



جامعة الحاج لخضر باتنة 01

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



حماية البيئة من خلال أدوات وقواعد التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق
تخصص قانون أعمال

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:

عمار رزيق

إعداد الطالب الباحث:

مكي حمشة

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
أد/ فريدة بلفراك	أستاذ التعليم العالي	باتنة 01	رئيسا
د/عمار رزيق	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة 01	مشرفا ومقررا
أد/عبد الرزاق بوضياف	أستاذ محاضر (أ)	جامعة سطيف 02	عضوا مناقشا
د/وردة بوعبد الله	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة 01	عضوا مناقشا
أد/عيسى حداد	أستاذ التعليم العالي	جامعة عنابة	عضوا مناقشا
د/فواز لجلط	أستاذ محاضر (أ)	جامعة المسيلة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2017-2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"تعلموا العلم فإن تعلمه لله خشية

وطلبه عبادة ودراسته تسريح

والبحث عنه جهاد

وتعليمه من لا يعلمه صدقة

ويذله إلى أهله قربة"

الصحابي الجليل:

معاذ بن جبل رضي الله عنه

شكر وعرفان

أول شكر وآخره لله عز وجل الذي أنعم علي بإتمام هذا البحث، ونسأله سبحانه وتعالى أن يجعله خالصاً لوجهه الكريم، وأن ينفعنا به وينتفع به من بعدنا.

ثم الشكر وخالصه للدكتور "عمار رزيق" الذي لم يدخر أي جهد للنصح والتوجيه والتشجيع، فجزاه الله عني خير الجزاء آمين.

كما أتقدم بأسمى معاني التقدير والإحترام إلى أساتذتي الأفاضل أعضاء لجنة مناقشة هذا البحث ومشاركتهم لي مسؤولية هذا العمل من خلال تصويبه وتقويمه، فلهم الشكر جميعاً.

الطالب الباحث

الإهداء

إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله صلى الله عليه وسلم، ينبوع الصبر والتقاؤل والأمل: "أمي الغالية" أطال الله في عمرها ومنح لها الصحة والعافية.

إلى الذي أحمل إسمه بكل فخر، إلى الذي رباني صغيرا وحمل همي كبيرا، إلى الذي أخذه مني القدر، إلى روح والدي الطاهرة، تغمده الله برحمته الواسعة، وأسكنه فسيح جنانه.

إلى سندي وقوتي ورفيقة دربي زوجتي الكريمة، أطال الله مشوارنا كله سعادة وهناء.
إلى من عرفت بوجودهم معنى السعادة والحياة أبنائي: إيناس الملائكة، أحمد إياس وندى الجولان.

إلى من أشد بهم أزمي إخوتي، وأصهاري حفظهم الله جميعا

إلى كل من يؤسسون للعمر كله ويحترقون لإضاءة الآخرين، أساتذتي الكرام

وإلى كل الأصدقاء والزملاء بكلية الحقوق والعلوم السياسية بكل من بسكرة وباتنة،

إليهم جميعا أهدي هذا العمل

وأم البواقي

الطالب الباحث

مقدمة

البيئة وطن الإنسان وذخيرة قوته وملبسه وهي مشغلته ورسالته الأولى بعد الإيمان بخالق الكون، فكان على الإنسان الذي جعله الله خليفته في الأرض أن يفي بحقه سبحانه من الوجدانية والعبودية وحق الأرض من الرعاية والإعمار، ذلك لأن تعمير هذه الأخيرة وإنماؤها هي وظيفة دينية يثاب عليها الإنسان يوم القيامة، كما يحضى بثمارها في الدنيا، فالعمارة هي الملاذ الذي يجد فيه الإنسان، روحاً وجسداً، المأوى والملجأ، هذه العمارة البسيطة في عددها والعميقة في معناها تعكس حقيقة أنه في كل حضارة عريقة ومتميزة، التعبير الطبيعي والتجسيد المادي للمعتقدات الدينية والروحية المميزة في بناء الحواضر وتقسيم المدينة إلى أحياء خاصة بالسكن وأخرى مخصصة لمزاولة التجارة ومختلف المهن وممارسة الطقوس الدينية وأماكن للقيام بالأنشطة الرياضية والمسرحية وساحات للإستعراضات وغيرها، وهو ما تجسد في المدن اليونانية القديمة وهندسة المدينة عند الإغريق حسب مساحتها وعدد سكانها، تقسيماً ساعد على حكم وإدارة المدن.

وعلى صعيد آخر، فقد كان للتشريع الإسلامي أثره الواضح في تنظيم النسيج العمراني للمدينة القديمة، حيث كان الدين هو المرجع لكل ما يهم البناء والتعمير، خاصة مسألة الحفاظ على البيئة، وقد ظهرت دعوة الدين الإسلامي للمساواة في التجانس والتكامل في العمران من حيث الارتفاع المتوسط للمباني والأحجام المتقاربة للمساكن التي تتميز بأقبيتها كتعبير لمواجهة الظروف المناخية والمتطلبات المعيشية وخصوصية الأسرة، كما يظهر على مستوى الحارات، التجانس الإجتماعي مع التفاوت الاقتصادي وهي صورة معبرة على التركيبة الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الإسلامي الذي تتجانس فيه المقومات الاجتماعية التي تحكم المجتمع وتتنافس فيه المقومات المادية تبعا للقدرة على العطاء، وتنعكس هذه القيم على النسيج العمراني للمدينة، حيث تتساوى المباني في الإرتفاعات للحفاظ على حرمة الجوار وتتلاءم في كتلة بنائية واحدة ولا يرتفع عنها إلا مآذن المساجد، وهو تأكيد عن تكامل أمور الدين بأمور الدنيا في تسيير الحياة العمرانية

للمجتمع الإسلامي، ومن مظاهر ذلك أن حدد عرض الشوارع والطرق تبعاً لحجم الحركات فيها، فكانت الشوارع الرئيسية المؤدية للمسجد تتسع لتصل إلى سبعين ذراعاً، وبالنسبة للطرق الأخرى فقد تحدد عرضها بعشرين ذراعاً أي بالعرض الذي يقبل مرور جملين، أما الأجزاء المغطاة فيها فكانت تحدد بإرتفاع الجمل بما حمل، في حين الأثرقة فكان عرضها يتراوح ما بين 3,25 متراً إلى 3,50 متراً، وهذا ما يتناسب مع الحديث النبوي الشريف: ﴿ إِذَا اِخْتَلَفْتُمْ فِي الطَّرِيقِ جُعِلَ عَرْضُهُ سَبْعَةَ أَدْرَعٍ ﴾⁽¹⁾ والمقياس هنا مرتبط أيضاً بإرتفاعات المباني على جانب الطريق بما يوفر الظل ويعمل على معالجة الظروف المناخية.

غير أن التعمير بمفهومه الحديث وتبعاله البيئة، قد عرفا نقطة تحول كبيرة مع ظهور الثورة الصناعية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية، وتملك الإنسان لزاماً كثير من العلوم الحياتية ولكثير من منابع الطبيعة، نتج عنها نمواً ديموغرافياً وتوسعا عمرانياً لا نظير لهما فبفضل إكتشاف الوسائل الطبية (من أدوات وآلات طبية جراحية...)، وتوفير وسائل العيش الكريم من مواد غذائية وفرص الشغل والصحة والسلامة وإحترام كرامة الفرد... الخ، كان له الأثر الإيجابي على التطور السريع للسكان وطول أمد الحياة، أما التوسع العمراني فكان نتيجة مباشرة للهجرة من الأرياف نحو المدن لتوفرها على فرص الشغل، نظراً لوجود مصانع ومعامل بحاجة إلى يد عاملة، هذا ما أدى إلى ظهور تكتلات سكانية ضخمة وعشوائية أثرت بشكل سلبي على المجال وعلى مكونات البيئة، نتيجة سوء إستغلال الموارد الطبيعية لاسيما منها المجالات الترابية (الأراضي ومواد البناء الطبيعية)، وتوطين البنايات في أوساط غير مدروسة أو كانت الدراسات بشأنها خاطئة، إلى جانب إنتشار الصناعة الفوضوية داخل المدن على حساب المجال الأخضر والأراضي الزراعية ذات المردود العالي دون الإهتمام بالمحيط الطبيعي، مما دفع بالسلطات العمومية لدول

(1) حديث شريف رواه مسلم عن ابي هريرة (رضي الله عنهما) .

أوروبا الغربية إلى التفكير في ضرورة تنظيم المدن بالتوافق مع حماية البيئة، كما أن الحربين العالميتين الأولى والثانية كانتا فرصتين للسلطات الإدارية المختصة في مجال البناء والتعمير لبلورة الإطار القانوني والمؤسساتي على أسس ومبادئ حديثة، كما وردت في مؤتمر أثينا حول التعمير سنة 1933، والذي جاء بعد أن ترسخ في أذهان قادة جميع الدول، مدى أهمية الحفاظ على البيئة ومالها من قيمة سامية تفوق في أهميتها معظم القيم الأخرى، تأسيسا على أن الأضرار بها لا تمس فردا بذاته ولا فئة دون الأخرى ولكنها تعود بأضرارها على المجتمع الإنساني بأسره، فالجزائر ليست بمنأى عن دول العالم، حيث شهدت مع بداية الإستقلال حركة تمدن واسعة نتيجة للهجرة الريفية نحو الأقطاب الصناعية المتمركزة في شمال البلاد (قطب عنابة، العاصمة وهران) والبعض الآخر في الهضاب العليا (قطب قسنطينة و سطيف)، نتج عنها نموا غير متوازن وغير صحي للمدن، خاصة في ظل غياب سياسة مجالية واضحة للدولة عدم إستطاعتها لحل المشاكل العقارية في شتى أصنافها وأنواعها لاسيما العقار الحضري.

هكذا يذكر أنه في كل يوم ينضم نحو 193107 فردا جديدا إلى سكان المناطق الحضرية في العالم ، أي بنسبة تزيد على فردين تقريبا في كل ثانية، حيث يبلغ معدل نمو المدن في العالم النامي عشرة أضعاف في العالم المتقدم، و في هذا الإطار تشير تحليلات برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية(الموئل)، إلى أن 17 من مدن العالم النامي، قد شهدت معدلات نمو متسارع بنسبة 4 أو أكثر في حين شهدت 16 منها معدلات نمو بنسب تتراوح ما بين 2 إلى 4 سنويا، منها الجزائر التي بلغ عدد سكانها سنة 1990 ب: 25,3 مليون نسمة، و قدر في سنة 2010 ب: 35,4 مليون نسمة، و من المتوقع بلوغه سنة 2030 في حدود 44,7 مليون نسمة، هذا النمو الديمغرافي المتسارع كان له الأثر المباشر و الواضح على معدل النمو السنوي و على تطور معدل الشبكة الحضرية، حيث ذكر الموئل أن معدل النمو السنوي ما بين 1990-1995 بالجزائر قد

بلغ 2,2%، وما بين سنة 2010-2015 بلغ 1,5%، و هو ما انعكس بطبيعة الحال على معدل نمو المناطق الحضرية و الذي قدر في سنة 1990 ب: 52,1 ليرتفع إلى 66,5% سنة 2010⁽¹⁾، هذا ما يؤدي حتما إلى تزايد نسبة الطلب على السكن وتزايد الضغط على التجمعات العمرانية⁽²⁾ و بروز تشوهات هيكلية في بنية المدن⁽³⁾ الجزائرية سواء في شقها الحضري أو في شقها الطبيعي لاسيما المجال الأخضر كأهم مكون للبيئة.

إنطلاقا من هذه المعطيات، فإنه لا يخفى على أحد أن ظاهرة الإختلالات العمرانية قد عرفت تزايدا خلال العقود الثلاثة الأخيرة في العديد من مناطق بلادنا، مما خلف واقعا عمرانيا مشوها أفرز مشاكل لا حصر لها، وأخل بشروط التنمية العمرانية المندمجة والمتوازنة ومتطلباتها، كما إكتسبت هذه الظاهرة في الكثير من الحالات خطورة كبيرة، نظرا لإنتشارها بمواقع ذات طابع بيئي متميز، كما هو الشأن بالنسبة للساحل الذي عرف تعميرا غير مدروس وهو ذات الحال في المواقع الأثرية التي تعد جزء من الهيكل العمراني للمدينة وأحد مكوناتها الطبيعية.

فإذا كان إستفحال هذه الظاهرة السلبية يعود بالأساس إلى التحولات المجالية العميقة الناجمة عن التوسع العمراني بفعل الضغط الديموغرافي الكبير الذي شهدته الجزائر خلال النصف الثاني من القرن الماضي والهجرة الريفية نحو المدن وتنامي الطلب على السكن في الوسط الحضري، فإن هذا التوسع العمراني المتواصل يرجع كذلك إلى غياب

(1) تقرير المديرية التنفيذية لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عن استعراض وتقييم التقدم المحرز في تنفيذ جدول أعمال الندوة الاستثنائية الخامسة والعشرون المنعقدة أيام 06-08 جوان 2001، الأمم المتحدة -الجمعية العامة، ص8-9.

(2) في الجزائر كل تجمع عمراني ذو حجم سكاني يشمل على الأقل 5000 نسمة يعد تجمعا حضريا، وكل تجمع حضري يشمل ما بين 50000 و100000 نسمة يعد مدينة متوسطة، (انظر المادة 04 من القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15 لسنة 2006.

(3) تعرف المدينة طبقا لنص المادة 03 من القانون رقم 06/06 على أنها: "كل تجمع حضري ذو حجم سكاني، يتوفر على وظائف إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية..."

التصورات الإستباقية وضعف الرقابة لدرء الخطر قبل وقوعه وتفاعس الأجهزة المكلفة بتدبير قطاع البناء والتعمير في تطبيق القوانين السابقة بدء بأول نص تشريعي و المتمثل في الأمر رقم 67/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتعلق برخصة البناء وتقسيم العقارات لأجل البناء والملغى بموجب القانون رقم 02/82 المؤرخ في 26/02/1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة، ثم تلاه الأمر رقم 01/85 المؤرخ في 13/08/1985 الذي يحدد إنتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها لتختتم هذه المرحلة بصدور القانون رقم 03/87 المؤرخ في 27/01/1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية الذي تضمن أدوات جديدة استمر العمل بها إلى غاية 1990.

أمام ذلك طرحت الجزائر مسألة ضرورة إيجاد توازن بين تحديات التنمية العمرانية ورهانات التنمية المستدامة وعلى رأسها حماية البيئة في مجال العمران وأخذت على عاتقها مهمة وضع إستراتيجية وطنية تحاول من خلالها حل هذه المشكلة تمثلت في تقرير منظومة قانونية متكاملة تتمحور حول تنظيم المجال الحضري والريفي على حد سواء، تحقق بموجبها مدن عمرانية متكاملة دون إهمال للإعتبارات البيئية وحق الأجيال القادمة فيها، على إعتبار أن هذا الإنشغال البيئي هو رهان الجميع ينبغي مراعاته ليس فقط في التشريعات البيئية، بل حتى في التشريع العمراني أو في التشريعات والتنظيمات الخاصة ذات الصلة بأحكام التهيئة والتعمير، وهكذا إنطلقت الجزائر في بداية التسعينات من القرن الماضي في إصلاح منظومة التعمير من خلال إصدار تشريعين أساسيين شكلا بداية تحول جذري في التعامل مع قضايا التعمير بصفة عامة، واستهدفا ملائمة تلك المنظومة مع التحولات والمشاكل المتعلقة بالتعمير ويتعلق الأمر بالقانون رقم 25/90 المؤرخ في 18/11/1990، المتعلق بالتوجيه العقاري وقد تضمن أحكام في الفصل الثاني منه تتعلق بالأراضي العامرة والقابلة للتعمير والقانون رقم 29/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلقة بالتهيئة والتعمير، هذا الأخير أصبح المصدر التشريعي

الأساسي لقواعد التعمير، إذ أقر المشرع من خلاله أدوات جديدة للتخطيط الحضري (العمراني) من شأنها تنظيم إستعمال المجال وهيكلته وذلك بفتح مناطق جديدة للتعمير وتحديد وظيفة كل منطقة من المناطق الأخرى، قصد تحقيق تكامل أجزاء المدينة وإنسجام أطرافها، بإعتبار أن التخطيط العمراني يجسد الرقابة المسبقة على عمليات البناء وتتمثل هذه الأدوات في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير **كتعمير توقيعي** أو **توجيهي** ذا بعد استشرافي، ولأهميته خصه المشرع بأربعة عشر 14 مادة في القانون 29/90 (من المادة 16 إلى المادة 30 منه) وتفصيلا لها صدر المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 1991/05/28 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 2005/09/10، أما الأداة الثانية فتتمثل في مخطط شغل الأراضي **كتعمير تنظيمي** وأداة نافذة وتفصيلية بالنسبة للأولى في المجال الحضري، ونظرا للأهمية النظرية والعملية لهذه الوثيقة على إعتبار أنها هي التي يعود لها الفضل في إنتاج بيئة حضرية متناسقة ومنسجمة مع البيئة الطبيعية، فقد خصها المشرع بثمانية 08 مواد في القانون رقم 29/90 (من المادة 31 إلى المادة 38 منه)، بالإضافة إلى ستة 06 مواد من ذات القانون (من المادة 10 إلى المادة 15) كأحكام مشتركة بين الأداتين، وتفصيلا لها صدر المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 1991/05/28، الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 2005/09/10.

إلى جانب ذلك وفي غياب أداتي التخطيط الحضري المشار إليهما أعلاه، أقر المشرع قواعد عامة للتهيئة والتعمير كتعمير بديل، وإعتبارها بمثابة الإطار الذي يجب أن يحترمه كل من يباشر عملية من عمليات البناء وتجزئ العقارات لأجل البناء في المناطق التي لم تشملها الأداتين السابقتين وبإعتبار أن أغلب المناطق في الجزائر غير

مغطاة بهاتين الأداتين، فإن المشرع قد وصف هذا التعمير البديل بأنه قواعد عامة ووطنية تهدف إلى تحديد الشروط الواجب توافرها في مشاريع البناء، قصد تحقيق توسع عمراني يسمح بإبراز قيمة المناطق التي تتوفر على منجزات طبيعية أو ثقافية أو تاريخية وكذلك حماية الأراضي الفلاحية والغابات إلى غيرها من المناطق ذات المميزات البارزة، ولأهميتها هذه فقد خصها المشرع ضمن القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير ستة 06 مواد (من المادة 04 إلى المادة 09 من هذا القانون)، وتفصيلا لها صدر المرسوم التنفيذي رقم 175/91 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء.

وعلاوة على ذلك إذا كان التخطيط العمراني أسلوب علمي لرسم مستقبل مجال المدن وحل مشاكله البيئية، فإنه لا يكفي لوحده ضمان نمو منسجم وعقلاني للنسق العمراني وضبط مجال التعمير والتحكم فيه و مواكبته إلا بوجود نوع آخر من التعمير وهو ما أُصطلح عليه **بالتعمير العملياتي** وقد نص عليه في القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير رقم 29/90 (الفصل الخامس منه)، وتفصيلا لها صدر المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 1991/06/28، الذي يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك باعتبار التعمير العملياتي هو الترجمة الفعلية والإمتداد الطبيعي للتعمير التنظيمي، فهو يجسد مقتضيات ومضامين وثائق التعمير - إن وجدت - سواء عبر تجزئ الأراضى القابلة للبناء أم بناء الأراضى القابلة للبناء من جهة، ومراقبة هذه العمليات من جهة أخرى، والتي تظهر من خلال تدخل السلطات العمومية المختصة عبر الرخص والشهادات العمرانية التي تسلم في هذا الصدد.

بينما تعمل السلطات العمومية المختصة جاهدة على تطبيق هذه الأحكام التشريعية والتنظيمية لتوفير سكن لائق وفي متناول جميع الأفراد، وتهيئ المجال لتسهيل مزاوله مختلف الأنشطة الاقتصادية لتوفير الأموال ومختلف الثروات في هذا المجال، لازال

العديد من الأفراد من مختلف الشرائح يقومون بأعمال نقض هذه الجهود، وذلك بإرتكاب مختلف التجاوزات والمخالفات، ليس في حق وسط عيش المواطنين فحسب، بل كذلك في حق المقومات الاقتصادية والثقافية والبيئية الوطنية من مناطق زراعية خصبة وتراث ثقافي وطبيعي غني وأوساط إيكولوجية حية، كما قد شككت أحداث الزلزال الذي ضرب منطقة باب الواد بالعاصمة سنة 2001 وبومرداس سنة 2003، وما أحدثه من أضرار في الأرواح البشرية وحجم البناءات المنهارة، إيدانا بتحول عميق في التشريع والتنظيم المتعلق بالتهيئة والتعمير، وخاصة في الجانب المتعلق بمراقبة أشغال البناء.

وإقتناعا من المشرع بضرورة مواكبة التطورات التي شهدتها قطاع التعمير والمنعكسة بشكل مباشر على البيئة، وضع القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14/08/2004 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، كما أصدر المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18/05/1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري الذي ألغى العمل بالمادتين 76 و78 من القانون رقم 29/90، نظرا لما للمهندس المعماري من دور مهم في مجال التعمير والبناء فهو جزء من عملية البناء لكونه يساهم في جودة المباني وذلك من خلال التصاميم التي ينجزها وكذا مراقبة وتتبع مراحل أشغال البناء أثناء مراحل إنجازه، وفي سنة 2004 ألغى المشرع بموجب القانون رقم 06/04 المؤرخ في 14/08/2004 بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 07/94 ليؤكد مرة أخرى أن نوعية البناءات وإدماجها في المحيط وإحترام المناظر الطبيعية والحضرية وحماية التراث والمحيط المبني ذات منفعة عامة.

دائما وفي إطار مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير وتحيينها حتى تتلاءم مع الواقع الحالي، صدر المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 25/01/2015، الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، والملغي لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 176/91 وذلك محاولة من المشرع لسد النقص الذي إعتري هذا الأخير الذي ساد طوال

عقدين ونصف من الزمن، والوصول إلى وضع حد للتجاوزات التي ولدتها التطورات العمرانية التي صاحبت الطفرة الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الجزائر خلال هذه الفترة.

وعلى الرغم من وجود ترسانة تشريعية وتنظيمية مؤطرة لميدان البناء والتعمير، فإن العين المجردة لا تكاد تخطئ الفوضى العارمة التي تطبع المحيط المبني والبيئة في مجملها، والغياب التام لأي تصور مندمج لسياسة تعنى بتدبير الفضاء الطبيعي والحضري للمدينة الجزائرية، وذلك بحكم الارتباط المباشر لمجال البناء والتعمير بالحاجيات اليومية والأساسية للسكان وجبل الإنسان بالفترة، منذ أن وجد بهذا الكون الفسيح على مخالفة الأوامر و إتيان النواهي.

لذا فإننا نجد أن جل النصوص القانونية، قد راعت هذا الجانب وقررت في نظامها المتعلق بمعاينة المخالفات وضبطها قواعد زجرية لمكافحة الظاهرة والحد من الأفعال المتجاوزة لقانون التهيئة و التعمير، فقواعد هذا الأخير لا يمكن أن تكون فعالة إلا إذا تمت حمايتها برقابة فعالة وتدابير ردعية لتفادي كل المخالفات قبل وقوعها، فضلا عن آليات التخطيط ومختلف الرخص والشهادات العمرانية المجسدة للمراقبة الإستباقية لأشغال البناء والهدم والتقسيم، وضع المشرع في إطار تطبيق أحكام قانون التهيئة والتعمير إجراءات أخرى تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المؤرخ في 2006/01/30 الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، المواكبة والمستمرة لورشات لبناء التجزئ والهدم منذ افتتاحها إلى غاية التصريح بانتهاء الأشغال بها، وما يترتب عنها من نتائج قانونية تعطي للسلطة الإدارية والقضائية فرصة التدخل لزرع مخالفات قانون التهيئة والتعمير ومقابل ذلك وضع المشرع مجموعة من العقوبات التي توقع على كل من خالف مقتضيات قانون التهيئة والتعمير أو القوانين الخاصة ذات الصلة، وتشمل

العقوبات الإدارية التي تبدأ بإيقاف الأشغال وإعادة الحال إلى مكان عليه وقد تنتهي بالهدم الجزئي أو الكلي للبناء المخالف، كما أن هناك عقوبات قضائية لإضفاء حماية مضاعفة للمجال، تتمثل في الغرامة أو الهدم حسب المخالفة وقد تكون عقوبة حبسية عند العودة إلى المخالفة، غير أن دور القضاء لا يتوقف عند حد زجر مخالفات التعمير، بل قد يتدخل ليخلق نوعا من التوازن بين تطلعات الإدارة لأداء المهام المنوطة بها، وفي سبيلها قد تصدر قرارات غير مشروعة، وبين احترام حقوق الأفراد وحررياتهم للقيام بالنشاط الذي يساعدهم على إستغلال أفضل لعقاراتهم، كما لا تثار مسؤولية الإدارة فقط عن قراراتها غير المشروعة وإنما يمكن للمتضرر أن يقيم دعوى القضاء الكامل ضد الإدارة بسبب تصرفاتها الإدارية الأخرى أو بعض الأعمال المادية التي لها علاقة بالنشاط العمراني، خاصة في مجال الأشغال العامة، لهذا فان قضايا التعمير والسكن والبيئة السليمة، بحق تعد من الشؤون التي أصبحت تشغل وأكثر من أي وقت مضى ذهن كل جزائري فالسكن مثلا الذي يعد حقا من الحقوق المكتسبة الأساسية، حسب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أضحي يشكل أحد المبادئ الأساسية التي نصت عليها جميع دساتير الجزائر، وأكدها دستور 2016 غير أنه لا يمكن أن يوصف باللائق إلا إذا كان ضمن بيئة طبيعية سليمة، ويتعين بذلك على الحكومات الجزائرية أن تجعلها هدفا أساسيا ضمن برامجها.

وعليه، وبناء على ما تقدم تتلخص أهمية الموضوع و الأسباب الدافعة لإختياره وكذا إشكاليته الجوهرية في الأفكار المدرجة ضمن الفقرات الآتية:

01/أهمية البحث في الموضوع:

تكمن أهمية البحث في موضوع هذه الدراسة في كونه موضوعا متعدد الأبعاد ومتداخل الجوانب، من حيث أنه يغطي مختلف فروع المعرفة، ذلك أن الحديث عن البيئة

يعني الحديث عن الأحكام القانونية المؤطرة لها في قانون البيئة، بما فيه القانون الإداري البيئي الذي يتميز بخاصيته الأفقية، فهو يغطي العديد من التخصصات القانونية (القانون الخاص، القانون العام، القانون الدولي...) من جهة ومن جهة أخرى يعتبر مجالاً للربط بين مختلف الفروع القانونية الأخرى، وذلك من خلال دمج البعد البيئي في موادها ومقتضياتها، ولا يقتصر الأمر على الفروع القانونية بل يتعداها إلى باقي فروع المعرفة الأخرى كالجغرافيا الإقليمية، فقانون التهيئة والتعمير يشكل إطاراً مهماً لحماية البيئة خاصة أمام إتساع ظاهرة التحضر بآثارها المختلفة، كالسكن العشوائي المضاربات العقارية، غياب التعمير الأصيل المتمثل في التخطيط العمراني (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي) الذي يضمن للعمران التناسق وإحترام الخصوصيات الثقافية ويأخذ في الإعتبار حاجيات السكان، كما صاحب التحضر اللامتناهي بروز ظاهرة التلوث في شتى أصنافه وتدهور البيئة الحضرية كل هذا أفقد المدينة الجزائرية توازنها الإيكولوجي بناء على ذلك، أصبح من بين أهداف قانون التهيئة والتعمير الحفاظ على الخصوصية المعمارية والجمالية للمدن.

كما تتجلى أهمية البحث في الموضوع، من حيث أنه مرتبط بالحاجيات الضرورية والأساسية للمواطن الذي له الحق في بيئة سليمة وسكن لائق، بالإضافة إلى أنه موضوع راهينيا وأنيا بحكم إعتباره إحدى القطاعات الإستثمارية بإمتياز الذي تتداخل وتتشعب فيه المصالح العامة والخاصة، إذ المصلحة العامة تهدف إلى التحكم في المجال وضبط حركة العمران والحفاظ على الجودة المعمارية والتراث التاريخي أما المصلحة الخاصة فيهدف من ورائها الأفراد إلى تحقيق الربح المادي، كما تأتي أهمية دراسة هذا الموضوع من ناحية أخرى، تتمثل في تعقد وصعوبة عمليات التعمير، بسبب كثرة المتدخلين في هذا القطاع وتداخل الإختصاصات بشأنه، حيث يتقاطع المركزي (في صورة عدم التركيز خاصة) باللامركزي من ناحية والتقني بالمنتخب من ناحية ثانية، خاصة وأن قطاع

التعمير زيادة على إرتباطه بالبيئة (موضوع الدراسة) فهو يرتبط بمجموعة من القطاعات الأخرى، كالسياحة والصناعة وإعداد التراب الوطني... الخ، أخيرا تظهر أهمية دراسة هذا الموضوع، بإعتبار العقار قاعدة أساسية لأي سياسة تعميرية، كما يعد الواجهة الحقيقية التي تعكس تطور أي بلد، فكل إختيار صحيح ومنهج لإختيارات التهيئة العمرانية سيحقق لها تنمية متوازنة على جميع الأصعدة، الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية.

وإنطلاقا من هذا يأتي هذا العمل كإستجابة لإهتمام ذي بعدين، يتمثل الأول في التطلع إلى بلورة إطار تفسيري أكثر شمولية لتدخل السلطات العمومية المختصة في ميدان التهيئة والتعمير لأجل تحقيق الحماية اللازمة للبيئة من خلال تشخيصه بالدقة المطلوبة من مختلف الزوايا، طالما أن جل الدراسات التي تحصلت عليها والتي لها علاقة بميدان التعمير، قد غلبت عليها المعالجات الأحادية والقراءات المباشرة للأحكام المؤطرة لميدان التعمير، ويتمثل الثاني في فهم المعوقات والإكراهات سواء العقارية أو الفنية أو القانونية أو المالية التي تجعل التدخل العمومي لحماية البيئة في ميدان التعمير يعاني من مشاكل عديدة والمتمثلة أساسا في غياب الفعالية والنجاعة، رغم كل محاولات تأطير حركية المجال الحضري والتوافق مع حماية البيئة التي عرفتها الجزائر، لاسيما منذ تبنى نهج إقتصاد السوق سنة 1990.

02/ دوافع إختيار الموضوع:

تتبع دوافع إختياري لموضوع «حماية البيئة من خلال أدوات وقواعد التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري»، من خلال مجموعة من الاعتبارات الذاتية والموضوعية والعلمية.

إن الدافع لهذا العمل يأتي أولا إنطلاقا من وازع نفسي والرغبة في البحث الذي سبق وأن قدمت جانب منه بعنوان: "النظام القانوني لمخالفات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري" كمشروع لنيل شهادة الماجستير غير أن عدم موافقة المشرفين الذين إتصلت

بهم، بحجة عدم توافر الدراسات والمراجع المتعلقة بالموضوع، جعلني أسيرا لهذه الرغبة إلى غاية 2012 سنة التسجيل الأول في الدكتوراه.

والدافع الثاني الذاتي يتجلى في أنني كنت موظفا برتبة مفتش لدى أملاك الدولة والحفظ العقاري بسكرة، ورئيسا لقسم الترقيمات العقارية والتوافق مع مسح الأراضي ثم محققا عقاريا في إطار تطبيق قانون التحقيق العقاري رقم 02/07 وإجراء المعاينات الميدانية لطالبيه، هذه التجربة المهنية التي دامت 13 سنة والتي تخللتها علاقات واسعة مع أهل الإختصاص في الميدان العقاري ومسح الأراضي ومع أهل الإختصاص في ميدان التعمير من مكاتب الدراسات والإنجاز العمراني والمؤسسة العمومية للمراقبة التقنية لأشغال البناء، وأردت من خلال هذا البحث الوقوف على مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية ومدى إدراجها للإنتشغال البيئي وتطبيقها على أرض الواقع، خاصة في ظل مجتمع يعرف نموا ديموغرافيا متسارعا وتحولات إقتصادية وإجتماعية لها وقعها المباشر على البيئة الطبيعية الحاوية لها، الشيء الذي يتطلب مواكبته ومسايرته على مستوى التجهيزات و المرافق والبنيات التحتية وسن قوانين تتماشى مع هذه التحولات.

أما الدوافع الموضوعية والعلمية فتتجلى في أهمية المشاكل والآثار التي يطرحها قطاع التعمير والبناء على البيئة، خصوصا تلك الاختلالات الاجتماعية والمجالية البارزة في شكل تعمير عشوائي غير منتظم وتعدد المتدخلين، أثر بشكل سلبي على النظام العام بشتى عناصره التقليدية (الأمن، الصحة، الطمأنينة والسكينة) والحديثة (جمال الرونق ورواء المدن، الأخلاق والآداب العامة)، وعلاوة على ذلك علاقة مسألة البيئة بالسياسة المتبعة في تهيئة المجال وتطويره وتعميره وإمتداد ذلك إلى جميع مناحي الحياة كتلك المتعلقة بالأمن والصحة والرفاهية والإستقرار والوقاية من جميع أشكال التلوث وحماية الفضاءات الطبيعية (المساحات الخضراء) من تغيير وجهتها الأصلية.

ومن الأسباب الموضوعية و العلمية الأخرى أيضا، قلة إن لم نقل ندرة الدراسات الأكاديمية التي تناولت موضوع البيئة من خلال منظور جد مهم وهو المنظور العمراني باعتبار أن موضوع البيئة وموضوع البناء والتعمير، مستقلين لم يدخلوا سلم أولويات البحث العلمي إلا منذ فترة قصيرة جدا إذا ما قورنت بباقي المواضيع الأخرى في ظل مختلف القوانين الأخرى، ولم يعط للموضوعين ما يستحقهما من إهتمام من حيث الدراسات الجادة العلمية المعمقة، كما أن لموضوع حماية البيئة من خلال أدوات وقواعد التعمير امتداد، خاصة وأن إرساء تجربة حماية البيئة في هذا المجال في الجزائر ما يزال في بدايته، والعديد من مناطق وبلديات الوطن تعرف مشاكل بيئية كثيرة تفرض نفسها مستقبلا كمجال للدراسة والبحث والعلاج عن طريق تكثيف جهودها لتنهض بمشاكلها وبخصوصياتها لخلق التكامل والتعاون بين كل البلديات والأمر يحتاج بالضرورة إلى تكثيف البحث العلمي حول دراسة هذه المشاكل والتدقيق فيها.

03 / إشكالية الدراسة:

بناء على أهمية الموضوع والأهداف المتوخاة من هذه الدراسة، وتأسيسا على أن التعمير هو انعكاس ومرآة لوضع حقوق الإنسان، كحق كل مواطن في بيئة سليمة وإرتقائها إلى الحقوق المكرسة دستوريا وفي ديمقراطيات دول العالم عموما، فإن الإشكالية المحورية لهذه الدراسة تتمثل في: ما مدى قدرة المشرع الجزائري من خلال أدوات التعمير وقواعده العامة على تنظيم حركية المجال العمراني وتحقيق حماية كافية للبيئة، خاصة أمام تعقد وطول الإجراءات القانونية وتعدد الإكراهات الواقعية، سواء العقارية منها أو المادية والفنية البشرية في هذا المجال؟

وجلي أن تتبثق عن الإشكالية المركزية لهذا الموضوع جملة من التساؤلات الفرعية، الإجابة عنها يعني الإجابة عن الإشكالية وتتمثل في:

- ما المقصود بالبيئة في مفهوم قانون التهيئة والتعمير، كإطار لهذه الدراسة؟
- ما هو الدور الذي تلعبه وثائق التعمير في حماية البيئة؟
- ما هي إسهامات كل من التعمير التوجيهي والتعمير التنظيمي في الشأن البيئي؟
- أين يتجلى الشأن البيئي في كل من رخص وشهادات التعمير، خاصة رخصة التجزئة ورخصة البناء بإعتبار أن الأولى هي مخطط مصغر لمخطط شغل الأراضي، والثانية هي الأداة للتجسيد على أرض الواقع؟
- ما هي الآثار القانونية لوثائق التعمير، وما تأثيرها على الشأن البيئي؟
- بإعتبار الجماعات المحلية هي الترجمة القانونية والمؤسسية لمفهوم التنمية العمرانية المندمجة، التي تأخذ بعين الاعتبار البعد البيئي الذي يشكل جوهر هذه الدراسة، خول لها المشرع العديد من الإختصاصات ما هي طبيعتها؟ وهل هي كافية للنهوض بالبيئة كمجال حيوي؟
- ما هي الإكراهات والمعوقات التي تحول دون تنفيذ وثائق التعمير، وما هو إنعكاسها على المجال الأخضر كأهم مكون للبيئة؟
- ما هي أهم الجهات المختصة في مجال مراقبة أشغال البناء والتعمير؟
- وهل تعددها يساهم في فعالية الرقابة، أم أن أدوارها تتسم بعدم التنسيق مما يفرغ الرقابة من محتواها؟
- ما هي الإجراءات المتعلقة بنظام ضبط وزجر مخالفات التعمير؟
- ما هي أهم الإجراءات المتخذة من قبل السلطة الإدارية والقضائية في الحد من مخالفات البناء والتعمير؟
- ما هي تجليات وتداعيات ضعف المراقبة الميدانية لورشات أشغال البناء والهدم والتجزئى وأسبابها؟ وما هي أهم المدخلات المطلوبة لإصلاح وتأهيل منظومة الرقابة في مجال البناء والتعمير؟

04/ المنهج المتبع:

لعل الإجابة على التساؤلات الفرعية ومن ثم الإجابة على الإشكالية الجوهرية لهذه الدراسة، يستوجب التركيز على جوانب منهجية في تناول هذا الموضوع لا تقل أهمية عن الجوانب المعرفية التي يطمح الباحث إلى تعميقها، وإنطلاقاً من كون المنهج هو مجموع الخطوات الإجرائية التي يهتدي بها الباحث قصد البرهنة والتدليل على حقائق علمية أو نتائج تحليلية من جراء الدراسة، وإنطلاقاً أيضاً من أن المسألة البيئية والعمرانية (الحضرية) تتقاطع فيها-كما ذكرنا- مجموعة من الأبعاد، السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والجغرافية... الخ، وتأسيساً كذلك على مقولة أن الموضوع هو الذي يفرض المنهج المتبع وليس العكس، فإنه سيتم خلال هذه الدراسة إتباع المنهج الأساسي المتمثل في المنهج الوصفي-التحليلي، إذ يشكل الوصف المدخل الصحيح لفهم الوقائع ومعطياته والكشف عن أبعاده وتفاعلاته، على هذا الأساس سيتم إعتماده لدراسة واقع ومحددات تدخل السلطات الإدارية المختصة في ميدان التعمير والبناء بالجزائر والوقوف على مختلف الوظائف المرتبطة بالرقابة على ورشات البناء والتجزئات العقارية والهدم التي تضطلع بها مجموعة من السلطات والمؤسسات العمومية في هذا القطاع.

أما الناحية التحليلية فبموجبها، يتم الكشف عن جوهر ظاهرة التعمير وعلاقته بحماية البيئة والعلاقة المتبادلة بين القطاعات والسياسات المتدخلة وشرعية التدخل لدى هذه الجهات، ويتم الوصول إلى ذلك بتحليل النصوص القانونية والتنظيمية المهمة بالبعد البيئي في قطاع التعمير وتفكيكها بحذر شديد، لأن واضح هذه القواعد القانونية يستفيد منها أكثر من مستعملها.

ومن جهة أخرى، وعلى إعتبار أن موضوع البناء والتعمير وإشكالاته له إمتداد تاريخي (على الأقل منذ الإستقلال إلى يومنا هذا) وأثره المتواصل (خاصة التوسع الأفقي لل عمران) على البيئة، فكان من المفيد الإستعانة بطريقة رصد المعطيات التاريخية المتعلقة بالتعمير، كأهم أداة للمنهج التاريخي، وذلك بهدف رصد الثابت والمتغير في هذا المجال العاكس لدرجة التطور والتقدم الديمقراطي، وفي مقدمتها الحق في البيئة.

كما سيتم الإستعانة بأسلوب المقارنة كأهم أساليب المنهج المقارن، بغض النظر عن أن إطار الدراسة هو التشريع الجزائري وذلك في مناسبات معينة ومحددة من هذه الدراسة لمعرفة تجارب تشريعات دول أخرى، خاصة فرنسا ومصر والمغرب ولبنان وكذا تونس للإستئناس بها والوقوف على نقاط قوة هذه التشريعات المقارنة، وبالتالي معرفة جوانب الضعف التي تعترى قانون التهيئة والتعمير الجزائري والتنظيمات المتخذة لتطبيقه، قصد التفكير في إقتراح أنجع السبل لتعديلها أو تتميمها بما يضمن قواعد قانونية متكاملة تتماشى مع المتطلبات الإقتصادية والإجتماعية وبالنتيجة البيئية.

للإجابة على الإشكالية المطروحة وأهم التساؤلات المرتبطة بها، سيتم تقسيم هذا البحث إلى بابين، بعد الفصل التمهيدي الذي سنتولى فيه تحديد الإطار المفاهيمي والتأصيلي لأهم الجوانب النظرية الخاصة بالبيئة والتخطيط وبيان إشكالية المفاهيم والعلاقة المتبادلة بين أهم مفردات موضوع هذه الدراسة.

هذا وسنتولى في الباب الأول المعنون ب: الأدوات القانونية لحماية البيئة من منظور عمراني، تحليل ورصد مدى إهتمام المشرع بالمسألة البيئية بإعتبارها بعدا حيويا وهاماً من أبعاد التنمية العمرانية وذلك بتحليل في إطار قانون التهيئة والتعمير، المقتضيات التنظيمية المتعلقة بالتخطيط العمراني كألية وقائية لحماية البيئة (الفصل الأول) والكشف عن مدى إسهام مخططات التعمير (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل

الأراضي) وبدائلها عند غيابها (القواعد العامة للتهيئة والتعمير) في الحفاظ على البيئة، لنختم هذا الفصل برصد أهم معوقات تنفيذ هذه الأدوات على أرض الواقع، وذلك لإقتراح بعض الحلول المناسبة ثم نتطرق للمنظومة التنظيمية المؤطرة للتجزئات العقارية والبناء والهدم ومختلف الشهادات العمرانية المتعلقة بها (التعمير العملياتي) كآليات رقابية قبلية لحماية البيئة (الفصل الثاني) في مختلف مراحل هذه الرقابة لدراسة وتحضير طلبات الحصول على الرخص والشهادات، للتأكد من مدى مطابقتها للنصوص التشريعية والتنظيمية ومدى الإهتمام بالبعد البيئي ضمن إجراءات ومراحل دراستها وإبداء الرأي بخصوصها.

في حين نتولى في الباب الثاني الموسوم بنظام ضبط وزجر مخالفات البناء والتعمير، دراسة الرقابة في بعدها الموازي أو المواكب والبعدي لحركة البناء وعمليات التجزئ والهدم وبناء المجموعات السكنية، هذه المرحلة الثانية من الرقابة لا تقل أهمية عن الأولى (الرقابة قبلية من خلال آلية التخطيط ومختلف الرخص والشهادات العمرانية) لأن من خلالها تسعى السلطة المختصة بذلك إلى التأكد من توفر جميع ورشات البناء أو التجزئ أو الهدم على الرخص المطلوبة وبالتالي ضمان حماية مضاعفة للبيئة في هذا القطاع، بذلك سوف نتولى تحديد صور مخالفات التعمير ثم تحديد المكلفين بالرقابة وكيفية قيامهم بمعاينة المخالفات وضبطها في محاضر وإبلاغ الجهات المعنية بذلك (الفصل الأول)، ثم نتولى في الخطوة الأخيرة، بيان التدابير اللازمة كالأمر بوقف الأشغال، الأمر باتخاذ التدابير اللازمة لإصلاح المخالفات والأمر بالهدم مع بيان المخالفات التي ينصب عليها كل نوع والسلطة المختصة بإتخاذه والإجراءات المتبعة فيه والنتائج المترتبة عنه، غير غافلين عن دور القضاء كمتدخل في هذا القطاع وكأحد الأدوات الرقابية على سلوك الإدارة والأفراد المخالفين لمقتضيات قانون التهيئة والتعمير، خاصة ما يتعلق منها بالمكون البيئي (الفصل الثاني).

الفصل التمهيدي

الإطار المفاهيمي للبيئة والتخطيط

إن الإنسان كما هو معروف، منذ أن ظهر على سطح الأرض وهو يحاول جاهدا استخدام معطيات بيئية بما يشبع متطلباته الأساسية (مأكل، ملابس، مسكن)، ثم تحقيق كمالياته في المراحل التالية من تقدمه وتطوره، وإذا استعرضنا العلاقة بين الإنسان وبيئته، نجد أنها ظلت متوازنة فترة طويلة من الزمن، عندما كان الحجم السكاني وقدرات الإنسان على استغلال موارد البيئة تتوازن وتتوازى مع القدرات البيئية، سواء القدرة الإنتاجية أو القدرة الذاتية الاستيعابية، بما يكفل استمرارية التوازن البيئي من خلال العمليات الطبيعية.

غير أنه ومع بداية الثورة الصناعية والنمو السريع للمدن والهجرة المستمرة للريف نحو المدن انتشرت الأحياء المختلفة وتداخلت استعمالات الأراضي، وبدأت آثار التكدس الحضري العشوائي بالظهور وأعقب ذلك ثورة صحية و زراعية و عمرانية زادت قدرات الإنسان على استخدام موارد بيئية، حتى تعدت العلاقة بينهما الخط الحرج وهو الخط الفاصل بين الاستخدام العاقل والاستخدام المفرط، وبرزت نتيجة لذلك مجموعة كبيرة من المشكلات البيئية الخطيرة التي تهدد الإنسان في بيئته، ومنها مشكلة التلوث في أحدث صوره (الضوضاء) واستنزاف موارد البيئة، وهنا بدأ الإنسان يدرك أن مبدأ حرية العمل والإستخدام غير المقنن لموارد البيئة، لم يعد مقبولا في ظل العلاقات المتدهورة بين الإنسان وبيئته في الوقت الحاضر، ووصل يقينا إلى مرحلة تفرض عليه ضرورة الإسراع بإعادة النظر في طرق ووسائل إستخدامه لمعطيات البيئة، ومن ثم الحاجة الملحة إلى ثورة بيئية يقودها التخطيط أو الفكر البيئي لضبط إستخداماته لموارد بيئته وتحقيق علاقات متوازنة آمنة من أجل إستمرار العطاء البيئي دون مآسي أو كوارث.

إن الحديث عن البيئة وعن التخطيط، طويل يحتاج إلى أكثر من بحث بل إلى أكثر من كتاب، لذا سأكتفي من خلال هذا الفصل للحديث عن ماهية البيئة (المبحث الأول) وعن ماهية التخطيط (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ماهية البيئة

لقد تعددت المفاهيم التي حاولت تحديد معنى البيئة ومجالاتها، كما تباينت الأبعاد التي ينطلق منها كل مفهوم لهذا المصطلح ، فالاقتصادي ينظر إليها من زاوية القيمة الاقتصادية والاهتمام الدائم بالبحث عن مصادر بديلة متجددة للطاقة، أما رجل القانون فينظر إليها من حيث تحديد طبيعة الحماية القانونية التي يجب أن تحضى بها العناصر المكونة للبيئة وعلاقة هذه الأخيرة بالكثير من المفاهيم، في حين علماء البيولوجيا ينظرون إليها من خلال مكوناتها البيولوجية، مهما اختلفت وجهات النظر حول هذا المفهوم والذي لا يكمن في العناصر المكونة للبيئة، وإنما في القيمة التي تكتسبها هذه العناصر وتأثيرها على مختلف المجالات العلمية والاقتصادية والقانونية... الخ.

تأسيسا على هذا تقتضي منهجية البحث العلمي التطرق إلى: التعريف اللغوي الاصطلاحي والقانوني، (المطلب الأول) فضلا عن بيان عناصر البيئة محل الحماية القانونية (المطلب الثاني)، أما (المطلب الثالث) فنخصه لعلاقة البيئة ببعض المفاهيم.

المطلب الأول: المفهوم اللغوي، الاصطلاحي والقانوني للبيئة

يستخدم مصطلح البيئة في الكثير من العلوم (الفيزيائية، الاجتماعية، الاقتصادية الكيميائية والقانونية... وغيرها) والمجالات المختلفة⁽¹⁾، ويتغير مفهوم هذا المصطلح تبعا للموضوع الذي يستخدم فيه والغاية منه وحسب تخصص الباحث الذي يتناوله وفلسفته في طرح الموضوع.

(1) لقد تم استخدام مصطلح البيئة Environnement لأول مرة في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية الذي انعقد في ستوكهولم عام 1972، وذلك بدلا من مصطلح الوسط البشري الذي كان متعارفا عليه ويتم استخدامه. في هذا أنظر: رائف محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، ط1 ، دار النهضة العربية، مصر 2009، ص19.

ولبيان مفهوم البيئة في نطاق موضوع دراستنا يقتضى من الأمر تحديد المعنى اللغوي (الفرع الأول) ونتكلم عن المعنى الاصطلاحي للبيئة في (الفرع الثاني) في حين نتناول معنى البيئة في الاصطلاح القانوني (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التعريف اللغوي للبيئة.

يقصد بالبيئة في اللغة العربية المكان أو المنزل أو الوسط الذي يحيا فيه الكائن الحي مع غيره من الكائنات، كما يعبر عن الحالة أو الهيئة التي عليها هذا الكائن (1).

وكلمة البيئة هي الاسم للفعل الرباعي "تبوأ"، أي نزل أو أقام، وتبوأ أي أصلحه وهيأه (2)، كما تستخدم ألقاب، البيئة والمبأة والمنزل كمفردات، وتبعاً لذلك فإن لكلمة البيئة في اللغة عدة معاني أهمها:

- الرجوع والاعتراف: فيقال باء بحقه، أي بمعنى رجع واعترف به وأقره (3).
- الثقل، ويقال باء بذنبه، أي ثقل به (4).
- الالتزام: ومنه ما رواه عبد الله بن عمر رضي الله عنهما أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال "أَيُّمَا رَجُلٍ قَالَ لِأَخِيهِ يَا كَافِرٍ فَقَدْ بَاءَ أَحَدُهُمَا"، أي التزمه هذا الوصف (أي الكفر) (5).

(1) أحمد رضا، معجم متن اللغة، المجلد الأول، دار مكتبة الحياة، بيروت (لبنان)، 1958، ص 262. أنظر أيضاً: أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة الإسلامي مقارنة بالقوانين الوضعية، ط1، دار النهضة العربية مصر، 1996، ص 21.

(2) مجد الدين الفيروز أبادي، قاموس المحيط، ط2، الجزء الأول، المطبعة الحسينية، القاهرة، 1912، ص 9. -أنظر أيضاً: عصام نور الدين، معجم نور الوسيط عربي عربي، دار الكتب العلمية، بيروت (لبنان)، 1999، ص 265.

(3) إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012، ص 25.

(4) إسماعيل نجم الدين زنكنة، نفس المرجع، ص 25.

(5) أحمد رضا، المرجع السابق، ص 262.

هذا ويلاحظ المتدبر للقرآن الكريم وجود الكثير من الآيات القرآنية (عشر مواقع) التي جاء بها المعنى اللغوي للبيئة، مثل قوله سبحانه وتعالى: ﴿وَكَذَلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الْأَرْضِ يَتَّبِعُوا مِنْهَا حَيْثُ يَشَاءُ نَصِيبُ بِرَحْمَتِنَا مَنْ نَشَاءُ وَلَا نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ﴾ (1)، أي ينزل من بلادها حيث يشاء، وقوله أيضا جلا وعلا: ﴿وَالَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَنُبَوِّئَنَّهُمْ مِنَ الْجَنَّةِ غُرَفًا﴾ (2)، أي لننزلهم من الجنة أعاليها وهو الفردوس.

كذلك قوله سبحانه وتعالى: ﴿وَإِذْ بَوَّأْنَا لِإِبْرَاهِيمَ مَكَانَ الْبَيْتِ أَنْ لَا تُشْرِكْ بِي شَيْئًا وَطَهِّرْ بَيْتِيَ لِلطَّائِفِينَ وَالْقَائِمِينَ وَالرُّكَّعِ السُّجُودِ﴾ (3)، أي أذكر وقت جعلنا مكان البيت مباحة عليه السلام أي مرجعا يرجع إليه للعمارة والعبادة.

نتبين من هذه الآيات القرآنية الكريمة أن أكثر معاني البيئة استخداما في القرآن الكريم هو معنى النزول بمنزل والإقامة بمكان، كما لم يختلف استعمال السنة النبوية الشريفة لفظ البيئة في هذا المعنى عنه في القرآن الكريم، حيث روى مسلم عن النبي الكريم صلى الله عليه وسلم أنه قال: "إِنَّ كَذِبًا عَلَيَّ لَيْسَ كَذِبٌ عَلَيَّ أَحَدٍ، فَمَنْ كَذَبَ عَلَيَّ مُنْعَمًا فَلْيَبْتَوِّأْ مَقْعَدَهُ مِنَ النَّارِ" (4)، بمعنى أن من يكذب على رسول الله أو يقوله ما لم يقل عامدا متعمدا سيكون له منزلا ومقاما في نار جهنم -والعياذ بالله -

أما البيئة في اللغة الفرنسية "Environnement"، فقد استعملت حسب معجم لاروس للدلالة على مجموعة العناصر الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية سواء كانت طبيعية أو اصطناعية التي يعيش فيها الإنسان والحيوان والنبات أو كائنات حية أخرى (5). وحسب المعجم الجغرافي الفرنسي، فإن لكلمة البيئة مصطلحان متداخلان: (1)

(1) سورة يوسف، الآية 56، برواية ورش.

(2) سورة العنكبوت، الآية 58 برواية ورش.

(3) سورة الحج، الآية 26، برواية ورش.

(4) حديث شريف، رواه الإمام البخاري.

(5) L'ensemble des éléments physique-chimique au biologiques naturels au artificiels qui entourent un être humains, un animal au un végétale au un espace

الأول: (Environnement) وتعني مجموعة الظروف أو المؤثرات الخارجية التي لها تأثير في حياة الكائنات بما فيها الإنسان.

الثاني: (Ecologie) (الإيكولوجيا) ويعرف علم البيئة بأنها "الوسط أو المجال المكاني الذي يعيش الإنسان بما يضم من مظاهر طبيعية وبشرية يتأثر بها ويؤثر فيها".

وفي اللغة الانجليزية، تستخدم كلمة Environnement وهي مرادفة للكلمة الفرنسية، للدلالة على الظروف والمؤثرات المحيطة التي تؤثر على نمو وتنمية الكائنات الحية أو الشروط التي تعيشها، مثلا في العمل والبيت، أو الظروف الطبيعية مثل الماء، الهواء والأرض⁽²⁾.

تأسيسا على ما سبق تفصيله يتضح لنا أن اللغة العربية موثقة بالقرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة، قد برهنت أن كلمة البيئة أصلها عربية وليست كما يعتقد البعض تعريبا لاسمها المتداول في الغرب "Environnement" وقد أكد هذا علماء العرب والمسلمين، وخاصة العلامة عبد الرحمان بن خلدون الذي تكلم كثيرا عن البيئة بشكل عام وعن البيئة العمرانية بشكل خاص. إذ حدد مفهومها وعلاقتها بالعمران، وذلك أن العمران الحقيقي يبدأ من فكر الانسان وتنمية وعيه بقيم الحقوق والواجبات العمرانية، ولو فقدت هذه الأحكام والمبادئ لأصبحت مهمة العمران من مفاصد الأرض (البيئة) وجلب الظلم وانتهاك حقوق الأفراد، وأكد أيضا أن الحضارة هي مفسدة العمران⁽³⁾.

(1) رفعت رشوان، الإرهاب البيئي في قانون العقوبات، دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص17

(2) سايح تركية، حماية البيئة في التشريع الجزائري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية (مصر)، 2014، ص17.

(3) محمود حميدان قديد، رشيد عباس الجزراوي، التخطيط الحضري، ط1، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان (الأردن) 2015، ص13.

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للبيئة

إختلف الباحثون والمختصون في وضع تعريف محدد لاصطلاح البيئة ومرد ذلك هو تباين مدلولها تبعاً لنمط العلاقة التي تربط الإنسان بهذا المصطلح، وعليه فقد تعددت التعاريف بشأن ذلك.

فهو الوسط أو المجال المكاني الذي يعيش فيه الإنسان مؤثراً أو متأثراً وهذا الوسط قد يتسع ليشمل منطقة كبيرة جداً، وقد يضيق ليتكون من منطقة صغيرة جداً، قد لا تتعدى رقعة البيت الذي يسكن فيه⁽¹⁾، أما المختصون في علوم الطبيعة والحياة، فقد عرفوها بأنها مجموعة العوامل البيولوجية والكيميائية والطبيعية والجغرافية والمناخية المحيطة بالإنسان والمحيطات بالمساحات التي يقطنها والتي تحدد نشاط الإنسان واتجاهاته وتؤثر في سلوكه ونظام حياته⁽²⁾.

وغير بعيد عن هذا المعنى، عرفها البعض على أنها، كل ما يحيط بالإنسان والحيوان والنبات من مظاهر وعوامل تؤثر في نشأته وتطوره ومختلف مظاهر حياته، وهي بمدلولها الواسع ترتبط بحياة البشر في كل زمان ومكان، وخصوصاً ما يؤثر في هذه الحياة من سلبيات أهمها الأخطار الصحية الناتجة عن التلوث بمختلف أشكاله ودرجاته في الهواء، الماء، البحار، التربة والغذاء وفي كل مناطق التجمعات البشرية بمختلف نشاطاتها الزراعية الرعوية، التعدينية، الصناعية والعمرانية وغيرها⁽³⁾.

مما سبق بيانه يتضح جلياً، وجود تناغم كبير بين المعنى اللغوي والمعنى الاصطلاحي لكلمة البيئة إذ اعتبرت هذه الأخيرة في جل التعاريف المذكورة سابقاً، مكان

(1) راتب سلامة السعود، الإنسان والبيئة، دراسة في التربية البيئية، ط6، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص21.

(2) سايح تركية، المرجع السابق، ص19.

(3) فتحي دردار، البيئة في مواجهة التلوث، دار الأمل للنشر، الجزائر، 2003، ص15.

إقامة الإنسان ومعيشتة، وبالتالي فالبيت بيئة والحي بيئة والمدينة بيئة... وهكذا وصولاً إلى البيئة الأم وهي كوكب الأرض.

فالبيئة إذن هي مجموعة العناصر الطبيعية الحية وغير الحية⁽¹⁾ ومجموعة العوامل الوضعية أو الاصطلاحية التي تتضمن كل ما قام به الإنسان من منشآت بمختلف أشكالها (صناعية، تجارية، حرفية عمرانية... وغيرها) تشترك فيما بينها في هدف واحد هو سد الاحتياجات الضرورية والمتجددة للكائن الحي.

الفرع الثالث: التعريف القانوني للبيئة

عامة ينظر إلى البيئة باعتبارها قيمة من قيم المجتمع يسعى القانون إلى حمايتها، ومع هذا انقسمت التعريفات القانونية بشأن تحديد مفهوم هذا المصطلح إلى اتجاهين، أحدهما يأخذ بالمفهوم الضيق الذي يقر بالعناصر الطبيعية فقط، والاتجاه الثاني يأخذ بالمفهوم الواسع الذي يضيف للعناصر الطبيعية، العناصر الإنسانية والحضارية، ذلك ما جعل من الصعوبة بمكان إعطاء تعريف موحد للبيئة أو العناصر المكونة لها، ولمعرفة إشكالية المفهوم القانوني لهذا المصطلح، يقتضي منا الأمر التطرق إلى البيئة في الاتفاقيات الدولية (أولاً) ثم البيئة في التشريعات المقارنة (ثانياً):

أولاً: البيئة في الاتفاقيات الدولية:

على الرغم من اختلاف وجهتي النظر بين الدول الصناعية والدول النامية فيما يتعلق بأسلوب التعامل مع البيئة، إلا أن مؤتمر ستوكهولم للبيئة المنعقد عام 1972 تحت مظلة الأمم المتحدة، قد أعطى معنى واسع وشامل للبيئة، بحيث أصبحت تدل على أنها

(1) المقصود بالعوامل الحية جميع الكائنات الحية الموجودة في الأوساط البيئية المختلفة أما العوامل غير الحية فيقصد بها الماء، الهواء، التربة، الشمس، الحرارة وغيرها.

في هذا أنظر: حميدة جميلة، النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه دار الخلدونية، للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص25.

أكثر من مجرد عناصر طبيعية (ماء، هواء، تربة، معادن، مصادر الطاقة، النباتات والحيوانات) بل هي رصيد الموارد المادية والاجتماعية المتاحة في وقت ما وفي مكان ما لإشباع حاجات الإنسان وتطلعاته.⁽¹⁾

إن البيئة ليست مجرد موارد يتجه إليها الإنسان ليستمد منها مقومات حياته، وإنما تشمل أيضا علاقة الإنسان التي تنظمها المؤسسات الاجتماعية والعادات والأخلاق والقيم والأديان. ذلك أن الإنسان قد يسكن بيئة قاحلة أو جرداء، ومن ثم فإن حصر تعريف ستوكهولم للبيئة في الموارد المادية المتاحة تعريف ناقص.

ثانيا: البيئة في التشريعات المقارنة:

لم تعط التشريعات المقارنة هي الأخرى تعريفا متطابقا ومتماثلا للبيئة، ولعل السبب في ذلك هو اختلاف الحقل القانوني الذي يشرع من أجله القانون (مدني، تجاري، جنائي...)، نضيف إلى ذلك انقسام رجال القانون بشأن ذلك إلى اتجاهين، الاتجاه الواسع والضيق - كما سبق الإشارة إليه-

وعليه من المفيد التطرق إلى تعريف البيئة في كل من التشريع الفرنسي، المصري ثم التشريع الجزائري.

I- البيئة في التشريع الفرنسي: لقد سار المشرع الفرنسي في الاتجاه الضيق عند تعريفه للبيئة، حيث اكتفى في ذلك بطرح أمثلة لبعض عناصر البيئة معتبرا إياها تراثا مشتركا للأمة⁽²⁾، مما يعني استبعاد المشرع الفرنسي للعناصر الناتجة عن تدخل الإنسان في تكوين البيئة، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من القانون المؤرخ في 10/07/1976

(1) رشيد الحمد ومحمد صباريني، " البيئة ومشكلاتها "، مجلة عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والأدب، الكويت العدد 22، أكتوبر، 1979، ص 24.

(2) رفعت رشوان، المرجع السابق، ص 24.

المتعلق بحماية الطبيعة بأنها: "مجموعة من العناصر التي تتمثل في الطبيعة، الفصائل الحويوية والنباتية، الهواء، الأرض الثورة المنجمية والمظاهر الطبيعية المختلفة".

II- البيئة في التشريع المصري: إن الاتجاه الموسع يعترف بالبيئة الطبيعية والبيئة

المشييدة (الاصطناعية) عند تحديده لمعنى البيئة، وهو المعنى الذي سار عليه القانون المصري الصادر بشأن البيئة رقم 04 لسنة 1994 المعدل، إذ نص في المادة الأولى فقرة واحدة منه بأن البيئة هي: "المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط بها من هواء وماء وتربة وما يقيمه الإنسان من منشآت".⁽¹⁾

يبدو أن التشريع المصري في تعريفه للبيئة أكثر اتساعا من المشرع الفرنسي، إذ أضاف العناصر التي يتدخل الإنسان في إيجادها، ومع ذلك فإن هذا التعريف لا يعد من قبيل التعاريف الجامعة المانعة، بل مجرد ترديد لعناصر البيئة على سبيل المثال وليس الحصر، حسب قول الدكتور رفعت رشوان.⁽²⁾

III- البيئة في التشريع الجزائري: تنص المادة الرابعة فقرة 07 من القانون رقم

10.03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أن "البيئة تتضمن الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية"⁽³⁾.

(1) عبد الفتاح مراد، شرح تشريعات البيئة، الهيئة القومية العامة لدار الكتب والوثائق المصرية، مصر، د س ن،

ص13

أنظر أيضا: علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، ط1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص6.

(2) رفعت رشوان، المرجع السابق، ص ص 21 - 22.

(3) القانون رقم 03 - 10 المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد

43، لسنة 2003

الملاحظ من خلال هذا التعريف أن المشرع الجزائري قد سار على نهج المشرع الفرنسي عند تعريفه للبيئة، حيث قام بحصر مدلول البيئة موضوع الحماية القانونية في العناصر الطبيعية سواء الحيوية أو غير الحيوية دون ذكر للعناصر الناتجة عن تدخل الإنسان، وهو بذلك إنحاد عن ما يتوخاه في نصوص قانونية أخرى ذات صلة بالبيئة، لاسيما الأحكام المنظمة لمجال العمران ضمن قانون رقم 29/90⁽¹⁾ المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04⁽²⁾، المتعلق بالتهيئة والتعمير والذي يهدف من خلاله إلى تنظيم العمليات العمرانية (رخصة البناء، رخصة التجزئة، رخصة الهدم، وشهادة التقسيم..... وغيرها) لغرض حماية العقار والبيئة ككل على اعتبار أن هناك علاقة بين الاثنين (سنتولى دراستها لاحقا)، وكذا القانون رقم 04.98⁽³⁾ المتعلق بحماية التراث الثقافي المادي وغير المادي لنشاط الإنسان.

إذن وبالنظر إلى التعريفين القانونيين للبيئة (المصري والجزائري). نجد أنهما متقاربان من حيث المحتوى، إلا أنه من حيث الصياغة والدقة فإن تعريف البيئة في القانون المصري جاء بشكل واضح ودقيق - بغض النظر عن النقد الموجه إليه - هذا ويقوم التعريفان على شقين هما: الأول: يتمثل في البيئة الطبيعية المتكونة من الماء وهواء وتراب وما تحتها من مصادر الطاقة والمعادن بالإضافة إلى الكائنات الحية بجميع أنواعها، الثاني: هي البيئة المستخدمة التي يشيدها الإنسان والنظم الاجتماعية الموروثة عن الأجيال السابقة.

(1) القانون رقم 29/90 المؤرخ في 21/02/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، لسنة 1990.

(2) القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14/08/2004، يعدل ويتم القانون رقم 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد، 51 لسنة 2004

(3) القانون رقم 04/98، مؤرخ في 17/06/1998، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر عدد 44، لسنة 1998.

المطلب الثاني: عناصر البيئة محل الحماية القانونية

لقد اتجهت غالبية دول العالم إلى تأكيد مفهوم البيئة كقيمة في قوانينها بل وفي بعض الدساتير⁽¹⁾ وفي الإعلانات الدولية بصورة جعلتها حقا من حقوق الإنسان، وأكدت بعض القوانين أن حماية البيئة واجبا من واجبات الدولة ومع هذا لم تحدد الغالبية العظمى من التشريعات المعنى القانوني الدقيق للبيئة، وذلك لانتهاجها المفهوم الواسع والشامل لها، والذي أكدته مؤتمر ستوكهولم لسنة 1972 بأنها: "كل شيء يحيط بالإنسان". كما أن القوانين الخاصة بالبيئة وحتى النصوص الواردة في القوانين الجنائية في أغلب الدول لم تتضمن تحديدا كافيا لعناصر البيئة، بل اختلف الرأي بشأنها، فهل يقصد بها العناصر الطبيعية (الماء، الهواء، التربة والأنظمة الغابية)؟ أم يقصد بها الوسط الذي تدخل الإنسان في إيجاده تلبية لاحتياجاته الضرورية؟ ذلك ما سنتولى دراسته بإيجاز من خلال التعرض إلى العناصر الطبيعية للبيئة (الفرع الأول) والعناصر الاصطناعية لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العناصر الطبيعية للبيئة

يقصد بالعناصر الطبيعية كل ما يحيط بالإنسان من عناصر أو معطيات حية أو غير حية وليس للإنسان أي دخل في وجودها، فهي متاحة للإنسان يحصل منها على مقومات حياته وتتمثل هذه العناصر في الهواء (أولا) ثم الماء (ثانيا) وأخيرا التربة (ثالثا).

أولا: الهواء: هو عنصر الحياة الأول والأساسي وأثمن موارد البيئة الطبيعية رغم توفره بشكل دائم، إذ لا يستطيع أن يستغني عنه أي كائن حي، وقد تعارف العلماء على تسميته بالغلاف الجوي المحيط بالأرض وتقسيمه إلى أربع طبقات، وأهمها طبقة

(1) تنص المادة 68 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستوري الجزائري، ج ر عدد 14 لسنة 2016 على: "للمواطن الحق في بيئة سليمة، تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة ويحد القانون واجبات للأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة".

التروبوسفير لأنها تضم أهم الغازات اللازمة للحياة مثل الأكسجين، النتروجين و ثاني أكسيد الكربون، وهي المكونات الأساسية لخليط الهواء، وفيها تحدث معظم الظواهر والتغيرات الجوية المعروفة من ضباب وسحب وأمطار... الخ. (1)

وبالتالي فأي تغير يطرأ على مكونات هذه الطبقة يؤدي إلى اختلال في التوازن البيئي على هذا المستوى.

ثانيا: الماء: يعتبر الماء عنصر كيميائي ينتج عن تفاعل الأكسجين مع ثاني أكسيد الكربون، وهو بذلك يتميز بخصائص كيميائية وفيزيائية وحيوية تجعل من مقوماته حياة الإنسان وسائر الكائنات الحية.

يغطي عنصر الماء أكثر من 70% من مساحة سطح الكرة الأرضية، لذلك أطلق علماء الطبيعة والحياة على هذه الأخيرة " كوكب الأرض" (2) ، ومن ثم فلا يمكن أن نتصور الحياة بدون ماء، إذ أنه أكثر الموارد استعمالا في الاستخدامات الحياتية للإنسان بصورة مباشرة.

وإن كان الماء موردا متجددا (3)، إلا أنه يمكن الإسراف في استعماله، لذا أولت التشريعات اهتماما كبيرا لهذا العنصر من أجل المحافظة عليه وحمايته من التلوث.

ثالثا: التربة: هي طبقة سطحية من القشرة الأرضية، تكونت مع الزمن بفعل مجموعة من القوى والعوامل التي عملت ولا زالت تعمل على تفنيت الصخور التي هي الأصل في إنشاء التربة. (1)

(1) راتب سلامة السعد، المرجع السابق، ص 30 - 31.

(2) عادل أحمد الجرار، البيئة والموارد الطبيعية، مركز غنيم، عمان (الأردن)، 1992، ص 39.

(3) تكون الموارد متجددة باستمرار كالغابات والتربة والكائنات الحية إذا تعامل معها الإنسان بشكل رشيد، وبالمقابل توجد موارد غير متجددة وهي موارد قابلة للنفاذ لأن معدل تجدها يقل عن معدل استهلاكها ، بمعنى أنها موارد مؤقتة كالفحم، المعادن والغاز الطبيعي والنفط، وفي هذا أنظر فتحي دردار، المرجع السابق ، ص 19.

تعد التربة من الموارد الطبيعية الهامة للبيئة التي تتجدد، وتعد أحد المتطلبات الأساسية للحياة، وهي أكثر حيوية من الماء والهواء لكونها أساس الدورة العضوية التي تجعل الحياة ممكنة⁽²⁾، ومع هذا فإن عنصر التربة يعد من العناصر البيئية الأكثر خضوعاً للضغوطات البشرية الناتجة عن المشاريع الصناعية والسكانية والمنشآت الهندسية المقامة على حساب الأراضي الزراعية والغابية ذات الجودة والإنتاجية، لا سيما وأن مساحة اليابسة لا تزيد عن الربع (1/4) من مساحة الأرض، منها 11 بالمائة (11%) فقط صالحة للزراعة⁽³⁾.

ولأهمية وجود هذا العنصر البيئي، أولى المشرعون في العالم اهتماماً كبيراً لحمايته، والمشرع الجزائري في مجال العمران واحد من هؤلاء المشرعون خاصة وأن حالات التعسف في استعمال الحق للقيام بمختلف الأنشطة العمرانية دون أدنى اعتبار للأضرار التي قد تمس بالبيئة والعقار على حد سواء.

الفرع الثاني: العناصر الاصطناعية للبيئة

هي تلك العناصر التي يتدخل الإنسان في إيجادها لتلبية حاجاته ومتطلباته الضرورية وحتى الكمالية، ومن أمثلتها: المنشآت، الطرقات والعمران وغيرها.

اذن تتشكل العناصر الاصطناعية من البنية الأساسية المادية التي يشيدها الإنسان ومن النظم الاجتماعية والمؤسسات التي أقامها، وعليه فإن البيئة الاصطناعية أو المشيدة تعد بيان واقعي صادق لطبيعة التفاعل بين الإنسان وبيئته⁽⁴⁾. هذه البيئة المشيدة وبحكم أن محورها الأساسي هو الإنسان الأناثي بطبعه وحبه للتملك، فهي ليست منظمة كما هو

(1) يونس أحمد أحمد يونس، البيئة والتشريعات البيئية، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2008، ص 28.

(2) إسماعيل نجم الدين زنكنة، المرجع السابق، ص 44.

(3) عادل الجرار، المرجع السابق، ص 39.

(4) حسونة عبد الغاني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق،

تخصص قانون الأعمال، جامعة بسكرة، 2013/2012، ص 17.

الحال بالنسبة للبيئة الطبيعية⁽¹⁾ أي تنظمها وتحفظ توازنها بشكل محكم ودقيق قوانين بيولوجية لذا ينبغي التعامل مع هذه البيئة بمكوناتها المتعددة والمتنوعة في ضوء هذه القوانين وبعقلانية وحكمة في الاستخدام وترشيد وضبط في الاستهلاك، هي الضمانات لتلبية حاجات الإنسان والإيفاء بمتطلباته عبر الأجيال المختلفة.

وفي الجزائر فإن التشريع الخاص لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁽²⁾، يشير على أنه ودون الإخلال بالأحكام المعمول بها والمتعلقة بال عمران، ومع مراعاة اعتبارات حماية البيئة، تصنف الغابات الصغيرة والحدائق العمومية والمساحات الترفيهية، وكل مساحة ذات منفعة جماعية تساهم في تحسين الإطار المعيشي.

والمقصود بالإطار المعيشي الوسط الذي صنعه الإنسان لنفسه بما فيه من استعمالات للأراضي الزراعية والتقيب على الثروات الطبيعية وإنشاء المناطق الصناعية، السياحية، التجارية، الخدماتية والعمران (السكنية) وغيرها والتي تساهم كلها في تحسين حياة الإنسان وتضمن صحته وراحته⁽³⁾.

ومن ثم يكون هذا الإطار محل للحماية القانونية، ومن مقتضيات هذه الحماية:

- توفير المساحات الخضراء والحدائق العمومية والأماكن الترفيهية⁽⁴⁾.

(1) معيفي كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري ، مذكرة الماجستير في القانون الإداري جامعة الحاج لخضر ، باتنة 2010، 2011 ، ص17.

(2) المادة 65 من القانون رقم 10/03.

(3) دايبخ سامية ، " نظام الرخص كوسيلة قانونية وقائية لحماية الوسط البيئي والعقار في ظل التشريع الجزائري " ، مجلة القانون والأعمال ، جامعة الحسن الثاني ، المغرب ، على الموقع الإلكتروني التالي:

www.droit entreprise.org le 01/06/2016 a 16h00.

(4) معيفي كمال ، المرجع السابق ، ص17.

- نظافة المجال الحضري وغير الحضري (المحيط الريفي) والحفاظ على الفضائل النباتية والإبقاء على التوازنات البيولوجية والمحافظة على الموارد الطبيعية، هي أعمال ذات منفعة وطنية. (1)

كذلك إخضاع العمران وجميع العمليات المتعلقة به للقوانين التي تضمن انسجامها وتناسقها مع المحيط، لأجل ذلك تدخل المشرع الجزائري من خلال مجموعة من القوانين أصدرها في هذا الشأن وفي مختلف المجالات وأهمها قانون التهيئة والعمران رقم 29/90، الذي أكد فيه على أن جميع المشاريع العقارية يجب أن تكون مطابقة لمخططات التعمير كأصل وللقواعد العامة للتهيئة والعمران كبديل، وهذا- كما ذكرنا - من أجل تحسين الإطار المعيشي الحضري ومن أجل حماية البيئة العمرانية والحفاظ على التوازن الإيكولوجي لاسيما في المواقع الطبيعية والأثرية ومحيطاتها المجاورة.

المطلب الثالث: علاقة البيئة ببعض المفاهيم

إن لمفاهيم البيئة كمجموعة عناصر طبيعية واصطناعية علاقة ببعض المصطلحات التي تقتضي منا الدراسة تحديد مفهومها ومن ثم تحديد نوع علاقة البيئة بها، وأهم هذه المفاهيم العمران أي (التعمير) الذي يعد معيارا من معايير الحضارة والتقدم، ورافدا من روافد التنمية الشاملة والمستدامة الذي يستتفد من الحكومات الشطر الأكبر من ميزانياتها واهتماماتها(الفرع الأول)، وكذا مفهوم التنمية المستدامة التي أصبحت اليوم محل اهتمام خاص سواء على الصعيد الدولي أو الداخلي، ذلك أن أغلب الأضرار البيئية ناتجة عن عدم مراعاة الرابطة بين كل من التنمية الاقتصادية والبيئة، هذا من جهة (الفرع الثاني) ومن جهة أخرى، فإن المساس بالبيئة قد يتخذ عدة صور يمثل التلوث أكثر الصور شيوعا (الفرع الثالث).

(1) المادة 08 من القانون رقم 03/83 المؤرخ في 1983/02/05 المتعلق بحماية البيئة ج ر عدد 06 لسنة 1983، والملغى بموجب القانون رقم 10/03.

الفرع الأول: علاقة البيئة بمفهوم التعمير

إن فهم التعمير كأسلوب لتدبير المدن وكأداة لبلوغ أهداف التخطيط الحضري ولاسيما فيما يتعلق بحماية العناصر البيئية وتحقيق تعمير مستدام، يقتضي منا تحديد مفهوم التعمير عبر (أولا) تحديد تعريف التعمير والتحديث بشيء من الإيجاز عن أهم أهدافه (ثانيا).

أولا: إشكالية تحديد تعريف التعمير:

التعمير هو في أساسه علم يقوم على تطبيق التوقع العملي بخصوص تحضير ورقابة كل ما يدخل في التنظيم المادي لمجتمع إنساني وما يحيط به، ومن خلال عدد من القواعد تتم صياغتها في شكل قوانين ذاتطابع عام تفرض على الإدارة والأفراد وجوب التقيد بها قصد تهيئة المجال وتنظيمه⁽¹⁾.

إن كلمة التعمير حديثة العهد، ينظر إليها كل باحث من زاوية وبحسب تخصصه مما شكل صعوبة في ايجاد تعريف دقيق لها، كما أنها تحيلنا إلى كلمة أخرى من نفس أسرتها هي: "ال عمران"، وال عمران لغة من البنيان: اسم ما يعمر به المكان ويحسن حاله من كثرة الأهالي ونجح الأعمال والتمدن⁽²⁾.

أما اصطلاحا: فهو متعدد المعاني نسبة إلى تفاوت مستويات تطور المجتمعات وإلى تباين واقعه.

فال عمران حسب الفقيه "لويس حاكينون" هو: "فن تهيئة المدن أو علم المدينة والتجمعات المخصصة أساسا للسكن والأنشطة الاجتماعية الأخرى"⁽³⁾، وفي نظر "جون

(1) عز العرب الحمومي ، "القضاء الإداري والتعمير" ، مجلة المعيار ، هيئة المحامين ، فاس (المغرب) ، العدد 40 ، ديسمبر 2008 ، ص 43

(2) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة ، دار القلم ، الرباط (المغرب) ، 2012 ، ص 39

(3) Louis Jacquinon , **Le droit de l'urbanisme** , Editions Eyrolles , Paris , 1975 , P1-2.

بول لكاز" هو: "ما يمكن القيام به من إجراءات قصد ملائمة أحسن للمدن و الفضاءات الإقليمية مع حاجيات و أفضليات الذين يسكنون أو يترددون على هذه الأماكن" (1)

في حين الفقيه" جان ماري أولي" يقول بأن التعمير هو: "مجموعة من الإجراءات التي تساعد على تطوير المجتمعات بشكل منسجم وعقلاني وإنساني". (2)

المتعمن في هذه التعاريف يرى بأنها تتشابه وتتفق على أن العمران هو واقع الاستقرار في المدينة، لكن أغلب الباحثين يرون أنها تصلح بالأساس للتجارب الغربية على اعتبار أن أصل كلمة العمران هو مصطلح (Urbanisme) (3) باللغة الفرنسية الذي استخدمته الدول اللاتينية معتمدة في ذلك على التخطيط والرؤية المستقبلية مما يعني أن مفهوم التعمير لدى هذه الدول، هو مفهوم وقائي أو توقعي على عكس مفهومه لدى دول العالم الثالث الذي يعني أنه، عملية علاجية أساسا ووقائية عرضيا (أي هو عملية تسوية) وهو ما ينطبق على الجزائر بدليل صدور القانون رقم 08/15 بتاريخ 2008/07/20 (4) والمتعلق قواعد مطابقة لبايات وإتمام إنجازها، والذي يهدف إلى تأسيس تدابير ردية في مجال عدم احترام آجال البناء وقواعد التعمير وكذا ترقية المظهر الجمالي للإطار المبني.

بهذا يمكن القول أن التعمير هو مجموعة من الإجراءات التقنية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية التي تهدف إلى جعل الإطار الجغرافي للحياة الاجتماعية أكثر

(1) الحاج شكرة، محاضرات في اعداد التراب الوطني والتعمير، ط1 ، دار القلم للطباعة ، الرباط (المغرب)، 2003 ص65.

(2) Jean Marie Auby, **droit administratif, biens et travaux**, précis dalloz, paris, 1973, p73.

(3) يرجع أصل المصطلح باللغة الفرنسية "Urbanisme" إلى المهندس المعماري " ألفونسو سردا" الذي استعمل المصطلح لأول مرة في كتابه النظرية العامة للتعمير سنة 1867 الذي قدم من خلاله تصور بخصيص تصميم جديد لمدينة برشلونة.

في هذا أنظر: عبد الفتاح الذهبي، "سياسة اعداد التراب الوطني بالمغرب في أفق الألفية الثالثة"، المجلة الغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 10، جانفي، فيفري 2000 ، ص13.

(4) القانون رقم 15/08 المؤرخ في 2008/07/20، المتعلق بقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها ، ج ر عدد 44،

ملاءمة لحاجيات الأفراد وهذا لن يتأتى إلا بتضافر كل الجهود والاعتماد على مواد البناء من نفس البيئة والاهتمام بالهندسة التقليدية التي قوامها الفراغات العمرانية المحافظة لخصوصيات المجال الحضري بعيدين بذلك عن المدن الغربية وعن ثقافة مجتمعنا.

وفي الجزائر فإن تنظيم المجال كإجراء وقائي هو موضوع قانون العمران رقم 29/90⁽¹⁾، الذي يهدف أساسا إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية⁽²⁾.

إن قانون العمران يهدف إلى الاستعمال الحسن للأراضي والفضاء الوطني وكذا تطبيق برامج مخطط التنمية الحضرية المستدامة، وهو ما يدل على النقاء قانون العمران بكثير من فروع القانون عامة وبالقانون البيئة خاصة.

ثانيا: أهداف التعمير:

إن التوسع العشوائي وإنشاء البناء الفوضوي إلى درجة أنه قد شكل ظاهرة شاملة في الجزائر، ترتب عنها تدهور إطار الحياة الحضرية والوسط البيئي، ذلك ما جعل من المهتمين والمتدخلين في ميدان التعمير، أن حددوا مجموعة من أهداف التعمير التي ينبغي استحضارها عند عمليات البناء أو إعادة البناء بعد الهدم أو تجزئة العقارات للبناء أهمها:

⁽¹⁾ يتميز قانون العمران الجزائري بمجموعة من الخصائص ، فهو مزيج من الأحكام القانونية العامة كونه ينظم مجال تدخل الهيئات الإدارية العامة في مجال العمران والأحكام القانونية الخاصة كونه ينظم ويتناول مسائل متعلقة بالملكية الخاصة كالبناء الفردي والاستثمار وعلى هذا الأساس فمنازعات التعمير تنتزع بين القضاء العادي (المدني ، الجنائي) والقضاء الإداري ، فيما يخص جانب توزيع منازعات العمران أنظر إلى :

Drobenk bernord, **droit de l'urbanisme**, édition, jualino, paris, 2005, p12.

⁽²⁾ المادة الأولى من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

I- الأهداف الصحية والبيئية للتعيمير: إن التعيمير لا يجب أن يكون على حساب البيئة، خاصة وأن الجزائر بلد فلاحي، أكثر في جزئه الشمالي⁽¹⁾، إضافة إلى امتلاكه للكثير من الفضاءات السياحية، لأجل ذلك ينبغي أن تراعى في كل المخططات المتعلقة بالتعمير هذا الجانب، لاسيما استحضار البعد البيئي وعدم المساس بها.

II- الأهداف الاجتماعية للتعيمير: إن تحقيق التوازن في النظام الاجتماعي يعني تحقيق التوازن البيئي لأن البيئة الاجتماعية هي عنصر من عناصر البيئة ككل، لذا يجب القضاء على التفرقة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، فيما يخص توزيع الخيرات والأنشطة بين الجهات، وداخل كل جهة على حدة⁽²⁾، ومن ثم تتمحي معالم التمييز بين جزائر نافعة ومنفعة وجزائر غير نافعة ولا منتفعة.

III- الأهداف الأمنية للتعيمير: لقد استطاع "هوسمان"⁽³⁾ أن يحدد البعد الأمني والنظام العام، واعتبر المدينة عبارة عن نسق شمولي أو إطار عام تلعب فيه شبكات الطرق والمواصلات والماء للشرب دورا أمنيا، ونجد المشرع الجزائري قد اهتم بمدلولات النظام العام من أمن وسلامة وصحة وراحة وجمالية من خلال أدوات التخطيط المحلية كأصل⁴ والقواعد العامة للتهيئة والتعمير كبديل⁽¹⁾ (أي عند غياب الأصل) ليؤكد العلاقة التكاملية والوطيدة التي تربط البيئة بمفهوم التعيمير.

(1) تعتبر الأراضي الزراعية في الجزائر من العناصر الطبيعية النادرة ومساحتها محدودة ، إذ قدرت في سنة 1992 بحوالي 7,5 مليون هكتار أي بنسبة 3 بالمائة تقريبا من المساحة الإجمالية وتقع أغلبها في شمال البلاد نجد السهول الساحلية والسهول والأحواض الداخلية التلية، في هذا أنظر إلى: التيجاني بشير، "توطن المناطق الصناعية"، مجلة المدنية العربية، منظمة المدن العربية، الكويت العدد37، 2003، ص58-63.

(2) عنون نور الدين ، " واقع العقار الحضري وآفاق التنمية العمرانية" ، دراسة نموذج مدينة باتنة" ، مجلة معهد تسيير التقنيات الحضرية (G.T.U)، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي ، العدد2 ، نوفمبر 2010 ، ص85.

(3) جورج هوسمان رجل إداري فرنسي، مولود بباريس. في هذا أنظر إلى:

Robert sary, **droit de l'urbanisme**, édition themis, paris, 1991, p20.

(4) المادة 10 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير .

الفرع الثاني: علاقة البيئة بمفهوم التنمية المستدامة

كانت البيئة في الجزائر قبل الألفية الثانية تفتقد لإستراتيجية وطنية شاملة كفيلة بتسيير الموارد الطبيعية والمحافظة عليها من التلوث والإسراف والتدهور، إلا أن التطورات الحاصلة على المستويين الداخلي والخارجي كانت كفيلة بأن تدفع المشرع الجزائري بإصدار القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ذلك ما يعني أن هناك علاقة بين البيئة ومفهوم التنمية المستدامة. ولمعرفتها يقتضي منا الأمر تحديد مفهوم التنمية المستدامة عبر (أولا) تحديد تعريف التنمية المستدامة، ثم بيان الأبعاد التي ترمي إلى تحقيقها (ثانيا).

أولا: إشكالية تحديد تعريف التنمية المستدامة:

لقد صيغ لأول مرة مفهوم التنمية المستدامة من قبل لجنة "برونتلاند" في النصف الثاني من ثمانينات القرن العشرين على أن: "التنمية التي تلبي احتياجات الجيل الحاضر دون التصفية أو الإضرار بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها (2).

كما قضى المبدأ الثالث من إعلان "ريو" حول البيئة والتنمية بوجوب أعمال الحق في التنمية على نحو يكفل الوفاء بشكل منصف بالاحتياجات الإنمائية والبيئية للأجيال الحالية والقادمة (3).

وبناء على هذا المفهوم الأكثر شيوعا للتنمية يمكن القول أن التنمية المستدامة تقتضي إدخال الاعتبارات البيئية ومراعاتها في كافة السياسات، وكذا عند وضع وتنفيذ

(1) المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في 28/05/1991 ، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر عدد 26 لسنة 1991.

(2) تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية سنة 1987 ، في هذا أنظر إلى الموقع :

<http://worldinbalance.net/intagreements/1989-brund.php>, le 03/11/2016 a 10h00

(3) العناني إبراهيم محمد ، "البيئة والتنمية" ، الأبعاد القانونية الدولية"، المجلة السياسية الدولية، العدد 110 ، 1992

خطط التنمية، ومع هذا فقد وصل الخلاف إلى ذروته حول مدلول التنمية المستدامة، تبعا للزاوية التي يتم النظر منها إليه، فالإشكالية إذن هي تعدد وتنوع التعريفات وليس غيابها.

فأنصار حماية البيئة لهم نظرتهم وفهمهم الخاص لهذا المصطلح، حيث يضعون في المقام الأول ويشددون عليه، حماية البيئة، وضرورة الترشيد في استغلال الموارد الطبيعية والبحث عن بدائل صديقة للبيئة في كامل أطوار العملية التنموية، حتى وإن اقتضى الأمر تعطيل عجلة التنمية الاقتصادية⁽¹⁾.

أما الاقتصاديون، فلهم مفهوم مغاير للتنمية المستدامة، إذ يهتمون بتحقيق أعلى معدلات الإنتاج باعتبار أن ذلك هو المقياس الحقيقي للتنمية، ومن بين القائلين لهذا الطرح نجد: "فوشو" و "توبل" اللذان يعتبران أن التنمية المستدامة هي: "تلك التنمية التي تتطور فيها الأنظمة الاقتصادية بدعم العوامل الإيكولوجية والعناصر الطبيعية على تحديد هويتها وقابليتها للتكيف"⁽²⁾. بمعنى أن الاقتصاديون يؤكدون استحالة تحقيق التنمية المستدامة بالمفهوم الذي يقرره البيئيون، ومفاده أن أي استغلال للموارد غير المتجددة يعني إنقاص لحق الأجيال القادمة فيها.

في حين رجال السياسة وصناع القرار يستخدمون مصطلح التنمية الشاملة غالبا للدلالة على ضرورة أخذ كافة الاعتبارات الاجتماعية للتوفيق بين النظرة الاقتصادية والبيئية والاجتماعية للتنمية⁽³⁾.

الواضح أن كافة المتطلبات التي ينطوي عليها مبدأ التنمية المستدامة تتعلق بالدرجة الأولى بما يكفي وصفه بالإدارة البيئية الرشيدة، وبالتالي فهي موجهة للسياسة وصناع القرار في الدولة لتبني النهج المستدام في كل المجالات.

(1) حسونة عبد الغاني، المرجع السابق ، ص24

(2) Fauchaux Sylvie et Noel Jean François , **Les menaces , globales sur l'environnement** , Edition la Découverte ,Paris , 1990 ,P 106

(3) Sachs Ignacy, **Stratégie de l'écodéveloppement**, Edition ouvriers, Paris, 1980, P35.

وعلى الصعيد التشريعي، فإن المشرع الجزائري قد أبرز بشكل واضح مفهوم التنمية المستدامة، إذ نص في المادة الرابعة من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أن: " مفهوم التنمية المستدامة يعني التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجيات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية". وهو نفس المدلول الذي قصده في المادة الثالثة من القانون رقم 01/03 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة⁽¹⁾، حيث نصت على أن التنمية المستدامة هي: " نمط تنمية تضمن فيه الخيارات وفرص التنمية التي تحافظ على البيئة والموارد الطبيعية والتراث الثقافي للأجيال القادمة ".

وأخيرا، أيا كان الخلاف الدائر حول تعريف التنمية المستدامة، فإن القاسم المشترك بين هذه التعريفات التي سبق بيانها هو أن تحقيق التنمية المستدامة يقتضي بالضرورة ألا تتجاهل الضغوط البيئية وألا تؤدي إلى تدهور واستنزاف الموارد الطبيعية، وبالضرورة استحضار ومراعاة الأبعاد التالية:

ثانيا: أبعاد التنمية المستدامة:

بناء على تعريفات التنمية المستدامة التي سبق ذكرها، فإنها تسعى إلى تحقيق ثلاث أبعاد أساسية هي:

I - البعد الاقتصادي للتنمية المستدامة: إن الهدف من البعد الاقتصادي هو استخلاص الحد الأقصى من الرفاهية من مختلف الأنشطة الاقتصادية على المحافظة على رصيد الأصول الاقتصادية والإيكولوجية والاجتماعية والثقافية أو زيادته على المدى

⁽¹⁾ القانون رقم 01/03 مؤرخ في 17/02/2003 يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة ، ج ر عدد 11 ، لسنة 2003.

الطويل لضمان استدامة الدخل والعدالة فيما بين الأجيال⁽¹⁾، لأجل ذلك لا بد من ترشيد استخدام الموارد الطبيعية غير المتجددة والاعتماد على الموارد المتجددة، وكذا التحول من استخدام مواد الخام إلى مواد مستعملة.⁽²⁾

II- البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة: تعبر التنمية المستدامة فلسفة برؤية جديدة

للبحث عن بناءات اجتماعية ونشاطات اقتصادية وأنماط إنتاجية واستهلاكية تتماشى مع المعطيات التي يفرضها العصر الراهن، وآليات من شأنها خلق الانسجام البيئي بين الإنسان والطبيعة والغاية منها تمكين الجيل الحالي وتحسين ظروف معيشته مع ضمان الحق في حياة ملائمة للأجيال القادمة⁽³⁾.

وفق هذا البعد تعتمد التنمية المستدامة بشكل كبير على مشاركة جميع أفراد المجتمع، كون الإنسان محورها وجوهرها، وعليه فإن التنمية المستدامة هي تنمية الناس من أجل الناس وبواسطة الناس⁽⁴⁾ وذلك من خلال موازنة وضبط النشاطات الحالية وابتكار أخرى جديدة، تفتح لها آفاق وتطلعات مستقبلية وتستشرف بأنماط حديثة وذكية تسمح باستعمالها ودمجها في البيئة القائمة لخلق تنمية عادلة وشاملة اجتماعيا ومنسجمة بيئيا، ممكنة اقتصاديا، مقبولة ثقافيا وقابلة للتنفيذ سياسيا⁽⁵⁾.

III- البعد البيئي الأساسي للتنمية المستدامة: عرف المهتمون شؤون البيئة منذ

أوائل السبعينات شعارات مثل: "تنمية بلا تدمير"، وتنمية إيكولوجية تشير إلى ضرورة

(1) قايدي سامية، التنمية المستدامة، التوفيق بين التنمية والبيئة، مذكرة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2001/2002، ص40.

(2) دوجلاس موسشيت، مبادئ التنمية المستدامة، ط1، الدار الدولية للاستشارات الثقافية، القاهرة، 2000، ص26.

(3) بو يحيوي صبرينة، "المعالم الأساسية لمجتمع المعرفة في ظل التنمية المستدامة"، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة العدد11، سبتمبر 2014، ص540.

(4) حسونة عبد الغاني، المرجع السابق، ص63.

(5) بو يحيوي صبرينة، المرجع السابق، ص540.

تحقيق الوئام والتوافق بين متطلبات مشروعات التنمية ومقتضيات حماية البيئة⁽¹⁾ ، فكان من الضروري الأخذ بعين الاعتبار عند إقامة مشروعات تنمية عدم الاعتماد أو التفريط والإسراف في المحيط الحيوي للإنسان، المتمثل في البيئة المحيطة به.

تتطلب التنمية المستدامة بأن تكون الموارد والخدمات، أو المنافع البيئية المستعملة مستغلة بصفة لا تقلل من قدرات الوسط الطبيعي ولا تضعف من مدى مساهمة هذه الموارد في رفاهية الإنسان⁽²⁾ ، فإذا ما أريد مثلا لنشاط الإنسان أن يحقق هدف التنمية المستدامة، وهو الوفاء بطلبات الحاضر دون المساس بحقوق الأجيال القادمة وقدرتها على توفير احتياجاتها فعليه الالتزام بشروط هي⁽³⁾:

- ترشيد استخدام الموارد غير المتجددة ذلك أن رصيد هذا العنصر محدود وأحيانا غير معروف وحسن استخدامه واجب.

- عدم تجاوز قدرة الموارد المتجددة (نباتية أو حيوانية، أرضية أو مائية) على تجديد نفسها، حتى لا تتدنر ومثال ذلك الرعي والصيد الجائرين.

- عدم تجاوز قدرة النظام البيئي على استيعاب المخلفات التي ترمى فيه حتى لا يتلوث تلوثا يضر بالإنسان والحيوان على حد سواء.

وبناء على هذا، يتعين على الجميع مراعاة الحدود البيئية عند أي نشاط يستهدف التنمية المتواصلة أو المستدامة، فأبي تجاوز للاعتبارات الثلاثة - السالف ذكرها - فإنه

(1) طارق ابراهيم الدسوقي عطية، النظام القانوني لحماية البيئة في ضوء التشريعات العربية والمقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية (مصر)، 2014 ، ص147.

(2) قايد سامية ، المرجع السابق ، ص43.

(3) ناصر مراد، "التنمية المستدامة وتحدياتها في الجزائر"، مجلة بحوث اقتصادية عربية ، مركز دراسات الوحدة

العربية ، 2009 ، عدد6 ،

يؤدي بالضرورة إلى تدهور النظام البيئي ومن ثم وجب وضع الحدود أمام الاستهلاك والنمو السكاني والتلوث وأنماط الإنتاج البيئية واستسراف المياه وقطع الأشجار وانجراف التربة⁽¹⁾.

- الاهتمام بالموارد البشرية وتنميتها لأنها أعلى ما تملكه الأمة، إذ يعد الإنسان الثروة الاقتصادية الأولى لكل مجتمع وأساس تقدمه الاقتصادي والاجتماعي والبيئي⁽²⁾، وهو ما نعبر عنه بالمعادلة التالية: تنمية الإنسان يكافئ منطقياً تنمية وحماية البيئة، وبذلك فإن علاقة البيئة بمفهوم التنمية المستدامة هي علاقة احتواء، أي الكل يحتوي الجزء.

الفرع الثالث: علاقة البيئة بمفهوم التلوث

يقصد بالتلوث في اللغة العربية التلطيخ، فيقال: "لوث ثيابه بالطين أي لطحها"⁽³⁾، كما يقصد بالتلوث خلط الشيء بما هو خارج عنه، فيقال: "لوث الشيء بالشيء"⁽⁴⁾.

أما اصطلاحاً - رغم ما أثاره من صعوبة في إيجاد تعريف موحد ومتفق عليه بسبب التعدد والتنوع في الملوثات - فيقصد به: "كل ما يؤثر في جميع عناصر البيئة بما فيها من نبات وحيوان وإنسان، وكذلك كل ما يؤثر في تركيب العناصر الطبيعية غير الحية مثل الهواء والتربة والبحار.... وغيرها"⁽⁵⁾.

(1) ناصر مراد، المرجع السابق، ص108

(2) أحمد سامر الدعبوسي، التنمية والسكان، ط1، مكتبة المجتمع العربي للنشر (الأردن)، 2007، ص09.

(3) ابن منظور، لسان العرب، ط1، دار صادر، بيروت، (لبنان)، بدون سنة النشر، ص408 وما بعدها.

(4) ابن المنظور، نفس المصدر، ص408 وما بعدها.

(5) فتحي دردار، المرجع السابق، ص99.

هذا ويعرفه الآخرون بأنه: " كل تغير كمي أو كفي في مكونات البيئة المحلية وغير الحية ولا تقدر الأنظمة البيئية على استيعابه دون أن يختل توازنها " (1)، أما أرنأووط فيعرفه بأنه: "الحالة القائمة في البيئة الناتجة عن التغيرات المستحدثة فيها والتي تسبب للإنسان الإزعاج أو الأضرار أو الأمراض أو الوفاة بطريقة مباشرة أو عن طريق الإخلال بالأنظمة البيئية" (2). الملاحظ في هذه التعاريف أن أغلبها تشير إلى التغيرات المحدثة والمؤدية للأضرار بالبيئة الإنسانية والحيوانية والنباتية واستنزاف الكائنات الحية الموجودة فوق سطح الأرض.

نخلص القول بالاستناد إلى مفهوم البيئة ومختلف العناصر المكونة لها - السالف بيانها - نستنتج أنه كما يوجد للبيئة جانب ايجابي يتمثل في الشقين: البيئة الطبيعية والبيئة المشيدة، يوجد بها أيضا جانب سلبي وهو الأضرار التي تصيبها بسبب ممارسة الأنشطة المختلفة (زراعة، صناعة، عمران...الخ)، وأهم هذه الأضرار التلوث البيئي والضوء والنفايات والروائح الكريهة والتشوه في المظهر الجمالي للبيئة الحضرية بسبب التعمير العشوائي، تلك هي العلاقة المتكاملة التي أردت توضيحها من خلال هذا الطرح بين البيئة ومفهوم التلوث.

(1) رائف محمد لبيب، المرجع السابق، ص28.

(2) راتب سلامة السعود، المرجع السابق، ص53.

المبحث الثاني: ماهية التخطيط

يواجه التخطيط في معناه الاصطلاحي الواسع، صعوبة كبيرة في تحديده، إذ تعددت تعاريفه وتنوعت، ومرد ذلك هو تطوره السريع منذ نشأته الأولى في العشرينيات من القرن الماضي⁽¹⁾، وبروزه في خمسينيات القرن العشرين على أيدي رجال الأعمال وعلماء الإدارة تحت مسمى "التفكير الاستراتيجي"⁽²⁾ هذا التطور رافقه تغيير في أسس بنائه وأساليبه وتقنياته، حتى يستجيب لواقع البلدان وظروفها، ومع ذلك فهو دائماً عملية مستمرة تتضمن طريقة سير الأمور للإجابة عن كثير من الأسئلة مثل: ماذا يجب أن تفعل؟ من يقوم به؟ كيف؟ أين؟ متى؟... وغيرها من الأسئلة، لذا اهتم الكثير من العلماء في مجال الإدارة العامة بمسألة التخطيط على اعتبار أنه القاعدة الأولى التي تقوم عليها الوظائف الإدارية الأخرى، ودفع بالعديد من الباحثين المتخصصين في الميادين المختلفة إلى تقديم تعريفات مختلفة للتخطيط منطلقين من اهتماماتهم وطبيعة اختصاصاتهم والوظائف التي يؤديها التخطيط.

بناء على ذلك، وللتفصيل أكثر سنتناول، مفهوم التخطيط بشكل عام في (المطلب الأول)، وبما أن للتخطيط ميادين عديدة، منها التخطيط الطبيعي الهادف للمحافظة على موارد البيئة الطبيعية وتتميتها، فإن الأمر يقتضي منا مفهوم التخطيط الحضري أو العمراني وبيان أهدافه في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم التخطيط بشكل عام

يعتبر التخطيط حسب أبو الإدارة الحديثة " فايو " «على رأس مهام الوظيفة الإدارية وهي نفس المكانة التي أخذها لدى مختلف المختصين لحد اليوم»، لكن فيما يتعلق

(1) بدر عثمان مال الله، "التخطيط الاستراتيجي للتنمية"، مجلة المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 114، جوان 2012، ص 05.

(2) حسام العربي، التخطيط الإداري، ط1، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2010، ص 10.

بتعريفه تعريفاً دقيقاً، اختلفت وجهات النظر بشأنها، ومن ثم تعددت التعريفات بحسب كل نظرية التي ينظر منها كل باحث (الفرع الأول)، ومع هذا فلم يستطع المختصون إيجاد تعريفاً جامعاً مانعاً من بين التعريفات مما استوجب علينا ذكر عناصر التخطيط وأهميته لغرض الوصول إلى مفهوم شامل له (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف التخطيط

يقصد بالتخطيط عند " نيومان " البحث عن ما يجب فعله وكما نعينه هنا التخطيط كمجال واسع من القرارات تحديد أهداف واضحة، اختيار سياسات، وضع برامج وحملات، البحث عن طرق وإجراءات محددة، إعداد جداول زمنية معينة (1).

يبدو أن التعريف واسع جداً، إذ لم يظهر في التعريف الواقع والمحيط الذي ترتبط وتنشط فيه جميع المراحل التي أشار إليها الباحث في التعريف، وهو نفس المقصد الذي رمى إليه " فايول " عند قوله " التخطيط هو التنبؤ بالمستقبل والتحضير له بإعداد الخطة المناسبة " (2).

أما الفقيه " بير جيرون "، فيرى أن التخطيط هو: " تلك العملية التي تسمح بتحديد الأهداف المرجوة والوسائل الأكثر ملائمة لتحقيق هذه الأهداف " (3). وهو نفس الطرح الذي عبر عنه الفقيه جورج تيري عند قوله بأن التخطيط هو: " الاختيار المرتبط بالحقائق واستخدام الفرضيات المتعلقة بالمستقبل عند تصور الأنظمة المقترحة التي تعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة " (4).

(1) ناصر دادي عدون، الإدارة والتخطيط الاستراتيجي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص53.

(2) محمد رفيق الطيب، مدخل للتسيير أساسيات وظائف وتقنيات، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص19.

(3) G.Bergeron , La Gestion moderne , édition geaton Morin quelee , Canda , s.d.p, p20.

(4) عبد الغفور يونس، تنظيم ادارة الأعمال، مجموعة النيل العربية، ليبيا، 1999، ص106.

بما أن المؤسسة أو المنشأة مرتبطة بالمحيط سواء داخلي أو خارجي فإن كلا التعريفين بعيدين عن حقيقة مفهوم تخطيط المؤسسة كنظام مفتوح ، وذلك لعدم ذكرهما للمحيط، في حين التخطيط في علم الاجتماع ، وهو الأقرب إلى الحقيقة في اعتقادي وهو "نشاط وأسلوب علمي ووسيلة فنية وأداة إدارية تؤدي إلى التغيير الاجتماعي وإلى وضع أفضل اجتماعيا وبيئيا ، ويهدف التخطيط لدراسة جميع الموارد والإمكانات المتوفرة في الدولة أو الإقليم أو المدينة أو القرية من أجل التحديد الدقيق للبدائل واختيار البديل المناسب، بغرض تحسين الأوضاع وتحقيق النهوض والتقدم، وهو عبارة عن عملية تعاونية تتخذ صورة مكتوبة ومنشورة، يقال عنها الخطة"⁽¹⁾

الفرع الثاني: تحديد عناصر التخطيط وأهميته

باختصار التخطيط هو تعبئة الموارد المادية والبشرية المتاحة بغرض إحداث معدل معين من النمو خلال فترة قادمة، أي أنه تفكير في المستقبل، ومحاولة تشكيله بالصورة التي تحقق الأهداف المطلوبة⁽²⁾.

وبالخصوص المحافظة على الهوية المعمارية في الثقافة العمرانية: غير أنه لا يمكن تحقيق ذلك إلا إذا استطاع المعمارون والمخططون، كواجب ملقى على عاتقهم، إقناع الزبائن بالبدائل ومحاولة إيجاد هوية معمارية محلية ذات علاقة ثقافية مناخية بيئية لهذا المجتمع، وهذا يبدأ حتما تدريجيا من المجتمع، من الطبقة الوسطى الدنيا ومن ثم الوسطى العليا: ويتم عبر عناصر ضرورية تتمثل في تقدير الماضي (أولا) وفهم الحاضر (ثانيا) ثم النظر أو التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له (ثالثا) وأخيرا لابد من تكملة العناصر

(1) نور الدين يوسف، "المخطط الوطني لهيئة الإقليم وسيلة للمحافظة على العقار والبيئة وعصرنة المدن"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد تجريبي، سبتمبر، 2013، ص434.

– أنظر أيضا: نور الدين يوسف، جبر ضرر التلوث البيئي، دراسة تحليلية مقارنة في ظل أحكام القانون المدني والتشريعات البيئية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون مدني، جامعة بسكرة، 2012، ص94.

(2) رضا اسماعيل البسيوني، التخطيط الإداري، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2009، ص06.

السابقة وأخيرا لابد من تكملة العناصر السابقة للتخطيط بعنصر الرقابة وذلك بسبب وجود تطورات للمحيط الذي تنشط فيه المؤسسة (رابعا).

أولا: تقدير الماضي:

إن قراءة الماضي من خلال معالمه الفيزيائية الشاخصة له من الأهمية بمكان لمعرفة ملامح عمرانية هامة لأي مجتمع، والحفاظ على هذه المباني سواء كانت تاريخية ذات بعد أثري أو غيره فواجب المعماري توظيف هذا المعطى بشكل يلائم العصر قصد تدعيم التشبث بالماضي وترسيخ أقدامه وذلك لاندفاعه للمستقبل.

إن قراءة الماضي لا تتم فقط بالحفاظ على مبنى أو معلم معين، وإنما مفهوم الفراغ العمراني من حيث المقياس والنسب الهندسية وصورة الشارع والعلاقة بين الكتل المصممة والفراغات وفق كل ذلك العلاقات المتبادلة بين العام والخاص بمعنى أن ترميم هذا المبنى أو ذاك أو إعادة توظيفه ليس من الضروري أن يكون حلا إذا ما أخذ التعامل مع الماضي كمباني مفردة دون قراءة النسيج العمراني المحيط بذلك المبنى وهنا يكمن التحدي الملقى على المعماري لفك رموز الماضي المتعلقة بمميزات الهوية المحلية ذات الأهمية الكبيرة لامتلاك درجة رفيعة من المعرفة والمقدرة على قراءة المضمون الرمزي لهذا التراث لتوظيفه بأسلوب جديد لإنتاج مباني لها علاقة بالحاضر والمستقبل ويحاول تأصيل هذه الرموز بلغة عصرية تتلاءم المجتمع⁽¹⁾.

ثانيا: فهم الحاضر:

إن التغيرات المتسارعة التي تؤثر على المجتمع الحالي المؤثرة بشكل أساسي على بيئته، مع الإشارة إلى أن المجتمع في كثير من الأحيان يفكر وينفي هذه المؤثرات وذلك

(1) معين قاسم جوابرة: «الهوية المعمارية في الثقافة العمرانية»، جامعة بيرزيت، كلية الهندسة والتكنولوجيا، فلسطين، على الموقع الإلكتروني:

من خلال إطلاق صفة الكمال على الماضي الذي لا يتواجد على فيزيائية إلا في الأذهان كمقابل للحاضر غير المقبول.

إن التفاعل بين الحديث والقديم اليوم، سواء في التخطيط العمراني أو التصميم المعماري هو تفاعل غير مدروس بشكل كافي وبالتالي فإن الشرخ في النسيج العمراني هو نتيجة حتمية وواضحة في البلدان الإسلامية المتخلفة، منها الجزائر، هذا التفاعل مبني على هشاشة واضحة، شوارع كبيرة، أبنية عالية، صناعة وإنتاج عالمي التقنية، مواصلات، سيارات وثرثرة إستعراضية، كل ذلك يمثل "الجديد"، بشكل أو بآخر النسيج العمراني العضوي التقليدي بأنماط من شوارع ضيقة وأبنية صغيرة و ورشات حرفية وبيئة المشاة حيث يمثل "القديم"، يضاف إلى هذا كله أن التأثير المنتظم لحركة الحداثة في التفكير المعماري خلال القرن العشرين (20)، قد ساعد على تقوية نزعة البيئة نحو العالمية أو ما يدعى بـ: "بورتوتيب" ومن ثم ما يدعى بالعولمة، سواء كانت الاقتصادية المالية المدعومة من نمو الاتصالات والمواصلات منذ الحرب العالمية الثانية⁽¹⁾.

إلا أن هناك بعض الأمثلة وبعض المدارس كمدرسة بغداد أو تجربة "حسن فتحي" في مصر هي الأمثلة الواضحة التي ربطت نفسها بالمحلية و بالحركات المعمارية العالمية (الغربية) لدرجة رفض أو تهميش قواه الحيوية والفاعلة وما تجربة حسن فتحي إلا دليل واضح على ذلك⁽²⁾، ليبقى بذلك رفع التحدي واجب على المعماري المعاصر، الذي

(1) معين قاسم جوايرة، المرجع السابق، على الموقع الإلكتروني السابق.

(2) تتمثل تجربة المهندس المعماري "حسن فتحي" في بناء قرية القرنة "الواقعة بغرب مدينة الأقصى في مصر، حيث بدأ في مشروعه عام 1946، وكانت لهذه القرية شهرة عالمية بسبب كتاب "عمارة الفقراء" الذي يسرد فيه قصة بنائها وأنشئت القرية لاستيعاب المهجرين من مناطق المقابر الفرعونية بالبر الغربي، لإتقاذها من السرقات والتعديات عليها، وخصوصا بعد أن إكتشف المختصون وعلماء الآثار سرقة نقش صخري بالكامل من أحد القبور الملكية فصدر قرار بتهجيرهم من المقابر وإقامة مسكن بديل له، وخصصت الدولة ميزانية قدرها مليون جنيه لبناء القرية الجديدة، وتم إختيار الموقع ليكون بعيدا عن المناطق الأثرية وقريبا من السكة الحديدية والأراضي الزراعية.

يجب أن يعبر عن الهوية المحلية بطرق جديدة ومعاصرة، والنسخ الأعمى عن الماضي ليس هو الحل، والهروب إلى الماضي يجب أن يدرك التغيرات المعاصرة من تكنولوجيا وغيرها من المعايير ويجب أن يدرك المقياس التكنولوجي الذي يربط بين البيئة العمرانية المبنية والبيئة المراد بناؤها، كما يجب على المعماري أن يدرك أن سرعة أبعاد التكنولوجيا الحديثة وتدايعياتها و طريق التميز والنجاح يتطلب الإبداع.

ثالثاً: النظر أو التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له:

يعتبر التنبؤ جوهر عملية التخطيط والتركيز عليه من المرتكزات الأولية التي تقوم عليها، فالخطة تبدأ بالاعتماد على التقدير والافتراضات التي يتوقع واضعو الخطة تحقيقها في المستقبل، وهذا لا يعني حسب الفقيه " دروكر " "التحكم الذهني في المستقبل، بل يعني محاولة الكشف عن التقديرات والاحتمالات والافتراضات التي يتوقع تحقيقها في المستقبل" (1).

لقد إعتد "حسن فتحي" في تصميم المنازل على الخامات والموارد المحلية، وظهر تأثره بالعمارة الإسلامية، كانت للقباب تصميمها الفريد والتي استخدمت بدلا من الأسقف التي تعتمد على الألواح الخشبية أو الأسباخ الحديدية المعتادة، ثم تخصيص باب إضافي في المنازل للمشاة التي يفتنيها سكان المنطقة، كنوع من أنواع العزل الصحي حفاظا على سلامة الأفراد، بهذا يؤكد حسن فتحي على أن يكون المعماري ليس مجرد مهندس ولكنه مدرك للأبعاد. في هذا انظر إلى الموقع الإلكتروني:

<https://ar.wikipedia.org>, le: 10/11/2016 à 21h:00

المختلفة للبيئة والسكان تاريخيا وإجتماعيا وسيكولوجيا وبيولوجيا، كما يهتم بمراعاة مناسبة البناء للمكان (واد، صحراء، جبل) حتى لا يكون قبيحا وغير متناسب مع البيئة، وهو يرفض أن يصبح الطابع الفرعوني أو القبطي أو البابلي أو الآشوري أو الإسلامي مجرد حلية زائفة في بناء معماري على النمط الغربي وهو يعبر عن سعة أفقه وذكاء فهمه بقوله: «إن ثمة عناصر قديمة بائدة في العمارة التقليدية لا تصلح اليوم، مقابل عناصر أخرى فعالة متطورة هي التي يجب استخلاصها وإثراؤها بوحى من مواد البناء المحلية»، فالفن المعماري عند حسن فتحي، ليس صيغة ثابتة لكل العصور، بل هو مرهون بالملاحم والقوى والسمات السائدة بالظروف الخاصة الدائمة التغير. في هذا انظر إلى الموقع الإلكتروني:

<https://www.marefa.org>, le 10/11/2016 à 21h:00

(1) علاء فرج الطاهر، التخطيط الإداري ، ط1 ، دار الراجحة للنشر والتوزيع ، الأردن 2011 ، ص17.

إن التنبؤ بالافتراضات لا يعني التكهن بها أو تخمينها أو الاعتماد على القوى التلقائية أو الأساليب العفوية أو الاقتصادية الشخصية، وإنما يقوم على أساس واقع من ظروف الماضي التي سبق وأن تم تناولها بالدراسة، حتى يتجنب ما شاب هذا الواقع من عيوب وأخطاء، ويضع لها بعد ذلك حلولاً علمية مناسبة.

هذه الأخيرة تتخذ أساساً لدراسة افتراضات المستقبل، ومن ثم وضع الخطة على أساس المنهج العلمي المقصود لرسم المستقبل وحل مشاكله في المجال الذي يحدده المخططون.⁽¹⁾ لذلك من الخطأ للاعتقاد بأن التنبؤ يقدم نتائج مؤكدة أو أنه يعطي أجوبة صحيحة كاملة، فهو لا يعطي سوء نتائج وأجوبة صحيحة نسبياً، لذا يجب أن تتسم أهداف التخطيط بالواقعية والقابلية للتحقيق وأن يكون في الوسع تنفيذها.

كما يتطلب ذلك حصر جميع الموارد والإمكانات الموجودة بالدولة وتحديد أفضل الطرق لغرض الاستفادة منها، ثم يجب تحديد أفضل القائمون على وضع الخطة التي يمكن الاعتماد عليها وعلى الخبرات الفنية والأيدي العاملة اللازمة لإنجاز أهداف الخطة وللاستفادة منها خلال فترة الخطة⁽²⁾.

إن ليست العبرة في هذا الشأن بالإعلان عن أهداف التخطيط، وإنما العبرة باتخاذ كافة الاستعدادات التي تكفل تحقيق وتنفيذ هذه الأهداف.

رابعاً: عنصر الرقابة: مادام هناك تطورات للمحيط الذي تنتشط فيه المؤسسة، غير متحكم فيها ولا يمكن أيضاً تقييمها بدقة، فإنه من الضروري تكملة العناصر السابقة للتخطيط بعنصر الرقابة في مفهومها الأنجلوسكسوني، بمعنى التحكم في النفس للتكيف

(1) مجاجي منصور، "الترقية العقارية والتخطيط العمراني"، الملتقى الدولي حول الترقية العقارية، الواقع والآفاق

جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 7 و8 فيفري 2006، ص 02.

(2) علاء فرج الطاهر، المرجع السابق، ص 18.

أنظر أيضاً: حسام العربي، المرجع السابق ص 11 - 12.

مع الحوادث الطارئة وإبقاء النشاط في الخط المستقيم نحو الهدف، وهكذا ففاعلية التخطيط ترتبط أكثر فأكثر بميكانيزمات المراقبة والتحكم في التطورات ومرونة تكيف البرامج⁽¹⁾.

أخيرا وتأسيسا على ما سبق بيانه فإن للتخطيط أهمية كبيرة فهو الطريق لتحقيق الهدف، يمنع الإسراف ويوفر الكثير من الجهد والمال لأنه يقدم على دراسات واسعة وافتراضات وتنبؤات متعددة تكون في ذهن المخططين عند وضعهم للخطط، عندئذ لا يكون العمل ارتجاليا يتناسب ومبدأ التجربة والخطأ، بل على حسن التفكير والاختيار حتى يضمن النجاح، وعموما تكمن أهمية التخطيط في:

- تحديد مسارات العمل في مجالاته المختلفة.

- اختصار الوقت والجهد في عملية التنفيذ.⁽²⁾

- يساعد التخطيط في تنسيق جميع الأعمال على أسس من التعاون والانسجام بين الأفراد ببعضهم البعض وبين الإدارات المختلفة، ما يحول دون حدوث التضارب أو التعارض عند القيام بتنفيذ هذه الأعمال وتجسيد الرقابة الداخلية والخارجية على مدى تنفيذ الأهداف.

- كما يساعد التخطيط على تحقيق الاستثمار الأفضل للموارد المادية والبشرية مما يؤدي إلى الاقتصاد في الوقت والتكاليف.⁽³⁾ فضلا على ذلك، يجب على المماريين إتقان وامتلاك مجموعة كبيرة من المهارات وطريقة تطبيقها، وهي أكبر بكثير مما يحضرهم التعليم والتكوين المعماري حاليا، من حيث القدرة على فك رموز العمارة القديمة بما يمكنهم فهم كيف نظر السلف منهم لماضيهم وحاضرهم ومستقبلهم مسلحين بمعرفتهم

(1) ناصر دادى عدون، المرجع السابق، ص54.

(2) حسام العربي، المرجع السابق، ص21 - 22.

(3) علاء فرج الطاهر، المرجع السابق، ص23 - 26.

القائمة على المقارنة، ويجب معرفة الحاضر وإمكانياته وتياراته ومن هنا يجب على المعماري ليس فقط التفكير بمبانيه الفردية فقط، ولكن بعلاقتها مع المجتمع والمحيط الأكبر، ويجب الجمع بين كل ما سبق وتفعيل منتجاته طوال مدة وجودها "الديمومة والاستمرارية" بجدارة، كما فعلت المباني العظيمة في الماضي في مرحلة الامتياز والبراعة وحسب القول المثالي «إنه ليس لعصر وإنما لكل العصور».

المطلب الثاني: مفهوم التخطيط العمراني

لقد ظل التخطيط الحضري أو تخطيط المدن، حتى ستينات القرن العشرين عمل يمارسه المهندسون والمعماريون فقط، وفضل استخدامات الأراضي دون الاهتمام بالاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية فنتج عن ذلك الكثير من الأخطاء تحملها سكان المدينة فيما بعد.

وبمرور الزمن تطورت الحياة إلى ما هو أفضل وازداد عدد السكان، فأصبحت الحاجة إلى التنظيم والضبط ضرورية جدا ومع تغير مفهوم التخطيط العمراني من التقليدي إلى الحديث، ظهرت عدة تعريفات بشأن هذا الأخير (الفرع الأول)، وبما أن المفهوم الشامل للتخطيط الحضري هو رسم صورة مستقبلية وعلى المدى المتوسط أو البعيد للمدينة، فانه حتما يجب مراعاة في ذلك عدة أبعاد (الفرع الثاني)، وفي نفس السياق نخصص (الفرع الثالث) لأدوات التخطيط العمراني في الجزائر.

الفرع الأول: تعريف التخطيط العمراني

لقد تعددت وتتنوعت تعريفات التخطيط العمراني (الحضري)، تبعا لتعدد مدارس واتجاهات تكوين إستراتيجية التخطيط العمراني وإدارة المناطق الحضرية والمدن، أهمها:

إنه "نمط حديث وديمقراطي من التفكير وآلية جديدة لتسهيل إدارة المدينة في فترة تشهد تغيرات متعددة وجذرية والتي تثير القدر على التصور اللازم للتعامل معها" (1)

إنه "التخطيط الذي يتعلق بمنطقة جديدة بغرض تعميمها أو رفع مستواها الاجتماعي أو الاقتصادي فتقوم الجهة المختصة بوضع الأسس المستقبلية لتنفيذ المشروع وتوضيح خطوات تنفيذه، وحسن استغلال الثروات التي يتضمنها" (2).

كما يعرف التخطيط العمراني 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 ومعالجة مشكلات المدن الحالية التي يترتب عليها تغيير في استعمالات الأرض القائمة، ويتم ذلك من خلال رسم الخرائط والتصاميم اللازمة" (3).

من خلال التعريفات -المشار إليها أعلاه- يتبين أن هناك شبه اتفاق على أن التخطيط هو علم واسع يجمع بين عدة متغيرات طبيعية واجتماعية واقتصادية وهندسية من أجل توجيه نمو المدينة ومعالجة مشكلاتها، بما يخدم سكانها ويوفر لهم متطلبات الحياة الحضرية، الصحية الآمنة (4).

(1) "التخطيط العمراني الاستراتيجي والإدارة الإستراتيجية للمدن"، مجلة نحو مجتمع المعرفة، جامعة عبد العزيز، السعودية، عدد 15، ص 30.

على الموقع الإلكتروني التالي:

http: www.kaw.sa/files, le: 01/05/2016 à 21 :00.

(2) محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1988، ص 70.

(3) محمود حميدان قديد ورشيد عباس الجزراوي، التخطيط الحضري، ودور التشريعات التخطيطية في التهوض بعملية التنمية العمرانية، ط1، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، 2015، ص 29.

(4) خلف حسين علي الدليمي، التخطيط الحضري - أسس ومفاهيم، الدار العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 202 ، ص 61.

تأسيساً على ذلك فالتخطيط عملية موضوعية إبداعية، تتطلب شراكة في اتخاذ القرارات بشأنها، مع الأخذ بعين الاعتبار جميع المتغيرات لاسيما البيئية والأمنية والنفسية، ولهذه الأبعاد من تأثير وتأثر فيما بينها، ومن ثم فإن الحفاظ على البيئة الصالحة للمعيشة الطيبة والعمل والنمو الثمر جزء من التخطيط العمراني.

الفرع الثاني: أبعاد التخطيط العمراني "المتطلبات الأساسية لتخطيط المدن"

إن التخطيط العمراني في كافة صورته، سواء كان لتنمية المدن القائمة وحل مشاكلها مثل: التضخم السكاني، أزمات المرور، تنظيم الحركة بين السكان والخدمات والتكثيف العمراني⁽¹⁾... وغيرها، أو إقامة المدن الجديدة، لا بد من متطلبات ومستلزمات أساسية ترتبط بشكل وثيق بعدة عوامل وأبعاد يكون لها الأثر الكبير في تحقيق أهداف التخطيط الحضري والعمراني وأهمها: البعد الطبيعي والعمراني (أولاً) والبعد الاقتصادي والسكاني (ثانياً)، وأخيراً البعد البيئي والتشريعي (ثالثاً).

أولاً: البعد الطبيعي والعمراني:

تحتل الخصائص الجغرافية للموقع (كالتضاريس، نوعية التربة، المسطحات المائية والمناخ السائد، وغيرها...)، المكانة الأولى من حيث الأهمية ضمن أبعاد التخطيط العمراني، وذلك من خلال تصميم وتخطيط الأبنية والمعالجات التي يمكن اتخاذها لتوفير البيئة المريحة لسكن الإنسان في المناطق الحارة والباردة⁽²⁾.

أما البعد العمراني فيتجلى في الاهتمام بالعناصر الرئيسية المؤلفة للنسيج العمراني للمدينة، وذلك مع اختلاف طبيعة بعض تلك العناصر من مدينة إلى أخرى مثل: (طبيعة

(1) التكثيف العمراني هي عملية استهلاك للمجال، وذلك من خلال استغلال الجيوب العقارية الشاغرة الموجودة داخل النسيج العمراني كما تعتبر عملية رفع كثافة المباني وعدد الطوابق داخل النسيج العمراني.

(2) محمود حميدان قديد ورشيد عباس الجزراوي، المرجع السابق، ص 40.

توزيع الأراضي على عموم المدينة، مرفولوجية المدينة⁽¹⁾، الحالة العمرانية للمدينة، الأبنية التاريخية والحضارية والمناطق العشوائية المتناثرة حول أطراف المدينة التي تعد من أعقد المشكلات التي تواجه مخططي المدن⁽²⁾.

ثانيا: البعد الاقتصادي والسكاني:

يعتبر وجود البيئة الاقتصادية القوية من أهم عوامل التي تجذب السكان، لذلك نجد في الكثير من دول العالم مدينة بأكملها تحمل اسم النشاط الاقتصادي، مثل أبوجا العاصمة الاقتصادية النيجرية ومدينة العلمة بسطيف الملقبة بـ "دبي الجزائر"، وبالتالي يجب عند تخطيط المدن الجديدة أو توسع المدن القائمة التعرف على الإمكانيات الاقتصادية المتاحة في المدينة وفي محيطها الإقليمي⁽³⁾.

في حين يعتبر البعد السكاني القاسم المشترك لأي دراسة تهدف إلى التنمية الحضارية، حيث يعتبر عدد السكان وتوزيعهم الجغرافي وكثافتهم ومستواهم الحضاري والمعيشي عاملا مؤثرا في التخطيط العمراني، لذلك نجد الدول المتحضرة دوما تهتم بعمليات إحصاء فعلي لسكانها، وتضع لأجل ذلك خرائط خاصة بالتركيبة السكانية⁽⁴⁾، على العكس في الجزائر فإن عملية إحصاء السكان عملية مناسبة، ولا نجدها إلا عند الاستحقاقات الانتخابية.

(1) نغني بمرفولوجية المدينة، المظهر العام للمدينة الذي يتغير من فترة إلى أخرى عبر تاريخها الطويل، وتبعاً لذلك تتغير المخططات الأساسية من فترة إلى أخرى ، وبالتالي استعمال الأراضي من حيث التوزيع والمساحة.

أنظر إلى: فؤاد بن عطبان "المدن التوابع حول التجمعات الحضرية الكبرى بالجزائر، أنماط وتحولات"، مجلة معهد تسيير التقنيات الحضرية، GTU، جامعة أم البواقي، العدد 02، ديسمبر 2010 ، ص 147.

(2) محمود حميدان قديد ورشيد عباس الخزراوي ، المرجع السابق ، ص 43.

(3) الصادق قرفية وجمال الدين قسوم، "خصوصية المدينة العربية في ظل العولمة، دراسة حالة المدينة القديمة بعنابة" مجلة تسيير التقنيات الحضرية ، جامعة أم البواقي ، العدد 02 ديسمبر 2010 ، ص 163 - 164.

(4) محمود حميدان قديد ورشيد عباس الخزراوي، المرجع السابق ، ص 46.

ثالثاً: البعد البيئي والتشريعي:

تعتبر ظاهرة إنشاء المدن الجديدة أو مدن التوابع⁽¹⁾، أحد المستهلكين الرئيسيين للموارد الطبيعية كالأرض والموارد الطبيعية والطاقة، كما ينتج عن عمليات البناء الكثيرة والمعقدة كميات كبيرة من الضجيج والتلوث والمخلفات الصلبة والاستهلاك للمجال الطبيعي الذي يعد رئة الأرض كلها وليس المدينة فقط، وبالرجوع إلى مفهوم التنمية المستدامة أو ما يعرف ب: "التنمية صديقة البيئة" التي توازن بين حاجيات الإنسان الحالية، وبين الاستفادة من البيئة والإضرار بها والضرر من توابع الاستفادة، والتوازن بين الحاضر والمستقبل، وهذا التوجه الجديد يتطلب أنماطاً من السلوك لا تهدر الموارد، كما يتطلب أنماطاً من الاستهلاك لا تستنزف الموارد الطبيعية وخاصة غير المتجددة.⁽²⁾

على هذا الأساس، أولت معظم دول العالم اليوم عناية خاصة بمواضيع حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، وتؤكد للجميع أن البيئة مركب هام جداً في أية عملية تنموية عمرانية، مهما كان حجمها الزمني أو المكاني، كما لم يعد ينظر إلى البعد البيئي على أنه ينصب فقط على عملية خفض التلوث والضوضاء⁽³⁾، والتخلص من النفايات

(1) يقصد بمدن التوابع تلك القرى الريفية التي تقع بالمجال شبه الحضري تخضع للمدينة الأم مثل: (زيغود يوسف عين سمارة، عين عبيد التابعة لولاية قسنطينة)، ثم أصبحت تعرف دينامية حضرية كثيفة من خلال التفريغ الطوعي للفائض السكاني للمدينة الأم لتخفيف الضغط عنها وعلى إثرها فقدت تلك القرى خصائصها الريفية، مما أدى إلى اختلال توازن المجال شبه الحضري وبالضرورة اختلال التوازن الوسط الطبيعي والبيئي بها.

أنظر إلى: فؤاد بن عضبان، المرجع السابق، ص 126.

(2) "التخطيط العمراني الاستراتيجي والإدارة الاستراتيجية"، مجلة نحو مجتمع المعرفة، جامعة عبد العزيز، السعودية، ص و، انظر الموقع الإلكتروني السابق.

(3) يعرف بالضوضاء بأنه تلك الأصوات غير المرغوب فيها نظراً لزيادة حدتها وشدتها وخروجها عن المألوف من الأصوات الطبيعية التي اعتاد على مسامعها كل من الإنسان والحيوان لذلك تم تطبيق أثر الضوضاء على مختلف القطاعات والمناطق سواء كانت تجارية أو سكنية أو صناعية وذلك لتأخذ بعين الاعتبار عند تصميم منشأة صناعية أو تجارية دون التأثير على المجتمعات السكنية القريبة من هذه المنشآت، وللتلوث الضوضائي مصادر طبيعية (الردع، الانفجارات البركانية، الزلازل، الرياح والأعاصير...) وأخرى اصطناعية (أصوات الصناعات الدوائية والصناعات

والملوثات الضارة داخل المحيط الحضري، بل يتعدى ذلك إلى ما يسمى بالتخطيط الحضري المستدام المباني الخضراء، المدينة المستديمة والصديقة للبيئة كمفاهيم تعكس طرقا وأساليب جديدة في التعامل مع المجال الحضري.⁽¹⁾

وأخيرا فإن التخطيط العمراني لا يمكن أن يحقق أهدافه خاصة فيما يتعلق برفع مستوى المجتمع في كافة جوانبه عمرانيا، اجتماعيا، اقتصاديا وجماليا، ولا يمكن أن يكون أداة تغيير وتحسين وإصلاح للبيئة الحضرية والريفية إلا إذا استند إلى تشريعات وقوانين ضابطة وملزمة تضعه موضع التنفيذ.

الفرع الثالث: أدوات التخطيط العمراني في الجزائر

لقد مرت سياسة التهيئة الحضرية أو العمرانية في الجزائر بعدة عوامل نتج عنها أشكال مختلفة فيما يتعلق بشغل المجال، فقبل عهد الاحتلال الفرنسي، كان التنظيم المجالي مبنيا على التضامن الاجتماعي والتكامل المجالي لاسيما خلال عهد الانتداب العثماني، وقبله في العهدين النوميدي والروماني. وشواهد هذه الفترات لازالت إلى يومنا هذا (كآثار شرشال، تيبازة، تيمقاد، تلمسان، الطاهير، وقصر لؤلؤة ببجاية الذي وصفه العلامة عبد الرحمان بن خلدون بتحفة العالم.... وغيرها من الشواهد)، وهي مواقع معترف بها كتراث عالمي إنساني، وكل هذه الآثار تشهد على تطور التعمير في كل أرجاء

الثقيلة، النسيج...)، أنظر إلى: مقال بعنوان: التهيئة الحضرية بين خطورة التلوث والإجراءات الوقائية ص5-6 على الموقع التالي:

www.nesra.yoo7.com le 05/04/2016 à 17 :00

(1) محمود حميدان قديد وعباس الجزراوي ، المرجع السابق ، ص48.

الجزائر - خاصة في الشريط الساحلي - والتي تؤكد أن المدن الأولى بالجزائر بنيت على أساس تخطيط عمراني متكامل، والجانب الأبرز فيه هو التعمير.⁽¹⁾

لتأتي فترة الاحتلال الفرنسي إلى غاية 1962، ليكيف المستعمر عمرانا حسب ما تقتضيه قواعد وظروف الاحتلال بموجب المرسوم المؤرخ في 1922/01/05 المطبق للقانون المؤرخ في 14 مارس 1919، المعروف بقانون كورنيدي "loi cormudet" الذي أسس بفرنسا قواعد التهيئة "التجميل والتوسيع"، وكان يفرض على البلديات التي يزيد عدد سكانها على 10.000 ساكن أن تتوفر على مخطط للتهيئة "التجميل والتوسيع".⁽²⁾

وبعد الاستقلال، سعت السلطات العمومية الجزائرية إلى تنظيم مجال التعمير الذي تأثر بمختلف الخيارات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي تبنتها الدولة في مختلف الدساتير والقوانين الوطنية، وأمام الفراغ القانوني الذي فرضته الظروف غداة الاستقلال، اعتمدت على المخططات الموروثة عن الاستعمار الفرنسي إلى غاية سنة 1974، لتظهر بعد ذلك عدة أنواع من المخططات، نذكرها بإيجاز، على اعتبار أن حديثنا المفصل سنخصصه لأدوات التهيئة العمرانية المحلية وفق القانون رقم 29/90 - الإطار القانوني لموضوع بحثنا إلى جانب الكثير من القوانين التي لها علاقة بهذا القانون - وعليه نكتفي بالتطرق (أولا) إلى مفهوم التهيئة العمرانية والتعرف إلى مدلولها وهدفها الحقيقي، ثم إلى أنواع مخططات المرحلة الاشتراكية "التخطيط الاشتراكي"، (ثانيا) نظرا إلى تداعيات آثار هذه المرحلة بالنسبة إلى أنواع مخططات مرحلة اقتصاد السوق. (ثالثا).

(1) جاء بفكرة "المخطط التوجيهي العام" الذي يحتوي على التعليمات التوجيهية العامة وخطة التنمية و"المخطط التوجيهي للتعمير" الذي يحتوي على تفصيل كيفية تطبيق التدابير التي يوصي بها المخطط العام، وكذا "مخطط البرنامج العمراني" الذي يعتبر أداة وسطية للتخطيط والتنفيذ. أنظر إلى:

Mohamed Bournane, « l'urbanisme en Algérie », revue NAQD, N°01, p21-23.

(2) Bernard Drobenko ; Droit de l'urbanisme, gualino, paris (France), 2005, p43.

أولاً: مفهوم التهيئة العمرانية:

بداية يجب التذكير أنه قد رافق التفكير النظري و التطبيق الجدي للمعطيات الإحصائية، طلاق العنان لأفكار جديدة في تنظيم العمران ،وحتت هذه الأفكار محل الدراسات الاحادية الجانب وحسب الفقيه أنطوان بالي (A.Bailly) الذي إهتم بدراسة نظريات و نماذج التخطيط المجالي والتنظيم العمراني، أن الاعمال المعاصرة تتناول إتجاهات رئيسية ثلاثة :الانعطاف نحو الأفكار والمفاهيم و الطرق الجديدة والثورة الكمية (1) و لقد استعملت المدرسة الانجلوسكسونية مفهوم التخطيط المدني (Town planning) أو التخطيط العمراني (Urban planning) والتهيئة العمرانية (Aménagement urbain) أو التخطيط المجالي (Planification spatiale) بالمدرسة الفرانكفونية، وتستعمل في اللغة العربية، عبارات التنظيم العمراني أو التهيئة العمرانية، ويلاحظ أن مصطلح التنظيم العمراني هو الأكثر تداولاً في بلدان المشرق (مخططات التنظيم العمراني لمدن القاهرة، دمشق، عمان غزة،... وغيرها) ومصطلح التدبير المجالي، أو تدبير وتهيئة التراب بالمملكة المغربية، والتهيئة الترابية والتهيئة العمرانية المستعمل في تونس، ومصطلح التهيئة العمرانية، هو الأكثر تداولاً في الجزائر، حيث تضمنته الوثائق الرسمية كالميثاق والدستور، كما ورد في مخططات التعمير، ويتداول أيضا في الأعمال الأكاديمية.

أما عن 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 بانتة في إطار الولاية أما إذا كان المكان المدروس، يقتصر حصرا على المساحة المبنية المتصلة بالمدينة فإننا أمام ما يعرف ب: التهيئة الحضرية، وهكذا نلمس فضل اللغة العربية في التمييز المكاني ومساحة ودائرة الفعل بين التهيئة العمرانية والتهيئة الحضرية بينما في غير اللغة العربية فهناك محدد واحد وهو التهيئة العمرانية ما يستدعي تعيين حدود التهيئة، إذا كانت ضمن

المساحة المعمورة بالمدينة أم مساحة المدينة برمتها داخل الحدود الإدارية، ضمن منظومة التقسيم الإداري في هذا البلد أو ذاك، ورغم تعدد الكلمات المتداولة ومجالات وأماكن استعمالها، فالمسألة تتعلق بالتفاعل بين مفاهيم و أفكار وتصورات، مع أفعال وقرارات، يراد منها تنظيم المدينة وتطورها بما يضمن تحقيق الرفاه للإنسان، وهو ما نستشفه من خلال التعاريف الآتية للتهيئة العمرانية.

يعني فعل "هياً" لغوياً؛ المحافظة أو تغيير تنظيم معين (كيان فيزيائي أو وظيفة مجالية) بهدف استعمال أكثر عقلانية وأكثر نجاعة، يتعلق الأمر على الخصوص بإقامة التوازن، كما يعني البناء من أجل التقسيم الجيد للفضاء⁽¹⁾.

إصطلاحاً: رغم اختلاف التعريفات وتعددتها، إلا أن هناك نوع من الاتفاق على أن التهيئة العمرانية أو الحضرية 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 والإنجاز لتنظيم وتحسين ظروف المعيشة في المستوطنات البشرية، سواء كان ذلك على المستوى المحلي أو الإقليمي»⁽²⁾.

وحسب الأستاذ عبد الفتاح الذهبي هي: «بمثابة بحث في إطار جغرافي معين عن أنجع الوسائل لتوزيع السكان حسب الموارد الطبيعية والأنشطة الاقتصادية»، لذا فهي 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⁽³⁾، وفي تعريف آخر فإن التهيئة العمرانية هي: محاولة جادة

⁽¹⁾ Pier Merlin , *l'aménagement de territoire*, armondcolin, paris, 2000, p22.

⁽²⁾ بشير التجاني، *التحضر والتهيئة العمرانية في الجزائر*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص84.

⁽³⁾ عبد الفتاح الذهبي، المرجع السابق، ص14.

لتعديل النمو العمراني بالزيادة أو التوجه وتكييفه وفق أهداف واستراتيجيات⁽¹⁾ السلطة السياسية والإدارية على شكل تعاون مبرمج⁽²⁾، هذا وتعني التهيئة الحضرية للإقليم طبقاً للقانون رقم 20/01 مجموع التوجيهات والوسائل من طبيعتها ضمان تنمية منسجمة ومستدامة لقضاء المؤسسة على الخيارات الإستراتيجية التي تتطلب تنمية من هذه الطبيعة السياسات التي تساهم في انجاز هذه الخيارات وتسلسل وسائل تطبيق التهيئة والتنمية المستدامة للإقليم⁽³⁾.

خلاصة القول أن مفهوم التهيئة الحضرية يحمل مدلولاً كبيراً 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.

كذلك نستخلص أن من المميزات الأساسية للتهيئة العمرانية أنها تخص كامل التراب الوطني (الإقليمي، الجهوي، الولائي والبلدي (المحلي))، وتأخذ في الحسبان العوائق الطبيعية، البشرية، الاقتصادية والإستراتيجية، إذن فهي نتاج أنشطة متعددة وقرارات يتم

(1) للإستراتيجية تعريفات عديدة تعتمد على مجال تطبيقها ، ولعل التعريف الأكثر شيوعاً هو الذي جاء في مجال إدارة الأعمال وهو أن الإستراتيجية هي مخططات الإدارة العليا للتوصل إلى نتائج تتوافق مع رسالة المؤسسة وغاياتها ، غير أن مجال الإستراتيجية أوسع من ذلك ، ولهذا جاء من وضع خمس تعريفات سماها " الخمس باءات " للإستراتيجية والتي يمكن التعبير بما يقابلها مما نسميه " خمس ميمات " الإستراتيجية أي مخطط plom مراوغة play ، مثال pattem موقف position ومنظور perspective وللإستراتيجية كمخطط هي نوع من العمل تتضمن توجيهها أو مجموعة من التوجيهات للتعامل مع وضع معين ، كذلك فإن الإستراتيجية كمخطط يمكن أن تكون درياً من المراوغة أو التحليل ، أي أنها في الواقع نوع من الحيل التي تستهدف التفوق على معارض أو منافس ، في هذا أنظر : **التخطيط العمراني الاستراتيجي والإدارة الإستراتيجية للمدن ، مجلة نحو مجتمع المعرفة**، عدد 15 ، جامعة الملك عبد العزيز ، السعودية، ص و ، نفس الموقع المذكور سابقاً.

(2) داليا حسين الدريديري، "المدن الجديدة والتنمية العمرانية في مصر"، **مجلة الأهرام الاقتصادية** العدد 197، أول ماي 2004، ص 65.

(3) المادة الأولى من القانون رقم 01 - 20 المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بتهيئة الإقليم وتحقيق التنمية المستدامة، ج ر عدد 77 لسنة 2001.

اتخاذها على مستويات مختلفة وأنها تخص البشر ونشاطاتهم، وهي بذلك تهدف إلى بلورة نظرة مستقبلية لما سيكون عليه المجتمع خلال مدة أطول تصل حتى عشرون (20) سنة بالنسبة لتهيئة الإقليم⁽¹⁾ ومن ثم فهي مشكلة بالأمس، اليوم والغد، إنها المقوم الأساسي للتنمية فهي شأن الجميع وبالتالي يجب إشراك الجميع سواء على المستوى المركزي أو المحلي (الجماعات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني) وتبقى مهمة الدولة ضمان الانسجام الاجتماعي والفضائي لكل الفاعلين.

ثانيا: أنواع مخططات المرحلة الاشتراكية " التخطيط الاشتراكي":

بدأت هذه المرحلة بصدور الأمر رقم 26/74 المؤرخ في 74/02/20 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات، ليعتبر بذلك الوسيلة التشريعية الأولى التي تسمح بالتحكم في العقار، يهدف إلى الاستعمال الرشيد للمجال وتنظيم عمليات التعمير⁽²⁾، هذا وقد جاء القانون بأداتين رئيسيتين للتخطيط هما:

I - مخطط العمران الموجه "PUD": اعتمد المخطط العمراني الموجه خصيصا للمدن الكبرى والمتوسطة لرسم حدودها ودراسة إمكانية توسع نسيجها العمراني على المدى المتوسط، ويحدد مجالات استخدام الأراضي مستقبلا، حسب الاختصاصات الضرورية للتجمع السكاني، من سكن ومرافق وهياكل ومساحات خضراء وتجهيزات ومرافق اقتصادية.... وغيرها، إذن هو أداة قانونية تنظم استخدام المجال داخل النسيج العمراني⁽³⁾.

(1) نصر الدين هنوني، الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013 ص461-462.

(2) القانون رقم 26/74 ، مؤرخ في 20/02/1974 ، يتعلق بالاحتياطات العقارية لصالح البلديات ، ج ر عدد21 ، الصادرة في 07/03/1974.

(3) Ben Achhou Abdellatif , **Planification et développement** , édition , Pu , Alger , 1981 , P39.

II - مخطط العمران المؤقت "PUP": يتعلق هذا المخطط بالمراكز الحضرية الصغيرة وشبه الحضرية، ويتميز بقصر مدته (1)، ولا يحتاج إلى مصادقة الوزارة، وبذلك فهو يشبه المخطط العمراني الموجه من حيث أبعاد التهيئة العمرانية وأهدافها، مع الإشارة انه بعد مصادقة الوزارة الوصية على المخطط العمراني يصبح بمثابة قانون عمراني (2)، وفي هذه الحالة يختلف عن المخطط العمراني المؤقت الذي لا يحتاج إلى مصادقة الوزارة (3).

III - مخطط التحديث العمراني "PUM": وهو مخطط ملحق باعتماد مالي مخصص للمدن الكبرى ومتوسطة الحجم بغرض ترقية وصيانة مكتسباتها العمرانية العمومية (4)، كالطرق والأرصفة والمساحات الخضراء والمنزهات والحدائق العمومية... وغيرها، ويتمثل هدف هذا المخطط في صيانة التراث العمراني الذي أصبح معرضا للتدهور جراء القدم في الأحياء العتيقة ومراكز المدن (5)، وبذلك عد أداة علاجية.

الملاحظ في مخططات المرحلة الاشتراكية أنه تم إعدادها بسرعة وبدون تفكير في تصور الفضاء العمراني الحضري، وبالتالي افتقادها إلى نظرة وطنية شاملة لتصور الرؤية المستقبلية، كما أن المخططات العمرانية المؤقتة لم تحترم من قبل البلديات بحكم أنها تم إعدادها في ظروف قياسية كمرحلة انتقالية، فنتج بالضرورة عن ذلك؛ تنامي ظاهرة البناء الفوضوي على حساب مساحات شاسعة من الأراضي الفلاحية ذات الجودة العالية، مع الإشارة أن هذه الأنواع الثلاثة من المخططات تم العمل بها في الجزائر إلى غاية سنة 1990.

(1) بشير التجاني ، المرجع السابق ، ص65.

(2) إقلولي أولاد رباح صافية ، قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2014، ص43.

(3) إقلولي أولاد رباح صافية ، نفس المرجع ، ص43.

(4) Ben Achhou Abdellatif , op , cit , P39.

(5) بشير التجاني، التحضر والتهيئة العمرانية، المرجع السابق، ص66.

ثالثا: أنواع مخططات مرحلة اقتصاد السوق:

في بداية التسعينيات، وفي كل الإصلاحات التي شرع فيها تطبيقا لدستور 1989، عرفت القواعد المطبقة في مجال التهيئة والتعمير تحولا كبيرا تجسد بصدور القانون رقم 25/90⁽¹⁾ المؤرخ في 18/11/1990 المتعلق بالتوجيه العقاري، ثم صدور القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي يعد بداية فعلية لتطبيق توجه جديد يضبط قواعد التهيئة والتعمير ويضع حد للبناء الفوضوي والاستعمال اللاعقلاني للأراضي الذي تسبب فيه إلى حد كبير تطبيق التشريع السابق، ومن أهم الضمانات التي جاء بها قانون 29/90 هو أنه قن أدوات التعمير وجعلها إلزامية على كل بلدية⁽²⁾، وتتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير "PDAU" ومخطط شغل الأراضي "POS"، وفي حالة غيابهما وجب احترام القواعد العامة للتهيئة والتعمير "كبدل" وسيكون لنا كلام مفصل عن هذه النقاط فيما هو قادم.

إلى جانب هذه الأدوات التي أوردها قانون التهيئة والتعمير، نص المشرع في إطار ضمان تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة ومستدامة على قانون رقم 20/01 المؤرخ في 12/12/2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة الذي ألغى القانون رقم 03/87⁽³⁾ المؤرخ في 27/01/1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية للإقليم والذي يعد تكملة⁽⁴⁾ للقانون 29/90 المعدل والمتمم على أنواع أخرى من المخططات في إطار التهيئة الإقليمية.

(1) القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18/11/1990، يتعلق بالتوجيه العقاري المعدل والمتمم، ج ر عدد 49، لسنة 1990

(2) المادة 24 و 34 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

(3) القانون رقم 03/87، المؤرخ في 27/01/1987، يتعلق بالتهيئة العمرانية ج ر عدد 05 لسنة 1987 والملغى

بموجب القانون رقم 20/01، السابق ذكره.

(4) Djillali Adja et Bernard drobenko, **droit de l'urbanisme**, édition, berti, alger, 2007, p89.

I-المخطط الوطني لتهيئة الإقليم " SNAT ": يعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم حسب المادة 07 من القانون رقم 20/01 من أدوات تهيئة الإقليم الذي يشمل كامل التراب الوطني يترجم ويطور الترتيبات الإستراتيجية الأساسية، فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، كما يشكل الإطار المرجعي لعمل السلطات العمومية في مجال التعمير⁽¹⁾، باعتباره قانونا وبالتالي يجب أن تتبثق منه⁽²⁾مختلف مخططات التعمير، وهذا ما أكدته المادة 20 من القانون 20/01 عند قولها: «يصادق على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم عن طريق التشريع لمدة 20 سنة ويكون موضوع تقويمات دورية وتحيين كل خمس(5)سنوات حسب الأشكال نفسها»، إن هذا المخطط يدمج بصفة إلزامية الأهداف المحددة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ويحدد المقاييس التالية، اعتمادا على الأهداف الأساسية الموكلة إليه، فهو إذن يثمن الموارد الطبيعية واستغلالها العقلاني، يضع قنوات للهياكل القاعدية بصفة منسقة وتعيين التجهيزات الكبرى، تقييم الاستغلال العقلاني للموارد البشرية، حماية التراث الإيكولوجي والثقافي والتاريخي الوطني والمجموعات الهشة إيكولوجيا واقتصاديا وتنميتها، يحدد البرامج والنشاطات الكبرى بفترات زمنية تتناسب والمجال التخطيطي الوطني، ويحدد سلم الأولويات وتخصيص الموارد النادرة⁽³⁾ وغير القابلة للتجديد، كما يهدف إلى حماية الأقاليم والسكان من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية وحجم وتفعيل الأوساط الريفية والأقاليم والمناطق والجهات التي تعاني صعوبات من أجل استقرار سكانها، وتجب الإشارة إلى أنه يجب إشراك جميع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين وجميع السلطات المعنية على المستوى الإقليمي عند إعداد هذا المخطط للنهوض بفكرة تنظيم الحياة المستقبلية للبلاد خاصة في جانبها العمراني وبالنتيجة البيئي.

(1) المادة 08 من القانون رقم 20/01.

(2) Djillali Adja et Bernard Drobenko , OP , cit , P93.

(3) المواد 04 ، 08 و 09 من القانون رقم 01 - 20.

II-المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم "SRAT" : حسب المادة 48 من القانون رقم 20/01 فإن المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم يحدد التوجيهات والترتيبات الخاصة بكل جهة⁽¹⁾ وبذلك فهو يتضمن الترتيبات المتعلقة بالحفاظ على الموارد، لاسيما منها الماء واستعمالها استعمالا رشيدا، تنظيم العمران بما يشجع التطور الاقتصادي والتضامن واندماج السكان وتوزيع الأنشطة والخدمات والتسيير المحكم للفضاء، ترقية الأنشطة الفلاحية وتجديد أحياء الفضاءات الريفية، وتنوع الأنشطة الاقتصادية، لاسيما غير الفلاحية منها... إلخ⁽²⁾.

فإن المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم وثيقة تحليلية استشرافية، يتميز بالطابع الإلزامي، حيث يلزم المتعاملون في مجال العمران وتهيئة الإقليم بالعمل وفق قواعده بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم باعتباره قانونا - كما أسلفنا الذكر -

وطبقا لهذه الأساسات فإن المخطط الجهوي هو أداة لتهيئة الإقليم والبيئة والعمران وإعادة التوازن بين الجهات، كون أنه يضم مجموعة من الولايات المتجاورة التي لها خصوصيات مشتركة ووجهات انمائية مماثلة أو متكاملة⁽³⁾.

III- مخطط تهيئة السواحل "SDAL" : يترجم هذا النوع من المخططات بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بالنسبة للمناطق الساحلية والشريط الساحلي للبلاد، الترتيبات الخاصة بالمحافظة على الفضاءات الهشة والمستهدفة وتنميتها⁽⁴⁾ وقد استعمل المشرع صيغة الجمع، بمعنى مخطط واصل للسواحل، بينما في النص الفرنسي فنجد

(1) يقصد بالجهة: الإقليم الذي يتكون من عدة ولايات متاخمة لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية متماثلة أو متكاملة، أنظر المادة 03 من القانون 20/01.

(2) المادة 49 من القانون رقم 20/01.

(3) المادة 03 فقرة 02 من القانون رقم 20/01.

(4) المادة 07 فقرة 02 من القانون رقم 20/01.

يستعمل صيغة الفرد⁽¹⁾، مؤكداً أن الفضاءات الساحلية تكون موضوع مخطط توجيهي حسب التوجيهات المحددة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، مما يعني وجود تسلسل في الأنماط، فالمخطط الأدنى الذي هو المخطط التوجيهي لتهيئة السواحل يخضع لما هو أعلى وهو المخطط الوطني لتهيئة الإقليم⁽²⁾.

هذا وتجب الإشارة إلى أن عملية تهيئة الساحل صعبة جداً، ذلك لأن الإلمام بمجموع النظام البري والبحري له انعكاسات على إعداد مخططات التهيئة وعلى مستوى الأدوات القانونية الخاصة بها، ويرجع ذلك إلى الطابع الجغرافي أكثر منه إلى النظام الاجتماعي للساحل كونه نقطة التقاء بين البر والبحر هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة على الساحل تنتمي إلى فروع عدة للقانون كقانون (التعمير، الغابات، الصحة العمومية، الصيد البحري، حماية الطبيعة وقانون التلوث والنفائات)، ويكون من الصعب انسجام وتوطيد هذه المسائل القانونية وتكييفها على حالة الساحل⁽³⁾.

IV-المخطط التوجيهي لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى: لغرض مواجهات

الآفات الكبرى التي تتعرض لها المدن الكبرى، لاسيما في ظل تنامي ظاهرة غزو الإسمنت المسلح للأراضي الزراعية، تبعا لحركة العمران المتسارعة في شكل إنشاء الأقطاب العمرانية الجديدة. وكذا ظاهرة انتشار البناءات الفوضوية خاصة عند أطراف المدن، أثرت في قيمة ومقدار الحياة في المجال الحضري، يحدد التوجيهات المتعلقة باستعمال الأراضي، وكذا حدود المناطق الزراعية والغابية والمناطق التي يجب حمايتها، ويهدف المخطط أيضا إلى تنظيم الحياة الثقافية والفكرية والبيئية والتراثية من خلال تحديد

(1) المادة 44 من القانون رقم 20/01.

(2) نصر الدين هنوني، المرجع السابق، ص 476.

(3) نصر الدين هنوني، نفس المرجع، ص 545.

مواقع التوسع الحضري والأنشطة الصناعية والسياحية ومواقع التجمعات السكنية الجديدة⁽¹⁾.

V. مخططات التهيئة الإقليمية المحلية: وهي على نوعين:

1- مخطط تهيئة الإقليم الولائي "PAW": حسب توجيهات ومبادئ كل من المخطط الوطني والجهوي لتهيئة الإقليم، تقوم كل ولاية بإعداد مخطط تهيئتها، حيث تبادر بذلك الإدارة بالتشاور مع الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين للولاية ومجالس المداولة بالولاية والبلديات وممثلي الجمعيات المهنية.

يهدف المخطط الولائي للتهيئة إلى توضيح أو تبيين التوجيهات المعدة في المخطط الجهوي وشرحها فيما يخص الإقليم الذي تغطيه بإدخال التوجيهات الخصوصية لكل مساحة من التخطيط بين البلديات التي تهيكّل الولاية⁽²⁾.

المخطط الولائي لتهيئة الإقليم يوضح ويضبط: التوجيهات البلدية الرئيسية، قواعد التماسك القطاعي لتطوير الولاية من خلال علاقتها مع المخطط الجهوي، تنظيم الهياكل الأساسية ومناطق الأنشطة الاقتصادية أو الخاصة بالاستصلاح، تنظيم الخدمات العمومية، مساحات التنمية المشتركة، السلم الترتيبي والحدود المتعلقة بالبنية الحضرية والبيئية.⁽³⁾

2-مخطط تهيئة الإقليمي البلدي "PAC": باعتبار البلدية جماعة قاعدية يتجسد

فيها أسلوب اللامركزية الإدارية⁽⁴⁾ فينبغي أن تفضي إليها وتتجسد فيها السياسات التي

(1) المادة 52 من القانون رقم 20/01.

(2) المادة 53 من القانون رقم 20/01.

(3) المادة 07 فقرة 05 من القانون رقم 20/01.

(4) تعتبر اللامركزية الإقليمية أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية وهي عادة ما تنبئ على أساس دستوري حيث تنص المادة 16 من التعديل الدستور لسنة 2016 على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي

تحملها التهيئة العمرانية بمختلف أشكالها والتي من بينها نوعية إطار الحياة والعدالة الاجتماعية، وانخراط المواطنين في صناعة التنمية⁽¹⁾، وبذلك يعد مخطط تهيئة إقليم البلدية المحلية الأداة الأساسية لتطبيق السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي المحددان بموجب القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والمرسومين التطبيقيين له رقم 175/91 ورقم 176/91⁽²⁾ هذا الأخير ملغى بموجب القانون رقم 19/15⁽³⁾.

الجماعة القاعدية"، وتضيف المادة 17 منه أيضا على أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، للاطلاع أكثر أنظر إلى: "عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص271 وما تليها.

⁽¹⁾ يقصد بصناعة التنمية، أن اعتماد أسلوب اللامركزية الإداري يمكن الشعب من تسيير شؤونه بنفسه على الصعيد المحلي ومن ثم اتخاذ القرار المناسب في مدة معقولة.

⁽²⁾ المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 1991/05/28، يحدد كفايات تحضر شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقييم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر عدد 26 لسنة 1991، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

⁽³⁾ المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 2015/01/25، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر 07، لسنة 2015 الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

الباب الأول

الأدوات القانونية لحماية البيئة من

منظور عمراني

لقد عرفت الجزائر على غرار دور العالم، منذ الاستقلال، ثورة صناعية وسياسية واجتماعية وتكنولوجية، نتج عنها نموا ديمغرافيا وتوسعا عمرانيا كبيرين.

فبفضل توفر الوسائل الطبية (من أودية وآليات جراحية ...)، وتوفر وسائل العيش الكريم من مواد غذائية وفرص الشغل والصحة والسلامة واحترام كرامة الفرد الجزائري، كان له الأثر الإيجابي على التطور السريع للسكان وطول أمد الحياة، أما التوسع العمراني، فكان نتيجة مباشرة للهجرة الريفية نحو المدن، لتوفرها على فرص الشغل، وذلك ما أدى إلى ظهور تكتلات سكانية ضخمة وفوضوية (عشوائية)، أثرت بشكل سلبي على المجال وعلى مكونات البيئة، لاسيما المكون الأخضر منها، فكان لزاما على الدولة التدخل بفرض آليات ووسائل تنظيم وتخطيط لإستعمال السطح دون الإضرار بالبيئة، أي محاولة التوفيق بين الحق في التنمية والحق في البيئة السليمة، وتتمثل هذه الآليات، التي تعتبر إطارا قانونيا للتخطيط الحضري، وكأدوات أساسية لإستغلال الأراضي الحضرية والريفية وضمان حسن إستعمالها على المدى القريب والمتوسط والبعيد والتي تتضمن كلها مقتضيات تعنى بحماية البيئة في:

الأداة التوجيهية أو التقديرية وهي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)

أما الأداة الثانية فهي التعمير التنظيمي المعروف بمخطط شغل الأراضي (POS) في حين تعرف النوع الثالث بالتعمير العملياتي الذي يجسد كل توجيهات واختيارات النوعين السابقين على أرض الواقع عن طريق مختلف الرخص والشهادات العمرانية مثل رخصة التجزئة، رخصة البناء ورخصة الهدم، شهادة المطابقة وشهادة تقسيم العقارات المبنية.

وعملا بقواعد منهجية البحث العلمي وتقسيم محاور موضوع الدراسة، سوف نقسم هذا الباب إلى فصلين، يتعلق (الفصل الأول) بالتخطيط الحضري كآلية وقائية لحماية البيئة، في حين نخصص (الفصل الثاني) للتعمير العملياتي كآلية رقابية سابقة أو بعدية لحماية البيئة.

الفصل الأول

التخطيط العمراني كآلية وقائية

لحماية البيئة

إن مسألة الحفاظ على البيئة مرتبطة أساسا بالوصول إلى تخطيط عمراني مستدام وللوصول إلى هذا الأخير، لابد من التعامل مع مستويات العملية التخطيطية وفق تدرجها والبدء من العام إلى الخاص، ذلك لأن العلاقة بين المستويات التخطيطية (المخطط الوطني SNAT، المخطط الجهوي SRAT، والمخططات المحلية PAW وPAC)، إنما تتمثل في إعداد إستراتيجية تنمية عمرانية وطنية وفق التصور المستقبلي العام، ثم مخططات إقليمية أو جهوية شاملة لمنطقة أو إقليم ما وفق أسس علمية صحيحة ومعطيات واقعية وواضحة، يتبين من خلالها إستعمالات الأراضي، ومن ثم مخططات توجيهية أو تقديرية (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU) والمخططات التنظيمية (مخطط شغل الأراضي POS)، ذلك لأن التخطيط في قطاع التعمير (التخطيط العمراني)، يشكل معيارا يقاس به درجة نمو وتطور أي بلد، كما يعد قطاع التعمير من أهم المجالات المرتبطة والمؤثرة في البيئة على أساس أن هذه الأخيرة هي الوعاء الذي تقام عليه جميع عملياته من بناء وتجزئة وتقسيم وهدم ... إلى غير ذلك.

ولأجل التحكم في تنظيم عمليات إستعمال الأراضي وضبط حركة النمو العمراني السريع وفق نظام يتلاءم مع واقع التجمعات العمرانية وخصوصياتها، إعتمدت الدولة في سياستها على آليات وأدوات للتدخل في إنتاج مجال حضري منظم وسليم وفي إطار الضوابط البيئية، وقد تجلّى هذا التدخل في إصدار مجموعة من النصوص التنظيمية المؤطرة لمخططات التهيئة والتعمير (المرسوم التنفيذي رقم 177/91 والمرسوم التنفيذي رقم 178/91)، في إطار تطبيق قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 والتي يقع على عاتقها مهمة إدراج الأبعاد والانشغالات البيئية حين إعدادها وتنفيذها، وذلك بالحفاظ على المناطق السكنية والصناعية والزراعية والتجارية ومناطق التوسع والمناطق الخضراء وتطويرها مستقبلا بما يلائم عملية التنمية وإيجاد التوازن في كافة المجالات، غير أنه ونظرا لطول وتعقيد إجراءات إنتاج مخططات التعمير وضعف الرصيد العقاري والمالي

لتمويلها فإن مجال تغطية هذه المخططات ضيق، مما يعني غيابها في الكثير من المناطق خاصة في المناطق الريفية، ولمجابهة آثار حركة النمو العمراني المتسارعة في هذه المناطق غير المشمولة بالتخطيط المحلي العمراني، نص المشرع على تعميم بديل المتمثل في تطبيق القواعد العامة للتهيئة والتعمير المؤطرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

تأسيسا على ما سبق بيانه، تقتضي منهجية البحث العلمي، تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، يتعلق (المبحث الأول) بالتعمير التوجيهي أو التقديري (PDAU) كألية رقابية وقائية لحماية البيئة، أما (المبحث الثاني) فسنخصصه للتعمير التنظيمي (الـ: POS) كألية رقابية وقائية لحماية البيئة، في حين نتولى في (المبحث الثالث) بيان دور القواعد العامة للتهيئة والتعمير كتعمير بديل في حماية البيئة، وأهم إكراهات تنفيذ كل هذه الأدوات.

المبحث الأول: التعمير التوجيهي أو التقديري كآلية رقابية وقائية لحماية البيئة

تعتبر مسألة حماية البيئة في مجال البناء والتعمير، من بين المطالب التي تأتي في المقام الأول وأولويات الألفية الثالثة، خاصة بعد إرتقائها إلى درجة الحق في البيئة⁽¹⁾، نظرا لما لحقته البيئة العمرانية أو المحيط الاصطناعي الذي أقامه الإنسان في إطار الوسط الطبيعي الذي نشأ فيه، من آثار وسلبات البناء الفوضوي وانتشار العشوائيات⁽²⁾، على أطراف المدينة الجزائرية، وعلى حساب الأقاليم الزراعية، مما إنجر عنه غياب الريف، و في غياب الريف غاب نقيض المدينة، وفي غياب النقيض غابت المدينة واستبدلت ثنائية الريف و المدينة بثنائية المركز والإطار⁽³⁾.

ولأجل إضفاء القيمة الإنتاجية و الاستثمارية للأراضي و التوفيق بين النمو العمراني والمحافظة على الجانب البيئي، إعتد المشرع الجزائري في القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أداتين أساسيتين لتخطيط المجال والتسيير الحضري على المستوى التخطيط المحلي هما: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير "PDAN" ومخطط شغل الأراضي "POS" حيث يضطلع كل مخطط بوظيفة قانونية حددها هذا القانون، وستنولى دراستها

(1) عبد الكريم بودريوة، "الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة عدد تجريبي، سبتمبر 2013، ص417.

(2) العشوائيات هي مناطق يعيشها مجموعة من الأفراد في نفس المكان في منطقة حضرية ما ويفتقرون إلى العوامل التالية: - عدم اكتساب السكن صفة الدوام، مساحة غير كافية للمعيشة بالمقارنة مع التكدس السكاني الذي يكون بها، عدم القدرة على الحصول على خدمات المرافق الصحية أو مياه الشرب، عدم إمتلاك السكان للحيازة المأمونة لهذا الإسكان، وتمتاز بإكتضاظ وازدحام كبير، كما أنها تحمل مجموعة من الأسماء والقيم التي تظهر في سلوكيات صلبة وخشنة واللامبالاة و خمول وعزلة إجتماعية، وتنصف بكل مظاهر التخلف والفقر، كما أن هذه الأحياء تعتبر مصدرا من مصادر الجريمة والسرقة والنهب، في هذا أنظر إلى: غريب محمد سيد أحمد، علم الإجتماع الحضري، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية (مصر)، 2006، ص131.

(3) بومعروف حسين، "مخطط شغل الأراضي (POS) أداة عمرانية لتفعيل أداة الترقية العقارية"، الملتقى الدولي حول الترقية العقارية، الواقع و الآفاق، جامعة ورقلة يومي 7-8 فيفري، 2006، ص243.

تباعا، مع الإشارة إلى أن البحث في المخطط الثاني (POS) كأداة تنظيمية لحماية البيئة سيكون في المبحث الثاني من هذا الفصل.

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وسيلة لدراسة المجال الحضري وضواحيه دراسة شمولية ومستقبلية، وبالتالي يعمل على رسم الصورة العامة التي سيأخذها المجال مستقبلا، حيث تستغرق مدة سريانها 20 سنة (حوالي ربع قرن)، وهي تسري على المجال الحضري كله بالإضافة إلى الضواحي المحيطة به والتي تشكل آفاق التوسع العمراني للمدينة⁽¹⁾ وبذلك فإن مخطط (PDAU) يغطي مجالا أوسع قدر الإمكان للأخذ بعين الاعتبار كل إمكانيات التوسع الحضري التي يمكن توقعها وتقديرها على المدى البعيد، لي طرح على هذا الأساس إشكالية الطبيعة القانونية والتي يؤكد البعض بأنه ليس قرارا تنظيميا عاديا (تقليديا)، نظرا لعمومية مقتضياته، مما يعني انه يخضع لنظام قانوني متميز⁽²⁾

ظهر المخطط التوجيهي لأول مرة في فرنسا تحت اسم التصميم المديرية للتهيئة والتعمير عند صدور قانون التوجيه العقاري بتاريخ 1967/01/31⁽³⁾ واخذ عن محتواه المشرع الجزائري في القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04 المؤرخ في 2004/08/14، ليعتبر المادة الأساسية لهذا القانون وخاصة انه يسمح بتطبيق السياسة العامة على إقليم البلدية، وجميع المناطق التي يغطيها، لكن فكرة ظهور هذا المخطط (PDAU) ليست جديدة وإنما تعود في القانون الجزائري لقانون البلدية سنة 1967⁽⁴⁾ وكذا الأمر المتضمن تكوين

(1) الحاج شكرة، المرجع السابق، ص 82.

(2) عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، ط1، الشركة المغربية للطباعة والنشر، المغرب، 1993، ص 35.

(3) الحاج شكرة، المرجع السابق، ص 83.

(4) الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 1967/01/18، المتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 06 لسنة 1967.

الاحتياجات العقارية لصالح البلديات، إذ كان مخطط التعمير الرئيسي (PUD) ومخطط التعمير المؤقت (POP) كأدوات عمرانية تظهر على شكل مخططات إعلانية⁽¹⁾، كما اعتمد آنذاك على المخطط الرئيسي للتعمير في التجمعات السكنية كأداة فعالة في تحديد الاحتياجات العقارية إلا أنه لم يسمح بالنمو الشامل للبلدية، ليؤكد عجزه عن التكفل بانشغالاتها لا يما في ميدان التهيئة والتعبير⁽²⁾. ونتيجة لهذا العجز وسلبات المخطط العمراني الرئيسي خاصة من حيث التأخر في إعداده والمصادقة عليه وكذا اهتمامه بالمجالات القابلة للتعمير مستقبلا و إهماله للمجالات الموجودة آنذاك⁽³⁾، اعتمد المشرع الجزائري على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في المادة 10 من القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم خلفا للمخطط التوجيهي العمراني الموجه الذي أسس على أنقاض المخطط العمراني المؤقت، ليحدد الآفاق المستقبلية للتوسع على المستوى الإقليمي لا باهتمامه بالتهيئة العمرانية داخل المحيط العمراني للتجمع الحضري التي كان يهتم بها التشريع السابق.

تأسيسا على ما سبق ذكره فإننا نتساءل عن كيف نظم المشرع الجزائري هذه الأداة التعميرية التوجيهية؟ وإلى أي مدى نص فيها على ضرورة إدراج البعد البيئي فيها؟

إجابة على هذه التساؤلات، إقتضت منهجية البحث العلمي التطرق إلى مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (المطلب الأول)، ولغرض معرفة مدى إدراج المشرع

(1) عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة باتنة، 2012/2011، ص10.

(2) عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، ط1، دار قانة للنشر والتوزيع باتنة، 2011، ص15.

(3) عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عقاري، جامعة باتنة، 2015/2014.

أنظر أيضا: آمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص141.

للاشغال البيئي في المخطط يجب التعرض إلى مضمونه (المطلب الثاني)، وباعتبار أن هذا المخطط يندرج ضمن إطار التخطيط المحلي و يرتكز على توزيع الصلاحيات ما بين الدولة، الولاية والبلدية وبين أجهزة الدولة وفقا لمبادئ اللامركزية وعدم التركيز، وطبقا للتوجهات الأساسية لمخطط تهيئة الإقليم فإنه لابد من البحث عن مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن إجراءات تحضير، إعداد والمصادقة عليه وإن اقتضى الأمر تعديله (المطلب الثالث) وفي الأخير من المفيد الحديث عن الآثار المتعددة والمتنوعة لمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (المطلب الرابع).

المطلب الأول: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لقد اقر المشرع الجزائري النظام القانوني للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال مختلف القواعد المنظمة لهذا المخطط الذي يترجم إرادة المشرع في تنظيم وتسيير المجال والتحكم في العقار ومسايرة ومراقبة التوسع العمراني للمدن لغرض ترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية وحماية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث، محاولا بذلك تحديد قوام الأراضي العمرانية، وإيجاد التوازن بين مختلف وظائف المجال و أنشطة الإنسان المتعددة⁽¹⁾ بحكم أن الإنسان عامل إيجابي يؤثر في البيئة ويستغل عناصرها وفق إرادته و تبعا لقدراته.

إن البحث في مسألة حماية البيئة في منظور المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يثير الرغبة لدى كل باحث، لكن ليس بالأمر السهل، لذا تقتضي منا المسألة وصف وتحليل النظام القانوني لهذا المخطط، وسنركز في هذا المطلب على جانب منه والمتعلق أساسا بتعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الأول) ثم التطرق إلى أهم

(1) سماعين شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دراسة وصفية وتحليلية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص172.

جانب وهو البعد البيئي ضمن موضوع هذا المخطط (الفرع الثاني) لنخصص (الفرع الثالث) لتحديد الأهداف البيئية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

الفرع الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

نص المشرع الجزائري على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بصفة عامة في القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04 المتعلق بالتهيئة والتعمير، تحديدا في القسم الثاني من الفصل الثالث، الذي جاء بعنوان "أدوات التعمير"، وهذا من المادة 16 إلى المادة 30، كما نص على وجه التفصيل فيما يتعلق بإجراءات إعداد هذا المخطط والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به⁽¹⁾، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 317/05⁽²⁾، إلا أن هذه الوثيقة كأداة عمرانية ليست بالجديدة في القانون الجزائري، إذ يعود ظهورها في القوانين السابقة وخاصة في الأمر رقم 26/74 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات، إذ نصت المادة الثانية منه على أنه "تحدد المنطقة العمرانية في إطار تكوين الاحتياطات العقارية بموجب المخطط العمراني، وفي حالة غيابه يعتبر قرار الإدماج باطل"⁽³⁾.

نعبر على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (ال: PDAU) وهي إختصار بالفرنسية

"Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme"

(1) المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 26، لسنة 1991، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 148/12، ج ر، عدد 19 لسنة 2012.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 317/05، المؤرخ في 10/09/2005، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 177/91، ج ر عدد 62 لسنة 2005.

(3) يعتبر وجود المخطط شرط لإدراج قطعة أرض في الاحتياطات العقارية وفي حالة غيابه يكون مقرر إدراج القطعة الأرضية في الاحتياطات العقارية مجاوزا للسلطة وبالتالي بطلانه، وهذا ما قرره المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 14/01/1989 "حيث يتبين أنه في غياب مخطط التعمير يعتبر خرقا للقانون، وبالتالي تجاوز للسلطة مما يتعين إبطال قرار الإدماج"، ورد في مذكرة الماجستير ل عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 10-11.

التي جاءت في نفس منحى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الفرنسي (SDAU) وهي اختصار للتسمية الكاملة: (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) إذن الفرق بين الكلمتين المختصرتين (PDAU) و (SDAU) يكمن في الحرفين (P) بمعنى "plan" أي المخطط و (S) بمعنى "schéma" أي الخطة.

تعرف الخطة على أنها تجسيد لتطلعات الدولة المستقبلية لكيفية استغلال و شغل التراب الوطني وتعميره في مجال التخطيط العمراني في إطار الخطة الشاملة التي تعني في إطارها كل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الأمد الطويل⁽¹⁾، إذن فالخطة تتضمن أهم المبادئ العامة التي يجب أن يعمل بها في إطار التخطيط العمراني وليست بمخطط تفصيلي وعلى هذا الأساس فان الخطة أشمل وأوسع من التخطيط

عرف المشرع الجزائري المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) من خلال نص المادة 16 من القانون رقم 29/90 على أن "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي"⁽²⁾.

⁽¹⁾Saint – Alary (Roger) et Saint –Alary Houin (Corinne), **Droit la constructions**, 4ème éditions, Mémento ,daloz, 1994, p22.

⁽²⁾ لقد عرفت المغرب مخطط مماثل وبنفس التسمية، في هذا أنظر إلى: محمد محجوبي، قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية ط2، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب) ، 2011، ص16-17. وقد عرفته المادة 02 من القانون 12/90 المتعلق بالتعمير، ج ر عدد 4159 لعام 1992 على أنه: "وثيقة للتخطيط الحضري تطبق على رقعة أرضية تستوجب تنميتها أن تكون محل دراسة إجمالية بسبب الترابط القائم بين = مكوناتها في المجالات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية" كما تنص المادة 03 من ذات القانون على أن المخطط هو: " وثيقة تعمرية تنظيمية تساعد على تنسيق أشكال وأعمال مختلف الفاعلية... ".

أما المشرع المصري فقد اعتمد مصطلح التخطيط الاستراتيجي العام بدل المخطط التوجيهي، في هذا انظر إلى: المادة 02 من قانون التخطيط المصري رقم 2008/119، وكذا عبد الحميد الشواربي، تشريعات البلدية، ط5، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1997، ص323 وما يليها.

باستقراء نص المادة 16، نستنتج أن المخطط (PDAU) هو أداة لتخطيط المجال التسيير العمراني أو الحضري على ضوء مبادئ و أهداف السياسة الوطنية للتهيئة والتعمير⁽¹⁾، و كذا تحديد التوجهات العامة والأساسية للتهيئة العمرانية في بلدية أو مجموعة من البلديات المتجاورة التي تجمعها عوامل مشتركة⁽²⁾ (مثل شبكة توزيع المياه الصالحة للشرب، وسائل النقل الحضري، الهياكل والتجهيزات الضرورية و التشابه في التضاريس ... إلى غير ذلك)، أخذاً بعين الاعتبار ضرورة الموازنة ما بين قطاع الفلاحة والصناعة، وبالخصوص حماية المحيط و الأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي كما يأخذ المخطط بعين الاعتبار مخططات التنمية والنمو الديمغرافي والتوزيع السكاني والظروف الاجتماعية والاحتياجات الاقتصادية ويحافظ أيضا على توجيهات مخطط شغل الأراضي ويضبط صيغتها المرجعية في استخدام الأرض وتنظيم عمليات التعمير والمجال حاضرا ومستقبلا تحت طائلة توقيع جزاءات مخالفتها، وهذا ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 10 من ذات القانون بقولها "لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء على نحو تتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعويض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون" مما يؤكد خاصية الإلزامية بالنسبة لكل البلديات التي يغطيها طبقا لنص المادة 24، عند قولها "يجب تغطية كل البلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته"

(1) وفقا لمبدأ تدرج المخططات فإن هناك ترابط وتكامل بين المخططات العليا والسفلى وذلك للتنسيق فيما بينها والوصول إلى توزيع منظم للنشاط العمراني والاستغلال المعقول للأراضي، حيث يعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT) كدليل ومرجع لجميع المخططات السفلى المتمثلة في المخططات الرئيسية للتهيئة والتعمير (PDAU) وذلك لجعلها تساير وتنفذ برامج وأحكام السياسة التي أعدتها الدولة على المستوى الوطني لتهيئة الإقليم والبيئة، في هذا أنظر إلى:

الصادق بن عزة ، دور الإدارة في مجال تطبيق أحكام العمران في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير ، جامعة باتنة ، 2012/2011، ص24-25.

(2) تنص المادة 12 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: "يمكن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي أن يضم مجموعة من البلديات تجمع بينهما مصالح اقتصادية واجتماعية...".

الفرع الثاني: البعد البيئي ضمن موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

يتجلى لنا كل ما ذكر أعلاه من خلال موضوع المخطط التوجيهي (PDAU) التي تحدده المادة 18 من القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم و المتمثل في :

- يحدد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب البلدية او مجموع البلديات حسب القطاعات المختلفة.

- يحدد توسيع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية.

- يحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها، وبذلك فإن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يمتاز بالشمولية (إحدى أهم مبادئ التخطيط بشكل عام) عن مخطط شغل الأراضي، على اعتبار أن هذا الأخير أداة تنفيذية وتطبيقية ومفسرة له.⁽¹⁾ عند تنظيمه للمجال الحضري (البيئة المشيدة) داخل إطاره البيئي والطبيعي، وهو ما يؤكد اهتمام المشرع بالبعد البيئي في موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .

إضافة الى هذا فإن المادة 19 من القانون رقم 29/90، ومن خلال تقسيم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للمنطقة التي يغطيها إلى قطاعات محددة قصد تسهيل التحكم أكثر في المجال، كدليل آخر على أهمية حماية المحيط الطبيعي التي أولاها المشرع ضمن محتوى هذا المخطط وتتمثل هذه القطاعات في:

(1) Ben Akzouch ch Chabane ,**De l' orientation foncier au Droit de l'urbanisme**, revue IDara éditée par le centre de documentation et de recherches administratives ,ENA ,Alger, N22,2001,p81.

أولاً: القطاعات المعمرة: "S,U) Secteur urbanises":

عرف المشرع الجزائري الأرض العامرة في نص المادة 20 من القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري على أنها: " كل قطعة أرض يشغلها تجمع بنايات في مجالاتها الفضائية وفي مشتملات تجهيزاتها وأنشطتها، لو كانت غير مزودة بكل المرافق أو غير مبنية أو مساحات خضراء أو حدائق أو تجمع بنايات ".⁽¹⁾

نستنتج من نص المادة أن القطاع المعمر⁽¹⁾ يشمل كل الأراضي بما فيها غير المجهزة بجميع التهيئات التي تشغلها بنايات متجمعة والمساحات الفاصلة فيما بينها ومستحوزات التجهيزات والنشاطات ولو غير مبنية كالمساحات الخضراء والحدائق والفسحات الحرة والغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المتجمعة، كما يدخل ضمن هذا القطاع الأجزاء الواجب تجديدها وإصلاحها وحمايتها، وعليه فإن المخطط التوجيهي لا يقترح فيها نشاطات للتوسع العمراني لأنها متشعبة من هذه الناحية ولا طاقة لها للإستيعاب ، وغالبيتها تمتاز بالتكثيف العمراني من خلال الاستغلال شبه التام للجيوب العقارية الشاغرة الموجودة داخل النسيج العمراني بل يتمثل عمل المخطط التوجيهي في هذه القطاعات إجراء تحويلات في خصائص النسيج العمراني من إعادة هيكلة، تأهيل، صيانة وترميم البناءات القائمة حتى تتكيف مع معايير البناء الحديث وتقنيات الهندسة المعمارية الحديثة، وهو ما يعرف باسم "بالتحسين الحضري"، فما هو مفهوم هذه الآلية؟

يعرف التحسين الحضري بأنه سياسة وآلية جديدة واعدة لكبح تدهور الإطار المعيشي في المدينة الجزائرية وآلية للارتقاء بالإنسان، حيث تمكن الناس من التمتع بحياة مستقرة وأمنة و تسهل قدراتهم على الحصول على متطلبات الحياة الكريمة من صحة

(1) يعرف القطاع على أنه جزء ممتد من تراب البلدية يتوقع تخصيص أراضيه لاستعمالات عامة وآجال محددة للتعمير بالنسبة للقطاع المعمر والمبرمج للتعمير وكذا قطاع التعمير المستقبلي. (المادة 19من القانون 29/90).

وبيئة، وسكن لائق و سهولة الوصول للمنافع العامة⁽¹⁾، هذا وتهدف هذه السياسة بحسب وزارة السكن والتعمير إلى إعادة التأهيل الكامل للفضاءات المبنية في المدن الجزائرية وإلى توفير إطار معيشة ذو نوعية تجتمع فيه كل المتطلبات الوظيفية والجمالية، وذلك بإرساء قواعد جديدة لإنعاش وعصرنة الأحياء، في إطار شراكة بين الدولة والجماعات المحلية والمواطن وفق خارطة للتسيير الجوّاري، وفي إطار الحوار والتضامن بما يضمن استدامة العمران⁽²⁾.

ثانيا: القطاعات المبرمجة للتعمير (S A U) Secteurs a Urbanisés

يقصد بها القطاع القابل للتعمير الذي يشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى القصير والمتوسط في آفاق 10 سنوات حسب جدول من الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير⁽³⁾، وهي مناطق يتم تخصيصها قصد بلوغ كثافة عمرانية عالية في آجال لا تتجاوز 10 سنوات.

وعليه يمكن القول أن القطاعات المبرمجة للتعمير هي أراضي احتياطية تستعمل على الأمد القصير (05 سنوات) والمتوسطة (10 سنوات) قصد مواجهة الاحتياجات المختلفة وسواء كانت هذه الأراضي ذات طبيعة فلاحية أو غير مجهزة⁽⁴⁾ عند انجاز المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك لتفادي كل الأسباب التي من شأنها عرقلة استعمال هذه الأراضي أو تجميدها، وهي بذلك كسياسة لتوفير الأراضي الحضرية على المدى القريب و المتوسط .

(1) محمد الهادي لعروق، "التحسين الحضري آلية للارتقاء بجودة الحياة في المدينة الجزائرية، السياسات والممارسات"، مجلة معهد تسيير التقنيات الحضرية (G.T.U)، جامعة أم البواقي، العدد 02، ديسمبر 2010، ص93.

(2) محمد الهادي لعروق، نفس المرجع، ص94 وما بعدها.

(3) المادة 21 من القانون 25/90.

(4) Saint Alary(Roger) et Saint , Houin (corinne) , op . cit ,p 28

ثالثا: قطاعات التعمير المستقبلية (S.U.F) :Secteurs d'urbanisation future

تنص المادة 22 من القانون رقم 29/90 على أن هذه القطاعات تشمل كل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق 20 سنة حسب الآجال المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁽¹⁾، وهي تخضع مؤقتا لارتفاقات بعدم البناء لان الهدف منها هو ضمان التوسع العمراني السليم لمستقبل المدينة، ولا يرفع هذا القيد إلا بعد المصادقة على مخطط شغل الأراضي وذلك عند نهاية العشرين (20) سنة، وعند غياب هذا المخطط تمنع الاستثمارات بهذه القطاعات التي يتجاوز أجالها مدة الارتفاق بعدم البناء.

إذن يعتبر ارتفاق بعدم البناء من القيود المتعلقة بالوضع القانونية للأرض وهو من ارتفاقات التعمير التي تستحدث كأسس للتخطيط الحضري المحكم.

دائما وفي إطار الرقابة على الأشغال في قطاعات التعمير المستقبلية، فإذا كان لا يمكن تعمير هذا القطاع مستقبلا إلا بعد 20 سنة فما فوق، فإن المادة 22 من القانون 29/90 تحدثت عن جملة من الاستثناءات يمكن عندها الترخيص بالبناء فيه وفقا لحقوق البناء الضعيفة جدا وهذا نظرا للعديد من الاحتياجات التي لا نستطيع توقعها وهي:

1- حالة تحديد و تعويض المباني المتعلقة بالنشاط الفلاحي.

2- حالة البناءات و المنشآت اللازمة للتجهيزات الجماعية وإنجاز العمليات ذات المصلحة الوطنية.

(1) عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 24. أنظر أيضا: زهرة أبرياش، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2010/2011، ص 22.

3- حالة البناءات التي تبررها مصلحة البلدية، وبترخيص قانوني صادر من الوالي، بناء على طلب معمل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد اخذ رأي المجلس الشعبي البلدي .

انطلاقا من أن المخطط التوجيهي التهيئة والتعمير أداة تعميرية تقديرية ومستقبلية إلى مدى بعيد، فمن المفروض انه يقع في الحسبان جميع اعتبارات التهيئة والتنمية بكل القطاعات، وعليه فحسب الأستاذ مجاجي منصور فان هذا القطاع التعميري المستقبلي لا وجود له في الواقع مادام أن الاستثناءات التي نصت عليها المادة 22 ستجعل هذا القطاع بعد 20 سنة فما فوق معمرا قبل القطاع القابل للتعمير على مدى 10 سنوات (1).

وفي تقديرنا فإن الهدف من نص المادة 22 هو ترشيد وعقلنة إستعمال الأراضي المخصصة للتعمير في إطار الحفاظ على الأراضي الفلاحية، ومن ثمة صيانة الحدود الفاصلة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، إلا أن الواقع عكس ذلك حيث نجد أن تحت ضغط أزمة السكن وضعف القدرة الشرائية قابلة لتدمير المناطق الزراعية المجاورة للمدينة، وفرض نمط عيش جديد على سكان هاته المناطق، إذ لا يصل في الغالب إلى مستوى النمط الحضري كما لا يفقد بالكامل صبغته الريفية، وفي مثل هذه الحالات يصعب الفصل بين ما يدخل في نطاق سياسة التعمير الحضري، وما يتعلق بالتهيئة والتنمية الريفية، وفي عدم وضوح الحدود الفاصلة بين ما هو حضري وما هو ريفي يؤدي بالضرورة إلى صعوبة في التصنيف الإداري للمناطق.

(1) منصور مجاجي، "أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث والدراسات العلمية، المركز الجامعي، المدينة، العدد 01، نوفمبر، 2007، ص 09.

رابعاً: القطاعات غير القابلة للتعمير (S.N.U) :Secteurs Non Urbanisables

عرف المشرع الجزائري هذا النوع من القطاعات من خلال نص المادة 23 من القانون رقم 29/90 بأنها: "تلك القطاعات التي يمكن أن تكون حقوق البناء منصوصاً عليها محددة بدقة و بنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات"، يفهم من هذا النص أن هذه المناطق يشملها ارتفاع عدم البناء كأصل، والذي يعد قيدياً يرد على حق البناء في هذه المناطق بحكم القانون.

حيث يمنع كل شخص من إنجاز أي مشروع عليها، وذلك بسبب معوقات خاصة ومختلفة ومن صورها أنها تكون:

- مناطق محمية أو ذات استغلال منجمي.
- مناطق ساحلية، المعروفة بنظامها البيئي الهش ذو الرطوبة العالية⁽¹⁾.
- أراضي خطرة على حياة الناس و ممتلكاتهم بسبب الطبيعة (كالفيضانات، انزلاقات التربة، الزلازل و غيرها) أو بسبب الأخطار التكنولوجية⁽²⁾.
- المناطق الأثرية والسياحية و ذات النظام الغابوي .
- وقد تكون أراضي فلاحية ذات الجودة العالية⁽³⁾، بحكم استهدافها من قبل كل المتعاملين العقاريين في التوسع العمراني.

(1) نصر الدين هونوي، المرجع السابق، ص57.

(2) تنص المادة 03 من القانون رقم 05/04 المعدل للقانون رقم 29/90 على: "... تحدد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق عند أدوات التهيئة والتعمير ...".

(3) " لا يجوز تحويل الوجهة الفلاحية للأراضي لغرض البناء فوقها حتى وإن كانت البلدية مالكة لها "، وهو الثابت من خلال الوثائق الصادرة عن الجهات المعنية لاسيما وزارة الفلاحة ومديرية التهيئة والتعمير لولاية الجزائر، خلافا لما جاء في حيثيات المستأنف فيه رقم 202362 المؤرخ في 2000/05/08 الصادر عن مجلس الدولة، = =الغرفة الأولى،

إن كل هذه الأراضي تعد الأكثر تعرضا للظواهر الطبيعية، وذلك ما قد يشكل خطورة كبيرة في حالة تعميرها ، لذا قصد المشرع من تحديدها معرفة إجراءات وقواعد البناء التي تخضع لها ،فنص على القيد المطلق في بعضها (المناطق المعرضة للأخطار التكنولوجية) أي منع البناء عليها بأي شكل من الأشكال، كما نص على القيد الجزئي في البعض الآخر (المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية كالزلازل...) أي خضوع عملية البناء عليها لرقابة السلطة الإدارية المختصة التي منحت رخصة البناء في هذه القطاعات.

وما يلاحظ أن المخطط التوجيهي في تحديد هـ لقواعد البناء في هذه المناطق المختلفة المشكلة للقطاع غير القابل للتعمير، إنما يعبر عن الدور الكبير الذي يقوم به في وقاية البيئة من مخاطر التعمير ، لأنها تشكل في مجموعها البيئة بمفهومها الشامل (البيئة الطبيعية و البيئة المشيدة).

الفرع الثالث: الأهداف البيئية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

بما أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو مرجعية تطبيقية لأشغال التهيئة والتعمير على مستوى الإقليم الذي يغطيه، فقد يتعلق ببلدية واحدة، كما قد يشمل مجموعة من البلديات تجمع بينها مصالح اقتصادية واجتماعية ففي هذه الحالة يصدر الوالي المختص إقليميا، وباقتراح من رؤساء المجالس الشعبية للبلديات المعنية، وبعد مداولة من المجالس المذكورة قرارا يحدد فيه مجال تدخل المخطط التوجيهي، وهو ما نصت عليه المادة 12 من القانون 29/90 وفي حالة انتماء أراضي بلدية لولايات مختلفة فتحدد محيطات تدخل المخطط التوجيهي بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالجماعات

غير منشور، ورد في مؤلف لحمدي باشا عمر، القضاء الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص139.

الإقليمية كسلطة مختصة بتحديد مجال الرقابة وتنظيم إستعمال الأراضي من خلال المخططات المحلية⁽¹⁾.

فانه يهدف أساسا إلى ضمان تجسيد أهداف العمران في منظور حماية البيئة وفي سبيل ذلك، يضبط توقعات التعمير وقواعده ويهدف على وجه الخصوص إلى الموازنة بين قطاع الفلاحة والصناعة وأيضا حماية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث، كما يهدف إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها ولعل أهمها :

أولا: حماية الأراضي الفلاحية: انطلاقا من حتمية تواجه الجزائر، وهي ضرورة رفع إنتاجها الزراعي لتلبية حاجيات السكان المتزايدة، وكذا ضمان أمنها الغذائي، لأجل ذلك أعطى المشرع للإدارة صلاحيات واسعة تمكنها من التدخل للمحافظة على الوجهة الفلاحية للأراضي، مهما كان صنفها القانوني (ملك عام، ملك خاص، وقف..) وعدم السماح بالبناء عليها كما - رأينا - أو تركها بورا⁽²⁾، ولذات الغرض (حماية الأراضي الفلاحية) نص المشرع على إجراءات إثبات عدم استغلال الأراضي الفلاحية من خلال

(1) تنص المادة 12 من القانون 29/90 على أنه: "... يحدد الوالي المختص إقليميا في حالة مجموعة من البلديات بقرار منه وباقتراح من رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بعد مداولة من المجالس الشعبية المذكورة مخطط تدخل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أو مخطط شغل الأراضي .

- وفي حالة أراضي بلدية تابعة لولايات مختلفة ، تحدد محيطات تدخل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي بقرار مشترك من الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية .

(2) تنص المادة 15 من القانون رقم 08-16، المؤرخ في 03/08/2008 ، المتضمن التوجيه الفلاحي، ج ر عدد 46 لسنة 2008 على أنه: "لا يمكن إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء" . وتنص المادة 87 من نفس القانون على أن: "... تغيير الطابع الفلاحي للأراضي الزراعية يشكل جنحة يعاقب عليها من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة مالية من (100.000 د ج إلى 500.000 د ج) .

المرسوم التنفيذي رقم 484/97⁽¹⁾، بل ذهب إلى أبعد من ذلك عند ما خول المشرع لفائدة الدولة ممارسة حق الشفعة⁽²⁾.

رغم العناية الكبيرة لهذه الأراضي من قبل المشرع إلا أن فترة التسعينيات قد شهدت اخطر حالات التعدي من طرف المندوبيات التنفيذية للبلديات آنذاك على الأراضي الفلاحية التابعة للدولة، وتمثل هذا الاعتداء في الاستيلاء على أجزاء كبيرة من الأراضي والمستثمرات الفلاحية (خاصة في سهل متيجة) وتجزئتها ثم بيعها للخوادم بعقود باطلة، وطبعاً نتج عنها تجزئات عقارات سرية غير قانونية، وأكثر من ذلك تم إنجاز بنايات من طرف البلدية نفسها عليها و بدون وجه حق، كل هذا نتج عنه تعمير فوضوي لا يليق لا للرفض ولا للإدماج⁽³⁾.

بناء على ذلك صدرت عدة تعليمات تخص حماية الوجهة الفلاحية للأراضي من مخاطر التعمير، أهمها التعليمات الرئاسية رقم 05 الصادرة في 14/08/1995 التي تنص على ضرورة حماية الأراضي الفلاحية التي هي محل منافسة شديدة، تتعلق بأنشطة تنموية أخرى لاسيما التعمير⁽⁴⁾.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 484/97، المؤرخ في 15/12/1997، يضبط تشكيلة الهيئة الخامة بمتابعة إجراءات إثبات عدم استغلال الأراضي الفلاحية، ج ر عدد 83 لسنة 1997.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 78/96، المؤرخ في 24/02/1996، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، ج ر عدد 15 لسنة 1996.

(3) ليلي زروقي وعمر حمدي باشا، المنازعات العقارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص201.

(4) الحقيقة أنه لم يشرع في إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير المنصوص عليها في القانون رقم 29/90 إلى بعد صدور هذه التعليمات لسنة 1995، حيث كشفت عن حجم الإنتهاكات التي تتعرض لها الأراضي الفلاحية، وتبعاً لذلك شرعت وزارة السكن في إعداد هذه المخططات، وخلال سنة أصبح عدد البلديات التي تمتلك مخططات توجيهية للتهيئة والتعمير (1500 بلدية) من أصل (1541 بلدية) لكن الملاحظ أن عملية إعداد هذه المخططات تمت بشكل متسرع لا سريع مما يطرح الشك في مدى سلامة الدراسة المعتمدة في إنجازها، والتساؤل حول مضامينها، إن هي

وفي نفس الإطار ولنفس الغرض صدرت تعليمة أخرى من طرف رئيس الحكومة، مؤرخة في 13/07/1996 متعلقة بحماية الأراضي ذات الطابع الفلاحي والأراضي ذات الطابع الغابي التي تلزم بضرورة التطبيق الصارم للمواد من 76 إلى 78 من القانون 29/90 بما يتضمنه من إجراءات عقابية على كل المسؤولين الذين تثبت تهمهم في الشروع في أي أعمال البناء على أراضي فلاحية محمية بموجب نصي المادتين 35 و36 من القانون 25/90 المتضمن التوجيه العقاري، مع الإشارة إلى أن التعليمة المشار إليها أعلاه الصادرة سنة 1996، قد إستندت إلى ثلاث مواد 76،77،78 من القانون 29/90، اثنان منها (76.78) قد ألغيتا بمقتضى المادة 59 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18/05/1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، مما يؤكد أن الأزمة ليست كم القوانين و إنما في نوعيتها.

ثانيا: حماية الأراضي الغابية:

لقد صنف المشرع الجزائري⁽¹⁾ الغابات ضمن الملكية العامة التابعة للمجموعة الوطنية، وهو ما أكده قانون الغابات حين اعتبر أن الغابة هي ثروة طبيعية تخول للكل في المجموعة الوطنية حق التدخل لمنع أي اعتداء قد يقع عليها أي كان الفاعل بما فيها الدولة، وهذه الأخيرة ملزمة أيضا باستغلال كل الوسائل القانونية لضمان حماية الغابات وتميئتها ويمنع عليها تقليص الثروة الغابية إلا لتحقيق منفعة عمومية غير منازع فيها وفي الإطار القانوني ولعل أحسن مثال على التقليص الغابي الحاصل لأجل المصلحة العامة هو ما نتج عن أشغال الطريق السيار شرق-غرب.

أخذت بعين الاعتبار كل الانشغالات الديموغرافية، الاقتصادية والبيئية، في هذا أنظر إلى: منصور مجاجي، "أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 10.

(1) المادة 18 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

وباعتبار مجال التعمير أحد المستهلكين الرئيسيين للعنصر الغابي كمورد طبيعي دخلت الدولة لغرض حماية الثروة الغابية من خلال التعليمات الرئاسية المؤرخة في 14/08/1995 المشار إليها والتي نصت على ضرورة الحفاظ على الثروة الغابية كحتمية أساسية و كعنصر ثابت لكل سياسة يتم إعدادها أو تطبيقها في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز لأن في حماية الثروة الغابية، حماية الخشب (مبدأ اقتصادي) وحماية للتوازن الطبيعي (مبدأ إيكولوجي) كما أن فيها ضمان للإطار الحياتي للسكان (مبدأ إجتماعي)⁽¹⁾.

ثالثا: حماية المناطق ذات التراث الثقافي والتاريخي:

باعتبار هذه المواقع من القيم الثمينة ومن المكونات الأساسية داخل المجتمع، لإحتوائها على مميزات طبيعية خلابة بحكم موقعها الجغرافي أو المناخي والجيولوجي (كمنايع المياه المعدنية...) لذا خصها المشرع بحماية لازمة في مجال إستخدام الأرض و مجال البناء من خلال حق الارتفاق بعدم البناء في قطاع معين⁽²⁾، و هذا ما يؤكد رغبة المشرع في تامين هذه المواقع و المحافظة عليها ، لاسيما و أشغال البناء والتعمير يهددها في وجودها.

رابعا: حماية المناطق الساحلية:

يتمثل إدماج خصوصيات الساحل حلى مستوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، في البحث عن مناطق التخاصم في شغل واستعمال الفضاء وتأثيرات الأخطار من كل نوع وعليه يجب مراعاة مختلف المسافات التي أقرها قانون حماية وتأمين الساحل والطابع

(1) عبد الحفيظ طاشور، "الحماية الجنائية للثروة الغابية"، حوليات مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب والمتوسط، جامعة قسنطينة، مطبعة القصبية للطبع والسحب، قسنطينة، العدد 06، 2005، ص10.

(2) عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص42.

الحساس والمنظري للمواقع المتواجدة بالفضاءات الطبيعية الساحلية⁽¹⁾، ولذلك فإن عملية البناء على الساحل تخضع لحق الارتفاق بعدم البناء ضمن مجال يحدده القانون بدقة⁽²⁾.

مع الإشارة انه ولغرض تجميد تطور البناء في كثير من المناطق الساحلية و توقيف التوسع الأفقي للتعمير في بعض البلديات وتثبيت السكان في أماكنهم و تسيير الموارد المائية بشكل عقلاني، منحت منطقة الجزائر مخطط توجيهي ميتربوليتان تم إدخاله في تفاعل مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا المخططات الجهوية الأخرى⁽³⁾.

خامسا: حماية المحيط الطبيعي:

يعتبر حماية المحيط الطبيعي من بين الانشغالات الهامة المدرجة ضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وهو ما نص عليه القانون رقم 05/04 المعدل والمتمم للقانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، كأهداف بيئية جديدة تتماشى مع التوجهات الحديثة، إذ نصت المادة الرابعة منه بوجه خاص في مجال:

- حماية البيئة، تنص المادة على "لا تكون قابلة للبناء الا القطع الأرضية التي تراعي الاقتصاد الحضري .. وتكون الحدود الملائمة مع اهداف المحافظة على التوازنات البيئية عندما تكون موجودة في مواقع طبيعية ..."

- تسيير الحواضر الكبرى، تنص المادة على " لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي... تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية ...".

(1) نصر الدين هنوني، المرجع السابق، ص694.

(2) المادة 44 والمادة 45 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

(3) نصر الدين هنوني، المرجع السابق، ص694.

هذا و تعد من مضار الجوار غير المألوفة، الأضرار اللاحقة بالبيئة الناجمة عن منشآت فلاحية مجاورة منطقة سكنية، غير مراعية للقوانين ذات الصلة وهو ما أقرت به المحكمة العليا في قرارها رقم 443620 الصادر في 12/03/2008⁽¹⁾.

المطلب الثاني: البعد البيئي في محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يقوم من حيث الجوهر على تحديد توجيهات واختيارات عامة على المدى الطويل (20 سنة) التي تتطلبها التهيئة لتحقيق تنمية متناسقة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للمنطقة التي يغطيها، فإنه من حيث الشكل يتكون من قواعد تنظيمية (الفرع الأول) ومن ووثائق ومستندات بيانية (الفرع الثاني) ومن تقرير توجيهي (الفرع الثالث) شارح لها، وسنتولى شرحها تباعا.

الفرع الأول: القواعد التنظيمية

تعتبر بمثابة لائحة تنظيمية، تحدد وتضبط القواعد المطبقة على كل منطقة وحسب القطاع الذي تنتمي إليه، كما هو محدد في المواد 20، 21، 22، 23 من القانون 29/90 المعدل والمتمم وحسب المادة 17 من ذات القانون فإن لائحة التنظيم ، وثيقة أساسية تتطلبها عملية الرقابة على أشغال التهيئة و التعمير⁽²⁾، كما تحدد فيها الترتيبات القانونية الإجبارية التي يمكن الاحتجاج بها لدى الغير⁽³⁾، لذا يجب أن تحدد هذه اللائحة ما يلي:

1-التخصيص الغالب للأراضي وطبيعة النشاطات التي يمكن حظرها عند الاقتضاء أو إخضاعها لإجراءات خاصة، كأن تكون حقوق البناء منصوفا عليها وبدقة،

(1) القرار رقم 443620، مؤرخ في 12/03/2008 ، مجلة المحكمة العليا ، العدد 02 ، 2008 ، ص257.

(2) العايدة دبير ، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص29.

(3) حسينة غواس ، المرجع السابق ، ص17.

لاسيما تلك المقررة في مخطط تهيئة الساحل و تتميته المنصوص عليه في القانون رقم 02/02⁽¹⁾.

2- الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي (C.O.S)⁽²⁾

3- الارتفاقات⁽³⁾ المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشائها.

4- المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها و ذلك بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها.

4- تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية ونوع الأعمال والخدمات.

6- شروط البناء الخاصة داخل بعض أجزاء التراب الوطني والمتمثلة أساس في:

***الساحل:** حيث اشترط المشرع في المادة 45 من القانون 29/90 المحافظة على المساحات خلال التوسع العمراني، مع الأخذ بعين الاعتبار إبراز قيمة المواقع والمناظر المميزة للتراث الوطني الطبيعي والثقافي والتاريخي له، وكذا البيئات اللازمة للتوازنات البيولوجية في حدود -طبعاً- شغل الأراضي.

(1) المادة 04 فقرة 02 من القانون رقم 02/02، المؤرخ في 05/02/2002، المتعلق بحماية الساحل وتتميته، ج رعد 10 لسنة 2002.

(2) حسب المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المؤرخ في 28/06/1991، الذي يحدد إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر عدد 26 لسنة 1991، فإن معامل شغل الأرض المساحة الأرضية مع ما يتصل بها من بناء خام على مساحة قطعة الأرض.

(3) يقصد بالارتفاقات جميع القيود التي تشمل المناطق التي يغطيها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كارتفاق عدم البناء، إرتفاق عدم التعلية، الارتفاق الخاص بحماية الموارد المائية، الأماكن الطبيعية، التاريخية والأثرية التي يجب القيام بحمايتها أو إبراز قيمتها، وكذا الارتفاق الخاص بالمناطق التي تكون تهيئتها محل نظام قانوني خاص. في هذا أنظر: الشريف البلقاني، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، ص118.

هذا و قد ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك عندما منع البناء على قطعة ارض تقع على شريط عرضه 100 متر ابتداء من الشاطئ إلا إذا تطلب النشاط أو البناء الجوار المباشر للمياه (مثل بناء برج عالي للمراقبة).

* الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي جدا⁽¹⁾: حيث حصر البناء عليها بموجب المادة 48 من القانون 29/90، وتتمثل في البناءات الحيوية ذات الاستغلال الفلاحي أو ذات المنفعة العمومية، والمدرجة في مخطط شغل الأراضي⁽²⁾.

إضافة إلى كل هذا فإن هناك حالات أخرى يستوجب أن تتضمنها لائحة التنظيم، وهي التي نصت عليها المادة 17 من المرسوم رقم 177/91 المعدل والمتمم، بعد زلزال بومرداس بالجزائر العاصمة وتتمثل في:

1- المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية، لاسيما التصدعات الزلزالية والانزلاق أو انهيارات التربة والتدفقات الوحلية وارتصاص التربة والتميع والانهيارات و الفيضانات .

2- مساحات حماية المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المؤسسات والمنشآت الأساسية لاسيما المنشآت الكيماوية والبتروكيماوية وقنوات نقل المحروقات والغاز والخطوط الناقلة للطاقة.

3- المناطق الزلزالية وتصنيفها حسب قابليتها لخطر الزلزال.

4- الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية و المخططات الخاصة للتدخل⁽¹⁾.

⁽¹⁾ سماعين شامة، المرجع السابق، ص175.

⁽²⁾ Ben Akzouch Chabane , op . cit , 83.

ولتفصيل مسألة التعمير التي تم إدماج مخططات الوقاية من المخاطر ضمن وثائق التوجيه والتخطيط والتعمير وإعداد خرائط المناطق الخطرة مع إدراجها ضمن المخططات المحلية للتعمير وخاصة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، كما تم تطبيق القانون المتعلق بالوقاية من المخاطر وتسيير الكوارث، وتم وضع المخططات المتعلقة بالوقاية والحد من المخاطر الكبرى وهي: المخططات الكبرى (P.G.P)، مخططات التعرض للمخاطر (PER) المخططات الخاصة بالتدخل (P.P.I)، مخططات التنظيم الداخلي للمؤسسة (P.O.I)، وتم إدماج تفاصيلها في وثائق التعمير (المخطط الـ: PDAU ومخطط الـ: POS)⁽²⁾

الفرع الثاني: الوثائق والمستندات البيانية

الوثائق والمستندات البيانية تشمل خرائط المنطقة التي يغطيها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وهي تجسيد تقني وترجمة ميدانية لما جاء في لائحة التنظيم الذي هو جانب من التهيئة الموافق عليه من قبل مخطط الـ (PDAU) ويتم إعدادها بمقياس مكبر يتراوح ما بين 1/10.000 إلى 1/50.000⁽³⁾ تبرز هذه المستندات البيانية الأغراض العامة المخصصة لها الأراضي لذا جاءت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 لتحديد الوثائق اللازمة وتحصر مكوناتها، وهي:

1- مخطط الواقع القائم يبرز فيه الإطار المشيد حاليا وأهم الطرق والشبكات المختلفة.

2- مخطط التهيئة يبين الحدود الآتية:

⁽¹⁾ المادة 36 من القانون رقم 20/04 المؤرخ في 25/12/2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84 لسنة 2004

⁽²⁾ نور الدين يوسف، "المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وسيلة للمحافظة على العقار والبيئة وعصرنة المدن"، المرجع السابق، ص 437-438.

⁽³⁾ عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية و اللامركزية، المرجع السابق، ص 45.

- القطاعات المعمرة والقابلة للتعمير والمخصصة للتعمير في المستقبل وغير القابلة للتعمير كما هي محددة في القانون رقم 29/90.

- بعض أجزاء الأراضي و المتمثلة أساسا في :الساحل ،الأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية المرتفعة او الجيدة ،و الأراضي ذات الصبغة الطبيعية و الثقافية البارزة ، كما هو محدد في القانون رقم 29/90.

- المساحات التي تتدخل في مخططات شغل الأراضي (POS)

3- مخطط الارتفاقات التي يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشائها.

4- مخطط تجهيز يبرز خطوط مرور الطرق و أهم سبل إيصال ماء الشرب وماء التطهير، وكذا تحديد مواقع التجهيزات الجماعية ومنشآت المنفعة العمومية.

ونظرا للكوارث الطبيعية والتكنولوجية (زلازل، فيضانات، انفجارات وحرائق في المناطق الصناعية)، أصدر المشرع الجزائري، قانون رقم 04/05 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، إذ بموجبه عدلت 14 مادة و كان الهدف منها منح حماية اكثر للنسيج العمراني و هو ما ينعكس إيجابا على حماية البيئة ككل، ولغرض خلق تناسق و تكامل بين النصوص القانونية تم تعديل المرسوم التنفيذي رقم 177/91 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 317/05، حيث أضافت المادة 03 منه وثائق بيانية أخرى وهي:

1- مخطط يحدد مساحات المناطق و الأراضي المعرضة للمخاطر الطبيعية.

2- المخططات الخاصة بالتدخل و تحدد مساحات حماية المؤسسات أو المنشآت أو التجهيزات المنطوية على الأخطار التكنولوجية طبقا للإجراءات القانونية أو التنظيمية المعمول بها.

وإطار تفعيل مسألة التعمير، سارعت الجزائر لدراسة الوضعية الجديدة من خلال القيام بدراسات خبرة على المستوى المحلي وتدعيم المؤسسات المعنية بمجابهة الأخطار الكبرى ومراقبة طرق التعمير والبناء، إضافة إلى دمج مخططات الوقاية من المخاطر ضمن وثائق التوجيه والتخطيط والتعمير وإعداد خرائط تبيين المناطق الخطرة مع إدراجها ضمن المخططات المحلية والتعمير، وإعداد خرائط وعليه ينبغي عند تطبيق هذا الأخير، التقيد بالإجراءات المقررة في القانون رقم 20/04 لما يشكله من أهمية (1) في كيفية التعامل مع الظواهر الطبيعية المختلفة التي أصبحت واقعا يفرض نفسه بالنسبة لمستقبل إعمار مدن الجزائر، خاصة الواقعة شمالا ولأجل ذلك وقعت الجزائر على الإستراتيجية الدولية لمجابهة الكوارث "هيوغو" سنة 2005 التي من خلالها تلتزم بإعداد مخططات المجابهة وبتقديم تقرير عن محتويات المخططات ومدى تطبيقها وتطور الإجراءات العملية المتعلقة بالميدان في اجل أقصاه ثلاث سنوات (2).

الفرع الثالث: التقرير التوجيهي

هو عبارة عن تقرير يبرز ويشرح اختيارات التهيئة المنصوص عليها في خرائط استعمال الأراضي وتحديد التدابير التي يجب القيام بها لبلوغ الأهداف المحددة كما يشير الى مراحل تنفيذ الإجراءات المقررة خصوصا مرحلة تغطية المناطق المعنية بمخطط شغل الأراضي (3).

وحسب المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 فان التقرير التوجيهي يقدم فيه ما يأتي:

(1) تنص المادة 17 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 317/05 على ما يلي: "يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بكل الإجراءات المقررة في القانون رقم 02/02 وفي القانون رقم 20/04 المؤرخ في 2004/12/25".

(2) ليلي عباس، "تعمير المناطق المهددة بالأخطار الطبيعية الكبرى، حالة الجزائر العاصمة"، مجلة معهد تسيير التقنيات الحضرية، جامعة أم البواقي، العدد الأول، ديسمبر 2009، ص38-39.

(3) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص120.

1- تحدد بموجب التوجهات العامة للسياسة العمرانية بعد تقديم وتحليل الوضعية الحالية التي يدعمها بدراسة آفاق التنمية الديموغرافية والاجتماعية لمجال المخطط.

2- تحديد نمط التهيئة المفتوح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة بمجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل والحد من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية والمتمثلة أساسا في المنشآت الكيماوية والبتروكيماوية وقنوات نقل المحروقات والغاز والخطوط الناقلة للطاقة⁽¹⁾.

وعليه فان هذا التقرير يعد مرحلة تمهيدية لإنجاز المخطط التوجيهي وبذلك فمن الضروري إشراك جميع المتدخلين لإثراء موضوع و محتوى المخطط وكذا حصر وبرمجة مختلف مراحل تطبيق المخطط وبيان الأعمال التي يجب أن يحظى انجازها بالأولوية خصوصا تلك التي يكون لها طابع فني أو قانوني أو تنظيمي ويراد بهذا التأكيد على ضمان واقعية وتناسق هذه الاختيارات لجعل المخطط التوجيهي إطارا لبرمجة التجهيزات الموجودة بالإضافة إلى تحديد المناطق العمرانية الجديدة ومرحل افتتاح عمليات عمرانية بها مع الحفاظ بوجه خاص على الأراضي الزراعية والمناطق الغابية التي تتولى السلطة الإدارية تحديدها.

تحقيقا لذلك على أرض الواقع، نص المرسوم التنفيذي رقم 42/91⁽²⁾ المؤرخ في 1991/12/16 المحدد لقواعد تنظيم مصالح التخطيط والتهيئة العمرانية على إسناد مهمة إعداد المعلومات اللازمة لتحضير مخططات التهيئة والتعمير في الولايات والبلديات طبقا للأهداف وتوجهات التهيئة العمرانية لمديرة التخطيط بالتعاون مع مديرية التعمير والبناء،

(1) نصر الدين هنوني، المرجع السابق، ص689-690.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 42/91، المحدد لقواعد تنظيم مصالح التخطيط والتهيئة العمرانية في الولاية وعملها، ج ر عدد08 لسنة 1991.

ونظرا لما تتطلبه العملية من إمكانات مادية وبشرية عادة ما تكون غير متوفرة، مما يجعل في بعض الأحيان، التقارير المعدة من طرف الجهات المسؤولة تتسم بالسطحية⁽¹⁾.

نخلص بالقول، أن التقرير التوجيهي فعلا هو الموجه للمخطط التوجيهي لأنه يبرز إختيارات التهيئة في كل منطقة مع أخذه بعين الاعتبار كل المتغيرات الإجتماعية والإقتصادية والسياسية إلا أنه لا يغني لوحده، بل لابد من توضيحه بوثائق ومستندات ومخططات بيانية، هذه الأخيرة في الحقيقة هي التي تعطي مفعولا للمخطط إزاء الملاك العقاريين لأنها سوف توضح إستعمالات العقارات بنوع من التفصيل والبيان، وبالتالي يمكن الإحتجاج به إتجاههم⁽²⁾، ومن ثم فإن العلاقة بين التقرير التوجيهي والمستندات البيانية علاقة تكامل، إذ لا يمكن فهم أحدهما دون الاستعانة بالآخر.

المطلب الثالث: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن دراسة إجراءات إعداد، مصادقة

ومراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

تعد توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، قرارات تخطيطية عامة للأمدين المتوسط والبعيد إلى حدود (20 سنة)، وتقوم على تغطية مجال أوسع قد يشمل عدة بلديات متجاورة، وبإعتبار البلدية أهم تطبيق لنظام اللامركزية الإدارية، فهي الجماعة الإقليمية القاعدية التي تتجسد فيها السياسة العمرانية بمختلف أشكالها، إلا أن ذلك لن يكون واقعا ملموسا إلا بوجود حوار ديمقراطي تشاركي⁽³⁾ بين جميع الفاعلين والمتدخلين في ميدان التعمير، لاسيما مؤسسات المجتمع المدني، ولأجل تصور المستوى الإقليمي والمحلي للتخطيط، على إعتبار أن المستوى المحلي هو الفضاء الذي يتجسد فيه

(1) ليلي عباس، المرجع السابق، ص38.

(2) عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية و اللامركزية، المرجع السابق، ص46-47.

(3) تنص المادة 103 من القانون رقم 10/11، المؤرخ في 2011/07/22، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37 سنة2011 على أنه: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

التخطيط الاستراتيجي الإقليمي، لا بد من التحول من التعمير المركزي الموجه إلى التعمير اللامركزي التشاوري المتنوع، وهذا ما سنحاول إبرازه من خلال التطرق إلى البعد البيئي في إجراءات تحضير وإعداد المخطط التوجيهي (الفرع الأول) ثم إلى البعد البيئي في إجراءات المصادقة عليه (الفرع الثاني) وإذا ما دعت الضرورة يجب مراجعة وتعديل المخطط ومن ثم يحق التساؤل حول مدى اعتبار البعد البيئي كسبب في مراجعة وتعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الثالث).

الفرع الأول: البعد البيئي ضمن إجراءات تحضير وإعداد المخطط التوجيهي

للهيئة والتعمير

للإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إشتراط القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المتعلق بالتهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، إتباع قواعد و إجراءات خلال مراحل لا يمكن تجاوزها تتلخص في،إجراء المداولة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبية البلدية (أولا) ثم تبليغها(ثانيا) ليلها إصدارقرار ترسيم الحدود(ثالثا) وكإجراء وقائي لحماية البيئة يتم تبليغ قرار الإعداد لبعض المؤسسات والهيئات العمومية(رابعا) وأخيرا نأتي إلى إجراء آخر قانوني لحماية البيئة يتمثل في الإستقصاء العمومي(خامسا)

أولا: إجراء المداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية

البلدية المعنية:

تنص المادة 24 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على انه "يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته"

إذن من أجل تجسيد مبادرة إعداد هذا المخطط والتحضير لإنشائه، يلزم القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي كخطوة أولى بالمبادرة بتحضير مشروع المخطط، ليقدمها بعد ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي للمداولة وهذا ما نصت عليه المادة 25⁽¹⁾ من ذات القانون.

خلافا للتخطيط المركزي البيروقراطي فإن التخطيط الحضري اليوم أصبح ذو طابع فني وتقني وبالتالي فإن عملية تحضير المخطط في الأصل تقوم به المصالح البلدية المكلفة بالتعمير بالتنسيق مع لجنة التعمير والتهيئة العمرانية للبلدية إلا أن الواقع العملي خلاف ذلك، حيث نجد معظم البلديات تلجأ إلى الوصاية من خلال مديرية التعمير أو إلى مكاتب الدراسات لتحضير مشروع المخطط، بسبب قلة الكفاءات المؤهلة لذلك⁽²⁾.

ونظرا للطابع الفني الذي يميز التخطيط العمراني الحديث عن التخطيط التقليدي⁽³⁾ دعم المشرع الجزائري المنظومة المؤهلة لتحضيره من خلال إنشاء وكالة وطنية للتعمير مستندا إليها مهام عديدة منها على الخصوص دراسة وإعداد المخططات العمرانية، كونها أداة أساسية للدولة في مجال إعداد ومتابعة مخططات التهيئة والتعمير⁽⁴⁾.

فيما يتعلق بموضوع المداولة فإن المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 177/91

اشتراطت أن تبين المداولة ما يلي:

(1) تنص المادة 25 من القانون 29/90 على: " تتم الموافقة على مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يغطي بلدين أو أكثر ".

(2) عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 67.

(3) يركز التخطيط العمراني التقليدي على النواحي الظاهرية من التصميم الحضري والمهندس المكلف بالقيام بمهمة التخطيط لا يستطيع توفير المعلومات المتنوعة التي تعد الأساس الذي يعتمد عليها في إعداد المخططات الأساسية لكافة الجوانب الطبيعية والبشرية ، لذا يترتب عليها الكثير من الأخطاء التي يتحملها سكان المدينة فيما بعد للاطلاع أكثر أنظر إلى: خلف حسين علي الديلمي، المرجع السابق، ص 60-61.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 344/09، المؤرخ في 2009/11/22، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج ر عدد 26 لسنة 2009.

- التوجهات التي تحددها الصورة الإجمالية وكيفية تميمتها، مع تحديد جميع الاحتياجات والعوائق الواجب أخذها بعين الاعتبار.
- كفيات مشاركة الإدارة العمومية والهيئات و المصالح العمومية والجمعيات في اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.
- قائمة التجهيزات ذات الفائدة العمومية طبقا لنص المادة 13 من القانون رقم 29/90 التي تنص على: «يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي».

ثانيا: تبليغ المداولة:

بعد قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي المتضمن مشروع المخطط، يتم تبليغه للوالي المختص إقليميا للمصادقة عليه في إطار الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، يتم نشره بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية لمدة شهر واحد⁽¹⁾، وذلك من أجل إعلام الجمهور والاطلاع عليها تدعيما بذلك لمشروعية اتخاذ القرار باختيار مدى جاذبية المشروع لدى سكان المنطقة التي يغطيها المخطط وبإثراء الموقف والرأي السائد عن المشروع لدى الجماعة المحلية.

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المعدل والمتمم: "تبلغ المداولة المذكورة في المادة الثانية أعلاه للوالي المختص إقليميا وتنتشر مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية".

ثالثا: إصدار قرار ترسيم الحدود:

بعد مداولة مشروع المخطط وانتهاء مدة النشر التي من خلالها، فتحت البلدية المجال الواسع للتشاور والمشاركة في صناعة القرارات المتعلقة بخيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

يصدر القرار المتعلق برسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وبشأن إصداره تختلف الجهات المخولة لها ذلك تبعا للملف الكامل المتضمن كل الوثائق بما فيها المخططات التنفيذية وذلك حسب كل حالة.

- إذا كان المخطط التوجيهي يشمل أكثر من بلدية، حسب المادة 12 من القانون 29/90 فإن الوالي هو المختص إقليميا بإصدار هذا القرار.

- أما إذا كان هذا المخطط يخص عدة بلديات تنتمي إلى ولايات مختلفة حسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 فإن الوزيرين المكلفان بالتعمير والجماعات الإقليمية هما المختصان بإصدار قرار المداولة.

- في حين منح المشرع الجزائري وفقا لنص المادة 05⁽¹⁾ من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 لمؤسسة عمومية مهمة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك عندما يشمل هذا المخطط بلديتين أو أكثر غير أن قرارات هذه المؤسسة العمومية لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجالس الشعبية البلدية و ليس المجلس الشعبي البلدي كم نصت

(1) تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 على أنه: "إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إسناد مهمة إعداده إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات ، كما هو منصوص عليه في المواد 215، 216، 217 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 ، المتعلق بالبلدية".

عليه المادة 06⁽¹⁾ من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 لأن المجال الذي يشغله المخطط في هذه الحالة هو عدة بلديات و ليس بلدية واحدة مما يستوجب تعديل الفقرة الثانية من المادة 06، المشار إليها في التهميش أسفله، وذلك تحقيقا للتناسق بين نصي المادتين 05-06 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم .

رابعا: تبليغ بعض المؤسسات و الهيئات العمومية كإجراء قانوني لحماية البيئة:

بعد صدور قرار الإعداد يشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، بتبليغ هذا القرار كتابة إلى رؤساء الغرف التجارية والفلاحية، وكذا رؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين لغرض الاطلاع وإعلان عن إرادتها في المشاركة وصنع القرار خلال مهلة 15 يوما من تاريخ إستلامها للتبليغ، وتبعا لذلك فهم ملزمون بتعيين من يمثلهم في هذه العملية⁽²⁾، ليقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية عند انتهاء هذه المهلة بإصدار قرار يتضمن قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية أو الجمعيات التي أكد قانون التهيئة والتعمير على ضرورة استشارتها وجوبيا بشأن مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، هذا ويمكن تقسيم هذه الهيئات المستشارة وجوبا إلى:

(1) تنص المادة 06 فقرة 02 على: " ... غير أن المقررات التي تتخذها المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات والتي تدخل في إطار الإجراءات المحددة في هذا المرسوم لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية " .

(2) المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم.

I - الإدارات العمومية والمصالح التقنية التابعة للدول المكلفة على مستوى الولاية:

وتتمثل في: مديرية التعمير، مصالح الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل الأشغال العمومية، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية، البريد والمواصلات، البيئة، التهيئة العمرانية السياحة⁽¹⁾، الصناعة وترقية الاستثمار⁽²⁾.

II - الهيئات والمصالح العمومية المحلية: وتتمثل في: المصالح المكلفة بتوزيع الطاقة ومصالح النقل، توزيع المياه ومصالح الضبط العقاري، وهو ما نصت عليه المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المعدل والمتمم أيضا بالمرسوم التنفيذي رقم 148/12.

ينشر هذا القرار لمدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني والمجالس الشعبية البلدية المعنية، وتبليغه لمختلف المصالح الراغبة في المشاركة وإبداء رأيها حول المخطط التوجيهي، ثم تبليغ مشرع هذا المخطط للمصادقة عليه بمداولة المجلس الشعبي أو المجالس الشعبية البلدية للإدارات العمومية والهيئات والمصالح والجمعيات والمصالح المعنية التابعة للدولة وتمنح لكل هذه الجهات مدة 60 يوما للإبداء رأيها وملاحظاتها، وإن لم تجب خلال هذه المهلة المنصوص عليها أعتبر سكوتها موافقة ضمنية للمشروع⁽³⁾.

إذن لقد ضبط المشرع عملية إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وذلك من خلال تحديد آجال تقديم الآراء والملاحظات (60 يوما) لكن من جهة اعتبارها لسكوت الجهات المعنية بالرد بعد فوات المهلة القانونية موافقة ضمنية لمشروع المخطط في اعتقادي هي خطأ وسوء تقدير لعملية ضبط إعداد المخطط، لأننا نتساءل ماذا لو

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 177/91.

(2) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 148/12 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 317/05.

(3) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم .

تقاعست عن الرد كل الجهات المستشارة إجبارياً؟ وما مدى مشروعية إتخاذ القرار بخصوص مخطط الـ PDAU حينها؟

لذا فإنه من المفيد بأن يكون رد دائرة المشاركة وخاصة المستشارية وجوباً مضموناً منذ بداية عملية إعداد وثيقة التعمير هذه، لأن الواقع أثبت تقصير وعدم اهتمام الهيئات والمؤسسات العمومية عندما يتعلق الأمر بالمشاريع ذات المنفعة العمومية خاصة في غياب الرقابة والمتابعة.

وفي نهاية المسار فإن مشروع وثيقة التعمير الذي يتم الاهتداء إليه مع كافة الجهات التي شملتهم المشاركة في إعداده والنتيجة النهائية التي تسفر عليها عملية التشاور يتم إخضاعها للتحقيق والاستقصاء العمومي.

خامساً: مرحلة الاستقصاء العمومي كأهم إجراء قانوني لحماية البيئة:

بعد انتهاء مهلة الستون يوماً (60 يوماً) المشار إليها أعلاه، يخضع مشروع المخطط للتحقيق العمومي لمدة 45 يوماً بانتهائها يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية قراراً بهذا الخصوص، على أن يتضمن ما يأتي⁽¹⁾:

- تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن الاستشارة فيها حول مشروع المخطط التوجيهي.

- تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، يبين تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها.

- يحدد كفاءات إجراء التحقيق العمومي.

(1) المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم.

ثم ينشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة التحقيق العمومي، وتبلغ نسخة منه إلى الوالي المختص إقليمياً⁽¹⁾.

يتبين من كل ما سبق ذكره أن رئيس المجلس الشعبي البلدي قد إعتد المشروع التمهيدي للمخطط التوجيهي وذلك من خلال مداولة الاعتماد ليعرضه بعدها على الجمهور لإبداء رأيهم وملاحظاتهم بشأنه ليؤكد هذا أن البلدية فعلا هي الإطار المحدد لممارسة المواطنة⁽²⁾ والمشاركة في صناعة القرارات المتعلقة بالتنمية العمرانية خصوصا والبيئية عموماً⁽³⁾.

وتجسيدا لمبدأ المشاركة يتم فتح سجل خاص بالاستقصاء، يكون مرقماً وموقعا من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية و تدون فيه جميع الملاحظات والاقتراحات التي ترسل إلى المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، ثم يقفل و يوقع السجل من قبل هؤلاء الأخيرين بعد انتهاء مهلة الـ(45 يوما) القانونية، مقابل إعدادهم لمحضر قفل سجل الاستقصاء⁽⁴⁾، ثم في الأخير يتم إرسال المحضر مرفوقا بالملف الكامل الخاص بالتحقيق العمومي إلى المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية للبلديات المعنية، لتأتي بعدها مرحلة اعتماد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد المصادقة عليه من طرف السلطة المختصة.

(1) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم .

(2) يعد مصطلح المواطنة بديل لمصطلح الوحدة الوطنية الذي بمقتضى الدستور، أنه لا يوجد فرق بين المواطنين بسبب الدين أو العرق أو اللون، وذلك لأن مصطلح الوحدة الوطنية يشير إلى التفرقة في الديانة أو في الجنس بين الرجل والمرأة

(3) عبد الكريم بودريوة، المرجع السابق ، ص425.

(4) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 27 177/91 المعدل والمتمم.

الفرع الثاني: المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

إن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إذا لم يتم المصادقة عليه ونشره باعتباره قرارات إدارية تنظيمية - كما ذكرنا - فليست له أي قيمة قانونية ويبقى مجرد دراسات وإحصائيات وتوقعات لا تلزم أيا كان، وهو حال المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير التي تم الشروع في إعدادها بالجزائر سنة 1994، ليتم المصادقة على أغلبها في سنة 1998⁽¹⁾. وفي اعتقادي أن المخططات التوجيهية غير المصادق عليها بعد لابد من تحيينها وتجديدها وإخضاعها لإجراءات الاستشارة والتحقيق من جديد ثم المصادقة عليها ولتفادي إجراءات التحقيق العمومي، لابد من الإسراع في إتمامه، ولا يتأتى ذلك إلا باحترام الآجال القانونية لكل مرحلة، على هذا الأساس نص المشرع الجزائري من خلال المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 على أنه: «يرسل المخطط بعد تعديله عند الاقتضاء مصحوبا بسجل التحقيق وبمحضر قفل التحقيق والنتائج التي توصل إليها المفوض، وبعد المصادقة عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية إلى الوالي المختص إقليميا الذي يتلقى رأي المجلس الشعبي الولائي المختص خلال 15 يوما الموالية لتاريخ استلام الملف».

فالوالي في إطار ممارسته للرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، يعد جهة إدارية هامة في المصادقة على المخطط، كما لم يغفل المشرع رأي المجلس الشعبي الولائي بشأن التخطيط وهو مستوى ثاني في طلب واقتراحات وآراء المواطنين، على اعتبارات أن وظيفة المنتخب لا تكمن فقط في تمثيل المواطن، وإنما في خدمته أيضا لذا لا يمكن أن تواجبه الارتجالية والسلطة في اتخاذ القرارات.

(1) آمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص 128.

ويشكل أيضا مجال التعمير أهمية كبيرة على مستوى الولاية في حماية البيئة وذلك من خلال صلاحيات المجلس الشعبي الولائي منها يتعلق بحماية الموارد الطبيعية⁽¹⁾ وتحسين الإطار المعيشي⁽²⁾ للمواطنين، كما تضمن قانون الولاية الجديد⁽³⁾، المساهمة في تهيئة إقليمها طبقا للمادتين 01 و78 منه تتم المصادقة على المخطط التوجيهي حسب المادة 27 من القانون 29/90 والمادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، من قبل هيئات مختلفة تبعا لأهمية البلدية أو البلديات المعنية التي يغطيها المخطط، فيصادق:

1- الوالي: بموجب قرار صادر بالنسبة للبلدية أو البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200.000 ساكن.

2- الوزيران المكلفان بالتعمير والجماعات المحلية: بموجب قرار وزاري مشترك، بعد استشارة الوالي المختص إقليميا أو الولاية حسب الحالة بالنسبة للبلدية أو البلديات التي يفوق عدد سكانها عن 200.000 ساكن ويقل عن 500.000 ساكن.

3- بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير: إذا كان المخطط يخص بلدية أو عدة بلديات يفوق عدد سكانها عن 500.000 ساكن، وبعد استشارة الوالي المختص أو الولاية حسب الحالة.

(1) المادة 11 من القانون رقم 10-02.

(2) يقصد بالإطار المعيشي حسب الأستاذ: " Michel Prieur " الذي يهدف إلى الاهتمام بالمجال الذي يعيش فيه الإنسان وهو المحيط العمراني ويميزه الأستاذ بذلك عن نوعية الحياة (la qualité de vie) التي تعني الاهتمام بالطابع الكيفي للحياة .
للاطلاع أنظر إلى :

Michel Prieur, **droit de l'environnement**, 05ème édition, Dllouz, Pris, 2004, P05.

(3) المادتان (100 و101) من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012.

من الثابت أن أي تغير في حجم المجال الحضري بسبب الحركة العمرانية السريعة و تحول أطراف المدينة إلى مناطق حضرية، يتبعه تغير بالزيادة في عدد سكان الحضر، لذا ينبغي تعديل هذه النسبة العددية بما يتلاءم والمتغيرات الجديدة⁽¹⁾.

هذا ويجب أن يتضمن ملف المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على الوثائق التالية:

1- مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

2- سجل الاستقصاء العمومي ومحضر قفله والنتائج المستخلصة من قبل المفوض المحقق أو المفوضين المحققين.

3- الوثائق المكتوبة والبيانات للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير التي نصت عليها المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 التي سبق شرحها وهي "اللائحة التنظيمية، الوثائق والمستندات البيانية والتقارير التوجيهي "وبعد المصادقة على المخطط حسب ما تم بيانه، يبلغ إلى الجهات الآتية⁽²⁾:

1-الجهات المركزية: وهي الوزير المكلف بالتعمير، الوزير المكلف بالجماعات المحلية ومختلف الأقسام الوزارية المعنية.

2-الجهات اللامركزية الإقليمية: و تتمثل في:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية.

(1) عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص101.

(2) المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم.

- رئيس المجلس الشعبي الولائي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية الولائية المعنية.

3-جهات أخرى: وتتمثل في المصالح التابعة للدولة المعنية بالتعمير على مستوى الولاية وهي الغرف التجارية والغرف الفلاحية.

تأسيسا على ما سبق بيانه فإن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة لتجسيد نظام اللامركزية الإدارية وذلك من خلال دور البلدية ومجلسها وكذا مختلف الهيئات المحلية وهو في طبيعته تشريع تصدره السلطة الإدارية مما يكسبه قوة ملزمة في مواجهة الإدارة والأفراد، وقيد على هؤلاء فيما يتعلق بحرية حصولهم على تراخيص البناء، الهدم والتجزئات العقارية وتراخيص استغلال الأراضي الفلاحية... الخ.

وبما أن المخطط التوجيهي هو تشريع في أصله، كما أشرنا وأن من عناصره التنبؤ بالمستقبل والاستعداد لمواجهته في آفاق 20 سنة فإنه معرض للتعديل والمراجعة.

الفرع الثالث: البعد البيئي كأهم سبب لمراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

تقتضي التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية، العمرانية والبيئية أن تكون الأجهزة المكلفة بالتخطيط المحلي في صورة مخطط (PDAU) على بينة بواقع الرقعة الأرضية التي سيطبق عليها هذا المخطط، فكل إغفال لأي نوع من الخصوصيات التي تمتاز بها منطقة معينة سواء على المدى القريب أو المتوسط أو البعيد، يشكل منزلقا نحو خلق عدم التوازن في المحيط المعيشي للإنسان والذي من شأنه أن يؤدي إلى العديد من المشاكل، ذلك ما يتطلب مراجعة هذا المخطط من جهة.

ومن جهة أخرى فإن الواقع أثبت أن المخطط التوجيهي كنظام أصبح يتلاءم بصفة سيئة مع المعطيات التقديرية، ذلك ما جعل غالب المشاريع الموجهة بعنوان المخططات

البلدية للتنمية العمرانية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية لا ترقى إلى مستوى التطلعات المعبر عنها من طرف المواطنين، مما يشكل سبب آخر لمراجعة و تعديل المخطط.

أما من الناحية القانونية فإن المشرع الجزائري منح للجهات الوصية التي صادقت على المخطط التوجيهي سلطة مراجعته، إذا توافرت حجج قوية ومقنعة، وضمن شروط وكيفيات مضبوطة، وفقا لما قرره القانون رقم 29/90 والمرسوم التنفيذي رقم 177/90 المعدل والمتمم لاسيما المادة 18 منه⁽¹⁾، والمادة 28 من القانون 29/90 التي تنص على حالات محددة حصرا تمكن من مراجعة المخطط التوجيهي وهي:

1- أن تكون القطاعات المبرمجة للتعمير والقطاعات المعمرة وقطاعات التعمير المستقبلية، القطاعات غير القابلة للتعمير في طريق الإشباع.

2- إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية او البنية الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المبرمجة والمرسومة، أي أن ما تم إنجازه على أرض الواقع أصبح لا يستجيب لتطلعات الأفراد والمحيط ككل مما يحتم برمجة مشاريع جديدة من خلال تعديل المخطط القائم، كما قد يكون لكثرة الأخطاء المعمارية في توجيهات مخططات التهيئة والتعمير أو ما شابه ذلك دور في اتخاذ قرار تقييم المخطط ثم تحيينه ومراجعته وبهذا الصدد تجب الإشارة إلى مراجعة وتعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، تتم وفقا لأشكال وإعداد وتحضير المخطط.

(1) تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 على: "لا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو تعديله إلا للأسباب المذكورة في المادة 28 من القانون رقم 29/90 المؤرخ في 01/12/1990...".

المطلب الرابع: آثار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) "تأكيد البعد

البيئي في مخطط الـPDAU.

لاشك أن آثار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عديدة ومتنوعة تبعا لكل مرحلة التي تكون عليها عملية إنجازها (التحضير، النشر، المصادقة، ومراجعته وتعديله)، لكن ما يهمنا في هذه الفقرة هي تلك الآثار الناتجة بعد اعتماده والمصادقة عليه، لاسيما تلك التي تتعلق بوثائق التعمير الأخرى، على اعتبار أن لها وقعا مباشرا بتنظيم المجال ومسألة حماية البيئة (الفرع الأول)، كما لا تقل أهمية عن هذه الأخيرة تلك التي تخص الملكية الخاصة للأراضي العمرانية (الفرع الثاني).

إضافة إلى أن هناك آثار أخرى تسري بشكل مباشر أو غير مباشر على الأشخاص المعنوية العامة وعلى الأفراد (الفرع الثالث)، فما مدى التزام هؤلاء بمقتضيات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير؟

الفرع الأول: آثار المخطط التوجيهي (PDAU) على وثائق التعمير الأخرى:

باعتبار أن سياسة تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة تقوم على تدرج المخططات، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم بتحضير المخططات العمرانية المحلية في إطار المخططات الأعلى مستوى⁽¹⁾، كما يجب احترام هذا التدرج حتى على المستوى المحلي ومن ثمة وجب عليه عند إعداد مخطط شغل الأراضي، ومنح تراخيص البناء والتجزئات

(1) تنص المادة 13 من القانون 29/90 المعدل والمتمم على: "يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية، وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على المخطط التوجيهي (PDAU) ومخطط (POS).

(2) إن الواقع أفرز نتائج غير تلك التي استهدفها التخطيط الحضري المحلي، ذلك ما يؤكد غياب الانسجام ما بين المخططات وعدم جدوى مبدأ المشاركة في إعدادها. ولتدارك الأمر دعم المشرع الجزائري منظومة الهيئات المكلفة بالتعمير بإنشاء وكالة وطنية للتعمير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 344/09 مكلفة بالدراسات والتحليلات الإستشرافية لتدعيم عمل الدولة والجماعات المحلية في ميدان التعمير، وكذا دراسة وإعداد المخططات العمرانية .

العقارية، مراعاة التدابير الواردة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وذلك لضمان الانسجام، منها على الخصوص تلك التي تصب في مصلحة البيئة ك:

- اختيارات التهيئة الموجهة للنمو المتناسق للمجال سواء على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

- التدابير المتعلقة بالحفاظ على الأراضي الفلاحية والغابية والمناطق السياحية والثقافية التي لها علاقة مباشرة بالتوازن الإيكولوجي.

- التوجهات العامة لاستعمال واستثمار الأراضي... الخ.

وعليه يشترط في أحكام وثائق التعمير الأخرى خاصة مقتضيات مخطط شغل الأراضي (POS) أن تكون متلائمة مع الاختيارات الواردة في مخطط الـ (PDAU) وألا تكون مخالفة لها.

الفرع الثاني: آثار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على الملكية الخاصة للأراضي

إن من غايات المخطط التوجيهي ضرورة الموازنة بين قطاع الفلاحة والصناعة وأيضا حماية المحيط والأوساط الطبيعية ولتجسيد ذلك كان من الضروري تقييد الملكية الخاصة للأراضي، وفي هذا الصدد نميز بين أثرين، الأثر السلبي المتمثل في تقييد الملكية الخاصة وفقا لتصنيفها إلى قطاعات، و الذي قد يصل إلى حد جعل بعضها غير قابلة للبناء وهي:

القطاع المعمر (المادة 20 من القانون 29/90)، القطاع المبرمج للتعمير (المادة أيضا 20 من القانون 29/90)، قطاع التعمير المستقبلي (المادة 22 من القانون 29/90)، والقطاع غير القابل للتعمير (المادة 23 من القانون 29/90) كما سبق شرحه هذا من جهة، ومن جهة أخرى وبغرض التحكم في الإستعمال العقلاني لحركة البناء

والتعمير بأراضي إقليم البلدية التي يشملها المخطط التوجيهي، فإنه يقسم أراضي كل قطاع إلى مناطق فرعية بشكل متجانس والتي يحدد تنظيمها مخطط شغل الأراضي (POS)، أما الأثر الإيجابي فيتمثل في وضع معاملات لاستغلال الملكية الخاصة للأراضي العمرانية، وهو نوع من التفاصيل التي يتولى تحديدها مخطط شغل الأراضي لذا سنتولى دراستها في المبحث الموالي.

كذلك من آثار المخطط التوجيهي على حق الملكية الخاصة أنه ينص على تثبيت جميع المشاريع التي تكون قاعدتها محل نزع الملكية الخاصة لصالح المنفعة العامة⁽¹⁾ وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري حيث أن نزع الملكية لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذًا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط وتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية⁽²⁾.

وكذا ممارسة حق الشفعة الإدارية⁽³⁾ لصالح الجماعات المحلية نظرا لارتباطها اللصيق بالمصلحة العامة والمنفعة العمومية⁽¹⁾ التي تخضع لمبدأ الإتساع في مفهومها⁽²⁾

(1) يعتبر نزع الملكية لصالح المنفعة العمومية إجراء خطير واستثنائي، يقع على العقارات المملوكة من طرف الخواص أو الحقوق العينية العقارية، مقابل تعويض عادل ومنصف، مع الإشارة أن قرار نزع الملكية يمر بعدة مراحل وهي كلها خاضعة لرقابة القضاء.

ولأجل التعمير الراشد للمجال الحضري يتعين على السلطة العمومية أن تستعمل هذه الوسيلة الاستثنائية لإنشاء التجهيزات الجماعية أو المنشآت التي حددتها أدوات التعمير، ولا يمكن نزع الملكية لتكوين الأملاك الوطنية الخاصة، للاطلاع أكثر عن موضوع نزع الملكية وإجراءاته.

أنظر إلى: القانون رقم 11/91، المؤرخ في 1991/04/27، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية لصالح المنفعة العمومية، ج ر عدد 21 لسنة 1991 والمرسوم التطبيقي له رقم 186/93، المؤرخ في 1993/07/27، ج ر عدد 51 لسنة 1993.

أيضا راجع: أحمد رحمان، "نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية"، مجلة الإدارة الجزائرية، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 1991، ص 05.

(2) القرار رقم 57808، مؤرخ في 1989/01/14، بالمجلة القضائية، عدد 04، 1993، ص 183.

(3) تعتبر حق الشفعة حسب المادة 794 من القانون المدني الجزائري طريق من طرف اكتساب الملكية، ويعرف على أنه خيار للحلول في البيع العقاري محل المشتري واستعمال حق الشفعة الإدارية ذو أهمية خاصة في المناطق

مما يعني أن للإدارة وحدها حق تقديرها، لاسيما وهي من المسائل الفنية التي تبقى خارجة عن رقابة القضاء طالما بقيت ضمن نطاق الاعتبارات العامة ومن ثم فإن القضاء يراقب وجود المنفعة العامة أو إنتفائها وفي حالة وجود هذه المنفعة فليس له أن يراقب ملائمتها، فالقاضي الإداري حسب ما إستقر عليه القضاء الإداري غير مؤهل بمراقبة مسألة ملائمة إختيار الإدارة للأراضي محل النزاع قصد إنجاز المشروع ذو المنفعة العامة، ومن ثم فإن النص على القرار الإداري المطعون فيه بأن صفة المنفعة العامة غير مقدرة في غير محله⁽³⁾.

الفرع الثالث: آثار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على الأشخاص

تنص المادة 14 من القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم على انه: "ينشر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي للمصادقة عليهما باستمرار في الأمكنة المخصصة عادة للنشرات الخاصة بالمواطنين التابعين للإدارة وتلتزم السلطة التي وضعتها باحترام محتواها."

ما يفهم من نص المادة أن المشرع الجزائري قد ألزم بشكل مباشر الأشخاص المعنية العامة باحترام أحكام هذا المخطط، وذلك من خلال إنجاز العمليات الكبرى في قطاع التهيئة وإحداث المناطق للتجهيزات الأساسية بمراعاة ما جاء في المخطط، على اعتبار أن هذا الأخير يهتم بتحديد التوجهات العامة ولا يتدخل في التفاصيل الدقيقة التي تظل من إختصاص مخطط شغل الأراضي (POS).

الحضرية تتمثل في تدعيم سياسة التعمير، وتعتبر المصلحة العامة مبررا لإستعمال هذا الخيار . في هذا أنظر: Bernard Drobenko , op , cit , P76.

(1) كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة الماجستير في العلوم القانونية ، فرع قانون عقاري ، جامعة باتنة، 2009/2008، ص88.

(2) هيام مروة، القانون الإداري الخاص، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان)، 2003، ص118.

(3) القرار رقم 71121، المؤرخ في 07/04/1990، المجلة القضائية، عدد04، 1991، ص239.

أما الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص الطبيعية، وإن كانت مقتضيات المخطط التوجيهي ملزمة للجميع بعد المصادقة عليه، إلا أنها تسري عليهم بشكل غير مباشر، ذلك أن المخطط لا يمكنه أن يقيد تصرفات المتدخلين بدقة، كما أنه لا يمكنه توقع إنجاز برامج دقيقة على بعد 20 سنة التي تمثل عمر المخطط، بمعنى أن مخطط (PDAU) غير مدقق بما فيه الكفاية لا مكانيا ولا زمانيا أي أن التجهيزات والمشاريع والبرامج التي يتوقع إنجازها لم تحدد أمكنتها بالدقة التي يتطلبها القانون وهو بذلك لا يضع أية قاعدة أو إجراء معين يطبق مباشرة على الخواص أو يثقل ملكياتهم بإرتفاقات محددة.

على الرغم من غياب مثل هذه الدقة إلا أنه لا بد من مراعاة التوجهات العامة للمخطط التوجيهي خاصة فيما يتعلق :

- ملائمة مشاريعهم مع ما نص عليه المخطط، ولا يمكنهم مباشرة العمل في أي مشروع دون الحصول على ترخيص من الإدارة و التي ينص القانون المنظم للتعمير على وجوب رفض أي مشروع يتنافى مع أحكام المخطط (PDAU).
- إذن لا يجوز إستعمال الأراضي أو البناء على نحو يتناقص مع تنظيمات التعمير دون تعريف صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون⁽¹⁾.
- إلزام الأشخاص بعدم تغيير موقع المشروع، أي نقل وتمويل وعاء البناءة إلى مكان آخر من المجال الذي يغطيه المخطط ،لأن عكس ذلك يعني احتمال المساس بالأراضي الفلاحية أو الأراضي ذات الوجهة الغابية غير القابلة للتعمير والأراضي المحمية، الأثرية،التاريخية والثقافية، ومن ثم إلحاق الأذى بالبيئة الطبيعية.

(1) المادة 10 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

- إلزام الأشخاص بعدم الإخلال بالإرتفاقات سواء كانت عامة (صناعية و طبيعية) أو كانت خاصة طبقا لنصوص القانون المدني (المادة 867 إلى 881 ق.م.ج) إذ ليس للمالك الحرية المطلقة في استعمال حقه، بل يجب عليه مراعاة المصلحة العامة وكذا المصلحة الخاصة، وأن يحترم بالخصوص القواعد المنظمة لحقوق الجوار.

من كل ما سبق نصل إلى خلاصة أنه وبالرغم من أن الاختيارات التي يضعها المخطط التوجيهي تظل عامة، لأنها توجيهات على المدى البعيد (20 سنة)، إلا أن هناك غاية كبيرة لهاته الاختيارات، تكمن أساسا في العمل على تحقيق تنمية عمرانية منسجمة والحفاظ على الترابط القائم بين المناطق المستحدثة فوق الأرضي المعنية وبالموازاة مع حماية البيئة باعتبارها الوعاء الذي تقام فيه أعمال البناء والتجهيز، وعلى الإدارة التدقيق وترجمة توجهاته على أرض الواقع ، كما على الأفراد بحكم آثارها إحترام كل التصرفات والأعمال الإدارية الأخرى لأحكام هذا المخطط⁽¹⁾.

(1) عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2007، ص597.

المبحث الثاني: التعمير التنظيمي كآلية رقابية وقائية لحماية البيئة

تتطلب مسألة حماية البيئة في المجال العمراني، تخطيط النمو العمراني باتجاه تنظيم مدن قائمة، وخلق مدن جديدة وفق طبيعة عمرانية تتوافر فيها مرافق حيوية، كما تتوافر فيها مقومات وأسس تغطي إحتياجات الأجلين (الحاضر والمستقبل)، كما تتطلب التحكم في الحركة الإنمائية للنمو العمراني كازدياد عدد السكان والهجرة الريفية نحو المدينة حفاظا على المنطقة الوسطى بين المجالين والمنكونة أساسا من العناصر الطبيعية للبيئة.

فإذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) من وثائق التعمير التوقعي أو التوجيهي الذي يحدد التوجهات الأساسية لتهيئة المناطق التي يغطيها، وغايته توقعية أو توجيهية تتمثل في: التخطيط على المدى المتوسط والبعيد إلى حدود 20 سنة - كما رأينا-، فإن من وثائق التعمير التنظيمي، مخطط شغل الأراضي (POS)، إذ يعد وثيقة نافذة في المجال الحضري، ويمكن أن يغطي بعض التجمعات الريفية في صورة تخطيط الطرق العامة وتخطيط التنمية بها لذا فهو يكتسي أهمية بالغة في ضبط وتنظيم المجال الفكري والتحكم في توسعه بما يحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبالنتيجة حماية مضمون للبيئة، لذلك إعتده المشرع الجزائري كأداة لتخطيط المدن وتنظيم الإستعمالات العمومية وإحداث المناطق وإنجاز التجهيزات والمرافق الأساسية، مما اعتبر معها أداة لترجمة توجهات المخططات للتهيئة والتعمير وكيفية إستعمال السطح وحماية البيئة.

ولاعتبارات منهجية سيتم تقسيم موضوع هذا المبحث إلى: ثلاث مطالب، إذ نتناول في (المطلب الأول) تعريف مخطط شغل الأراضي وبيان موضوعه، أما (المطلب الثاني) فسنخصصه لمظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن دراسة إجراءات، إعداد، مصادقة ومراجعة مخطط شغل الأراضي، في حين سنتناول في (المطلب الثالث) البعد البيئي في

محتوى مخطط شغل الأراضي "pos"، أخيرا وبشيء من التفصيل، نتولى الحديث في (المطلب الرابع) عن الأهداف البيئية لمخطط شغل الأراضي.

المطلب الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي "pos" وبيان موضوعه

من أجل الوصول إلى الغاية المثلى التي عبر عنها الأستاذ "Morand Derviller" الرامية إلى ضرورة البحث عن مدينة ذات وجه إنساني تمزج بين تهيئة عقلانية للمجال وعلاقة متوازنة بين الإطار المبني وغير المبني⁽¹⁾.

وباعتبار مخطط شغل الأراضي أداة مناسبة لإدماج الإنشغال البيئي في السياسة العمرانية إنطلاقا من خضوعه لمنطق التعمير الوقائي بما يكفل وقاية مسبقة ضد المخاطر المحدقة بالمكون البيئي وضد كل أشكال الاستغلال غير العقلاني وغير الرشيد للسطح يبقي السؤال الذي يطرح في هذا الصدد، مرتبطا بالمكانة التي يشغلها البعد البيئي داخل تركيبة هذه الوثيقة التعميرية المنظمة للمجال بالجزائر، فما المقصود بمخطط شغل الأراضي؟ فما هي المسائل التي تدخل ضمن اختياراته؟ للإجابة عن هذين السؤالين تقتضي منا منهجية البحث العلمي تقسيم هذا المطلب إلى: تعريف مخطط شغل الأراضي (الفرع 01) ثم تحديد موضوعه (الفرع 02).

الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي "POS"

من تسميته المعبرة "شغل الأراضي"، عرف على أنه: المخطط الذي يحدد بالتفصيل قواعد استخدام الأراضي والبناء عليها وفقا للتوجيهات المحددة والمنظمة من طرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) وتوجيهات المخططات الأعلى منهما تطبيقا

(1) أحمد مالكي، التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب، أطروحة الدكتوراة في الحقوق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة (المغرب)، 2007/2008، ص 211.

واحتراما لمبدأ تدرج المخططات الحضرية⁽¹⁾ وبهذا فهو يشكل حلقة ربط بينهما وبين وثائق التعمير العملياتي (الرخص المختلفة والشهادات المتعلقة بالتعمير والبناء)، فمحتواه إذن يحدد بدقة التوزيع العمراني الموجود والمبرمج للبلدية والجزء من البلدية الذي يشملها، كما عرّف أنه أداة تدخل لتفصيل وتنفيذ التوجيهات العامة والإجمالية ذات الأفق الإستراتيجي الواردة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁽²⁾ هذا وقد نص المشرع الجزائري من خلال المادة 31 من القانون رقم 29/90 على أن هذا المخطط يحدد حقوق استخدام الأراضي والبناء عليها في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

الفرع الثاني: موضوع مخطط شغل الأراضي

يعد مخطط شغل الأراضي أداة من أدوات التعمير من خلالها يمكن:

- تحديد وبصفة دقيقة استخدام الأراضي لكل القطاع من القطاعات المحددة في المادة 19 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتهم
- تحديد مختلف الوظائف لمختلف المناطق التي يجب أن تستعمل لها وبصورة أساسية ما إذا كانت منطقة سكنية، اجتماعية، سياحية، تجارية، زراعية، أو غابوية.
- تعيين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو المتر المكعب من الأحجام.

كما تضبط هذه الأداة القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات وتحدد الارتفاعات الأحياء الشوارع، النصب التذكارية، المواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها

(1) تخضع المدن الجزائرية في تهيئتها وإدارتها لمنظومة معقدة تتشكل من مخططات عمرانية حيث تستند المخططات المحلية للتهيئة والتعمير على قاعدة واسعة من المرجعيات التخطيطية تتعدى لمهام وأهداف غير متشابهة إذ تبدأ على المستوى القاعدي بمخطط شغل الأراضي إلى أن تصل إلى قمة الهرم وهي القاعدة المرجعية المتمثلة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

(2) شريد ياسمين، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق بن كنون، جامعة الجزائر، 2008، ص 25.

وإصلاحها⁽¹⁾ ولكن شريطة أن يتم توزيع مختلف المواضيع التي يحددها هذا المخطط وفق القواعد المحددة لتشكيلته (محتواه)، أيضا تعيين هذه الأداة التنظيمية (POS)، مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها مع وضع مبدأ أساسي وقاطع على كل توسع عفوي وعشوائي للمنطقة إضافة إلي تحديد المساحات الخضراء والمواقع المخططة للمنشآت العمومية التي يحظر فيها البناء بجميع أشكاله.

وفي إطار التنظيم الجمالي للمدينة وعلى ضوء المادة 31 من القانون 29/90 المعدل والمتمم، يحدد مخطط شغل الأراضي بصفة مفصلة كليات تنظيم وتنفيذ عمليات إستعمال الأراضي وطرق تعميمها ومعايير البناء بها وكليات توزيع الطرقات والإرتفاعات على كامل تراب البلدية أو البلديات المعنية التي يشملها.

مما سبق ذكره، وضمن هذا الإطار لا يمكن إنكار علاقة مخطط شغل الأراضي بحماية البيئة والمحافظة عليها وذلك من منطلق الدور الهام الذي يضطلع به على مستوى تنظيم إستعمال السطح بما يحتويه من ثروات وعناصر طبيعية وأوساط إيكولوجية.

المطلب الثاني: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن إجراءات مخطط شغل الأراضي

تمكن أهمية مخطط شغل الأراضي في إبراز التزامات الملاك العقاريين وإعلام المواطنين بالتجهيزات والمرافق العامة التي سيتم إنجازها وأين ستقام؟ وبناء على ذلك تجد الإدارة المحلية في هذه الوثيقة، مرجعية قانونية للوصول إلى التدبير المعقل والمخطط وأداة أساسية لاستغلال الأراضي الحضرية وكذا الريفية وضمان حسن إستعمالها .

بما أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة أهداف على المدى البعيد- أداة تقديرية استشرافية كما رأينا- فإن مخطط شغل الأراضي باعتباره برامج محددة علي المدى

(1) عائشة شايب وخلف الله بوجمعة، "مخطط شغل الأراضي والتنمية المستدامة"، مجلة العمران التقنيات الحضرية، الجزائر، العدد الأول، 2009، ص52.

المتوسط فهي إذن وسائل تدخل وتنفيذ، لذا فقد أوجب المشرع الجزائري إعداده علي مستوي كل بلدية أو جزء منها من أجل تحديد حقوق البناء عليها ووضع بدقة قواعد شغل أراضيها، ولأجل الوصول إلي الغرض التكاملي والتنسيقي بين مخطط (ال: PDAU) ومخطط (ال: POS) في مجال التعمير وحماية البيئة بحكم العلاقة الوظيفية والقانونية التي تربط الأداتين، إشتراط المشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم لإعداد مخطط (ال: POS) تتبع مجموعة من الإجراءات ضمن مراحل أربع تتمثل في مرحلة التحضير (الفرع 01) ثم مرحلة الاستقصاء العمومي (الفرع 02) ومرحلة المصادقة (الفرع 03)، وأخيرا إذا اقتضت الظروف واستدعت الضرورة مراجعة المخطط أو تعديله (الفرع 04) مع الإشارة إلي أن إجراءات مخطط شغل الأراضي لا تختلف كثيرا عن تلك المتبعة لإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

الفرع الأول: في مرحلة تحضير مخطط شغل الأراضي "مرحلة الدراسات التمهيديّة"

تمر مرحلة تحضير هذا المخطط عبر إصدار العديد من القرارات والمداومات نذكرها وفق ترتيبها القانوني: بدء ب: (أولا) مبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير مخطط شغل الأراضي ثم إصدار قرار إداري يتعلق بترسيم حدود الرقعة الجغرافية التي سوف يشغلها مخطط ال: POS، يليه إصدار قرار إداري يتضمن الجهات التي يتطلب إستشارتها (ثالثا).

أولا: مبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير مخطط شغل الأراضي:

صحيح أن وضع سياسة التعمير من اختصاص الدولة (الإدارة المركزية) غير أن أعداد وسائل تحقيق هذه السياسة التنموية يدخل في إطار مهام ومسؤوليات الإدارة المحلية خاصة المجالس المحلية المنتخبة وبما أن مخطط شغل الأراضي بإختصار، هو تخطيط للتجهيزات الأساسية والمرافق العامة وفتح مناطق جديدة لتوسيع المدينة وبيان قواعد تنظيم إستعمال العقارات -كما رأينا في الفرع الأول من هذا المطلب الأول- فإن

إعداد مشروعه في الجزء الكبير منه هو من إختصاص المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعينة⁽¹⁾ باعتبارها أهم جهة محلية تعرف أوضاع المنطقة التي يغطيها من الناحية الاقتصادية، الاجتماعية البيئية ووضعية التجهيزات التحتية والفوقية وما تتوفر عليه من مرافق عامة.

فحسب ما نصت عليه المادة 34 من القانون رقم 29/90⁽²⁾ وكذا ما إشتراطته المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91⁽³⁾ فإن المداولة المتوجة بقرار إعداد هذا المخطط يجب أن يتضمن تذكيرا بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي، الواجب إعدادها وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، المتعلق به وكذا بيان لكيفيات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد هذا المخطط، وبعدها يتم تبليغ المداولة إلي الوالي المختص إقليميا باعتباره الجهة المختصة بالمصادقة علي المخطط في الحالة المقررة لذلك كما يتم نشرها لمدة شهر كاملا بمقر المجالس الشعبية المعينة⁽⁴⁾

(1) محمد جبيري، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2005، ص 58.

(2) تنص المادة 34 من القانون 29/90 المعدل والمتمم على أنه «يجب أن تعطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي يحضر مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته».

(3) تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم على انه "يقرر إعداد مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويجب أن تتضمن هذه المداولة ما يأتي: تذكير بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفق لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلق به.

بيانا لكيفيات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي.

(4) تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم على أنه: "تبليغ المداولة في المادة 02 أعلاه للوالي المختص إقليميا وتنشر لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني..." ، كما يجب أن تبليغ المداولة للوالي المنتدب المختص إقليميا، طبقا للتعديل الذي أضافه المرسوم التنفيذي رقم 189/18، المؤرخ في 2018/07/15، المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 178/91، ج.ر عدد 43 لسنة 2018.

ومن جهة ثانية وكإستثناء -يمكن أن تتم عملية إعداد مخطط شغل الأراضي من قبل مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات ونكون بصدد هذه الحالة عندما يغطي مخطط شغل الأراضي بلديتين أو أكثر فيقوم رؤساء المجالس الشعبية البلدية بإسناد مهمة إعداد هذا المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة "établissement public inter communal" وهذا ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم عند قولها: "إذا كان مخطط شغل الأراضي يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات يمكن رؤساء المجالس الشعبية البلدية إسناد مهمة اعدده إلى مؤسسة مشتركة بين البلديات كما هو منصوص عليه في المادتين 215 و216 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية.

غير أن المقررات التي تتخذها المؤسسة العمومية بين البلديات تدخل في إطار الإجراءات المحددة في القانون، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعينة وهذا ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 بقولها: "غير أن المقررات التي تتخذها المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات... لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعينة" وعند صدور القرار القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء غرف التجارة والفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية والجمعيات المحلية للمرتفقين كتابيا وتمنح لهم مهلة 15 يوما ابتداء من تاريخ إستلامهم التبليغ للإعلان عن إرادتهم في المشاركة في إعداد مخطط شغل الأراضي وتكليف من يمثلهم في ذلك⁽¹⁾.

وللإشارة فقط، فإن عملية إعداد شغل الأراضي في فرنسا هي الأخرى تتم بمبادرة وتحت مسؤولية البلدية منذ صدور قانون 1983 المتعلق باللامركزية الذي حول

(1) المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم.

صلاحيات واسعة للبلديات الفرنسية في مجال التعمير⁽¹⁾ ذلك ما يعني أن المشرع الجزائري أخذ من الشرع الفرنسي مبدأ لا مركزية التعمير ودمقرطته أما بالنسبة للمغرب فإن إعداد مشروع تصميم التهيئة (مخطط (ال: pos) في الجزائر) يتم بمسعى من الوزارة وبمساهمة الجماعات المحلية المعنية والمجموعات الحضرية مع مراعاة الصلاحيات المسندة في هذا الميدان إلى الوكالات الحضرية بموجب التشريع الجاري به العمل⁽²⁾.

ثانياً: إصدار قرار إداري يتعلق بترسيم حدود الرقعة الجغرافية التي سوف يشغلها

مخطط ال: pos

يتم ترسيم حدود المحيط الذي يتدخل فيه مخطط شغل الأراضي حسب ما نصت عليه المادة 12 من القانون رقم 29/90⁽³⁾ المعدل والمتمم بموجب قرار الوالي إذا كان التراب المعني تابعا لولاية واحدة ويكون بموجب قرار من الوزيرين المكلفين بالتعمير والجماعات المحلية إذا كان التراب المعني بتغطية المخطط له تابعا لولايات مختلفة.

يعد القرار المتعلق بترسيم حدود الرقعة الأرضية والمنصوص عليه في هذه الحالة من الأهمية بمكان إذ بفضلها يستطيع الغير أن يتعرف على مصير الرقعة الأرضية التي

(1) C.F.Larra démonique, **le plan d'occupation des sols (pos)**, édition Dalloz, paris 1996, p29.

(2) مصطفى البوداني ، "الأجهزة المتدخلة في مجال التعمير و البناء وفق آخر التشريعات القانونية" ، الندوة الوطنية حول التعمير و البناء و متطلبات الحكامة الترابية ، الكليات المتعددة التخصصات بالناظور ،المغرب،أيام 2-3-4 مارس 2017 ص 367 وما يليها.

(3) تنص المادة 12 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: «يمكن ... وكذا مخطط شغل الأراضي أن يضم مجموعة من البلديات تجمع بينها مصالح إقتصادية واجتماعية أو بلدية أو بالنسبة لمخطط شغل الأراضي جزء من البلدية، يحدد الوالي المختص إقليميا في حالة مجموعة من البلديات بقرار منه وباقتراح من رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بعد مداولة من المجالس الشعبية المذكورة مخطط تدخل ... أو مخطط شغل = أراضي - وفي حالة الأراضي بلدية تابعة لولايات مختلفة تحدد محيطات تدخل ... ومخطط شغل الأراضي بقرار مشترك من الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية».

يقطن بها، كما أنه يعد من ناحية أخرى نقطة الإنطلاق القانونية لعملية إعداد ودراسة مشروع مخطط شغل الأراضي.

هذا وتشير الدراسات إلى أن صدور القرار الذي يرسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه مخطط شغل الأراضي يستند إلى ملف يتكون من مذكرة تقديم المخطط الذي يعد على مقياس المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مع تعيين حدود التراب الذي يشمل مخطط شغل الأراضي والمداولة المتعلقة به⁽¹⁾.

ثالثا: إصدار قرار إداري يتضمن الجهات التي يتطلب إستشارتها:

بعد إنتهاء مهلة الـ:15 يوما، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا يتضمن قائمة بمجموع الإدارات العمومية غير الممركزة والهيئات والمصالح العمومية المحلية الواجب إستشارتها وكذا الجمعيات والمنظمات المهنية التي طلبت إستشارتها بشأن مشروع مخطط شغل الأراضي، إذ ذكرت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 يستشار وجوبا:

«بعنوان الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية بالتعمير من خلال الوكالات المحلية العقارية، دواوين الترقية والتسيير العقاري (OPGI) الوكالة الوطنية لتحسين السكن وتطويره AADL ومؤسسات ترقية السكن العائلي "EDLF"⁽²⁾ الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، المباني

(1) صافية أولد رابح إقلولي، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 90.

(2) تستشار مصالح التعمير وجوبا بخصوص مشروع إعداد مخطط شغل الأراضي نظر لما لها من أهمية قصوى وعلاقة مباشرة بتنظيم المجال الذي سيشمله المخطط وعليه فإننا نرى الباحث أن سكوت مصالح التعمير وعدم ردها بفوات الأجل (60 يوما) يعد رفضا للمشروع وأساس ذلك هو نوعية المهام المنوطة بكل المؤسسات الآتية.
- الوكالة المحلية العقارية من أهم ما أسند إليها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 405/90 المؤرخ في 12/02/1990، ج ر عدد 56 لسنة 1990، مساعدة أجهزة الجماعات المحلية في تحضير وسائل التعمير وإعدادها وتنفيذها وترقية الأراضي المقررة والمناطق ذات الأنشطة المختلفة تطبيقا لوسائل التعمير.

والمواقع الأثرية والطبيعية، البريد والمواصلات، هذا و يضيف التعديل الأخير للمرسوم التنفيذي رقم 178/91، الحاصل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 189/18 كل من التجارة و المصالح المالية.

- وبعنوان الهيئات والمصالح العمومية المكلفة في المستوى المحلي نجد كل من: توزيع الطاقة، النقل وتوزيع المياه.

- ما يلاحظ على نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 أنه مخالف لنص المادة 15 من القانون رقم 29/90، من جانب أن النص التنظيمي يعتبر إستشارة الجمعيات المحلية للمستعملين والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية جوازا في حين أن النص التشريعي (قانون التهيئة والتعمير 29/90) يجعلها وجوبية ذلك ما يستشف من خلال عبارة يجب إستشارة وهي قاعدة أمره قاعته وهو ما يتطلب تدخل المشرع بالتعديل للنص التنظيمي، على أساس أن هذا الأخير ما هو إلا تفسير للقانون وبيان لشروط وحالات إنطباقه ومن ثم فإن دوره يتعين أن ينحصر في هذا النطاق

- ديوان الترقية والتسيير العقاري "OPGI" من أهم ما أسند إليها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08/93 المؤرخ في 1993/01/02، ج ر عدد 2 لسنة 1993، عمليات تأدية الخدمات قصد ترميم الأملاك العقارية وإعادة الاعتبار إليها وصيانتها... الخ

الوكالة الوطنية لتحسين السكن وتطويره "AADL" يتمثل هدف الوكالة حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 148/91 المؤرخ في 1991/05/12 ج ر عدد 25 لسنة 1991 في: القضاء على السكن غير الصحي، تحديث الأنسجة القديمة وإصلاحها وتغيير البيئة الحضرية... وإنشاء المدن الجديدة... الخ.

مؤسسة ترقية السكن العائلي "E.D.L.F" أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 200/83 المؤرخ في 1983/03/19، ج ر عدد 12 لسنة 1983 وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 177/84 المؤرخ 1984/07/21، المتضمن حل الديوان الوطني للسكن العائلي وتحويل أعماله وأملاكه والتزاماته ومستخدميه، ج ر عدد 1984/30، ومن أهم المهام المسندة إليها، التكفل ببرامج السكن وصيغ وبيع المساكن حسب شروط تمويلها إلى جانب اقتناء الأراضي الضرورية وتهيئتها وتجهيزها بالتعاون مع الجماعات المحلية مع تكوين جمعيات وتعاونيات عقارية ومساعدتها إداريا وتقنيا.

والسلطة التنفيذية (الإدارة) حين تمارس دورها في إصدار النصوص التنظيمية يتعين عليها عدم الاعتداء على الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية⁽¹⁾.

إلى جانب هذا، وحرصاً من المشرع على توسيع دائرة التشاور أضاف التعديل الوارد في المرسوم التنفيذي رقم 318/05، المؤرخ في 2005/09/10، قطاعات فاعلة للتدخل في مجال التهيئة والتعمير تتمثل في كل من البيئة والتهيئة العمرانية والسياحة⁽²⁾، ونحن نثمن حرص المشرع هذا بما أن مسالة حماية البيئة هي رهان الجميع.

دائماً في إطار أعداد مخططات وأدوات التعمير والمشاركة في وضعها من قبل الجماعات المحلية لاسيما مخطط شغل الأراضي، نصت المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 07/94⁽³⁾. المعدل والمتمم بالقانون رقم 06/04⁽⁴⁾ والمتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة المهندس المعماري على أنه «يجب على الجماعات المحلية أن تستشير اللجنة الولائية للهندسة المعمارية والتعمير وللمحيط المبني في إطار أدوات التعمير طبقاً لأحكام المادة 15 من القانون رقم 29/90 المذكور أعلاه»

ينشر القرار المتعلق باستشارة الجهات المعنية لمدة شهر (30 يوماً) في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويبلغ للإدارات العمومية والهيئات والمصالح والجمعيات والمصالح التابعة للدولة وهذا ما قضت به المادة 08 فقرة أخيرة من المرسوم التنفيذي 178/91، ولهذه الجهات مدة 60 يوماً لإبداء آرائها

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (مصر)، 2001، ص193.

(2) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 318/05

(3) المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 1994/06/18، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري ج ر عدد 32 سنة 1994.

(4) القانون 06/04، المؤرخ في 2004/07/14، يتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي، رقم 07/94، ج ر عدد 51 لسنة 2004.

وملاحظاتها بخصوص مشروع المخطط، مع إعتبار سكوتها بفوات الأجل موافقة ضمنية للمشروع⁽¹⁾.

الفرع الثاني: في مرحلة الاستقصاء العمومي والبحث العلني حول منافع ومضار

مخطط شغل الأراضي

حقيقة أن قانون التهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي له رقم 178/91 منح المبادرة عند إعداد مشروع مخطط شغل الأراضي للبلديات ولتجمعات البلديات بالاعتماد على المعلومات والمعطيات الضرورية التي تضعها الدولة تحت تصرفها لتساعدها على ممارسة إختصاصاتها، إلا أن هذا العمل لا يكفي وحده للوصول إلي تهيئة شاملة وحماية مضمونة للبيئة، بل لابد أن يأمن الجميع وخاصة المنتخبون بأن عملية إعداد أدوات التعمير والتخطيط لاسيما مخطط شغل الأراضي، تتم بالإعتماد على توسيع دائرة المشاركة بإعتبار أن البلدية هي الإطار المحدد لممارسة المواطنة ومشاركة المجتمع المدني في تسير الشؤون العمومية.

إن البحث العلمي هو بمثابة إجراء جوهري ضمن إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي يجري لفائدة السكان حول محتواه وإبرازا لمنافعه ومضاره في نظر السكان وخاصة الملاك العقاريين والمجاورين لتجهيزات المزمع إنجازها، يتم بعد انتهاء الآجال والمراحل المبينة أعلاه أي أنه يتم عموما في الحالة التي يكون فيها مشروع المخطط قد اتضحت كل قواعده ومقتضياته وبعدها يتم عرضه لإجراء البحث العلني (الاستقصاء العمومي) لمدة 60 يوما بموجب قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية محددًا حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91:

(1) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91.

- ✓ المكان أو الأماكن التي تتم فيها الاستشارة.
- ✓ تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين.
- ✓ تحديد تاريخ انطلاق وانتهاء عملية التحقيق العمومي.
- ✓ تحديد كفاءات إجراء التحقيق العمومي وكذا الوثائق الكتابية والبيانية (الضوابط والخرائط) لملف مخطط شغل الأراضي يتم تبليغ القرار إلى الوالي المختص إقليمياً، وكذا نشره طوال مدة الاستقصاء العمومي (60 يوماً) بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية⁽¹⁾.

لا شك أن الغرض من الإستقصاء العمومي، هو إعلام المواطنين سيما أولئك الذين يملكون عقارات داخل المنطقة التي سيعطيها المخطط التعميري لشغل الأراضي، إذ يجوز لهم الإطلاع على ما يتضمنه المشروع من مقتضيات والتعبير مباشرة أو بإرسال ملاحظاتهم إلى المفوض المحقق ليتم تدوينها في سجل خاص مفتوح لهذا الغرض، مرقم وموقع من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، ذلك لأن هذه المشاريع غالباً ما تتضمن أحكام نزع ملكية أراضي تحدد فيها أسماء ملاكها وحدودها أو تقيد هؤلاء في حق استعمال البعض منها عن طريق الارتفاقات التي تفرضها أو تخصيص إستعمالها للمنفعة العامة، كما يمكن للمواطن في إطار حرصه على تهيئة وحماية المحيط الذي يعيش فيه، إبداء ملاحظاته كذلك على التجهيزات المراد إقامتها⁽²⁾ وبانقضاء المدة المحددة قانوناً (60 يوماً) يقفل المفوض المحقق السجل ويوقعه، ثم يقوم خلال مدة 15 يوماً التالية بإعداد محضر قفل الاستقصاء العمومي ليرسله من بعد إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقاً بالملف كاملاً مع الاستنتاجات⁽³⁾ لتكون هذه الأخيرة موضوع دراسة داخل المجلس الشعبي البلدي، على ضوءها يمكن تعديل مشروع مخطط شغل الأراضي واتخاذ

(1) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 189/18.

(2) عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية و اللامركزية، المرجع السابق، ص 95 وما يليها.

(3) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم.

موقفا منها، نيابة عن السكان ثم يتم إرسال الملف إلي الوالي لإبداء رأيه وملاحظاته خلال 30 يوما من استلامه الملف⁽¹⁾.

غير أنه ما يثار في هذا الخصوص هو ماذا لو أن هذا التعديل (تعديل قبل المصافحة) لا يرقى إلى تطلعات السكان؟ لذا يستحسن عرض المخطط لإستقصاء عمومي جديد خلال مدة معينة حتى لا يكيف الإستقصاء العمومي الأصلي أنه مجرد إجراء شكلي فقط وذلك لأهمية مبدأ التشاور الواسع والمشاركة المكثفة لكل الفاعلين في عملية إعداد مخطط شغل الأراضي لما له من تدعيم لمشروعية عملية إتخاذ القرار بإختبار مدى جاذبية المشروع لدى السكان، فاشترك الجمهور في اتخاذ قرارات إعداد مخططات ومسائل إستعمال الأراضي يسمح بمراقبة مدى توفر شروط الصحة في البنايات والبرامج المخطط إنجازها ومدى المحافظة كذلك على المساحات الخضراء والمساحات العمومية والطبيعية لأن علاقة السكان بيئتهم أشبه ما تكون بعلاقة الجمل بالنص الذي يحويها.

ولأجل الوصول إلى هذه المعادلة كان من المفروض تخصيص مدة كافية لإعادة دراسة ملاحظات المواطنين خاصة إذا كان كانت جوهرية معاكسة لما يراه أعضاء المجلس الشعبي البلدي، لكي يكون موقف المجالس المنتخبة منسجما مع رأى المواطنين وبهذا يكون البحث العلني والاستشارة قد استوفت الغرض منها وهو مشاركة المجالس المنتخبة والمواطنين في تصور مستقبل مدينتهم فضلا عن المساهمة في تحديد إطار حياتهم اليومي هذا من جهة.

(1) تنص المادة 14 المعدلة من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 على أنه «يرسل مخطط شغل الأراضي بعد تعديله عند الاقتضاء مصحوبا بسجل الاستقصاء وبمحضر قفل الاستقصاء والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق إلي الوالي المختص إقليميا الذي يبدي رأيه وملاحظاته خلال ثلاثين (30 يوما) من تاريخ استلام الملف وإذا انقضت هذه المهلة عد رأي الوالي أو الوالي المنتدب موافقة».

ومن جهة أخرى ولتحسيس المواطنين بأهمية التعمير خاصة وثيقة إستعمال الأراضي (Pos) لما لها من أهمية في التخطيط الحضري على البيئة، على الإدارة أن تقوم بالتربية والتوعية في هذا المجال خاصة بمناسبة البحث العلني الذي هو فرصة سانحة لجعل المواطنين يفهمون بأن التخطيط يبدأ منهم وينتهي عندهم (كشعار بالشعب وللشعب) وذلك بتوعيتهم بمختلف الوسائل السمعية والبصرية والمكتوبة عند تنظيم هذا البحث العلني (الاستقصاء العمومي) ولأجل تحقيق ذلك، يستحسن إطالة المدة إلى ثلاثة (03) أو أربعة (04) أشهر بدلا من شهران (02) لضمان أكبر عدد ممكن منهم في هذه الاستشارة والتي يجب أن تكون خلال كل أيام الأسبوع، كما أنه من المفيد جدا فتحها أمام الطلبة في المدارس والمعاهد والجامعات لأنهم الجيل الذي سيستفيد من التجهيزات والمرافق العمومية التي يبرمجها مخطط شغل الأراضي ومن التمتع ببيئة سليمة التي تكفل بها هذا المخطط ضمن مقتضياته⁽¹⁾.

الفرع الثالث: في مرحلة المصادقة على مخطط شغل الأراضي

بعد اجتياز مراحل الدراسات التمهيديّة في إتخاذ قرار وضع مشروع مخطط شغل الأراضي ومتابعة إعدادة واقتراحات السكان بشأنه، نصل إلى مرحلة المصادقة على هذا المخطط ونشره، بناء على نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 189/18، يصادق المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة على مخطط شغل الأراضي المعدل عند الاقتضاء لأخذ نتائج الاستقصاء ورأي الوالي أو الوالي المنتدب بعين الاعتبار ويتم تبليغ قرار المداولة

(1) تقوم بعض الدول بتنظيم حملات توعية وتفسير مقتضيات ومخططات التعمير، سيما تلك المتعلقة باستخدام الأراضي داخل الأقسام ليتم مناقشتها من التلاميذ أو الطلبة والأساتذة إلى جانب ممثلين عن إدارة التعمير والمجالس المحلية البلدية المنتخبة في هذا أنظر إلى: عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، المرجع السابق، ص 98.

وجوبا طبقا لنص المادة 16 المعدلة من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل و المتمم إلى كل من:

✓ الوالي أو الولاية أو الولاية المنتدبين المختصين اقليميا.

✓ المصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، أو المقاطعة الادارية.

✓ الغرفة التجارية والغرفة الفلاحية.

وبعدها يوضع المخطط المصادق عليه تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار إداري يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي يتضمن⁽¹⁾:

✓ تاريخ بدء عملية الوضع تحت الجمهور .

✓ تحديد المكان أو الأمكنة التي يمكن استشارة الوثائق فيها.

✓ إضافة إلى الوثائق الكتابية والبيانية التي يتكون من الملف.

بعد ذلك يصبح مخطط شغل الأراضي نافذ المفعول⁽²⁾ ومنتجا لأثاره إتجاه الأشخاص المعنوية والأفراد، يعد 60 يوما من وضعه تحت تصرف كل هؤلاء حسب نص المادة 36 من القانون 29/90، وعلى إثر هذا يمكن إعتبار مخطط شغل الأراضي بعد المصادقة نظاما ومرجعا قانونيا للتعمير له صبغة محلية باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعينة، السلطة المسؤولة على تنفيذ مقتضياته والعمل على تجسيد مشاريعه وبرامجه على شكل منجزات وموافق على ارض الواقع وبما يتوافق مع مسألة حماية البيئة والوسط المعيشي لسكان المدينة.

(1) المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم

(2) ورد خطأ في نص المادة 36 من القانون 29/90 إذا نصت على أنه «... يوضع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه تحت تصرف الجمهور ويصبح فاقد المفعول بعد ستين يوما من وضعه تحت تصرفه» لكن لا يستقيم معنى نص المادة إلا بتعديل العبارة علي النحو الآتي: «...يصبح نافذ المفعول بعد ستين يوما...»

الفرع الرابع: في مرحلة تعديل ومراجعة مخطط شغل الأراضي

يعد مخطط شغل الأراضي أداة تنظيمية للعمران في المنطقة التي يغطيها على الأمدين القصير والمتوسط وهو بذلك كأى قاعدة قانونية يجب أن يعرف نوعا من الثبات والاستمرارية حتى يستجيب للتغيرات التي تحدث نتيجة لنمو البلديات أو إجراء منها.

ومن جهة ثانية حتى يصبح مخطط شغل الأراضي وثيقة شاملة للعمران والبناء وكذا العقار يجب أن يتم حول هذا المخطط تجميع كل الأحكام والقواعد التي تعنى إستعمال الأراضي والتي تنظمها التشريعات الخاصة.

تأسيسا على ذلك يرى الباحث أن مخطط شغل الأراضي قد يحتاج إلى التعديل أكثر مما يحتاج إلى مراجعته خاصة وأن مدة سريان مقتضياته ليست بالطويلة (10 سنوات) كما في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (20 سنة)، غير أن المشرع الجزائري لم يتعرض لمسألة تعديل المخطط (Pos) إلا في حالة واحدة تتعلق بالتكيفات الطفيفة التي تفرضها طبيعة الأرض أو شكل قطع الأراضي أو طابع البناءات المجاورة، نصت عليها المادة 33 من القانون 29/90 المعدل والمتمم⁽¹⁾.

دون تحديده لكيفيات وإجراءات التعديل دون أن نغفل عن حالة تعديل مشروع المخطط عند الإقتضاء، حسب المادة 14 من ذات القانون.

بذلك إكتفى المشرع بإمكانية مراجعته، وفقا لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91⁽²⁾ وبعد مداولة المجلس الشعبي البلدي، مصحوبة بتقرير يثبت المبررات و

(1) المادة 33 من القانون 29/90 على أنه: «لا يمكن أن تخضع القواعد والارتفاقات المحددة بموجب مخطط شغل الأراضي لأي ترخيص أو شكل قطع الأراضي أو طابع البناءات المجاورة».

(2) تنص المادة 19 فقرة الاولى من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل و المتمم على أنه: «لا يمكن مراجعة مخطط شغل الأراضي مراجعة جزئية أو كلية بعد المصادقة عليه إلا للأسباب المذكورة في المادة 37 من القانون 29/90... وبعد مداولة المجلس الشعبي البلدي بهذا الشأن»

تبلغ لكل من الوالي و الوالي المنتدب المختص إقليميا، معنى هذا أن السلطة الإدارية المختصة لا يمكن لها سوى مراجعة المخطط وعند توافر أسباب ذلك، تولت المادة 37 من القانون رقم 29/90 ذكرها وهي:

✓ إذا لم ينجز مخطط شغل الأراضي في الأجل المقرر لإتمامه سوى ثلث (3/1) حجم البناء المسموح به من المشروع الحضري أو البنيات المتوقعة في التقدير الأولى.

✓ إذا كان الإطار المبني الموجود في حالة خراب أو حالة قدم تدعو إلى تجديده.

✓ إذا كان الإطار المبني قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية.

✓ إذا طلبت المراجعة بعد مرور خمسة (05) سنوات من المصادقة على مخطط شغل الأراضي أغلبية ملاك البنيات البالغين على الأقل نصف (2/1) حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي الساري المفعول.

✓ إذا استدعت ذلك حاجة إنشاء مشروع ذي مصلحة وطنية يصادق على مراجعة المخطط ساري المفعول في الظروف والإشكال المنصوص عليها لإعداد مخطط شغل الأراضي.

أما عن كفاءات المراجعة فإنها تتم حسب المادة 37 فقرة أخيرة من القانون رقم 29/90 بإتباع المراحل نفسها المتبعة في إعداد والمصادقة على مخطط شغل الأراضي⁽¹⁾، وبهذا حسنا فعل المشرع ذلك، لأن عملية مراجعة المخطط هي إعداد مخطط جديد يشمل كل أو بعض المنطقة التي يغطيها المخطط المصادق عليه سابقا، فضروري إتباع نفس الإجراءات، خاصة إذا كانت التغييرات المراد إحداثها مهمة أو جوهرية تحتاج إلى دراسة وتحقيق كما في حالة منطقة صناعية أو سياحية أو بناء مركب

(1) المادة 37 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

رياضي ... إلى غير ذلك من المشاريع التي تؤثر على الخيارات والخطوط الأساسية لمخطط شغل الأراضي.

لكن الواقع يثبت أن الإدارة قد قامت بتعديل الكثير من المخططات شغل الأراضي. من جملتها مثلا في مدينة بسكرة كانت منطقة مدخل بلدية شتمة مخصصة لبناء العمارات وتتم تغييرها إلى بناء قطب جامعي، كما تم تغيير المنطقة الغربية بسكرة المخصصة لبناء السكن الفردي إلى تخصيص جزء كبير منها للسكن الاجتماعي.

ولاشك أن هناك الكثير من الحالات على مستوى بلديات الوطن، هذه الأمثلة تستوجب أن تتحكم الإدارة في ظاهرة تجاوز مخططات شغل الأراضي ليتم تغيير الاستعمال بقواعد موضوعية ومحايده يتم إعدادها مسبقا، من هنا تظهر فائدة وضع إجراءات تعديل مخططات شغل الأراضي (POS) التي هي في حاجة إليها بسبب ظروف معينة كالمضاربة العقارية أزمة السكن أو قلة الأراضي للتوسع العمراني.

وفي هذا الإطار ومن باب توضيح أهمية تعديل مخطط شغل الأراضي نجد أن القانون الفرنسي الصادر في 1976/12/31 قد ميز بين إجراءات المراجعة وإجراءات التعديل فالشكليات المصاحبة للأولى أكثر تعقيد من تلك المصاحبة للثانية حيث هذه الأخيرة، تتم عن طريق إقتراح من العمدة أو المحافظ، ثم إستشارة المجموعة المكلفة بتصميم إستعمال الأراضي (مخطط شغل الأراضي بالجزائر) أثناء إجتماع يضم رؤساء المصالح الخارجية المعنية بالعملية، ويجرى بعد ذلك بحث علني عن منافع ومضار التعديل ويختم بعرضه على المجلس البلدي للتداول بشأنه.

أما المراجعة فهي عبارة عن إعداد تصميم جديد يغطي كل أو بعض المجال الترابي الذي مازال خاضع لتصميم ساري المفعول، ولذا فإن الإجراءات المتبعة لإجراء المراجعة

هي نفس تلك المتبعة لإعداد التصميم⁽¹⁾، فالتعديل عملية اقل شمولا من المراجعة لأنه لا يؤثر على المقترضات الأساسية للتصميم إما المراجعة فهي تتناول الخطوط الرئيسية التي يقوم عليها التصميم (المخطط).

أخيرا نستطيع القول إن الدور المزدوج وذو الهدف المشترك للجماعات المحلية يظهر من خلال تكليفها قانونا بإعداد مخطط شغل الأراضي وتنفيذ مقتضياتها في مجال التعبير العملياتي (الرخص الشهادات التعميرية) أخذه بعين الاعتبار الشؤون والإنشغالات البيئية في الحسبان هذا من جهة ومن جهة أخرى يستوجب الهيئات المحلية إن تسطر مسألة شغل الأراضي واستغلالها وفق المقترضات والضوابط والإرشادات والتوجيهات التي نضمها وتحت طائلة الإلغاء القضائي⁽²⁾، كل من قانون البلدية رقم 10/11 (المواد:92، 109، 114، 107، 113)، قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة رقم 10/03 و القانون رقم 06/07 المتعلق بتسيير وحماية وتنمية المساحات الخضراء، لاسيما المادة 11 منه⁽³⁾ والقانون رقم 20/01 تحديد المادة 02 منه⁽⁴⁾.

وأنه يستوجب على مخططات التعمير، إحترام مبدأ التوازن بين التوسع العمراني والمحافظة على الأوساط والمواقع الطبيعية، وضرورة أخذ الأخطار التكنولوجية أو

(1) عبد الرحمان البيكروي، التعمير بين المركزية و اللامركزية، المرجع السابق، ص102.

(2) لقد توصل القضاء الإداري الفرنسي بخصوص عدم استشارة المحافظ حول التقييم البيئي المدرج في تقرير تقديم مخطط التعمير المحلي إلى عدم شرعيته، في هذا نظرا إلى: (عبد الكريم بودريوة، المرجع السابق، ص424).

(3) القانون رقم 07/06، المؤرخ في 2017/05/17 المتعلق بتسيير وحماية البيئة وتنمية المساحات الخضراء، يعدل ويتم القانون رقم 10/03، المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة، ج ر عدد 31 لسنة 2007.

(4) تنص المادة 02 من القانون رقم 20/01 على أنه «تبادر الدولة بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وتديرها، تسيير هذه السياسة بالاتصال مع الجماعات الإقليمية في إطار إختصاصات كل منها، وكذلك بالتشاور مع الأعران الإقتصاديين والإجتماعيين للتنمية، يساهم المواطنون في إعداد هذه السياسة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما»

الأخطار الطبيعية بعين الاعتبار، وثائق التعمير وأعمال التسيير الرشيد للأراضي عند إعداد هذه الوثائق⁽¹⁾.

المطلب الثالث: البعد البيئي في محتوى مخطط شغل الأراضي "pos"

يمكن العرض من وضع مخطط شغل الأراضي، إما لتنظيم عمران وتعمير مدينة قائمة حتى تتسجم مع البيئة التي تحتويها، وأما لتوجيه ومراقبة وضبط نمو واتساع عمران المدينة، كما يمكن إعداد مخطط شغل الأراضي بمناسبة تشييد مدينة جديدة، كمدينة علي منجلي بقسنطينة والمدينة الجديدة المتمثلة في قطب 01، 02، 03 بباتنة وغيرها من المدن الجديدة بكل من عنابه المدية وهران وورقلة... الخ.

يظهر حضور البعد البيئي في محتوى (قوام) مخطط شغل الأراضي، كما نصت عليه المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المعدل والمتمم عبر كل من وثيقة لائحة التنظيم (الفرع الأول) مصحوبة بمجموعة من الوثائق والمستندات المرجعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: في لائحة التنظيم

في عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية تفسير ما تتضمنه الوثيقة الثانية (المستندات البيانية)، من رموز تبين الاستعمالات القانونية للأراضي والتجهيزات المقررة وكذا برامج تنمية البلدية أو البلديات المعنية، وتركز على نوع المباني المرخص بها أو المحظورة لكل منطقة بهدف خلق التجانس، كما توضح أيضا حقوق البناء لاسيما معامل

(1) عبد الكريم بودريوة، المرجع السابق، ص 75.

شغل الأراضي⁽¹⁾، تتضمن هذه اللائحة كما هو محدد بنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 مما يأتي:

✓ مذكرة تقييم: من خلالها يظهر مدى توافق وتلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذلك البرامج المعتمدة لبلدية أو البلديات المعنية تبعا لأفاق تنميتها.

✓ مجموع القواعد: التي تحدد لكل منطقة متجانسة نوع المبادئ المرخص بها أو المحظورة وكذا وجهتها وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأراضي ومقياس الأراضي التي يعبر عنها بمعامل شغل الأراضي وكذا معمل مساحة ما يؤخذ من الأرض مع جميع الإرتفاعات المحتملة، هذا مع مراعاة الأحكام المطبقة على كل من الساحل والأراضي الفلاحية ذات الجودة العالية أو الجيدة والأقاليم الطبيعية والثقافية البارزة.

✓ تحدد أيضا لائحة التنظيم: شروط استخدام الأراضي بالنسبة لكل من:

✓ المنافذ والطرق: وصول الشبكات إليها_خصائص القطعة الأرضية.

✓ موقع البناء بالنسبة للطرق العمومية وما يتصل بها.

✓ موقع المباني بالنسبة إلى الحدود الفاصلة.

✓ موقع المباني بعضها من بعض على ملكية عقارية واحدة _ ارتفاع المباني_

✓ المظهر الخارجي -موقف السيارات- المساحات الفارغة والمغارس.

✓ أخيرا تحدد لائحة التنظيم مختلف المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها والطرق

والشبكات المختلفة التي تتحملها الدولة كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) وكذلك التي يقع إنجازها على عاتق الجماعات المحلية مع تحديد آجال إنجازها.

(1) النوي خوشي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص42.

يتبين مما سبق، أن كل ما تتضمنه اللائحة التنظيمية هي مجموعة من الضوابط لاستعمال الأراضي وكثير من القيود كالارتفاعات بأنواعها والالتزامات المفروضة لتحقيق تهيئة منتظمة متناسقة وقواعد البناء المتعلقة بالمنطقة المعينة وبتجسيدها حتما تكون نتيجتها؟ علاقة تناغمية بين البيئة المشيدة والمحيط الطبيعي .

وعلى هذا الأساس إتفق الفقه والقضاء على اعتبار هذه الضوابط أنظمة (لوائح ضابطة). بحكم أنها لا تصبح نافذة، إلا بعد المصادقة عليها من طرف الإدارة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: في الوثائق والمستندات البيانية

تتمثل في مجموع الخرائط والتصاميم بالمعنى الضيق للكلمة، تبين الشكل الذي تتبعه البلدية (أو الجزء منها) الخاضعة لمخطط شغل الأراضي في نموها واتساعها والعمليات العمرانية التي تجري بشأنها غير، أن الفقه والقضاء يريان، بأن التصاميم أو الخرائط لا آثار لها في حد ذاتها لأنها مجرد بيانات مرئية لا يمكن ترجيحها على نصوص اللائحة التنظيمية المكتوبة⁽²⁾، وقد تبنى هذا الرأي⁽³⁾ مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بتاريخ 1977/06/27 في قضية التجهيز ضد السيد شيرو⁽⁴⁾ وبناء على ذلك فان الوثيقتين (اللائحة التنظيمية والمستندات البيانية) تكمل إحداها الأخرى، ويشكلان بما يعرف مخطط شغل الأراضي (pos).

(1) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، المرجع السابق، ص 135.

(2) عبد الله حداد، الدراسات المنجزة في مجال التعمير ومدى مساهمتها في تحقيق التنمية العمرانية، أطروحة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أكادال، المغرب، 2012/2011، ص124.

(3) تشير الدراسات إلى أن السيد ألبير قربي "Albert griller" كان هو السباق إلى تبني هذا الرأي في كتابة المعنون بـ: "تصنيف الطرقات في القانون المغربي" الذي صدر باللغة الفرنسية سنة 1936 في هذا أنظر إلى: "عبد الرحمان البكريوي ، التعمير بين المركزية و اللامركزية ، المرجع السابق، ص104.

(4) لقد استعمل المشرع عند عرضه لمضمون المادة مصطلح مخطط "plan" أكثر من مرة غير أننا نرى من الأفضل إستعمال تسمية تصميم أو خريطة لأن هذه الأخيرة (تصميم) ما هو إلا جزء من الكل وهو "مخطط الPOS.

تتكون الوثائق والمستندات البيانية، وفق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المعدلة للمادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 مما يأتي:

1. مخطط بيان الموقع (بمقياس 1/2000 أو 1/5000).

2. مخطط طبوغرافي (بمقياس 1/500 أو 1/100).

3. خارطة (بمقياس 1/500 أو 1/100).

أ. تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك، وكذلك الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية

ب. تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية، طبقا لوسائل الدراسات

الجيو تقينية والدراسات الدقيقة للزلازل على مقياس مخطط شغل الأراضي.

ج. تحد مساحات الحماية أو الارتفاعات الخاصة بالمنشآت المختلفة والمنشآت

الأساسية المنطوية على التجهيزات والأخطار التكنولوجية، تطبيقا للإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

د. تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية أو التكنولوجية في

مخطط شغل الأراضي المصنفة حسب درجة قابليتها للخطر بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير والمختصة إقليميا حسب نفس الإشكال التي أملت الموافقة على المخطط.

4. مخطط الواقع القائم (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يبرز الإطار المشيد حاليا

وكذلك الطرق والشبكات المختلفة والإرتفاعات الموجودة.

5. مخطط تهيئة عامة (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يحدد ما يأتي:

أ. المناطق القانونية المتجانسة.

ب. موقع إقامة تجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية.

ج. خط مرور الطرق والشبكات المختلفة مع إبراز ما تتحمله الدولة منها كما هو محدد في المخطط التوجيهي لتهيئة والتعمير وما تتحمله الجماعات المحلية.
د. المساحات الواجبات الحفاظ عليها نظرا لخصوصيتها⁽¹⁾.

6. مخطط التركيب العمراني (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يتضمن على الخصوص عناصر لائحة التنظيم كما هي محددة في البند أولاً (02) مصحوبا باستحوار يجسد الأشكال التعميرية والمعمارية المنشودة بالنسبة إلى القطاع المقصود أو القطاعات المقصودة.

هذا وتضيف الفقرة الأخيرة من ذات المادة، أن جميع المخططات المذكورة والمشكلة لمضمون الوثيقة الثانية يتكون منها مخطط شغل الأراضي تعد وجوبا (بمقياس 1/500) إذا كان مخطط شغل الأراضي يعني القطاعات الحضرية ماعدا مخطط بيان الموقع المحدد (بمقياس 1/2000 أو 1/5000).

إضافة إلى هذا تضيف المادة 18 مكرر في المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل المتمم إلزامية مراعاة شغل الأراضي للإجراءات المنصوص عليها بموجب القانون رقم 02/02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه وللإجراءات المنصوص عليها أيضا بالقانون 20/04، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة ذلك ما يؤكد مدى إهتمام المشرع بالشأن البيئي ضمن محتوى هذا المخطط⁽²⁾.

⁽¹⁾ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 318/05 التي تعدل الحالة 2 (ج) من المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91.

⁽²⁾ تنص المادة 18 مكرر من المرسوم 178/91 المعدل والمتمم على أن: «يتكفل مخطط شغل الأراضي بكل الإجراءات المقررة في القانون رقم 02/02 المؤرخ في 05/02/2002 وفي القانون رقم 20/04 المؤرخ في 25/12/2004 والمذكورين أعلاه».

يتضح مما سبق أن قوام مخطط شغل يتكون من رسوم بيانية أو خرائط يتم بموجبها رصد وتحديد أفاق تهيئة المنطقة حسب توقعات هذه الأخيرة كما يظم أيضا وثيقة أخرى هي بمثابة قواعد قانونية يكون الغرض منها شرح مضمون تلك الرسوم والتصاميم.

غير أن واقع هذه المخططات تشير الدراسات إلي وجود نسبة هامة من التجمعات الحضرية مغطاة بمخططات شغل الأراضي، لازالت تفتقر إلى أهم مكون لمحتواها والمتمثل في: «اللائحة التنظيمية» مما يحق لنا التساؤل حول النقص الذي يعترى هذه المخططات والأثر المترتب علي مشروعيتها؟

حلا لهاته الإشكالية، اهدت مكاتب الدراسات المكلفة بوضع هذه المخططات لإستعمال واستغلال الأراضي إلى وضع ما يسمى ب: «مفتاح الرموز» الذي يستعان به لفهم إستعمالات المخطط ومختلف التجهيزات التي ينص عليها، ويشمل هذا المفتاح حروف لاتينية وعلامات أو رموزا بالإضافة إلى الخطوط والألوان، فحرف (un) يعني مثلا الجامعة وحرف (s) المرفق الرياضي، اللون الأخضر يستعمل للمناطق الخضراء أو الغابات أو الأماكن المغروسة... وهكذا.

يوضع المفتاح في إحدى زوايا المخطط لمساعدة السلطات المحلية المختلفة علي تخطيط مجالها، بفضل هذا المفتاح الذي يفسر محتوى المخطط كما يوضح مختلف الإستعمالات.

ومن جهة أخرى، فالمتعمن في محتوى مخطط شغل الأراضي يجد أن لا مركزيته⁽¹⁾ جعلت منه فعلا أداة فعالة في تنظيم المجال العمراني (البيئة المشيدة) بشكل مباشر من خلال تنظيم عمليات البناء والتحديد التفصيلي لأشكال القطع الأرضية ومساحاتها ومداخل

(1) يعد مخطط شغل الأراضي أداة تعبيرية تنظيمية لا مركزية وهو على عكس الأدوات السابقة التي تجسد النمط التعميري الموجه، وهو ما يتبين بدء من إجراء الاقتراح إلى إجراء المصادقة على المخطط من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

البنائيات والإرتفاقات اللازمة وفق معامل شغل الأراضي، وعلامة ذلك هو تشكيل المحتوى لتصاميم تعمرية، أما مسألة حماية البيئة الطبيعية نجد أنه قد اهتم بها شكل غير مباشر (ضمنياً) ودليل ذلك عدم احتواء المخطط لتصاميم تهتم بالجانب البيئي سواء تعلق الأمر بالأوساط أو العناصر البيئية، لذلك لابد من إدراج الإنشغال البيئي بشكل صريح ضمن مخططات شغل الأراضي ذلك لأن الواقع أفرز أن عملية استخدام الأراضي في التعمير العملياتي أدى إلى إستنزاف المواد الطبيعية وتلويث عناصر البيئة المختلفة كالماء والهواء والتربة من خلال مخلفات البناء والإنشاء الصرف الصحي للمياه والتصحّر.

على هذا الأساس، ينبغي علي المكلفين بإعداد مخططات شغل الأراضي إحاطتهم علماً ومعرفة كل خصائص ووظائف النظم البيئية وأن تتوفر لديهم كل المعلومات التفصيلية الكمية والنوعية لمجموع العناصر المكونة للبيئة الطبيعية ويستحسن أن يكون ذلك مرفوقاً بخرائط تفصيلية حتى يتكون لدي المخطط نظام معلومات جغرافي يسهل من مهمته بشكل كبير⁽¹⁾.

دائماً وفي إطار الاهتمام بالشأن البيئي ضمن هذا المخطط، يري كل من الدكتور عثمان محمد حليم والدكتورة ماجدة أحمد أبوزنط أنه من الأهمية بمكان إعداد مخططات تتعلق بالعناصر والأوساط البيئية، يتم الإرتكاز عليها عند إعداد مخطط شغل الأراضي واستعمالاتها، وتعد بمثابة القاعدة المعلوماتية الأساسية حول طبيعة وخصائص العناصر المكونة للبيئة في المناطق المراد تغطيتها ويتعلق الأمر بخرائط التربة، خرائط غطاء الأراضي، خرائط نوعية المياه، خرائط الأنواع النباتية والحيوانية إذ تلعب في مجملها دوراً هاماً في توفير المعلومات البيئية⁽²⁾.

(1) عثمان محمد غنيم وماجدة أحمد أبو زنط، التنمية المستدامة فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن 2007، ص234.

(2) عثمان محمد غنيم وماجدة أحمد أبو زنط، المرجع السابق، ص234 وما يليها.

خلاصة القول نرى أنه من الواجب تعميم لوائح التنظيم لأنها تفسر وبكيفية أوضح محتوى مخطط شغل الأراضي لتسهيل أمر تطبيقه من قبل الجماعات المحلية كما أنه عند غموض أو نقصان الوثائق البيانية ترجح لوائح التنظيم، حسب ما أكده الفقه والقضاء الفرنسيين، ومنه نستطيع أن نؤكد أن محتوى مخطط شغل الأرض هو مجموعة الأهداف والأغراض التي يرمي إلي تحقيقها كلها أو بعضها خلال مدة سريانه التي تمتد 10 سنوات.

المطلب الرابع: الأهداف البيئية لمخطط شغل الأراضي "POS"

بعد أن أوجب المشرع الجزائري بموجب المادة 34 من القانون 29/90 تغطية كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي، تولت أحكام المادة 31 من ذات القانون، عرض أهداف هذه الوثيقة التعميرية التنظيمية والتي سبق الإشارة إليها.

بالإضافة إلى هذا، وبعد أن تأكد المشرع الجزائري من منطلق أن 70% من شمال الجزائر حسب مختلف الدراسات الجيولوجية والسياسيولوجية معرض لهزات أرضية وعلى مدي العقود الثلاثة الأخيرة، عرفت مالا يقل عن 12 زلزال منها ثلاثة (03) مدمرة جدا⁽¹⁾.

وامتثالاً للمعايير الزلزالية بالنسبة للبناء الجديد وإعادة الهيكلة الحضرية بالنسبة للأحياء المعرضة أكثر للخطر وتعزيز الهياكل الإستراتيجية الحساسة، تم تعديل القانون

⁽¹⁾ الزلزال هو إنكسار في القشرة الأرضية على طول السطح يصل إلي خط "الشق التكتوني النشط" هذا الكسر يخرج إنطلاقاً من سطح الكسر على شكل موجات زلزالية، جزء من الطاقة المتراكمة سابقاً نتيجة الحركة النسبية للصفائح التكتونية على طول حدودها في شكل موجات زلزالية أو في بعض الأحيان بسبب الضغوطات المفرطة داخل الصفائح التكتونية " هذا وتشير مختلف الدراسات الجيولوجية أن ظاهرة التعمير المتسارع قد تزيد من تعرض السكان والبيئة العمرانية لمخاطر الكوارث سواء كانت طبيعية أو تكنولوجية، في هذا أنظر إلى: مزوار نور الدين وبلعزوقي محمد، "التهيئة الحضرية والخطر الزلزالي: المنهجية الجزائرية"، على الموقع الإلكتروني:

رقم 29/90 بموجب القانون رقم 05/04 ويتعلق الجديد الذي أضافه هذا التعديل حسب المادة 04 منه بتعريف أفضل للعشوائيات (الاحتمالات) الزلزالية وإلى تحديد الأراضي والمناطق المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة لخطر الانزلاق عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير وتخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء عليها⁽¹⁾.

وبعد أن وقفنا أيضا على دور هذا المخطط في حماية البيئة من خلال الإجراءات الواجب إتباعها عند إعدادها من حيث السماح لمختلف الجمعيات المهنية والبيئية منها بالمشاركة وبفعالية في إعداد هذا المخطط كمساهمة وقائية مستقبلية في الصيانة والمحافظة على عدد من العناصر البيئية، نستطيع القول أن الأهداف البيئية المباشرة وغير المباشرة لمخطط شغل الأراضي لا تخرج عن كونها تتمحور بشكل عام حول المواضيع الآتية التطبيق لضمان عدم تداخل المناطق الصناعية والمناطق التجارية في المناطق السكنية(الفرع الأول)، تحديد إرتفاقات التعمير لتحقيق المصلحة العامة وحماية الأملاك العمومية (الفرع الثاني)، تحديد المؤشرات الاقتصادية للتوظيف الأمثل للأراضي على نحو يضمن الكثافة السكانية المتجانسة (الفرع الثالث).

أخيرا يهدف هذا المخطط إلى حماية البيئة بشكل مباشر من خلال المحافظة على المصادر الطبيعية كالأراضي الزراعية والفلاحية ذات الجودة العالية والغابات والمواقع الأثرية والمناطق ذات الطبيعة الحساسة وكذا تحديد الفراغات العمرانية أو ما يسمى بالمساحات الخضراء(الفرع الرابع).

(1) المادة 11 من القانون 29/90 المعدل بموجب المادة 04 من القانون 05/04 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

الفرع الأول: التنطيق (التقسيم) كمبدأ وقائي لحماية البيئة في مخطط الـ: "POS"

لم يشير المشرع الجزائري صراحة إلى أن مخطط شغل الأراضي يقسم إقليم البلدية أو جزء من البلدية التي يشملها إل مناطق، غير أن الباحث يري بأن لمصطلح "التحديد" الذي ذكره المشرع الجزائري في العديد من المناسبات خاصة في نص المادة 31 من القانون 29/90 المتعلقة بجدد أغراض المخطط (مثل تحديد الطرق، تحديد التجهيزات، تحديد الارتفاعات...الخ) معنى موسع، إذ إستعمل في منظور القانون الدولي عند وضع الحدود الفاصلة بين الدول المتجاورة وتحديد حدود كل دولة أي تقسيم الإقليم إلي دول مثلها هو الشأن في المغرب العربي الكبير المقسم إلي دول (الجزائر، تونس، المغرب الأقصى).

فعملية التحديد هذه، تمر بمرحلتين، الأولى تقريرية، نظرية، كتابية على الورق مصدرها اتفاقية دولية كأصل أو بطريق آخر استثناء أو تدعم بخرائط توضيحه⁽¹⁾، أما الثانية فهي التنفيذ أي تخطيط وترسيم الحدود على أرض الواقع عن طريق وضع الإشارات والعلامات على الموقع التي اتفق على اعتبارها نقاط حدود⁽²⁾.

إن هذا الأمر يشبه لما يرمي إليه مخطط شغل الأراضي لتجسيد أهدافه خاصة البيئية على الواقع طالما أن دوره التفصيلي يحتم عليه الإعتماد على مبدأ التنطيق، هذا الأخير يعتبر مصطلح جديد في اللغة العربية ومقابلته الفرنسي "ZONAGE"، وهو مشتق من المنطقة (ZONE) ومعناه في التعمير، تقسيم المجال الحضري إلى عدة مناطق يخصص لكل واحدة منها وظيفة أو إستعمال معين⁽³⁾ بهدف ضمان حسن توزيع السطح

(1) رشيد حمدي العنزي، "تحديد الحدود البرية بين الكويت والعراق طبقا لقواعد القانون الدولي" مجلة الحقوق معهد

الإدارة العامة، سلطة عمان، العدد 43 سبتمبر-ديسمبر 1992، ص306.

(2) رشيد حمودي العنزي، المرجع نفسه، ص307.

(3) عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية و اللامركزية، المرجع السابق، ص99.

على مختلف أوجه الاستعمال وضبط حركة النمو العمراني العشوائي إضافة إلى مواجهة ظاهرة التصنيع المتوحش (Industrialisation sauvage)، لما تسببه من تهديدات خطيرة على إطار البيئة⁽¹⁾.

كما يعد التنطبق في تعريف آخر، إحداث مناطق المجال وأجزاء داخل المناطق التي يغطيها مخطط شغل الأراضي حيث تتميز كل منطقة عن الأخرى باستعمالها الأساسي أو بالتخصيص الغالب المقرر لها⁽²⁾، وعلى هذا الأساس يتم تقسيم قطاعات البلدية التي حددها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى مناطق (zonages)، وهذه الأخيرة يقسمها المخطط إلى قسمين:

• **الأول:** يشمل المناطق الطبيعية: وهي المناطق التي في الأصل تتعدم فيها التجهيزات العمومية ويمنع مخطط شغل الأراضي وبشكل قطعي البناء عليها لتميزها بخصائص وثروات طبيعية وثقافية بارزة وفلاحية ذات جودة عالية أو مناطق محظورة لخطورتها مثل الزلازل الانزلاقات والفيضانات⁽³⁾.

• **الثاني:** يشمل المناطق العمرانية: وهي المناطق التي تكون بها التجهيزات العمومية كافية لإنطلاق البناء عليها مباشرة ولو لم يتم إستلامها على أساس، إضافة الصفة العمرانية عليها ويرمز لها بالحرف اللاتيني (U)⁽⁴⁾ على أن يتم تقسيمها إلى مناطق فرعية وفقا لمبدأ التنطبق، مع الإشارة إلي أن أول من دخل تقنية التنطبق إلى مخططات إستعمال الأراضي هو المهندس "ميشال أكوشار" (Michel Acochard)، الذي

(1) أحمد مالكي، المرجع السابق، ص214.

(2) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، المرجع السابق، ص135.

(3) سماعيل شامة، المرجع السابق، ص182.

(4) سماعيل شامة، نفس المرجع، ص181.

تأثر في ذلك بالمهندس المشهور "لكور بيزجي"⁽¹⁾ (lakour pezeije) الذي كان من الموقعين على وثيقة أثينا⁽²⁾.

إن التطبيق الذي يحدثه مخطط شغل الأراضي أو يقره يمكن تقسيمه إلى ثلاث أنواع: التطبيق الآني (أولا)، ثم المستقبلي (ثانيا) وأخيرا ذو النظام القانوني الخاص (ثالثا)

أولا: التطبيق الآلي:

وهو التطبيق بالمعنى الضيق الذي يكون إستعماله آتيا، ويتعلق بالمناطق الشائعة الإستعمال كالمنطقة السكنية، المنطقة الصناعية، المنطقة التجارية، المنطقة السياحية، المنطقة الزراعية والمنطقة الغابية، كما يجوز أحداث مناطق أخرى بحسب الحاجة كالحاجة الي تقديم الخدمات الإدارية التي قد تستدعي تخصيص منطقة أو حي إداري لها ضمن مخطط شغل الأراضي⁽³⁾.

ثانيا: التطبيق المستقبلي:

يقصد به تأجيل التعمير في منطقة معينة إلى وقت معين وذلك لأسباب قد تعود إلى عدم إستطاعة الهيئات العمومية المحلية تحمل تكاليف تجهيزاتها أو إلى وجود مناطق مجهزة لم تنفذ كلها بعد أو لعدم توفر الموارد المالية.

(1) ينتمي هذا المهندس إلى مدرسة الهندسة المعمارية النفعية إلى جانب كل من "M.RAGON" "F.CHOAY" "MIEVAN DORROHER" الذين كانوا وراء المؤتمرات الدولية للهندسة المعمارية الحديثة والتي من أشهرها مؤتمر أثينا المنظم سنة 1933 والذي جسد أفكارهم في صيغة وثيقة أثينا التي نادى بالوظائف الأربعة للمدينة: السكن، العمل، الراحة والنقل والتنظيف هو الذي يجسد هذه الوظائف علي مستوي المجال في هذا أنظر إلى: عبد الرحمن البكريوي، المرجع السابق، ص105.

(2) عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية و اللامركزية، المرجع السابق، ص105.

(3) عبد السلام المصباحي، محاضرات في إعداد التراب الوطني والتعمير، ط1، مطبعة انتويرانت، فاس(المغرب)، 1997، ص85.

هذا وتسمى المنطقة التي يمكن إحداثها مستقبلا بالمناطق المفتوحة لانجاز أعمال عمرانية بها حسب توقيت معين وتعتبر هذه المناطق داخلة ضمن مجال مخطط شغل الأراضي ولا يجوز مبدئيا القيام في هذه المنطقة بأعمال البناء أو تجزئات عقارية كما لا يمكن أن تكون موضوع تهيئة لنظام قانوني خاص (تجهيزات عسكرية مثلا) لأنها مناطق غير مفتوحة بعد للتعمير⁽¹⁾.

ثالثا: التنطيق ذو النظام القانوني الخاص:

بمقتضى هذا النمط من التنطيق يتم تعميم بعض المناطق ليس على أساس المقتضيات الإلزامية لمخطط شغل الأراضي وإنما على أساس يسمح بها المخطط بناء على التشاور والإتفاق الذي بواسطته يتم تحديد قواعد التعمير التي تلزم الأطراف المتشاوره⁽²⁾، فالتعمير التشاوري هو نمط من التعمير يمكن أن يساعد على التخفيف من أزمة السكن من جهة والنقص في نفقات التجهيزات من جهة أخرى وذلك بفضل تدخل القطاع الخاص في إطار الترقية العقارية المنظم بموجب القانون رقم 04/11⁽³⁾ الذي وسع من دائرة نشاط الترقية العقارية فلم يعد منحصرًا في البناء والتجديد كما في المرسوم التشريعي رقم 03/93⁽⁴⁾ المتعلق بنفس النشاط بل تعدها إلى الترميم والتدعيم وإعادة التأهيل والهيكله كما حدد أهداف نشاط الترقية العقارية سواء البيع أو الإيجار أو تلبية الحاجات الخاصة وذلك لإيجاد التوازن في العلاقة بين أطراف عقود البيع في إطار هذا النشاط الترقوي العقاري.

(1) عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية و اللامركزية، المرجع السابق، ص 110.

(2) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، المرجع السابق، ص 136.

(3) القانون رقم 04/11 المؤرخ في 17/02/2011، المتعلق بالقواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر عدد 14 سنة 2011.

(4) المرسوم التشريعي رقم 03/93 المؤرخ في 03/03/1993، المتعلق بالنشاط العقاري، ج ر عدد 14 لسنة 1993 والملغي بموجب القانون رقم 04/11.

بهذا فإن تدخل القطاع الخاص في مجال التعمير تحديداً على مستوى السكن ضمن إستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجزائر يعد حلول محل الإدارة العمومية في تهيئة المناطق ذات التعمير التشاوري عن طريق تجهيزها وبنائها، مع التذكير أن هذه الطريقة قد أفادت التعمير الفرنسي لتجاوز بعض الصعاب التي عاشتها المدن الفرنسية بعد الحرب العالمية الثانية نتيجة الدمار الذي لحقها والنقص الناتج في السكن والتجهيزات⁽¹⁾.

نخلص في الأخير إلى القول، بأن لمبدأ التنطيق أهمية كبيرة في الحد من التلوث الضوضائي الذي هو نوع من التلوث البيئي الناتج عن النمو السريع في أحجام المدن والنشاط الصناعي والنقل وكثرة الملاعب والشوارع وقاعات الحفلات... وغيرها، إذ يكفي إبعاد المناطق الصناعية عن المناطق السكنية.

الفرع الثاني: تحديد الارتفاقات

أثارت عملية تصنيف الارتفاقات نقاشاً فقهيًا كبيراً بسبب كثرتها واتساع مجالها غير أن الفقه أجمع على أن هناك نوعان رئيسيان هما:

✓ الارتفاقات في القانون الخاص

✓ الارتفاقات في القانون العام وتسمى الارتفاقات الإدارية وإليها تنتمي إرتفاقات

التعمير خاصة الارتفاقات الناشئة عن مخطط شغل الأراضي (الجزئية التي تهمنا في هذا الفرع) والارتفاقات الناشئة عن التجزئة العقارية.

يعد جرد ودراسة إرتفاقات الإدارية أمر في غاية الصعوبة، لأن الحديث عنها يعني الحديث عن الآلاف منها⁽²⁾، غير أنه ولأهميتها في مسألة حماية البيئة، يكون من المفيد

(1) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 136.

(2) سماعيلين شامة، المرجع السابق، ص 259.

إبرازها عبر الحديث بشيء من التفضيل لحق الارتفاق في القانون الخاص (أولا) وبأكثر تفصيل بالنسبة لارتفاقات التعمير (ثانيا) ثم نبحت في إشكالية التعويض عن الأضرار الناجمة عن الارتفاقات القانونية في مجال التعمير (ثالثا).

أولا: الارتفاق في القانون الخاص:

يعتبر حق الملكية حقا مكرسا دستوريا⁽¹⁾، يخول لصاحبه أن يفعل في ملكه ما يشاء إلا أن هذا الأخير ليس مطلقا، بل له وظيفة إجتماعية على المالك أن يؤديها، إذ لا ينبغي أن يقف حائلا دون تحقيق المصلحة العامة، وبذلك إذا وقع تعارض بين حق المالك من جهة وبين المصلحة العامة من جهة ثانية، فإن هذا الأخيرة أولى بالرعاية، على أن يعرض المالك تعويضا عادلا وفق ما تنص عليه القوانين في ذلك، وهذا ما يسمى بالممارسة النافعة لحق الملكية⁽²⁾.

لقد كان الفقه الإسلامي سباقا لإقرار حقوق الارتفاق وعيا منه بدوره الكبير في إحياء الأراضي ومساعدة الإقتصاد الوطني، نعرفها بأنها «نوع من أنواع الملك الناقص وحق مقرر على عقار لمنفعة عقار مملوك لشخص آخر، وهو حق دائم يتقرر على عين فيلزمها دون النظر إلى مالكتها أو إلى الشخص المنتفع»⁽³⁾

ولعل أهم ما يؤكد هذا التعريف هو ذلك التأصيل الفقهي المتمثل في قول الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه - عندما عرضت عليه مسألة تتمثل في أنه [كان للضحاك ابن خليفة الأنصاري أرضا لا يصل إليها الماء إلا إذا مر ببستان لمحمد ابن

(1) تنص المادة 64 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: « الملكية الخاصة مضمونة، حق الإرث مضمون، الأملاك الوقفية، وأملاك الجمعيات الخيرية معترف بها، ويحمي القانون تخصيصها».

(2) عبد الواحد العلوي المدغري، كتاب الموارد وكتاب الأموال الحقوق العينية المالية، مطبعة جامعة محمد الخامس فاس (المغرب)، 1977، ص113.

(3) العربي بلحاج، "حقوق الارتفاق في الفقه الإسلامي"، مجلة البحوث الفقهية، المغرب العدد 035، 1997، ص70.

مسلمة فأبا محمد هذا أن يدع الماء يمر بأرضه، فأتي الضحاك عمر ابن الخطاب، فقال لابن مسلمة: أعليك عليه ضرا؟ قال لا، فقال له: «لما تمنع أخاك ما ينفعه وهو لك نافع تشرب به أولا وأخرا لا يضرك» فقال محمد «لا والله» فقال عمر: «والله لو لم أجد ممرا إلا بطنك لأمرته، قضي لتمكين الضحاك من إمرار الماء في أرض محمد ابن مسلمة وأمر بحفر حفرة القناة⁽¹⁾».

يعتبر الارتفاق العقاري في القانون الخاص (المدني الجزائري) كما تضمنته المواد من 867 إلى 881 منه، تكليف مقرر على عقار من أجل إستعمال ومنفعة عقار مملوك للغير بحكم موقعه الطبيعي⁽²⁾.

يتبين من التعريف أن حق الارتفاق يتكون من خمسة (5) عناصر أساسية هي وجود عقارين يكون أحدهما عقار مرتفقا، والآخر عقار مرتفقا به وأن يكون العقاران مملوكان لشخصين مختلفين وأن تنشأ بينهما علاقة من شأنها تحميل أحدهما لتكليف عيني وتحقيق منفعة عينية للعقار الآخر (منفعة خاصة) وأن لا يكون هذا التكليف مخالفا للنظام العام، غير أن الأستاذ P.decroux يرى، بأنه لا يمكن القول بأن كل الأشياء المعتبرة عقارات قانونا تصلح لكي تكون إرتفاقا، وأنه تبعا لذلك فإن بعض العقارات بالطبيعة كالأشجار والعقارات بالتخصص والعقارات بحسب المحل الذي تتسحب عليه، لا تصلح بأن تكون موضوعا للإرتفاق⁽³⁾.

(1) أحمد فرج حسين، الملكية ونظرية العقد في الشريعة الإسلامية، الدار الجامعة، المغرب، بدون سنة النشر، ص92.

(2) تنص المادة 867 من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10/05 مؤرخ في 20/06/2005، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 44 لسنة 2005 على أن "الارتفاق حق يجعل حدا لمنفعة عقار لفائدة عقار أخر لشخص أخر ويجوز أن يترتب الارتفاق على مال إن كان لا يتعارض مع الاستعمال الذي خصص له هذا المال"، وهو نفس التعريف الذي أورده المشرع الفرنسي في المادة 637 قانون مدني فرنسي.

(3) Paul Decroux, **droit foncier maorcaïn**, Edition la porte rabat (maroc), 2002, p367.

ثانيا: الارتفاق في القانون العام "الارتفاقات الإدارية":

يعد الارتفاق الإداري ألية مصاحبة لنشاط الدولة في سعيها لتحقيق المصلحة العامة لذا فقد أصبح نطاقه يمتد إلى مجالات كثيرة ومتنوعة، غير أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى تعريفها، حيث إكتفى بتوزيعها على كم كبير من القوانين والمراسيم القرارات الإدارية أما الفقه فقد أجمع على أن الإرتفاق في القانون العام، هو عبارة عن حقوق مقررة للمنفعة العامة، واردة على الأملاك الخاصة⁽⁴⁾، وقد ظهر هذا النوع في شكل ارتفاقات إدارية مقررة بموجب نصوص تشريعية خاصة، على أن يتكفل التنظيم بتحديدتها وهذا بصور قرار إداري بهذا الشأن وهو المبدأ الذي كان معتمدا فقها وقضاء بسبب خطورة أثرها في حد الملكية العقارية الخاصة، وبعد التطور الحاصل أصبحت المؤسسات المكلفة بخدمة عمومية تعتمد علي الطريق التعاقدية، من أجل إنشاء تلك الإرتفاقات، وهو الطريق الذي سلكه المشرع الجزائري من خلال مضمون المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 411/90⁽⁵⁾، متفاديا بذلك الطريق الإداري المعقد والطويل حتما⁽⁶⁾، هذا وقد يكون الإرتفاق الإداري على شكل ارتفاقات للتعمير من أجل تخطيط حضري وعمراني محكم، فارتفاقات التعمير هي كالارتفاقات الإدارية المقررة لصالح المنفعة العمومية إلا أن الفارق بينهما يكمن في أن الثانية، مرتبطة بالملكية العمومية كالإرتفاقات المحدثة لصالح قنوات مياه الشروب، قنوات الغاز الطبيعي، قنوات صرف المياه القذرة، وكذا الارتفاقات المحدثة لصالح الأعمدة الكهربائية... وغيرها.

(4) الموح فؤاد، إرتفاقات التعمير بالمغرب بين حماية حق الملكية وتحقيق المنفعة العامة، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق جامعة سلا، (المغرب)، 2004، ص 07.

(5) المرسوم التنفيذي رقم 411/90، المؤرخ في 1990/12/22، يتعلق بالإجراءات التطبيقية في مجال إنجاز منشآت الطاقة الكهربائية والغازية وتغيير أماكنها وبالمراقبة، ج ر عدد 56 لسنة 1990.

(6) على الإدارة عند إصدارها القرار الإداري المتعلق بإنشاء الإرتفاقات الإدارية أن تأخذ علي عاتقها جميع إجراءات الشهر والإعلان عن مشروعها وكذا تبليغه شخصيا للملاك المعنيين وقياسا بإجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وتكون الإدارة مجبرة علي فتح تحقيق عمومي مسبق حول المنفعة العامة المرجوة من المشروع المزمع إنشائه.

حيث بالنسبة لإستغلال الكهرباء ذات الضغط المتوسط، فإنه يتطلب قانونا عدم البناء على جانبي هذه الأسلاك الكهربائية بعرض قدره 15 مترا بمعنى أنه يمنع البناء مهما كان نوعه وطبيعته على مساحة أو رواق عرضة بقدر 30 مترا وطوله هو طول الأسلاك الكهربائية، كما يتطلب قانونا إحترام المسافة الفاصلة بين محور قناة الغاز والبنائيات المجاورة مقدرة بـ 75 مترا في كلتا الجهتين، كذلك لا يجوز تشيد أي بناية أو إقامة أي عوائق في المناطق المشمولة بحقوق الإرتفاعات الجوية⁽¹⁾، بينما ارتفاقات التعمير تنشأ بغض النظر عن جوارها أو عدم جوارها للملكية العمومية.

I- تعريف ارتفاقات التعمير: يعرف الفقيه "l'huilier" في دائرة المعارف دالوز إرتفاقات التعمير بما يلي: «إرتفاقات التعمير هي التكاليف (المقيدة لحقوق المالك) الموضوعة لتحقيق المنفعة العامة وتتحملها الأراضي حسب موقعها داخل مختلف مناطق المدينة وهدفها هو تخطيط وتنظيم هذه الأخيرة»⁽²⁾.

ما يؤخذ على التعريف هو أنه حسب بعض الفقهاء وعلى رأسهم "J.Melup"، يرون أن إرتفاقات التعمير لا ترقى إلى درجة الارتفاقات المحدثة للمنفعة العامة إذ يعتبرونها مجرد تدابير ضبطية تتخذها الإدارة عندما تمارس الشرطة الإدارية⁽³⁾، غير أن عكس ذلك يراه الدكتور "فؤاد الموح" بما أن إرتفاقات التعمير هي تلك التكاليف الموضوعة لتحقيق المنفعة العامة فإن الغرض الأساسي من تكريسها هو تحقيق تلك المنفعة لأجل ذلك فإن الارتفاقات في هذه الحالة لا يكون له أثر إلا بمراعاة قواعد المنفعة العامة⁽⁴⁾.

(1) لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص30.

(2) محمد قصري، "الارتفاقات القانونية في مجال التعمير"، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، عدد مزدوج 05، 06، 2007، ص01.

(3) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، المرجع السابق، ص138.

(4) فؤاد الموح، المرجع السابق، ص21.

II- تحديد مصدر إرتفاعات التعمير: في فرنسا يعتبر مصدر ارتفاعات التعمير "تصميم استعمال الأراضي" يطابق "مخطط شغل الأراضي" بالجزائر، فمخطط إستعمال الأراضي يجب أن تدرج فيه جميع الارتفاعات سواء المحدثّة عند وضعه أو تلك التي سبق لنصوص قانونية خاصة إحداثها أو التي صدرت بعد المصادقة عليه، أما مخطط شغل الأراضي فينظم فقط الارتفاعات عند إحداثه كمنعه البناء في بعض الأراضي المخصصة لأحداث الساحات العمومية والمساحات الخضراء... وغيرها، حيث أن المادة 31 من القانون 29/90 المتعلقة بالتهيئة والتعمير في فقرتها السابعة (07)⁽¹⁾ تشير إلى وجوب إلحاق بمخطط شغل الأراضي قائمة بالإرتفاعات دون أن تعطى لنا توضيحا حول طبيعة تلك الإرتفاعات أو أساس تصنيفها، ونفس الفراغ القانوني نسجله بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 178/91 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

إذن وعلى الرغم من أن قواعد التعمير، سواء في القانون رقم 29/90 أو في المراسيم التطبيقية له لم تأت بتعريف محدد للإرتفاعات إلا أنها، تعد مصدرا لها وهذا ما تنص عليه المادة 22 و 23 من قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم، إذ أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال هاتين المادتين اكتفى بتحديد المناطق المتعلقة بالارتفاعات وهي التي تقع داخل قطاعات التعمير المستقبلي والقطاعات غير القابلة للتعمير ومن هذه الإرتفاعات، الإرتفاق المؤقت بعدم البناء بالنسبة للأولى والإرتفاق المطلق بعدم البناء بالنسبة للثانية وذلك لحماية الأراضي المخصصة لإحداث الحدائق والمساحات العمومية ومنها أيضا إحترام نوع الاستعمال المنصوص عليه وذلك حسب كل منطقة على حدى.

(1) تنص الفقرة 07 من المادة 31 من القانون رقم 29/90 على أن: «يعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها».

تأسيساً على هذا، فإن مصدر إرتفاقات التعمير هو وثائق التعمير نفسها المتمثلة أساساً في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وبما أن الوسيلة القانونية المترجمة والمفصلة والمنفذة لتوجيهات واختيارات هذا الأخير (ال: PDAU) هي مخطط شغل الأراضي (ال: POS)، فإنه لا شك هو المصدر الأساسي لإرتفاقات التعمير، غير أنه ليس مصدرها الوحيد بل يمكن أن تنشأ قوانين خاصة وإدراجها بالتالي في هذه الوثائق، ومؤدى ذلك أن الإرتفاقات المقيدة لحق الملكية إما مقررة بنصوص قانونية خاصة أو في نطاق قانون التعمير من خلال مخطط شغل الأراضي⁽¹⁾.

وتجب الإشارة إلى أن هناك إرتفاقات، أخرى في مجال التعمير مصدرها التجزئات العقارية وتقسيم العقارات المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 176/91 الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15، وسنتولى دراستها في الفصل الثاني من هذا الباب.

III-أنواع الإرتفاقات الناشئة عن مخطط شغل الأراضي: يهدف مخطط شغل

الأراضي إلى تخصيص الأعراض الأساسية التي يجب أن تخضع لها كل أجزاء البلدية أو البلديات التي ينصب عليها، كما يحدد بدقة المناطق التي يمنع فيها البناء وأيضا الإرتفاقات التي لها طابع تعميري محض أو تلك التي تجد مصدرها المباشر في النصوص الخاصة.

01/إرتفاقات عدم البناء: ومؤداه وجوب تقيد الإدارة بمحتوي مخطط شغل الأراضي

إذ يتعين عليها رفض جميع المشاريع المخالفة له تحت طائلة ترتيب مسؤوليتها⁽²⁾، ذلك أنه وبمجرد المصادقة على مخطط شغل الأراضي ونشره تنشأ مجموعة من الحقوق

(1) محمد قصري، المرجع السابق، ص 01.

(2) نور الدين عسري، منازعات التعمير والبناء محاولة في التأصيل، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بأكدال (الرباط)، 2011/2010، ص 120.

والالتزامات اتجاه أشخاص القانون العام وكذا أشخاص القانون الخاص⁽¹⁾، كما تعد تلك المصادقة بمثابة إعلان المنفعة العامة من أجل تنفيذ أحكام مخطط شغل الأراضي لمدة 10 سنوات، ويترتب على ذلك إلزام الخواص باحترام أحكام هذا المخطط واختياراته من أجل الحصول مثلاً: على رخصة التجزئة أو شهادة قسمة عقار أو رخصة بناء وتكون الإدارة أيضاً ملزمة بالتقيد بمحتوي مخطط شغل الأراضي إذ يجب عليها رفض جميع المشاريع المخالفة له، ومن ذلك رفض طلب استحداث تجزئة عقارية يتعارض وأحكام مخطط شغل الأراضي الذي يعتبر قيوداً قانونياً على عقار الشخص الطالب ولا يجوز إقامة تجزئة فوقه طبقاً لقانون التعمير ومن ثم فإن رفض الترخيص بإقامة مشروع التجزئة والطعن بالإغائه غير مبررو يتعين رفضه⁽²⁾.

هذا ويدخل في زمرة إرتفاقات عدم البناء أنواع كثيرة منها⁽³⁾:

- حق الارتفاق المتعلق بالمناطق التي يحظر فيها البناء بجميع أنواعه (القيود المطلق في القطاع غير القابل للتعمير).
- حق الارتفاق المتعلق بحدود الطرق (المسالك والساحات ومواقف السيارات) الواجب الحفاظ عليها أو تغييرها أو إحداثها.
- حق الارتفاق المتعلق بعلو البناءات.
- حق الارتفاق المتعلق بحدود المساحات الخضراء العامة (المساحات المخصصة للتظاهرات الثقافية والفلكلورية).
- حق الارتفاق بحدود المساحات المخصصة للنشاطات الرياضية الواجب إحداثها.

(1) المادة 14 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

(2) محمد قصري، المرجع السابق، ص 19.

(3) فؤاد الموح، المرجع السابق، ص 65.66.

- حق الارتفاق المتعلق بالمناطق الخضراء العامة أو الخاصة الواجب حمايتها أو إبراز قيمتها بأغراض جمالية أو تاريخية أو ثقافية وكذلك القواعد المطبقة عليها.
- حق الارتفاق المتعلق بالصحة والنظافة والأمن العموميين والذي لا يمكن من خلاله منح رخصة البناء إلا إذا كان مشروع البناية المراد إنجازها يحترم المسافة القانونية فيما يخص تموضعها على جانب الطريق⁽¹⁾.

02/الارتفاقات الناشئة عن مقرر التخلي: يعتبر مخطط شغل الأراضي حسب

المادة 11 فقرة أولى من القانون رقم 29/90 المعدلة بموجب المادة 03 من القانون رقم 05/04، بمثابة قرار تعين فيه الأراضي المراد نزع ملكيتها من أجل تنفيذ التجهيزات المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم أي أن مخطط شغل الأراضي هو بمثابة قرار للتخلي تعين فيه الأراضي المراد نزع ملكيتها لكونها لازمة لانجاز التجهيزات العامة المنصوص عليها، كما أن الإدارة المعنية، لا يجوز لها وضع اليد على العقار من أجل تنفيذ الارتفاقات بالاستناد إلي مجرد أحكام المخطط شغل الأراضي، بل لا بد من إتباع الإجراءات المقررة بنزع الملكية، والشروط المنصوص عليها في القانون رقم 11/91 المتعلق بنزع الملكية لصالح المنفعة العمومية، ومن ذلك أن يتضمن القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، تحت طائلة البطلان ما يلي:

- الغرض من وراء نزع الملكية ومساحة العقارات وموقعها ومواصفاتها.
- تقدير النفقات التي تغطي عملية نزع الملكية.
- الأجل الأقصى المحدد لإنجاز المشروع والذي لا يمكن أن يتجاوز 4 سنوات ويمكن تجديده مرة واحدة إذا تعلق الأمر بعملية إنجاز مشاريع كبرى ذات منفعة وطنية.

(1) فؤاد الموح، نفس المرجع، ص 67.

بعد إنقضاء المدة المقررة وعدول الإدارة عن انجاز مشروعها، يمكن للمالك المعني أن يطلب إسترجاع أملاكه⁽¹⁾ عن طريق القضاء، طبقا للمادة 32 من القانون رقم 11/91⁽²⁾ وهذا ما يؤكد القرار الصادر عن المحكمة العليا بتاريخ 1993/01/17 لفائدة السيد (بوصباح علي) ضد (والي ولاية الجزائر)، حيث لم تستخدم ولاية الجزائر الأملاك أكثر من 10 سنوات وفصلت المحكمة في الأخير بإبطال قرار نزع الملكية⁽³⁾.

03/الارتفاقات الناتجة عن قرارات تخطيط حدود الطرق العامة: التخطيط أو

الإصطفاف هو ضبط حدود الأملاك العامة في مجال الطرق، والتصنيف هو العمل الذي تضبط به الإدارة حد طرق المواصلات وحدود الملكيات المجاورة، هذا وتحدد السلطة المختصة التصنيف في المجمعات العمرانية بموجب أدوات التهيئة والتعمير المصادق عليها وكذا بموجب التصميم (التخطيط) العام للتصنيف، وفي غيابه فبموجب أدوات التهيئة والتعمير المصادق عليها⁽⁴⁾ بذلك يقوم مخطط شغل الأراضي، باعتباره أداة تفصيلية بتحديد الطرق العمومية الموجودة داخل المدن والتي يقرر إحداثها⁽⁵⁾، كما يبين الشوارع الرئيسية التي تربط المدينة بالطرق الموجودة أو المقرر إحداثها والتي تربط أو

(1) سهام براهمي، التصريح بالمنفعة العمومية في نزع الملكية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر) 2012، ص 129.

(2) تنص المادة 32 من القانون رقم 11/91، على أنه: «إذا لم يتم الإنطلاق الفعلي في الإنشغال المزمع إنجازها في الآجال المحددة في العقد أو القرارات التي ترخص بالعمليات المعنية يمكن أن نسترجع ملكية العقار بناء على طلب المنزوع منه أو أصحاب الحقوق.

(3) أحمد رحمان، المرجع السابق، ص 29.

(4) المادة 121 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91.

(5) إن مخطط شغل الأراضي لا يرسم سوى الطرق والأزقة، التي ترجع مهمة إحداثها إلى الدولة أو الجامعات المحلية المنتخبة فالدولة تحدث الشوارع الرئيسية التي تجتاز المجال الحضري وتربطها بالمدن الأخرى وهذه = الطرق تدخل في عداد أملاك الدولة، أما الطرق والشوارع والأزقة الأخرى فتدخل في إطار الأملاك العامة للجماعات المحلية، وبالتالي فهي المكلفة بإحداثها، مع الإشارة أن هناك نوع ثالث من الأزقة والطرق التي لا ينص عليها مخطط شغل الأراضي، إذ يتولى إحداثها المجزئون العقاريون في إطار التجزئات العقارية، حسب مساحة التجزئة، منها الطرق المزدوجة أو المنفردة.

في هذا انظر إلى: الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 136.

سوف تربطها بالمدن القريبة أو البعيدة، ويرسم أيضا مخطط شغل الأراضي خطوط السكك الحديدية ومحطات وقوف القطارات سواء منها الموجودة أو المبرمج إحداثها، ويقوم مخطط شغل الأراضي كذلك بالنص على عرض طريق من الطرقات العمومية، وإذا كان عرضها يختلف من منطقة إلى أخرى يجب توضيح عرضها في كل منطقة على حدى، كما يوضح مخطط شغل الأراضي ما يمكن أن يقع على هذه الطرق من تغيرات ضيقا واتساعا، وهو ذات الأمر ينطبق على الساحات العمومية وساحات وقوف السيارات⁽¹⁾.

وفي إطار تنظيم المجال الحضري الذي ينعكس إيجابا وسلبا على المجال الطبيعي، يوضح مخطط شغل الأراضي أسماء الطرق والشوارع والأزقة وكذا أسماء الساحات العمومية والساحات التجارية وغيرها.

وإذا فرضنا أنه ظهرت الحاجة إلى إحداث طريق أو ساحة بعد المصادقة على مخطط شغل الأراضي، ففي هذه الحالة يفترض أنه لا حاجة إلى تعديل المخطط، لأنه يمكن إحداث الطريق أو الساحة العمومية عن طريق المخطط العام للإصطفاف (والذي سنتولى دراسته - لاحقا في الفقرة الخاصة بالإرتفاقات المقررة بنصوص خاصة والفائدة المنفعة العامة).

يترتب على التصنيف المقرر في مخطط شغل الأراضي، إرتفاق يتجلى في إخضاع القطع الأرضية وأجزاء الملكيات العمومية أو الخاصة التي تخترقها إحدى الطرق إلى نظام قانوني خاص، يلزم المجاورين لتلك الطرق إحترام حدودها، وعليه يترتب على هذا التصنيف نوعين من الإرتفاق، إرتفاق الابتعاد عن الطريق وكذا إرتفاق عدم البناء إلا على بعد معين من تلك الحدود وعدم إقامة أي بناء جديد تعلية بتلك الأراضي، غير أن

(1) محمد قصري، المرجع السابق، ص 21.

أشغال تسيج الأراضي والمباني الموجودة وصيانتها ودعمها، يمكن أن تتجزأ بعد أن تأذن الإدارة صراحة بذلك، بناء على طلب يقدمه المعنيون⁽¹⁾.

تبدو حكمة المشرع من ربطه القيام بأشغال الصيانة والدعم والتسيج بترخيص من الإدارة في تمكين هذه الأخيرة من مراقبة هذه الأشغال، ومدى تعارضها مع إرتفاق الابتعاد أو عدم البناء.

إن هذين الارتفاقيين، يقول بشأنهما الدكتور "عبد العزيز بن جلون"، أنهما يتقلان كاهل الأفراد، أصحاب العقارات، لأن الإدارة لا تعرف غداة إتخاذ قرار تخطيط الطرق أن الأشغال التي ينص عليها سوف تتجزأ أم لا ومتى⁽²⁾؟

وهو الطرح الذي يرمي إليه الدكتور "عبد الرحمان البكريوي" عند قوله، إن أجل سريان قرار التخطيط هو أجل سريان مخطط شغل الأراضي (10 سنوات)، ويمكن تجديده ولآجال مماثلة، الأمر الذي قد يؤدي إلى تجميد حقوق الأفراد لعدم إستعمالهم لأراضيهم طيلة مدة عشر سنوات على الأقل، كما أن مخطط شغل الأراضي كثيرا ما يحدد المناطق التي يحضر فيها البناء بجميع أنواعه، دون نزع ملكية الأراضي المشمولة بهذا المنع، ويبقى التساؤل بخصوص مدى وجاهة طلبات التعويض المتعلقة بالأراضي الممنوعة من البناء، وبخصوص الأجزاء من الأراضي التي اقتطعت من قبل الإدارة لغرض إنجاز الطرقات؟

IV- الإرتفاقات القانونية المقررة بنصوص خاصة لفائدة المنفعة العامة أو "الإرتفاقات المقررة لفائدة الملك العمومي": إذا كانت إرتفاقات التعمير (الناشئة عن مخطط شغل الأراضي "POS") تحدث في إطار قواعد التعمير، بصرف النظر عن علاقتها بالملك

(1) المادة 124 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91.

(2) محمد قصري، المرجح السابق، ص 21.

العمومي وذلك لتحقيق المنفعة العامة، فإن الارتفاقات المقررة بنصوص خاصة⁽¹⁾ تحدث كأساس إما لتحقيق المنفعة العامة وإما بهدف حماية الملك العمومي وتدييره واستغلاله، وعلى الرغم من كونها تتعلق بالملك العمومي، إلا أنها تفرض على عقارات الخواص المجاورة ومن أهم تلك الارتفاقات نجد:

01/إرتفاقات المنفعة العامة السلبية: وهي التي بمقتضاها يحرم صاحب العقار المرتفق به من إستعمال بعض حقوقه على هذا العقار⁽²⁾، وتأخذ شكل عدم البناء أو عدم تجاوز سقف معين أو عدم تغيير حالة الأماكن، وتقرر على العقارات الخاصة لفائدة الملك العام، أو لفائدة أملاك خاصة تكتسب طابع المنفعة العامة وقد قسم الفقهاء هذا النوع من الارتفاقات إلى ارتفاقات مادية وأخرى معنوية⁽³⁾.

فبالنسبة للأولى، مثل الإرتفاقات المتعلقة بالمحافظة على السكك الحديدية الإرتفاقات المقررة لمصلحة الثكنات والمنشآت العسكرية، إرتفاقات الرؤية المطبقة على الملكيات المجاورة للطرق العمومية وكذا الارتفاقات المتعلقة بالمناطق المخصصة للطيران والملاحة الجوية، كل هذه الارتفاقات تقرر عدم إستعمال أو إدخال تغيير على المواقع والأرض التي تنصب عليها هذه الإرتفاقات، إلا بعد الحصول على ترخيص من المصالح

(1) يقصد بالنصوص الخاصة المنظمة للإرتفاقات الإدارية مجموع القواعد غير الواردة لا في قانون التعمير رقم 29/90 ولا في المراسيم التطبيقية له رقم 175/91 و 177/91 و 178/91 ورقم 91/15 الذي الغي المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المتعلق بعقود التعمير والتي كرسها المشرع في عدة نصوص مختلفة وذلك لغرض المساهمة إلى جانب وثائق التعمير في تحقيق أهداف التعمير وعلي رأسها حماية الوسط الطبيعي

(2) أحمد فراح حسين، المرجع السابق، ص 67.

انظر أيضا: عبد الجواد السرهيني وعبد السلام الترماتيني، القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية، الجزء الأول، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، دمشق (سوريا)، 1990، ص 982.

(3) يتعين التمييز بين الإرتفاقات القانونية ذات الطبيعة المادية وذات الطبيعة الأدبية فالأولى، يقصد بها الارتفاقات التي تكتسي طابعا أمنيا أو إقتصادي تمييزا لها عن تلك المقررة لفائدة معنوية (الثانية) وهي أساسا الارتفاقات المتعلقة بالمحافظة على المباني التاريخية، في هذا انظر إلى: نور الدين عسري، المرجع السابق، ص 130.

المعينة، أما الثانية فتتمثل في، تلك المتعلقة بالمحافظة على المباني التاريخية شريطة أن تكون هذه الأخيرة مصنفة ومرتبة رسمياً ضمن التراث الثقافي⁽¹⁾.

02/ إرتفاعات المنفعة العامة الإيجابية: تعد إرتفاعات إيجابية تلك التي تخول

لصاحب العقار المرتفق به، حق مباشرة أعمال تصريفية في العقار المرتفق به وهي عادة ما تأخذ في حالة إرتفاعات المنفعة العامة شكل وسائل تمكن الإدارة وتخول لها حق التدخل في العقارات الخاصة قصد تسهيل وضمان سير المرافق العامة⁽²⁾، فهذا النوع يسمح للأفراد بالبناء لكن بشروط يجب توافرها والتي هي ذات علاقة بالمحيط الطبيعي أو البيئة العمرانية مثل الشكل الحجم، الألوان والمواقع... إلى غير ذلك⁽³⁾، كما يتعين على المرخصين لهم فور إنتهائهم من أشغالهم، أن يرفعوا جميع المخلفات وبقايا المواد المستعملة وأن يصلحوا جميع الأضرار اللاحقة بالطرق العمومية وأن يعيدوا الشوارع والردوم وحافات الشوارع إلى حالتها الأولى في ظرف ثلاثة أيام⁽⁴⁾، والسماح للإدارة بإنجاز حقوق الإرشاد وحقوق الإرتكاز والمرور وكذا حق تركيب الأجهزة على الجدران الخارجية والأسقف⁽⁵⁾.

بالإضافة إلى إزالة البنايات وتعديلها أو تعديل الأماكن عندما تستلزم إرتفاعات الطيران الخاصة بالتوسعة لأمن الملاحة الجوية⁽⁶⁾ وكذا إزالة وتغيير ما يعيق الرؤية

(1) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، المرجع السابق، ص 141، وما يليها.

(2) فؤاد الموح، المرجع السابق، ص.35

(3) لعويجي عبد الله وبوعباية حسان، "دور الجماعات المحلية في إعداد المخططات العمرانية"، الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية الواقع والتحديات، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة البلدة، يومي 17 و 18 ماي، 2010، ص.3.

(4) المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 996/83، المؤرخ في 1983/11/26، المتعلق برخصة شبكة الطرق، ج ر عدد 49 لسنة 1983.

(5) المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 88/02، المؤرخ في 2002/03/02، المتعلق بارتفاعات الطيران، ج ر عدد 17 لسنة 2002.

(6) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 88/02.

بالنسبة لبعض الطرق العمومية لأسباب أمن وراحة السير في الطرقات، وتطبق حقوق الارتكاز هذه خصوصا على مستوى نقاط التقاطع أو المنعطفات أو غير الملائمة للمرور قصد توفير أحسن الظروف التي تمكن من الرؤية الحسنة⁽¹⁾.

V- تطبيقات الارتفاقات الإدارية: باتساع مجال تدخل الدولة في مجال الأشغال العامة قصد تحقيق النفع العام، يتسع مجال تطبيق الارتفاقات الإدارية، إذ يظهر الكثير منها في أماكن مختلفة ويشتى أشكالها المختلفة سواء الايجابية منها أو السلبية فمن الصعوبة إذن بمكان حصرها وتعدادها لأنها تتصل بكل الأملاك الوطنية العمومية، الاصطناعية منها والطبيعية للمحافظة عليها وحمايتها، وبذلك سوف نكتفي في هذه الجزئية ذكر بدقة وباختصار أهم التطبيقات، لأن موضوع الارتفاقات الإدارية وما يتصل بها من إشكالات قانونية خاصة إشكالية التعويض يصلح لان يكون موضوع بحث مستقل ومن ثم فإن أهم الارتفاقات الإدارية التي لها علاقة سواء بالتنمية العمرانية والبيئية أو بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية نذكر:

01/الارتفاقات الإدارية المقررة للمواصلات: نظرا لما للمواصلات من أهمية كبيرة، بوصفها محورا هاما في تحريك عجلة التنمية والإقتصادية والاجتماعية من خلال نقل البضائع والمسافرين وتقريب المسافات، تدخل المشرع ليضعها ضمن قائمة مشتملات الأملاك العمومية الإصطناعية ويجعلها تستفيد من ارتفاقات إدارية مقررة على أملاك الخواص، البعض منها مقرر لفائدة السكك الحديدية وأخري للطرقات وصولا لارتفاقات الملاحة الجوية.

(1) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 392/04، المؤرخ في 2004/12/01، المتعلق برخصة شبكة الطرق، ج ر عدد 78 لسنة 2004.

02/ارتفاعات السكة الحديدية: تنص المادة 16 فقرة 02 من القانون رقم 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم⁽¹⁾، على أنه "تشمل الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية خصوصا على ما يأتي...السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لإستغلالها..." هذا ما يدل على أنها تدخل ضمن مشتملات الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية وهو ما تؤكدته المادة 127 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91⁽²⁾، بقولها: "مشتلات السكة الحديدية جزء لا يتجزأ من الأملاك العامة الاصطناعية وتحتوي خاصة على الأرض التي تكون أساس شبكة السكة الحديدية والرص والجوانب والخنادق والردوم وجدران الدعم والمنشآت الفنية والمباني والتجهيزات التقنية لاستغلال السكة وإشارتها وكهربتها".

كما تلحق بالأملاك العامة التابعة للسكة الحديدية، المحطات بجميع تهيئاتها والعمارات والمباني الإدارية والتجارية وفنادق المحطات النهائية ومساكن الموظفين، الموجودة خارج مشتلات السكة الحديدية وأيضا الأراضي المقتناة المخصصة للبناء بعد تهيئتها أو لتهيئة شبكة السكة الحديدية وتوسيعها أو لإستغلالها⁽³⁾، ونظرا لأهميتها كما ذكرنا في عملية نقل الأشخاص والبضائع ومن جانب خطورتها خاصة عندما تشق المجال الحضري، أقر المشرع لها ولملحقاتها جملة من الإرتفاقات على الملكية العقارية الخاصة تتمثل في:

أ. إرتفاق الابتعاد وعدم البناء: يتمثل هدف هذا الارتفاق في حماية أملاك المجاورين، من الأضرار المترتبة على إستغلال السكة الحديدية وتوفير مجالات الرؤية

(1) القانون رقم 30/90، المؤرخ في 1990/12/01، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52 لسنة 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 14/08، المؤرخ في 2008/08/03، ج ر عدد 44 لسنة 2008.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 454/91، المؤرخ في 1991/11/23، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها بضبط كفايات ذلك، ج ر عدد 60 لسنة 1991.

(3) المادة 127 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91.

الضرورية لملاحظة الإشارة وحماية مشتملات السكة الحديدية المنشأة أو المزمع إنجازها⁽¹⁾.

ونص المشرع على أن إرتفاق منع البناء يقع في مساحات الأراضي العارية المتصلة بحدود مشتملات السكة الحديدية، إذا كانت المشتملات غير محددة التضاريس طبيعية على عرض قائم الزاوية مع محور السكة حتى التصفيف المبني في التصميم وفقا لما حدده التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال التهيئة العمرانية والتعمير أو رخصة البناء وتهيئة السكة الحديدية أو إستغلالها ولا يمكن تشييد فوق المساحات العارية التي حددت على هذا النحو بنايات جديدة، وتستثنى من ذلك أشغال التسيج أو الدعم التي تكون بإذن صريح من الإدارة⁽²⁾.

ب. إرتفاق منع الحفر قرب السكة الحديدية المقامة فوق الردوم: لقد نصت المادة 133 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91 علي منع الحفر قرب السكة الحديدية التي أصبحت فوق الردوم، إلا بموجب رخصة قبلية يسلمها الوالي بعد إستشارة المصالح التقنية المختصة، كما نص المشرع أيضا على هذا الإرتفاق بموجب المادة 09 من القانون رقم 35/90⁽³⁾، المتعلق بالأمن والسلامة في أشغال النقل بالسكة الحديدية حيث لا يجوز القيام بالحفر في الأراضي المجاورة في منطقة يساوي عرضها العلو العمودي للردم الذي يقاس من أسفل المنحدر، إلا بموجب رخصة مسبقة من الوالي وبعد أخذ رأي مشغل النقل بالسكة الحديدية.

(1) المادة 131 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91.

(2) المادة 135 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91.

(3) القانون رقم 35/90، المؤرخ في 1990/12/25، يتعلق بالأمن والسلامة في إستغلال النقل بالسكك الحديدية، ج ر عدد 56 لسنة 1990.

هذا وتتص المادة 12 من ذات القانون على أنه "يعاقب عن مخالفة الأحكام الواردة في المواد 6، 7، 8، 9 و10 من هذا القانون بغرامة من 200 إلى 2000 دج دون الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات وألزم المشرع مرتكب المخالفة بإيقاف الإشتغال وإزالة كل المنشآت والبيانات المنجزة".

إلى جانب هذا هناك ارتفاعات أخرى لصالح السكة الجديدة لا تقل أهمية عن تلك التي ذكرناها من ذلك، ارتفاع منع تخزين المواد سريعة الاشتغال قرب السكة الحديدية (المادة 07 من القانون رقم 35/90)، وكذا إرتفاق منع إقامة أشياء غير قابلة للاشتعال قرب السكة الحديدية إلا برخصة قبلية يسلمها الوالي بعد إستشارة المصالح المختصة⁽¹⁾.

03/إرتفاقات شبكة الطرق: تلعب الطرقات دورا بارزا في تنمية المجال الاقتصادي باعتبارها مسالك ربط من الاتجاهات المختلفة للوطن، ذلك ما جعل المشرع الجزائري بأن أدرجها ضمن قائمة الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية، ذلك ما نصت عليه المادة 16 من القانون رقم 30/90 بقولها: «... تشمل الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية خصوصا على ما يأتي: الطرق العادية والسريعة وتوابعها...» وهو ما أكدته المادة 117 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91 بأنه: «يعد جزء لا يتجزأ من الأملاك العامة الاصطناعية التابعة للدولة في مجال الطرق الوطنية والطرق السريعة»، وفي مجال تصنيف الطرقات نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 996/83 على أنه «تشمل أحكام هذا المرسوم جميع الطرق المصنفة في الأملاك العمومية الطريق السيارة - الطريق الولائي - الطريق القروي، الطرق الحضرية».

إن الإرتفاقات التي سوف نوردتها لا تتعلق بالطرق بحد ذاتها، وإنما هي مقررة أيضا الملحقات هذه الطرق، كالأرصفة في الحدود المعينة في مخطط الإصطفاف، جدران

(1) المادة 133 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91.

الدعم، الملاجئ الجبلية، منشآت التطهير، التجهيزات الأمنية وإشارات الطرق، محولات الربط والمسافات المحددة بها والمغروسات ... إلى غير ذلك (1)

إذن تتمثل إرتفاقات الطرق وتوابعها فيما يأتي :

أ. **ارتفاق الاصطفاف:** بعد أن تطرقنا إلى تصنيف الطرق الناشئة على مخطط شغل الأراضي سوف نخصص هذه الفقرة للتصنيف وفق التصميم العام، الذي يبقى هدفه إثبات تعيين الحدود الفاصلة بين الطرق العمومية والملكيات المجاورة، هذا ويتم تعيين حدود الأملاك الوطنية الاصطناعية على مرحلتين هما:

• المخطط العام للاصطفاف وله طابع تخصيص يحدد، عموماً حدود إحدى الطرق أو حدود ملكيات المجاورين للطرق ولا يكون إعداد هذا المخطط إجبارياً إلا الطرق العمومية الواقعة داخل التجمعات السكنية ويعد مخطط الاصطفاف على الطرق الموجودة ولا يمكن أن يؤدي إلى تغيير محور الطريق أو تفريعه، ويجب أن يخضع إعداد مخطط الاصطفاف تحت طائلة إنعدام الاحتجاج بها على الغير للتحقيق والنشر طبقاً للتشريع المعمول به.

• الموافقة على مخطط الاصطفاف بعقد تصدره السلطات المختصة⁽²⁾، ينتج أثره بالنسبة للملكيات العقارية الخاصة المجاورة للطريق العمومي كقيد على جميع العقارات المتواجدة على جانبي الطرق العمومية لتأمين المارة وتوفير الأمن وبترتب على الطابع التحديدي للتصميم العام للتصنيف إرتفاق إداري يتجلى في الإبتعاد عن الطريق أو عدم البناء، حيث يثقل القطع الأرضية أو أجزاء العمارات الواقعة بين حدود الطرق الفعلية والتصنيفات التي يوضحها هذا المخطط العام.

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 392/04.

(2) المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 30/90 المعدل والمتمم.

ب. ارتفاعات الرؤية: تنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 392/04 على أنه: «تطبق حقوق الإرتفاق على الأملاك المحاذية أو المجاورة للطرق العمومية المطبقة لأسباب أمينة وراحة السير ووضوح الرؤية وتطبق حقوق الارتفاق هذه خصوصا على مستوى نقاط التقاطع أو المنعطفات أو النقاط الخطيرة أو غير الملائمة للمرور»، يتبين أن إرتفاقات الرؤية قد تكون ارتفاعات ايجابية وقد تكون سلبية وذلك لضمان رؤية جيدة ومن ثم فإن أهم حقوق هذا الارتفاق: وجوب القضاء مثلا علي الأشجار المضايقة للرؤية وجوب تسوية الأرض وكل منشأة علوية بنفس الطريق وجوب القضاء على الجدران الأسمنتية وتعويضها بالحواجز المشبكة، كما يحق للسلطة المسيرة للطريق القيام بتسوية المنحدرات وجميع العوائق الطبيعية قصد توفير أحسن الظروف التي تمكن من الرؤية الحسنة⁽¹⁾.

ج- ارتفاعات منع وتحديد الإشهار: لقد منع المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم 392/04، كل إشهار مهما كانت طبيعته خاصة فيما يتعلق بوضع الكتابات والمعلقات، على أجهزة الإشارة وركائزها ومعالم الطرق وبصفة عامة علي كل منشآت عمومية تقع ضمن قائمة الملكية العمومية لاسيما أعمدة الخطوط الهاتفية أو أعمدة توزيع الطاقة الكهربائية⁽²⁾، كذلك منع إقامة لوحات أو إعلانات إشهارية أو كل ترتيب إشهاري بدون رخصة مسلمة من طرف السلطة المسيرة لشبكة الطرق، ولو علي الممتلكات المجاورة⁽³⁾.

04/إرتفاقات الطيران: تعد المحطة الجوية مساحة محددة على سطح الأرض أو على الماء تشمل مساحات التحرك المتكونة من المدارج وطرق المرور وحظائر الطائرات

(1) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 392/04.

(2) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 699/83.

(3) المادة 05/19 من المرسوم التنفيذي رقم 392/04.

الموجهة للإستعمال الكلي أو الجزئي لوصول الطائرات ورحيلها وتحركها على السطح⁽¹⁾، ولأمان الملاحة الجوية، منع المشرع على أصحاب الأراضي المجاورة للمطارات أو قواعد الطيران وحسب مساحة معينة وفقا للأنظمة الدولية الجاري بها العمل، إقامة أية منشآت أو بنايات على عقاراتهم أو رفع هاته البنايات أكثر من علو معين، وذلك لتوفير الرؤيا ودرء المخاطر ورفع الإشارات للطائرات قصد ضمان هبوطها بسلام، وعموما يمكن إختزال إرتفاقات الطيران في نوعين هما:

أ. إرتفاقات التوسعة *servitudes de dégagement*: تشمل إرتفاقات الطيران الخاصة بالتوسعة حظر الإنشاء أو الإلزام بالحد أو باستبعاد العراقيل من شأنها أن تشكل خطر على الملاحة الجوية، أو تضر بإشتغال مستلزمات المساعدة للملاحة الجوية أو بأجهزة الأمان المقامة لصالح الملاحة الجوية⁽²⁾، هذا ويتم إحداث إرتفاق التوسعة بكل محطة جوية ومحطة طوافات عن طريق مخطط يسمي بمخطط إرتفاقات الطيران الخاصة بالتوسعة، يبدأ بمشروع مخطط من السلطة المختصة ثم مرحلة المصادقة عليها بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالطيران المدني والوزير المكلف بالمالية وأخيرا مرحلة التنفيذ وإيداع نسخة من مخطط الإخلاء ونسخه من مخطط التوسعة لدى مجلس الشعبي البلدي الواقع في دائرة إختصاصه، الإرتفاقات المحددة وأيضا على مستوى مصالح التعمير للولاية المختصة إقليميا⁽³⁾.

هذا ويجب مراعاة أحكام مخطط إرتفاقات الطيران الخاصة بالتوسعة، عند القيام بأي بناء داخل هذه المناطق، كما لا يمكن أن تسلم رخصة بناء في المناطق المثقلة بإرتفاقات الطيران الخاصة بالتوسعة إلا إذا كانت البنايات المزمع تصميمها للمخطط،

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06/98، المؤرخ في 1998/06/27، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني ج ر عدد 48 لسنة 1998.

(2) المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 06/98.

(3) المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 88/02 المتعلق بإرتفاقات الطيران.

وكل بناء أو منشأة يحتمل أن تشكل بحكم علوها حاجز أو خطرا على الملاحة الجوية خارج المناطق التي وضعت فيها هذه الإرتفاقات تتطلب رخصة خاصة⁽¹⁾.

ب. إرتفاقات الإرشاد (لإرتفاق الطيران لإشارات العوائق)

servitude aéronautique de balisage

هو إرتفاق يفرض السماح للإدارة بأن تقيم على عقار ما أجهزة إشارات بصرية أو لاسلكية كهربائية مُعدّة، لتدل على وجود بعض العوائق والحواجز للملاحين الجويين أو التعرف عليها، هذا وتقام أيضا إرتفاقات الطيران الخاصة بالإرشاد لتأشير أو الإرشاد الضوئي للحواجز للدلالة على وجود هذه الحواجز وذلك قصد تقليص الخطر فيما يخص أمن الملاحة الجوية⁽²⁾، ولذات الغرض وتطبيقا لأحكام القانون رقم 08/02 فإن لوزير المكلف بالطيران المدني في مجال إرتفاقات الطيران الخاصة بالإرشاد بناء علي مبادرته الخاصة أو بطلب من وزير الدفاع الوطني، الحق في إصدار أمر بالإرشاد في الليل أو في النهار لجميع الحواجز كما يؤهل بوضع أجهزة بصرية أولا سلكية كهربائية لمستلزمات المساعدة للملاحة الجوية ويستطيع الأمر بإلغاء أو تعديل جهاز بصري يحتمل أن يسبب خطأ مع مستلزمات المساعدة البصرية للملاحة الجوية⁽³⁾.

وفي إطار تجسيد هذا الارتفاق تنتسج الإدارة بكثير من الحقوق منها حق التركيز والمرور وكسح الأشجار وقطع الأغصان والتركيز على الأسوار الخارجية والأسطح كما تنتسج بحق تركيب الأجهزة علي الجدران الخارجية والأسقف⁽⁴⁾.

05/الإرتفاقات الإدارية المقررة لمصادر الطاقة: تعد مصادر الطاقة عصب الحياة

الاقتصادية في الجزائر وبالتالي فهي المجال الأمثل للإرتفاقات الإدارية ومن أهمها نذكر:

(1) المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 88/02 المتعلق بإرتفاقات الطيران.

(2) المادة 59 من القانون رقم 06/98.

(3) المادة 15 من القانون رقم 88/02

(4) المادة 16 من القانون رقم 88/02

أ. الإرتفاقات الإدارية المقررة للمصلحة العامة للكهرباء والغاز: لقد خص المشرع الجزائري الباب الرابع عشر من القانون رقم 01/02 المؤرخ في 05/02/2002 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات⁽¹⁾، للإرتفاقات الإدارية المتعلقة بالمصلحة العامة للكهرباء والغاز وكذا الحقوق الملحقة بها وهذا للتقليل من العراقيل التي تواجه المكلفين بتوفير الخدمة العمومية للكهرباء والغاز وهذا سواء عند نقل الكهرباء والغاز أو إنتاجهما أو عند القيام بتوزيعها وتسويقها، في سبيل ذلك فإن المؤسسة الوطنية للكهرباء والغاز باعتبارها مؤسسة عمومية تملك حق امتياز لإقامة دعائم وأجهزة لتثبيت الناقلات، الجوية في القطع الأرضية العائدة لمليتها للخواص والتي ليس فيها بناء وغير محاطة بجدران كما يمكنها وضع قنوات أرضية وناقلات كهرباء جوية مع دعائمها فيما يخص الأرض غير المبنية⁽²⁾، وأثناء قيامها بذلك لا تحتاج المؤسسة إلى إتباع إجراءات نزع الملكية لوضع تلك الإرتفاقات على العقار المعني لان ذلك لا يؤدي إلى تجريد المالكين للأرض المقامة فوقها أو تحتها تلك المنشآت من ملكيتهم ويتعين على هؤلاء الحق في المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة لهم من جراء تطبيق حق الإرتفاق⁽³⁾، ولا يملكون الحق في المطالبة بإزالتها، فالإرتفاق الإداري إذن في هذا المجال يجد مصدره في القرار الإداري الصادر عن الوالي المختص إقليميا بعد إجراء تحقيق عمومي يتم من خلاله إشعار أصحاب الحقوق العينية أو المخصص لهم أو غيرهم من ذوي الحقوق وإستدعائهم للإدلاء بملاحظاتهم في أجل شهرين⁽⁴⁾، ولا يتم اتخاذ القرار المذكور أعلاه إلا بعد موافقة الوالي على المشروع المفصل لمرور الخطوط ويحدد فيه الحقوق والواجبات الناجمة

(1) القانون رقم 01/02 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ج ر عدد 08 لسنة 2002

(2) المادة 159 من القانون رقم 01/02.

(3) المادة 159 من القانون رقم 01/02.

(4) المادة 161 من القانون رقم 01/02.

عنه⁽¹⁾، ويستفيد المتعاملون المتدخلون في نشاط إنتاج نقل وتوزيع وتسويق الكهرباء والغاز بواسطة القنوات من رخصة خاصة بشبكة الطرق والحياسة المؤقتة للأراضي والإرتفاقات ذات المنفعة العامة كإرتفاق تمرير الخطوط العلوية، إرتفاق الإرتكاز والإرساء، إرتفاق قطع الأشجار والتشذيب وإرتفاق تمرير القنوات وإرتفاق الدخول والمرور، ولممارسة هذه الإرتفاقات، نصت المادة 159 من القانون رقم 01/02 على أنه لا يمكن ممارسة الإرتفاقات المذكورة أعلاه إلا ضمن شروط أمن السكان وراحتهم وحماية البيئة التي أقرتها أدوات التهيئة والتعمير خاصة مخطط شغل الأراضي وفي إطار قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة.

ب. الإرتفاقات الإدارية المقررة لمصلحة المياه: تنقسم الأملاك العمومية للمياه حسب القانون رقم 12/05⁽²⁾، المتعلق بالمياه المعدل والمتمم إلى أملاك عمومية طبيعية للمياه والمتكونة من المياه الجوفية (للمادة 04 فقرة 02 من القانون رقم 12/05) ومياه المنبع التي تخرج من باطن الأرض⁽³⁾، وكذا المياه المعدنية التي مصدرها طبقة ماء جوفية، يتميز هذا النوع من المياه عن المياه الموجهة للاستهلاك البشري بنقاوته الأصلية للاستهلاك البشري بنقاوته الأصلية واحتوائه الخاص على الأملاح المعدنية والعناصر الضرورية ومكونات أخرى⁽⁴⁾، إضافة إلى هذا تتكون الأملاك العمومية الطبيعية للمياه أيضا من مياه الحمامات المستخرجة من منبع طبيعي أو بئر محفورة لها خاصيات

(1) المادة 154 من القانون رقم 01/02.

(2) القانون رقم 12/05، المؤرخ في 04/12/2005، المتضمن قانون المياه، ج ر عدد 60 لسنة 2005، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/08، المؤرخ في 23/01/2008، ج ر عدد 04 لسنة 2008، وكذا بأمر رقم 02/09 المؤرخ في 22/06/2009، ج ر عدد 59 لسنة 2009.

(3) المادة 03 فقرة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 196/04، المؤرخ في 15/06/2004، المتعلق بإستغلال المياه المعدنية ومياه المنبع وحمايتها، ج ر عدد 45 لسنة 2004.

(4) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 196/04.

علاجية نظرا لثبات مميزاتها الطبيعية ومكوناتها الكيماوية⁽¹⁾، إضافة هذا هناك مياه الوديان والبحيرات والسبخات والشطوط.

أما القسم الثاني للأماك العمومية للمياه فيتمثل في الأملاك العمومية الاصطناعية للمياه التي هي مجموعة الهياكل والمنشآت التي تتجزأ الدولة أو الجماعات الإقليمية، وقد نصت المناداة 16 من القانون 12/05 على هذه المنشآت منها على سبيل المثال منشآت تسوية المرتفعات الخاصة بالفيض والحجز وتهيئة مجاري وحواف الوديان المنجزة قصد ضمان الحماية للمناطق الحضرية والمناطق المعرضة للفيضانات⁽²⁾.

وفي إطار حماية الأملاك العمومية للمياه، أحدث المشرع الجزائري أصناف كثيرة منها ما يتعلق بحماية القسم الأول ومنها ما يتعلق بالقسم الثاني كما نص على إرتفاقات مشتركة بين النوعين.

ب.1/الارتفاقات المتعلقة بالقسم الأول: نجد من أهمها:

إرتفاق الحافة الحرة، هو إرتفاق ينشأ على طول ضفاف الوديان والبحيرات والشطوط والبرك في منطقة تسمى "الحافة" الحرة، يتراوح من ثلاثة إلى خمسة أمتار حسب الحالة داخل الملكية العمومية الطبيعية للمياه تخصيص للسماح بالمرور الحر للعمال وعتاد الإدارة المكلفة بالموارد المائية أو المقاولين المكلفين بأعمال الصيانة والتنظيف وحماية الحواف⁽³⁾.

ويترتب عن هذا الارتفاق عدة قيود من ذلك، أنه يمنع داخل منطقة الحافة الحرة أو المناطق الخاضعة لإرتفاقاتها، كل بناء جديد أو غرس وكل تشييد ثابت وكل تصرف

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 169/07، المؤرخ في 2007/02/19، المحدد لشروط وكيفيات منح إمتياز و واستغلال المياه الحموية، ج ر عدد 13 لسنة 2007.

(2) المادة 16 و 17 من القانون رقم 12/05.

(3) المادة 10 و 11 من القانون رقم 12/05.

بصيانة الوديان والبحيرات والشطوط... إلخ، ويمكن للإدارة المكلفة بالموارد المائية اللجوء لقطع أو هدم البناء الموجود مع إصلاح الأضرار⁽¹⁾.

ب.2/ الإرتفاقات المتعلقة بالقسم الثاني: هي قيود إستثنائية على حق الملكية الخاصة، ومنعا لأي تعسف محتمل عند إقامة هذه الإرتفاقات، ولغرض توفير أقصى الضمانات الممكنة للملاك الخواص، أوجب القانون التصرف بعقلانية عند إحداث هذه الإرتفاقات، من ذلك نص المشرع على حق المرور كحق ارتفاق إداري بنصوص القانون المدني، إذ لا يجب أن يؤخذ حق المرور من الجهة التي تكون فيها المسافة بين العقار والطريق العام ملائمة والتي تحقق أقل ضرر بالملاك المجاورين⁽²⁾، وفي حالة عدم مراعاة المستفيدين من حق الارتفاق الإداري لشرط المعقولية أو إلحاق أقل ضرر، يحق للمالك المنازعة بالامتثال للقانون⁽³⁾.

إلى جانب الارتفاق المروري على اتساع 05 أمتار مع الالتزام بعدم البناء والغرس، نجد إرتفاق تفريغ مواد التنقية على إتساع كذلك 05 أمتار⁽⁴⁾، وكذا إرتفاق وضع القنوات الباطنية أو المكشوفة⁽⁵⁾.

ب.3/ الإرتفاقات المشتركة بين القسمين (المياه الطبيعية والاصطناعية): تتمثل

هذه الإرتفاقات المشتركة بين القسمين بإختصار في:

• **إرتفاقات نطاق الحماية الكمية:** ويقصد به المحيط المحدد للمجال الجغرافي

الذي يمنع أو ينظم بداخله كل نشاط من شأنه يضر بالمحافظة على نوعية الموارد المائية⁽¹⁾.

(1) المادة 12 من القانون رقم 12/05.

(2) المادة 696 من القانون رقم 58/75 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

(3) المادة 28 من القانون رقم 12/05.

(4) المادة 21 إلى 23 من القانون رقم 12/05.

(5) المادة 23 إلى 27 من القانون رقم 12/05.

- **إرتفاعات نطاق الحماية النوعية:** وتتمثل في إنشاء منطقة للحماية النوعية حول المنشآت وهياكل حشد المياه الجوفية أو السطحية ومعالجتها وتخزينها وكذا بعض مناطق الطبقات المائية الهشة والوديان من أجل الوقاية من التلوث⁽²⁾.
- **إرتفاعات مكافحة الحث المائي:** وذلك من أجل الوقاية من توحد حواجز المياه السطحية بالترسب وضمان الحفاظ على قدرتها الملائمة وتتم هذه الارتفاعات في إطار مخططات التهيئة مضادة للحث المائي بالتشاور بين المصالح والهيئات العمومية وممثلي السكان المعنيين، هذا ويتفرع على هذا النوع ثلاث إرتفاعات هي: إرتفاق عدم السماح بالقيام بعمل، إرتفاق الإلتزام بالقيام بالعمل وإرتفاق الإلتزام بالسماح للقيام بعمل، مع الإشارة أنه عند التحضير لهذا النوع من الإرتفاعات، أوجب المشرع مراعاة أحكام القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة وكذا أحكام القانون 12/05 المتضمن قانون المياه دون الإغفال عن ما ينص عليه المرسوم التنفيذي رقم 09-399 الذي يحدد آليات توقع الفيضانات.
- **ارتفاعات الوقاية والحماية من التلوث:** حيث أوجب المشرع حماية الأوساط المائية والأنظمة البيئية المائية من كل أنواع التلوث التي من شأنها المساس بنوعية المياه وإستعمالاتها⁽³⁾، وهذا تجسيدا لمقتضيات قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة إذ يمنع كل صب أو طرح المياه الجوفية وفي الآبار والحفر وسرايب جذب المياه التي غير تخصيصها⁽⁴⁾.
- **إرتفاعات الوقاية من مخاطر الفيضانات:** كل العقارات التي تقع داخل مناطق حواجز الحماية من الفيضانات تسري عليها الإرتفاعات التالية: إرتفاق منع

(1) أحكام المرسوم التنفيذي رقم 399/07، المؤرخ في 2007/12/23، المتعلق بنطاق الحماية النوعية للموارد المائية، ج ر عدد 80 لسنة 2007.

(2) المادة 30 من القانون رقم 12/05.

(3) المادة 43 من القانون رقم 12/05.

(4) المادة 39 من القانون رقم 10/03.

الحرث ارتفاق منع غرس الأشجار وارتفاق منع القيام بأي نشاط يمكن أن يتسبب في إتلاف المنشآت الموجودة على حواجز الحماية من الفيضانات.... إلى غير ذلك من الإرتفاقات.

• **الإرتفاقات المرتبطة بنظامي الرخصة وامتياز إستعمال الموارد المائية:** بما أن الإرتفاقات الإدارية مقرر لحماية الملك العمومي وتحقيق المصلحة العامة، فإن كل الأشخاص المعنوية العامة الحائزة على رخصة إمتياز إستعمال الموارد المائية تنشأ لفائدة إرتفاقات عدة تقع على الملكيات الخاصة، باستثناء الساحات والأحواض المجاور للسكنات⁽¹⁾، ومن أمثلتها إرتفاق إقامة المنشآت اللازمة على الملكيات الخاصة المجاورة لأي قسم من المياه، كأماك عمومية إرتفاق حق مرور المياه عبر قنوات باطنية في الملكيات الخاصة وإرتفاق تلقي العقار السفلي في المياه المتدفقة من العقار العلوي وغيرها من الإرتفاقات.

06 / الاتفاقات الإدارية المقرر للمصلحة العامة للإتصالات: يعد هذا النوع الأكثر

شيوعا وانتشارا من بين الإرتفاقات الإدارية التقليدية المعروفة وهي على قسمين:

أ. **ارتفاقات الاتصالات اللاسلكية الكهربائية:** عرف المشرع الجزائري الإرتفاق اللاسلكي الكهربائي من خلال المادة 08 فقرة 19 من القانون رقم 2000/03⁽²⁾، على أنه « إرتفاق يتمثل في تحديد علو الحواجز في مناطق معينة حول مراكز الإرسال أو الاستقبال، وهذا تقاديا لاضطراب الموجات اللاسلكية الكهربائية التي ترسلها أو تستقبلها هذه المراكز»، من النص يتبين أن هذه الإرتفاقات تتجسد ضمن مناطق معينة ومحددة قد

(1) المادة 98،96،94 من القانون رقم 12/05.

أنظر أيضا: أحكام المرسوم التنفيذي رقم 149/07، المؤرخ في 20/05/2007، التي يحدد كفيات منح إمتياز إستعمال المياه الفذرة بالمصفاة لأغراض السقي وكذا دفتر الشروط النموذجي المتعلق بها، ج ر عدد 35 لسنة 2007.

(2) المادة 47 من القانون رقم 03/2000، المؤرخ في 05/08/2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والموصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 لسنة 2000.

تقرر ملكيات الخواص الواقعة داخل هذه المناطق بشكل مطلق، نظرا لحساسية مراكز الاستقبال اللاسلكي الكهربائي وبذلك فإذا كانت هذه الارتفاقات تسبب في أضرار مباشرة ومادية وحالة مؤكدة غير محتملة الوقوع للمالكين وذوي الحقوق المجاورين فغير محتملة الوقوع للمالكين وذوي الحقوق المجاورين، فإن التعويض يكون مستحقا لكل من له الحق هذه الملكيات مقابل الأضرار المترتبة عن أشغال التحويل.

بناء على ذلك، فإنه تؤسس هذه الارتفاقات في شكل مناطق مكشوفة قصد الحيلولة دون عرقلة عوارض إنتشار الموجات اللاسلكية الكهربائية المرسله أو المستقبله من مختلف المراكز وهو ما يسمى بارتفاقات حماية المواصلات اللاسلكية من العوارض⁽¹⁾. كما يمكن أن تنشأ أيضا منطقة للارتفاقات هذه يطلق عليها قطاع التفرغ حول المحطات اللاسلكية للإرشاد أو اللاسلكية للملاحة سواء كان الإرسال أو الإستقبال وفيها تحدد الإرتفاقات المفروضة على الملاك أو مستعملي المنشآت الكهربائية العاملة⁽²⁾، تستفيد منها مراكز الإستقبال اللاسلكية الكهربائية في شكل مناطق حماية وحراسة كهربائية لاسلكية⁽³⁾.

إلى جانب هذا، فإن كثير من تصرفات الأفراد ما تؤدي إلى إحداث اضطرابات وتشويش على مراكز الإتصالات، لأجل ذلك منع المشرع إقامة بعض المنشآت التي قد تؤدي إلى التشويش إلا بعد الحصول على رخصة⁽⁴⁾، وهو ما يسمى بارتفاقات حماية الاستقبال اللاسلكي الكهربائي ضد الخلل الكهرومغناطيسي كما أنه يمنع تشكيل معدات

(1) تنص المادة 47 من القانون رقم 03/2000 على: «تؤسس إرتفاقات في شكل إرتفاقات مكشوفة، قصد الجبلولة دون عرقلة عوارض إنتشار الموجات اللاسلكية الكهربائية المرسله أو المستقبله من مختلف المراكز».

(2) المادة 48 من القانون رقم 03/2000.

(3) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 366/02، المؤرخ في 2002/11/05، الذي يحدد الارتفاقات المتعلقة بتركيب التجهيزات المواصلات السلكية واستغلالها ج ر عدد 2002/73.

(4) المادة 446 من الأمر رقم 89/75، المؤرخ في 1975/12/30، المتضمن قانون البريد والمواصلات، ج ر عدد 29 لسنة 1975، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03/2000.

كهربائية من شأنها التشويش على الاستقبال اللاسلكي الكهربائي للمركز أو إدخال تعديلات على هذه المعدات بدون المركز، وفي هذا الإطار يحدد بموجب قرارات وزارية مشتركة تتخذ بعد إستشارة لجنة تنسيق المواصلات واللجنة الفنية للكهرباء، قائمة مميزات المواد الكهربائية التي لا يمكن إستخدامها بدون رخصة⁽¹⁾.

ب.الإرتفاقات الإدارية المقررة لصالح الاتصالات الهاتفية والتلغرافية: لقد نظم المشرع الجزائري الارتفاقات المحدثة لأجل تسهيل وتنظيم إقامة الخطوط الهاتفية أو التلغرافية بموجب الأمر رقم 89/75 من خلال المواد من 52 إلى 59 من الفصل الثاني من الباب الأول لهذا الأمر الذي يتكون من قسم تشريعي وآخر تنظيمي، هذا الأخير مخصص للارتفاقات بحكم طبيعتها التنظيمية والتنفيذية، أما القسم التشريعي فقد ألغي بموجب المادة 15 من القانون رقم 03/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

يُمر إحداث الإرتفاقات المقررة لصالح الاتصالات الهاتفية والتلغرافية بمجموعة من الإجراءات والشكليات مشكلة ضمانات قانونية للمالكين تحت طائلة البطلان وهي جد معقدة وطويلة، نذكر فقط بالخصوص أن تنفيذ هذه الارتفاقات يسبقها إيداع بيان أو رسم أو مسار للخط المراد إنجازه بالبلديات التي تقع في دائرة اختصاصها الملكيات المعينة وهذا لمدة ثلاثة (03) أيام من الإشعار الموجه للمالكين المعنيين والذين يستوجب عليهم بالمسار، حيث يتم من خلال هذا المسار تبيان الملكيات العقارية الخاصة التي ستوضع عليها القنوات ويتم تعليق الإنذار بباب البلدية، كما ينشر في الجرائد المحلية والوطنية، ثم يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بفتح سجل خاص للاستقصاء العمومي والبحث عن مضار ومنافع هذا المسار مدة 15 يوما، ثم يرسل إلى الوالي المختص بتقرير المسار

(1) المادة 454 من الأمر رقم 89/75، المتضمن قانون البريد والمواصلات.

النهائي للخطوط والترخيص بعد ذلك لكل العمليات التي تتطلبها عملية إقامة وصيانة وحراسة الخط⁽¹⁾، وعلى إثر ذلك:

- يحق لإدارة البريد والمواصلات إقامة إما خارج الجدران أو الواجهات المطلّة على الطريق العمومي وإما على أسطح وأسقف المباني شريطة أن يكون الدخول إليها من الخارج.

- يحق للإدارة إقامة قنوات إسناد ووضع كوابل وأنظمة ربط كما يمكنها وضع نظام للتوزيع لدى أحد المشتركين⁽²⁾.

- يجوز للإدارة تركيب مختلف الشبكات الخاصة بالاتصالات إما في أجزاء العمارات الجماعية وفي التجزئات المخصصة للإستعمال المشترك وإما فوق الأرض وفي باطن الأرض للملكيات غير المبنية⁽³⁾.

وما تجب الإشارة إليه هو أن إقامة الارتفاقات المتعلقة بالارتكاز والمرور وتميرير الخيوط فوق الملكيات الخاصة وإقامة القنوات والمساند، لا يتوجب عنه الحق في تجريد المالك من ملكيته⁽⁴⁾، كما لا يمنع المالك من تسييج أرضه أو الهدم أو الترسيم طالما أنها لم تمس هذه الأشغال بالمنشآت، وعلم المستفيد بذلك قبل ثلاثة أشهر من بدء الأشغال وكذا عدم تعسف المالك في إستعمال حقه، كل هاته الضمانات مقررة لصالح الملاك.

07/الإرتفاقات الإدارية المقررة لصالح المناطق العسكرية: تعرف الأملاك

العسكرية حسب المادة الأولى من الأمر رقم 02/84 المؤرخ في 08/09/1984

(1) المادة 33 من الأمر رقم 01/02.

(2) المادة 54 من الأمر رقم 89/75.

(3) المادة 43 من الأمر رقم 03/2000.

(4) المادة 45 من الأمر رقم 03/2000.

والمتضمن تعريف الأملاك العسكرية وتكوينها وتسييرها⁽¹⁾، على أنها «جزء لا يتجزأ من الأملاك الوطنية، ويقصد بها كل وسائل الدفاع والملحقات التي ترتبط بها وكذلك المنقولة والعقارية التي تخصص لوزارة الدفاع الوطني أو التي تقتضيها أو تنجزها في إطار المهام والأهداف المسطرة لها» هذا وقد صنف المشرع جميع الأملاك العسكرية حسب طبيعتها أو غايتها أو استعمالها إلى صنفين، أملاك عسكرية للدفاع وأملاك عسكرية للدعم⁽²⁾، لأجل حماية هذه الأملاك بوصفها من الأملاك الوطنية العامة، فرض المشرع على جميع الأراضي الواقعة حول العقارات التابعة للأملاك العسكرية، صنف الدفاع، لارتفاع عدم البناء والزراعة، ذلك ما يعني قيد حق المالكين المجاورين من إقامة أي بناء أو زرع علي بعد معين تحدد الجهة المعنية المتمثلة في وزير الدفاع الوطني الذي يحدد مناطق هذه الارتفاعات وتدعى ب: "محيطات الأمن"⁽³⁾، بموجب مخطط تأسيس بعد إجراء تحقيق عمومي تحت إشراف الإدارة المكلفة بالأملاك الوطنية، بناء على طلب السلطة العسكرية المؤهلة، كما تتم المصادقة على هذا المخطط بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين وزير الدفاع الوطني والوزير المكلف بالملكية والوزراء المعنيين حسب الحالة⁽⁴⁾.

هذا وتشير المادة 20 من ذات المرسوم التنفيذي أنه مهما تكن طبيعة هذه الارتفاعات قانونية أو خاصة فيجب أن ترمي إلى الاستخدام الأقصى للعقارات التي أنشئت من أجلها وحماية الممتلكات المتاخمة من المخاطر والأضرار الملازمة لعملية

(1) الأمر رقم 02/84، المؤرخ في 08/09/1984، المتضمن تعريف الأملاك العسكرية وتشكيلها وتكوينها وتسييرها، ج ر عدد 38 لسنة 1984، والموافقة عليه بموجب القانون رقم 19/84، المؤرخ في 06/11/1984، ج ر عدد 55 لسنة 1984.

(2) المادة 02 من الأمر رقم 02/84.

(3) المادة 08 فقرة 02 من الأمر رقم 02/84.

(4) المادة 21 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 371/92، المؤرخ في 14/10/1992، يحدد القواعد العامة المطبقة على تسيير العقارات المخصصة لوزارة الدفاع الوطني، ج ر عدد 74، لسنة 1992.

استغلال المنشآت العسكرية من جهة ثانية وبما أن الارتفاق العسكري هو قيد على الملاك العقاريين فقد منح لهم المشرع من خلال نص المادة 23 من المرسوم رقم 371/92 الحق في التعويض تحدد الإدارة المكلفة بالأماك الوطنية عن الارتفاق المنشأ حتى انقضائه بموجب طرق القانون ووسائله.

الفرع الثالث: تحديد المؤشرات الاقتصادية للتوظيف الأمثل للأراضي

التحديات التي تواجه المدن الجزائرية، الديمغرافية، البيئية، الاقتصادية والاجتماعية من جراء التحول غير العادي نحو التحضر إذ من المتوقع حسب أغلب الدراسات الحديثة أن يعيش 06 من 10 أشخاص في العالم في مناطق حضرية بحلول عام 2030، وتشير هذه الدراسات أيضا إلي أن هذا النمو سوف يحدث بالخصوص في إفريقيا وأسيا وأمريكا اللاتينية⁽¹⁾.

ومن ثم فإن أحد أهم التحديات اليوم تتمثل في كيفية معالجة إحتياجات السكنى الراغبين في التحضر من حيث الإسكان والعيش في بيئة صحية وسليمة، وبذلك يجب تحقيق التوظيف أو الاستخدام الأمثل للأراضي بجميع أنواعها، فما المقصود بالتوظيف الأمثل للأراضي؟ وما هي أهم مؤشراتته؟ ذلك ما سنحاول الإجابة عنه، من خلال مفهوم التوظيف الأمثل للأراضي (أولا) ثم التعرض إلى أنواع المؤشرات الاقتصادية ومعاملات التوظيف الأمثل للأراضي (ثانيا).

أولا : مفهوم التوظيف الأمثل للأراضي:

يقصد بالتوظيف الأمثل للأراضي أقصى استخدام ممكن للأراضي، ويشمل تخطيط استخدام الأرض بشكل صحيح ومتوازن بين الإستخدامات المتنافسة والمختلفة وخاصة في

(1) الحسن عبد الرحمان، "التنمية المستدامة ومتطلبات تحقيقها"، ملتقى إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، الجزائر، 2011، ص10.

الدول التي يزيد فيها عدد السكان بسرعة مثل الجزائر، كما يعرف أيضا بأنه تقييم منهجي منظم للأرض واستخداماتها القائمة، وللعوامل الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية بطريقة تساعد وتشجع مستخدمي الأرض على إختيار أنماط إستخدام مستدامة تزيد من الإنتاج وتلبي حاجيات السكان وتحافظ على البيئة⁽¹⁾.

وعلى ضوء ما سبق، فإن التخطيط الأمثل لاستخدام الأرض هو مجموعة من الإجراءات المتسلسلة والمتراصة التي تعد وتنفذ بهدف إيجاد إستخدام أمثل للأرض، من خلال دراسة وتقييم العوامل الاقتصادية والاجتماعية والطبيعية، وعملية تخطيط الأمثل لاستخدام الأراضي الحضرية هي جزء من عملية تخطيط شاملة تقوم بوضع التصورات المستقبلية للتنمية العمرانية والإدارية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والخدمية والبيئية وأنماط إستخدامات الأراضي المستقبلية.

ثانيا: أنواع المؤشرات الاقتصادية للتوظيف الأمثل للأراضي:

لقد أوجد الفقه مجموعة من المعاملات والمؤشرات الاقتصادية والعمرانية التي تتناول التوظيف أو الاستخدام الأمثل للأراضي، وتمكين الإدارة من ممارسة رقابتها في ميدان التهيئة والتعمير ولعل أهمها نذكر:

I. مؤشرات رخاء المدن: ينطوي هذا المؤشر الذي أطلقه ممثل الأمم المتحدة، كأداة ومعامل لقياس الرفاه الحضري على إمكانية عدة في هذا الصدد وينبغي أن يتجاوز مفهوم رخاء المدن البعد الاقتصادي، وأن يشمل أبعاد حيوية أخرى تساهم في نوعية حياة سكان الحضر⁽²⁾.

(1) محمد محمود عبد الله يوسف، "التوظيف الأمثل للأراضي والتنمية المستدامة بالتطبيق على مدينة 06 أكتوبر بمصر"، الندوة الدولية العملية رقم 11 لمنظمة العواصم والمدن الإسلامية حول تشريعات حماية البيئة والتنمية المستدامة مكة المكرمة، سبتمبر، 2013، ص04.

(2) محمد محمود عبد الله يوسف، المرجع السابق، ص11.

II. مؤشر أعلى وأفضل إستخدام: يقصد به الاستخدام القانوني المسموح به الأكثر احتمالاً للحدوث، أي الإستخدام الذي سينتج عنه أعلى دخل، وهذا الاستخدام يتم كجزء من دراسة الجدوى ينشأ من تحليل الموقع وطبيعة المنطقة ونوعية البناء المسموح به على الأرض، هذا ولتحديد إستخدام هذا المؤشر أو المعامل يشترط أن تتوافر فيه إعتبارات كأن يكون فعليا مسموح به قانونا، له جدوى اقتصادية ويعطي أعلى كفاءة⁽¹⁾.

III. معامل إستخدام أو شغل الأراضي "COS": يحدد هذا المعامل العلاقة بين مجموع المساحات السطحية خارج البناء الصافية علي المساحة العقارية، ويعد الوحيد من نوعه الذي يأخذ بعين الاعتبار علو البيانات⁽²⁾ وبالنتيجة طول وعرض وارتفاع البناية.

هذا وتعرف المساحة السطحية خارج البناء (surface des planchers) على أنها، المساحة الكلية التي تحسب من خارج الجدران سواء كانت توسع أفقي أو عمودي، فإذا كانت المساحة المبنية أرضية فإن المساحة السطحية تساوي مساحة الاستحواذ وتنقسم إلي نوعين:

✓ المساحة خارج البناء الصافية وهي المساحة الإجمالية نحذف منها جميع المساحات غير المستخدمة في الأغراض السكنية بما فيها الشبكات.

✓ المساحة خارج البناء الإجمالية وهي مجموع المساحات السطحية بما في ذلك المساحات المخصصة لإغراض أخرى غير السكنية زائد المساحات المستحوذ عليها من طرف الشبكات، السرداب، الشرفات والمقصورات⁽³⁾.

وباعتبار عملية تحديد معامل شغل الأراضي حسابية وتقنية بحتة فإنه يتم حسابه وفق مآتم تحديده في جزء(ب) من المادة 18 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم

(1) محمد محمود عبد الله يوسف، المرجع السابق، ص 11.

(2) ربيعة دباش، "البناء المخالف وآليات تطبيق القوانين المنظمة للبناء في الجزائر بين التشريع والتنفيذ"، مجلة علوم وتكنولوجيا، جامعة قسنطينة 03، الجزائر، عدد 43 جوان، 2016، ص11.

(3) ربيعة دباش، "البناء المخالف وآليات تطبيق القوانين المنظمة للبناء في الجزائر بين التشريع والتنفيذ"، نفس المرجع

178/91 م.ش.أ. (COS) = المساحة الأرضية مع ما يتصل بها من بناء خام ÷ مساحة قطعة الأرض.

وبما أنه يتم إستبعاد من العلاقة كل المساحات غير المغطاة بسقف، فإن له أهمية بيئية كبيرة من خلال المحافظة على القطاعات غير القابلة للتعمير (فلاحيه، غابية وسياحية) أو القطاعات المخصصة للتعمير المستقبلي، ومن ثم يجب أن يكون معامل شغل الأراضي في هذه القطاعات ضعيف، وعلى العكس يكون هذا المعامل عال جداً في القطاعات المحتواة على عقارات ذات القيمة العالية، بسبب الإستهلاك غير الاقتصادي وغير العقلاني لهذه الأراضي لاسيما عند استعمال النمط التعميري الأفقي⁽¹⁾.

إلى جانب هذا فإن لهذا المعامل أيضا أهمية اقتصادية (مؤشر اقتصادي) ذلك لأنه وفي نفس القطاع، قد تختلف نسبة معامل شغل الأراضي بحسب النشاط الممارس والسياسة العمرانية المتبعة، فقد يشجع نمط معين من الأنشطة على حساب الأنشطة الأخرى، من ذلك قد يكون معامل شغل الأراضي يساوي 02 بالنسبة للبنائات المخصصة للسكن، ومعامل شغل الأراضي يساوي 04 بالنسبة للبنائات المخصصة للمكاتب والمحلات التجارية، حيث ينتج عن إنجاز هذه الأخيرة مداخيل ضريبية مهمة بالنسبة للخزينة العمومية⁽²⁾.

IV. معامل الكثافة القصوى للبناء (D.M.A) : Densité maximale admise

يعد هذا العامل ذو طابع وطني إذ يتم تحديده عن طريق التنظيم بالنسبة لكثافة القطر الوطني⁽³⁾.

صحيح أن حق الإنسان في تأمين سكن ملائم لا يقل أهمية عن حقه في تأمين متطلباته الغذائية، فأهمية السكن تأتي مباشرة بعد الغذاء والكساء من حيث تسلسل

(1) كمال تكواشت، "الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر"، المرجع السابق، ص 92.

(2) لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 44.

(3) اسماعين شامة، المرجع السابق، ص 182.

إحتياجات الإنسان الضرورية، لكن ذلك يجب ألا يكون علي حساب ضوابط التعمير والبناء المنظمة لحركة التشييد والحد بالتالي من حق استعمال الملكية، لان هذا الحق ليس مطلقا بل يجب أن يمارس في إطار النصوص القانونية الجاري بها العمل ومراعاة مقتضيات المصلحة العامة للبلاد وحقوق الملاك المجاورين⁽¹⁾ ومختلف الارتفاقات المهمة بالشأن البيئي.

وعلى هذا الأساس يقترح الفقه كأثر مباشر لاعتبار أن لحق الملكية دورا اجتماعي الفصل بين حق الملكية وحق البناء على أن يبقى الأول استثنائا يخص المالك في حين يكون الثاني حق للجماعة وهذا ما تبنته مختلف التشريعات المقارنة ومنها الجزائري واعتباره أن حق الملكية مضمون وللقانون أن يحد من مداه واستعماله، إذا دعت إلى ذلك ضرورة النمو الاقتصادي، الاجتماعي والبيئي للبلاد.

هذا وقد إقترح الفقيه الفرنسي جيّلي (Gilli) من خلال كتابه الموسوم ب: «إعادة تعريف حق الملكية»، تعديل نص المادة 552 من القانون الفرنسي ليجعل حق الملكية لا يرتب مباشرة سلطة مطلقة على ما فوق الأرض، بل يرتب مقدار من السلطة يعرف بالمحيط الخاص، وما على فوق ذلك يكون ملكا للجماعة يعرف باسم المحيط العام، لا يحق للمالك التعدي عليه وفي الحالة الإضطرارية وجب عليه دفع مقابل للجماعة⁽²⁾ غير أن المشرع الفرنسي لم يستجيب للفكرة رغم إقراره بمنطقيتها، وفضل الأخذ بفكرة تحديد كثافة البناء حسب سعة الأراضي المعدة للبناء، وذلك لتسهيل الكثافة على مستوى مركز المدينة⁽³⁾.

لقد تأثر المشرع الجزائري بهذه الفكرة التي أخذ بها المشرع الفرنسي، فتم تحديد النسبة للمناطق الحضرية في البلديات بموجب نص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم

(1) محمد بوجيدة، رخصة البناء، ط1، دار النشر والتوزيع سوشبريس، المغرب، 1996، ص13.

(2) سماعيل شامة، المرجع السابق، ص12.

(3) Roger saint alary, Corinne saint alary houin, **droit de la construction**, Edition, Dalloz, 2006, p28

175/91 المتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير، فالكثافة البنائية في هذه المناطق تمثل كحد أقصى إجمالي، المساحات المبنية بكافة أدوار المبنى إلى إجمالي مساحة قطعة الأرض المقام عليها المبنى ويعبر عنها بالعلاقة الآتية:

$$\text{م.ك.ق.ب (D.M.A)} = \frac{\text{المساحة الأرضية خارج البناء الصافية}}{\text{مساحة قطعة الأرض.}}$$

هذا وتشير الفقرة الثانية من مادة 26 من ذات المرسوم، أن الكثافة القصوى للبناء خارج المناطق الحضرية يتم تحديدها عن طريق التنظيم.

أخيرا يتبين أن مسألة حماية البيئة ليست من الأهداف المباشرة والمرجوة عند تطبيق هذا المعامل (حد الكثافة القصوى للبناء)، ذلك لأنه يسعى من خلاله تنظيم المجال العمراني عن طريق تجنب وازدحام المراكز الحضرية بالمدن ووضع حدًا للبنىات العالية ومحاربة المضاربة في السوق العقارية، كما يسعى إلى تحقيق هدف اقتصادي وهو إلزام المرقين العقاريين وكل المنعشين في ميدان البناء والتعمير على الإستثمار في نمط التعمير الأفقي -رغم ما لهذا الأخير من خطر فيما يتعلق باستهلاك الأراضي الحضرية- تحت طائلة فرض غرامات وأتاوات لصالح الخزينة العمومية.

V. معامل الاستيلاء أو معامل ما يؤخذ من الأرض:

يحدد هذا المعامل العلاقة بين المساحة المبنية والمساحة العقارية المخصصة للبناء ويطبق هذا المؤشر على البنائيات الفردية دون مراعاة علوها⁽¹⁾ كما أنه يعد وسيلة في يد الجهات المختصة للمراقبة في ميدان التعمير واثبات المخالفات العمرانية هذا وقد أشارت إليه المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 وهو يساوي مساحة قطعة الأرض الكلية ناقص مساحة الأرض المخصصة للبناء والغرض منه إلزام أصحاب رخص البناء على إنشاء مناطق خضراء أو فراغ عمراني في واجهة البنائيات المراد إنجازها، فمثلا إذا

(1) ربعة دباش، إشكالية الاستخدامات السكنية في مدينة قسنطينة، شهادة الماجستير، قسم التهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة، 2005، ص40

فرضنا أن معامل ما يؤخذ من الأرض مقدر ب: 80% فإن حق البناء على قطعة أرض مساحتها 220م² يكون بمساحة قدرها 176 م² وتطبيق القاعدة:

$$220\text{م}^2 - 176\text{م}^2 = 144\text{م}^2 \text{ وهي المساحة المتبقية والمقدرة بنسبة } 20\% \text{ من}$$

المساحات الكلية، حيث يمكن لمالكها أن يخصص جزء منها كمساحة خضراء على واجهة البناية، وجزء منها كفراغ عمراني من جهة أخرى للبناية لغرض التهوية.

وبذلك نستطيع القول أنه وبقليل من العمل الفني والتقني عند تطبيق هذا المعامل يمكن تجسيد الكثير من مقتضيات المادة 31 من القانون رقم 29/90 والتي تصب في مجملها إلى ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنايات وبما يحقق الجمال والرونق والتناسق مع البيئة الطبيعية.

الفرع الرابع: تحديد المساحات الخضراء

لأجل توفير فراغات غير مبنية داخل المدينة، يتوجب تطبيق نظرية التقسيم (zonage) لضمان نوع من التخصص الوظيفي وتحقيق التجانس الوظيفي بين أجزائها، ولا شك من بين أهم هذه الفراغات نجد المساحات الخضراء التي تكتسي مكانة هامة، لما تؤديه من أدوار حيوية سواء على صعيد الصحة العامة أو على صعيد المظهر العام وجمالية العمران، لذلك فإن المؤشرات أو المعاملات الاقتصادية لاستخدام الأراضي، لاسيما معامل الإستيلاء ومعامل شغل الأراضي، كثيرا ما تلح على ضرورة إحداث هذا المجال الأخضر والمحافظة عليه في أي وسط، اجتماعي، حضري أو ريفي⁽¹⁾.

ذلك ما إلترزم به المشرع الجزائري، سواء على مستوى التشريع الخاص أو العام أو على صعيد قانون التهيئة والتعمير وعلى غرار التشريعات المقارنة أيضا، كثيرا ما يسند المشرع الجزائري الاختصاص بالمساحات الخضراء للجماعات المحلية، نظرا لإرتباطها

(1) بوشعيب أوعبي، دور الجماعات المحلية في المحافظة على البيئة بالمغرب، أطروحة دكتوراه دولة في الحقوق - القانون العام - ، جامعة محمد الأول، وجدة (المغرب)، 2001، ص 207.

الوطيد بقضايا التعمير، وهو المجال الأنسب لإدراج الانشغال البيئي فيه أثناء مختلف ورشات عمليات البناء والتعمير، وبذلك فهي المسؤولة عن العناية بهذا المجال وحماية الصحة العامة وإعدادا المظهر جميل للمجال الذي تديره، إلى جانب مسؤولية المواطن عملا بالمبدأ التشاركي والتشاورى في مجال العمران، تأسيسا على ذلك سوف نبحت من خلال هذا الفرع في مفهوم المساحات الخضراء (أولا) ثم بيان أهمية هذه المساحات (ثانيا) وتحديد مكانتها في التشريع الجزائري (ثالثا) وأخيرا البحث في واقع هذه المساحات بالجزائر (رابعا).

أولا : مفهوم المساحات الخضراء:

تتجاذب هذا المجال، مصطلحات عديدة تبعا لتعدد الباحثين والزواية التي ينظر منها كل باحث بخصوص هذا المجال، حيث نجد مصطلح المجال الأخضر، المساحات أو الساحات أو الفراغات العمرانية أو المناطق الخضراء أو المسطحات الخضراء، وتتضمن في عموميتها الغابات والمنتزهات والحدائق والبساتين والاعراس كلها ذات صفة ترفيهية وزيادة في الكفاءة البيئية والوظيفية للمدن⁽¹⁾.

هكذا إختلف الباحثون الجغرافيون والمهندسون وغيرهم من الخبراء بين إعتبار المجال الأخضر، تلك المجالات المفتوحة أو المجالات الحرة غير المشيدة متروكة أصلا أو إهمالا تجاور العمران أو الطرق الكبرى أو السكك الحديدية أو التجهيزات العمومية، وبين كونها مساحات شاسعة مزروعة بمجموعة متماثلة من النباتات العشبية، بشكل مكثف تغطي الطبقة العليا من التربة وتحتاج إلى قص بعد النمو حتى يكون إكتمال نموها

(1) مصطفى جليل إبراهيم الزبيدي، "أثر المسطحات الخضراء في زيادة الكفاءة البيئية الوظيفية للمدن، دراسة تجرية مدينة بغداد"، على الموقع الإلكتروني:

كتلة حضرية متجانسة شكلا ومنظرا خلافاً يمثل بساطاً أخضر⁽¹⁾، كما نجد ذات الاختلاف بشأن مفهوم المجال الأخضر، يتكرر حتى بين المدارس الكبرى في العالم المختصة بالمجال الأخضر⁽²⁾.

تأسيساً على ذلك فإن المساحات الخضراء هي رئة المدينة ومنتفس سكانها وضمان لصحتهم، وهي تأتي علي شكل مجموعات من الفراغات العمرانية المخصصة لإنشاء غطاء أو حيز أخضر داخل المجال الحضري من حدائق وبيساتين أو محيط بالمدينة وعلى طول امتداد الطرقات العمومية من أحزمة خضراء، لأجل منع إنتشار النمو الحضري، إتجاه الأراضي الزراعية والمفتوحة في الحزام الخارجي للمدينة.

ثانياً: أهمية المساحات الخضراء:

إن من بين أهم ما تهتم به التنمية المستدامة، المساحات الخضراء بمختلف أصنافها (الحظائر الحضرية، الحدائق العامة، الغابات الحضرية، الأحزمة الخضراء)، باعتبارها جزء من النظام البيئي والحفاظ عليها هو الحفاظ على التوازن الايكولوجي بالدرجة الأولى، حيث أنها مصدر عيش الكثير من الكائنات الحية على الأرض ومن بينها الإنسان، كما لها أهمية كبيرة في التقليل من الملوثات والأخطار البيئية، إذ تشير الدراسات الحديثة أن للنبات دور جلي في إمتصاص غاز ثاني أكسيد الكربون (CO₂)، حيث تساهم الأبنية

(1) بوشعيب أوعبي، المرجع السابق، ص 221.

(2) ترى المدرسة الصينية في المجال الأخضر، ذلك المجال الذي يتسم بشساعة المساحة ويتخللها مجري مائي بأشجار كثيفة، ذلك أن الإنسان الصيني كان يفضل التمتع بالمجال الطبيعي، مما كان يدفعه الي العناية بالحديقة قصد التمتع بمناظرها الطبيعية الحية، أما المدرسة اليابانية، فإنها ترى ضرورة إنشاء مجال أخضر بجانب المعابد قصد التوفيق بين القوى المتضاربة باليابان، إذ يدخل المرء الحديقة بنفسية متوترة ويكون لهدهدها وجمالية المجال الأخضر تأثيراً إيجابياً على هذه النفسية المتوترة لتتم التهدة الكاملة فيها بمجرد الدخول إلى المعبد.

في حين ترى المدرسة الأوروبية وعلى رأسها المدرسة الفرنسية، أنه لا بد أن تتميز الحدائق بمساحتها المتوازنة والمقسمة إلى أجزاء متساوية وتغرس بها نباتات معاشيه بشكل مصنف في كل ركن من أركان الحديقة.

أما المدرسة الانجليزية فإنها لم تهتم بالتقسيم المتساوي في الحديقة بقدر ما كان همها هو إحتواء هذه الاخيرة علي نباتات متنوعة من أشجار وأزهار وملاهي في هذا أنظر إلى: بوشعيب أوعبي، المرجع السابق، ص 221.

في إنبعائه بنسبة 40% تقريبا، وذلك عن طريق عملية التمثيل الضوئي حيث قدرت هذه الدراسة أن هكتار واحد من الغابات أو ما شابهها من المساحات الخضراء يستهلك ثمانية كيلوغرامات (08 كلغ) من ثاني أكسيد الكربون (CO_2) في الساعة أي ما يعادل ما يفرزه 200 شخص من ثاني أكسيد الكربون أثناء الزفير في كل ساعة، كما يصاحب عملية امتصاص غاز (CO_2)، عملية طرح غاز الأوكسجين (O_2)، الذي يعتبر شريان الحياة للكائنات الحية⁽¹⁾.

إلى جانب هذا، فإن لأوراق الشجر دور في تنقية الهواء الذي يتنفسه الإنسان وذلك عن طريق أشكالها وأسطحها من إلتقاط الذرات الصلبة المحمولة في الهواء، من ذلك تظهر مهمة المساحات الخضراء بترشيح وتنقية مخاليط الهواء من الشوائب الترابية والغبار ومن المركبات الغازية مثل، كلوريد الهيدروجين وغيره⁽²⁾، ذلك هذا ما جعل خبراء تخطيط المدن ينصحون بالتشجير حول المباني وإلى أقصى حد ممكن غير مبالغين في تقدير دور النبات باعتباره أنسب الوسائل وأرخصها لإمتصاص ضوضاء المدينة التي تتميز بالصخب الناتج عن عدة أسباب⁽³⁾ وحسب دراسات أخرى، تؤكد أيضا أن وجود المساحات الخضراء يساعد على ضبط ضغط الدم مما جعل الباحثين "ريتشارد" من جامعة غلاسكو و"فرانك بوفام" من جامعة سانت أندرسون، يطلبان من رؤساء المجالس الشعبية البلدية تخصيص مساحات خضراء أكثر في المدن من أجل رفاة المواطنين

(1) عبد الحليم عساسي ولزهر بوجلال، "تهيئة العقار الحضري غير المبني بالمساحات الخضراء في مشاريع العمران والعمارة -دراسة ميدانية لواقع مشاريع السكن الجماعي بمدينة بانة الجزائر"، ندوة التنمية العمرانية الأولى: التطوير العقاري والإسكان المستدام، جامعة الدمام، السعودية، أيام 25-27 أكتوبر، 2010، ص220.

(2) محمد جمال الدين الفندي، "التعمير الصائب جويا"، مجلة جامعة القاهرة، العدد 7 و8، 1987، ص08.

(3) محمد جمال الدين الفندي، نفس المرجع ، ص09.

وصحتهم لأن المجالات الخضراء لا تعطي قيمة جمالية في المحيط فحسب، بل فوائد صحية أيضا⁽¹⁾.

كما توصل العلم الحديث إلى إدراك أن النظر إلى الحدائق وتأمل ألوان الطبيعة الخضراء علاج ناجع للإكتئاب، إذ يؤكد الباحثون أن النظر إلى الحدائق يثير البهجة في النفوس وأن التأمل لساعة كل يوم في الشجر والورود وألوانها الزاهية هو طريقة فعالة لعلاج الإكتئاب والإحباط وكثير من الحالات النفسية المستعصية، وهو ما ذكره القران الكريم منذ 14 قرنا، وسبق بذلك علما الغرب والشرق إلى حقيقة الربط الرائع بين الحدائق والبهجة في النفوس عند قوله جلّ وعلا: ﴿مَنْ خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ وَأَنْزَلَ لَكُمْ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً فَأَنْبَتْنَا بِهِ حَدَائِقَ ذَاتَ بَهْجَةٍ مَا كَانَ لَكُمْ أَنْ تُنْبِتُوا شَجَرَهَا أَلَمْ يَعْزَمْ اللَّهُ بِلُوقْمٍ يَعْدِلُونَ﴾⁽²⁾.

ما يعتبر من المساحات الخضراء أيضا الأحزمة الخضراء التي هي إمتداد مفتوح لمجالات طبيعية أو غابوية أو زراعية متواجدة حول مدارات المدن أو في بعض أجزائها وهي تلعب أدوارا حيوية كثيرة أهمها تقريب المجال الطبيعي من الحواضر وتلعب دور المنتفس الأساسي للسكان كما تساهم في المحافظة على البيئة والتنوع البيولوجي فيها⁽³⁾

أمام زحف البناء، يمكن توظيف الأحزمة الخضراء في التهيئة كأداة للحد من التوسع العمراني أو لإعادة توجيه التعمير، كما يمكن إستعمالها لتثبيت التربة والحد من إنجرافها ومحاربة الفيضانات... إلى غير ذلك، أضف إلى أنه كثيرا ما يعتمد على إنشاء وتهيئة الأحزمة الخضراء من أجل الحفاظ على المواقع الطبيعية والتاريخية والأثرية الحضرية

(1) عبد الحليم عسائي، المرجع السابق، ص220.

(2) سورة النمل الآية 60، برواية ورش.

(3) عبد الحكيم كبيش، "ظاهرة تحضر الأطراف وأثرها على العقار الريفي، دراسة حالة مدينة سطيف"، ندوة التنمية العمرانية الأولى: التطوير العقاري والإسكان المستدام، جامعة الدمام، السعودية، أيام 25-27 أكتوبر، 2010، ص181.

المتميزة وضمان إستدامة مكوناتها⁽¹⁾، لذا يجب أن تمتاز المساحات الخضراء بقيمة إستعماله عالية تتوفر على طاقات طبيعية، وتحضر بإجراءات تهيئة ذات جاذبية قوية⁽²⁾ وضمانات حماية أقوى حتى يتحقق معنى الوفاق والربط بين البيئتين في مكان واحد.

ثالثا: مكانة المساحات الخضراء في التشريع الجزائري:

لقد فرض المشرع الجزائري عند إعداد المخططات التوجيهية خاصة المخطط الجهوي لتهيئة الأقاليم والمخطط الجهوي لتهيئة المساحة الحضرية، التي يجب أن تعين حدود مساحات الترفيه التي تشمل أيضا المساحات الخضراء، من خلال نص المادة 52 من القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الاقليم وتنميته المستدامة، وهذا تطبيقا لنص المادة 01 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم الذي يهدف أساسا لتحديد القواعد الإلزامية لتنظيم الأراضي القابلة للتعمير وإنشاء المباني في إطار الموازنة بين البناء بشتى أشكاله وبين المحيط والأوساط الطبيعية التي تدور في فلكها عمليات البناء، كما فرض من خلال نص المادة 02 من ذات القانون أن يكون البناء على الأراضي في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية.

من جهة أخرى، وفي إطار نص المادة 31 من القانون رقم 29/90 فإن لمخطط شغل الأراضي وبصفته أداة تحليلية وتنفيذية لمختلف التوجيهات الواردة في المخططات التي تلوه لاسيما تلك الواردة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)، فإنه يعمل أساسا على تحديد المساحات الخضراء والحدائق والفسحات الحرة، حماية لها في إطار رسم حقوق إستخدام الأراضي.

(1) عبد الحليم كبيش، نفس المرجع ، ص181.

(2) سفيان بوعنافة، الحدائق العامة في البيئة الحضرية بقسنطينة: دراسة ميدانية في حديقة بشير بن ناصر، مذكرة الماجستير في علم إجتماع البيئة، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة قسنطينة، 2009، ص10.

تطبيقا لذلك مكن المشرع من خلال نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 (سنتناول تحليل أحكامه، سيما ذات البعد البيئي في المبحث الثالث من هذا الفصل) الجهة المختصة بإصدار قرار رخصة البناء من أن تفرض على طالبها إنجاز مساحة شاغرة ومساحة للألعاب ومغارس، وهو ما يفهم منه أيضا المساحات الخضراء، رغم القصور الذي يعتري النصوص القانونية بعدم النص صراحة عليها درءا لأي لبس أو إختلاف حولها، فكان من الأولي إحاطتها بالعناية الكاملة نظرا لأهميتها وتأثيرها على الناحية الجمالية والبيئية⁽¹⁾.

في نفس الإطار، نص المشرع من خلال المادة 04 من القانون رقم 06/07 المؤرخ في 2007/05/13 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها على أنها: «تشكل المناطق أو جزء من المناطق الحضرية المبنية والمغطاة كليا أو جزئيا بالنباتات والموجودة داخل مناطق حضرية مبنية أو يراد بناؤها في مفهوم القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري المعدل بموجب الأمر رقم 26/95⁽²⁾ المؤرخ في 1995/09/25».

من خلال نص المادة، يتضح أن المشرع إعتبر من المساحات الخضراء كل ما يمثل مجالا أخضرا، سواء كان ملك للدولة أو ملك للخواص، واستنادا إلى أصناف الملكية التي تنظمها مختلف الأحكام القانونية، فإننا نجد أن هناك نوعين من المساحات الخضراء الأولى تتمثل في المساحات الخضراء العامة إذ حصر المشرع في نص المادة 02 من القانون رقم 30/90، المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 14/08 والمادة 688 من الأمر رقم 58/75 يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم

(1) عابدة دريم، "النظام القانوني للمساحات الخضراء وعلاقتها بالطفولة في التشريع الجزائري"، الملتقى الدولي الأول حول المدينة والطفل، جامعة باتنة، أيام 26-28 أكتوبر، 2014، ص71.

(2) يقصد بالحقوق، الحقوق المالية كحقوق التأليف وبراءة الاختراع والنماذج التي يمكن أن تملكها الدولة والجماعات المحلية.

بموجب القانون رقم 10/05 الأملاك الوطنية في مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة وهو ما يشمل المساحات الخضراء التي ينطبق عليها هذا الوصف.

وفي نفس السياق تنص المادة 12 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم، أن الأملاك الوطنية العمومية تتكون من الحقوق⁽¹⁾ والأملاك المنقولة⁽¹⁾ والعقارية هذه الأخيرة التي -تهدمنا- تتمثل في الدومين العقاري الذي يشمل ممتلكات الدولة من الأراضي الزراعية المناجم، المحاجر، الأبنية السكنية، المباني المخصص للمرافق العامة، المساحات وكل ما يتكون منه المجال الأخضر من غابات، حدائق، أحزمة خضراء ومساحات خضراء، هذه الأخيرة إذن لها صفة العمومية لذا تكون تحت تصرف الجمهور مباشرة أو بواسطة مرفق عام، وهذا ما أكدته المادة 16 من ذات القانون، على أن الحدائق المهيأة والبساتين العمومية هي أملاك وطنية عمومية، أما الأملاك الوطنية الخاصة فليس لها نصيب من الدراسة في هذه الجزئية، على إعتبار أن المساحات الخضراء لا تدخل في إطارها، إلا إذا ألغي تخصيصها وتم في هذه الحالة تسليمها إلى الإدارة المكلفة بالأملاك أو للجماعات الإقليمية المالكة.

أما النوع الثاني فيتمثل في المساحات الخضراء الخاصة التي تنتمي إلى مجموعة أملاك الخواص التي تخضع في تسيير وتنظيمها لأحكام القانون المدني، وقد حصرها المشرع الجزائري في الحدائق الخاصة، بموجب نص المادة 04 من القانون رقم 06/07 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتمييزها.

في الأخير وانطلاقا من أهمية المساحات الخضراء ودورها في الحفاظ على التوازن البيئي -كما سلف الذكر- فقد نص المشرع على قواعد الحماية الثلاثية لها كأملك

(1) يقصد بالأملاك الوطنية المنقولة مثل السيارات، التجهيزات، الآلات، الأسلحة، الآثار، والمخطوطات كمنقولات معنوية أكثر منها مادية... الخ

عمومية وطنية وفق نص المادة 04 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم، وهي عدم جواز التصرف فيها، عدم جواز تملكها بالتقادم وعدم الحجز عليها، مع إمكانية تمديد هذه الحماية إلى الأملاك الوطنية الخاصة التي يمكن التصرف فيها وبذلك تماشياً مع غرضها.

إلى جانب الحماية المدنية هذه (كنوع أول)، خص المشرع أيضاً المساحات الخضراء بنوع ثاني من الحماية، وهي إدارية وبحماية جزئية (كنوع ثالث)، أما الحماية الإدارية فتتمثل في ذلك القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية المختصة المتضمن تصنيف المساحات الخضراء⁽¹⁾ وما يترتب عنه من آثار وهي كضمانات حماية للمساحات الخضراء، تولت المواد من 14 إلى 24 من القانون رقم 06/07 تعدادها، نذكر منها على الخصوص:

- ✓ يمنع البناء على مسافة تقل عن 100م عن حدود المساحة الخضراء.
- ✓ يمنع تغيير تخصيص المساحة الخضراء المصنفة أو كل نمط شغل جزء منها.
- ✓ يمنع قطع الأشجار دون رخصة، حيث أن كل شجرة سقطت وكل متر من الاسمنت المصب في الأراضي الزراعية، يضع مستقبلنا في خطر حتى وإن كان ذلك جزء من ترميمها.
- ✓ يتم تحديد تسيج المساحات الخضراء بموجب مخططات تسييرها.
- ✓ يتم دعم المساحات الخضراء ببيوت الحمام وأوكار لحماية الطيور دعماً لحماية التنوع البيولوجي في الوسط الحضري.

(1) تنص المادة 06 من القانون رقم 06/07 على: «يعتبر تصنيف المساحات الخضراء عقداً إدارياً يصرح بموجبه أن المساحة الخضراء المعينة، مهما تكن طبيعتها القانونية أو نظام ملكيتها حسب أحكام هذا القانون، مساحة خضراء وتدرج في صنف من أصناف المحددة في أحكام المادة 4 أعلاه».

✓ كما منع المشرع طبقا لنص المادة 16 من ذات القانون، منح رخصة البناء إذا كان هذا البناء قد يمس بالمساحات الخضراء، ولذات الغرض منع أيضا منح شهادة المطابقة لبناء ما، إذا لم يحترم صاحبها عند إنجازها المساحات الخضراء المقررة في رخصة البناء فيما يتعلق بالحدائق الخاصة الجماعية والإقليمية.

في حين تتمثل الحماية الجزائية للمساحات الخضراء في تلك التي أوردها المشرع في الأحكام الخاصة للقانون رقم 06/07 أو في الأحكام العامة رقم 156/66(1) المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/09(2) وهي عقوبات تتراوح ما بين الحبس والغرامات المالية، خاصة أمام إنتشار ظاهرة حيازة المساحات الخضراء واستغلالها وتغيير وجهتها والغرض الموجود من ذلك:

✓ نصت المادة 35 من القانون رقم 06/07 علي معاقبة من يخالف أحكام المادة 14 ويقوم بتغيير تخصيص المساحات الخضراء المصنفة بالحبس من 06 أشهر إلى سنة وغرامة مالية 50.000 دج إلى 100.000 دج وإعادة الأماكن إلى ما كانت عليه، وعند العود تضاعف العقوبة ... إلى غير ذلك من العقوبات (3).

✓ كما نصت المادة 450 من الأمر رقم 156/66 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/09 المتضمن قانون العقوبات علي المعاقبة بغرامة من 100 دج إلى 500 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس مدة 10 أيام على الأكثر «من أتلف خنادق أو أسوار أو قطع فروعاً من سياج أخضر أو نزع أخشاب جافة منه» وبذلك يلاحظ عدم الشدة في العقوبات قياسا بشدة الجرم الواقع على أهم مكون للطبيعة، ومن جهة تبدو مناسبة من حيث زمان

(1) الأمر رقم 156/66، المؤرخ في 08/06/1966، يتضمن قانون العقوبات، ج.ر عدد 49، لسنة 1966، المعدل والمتمم.

(2) الأمر رقم 01/09، المؤرخ في 25/02/2009، المتضمن قانون العقوبات، يعدل ويتمم الأمر رقم 156/66، ج.ر عدد 15 لسنة 2009.

(3) أنظر المواد 36، 37، 38، 40 من القانون رقم 06/07، المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها.

آنذاك، غير أن هناك من يرى التناقض بين هذا النص ونص المادة 39 من القانون رقم 06/07 من حيث تحديد العقوبة سواء الغرامة المالية أو مدة الحبس⁽¹⁾.

رابعا: واقع المساحات الخضراء في الجزائر:

في حقيقة الأمر رغم تنبه الدول لأهمية المساحات الخضراء في حماية البيئة والمحافظة عليها، إلا أنها لم تستطيع إيقاف تدميرها لقيام صناعات حيوية تعتمد على أشجار الغابات فيكفي أن إستنزاف ثروات الغابات لمنطقة الأمازون وحدها يقدر بـ 15 ألف كيلومتر مربع سنويا، ويكفي أن نعرف أن هناك ما يقارب ثلث (1/3) المساحات الخضراء الموجودة قد إختفت من سطح الكرة الأرضية بزحف التحضر وإنشاء المدن على حسابها⁽²⁾.

تحدد الأنظمة العالمية للصحة كمييار، 10 أمتار مربعة (10م²) للشخص الواحد⁽³⁾ من المجال الأخضر، إلا أن الكثير من المدن الجزائرية لم تبلغ حتى المقياس الوطني المتمثل في 6,8 م² للفرد وأغلبها، أي ما يفوق 80% توفر - أقل من واحد متر مربع (01م²) للفرد، أي 0.25 م² للفرد الواحد تشير الدراسات⁽⁴⁾، على الرغم من أن المقاييس الوطنية تشير إلى أن الهكتار الواحد لا يمكن أن يحوي أكثر من 100 مسكن والواقع

(1) عايدة ديرم، النظام القانوني للمساحات الخضراء وعلاقتها بالطفولة في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص75.

(2) سفيان بوعنافة، المرجع السابق، ص09.

(3) عباس محمد الزعفراني، "الأوضاع القائمة للمناطق الخضراء بالقاهرة الكبرى، مقارنة بالمعايير التخطيطية والأوضاع العالمية"، كلية التخطيط العمراني، جامعة القاهرة، على الموقع الإلكتروني: www.egypttrads.com ، تاريخ الزيارة: 13/06/2017 على الساعة: 10H:30

(4) محمد الهادي لعروق وآخرون، "البيئة في الجزائر، التأثير على الأوساط الطبيعية وإستراتيجية الحماية"، مخبر الدراسات والأبحاث حول المغرب والبحر الأبيض المتوسط، دار الهدي للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر)، 2001، ص29.

عكس ذلك حيث نجد وفي أغلب المدن الجزائرية، بما فيها الصحراوية ذات المساحات الشاسعة، أن الهكتار الواحد فيها يحوي ما بين 140 و 200 مسكن⁽¹⁾.

تعود أسباب تدهور المساحات الخضراء ووصولها إلى هذا الواقع المرير إلى أسباب كثيرة ولعل أهمها يرجع حسب الباحثين، عبد الحليم عساسي ولزهر بوجلال في دراستهما المشار إليها سلفا إلى تعليمات الوزارة الوصية كالبرقية المؤرخة في 2010/07/24 الصادرة عن وزارة السكن والعمران الموجهة إلى كل الفاعلين في مجال السكن وكذا رؤساء المشاريع السكنية، لاسيما ذات النمط الجماعي والتي تشدد، من خلالها على ضرورة عدم تبذير العقار وإنجاز أكبر قدر ممكن من السكنات وذلك على حساب المساحات غير المبنية مما أدى إلى غياب الفراغات العمرانية المخصصة للمساحات الخضراء، إلى جانب هذا يضيف الباحثين سبب آخر وهو تقزيم الغطاء النباتي إلى بعض الشجيرات، كما هو الحال في قطب حملة العمراني بولاية باتنة⁽²⁾.

فحسب البرقية المؤرخة في 2003/11/23 الصادرة عن الجهة الوصية فإن الأغلفة المالية الموجهة لمشاريع السكن الجماعي لا تحتوي على نسبة منها موجهة للمساحات الخضراء والأخطر من ذلك هو عدم إحتواء دفاتر الشروط الخاصة بمشاريع السكن الموجهة لمكاتب الدراسات على أية إشارة للإهتمام بالمساحات الخضراء وكذا عدم معرفة المهندسين المعماريين للأسس والعوامل الخاصة بإنشاء المساحات الخضراء⁽³⁾.

كما نضيف سبب آخر وهو الإفراط في اللجوء إلى التعمير الاستثنائي من قبل رؤساء المجالس الشعبية البلدية في إطار تطبيق برامج رئيس الجمهورية، فيما يتعلق بالسكنات الريفية إذ تم السماح للأفراد بإنجاز مشاريع سكنية على أراضي غير مجهزة

(1) عبد الحليم عساسي ولزهر بوجلال، المرجع السابق، ص 225.

(2) عبد الحليم عساسي ولزهر بوجلال، نفس المرجع، ص 226.

(3) عبد الحليم عساسي ولزهر بوجلال، نفس المرجع، ص 227.

ومناطق للزراعة المكثفة وأحزمة خضراء ومحميات طبيعية وفضاءات مغروسة، تلك هي أسباب وأخرى كثيرة جعلت المساحات الخضراء والحدائق العامة في المدن الجزائرية تعاني كثيرا من تدهور وغلق وحتى إستغلال مساحاتها للبناء كما هو الحال في حديقة التجارب الحامة (الجزائر) التي أنشئها المستعمر الفرنسي، بعد عامين فقط من الإحتلال أي سنة 1832 وهي من الحدائق الكبرى في العالم تبلغ مساحتها الإجمالية 62 هكتار ومن أكثر الحدائق تنوعا من ناحية الغطاء النباتي⁽¹⁾، لتتقلص إلى 30 هكتار فقط بسبب غزو الاسمنت لها، دون أي تحرك للمسؤولين لإعادة تأهيلها لخدمة المواطن⁽²⁾.

نخلص القول أن الإخلال بمقتضيات وثائق التعمير، خاصة مخطط شغل الأراضي كأداة تفصيلية وتنظيمية للمجال الحضري وحماية البيئة وكذا التشريعات المعمول بها أمر له ثمنه من الصعب تقديره، لكنه ليس بمستحيل، إذا ما أخذنا بعين الإعتبار المعاني الحقيقية للاستدامة كتقدير الاحتياجات الحقيقية الطويلة الأمد لأي توسع عمراني، خاصة منها المساحات الخضراء ثم القيام بعملية إنشائها وصيانتها، لأنها توجهها عالميا حديثا للعمران والعمارة البيئية وأخيرا يجب إسناد مهمة تسيير وتنمية المساحات الخضراء، غير ذات الوجهة الوطنية إلى رؤساء المجالس الشعبية المحلية، طالما أن هذه الأخيرة هي المختصة بإعداد والمصادقة على أدوات التعمير منها مخطط شغل الأراضي.

(1) P.carra et M.gueit, **la fabuleuse bristoire du jardin d'essai, le jardin d'essai d'alger** centre d'apprentissage horticole, direction de l'agriculture, www.jardindessai.com

تاريخ الزيارة 30/06/2017 à 12:00

(2) سفيان بوعناق، المرجع السابق، ص14.

المبحث الثالث: البعد البيئي ضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير كبدائل

لمخططات التهيئة وإكراهات تنفيذها

بعد أن وقفنا على أهم التجليات البيئية التي تتضمنها وثائق التهيئة والتعمير المحلية الأصلية، وذلك من خلال رصد الشأن البيئي في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)، باعتباره آلية تقديرية يوجه بها إستعمال المجال وتنظيمه، ثم مخطط شغل الأراضي (POS) باعتباره أداة تطبيق تفصيلية يسعى لحماية البيئة من خلال توزيع السكان على المجال الحضري أو الريفي والفصل بين المناطق الصناعية والتجارية والسكنية (نظرية التقسيم الوظيفي أو مبدأ التطبيق)، ثم تحديد الارتفاعات والمساحات الخضراء وإحداث ساحات عمومية وحماية الآثار والمواقع التاريخية.

ذلك ما يعني أن البعد البيئي كان حاضرا ضمن هاتين الأداةين الأصليتين للتهيئة والتعمير، غير أنه من ناحية الواقع نجد أن المجال العمراني على مستوى أغلب المدن الجزائرية في حالة من الفوضى، من خلال التلوث البصري في البيئة العمرانية نتيجة مخالفة الضوابط القانونية المعمول بها في هذا الميدان، مع تشويه واجهات البنايات وكذا نقشي ظاهرة البناء دون ترخيص، إضافة إلى الزحف العمراني على المناطق الفلاحية، بسبب إما مخالفة مقتضيات مخططات التعمير، وإما بسبب عدم ترجمة مقتضيات وأهداف هذه المخططات على أرض الواقع نتيجة إصطدامها بالعديد من العوائق والصعوبات التي تعرقل بشكل مباشر مسار التنمية العمرانية والمجال البيئي بصفة عامة، غير أن عدم تغطية الكثير من المناطق خاصة الفلاحية منها وضواحي المدن بالجزائر هو السبب الأبرز في ظهور السكن العشوائي وما ينتج عنه من مشكلات بيئية يصعب حلها، وبما أن المجال (حضري أو ريفي)، أصبح يواجه تحديات سكانية عمرانية إرتبطت بظاهرة النمو الديمغرافي المتزايد وبظاهرة التمدن السريع، فإنه من الضروري البحث عن إطار قانوني ثانوي بديل لإدارة المجال، يسمح للسلطات العمومية عبر قانون التهيئة

والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم توفير الوسائل القانونية التي تمكنها من التحكم في إستغلال الأراضي واستبعاد كل الاستعمالات المنافية لسياسية التعمير وحماية البيئة⁽¹⁾.

هذا ما قام به المشرع الجزائري، من خلال وضعه لقواعد قانونية عامة وتم ضبطها في ثلاثة فصول ضمن المرسوم التنفيذي رقم 175/91 وفي إطار القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، كضوابط عمرانية بديلة على نشاط الباني مهما كان مركزه، تكفل صلاحية المباني وسلامتها وبما يحقق معادلة التوازن بين الإطار المبني والمحيط الطبيعي، وهذا في غياب مخططات التهيئة والتعمير الأصلية، فالى أي مدى إهتم المشرع بالشأن البيئي ضمن هذه البدائل؟ ذلك ما سوف نحاول الإجابة عنه، من خلال التعرض إلى تعريف هذه القواعد العامة للتهيئة والتعمير وبيان أهميتها (المطلب الأول) ثم البحث عن مظاهر إدراج البعد البيئي ضمن أنواع هذه القواعد (المطلب الثاني) أخيرا وبما أن المواقع الميدانية التي تغطيها الأدوات الأصلية لا زالت تعاني من مظاهر الفوضى العمرانية والعجز الحاصل في البنى التحتية والتدهور البيئي، فإن ثمة عوائق واکراهات صعبت من تجسيد مقتضياتها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف القواعد العامة للتهيئة والتعمير "تعمير بديل" وبيان خصائصها

تعد الأرض عنصر هش وفي تضاؤل مستمر بفعل النشاط العمراني للبشر المتزايد، ومن ثم وجب المحافظة عليها عن طريق تقييد إستعمالها للمصلحة العامة في الحاضر والمستقبل هذا ما قصدته المادة 60 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية عند قولها: «يجب أن تخصص الأرض للاستعمال المطابق لأغراض تجعل منها غير قابلة للاسترداد محدودا يتم تخصيص وتهيئة الأراضي لأغراض زراعية أو صناعية وعمرانية أو غيرها طبقا لمستندات العمران والتهيئة ومقتضيات حماية البيئة».

(1) يتمثل استخدام الأرض في تعديل الإنسان للبيئة الطبيعية أو البرية إلى بيئة عمرانية، ومن الآثار الجلية للاستخدام غير الأمثل للأراضي، الزحف العمراني وانحلال التربة وتدهورها والتملح والتصحر...إلخ.

لتحقيق هذه الغاية، قيد القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والمتعلق بالتهيئة والتعمير كل مالك أو حائز لعقار يقع ضمن القطاعات العامرة والقابلة للتعمير بأن يستعمل ويهياً ملكه طبقاً لنوعية الاستعمال الذي تسطره أدوات التهيئة والتعمير الأصلية، وفي غيابها يخضع للقواعد العامة للتهيئة والتعمير⁽¹⁾، بهذا فإن المشرع الجزائري لم يعرف صراحة القواعد العامة للتهيئة والتعمير كأدوات بديلة مثلما عرف الأدوات الأصلية في المادة 11 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم واعتبرها مرجعية للضبط الإداري العمراني⁽²⁾.

غير أنه وبالرجوع إلى أحكام المواد من 03 إلى المادة 09 من قانون التهيئة والتعمير وكذا المرسوم التنفيذي له رقم 175/91، الإطار التفصيلي والتنظيمي للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، يمكن تعريفها على أنها، قواعد موضوعية تطبق عند غياب أدوات التعمير أو خلال فترة الفراغ الكبير ما بين مرحلة تحضير هذه المخططات ومرحلة المصادقة عليها واعتمادها وهي تتعلق أساساً بالأرض القابلة للتعمير وبمقاييس البناء كحد أدنى من القيود والالتزامات الواجب إحترامها في أي عملية عمرانية، تجزئ (تقسيم) كان أو بناء.

ومن جهة ثانية، وانطلاقاً من الإطار القانوني لهذه البدائل العمرانية عرفها الأستاذ منصور مجاجي علي أنها: «مجموعة القواعد العامة والوطنية التي تطبق عند غياب أدوات التهيئة والتعمير والمتضمنة للشروط الواجب توافرها في مشاريع البناء، بهدف تحقيق توسيع عمراني يسمح بإبراز قيمة المناطق التي تتوفر على منجزات طبيعية أو تاريخية، وكذلك حماية الأراضي الفلاحية والغابات و المساحات الخضراء وغيرها من

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91، المتضمن القواعد العامة للتهيئة.

(2) المادة 113 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية وكذا المادة 66 وما يليها من القانون رقم 25/90 المتعلق

بالتوحيد العقاري.

المناطق ذات المميزات البارزة، لاسيما فيما يخص البناء والأعمال المتعلقة به وموقعه والهندسة المعتمدة في تشييده وتهيئة هذه المناطق علي نحو يسمح بحمايتها وتنظيمها»⁽¹⁾.

إذن تتميز القواعد العامة للتهيئة والتعمير بعدة خصائص منها أنها:

تفرض ضرورة الإلتزام بالأعمال التي تمليها الأصول الفنية للبناء والتشييد ومن تعميق الأساس ومتانة وتدعيمه حتى على أرض صلبة.

✓ تفرض ضرورة الإلتزام بصلاحية مواد البناء ومطابقتها للموصفات القياسية.

✓ تفرض ضرورة الإلتزام بأحكام القوانين المتعلقة بمظهر البنايات وأحكام

الجوار وقيود الإرتفاع وحقوق الإرتفاق⁽²⁾.

✓ تفرض ضرورة التأكد من أن البناية المراد إنجازها لا تكون من جراء موقعها

أو حجمها المساس بالسلامة والأمن العمومي⁽³⁾.

تتميز هذه القواعد العامة أيضا بأنها قواعد نافذة قابلة للمعارضة مثلها مثل وثائق

التعمير الأصلية، كما أن معظم أحكامها تسمح للإدارة برفض رخصة البناء على اعتباره

انكماش هذا الحق في غياب أدوات التعمير الأصلية، مثل ما نصت عليه المادة 04 من

القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، كما أن منح رخصة البناء قد يرتبط بفرض السلطة

المختصة بتسليمها لشروط إضافية غير مذكورة في المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

أخيرا فإن القواعد العامة للتهيئة والتعمير هي قواعد وطنية تطبق على كل مناطق

القطر الجزائري غير المشمولة بأدوات التعمير، غير أننا نتساءل عن عدم مراعاة المشرع

(1) منصور مجاجي، النظام القانوني للترخيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير في القانون، فرع

القانون العقاري والزراعي، جامعة البلدية، 2001، ص 42.

(2) رفعت محمد عكاشة، قانون المباني الجديد، دار الفكر العربي، مصر، 1983، ص 38 وما يليها.

(3) منصور مجاجي، النظام القانوني للترخيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 44.

الجزائري لخصوصية كل منطقة من مناطق قطرنا الشاسع، ولنا في منطقة وادي ميزاب مثلا دليل على تنوع وتمايز المناطق عن بعضها البعض بالجزائر، حيث وجد وطبق مفهوم الاستدامة بشكل تلقائي وعفوي منذ القدم في منطقة وادي ميزاب بغرداية، إذ تجلى مفهوم الإستدامة هنا في طريقة وكيفية توفير مصادر العيش وأسلوب التعمير المندمج في بيئة محدودة الموارد وانسجام مع الطبيعة بشكل وظيفي فعال أعطي مظهرًا عمرانياً ببعده جمالي.

ومن المفيد في هذا الإطار، ذكر بعض قواعد العرف العمراني المحلي لمنطقة وادي ميزاب التي هي قواعد عامة وموانع في الفن المعماري الميزابي التي أصدرها مجلس الأعيان ولا زالت ملزمة لكافة السكان منها⁽¹⁾:

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

لا يحدث أحد نافذة، مهما كانت مساحتها إلا برخصة من الجيران ليحددوا له المكان الذي يمكن أن يحدث فيه هذه النافذة.

ولضمان حسن تطبيق هذه القواعد تم تعيين في كل مدينة ميزابية، شخصان أمينان في عرف البناء ترفع إليهما مختلف الشكاوي المتعلقة بالبناء، ومن النماذج الجديدة للإسكان في منطقة وادي ميزاب، التي تجسد فيها مبادئ العرف المعماري المحلي للمنطقة، مشروع بناء 70 مسكن فردي تقليدي معاصر، في شكل قصر جديد تحت شعار القضاء على أزمة السكن وحماية الواحة من التوسع العمراني، الذي إنطلق سنة 1990،

(1) أحمد عقاقبة ومصطفى قواس، "التعمير في وادي ميزاب، إستحداث نماذج إسكان محلية جديدة لتحقيق تنمية عمرانية مستدامة"، ندوة التنمية العمرانية الأولى: التطوير العقاري والإسكان المستدام، كلية العمارة والتخطيط، جامعة الدمام السعودية، أيام 25-27 أكتوبر، 2010، ص208.

من طرف المهندس "بابا عمي أحمد" وبمبادرة من جمعية (توزية) المحلية وبمساهمة الدولة وإشتراك الخواص وكل الفاعلين من المجتمع المدني.

وقد أسندت عملية إختيار وتنظيم المستفيدين كليا إلى العشائر، ومما أضفى على المشروع طابع الإستدامة هو⁽¹⁾:

- إعتداد البعد البيئي فوق سفح صخري ومن خلال الاستعمال الأقصى لمواد البناء المحلية.
- إعتداد البعد الإقتصادي بتخفيض تكلفة بناء مسكن بمساحة 84م² كمساحة مبنية مع فناء بمساحة 12م²، والتي قدرت بـ: 4000,00 دولار، أي ما يعادل 400.000 دج، وبمشاركة المستفيد بمبلغ 60,000 دينار جزائري مع المساهمة في أشغال البناء.

إن تخفيض التكلفة الإجمالية للمسكن هي نتيجة لتضافر مجهودات الدولة والمجتمع المدني والمستفيد، بالإضافة إلى عوامل أخرى ساهمت في تخفيض الكلفة أهمها:

- تهيئة مواقع بناء إحتياطية يتم فيها التخلص من فائض مواد البناء المتبقية من أشغال البناء، مما يتيح الإستغلال المثالي والفعال لمواد البناء دون رمي أو إتلاف.
- قبل الشروع في عمليات البناء تم تخطيط بين أبعاد وأحجام الكتل البنائية ومواد البناء المستعملة لتفادي التبذير والتكاليف الإضافية.
- مساهمة المستفيد مع أفراد عائلته في أشغال البناء مما يخص تكاليف العمالة.

(1) أحمد عقاببة ومصطفى قواس، المرجع السابق، ص209.

- استخدام مواد بناء غير مكلفة كالحجارة المقتلعة من موضع البناء وبما أن هذا المشروع ، يدخل ضمن صيغة السكن الإجتماعي الممنوح للفئات المحتاجة، ترتب عنه مساهمة الدولة بـ:
- مساهمة الصندوق الوطني للسكن بمنحة دعم السكن، مما ترتب على الاستفادة دفع مبلغ 60.000,00 دج مع المساهمة في أشغال البناء وتسديد باقي المبلغ دون فوائد.
- تحمل الدولة لتكلفة الربط بالشبكات المختلفة، كهرباء، صرف صحي، مياه الشرب.
- تنازل الدولة عن الملكية العقارية لمساحة المشروع كدعم لتخفيض التكلفة⁽¹⁾.

هكذا يجب أن يخضع التعمير على مستوى كل ولايات الوطن، والذي يجب أن يستند لمعايير وحقوق أفراد المجتمع المحلي بالنسبة لكل ولاية، والعمل على إدماج مشاريع السكن في إطار البيئة المحلية بما تشمله من تنظيم وتحسين للوضع العمراني القائم بإستنباط أنماط وهياكل إنشائية جديدة ووظائف عمرانية متطورة في أشكال توسعات تعمل على إدخال تغييرات في الجانب التقني ومواد البناء ومقاييس التخطيط الحضري مع إعتداد البعد البيئي والمناخي في المشاريع الحضرية كمؤشر تخطيطي لتفادي إشكالية عدم ملائمة البيانات والأنسجة للظروف المناخية.

المطلب الثاني: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن أنواع القواعد العامة للتهيئة والتعمير

بما أن البيئة لا تقتصر علي جملة الأمور المادية التي تشكل المظاهر الطبيعية والتي يتفاعل بعضها ببعض باستمرار، فإن البيئة ليست فقط نظام فيزيائي وبيولوجي خارجي يعيش فيها الإنسان والكائنات الأخرى ككل متكامل، بل الحقيقة هي وسط جملة

(1) أحمد عقاقبة ومصطفى قواس، المرجع السابق، ص 207 و 209.

من العلاقات في وقت واحد، بمعنى أن الإنسان لا يسكن نظاما وإنما يتصل بهذا النظام عن طريق النظام الاجتماعي والنظام التقني... إلخ، على هذا الأساس حدد المشرع الجزائري وبشكل مفصل القواعد العامة للتهيئة والتعمير سواء تلك المتعلقة بشغل الأراضي أو المتعلقة بالشروط العامة للبناء التي تكفل ضمان سلامة المباني من حيث موقعها علوها ومظهرها وكذا تلك المتعلقة بالصحة والنظافة والأمن وهذا من خلال المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المحدد لتلك القواعد بعد أن أوردها المشرع وبصفة عامة ضمن القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم تحديدا من المادة 04 إلى المادة 09 منه.

لقد عمد المشرع من خلال أنواع القواعد العامة هذه، أن يكون العمران في كل المناطق القابلة للتعمير وغير المشمولة بمخططات التعمير، أن يكون أكثر إستجابة للمطالب البيئية سواء بشكل مباشر (حماية المساحة الخضراء) أو بشكل غير مباشر (حماية البيئة الداخلية للمباني)، بذلك سوف نبحت عن مظاهر التكفل بهذا الانشغال من خلال البحث في القواعد المتعلقة بموقع البناء والطرق المؤدية إليه (الفرع الأول)، ثم في القواعد المتعلقة بمقتضات الأمن والصحة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الانشغال البيئي في القواعد المتعلقة بموقع البناء والطرق المؤدية إليه

للموقع وخصائصه الطبيعية أهمية كبيرة في إنشاء البنايات والمعالجات التي يمكن اتخاذه لتوفير البيئة المريحة لسكن الإنسان، كما تتمثل أهميته في إمكانية تحديد التوسع العمراني (أفقيا أو عموديا) وكيفية توزيع إستعمالات الأراضي ومعرفة نوعية التربة وتحديد مدى صلاحيتها للعمران وقوة تحملها، كذلك لإتصال الموقع بالمسطحات المائية (وديان أنهار، بحيرات... إلخ)، آثار إيجابية وسلبية على العمران، حيث تشكل الواجهات المائية نقاطا بصرية وجمالية وتعد أحد مقومات التنمية السياحية (إضافة إلى إستغلال تلك المسطحات المائية (بحار وأنهار) في عملية النقل المائي).

ومن ناحية أخرى تعتبر تلك المسطحات إحدى عوائق التنمية الطبيعية من جانب تأثيرها في درجات الحرارة ونسبة الرطوبة والرياح... إلخ⁽¹⁾، ولأهمية الموقع هذه أكد المشرع في عدة مواد من المرسوم رقم 175/91 علي هذا الجانب، إذ بموجبها يجوز للإدارة رفض الترخيص بالبناء على الأراضي غير الموصولة بالطرق أو بالشبكات الأساسية أو تلك التي يشكل المرور والنفوذ خطرا على أمن مستعملي الطريق، كما ربطت المادتين 08 و 09 من ذات المرسوم منح رخصة البناء بضرورة إنجاز أعمال تهيئة خاصة تحترم قواعد الأمن عند الدخول والوقوف بجانب البناية وإدراج شبه الطرق والتموين والتطهير، إضافة إلى هذا فقد سار المرسوم المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير رقم 175/91⁽²⁾، على نهج مخطط شغل الأراضي على توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فيما يتعلق بتحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء، فنص المرسوم بذلك علي ضرورة حماية البيئة وحماية المساحات الخضراء لما لها من أهمية⁽³⁾، برفضه لأي ترخيص بالبناء أو التجزئ لأجل البناء أو الهدم لإعادة البناء في حالة المساس بهذه الأخيرة أو هدم عدد كبير من الأشجار إذ يجب منح الترخيص، خاصة البناء شريطة إنشاء وتهيئة مساحات خضراء بالتناسب مع أهمية وطبيعة المشروع.

(1) محمود حميدان قديد ورشيد عباس الجزراوي، المرجع السابق، ص 40 وما يليها.

(2) المادة 05 و 30 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

(3) إضافة إلى ما تتم ذكره عن أهمية المساحات الخضراء، فإن لها أيضا وظائف جمالية من خلال تجميل الطرق والشوارع والمرافق تصلح العيوب الهندسية للمباني، تقلل من حوادث المرور خاصة في الليل لأنها تقلل من حدة الضوء العالي، كما يشكل الحزام الأخضر حاجزا طبيعيا يوقف الامتداد العمراني العشوائي، ومن الأمثلة البارزة عن الوظيفة الأخيرة هذه، إقامة الحزام الأخضر حول مدينة لندن يمتد بعمق ما بين 10 إلى 20 كم الذي نص عليه مخطط تهيئة لندن الكبرى (1937-1940) والمستوحى من أفكار المخطط " إبنزر هوارد" صاحب فكرة المدن الحدائق، ليشكل حاجزا طبيعيا يحول دون إمتداد العمران، ثم إنتشرت الفكرة في الكثير من المدن الأوروبية وفي العالم العربي (تجربة الحزام الأخضر حول القاهرة الرباط بالمغرب وحول عمان الكبرى بالأردن، أنظر في هذا إلى: فوزي بودقة، المرجع السابق، ص 174-175.

دائماً وفي إطار علاقة التهيئة العمرانية (الحضرية والريفية) نص أيضاً قانون مطابقة البناءات وإتمام إنجازها رقم 15/08، في مبادئه وأحكامه العامة أن التهيئة في مفهومه تتعلق بأشغال معالجة سطح الأرض وتدعيم المنحدرات وغرس الأشجار ووضع أثاث حضري⁽¹⁾، وإنجاز المساحات الخضراء وتشبيد السياج، هذا ويشير إلي أن المرسوم رقم 175/91 وفي إطار النص علي حماية المحميات الطبيعية والتراث الإيكولوجي، أجاز للإدارة رفض منح رخصة البناء أو منحها بشرط إذا ما تشكلت البناءة بحكم موقعها أو التهيئة المرتبطة بها آثاراً ضارة بالبيئة أو الأماكن الثقافية أو الغابية⁽²⁾، وأيضاً تجيز أحكام هذا المرسوم للإدارة، رفض رخصة البناء في حالة البناءات ذات الأهمية والمواقع المتعارضة مع توجيهات أدوات تهيئة الإقليم، بحكم أن هذه القواعد العامة للتهيئة بديلة لمخططات التهيئة المحلية الخاضعة لمبدأ تدرجها مع المخططات الأعلى منها.

إذن ولغرض الوصول إلى العمارة الحديثة، يجب تطبيق على الأقل بعض القواعد العامة للتهيئة والتعمير، المؤرخة ضمن المرسوم التنفيذي رقم 175/91، لاسيما تلك التي تجعل البناء يتناسب مع الموقع وكتل المباني لربطها في إنسجام، مع السيطرة على تكوين مجموعات سكنية أو أحياء سكنية مترابطة، كما أن للاختيار المناسب لمواقع إحداث المجال الأخضر (الخضرة الممتدة والأشجار المنتشرة، والحدائق المنتشرة في مركز المدينة وفي أطرافها، مثل ما هو الحال في مدينة مراكش المغربية رغم مناخها شبه الصحراوي)، دوراً بارزاً في إضفاء الكتل البنائية مظهراً ذا سحراً وجمالاً، ويكون في الوقت

(1) يقصد بالأثاث الحضري، مجموع عناصر أثاث الشوارع، كأعمدة الإنارة المختلفة، مقاعد الجلوس العامة، سلال النفايات لوحات الإرشاد، الحمامات العامة، حواجز الأرضية، عناصر مائية ونصب تذكارية..إلخ، فإنسجامها مع الإطار المعماري المبني تشكل عناصر جذب بصري وجمالي لزوار المدينة وبالتالي تحقيق جذب اقتصادي لها، في هذا انظر إلى :علاء الدين عبد الرحمان حسن وليث رشيد حميد،"أثر تأثير فضاء الشوارع على التوافق و الانسجام في البيئة"، على الموقع الإلكتروني: تاريخ الزيارة: 10/09/2016، على الساعة 13h30 , <http://www.iasj.net>

(2) المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

نفسه متنفسا للمدينة كمكان للنزهة والترفيه عن النفس والإستمتاع بجمال الطبيعة داخل المدن⁽¹⁾.

لعل ذلك ما جعل المشرع الجزائري، بأن يصدر المرسوم التنفيذي رقم 27/14⁽²⁾، يعنى بالموصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب -لإنشاء على الأقل مدينة بمواصفات مدينة مراكش بالمغرب في جنوبنا الكبير-، فالمرسوم أولى عناية كبيرة بولايات الجنوب، من خلال ربط رخص البناء بهذه المناطق الصحراوية بجملة من المواصفات، كشرط الجمال والرواء والمحافظة على العمران، وهو ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم.

وفي نفس الإتجاه، نصت المادة 07 من ذات المرسوم على شرط الإنسجام والتلاؤم بين النسيج العمراني السابق والمراد إنجازها، وضرورة قرب المنطقة المخصصة للبناء من شبكات التهئية، ويضمن الإضاءة والرفاهية والتهوية وضرورة إستعمال الطين الأحمر كطلاء خارجي، حسب المادة 15 من نفس المرسوم مع فرض طابقين على الأكثر في البناية المراد إنجازها، أما بالنسبة لتوسعة البناء، فيجب إحترام المواصفات المستعملة بالبيئة المحلية مثل جنبات المرور والإنسجام مع الوسط في الشكل الخارجي، مثل الأقواس والإنحناءات.

إلى ذلك أضاف الملحق الخاص بالمرسوم التنفيذي رقم 27/14، سالف الذكر مواصفات مطلوبة في البنايات، لتحسين غلاف المبني (الداخلي والخارجي)⁽³⁾، وخلق

(1) عبير علي، "تخطيط المدن والعمارة الإنسانية"، مجلة العمران والتقنيات الحضرية، مجلة دورية تصدر عن مخبر البيئة والعمران، الجزائر، العدد 04، سبتمبر، 2008، ص44

(2) المرسوم التنفيذي رقم 27/14، المؤرخ في 2014/02/01، يحدد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب، ج ر عدد 06 لسنة 2014.

(3) يعرف غلاف المبني على أنه عبارة عن مواد وتقنيات بناء، حيث تعمل على تغطية الفراغات الداخلية للمبني، وتكون هي العنصر الفاصل بين الظروف المناخية للبيئة الداخلية لفراغات المبني، حيث نجد مثلا في المناطق الباردة،

التجانس بين الأشكال العمرانية المقترحة المعدة للإنجاز والأشكال التقليدية ومتطلبات المستعملين، وجمالية المظهر والرفاهية والمتطلبات المعاصرة، وهو ما تولت المادتين 05 و 06 من الملحق الخاص تفصيله، كأبعاد الطرق والممرات وشكلها، إذ يجب أن يكون موقعها ملائماً للنسيج العمراني، وتضمن الوقاية من أشعة الشمس، مع ضرورة توفر مساحات عمرانية لتوقيف السيارات والإبتعاد عن أي تداخل بين المساحات العامة (ساحات التظاهرات الثقافية والرياضية، مساحات الخضراء...) ومكان توقف السيارات، كما أشارت المادة 13 من ذات الملحق للمرسوم سالف الذكر، إلى عنصر في غاية الأهمية، يتعلق بوجود الزخرفة وتصميم الأقواس والأقبية في الواجهات الخاصة بالبناء، وضرورة التشجير حسب مفهوم نص المادة 10 من ذات الملحق⁽¹⁾.

في الأخير، لا يمكن إنكار أهمية موقع البناءات في الحفاظ على جمال البيئة وكيفية إستغلال عناصرها ومواردها وكيفية الانتفاع بها، لتتناسب مع الظروف المناخية والاجتماعية للمجتمعات والمستوطنات البشرية، وهذه الأهمية كان من المفروض أن نستخلصها من الدرس الذي أعطانا إياه رسولنا الكريم محمد "صلى الله عليه وسلم" والأسلوب الذي اتبعه عند اختياره لموقع بناء مسجده بالمدينة المنورة وكيفية تجهيزه وإعداد المواد التي سوف تستخدم في بنائه حيث روي أنه كان بأرض الموقع نخيل وقبور

البيوت الخشبية بطبقتين لعمل عزل خاص للمباني وفي المناطق الحارة نجد فتحات البيوت الصغيرة، لتجنب الحرارة الداخلة للمبنى، بهذا يعتبر غلاف المبنى هو العامل الأساسي في إمكانية الحصول على بيئة مناسبة داخل المباني، وهو المتغير الوحيد في الحصول على جودة بيئة داخلية للمبنى، وذلك لأن الظروف المناخية الخارجية ليس بإمكاننا التحكم بها، وحاجة الإنسان لدرجات حرارة مناسبة وتهوية جيدة وإنارة جيدة من المتطلبات الإنسانية الأساسية للجميع، وبالتالي يبقى المتغير الوحيد هو غلاف المبنى، والذي يعتبر العامل الناقل بين الظروف الخارجية والداخلية اللازمة لتوفير بيئة داخلية جيدة، في هذا أنظر إلى: إسماعيل عبد الرحمن أبو سخيلة، أثر التقنيات الحديثة على التصميم الخارجي وتحسين البيئة الداخلية للمباني، (حالة دراسية مستشفى الصداقة التركي الفلسطيني غزة)، رسالة ماجستير، كلية الهندسة بالجامعة الإسلامية، غزة (فلسطين)، 2015، ص6-7.

⁽¹⁾ تنص المادة 10 من الملحق للمرسوم التنفيذي رقم 27/14 على: <<يجب الاعتماد مبدأ توسيع المساحات العقارية و إقامة البناءات كمبدأ أساسي لإنشاء تركيبية مدمجة و متجانسة، يجب أن تكون البناءات ملتحة فيما بينها بأكثر قدر ممكن (مبدأ الجوار)، لاسيما في الجزء المركزي و ذلك لتقليل المساحات المعرضة لأشعة الشمس>>.

للمشركين فأمر (ص) بالنخيل أن تقطع فقطعت لاستعمال هذه المنقولات بالمآل في بناء المسجد، وهي إشارة إلى إستدامة العمران القاضية بأن تتم البناء بمواد وعناصر محلية وفي البيئة ذاتها، كما أمر بقبور المشركين فنبتت وبالخراب فسويت، وبعد بناء المسجد أمر (ص) المهاجرين ببناء بيوتهم ملاصقة للمسجد أسوة به إلى جوار الأنصار، وهو بذلك أعظم درس يعطيه لنا في مراعاة لعوامل البيئة وفي إختيار موقع المدينة⁽¹⁾.

مع الإشارة إلى أن الأراضي التي بني عليها المسجد ذات ملكية خاصة لولدان يتيمان من بني النجار، فاشتراها الرسول (ص) منها وبموافقتها وبتقدير ثمنها بدون بخس لأن الله طيب لا يقبل إلا طيب⁽²⁾.

الفرع الثاني: الإنشغال البيئي في القواعد المتعلقة بمقتضيات الأمن والصحة

العموميين

لقد تأكدنا من أن قطاع التعمير والبناء في شقه الأصلي (التخطيط العمراني المحلي) هو واحد من أهم القطاعات الحريصة على حماية البيئة وفي حالة غياب الأصل فإن المنطق يقضي بأن لا يحيد البديل عن هذه المهمة، وهو ما أكده لنا المشرع من خلال المواد 02، 03، 04 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 التي نصت بإمكانية رفض منح التراخيص الخاصة بالبناء أو التجزئة، لأجل البناء سيما إذا كانت البناءات المراد إقامتها من طبيعتها أن تمس بالسلامة أو بالأمن العمومي، من جراء موقعها أو حجمها أو إستعمالها أو إذا كانت هذه البناءات المقرر إنجازها على أرض معرضة للأخطار الطبيعية كالفيضانات والانجراف وانخفاض التربة أو انزلاقها⁽³⁾.

(1) مصطفى صالح لمعي، المدينة المنورة تطورها العمراني وتراثها المعماري، مطبعة دار النهضة العربية، بيروت (لبنان) 1981، ص 53.

(2) مصطفى صالح لمعي، نفس المرجع، ص 59.

(3) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

وما يؤكد أيضا علاقة القواعد العامة للتهيئة والتعمير بمسألة حماية البيئة، هو حرص المشرع من خلالها على مطابقة المباني والمنشآت للأصول الفنية الصحيحة والقواعد السليمة في البناء والتعمير، وذلك بقصد تفادي إنهيارات المباني التي تضر حتما بالصحة والأمن العام للأفراد، كما لا يمكن منح رخصة بناء بناية تخصيص للسكن، نظرا لمتطلبات حفظ الصحة والأمن وطمأنينة السكان إذا كان بعدها يقل عن خمسين (50م) مقر من كلا جانبي الطريق السريع أو ثلاثين (30م)⁽¹⁾ متر من كلا جانبي الطرق المسجلة في قائمة تحدد بمرسوم يصدر بناء على تقرير من الوزير المكلف بالأشغال العمومية بالنسبة للطرق الوطنية وبناء على تقرير مشترك بين الوزير السابق ذكره والوزير المكلف بالجماعات المحلية بالنسبة للطرق الأخرى.

أما إذا لم تكن هذه البنايات مخصصة للسكن فتقاس هذه المسافة أفقيا وتعاد كل منها إلي أربعين (40م) متر وخمسة وعشرون (25م) متر⁽²⁾، إلى جانب هذا الإجراء، هناك قواعد وضوابط أخرى تتعلق بمقتضيات الصحة وهذا ما تضمنته المواد من 13 إلى 18 من ذات المرسوم، التي تؤكد على ضرورة تزويد البنايات ذات الإستعمال السكني أو ذات طابع آخر بالماء الصالح للشرب والتطهير، مع ضمان صرف المياه المستعملة، كما يجب تزويد هذه البنايات بشبكة من البالوعات لصرف المياه المستعملة... إلخ.

في نفس إطار القواعد المتعلقة بمقتضيات الصحة وعلاقتها بالبيئة، تشير المادة 05 من المرسوم رقم 175/91 إلى مسألة في غاية من الأهمية تتمثل في إعتماها لنظام دراسة التأثير ودوره في تكريس حماية فعالة للبيئة، من المفيد إذن ذكر تعريف هذا النظام. فبحسب الدكتور طه طيار هو: «وسيلة الهدف منها، التعرف في الوقت المناسب

(1) فيما يخص مسافة الإبتعاد عن الطريق السريع فقد سجلنا تناقضا بين النص والممارسة الفعلية للمصالح التقنية التي تعمل بالنص الفرنسي الذي حدد المسافة في نفس المادة 10 بـ: 35مترا أي ... Trente cinq mètre de par d'autre

(2) المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 .

والملائم على تأشيرات عمليات الإستثمار في البيئة بمفهومها الواسع والتأثيرات المقصودة في هذا الصدد، هي التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لهذه الإستثمارات على الإنسان والبيئة والمحيط الذي نعيش فيه⁽¹⁾».

وبحكم أهمية هذا النظام، أخذ به المشرع الجزائري بمقتضى العديد من القوانين منها:

- القانون رقم 10/03 في فصله الرابع منه المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

- القانون رقم 10/01 المتعلق بالمناجم في المادة 24 منه⁽²⁾.

وكذا المرسوم التنفيذي رقم 78/90⁽³⁾ المتعلق بدراسة التأثير في البيئة.

لنتفق هذه النصوص على أن دراسة التأثير على البيئة، هي دراسة تقييمية للمشاريع والمنشآت الخطرة التي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على البيئة البحرية أو الجوية أو البرية بما تسببه من آثار صحية نفسية أو فيزيولوجية بهدف الحد منها أو التقليل منها.

الفرع الثالث: الإنشغال البيئي في القواعد المتعلقة بمظهر البناء

يقول الشاعر العربي "خليل جبران خليل": «إن بيتك هو جسمك الكبير»، وهذا يعني أن الكفاءة الوظيفية الموجودة في جسم الإنسان والتناسق الموضوعي والجمالي في

(1) طه طيار، 'دراسة التأثير على البيئة نظرة في القانون الجزائري'، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر، العدد الأول 1991، ص 03.

(2) القانون رقم 10/01، المؤرخ في 10/03/2007، المتضمن قانون المناجم ج.ر. عدد 35 لسنة 2001، إذ تنص المادة 24 منه على: «نظام تقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية دراسات التأثير».

(3) المرسوم التنفيذي رقم 78/90، المؤرخ في 1990/02/27، المتعلق بدراسة التأثير في البيئة، ج ر عدد 10 لسنة 1991.

أعضائه يجب أن نراها ونقرأها وننلمسها في بيوتنا⁽¹⁾، إذن لجمال البناية (المسكن) ومظهرها مفردات جمالية، منها الكثير والسعة والبساطة والتعقيد والألوان... إلخ، يجب أن يعطيها كل من الباني المالك أو المستفيد وكذا المصمم المعماري بإعتباره الطرف المهم في بلورة الأفكار الأولية لمشروع البناء حتى، نستطيع الرفع من مستوى الإحساس بالمجال العمراني في مجتمعنا وبالنتيجة التصدي لأحدى أنواع الفساد البيئي وهو التلوث الجمالي أو البصري

هذا ما أكدته الدكتورة "هدى قشقوش" عند قولها: «يجب لتجنب الفوضى المعمارية أو كما يطلق عليها البعض بالتلوث البصري مراعاة الأصول الفنية في البناء»⁽²⁾.

هذا وتتص المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارس مهنة المهندس المعماري على أنه: «... تعد نوعية البنايات وإدماجها في المحيط واحترام المناظر الطبيعية والحضارية وحماية التراث والمحيط المبني ذات منفعة عامة»، ولتحقيق ذلك نص المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 175/91 على جملة من القواعد المتعلقة بجمال ورواء العمارة في الجزائر، يمكن حصرها من المادة 27 حتى المادة 31، وهي تقضي في مجملها بضرورة التأكد من أن البنايات والمنشآت المزمع إنشائها لا تمس بحكم موقعها أو حجمها أو مظهرها الخارجي

(1) هاشم عبد الله صالح: "العمران والبيئة: ضرورة البحث عن طرق لتفعيل الموضوع البيئي في التنمية العمرانية"،

مجلة

عالم الفكر، جامعة الدمام، السعودية، العدد 03، المجلد 32، جانفي-مارس، 2004، ص 103.

(2) هدى قشقوش، المسؤولية الجنائية للمهندس المقاول عن عدم مراعاة الأصول الفنية في البناء، ط2، دار

النهضة العربية، مصر، 1994، ص 102.

بأهمية الأماكن المجاورة⁽¹⁾، خاصة إذا تعلق الأمر بالتراث الحضري وبالمناظر الطبيعية وكذا التراث التاريخي والأثري⁽²⁾.

كما لا بد أن تبدى البناءات بساطة في الحجم ووحدة في الشكل ومواد البناء وتماسكا عاما للمدينة وانسجام في منظرها، الذي يقضي بأن يكون للجدران الفاصلة والجدران بدون نوافذ في البنايات التي لا تتكون من المواد التي بنيت بها الواجهات الرئيسية، مظهرا ينسجم مع مظهر هذه الواجهات، كما يجب أن تتسم البنايات الملحقة والمحولات الكهربائية مع كافة الهندسة المعمارية المعتمدة⁽³⁾، وفيما يتعلق بعلو البنايات فإن كل أشغال البناء التي تقع في المناطق العامرة، تقضي المادة 28 من ذات المرسوم التنفيذي، أنه يجب أن يحترم الحد الأدنى من القواعد الخاصة التي تحددها القوانين والتنظيمات فلا بد أن لا يفوق معدل علو البنايات المجاورة، أما البنايات التي تقع خارج الأجزاء المعمرّة، فيجب أن يكون علوها منسجما مع المحيط كحالة تشيد بنايات عن عشرة طوابق أو أكثر في قرية صغيرة لا يتجاوز ارتفاع الأبنية فيها الطابقين

في حين عندما يتعلق الأمر بالتسييج، فلا بد من إنجازها بانسجام كامل مع البنايات الرئيسية في إطار احترام القواعد المعمارية والبناء وهذا ما تقضي به المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91، إذ لا يجوز أن يتعدى ارتفاع السياجات مترين وأربعين سنتمتر (2,40م) طوال طرق المرور، وأما الجزء المبني منها فيجب أن يقل عن متر وخمسين سنتمتر (1,50م) إنطلاقا من الرصيف.

(1) المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

(2) لقد إشتراط المشرع الجزائري لتسليم رخصة البناء الخاصة بالبنايات في المناطق المصنفة كالمعالم الأثرية أو الثقافية الحصول علي رخصة مسبقة من الوزارة المكلفة بالثقافة قبل بداية الأشغال في تلك المناطق طبقا للمادة 31 من القانون رقم 09/98، المؤرخ في 15/06/1998، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44 لسنة 1998.

(3) المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

ما يستخلص في الأخير، أن المشرع الجزائري يرمي من خلال هذا النوع من القواعد العامة المتعلقة بالمظهر إلى ترشيد الكثير من موارد الطبيعة ومواد البناء في بناء المساكن وصيانتها بالدعوة إلى الكفاءة في تصميم البنايات وتوظيف عناصرها (المساحة، النوافذ، الارتفاعات، الجدران... إلخ) بصورة إيجابية للوصول إلى تجمعات سكنية متناسقة في إطار الوظيفة والتكلفة، فالبناء وفق هذا النوع من القواعد المتعلقة بالمظهر والجمال هو سلسلة من المتتابعات البصرية التي لا يصح مقاطعتها أو إعتراضها بمفاهيم شخصية وغير مدروسة وإنما لابد من صياغة رؤى جماعية يتفق عليها لتتسم بالاستمرارية المنطقية لجميع التفاصيل، حتى يتحقق الإبداع الشامل الجامع والقائم على تناغم عناصر المدينة ككل.

غير أن غالبية مجتمعنا، لم يفهم بعد تلك العلاقة التي بين سعة أو كبر المسكن وراحة مالكها أو مستخدمها، إذ يعتقد الكثير أن الراحة في المكان الكبير المترامي الأطراف، لكن الحقيقة عكس ذلك حيث الصغر والقلّة هما أكثر إستجابة لراحة الإنسان فالمكان الصغير والموظف بصورة جيدة هو الأفضل للتفاعل إيجابيا معه ومع أبعاده المتنوعة والمتعددة.

وهنا تشير الكاتبة "سارة سوزانكا"، إلى أن الخوف من العيش في مكان صغير يجب أن نتعامل معه بصورة صحيحة وإلا نجعل منه حقيقة تنتهي بنا إلى بناء مساكن كبيرة وبالقدر الذي يتجاوز حاجتنا⁽¹⁾، كما أن لمنمنمات العمارة اليابانية - في هذا المجال - صورة صادقة للإبداع الإنساني في التعامل مع المكان بالرغم من صغره ومحدوديته، وهناك أيضا من الأساليب المعمارية كالألوان والخطوط والطرق الإنشائية

(1) هاشم عبد الله صادق، المرجع السابق، ص 105.

وتتسيق الأثاث ما يساعد على إضفاء سعة في المكان ومن دون حاجة حقيقية لزيادة في مساحتها أو سعتها⁽¹⁾.

إن الكفاءة في المباني مطلب بيئي لا يتحقق من دون كفاءة في عملية تصميم الفراغ المعماري⁽²⁾، هذا الأخير ليس هو الذي يطلب وعلينا أن نستجيب لأن في ذلك مصدر كبير للهدر في الموارد والطاقات، بل العكس المكان هو الذي يستجيب لمقدار نشاطنا ونوعه، لأن في ذلك مصدر كبير في ترشيد الموارد والطاقات سواء كانت مختزنة (مادة الإسمنت مثلا) أو مشغلة (الطاقة الكهربائية مثلا).

الفرع الرابع: الإنشغال بالبعد البيئي في القواعد المتعلقة بالبنائيات ذات الاستعمال

السكني

تتميز الأحياء الفوضوية المنتشرة في وسط أغلب المدن الجزائرية وضواحيها بنمط سكني فردي ذو طابع أرضي وبهندسة معمارية بسيطة، ينعلم التنظيم في توزيعها ويتداخلها وتتعدم فيها أبسط الشروط من التهوية والتشميس⁽³⁾، وإن المراحيض فيها غير متصلة بقنوات الصرف الصحي وشبكات الطرق غير منظمة وغير مخططة عمرانيا، كما

(1) هاشم عبد الله صادق، نفس المرجع، ص 105.

(2) يتميز الفراغ المعماري عن الفراغ العمراني، في أن الأول يمثل سعة المنزل أو مساحته بذلك يشكل البيئة الداخلية للمنزل، غير أن تشوبها وعدم توظيف عناصرها بالصورة الإيجابية له إنعكاس على المحيط الطبيعي، أما الفراغ العمراني هو فراغ يتم تكوينه بواسطة إطار لتحديد أو إستقطاع جزء من الطبيعة الممتدة اللانهائية، وهو عمارة بدون سقف ويتشكل أساسا بواسطة العلاقة التبادلية بين الإنسان والأشياء التي يدركها، أي أن الفراغ العمراني يتكون أساسا من عنصرين هما:

- البيئة المادية وتعطي للفراغ العمراني شكله وطابعه الخاص.
- الإنسان وكل ما يتعلق به من أنشطة وسلوك وتصرفات داخل هذا الفراغ بذلك فإن المكونات المادية والأنشطة الإنسانية هما المحددان الرئيسيان لشخصية الفراغ وتشكيله، في هذا انظر إلى: علاء الدين عبد الرحمان حسن و ليث رشيد حميد، "أثر تأثير فضاء الشوارع على التوافق و الانسجام في البيئة"، على نفس الموقع الإلكتروني المذكور سابقا، تاريخ الزيارة 2016/11/15 على الساعة 15h05.

(3) Mounia saidouni, E le, ent d'introduction casbah, Edition, Alegrie, 2000,p 92.

أن هذه لأحياء أيضا تفتقر للخدمات الإدارية والتعليمية فإن وجدت فهي لا تختلف عن
البنائيات ذات الاستعمال السكني مما يعني خلوها من أي ذوق هندسي سليم.

هذه الظاهرة المتنامية تهدف إلى تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة،
من ذلك التعدي على البيئة الطبيعية في عنصرها المتمثل في المساحات الخضراء بفعل
الإسمنت المسلح والتوظيف الكثيف والسيئ للمصانع والمنشآت الملوثة، خاصة تلك
المؤدية إلى إتلاف تربة المحيط الزراعي الخصبة⁽¹⁾.

تعتبر هذه الظاهرة من دوافع التشريع لمرسوم تنفيذي، تنظمي في إطار القانون رقم
29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، يتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير والمتصلة
بالبنائيات ذات الاستعمال السكني وذلك بهدف تحقيق نوع من التوازن بين النمو العمراني
والمحافظة على البيئة وحمايتها، تحدث هذا المرسوم التنفيذي رقم 175/91 بإسهاب عن
هذه القواعد، وقد حددها من المادة 32 حتى المادة 45 ومن أمثلتها:

- ما قضت به المادة 32 من هذا المرسوم والتي عرفت العمارات السكنية بأنها
المحلات التي تستعمل للسكن ليلا ونهارا باستثناء المساكن المعدة للحياة الجماعية مثل
الفنادق والمستشفيات الملاجئ والمدارس وكذا المحلات المخصصة للحياة المهنية.

حيث تشترط هذه المادة أن تحوي هذه المحلات السكنية على غرف رئيسية
مخصصة للاستراحة وغرف ثانوية معدة لأعمال حفظ الصحة، كقاعدة المياه والمغاسل
والمراحيض ومساحات المرور، ومغاسل الثياب والمجافيف والسقيفات وأن تكون سهلة
الصيانة⁽²⁾.

(1) بشير التجاني، التحضر والتهيئة العمرانية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائرية، 2000، ص52-

.60

(2) المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

هذا وتشترط المادة 34 من ذات المرسوم على أن لا تقل مساحة كل غرفة رئيسية عن عشرة أمتار مربعة (10م²)، وأن لا يقل علوها من الأرضية إلي السقف عن مترين وستين سنتمترا (2,60م)، أما في حالة السقف المائل فيجب أن لا يقل العلو عن مترين وعشرين سنتمترا (2,20م)... وغيرها من المقاسات المناسبة للغرف الأخرى⁽¹⁾، مع ضرورة توافر البناء على فتحات للتهوية والإضاءة المناسبة، وضرورة توفر كل عمارة جماعية على بناية مغلقة لرمي القمامات مشيدة بكيفية تمنع تسرب الرائحة الكريهة المقلقة للجوار وكذا الغازات المضرة إلى داخل المساكن.

رغم كل هذه الضوابط العمرانية التي تكفل صلاحية المباني وسلامتها وبالتالي تحقيق حماية النظام العام الجمالي أو جمال الرونق والرواء الذي يهتم لجمال ذات الاستعمالات المختلفة خاصة ذات الاستعمال السكني، وبالنتيجة تحقيق معادلة التوازن بين الإطار المبني والمحيط الطبيعي غير أن المتأمل في البيئة العمرانية لأغلب مدن الجزائر، يلاحظ عدة تحولات حتى في المجال المخطط (المناطق السكنية الحديثة والأقطاب الحضرية الجديدة ومدن التوابع).

أما في المجال الخاضع للقواعد العامة والتعمير فالوضع أسوأ ومظاهر التشويه أكثر فمن تحويل لوظيفة البناية وتغيير الواجهة واختلاف الطابق عن طابق آخر في العمارة الواحدة، واحتلال الرصيف وتحول الشارع من سكني إلى تجاري ومنه من مسكن إلى عيادة طبية أو ورشة للحداة والتجارة وصناعة الألمنيوم وموقع سيارة لمحل تجاري... إلى غير ذلك من صور التحويل والتغير الخارجي وأشكال التحول في البيئة على المدينة ككل.

(1) تشترط المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 أن تكون للمطبخ ستة أمتار (06م)، ويحتوي على جدران والسقوف وأرضيات عازلة، وقابلة للغسل وسهلة في الصيانة وحوض مزود بمجرد للمياه...وقناة لإفراز الغازات المحروقة والبخار وتهوية طبيعية دائمة وفعالة (المادة 36 من ذات المرسوم)

هذه الصور التي تطبع المجال الحضري وحتى الريفي بالجزائر وهي تشمل جميع أنماط السكن وصيغته لاسيما الإجتماعي منه المنتشر بشكل واسع ليصل إلى القرى والأرياف المعروف إلى غاية 1998 بنمطية الاجتماعى الفردي والنصف جماعى والجماعى، إذ أضحى لا ينتشر حاليا إلا بصيغة الاجتماعى التى لا تتلاءم عموما مع كثيرا من الخصوصيات الثقافية، الاجتماعية، الاقتصادية وخاصة البيئة الطبيعية للمناطق الصحراوية، أما صيغة السكن التطوري بالمدن الصحراوية مثلا، لم يصل إلى هدفه، حيث عمل السكان علي تشويه صورة المسكن من خلال إدخال التغيرات فيه وعدم إتمام إنجازها، بالإضافة إلى الفضاءات العمرانية الخارجية غير المهيأة وهو ذات الحال نجده في المناطق المخصصة لبناء السكن التساهمي التي تحولت إلى ورشات أبدية ذات بنايات غير مكتملة بمظهر مواد البناء من الآجر والاسمنت وبلون ثابت يستمر على مدار عقود.

من الطبيعي أن تهتم عامة الناس بما تملك أكثر مما لا تملك فتقوم بتحويل المجال وفقا لغرائزها الفطرية الدائمة الوجود مع الإنسان، لتحقيق حاجياتها المختلفة⁽¹⁾، ليبقى البحث عن عوامل أحر أساسية تدفع بالإنسان إلى إنتاج المجال العمراني وفقا لأحاسيسه وميولاته الفردية، لنأخذ مثلا ما نص عليه المشرع في المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم

(1) إن الحاجة إلى البيئة المصنعة هي التي أدخلت العمران كمنشأ وممارسة في حياة الإنسان، ومن ثم أخذ يتطور بفعل تفاعله مع تطور الإنسان وتطور حاجاته فينبغي على الإنسان أن يشبعها وهو يمارس العمارة وتتمثل حسب الدكتور رفعت الجادري في:

- الحاجة النفسية ومساحتها تغطي متطلبات حياة الإنسان وبقائه مثل الحماية والراحة والأمن.
 - الحاجة الرمزية ومساحتها كل شيء يعبر أو يعلن عن هوية الذات الفردية أو الجماعية كالفخامة أو البساطة أو المعاني التي يراد إبرازها من خلال الطراز والتشكيلات المختلفة.
 - الحاجة الجمالية ومساحتها كل ما يحقق الانسجام والتوافق بين أجزاء الشكل الواحد، مما يجعل النفس تستجيب له بارتياح وهي تستوعب الصور البصرية التي تنتقل إليها من ذلك الشكل.
- في هذا أنظر إلى: رفعت الجادري، "إشكالية العمارة والتنظيم البنوي"، مجلة عالم الفكر، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، مجلد 27، العدد 02، أكتوبر ديسمبر 1998، ص7-8.

175/91، الذي يفترض فيه أن يضعها وانطلاقاً من ذات المجتمع واعتبار خصوصيات هذا الأخير المصدر المادي لهذه المادة ومواد أخرى من هذا المرسوم، إذا نص فيها على أن تحدد أدنى مساحة لغرفة رئيسة بـ: 10 أمتار مربعة (10م²) وبأصغر بعد لا يتعدى 2,70م.

ما يلاحظ على تحديد المشرع لمساحة الغرفة الرئيسية في مسكن جماعي قد يفتح الباب أمام بعض المتدخلين في المجال العمراني -وما أكثرهم- للعمل به كعتبة يمكن الوقوف عندها تحت ذرائع عديدة منها الاقتصادية، ومن ثم تكريسها واقعا وذلك ما لا يتناسب مع حاجات العائلة الجزائرية، خصوصا في الصحراء ذات العدد الكبير من الأفراد والتي تنتقل عادة إلى مثل هذه السكنات الاجتماعية نظرا لعوزها وبسبب عدم تناسب الحاجات مع المكان، يقع رد فعل المستعمل بالتغيير وتحوير المجال الداخلي بما يناسب حاجاته وميوله، وهو ما ينعكس سلبا على البيئة الخارجية.

نخلص القول أنه لا يمكن إنكار دور القواعد العامة للتهيئة والتعمير ومدى تكفلها بالبعد البيئي في المناطق غير المشمولة بالمخططات، وبذلك فهي تعد من الأدوات البديلة واللازمة لتوفير التجمعات العمرانية التي تلبي احتياجات ومتطلبات أفراد المجتمع، لكونها تضبط وتنظم أعمال البناء وحق الجوار والصحة العامة تهتم بجمال الرونق والرواء (كعنصر معنوي للنظام العام إلى جانب الأخلاق والآداب العامة)، لكن بالنظر إلى النقائص المسجلة، فإنها لم ترق إلى حد إعتبارها فلسفة تصميمية، تهتم بالملائمة مع البيئة والظروف الطبيعية والثقافية والاقتصادية للمجتمع وعليه لا بد من:

- تحديد الأطر القانونية الواضحة للعقار واستعمالات الأراضي في إطار شامل مع التأكيد على شخصية وهوية كل مدينة وعمقها الحضاري ومعطياتها البيئية، الاجتماعية، الثقافية والاقتصادية.

- أيضا ضرورة التأكيد على جعل مواصفات المباني مطابقة لمقاييس وضوابط البناء مع جعلها واضحة ومفهومة لكل الأطراف (الباني، المهندس المعماري، المالك أو المستفيد)
- كما يجب الإرتقاء بالممارسة المعمارية بشقيها التصميمي والتنفيذي لمساعدة المستفيد من تحديد احتياجاته وتنقيفه والوصول على حاله من التوافق والانسجام مع متطلبات البيئة.

إنه من السهل تصور مخططات التهيئة والتعمير (كتعمير أصيل) ومن السهولة وضع قواعد قانونية عامة للتهيئة (كتعمير بديل) لكن من الصعب تطبيق كل هذه الأدوات وتجسيدها على أرض الواقع بتواجد مجموعات من المعوقات والإكراهات سواء كانت قانونية عقارية أم مادية وبشرية، ذلك ما سنحاول التطرق إليه في المطلب الموالي.

المطلب الثالث: معوقات تطبيق أدوات التهيئة والتعمير المحلية وتأثيرها على البيئة

مما لا شك فيه أن المصادقة على مخططات التعمير المحلية (ال: PDAU وال: POS) يعطيها الصفة الإلزامية لصيرورتها كقوانين محلية للتعمير، يتوجب على السلطات العمومية ترجمتها على أرض الواقع وذلك نظرا لأهميتها البالغة في برامج التنمية المحلية والدور الذي تلعبه هذه المخططات في تأهيل المجالات الحضرية والريفية والرفع من قدراتها على إستقطاب الاستثمار وخلق الثروة وتحسين إطار عيش المواطنين، غير أن تحقيق هذا المبتغى غالبا ما تعترضه الكثير من الإكراهات التي تحد من فعالية سياسة التعمير عموما، ومن مردودية مخططات التهيئة والتعمير المحلية خصوصا وإعاقة دورها في تنظيم المجال وإستعمال السطح وحماية البيئة، الأمر الذي نتج عنه تنامي ظاهرة الفوضى العمرانية والعجز الحاصل في البنيات التحتية بسبب عدم مسايرة آليات

التخطيط المعتمدة للديناميكية الاقتصادية والسوسيوإقليمية⁽¹⁾، وكذا التدهور البيئي الناجم بالأساس من التوسع العمراني على المساحات الزراعية والمجال الأخضر عموماً، لاسيما في المدن الكبرى بالشمال الجزائري، هذا ما يؤكد التقرير العام للهيئة الاستشارية للفلاحة الصادر سنة 1992 والذي جاء فيه: بأن الأولوية المفروطة للتصنيع والتعمير (بناء المساكن الجماعية، توسع المدن والقرى)، أدت إلى تبيد مساحات لا يمكن إستدراكها وهي في أغلبها مساحات ذات قيمة زراعية ومائية كبيرة على المستوى الوطني، فقد تم تبيد 7000 هكتار في الفترة 1974-1987 و 7800 هكتار في 1987-1997 وفي الفترة من 1997 إلى غاية مارس 2000 فإن مخططات التعمير المصادقة عليها في 1531 بلدية من بلديات الوطن، قد أدرجت 25733 هكتار من الأراضي الزراعية، وفي نهاية 2000 تم إدراج 25000 هكتار، منها 6000 هكتار من الأراضي الزراعية المسقية⁽²⁾.

تأسيساً على ذلك ومن أجل رصد هذه العوائق التي تكبح تحقيق أغراض التخطيط العمراني المحلي، سنتطرق في هذا المطلب إلى تشخيص واقع الحال من خلال عرض العوائق التي تشمل بداية، الجانب القانوني والفني وبطء الإجراءات الإدارية وسلبياتها (الفرع الأول) ثم الجانب العقاري وما يطرحه من إكراهات ووقعتها المتبادل على الجانب المالي (الفرع الثاني)، وهي كلها عوامل مرتبطة ساهمت مجتمعة في إنتاج واقعا عمرانية مختلا تغيب فيه الجودة ويضعف فيه التنفيذ.

(1) أحمد مالكي وسعيد البولماني، "إدارة التعمير واكراهات الواقع"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 76-

77 نوفمبر - ديسمبر، 2007، ص 52.

(2) عبد الحكيم كبيش، المرجع السابق، ص 180.

الفرع الأول: الجانب القانوني والفني وبطء الإجراءات الإدارية وسلبياتها

تمر عملية إعداد وإنشاء مخططات التعمير المحلية بعدة مراحل تتميز بالتشاور الواسع والمشاركة المكثفة لمختلف الفاعلين والمتدخلين في مجال التهيئة والتعمير المحلية حيث تعد مرحلة المصادقة أهم هذه المراحل، حيث تتم على مخطط شغل الأراضي (POS) حصريا من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته عن طريق مداولة⁽¹⁾ - كما مر بنا-، أما المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) فتكون على ثلاث مستويات⁽²⁾:

- يصادق الوالي المختص إقليميا بعد مشاوررة المجلس الشعبي الولائي على مخطط الـ: PDAU للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 200 ألف نسمة.
- يصادق الوزير المكلف بالتعمير والجماعات المحلية على مخطط الـ: PDAU للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200 ألف و 500 ألف نسمة.
- تتم المصادقة على الـ: PDAU بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 500 ألف نسمة بموجب مرسوم تنفيذي، بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير، يندرج هذا المسار المتدرج لصناعة قرار المصادقة ضمن مسعى الدولة المتمثل في ضمان تناسق أدوات التعمير المحلية التقريرية والتنظيمية والعملياتية ومراقبتها لخلق الإنسجام مع إستراتيجية التهيئة العمرانية والتنمية الاقتصادية والبيئية التي تحددها السلطات العمومية.

غير أن هذا المسعى النبيل، لم يتحقق ميدانيا والأهداف المرجوة منه، مما يؤكد أن هناك خلل بنيوي وتشابك بين أدوات التهيئة والتعمير المحلية وأدوات التهيئة المجالية وتعددها (أولا) ووجود خلل بين مقتضيات التخطيط المحلي وواقع التخطيط الذي مرده

(1) المادة 36 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

(2) المادة 27 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

بطء الإجراءات القانونية الإدارية وتداعياتها على فعالية مخططات التعمير (ثانياً)، وكذا ضعف القرارات الفنية والمهارات التقنية (ثالثاً) وأخيراً ضعف آليات المراقبة والتحكم في العمران (رابعاً).

أولاً : تشابك أدوات التهيئة والتعمير وأدوات التهيئة المجالية وتعددتها:

تستند منظومة التخطيط المجالي والتخطيط الحضري (العمراني) على قاعدة واسعة في الأدوات والكيانات التخطيطية التي تتصدي لمهام وأهداف غير متشابهة، تبدأ بمخططات شغل الأراضي (POS) والمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير (PDAU)، وهي الأدوات الأساسية المرتبطة بتخطيط المدن، تعلوها مستويات فوقية تتشكل على المستوى الولائي من مخطط تهيئة الولاية (PAW)⁽¹⁾ وعلى المستوى الجهوي المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية (SRAT)⁽²⁾ وفي قمة هرم منظومة المخططات، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT) وتشكل هذه الأدوات الفوقية القاعدة المرجعية الأساسية التي تستوحي منها أدوات التهيئة والتعمير معظم توجيهاتها واختياراتها ومبادئها وأهدافها، إذ ينص المشرع على إلزامية الإستئناس بهذه الأدوات الإستراتيجية، لتتكفل مخططات التعمير المحلية، مخطط إستعمال وشغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير،

(1) يأتي مخطط تهيئة الولاية PAW في الدرجة الثالثة من السلم التنظيمي للمخططات بعد 44 مخطط تستفيد منها 04 ولايات هي الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، عنابة وذلك بسبب الموقع الاستراتيجي الذي تصله والكثافة السكانية = العالية التي تمتاز بها لذلك خصص بمخططات خاصة وهي مخططات تهيئة فضاءات الحواضر الكبرى S.D.A.A.M قصد المحافظة على إستعمال الأراضي والمحافظة على المساحات الخضراء والزراعية وتحديد مواقع التوسع العمراني بها والأنشطة الصناعية والسياحية ومواقع التجمعات السكانية الجديدة في هذا أنظر إلى: الصادق بن عزة، المرجع السابق، ص 28.

(2) يأتي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في المستوي الثاني من منظومة مخطط التهيئة في الجزائر، وتعد كآلية لتنفيذ توجيهات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم SNAT وحسب المادة 48 من القانون رقم 20/01 فإن عدد 09 تغطي التنظيم الجهوي الآتي، (شمال وسط، شمال شرق، شمال غرب، الهضاب العليا وسط، الهضاب العليا شرق الهضاب العليا غرب، جنوب شرق، جنوب غرب وأقصى الجنوب).

بتجسيد برامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية وحيث تفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية منطقتها على هذه المخططات⁽¹⁾.

غير أن الواقع يكشف أن هذا التوافق بين المخططات المبينة أعلاه، ما هو إلا نظري والممارسة الفعلية من حيث الدراسة والمصادقة على مخططات التهيئة و التعمير ومخططات شغل الأراضي، تتم في غياب كامل للأدوات المرجعية خاصة المرجعية العليا المتمثلة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، حيث أن عملية مراجعة مخططات التعمير المحلية بدأت خلال سنوات 2005 و 2006 في حين المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لم تتم إلا في سنة 2010، مع الإشارة أيضا إلى أن معظم المخططات الأخرى كمخطط تهيئة فضاءات البرمجة الإقليمية والمخطط التوجيهي لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى وكذا مخططات تهيئة الإقليم الولائي، لا تزال معظمها قيد الدراسة والإنجاز⁽²⁾، كما أنه بالنسبة لمخططات تهيئة الولاية (PAW) فلا زال العمل يتم وفق المخططات القديمة وبالتالي إمكانية حدوث تعارض بينها وبين المخططات المحلية، إلى جانب مشكلة توافق أدوات التهيئة والتعمير فإن لمسألة تعددها تداعيات فيما يتعلق إمكانية حدوث تعارض بينها سواء من الناحية الإجرائية والتنفيذية أو من جهة توافق وتوأم أو تعارض وتناقض المشاريع المبرمجة، لاسيما في المدن الكبرى وكذا للخيارات المحددة في كل أداة، خاصة وأن البعض منها لا تتدرج ضمن صلاحيات البلديات بل تتولاها الوصاية دون الرجوع إليها، وهي بذلك لا تخضع لمراقبتها⁽³⁾.

وكنتيجة لذلك تبرز مسألة التعديات على الإختيارات التخطيطية، مما يفقد الأدوات الفعالية والمصادقية والجدوى الضرورية للأداء التخطيطي، ومن قبيل التعديات، التشجيع

(1) أمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص 152.

(2) أمال حاج جاب الله، نفس المرجع، ص 153.

(3) محمد الهادي لعروق، المرجع السابق، ص 38.

على الممارسات العمرانية المنافية للقانون، كإنشاء تجزئات عقارية سرية وتغيير الطبيعة القانونية للعقارات الفلاحية لبناء العشوائيات التي قد تحدث تأثيرات بيئية اقتصادية، اجتماعية، وكذا التستر على مخالفة الضوابط العمرانية المحدثة من طرف الأفراد، وحتى من مصالح الدولة ومؤسساتها، مما يكبح دور مخططات التعمير في التنمية العمرانية، كل هذه الممارسات تتم ضمن ظروف ترتبط بمصالح تتعلق بتحقيق مكاسب حزبية أو شخصية⁽¹⁾.

ثانيا: بطء الإجراءات القانونية الإدارية وتداعياتها على فعالية مخططات التعمير

يعتبر عامل الوقت أحد الانشغالات الرئيسية لقانون التهيئة التعمير، نظرا لما يعرفه هذا القطاع من حركية وديناميكية متسارعة، سواء على الصعيد الإقتصادي أو، السوسيو مجالي، إذ يلعب هذا العنصر (الزمن) دورا مهما في فعالية أو دعم فعالية أدوات التخطيط العمراني، غير أن فكرة التخطيط للتنمية المحلية على مستوى عامل الزمن لا تؤخذ في الحسبان من قبل المسؤولين الإداريين والناظرين في هذا المجال، فقد أثبتت الممارسة بطء الإجراءات الإدارية المرتبطة بالإعداد والموافقة ثم المصادقة على أدوات التعمير والتي تأخذ في المتوسط الحسابي ثلاثة سنوات، تضاف إلى مدة إنجاز الدراسات سنتين ونصف (2,5 سنة) في المتوسط إلى أن تفقد هذه المخططات كفاءة الاستجابة والقدرة على مواكبة التحولات الديموغرافية، والعمرانية المتسارعة ومجارات الديناميكية السوسيو إقتصادية التي تتفاعل داخل المجالات الترابية للمناطق التي تغطيها⁽²⁾ لأنها تجاوزتها الأحداث وولدت مية بنشوء واقع جديد يعيق تطبيق توجهاتها على أرض الواقع وهو ما تؤكدته قرارات وزارة السكن والتعمير المتعلقة ب:

(1) محمد الهادي لعروق، نفس المرجع ، ص39.

(2) عبد الرحمان البكريوي، "التخطيط العمراني وإشكالية تنفيذ وثائق التعمير"، الوكالة الحضرية لسطات، جامعة الحسن الأول، المغرب، 19 مارس 2016، ص11.

✓ مراجعة نحو 780 مخطط تهيئة وتعمير من جملة 1541 مخطط على المستوى الوطني أي بنسبة 50% من مجموع المخططات وهذا خلال فترة مارس و2008 لأنها أصبحت غير ملائمة بتجاوزها لها الزمن، وبالمقابل فقد خصصت الوزارة لغرض تمويل الدراسات المتعلقة بها، ميزانية قدرها 223 مليار دينار، بمتوسط 03 ملايين للمخطط.

أما على صعيد مخططات شغل الأراضي التي بلغ عددها سنة 2008 نحو 12000 مخطط فإن 4109 مخطط أي بنسبة 34% من مجموعها فقط قيد الانجاز في الميدان رغم أن القانون الذي نص على إنشائها، صدر في سنة 1990، أي قبل 17 سنة، ومن جملة المخططات نجد أيضا 3337 مخطط فقط، أي نسبة 28% منها، تمت المصادقة عليها في إنتظار التطبيق، والباقي المقدر بـ4747 مخطط، بنسبة 40% لا زالت قيد الدراسة أو الإعداد⁽¹⁾، مع الإشارة أن هناك تضاربا في الأرقام والنسب المتعلقة بمخططات التعمير رغم وحدة مصدرها (الوزارة الوصية).

ما يلاحظ أن مشكل التأخر والبطء في إجراءات إعداد مخططات التعمير، لا يقتصر فقط على مرحلتي الدراسة والبحث العلني بل يشمل أيضا مرحلة المصادقة على مشاريع مخططات التعمير فالكثير منها⁽²⁾ لم تجري مداوات المصادقة بشأنها إيذانا بميلاد وثائق التعمير قانونيا ومنحها القوة النفاذية اللازمة.

(1) الموقع الإلكتروني لوزارة السكن والعمران : [www://mhu.dz](http://www.mhu.dz)

(2) كمثال عن الفارق الزمني الموجود بين فترة التحضير والمصادقة على مخططات التعمير نجد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لمدينة الجزائر تم تحضيره من طرف المركز الوطني للدراسات والابحاث العمرانية centre national d'etude et de recherche urbaine (CNERU) في عام 1984، لكن لم تتم المصادقة عليه سوى عام 1995 أي بعد مضي 11 سنة وهو ما يؤثر علي قيمة التقديرات الإحصائية المستقبلية الموضوعية خلال إعداد مشروع التخطيط.

ويتفاقم المشكل أكثر، مع تعدد المتدخلين في مختلف مراحل الإعداد وتضارب المصالح ووجهات النظر والمواقف الإدارية بخصوص إختيارات التهيئة في ظل ضعف قنوات التنسيق بين الجهات المتدخلة والكم الهائل من الإجراءات المبالغ فيها وغير المبررة أحيانا لتعارضها مع متطلبات السرعة ومكانة الوقت في التخطيط العمراني الحديث والربط المحكم بين البعدين المجالي والزمني في توقع الصورة المستقبلية للتجمعات العمرانية.

هذا وقد يساهم قانون التعمير هو الآخر في هذا البطء والثقل الذي تعرفه عملية إنتاج وثائق التعمير، بفعل عدم نصه على تعديل المخططات المصادق عليها واكتفائه بالنص على هذا التعديل، لكن قبل المصادقة وحصرها، مما يعني تغييب آخر للبعد الزمني، ذلك لأن مراجعة المخططات تتم بنفس كفاءات إعدادها، وعليه يرى الباحث ضرورة النص على التعديل الجزئي للمخططات المصادق عليها، خاصة الناتج عن إعتبرات إقتصادية واجتماعية وإعفائه من اللجوء إلى مرحلة الاستقصاء العمومي، وإذا كان من الضروري ذلك فيجب إشراك المواطنين دون إطالة الإجراءات وتعقيدها.

ثالثا: ضعف القدرات الفنية والمهارات التقنية:

لقد ذكرت دراسة قام بها المركز الوطني لدراسة التخطيط والسكان (CENEAP) سنة 2000 أن نسبة التأطير الفني والتقني في البلديات الجزائرية تمثل نسبة 0.2% للمهندسين المعماريين و0.5% لمهندسي الدولة في التخصصات التقنية والفنية و0.1% للبيطرة و1.6% من حملة شهادة اللسانس⁽¹⁾، فهذا الضعف في القدرات الفنية والمهارات التقنية فيما يتعلق بالموارد البشرية والهيكل التقنية على مستوى البلديات وبشكل خاص تلك المختصة في مجال التعمير حال دون تمكنها من إنجاز دراسات مخططات التهيئة والتعمير، مما يدفعها للجوء إلى الوصاية التي تكلف مكاتب الدراسات أو المديرات

(1) CENEAP, Etude sur encadrement de la wilaya, daïra et commune, Alger, juillet 2000

الولائية للسكن والتعمير لتتكفل بهذه الدراسات والإشراف على مراحلها⁽¹⁾، وهو ما يعني هيمنة المركزية على عملية إعداد الوثائق التعميرية، وكمثال على ذلك وعلى المستوى المحلي لولاية بسكرة فإن مكتب الدراسات المعماري التابع لمديرية البناء والتعمير هو الذي يقوم بعملية إنجاز مخططات التعمير المحلية (POS,PDAU) بالتعاون مع مكاتب الهندسة المدنية وكذا مكتب الدراسات والمقاييس ومكتب أنماط البناء ومكتب نوعية المياه التابعة لمؤسسة مراقبة الأعمال (C.T.C)، إضافة إلى مكتب التهيئة والتأطير والانجازات المختص بتحسين المجال الحضري وتسوية الطرقات وتجهيزها التابعة لمؤسسة (C.T.C) حيث تقوم مديرية البناء والتعمير للولاية بالإشراف على إنجاز المخططات.

غير أنه في السنوات الأخيرة، إقتصرت دورها على مراقبة المشاريع فقط، هذا وقد قدرت قيمة الإنجازات والمشاريع حسب مديرية البناء والتعمير في الفترة الممتدة من 1999-2013 في مكتب واحد ب: من 14 إلى 15 مليار⁽²⁾ بذلك تتحول سلطة صناعة أدوات التهيئة والتعمير إلى هذه الأطراف بسبب تحكمها في المهارات المهنية وبما تتوفر من موارد بشرية متخصصة وتجهيزات وموارد مالية، كما أن هذه الدراسات تحال بعد إنتهاؤها إلى المجالس الشعبية البلدية للمناقشة والإثراء وهي تملك لا في معظم الحالات، إلا الموافقة عليها أو الطعن المحتشم في تمفصلاتها، لأن غالبية أعضاء هذه المجالس من غير ذوي الاختصاص إذ هناك 07% فقط من رؤساء المجالس الشعبية من حاملي الشهادات الجامعية وهي نسبة ضئيلة جدا⁽³⁾، وهو ما يفتح المجال للحديث عن إمكانية إدراج شرط المؤهل العلمي ضمن شروط الترشح للانتخابات المحلية وبالأخص على الثلاث الأوائل المتصدرة لكل قائمة مترشحة وفي هذا الإطار من المفيد، تقييد حق

(1) محمد الهادي لعروق المرجع السابق ص04

(2) المصدر: مديرية البناء والتعمير لولاية بسكرة.

(3) حسينة غواس، المرجع السابق، ص40.

الترشح⁽¹⁾ للانتخابات المحلية الذي لا يعتبر مساوياً بالحق في المساواة المنصوص عليه دستورياً، على أساس أن المجلس الدستوري المكلف بالإجتihad في المسائل الدستورية، إرتأى أن: «إعتباراً أن مبدأ المساواة بين المواطنين مثلما أقرته المادة 29 من الدستور يلزم المشرع بأن يخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مختلفة لقواعد مختلفة وأن يخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة⁽²⁾».

هكذا تبني المجلس الدستوري فكرة التمييز الإيجابي بين المواطنين وفسر المادة 29 من الدستور بمعناها الواسع، قياساً على ذلك يمكن تقييد حق الترشح للانتخابات المحلية على أساس شرط الكفاءة العلمية للرفع من مستوى أداء المنتخب المحلي و التأكيد من قدرته على إستيعاب تفاصيل المهام المسندة إليه، لاسيما تلك المتعلقة بقضايا التعمير والسكن وحماية البيئة.

ومن جهة أخرى فإن إسناد مهمة إنتاج مخططات التعمير لمكاتب الدراسات يجعل من دور البلدية شكلياً ضمن هذه العملية التنموية المحلية، وهذا ما يؤثر سلباً على واقعية ونجاعة المنتج التخطيطي وقدرته على التعبير عن تطلعات وتوجهات ومصالح وأولويات البلدية⁽³⁾. ويتفاقم المشكل أكثر عندما نجد أن مكاتب الدراسات لا تحترم المواصفات المقدمة عن فريقها من حيث الطاقم البشري ووسائل العمل التقنية، بحيث تهيمن نظرة التقني وتغيب في الغالب الأعم من الحالات، مساهمة المختص في علم الإجتماع

(1) فإذا كان العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الذي إنضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 67/89، المؤرخ في 16/05/1989، ج ر عدد 20 لسنة 1989، قد قيد حرية التعبير، كلما كانت مخلة بالنظام العام، فإنه قياساً على هذا -حسب المختصين- ليس حرجاً في تقييد حرية الترشح خدمة للتنمية المحلية التي يكبحها المنتخب المحلي غير المتمكن من المهام المسندة إليه، في هذا انظر إلى: يوسفى فائزة، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية عدد 01، 2013، ص220.

(2) حسينة شرون، "دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الإنتخابية، المراحل التحضيرية"، مجلة الإجتihad القضائي، جامعة بسكرة، العدد 06، 2009، ص131.

(3) آمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص155.

والجغرافيا ورأي الإقتصادي والبيئي... إلخ، والذي قد لا يشارك على الإطلاق في هذه الدراسة، وهو ما يفيد تغييب معيار الجودة في معادلة إعداد مخططات التعمير المحلية، فضلا عن عدم توفر الإدارة المعنية على الأطر المؤهلة، والكافية لتتبع عمل هذه المكاتب ومراقبتها والمساهمة في تسريع وتيرة الإنجاز.

حرصا من المشرع الجزائري على تجاوز النقائص التي رافقت دوما تحضير المخططات على مستوى أغلب بلديات الوطن دعم-كما ذكرنا- المنظومة المؤهلة لتحضيرها من خلال إنشاء وكالة وطنية للتعمير، لكن هذا غير كافي، بذلك يمكن للبلديات اللجوء طبقا لنص المادة 132 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، اللجوء إلى التعاقد مع مكاتب الدراسات وخبراء ومستشارين من أجل إنجاز مهام طرفية وفق الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

كما يمكن دعم القاعدة التقنية والفنية للبلديات، خاصة بالنسبة لبلديات الولايات الكبرى، وذلك بالتأسيس لاستخدام التقنيات الحديثة في تسيير ومراقبة العمران لرفع كفاءة الاستجابة لاحتياجات المدن والسكان والاقتصاد والبيئة، وذلك بإستعمال المعلومات الجغرافية، على اعتبار أنها مكون حديث من مكونات الإدارة الحضرية، يمتاز بمصدقية عالية ودقة كبيرة في التفسير والتحليل لمشاكل ومعوقات النمو الحضري، بالإعتماد على البرمجيات والصور الفضائية والخرائط الأساسية وبنوك المعلومات العمرانية، الديمغرافية الاقتصادية، التقنية والبيئية، وفي إكتشاف ورصد التغير الحاصل في البيئة الحضرية وبالنتيجة في البيئة الطبيعية، وفي تقييم مشاكلها وتحولاتها ومن ثم إستباق تفاقم المشاكل بالإسراع في المعالجة⁽¹⁾.

(1) جلولي زناتي، المرجع السابق، ص309.

مع الإشارة أن هذه الآلية معمول بها في معظم بلدان العالم وهي سريعة التنفيذ ومعقولة التكلفة، وبالتالي لا يمكن تجاهلها ولا خيار من تبني مدخلاتها والتحصن بمعلوماتها وتقنياتها، للارتقاء بتسيير وتهيئة المدن الجزائرية ومن المفيد جدا أيضا إنفتاح البلديات على المجتمع المحلي، مواطنين، جمعيات أو مع الجامعات ومعاهد علوم الأرض والتهيئة العمرانية ومعاهد تسيير التقنيات الحضرية والتعاقد معهم في إطار مخابر البحث المتخصصة في التهيئة والتعمير وإنجاز خبرات الجدوى لأدوات التهيئة والتعمير المطروحة عليها من الوصاية وإبداء الرأي والملاحظات بشأنها وتقديم البدائل والاقتراحات لتعديلها وتثمينها بما يحقق تطلعات البلدية⁽¹⁾.

وأخيرا، إدراكا من السلطات الرسمية بأهمية التخطيط العلمي في تنمية المجتمعات وتحقيق أهدافه في التقدم والرقي الحضاري، صدرت عن وزارة السكن والعمران، تعليمة رقم 02، مؤرخة في 2011/10/31، تنص على التسيير الرقمي لأدوات التهيئة والتعمير من خلال وضع بنك معلومات ضرورية لإعداد دراسات أدوات التهيئة والتعمير لضمان تسيير ديناميكي لبرامج التنمية الحضرية، كما نصت على وجوب احتواء الدراسات الدراسات الجديدة للمخططات العمرانية على صيغ رقمية وإنشاء منظومة معلومات جغرافية لضمان إستغلال ديناميكي وسهل لهذه الأدوات ومتابعة مدى تطبيقها.

رابعا: ضعف المراقبة الإدارية ومحدوديتها في مجال العمران:

لا يمكن إنكار المكانة التي تشغلها منظومة المراقبة في الميدان العمراني من منطلق الدور الحاسم الذي تلعبه البلديات وتمتعها بصلاحيات القوة العمومية التي منحها لها المشرع في ضمان حسن تطبيق القانون وفرض إحترامه ومواجهة كل أشكال التتكر والتجاهل للضوابط العمرانية المعمول بها وإخضاع كل عمليات التعمير والتهيئة لتدقيق

(1) حسينة غواس، المرجع السابق، ص40.

قانوني صارم وردعي، إذ يتوجب على البلديات التحقق من الاستخدام الأفضل للأراضي، التحقق من تطبيق مبدأ التطبيق والتقسيم الوظيفي للقطاعات، للتقليل من التلوث وأنواعه، التحقق من إحترام الإرتفاعات المقررة لحماية المصلحة العامة والسهر على إحترام المقاييس والتعليمات، بما يضمن تطبيق معايير ومواصفات وضوابط حيز كل إستخدام ومطابقة العمران وانسجامه مع البيئة المحيطة به.

غير أن واقع الاحتياط الإداري اليومي في هذا الصدد يكشف الستار عن محدودية المراقبة وضعف فعاليتها في التصدي للمخالفات والإنتهاكات التي تتعرض لها مقتضيات مخططات التعمير، حيث تتزايد يوميا وعلى مرأى من السلطات البلدية ، عدد المباني المخالفة للقانون دون أي تدخل، وهذا ما تؤكدته معطيات وزارة السكن والتعمير بالنسبة للسداسي الأخير من 2007 أن نسبة 10% فقط من عدد المباني المخالفة لأحكام التعمير التي أحصتها المصالح المختصة، تم هدمها⁽¹⁾ إذ الواقع أن البلديات، إنما تتصرف إزاء هذه الوضعيات (الوضعيات اللاقانونية) على عكس شرعيتها بدافع الخوف من أعمال الشغب التي تطبع في أغلب الأحوال هذه العملية أو لعجزها عن توفير السكن بعد الإخلاء القسري لأصحاب هذه المباني⁽²⁾، وكمثال عن مثل هذه الوضعيات، حي شعبة روبة شرق بسكرة الذي يتربع على مساحة قدرها 30 هكتار هذا الوعاء العقاري في الأصل طبيعته العقارية "أرض فلاحية"، حيث قام مالكها إلى إحداث تجزئيات عقارية سرية دون إتباع إجراءات تغيير الطبيعة القانونية للأرض (من فلاحية إلى عمرانية) أولا، ثم قام بالتصرف في القطع المجزئة دون حصوله على رخصة التجزئة ثانيا، وإزاء هذه الوضعية غير القانونية، قامت السلطات المعنية وبحضور القوة العمومية بمحاولة تنفيذ أوامر الهدم في عدد من المرات، غير أنها قوبلت بأحداث شغب وفوضى كبيرة، حالت

(1) الموقع الإلكتروني لوزارة السكن والعمران: <http://mhu.dz>

(2) محمد الهادي لعروق، "التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية"، مخبر المغرب الكبير، الإقتصاد والمجتمع الملتقى الدولي، حول الجماعات المحلية، 9 و10 جانفي، 2008، ص12.

دون البدء حتى في العملية، وحي شعبة روية على حاله، به مساكن حتى الطابق الرابع، فيلات، والأغرب من ذلك أن من يسكنون فيه أصحاب نفوذ وقرارات من المسؤولين.

إلى جانب هذا، يبدو أيضا أن ظاهرة تسيير ميدان التعمير لا تتفصل عن محدودية منظومة المراقبة، وذلك أن تنفيذ مقتضيات وتوجيهات مخططات التعمير خاصة المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية، كثيرا ما تخضع لمنطق المصالح الانتخابية والسياسية والمحسوبية أحيانا، إذ يكشف الواقع أنه بالرغم من أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة الضبطية القضائية وملتزم بالتفرغ لمهامه من خلال الإقامة الدائمة بإقليم بلديته طوال عهده الانتخابية إلى جانب الوسائل والإمكانيات المتاحة أمام رؤساء المجالس المحلية البلدية، إلا أنها تبقى غير مستغلة فيما يتعلق بتفعيل الرقابة ورصد مخالفات التعمير، وبشأن إيداع شكوى لدى وكيل الجمهورية قصد متابعة المخالفات خاصة ذات الطبيعة الجنحية قضائيا، إن هذا الأمر أيضا تعرفه التجربة الفرنسية، وهذا ما أشار إليه مجلس الدولة الفرنسي بقوله بأن: "اللامركزية هي مصدر المشاكل في مجال التعمير لكون مرتكبي المخالفات قريين من الجهة التي بيدها تحريك المتابعة القضائية وزجر المخالفات وهو ما يفتح الباب أمام سياسة التغاضي والتواطؤ"⁽¹⁾.

بذلك يظهر جليا أن إشكالية المراقبة الإدارية تعد نقطة ضعف الإدارة المحلية المكلفة بتنفيذ مخططات التعمير وتنظيم التجمعات العمرانية، بما يتناسق مع المحيط الطبيعي، وهذا المعطى له بحسب ما أشارنا إليه، تأثير سلبي على المراقبة القضائية، حيث يحول دون إنخراط الجهاز القضائي في عملية زجر المخالفات خاصة تلك التي لها تأثير مباشر على البيئة، وكذا التصدي لكل أشكال الخرق والإنتهاك.

⁽¹⁾Auby (jean bernard), perinet morquet (hugos),**le droit de l' urbanisme et de la construction**,6ème édition montchretem, paris, 2001, p 200 .

الفرع الثاني: المعوقات العقارية والمالية وتداعياتها على مخططات التعمير

باعتبار العقار مفتاح للتعمير⁽¹⁾، فإن مخططات هذا الأخير، لا تقوم لها قائمة مهما كانت جودتها، ما لم تسمح الأراضي التي ستطبق عليها، وبذلك يطرح هذا الوضع معادلة يصعب حلها نتيجة التعارض القائم بين أراضي تم فتحها للتعمير وإنجاز التجهيزات والمرافق العمومية بموجب مخططات التعمير المحلية مصادق عليها - لاسيما مخطط شغل الأراضي - من جهة، وقواعد قانونية متعلقة بالعقار تنص على حالات تمتاز بالتعدد والتعقد، لا تسمح أحيانا بتعبئتها لخدمة التعمير، من جهة أخرى، الأمر الذي يعرقل تنفيذ مقتضيات هذه المخططات وبشكل في الوقت نفسه أرضية مناسبة لظهور وانتشار البناء العشوائي غير القانوني، وغيرها من المشاكل المعيقة للتنمية الحضرية والبيئية⁽²⁾.

من الثابت أن المشكل العقاري ينطلق من تعدد طبيعة الملكية العقارية وصلابتها خاصة أملاك الوقف ذو الطبيعة المعقدة. (أولا)، مروراً إلى ثقل إجراءات تطهيرها وأخذ الجرائز في هذه المسألة بنظامين مختلفين (نظام الإشهار العيني والشخصي) (ثانياً)، هذين العائقين لهما وقعهما على الرصيد العقاري ومسألة تمويله (ثالثاً)، إضافة إلى الطبيعة الطبوغرافية للسطح كمشكل طبيعي يؤثر بشكل سلبي على تنفيذ مقتضيات التخطيط العمراني المحلي (رابعاً).

(1) Mauret (Elie), **pour un Equilibre des villes et des compagnes**, dunod, paris ,1974.p24

(2) مولاي عبد السلام شكري، صلاية الأنظمة العقارية الخاصة وتأثيرها على مسار التنمية العمرانية، منشورات مراكز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق مراكش، المطبعة الوطنية مراكش (المغرب)، 2003، ص226.

أولاً: تعدد الأنظمة العقارية وصعوبة تطويعها لخدمة التخطيط العمراني المحلي:

يشكل العقار القاعدة الأساسية التي تتبنى عليها الدراسات المرتبطة بالتخطيط العمراني والتي نتج عنها إعداد مخطط التهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، بهدف وضع إطار مناسب لتوزيع السكان وتنظيم أنشطتهم المتنوعة بما يتماشى والحفاظ على البيئة، غير أن مسألة إيجاد أراضي حضرية لتجسيد ذلك، أصبحت عائقاً نتيجة لتعدد الأنظمة العقارية الذي أصبح خاصية فريدة للأراضي القابلة للتعمير بالجزائر، هذا التعدد والتعدد في التشريع العقاري من حيث كثرة النصوص القانونية (أفقياً) وبشكل مبالغ، وكذا تعدد النصوص القانونية التي تحكم وتعالج نفس الموضوع (عمودياً)، نتج عنه صعوبة كبيرة في معالجة قضايا العقار، وبالتالي مختلف العمليات المرتبطة به، لاسيما فيما يتعلق بتطبيق مقتضيات أدوات التعمير وفعاليتها، كما يعد تقديس حق الملكية في حد ذاته عائقاً أمام السلطات العمومية للحصول على الأراضي العمرانية⁽¹⁾.

تطرح الوضعية العقارية لهذه الأنظمة المتعددة وصعوبة تطويع أحكامها خاصة منها مجموعة أملاك الوقف (لذا سنخصصها بتفصيل أكثر)، لخدمة التعمير عدة إشكالات، نذكر أهمها كما يأتي:

I- مجموعة أملاك الوقف وتأثير صلابتها أحكامها على تنفيذ وثائق التعمير المحلية:

يعرف المشرع الجزائري الوقف في نص المادة 213 من القانون 84-11 المتضمن قانون الأسرة المعدل والمتمم⁽²⁾، على أنه: «حبس مال عن التملك لأي شخص على وجه

(1) في هذا الخصوص ذكر وزير التجهيز الفرنسي سنة 1990، بمناسبة اليوم العالمي للتعمير، بأن العدو الرئيسي للتعمير هو الملكية الخاصة للأراضي بالمناطق الحضرية، في هذا انظر إلى: الهادي مقداد، "تدابير الأراضي الحضرية"، اليوم الدراسي حول مدونة التعمير المغربية، كلية الحقوق بسطات، المغرب، بتاريخ 2005/04/29، ص04.

(2) القانون رقم 11/84، المؤرخ في 09/06/1984، المتضمن قانون الأسرة، ج.ر عدد 52 لسنة 1984 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02/05، المؤرخ في 27/02/2005، ج.ر عدد 15 لسنة 2005.

التأبيد والتصديق»، وورد تعريفه كذلك في نص المادة 31 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم المتعلق بقانون التوجيه العقاري بقوله: «الأمالك الوقفية هي الأملاك العقارية التي حبسها مالكاها بمحض إرادته ليجعل التمتع بها دائما، تنتفع به جمعية خيرية أو جمعية ذات منفعة عامة سواء كان التمتع فوريا أو عند وفاة الموصين الوستاء الذين يعينهم مالك المذكور».

أما الوقف في القانون المؤطر للأوقاف رقم، 10/91 المعدل والمتمم⁽¹⁾، فإنه بحسب المادة 03 منه هو: «حبس العين على التملك على وجه التأبيد والتصديق بالمنفعة على الفقراء أو على وجه من وجوه البر والخير...»

ما يلاحظ على مصطلح "التأبيد" الواردة في هذه النصوص، لا يقصد به التأبيد بمعناه اللغوي والإصطلاحي المحدود، وإنما ينصرف إلى أبعد من ذلك، حيث للموقوف عليه الإنتفاع بمحل الوقف إنتفاعا شخصيا وإنشاء له الحق كذلك في نقل منفعة العين الموقوفة إلى غيره، بشرط أن لا يمس بمحل الوقف وسببه⁽²⁾.

وبالرجوع إلى نص المادة 31 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، يتضح أن الوقف نوعان وقفا عاما وآخر خاصا⁽³⁾، فالوقف الخاص أو الوقف المعقب أو كما يسميه أهل الشرق الذرى أو الأهالي، يدخل في هذا الإطار بإعتباره حسب الفقرة الثانية من المادة 06 من القانون رقم 10/91 تحببب أملاك على أشخاص معينين من صلب

(1) القانون رقم 10/91، المؤرخ في 1991/04/27، المتضمن الأوقاف، ج.ر عدد 21 لسنة 1991 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 07/01، المؤرخ في 2001/05/22، ج.ر عدد 29 لسنة 2001.

(2) خالد رمول، الإطار القانوني والتنظيمي لأمالك الوقف في الجزائر، ط2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص28.

(3) ما يلاحظ عند بعض الشراح أن هذين النوعين يعود إلى تقسيم الوقف بحسب جهة صرفه، وهناك تقسيم آخر للوقف بحسب المعيار الزمني إلى وقف مؤبد وآخر مؤقت بحسب جهة إدارته إلى وقف نظامي وملحق ومستقل، في هذا أنظر إلى: خالد رمول، نفس المرجع، ص41. أيضا راجع: يكن زهدي، الوقف في الشريعة الإسلامية، دار النهضة للطباعة والنشر، دون ذكر بلد النشر، 1988، ص 09 وما يليها.

المحبس غالبا أو غيرهم من أفراد عائلته ثم يوول إلى الجهة التي يعينها الواقف بعد إنقطاع الموقوف عليهم.

هذا النوع من الوقف جائزا شرعا، وقد إستدل العلماء على مشروعيته بمجموعة من الأدلة، منها ما روته أمنا عائشة رضي الله عنها، أن رسول الله صلى الله عليه وسلم جعل سبع حيطان له بالمدينة صدقة على بني عبد المطلب وبني هاشم، هذا ويرى جمهور الفقهاء أن المستحب في هذه الحالة أن يقسم الواقف وقفه على أولاده على حسب قسمة الله تعالى في آية المواريث « يُوصِيكُمُ اللهُ فِي أَوْلَادِكُمْ لِلذَّكَرِ مِثْلُ حَظِّ الْأُنثِيَّاتِ »⁽¹⁾، كما أن الوقف يدخل في باب صدقة جارية، هذه الأخيرة تكون أولى للحرم، مصداقا لقول الرسول (ص): ﴿صَدَقْتِكَ عَلَى غَيْرِ رَحِمِكَ صَدَقَةٌ وَصَدَقْتِكَ عَلَى رَحِمِكَ صَدَقَةٌ وَصِلَةٌ﴾⁽²⁾، بناء على ذلك، كان عمر بن عبد العزيز يرد صدقات الناس التي أخرجوا منها النساء⁽³⁾، وهذا الشرط يشكل سببا قانونيا وراء إبطال عقد الوقف، وهذا ما أكده صراحة قرار المحكمة العليا المؤرخ في: 1991/03/17⁽⁴⁾.

تجمع المدارس الفقهية على أن ناظر الوقف هو المسؤول عن رعايته والمحافظة عليه وتقضي هذه المحافظة أن تدوم أعيان الوقف في وضعها الطبيعي الذي كانت عليه في حياة الواقف لأنها تدخل في مجال البر والإحسان الذي اختاره لصدقته الجارية⁽⁵⁾، فبالنسبة للجزائر أخذت بفكرة التسيير المركزي للأموال الوقفية، وذلك من خلال إحداث لجنة الأوقاف لدى الوزير المكلف بالشؤون الدينية التي أوكلت لها مهمة إدارة وتسيير

(1) الآية 11 من سورة النساء، برواية ورش.

(2) حديث شريف أخرجه الإمام أحمد والترمذي في الزكاة (باب ما جاء في الصدقة على ذي القرابة، والحميدي والدرامي وابن خزيمة وابن حبان وإحسان والطبري والبيهقي عن سلمان بن عامر رضي الله عنهم.

(3) خالد رمول، المرجع السابق، ص47.

(4) قرار المحكمة العليا، المؤرخ في 1971/03/17، نشرة القضاة لسنة 1972.

(5) جمعة محمد الزريقي، "تعمير أعيان الوقف واختلاف وسائله قديما وحديثا، دراسة حالة من ليبيا"، منتدى قضايا الوقف الفقهية الخامس للشؤون الدينية والأوقاف، تركيا، 13-15 جوان، 2011، ص40.

الأماك الوقفية وحمايتها على المستوى الوطني، كما إعتدت من جهة أخرى تنظيم عدم التركيز (الصورة المخففة للمركزية الإدارية)، وذلك في شكل مديرية الشؤون الدينية على مستوى الولاية، والتي أوكلت لها مهمة تسيير وإدارة وجرى كل الأملاك الوقفية الواقعة في إطار إختصاصها الإقليمي، وذلك بتتصيب وكيل للأوقاف مهمته الأساسية هي مراقبة مواقع الملك الوقفي ومتابعة كل أعمال نظارة الأملاك الوقفية.

تمثل العقارات من نوع الوقف أو الحبس المعقب التي تراقبها وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، إحتياطا هاما يمكنه أن يساهم في تسهيل عمليات التعمير خاصة في المناطق الحضرية، غير أن صلاية هذا النوع من العقارات من حيث الأحكام القانونية التي تنظمه والخصائص التي يمتاز بها، يحول دون تنفيذ أحكام مخططات التعمير واختيارات التهيئة المحلية.

إذ وبالرجوع إلى قانون الأوقاف رقم 10/91 المعدل والمتمم والمرسوم التنفيذي له رقم 381/98⁽¹⁾، المحدد لشروط إدارة الاملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفيات ذلك، يتبين أنه للأملاك الوقفية طبيعة تعبدية إجتماعية، حضية بحماية خاصة، بما يضمن لها حسن تسييرها وإدارتها وفقا للهدف الذي أعدت له، حيث لا يجوز التصرف في أصل الملك الوقفي المنتفع به بأية صفة من صفات التصرف سواء بالبيع أو التنازع أو غيرها⁽²⁾، وهذا ما أكده القضاء الجزائري من خلال قرار المحكمة العليا رقم: 157-310 المؤرخ في 16/07/1997⁽³⁾، كذلك ما يؤكد صلاية هذا النوع من الاملاك العقارية، إضفاء المشرع صفة الشخصية المعنوية للوقف سواء كان عاما أو خاصا، فهو مستقل

(1) المرسوم التنفيذي رقم 381/98، المؤرخ في 01/12/1998، المحدد لشروط إدارة الاملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفيات ذلك، ج.ر. عدد 90، لسنة 1998.

(2) المادة 23 من القانون رقم 10/91 المتعلق بالأوقاف.

(3) قرار المحكمة العليا رقم 175-310 المؤرخ في 16/07/1997، المجلة القضائية العدد 01، 1997، ص34.

على الشخص المستحق له، له ممثله القانوني وهو ناظر الوقف⁽¹⁾، كما أنه ليس ملكا للأشخاص الطبيعيين ولا للإعتباريين، وتسهر الدولة على إحترام إرادة الواقف وتنفيذها⁽²⁾، وأيضا المركزية المفرطة لقطاع الأوقاف، حيث لازال هذا القطاع يعتمد على أسلوب التركيز الإداري كآلية وحيدة للتنظيم والتسيير.

لقد أفرزت هذه الوضعية انعكاسات سلبية تتعلق بتسيير أراضي الوقف المعقب، مما يجعلها لا تتماشى ومتطلبات التنمية العمرانية، وفي ذلك ضياع للمنفعة العامة ولمصلحة المعقب عليهم على حد سواء، ومن هنا تأتي ضرورة التفكير في وضع صيغ وسبل حديثة لاستثمار وإستغلال الأملاك المحبسة خاصة الوقف الخاص على وجه التحديد، بذلك:

يمكن التفكير في أعمال أسلوب اللامركزية المرفقية كأسلوب لإدارة وتنظيم مؤسسة الوقف وتمكين نظار الوقف من صلاحيات تتسجم مع مبدأ سياسة القرب وتحسين الاداء الإداري⁽³⁾، طالما أن مجال التعمير لا يشكل قيمة ثابتة وجامدة، على اعتبار تغيره وتطوره بتطور مضمونه الاجتماعي، يتفاعل مع الثقل الديمغرافي والاقتصادي والسياسي، فإنه من الصعب أن يصمد الحبس المعقب بمواصفاته وحيثياته المتحكمة فيه والأحكام المنظمة له، أمام التحولات التي يشهدها إنتاج وهيكله المجال⁽⁴⁾، ذلك ما يدفع علماءنا إلى ضرورة الاجتهاد في مسألة الوقف واستنباط الأحكام الفقهية التي تجيب على الإشكالات المستجدة المطروحة، خاصة وأن سياسة التعمير، تستهدف وضع إطار مناسب للاستقرار البشري

(1) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 381/98.

(2) المادة 05 من القانون رقم 10/91.

(3) عبد الله حداد، الدراسات المنجزة في مجال التعمير و مدى مساهمتها في تحقيق التنمية العمرانية، المرجع السابق، ص 288.

(4) لقد ذهب المشرع المصري إلى إلغاء الوقف الأهلي، بمقتضى القانون رقم 108 لسنة 1952 وقد حذى بذلك حذو المشرع السوري الذي سبقه إلى ذلك سنة 1949، مستجيبا للمنطق الذي قام عليه الإصلاح الإقتصادي والإجتماعي في مصر هذا وقد سار على نفس المنهج المشرع العراقي، التركي، التونسي واللبناني وذلك بالإقدام على تصفية هذا النوع من الوقف، في هذا أنظر إلى: محمد أبو زهرة، محاضرات في الوقف، دار الفكر العربي، القاهرة(مصر)، 1972، ص42.43.

ولإحتواء التوسع العمراني المرتبط برفع العوائق التي تحول دون تطويعها لخدمة غايات التعمير.

إن مسألة الإجتهااد في هذا الأمر، تبقى قائمة، على الرغم من شهرة منع بيع أملاك الحبس لدى علماء المالكية أو إستبداله، غير أنهم إستثناء، أجازوا ذلك إذا تعارض مع مصلحة أكبر وهي في الغالب توسعة مسجد، فيجوز ضم العقارات إليه ولو كانت محبسة⁽¹⁾.

هذا ما يؤكد الشيخ "ابن جري" بقوله: «العقار لا يجوز بيعه إلا أن يكون مسجدا تحيط به دور محبسة، فلا بأس أن يشتري منها ليوسع به والطريق كالمسجد في ذلك»⁽²⁾.

بالنسبة للمشرع الجزائري وفي إطار إستغلال واستثمار وتنمية الأراضي الموقوفة المبنية أو القابلة للبناء، وتطبيقا لنص المادة 26 مكرر 06 فقرة 02 من القانون رقم 07/01 المعدل لقانون الأوقاف، يمكن أن تستغل وتستثمر وتنمي الأملاك الوقفية بعقد المقايضة (نوع من أنواع المعاوضة طبقا لنص المادة 58 من القانون المدني الجزائري)، حيث يتم بموجبه إستبدال جزء من البناء بجزء من الأرض، مع مراعاة مصلحة كل من الواقف والموقوف عليه، وذلك في إطار أحكام الشريعة الإسلامية، وللالتزام بما نصت عليه أحكام المادة 24 من القانون رقم 10/91 المتعلق بالأوقاف التي أقرت بعدم إجازة تعويض العين الموقوفة أو إستبدالها بملك آخر إلا في أربع حالات، أهمها: حالة الضرورة العامة كتوسيع مسجد أو مقبرة أو طريق عام وذلك في حدود ما تسمح به أحكام الشريعة الإسلامية، هذا ما يؤكد من الناحية العملية صعوبة تطويع الأحكام القانونية

(1) في هذا يقول الإمام ابن رشد الجد: «فالواجب في ذلك أن تؤخذ منهم بالقيمة ويحكم عليهم بذلك على ما أحبوا وكرهوا لمنفعة الناس بذلك وضرورتهم إليه»، وإليه ذهب أكثر شيوخنا المتقدمين، أمثال الخليفة عثمان بن عفان رضي الله عنه في توسعة مسجد النبي صلى الله عليه وسلم، في هذا انظر إلى: جمعة محمود الزريقي، المرجع السابق، ص33.

(2) جمعة محمود الزريقي، المرجع السابق، ص33.

المتعلقة بالوقف العقاري، رغم أن المشرع الجزائري نص وبصراحة بموجب المادة 26 مكرر 03 من القانون المتعلق بالأوقاف المذكور أعلاه. أنه يجوز إدماج الأراضي الفلاحية الوقفية المجاورة للتجمعات السكنية ضمن الأراضي العمرانية، طبقاً لأحكام القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة ولتعمير، طبعاً مع مراعاة أحكام المادتين 24 و 25 من القانون المتعلق بالأوقاف.

II- أراضي العرش وتداعيات منازعاتها على تنفيذ وثائق التعمير المحلية: لقد

أطلق على أراضي العرش تسميات مختلفة، منها أراضي السبقية التي أطلقت عليها بالغرب الجزائري، ويقصد بها الأرض السابقة نسبة لملكها الأول وبالتالي فالسبقية تعني الحق الذي ينجم عن أسبقية الزرع⁽¹⁾، وفي منطقة الوسط والشرق الجزائري، سميت بأرض العرش، اسم أطلقته الإدارة الفرنسية، أما بتونس فسميت بأرض عربي أو أرض قبائل العرب⁽²⁾، وبالمغرب الأقصى عرفت ببلاد الجماعة أو أراضي الجموع⁽³⁾.

اختلفت التسميات حول هذه الأراضي، غير أن مفهومها واحد، وهي عبارة عن أراضي منحت من طرف الدايات الأتراك للقبائل والعروش الموالين لها ولا يجوز التصرف فيها، فهي ملك للعرش، وإذا انشغل عنها صاحبها يعين العرش غيره لرعايتها، فهي أراضي تشغل جماعياً أي ملك للقبيلة كلها، ويستغلها الأفراد كل حسب حاجته دون التصرف فيها⁽⁴⁾، رغم أن أراضي العرش ليست ملكية شائعة (لا يمكن تقسيمها كونها ملك لكافة أفراد العرش دون تخصيص)، ولا هي ملكية مشتركة (لأن الملكية غير مقسمة وحق الانتفاع هو المقسم بين أفراد العرش)، كما هي ليست ملكية تامة (لا يجمع المالك فيها

(1) بن رقية بن يوسف، شرح قانون المستثمرات الفلاحية، ط1، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001، ص70.

(2) عمر حمدي باشا، نقل الملكية العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص59.

(3) عمر حمدي باشا، نفس المرجع، ص58.

(4) عايدة دبرم، أراضي العرش في التشريع الجزائري، دار قانة للنشر والتجليد، باتنة، 2013، ص12-13.

كل السلطات، الإستعمال، الإستغلال والتصرف)، ولا هي أيضا ملكية مجزأة (لأهالي العرش فقط حق الانتفاع، ولا يمكن التنازل عنه)⁽¹⁾، إلا أن الاعتقاد سار لدى مستغلي أراضي العرش بملكيتهم لها، إلى أن تم الإعتراف الرسمي بملكية القبائل والجماعات لأراضي العرش، وذلك بموجب مرسوم سيناتوس كونسيلت المؤرخ في 1863/04/22 (قانون أعيان أملاك الدولة)، وبذلك تحول حق الإنتفاع على هذه الأراضي إلى حق ملكية جماعية لهذه القبائل، ثم تحويل حق ملكية هذه الأخيرة إلى فردية لكل عائلة بتسليمهم سندات ملكية وهذا بغرض تقسيمها وتسهيل التصرف فيها وتداولها في السوق العقارية ومنه التنازل عنها للمعمرين⁽²⁾.

وبعد الاستقلال، تحديدا سنة 1971، أصدر المشرع الجزائري الأمر رقم 73/71 المؤرخ في 1973/11/08، المتضمن قانون الثورة الزراعية، معاكسا تماما لقانون كونسيلت حيث يهدف إلى الإستغلال الجماعي للأراضي ومن ثم إدراج أراضي العرش ضمن الصندوق الوطني للثورة الزراعية وإلحاقها بأملاك الدولة الخاصة، وفي سنة 1990 ألغى الأمر رقم 73/71 بموجب المادة 75 من القانون رقم 25/90 المتضمن التوجيه العقاري، ونص على إعادة الأراضي المؤممة والمحافظة على طبيعتها الفلاحية وأبقى على ملكيتها لملاكها الأصليين⁽³⁾، مقابل تعويض مالي عادل⁽⁴⁾، غير أنه لم يتم التعويض عن أراضي العرش، مما يطرح التساؤل التالي: هل تسترجع أراضي العرش المؤممة بسبب عدم إستغلال المستفيد منها؟ أم يتم إسترجاعها تطبيقا لأحكام المادة 76 من قانون التوجيه العقاري، حتى ولو لم يتم تأمينها لكون قانون التوجيه العقاري لم ينص صراحة على بقاء أراضي العرش ضمن أملاك الدولة؟

(1) عابدة دبيرم، نفس المرجع، ص 19، 20.

(2) عمار علوي، الملكية والنظام العقاري في الجزائر، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 75.

(3) المادة 76 من القانون رقم 25/90.

(4) المادة 79 من القانون رقم 25/90.

وبعد إنعقاد الندوة الوطنية للقضاء العقاري المنعقدة سنة 1995 من طرف وزارة العدل طالبت من خلالها وزارة الفلاحة من الجهات القضائية رفع يدها عن قضايا العرش، طالما أن ملكيتها تعود للدولة، والحلول المتوخاة هي إدارية ولا تثار أمام القضاء، لأن المدعين بملكيتها لا يملكون عقوداً خاصة⁽¹⁾، وبعدها تحدد مصير أراضي العرش بإعلانها من أملاك الوطنية الخاصة بموجب المادة 13 من الأمر رقم 26/95 المعدل والمتمم للقانون رقم 25/90 المتضمن التوجيه العقاري.

لقد كانت مرحلة الغموض التي حفت أراضي العرش خلال الفترة الممتدة بين صدور القانون رقم 25/90 والأمر رقم 26/95، السبب في ظاهرة السكن غير اللائق بشتى أشكاله واهدار رصيد عقاري لا يستهان به في إحداث التجزئات العقارية غير القانونية رغم أن في مجموعها غير مشهورة، إلى جانب الكثير من النزاعات حول هذا النوع من الأراضي، خاصة وأنه لحد اليوم يظل حائزوها يعتبرونها ملكية خاصة لهم، وهو ما يواجهه أعضاء فرق المسح العقاري المؤسس بالأمر رقم 74/75 المؤرخ في 1975/11/12 المتعلق بإعداد مسح الأراضي وتأسيس السجل العقاري⁽²⁾، بحجة أنهم تملكوها أبا عن جد دون وجود سبب يبرر ذلك، هذه المنازعات والإعتراضات على عمل فرق المسح، سجلت تداعياتها على عملية تطهير الملكية العقارية وتعميم الإشهار العيني، مما أثر سلباً وعائقاً كبيراً على تطبيق أدوات التعمير المحلية.

هذا المعطى حرك السلطات الوصية بإصدار تعليمات كلها تصب في خانة السير الحسن لعمليات مسح الأراضي وتطهير الملكية العقارية، من ذلك:

(1) بن رقية بن يوسف، المرجع السابق، ص 75.

(2) الأمر رقم 74/75، المؤرخ في 1975/11/12، المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، ج ر عدد 92 لسنة 1975.

- التعليم رقم 16 المؤرخة في 1998/05/24، المتعلقة بسير عمليات مسح الأراضي والترقيم العقاري، التي حددت السندات التي يمكن أن تثبت من خلالها الملكية أثناء عملية المسح، ومن بينها، إذا عينت الملكية أو أنشئت بموجب المجلس المشيخي (قانون: 1863-1887)، التحقيق العام (قانون 1873) والتحقيق الجزئي (قانون 1897-1926)، مع توضيح ما إذا كان التحقيق مصادقا عليه أم لا، إضافة إلى تحديد رقم مجموعة العرش، ويقوم المحقق بإثبات ذلك في بطاقة التحقيق العقاري وبطاقة المالك أو الشريك في الملكية إن تطلب الأمر ذلك.

- كما صدرت تعليمة تقنية رقم 16 بتاريخ 1998/05/24، تحدد دور المحققين التابعين لمصلحة أملاك الدولة في عمليات التحقيقات العقارية المندرجة في إطار إعداد مسح الأراضي العام وأكدت على الطبيعة القانونية لأراضي العرش (ملكية وطنية خاصة) وأوكلت للقائمين بمهمة التحقيق العقاري، أثناء عملية المسح محاولة تبيان الظروف التي تم فيها تحويل هذه الأراضي للمحيطات العمرانية وتخصيصها لإنجاز بعض المشاريع في إطار التهيئة العمرانية.

كما نصت على ذلك المذكرة رقم 3587 المؤرخة في 1999/07/17 الصادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية والمتعلقة بدور المحققين التابعين لمصلحة أملاك الدولة في عمليات التحقيقات العقارية المندرجة في إطار إعداد مسح الأراضي العام، حيث جاء فيها:

«... من جهة أخرى يجب أن لا ينسى أن أراضي العرش تم إدماجها في المحيطات العمرانية وخصصت لإنجاز المشاريع في إطار القيام بالتهيئة العمرانية».

ثانيا: النظام الإزدواجي لعملية الإشهار العقاري:

لقد عرفت الجزائر أثناء فترة الاحتلال الفرنسي ازدواجية في نظام الشهر العقاري واستمرت هذه الازدواجية بعد الاستقلال، بحيث كان نظام الشهر الشخصي⁽¹⁾، المستمد من القانون الفرنسي مطبقا على الأراضي المحررة عقودها إلى جانب النظام المستمد من الشريعة الإسلامية والمستند على الإشهاد والكتابة العرفية والحيازة.

تميزت وضعية العقار هذه الموروثة بعد الإستقلال بغياب السندات لأكثر من 3/1 بالنسبة للملكية العقارية الخاصة من جهة، وبعدم دقة وسطحية تعيين العقارات التي تتضمنها أغلب العقود التي كان إشهارها اختياري تنقصه المصادقية، من جهة أخرى، وفي بداية السبعينيات، تبنى المشرع الجزائري في الأمر رقم 74/75 المتضمن إعداد مسح العام وتأسيس السجل العقاري والمرسومان التنفيذيان له رقم 62/76 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام المعدل والمتمم⁽²⁾، ورقم 63/76 المتضمن تأسيس السجل العقاري المعدل والمتمم⁽³⁾، نظام الشهر العيني⁽⁴⁾، متأثرا في ذلك بأنظمة الشهر الحديثة،

(1) يعد نظام الشهر الشخصي أول نظام عرفته دول العالم في مجال الشهر العقاري وأخذت به فرنسا وحاولت تطبيقه في الجزائر على الأراضي المفرنسة، وإسمه يدل عليه، فالشخص فيه هو محل إعتبار إذ يعتمد في إعلان التصرفات العقارية على أسماء القائمين بها، ويتم ذلك حسب سجل يمك على أساس الترتيب الأبجدي وسجل آخر يمك على أساس الترتيب الزمني لتقديم التصرفات المراد إشهارها، في هذا انظر إلى: جمال بوشنافة، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 15.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 62/76، المؤرخ في 1976/03/25، المتضمن إعداد مسح الأراضي العام، ج ر عدد 30 لسنة 1976، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 134/92، المؤرخ في 1992/04/07، ج ر عدد 26 لسنة 1992.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 63/76، المؤرخ في 1976/03/25، المتضمن تأسيس السجل العقاري، ج ر عدد 30 لسنة 1976، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 210/80، المؤرخ في 1980/09/13، ج ر عدد 38 لسنة 1980، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 123/93، المؤرخ في 1993/05/19، ج ر عدد 34 لسنة 1993.

(4) يركز هذا النظام في شهر التصرفات العقارية على العقار ذاته، ويتميز بمك سجل خاص لدى المحافظة العقارية، تخصص فيه صفحة أو أكثر لكل عقار يدون فيها كل التصرفات التي ترد عليه مع تحديد موقعه، مساحته، رقمه، حدوده، ويسمى العقار المعني بـ: "الوحدة العقارية"، كما تعتبر البطاقة المخصصة له بمثابة بطاقة تعريفه، ويسمى هذا السجل في التشريع الجزائري بـ: "مجموعة البطاقات العقارية"، وللإشارة فإن هذا النظام، قد ظهر بفضل جهود السيد

ولم يتأثر بنظام الشهر الشخصي الذي تميز بقصوره عن تحقيق أهداف الشهر العقاري المتمثلة في دعم التصرفات العقارية وتشجيع الائتمان العقاري.

غير أن المشرع ووعيا منه بمدى صعوبة تجسيد نظام الشهر العيني على أرض الواقع إلا تدريجيا بتقديم عمليات المسح، نظرا لصعوبة هذه الأخيرة وما تتطلبه من وسائل مادية وبشرية مؤهلة، فقد نص في المادة 27 من الأمر رقم 74/75 على أن «العقود والقرارات القضائية التي تكون موضوع إشهار في محافظة عقارية والتي تخص عقارات أو حقوق عينية ريفية موجودة في بلدية، لم يعد فيها بعد مسح الأراضي، تفهرس بصفة إنتقالية في مجموعة بطاقات عقارية مؤقتة تمسك على الشمل الفردي طبقا لكيفيات محددة بموجب مرسوم»، بذلك فإن نظام الشهر العقاري الحالي يشمل في آن واحد نظام الشهر الشخصي ونظام الشهر العيني، وهذا ما أكدته المادتين 113، 114 من المرسوم التنفيذي رقم 63/76 هذا فضلا على أن المشرع لم يحسم في بعض المسائل القانونية التي تشكلت في تبني نظام الشهر العيني وتتسبب في بروز عدة تناقضات⁽¹⁾، بين ما ورد في الأمر رقم 74/75، وبعض أحكام القانون المدني والواقع أن هذه التناقضات مردها أن القانون المدني الذي صدر قبل هذا الأمر (74/75)، نقل جل أحكامه عن أنظمة تأخذ بنظام الشهر الشخصي، هذه التناقضات كانت سببا لنشوء عدة نزاعات عقارية، لم يستطيع القضاء الجزائري الفصل فيها بعد، مما يجعل تطهير الملكية العقارية في الجزائر

"روبير ريشارتورس" أسترالي الجنسية في بداية النصف الثاني من القرن 19، بذلك أصبح يطلق على هذا النظام بـ"نظام تورنس" أو "قواعد تورنس"، في هذا أنظر إلى: جمال بوشنافة، المرجع السابق، ص 25 وما يليها.

⁽¹⁾ إن القانون المدني مازال يكرس إكتساب الملكية العقارية بالتقادم في المواد 823 منه وما يليها، ونص على إكتساب كل الحقوق العينية العقارية بالتقادم دون أن يفرق بين الأراضي المسوحة وغير المسوحة، غير أن المشرع لا يعترف بعد المسح بغير القيد في السجل العقاري لإثبات الحقوق العينية العقارية، إلا أنه أجاز الطعن في قرارات المحافظ العقاري أمام القضاء دون أن يحدد مدة لذلك، مما يجعل القوة الثبوتية للقيد غير مطلقة (راجع المادة 24 من الأمر رقم 74/75 السالف الذكر).

وتحقيق الائتمان على المعاملات العقارية، أمر مازال مستبعد، مما ينعكس سلبا على تنفيذ مقتضيات مخططات التعمير المحلية لارتباطها الوثيق بالمحافظة العقارية.

وعلى صعيد آخر فإن الأراضي غير المشهورة لا يمكن تهيئتها ولا تجزئتها لأجل إنجاز التجهيزات، الأمر الذي يجعل جزء هام من العقارات التي تم رصدها من قبل مخططات التعمير غير قابلة للتعبئة، هذه الوضعية سببها نظام الشهر العقاري الإزدواجي (الشخصي والعيني) والبطء في إتمام عمليات المسح العام للأراضي وكذا عدم تفعيل آلية تطهير العقارات الخاصة والمتمثلة في القانون رقم 02/07 المؤرخ في 2007/02/28 المتضمن التحقيق العقاري⁽¹⁾، والذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 352/83 المؤرخ في 1983/05/21 المتضمن إعداد عقود الشهرة الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 147/08 المتعلق بعمليات التحقيق العقاري⁽²⁾، وذلك بسبب المساوئ الجوهرية المسجلة في مجال تطبيق هذا المرسوم⁽³⁾.

كما أنه وبشأن العقار غير المشهر، يصبح من الصعب جدا إجراء أبحاث ودراسات عقارية دقيقة تخدم إنجاز وتنفيذ أدوات التعمير المحلية، خاصة أمام البطء الملاحظ في تقدم عمليات المسح العام للأراضي وتعميم الإشهار العيني، إذ تم في نهاية 1992، إنجاز 12% فقط من 12 مليون هكتار المبرمج مسحه بالنسبة للمناطق الريفية وفي

(1) القانون رقم 02/07، المؤرخ في 2007/02/28، يتضمن تأسيس إجراء لمعاينة حق الملكية العقارية وتسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري، ج ر عدد 15 لسنة 2007.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 352/83، المؤرخ في 1983/05/21، المتضمن إجراءات التقادم المكسب وإعداد عقد الشهرة، المتضمن الإعراف بالملكية، ج ر عدد 21 لسنة 1983، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 147/08، المؤرخ في 2008/05/19، المتعلق بعمليات التحقيق العقاري وتسليم سندات الملكية، ج ر عدد 26 لسنة 2008.

(3) كانت الإجراءات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 352/83، تتم بسرعة وبصفة شخصية وبدون تدخل أي ممثل عن السلطات العمومية، إذ يتم بمجرد تصريح من طرف المدعي لحق الملكية، مدعم بشاهدين أمام الموثق، فنتج عنه خلال السنوات الخمسة (05) الأخيرة السابقة لإلغائه 07% من القضايا المرفوعة من طرف مصالح أملاك الدولة، أمام المحكمة العليا ومجلس الدولة مرتبطة بعقود الشهرة لاسيما، إعداد عقود الشهرة على عقارات مشهورة من قبل (خرق قاعدة الأثر النسبي)، إستبعاد الرثة من التركة وكذا الإستيلاء على أملاك خاصة أو عامة.

المناطق الحضرية تم إنجاز 01% فقط من 400 ألف هكتار وهذا بسبب التكاليف الباهضة التي تتطلبها عملية المسح⁽¹⁾.

بالرغم من تبني الجزائر لمشروع «التوثيق العقاري العام DFG» والذي إستفادت بتنفيذه بقرض من البنك العالمي للتنمية قدره 33 مليون دولار بموجب اتفاق قرض أبرم بتاريخ 1992/08/05، وتم المصادقة عليه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 440/92، المؤرخ في 1992/12/11، وهذا للرفع من وتيرة إعداد المسح العام للأراضي وتأسيس السجل العقاري والمشروع الخاص بإصدار السندات الملكية (القانون رقم 02/07) الذي تسعى الدولة لإنجازه بمشاركة خبراء أجانب، إلا أن سمة البطء في تجسيد العملية هي الغالبة، إذ يشير التقرير الذي أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي سنة 1999 بخصوص إشكالية التنمية الفلاحية أن مسح الأراضي العام يتطلب حسب المصالح المختصة 15 سنة لإنجاز ما يعادل 30 ألف مخطط تغطي 11 مليون هكتار من الأراضي الفلاحية في المناطق الريفية و410 ألف هكتار في المناطق الحضرية يمس 06 ملايين منزل و07 ملايين قطعة أرض، إلا أن ما تم مسحه إلى حد الآن هو 3382662 هكتار ريفية و16779 هكتار حضرية⁽²⁾.

نخلص القول أن نظام الشهر العيني كنمط عصري للحفاظ العقاري وكآلية يعتمد عليها لتحقيق عملية التطهير العقاري الشاملة وتجنب كل الوسائل غير المشروعة للإستيلاء على الأملاك العقارية التابعة للدولة وجماعاتها الإقليمية وحتى الأملاك الخواص أثناء إستكمال الجرد العام لهذه الأملاك وتحديد قوامها المادي والقانوني وتسليم السند المثبت لها، غير أن هذه العملية لم تحقق الأهداف التي أنشئت من أجلها بسبب تأخر إستكمال أعمال المسح العام وتخلى الدولة عن التمويل المباشر لعملية المسح والذي

(1) جمال بوشنافة، المرجع السابق، ص51.

(2) تقرير لجنة الآفاق والتنمية الإقتصادية والإجتماعية، نوفمبر 1999، ص20.

يتضح من خلال إصدارها للأمر رقم 08/95⁽¹⁾، المؤرخ في 01/02/1995، المتضمن مهنة الخبير العقاري، لتسمح للمتعاملين الوطنيين والأجانب في الشروع في أعمال المسح من الباطن بواسطة عقود قانونية (contrat de sous traitance) مع الوكالة المشرفة على العملية المتمثلة في الوكالة الوطنية لمسح الأراضي، المنشئة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 234/89⁽²⁾، المؤرخ في 19/12/1989.

ومع إتساع حجم الأراضي غير الممسوحة وعدم تفعيل الآلية الموازية للتطهير العقاري (التحقيق العقاري بموجب القانون رقم 02/07) وعزوف المواطنين عنها باعتبارها أداة اختيارية، بقيت المشاريع المبرمجة ضمن أدوات التعمير والخاصة بالتجهيزات العمومية والمرافق والمساحات الخضراء رهينة ما اصطلح على تسميته بندرة العقار أو فوضى العقار وعدم استقرار النظام القانوني له، مما نتج عنه زيادة خيالية في أسعاره والمضاربة فيه، وهو عائق يضاف إلى عوائق تنفيذ مخططات التعمير المحلية.

ثالثا: ضعف الرصيد العقاري وإشكالية تمويله:

للجانب العقاري دورا فعالا ومؤثرا في التركيب العمراني للمدن، إذ تعتبر الأرض من أهم العوامل المؤثرة في العملية التعميرية لأية مدينة⁽³⁾، وهو سلاح ذو حدين، يمكن أن يكون إيجابيا ومحفزا لعملية التعمير (قوة الرصد العقاري)، كما يمكن أن يكون معرقلا وكابحا لها (ضعف الرصيد العقاري)، باعتباره القاعدة الأساسية للعمليات التعميرية، واتجاهه نحو الندرة يزيد من أهميته، غير أنه يزيد من مشكلة المضاربة العقارية مما

(1) الأمر رقم 08/95، المؤرخ في 01/02/1995، المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج ر عدد 20 لسنة 1995.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 234/89، المؤرخ في 19/12/1989، المتضمن إنشاء وكالة وطنية لمسح الأراضي، ج ر عدد 54 لسنة 1989.

(3) أحمد رحاني، "منظومة التقييم العقاري" على الموقع الإلكتروني:

www.google.fr تاريخ الزيارة: 11/07/2016 على الساعة: 23h:00

يستعصى على الجماعات المحلية اقتناء الأراضي بسبب أثمانها المرتفعة جدا خصوصا إذا كانت مداخيل هذه البلديات محدودة، وبالتالي إعاقة تنفيذ توجيهات واختيارات مخططات التعمير، سيما مخطط شغل الأراضي.

فبخصوص ضعف الرصيد العقاري لدى أغلب بلديات الوطن فإن مرده المشاكل الناجمة عن تطبيق الأمر رقم 26/74 المؤرخ في 20/02/1974 المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات، هذا الأمر أعطى للبلديات الاحتكار الكامل للعقار الحضري مهما كان مالكة⁽¹⁾. وذلك لإحتواء وتلبية ضغط الاحتياجات اللازمة لإقامة مشاريع عمومية وجماعية، غير أنها انحرفت عن أهدافها الأصلية على حساب الصالح العام وحتى مصلحة البلدية في حد ذاتها، حيث أن ما يلاحظ في هذا المجال أن أغلب البلديات والسلطات الإدارية لم تقم بإستكمال إجراءات الشهر العقاري للعقود والقرارات الصادرة في المادة العقارية المتضمنة إنشاء، نقل أو تعديل في حق الملكية العقارية أو الحقوق العينية العقارية وكذا العقود والقرارات الكاشفة أو المصرحة لهذه العقود، من ذلك، أن أغلب التجزئات العقارية المعدة من قبل البلديات لم تكن موضوع إشهار عقاري في أوانها، ووزعت القطع الأرضية على المستفيدين، بناء على شهادات إدارية مؤقتة ليست لها أية حجية، نتج عنها مضاربات عقارية واسعة ولجوء مكثف للعقود العرفية تلبية لحاجة الأفراد للبناء، وكحل مؤقت لتقييد حرية المعاملة العقارية في الوسط الحضري في هذه المرحلة⁽²⁾.

(1) تنص المادة 06 من الأمر رقم 26/74 صراحة على: «إن الأراضي من كل نوع التي يملكها الأفراد والتي تقع داخل حدود المنطقة العمرانية المشار إليها في المادة 02 أعلاه تخصص بالدرجة الأولى لسد الحاجات العائلية لمالكها، فيما يخص البناء وذلك طبقا للكيفيات التي تكون موضوع نص لاحق، أما المساحات الزائدة فتدرج في الإحتياطات العقارية البلدية، وبغض النظر عن نقل الملكية عن طريق الإرث، فإن الأراضي المحتفظ بها من قبل مالكيها في نطاق أحكام المقطع الأول أعلاه لا يمكن نقل ملكيتها بأي كيفية كانت إلا لصالح البلدية المعنية».

(2) عبد الحفيظ بن عبيدة، إثبات الملكية العقارية والحقوق العينية العقارية في التشريع الجزائري، ط5، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص22-23.

في نفس السياق يلاحظ أن إنهاء حالة الشياخ فيما بين البلديات والأماكن الخاصة للمواطنين بمناسبة إدماج مساحات ضمن الإحتياجات العقارية للبلدية وبين الأماكن المتبقية على ذمة المواطنين، سواء تحت عنوان الإحتياجات العائلية أو تحت عنوان مساحات غير مدمجة وغير محولة، هذا الوضع ترتب عنه عدم تسليم رخصة البناء بسبب البقاء في حالة الشيوخ (كحالة سلبية في التملك)، أدى مباشرة إلى ظهور البناء الفوضوية واستهلاك غير عقلائي للأراضي، وترتب عنه فيما بعد إعادة استيلاء الكثير من المواطنين على عقارات هي في الحقيقة مدمجة ومحولة باسم البلديات وأصحابها تحصلوا على تعويضات، كما أن الكثير منهم أعاد بيعها بعقود فردية قد تكون مسجلة انطلاقاً من قانون المالية لسنة 1983 أو مصادق عليها بأحكام قضائية نهائية ولم يتم إشهارها في حينها⁽¹⁾.

لقد استمرت الآثار السلبية لهذه المرحلة حتى تاريخ إلغاء الأمر رقم 26/74 بموجب المادة 88 من القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري إلى غاية 2007 أين تم تشكيل لجان ولائية أسندت لها مهام التطهير والتصفية النهائية للعقارات العالقة من الناحية القانونية وحصر الرصيد العقاري الصافي بموجب مقررات مشتركة صادرة بالتنسيق بين مديريات الحفظ العقاري الولائية والسادة الولاية⁽²⁾.

بالإضافة إلى إشكالية الرصيد العقاري، السابق الحديث عنها أعلاه يصطدم تنفيذ التخطيط العمراني المحلي وخاصة في أدواته التفصيلية (الPOS)، بإشكالية أخرى ذات طبيعة مالية، ذلك أن الموارد المالية المخصصة لتفعيل هذه المخططات تبقى ضعيفة

(1) محمود عبد العزيز، آليات تطهير وتسوية الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري، منشورات بغدادية، الجزائر، 2010، ص 49 وما يليها.

(2) جلولي زناتي، المرجع السابق، ص 306.

بالنظر إلى ما يتطلبه قطاع التعمير من تكاليف باهضة وتجنيد إمكانيات تمويلية تتناسب وحجم المشاريع والبرامج.

والتجهيزات التي تتضمنها أدواته، إلا أن ضعف مصادر التمويل إلى جانب الرصيد العقاري الضعيف بشكل عائقا يعترض سبيل تنفيذ مقتضيات مخططات التعمير لتأهيل العمران والتوافق مع حماية البيئة.

حيث أن معظم بلديات الوطن تعاني من ضعف الموارد المالية، إذ بلغت -حسب دراسة قام بها المركز الوطني لدراسة التخطيط والسكان CENAP- ديون الجماعات المحلية بالجزائر في عام 2007 نحو 150 مليار دينار (1,5 مليار أورو)، كما بلغ عدد البلديات المفلسة (عوز مالي) نحو 1200 بلدية، بنسبة 78% مجموع بلديات الوطن⁽¹⁾، الشيء الذي يؤثر سلبا على سياسة التخطيط الحضري وبالتالي صعوبة تمويل برامج مخطط شغل الأراضي، كما أن محاربة السكن العشوائي والحصول على رصيد عقاري عن طريق الإقتناء أو نزع الملكية، يقتضي من الإدارة المحلية، أن تتوفر على ميزانية محلية قادرة على سد وتلبية متطلبات المشاريع التعميرية.

وعلى صعيد آخر فإن للوضع المالي الراهن لخزينة الدولة بسبب إنهيار أسعار النفط، إنعكاس مباشر على الوضعية المالية لمعظم الجماعات المحلية، إذ تعبر عنها عدة معطيات ومؤشرات منها ضعف الفائض المالي الذي يجعل من ميزانية هذه البلديات ميزانية تسييرية وليست إستثمارية وتجهيزية، حيث تمتص نفقات التسيير غالية الموارد المالية الذاتية، في حين تظل المشاريع المبرمجة ضمن مخططات التعمير مؤجلة حتى نهاية فوات آجال تنفيذها.

(1) جلولي زناتي، المرجع السابق، ص306.

آخيرا فإن من عوائق ضعف التمويل، صعوبة تحصيل الموارد المالية نتيجة تعدد وتشتت الأوعية الضريبية التي لازالت ذات مردود ضئيل لأنها تفرض على أوعية ثابتة وغير مرنة، أسعارها ضعيفة مقارنة بما هو الحال في الدول المتقدمة لا تساعد على تطوير المداخل الجبائية، كما تزداد صعوبة التحصيل ونظرة المجتمع العدائية إتجاه الضرائب والرسوم التي تستتبع إبرام التصرف العقاري حيث يلجأ غالبية المتعاقدين إلى إخفاء القيمة الحقيقية للتصرف بهدف التقليل من نسبة الضرائب، ولأكثر من ذلك هو كثيرا ما يلجأ المتعاقدين إلى إبرام تعاملاتهم في الشكل غير الرسمي⁽¹⁾، هذا وقد زاد من حدة عجز الموارد المالية لدى الجماعات المحلية، تزايد حجم النفقات وتكاليف تجهيز مختلف المرافق المحلية (كالمدارس والمستشفيات... إلخ)، لذا بات من الضروري البحث عن بدائل أخرى، عبر المبادرة الحرة للخواسب لإنشاء تجهيزات أخرى غير تلك الموجودة في وثائق التعمير شريطة ألا تتعارض مع توجهات هذه الأخيرة، والبحث من جهة أخرى، عن السبل الكفيلة للتخفيف من المضاربة العقارية⁽²⁾، ورد الإعتبار للدولة والجماعات المحلية كمتدخل أساسي في هذا الصدد لخلق التوازن في السوق العقارية بوضع سياسة واضحة في ميدان المضاربة العقارية ومحاربة تجميد الأراضي من طرف أصحابها، حتى

(1) توفيق زيداني، "إستعمال حق الشفعة لفائدة الخزينة في مجال الجبائية العقارية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 01، العدد 09، جوان 2016، ص310.

(2) تعرف المضاربة بشكل عام بأنها "عملية معقدة تركز على بيع وشراء العملات والأسهم والسيارات والعقارات... وغيرها، بقصد جني الربح من فروق الأسعار"، وبالنظر إلى طبيعتها هذه فقد حرمتها مختلف التشريعات المقاربة كالشريع الفرنسي الذي إعتبرها جريمة إقتصادية، وذلك لأجل ضمان توازن السوق (معادلة العرض والطلب) أو عن طريق فرض نظام معين للتسعيرة، هذا وقد عانى المجتمع الجزائري من نقشي ظاهرة المضاربة العقارية بسبب إرتباطها بعدة عوامل منها: الأرض، النمو الديمغرافي، الهجرة الريفية نحو المدن، ليبرالية السوق العقاري والسياسة العامة للحكومة التي تتسم بالليونة والمرونة اتجاه المضاربين العقاريين، رغم إسفاة الكل من نشاط هؤلاء، وهكذا ظهر إحتكار الاراضي القابلة للتعمير سواء تلك الموجودة داخل المجال الحضري أو تلك الموجودة بالضواحي، هذه الأخيرة الأكثر إحتكارا وبالتالي تشكل بيئة تترعرع فيها المضاربة العقارية، في هذا انظر إلى:

محمد السنوسي مغنى، أضواء على قضايا السكن والتعمير بالمغرب، دار النشر المغربية، المغرب، 1998، ص109، وما يليها.

تتمكن من إيجاد سوق عقارية تتميز بالوضوح والشفافية وترتبط بالإختيارات السياسية والإقتصادية التي تنتهجها الدولة لتحفيز الإستثمار في قطاع التعمير.

وكذا دعم وتقوية القدرات المالية للبلديات لتتمكن من رفع وتنويع مواردها المالية وتوسيع الوعاء الضريبي المحلي (فرض الضرائب على سمسرة وتجار العقار)، وتطوير آليات تقديرها وتحصيلها لتعبئة موارد إضافية، تمكنها من الوفاء بمتطلبات التعمير.

وبخصوص حل الإشكالية العقارية وضعف الرصيد منها، فإننا نقترح تعبئة أراضي الحبس المعقب وأراضي العرش وكذا الأراضي الشاغرة التي كانت مستعملة من طرف الجيش الوطني، وذلك عن طريق تملكها لذوي الحقوق مؤبدا، ليسهل التصرف فيها من بعد، وهذا ما قامت به معظم التشريعات المقارنة.

وبما أن أيضا مقتضيات مخططات التعمير واقع سيتجسد على العقار فإن الأمر يستوجب إجبار مكاتب الدراسات على إعداد دراسات عقارية بالتنسيق مع الإدارات المحلية (كالمحافظة العقارية، المديرية الولائية لمسح الأراضي، مديرية أملاك الدولة، مصالح التسجيل والطابع، وغيرها)، عبر القيام بأبحاث عقارية ميدانية وإعداد خرائط هندسية موصولة بالشبكة الجيوديزية من أجل ضبط أشكال وتقسيمات الأراضي وتمحيص الأنماط العقارية، هذا بالإضافة إلى جمع المعلومات المتعلقة بالسوق العقارية كآلية توظف في تحقيق العدالة العقارية خاصة فيما يتعلق بالمساهمة في تكاليف العمران كل على قدر إستفادته.

رابعا: الطبيعة الطبوغرافية للسطح:

إن للطبيعة الطبوغرافية للسطح الأثر المباشر في تحديد إتجاهات التنمية العمرانية ونوعية وإمكانية التوسع (أفقيا أو عموديا) وكيفية توزيع إستعمالات الأراضي والأنشطة

المختلفة في المدينة⁽¹⁾، لذا يتحتم على المخطط، تفهم شكل الأراضي السائدة قبل محاولة تشكيله سواء للتخطيط الحضري أو الريفي وفي كل بيئة، لزاما عليه إختيار الأسلوب المناسب الذي يتماشى مع طبيعتها في إستغلاله لها في السكن أو الانتفاع بمواردها، إذ تقتضي القاعدة العامة في إرتفاع المباني، (مع وجود بعض الاستثناءات) أن ارتفاع المساكن يقل مع ارتفاع ووعورة سطح الأرض، لأن في المناطق المرتفعة جدا قلة الأكسجين، مما يدفع المخطط إلي توفير السكن الصحي وذلك بإنشاء المباني المنخفضة ووضع المصارف المناسبة بعيدة عن مناطق الانهيارات مع الإكثار من الجسور التي ترتبط بين أجزاء التكوين الحضري⁽²⁾.

إن هذا المعطى قد يشكل إحدى المعوقات التي قد تؤثر سلبا علي تنفيذ مقتضيات مخططات التعمير، إما بسبب كون العقار معرضا لمخاطر الفيضانات (بلديات العاصمة مثلا) وانجراف التربة (بلديات قسنطينة مثلا) أو وجود تضاريس وعرة (بلديات باتنة مثلا) خاصة وأن واضعي وثائق التعمير لا يأخذون بعين الاعتبار هذه المعطيات.

في الحقيقة فإن المدن الجزائرية تهددها أخطار عديدة ليس فقط بحكم موقعها في منطقة حوض البحر الأبيض المتوسط المعروف بنشاطها التكتوني، ولكن كذلك لوجود مواقع مدنها الشمالية علي السهول الفيضية الساحلية، وحتى على أقدام الجبال وسفوحها، مما يجعلها باستمرار تحت رحمة الأخطار الطبيعية الكبرى من زلزال وفيضانات⁽³⁾، وانزلاقات للتربة وانجرافات خطيرة، هذه المعطيات الطبيعية لا تترك في العاصمة الجزائر

(1) محمود حميدان قديد ورشيد عباس الجزائروي، المرجع السابق، ص40.

(2) ياسر عبد الحمود حامد التهامي، «جغرافيا تخطيط المدن»، جامعة البحر الأحمر السعودية على الموقع الإلكتروني:

<http://repository.rsu.edu/bitstream>، تاريخ الزيارة: 20/10/2017 على الساعة: 19h:00

(3) كالفيضانات المدمرة التي ضربت العاصمة في 2001/10/10 التي خلفت خسائر بشرية وأخري مادية معظمها حدثت في مركز العاصمة الجزائر.

كثيرا من الاختيارات للمخططات التوجيهية للتعمير⁽¹⁾، فكانت المناطق السهلية الخصبة علي المستوى الوطني عرضه لعمليات تعمير واسعة وسريعة نتج عنها تجمعات سكانية ضخمة ووحدات جوار يفوق عدد سكان الواحدة منها 10 آلاف ساكن، كما وجه التعمير نحو التلال الواقعة في الجهات الغربية فاخترت الأراضي الخصبة واخترت معها الزراعة وحتى الزراعة الحضرية منها⁽²⁾، على الرغم من علم الكل أن القيمة الفلاحية للأراضي تعد عنصرا فعالا ضمن البيئة الطبيعية، إذ أنه كلما ارتفعت القيمة الفلاحية للأراضي، كلما أصبحت عائقا في وجه عملية التعمير.

يتضح جليا أنه لم يؤخذ بعين الاعتبار وخصوصيات موضع العاصمة في إختيار المواقع ولا الأراضي الأنسب للتعمير، ولم يتم إحترام مطابقة المباني لمعايير الصلابة والمتانة خاصة عندما يشيدها الأفراد من خلال برامج البناء الذاتي، كما لم يراع الجانب التقني في إختيار نمط العمران وأساليبه ولا مواد البناء الحديثة لتجنب وقوع تأثيرات يمكن أن تكون كارثية بسبب عامل الاكتظاظ العمراني وارتفاع معامل شغل الأراضي وضعف حمولة التربة وعدم تماسكها، هذه العوامل كلها من شأنها أن تجعل مدينة بحجم وأهمية العاصمة عرضة لمخاطر من المفروض أن مخططات التهيئة والتعمير سواء ذات الأفق الإستشراقي (PDAU) أو ذات التمفصل والتنفيذ (POS)، هما الكفيلان بإيجاد الحلول العملية لها، إذا ما أخذت كل العوائق التي تعترض تنفيذها وقت إعدادها، كما هو الحال بالنسبة للدول المتقدمة.

نخلص القول من كل ما سبق، أنه من الضروري للقضاء على المعوقات العقارية أن تواكب سياسة التعمير بتخطيط عمراني سابق لا لاحق عن إعداد مخططات التعمير،

(1) لقد إستفادت عاصمة الجزائر من ثلاث مخططات توجيهية تمثلت في: المخطط التوجيهي العام، المخطط التوجيهي للتعمير والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

(2) ليلي عباس، المرجع السابق، ص 26-27.

مبني على تكوين إحتياط عقاري⁽¹⁾، عمومي هام للتحكم في السوق العقارية وتسيير سبل تجسيد إختيارات مخططات التعمير على أرض الواقع، وقد أثبت تجربة المهندس المعماري الشهير "إيكوشار" في ميدان التعمير، كيف أن تدبير حاضر ومستقبل التوسع العمراني رهين بمباشرة عمليات واسعة لشراء الأراضي، حيث تم تسخيرها لخدمة سياسته الإسكانية التي أثمرت نتائج مهمة بفضل إرتكازها على قاعدة عقارية في المتناول⁽²⁾، على أن تتم عملية إقتناء هذه الأراضي أوالعقارات عن طريق التراضي، فلا تحتاج السلطات العمومية اللجوء إلى الطريق الإستثنائي الإكراهي (نزع الملكية) الذي يمتاز بالتعقيد، كما تقتني بناء على قيمتها الزراعية على اعتبار أن السلطات العمومية تفكر في شرائها قبل أن يشملها التوسع العمراني وبالتالي محاربة المضاربة العقارية⁽³⁾، هذا وفي نفس الإطار، يجب أن يمنح للدولة حق الأولوية في إقتناء العقارات المعروضة للبيع من قبل مالكيها لما لهذه الطريقة من فوائد، إذ تعتبر نظاما وسط بين الإقتناء بالتراضي والوسيلة الجبرية المتمثلة في نزع الملكية لصالح المنفعة العمومية⁽⁴⁾.

هي هذه الأسباب والصعوبات التي تحول دون نجاعة وثائق التعمير سواء كانت الأصلية المتمثلة في المخططات أو متمثلة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير كبديل وأكد هي تختلف باختلاف درجة تطور المجتمع و الميكانيزمات المتحكمة فيها، حتى وإن

(1) يقصد بالإحتياط العقاري مجموع الأراضي التي تعمل الدولة على إقتنائها من أجل إستعمالها عند الحاجة لإنجاز التجهيزات الأساسية والمرافق وعمليات التعمير وتعتبر إحتياطية لأنها لا تبرمج إستعمالاتها في المدى القريب كما تعرف كيفية إستعمالها في المستقبل وهي تختلف بذلك عن الأراضي المخصصة لإنجاز عملية معينة والأراضي المخصصة لإنجاز التجهيزات العمومية، في هذا أنظر إلى: مقداد الهادي، السياسة العقارية في ميدان التعمير و السكني، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، 2000، ص 153.

(2) عبد الله حداد، الدراسات المنجزة في مجال التعمير و مدى مساهمتها في تحقيق التنمية العمرانية، المرجع السابق، ص 284.

(3) مقداد الهادي، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكني، المرجع السابق، ص 227 وما يليها.

(4) محمد الوكاري، "العقار بين الإزدواجية وتعدد الأنظمة ومتطلبات التنمية الحضرية"، الندوة الوطنية حول الأنظمة العقارية الخاصة في المغرب، مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق، مراكش (المغرب)، يومي 5-6 أفريل 2002، 262.

إفترضنا أنه لدينا في الجزائر ما يكفي للحد من هذه الصعوبات، خاصة العقارية والمالية منها، فإن هذه الوثائق والأدوات التعميرية تظل حبرا على ورق من الصعب تجسيدها على أرض الواقع ما لم تعمل معها أدوات تنفيذية أخرى ضمن مشروع عمراني كامل ومتكامل مع البيئة التي تحتويها وهي التعمير العملياتي.

الفصل الثاني

التعمير العملياتي (نظام الرخص

والشهادات العمرانية)

كآلية رقابية سابقة لحماية البيئة

إن وثائق التعمير المعمول بها لتخطيط وتهيئة المجال الحضري والريفي في الجزائر صارت اليوم تركز على البعد البيئي أكثر من أي وقت مضى، غير أن هذا الجانب البيئي يرتبط بشكل عميق بمكونات المجال الحضري نتيجة للضغط الذي أصبح يعرفه بسبب النمو الديمغرافي، الهجرة القروية، ازدياد الطلب على السكن وقلة العرض الذي يغطي فئات المجتمع وبروز السكن غير اللائق وأشكال التوسع العمراني غير المنظم وما واكبه من تجليات على المجتمع والسلطات العمومية، وعلى البيئة ككل لذا كان من الضروري تنظيم المجال من خلال إيجاد ضوابط قانونية.

تحقيقا لهذا الهدف، وفي إطار قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم، أوجد المشرع الجزائري نوع آخر من التعمير يسمى بالتعمير العملياتي توطره أحكام المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتضمن كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها والذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المحدد لكفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.

يعد التعمير أعمليات، الترجمة الفعلية والامتداد الطبيعي للتعمير التنظيمي، فهو يجسد مقتضيات مخططات التعمير المحلية (ال: PDAU وال: POS) -إن وجدت- وفي غيابها فإن لمقتضيات القواعد العامة للتهيئة والتعمير، دور لا يستهان به في تنظيم المجال وتحقيق معادلة التوازن مع المحيط الطبيعي، هذا ويظهر التعمير العملياتي من خلال التدخل العمومي جليا، عبر استصدار تراخيص مسبقة للقيام بمجموع العمليات العمرانية والتي تسلم في هذا الصدد من قبل السلطات العمومية المختصة وكذلك عبر الرقابة الإدارية اللاحقة التي تقوم بها هذه الهيئات في شكل قرارات إدارية فردية⁽¹⁾.

(1) تمثل القرارات الإدارية إيصالا مباشرا بين سلطات الضبط الإداري وبين فرد أو أفراد معينين، إذ أنها الأكثر شيوعا في مزولة نشاط الضبط، خاصة في الضبط العمراني كضبط إداري من نوع خاص، في هذا أنظر إلى: حسام موسى، سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (مصر)، 2011، ص406.

وللوقوف بشكل مفصل على أهمية ودور عقود التعمير، المتمثلة في مجموع الرخص والشهادات في الحفاظ على البيئة، سنعتمد على تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث نتناول في (المبحث الأول) رخصة التجزئة ودورها في حماية البيئة وفي (المبحث الثاني) رخصة البناء ودورها في حماية البيئة في حين نخصص (المبحث الثالث) لمختلف الرخص والشهادات المرتبطة بعمليات التجزئ والبناء وهي في شكل صور سابقة ولاحقة ومصاحبة لها.

المبحث الأول: دور رخصة التجزئة العقارية في حماية البيئة

لما ضاقت كبرى المدن الجزائرية بسبب النمو الديمغرافي والهجرة السكانية من الريف نحو المدينة، إزداد الطلب على السكن، ومع قلة العرض، ظهرت مجموعات سكانية متناثرة على أطراف المدينة وبرز تعميم عشوائي غير منتظم صاحبه عدة تداعيات على المجتمع والبيئة من خلال الاستهلاك اللاعقلاني للأراضي الزراعية والفلاحية ذات الجودة العالية فكان لا بد من تنظيم وتأطير السكن بجميع صيغة وذلك بوضع ضوابط قانونية ضمن إطار التجزئات العقارية، وهي فكرة بدأت لتلبية الحاجة للسكن، ثم تطورت لتشمل أغراض أخرى كالتجارة الصناعية، الصناعة الحرفية والسياحية... وغيرها.

بهذا تعتبر التجزئة العقارية من بين أهم مجالات الاستثمار العقاري إلى جانب بعض العمليات العقارية الأخرى كرخصة البناء وشهادة التعمير، وشهادة التقسيم، ورخصة الهدم، وشهادة المطابقة أو رخصة السكن التي نص عليها المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم وكذا المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المحددة لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء ورخصة الهدم وشهادة المطابقة وتسليم ذلك (عقود التعمير)، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

تعد رخصة التجزئة إحدى أهم الوسائل القانونية التي تمارس الإدارة من خلالها سلطات الضبط الإداري للحفاظ على المصلحة العامة العمرانية، على إعتبار أن لهذه الرخصة فوائد عملية عديدة منها، ضبط المواطنين وتشجيعهم على الالتزام بمقتضيات قانون التعمير خاصة من حيث التحقق من قابلية الوعاء العقاري للتجزئة (التقسيم) ومدى إحترام تخصيص هذه الأراضي وحقوق البناء والإرتفاقات المفروضة فيها، وكذا مدى موافقة هذه التجزئة للمخططات العمرانية (POS, PDAU)، التي تعدها الإدارة مسبقا،

بما يتوافق وسياسة الدولة في المجال الحضري ومما لاشك فيه أن رخصة التجزئة وسيلة قانونية فعالة للحفاظ على البيئة من كل أشكال التلوث والحد من انتشار فوضى العمران، لاسيما إذا ماتمت أشغالها مع الاحترام الكامل لجميع الارتفاقات سواء تلك الناشئة عن المخططات (pos) أو الناشئة بموجب النصوص القانونية الخاصة، تبعا لهذا إرتأيت تقسيم المبحث إلى مفهوم رخصة التجزئة (المطلب الأول) وتخصيص (المطلب الثاني) لمظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن شروط وإجراءات الحصول على رخصة التجزئة.

المطلب الأول: مفهوم رخصة التجزئة العقارية

التخصصات السكنية، التقسيمات السكنية، التجزئات العقارية هي مصطلحات متعددة لشكل من الأشكال السكنية، اختلفت تسميتها من بلد إلى آخر ومن منطقة إلى أخرى، لكنها تشترك في كونها شكل السكن الفردي، أي التوسع الأفقي للعمران، كما تشترك أيضا في وجوب إصدار رخصة قبلية باعتبارها من قرارات العمران الفردية قبل البدء في الأشغال المتعلقة بها.

بتزايد دور التجزئة العقارية في الحد من أزمة السكن والقضاء على التعمير العشوائي، إتسعت دائرة إهتمام الباحثين والمختصين بهذا الموضوع، حيث نجد الكثير من الدراسات الفقهية التي حاولت تحديد مفهوم التجزئة العقارية، كأسلوب للتدبير الحضري وكأداة لبلوغ أهداف التخطيط الحضري، منها على الخصوص توفير السكن لكل فرد وتنظيم العمران وحماية البيئة، وباعتبار أن هناك العديد من العمليات العقارية المشابهة لها، تدخل المشرع الجزائري بمجموعة من النصوص القانونية كان آخرها المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها لتحديد مفهوم وخصوصية ضوابط إنشائها وإجراءات الحصول على رخصها.

تأسيساً على ذلك، سنتولى دراسة تعريف التجزئة العقارية (الفرع الأول) ثم تعريف رخصة التجزئة العقارية (الفرع الثاني) أما (الفرع الثالث) فنخصصه للتمييز بين عملية التجزئة العقارية وبعض العمليات العقارية المشابهة لها، في حين سنتناول خصائص رخصة التجزئة في (الفرع الرابع).

الفرع الأول: تعريف التجزئة العقارية

لقد تعددت التعريفات الفقهية بخصوص التجزئة العقارية، واختلفت بشأنها تبعاً لاختلاف وجهة نظر كل باحث والزاوية التي ينظر منها إلى الموضوع، لكن هذا الاختلاف لا يعني الجوهر إذ نجد غالبية التعريفات تتفق على خصوصية التجزئة العقارية القائمة على عنصر التفاعل مع المعطيات الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.

فالاقتصادي يرى أن التجزئة العقارية هي "عبارة عن عملية مضاربة لبيع قطع أرضية بالتجزئة وهي معالجة على السلم الضريبي لنظام بائعي الأملاك"⁽²⁾، أما الاجتماعي فيعتقد بأنها: «فضاء منظم من أجل حياة اجتماعية وهي عبارة عن طريقة للتعمير الفردي، على كل شخص أن يحترم مجموعة من الضوابط والتوصيات ذات طابع عمراني منصوص عليها في دفتر الشروط الخاص بالتجزئة، من أجل ضمان خصوصية كل أسرة وتوطيد العلاقات الاجتماعية»⁽³⁾.

في حين يعتبر الفقيهان "François priet" و"jacqnot Henry"، أن التجزئة العقارية هي: «تلك العملية التي تهدف إلى تقسيم الملكية العقارية إلى عدة بقع لإقامة أبنية

⁽¹⁾ مصطفى جرموني، المرجع السابق، ص 20.

⁽²⁾ Fernand boussou et jean hyo, **lotissements et divisions foncières**, paris, 1982, p11.

⁽³⁾ عبد الغاني بوشلوش، التخصيصات السكنية في المدن: فرجوية، ميله، والقرار م، الإطار القانوني، كلفة التعمير والانعكاسات المجالية الاجتماعية، مذكرة الماجستير في التهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة، 2009/2008، ص 09.

فوقها»⁽¹⁾، وهو التعريف الذي قصده أيضا الفقيه "R.sary" عند قوله: «إن عملية التجزئة عادة تعني تقسيم ملكية عقارية إلى قطع صغيرة، يتم بيعها إلى أشخاص يرغبون بتشييد بنايات فوق هذه القطع»⁽²⁾، وبخصوص الأبحاث والاجتهادات الفقهية بالجزائر التي تناولت موضوع التجزئة العقارية، نجد أن الدكتور الزين عزري قد عرف رخصة التجزئة وليس التجزئة العقارية كعملية مادية في ذاتها عند قوله: «رخصة التجزئة هي القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه الحق لصاحب ملكية عقارية واحدة أو أكثر أو موكله أن يقسمها إلى قطعتين أو عدة قطع لاستعمالها في تشييد بناية»⁽³⁾.

يتبين من التعريفات الفقهية السابق ذكرها، أنها تتفق على أن التجزئة العقارية هي تجزئ أو تقسيم الملكية لإقامة أبنية فوقها دون تحديدها لاستعمالات الأبنية والغرض منها كما أنها لم تبين إمكانية التنازل عن القطع الناتجة للغير، لذلك لا يمكن إعتبار هذه التعريفات سوى أنها تعريفات ضيقة فحسب، وبذات الشأن، فإن التعريف الأكثر اتساعا والأوضح نسبيا على إعتبار أن للتجزئة العقارية أنواع وأغراض هو تعريف الفقيه Alberto Zuchelli، الذي يرى أن التجزئة العقارية هي: «كل تقسيم أو تجزئة لملكية عقارية كبيرة

(1) أحمد المالكي، المرجع السابق، ص24.

(2) وهذا ما كان يعتقد جُل الفقهاء والمشروعين قبل بداية الخمسينات إذ لم يكن هناك تعريف محدد ودقيق لهذه العملية، ففي فرنسا مثلا خلال العشرينيات والثلاثينيات تم اتخاذ عدة مواقف مختلفة ومتناقضة في بعض الأحيان من طرف كل من الإدارة والمحاكم لتحديد معالم عمليات تقسيم وتجزئ الأراضي، ذلك ما دفع بالأستاذ "Benoist d'Etiveaud"، من خلال كتابه «لنظام القانوني للتجزئات» لسنة 1938 تحديده، بتأكيده على أربع سمات أساسية تتعلق بالتجزئة: هي: ليس هناك تجزئة دون تقسيم للملكية العقارية، ليس هناك تجزئة دون تحديد من عمليات البيع والكرء، ليس هناك تجزئة إلا من أجل السكن، وليس هناك تجزئة دون فكرة المتاجرة.

R.sary, *Droit de l'urbanism*, Puf, 1981, p430.

(3) الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دراسة في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص43.

على حصص متفاوتة المساحة بهدف إنجاز مباني موجهة إلى نشاط سكن، تجارة، صناعة، حرفة، سياحة... الخ»⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تعريف رخصة التجزئة العقارية

للحديث عن المقصود برخصة التجزئة، ينبغي (أولا) ضبط لغويا مصطلح الرخصة ثم الحديث (ثانيا) عن التعريف الفقهي لرخصة التجزئة، حتى نتمكن من فهم التعاريف التي ذكرها المشرع الجزائري في مختلف النصوص القانونية تحت فقرة التعريف، التشريعي لرخصة التجزئة (ثالثا).

أولا: التعريف اللغوي لمصطلح الرخصة:

الرخصة هي مصطلح لفعل رخص، ويقال رخص له الأمر أي أذن له بعد النهي عنه⁽²⁾، والرخصة أيضا هي: ترخيص الله للعبد في أشياء خففها عنه⁽³⁾، كما أن الرخصة في الأمر: هو خلاف التشديد، ويقال وقد رخص له في كذا ترخيص فترخص هو فيه أي لم يستقص.

ونقول: رخصت فلانا في كذا وكذا أي أذنت له بعد نهى إياه عنه⁽⁴⁾.

ثانيا: التعريف الفقهي لرخصة التجزئة العقارية:

تشير الدراسات الفقهية إلى أن فكرة التجزئة تعود إلى المهندس المعماري الانجليزي " Rymond " التي تقوم على أساس تقسيم عقار شاغر أي غير مبني إلى عدة

⁽¹⁾Alberto Zuchelli, **introduction a l'urbanisme opérationnel et la composition urbaine**, volume03 , Alger, 1984, p 760.

⁽²⁾ جمال الدين بن منصور، لسان العرب، المصدر السابق، ص 41.

⁽³⁾ عيسى مومني، القاموس العربي الممتاز، ط2، دار العلوم للنشر، عنابة، 2000، ص 64.

⁽⁴⁾ جمال الدين بن منصور، المصدر السابق، ص 41.

يقع (حصص) لإقامة مساكن عليها. (1)، وانطلاقا من هذه الفكرة، عرف بعض الفقه التجزئة العقارية على أنها: «عملية تقسيم قطعتين أو عدة قطع من ملكية عقارية من أجل البناء عليها وعلى أنها رخصة إدارية بتجزئة قطعة أرضية أو أكثر غير مبنية إلى عدة حصص بغرض إقامة بنايات عليها» (2).

كما عرفها آخر أيضا على أنها: «وثيقة إدارية تسلم على شكل قرار إداري لكل شخص طبيعي أو معنوي متحصل على ملكية أرض، يريد القيام بعملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات إلى إثنين أو عدة قطع من أجل إقامة بنايات سكنية وهذا مهما يكن موقعها» (3).

هذا وقد عرفها آخرون على أنها: «تلك الوثيقة الإدارية التي تصدر بموجب قرار إداري ترخص الإدارة بمقتضاها لمالك وحدة عقارية غير مبنية بتقسيمها إلى قطعتين أو عدة قطع أرضية من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية» (4).

يتبين من كل ما سبق ذكره، أنه ليس هناك تعريف جامع مانع لرخصة التجزئة، ذلك أن هناك من أغفل في تعريفه إحدى العناصر الموضوعية وهناك من أغفل الجانب الشكلي الذي تصدر فيه الرخصة، غير أنه إنطلاقا من هذه التعريفات، يمكن أن نعرف رخصة التجزئة على أنها، وثيقة إدارية تصدر من جهة تتضمن الإذن أو السماح للمالك سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا بتقسيم أو تجزئ وعائه العقاري غير المبني وهي عملية مركبة تبتدئ بأعمال التقسيم للملكية العقارية وفق تصميم محدد ودقيق مصادق عليه من قبل السلطات المختصة وتنتهي بخلق قطع أو بقع أرضية متفاوتة المساحة

(1) محمد جيري، المرجع السابق، ص 83.

(2) عائدة دبيرم، المرجع السابق، ص 19.

(3) صافية إقلولي أولاد رايح، قانون العمران الجزائري، أهداف حضرية ووسائل قانونية، المرجع السابق، ص 156-157.

(4) نورة منصور، المرجع السابق، ص 58.

ومجهزه بالتجهيزات الضرورية كالطرق وقنوات الصرف الصحي للمياه والنفايات وشبكات توزيع المياه الصالحة للشرب والغاز والكهرباء، ومهياًة من أجل إقامة بنايات سكنية أو صناعية أو تجارية أو سياحية أو إدارية.

ثالثاً: التعريف التشريعي لرخصة التجزئة:

تنص المادة 57 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أن رخصة التجزئة تشترط لكل عملية تقسيم لإثنين أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، واستناداً إلى هذا النص ورد في المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، توضيح يتعلق باشتراط أن تكون القطعتين أو مجموع القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية⁽¹⁾.

نستنتج من النصين السابقين، أن المشرع الجزائري، لم يعرف رخصة التجزئة لا في قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم، ولا في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 176/91، ويفهم من النصين أيضاً أن المشرع قد تبنى مفهوماً ضيقاً لعملية التجزئة العقارية، وذلك عندما أشار إلى عنصرين فقط من ضمن ثلاث عناصر للتجزئة العقارية وهما :

✓ تقسيم العقار دون تحديد الحد الأقصى للتقسيم.

✓ الغرض من التقسيم وهو تشييد بناية للسكن، تضاف إليه أغراض أخرى كالتجارة، السياحة، الصناعة، الحرفة والغرض الإداري.

(1) تنص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أن:

«... تشترط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها إلى قطعتين أو عدة قطع إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم أو عدة قطع أرضية لتشييد بناية».

✓ هذا ويتمثل العنصر الثالث الذي لم يشير إليه المشرع في طريقة التقسيم المتمثلة في القيام ببيع أو إيجار أو قسمة القطع الأرضية الناتجة عن عملية تجزئة الملكية العقارية (1).

غير أنه بالرجوع إلى المادة 02 فقرة 08 من القانون رقم 15/08، المحدد لقواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها التي تنص على أن التجزئة العقارية هي: «القسمة من أجل البيع أو الإيجار أو تقسيم ملكية عقارية إلى قطعتين أو عدة قطع مخصصة للبناء من أجل استعمال مطابق لأحكام مخطط التعمير»، فإن المشرع بهذا قد تبنى للتجزئة العقارية مفهوماً أكثر اتساعاً ودقة من سابقه، بما أنه أشار إلى الأغراض الاستثمارية الأخرى إلى جانب السكن لعملية التجزئة العقارية، عندما ذكر العنصر الثالث لها وهو طريقة التقسيم المشار إليها أعلاه وفقاً لتوجيهات واختيارات مخططات التعمير المحلية (PDAU أو POS)، وهذا نظراً لما لهذه الأغراض من أهمية كبيرة ضمن الإطار التعميري للمجال الحضري، هذا وتجب الإشارة إلى أن هذا التعريف، قد سبق إليه نص المادة 24⁽²⁾ من القانون رقم 02/82 الملغى بموجب القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، فانطلاقاً من موقف المشرع الجزائري بخصوص تعريف رخصة التجزئة وحصر عملية التجزئة في عمليات تقسيم الأرض إلى قطع أرضية صغيرة متفاوتة المساحة، وبناء على المبدأ القاضي بتطبيق اللامركزية الإدارية في مجال التعمير والبناء وإسناد إعداد وتحضير عقود التعمير وتسليمها إلى المجالس البلدية المنتخبة فإننا نستطيع التمييز بين هذه الرخصة والنظم المشابهة لها.

(1) محمد بن أحمد بونبات، التجزئة العقارية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش (المغرب)، 2005، ص 52.

(2) تنص المادة 24 من القانون رقم 02/82 على: «تعد تجزئة الأراضي عملية تتمثل في تقسيم ملك عقاري أو عدة أملاك عقارية إلى قطعتين أو أكثر لغرض إقامة بناية أيا كان تخصيصها».

الفرع الثالث: التمييز بين عملية التجزئة العقارية وبعض العمليات المشابهة لها

ليس كل تقسيم لقطعة ارض أو ملكية عقارية هي تجزئة عقارية بالمفهوم الذي تبناه المشرع الجزائري في قانون التهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي رقم 19/15⁽¹⁾، فلا يستقيم المفهوم إذن، إلا إذا كانت الأرض موضوع التقسيم من طبيعة ملك وفي منطقة يجوز فيها البناء بمقتضى مخططات التهيئة والتعمير (PDAU أو POS)، وفي غيابها فبمقتضى وثيقة من وثائق التعمير الأخرى (القواعد العامة للتهيئة والتعمير).

ومن جهة أخرى، فإذا سلمنا بمفهوم التجزئة العقارية وفقا لنص المادة 02 فقرة 08 من القانون رقم 15/08 المشار إليه أعلاه، فإن الغرض من تجزئة العقار ليس للسكن فقط بل لأغراض عديدة منها: تجارية، صناعية، حرفية، سياحية إدارية، فإنه على أساسها، نجد الكثير من العمليات العقارية. تقترب في مفهومها لمفهوم التجزئة العقارية إلى درجة الخلط بينها وبين العمليات العمرانية المشابهة لها، منها على الخصوص عملية تقسيم العقارات (أولا) والمجموعات السكنية (ثانيا) كما أن صعوبة التمييز تطال عملية قسمة العقار المورث (ثالثا)، وأخيرا من المفيد ذكر أهم جوانب التفرقة بين عملية التجزئة وعملية البناء (رابعا).

أولا: تمييز التجزئة العقارية عن عملية تقسيم العقارات:

خص المشرع الجزائري عملية التقسيم للعقارات في إطار المادة 59 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم بنص المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 التي تنص على أنها: «وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام ويجب تبرير تواجد البناية على القطعة الأرضية بسند قانوني مثل عقد الملكية أو بسند إداري كشهادة المطابقة وغيرها».

(1) انظر أحكام الفصل الخامس، القسم الثالث من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم وكذا الفصل الثاني (من المادة 07 إلى المادة 32) من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

هذا وتعرف أيضا عملية التقسيم بأنها: «رخصة رسمية بتقسيم عقار مبني إلى وحدتين أو عدة وحدات عقارية»⁽¹⁾، ويمكن أن يتصور عملية لتقسيم هذه عندما يتعلق الأمر ببيع عقار لعدة أشخاص على أن يكون شائعا بينهم⁽²⁾.

وإذ يثار لبس بين التجزئة العقارية وعملية التقسيم للعقارات، فإن الفرق بين العمليتين يكمن في أن العقار بالنسبة للأول يكون غير مبني ولغرض البناء وفق وثائق التعمير كضوابط قانونية لإستخدام الأراضي، بينما في الثانية. يكون العقار مبنيًا ولا أهمية لعدد القطع في كل منهما⁽³⁾.

ثانيا: تمييز التجزئة العقارية عن المجموعات السكنية:

جاء في المادة 02 فقرة 09 من القانون رقم 15/08 بخصوص المجموعات السكنية بأن: «المجموعات السكنية تشكل مجموعة من السكنات والبنائيات الفردية أو الجماعية التي تستعمل للسكن شيدت على قطعة واحدة أو على عدة قطع متلاصقة أو متجاورة في آن واحد أو بصفة متتالية من طرف المالك أو الملاك المشتركين في قطعة الأرض والقطع المعنية».

يتبين من هذا النص، وجه التقارب بين التجزئة العقارية والمجموعات السكنية وهو الإسكان، فمتى وقع تقسيم الأرض لغرض السكن ومتى أقيمت مجموعة سكنية ببناء مساكن على القطعة الأرضية أصبح من الصعب التمييز بين العمليتين، غير أن هناك بعض العناصر إستنادا إليها تتضح التفرقة والتمييز لكل عملية على حدى، فالتجزئة العقارية هي عملية تقسيم الملكية العقارية إلى قطع صغيرة بطريق البيع أو الإيجار أو

(1) عابدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 101.

(2) محمد بن أحمد بونبات، التجزئة العقارية، المرجع السابق، ص 54.

(3) عابدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 80.

القسم حسب المادة 02 فقرة 08 من القانون رقم 15/08 دون تحديدها لمساحة كل قطعة ولا للحد الأفقي من القطع.

أما المجموعة السكنية، فلا يحتاج في استحداثها إلى تقسيم الملكية العقارية، كما أن مالك القطعة الأرضية هو الذي يتولى عمليات البناء بنفسه، على خلاف أنه في التجزئة العقارية ينحصر دور صاحب رخصة التجزئة في تجهيز الأرض والتصرف فيها اتجاه المستفيدين وتنطبق على علاقته بهؤلاء أحكام القانون الخاص، زيادة على أن الأغراض التي تحققها التجزئة العقارية تتعدى السكن لتشمل ممارسة النشاط التجاري الصناعي والحرفي... الخ، وهنا تكمن الأهمية القانونية، الاجتماعية والاقتصادية للتجزئة العقارية⁽¹⁾.

ثالثاً: تمييز التجزئة العقارية عن قسمة العقار المورث:

تحكم عملية التجزئة العقارية في إطار قانون التهيئة والتعمير، أحكام وقواعد المرسوم التنفيذي رقم 19/15، لاسيما تلك المتعلقة بتنظيم التجهيز بعد تقسيم العقار إلى قطع أرضية ثم التصرف فيها للمستفيدين بيعة أو كراء وخضوعها لضابط قانوني وهو تسليم شهادة قابلية الإستغلال من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

أما قسمة العقار المورث فتخضع لقواعد قانون الأحوال الشخصية ولأحكام الفقه المالكي المبينة لقواعد وحالات الإرث بقصد تمكين كل وارث من منابه في العقار وعلى الشياخ، كحالة سلبية في تملك العقار المورث⁽³⁾.

(1) Jaquont Henri et priet françois, **droit de l'urbanisme**, delta Bayrouté, 03ème édition, France, 2000, p420.

(2) المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) تستعمل التركة في اللغة مرادفة للميراث وإن كان بينهما فرق طفيف، حيث يقصد بالتركة ما تركه الميت أما الميراث فهو المال الذي يورث عنه بعد تصفية التركة من الديون المتعلقة بها وهي: (مصاريق التجهيز والدفن بالقدر المشروع،

رابعاً: تمييز عملية التجزئة العقارية عن عملية البناء

لا شك أن الدور الذي تلعبه عملية البناء في مجال السكن والعمران وفي مجال تحديد معالم العمارات والإحياء وبالتوافق مع المحيط الطبيعي - كما سوف نرى - هو الذي دفع بالمشروع إلي منح السلطات الإدارية المختصة إختصاصات واسعة في مجال تنظيم أعمال تشييد البنايات، لذا فإن على صاحب المشروع إلزامية الحصول على ترخيص إداري قبل الشروع في الأشغال وهو ذات الشأن بالنسبة للراغب في تجزئ ملكيته العقارية (رخصة التجزئة)، بذلك تعد كل من رخصة البناء ورخصة التجزئة وسيلة لمراقبة المشاريع وإطلاع الإدارة على مطابقتها لمختلف القوانين والتنظيم الجاري بها العمل، غير أن هناك إختلاف واضح بين عمليتين البناء والتجزئ فصاحب التجزئة إنما يقسم ملكيته العقارية إلى قطع صغيرة متفاوتة المساحة، ليتم بيعها أو كرائها للغير بهدف بنائها بينما يتكفل صاحب مشروع البناء بإنجاز الأشغال بنفسه، ورغم أيضا أن عملية البناء تشكل عنصرا أساسيا في تعريف التجزئة العقارية إلا أنها تظل مختلفة عن أعمال التقسيم.

ينص القسم الثاني من الفصل الثاني للمرسوم رقم 19/15، على أنه لا يجوز بيع قطع التجزئة أو تشييد بنايات فوقها إلا بعد المصادقة علي المشروع التجزئة وإنجاز كافة التجهيزات الضرورية المنصوص عليها في مختلف التصاميم المرفقة لطلب رخصة التجزئة، وكذا الحصول على شهادة قابلية الاستغلال⁽¹⁾، إلا أنه لا يعني إعفاء المستفيدين

الديون الثابتة في ذمة المتوفى والوصية)، في هذا أنظر إلي: (محمد العمراني، الميراث في الفقه الإسلامي وقانون الأسرة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، 2000، ص 27.

⁽¹⁾ تنص المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 علي أنه: «يخضع بيع قطعة أرض موجودة ضمن الأراضي المجزأة أو كرائها إلي تسليم شهادة قابلية الاستغلال من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يطلب تقديم شهادة قابلة الاستغلال أثناء بيع أو كراء لقطع الأرضية التي تشتمل علي مبان موجودة في الأرض المجزأة المقرر إحداثها...».

من الحصول على رخصة البناء ولا يعني كذلك الجمع بين هذه الأخيرة ورخصة التجزئة بمجرد حصول طالبها على رخصة الترخيص الإداري⁽¹⁾.

الفرع الرابع: خصائص رخصة التجزئة العقارية

تصدر رخصة التجزئة من السلطة الإدارية المختصة لممارسة الرقابة القبلية على أشغال التجزئة محدثة أثرا قانونيا، يتمثل في تجزئ الملكية العقارية إلى عدة قطع وبمساحات متفاوتة تبعا لتفاوت القدرة الشرائية والإمكانات المادية للمستفيدين عند تشييد البناءات عليها، وبهذا فإن رخصة التجزئة ينطبق عليها وصف القرار الإداري الفردي (أولا) تصدره جهة إدارية مختصة محدثا أثارا قانونيا (ثانيا) من خلاله يتم رفع القيد على صاحب الأرض لممارسة حقه الأصيل في التصرف في ملكيته العقارية كما خول له الدستور (ثالثا)، وبما أن رخصة التجزئة يتم إستحداثها لتنفيذ خيارات أدوات التعمير الملزمة للجميع فإنها تعد من النظام العام (رابعا)، أخيرا وبما أن رخصة التجزئة تشبه مخطط شغل الأراضي مصغر في الوعاء العقاري المراد تقسيمه فلا شك إذن أنها أداة ناجعة للتنظيم العمراني وحماية البيئة (خامسا).

أولا: رخصة التجزئة العقارية وثيقة إدارية:

تصدر رخصة التجزئة في شكل قرار إداري إفرادي من ذي مختص، المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير كل في حدود إختصاصه⁽²⁾، لذا أوجب المشرع على أن يصدر القرار المتضمن رخصة التجزئة ضمن

⁽¹⁾ لم تخصص في الجزائر لا رخصة التجزئة ولا رخصة البناء بتشريع مستقل لكل واحدة منهما، مثل ما هو حاصل في فرنسا والمغرب ومصر... إلخ، إذ خص لهما في إطار القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم تنظيم واحد وهو المرسوم التنفيذي رقم 19/15، غير أنه إعتبرهما عمليتين مستقلتين، في هذا أنظر إلى: الفصل الثاني (القسم الأول والثاني) وكذا الفصل الثالث (القسم الأول) من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

⁽²⁾ صافية إقلاقي ولد رابع، قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، المرجع السابق، ص 157.

أشكال معينة وتبعا لإجراءات قانونية محددة وتخلفها يعني أن القرار معيب، ولا يجوز تغطيتها بحكم جوهرتها احتراماً لمبدأ المشروعية⁽¹⁾.

ثانياً: رخصة التجزئة العقارية تصدر في شكل قرار إداري:

بذلك يجب أن يكون نهائياً أي منتجاً للأثر القانوني المتمثل في منح المستفيد الحق في تقسيم ملكيته العقارية إلى قطع أرضية صغيرة⁽²⁾، (تطبق على هذا الشق أحكام القانون الإداري) لإستعمالها عن طريق التنازل (البيع، الكراء، الهبة، المبادلة...الخ) للغير لتشييد بنايات عليها (في هذا الشق تطبيق أحكام القانون الخاص "القانون المدني").

ثالثاً: رخصة التجزئة العقارية مرتبطة بملكية العقار:

حتى يستطيع كل شخص طبيعي أو معنوي الحصول على رخصة التجزئة، يجب أن يكون حائزاً على وثائق رسمية ومشهرة تثبت ملكيته للأرض المراد تجزئتها وهكذا طبقاً لنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 التي تنص على أن: «على صاحب الملكية أو موكله أن يدعم طلبه المتعلق برخصة التجزئة إما نسخة من عقد الملكية أو بتوكيل طبقاً لأحكام الأمر رقم 58/75»، وبذلك فإن حائز العقار ليس له الحق في طلب الحصول على رخصة التجزئة لأن الحيابة لا تعني الملكية⁽³⁾.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 103.

(2) صافية إقلوقي ولد رايح، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 158.

(3) تنص المادة 43 من القانون رقم 25/90 على أنه: «لا يترتب على تسليم شهادة الحيابة تغيير في وضعية العقار القانوني...» .

وبهذا الطرح أيضا، فإن طلب الحصول على رخصة التجزئة يكون بين المالك وموكله فقط على عكس رخصة البناء التي يمكن حتى للمستأجر لدى المالك المرخص له أن يطلبها وكذا الهيئة أو المصلحة المختصة لها قطعة الأرض المعدة للبناء⁽¹⁾.

رابعا: رخصة التجزئة العقارية من النظام العام:

تعد رخصة التجزئة مخطط شغل أراضي خاص للقطعة الأرضية المزمع تجزئتها، وهي أداة من أدوات التعمير العملياتي الأكثر تفصيل، التي تجسد توجيهات وخيارات أدوات التعمير التقديرية (PDAU) والتنظيمية (POS)، هذه الأخيرة تعد ملزمة للجميع سواء الأشخاص الطبيعية أو المعنوية عامة كانت أم خاصة⁽²⁾، لذا لا يمكن للإدارة تجاهلها أو مخالفتها لأنها من النظام العام.

خامسا: رخصة التجزئة العقارية أداة ناجعة للتنظيم العمراني وحماية البيئة:

كثيرا ما تؤدي التجزئات العقارية غير القانونية أو السرية إلى إنتشار السكن العشوائي المنتامي علي حساب الأراضي الفلاحية وذات الطبيعة الأيكولوجية، ناهيك عن التشويه والتلوث الذي يطبع أغلب المدن الجزائرية، ليتدخل المشرع بفرضه رخصة التجزئة كأداة ناجعة للتنظيم العمراني ووسيلة فعالة لحماية البيئة، وذلك من خلال أن عملية تقسيم الأراضي من أجل تشيد البنيات عليها، لم يعد عشوائيا بل أصبحت تتحكم فيه ضوابط خاضعة لقانون البيئة التي تسمح بمراعاة الاشتراطات الصحية وحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء والمحميات الطبيعية⁽³⁾.

(1) عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص13.

(2) غواس حسينة، المرجع السابق، ص12.

(3) نورة منصور، المرجع السابق، ص41.

المطلب الثاني: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن شروط وإجراءات طلب الحصول على رخصة التجزئة العقارية

تشكل التجزئات العقارية مجالا للإسكان بالخصوص، نظرا لشيوع أفكار ذات منظور إجتماعي تقول بتمتع الأفراد بحق السكن باعتباره دينا على الدولة مقابل مواطنة الأفراد⁽¹⁾، وفي الواقع إذا ما تركت فقط هذه التجزئات لتقدير الأشخاص دون ضوابط ودون تنسيق مع السلطات العمومية، فإنها تأخذ لا محالة أشكالا غير قانونية وظهور مساكن عشوائية مضرّة بالوسط المعيشي للإنسان، لأجل ذلك تدخل المشرع الجزائري في إطار قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم بمجموعة من الضوابط القانونية بخصوص إحداث التجزئات العقارية يتضمنها المرسوم التنفيذي رقم 19/15، الشيء الذي يجعل من عمليات التجزئات إطارا لتدخل الإدارة من أجل تنظيم إحدى أهم عمليات التعمير و عملية سكنية حقيقية إلى جانب الأغراض الأخرى: تجارية، حرفية، سياحية، صناعية، إدارية... إلخ، تتماشى مع السياسة المرسومة، من حيث خلق إطار معيشي لائق ومنسجم مع الوسط الطبيعي الذي يحتويه، كما يتم ضمان الحماية الكافية للبيئة مع وجود أجود التجهيزات وكفايتها.

على هذا الأساس، وجب التعرض للبعد البيئي ضمن الشروط الواجبة للحصول على رخصة التجزئة (الفرع الأول) ثم التطرق لذات الإنشغال البيئي ضمن إجراءات الحصول على رخصة التجزئة (الفرع الثاني)، وبما أن الرخصة الإدارية لا تمنح إلا إذا كان المشروع مطابقا للقواعد المنصوص عليها ومستوفيا لبعض الشروط والإجراءات فإن على صاحب الطلب أن يقدم الإثباتات والحجج المبينة ضمن ملف تتكفل الإدارة بدراسته

(1) محمد بن أحمد بونبات، التجزئة العقارية، المرجع السابق، ص 08.

اللبت في الموضوع، ذلك ما يقودنا إلى البحث عن علاقة البيئة والقرارات المتخذة بشأن ملف طلب رخصة التجزئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: البعد البيئي ضمن الشروط الواجبة للحصول على رخصة التجزئة العقارية

تنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، على أن يتقدم مالك الأرض المراد تجزئتها أو موكله بطلب رخصة التجزئة والتوقيع عليه، كما يجب أن يدعم المعني بطلبه بعدة وثائق يتوافق مع المتطلبات العمرانية والبيئية خاصة وأنه لا يمكن اليوم فصل المسألة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية عن مسألة التجزئة العقارية، لذا فإن البحث عن المسألة البيئية في ملف طلب الحصول على رخصة التجزئة يتضمن (أولاً) دراسة من له صفة تقديم الطلب ثم دراسة البعد البيئي ضمن الشروط المتعلقة بالطلب (ثانياً).

أولاً: دراسة الشروط المتعلقة بطالب الرخصة:

لقد ربط المشرع الجزائري حق البناء بملكية الأرض المكفول بالاحترام الصارم للضوابط القانونية والتنظيمية المتعلقة بإستعمال الأرض⁽¹⁾، وبالتالي لا يجوز لغير مالك الأرض أن يحصل على رخصة التجزئة لأن الغرض منها تشييد بنايات على القطع الناتجة عن عملية التجزئة، فالمشرع الجزائري طبقاً للمادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 منح للمالك كأصل حق الحصول على رخصة التجزئة مهما كان نوع سند الملكية (عقد شراء، شهادة توثيقية بنقل عقار بعد وفاة، عقد إداري، دفتر عقاري أو حكم قضائي مودع لدي الموثق ومشهر بالمحافظة العقارية)، ذلك ما يعني أن صاحب شهادة الحياة بمفهوم قانون التوجيه العقاري رقم 25/90. لا يمكنه الحصول على رخصة التجزئة على أساس أن الحياة لا تعني الملكية فلا يمكن التصرف في العقار محل شهادة

(1) انظر المادة 50 و51 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

الحيازة⁽¹⁾، هذا وقد منح المشرع للوكيل أيضا حق الحصول على رخصة التجزئة بإسم ولحساب الأصيل مع مراعاة القواعد العامة للوكالة في القانون المدني⁽²⁾ وفي نفس الإطار، يري الأستاذ "R.Savy" أنه بإمكان الجماعات المحلية تقديم طلب القيام بتجزئة عقارية جماعية لكون هذه العملية تكتسب طابعا إجتماعيا هاما، وفي هذه الحالة بطبيعة الحال فإن إجراءات طلب الرخصة تأتي بعد إجراءات نزع الملكية للتمكن من تجزئتها⁽³⁾.

هذا وقد لعب تحكم البلديات في إنشاء التجزئات العقارية إلى عهد قريب دورا فعالا في الحد من تكاثر التجزئات العشوائية التي لها إنعكاس سلبي على البيئة العمرانية والطبيعية على سواء، فإن تقديم الطلب للحصول على رخصة التجزئة يكون من طرف مالك العقار الذي قد يكون شخص طبيعي أو معنوي وفي هذه الحالة يقدم الطلب من طرف الشخص الذي يؤهله القانون لتمثيل الجهاز الإداري، هذا وقد يكون مالك العقار شخص معنوي خاص (كالشركات) وفي هذه الحالة يتولى الممثل القانوني للشركة طبقا للقانون الأساسي لهذه الأخيرة بتقديم الطلب.

ثانيا: دراسة البعد البيئي ضمن الشروط المتعلقة بالطلب "محتويات ملف المشروع":

للحصول على رخصة التجزئة، يلزم القانون المالك أو الوكيل بتقديم طلب مكتوب وموقع إلى الجهة المختصة، معززا بالوثائق والمستندات التي نصت عليها المادتان 08 و 09 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وتكمن أهميتها في كونها ستساعد السلطة الإدارية المختصة على التعرف على مشروع التجزئة بدقة والبت في مدى مطابقتها للقوانين

⁽¹⁾ عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 27.

⁽²⁾ المادة 73 وما يليها من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20/06/2005.

⁽³⁾ L.jacquignon.y, Donan, op,cit, p241.

والمقتضيات المنصوص عليها خاصة تلك المتعلقة بالبيئة، هذا وتتقسم هذه الوثائق الواجب توفرها في ملف مشروع التجزئة العقارية إلى:

I. الوثائق المتعلقة بصفة الطالب: وتتمثل أساسا في:

01/ نسخة من عقد الملكية في حالة تقديم الطلب من المالك: بمعنى هذا أن صاحب شهادة الحيازة بمفهوم قانون التوجيه العقاري رقم 25/90 المعدل والمتمم لا يمكنه الحصول على رخصة التجزئة، لأنها لا يترتب عنها تغيير في الوضعية القانونية للعقار أي لا يترتب عنها الاعتراف بالملكية- كما سبق الإشارة إليه - مع التذكير أن المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي السابق رقم 176/91 لم ينص على أحقية الحائز في طلب الحصول على رخصة التجزئة⁽¹⁾، وهو ما تم تأكيده في المرسوم التنفيذي رقم 19/15⁽²⁾.

إذن لقد ربط المشرع الجزائري، حق البناء بملكية الأرض المراد تجزئتها ولا يتم إثبات ذلك إلا بموجب عقد ملكية مشهر لدى المحافظة العقارية، لأن إنتقال الملكية في العقار لا تتم إلا بالإشهار وهو ما تنص عليه المادة 793 من القانون المدني الجزائري بقولها: «لا تنتقل الملكية والحقوق العينية الأخرى في العقار سواء كان ذلك بين المتعاقدين أو في حق الغير إلا إذا روعيت الإجراءات التي ينص عليها القانون وبالأخص القوانين التي تدير مصلحة الشهر العقاري».

02/ أو عقد الوكالة طبقا لأحكام القانون المدني الجزائري: لقد منح القانون للوكيل

حق تقديم طلب الحصول على رخصة التجزئة، ويقصد بالوكيل الشخص الذي يفوض من قبل المالك الأصلي للقيام بتقديم طلب للحصول على رخصة التجزئة باسمه ولحسابه

(1) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

(2) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

والواضح أن نية المشرع تتصرف نحو عقد الوكالة⁽¹⁾ الخاصة وليست العامة، لأن الأمر يتعلق بمجال رخص التعمير ومالها من تأثير على مستوى المجال الحضري (القطاعات المعمرة والقطاعات القابلة للتعمير مستقبلاً) أو على مستوى الوسط الطبيعي (القطاعات غير القابلة للتعمير)، بهذا على الوكيل أن يدعم طلب الحصول على رخصة التجزئة بتوكيل رسمي خاص محرر أمام الموثق⁽²⁾.

03/ أو نسخة من القانون الأساسي: ونكون بصد هذه الحالة عندما يكون المالك أو الموكل شخصاً معنوياً وهو ما تضمنته المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، مع الإشارة أن هذه الحالة لم ينص عليها المشرع في المرسوم التنفيذي السابق رقم 176/91⁽³⁾.

II. الوثائق التقنية المتعلقة بالبيئة العمرانية "البيئة المشيدة": تكمن أهمية الوثائق المقدمة من طرف صاحب الطلب ضمن ملف مشروع التجزئة في كونها ستساعد السلطة الإدارية المختصة بالتعرف على مشروع التجزئة بدقة ومدى مطابقتها لضوابط ومقتضيات المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وقواعد التهيئة والتعمير وهذه الوثائق لا تقتصر فقط على وثائق إثبات الملكية بل تتعداها إلى الوثائق التي تأخذ بعين الاعتبار البعد الهندسي العمراني وأثرها على البيئة الطبيعية، وتتمثل هذه الوثائق، حسب المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 فيما يلي:

01/ مخطط أو تصميم الموقع "التصميم الشمولي": أهم ما يقدمه هذا التصميم هو وضعية موقع مشروع التجزئة في إطار الأراضي المجاورة وفي جميع الجهات بحيث يبين

(1) تعرف الوكالة أو الإنابة بأنها عقد بمقتضاه يفوض شخص آخر للقيام بعمل شيء لحساب الموكل باسمه، في هذا أنظر إلى: محمد صبري السعدي، الواضح في شرح القانون المدني الجزائري، مصادر الإلتزام، ط4، دار الهدى للنشر والتوزيع الجزائر، 2007، ص138-139.

(2) صافية إلفوقي ولد رابح، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص171.

(3) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

للسلطة الإدارية طبيعية البناءات المحيطة بالملكية ومدى ملائمة المشروع لها، من حيث الموقع ونوع التجزئة فلا يسمح مثلا في إطار حماية البيئة العمرانية ببناء تجزئة سكنية وسط تجزئات صناعية، كذلك يبين هذا التصميم الشمولي في إطار حماية البيئة الطبيعية إمكانية ربط المشروع بشبكة الطرق والماء الصالح للشرب والإنارة ومختلف الشبكات والقنوات الصحية.

وبشكل عام، فإن هذا التصميم يشتمل على الوجهة والهيكل القاعدية للخدمة مع بيان طبيعتها وتسميتها، وكذا نقاط الاستدلال التي تمكن من تحديد قطعة الأرض وبالتالي مدى ملائمتها وانسجامها مع المشاريع والبرامج التي سيتم إنجازها مع تلك الموجودة في الأرض المحيطة والمجاورة وكذا على مستوى علو الأرض وتخطيط الطرق العمومية، لذا فقد نص المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 علي أن يعد هذا التصميم علي سلم مناسب⁽¹⁾ لكن على الأقل يجب أن يعد سلم 2000/1 أو 5000/1 حتى يكون أكثر وضوحا ولتتمكن الإدارة من التعرف على الملكية العقارية وتحديدتها بالنسبة للتصاميم العامة الموجودة.

02/ مخطط الكتلة أو التصاميم الترشيدية "التصميم الخاص بالتجزئة": يعتبر

مخطط الكتلة أو مخطط التجزئة المرآة العاكسة للمشروع المراد إنجازها من طرف صاحبه (المجزئ)، بل هو مخطط شغل الأراضي (القطع الناتجة) مصغر يجب على الإدارة أن تشرف على توجيهه طوال مدة إنجاز الأعمال، فإذا تم ذلك فهو بحق وسيلة فعالة لتحسين نوعية الإطار المعيشي لذلك ركزت الإدارة علي إعطائه أهمية كبيرة وفرضت علي

(1) لم يحدد المشرع في المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المقياس الذي يجب اتخاذه لرسم المشروع مثلما حدده في المادة 09 فقرة أولى من المرسوم التنفيذي السابق رقم 176/91(سلم/2000 أو 5000/1).

المجزئين اللجوء إلى خدمات أكفاء المهندسين المعماريين من أجل وضع مخططات ملائمة⁽¹⁾.

يعد هذا المخطط أساس كل مشروع سواء في مجال البناء أو مجال التقسيم، لذا يجب أن يشتمل على البيانات الآتية⁽²⁾: حدود القطعة الأرضية ومساحتها منحنيات المستوي و سطح التسوية مع مواصفاتها التقنية الرئيسية ونقاط وصل شبكة الطرق المختلفة، الإشارة لمكان إتصال المشروع بمختلف الشبكات كشبكة الطرق، قنوات التموين بالمياه الصالحة للشرب والحريق، قنوات صرف المياه القذرة وكذا شبكة توزيع الغاز والكهرباء والهاتف والإنارة العمومية، هذا ويجب أن يبين المخطط بدقة بعض الإرتفاقات التي تفرضها الإدارة، ك:

- تحديد موقع مساحات توقف السيارات والمساحات الحرة ومساحات الإرتفاقات الخاصة، وموقع البنايات المبرمجة وطبيعتها وشكلها العمراني بما في ذلك البنايات الخاصة بالتجهيزات الجماعية.

وحتى تتحقق معادلة إدماج مخطط التجزئة ضمن إطار مخطط شغل الأراضي (POS) الذي يغطي المنطقة ككل وبالطرق العمومية أو طرق التجزئات المتجاورة نص المشرع في المادة 09 لفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أن يعد هذا المخطط الدقيق على سلم 2000/1 و 5000/1.

03/ برنامج تهيئة التجزئة: يجب على صاحب طلب الحصول على رخصة التجزئة ضمن برنامج هذه الأخيرة، أن يبين خصائص المنجزات التي ينوي إقامتها وكيفية إنجازها خاصة بالنسبة للاحتياجات في مجال الماء والغاز والكهرباء والنقل وكيفيات

⁽¹⁾ تنص الفقرة الأخيرة من المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على: «...يتم إعداد الملف البياني والتقني من طرف مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو التعمير، ويؤشر على الوثائق المذكورة أعلاه المهندس المعماري ومهندس مسح الأراضي اللذان يمارسان نشاطاتهما حسب الأحكام القانونية المعمول بها»
⁽²⁾ المادة 09 فقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

تليتها إضافة إلى إيضاح الخصائص التقنية للمشاريع والشبكات والتهيئة المقرر إنجازها وشروط تنفيذها مع تقدير تكاليفها وتوضيح مراحل الإنجاز وأجال ذلك عند الاقتضاء⁽¹⁾.
بناء على ذلك فإن السلطة الإدارية لا يمكنها الموافقة إلا على المشروعات التي تنص على حد أدنى من التجهيزات.

III. الوثائق التقنية ذات البعد البيئي: إن ظاهرة إنتشار التجزئات غير القانونية (السرية) التي أدت إلى عدم التوازن بين الديناميكية الاقتصادية وديناميكية التمدن بمختلف المناطق الحضرية لا يمكن تجاهل دورها أيضا في رسم الخريطة الحضرية الكبرى مدن الجزائر حيث تساهم بشكل مباشر في إنتاج وحدات سكنية بعيدا عن قواعد التعمير، وبالتالي لا شك أنها قد ألحقت بالبيئة أضرار كبيرة ومن ثم فإن عملية تدارك المشكل عن طريق إعادة الهيكلة يعد تذبذبا لمجهودات الدولة، وحلا ترقيعيا يثقل الميزانية العمومية.

لذلك أوجب المشرع بنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أن يتضمن ملف مشروع التجزئة الوثائق المراعية للانشغال البيئي، وتتمثل أساسا في:

01/ دفتر الشروط: يعد دفتر الشروط وثيقة أساسية ضمن ملف المشروع، إهتمت به أغلب التشريعات المقارنة ونصت على إلزامية الدقة فيه بخصوص المعلومات وقائمة القطع الأرضية المجزأة ومساحة كل قطعة منها، وذلك لإطلاع الغير خاصة الذين سيتعاملون مع صاحب التجزئة على جميع ما يتعلق بالعملية.

فمقتضيات دفتر الشروط على العموم، تتعلق أساسا حسب المادة 09 فقرة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 بتحديد الالتزامات والارتفاقات الوظيفية ذات المنفعة العامة المفروضة على القطع المجزأة وكذا الشروط التي تنجز بموجبها المباني كالموقع والمظهر

(1) المادة 09 فقرة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

والعلو، لخلق التناسق مع المحيط البيئي كما يحدد هذا الدفتر تنظيم الملكيات والمساحات الخضراء والأنسجة والمغارس، هذا ويعد حسب النموذج الذي يقرره الوزير المكلف بالتعمير، تحدد فيه واجبات كل من صاحب التجزئة والمستفيدين في منظور هيكلي منظم، ذلك ما جعل مسألة تحديد طبيعته القانونية محل جدل فقهي كبير أهو عمل تنظيمي أم تعاقدية؟، ليذهب الجانب الأكبر من الفقهاء إلى إعتبره عملا مختلطا طالما أن صاحب التجزئة يحدد في نفس الوقت الشروط العادية للمعاملة وهي من أصل تعاقدية، أما الشروط الخاصة بالمشروع من ضوابط بيئية وعمرانية، فتضعها في الأصل الإدارة بناء على مقتضيات القانون⁽¹⁾.

هذا ما دفع بالمشروع الجزائري إلى النص علي وجوب تقديم دفتر الشروط ضمن محتويات ملف طلب رخصة التجزئة لتصادق عليه السلطة الإدارية المختصة⁽²⁾.

إذن لدفتر الشروط أهمية كبيرة من الناحية العملية، فمن ناحية يشكل وسيلة حماية للمستفيدين، إذ ينظم العلاقات بين صاحب التجزئة والمتعاملين معه طبقا لقواعد القانون الخاص ولا يمكن للإدارة في مثل هذه الحالات أن تحل محل أحد المتعاقدين في تطبيق المقتضيات التي يخص بها الدفتر أحد الأطراف، ومن ناحية أخرى فهو وثيقة تتضمن الإنشغال البيئي الذي أصبح يفرض نفسه في كل عملية من عمليات إستعمال الأراضي وذلك من خلال تضمينه لجميع الإتفاقات ذات المصلحة العامة.

02/ مذكرة توضح التدابير المتعلقة بمسألة حماية البيئة: دائما في إطار حماية

البيئة نص المشروع الجزائري في الفقرة 03 المادة 09 من ذات المرسوم على مجموعة من التدابير لحماية البيئة تتمثل في:

⁽¹⁾ c.blumann, op,cit, p160.

⁽²⁾ المادة 09 فقرة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

- طرق المعالجة المخصصة لتنقية المياه الراسبة الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية والزراعية البيئية.
- أيضا المعالجة المخصصة لتصفية الدخان وانتشار الغازات من جميع المواد الضارة بالصحة العمومية.
- كما تحدد هذه المذكرة مستوى الضجيج وانبعاث الطفيليات بالنسبة للأراضي المجزأة المخصصة للاستعمال الصناعي.

هذا وينص المشرع على وثيقة أخرى لها علاقة بالبيئة، تتضمن دراسة جيوتقنية، بعدها مخبر معتمد⁽¹⁾، ولعل المشرع بهذا تنبه إلى المشاكل التي قد تنتج من جراء إقامة تجزئات فوق أراضي تحتوي في باطنها على معادن أو مياه جوفية تستدعي الضرورة التعرف على الحالة المائية الجيولوجية للأراضي⁽²⁾.

03/ دراسة مدى التأثير على المحيط والبيئة عند الاقتضاء: لقد أدرج المشرع العمراني دراسة التأثير على البيئة ضمن أهم وثائق طلب رخصة التجزئة⁽³⁾، كشرط مسبق وقائي يجب القيام به على أي مشروع ذو تأثير على البيئة (كأن تكون القطع المجزئة مخصصة للنشاط الصناعي) والهدف من هذه الدراسة، إنما هو تحديد مدى ملائمة إدخال المشروع في بيئته وتفاذي بذلك الأضرار التي قد تلحق بالبيئة عن طريق تقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة في إطار المشروع المعني⁽⁴⁾.

(1) المادة 09 فقرة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) عبد الإله المكنيسي، قانون التعمير، منشورات كلية الحقوق، الرباط (المغرب)، 1981، ص83.

(3) المادة 09 فقرة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(4) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المؤرخ في 2007/06/19، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر عدد 34 لسنة 2007، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 255/18، المؤرخ في 2018/10/09، المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، ج.ر عدد 62 لسنة 2018.

04/ تحديد الإرتفاقات الناشئة عن رخصة التجزئة العقارية: رأينا أن مخطط شغل الأراضي هو المصدر الأساس لارتفاقات التعمير المقررة لفائدة المنفعة العمومية ومن أهمها إرتفاقات عدم البناء الذي يجب أن تتقيد به الإدارة بصفة خاصة وبمحتوي مخطط شغل الأراضي بشكل عام وفي هذا الإطار يتعين على الإدارة رفض جميع مشاريع البناء والتجزئة المخالفة له تحت طائلة ترتيب مسؤوليتها، وفي إطار التجزئة العقارية، نص القانون رقم 29/90 على إرتفاق إقامة الطرق السالكة التي يتعهد المالك بإنجازها في أجل محددة⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 19/15، نجدها تنص على بعض الإرتفاقات، ليفتح المشرع بذلك المجال للإدارة بإستعمالها السلطة التقديرية الواسعة في فرض على المجزيء تحمل بعض الإرتفاقات التي تراها ضرورية لتحقيق المصلحة العامة، ولها أيضا أن تعلق رخصة التجزئة لأجل إدخال تعديلات على المشروع، إذا رأت المنفعة في ذلك، ومن أهم هذه الإرتفاقات نذكر:

- إنشاء إرتفاقات تستجيب لما تقتضيه متطلبات الأمن العام والصحة والمرور والمتطلبات الجمالية.
- الاحتفاظ بالأشجار الموجودة في الأرض المراد تجزئتها، وذلك للحد من توسيع التعمير على حساب الأراضي المغروسة ومن ثم المساهمة في الحفاظ على الموروث الطبيعي والتنوع البيولوجي التي تمتاز بها المنطقة التي يقع بها المشروع.
- ومن جهة أخرى، بإمكان الإدارة في إطار الصلاحيات المخولة لها في باب مراقبة إنشاء التجزئات العقارية، وبحسب الإجهاد القضائي في فرنسا، أن تفرض مراعاة للمصالح العام، إرتفاقات أكثر صرامة من تلك المقررة بمخطط شغل الأراضي⁽²⁾ وذلك لأن

⁽¹⁾المادة 58 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

⁽²⁾فؤاد الموح، المرجع السابق، ص102.

منع البناء إلى علو معين ضرورة للاحتفاظ بالمناطق الجمالية مثل الجبال والبحيرات والبرك المائية، ومن ثم المساهمة الحد في التلوث البصري.

أما عن بعض الارتفاقات التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 19/15 فبعضها يتعلق مباشرة بالتنظيم العمراني (البيئة المشيدة)⁽¹⁾:

✓ نقاط وصل شبكة الطرق.

✓ رسم شبكات وقنوات التموين بالمياه الصالحة للشرب والحريق وصرف المياه، الغاز والكهرباء والهاتف والإنارة العمومية.

✓ تحديد موقع مساحات توقف السيارات والمساحات الحرة ومساحات الارتفاقات الخاصة.

✓ ارتفاع الشكل العمراني للبنىات.

وبعضها يصب بشكل مباشر في لحماية البيئة الطبيعية:

✓ كارتفاق حفظ الملكيات والمغارس والمساحات الخضراء والأسيجة⁽²⁾.

✓ إرتفاق وضبط حدود القطعة الأرضية ومساحتها⁽³⁾، كضمانة لعدم التعدي على المساحات الخضراء.

(1) المادة 09 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) المادة 09 فقرة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15

(3) المادة 09 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15

الفرع الثاني: البعد البيئي ضمن إجراءات الحصول على رخصة التجزئة العقارية

تتوقف عملية إنشاء التجزئات العقارية بتتبع سلسلة من المراحل القانونية، تبدأ مباشرة بعد تقديم ملف المشروع من طرف من له صفة تقديمه لدى الجهة الإدارية المختصة لغرض دراسته والتمكن من اتخاذ القرار المناسب له بشأنه.

هذا وتتمحور الدراسة حول مدى إحترام الضوابط التي تقرها وثائق التعمير، خاصة مخطط شغل الأراضي سواء من الناحية المعمارية والهندسية والسكنية، لاسيما الجانب البيئي الذي أصبح يشكل رهان يشغل بال الجميع⁽¹⁾، لأجل ذلك ألزم المشرع أن يخضع كل مشروع لإستطلاع رأي عدة جهات معينة بالتعمير وحماية البيئة وباستطلاع رأي عدة لجان على مستوى تقنية في الدراسة، تسمى "الشباك الوحيد" لرخص التعمير على مستوى البلدية والولاية طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي 19/15.

تأسيسا على ذلك فإن البحث في هذه الجزئية يقتضي من جهة أولى، تحديد الجهة المختصة بمنح رخص التجزئة. (أولا) ومن جهة ثانية البحث عن مظاهر التكفل بالبعد البيئي في إجراءات دراسة ملف طلب رخصة التجزئة (ثانيا).

أولا: تحديد الجهة المختصة بمنح رخص التجزئة العقارية:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاصات ذاتية في مجال التعمير، لهذه الغاية يدرس ويتحقق من ضوابط التجزئة العقارية، طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، لذا أوجب المشرع طبقا لنص المادة 61 من القانون رقم 29/90 والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، على طالب إحداث تجزئة عقارية أن يودع طلبه والملف المرفق به في 05 نسخ لدى الجهة المختصة والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية

(1) Michel Prieur, op, cit, p736.

التي يتم إقامة المشروع فيها، مقابل وصل مؤرخ ومفصل للوثائق المرفقة⁽¹⁾، وذلك بهدف ضبط الآجال القانونية المفتوحة للجهة المختصة لإصدار القرار المناسب المتعلق برخصة التجزئة، ولعل المشرع قصد من وراء عملية تحديد آجال دراسة ملف المشروع، حماية مصالح أصحاب طلبات التجزئة يتطلبها والمرقيين العقاريين وإتباع السرعة التي يتطلبها مجال التعمير والبناء.

فبعد التناقض الحاصل في أحكام المرسوم التنفيذي رقم 176/91 السابق، منها يتعلق بتوزيع إختصاص إصدار رخصة التجزئة، بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالتعمير، ثم تداركه بالتعديل، حيث نص صراحة بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي 07/09⁽²⁾ التي تنص على أن: «رخصة التجزئة تسلم حسب الحالة في شكل قرار من المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير»، وهو ما أكدته المشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 19/15 في المادة 15 منه.

يتبين من هذا النص، أن المشرع قد جعل إختصاص منح الترخيص بإحداث التجزئة العقارية من حيث الأصل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما إستحسنه جانب كبير من الفقه⁽³⁾.

على اعتبار أن الأمر يتعلق بتدبير شؤون المواطنين، وكذا إعتبار المجالس المحلية البلدية، كآلية للنهوض بمهام التنمية العمرانية والاجتماعية والبيئية.

(1) المادة 10 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 307/09، المؤرخ في 2009/09/22، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 176/91، ج.ر عدد 55 لسنة 2009.

(3) محمد بن أحمد بونبات، "قوانين التحفيظ والتسجيل والتجزئة العقارية"، منشورات كلية الحقوق بمراكش، المغرب، سلسلة الكتب، 1996، ص 112.

ثانيا: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن إجراءات دراسة طلب رخصة التجزئة العقارية بعد إستكمال وثائق ملف طلب رخصة التجزئة وتقديمه في 05 نسخ في كل الحالات إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية موقع مشروع التجزئة لدراسته من الناحية الشكلية ومدى مطابقة الوثائق على النحو المنصوص عليه، وفي إطار ذاته المتعلق بتحضير رخصة التجزئة، تقوم المصلحة المختصة المكلفة بذلك بجمع الآراء والموافقات الخاصة بالأشخاص العموميين والمصالح التي تمت إستشارتها، على أن يلتزم هؤلاء بالرد خلال أجل 15 يوما، ابتداء من يوم إستلام طلب إبداء الرأي، مع إعتبار حسب المادة 12 فقرة 02 أن سكوت المصالح والأشخاص المستشارة، بعد انتهاء الأجل القانوني رأيا بالموافقة، كما يجب أن يكون الرأي معللا قانونا في حالة الرد بالرفض أو متجانسا مع التوجيهات الخاصة، وفي كل الحالات ينبغي على كل من طلب رأيه إرجاع الوثائق المرفقة بطلب إبداء الرأي ضمن الآجال نفسها⁽¹⁾، وذلك لزيادة فعالية الرقابة وتشديدها، هذا فيما يتعلق بالتحقيق الإجباري.

وحتى تتحقق أيضا المصلحة سواء من الناحية الكمية (تلبية حاجيات المواطنين للسكن المتزايدة) أو من الناحية الكيفية (حماية الوسط الطبيعي)، يمكن في إطار التحقيق الإختياري. للمصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، أن تقترح على السلطة المكلفة بتسليم الرخصة، الأمر بإجراء تحقيق عمومي، حسب نفس الأشكال المقررة قانونا في التحقيق للمنفعة العامة⁽²⁾. كما لها أن تقترح حسب المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، كيفية المساهمة عند الإقتضاء في مصاريف تنفيذ التهيئة والتجهيزات العامة

(1) المادة 12 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) المادتان 04 و 05 من القانون رقم 11/91، المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية لفائدة المنفعة العمومية.

التي تعرضها على صاحب الطلب بصرف النظر عن ما نصت عليه المادة 20⁽¹⁾ من ذات المرسوم.

هذا ويتعلق موضوع التحقيق في ملف طلب رخصة التجزئة بدراسة مدى مطابقة مشروع الأرض المراد تجزئتها لـ:

✓ توجيهات مخطط شغل الأراضي، وفي حالة عدم وجوده يتوجب احترامه لتعليمات ومقتضيات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

✓ وفي حالة غياب الأدوات السابقتين، فيتوجب احترامه للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير.

كما يتناول الانعكاسات التي يمكن أن تتجر عن إنجاز الأراضي فيما يخص النظافة والملائمة الصحية والبيئة وطابع الأماكن المجاورة لمشروع التجزئة أو مصالحها، وكذا الانعكاسات في ميدان حركة المرور والتجهيزات العمومية ومصالح المنفعة العامة⁽²⁾.

إن إدخال المشرع للهيئات الإدارية في مجال دراسة طلبات الحصول على رخص التجزئة يأتي من باب فرض القيود على الحرية في التعامل مع المجال والتحكم في السطح عن طريق التعرف عليه ومراقبة السوق العقارية⁽³⁾، ومن باب آخر لأهمية التجزئة العقارية في ضرورة إقامة السكن الملائم في المكان الملائم وتوفير جميع الضروريات اللازمة لصحة الإنسان، وكذا لضمان حقوق المتعاملين وحمايتهم من أي غش أو تدليس إتجاه صاحب التجزئة (تحقيق المصلحة الخاصة أما المصلحة العامة فتتحقق بتفادي

(1) تنص المادة 20 على: «تستلزم رخصة التجزئة عند الاقتضاء... مساهمة صاحب الرخصة في مصاريف تنفيذ بعض التجهيزات الجماعية التي تصبح ضرورية بفعل إنجاز مشروع الأرض المجزأة...».

(2) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) مقداد الهادي، المرجع السابق، ص 118.

تكوين تجزئات عشوائية أو غير قانونية ومن ثم تفادي العشوائية في البناء والتحكم في إتساع العمران مع ما يتطلبه ذلك من إرتفاقات تستجيب لما تقتضيه متطلبات الأمن العام والصحة والمنتطلبات الجمالية وتكوين⁽¹⁾ مساحات إحتياطية سواء لإقامة التجهيزات العمومية أو لإقامة المساحات الخضراء، هذا ما يعكس وعي المشرع الجزائري بضرورة حماية البيئة ووقاية السكان من خطر التلوث بجميع أشكاله من خلال أداة التجزئة العقارية.

من جهة أخرى يؤكد المشرع مدى إهتمامه بهذا المكون البيئي باستحداثه أداة جديدة لتوسيع دائرة المشاركة في دراسة ملفات رخص التجزئة وهي تقنية الشباك الوحيدة سواء على مستوى البلدية، عندما يكون إصدار الرخصة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتصرف باعتباره ممثلا للبلدية أو الدولة وتكون بصدد هذه الحالة عند وجود مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي⁽²⁾، كما يمكن أن تكون الدراسة ضمن هذه التقنية (الشباك الوحيد) على مستوى الولاية في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو يتجاوز مرحلة التحقيق، أو إذا كان تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران⁽³⁾.

وفي كلتا الحالتين، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي، طبقا لنص المادة 48 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، بإرسال نسخة من الملف إلى المصالح المستشارة المذكورة في المادة 47 من خلال ممثليها في الشباك الوحيد خلال أجل 08 أيام التي تلي تاريخ إيداع الطلب.

(1) عبد الله حداد، الدراسات المنجزة في مجال التعمير ومدى مساهمتها في تحقيق التنمية العمرانية، المرجع السابق، ص213.

(2) المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

مع الإشارة أن الدراسة في الحالتين المنصوص عليهما في المادة 14 و15 من ذات المرسوم التنفيذي تتم بنفس وبحسب الأشكال المنصوص عليها بالنسبة لرخصة البناء⁽¹⁾.

وبخصوص تشكيل الشباك الوحيد للبلدية تنص المادة 58 من نفس المرسوم على أنه: «يتم فتح الشباك الوحيد على مستوى البلدية، ويتكون من أعضاء دائمين هم:

✓ رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسيا.

✓ رئيس القسم الفرعي للتعمير والهندسة المعمارية والبناء أو ممثليه.

✓ رئيس مفتشيه أملاك الدولة أو ممثله.

✓ المحافظ العقاري المختص إقليميا أو ممثله.

✓ مفتش التعمير.

✓ رئيس القسم الفرعي للري أو ممثليه.

أما الأعضاء المدعوين عند الاقتضاء هم:

✓ رئيس القسم الفرعي للفلاحة أو ممثله.

✓ ممثل الحماية المدنية.

✓ ممثل مديرية البيئة للولاية.

✓ ممثل مديرية السياحة للولاية.

✓ ممثل مديرية الثقافة للولاية.

✓ ممثل الصحة والسكان.

✓ ممثل الشركة الوطنية للكهرباء والغاز (سونلغاز).»

(1) المادة 48 و49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

يتضح مما سبق أن لأهمية التجزئة العقارية، خاصة البيئية منها، دورا كبيرا في جعل المشرع يتدخل لتحديد أعضاء الشباك الوحيد بدقة التي تتاط بهم مهمة دراسة مشروع التجزئة بشكل جدي وفي أقرب الآجال تطبيقا للمقتضيات القانونية والتنظيمية المعمول بها.

بذلك يمكن القول أن الشباك الوحيد هو المخاطب الوحيد لأصحاب الشأن فيما يتعلق بدراسة ملفات رخص التعمير، سيما رخصة التجزئة، لهذا الغرض يضع رهن إشارتهم مجموع المعلومات المتعلقة بـ:

✓ الوثائق المكتوبة والمكونة لملفات طلبات الرخص (تجزئة، بناء، هدم،... إلخ).

✓ مراحل وإجراءات منح الرخص.

✓ وضعية تقدم ملفات الرخص التي هي في طور الدراسة.

إذن توكل إلي لجان الدراسة ضمن إطار تقنية الشباك الوحيد لرخص التعمير دراسة ملفات الرخص المتعلقة بمشاريع البناء وإحداث التجزئات العقارية، لأجل ذلك يقوم بجميع التدابير اللازمة لمنح الرخص من خلال أخذ الآراء والحصول على التأشيرات المقررة بموجب التشريعات والأنظمة الجاري بها العمل واعتبارا لأهمية وخصوصية ملفات طلبات رخص التجزئة المعروضة على أنظار لجان الدراسة في الشباك الوحيد، يمكن لهذا الأخير الإستعانة علي سبيل الاستشارة بأي شخص أو سلطة أو هيئة يرى فائدة في الاسترشاد برأيه داخل اجتماع لجان الدراسة⁽¹⁾، وعليه يمكن القول أن هذه التقنية الخاصة لعقود التعمير جاءت لتجسيد المبدأ التشاركي في التعمير العملي، لذا يتعين على الإدارات والمؤسسات العمومية والأجهزة المكلفة بتسيير مختلف الشبائيك التي يتم أخذ رأيها أو الحصول على تأشيرتها خلال دراسة ملفات طلبات الرخص، لاسيما رخصة التجزئة،

(1) المادة 58 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

إتخاذ التدابير اللازمة لتمثيلها في قائمة لجان الدراسة المشار إليها في المادة 58، لأن الأمر يتعلق بأهم رهان وهو حماية البيئة من خلال هذه الرخصة، لذا يفترض أن يكون التمثيل في الشباك الوحيد من أشخاص مؤهلين لإبداء الرأي كما يجب على مختلف الأطراف التي يتم استطلاع رأيها بشأن الدراسة أن تبديه في حدود إختصاصها، داخل إجتماع لجان الدراسة وخلال الآجال المحددة لذلك، وبالتنقيد بالقوانين والأنظمة المعمول بها، وكذا تجنب الآراء المتعاقبة لتفادي هدر الوقت تحقيقا لهذا الغرض، يجتمع الشباك الوحيد في مقر البلدية مرة واحدة كل 08 أيام في دورة عادية، وفي دورات غير عادية بعدد المرات التي تقتضيها الضرورة وهذا ما هو معمول به بكبرى البلديات بشمال البلاد، وفي كلتي الحالتين يقوم رئيس الشباك، بإرسال الاستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال وبكل الوثائق الضرورية إلى الأعضاء وذلك قبل 05 أيام على الأقل من تاريخ الإجتماع⁽¹⁾ مرفقا نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة من خلال ممثليها في الشباك الوحيد.

وفي إطار التوجه الجديد الرامي إلى تحسين المرفق العام من خلال التقليل في الآجال، القانونية أو في عدد الوثائق المطلوبة، أوجب المشرع على الشباك الوحيد بالبلدية أن يفصل في طلبات رخص التجزئة خلال 15 يوما التي تلي إيداع الطلب، ويبلغ رأي مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الدائرة من خلال ممثل قسمها الفرعي⁽²⁾.

(1) تنص الفقرة الرابعة من المادة 59 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على: «ترسل الإستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال، وبكل وثيقة ضرورية أخرى إلى الأعضاء من طرف رئيس الشباك الوحيد قبل 05 أيام على الأقل، من تاريخ الإجتماع».

(2) المادة 48 فقرة 03 و04 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

الفرع الثالث: مآل ملف طلب رخصة التجزئة العقارية وعلاقته بحماية البيئة

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المختص عموماً بالترخيص من عدمه في القيام بإحداث التجزئة العقارية، وهي مناسبة أخرى للتحقق من مدى إحترام المشروع ومطابقته للبعد البيئي المحدد بالتفصيل في مخطط شغل الأراضي الذي يغطي البلدية، وكذا مدى مسابرة لذات الشأن المحدد بأكثر تفصيل في مخططات التجزئة (مخطط الموقع ومخطط الكلية)، وكما رأينا فإن السلطة المختصة لا تتخذ قرارها النهائي إلا بعد دراسة ملف مشروع التجزئة من طرف مختلف الجهات وبالكيفية التي تطرقنا إليها، هذا ويمكن أن يكون قرار رئيس البلدية قبولا يتضمن الترخيص (أولاً)، ويمكن أن يكون قبولا مشروطاً (ثانياً)، كما يمكن أن يكون بالرفض المعطل قانوناً (ثالثاً).

أولاً: قرار الموافقة بمنح رخصة التجزئة الصريح، الضمني والمشروط:

في غير المشاريع ذات الأهمية المحلية والمشاريع الواقعة في المناطق غير المغطاة بمخطط شغل الأراضي مصادق عليه والتي يكون فيها تسليم رخصة التجزئة من إختصاص الوالي وفي غير المشاريع ذات الأهمية الوطنية والتي يكون الإختصاص فيها للوزير المكلف بالعمران⁽¹⁾ وفيما يخص بقية المشاريع ينعقد الإختصاص لرئيس المجلس البلدي⁽²⁾، غير أن المجزيء لا يمكنه الحصول على هذا الترخيص صراحة، إلا بعد إتباع إجراءات قانونية ضمن مرحلتين هما:

I. مرحلة التسليم المؤقت لرخصة التجزئة العقارية: يختص رئيس المجلس الشعبي

البلدي بتسليم رخصة التجزئة في شكل قرار بالنسبة لبقية المشاريع التي تكون موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوزت مرحلة التحقيق العمومي أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك⁽³⁾، هذا وبحكم طبيعة محل قرار منح رخصة التجزئة

(1) المادة 15 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) المادة 15 فقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) المادة 16 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(تجزية العقار إلى قطع) وأثره على البيئة، فهو بالضرورة يحدد الإجراءات والارتفاقات العامة التي تطبق على القطع الأرضية الناتجة كما يحدد ويرتب التوجهات وآجال بدأ الأشغال والتجهيزات المقررة.

وباستحضار دائما البعد البيئي، تنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على وجوب إنجاز صاحب الطلب للأشغال المتعلقة بجعل الأراضي المجزأة قابلة للاستغلال من خلال إحداث شبكات الخدمة وتوزيع الأرض المجزأة إلى شبكة من الطرق والماء والتطهير والإنارة العمومية والطاقة والهاتف، إضافة إلى إحداث مساحات توقف السيارات والمساحات الخضراء وميادين الترفيه.

ومن جهة أخرى، تستلزم رخصة التجزئة حسب المادة 20 من ذات المرسوم عند الاقتضاء تخصيص بعض القطع لإقامة محلات مهنية ذات الإستعمال التجاري أو الحرفي ومساهمة صاحب الرخصة في مصاريف تنفيذ بعض التجهيزات الجماعية، كما تستلزم تعديل أو إلغاء إحكام دفتر الشروط عندما تكون مخالفة لطابع الأرض المجزأة مع الإشارة أن كل هذه الأشغال قد تنقل كاهل صاحب التجزئة، لذا رخص المشرع بتنفيذها على مراحل⁽¹⁾.

مما سبق يتضح أن المشرع، أكد على ضرورة مد التجزئات العقارية بجميع الوسائل الكفيلة (مختلف التجهيزات وأشغال التهيئة)، لضمان الحماية اللازمة للبيئة بشقيها الطبيعي والمشيد، غير أن الواقع العمراني والبيئي في الجزائر يثبت النقص الحاد في هذه الوسائل الكفيلة بالحماية من جراء إنتشار ظاهرة الجزئيات العشوائية التي تفتقر لمثل هذه التجهيزات، فمعظمها لا تتوفر على قنوات الصرف الملوثة ولا ترتبط بالشبكات الرئيسية للتطهير، إذ عادة ما يضطر قاطني هذه التجزئيات إلى الحل البديل المتمثل في حفر

(1) المادة 19 الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

آبار المراحيض أمام المنازل، وما يشكله ذلك من أخطار كبيرة على صحة السكان وبالبيئة ككل، وبالتالي فحماية البيئة من خلال مقتضيات التجزئة العقارية لا تظهر في إنشاء مساحات خضراء فحسب، بل يظهر أيضا في محاربة الجزئيات العشوائية عن طريق إعادة هيكلتها وإدماجها.

كل هذه التوجيهات التي يتكفل بها صاحب التجزئة يحددها القرار المتضمن بتسليم رخصة التجزئة إلى جانب ضبطه للإجراءات وارتفاعات المصلحة العامة التي تطبق على الأراضي المجزأة، وكذا آجال إنجاز أشغال التهيئة المقررة⁽¹⁾، تم تبليغ هذا القرار الذي يكون حسب النموذج المرفق بهذا المرسوم التنفيذي مرفق بنسخة من الملف الذي يتضمن تأشيرة على دفتر الشروط والمخططات التي تحدد القطع الأرضية المبرمجة طبقا للمادة 20 من هذا المرسوم التنفيذي إلى صاحب الطلب، لأنه قرار إداري فردي، وإلى مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية، كما توضع نسخة ثانية من الملف مؤشر عليها تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود الأرض المجزأة، وبديهي أن تحفظ نسخة أخرى لدى الجهة المختصة بتسليم رخصة التجزئة وأخرى بأرشفيف الولاية⁽²⁾.

وحتى تسري آثاره قرار رخصة التجزئة على الغير، سيما عند تعاقدهم مع صاحب رخصة التجزئة بشأن القطع الناتجة عن التجزئة، نص المشرع في المادة 22 الفقرة الأخيرة على: «...نشر القرار المتضمن رخصة التجزئة خلال الشهر الذي يلي تاريخ تبليغه من طرف السلطة التي وافقت على تسليم الملكية العقارية وعلى نفقة صاحب الطلب بمقر المحافظة العقارية الواقع في دائرة إختصاصها التجزئة العقارية، وذلك طبقا للتشريع المعمول به والمتعلق بالإشهار العقاري».

(1) المادة 22 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) المادة 22 الفقرة الثالثة، الرابعة، الخامسة والسادسة من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

II. مرحلة التسليم النهائي لرخصة التجزئة العقارية: إن المستفيد من رخصة التجزئة لا يمكنه التصرف مباشرة بالبيع أو الكراء في القطع الناتجة عن عملية تقسيم الملكية العقارية، لأن ذلك مرهون بحصوله على شهادة قابلية الإستغلال⁽¹⁾ لأهميتها في التأكد من المطابقة التامة بين الأشغال المنجزة و رخصة التجزئة المسلمة ومختلف التصاميم المرفقة بهاو الضوابط التقنية المعمول بها ووثائق التعمير التي تشمل المنطقة محل وجود مشروع التجزئة العقارية، وللتذكير أن هذه الشهادة وردت حسب المادة 23 مكرر 05 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 307/09 تحت اسم "شهادة النفع والتهيئة".

يستطيع صاحب رخصة التجزئة بعد تسلمه لها مؤقتا، الحصول على شهادة قابلية الاستغلال بعد تقديمه طلب بشأن ذلك مرفوق بملف في نسختين يتكون طبقا لنص المادتين 24 و 25 من المرسوم التنفيذي رقم 15 / 19 من الوثائق الآتي ذكرها:

✓ تصاميم جرد معدة على سلم 1/2000 أو 1/500 للأشغال كما هي منجزة مع تحديد عند الاقتضاء التعديلات التي أجريت بالنظر إلى التصاميم المصادق عليها.

✓ محضر استلام الأشغال.

إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود قطعة الأرض في جميع الأحوال، وبعد تحقق هذا الأخير من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملف، يسلم مقابل ذلك لطالب هذه الشهادة وصل يحدد تاريخ الإيداع ونوع الوثائق المقدمة وبطريقة مفصلة.

⁽¹⁾ المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 15 / 19.

وطبقا للمادة 27 من نفس المرسوم، فان دراسة هذا الطلب تتم من طرف مصالح التعمير التابعة للبلدية وضمن نفس الأشكال المنصوص عليها بالنسبة لشهادة المطابقة⁽¹⁾ وبعد القيام بالمعاينة الميدانية بهدف التحقق من أن الطرق ومختلف الشبكات لا يشوبها أي عيب يتم تسليم شهادة قابلية الاستغلال بدون تحفظات وفي حالة العكس تسلم الشهادة بتحفظات أو يطلب من صاحب التجزئة العقارية تصحيح العيوب المحتملة في أجل لا تعدى 30 يوما، ابتداء من تاريخ المعاينة الميدانية للأماكن، وبذلك يتم التسليم النهائي لرخصة التجزئة الذي يعد إجراء لاحقا ومكملا للتسليم المؤقت طالما أن المختص بهما هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبهذا الإجراء يتم التثبيت من أن مختلف الشبكات (الماء، الصرف الصحي، الغاز والكهرباء) وكذا الفراغات العمرانية غير المبنية المغروسة وطرق إيصال التجزئة بمختلف الطرقات في حالة سليمة.

ثم يتم تبليغ القرار المتضمن شهادة قابلية الاستغلال وفق النموذج المرفق لهذا المرسوم التنفيذي لصاحب الطلب، خلال الشهر الموالي لتاريخ إيداع الطلب لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي غير أنه وبحسب نص الفقرتين 02 و 03 من المادة 28 فإن هذا الأجل (30 يوما)، قد يتوقف في حالة كون ملف الطلب موضوع إستكمال بالوثائق أو بالمعلومات، على أن يسري مفعوله ابتداء من تاريخ إستلامها، كما يمكن تسليم شهادة قابلية الاستغلال على مراحل حسب الآجال المحددة في قرار رخصة التجزئة في حالة عدم عرقلة أشغال التهيئة المتبقية لسير الجزء الذي إنتهت الأشغال فيه، وفي كل الأحوال فإن لعملية التسليم النهائي لرخصة التجزئة أهمية تتجلى في إلحاق الطرق والشبكات والمساحات المشار إليها أعلاه بالأماكن التابعة للبلدية ومن ثم إبراء ذمة صاحب مشروع التجزئة العقارية إتجاه البلدية، غير أن هذه التبرئة لا تسري في مواجهة الغير المعاهد

(1) المادة 64 وما يليها - القسم الثاني، دراسة شهادة المطابقة من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

والمعامل مع صاحب التجزئة بخصوص إقتناء القطع الأرضية الناتجة، حيث أن لهذا الأخير الحق في الرجوع على المجزيء لمطالبته بالضمان وفقا للقواعد العامة في حالة ظهور عيب موجب للضمان في التجهيزات المقامة⁽¹⁾.

خلاصة القول أن المشرع الجزائري بخصوص هذه الجزئية، أكد على توجهه الجديد فيما يتعلق بالتقليص في آجال تسليم رخصة التجزئة وكذا في عدد نسخ ملفات طلب ذلك، إذ بعد أن حدد أجل تسليم شهادة النفع والتهيئة في المرسوم التنفيذي السابق رقم 176/91 (المادة 23 مكرر 05) بثلاثة أشهر من تاريخ إيداع الطلب لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي تم تقليصه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15 إلى شهر واحد كما سبق بيانه، ومن جانب عدد نسخ ملف طلب هذه الشهادة، فان عددها في المرسوم القديم محدد 05 نسخ (المادة 23 مكرر 02)، في حين قد حدد بـ: نسختين (02) في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 كل ذلك لتحسين خدمة المرفق العام وتشجيع الأفراد للاستثمار في المجال العمراني.

كما أن سرعة البت في طلب الحصول على رخصة التجزئة وكذا إجراء إشهار شهادة قابلية الاستغلال عن طريق وضع المستفيد طوال فترة عمل الورشة لوحدة مستطيلة الشكل مرئية من الخارج تتجاوز أبعادها 80 سم، توضح مراجع رخصة التجزئة الممنوحة وعدد ممكن من الأجزاء الممنوحة، وينبغي أيضا أن تتضمن اللافتة تاريخ إفتتاح الورشة والتاريخ المرتقب لإنهاء الإشغال وإن إقتضى الأمر، إسم صاحب المشروع ومكتب الدراسات واسم المؤسسة المكلفة بأشغال التهيئة⁽²⁾ من شأنها أن تجعل كل من يرغب في شراء أو كراء قطعة من القطع الناتجة يعلم بأن مشروع التجزئة العقارية، فعلا خضع

(1) عبد الله حداد، الدراسات المنجزة في مجال التعمير مدى مساهمتها في تحقيق التنمية العمرانية، المرجع السابق، ص 219-220، انظر أيضا: الشريف البقالي، المرجع السابق، ص 216.

(2) المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

للمراقبة وتم الإشهاد على مطابقة الأشغال المنجزة به مع رخصة التجزئة وبالتالي يصبح قانونيا صالحا للإستغلال والإستعمال.

III. قرار الموافقة الضمنية بمنح رخصة التجزئة العقارية: الأصل وطبقا للأحكام العامة في القانون الإداري، أنه عندما لا يتوصل صاحب الطلب بقرار السلطة المختصة داخل الأجل المحدد، فإن هذا الموقف يعتبر إجماعا من طرف الإدارة عن إبداء رأيها خلال المدة المنصوص عليها، وبالتالي بتوافر الشروط القانونية في ملف الطلب يعبر موافقة ضمنية على إنجاز المشروع كما تقدم به طالب التجزئة العقارية.

غير أن المشرع الجزائري، لم يوضح موقفه بخصوص هذه المسألة، أي عندما ما لا تصدر السلطة المختصة أي قرار، لا بالموافقة ولا بالرفض ولا بالتأجيل لا في قانون التهيئة والتعمير ولا في المرسوم التطبيقي له رقم 176/91 الملغى ولا حتى في المرسوم التنفيذي له الجديد رقم 19/15.

فكان من الأنسب النص صراحة بعد فوات الآجال القانونية (ثلاث أشهر، أربعة أشهر، شهران حسب كل حالة) برفض الطلب أو أنه يفسر ضمنيا على أنه قرار بالموافقة⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار، يجب التذكير أن الكثير من التشريعات المقارنة خاصة في فرنسا والمغرب... وغيرها، أخذت بفكرة الموافقة الضمنية على مشاريع التجزئة والبناء مستهدفة بذلك هدفين أساسيين هما:

⁽¹⁾ الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص53.

✓ حماية مصالح الخواص إتجاه الإدارة، خاصة إذا كان سكوتها ناتجا عن الإهمال أو التباطؤ في دراسة ملفات مشاريع التجزئة مما يؤثر على عامل الزمن الذي يعتبر عنصرا أساسيا في مجال السكن⁽¹⁾ لأجل البيئة.

✓ حث السلطات الإدارية على إعطاء هذه العمليات (التجزئة العقارية) العناية الكاملة، وذلك عن طريق دراستها في الآجال المحددة ومراقبة مدى مطابقتها ومسايرتها لوثائق التعمير ولمقتضيات القانون، ذلك أن سكوت الإدارة قد يتسبب في السماح بإنجاز مشاريع غير ملائمة وغير لائقة⁽²⁾ تتحمل البيئة توابعها، فإذا كنا نميل إلى هذا الإتجاه (الأخذ بالموافقة الضمنية) لوضوحه ومشروعية أهدافه فإن تطبيقه على أرض الواقع، قد يخلق صعوبات كثيرة، بما أن لمشاريع التجزيئات العقارية آثار مباشرة على مخطط المنطقة وعلى حقوق وواجبات المستفيدين من القطع الأرضية، كما تحتاج لدرستها إلى عمليات تنسيق كبيرة بين الهيئات المتكفلة بالدراسة، ولا يتم ذلك شفاهة وضمينيا، وتتجلى الصعوبة أكثر عند ممارسة الرقابة الميدانية لاشغال التهيئة والتجزئة لافتقار لوحة الإشهار لرقم قرار الرخصة وتاريخ صدورها، ربما هي الأسباب التي جعلت الكثير يفسر سكوت الإدارة وفوات آجال إصدار القرار بأنه ضمني بالرفض، يمكن للمعني به اللجوء للقضاء للطعن فيه بدعوى الإلغاء وفقا للإجراءات⁽³⁾، وبخصوص حث الإدارة على دراسة الملفات في آجالها المناسبة المنصوص عليها قانونا، فإن المشرع قد عالجه من خلال إستحدثاته لتقنية الشباك الوحيد لرخص التعمير المتنوع في تشكيله، تجسيدا لمبدأ رقابة الإدارة لذاتها.

(1) الشريف البقالي، المرجع السابق، ص206.

(2) مقداد الهادي، المرجع السابق، ص 57

(3) عيسى مهزول، المرجع السابق، ص106.

IV- قرار الموافقة المشروطة لمنح رخصة التجزئة "قرار التأجيل": تسعى السلطة الإدارية المختصة بمنح التراخيص في مجال التعمير، دائما إلى أن تكون المشاريع، خاصة التجزئة العقارية مطابقة للسياسة السكنية المطبقة في المنطقة وبالتوافق مع حماية البيئة وغير مخالفة للتشريعات المتعلقة بالتعمير على المستوى العام أو لتصاميم الموقع والتجزئة على مستوى المنطقة التي توجد بها الملكية العقارية المراد تجزئتها.

بناء على ذلك، يمكن للسلطة الإدارية المختصة إصدار قرار مسبب يتضمن تأجيل الفصل في منح رخصة التجزئة أي بكيفية مشروطة بمقتضى سلطتها التقديرية، وفي هذا الإطار، تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 تطبيقا لأحكام المادة 64 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁽¹⁾ على أنه: «يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة محل قرار تأجيل ... ويصدر خلال الآجال المحددة للتحضير، ولا يمكن أن تتجاوز آثاره سنة واحدة».

إن التعمير العملياتي المتمثل في جميع رخص التعمير، منها رخصة التجزئة هي تجسيد على أرض الواقع لتوجيهات واختيارات التعمير التقديري، التوجيهي، المتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذا التعمير التنظيمي المتمثل في مخطط شغل الأراضي، كأداة تدخلية تفصيلية بالنسبة للأول، فبديهي إذن أن الإقليم الذي تقع ضمنه القطعة الأرضية محل طلب رخصة التجزئة، في مرحلة إعداد وتحضير مخطط شغل الأراضي، الذي يتوجب أن يغطي طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، أن يصدر بناء على السلطة التقديرية للإدارة، قرار التأجيل بمنح الرخصة، على أن يستجيب المعنيون بالأمر أثناء تنفيذ الأشغال للشروط التي تتضمنها رخصة التجزئة.

(1) تنص المادة 64 من القانون رقم 29/90 على أنه: «يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة أو البناء محل تأجيل يفصل فيه خلال سنة على الأكثر من قبل السلطة المكلفة بتسليم رخصة التجزئة أو رخصة البناء عندما تكون أداة التهيئة والتعمير في حالة الإعداد».

لتحقيق هذا الغرض، بإستطاعة الإدارة أن تفرض على أصحاب المشاريع المتعلقة بتقسيم الأراضي، ما تراه مناسباً لتحقيق معادلة التوازن بين المحيط المبنى والمحيط الطبيعي، ولو لم تكن المخططات تنص على ذلك وهذا هو مكن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في مجال التهيئة والتعمير، غير أن هذه الأخيرة ليست مطلقة، كما يرى الدكتور الشريف البقالي، حيث يجب أن تكون قانونية ولازمة ومفيدة للمشروع وللمصلحة العامة ولمصلحة أصحاب التجزئة أيضاً، طالما أن هؤلاء يفضلون الموافقة المشروطة هذه للإدارة على أن يرفض المشروع نهائياً⁽¹⁾.

إن المشرع الجزائري، في هذا الإطار، لم ينص بالتفصيل على الشروط أو التعديلات المقترحة إدخالها على مشاريع التجزئات العقارية حتى تكون منسجمة مع أهدافها، غير أنه وانطلاقاً من غاية الإدارة المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، أن تفرض على أصحاب التجزئات جملة من الإرتفاقات المقررة لصالح المنفعة العامة منها على الخصوص، إرتفاقات إرتفاقات المحافظة على موقع وحجم البناءات، وإرتفاقات المحافظة على جمال الرونق والرواء كعنصر من العناصر المعنوية للنظام العام، إلى جانب إرتفاقات أخرى، سبق ذكرها ويتعلق الأمر بتلك التي نص عليها المشرع، كترك مساحات خالية من البناء لتوقف السيارات وإنشاء الحدائق والمساحات الخضراء وميادين للترفيه مثل الملاعب الرياضية وغيرها⁽²⁾.

لقد ذكر المشرع هذه الإرتفاقات أو الحرمات المقررة لصالح المنفعة العامة، -كما وردت هذه التسمية في بعض التشريعات المقارنة- على سبيل المثال وليس الحصر، ذلك أنه لا يمكن للإدارة الحد من النشاطات الخاصة للأفراد، إلا في إطار ما هو ضروري للحفاظ على النظام العام، ومن ثم لا يمكن إدخال وفرض بعض التعديلات والإرتفاقات،

(1) الشريف البقالي، المرجع السابق، ص 208.

(2) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

إلا تحت مراقبة القاضي⁽¹⁾، وبالتالي يجب أن تكون وفقا للمقتضيات القانونية والتنظيمية وبالقدر الذي يجعلها أكثر فعالية، غير أن ما يتبادر إلى الأذهان في هذا الإطار، هو إشكالية التعويضات عن هذا النوع من الإرتفاقات الناشئة بسبب تنفيذ أشغال التجزئة العقارية، بمعنى آخر هل يحصل صاحب التجزئة العقارية على تعويضات مقابل الإرتفاقات والتعديلات التي تفرض على ملكيته؟

إن المشرع الجزائري، بهذا الخصوص، وعلى غرار إشكالية التعويض عن الإرتفاقات الناتجة عن مخطط شغل الأراضي وعن إشكالية التعويض عن الكثير من الإرتفاقات الناشئة بنصوص خاصة، لم ينص صراحة على إمكانية تعويض صاحب التجزئة عن الخطورة والإجحاف الذي قد ينتج من جراء بعض الإرتفاقات التي تفرض على ملكيته العقارية، مما يحتم علينا الرجوع إلى التشريعات المقارنة للإجابة عن الإشكالية، فنجد مثل التشريع العمراني المغربي على غرار التشريع الفرنسي، ينص على أن صاحب المشروع لا يستحق تعويضا على المساحة المفروضة عليها الإرتفاقات المرتبطة مع ضرورة الحفاظ على الأمن العام والنظافة والجولان (السير والطرق)، ووضعية البيانات وبهجة منظرها وضرورة الاحتفاظ بالأشجار الموجودة في الأرض⁽²⁾، أما الإرتفاقات التي يستحق عليها التعويض المتمثل في تلك المتعلقة بترك مساحات عارية من البناء لإقامة المساحات الخضراء وميادين الترفيه وكذا إرتفاقات الطرق إذا كانت المساحة المحتفظ بها لذلك تبلغ مقادير معينة نصت عليها المادة 31 من القانون رقم 25/90 المتعلق بالتجزئات العقارية وهي:⁽³⁾

(1) عبد الإله المكنيسي، المرجع السابق، ص 60.

(2) فؤاد الموح، المرجع السابق، ص 105.

(3) المادة 30 من القانون رقم 25/90، المؤرخ في 15 جويلية 1992، المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 4159

- نسبة التعويض 25% من المساحة الكلية، إذا كان متوسط مساحة البقع الناتجة من التجزئة يساوي أو يتعدى 1000 متر مربع.
- 30% من المساحة الكلية، إذا كان متوسط مساحة البقع الناتجة عن التجزئة يقل من 1000م² أو يفوق 600م².
- 35% من المساحة الكلية، إذا كان متوسط مساحة البقع الناتجة عن التجزئة من 600م² ويساوي أو يفوق 350م².
- 40% من المساحة الكلية، إذا كان متوسط مساحة البقع الناتجة عن التجزئة يقل عن 350م² ويساوي أو يتعدى 200م².
- 45% من المساحة الكلية، إذا كان متوسط مساحة البقع الناتجة عن التجزئة يقل عن 200م² ويساوي أو يفوق 100م².
- 50% من المساحة الكلية، إذا كان متوسط مسافة البقع الناتجة عن التجزئة يقل عن 100م².

وتجب الإشارة إلى أن هذه التعويضات المشار إليها أعلاه، لا تستحق التعويض إلا عن المساحة الإضافية التي تزيد عن النسب المحددة، ويحدد التعويض بإتفاق الأطراف، أما إذا تعذر عليهم ذلك فتحدد المحكمة على أساس قيمة الأرض عند تاريخ التسليم المؤقت لرخصة التجزئة العقارية⁽¹⁾.

(1) المادة 31 من القانون المغربي رقم 25/90 المتعلق بالتجزئات العقارية.

- أكثر تفصيل انظر إلى: فؤاد الموح، المرجع السابق، ص104.

ثانيا: قرار رفض منح رخصة التجزئة:

تعتبر القرارات الإدارية ذات الطبيعة العمرانية بصفة عامة من القرارات المعللة ولذلك فإن القرار المتضمن رفض منح رخصة التجزئة لا بد أن يكون مسببا، حتى يستطيع المعني الطعن فيه إداريا أو قضائيا وإلا عد تجاوزا للسلطة⁽¹⁾.

فإذا كان التقدير والتقييد موجودان معا في كل عمل إداري⁽²⁾، فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته السلطة المختصة في إصدار ورفض إصدار القرارات العمرانية، سلطة مقيدة، كما له سلطة تقديرية في ذلك.

I- حالة السلطة المقيدة⁽³⁾: وهي حالة الرفض الوجوبي التي نصت عليها المادة 17، فقرة أولى من المرسوم التنفيذي 19/15، حيث لا يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة التجزئة، إذا كانت الأرض المجزأة مخالفة لأحكام مخطط شغل الأراضي أو لم يتجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو غير مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك. إن السلطة المختصة بإصدارها القرارات المشروطة، طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية، إنما تتفادى الرفض. خاصة في المجالات ذات الأهمية البيئية إلا أنه في بعض الحالات تجد نفسها مضطرة بعدم قبول منح الترخيص، لاسيما إذا تعلق الأمر بمخالفة القوانين والتنظيمات، وتطبيقا لذلك يمكن للسلطة الإدارية رفض منح الترخيص

(1) عايدة دبرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريعات الجزائرية، المرجع السابق، ص 88.

(2) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 51.

(3) تعتبر السلطة المقيدة خطاب ملزم من المشرع موجه للإدارة لتنفيذ القانون لذلك فإن السلطة المقيدة تعود إلى إدارة المشرع حينما يضع النص القانوني، مما يسهل على رجل الإدارة تنفيذ القرار وبشكل بسيط وسهل ولا يحتاج إلى جهد في البحث والتفكير والإبداع والاختيار، هذا ويعود السبب إلى ميل المشرع إلى توسيع اللجوء للسلطة المقيدة بغية ضمان استقرار المعاملات وتحقيق أمن القاعدة القانونية لدى الأفراد ولتحقيق ذلك وجب التقييد في وسائل المشروعية الخارجية للقرار الإداري، كما التقييد في وسائل المشروعية الداخلية لذات القرار في هذا انظر: جمال قرف، السلطة المقيدة للإدارة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة سكيكدة، المجلد 07، العدد 06، 2018، ص 78-79.

للقيام بمشروع التجزئة بسبب عدم النص على التجهيزات الضرورية أو عدم إرفاق ما يثبت الملكية العقارية (كالدفتر العقاري أو العقد الإداري أو عقد الملكية...)، فتصريح المالك بإقامة المباني على ملكيته بعد تجزئتها يعني أنها تتوفر على شروط صحية ووقائية تحمي المالك بصفة خاصة والبيئة بصفة عامة، لذا فحماية المالك لملكه حماية البيئة، إلى جانب هذا فإن الإدارة أيضا، مضطرة لرفض منح رخصة التجزئة بسبب غياب التصميم الشامل (تصميم الموقع) لأنه أساس المشروع وبدونه لا يمكن دراسة هذا الأخير، ولا يمكن تكوين فكرة واضحة على جملة من المعلومات الضرورية مثل حدود القطعة الأرضية، مسالك إيصال التجزئة بالطرق الأخرى، مختلف القنوات والشبكات التي تربط أقسام التجزئة فيما بينها وبالمناطق المجاورة.

وباستقراء الفقرة الأولى من المادة 17 المذكورة أعلاه، فإن الإدارة ترفض وجوبا منح رخصة التجزئة بسبب مخالفة أحكام مخطط شغل الأراضي، وكان هذا الأخير محل دراسة (لم يتجاوز مرحلة التحقيق العمومي)، وكان مشروع التجزئة غير مطابق للقواعد العامة للتهيئة والتعمير كأداة بديلة لمخطط شغل الأراضي، تكون بصدد الرفض الوجوبي هنا، لأن مخطط شغل الأراضي - كما مر بنا - من المصلحة العامة وبطبيعة الحال لا يمكن إنجاز أية عملية مخالفة لمبدأ تقسيم الأراضي الذي نص عليه مخطط شغل الأراضي، أي لا يمكن مثلا منح الترخيص بإقامة تجزئة سكنية في قطاع مخطط للنشاط الصناعي وفقا لأحكام مخطط شغل الأراضي. (موقع التجزئة غير مخصص للسكن)، وفي هذه الأحوال نجد الإدارة نفسها ملزمة برفض المشاريع التي لا تتماشى مع مخططات إستعمال الأراضي، خاصة إذا كان هذه الخروقات تمس بشكل مباشر المجال الطبيعي، مثل المساس بالمناطق الفلاحية والغابوية والمناطق المخصصة لإقامة الحدائق والمساحات الخضراء.

أخيرا الإدارة ملزمة برفض منح الترخيص بسبب الإرتفاقات المفروضة على بعض المناطق. مثل إرتفاق عدم العلو فوق مقدار معين، وارتفاق عدم البناء سواء كان مقيدا أو

مطلقا لقرب هذه الأراضي المثقلة بالإرتفاعات من المنشآت العسكرية أو السكك الحديدية أو المطارات.

II- حالة السلطة التقديرية⁽¹⁾: وهي حالة الرفض الجوازي، إذ يملك فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة تقديرية في منح الرخصة أو رفض منحها، وهذا ما نستشفه من نص المادة 17، الفقرة الثانية التي تنص على: «يمكن رفض تسليم رخصة التجزئة في البلديات التي لا تملك الوثائق المبينة في الفقرة الأولى (مخطط شغل الأراضي أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير التي تحل محل مخطط شغل للأراضي في غيابه)، إذا كانت الأرض المجزأة غير موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) أو للتوجيهات التي تطبقه القواعد العامة للتهيئة والتعمير على النحو الذي يحدده التنظيم المعمول به»⁽²⁾.

هذا ومن التوجيهات التي تطبقها القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، أنه حسب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 175/91: «إذا كانت البنايات من طبيعتها أن تمس بالسلامة أو بالأمن العمومي من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها، يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة من أجل البناء، وتضيف المادة 03 من ذات المرسوم أنه: «إذا كان البناء أو التهيئة المقررة في أرضية معرضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات والانجراف وانخفاض التربة وانزلاقها والزلازل والجرف، يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة أو منحها بالشروط الخاصة التي تتطلبها القوانين والتنظيمات المعمول بها».

⁽¹⁾ تعتبر السلطة التقديرية ضرورية لفاعلية العمل الإداري وهو ما يبرر إعطاء المشرع للإدارة نوع من حرية التصرف لتحقيق الصالح العام، غير أن هذه السلطة التقديرية للإدارة ليست على نفس القوة في أركان القرار الإداري، فهناك أركان تشمل على السلطة التقديرية وأخرى مفيدة ومحددة ينص القانون فالقرار الإداري بهدم منزل مثلا يشتمل بالضرورة على سلطة تقديرية في كيفية إخلاء هذا المنزل مع ثبات بقية العناصر الأخرى للقرار ومن ثم فإن المجال الخصب للسلطة التقديرية هو ركن ... واقعة مادية تدفع الإدارة للتدخل وإحداث أثر قانوني في هذا أنظر إلى: بسيوني عبد الله عبد الغني، القضاء الإداري-قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، مصر، 1988، ص42 وما يليها.

⁽²⁾ المادة 17 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

يتبين من نص المادة 17 بفقرتيها المذكورتين أعلاه ونص المادة الثانية والثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 أيضا، أن المشرع الجزائري منح للإدارة سلطة تقديرية واسعة بخصوص منح أو رفض منح رخصة التجزئة، لأننا لا نتصور أن محتوى هذه النصوص يطبق في المناطق الحضرية، فمحل تطبيق هذه النصوص هو المناطق الريفية التي لا شك أن التعمير فيها لا يكتسي نفس أهمية التعمير المخطط في نظيرتها الحضرية، لا من حيث التجهيزات التي تتطلبها التجزئة العقارية ولا من حيث الإرتفاقات التي قد تتحملها الأراضي في المناطق الريفية، بالرغم من تشابه هذه الإرتفاقات في إرتباطها بضرورة الحفاظ على الأمن العام والنظافة والسير في الطرقات ووضعيات البناءات ... إلخ، بذلك كثيرا ما تقبل السلطة المختصة بمنح ترخيص بتقسيم الأرض بالرغم من أن المشروع يحقق حد أدنى فقط من التجهيزات المنصوص عليها قانونا في المناطق الريفية.

من كل ما سبق نستطيع القول، أن للتجزئة العقارية أهمية إقتصادية، إجتماعية وبيئية، لذا نظمها المشرع بمجموعة من الضوابط منها حث صاحب المشروع على البدء بصفة جدية في الأشغال الخاصة بالتجهيز دون تماطل، لقطع الطريق أمام كل من يظن أن المماطلة بالبدء في الأشغال يساعد على رفض بعض القطع الأرضية المجزأة ومن ثم المضاربة فيها لتحقيق الربح، كما أن تأخير هذه العملية سيساعد على وضع حد لانتشار التجزئات السرية (غير القانونية)، التي كثيرا ما إنجر عنها الزحف نحو الأراضي الريفية، فغاب الريف وفي غيابه غاب نقيضه وهو المدينة، وبغيابهما معا، غاب الوسط الطبيعي الذي يحوي كل من الريف ونقيضه، وعليه وجب النص صراحة وليس ضمنا وبصورة إلزامية على البعد البيئي عند إحداث التجزئة العقارية، كما يمكن النص على إخضاع بيع القطع المجزأة أو كرائها لمعيار القدرة الشرائية التي تتماشى وبناء القطعة المجزأة كلها، وتفاذي بذلك تقسيم القطعة المجزأة (التجزؤ من الباطن) إلى قطعتين صغيرتين أو ثلاثة،

لأن هذه الظاهرة يتولد عنها زيادة المساكن والسكان في التجزئة العقارية وبالتالي زيادة الضغط على المرافق والتجهيزات وعلى مختلف الشبكات والقنوات وبالنتيجة المساس بسلامة الوسط الطبيعي.

ثالثا: قرار إلغاء رخصة التجزئة العقارية:

تصبح رخصة التجزئة لاجية بموجب المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 في الحالات الآتية⁽¹⁾:

- ✓ إذا لم يشرع صاحبها في أشغال التهيئة خلال 03 سنوات من تاريخ التبليغ
- ✓ أو إذا لم تكتمل هذه الأشغال خلال الآجال المحددة في القرار التي لا تتجاوز (03) ثلاث سنوات على أساس تقرير معد من طرف مكتب الدراسات وبعد تقدير المصالح المكلفة بتسليم رخصة التجزئة وتقييمها.

يعد هذا تصريح بعدم الوجود الفعلي للقطع المجزأة، غير أنه يمكن أن يكون تنفيذ الأشغال على مراحل بموجب ترخيص وبالتالي فإن الآجال المقررة بـ: (03) سنوات أعلاه تطبق على أشغال المراحل المختلفة وبذلك تظل عمليات البيع والكرء الواردة على الوحدات العقارية معلقة على تسليم السلطة مصدرة الرخصة لشهادة تصرح فيها بتنفيذ الأشغال⁽²⁾.

نستنبط مما سبق، أنه عندما تصبح رخصة التجزئة ملغاة لا يمكن الاستمرار في الأشغال إلا فيما يخص المراحل التي تم الانتهاء من أشغال التهيئة فيها، وفي هذه الحالة

⁽¹⁾ تقابل المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، غير أن المادة 30 كانت أكثر دقة في الصياغة ووضوح، لاسيما عندما أشارت إلى إثبات حالة عدم استكمال الأشغال خلال الآجال المحددة (03) سنوات على أساس تقرير معد من طرف مكتب الدراسات وبعد تقرير المصالح المكلفة بتسليم رخصة التجزئة، ليؤكد المشرع توجهه الجديد نحو توسيع دائرة المسؤولية في مجال التعمير والبناء.

⁽²⁾ حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، المرجع السابق، ص92.

يعد تقديم طلب جديد للحصول على رخصة التجزئة إجباريا قصد مباشرة أي أشغال أو إستئنافها بعد انتهاء مدة الصلاحية المشار إليها أعلاه، ويتم إصدار رخصة التجزئة على أساس هذا الطلب دون دراسة جديدة للملف شريطة عدم تقييم أحكام ومواصفات التهيئة والتعمير بشكل يتنافى مع هذا التجديد، وتكون الأشغال مطابقة لرخصة التجزئة الأولى.

أخيرا وبما أن إجراءات إعداد رخصة التجزئة وشهادة قابلية الإستغلال هي من قبيل إجراءات ضبط التعمير وقطع الطريق على إستعمال اللاقانوني للقطع لأرضية المؤدي إلى إنتشار البناء الفوضوي والتلوث بمفهومه الواسع، فإن الرقابة المفروضة في ذلك على المستفيدين لا تكفي، مما جعل المشرع يتدخل بنص المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 19 /15 ليتمكن صاحب طلب رخصة التجزئة أو شهادة قابلية الاستغلال، الذي لم يرضه الرد الذي تم تبليغه به أو في حالة سكوت السلطة المختصة وتقاعسها في الآجال المطلوبة أن يودع طعنا مقابل إيداع ويكون على ثلاث مستويات:

✓ المستوى الأولى: على هذا المستوى يودع الطعن مقابل وصل لدى الولاية وفي هذه الحالة يحدد أجل تسليم الرخصة أو الرفض المسبب بـ: 15 يوما.

✓ المستوى الثاني: عند عدم تلقي الطالب إجابة على الطعن الأول خلال المدة المحددة يودع طعنا ثانيا لدى الوزارة المكلفة بالعمران لتأمر في هذه الحالة مصالح التعمير بالولاية على المعلومات المرسلة من طرفها بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو الإخطار بالرفض المسبب في أجل 15 يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الطعن.

✓ المستوى الثالث: على الطاعن على هذا المستوى في حالة عدم تلقيه ما يرضيه من خلال الطعن الثاني، أن يرفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة تطبيقاً لمبدأ حق اللجوء إلى القضاء والدفاع عن الحقوق المكفول دستورياً⁽¹⁾.

⁽¹⁾ المادة 158 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

المبحث الثاني: دور رخصة البناء في حماية البيئة

لم يعد حق الملكية حقا مطلقا بل أصبح يتصف بالنسبية شأنه في ذلك شأن الحرية لترد عليه قيود، من بينها ما تفرضه مقتضيات النظام العام بأبعاده التقليدية أو الحديثة والتي من بينها النظام العام الجمالي أو جمال الرونق والرواء⁽¹⁾ في مجال التعمير والبناء عبر إختصاصات سلطة الضبط الإداري التي تحوزها جهة الإدارة، ووسيلة ممارستها بشكل تنظيمي هي رخصة البناء باعتبارها الوسيلة التنظيمية والامتداد الطبيعي للتعمير التنظيمي الذي أكد في إطار توجيهات التعمير التقديرى، أن أسس العمران وقواعد إحداث التجمعات العمرانية ومختلف المنشآت بالجزائر، لا تتعارض في مبادئها مع أحدث النظريات في هذا الميدان، سواء من حيث إعتد التوازنات البيئية الكبرى والحفاظ على سلامتها، وكذا القيود والشروط الموضوعية لإحداث التجمعات العمرانية الجديدة من منظور بيئي متكامل.

لذا تبنى المشرع الجزائري أحكام كثيرة خاصة برخصة البناء يتضمنها بشكل عام القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم وبشكل تفصيلي المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، نظرا للدور البالغ الأهمية الذي تلعبه في تجسيد الرقابة السابقة على أعمال البناء، على نحو يضمن التحكم في حركة البناء وتشبيد المدن وحماية البيئة في صورة الإهتمام ببعض المناطق ذات القيمة الايكولوجية وكذا

(1) أقر الفقه الفرنسي فكرة النظام العام الجمالي _جمال الرونق والرواء_ منذ فترة ليست بالقصيرة واعتبر الحفاظ على جمال الرواء عنصر من عناصر النظام العام مع الاختلاف حول مسألة إشتراط تلاقي الحفاظ على الجمال والرواء مع العناصر التقليدية للنظام العام من عدمه ومن جهته اعترف القضاء الإداري الفرنسي وبجانبه المشرع بالجمال كهدف للقرارات الإدارية وإن هذا العنصر هو عنصر من عناصر النظام العام يبرر لسلطة الضبط الإداري إتخاذ إجراءات ضابطة للمحافظة عليه ووقايته، من ذلك الذي أصدره لسنة 1936 بمناسبة قضية إتحاد نقابات مطابع باريس، بهذا استقر قضاؤه على مشروعية تدخل سلطات الضبط الإداري لتحقيق أغراض جمالية لا علاقة لها بالعناصر التقليدية للنظام العام: أنظر في هذا إلى: قوراري مجدوب، "النظام العام الجمالي"، "التنظيم العمراني"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 07، عدد 01، لسنة 2013، ص 201-204.

الممتلكات الثقافية العقارية لما لها من علاقة وطيدة بالقواعد المنظمة لرخصة البناء، فما هي إذن علاقة رخصة البناء بالبيئة؟ وكيف تساهم في حمايتها؟

ذلك ما سنحاول الإجابة عنه، من خلال التقسيم الذي تقتضيه منهجية البحث العلمي حيث نبحث في، مفهوم رخصة البناء (المطلب الأول) ومظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن إجراءات الحصول علي رخصة البناء (المطلب الثاني)، غير أن هذه الإجراءات تظل ناقصة بدون، ستكمالها بمرحلة تنفيذ رخصة البناء، وما يتطلبه من تدخلات من جانب السلطة المختصة للحد من أي مساس قد يضر بالبيئة وتتخلص هذه المرحلة في آثار تسليم رخصة البناء (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مفهوم رخصة البناء

فضلا عن الارتفاقات السابقة الذكر خاصة ذات المنشأ التعميري⁽¹⁾، تعد التنظيمات المتعلقة بقانون التعمير أهم ما يحد حق ملكية العقار واستعماله كيفما يشاء صاحبه، إذ لا يعني مجرد حيازة العقار الشروع في عمليات البناء دون الحصول علي رخصة البناء اللازمة من المصالح المعنية والتي وضعت لضمان إحترام قواعد التعمير، لاسيما تلك التي لها علاقة بحماية البيئة وتؤطر رخصة البناء مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية يوجد على رأسها القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، ومرسومه التطبيقي رقم 19/15 الذي ألغى المرسوم السابق رقم 176/91 المتعلق بعقود التعمير، بالإضافة إلى مجموعة أخرى من النصوص القانونية الخاصة وفي غياب وجود قانون خاص برخصة البناء وما يرتبط بها، على عكس ما هو الحال في تونس، فرنسا، مصر ولبنان، تجلى

(1) تتمثل الإرتفاقات ذات المنشأ التعميري أساسا في تلك التي يحدثها مخطط شغل الأراضي بصفته أداة نافذة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ورخصة التجزئة بصفتها مخطط مصغر ومفصل لمخطط شغل الأراضي.

الغموض في مدلول الكثير من المصطلحات التي إستعملها المشرع والأشغال التي يجب أن تخضع لرخصة البناء.

لتحديد مفهوم رخصة البناء أهمية كبيرة، خاصة في مجال التمييز بينهما وبين مختلف التراخيص التي نظمها المشرع في شتى القوانين، كقانون حماية الغابات والقوانين المتعلقة بالمنشآت المصنفة... وغيرها، لذا وجب تعريف هذه الرخصة وبيان خصائصها (الفرع الأول) ثم تحديد نطاق تطبيق هذه الرخصة لما له من أهمية عند تمييزها والتراخيص الأخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف رخصة البناء وبيان خصائصها

لئن كانت رخص البناء إجبارية لكل عمليات البناء، فإن المشرع الجزائري لم يضع تعريفا جامعاً لرخصة البناء، لا في قانون التعمير ولا في قوانين أخرى، يسهل عملية التمييز بين الرخص على إعتبار أن الإجراءات التي تحكمها تتراوح بين درجة المرونة وأخرى حسب طبيعة الأشغال أو ماهيتها مثل رخص بناء منشآت توزيع الكهرباء، مما يستوجب الرجوع إلى التعاريف الفقهية المختلفة للإيفاء بذلك، وقبل أن نبحت في هذه الأخيرة من المفيد ذكر بعض التعاريف التي أدلى بها الفقه والاجتهاد القضائي والقانون المقارن بخصوص عدة مصطلحات عامة مثل: البناء، إضافة البناء، المبنى والمباني وعملية البناء والأبنية المقامة في التجزئات العقارية وإدخال تغييرات على المباني القائمة والعمارة والأشغال أو التي يستعملها العموم والتي نجد أن المشرع الجزائري إستعملها في عدة مواد⁽¹⁾ ضمن قانون 29/90 والمراسيم التطبيقية له.

(1) نجد في المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 مصطلحين: (البناء والتهيئة).

في المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 مصطلحين (البناءات والتهيؤات).

في المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 مصطلح (البنائية أو البنائيات).

في المادة 59 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، مصطلح (عقار مبني في التجزئة العقارية).

تأسيسا على ذلك، نتولى ضمن هذا الفرع، البحث في تحديد بعض المفاهيم والمصطلحات المتداولة في مجال البناء (أولا) ثم تحديد المقصود برخصة البناء (ثانيا) وأخيرا بيان خصائص هذه الرخصة (ثالثا).

أولا: تحديد بعض مفاهيم المصطلحات المتداولة في مجال البناء والتعمير:

بالرجوع إلى قوانين التعمير سواء الملغاة أو السارية النفاذ، نجد أن المشرع الجزائري إستعمل مجموعة من المصطلحات والألفاظ العامة والفضفاضة مثل: البناء، المبنى، عملية البناء، الأبنية، العمارة الأشغال وإدخال تغييرات على المباني القائمة... إلخ، هذا الأمر الذي أدى إلى صعوبة في تحديد بعض المشاريع الواجب إخضاعها أو إعفاءها من التراخيص السابقة لمباشرتها، كما أن الأشخاص الراغبين في القيام ببناء ما أو عمل مرتبط به سيتعذر عليهم معرفة ما إذا كانوا ملزمين بتقديم طلب رخصة البناء أم لا، فضلا عن أن السلطات المكلفة بمراقبة البناء سيصعب عليها التميز بين الحالات التي توجب رخصة وبالتالي القيام بباقي إجراءات المراقبة وما يترتب عنها من ضبط والحالات التي لا توجب ذلك.

في ظل هذا الفراغ القانوني وغياب دور الاجتهاد القضائي والفقه الجزائري في إجلاء الغموض القائم حول هذا الموضوع، سنضطر للاستئناس ببعض التعاريف المدلى بها من طرف الاجتهاد القضائي والفقه والتشريعي في مصر والقانون المقارن في تحديد بعض مفاهيم المصطلحات المتداولة في هذا المجال⁽¹⁾:

في المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 مصطلح (عمارات، بنايات، محلات).

(1) حامد عبد الحليم الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية (مصر)، 1994، ص 39 وما يليها.

I. البناء: يرى الأستاذ "حامد الشريف" أن المقصود بالبناء في عرف قوانين المباني هو: «كل شيء متماسك من صنع الإنسان واتصل بالأرض اتصال قرار، فالحائط من طوب واسمنت يعتبر بناء إن اتصل بالأرض إتصال قرار وكذلك إذا أقيم الحائط بفعل الإنسان من الحجارة وإسمنت من المسلح أو من الطوب اللين المخلوط بالطين والتبن، ولكن إذا أدت عوامل جوية أو جيولوجية إلى تكوين مثل هذا الحائط فلا يعتبر بناء، لأنها ليست من صنع الإنسان، وان إتصلت بالأرض إتصال قرار.

والإتصال بالأرض قد يكون مباشرا كالبناء على سطح الأرض أو يعمل أساسات بها وقد يكون بطريق غير مباشر كبناء حجرة أو جدار في دور علوي متصل بالأدوار السفلى -بالطبع- إتصال قرار»⁽¹⁾، أما "عبد الرزاق السنهوري" فعرف البناء بأنه: «مجموعة من المواد مهما كان نوعها خشبا أو جبسا أو حديدا، أو كل هذا معا، أو شيء غير هذا شيدتها يد الإنسان لتتصل بالأرض إتصال قرار»⁽²⁾، يعد هذا التعريف واسع إذ يشير إلى كل مشيد في باطن الأرض من جسور وتماثيل وسدود يعتبر بناء، في حين نجد أن المنشور رقم 288 لوزير الداخلية بالمغرب نص على أن المقصود بعمليات البناء هو: «كل بناء تم على أرض غير مبنية والذي يجب أن يثبت على سطح الأرض بواسطة أساس مبني من الإسمنت والذي لا يمكن تحويله بدون هدمه»⁽³⁾.

إنطلاقا من هذه التعاريف، يتضح أن لمصطلح البناء ثلاث خصائص تتعلق الأولى بمواد البناء (مثل الطوب، الاسمنت، الخشب... الخ)، وتتعلق الثانية بالفاعل (مشيد البناء)،

(1) حامد عبد الحلیم الشريف، المرجع السابق، ص 39.

(2) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال، جزء 08، ط3، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2000، ص 24.

(3) مصطفى جرموني، الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، المغرب، 2011، ص 46.

إذ يشترط أن يكون من صنع الإنسان لا من صنع الطبيعة في حين تتعلق الثالثة بعنصر الاستقرار والثبات بحيث لا يمكن تحويله من مكانه إلى مكان آخر دون هدمه.

II. المبني: عرفت محكمة النقض المصرية بأن: «المراد بالمبنى في خصوص

تنظيم وهدم المباني كل عقار مبني يكون محلاً للانتفاع والاستغلال أياً كان نوعه»⁽¹⁾.

III. التوسيع: يقصد بالتوسيع «تغيير مساحة أو حجم المبنى القائم إلى حجم أوسع

أو أكبر، مثل إزالة حائط فاصل بين حجرتين صغيرتين وجعلها حجرة واحدة واسعة أو كبيرة»⁽²⁾، بمعنى كل تغيير يتعلق بكل تحويل يهدف إلى إضافة بناء إلى محل موجود.

IV. الترميم والصيانة: عرف الفقه المصري الترميم بأنه: «إصلاح الأجزاء المعيبة

من المبنى أو ملحقاته سواء كان العيب نتيجة خطأ في الإنشاء أو نتيجة خطأ في الاستعمال العادي»⁽³⁾، ويعرف الصيانة بأنها: «ما يتطلبه ضمان الانتفاع بالمبنى وملحقاته للحفاظ عليه في حالة تمكنه من الاستمرار به وتقسّم الصيانة إلى نوعين: صيانة داخلية وصيانة خارجية»⁽⁴⁾.

إذن يعد كل من الترميم والصيانة الداخلية من خلال التعريف المشار إليه أعلاه، لا يخضعان للرخصة من أجل القيام بهما لأنهما لا يغيران في شيء من حجم المبنى أو مكوناته الداخلية وهو الاتجاه الذي عليه التشريع المصري⁽⁵⁾، أما المتطلبات الجمالية والتي يمكن إدراج ضمن مفهومها الصيانة الخارجية، فقد عرفت اللائحة التنفيذية لقانون المباني المصري تحت عنوان التشطيبات الخارجية بأنها: «تغطية واجهات المباني القائمة سواء المطلّة على الطريق العام أو غير المطلّة عليه، بالبياض بأنواعه المختلفة أو التكبسية

(1) محمد بوجيدة، رخصة البناء، الكتاب الأول، دار النشر المغربية، المغرب، 1996، ص 36.

(2) محمد بوجيدة، المرجع نفسه، ص 36.

(3) مصطفى جرموني، المرجع السابق، ص 77.

(4) مصطفى جرموني، المرجع نفسه، ص 78.

(5) محمد المنجي، جرائم المباني، مطبعة الأطلس، القاهرة (مصر)، 1987، ص 57-58.

بالحجر الصناعي أو الحجر الطبيعي أو الطوب الطاهر أو الرخام أو الجرانيت أو أي تكتسية، أخرى ولا تشمل التشطيبات الخارجية أعمال الدهانات»⁽¹⁾.

V. التعلية والتعديل: يقصد بالتعلية الارتفاع بالمبنى القائم إلى أكبر من الارتفاع المرخص به في الأصل، ومثال ذلك زيادة طابق فوق الطابق الأول المرخص به بينما يعني التعديل تغيير معلم المبنى القائم كموقع السلالم أو الشرفات وذلك على نحو مخالف لما ورد في الرخصة⁽²⁾.

VI. التدعيم (أو التقوية): يعني بالتدعيم تقوية المباني القائمة وإزالة ما بها من خلل وهو بذلك يحتاج إلى رخصة لما تحتاجه هذه العملية من رقابة ومواصفات فنية⁽³⁾ والتدعيم بهذا المعنى يقترب من معاني الترميم والصيانة والإصلاح.

إن كل هذه العمليات (التغييرات) بالمفاهيم المعطى لها والتي يقام بها على المباني، أخضعها المشرع المصري للرخصة المسبقة باستثناء الترميم والصيانة غير الصيانة الخارجية وهو نفس الموقف الذي إتخذه الفقه والقضاء المصريين، أما في الجزائر فإن المشرع لم يكن واضحا في ذلك، إذ ذكر التغييرات التي يمكن أن تدخل على المباني و الموجبة لرخصة البناء بشكل عام دون إعطائه التفاصيل هذه المصطلحات، وهذا ما يستشف من نص المادة 52 و 55 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، بذلك من الضروري، ضبط وحصر كل التغييرات وما تتضمنها من عمليات، الموجبة للرخصة، سواء كانت مرتبطة بالزيادة في الحجم الخارجي للمبنى أفقيا أو عموديا (ضوابط التعمير، والارتفاعات) أو بالنقصان في الحجم الداخلي بمبنى ومكوناته (مسألة ضوابط السلامة، خاصة إستقرار المباني ومتانتها والأمن الخاص والعام وشروط التهوية والصحة العامة).

(1) محمد المنجي، المرجع السابق، ص 65-66، أنضر أيضا: هيام مروى، المرجع السابق، ص 324.

(2) محمد بوجيدة، رخصة البناء، المرجع السابق، ص 49.

(3) محمد بوجيدة، المرجع نفسه، ص 49.

وسواء مرتبطة بالتشطيبات الخارجية للمبني (مسألة المتطلبات الجمالية، أما دون ذلك فلا يحتاج إلى رخصة).

وبناء على هذا، فكلما لاحظت الجهات المكلفة بالمراقبة، مثل هذه التغييرات أن تطلب من صاحبها الرخصة ومراقبتها وتحرير محاضر بالمخالفات الملاحظة بشأن هذه التغييرات الموجبة للرخصة، فهل تقطن المشرع لكل هذا ضمن أحكام المرسوم التنفيذي الجديد رقم 19/15؟

ثانيا: تحديد المقصود برخصة البناء:

إذا كان من أعقد الأمور وأصعبها هو تقديم تعريف جامع مانع لمصطلح أو مسألة ما، فإن ذلك ينطبق على تعريف رخصة البناء الذي اختلف حوله الفقهاء وكثر الجدل بشأنه، تبعا لاختلاف وجهة نظر كل باحث، كما أنه المشرع الجزائري بالنظر إلى كثرة المصطلحات التعميرية التي يختلط مفهومها بمفهوم مصطلح "البناء" الذي ذكره المشرع بكثرة في مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير، لم يضع تعريفا محددًا لا في قانون التعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم ولا في القوانين الأخرى المرتبطة به، حيث إكتفى في المادة 52 من قانون التهيئة والتعمير بالنص على أنها: «رخصة تشترط في حالة تشييد البنايات الجديدة مهما يكن استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المطلة على الساحة العمومية ولإنجاز جدار صلب للدعم أو النسيج»، وهو المحتوي الذي نصت عليه المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91⁽¹⁾، غير أنه وبالرجوع إلى نص المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، الذي ألغى المرسوم التنفيذي السابق رقم 176/91، نجد أن المشرع، قد

(1) تنص المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 على أنه: «يشترط كل تشييد لبنانية أو تحويل بنانية على حياة رخصة بناء».

وضح بأكثر دقة الأعمال والتغييرات الموجبة لرخصة البناء عند قوله: «يشترط كل تشييد لبناية جديدة أو كل تحويل بناية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة و الهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء...».

بناء على عدم وجود تعريف تشريعي جامع مانع لرخصة البناء فإن ثمة تعاريف فقهية لها من أهمها:

- ما جاء به الفقيه "A.Lotournerie"، الذي يقول بأن رخصة البناء هي: «عمل أو فعل تلاحظ بموجبه السلطة العمومية أن تنفيذ الأشغال المزمع إنجازها يمكن الترخيص بها بالنظر إلى النصوص المتعلقة بالتعمير»⁽¹⁾.
- أما الأستاذ "Claude bluman" فقد اعتبرها، «عمل إداري بموجبه تمارس الإدارة مراقبة وقائية لمطابقة بناية ما للقواعد العامة التي تفرضها رخصة البناء»⁽²⁾.
- وهو نفس الطرح الذي يرمي إليه الأستاذ "G.peiser" عند قوله، بأن رخصة البناء هي: «التصرف السابق للبناء الذي تقرر بموجبه السلطة الإدارية أن أعمال البناء التي ستتم تحترم الضروريات القانونية والتنظيمية في مجال العمران»⁽³⁾.

ما يلاحظ على هذه التعاريف الفقهية، أنها أتت عامة هذا ما يستشف من خلال المصطلحات المستعملة مثل: عمل إداري، تصرف إداري أعمال بناء، غير أنه يمكن وضع تعريف موحد لها بالقول أن: «رخصة البناء هي ذلك الإذن الإداري المسبق اللازم

(1) مصطفى جرموني، المرجع السابق، ص48.

(2) Claud bluman, **droit de l'urbanisme**, dalloz, 2 éme Edition, France, 1979, p26.

(3) G. peiser, **droit administratif**, édition, dalloz, France, 1971, p88.

للشروع في عملية البناء والذي يتم بعد التأكد من قبل السلطات المختصة من مدى مطابقة مشروع البناء للقوانين الجاري بها العمل»⁽¹⁾.

هذا ويبدو لنا من خلال ما تم ضبطه من مفاهيم لمصطلحات التعمير، وما توصل إليه الفقه من تعريف، وبالرجوع إلى نص المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 فإن رخصة البناء أو رخصة التدعيم هو القرار الإداري الصريح الذي تسلمه السلطة المختصة قانونا لصاحب الطلب، شخصا طبيعيا كان أو شخصا معنويا عاما أو خاصا قبل البدء في أعمال البناء للتأكد من مطابقة المشروع لأصول الفن المعماري وللنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

ثالثا: خصائص رخصة البناء:

تعد رخصة البناء قرار إداري إفرادي صادر عن السلطة الإدارية المختصة يتم بموجب إنشاء حق للمستفيد (طبيعي أو معنوي) في بناء عقاره بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم أو تدعيمه، وهذا في إطار إحترام القواعد والتنظيمات العمرانية، هذا وترتبط رخصة البناء بملكية العقار لذا فإن الحق في البناء سابق لصدور رخصة البناء هذه الأخيرة إنما هي وسيلة حد من حرية أو حق إستعمال هذه الملكية العقارية، وذلك بفرضها حقوقا والتزامات على الشخص المستفيد، منها احترام الارتفاقات ومقتضيات مخطط شغل الأراضي وكذا نظرية تقسيم الأراضي ووظائفها لضمان حماية البيئة وعناصر النظام العام (الأمن، الصحة، الطمأنينة، الجمال والرونق).

(1) عزري الدين، "إجراءات اصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 03، 2008، ص12.

باعتبار أن رخصة البناء هي قرار إداري مسبق⁽¹⁾ بالنظر إلى المعيار العضوي أي الجهة التي تصدرها والمتمثلة في جهة إدارية مختصة تهدف إلى إحداث آثار قانونية نوجزها ضمن الخصائص الآتية:

I. رخصة البناء قرار إداري صادر عن سلطة مختصة: يترتب عن الصفة الإدارية لرخصة البناء، إمكانية لجوء المتضرر من هذا القرار في حالة تخلف إحدى شروطه الشكلية أو الموضوعية إلى الجهة القضائية المختصة للطعن في مشروعيته.

II. رخصة البناء قرار إداري قبلي: تعتبر توجيهات ومقتضيات مخططات التعمير المحلية بعد المصادقة عليها إلزامية للجميع بما فيه الأشخاص المعنوية العامة (الإدارة)، وفي غيابها تحل محلها القواعد العامة للتهيئة والتعمير، لذا ومن أجل ضمان إحترام هذه القواعد لا بد من إصدار رخصة وقائية سابقة (قبلية) للبناء لا لاحقة له، حتى لا يفسح المجال للأفراد لإقامة بنايات دون تراخيص ووضع الإدارة أمام أمر واقع لإجبارها على منح تراخيص بعد ذلك⁽²⁾ كعلاج للوضع القائم وما يترتب عنه من تكاليف ويمكن أن يصل الأمر إلى الهدم إذا ماتم البناء في القطاع المخطط للنشاط الصناعي مثلا.

III. رخصة البناء قرار إداري يتضمن إقامة بناء جديد أو تحويل بناية تتضمن أشغال تغيير (صيانة، توسيع، تهيئة، تدعيم): تمثل المباني ثروة من الثروات الاقتصادية في أي بلد، سواء بالنسبة للأفراد أو المجتمع ككل لذا تقتضي المصلحة العامة ليس فقط مراقبة إقامة بناء جديد، بل تمتد إلى مراقبة التغيير في البناء القائم والأعمال المرتبطة به، وذلك لضمان صلاحية المباني من النواحي التقنية الصحيحة وسلامتها من الناحية الهندسية وأدائها للخدمات المطلوبة منها، كما يجب مراقبة المواد المستعملة عند التغيير

⁽¹⁾ يعرف القرار الإداري بأنه عمل قانوني إنفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديدة أو تعديلية أو إلغاء وضع قانوني قائم، في هذا انظر إلى: عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هوم، للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999، ص 22.

⁽²⁾ عزري الزين، إجراءات إصدار قرار الهدم والبناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 12.

في المباني، لأن كثيرا ما تستعمل مواد غير مطابقة للمواصفات وعدم إتباع الأصول الفنية للبناء، متسببة في ذلك حدوث انهيار المباني على ساكنيها لأجل ذلك أفرد المشرع مقتضيات خاصة بأعمال التغيير في البناء القائم واشترط للقيام بها رخصة للبناء، طبقا للمادة 41 من المرسوم الجديد رقم 19/15 لتوضح معنى أعمال البناء وتكمل النقص الوارد في المادة 52 من القانون رقم 29/90 وبشكل خاص ذلك النقص الوارد في المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 والتي اكتفت بذكر: «يشترط كل تشييد لبنانية أو تحويل لبنانية على رخصة البناء».

الفرع الثاني: تحديد نطاق تطبيق رخصة البناء

إن واقع العمران بالجزائر يختلف من حيث التنظيم والتناسق في المحيطات المبنية من منطقة إلى أخرى، ذلك ما يدفع للتساؤل حول ما إذا كانت جميع الجهات أو جميع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، خاضعين لرخصة البناء أم لا ؟ أما من زاوية البناء وأنواع الأشغال المرتبطة، فإن المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 قد أزلت الغموض الحاصل في النصوص السابقة، لكن لا بأس أن نستكمل الحديث عن الأعمال الموجبة لرخصة البناء وبالمناسبة معرفة الإستثناءات منها.

تأسيسا على ذلك، سنتولى البحث (أولا) عن تحديد المجال الجغرافي لتطبيق رخصة البناء ثم نطاق تطبيقها من حيث الأشخاص (ثانيا) وأخيرا تحديد الأعمال التي يتطلب إنجازها للحصول على رخصة البناء (ثالثا).

أولاً: تحديد نطاق تطبيق رخصة البناء من حيث المكان:

على غرار التشريعات المقارنة، الفرنسي⁽¹⁾، المصري⁽²⁾، التونسي⁽³⁾، فإن المشرع الجزائري نص أيضا على أن شرط الحصول على رخصة البناء يسري على كامل التراب الوطني دون إستثناء أي منطقة حضرية كانت أم ريفية، فالرخصة واجبة حتى في بلدية صغيرة بالرغم من أنه لم ينص على ذلك صراحة، وهذا ما نستشفه من مضمون نص المادة 52 من القانون 29/90 المعدل والمتمم، التي تنص على: «... تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات...»، وهو الشيء ذاته، أكدته المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 الملغى وكذا المرسوم التنفيذي رقم 19/15 في المادة 41 منه، مما يعني أنه لا يوجد ولا نص ضمن القوانين السارية المفعول، يعفي بعض المناطق من رخصة البناء بالرغم من ربطها بملكية العقار، ومن ثم يحق التساؤل عن أي أساس يستند عليه الأشخاص للحصول على رخصة البناء في المناطق الريفية التي تتميز أغلبها بغياب سندات الملكية فيها؟

على عكس القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، فإن الأمر رقم 01/85، نصت المادة الثانية منه وبصريح العبارة على إشتراط رخصة البناء في كل مناطق التراب الوطني عند قولها: «لا يجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي خاص أو عام لم يحصل مقدما على رخصة البناء سلمتها له السلطة المخولة قانونا أن يباشر أو يقيم أي بناء كيفما كان موقعه...»⁽⁴⁾، فإذا كانت الدول التي بلغت درجات جد متقدمة في تطبيقها

(1) La betouille Danielle, **permis de construire collection**, «que suis je?», PUF, Paris, 1994, p39.

(2) حامد عبد الحليم الشريف، **المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص**، المرجع السابق، ص39.

(3) Salem Hachana, **l'autorisation de construire**, Ecole nationale d'administration, Tunis, 1990, p187-189.

(4) الأمر رقم 01/85، المؤرخ في 13/08/1985، يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ج.ر عدد 06 لسنة 1985.

لمبادئ التخطيط العمراني الحديث، قد نصت بشكل مباشر على مبدأ شمولية رخصة البناء على كامل مجالها، فإن الجزائر لم تقرضه إلا بشكل تدريجي، حيث نجد الأمر رقم 67/75 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي لأجل البناء، قد إستثنى من شرط الحصول على رخصة البناء البلديات التي لا يشملها مخطط العمران وكذا البلديات التي يقل عدد سكانها عن ألفين (2000) ساكن⁽¹⁾، ويكتفي الراغب بالبناء في هذه البلديات بتوجيه تصريح بالأشغال إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما القانون رقم 02/82 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة لأجل البناء، فقد أعفى البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 200 و2500 ساكن من هذا الشرط⁽²⁾.

إن نطاق تطبيق إلزامية رخصة البناء، قد إتسع بموجب أحكام قانون التهيئة والتعمير، غير أنه فيما يتعلق بالأراضي الواقعة خارج قانون التهيئة والتعمير للبلديات قد إشتراط القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم المتعلق بالتوجيه العقاري، على أن يكون الهدف من كل إنجاز يتم فوق الأراضي الفلاحية، هو رفع الطاقات الإنتاجية للمستثمرة الفلاحية القائمة عليها الأمر الذي قيد من حق البناء فوقها وجعل ممارسة هذا الحق خاضعا لإستصدار رخصة مسبقة وصريحة من الإدارة⁽³⁾.

لأجل ذلك، صدر قرار وزاري مشترك، بتاريخ 13/09/1992، عن وزارة الفلاحة ووزارة السكن، يحدد حقوق البناء فوق الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية

(1) المادة الأولى من الأمر رقم 67/75، المؤرخ في 27/09/1975، يتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة، ج.ر. عدد 83 لسنة 1975.

(2) الباب الأول من القانون رقم 02/82، المؤرخ في 06/02/1982، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء ج.ر. عدد 06 لسنة 1982.

(3) المادة 34 من القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري، المعدل والمتمم.

لبلديات⁽¹⁾، إذ تشير المادة الأولى منه على أن أي بناء يراد تشييده فوق الأراضي الفلاحية، يجب أن يخصص لإنجاز التجهيزات التي تزيد من الاقتصاد العام للنشاط أو السكن المُشغل على أن لا يفوق علو البنايات من أية نقطة من الأرض تسعة (09) أمتار.

وفي غياب أدوات التهيئة والتعمير، يتم طلب رخصة البناء بالنسبة لكل إنجاز يتم فوق الأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات العالية والحسنة والمتوسطة، الأراضي الرعوية أو ذات الطابع الرعوي وعلى الأراضي الحلفائية وكذا الأراضي الصحراوية المستصلحة، في حين تبقى فئة واحدة من الأراضي خاضعة للقواعد العامة للتعمير، هي فئة الأراضي الصحراوية غير المذكورة أعلاه⁽²⁾.

أما عن المقاييس المطبقة على البناء في هذه الأراضي، فهي تختلف حسب إختلاف موضوع البناء المراد إنجازه والهدف منه، وتبعاً لذلك ميز هذا القرار بين حالتين:

✓ حالة البنايات المعدة للتجهيز، فيجب ألا تتجاوز مساحة القطعة الأرضية المعدة لاستقبال البنايات الضرورية للتجهيز من أجل الإستغلال الزراعي واحد من خمسين (50/01) من المساحة الإجمالية للملكية التي تقل عن خمس (05) هكتارات، على أن ترفع بخمسين (50م²) متراً مربعاً لكل هكتار إضافي.

✓ حالة البنايات المعدة للسكن، ضمن هذه الحالة، نتميز بين ثلاث فرضيات:

- **الأولى:** إذا كانت المساحة الإجمالية للمستمرة أقل من خمس (05) هكتارات، تحدد مساحة الوعاء المخصص لإستقبال البناء المعد للسكن بواحد من مأتين وخمسين (250/01) من المساحة الإجمالية.

(1) القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 1992/09/13، عن وزارة الفلاحة ووزارة السكن، يحدد حقوق البناء فوق

الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلدية، ج ر عدد 86 لسنة 1992.

(2) المادة 07 من القرار الوزاري المشترك، المذكور في صلب الموضوع.

- **الثانية:** إذا كانت المساحة الكلية للمستثمرة تتراوح بين خمس (05) وعشر (10) هكتارات يضاف عشرون (20م²) مترا مربعا للمساحة المخصصة للبناء المذكور أعلاه لكل هكتار إضافي.
- **الثالثة:** إذا كانت المساحة الإجمالية للمستثمرة تفوق (10) هكتارات، تحسب المساحة المخصصة للوعاء كما ذكر أعلاه (الفرضية الأولى)، على أن يضاف إليها عشر (10م²) أمتار مربعة لكل هكتار إضافي.

ثانيا: تحديد نطاق تطبيق رخصة البناء من حيث الأشخاص:

يأتي حق الإنسان في تأمين سكن ملائم من حيث تسلسل إحتياجاته الضرورية مباشرة بعد تأمين متطلباته الغذائية والكسوة، لذا فهو يسعى دائما إلى إشباع هذه الرغبة الضرورية ولو على حساب ضوابط التعمير والبناء، ومن ثم فقد وضعت مختلف الدول، منها الجزائر قوانين لضبط المباني وحركة التشييد بفرض رخصة البناء كأداة مراقبة قبلية على كل شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص، بما في ذلك المستخدمين للمرافق العامة للدولة والبلديات⁽¹⁾.

وفي هذا الخصوص، نص المشرع في كل القوانين المنظمة لرخصة البناء بدء بالأمر رقم 67/75 ثم القانون رقم 02/82 وكذا الأمر رقم 01/85 مرورا إلي القانون رقم 29/90 (المادة 52 منه) والمرسوم التنفيذي له رقم 176/91 (المادة 33 منه) على إلزامية الحصول على رخصة البناء على كل الأشخاص بدون استثناء الراغبين في القيام بعمليات البناء، وهذا ما أكده أخيرا المرسوم التنفيذي الجديد رقم 19/15 في المادة 42 منه بقوله: «يجب على المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية أن يتقدم بطلب رخصة البناء...»

(1) منصور مجاجي، النظام القانوني للتراخيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص66.

يجب أن يقدم صاحب الطلب لدعم طلبه...أو نسخه من القانون الأساسي إذا كان المالك أو موكله شخصا معنويا».

ثالثا: تحديد النطاق الموضوعي لرخصة البناء:

لتحديد الأعمال المستثناة من شرط الحصول على رخصة البناء، ينبغي الحديث عن الأعمال التي تخضع لرخصة البناء بعد أن ذكرناها بنوع من الإيجاز بمناسبة ضبط بعض المفاهيم والمصطلحات المتداولة في مجال التعمير وعليه يجب شرح:

I. الأعمال الخاضعة لرخصة البناء: بناء على نص المادة 52 من القانون رقم 29/90 السابق ذكرها، يمكن تجزئة، لأعمال الموجبة لرخصة البناء إلى: تشييد البنايات الجديدة والتمديد وتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة أو الواجهات المفضية إلى الساحات العمومية أو إنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج.

(1) **تشبيد البنايات الجديدة:** يقصد به إيجاد وإنشاء البناء وإقامته لأول مرة⁽¹⁾ والبناء حسب المادة 03 من القانون رقم 04/11 المتعلق بنشاط الترقية العقارية⁽²⁾ هو: «كل تشبيد بناية و/أو مجموعة ذات الاستعمال السكني أو التجاري أو الحرفي أو المهني»، فالمشروع هنا عرف البناء من زاوية النظام الموضوعي غير أنه -كما مر بنا- لديه مفهوم واسع ويقصد به السدود والجسور وكل ما يشيد في باطن الأرض والتماثيل...إلخ، كلها تعتبر بناء ولا ينحصر فقط فيما أعد للسكن أو لإيواء أشياء، ومن ثم فهو يتوافر على ثلاث عناصر: أن يكون من مواد متماسكة، أن تتدخل يد الإنسان في إنجازها وأن يكون ثابت ومستقر⁽³⁾، هذا الذي يميز العقارات على المنقولات حسب المادة 683 من القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم التي تنص على أن: «كل شيء مستقر

(1) حمدي باشا عمر، "رخصة البناء"، مجلة الموثق، الجزائر، العدد 08، 2002، ص31.

(2) القانون رقم 04/11، مؤرخ في 17/02/2011، يتعلق بنشاط الترقية العقارية، ج.ر عدد 14، لسنة 2011.

(3) حامد عبد الحليم الشريف، جبايات المباني، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية (مصر)، 2008، ص73.

بحيزه وثابت فيه ولا يمكن نقله منه دون تلف فهو عقار وكل ما عدا ذلك من شيء فهو منقول».

(2) **التمديد:** فهو الزيادة في حجم البناء القائمة بواسطة التوسيع طولاً أو عرضاً أو بواسطة التمديد العمودي وهي التعلية⁽¹⁾، بمعنى أن التمديد يشمل التوسيع والتعلية معاً، غير أن هناك من يرى أن ثمة ثلاث مصطلحات لا علاقة لها بالتوسيع وهي: التحويل والتحويل والتعلية فالتغيير (modification)، يمكن أن يتم بدون توسيع، كما أن التحويل (transformation) هو الآخر يمكن أن يباشر بدون توسيع، في حين أن إضافة بناء موجود كبير كبناء طابق إضافي في عمارة، فهذا الأمر يتعلق بتعلية طابق إضافي (la surélévation)، ولا يتعلق الأمر بالتوسيع⁽²⁾، وهذا ما أشار إليه المنشود الوزاري لوزارة الداخلية بالمغرب رقم 188- كما أشار إليه سلفاً-

وعلى هذا الأساس نؤكد أن التوسيع هو زيادة أو إضافة أجزاء جديدة ببنية قائمة أو إضافة بناء جديد بجانب البناء القائمة سواء كان ملتصقا بالبناء القائمة أو بجانبها.

(3) **تغيير البناء:** يتعلق الأمر هنا بإدخال تغييرات جزئية أو كلية على بنية قائمة ويشمل حسب المادة 52 من القانون 29/90 المعدل والمتمم، الحيطان الضخمة والواجهات الخارجية للمبنى والتي تفضي إلى ساحات عمومية دون الداخلية منها، أما المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 فقد وسعت في قائمة أشغال تغيير البناء بقولها: «... كل تحويل لبنية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والإستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبنية والشبكات المشتركة العابرة للملكية...»، هذا وقد يكون إدخال هذه التغييرات على بنية في طور البناء، كما قد تكون على

(1) حمدي باشا عمر، رخصة البناء، المرجع السابق، ص31.

(2) مصطفى جرموني، المرجع السابق، ص47، أنظر أيضاً: عزري الزين، القرارات العمرانية الفردية وطرق الطعن فيها، دراسة في التشريع الجزائري المدعمة بأحدث قرارات مجلس الدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة (مصر)، 2005، ص90.

تصميم مرخص لم يشرع صاحبه في أشغال البناء بعد، لذا لا بد من تفعيل الجهاز الرقابي لضبط مثل هذه المخالفات.

(4) إنجاز جدار للتدعيم أو التسييج: التدعيم - كما مر بنا - هو تقوية المباني وإزالة ما بها من خلل، أما التسييج فهو إقامة جدار يحيط بالفناء الخارجي للمبنى⁽¹⁾. إن المشرع الجزائري، طبقا للمادة 52 السالف ذكرها قد حصر أعمال التدعيم على الجدران الضخمة دون سواها، مما يدفع التساؤل حول ضرورة الحصول على الرخصة المسبقة بخصوص أعمال أخرى لها من خصوصيات التدعيم للبناء ما لا ينكره أحد، إذن هناك أعمال في الإطار لم نعرف أنها ضمن دائرة الأعمال الخاضعة لرخصة البناء، كإقامة سور للربط بين أجزاء البناء بإزالة الشروخ فيها، استبدال السلام الخارجية المتداعية، تدعيم البناية من الناحية الجمالية بإقامة النصب التذكارية وغيرها، التحوير الداخلي للبناء عن طريق هدم جدار بين غرفتين وجعلها واحدة، كما أغفل المشرع الجزائري الحديث عن التشطيبات الخارجية المتمثلة في تغطية واجهات المباني القائمة سواء المظلة على الطريق العام أو غير المظلة بالبياض بأنواعه المختلفة أو تكسيته بالحجر الصناعي أو الحجر الطبيعي أو الطوب الظاهر أو الرخام أو بأية مادة أخرى... الخ⁽²⁾.

هذا وتزداد عدم دقة ووضوح النصوص القانونية الواردة ضمن قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 ومرسومة التطبيق رقم 176/91 الملغى رغم الإضافة المحسوبة للمشرع والواردة في نص المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، عندما لم ينص على فرض رخصة البناء على المنازل المتنقلة (Mobil home)، والتي في الأصل هي

(1) حمدي باشا عمر، رخصة البناء، المرجع السابق، ص 31.

(2) محمد بوجيدة، رخصة البناء، المرجع السابق، ص 37.

منازل للترفيه، خفيفة لا تخضع لرخصة البناء لكن عند تحويلها من أصحابها إلى منازل مستقرة تفقد طبيعتها ويصبح معنى البناء ينطبق عليها وبالتالي تخضع لرخصة البناء⁽¹⁾. وكذا على بناء منازل أو بيوت في ورشات العمل لفائدة العمال أو إقامة بعض المباني المؤقتة كبناء كشك فوق الملك العمومي أو بيوت لفرق السرك والاستعراض... الخ.

II. الاستثناءات: لقد إستثنى المشرع طبقا لنص المادة 53 من القانون رقم 29/90 مجموعة من الأعمال من شرط الحصول على رخصة البناء، وهي ذات الأعمال المستثناة بموجب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وتتمثل في:

1) **البنائات التي تتعلق بسرية الدفاع الوطني:** تنص المادة 53 من القانون رقم 29/90 على أنه «لا تخضع لرخصة البناء البنائات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني والتي يجب أن يسهر صاحب المشروع على توافقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التعمير والبناء»، وبخصوص ذات الرخصة وباقي عقود التعمير الأخرى فإن المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19 / 15 تنص على أنه: «... ولا تعني هذه الوثائق الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني...»، من خلال النصين السابقين أنه، فعلا يجب إعفاء بعض المنشآت والتجهيزات من رخصة البناء لأسباب أمنية أو للمحافظة على سرية الأمور كالمنشآت العسكرية بأصنافها المختلفة مثل الثكنات العسكرية ومستودعات الأسلحة والذخيرة وغيرها وكذا البنائات المخصصة لأغراض أمنية، مثل المنشآت الخاصة بأمن السير البحري والجوي والبري، كوضع إشارات ضوئية أو أعمدة الإنارة ... وغيرها، لخدمة أهدافها وبالتبعية تعفى جميع الأشغال والتغييرات

⁽¹⁾Guillot Philipe, C.H.A, **Droit de l' urbanisme**, Edition ellipses, paris, 2001, p130.

المرتبطة بالبنائات هذه المتعلقة بسرية الدفاع الوطني، وذلك بموجب قرار مشترك بين وزير الدفاع والوزير المكلف بالعمران ومع ضمان إحترام النصوص المتعلقة بإستعمال الأراضي، خاصة مبدأ التقسيم الوظيفي للأراضي وقد سبق وأن رأينا أن الارتفاقات التي ينشئها القانون المنظم لهذه العقارات، إنما ترمي لحمايتها كأماكن عمومية وتحقيق المصلحة العامة ووفقا لمقتضيات مخطط شغل الأراضي.

2) الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا إستراتيجيا من الدرجة الأولى:

تنص الفقرة الثانية للمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أنه: «... كما لا تغني بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا إستراتيجيا من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات...»، ويتم إعفاء هذه الهياكل القاعدية من رخصة البناء وكذا جميع الأعمال المرتبطة بها من توسيع وتغيير وتدعيم وتعلية، شريطة أن تحترم قواعد التهيئة والتعمير ويبقى الإشكال في أن المشرع لم يحدد قائمة الهياكل والتجهيزات القاعدية التي تمتاز بالطابع الاستراتيجي من الدرجة الأولى، غير أنه لا يمكن أن تخرج عن تلك التجهيزات الأساسية أو البنائات الأساسية التي تكون محل موضوع مخططات التعمير المحلية، خاصة مخطط شغل الأراضي، هذه التجهيزات ينطبق عليها البناء بمفهومها الواسع مثل الطرق، الجسور، المناطق الخضراء، المساحات العمومية، تجهيزات المواصلات السلكية واللاسلكية، الموانئ، السكك الحديدية منشآت المواصلات، منشآت الطاقة والمطارات، هذه المشروعات والهياكل القاعدية، معفاة من رخصة البناء بنص القانون وذلك بالنظر إلى المنفعة التي تحققها في ذاتها(أي المنفعة العامة في ذاتها بالنظر لنوع المشروع)، دون الأخذ بعين الاعتبار الظروف المحيطة به والأضرار التي يلحقها بملكية الغير (مثلا طريق السيار وما لحقه من أضرار على بساتين الحمضيات بشمال الجزائر)، ودون أن يراعي إن كان المشروع مكلفا من

الناحية المادية⁽¹⁾، لذلك تطلق على هذه المنفعة تسمية: «المنفعة العامة في ذاتها»، لذا عندما نازع الأفراد في اعتبار مشروع إقامة مطار ما من أعمال المنفعة العامة، قرر مجلس الدولة أن إنشاء مطار -في ذاته- بصرف النظر عن أي ظروف محيطة كمكان إقامته يحقق المنفعة العامة⁽²⁾، ولأجل استمرارية غاية هذه الهياكل القاعدية ذات الطابع الإستراتيجية وجدت ارتفاعات إدارية لحمايتها وحماية المصلحة العامة.

المطلب الثاني: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن إجراءات الحصول على رخصة البناء

إن الهدف من إقرار إجراءات خاصة بمنح رخصة البناء هو التأكد من أن مشروع إقامة بناء أو أشغال معينة مطابقا لقانون لتعمير والنصوص المرتبطة به، سواء المتعلقة بالصحة أو الجمال أو الطمأنينة أو البيئة، ومن جهة ثانية تقديم ضمانات لفائدة طالب الرخصة بإعطائه بعض الحقوق التي تمكنه من بناء عقاره أو إدخال تغييرات على بناء قائم كل ذلك مقابل الأخذ بعين الاعتبار عدة إنشغالات منها البيئة.

يعد القانون رقم 02/82، أول تشريع عمراني يخضع فيه المشرع تحضير وتسليم رخصة البناء إلى مقاييس، منها مقاييس متعلقة بحماية البيئة نصت عليها المادة 15⁽³⁾ منه وأكدت المادة 05⁽⁴⁾ من المرسوم التطبيقي له رقم 304/82، على السلطة المختصة بتحضير رخصة البناء النظر بعين الاعتبار في تلك المقاييس وعلى الخصوص مكان

(1) سهام براهيم، المرجع السابق، ص 142.

(2) سهام براهيم، المرجع نفسه، ص 143.

(3) تنص المادة 15 من القانون رقم 02/82 على أنه: «يجب عند النظر في طلب رخصة البناء أن يؤخذ بعين الاعتبار: - مكان البنايات وسبل مواصلاتها وموقعها وحجمها ومظهرها وانسجامها مع المحيط - مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية ولاسيما في مجال البناء والنظافة والأمن - مخطط التعمير الموافق عليه إن وجد...».

(4) تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 304/82، المؤرخ في 1982/10/09، الذي يحدد كيفية تطبيق قانون رخصة البناء، ج.ر عدد 06، لسنة 1982، على أنه: «رخصة البناء إجبارية في كل عملية بناء مهما كان موقعها إذا كانت تتعلق بالمنشآت الصناعية - النقل المدني البري، الجوي - تصفية المياه ومعالجتها - تصفية المياه المستعملة وصرفها - معالجة النفايات وصرفها - معالجة الفضلات المنزلية وإعادة إستعمالها».

البنائات وسبل مواصلتها وموقعها وحجمها ومظهرها وانسجامها مع المحيط وحماية الأراضي الفلاحية وغيرها وأي مخالفة لهذه المقاييس يتم على أساس رفض منح رخصة البناء (المادة 17 من القانون رقم 02/82).

وبصدور قانون البيئة سنة 1983، تطورت أحكام رخصة البناء نحو مفهوم بيئوي جسده المادة 11 من المرسوم التطبيقي رقم 211/85⁽¹⁾ للقانون رقم 01/85 المتعلق بانتقالية قواعد شغل الأراضي، قصد المحافظة عليها وحمايتها، من خلال حثها على إحترام مقاييس حماية البيئة التي نصت عليها المادة 15 من قانون رخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لسنة 1982.

إذا كان للمشرع قفزة نوعية بربطه تسليم رخصة البناء وحماية البيئة بعد صدور قانون البيئة 1983، فما هو الوضع بعد صدور القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وإلغاء المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المتعلق بعقود التعمير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15؟ ذلك ما سنحاول معرفته من خلال البحث في البعد البيئي في مضمون طلب رخصة البناء (الفرع الأول) ثم الاعتبار البيئي عند دراسة طلب رخصة البناء (الفرع الثاني)، وأخيرا مآل طلب الحصول على رخصة البناء والقرارات المتخذة بشأنه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: البعد البيئي في مضمون طلب رخصة البناء

يشترط قانون التهيئة والتعمير أن يكون الهدف من كل إنجاز يتم فوق الأراضي الحضرية هو تحقيق الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة وأيضا وقاية المحيط

(1) المرسوم التنفيذي رقم 211/85، المؤرخ في 13/08/1985، يحدد كفايات تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض للبناء، ج.ر عدد 34 لسنة 1985.

والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي⁽¹⁾، الأمر الذي قيد من حق البناء فوقها وجعل ممارسة هذا الحق إلزاميا، بتوافر عدة شروط في صاحب الطلب مرفوقا بعدة وثائق للثبوت من أن المشروع المزمع إنجازه، لا يخالف قواعد العمران ومقتضيات الأمن وقواعد حماية البيئة، بالإضافة إلى تتبع إجراءات قانونية وفق مراحل متتالية، بالنظر لما تشكله رخصة البناء من آثار خطيرة تلحق الضرر بالغير و بالبيئة العمرانية وبالبيئة الطبيعية ككل.

تأسيسا على ذلك، سنتولى دراسة الوثائق الإدارية المتعلقة بصفة الطالب (أولا) ثم الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والعمران (ثانيا) وأخيرا الوثائق التقنية المتعلقة بالبيئة (ثالثا).

أولا: الوثائق الإدارية المتعلقة بصفة الطالب:

قبل توضيح طريقة تقديم طلب رخصة البناء ومحتوى الطلب الذي يجب أن يرفق به، ينبغي الإشارة إلى أنه قبل أن يودع المعني بالأمر الطلب لدى الجهة المختصة بمنحها التأكد، مما إذا كان العقار الذي يملكه قابل للبناء أم لا والأفاق المستقبلية للبناء فوق أرض ما أو عقار مبني... إلى غير ذلك من المعلومات التي قد يحتاج إليها مسبقا، خاصة تلك المتعلقة بالمحيط الطبيعي (طبوغرافية الأراضي ومعاملات شغل الأراضي)، وذلك درء لضياع الوقت وتجنبنا لهدر الأموال.

بناء على ذلك، من المفروض على كل راغب في إنجاز مشروع بناء أن يتقدم بطلب معلومات (بطاقة معلومات) إلى مقر المجلس الشعبي البلدي حتى يتعرف على الاستعمال الذي تخصصه وثائق التعمير (ال DPAU وال POS) الجاري بها العمل لأرضه؟ وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 15/ 19 عند قولها:

(1) المادة الأولى من القانون رقم 90/ 29 المعدل والمتمم.

«في إطار المادة 51 من القانون رقم 90/ 29 ... وزيادة على ذلك يمكن كل شخص معني بنفس حقوق البناء الخاصة بالقطعة الأرضية المعنية أن يحصل على "بطاقة معلومات" لإستعمالها على سبيل الإشارة لكل غرض مناسب، ولا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تحل محل شهادة التعمير».

ما يلاحظ على هذا النص، أن المشرع لم يقرر هذه البطاقة بشكل إجباري وهذا ما يستشف من عبارة «وزيادة على ذلك يمكن كل شخص معني»، ذلك ما جعل الجهة المختصة بمنح رخص التعمير، نادرا ما تجيب على طلبات الحصول على المعلومات المطلوبة بخصوص مشروع البناء، لذا من المفيد لو أن المشرع ألزم المعنيين بطلب معلومات مسبقة عن كل مشروع بناء وبالمقابل تلزم الإدارة بالجواب عنه في آجال معقولة لضمان مسؤوليتها عن مضمون المعلومات الواردة في بطاقة المعلومات.

وعلى ضوء ما سبق، فإن دراسة طلب رخصة البناء في الأصل تتطلب ملفين يتعلق الأول بطلب معلومات إدارية عن أرض معينة، أما الثاني فيتمثل في طلب رخصة البناء الذي يقدم مبدئيا، طبقا لنص المادة 50 من القانون 29/90 المعدل والمتمم من طرف المالك، غير أنه وطبقا لنص المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15/19، وسع المشرع من دائرة من له الحق في تقديم طلب رخصة البناء، لتشمل إلى جانب المالك، موكله، المستأجر لدى المالك ومرخص له قانونا والشخص المعنوي المخصص له قطعة الأرض أو البناية⁽¹⁾.

فضلا عن الحالات التي ذكرها المشرع، توجد جهات ذات مراكز قانونية تشبه مركز الموكل والمستأجر لدى المالك والرخص له، كالمتوفر على وعد بالبيع، صاحب حق

(1) تنص المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أنه: «يجب على المالك أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو التهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، أن يتقدم بطلب رخصة البناء الذي يرفق نموذج منه لهذا المرسوم والتوقيع عليه».

معين يتوفر على حكم قضائي قابل للتنفيذ يسمح له بالقيام بإصلاحات للمحل المؤجر عوض المالك الذي ربما قد تقدم بطلب رخصة ورفض طلبه بعدم استئانه الوثائق المطلوبة كالتصاميم وغيرها بسبب النزاع القائم بينه وبين المستأجر أو إمتناع المالك عن القيام بإصلاحات والمستفيد من إجراءات نزع الملكية بمجرد الإعلان عن المنفعة العامة هذه حالات كثرت بشأنها النزاعات فهل يحق لها تقديم طلب البناء؟

إن أغلب التشريعات المقارنة، قد ركزت على صفة مقدم طلب الرخصة كالمالك أو وكيله، عدا المشرع الفرنسي في الفصل (R 421_1) من مدونة التعمير، الذي إستطاع الإجابة عن الإشكال عند ما نص على أن الطلب يجب أن يوجه من قبل:

✓ سواء المالك للأرض أو الشخص الذي أوكل إليه ذلك.

✓ أو من طرف شخص يبرر توفره على حق يؤهله بالبناء فوق الأرض أو من قبل شخص له صفة المستفيد من نزع ملكية الأرض المعينة من أجل المنفعة العامة، ثم التدخل الفقه وخاصة القضاء ليتم شرحها بإسهاب بواسطة مناشير واجتهادات إدارية وقضائية⁽¹⁾.

باستثناء هذه الحالات، وإضافة إلى ما نصت عليه المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، أجاز القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري لصاحب شهادة الحياة الممنوحة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يحصل على رخصة البناء طبقاً لأحكام المادتين 39 و 40 منه، كما منح القانون 02/97 المتضمن قانون المالية لسنة 1988 لصاحب حق الامتياز في الأملاك الوطنية الخاصة الحق في تقديم طلب

(1) محمد بوجيدة، رخصة البناء، المرجع السابق، ص66.

الحصول على رخصة البناء⁽¹⁾ وفي إطار الترقيمات العقارية وتسليم الدفاتر العقارية (الإشهار العيني)، نص قانون المالية لسنة 2004 على أن لحاملي شهادة الترقيم المؤقت، الحق في طلب الحصول على رخصة البناء على اعتبار أن لهذه الشهادة نفس الآثار القانونية التي ترتبها شهادة الحيازة طبقا للمواد 42-43-44-45-46 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم.

على هذا الأساس فإن الوثائق الإدارية التي يتكون منها ملف طلب الحصول على رخصة البناء، تتمثل إضافة إلى ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 في:

1. طلب الحصول على رخصة البناء موقع عليه.
2. عقد الملكية: رسمي ومشهر، طبقا لنص المادة 324 من القانون المدني الجزائري وفي المناطق التي شملتها عمليات المسح فإنه يسلم الدفتر العقاري كسند لإثبات الملكية العقارية للملاك المعنيين، طبقا لنص المادة 18 من الأمر رقم 74/75، هذا إذا كان للطالب صفة المالك أو موكله بموجب عقد وكالة طبقا لأحكام قانون المدني المعدل والمتمم.
3. نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو موكله شخصا معنويا.
4. نسخة من ترخيص مكتوب إذا كان الطالب هو المستأجر المرخص له باسمه ولحسابه.

(1) تنص المادة 51 من القانون رقم 02/97، المؤرخ في 1997/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 1998 ج.ر. عدد 89 لسنة 1997 على أن: «... يعطي المنح بامتياز المذكور في الفقرتين السابقتين للمستفيد منه الحق في تسليم رخصة البناء طبقا للتشريع الساري المفعول...».

5. نسخة من القرار الإداري⁽¹⁾ الذي ينص على تخصيص قطعة الأرض أو البناية لهيئة أو مصلحة معينة كمديرية المصالح الخارجية للوزارات أو المؤسسات.
 6. نسخة من شهادة الحيازة، إذا كان الطالب حائز حيازة مستمرة وغير منقطعة وهادئة لا نزاع فيها، وهي تخضع لشكليات التسجيل والإشهار العقاري وذلك في المناطق التي لم يتم فيها إعداد المسح العام للأراضي، وهي تسلم من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 7. شهادة الترقيم المؤقت للمستفيد من ترقيم عقاره ترقيميا مؤقتا لمدة عامين ابتداء من تاريخ إيداع وثائق المسح الخاصة بالقسم الذي ينتمي إليه العقار لدى المحافظة العقارية في انتظار تسليم الدفتر العقاري⁽²⁾.
 8. عقد الامتياز، إذا كان الطالب صاحب حق امتياز على أرض تابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية أو المعترف بمنفعتها العمومية.
 9. وأخيرا تقويم كمي وكيفي لمشروع البناء.
- إذن يجب أن يتقدم صاحب الطلب لدعم طلبه إحدى هذه الوثائق المذكورة، كما يمكن أن يوضح أن إنجاز الأشغال يخص بناية أو عدة بنايات في حصة أو عدة

(1) يعد التخصيص إحدى طرق تسيير الأملاك الوطنية الخاصة وتعرفه المادة 82 من القانون الأملاك الوطنية بأنه: «الترخيص باستعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام للنظام ويتمثل في وضع أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو الجماعات الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة تابعة لأحدهما قصد تمكينها من أداء المهمة المسندة إليها».

(2) هذه الحالة تخص الملاك الظاهرين الذين لا يملكون سندات ملكية معترف بها ولكنهم حائزون ولم يتمكنوا من إثبات المدة القانونية للحيازة التي تمكنهم من اكتساب الملكية بالتقادم، هذا ويبدأ ترقيم العقار مؤقتا لمدة سنتين ابتداء من تاريخ تسليم وثائق المسح، وفي ذات الإطار يطبق الترقيم المؤقت لمدة سنتين لفائدة الدولة بالنسبة للعقارات الشاغرة التي لا يحوزها أحد ولم يعرف لها مالك، في هذا أنظر إلى: التعليم رقم 16 المؤرخة في 24 ماي 1998 الصادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية المتعلقة بتسيير عمليات مسح الأراضي والترقيم العقاري.

حصص، وفي هذه الحالة يلتزم صاحب الطلب لدعم طلبه بتقديم كل الوثائق المكتوبة والبيانات التي تبين القوام.

ثانيا: الوثائق التقنية المتعلقة بالبيئة العمرانية "البيئة المشيدة":

يعتبر المجال الحضري بالنسبة للعديد من المهتمين بالتعمير والإسكان ليس مجرد مجموعة من المنازل والأحياء المبنية من الاسمنت، بل إنه فضاء يعكس الطابع الثقافي والعمراني والجمالي للمدينة، فنظام البناء والتصاميم الهندسية للوحدات السكنية تترجم مظهرها من مظاهر التراث الإنساني في أي بلد من البلدان، ومن هنا تأتي أهمية الجانب الإبداعي في تطوير الطابع الهندسي للبنىات، حيث يتم إشباع حاجيات الأفراد على مستوى توفير السكن من جهة ومن جهة أخرى، توفير على الأقل الحد أدنى من الطابع الجمالي والاقتصادي في إستغلال سطح المجال، تحقيقا لهذا الغرض، حددت المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتضمن كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها البيانات المتعلقة بالبناء وموضوع الترخيص والتي تبين مدى إنسجام مشروع البناء، مع قواعد حماية البناء والتي يتولى تقديمها طالب رخصة البناء في شكل ملف متعلق بالهندسة المعمارية⁽¹⁾ يحتوي على:

1. مخطط الموقع على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع المشروع
2. مخطط الكتلة على سلم 200/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تقل أو تساوي 500م² أو على سلم 500/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها

⁽¹⁾ من أجل الحفاظ على جمالية المدينة وتجاوز الإختلالات والنواقص التي تشوب منظومة المراقبة والارتقاء بالمجال العمراني، خول المشرع الجزائري للمهندسين المعماريين، سواء كانوا يمارسون مهنة حرة أو تابعين لإدارة عمومية أو خاصة، مكانة محورية في مجال البناء والتعمير والتجزئة لضمان إشراف وتتبع مهني وفعلي لأشغال ورشات البناء وجعلهم من بين أهم المتدخلين في هذا المجال، ومن ثم تحميلهم المسؤولية عند الإخلال بما هو مطلوب منهم قانونا.

- نقل أو تساوي 5000م² وتتعدى 500م²، وعلى سلم 1000/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تتجاوز 5000م² ويحتوي هذا المخطط على البيانات الآتية:
- ✓ حدود القطعة الأرضية ومساحتها وتوجهها ورسم الأسيجة عند الإقتضاء.
 - ✓ منحنيات المستوي أو مساحة التسطیح والمقاطع التخطيطية للقطعة الأرضية.
 - ✓ نوع طوابق البنايات المجاورة أو إرتفاعها أو أعدادها.
 - ✓ ارتفاع البنايات الموجودة المبرمجة على القطعة الأرضية أو عدد طوابقها وتخصيص المساحات المبنية وغير المبنية.
 - ✓ المساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية على الأرض.
 - ✓ بيان شبكات التهئة الموصولة بالقطعة الأرضية مع مواصفاتها التقنية الرئيسية وكذا نقاط وصل ورسم الطرق والقنوات المبرمجة على المساحات الأرضية
3. التصاميم المختلفة المعدة على سلم 50/1 بالنسبة للبنايات التي نقل مساحة مشتملاتها عن 300م²، وعلى سلم 100/1 بالنسبة للبنايات التي تتراوح مساحة مشتملاتها بين 300م² و600م²، وعلى سلم 200/1 بالنسبة لباقي البنايات: للتوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية والمحلات التقنية وكذا الواجهات بما في ذلك واجهات الأسيجة والمقاطع الترشيديّة والصور ثلاثية الأبعاد التي تسمح بتحديد موقع المشروع في محيطه القريب عند الإقتضاء أيضا ينبغي أن يوضح تخصيص مختلف المحلات على التصاميم ويجب أن تبين بوضوح الأجزاء القديمة التي تم الاحتفاظ بها أو الأجزاء التي تم هدمها والأجزاء المبرمجة وذلك بالنسبة لمشاريع تحويل الواجهات أو الأشغال الكبرى

4. مذكرة تتضمن الكشف الوصفي والتقديرى للأشغال وآجال إنجاز ذلك

5. الوثائق المكتوبة والبيانية التي تدل على البناء بحصص عند الاقتضاء إلى جانب هذه الوثائق تضيف المادة 43 فقرة 03، ووثائق أخرى يتضمنها ملف تقني وهي لا تخص مشاريع البنايات الخاصة بالسكنات الفردية، إنما هي عبارة عن:
- 1) مذكرة بالرسوم البيانية الضرورية تتضمن البيانات الآتية:
 - ✓ عدد العمال وطاقة إستقبال كل محل.
 - ✓ طريقة بناء الأسقف ونوع المواد المستعملة.
 - ✓ ومبنى مختصر لأجهزة التموين بالكهرباء والغاز والتدفئة والتوصيل بالمياه الصالحة للشرب والتطهير والتهوية.
 - ✓ تصاميم شبكات صرف المياه المستعملة.
 - ✓ وصف مختصر لهيئات إنتاج المواد الأولية والمنتجات المصنعة وتحويلها وتخزينها بالنسبة للبنايات الصناعية.
 - ✓ الوسائل الخاصة بالدفاع والنجدة من الحرائق.
 - 2) دراسة الهندسة المدنية⁽¹⁾ تتضمن:
 - ✓ تقرير يعده ويوقعه مهندس معتمد في الهندسة المدنية يوضح:
 - ✓ تحديد ووصف الهيكل الحامل للبنية.
 - ✓ وتوضيح أبعاد المنشآت والعناصر التي تكون الهيكل.
 - ✓ تصاميم الهيكل على نفس سلم تصاميم ملف الهندسة المعمارية.

(1) يكلف المهندس المعماري من الناحية الفنية بمهنتين، مهمة وضع التصميم لأعمال البناء المزمع القيام بها، ومهمة الرقابة والإدارة على تنفيذ الأعمال وهو ما تنص عليه المادة 555 من القانون المدني، وكذا المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18/06/1994 والمتعلق بـ: شروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري بقولها: «يقصد بصاحب العمل في الهندسة المعمارية كل مهندس معماري معتمد يتولى تصور انجاز البناء ومتابعته».

نلاحظ أن المشرع قد اشترط مجموعة من الوثائق تتضمن معطيات إدارية وتقنية وهندسية، سواء أكان الطلب من أجل تشييد بناية جديدة أو التعديل أو التعلية أو التدعيم وذلك وعيا منه أن هذه المعطيات خاصة الهندسية تعكس المستوى الجمالي والإبداعي داخل المدينة عند عمليات تقسيم هذه الأخيرة وبناء أحيائها ومنازلها وتحديد مساحتها العمومية ومساحاتها الخضراء ورسم شوارعها وأزقتها وتزداد أهمية الجانب الهندسي أكثر، عندما تتكامل مع المعطيات الطبيعية للمجال، وبذلك يمكن قول الحقيقة أن دور المهندس المعماري في التصميم العمراني أكبر مما نظن وتهيئته لأي مشروع بناء، يتطلب أن يطلع على ما قبله وإلى ما بعده، فهو لا يرسم حائط أو سقفا، بل يرسم فلسفة للحياة، إما فردية عندما تشتغل لصالح الفرد، وإما جماعية عندما تخدم البلدية أو المدينة والمحيط الطبيعي لها.

ثالثا: الوثائق التقنية المتعلقة بالبيئة الطبيعية:

تظهر مساهمة رخصة البناء في حماية البيئة من خلال فرض اعتبارات متعلقة بحماية البيئة أثناء تحضير رخصة البناء، تتضمنها وثائق متعلقة بحماية البيئة، تولت المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 تحديد تلك الوثائق الواجب إرفاقها بملف رخصة البناء والتي تثبت مدى إنسجامها مع قواعد حماية البيئة وهي⁽¹⁾:

I. المذكرة الخاصة بالمباني الصناعية: تبين حسب الفقرة الثالثة من المادة 43

السابق ذكرها:

(1) تخضع بعض مشاريع البناء والتعمير مسبقا إلى دراسة المؤثرات وتخضع كذلك إلى هذه الدراسة تركيز المنشآت التي يمكن نظرا لحجمها أو أثارها البالغة أن تكون لها انعكاسات سلبية على المحيط الطبيعي، وبالرجوع إلى قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة رقم 10/03 وطبقا لنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 255/18، فإن المشرع قد حدد في الملحق الأول لهذا المرسوم المشاريع التي تخضع لدراسة مدى التأثير على البيئة.

- (1) نوع المواد السائلة والصلبة والغازة وكمياتها المضرّة بالصحة العمومية وبالزراعة والمحيط والموجودة في المياه المستعملة المصروفة وانبعثت الغازات وأجهزة المعالجة والتخزين والتصفية.
- (2) مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبنىات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري والمؤسسات المخصصة لإستقبال الجمهور.

إن التلوث السمعي الذي يطلق عليه أيضا التلوث الصوتي أو التلوث الضوضائي أو التلوث بالضجيج، لا يخرج عن معنى الأصوات شديدة الحدة التي تتجاوز الحد المألوف والطبيعي للأصوات إلى الحد الذي يسبب الضرر والأذى للمخلوقات وكل مكونات البيئة⁽¹⁾، لذا تعد مشكلة الضوضاء من أهم المشكلات البيئية التي يجب أن تحضى بعناية خاصة في التصدي لها لما لها من تأثيرات ضارة على معدلات الصفاء الذهني والفكري وجودة الإنتاج وكميته، فضلا عن الجوانب السلبية الأخرى إذا وصلت إلى مستوى معين من وحدات قياس الضوضاء وخلال زمن معين من تعرض الأفراد لها ومكان وجودهم فيه، لذلك كان من اللازم تحديد شدة الصوت التي يتوقف على درجتها وجود التلوث السمعي أو الضوضاء، إلى أن توصلت الأبحاث العلمية إعتقاد عدة وحدات منها "الملي وات" أو الداين على "السنتمتر المربع" (داين/سم²) "والديسيبل"⁽²⁾، وفي الواقع فإن وحدة الديسيبل "Decibel" هي أشهرها وأكثرها إستخداما هذا ويعرف الديسيبل بأنه: «أدنى فرق بين صوت وآخر تستطيع الأذن البشرية أن تحسه وتدركه»، ولتقريب عمل وحدة الديسيبل لأذهان غير الفيزيائيين يمكن عرض الحقيقة العلمية التي مفادها أن صوت الإنسان عند الهمس المنخفض جدا وهو أقل صوت يمكن أن تسمعه الأذن لا تزيد

(1) داود عبد الرزاق الباز، "حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد الرابع، ديسمبر، 2006، ص 81.

(2) محمد عبد القادر الفقى، البيئة مشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث، رؤية إسلامية، مكتبة ابن سينا للنشر والتوزيع القاهرة، دون ذكر سنة النشر، ص78.

قوته عن واحد ديسيبييل⁽¹⁾، مع الإشارة أن مقياس الديسيبييل يبدأ من الصفر، حيث تكون الأصوات شديدة الخفوت إلى 130 ديسيبييل، حيث تكون الأصوات مسببة للألم⁽²⁾.

في هذا الإطار، صدر المرسوم التنفيذي رقم 184/93، المؤرخ في 27 جوان 1993، المنظم لإثارة الضجيج ومستويات الضجيج⁽³⁾، وقد إعتد وحدة الديسيبييل التي من خلالها يمكن تحديد ما يلائم الإذن العادية من أصوات.

II. قرار السلطة المختصة المرخص بإنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة: لقد عرف المشرع الجزائري المنشآت المصنفة في القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنها: تلك المصانع والورشات والمشاغل ومقالع الحجارة والمناجم، وبصفة عامة المنشآت التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص، والتي قد تسبب في أخطار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع السياحية أو قد يتسبب في المساس براحة الجوار⁽⁴⁾.

إذن تعد المنشآت المصنفة مصادر ثابتة للتلوث وتشكل خطورة على البيئة، لذا حددها المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 198/06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة لحماية البيئة⁽⁵⁾، في قائمة وقسمها إلى درجتين، منشآت

(1) محمد عبد القادر الفقي، المرجع نفسه، ص78.

(2) داود عبد القادر الباز، المرجع السابق، ص94.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 184/93، المؤرخ في 1993/06/27، المنظم لإثارة الضجيج ومستوياته، ج.ر عدد 50 لسنة 1993.

(4) المادة 18 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

(5) المرسوم التنفيذي رقم 198/06، المؤرخ في 2006/05/31، المتعلق بتنظيم المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج.ر عدد 37 لسنة 2006.

خاضعة للترخيص والتي رتبها حسب درجة الأخطار أو المساوي التي تتجم عن إستغلالها إلى ثلاثة أصناف، حيث تخضع المنشآت من الصنف الأول إلى ترخيص يصدر بقرار مشترك بين وزير البيئة والوزير المعني، ويخضع الصنف الثاني إلى ترخيص الوالي المختص إقليميا، أما الصنف الثالث فيخضع إلى ترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما القسم الثاني فيضم المنشآت الخاضعة للتصريح وهي المنشآت التي لا تسبب في أي خطر ولا يكون لها تأثير مباشر على البيئة، ولا تسبب مخاطر أو مساوي على الصحة العمومية والموارد الطبيعية، لذا فهي لا تستلزم القيام بدراسة التأثير أو موجز التأثير على البيئة.

فالمشروع العمراني نص على المنشآت الخطيرة وغير الصحية والمزعجة، التي لا يكون إنشاؤها إلا بترخيص من الوالي المختص إقليميا بعد:

- تقديم طلب الترخيص يشمل على كافة المعلومات الخاصة بصاحب المنشأة سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا.
- معلومات خاصة بالمنشأة وتتمثل أساسا في الموقع الذي ستقام عليه المنشأة وطبيعة الأعمال التي يعترزم المعنى القيام بها وأساليب الصنع.
- إجراء تحقيق عمومي ودراسة تتعلق بأخطار وانعكاسات المشروع.
- تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير، الذي يقام من طرف مكاتب دراسات أو مكاتب خبرات أو مكاتب إستشارات معتمدة من طرف الوزارة المكلفة بالبيئة وهذا على نفقة صاحب المشروع.

III. دراسة مدى التأثير في البيئة: إذا كانت المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم

176/91، قد اشترطت دراسة مدى التأثير على البيئة بالنسبة للمشاريع التي تخضع لها،

دون تحديدها لقائمة هذه الأشغال ذات التأثير على البيئة⁽¹⁾، فإن المشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الذي ألغى جميع أحكام المرسوم التنفيذي رقم 176/91، إستدرك الأمر وبالتالي لم يدرجها ضمن الوثائق التي يرفق بها طلب رخصة البناء، ذلك لأنه أولاً جميع الأشغال التي نصت عليها المادة 41 من هذا المرسوم ذات صدى ضعيف على البيئة، وثانياً لأنه نص عليها ضمناً، طالما أنه لإستصدار قرار الوالي المرخص بإنشاء المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزرعة، يستلزم تقديم دراسة مدى التأثير على البيئة، وفي هذه الحالة يرفق قرار الوالي المتضمن ترخيص بإنشاء المنشآت الخطيرة بملف رخصة البناء لا بدرسه التأثير على البيئة.

1) الهدف من دراسة التأثير على البيئة: يعرف الفقه الأجنبي دراسة مدى التأثير على البيئة على أنها: «الدراسة التي يجب أن تقام قبل القيام ببعض مشاريع الأشغال أو التهيئة العامة أو الخاصة بقصد تقييم آثار هذه الأخيرة على البيئة»⁽²⁾.

إذن يتمثل الغرض من دراسة مدى التأثير على البيئة في معرفة وتقدير انعكاس المشروع على التوازن البيئي ومعيشة السكان و بالتالي الحد من الدور الإستهلاكي الذي يلعبه قانون التعمير للمجالات الطبيعية والمساحات الفلاحية⁽³⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 21 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

2) ميدان تطبيق دراسة مدى التأثير في البيئة: تنص المادة 15 من القانون رقم 10/03 على أن المشاريع التي تتطلب دراسة التأثير في البيئة هي: «مشاريع التنمية

⁽¹⁾ تنص المادة 35 فقرة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 على أن: «دراسة مدى التأثير المنصوص عليها في أحكام المرسوم رقم 78/90 المؤرخ في 1990/02/27 والمذكورة أعلاه، وذلك بالنسبة للمشاريع الملحقة»

⁽²⁾ Bouyssou Fernand, «les paysages naturels dans le droit français de l'urbanisme», *Revue droit et ville*, N°41, paris 1996, p24.

⁽³⁾ وداد عطوي، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية (مصر)، 2016، ص65، أنظر أيضاً: يوسف بن ناصر، "رخصة البناء وحماية البيئة"، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية*، جامعة الجزائر، عدد 04، 1993، ص831.

والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة»، وهي نفس المشاريع التي حددها كل من القانون رقم 03/83، المتعلق بالبيئة - الملغى - و المرسوم التنفيذي رقم 145/07 الذي يحدد مجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 255/18 المشار اليه، بهذا يمكن أن نستنتج أن هناك معياران لتصنيف المشاريع الخاصة لدراسة التأثير⁽¹⁾:

- المعيار الأول: يتمثل في ربط الدراسة بحجم وأهمية الأشغال وأعمال التهيئة والمنشآت الكبرى.
- المعيار الثاني: يخص النظر إلى العمليات التي لها تأثير على البيئة، هذه الآثار إما أن تمس البيئة الطبيعية كالزراعة والمساحات الطبيعية والحيوانات والنباتات، وإما أن تمس البيئة البشرية خصوصا الصحة العمومية وكذا الأماكن والآثار وحسن الجوار.

على هذا الأساس ينبغي إجراء دراسة مدى التأثير في البيئة بالنظر إلى حجم المشاريع والآثار الناجمة عنه، ذلك لأن المشرع في المادة 15 من القانون 10/03 لم يعط الوصف الدقيق لطبيعة المشاريع الخاضعة لهذه الدراسة كما أنه لم يحدد قائمة هذه الأشغال المعنية بالدراسة، غير أن المرسوم التنفيذي رقم 78/90 واستجابة لقانون حماية البيئة، قد حدد على سبيل الحصر بموجب نص المادة 03 منه 27 شغلا وأعمالا للتهيئة ذات الصدى الضعيف على البيئة والمعفاة من دراسة التأثير على البيئة، وبمفهوم

(1) تركية سايج، "نظام دراسة التأثير ودوره في تكريس حماية فعالة للبيئة"، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول، 2013، ص 125.

المخالفة كل مشروع لا تنطبق عليه المعايير الواردة في القائمة المسماة بالسلبية فإنه يخضع لدراسة مدى التأثير لتتكون قائمة مقابلة تسمى بالإيجابية⁽¹⁾.

3) محتوى دراسة مدى التأثير: تنص المادة 16 من القانون رقم 10/03 على

أن: «يتضمن محتوى دراسة تأثير العناصر التالية:

- عرض على النشاط المزمع القيام به.
- وصف للحالة الأصلية للموقع وبيئته اللذين قد يتأثران بالنشاط المزمع القيام به.
- وصف التأثير المحتمل على البيئة وعلى صحة الإنسان بفعل النشاط المراد القيام به والحلول البديلة المفترضة.
- عرض عن آثار هذا النشاط على التراث الثقافي وكذا تأثيراته على الظروف الاجتماعية والاقتصادية.
- عرض عن تدابير التخفيف التي تسمح بالحد أو بإزالته أو إذا أمكن بتعويض الآثار المضرة بالبيئة والصحة.

تودع لدى الوالي المختص إقليميا الملفات المتعلقة بدراسة مدى التأثير على البيئة والذي يحيلها بدوره إلى الوزير المكلف بالبيئة، قصد الموافقة عليها طبقا للمادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 107/95 الذي يحدد تنظيم المديرية العامة للبيئة⁽²⁾.

نخلص القول بأن دراسة التأثير من أهم الأنظمة التي تقوم عليها حماية البيئة، لذا ينبغي النظر إليه كإجراء ضروري يتضمن دراسة علمية متخصصة يعهد بها جهات متخصصة ومؤهلة لذلك، وفي إطار أهمية التخصص في مثل هذه الدراسات، إشتراط المشرع أيضا من خلال المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أن تعد الوثائق

(1) تركية سايح، نفس المرجع ، ص126.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 107/95، المؤرخ في 12/04/1995، الذي يحدد تنظيم المديرية العامة للبيئة، ج.ر. عدد

23 لسنة 1995.

المتعلقة بالتصميم المعماري ودراسات الهندسة المدنية المرفقة بطلب رخصة البناء بالاشتراك بين مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية اللذين يمارسان مهنتيهما، حسب الإجراءات القانونية المعمول بها، وتؤشر من طرفهما كل فيما يخصه، طبقاً لأحكام المادة 55 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم⁽¹⁾، وهذا ما أكدته المادة 04 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري بنصها: «يجب على كل شخص طبيعي أو معنوي يرغب في إنجاز بناء خاضع لتأشيرة مهندس معماري أن يلجأ إلى مهندس معماري لإنجاز المشروع حسب مفهوم المادة 55 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير»، هذا ويعرف المهندس المعماري على أنه الشخص الطبيعي أو المعنوي المتميز بقدرته على التخطيط المعماري والتطبيق الإبتكاري والتنفيذ وله إلمام تام بفن وعلوم البناء حسب ظروف البيئة ومقتضياتها، ويساهم في التعمير والتشييد في مكان التخطيط العام ويتمتع بأعماله القانونية التي تتطلبها مهنته⁽²⁾، ويشترط زيادة على تمتعه بمؤهلات هندسية معترف بها أن يكون معتمداً طبقاً لنص المادة 15 من المرسوم التشريعي 07/94 وذلك بالتسجيل في الجدول الوطني للمهندسين المعماريين، عند توافر فيه جملة من الشروط حددتها المادة 17 من ذات المرسوم، هذا وتكمن الحكمة من إشتراط القانون (المادة 44 من المرسوم رقم 19/15) وضع الرسومات والوثائق المرفقة بطلب رخصة البناء وتوقيعها من طرف مهندس معماري ومهندس مدني، حتى يقوم الإمضاء قرينة على نسبتها إليهما (الموقعان) وبالتالي يتحملان مسؤولياتهما قانونياً، فيما يخص الالتزام بالأصول الفنية والمواصفات

(1) تنص المادة 55 من القانون رقم 29/90 على أنه: «يجب أن يتم إعداد مشاريع البناء الخاصة لرخصة البناء من طرف مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية معتمدين معا في إطار عقد مشروع ويحتوي هذا الأخير على تصاميم ووثائق تبني موقع المشروع وتنظيمه وحجمه ونوع الواجهات وكذا مواد البناء والألوان المختارة التي تبرز الخصوصيات المحلية والحضارية للمجتمع الجزائري، وتحتوي الدراسات التقنية خصوصا على الهندسة المدنية للهياكل وكذا قطع الأشغال الثانوية...»

(2) حامد عبد الحليم الشريف، المشكلات العلمية في جريمة البناء بدون ترخيص، المرجع السابق، ص 47.

القياسية المطلوبة والحيلولة دون إعداد تصاميم ورسومات عشوائية من شأنها أن تفضي إلى كوارث الانهيارات...الخ، وبخصوص المسؤولية القانونية للمهندسان (المعماري والمدني)، فالواقع أنها يمكن أن تترتب على إعداد التصاميم والدراسات كما قد تنتج أثناء تنفيذ أشغال البناء، وذلك فضلا عن مسؤولية المقاول.

الفرع الثاني: البعد البيئي عند دراسة طلب رخصة البناء

قبل إيداع طلب رخصة البناء والملف المرفقة به لدى الجهة المختصة، يجب التنكير أن القانون قد أجاز للمعني، الطلب من مصالح التعمير المختصة إقليميا دراسة ملف الهندسة المعمارية لمشروع البناء، قصد الحصول على رأي مسبق قبل إعداد الدراسات التقنية المتعلقة بالهندسية المدنية و أجزاء البناء الثانوية، ثم يجب إيداع باقي الملفات بعد موافقة المصالح المختصة قصد الحصول على رخصة البناء في أجل لا يتعدى سنة وإلا سوف يعتبر الرأي المسبق ملغى⁽¹⁾، ثم يوجه الطلب بعد إستيفائه للبيانات والمرفقات المطلوبة إلى الجهة الإدارية المختصة التي تتولى عملية التحقيق فيه وطلب بشأن ذلك، إستشارة أشخاص عموميين، كما تتم دراسة الطلب من طرف الشباك الوحيد حسب الحالة وهي تقنية جديدة في الدراسة إستحدثها المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

ولأجل إبراز مدى إهتمام المشرع بالبعد البيئي ضمن هذه الدراسة يستدعي الأمر التطرق إلى البعد البيئي في تحضير طلب الرخصة عند إيداعه (أولا)، ثم دراسة البعد البيئي ضمن التحقيق في طلب الرخصة بعد إيداعه (ثانيا)، وأخيرا البت في طلب رخصة البناء وعلاقة القرارات الصادرة بالبيئة.

(1) الفقرة 02 و 03 من المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

أولاً: البعد البيئي في تحضير طلب الرخصة عند إيداعه:

طبقاً لنص المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، يتلقى رئيس المجلس الشعبي البلدي مقر إنتماء القطعة الأرضية، ملف طلب رخصة البناء سواء أكان مختصاً بمنحها أو كان الإختصاص لجهات أخرى⁽¹⁾ والملفات المرفقة به في ثلاث (03) نسخ بالنسبة لمشاريع البناء الخاصة بالشبكات الفردية وفي ثمانية (08) نسخ بالنسبة لبقية المشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية، مقابل وصل استلام يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم، بعد التأكد من مطابقة الوثائق لتشكيل الملفات على النحو المنصوص عليه، وهذا الوصل يوضح فيه نوع الوثائق المقدمة بطريقة مفصلة وبحسب النموذج المرفق في هذا المرسوم.

هذا ونلمس إهتمام المشرع بالبعد البيئي عند عملية تحضير الطلب من خلال نص المادة 46 من ذات المرسوم القاضي بالتحقق من أن مشروع البناء مطابق لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (كأداة شمولية)، ولتطبيقات مخطط شغل الأراضي (كأداة تفصيلية) وفي حالة غياب هاتين الأداتين، فإن تحضير الطلب يتناول مدى مطابقته للتعليمات المنصوص عليها، تطبيقاً للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير (كقواعد بديلة) وبشكل تفصيلي أوجبت الفقرة الثانية من المادة 46 أن يراعي التحضير موقع البناء أو البناءات المبرمجة ونوعها ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام وتناسقها مع المكان مع الأخذ بعين الاعتبار، إحترام التوجيهات البيئية لوثائق التعمير، كالتقسيم الوظيفي للأراضي والارتفاقات التعميرية والإدارية المطبقة على الموقع المعني، وكذا التجهيزات العمومية والخاصة، سواء القائمة أو المبرمجة، كما يجب

(1) المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

أن يراعي التحضير، المقتضيات القانونية المتعلقة بالأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي وفي مجال حماية البيئة والمحافظة علي الاقتصاد الفلاحي⁽¹⁾.

ثانيا: البعد البيئي ضمن التحقيق في طلب الرخصة بعد إيداعه:

لأجل الفصل في طلب رخصة البناء، لابد من رصد معلومات كافية لذلك، ومن ثم فإن المشرع العمراني من خلال المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أُلزم المصلحة المختصة والمكلفة بتحضير طلب رخصة البناء، أن تجمع الآراء والموافقات من الأشخاص العموميين والمصالح، وإذا إقتضى الأمر من الجمعيات المعنية بالمشروع، خاصة جمعيات حماية البيئة، ووجوب إصدار رأيهم خلال 08 أيام من تاريخ إستلامهم طلب الرأي وإلا أعتبر رأيهم بمثابة الموافقة، وتأكيدا على حرص المشرع بمسألة حماية البيئة عند دراسة طلب الترخيص بالبناء، أنه فيما يخص المشاريع الصناعية المستقبلية للجمهور والمشاريع التي تراعي فيها ضوابط الأمن بالدرجة الأولى لم يعتبر بعد فوات أجل (08) أيام رأيا بالموافقة إلا بعد تذكير مدته ثمان وأربعون (48) ساعة⁽²⁾، وهذا نظرا -طبعاً- لخطورة هذا النوع من المشاريع وتأثيرها على البيئة.

لقد لعب قانون التعمير في الجزائر دور إستهلاكي للمجالات الطبيعية والمساحات الفلاحية بشكل خطير وهذا ما يؤكد واقع المدن بالجزائر ومواقع أخرى، وعلى أساس إعتبار رخصة البناء أداة هامة لتجسيد قواعد العمران ميدانيا، رأى المشرع أن في إستشارة

(1) الفقرة 03 من المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) تنص الفقرة الثانية من المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على: «بعد الأشخاص العموميين أو المصالح والجمعيات عند الاقتضاء الذين تمت استشارتهم ولم يصدر رد في أجل (08) أيام ابتداء من تاريخ استلام طلب الرأي كأنهم أصدروا رأيا بالموافقة بعد تذكير مدته 48 ساعة بالنسبة للمشاريع الصناعية والمشاريع التي تراعي فيها ضوابط الأمن».

بعض الأشخاص العموميين عند دراسة طلب رخصة البناء بصفة خاصة فيه ضمانة أخرى لا يستهان بها لحماية البيئة من ذلك يجب استشارة⁽¹⁾:

• مصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات إستعمال صناعي أو تجاري، وبصفة عامة كل بناية تستعمل لإستقبال الجمهور، وكذا بالنسبة لتقسيم بنايات سكنية هامة التي يمكن أن تكون موضوع تبعات خاصة لاسيما فيما يتعلق بمحاربة الحرائق.

• المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحية، عندما تكون مشاريع البنايات موجودة في مناطق أو مواقع مصنفة في إطار التشريع المعمول به⁽²⁾.

• مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية في إطار أحكام المادة 49 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم⁽³⁾.

• مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية باعتبارها أهم جهاز محلي يعني بحماية البيئة.

• مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية.

(1) الفقرة الأخيرة من المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) تنص المادة 29 من القانون رقم 04/98 على أنه: «تخضع المواقع الأثرية للتصنيف بقرار من الوزير المكلف بالثقافة عقب إستشارة اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المواد 16- 17 و 18 من هذا القانون».

(3) تنص المادة 49 من القانون 29/90 على: « يمكن في حالة غياب مخطط شغل الاراضي المصادقة عليه، وذلك إستشارة الوزارة المكلفة بالفلاحة الترخيص بـ :

- البنايات والمنشآت اللازمة للري والإستغلال الفلاحي.
- البنايات والمنشآت ذات المصلحة الوطنية أو اللازمة للتجهيزات الجماعية.
- التعديلات في البنايات الموجودة ... ».

إلى جانب هذه الدراسة لطلب رخصة البناء، أوجد المشرع مستوى ثاني لدراسته حيث تتم من خلال ما يسمى بـ: "الشباك الوحيد"، وذلك سعياً من المشرع لتجسيد المبدأ التشاركي في إصدار عقود التعمير، كما أشارنا إليه في المبحث الأول من هذا الفصل. لقد ميز المشرع في هذه الهيئة المكلفة بدراسة الطلب بحسب الجهة المختصة بالبت في طلب الرخصة، فإذا كان تسليم رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، فتتم دراسة الطلب من طرف الشباك الوحيد على مستوى البلدية، لأجل ذلك يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة والمذكورة والمذكورة في المادة 47 من خلال ممثليها في الشباك الوحيد في أجل (08) أيام التي تلي إيداع الطلب هذا الطلب هذا الأخير يجب أن يفصل في الطلب في أجل (15) يوماً التي تلي تاريخ إيداع الطلب لديه⁽¹⁾، وعندما يكون تسليم الرخصة من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي الطلب مرفق برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في (07) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران لإبداء رأيها بالمطابقة خلال (08) أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب وهنا يختص الشباك الوحيد للولاية بدراسة الطلب، هذا الأخير يجب أن يفصل في الطلبات في أجل (15) يوماً الموالية لتاريخ إيداع الطلب تحت رئاسة مدير التعمير أو ممثله.

في الأخير نلاحظ أنه ومن خلال تشكيلة الشباك الوحيد للبلدية المحددة طبقاً للمادة 58 من هذا المرسوم، وكذا تشكيلة الشباك الوحيد للولاية والمحدد طبقاً للمادة 29 من ذات المرسوم - والتي تطرقنا لهذا الجانب في المبحث الأول من هذا الفصل -، يمكن القول أن الشباك الوحيد كمستوى ثاني لدراسة طلب رخصة البناء، هو ضمان من النوع آخر لحماية البيئة في مجال العمران خاصة في الشباك الوحيد للولاية أين يتواجد من

(1) المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

ضمن أعضائه كل ممثلين القطاعات التي لها علاقة مباشرة بالبيئة وعلى رأسهم مدير البيئة ذاتها أو ممثله.

وزيادة على هذا فإن الشباك الوحيدة لرخص التعمير، تم افتتاحه من أجل تبسيط وتسريع خدمات التراخيص في مجال التعمير لذا ينبغي تجهيزه بنظام معلوماتي، يمكن من تقديم طلبات التراخيص ودراستها بطريقة لا مادية وهو ما من شأنه تقليص آجال دراسة الملفات وتمكين أصحاب الطلبات والمهنيين من إيداعها وتتبع مآلها دون الحاجة إلى التنقل، فضلا عن تعزيز الشفافية ووفقا لمبادئ الحكامة الجديدة.

ثالثا: البت في طلب رخصة البناء وعلاقة القرارات الصادرة بالبيئة:

بعد الدراسة واستقصاء مختلف آراء الجهات المعنية حول منح رخصة البناء طبقا لما تنص عليه القوانين التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وإتمام عملية الرقابة، فإن القرار المتخذ بين طرف الجهة المختصة يتخذ أحد الأشكال التالية: إما الموافقة أو التأجيل أو الرفض، فهل للاعتبارات البيئة علاقة في رفض أو تأجيل أو قبول منح رخصة البناء، هذا ما سيتم معالجته من خلال:

I. تحديد الجهة المختصة بمنح رخصة البناء: لقد تولى قانون التهيئة والتعمير

المعدل والمتمم، توزيع إختصاص منح رخصة البناء علي سلطات إدارية متعددة مركزية ولا مركزية، بناء على طبيعة الأشغال ومدى أهميتها من الناحية المحلية، الجهوية⁽¹⁾

⁽¹⁾ تأتي أهمية الجهة (الجهوية) في تحقيق التوازن بين المجال والإنسان وتحقيق التوازن المتجانس والمتكامل بين مختلف مناطق وجهات البلاد ومحاربة مختلف الفوارق الموجودة بينها، من خلال إرتباطها بسياسة تهيئة الإقليم الوطني، هذه السياسة التي ظهرت لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال عملية "التينسي فالي" la Tennessee valley authority، التي قام بها الرئيس "فرانكلان روزفلت"، على إثر الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 والتي كان يسعى من خلالها إلى القضاء على مشكل البطالة في جنوب شرق الولايات المتحدة والنهوض بالاقتصاد الأمريكي، في هذا انظر إلى:

Mondel(j). castebyja(PH), l'aménagement du territoire,p.u.f. Paris(France), 1980, p05.

والوطنية، وهذا طبقا للمواد 65-66-67 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم وكذا المادتين 48 و49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

1) اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في منح رخصة البناء: يتمتع

رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنتخبة بمجموعة من الإختصاصات في ميدان التعمير لذا فهم يسهرون على إحترام الاختيارات والضوابط المقررة في توجيه التهيئة العمرانية ومخططات التهيئة والتعمير وشغل الأراضي وكل القواعد والوثائق الأخرى المتعلقة بالبناء والتعمير، لأجل ذلك: تنص المادة 95 من قانون البلدية رقم 10/11 على أنه: «يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء...حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما»، وفي غير الحالات الواردة في المادتين 66 و67 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي، قرار يتضمن منح رخصة البناء للمعني حسب صفته في كل حالة:

أ. بصفته ممثلا للبلدية: إذا كان القطاع الذي توجد به القطعة الأرضية محل طلب رخصة البناء يغطيه (يشمله) مخطط شغل الأراضي مصادق عليه، مع إلزامه بإطلاع الوالي على نسخة من القرار الإداري المتضمن رخصة البناء إلى الوالي المختص إقليميا، بما يسمح لهذا الأخير من ممارسة الوصاية الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للقانون⁽¹⁾، ثم يبلغ القرار إلى صاحب الطلب وبصفة إلزامية وفي جميع الحالات، خلال العشرين (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب غير أنه عندما يكون ملف الطلب موضوع إستكمال بالوثائق أو المعلومات الناقصة التي ينبغي على صاحب الطلب أن يقدمها، بتوقف الأجل المحدد أعلاه، إبتداء من تاريخ التبليغ عن هذا النقص، ويسري

(1) المادة 65، فقرة أولى من القانون رقم 90/29.

بالتالي مفعوله إبتداء من تاريخ التبليغ عن هذا النقص، ويسري بالتالي مفعوله إبتداء من تاريخ إستلام هذه الوثائق أو المعلومات⁽¹⁾.

ب. بصفة ممثلا للدولة: إذا كان القطاع الذي تنتمي إليه القطعة الأرضية محل طلب الرخصة، لا يشمل مخطط شغل الأراضي، الذي يحدد بدقة حقوق البناء والإرتفاقات، وبعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من القانون رقم 29/90، عند قولها: «تسليم رخصة التجزئة أو البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي... ممثلا للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي، بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي».

2) اختصاص الوالي بمنح رخصة البناء: المبدأ في أغلب التشريعات المقارنة⁽²⁾

وفي التشريع الجزائري أن تسليم رخصة البناء يكون من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي غير أنه يمكن أن يختص الوالي أو اللون المكلف بالتعمير فطبقا للمادة 66 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم يختص الوالي بتسليم رخصة البناء في الحالات الآتية:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية.

(1) المادة 51، فقرة ثانية من المرسوم التنفيذي رقم 15/19.

(2) نلاحظ مثلا في تونس، فإن الجهة المختصة- في الأصل- تسليم رخصة البناء هو رئيس البلدية، وإستثناء في بعض الحالات، يختص بذلك المحافظ، وفي حالات أخرى وزير التجهيز، في هذا أنظر إلى:

salem hachana, op, cit, p51 et suiv.

- بالنسبة للبنان فإن المختصة بتسليم رخصة البناء هو رئيس البلدية، وفي ما يخص للبنايات المزمع إنجازها إنجازها خارج النطاق البلدي، يكون الإختصاص-كإستثناء- للمحافظ أو القائم مقامه (النائب) وبذلك لا دور لوزير الشؤون البلدية والقروية، لا في الموافقة ولا في إبداء الرأي في الترخيص في هذا أنظر إلى: هيام مروى، المرجع السابق، ص 327.

- وبالنسبة لفرنسا، فإن الإختصاص بمنح رخصة البناء - في الأصل - هو لرئيس المجلس الشعبي البلدي (العمدة)، وإستثناء هو من إختصاص المحافظ أو الوزير المكلف بالتعمير في هذا أنظر إلى:

Jean pierre Forget, **le nouveau Régime du permis de construire**, collection française, 02ème Edition, Masson, France, 1985, p 310 et suiv...

• إقتطاعات الأرض والبنىات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44-45-46-48 و 49 المتعلقة بالبنىات الواقعة في المناطق الساحلية، بما تتضمنه من مناطق رطبة وغابات وسهول وتراث وطني وثقافي وتاريخي والأقاليم ذات المردود العالي أو الجيد والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه، إضافة إلى هذا فقد تولت المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 ذكر بعض المشاريع يكون بشأنها، من إختصاص الوالي بتسليم رخص بنائها وهي:

✓ التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة محلية.

✓ مشاريع السكنات الجماعية التي تفوق عدد سكاناتها 200 وحدة سكنية وبقل عن 600 وحدة سكنية.

(3) إختصاص الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخصة البناء: تنص المادة 67 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم بأنه إلى تعلق الأمر بمشاريع البناء ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية ولا يصدر قرار إلا بعد أخذ رأي الوالي أو الولاية المعنيين هذا وقد أضافت المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 بعض المشاريع التي يختص الوزير المكلف بالتعمير بشأن تسليم رخص بنائها وهي:

✓ التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة وطنية.

✓ مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية.

✓ الأشغال والبيانات والمنشآت المنجزة لحساب الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية وأصحاب الإمتياز.

✓ المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة.

II- أنواع القرارات الصادرة بشأن طلب رخصة البناء وعلاقتها بالبيئة: لقد منحت المادة 65 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، الإختصاص لرئيس المجلس الشعبي

البلدي لأجل إصدار رخصة البناء، سواء بوصفه ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة⁽¹⁾، وهذا ما أكدته الفقرة الأخيرة من المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، عندما نصت على أنه في غير المشاريع التي يختص فيها الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير يكون تسليم باقي الرخص من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذن فتوافر الشروط المطلوبة، يقوم هذا الأخير بإصدار رخصة البناء بشكل بات أو يمنحها بتحفظ أو بالتزام، ويتخلفها يمتنع عن ذلك أو يؤجل البت في الطلب، هذا ما سنتناوله ضمن الفقرات الآتية:

01/ القرارات الصريحة (القرارات الإيجابية): عندما يتقدم صاحب الشأن إلى الجهة

الإدارية المختصة لاستصدار ترخيص بالبناء فإن هذه الأخيرة تتخذ أحد المواقف الآتية:

أ. قرار الموافقة بمنح رخصة البناء: يمكن التمييز هنا بين عدة حالات، تتخذ فيها

السلطة المختصة قراراتها لمنع رخصة البناء وذلك على النحو الآتي:

1. القرار الصريح البسيط le permis simple : قد تقرر الجهة المختصة، بمنح

رخصة البناء، بدون قيد أو شرط أو تحفظ وذلك عقب دراسة الملف، وبعد التأكد من أن هناك تطابق بين محتوى الطلب والشروط المقررة قانونياً، سواء ما تعلق منها بصفة الطالب (المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15)، أو ما تعلق بالوثائق التقنية والهندسة المعمارية التي تبين مدى إنسجام مشروع البناء مع قواعد العمران وقواعد البيئة، باعتبارها مجموعة العناصر الطبيعية أو البيولوجية أو السوسيو اقتصادية القابلة للتأثير على النشاط الإنساني أو على الحياة بصفة عامة (المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15)، بذلك ينبغي على رئيس المجلس الشعبي البلدي منح رخصة البناء للمعني

(1) تنص المادة 65 من القانون 29/90 على أنه: «... تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي»:

- بصفته ممثلاً للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي...
- ممثلاً للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي.

بقرار صريح، لأن رخصة البناء ليست عملاً تقديرياً، بل هي قرار إداري فردي وهو إختصاص مقيد للإدارة، حيث لا يمكنها رفض منح رخصة البناء، إلا للأسباب المستخلصة من القانون، طبقاً لنص المادة 62 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، كما يجب على رئيس البلدية أن يحرر قراره الصريح بكيفية جيدة لأنه يشكل الحجة والضمانة المفروضة بمناسبة الدعاوي الإدارية⁽¹⁾.

2. القرار الصريح المشروط *le permis prescriptif ou conditionnel* : درء

لأي تجاوز أو تعدي يؤدي إلى فساد في العمران، بسبب مضايقات الجوار⁽²⁾ التي أصبحت تعتبر ضرراً بيئياً بمعنى الكلمة سواء كانت عادية أو غير عادية لأنها تمس بالعناصر المكونة للبيئة، إعتبر المشرع أن رخصة البناء ملغاة إذا لم يستكمل البناء في الوقت المحدد في القرار المتضمن رخصة البناء، هذا ويتم تحديد الأجل بعد تقييم السلطة المختصة، إقترح صاحب الدراسات الاستشارية حسب حجم المشروع⁽³⁾ من جهة أخرى وباعتبار المجموعات السكنية من بين الأشكال الهندسية والعمرانية المقترحة لتحسين الطابع المعماري داخل المجالات الحضرية، لتوفرها على عدة إيجابيات⁽⁴⁾ في

(1) محمد بوحيدة، رخصة البناء، المرجع السابق، ص 182.

(2) يعود الفضل في ابتكار نظرية مضايقات الجوار إلى القضاء الفرنسي منذ 1844، ومنذ هذا التاريخ عمل القضاء على توسيع مفهوم الجوار من الناحيتين الجغرافية والقانونية، مساندة لحركة التصنيع المماثلة التي عرفتها فرنسا قصد حماية الجيران من المضايقات المترتبة عنها والتي أصبحت تشكل خطراً عليهم وعلى سلامة بيئتهم، وبعد هذا كله سخر القضاء نظرية مضايقات الجوار في إتجاه حماية البيئة، وذلك قبل الإشغال الدولي والداخلي بهذا الإشكال بعشرات السنين فطبقتها على مختلف الأنشطة الملوثة للبيئة مهما كان نوعها، بل طبقتها على المضايقات الناتجة عن نباح الكلاب وصياح الديوك على أساس أنها تشكل ضرراً بيئياً، يدخل في إطار التلوث السمعي (الضوضائي أو الضجيجي). في هذا أنظر إلى:

Sivibal (Dominique), *droit répressif de l'environnement*, Economica, paris, 1997, p205

(3) المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(4) من إيجابيات المجموعات السكنية إلى جانب الحفاظ على الرصيد العقاري والتحكم في عملية النمو العمراني، الحد من المضاربة العقارية، كما تستعمل هذه المجموعات السكنية في تحقيق مجموعة من الأهداف الواردة في مخططات

التعامل مع هيكله النسيج الحضري قصد تنظيمه واستغلاله بطرق اقتصادية وهندسية معقنة وفعالة، حيث تساعد على إستغلال الفضاء العلوي للمجال، ومن ثمة فإنها تساهم في عدم الإستهلاك المفرط لسطح المجال بالتقليص من عمليات الامتداد الأفقي لل عمران، الذي بات يهدد الأراضي الفلاحية ويحد من الرصيد العقاري المهيئ لمجال التهيئة والتعمير.

إشترط المشرع بأن تمنح رخصة البناء بالتزام، ومن أمثلة (1) ذلك، ما ورد في نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 إذ: يمكن السلطة التي تسلم رخصة البناء أن تشترط ما يأتي، لبناء عمارة للاستعمال السكني أو عمارة للاستعمال غير السكني والتي تتطلب إما تهيآت أو إحتياجات في الموقع للتجهيزات الجماعية أو لاتفاقات عملية وإما تقسيمه أرضية:

✓ إنجاز صاحب العمارة السكنية طرق وشبكة لتوزيع الماء والتطهير والإنارة العمومية ومساحات لإيقاف السيارات ومساحات شاغرة ومغارس ومساحات للألعاب وترتيب للحماية من الحريق.

✓ محلات ذات إستعمال تجاري أو حرفي يستجيب لاحتياجات ساكني العمارات المزمع بناؤها.

✓ مساهمة صاحب البناء في نفقات إنجاز التجهيزات العمومية التي أصبحت ضرورية بفعل المشروع.

✓ تكوين جمعية تتكفل بصيانة المنشآت والتهيآت ذات المصلحة المشتركة وفي نفس الإطار، تضيف المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، أنه يجب

التهيئة والتعمير المحلية كالسكن والترقية وسهولة المرور... الخ، ومن ثمة إجتتاب تحويل المجال إلى مجرد مرآد وشالهاة للسكن، يصعب فيها العيش والتجول، في هذا أنظر إلى: Robert Savy, op ,cit, p 19 (1) أنظر أيضا المادتين: 21-22 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

أن تشمل رخصة البناء على الإلتزامات والإرتفاقات سواء الناشئة عن مخطط شغل الأراضي أو تلك الناشئة عن التجزئة العقارية، إذا كان مشروع البناء يقع ضمن وحدة من وحدات هذه التجزئة العقارية، فينبغي على الباني أن يحترمها خاصة عندما تقتضي البنايات تهيئة وخدمات خاصة بالموقع العمومي أو إرتفاقات أي تلك التي تنشئها، بما أن القرار المتضمن منح رخصة البناء بكيفية صريحة ومشروطة، في الأخير يتميز بفرض شروط مؤيدة بأسانيد مشروعة -على النحو الذي بيناه- فإنه من المفروض أن من المفروض أن يتضمن هذا القرار تعليقات لإقرارها، وذلك تحت طائلة المراقبة الفضائية.

3. القرار الصريح المقرون بإستثناء le premis dérogatoire: إن تطبيق

الاستثناء هو الخروج عن القاعدة العامة، وهو ما أقره المشرع الجزائري من خلال نص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير التي تنص على: يمكن في حالة أرضية واسعة أو ذات كثافة بنائية ضعيفة أن تمنح لها استثناءات وجوب أنجاز ما يأتي:

- تجهيزات جماعية لتوزيع الماء الصالح للشرب، إذا بدا أن التموين الفردي أكثر إقتصاد بكثير، شريطة ضمان صلاحية ماء الشرب وحمايته من خطر التلوث.

- تجهيزات جماعية للتطهير، شريطة أن لا يمثل التطهير الفردي أي خطر للتلوث ولا تمنح هذه الاستثناءات إلا بعد رأي مطابق لمصلحة الدولة المكلفة بالصحة في مستوى الولاية.

ومن جهة أخرى -وفي نفس الإطار- تمنح رخصة البناء ضمن أحكام خاصة (استثناء) بالنسبة للبنايات التي بطبيعة موقعها ومآلها، تتميز حسب المادة 20 من ذات المرسوم بما يأتي:

✓ لا تساعد على تعميم منشور لا يتماشى مع خصوصية المساحات الطبيعية المجاورة لاسيما عندما تكون هذه قليلة التجهيز.

✓ لا تعرقل النشاط الفلاحي أو الغابي لاسيما نظرا للقيمة الزراعية للأراضي والهياكل الفلاحية ووجود أرض تعطي منتوجات ذات جودة عالمية أو تملك تجهيزات خاصة هامة.

وتجب الإشارة هنا إلى أن تقدير إقرار إستثناء معين، لا يعني خرق النصوص الجاري بها العمل وبذلك يتعين في مثل هذه الحالات الاستثنائية، أن يبين قرار منح الرخصة مبررات إعتقاد الإستثناءات من أجل إطلاع الغير كذلك⁽¹⁾.

4. القرار الصريح المتضمن منح رخصة قصد تسوية وضعية بناء قائم بدون

رخصة **le permis de régularisation**: في الحقيقة لا قانون التعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم ولا المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتعلق بكيفية إعداد عقود التعمير وتسليمها الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 176/91 أشار إلى هذه الحالة المتعلقة بتسوية وضعية مبنى قائم بدون رخصة.

ونظرا لتفشي ظاهرة البناءات غير الشرعية في أغلب المدن الجزائرية ووجود بنايات غير مكتملة سواء من حيث الواجهة الخارجية (الجمالية) أو الداخلية فضلا عن إنتشار الكبير للعقار الفوضوي الذي أدى إلى وجود تجمعات عمرانية غير مهياة وغير منظمة، ولا تتوفر على مختلف الشبكات (التطهير، الماء، الكهرباء)⁽²⁾، وتحت ضغط المطلب البيئي، تدخل المشرع الجزائري محاولة منه لإيجاد حل لهذه المشكلة بإصدار القانون رقم 15/08 المؤرخ في 20/07/2008 والذي يحدد مطابقة البناءات و/أو إتمام إنجازها، ونظرا لكثرة الحالات اللاشرعية وتعددتها، حدد هذا القانون شروط ومقاييس عمرانية على

⁽¹⁾ Jean Forget, op. cit, p115.

⁽²⁾ المادتين 01 و02 من القانون رقم 15/08.

ضوئها تتم تسوية الحالات التي تتوفر فيها هذه الشروط، ومن ثمة فإن البنائات القابلة للمطابقة أو إتمام الإنجاز والتي تستدعي إستصدار قرار منح رخصة البناء، تتمثل في: (1)

✓ البنائات غير المتممة التي تحصل صاحبها على رخصة البناء.

✓ البنائات التي تحصل صاحبها على رخصة البناء وهي غير مطابقة لأحكام

الرخصة المسلمة.

✓ البيانات المتممة والتي لم يتحصل صاحبها على رخصة البناء.

✓ البيانات غير المتممة والتي لم يتحصل صاحبها على رخصة البناء.

هذا وقد أضافت المادة 18 من نفس القانون شروط أخرى لتحقيق مطابقة البنائات

وإتمام إنجازها، يتم ذلك حسب وضعية حالة كل بناية وذلك من خلال مراعاة الحالات الآتية:

✓ الطبيعية القانونية للوعاء العقاري.

✓ إحترام قواعد التعمير ومقاييس البناء.

✓ تخصيصها أو إستعمالها خاصة فيما يتعلق بالنشاط الممارس وعلاقته

بالمحيط المجاور، أي لا يتنافي النشاط مع موقع البناية.

✓ موقع تواجد البناء وربطه بمختلف الشبكات (الماء، الكهرباء، الطرق

الصحية، الطرق الموصلات السلكية و اللاسلكية...إلخ).

5. القرار الصريح المؤقت le permis de provisoire: القرار الصريح المؤقت

تمنح بموجبه رخصة لفترة زمنية محددة، عندما يتعلق الأمر بتشيد بنايات ذات طابع مؤقت في أماكن مخصصة لذلك، كالقيام بأشغال عامة أو بناء منشآت ذات منفعة عامة

(1) المادة 15 من القانون رقم 15/08.

أو بناء بيوت للعمال داخل الورشات أو بناء بيوت فوق الملك العام لفائدة فرق فلكلورية واستعراضيه...إلخ.

هذه البنايات موجودة في الواقع العملي، غير أن المشرع، كما ذكرنا لم يضبطها بنص قانوني فكان من الأخرى أن تنظيمها بنص قانوني، لأن طابعها المؤقت لا يزيل عنها وصف البناء، كما هو الشأن في دول أخرى⁽¹⁾.

02/ القرارات الصريحة المتضمنة رفض رخصة البناء: كما يمكن للسلطة

المختصة أن تمنح رخصة بناء بدون قيد أو شرط وذلك عقب الدراسة والتأكد من أن ملف طلب الرخصة يحترم جميع النصوص القانونية المعمول بها ووثائق التعمير المصادق عليها، فإنها تستطيع أن تتخذ في حالة العكس، قرار صريحا برفض طلب رخصة البناء سواء بشكل نهائي أو بشكل مؤقت (تحفظ أو تأجيل).

أ. القرار الصريح النهائي المتضمن رفض منح رخصة البناء: Refus express définitif

كلما تعلق الأمر بمشروع بناء يخرق المقتضيات القانونية الجاري بها العمل، ومن شأنه أيضا أن يمس بالبيئة فإن صدور قرار صريح برفض رخصة البناء بشكل نهائي هو موقف عادي للسلطة المختصة، ومن الأسباب التي ترفض بموجبها رخصة البناء كإجراء لحماية البيئة نجد:

✓ طبقا لنص المادة 45 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، يجب أن يحافظ التوسع العمراني بالساحل على المساحات وأن يبرز قيمة المواقع والمناظر المميزة للتراث الوطني الطبيعي والثقافي والتاريخي للساحل والبيئات اللازمة للتوازنات البيولوجية، ويجب

⁽¹⁾ En France, ce type de permis provisoire et prévu par les article L,423-1 a 5 du code de l'urbanisme, il concerne les constructions a caractère précaire envisages dans des emplacement réservés par un pos public au approuvé autre document d'urbanisme en vigueur. voir a ce sujet : jean pierre forget, op cit, p 118

أن يتم هذا طبقا لأحكام شغل الأراضي وبالتالي يرفض منح رخصة البناء على قطعة أرض تقع على شريط من منطقة عرضه 100 متر ابتداء من الشاطئ وتقاس هذه المسافة أفقيا من نقطة أعلى المياه.

✓ لا يرخص بأي بناء من شأنه أن يمس بالتراث الطبيعي والتاريخي والثقافي أو يشكل خطرا، إلا بعد إستشارة وموافقة المصالح المختصة في هذا المجال⁽¹⁾.

✓ لا يمكن منح رخصة بناء بناية تخصص للسكن إذا كان بعدها نظرا لمتطلبات حفظ الصحة والأمن وطمأنينة سكان العمارة المزمع بناؤها يقل عن⁽²⁾: (50م) خمسين مترا من كلا جانبي الطريق السريع و(30م) ثلاثين مترا من كلا جانبي الطرق تحدد بمرسوم، يصدر بناء على تقرير من الوزير المكلف بالأشغال العمومية بالنسبة للطرق الوطنية وبناء على تقرير مشترك بين هذا الوزير والوزير المكلف بالجماعات المحلية بالنسبة للطرق الأخرى.

✓ لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون في الحدود المتلائمة مع القابلية للإستغلال الفلاحية، عندما تكون موجودة على أراضي فلاحية وكذا التي تكون في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية، عندما تكون موجودة في مواقع طبيعية⁽³⁾.

✓ من جهة أخرى نص المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على حالتين يمنع فيهما منح رخصة البناء تولت المادة 52 منه تحديدهما، حيث تتعلق الأولى عندما يكون مشروع البناء مخالفا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو هو في طور المصادقة عليه والذي تجاوز محله التحقيق العمومي، وكذا لا يمكن أن يرخص بالبناء إذا

(1) المادة 69 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

(2) المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

(3) المادة 04 معدلة بالقانون رقم 05/04 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

كان المشروع غير مطابق لوثيقة تحل محل مخطط شغل الأراضي -في حالة غيابه- وهنا يقصد القواعد العامة للتهيئة والتعمير كبديل⁽¹⁾.

أما الحالة الثانية، فتتص عليها الفقرة الثالثة من المادة 52 بقولها: «لا يمكن الترخيص بالبناء الذي يشيد على أراضي مجزأة، إلا إذا كان مطابقا لتوجيهات رخصة التجزئة والأحكام التي يتضمنها ملف الأراضي المجزئة، أما في حالة تواجد الأرض المجزئة ضمن مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، فإن أحكام مخطط شغل الأراضي هي التي تؤخذ بعين الاعتبار»، هذا ما يؤكد الترابط الوظيفي بين وثائق التعمير وخاصة فيما يتعلق بالمقتضيات ذات البعد البيئي.

إن بصفة عامة، فإن الرفض النهائي لمنح رخصة البناء، يجب أن يقوم على مبررات تتعلق بعدم القابلية القانونية للبناء فوق الأرض لعدم توفرها على التجهيزات المطلوبة أو لإرتباطها بتجزئة غير قانونية وقد أحسن المشرع عملا بإلزام السلطة المختصة بتعليل قراراتها⁽²⁾ حتى يكون المعني بالأمر على علم بأسباب إتخاذ القرار، ولتسريع إجراءات الدعوى أمام القضاء في حالة الطعن في مشروعية القرار.

ب. القرار الصريح الظرفي أو التحفظي المتضمن رفض منح رخصة البناء

Refus express conservatoire:

معنى هذا القرار، أن الأرض قابلة للبناء، ولكن المشروع غير متطابق إما بالنظر للغاية المخصصة له أو شكله وأهميته مع المقتضيات القانونية المطبقة على الأرض المعنية، ويعني أيضا أن المشروع الجديد للبناء أو المشروع الأول المغير إذا هبئ بشكل يطابق ويتطابق لتلك المقتضيات سيحضى بالقبول وتسلم بشأنه رخصة البناء⁽³⁾.

(1) الفقرة الأولى من المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) الفقرة الأخيرة من المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) محمد بوجيدة، رخصة البناء، المرجع السابق، ص 191.

بنا على ذلك منح المشرع سلطة تقديرية للإدارة في إتخاذ قرار الرفض بتحفظ (قرار الرفض الجواربي)، في الفقرة الثانية من المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، وذلك عندما يكون مشروع البناء واقع في واحدة من البلديات التي لا تمتلك مخطط شغل الأراضي أو وثيقة تحل محله وكان مشروع البناء غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير أو للتوجيهات المنصوص عليها طبقاً للأحكام المحددة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير، أما الحالات التي يمكن فيها للإدارة رفض منح رخصة البناء، فهي واردة بالمرسوم التنفيذي رقم 175/91 ويستولى بذكر ما يتعلق منها بحماية البيئة:

- ✓ إذا كان موقع ومآل أو حجم البناءات من طبيعتها تكون لها عواقب ضارة بالبيئة (المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91).
- ✓ إذا كان من طبيعة البناء من جراء موقعه الإخلال بالمحافظة على المكان أو على الآثار التاريخية (المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91).
- ✓ إذا كانت البناءات والمنشآت المزمع بناؤها تمس بموقعها، وحجمها أو مظهرها الخارجي بطابع الأماكن المجاورة والمناظر الطبيعية أو الحضرية أو بأهميتها وكذلك المحافظة على المعالم الأثرية (المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91).
- ✓ إذا كان موقع ومآل البناء يتعارض مع مخططات التهيئة العمرانية (المادة 06).
- ✓ إذا كان موقع البناءات المراد تشييدها معرضة للضجيج (المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91).
- ✓ إذا كانت الأرض معرضة للفيضانات والإنجراف وانخفاض التربة وانزلاقها (المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91).

✓ إذا كانت أهمية المساحات الخضراء الموجودة على موقع العقار المراد تشييد فيه البناء أكيدة وأن الضمانات الممنوحة للمحافظة عليها غير كافية⁽¹⁾.

ما يلاحظ أن المشرع قد أجاز للإدارة أعمال سلطتها التقديرية في مثل هذه الحالات وبالتالي من الصعب على القاضي الإداري مراقبة مدى مشروعية القرار الصادر بشأن رفض منح رخصة البناء، بناء على سلطتها التقديرية، وعلى غرار القرارات الصادرة بشأن رخصة البناء فإن الإدارة أيضا ملزمة بتسبيب قرار الرفض التحفظي وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 62 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم: «في حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي إتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللا قانونا»، وهو ما أكدته الفقرة الأخيرة من المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 عند قولها: «عندما تمنع الرخصة أو تشتمل على تحفظات فإن القرار الذي تتخذه السلطة المختصة يجب أن يكون مبررا».

ومن تطبيقات هذا الاستثناء على القاعدة العامة التي تقضي بأن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا إذا ألزمها القانون بذلك، قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 68240، الصادر بتاريخ 1990/07/28 والقاضي ب: «من المقرر قانونا أن دراسة الملف الكامل لطلب رخصة البناء تتم في أربعة أشهر على الأكثر إبتداء من التاريخ الذي تتسلم فيه الإدارة المعنية الملف المذكور وتعطي هذه الإدارة لصاحب الطلب وصلا بذلك وتمنح رخصة البناء أو ترفض صراحة خلال المهلة المحددة أعلاه، ومن ثم فإن رسالة الوالي المتضمنة الرفض لأسباب غير ثابتة بعد مضي الفترة المحددة قانونا يعد تجاوزا للسلطة ومتى كان ذلك إستجوب إبطال مقرر الرفض»⁽²⁾.

(1) شامة سماعين، المرجع السابق، ص 219.

(2) القرار رقم 68240، الصادر بتاريخ 1990/07/28، المجلة القضائية، عدد 01، 1992، ص153.

على عكس القضاء الإداري الجزائري، فإن مجلس الدولة الفرنسي، إعتبر أنه لا يمكن أن يبرر الرفض بخرق القواعد العامة للبناء وخرق القواعد الخاصة، كما أن خرق مبدأ المساواة أمام القانون أو أمام الأعباء العامة الذي كثيرا ما يتقدم به الأشخاص في فرنسا كسبب لبطلان قرار الرخصة غير ذي تأثير على شرعية هذه الأخيرة.

كما أن الرفض لا يمكن أن يكون بسبب اعتبارات تتعلق بالملائمة، وأيضا لا يمكن أن ترفض رخصة البناء بسبب نزاع قائم بين المالك الظاهر وآخرين، أو بينه وبين المستأجر، لأن ذلك يدخل ضمن إختصاصات المحاكم المختصة وليس من صلاحيات السلطة المختصة بإتخاذ القرار بشأن رخصة البناء⁽¹⁾.

ج. القرار الصريح المتضمن تأجيل البت في طلب رخصة البناء : le sursis a statuer

يعد تأجيل البت في طلب رخصة البناء في نفس الوقت رفض مؤقت لرخصة البناء لأن السلطة المختصة ببناء على النصوص الجاري بها العمل، تؤجل الفصل في الملف مشروع البناء إلى أجل لاحق، وقد إعتبرف المشرع للإدارة بسلطة تأجيل البت في طلب رخصة البناء من خلال نص المادة 64 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم⁽²⁾، وكذا نص المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 عند قولها: «يمكن أن يكون طلب رخصة البناء محل قرار تأجيل يتم الفصل فيه».

تصدر السلطة المختصة التي منحت رخصة البناء قرار تأجيل الفصل في ذلك يصدر هذا القرار عندما تكون القطعة الأرضية المعنية بالبناء داخلة ضمن مساحة لدراسة التهيئة والتعمير الجارية والمنصوص عليها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.

(1) محمد بوجيدة، رخصة البناء، المرجع السابق، ص 192.

(2) تنص المادة 64 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: «يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة أو البناء محل تأجيل يفصل فيه خلال سنة على الأكثر من قبل السلطة المكلفة بتسليم رخصة التجزئة أو رخصة البناء عندما تكون أداة التهيئة والتعمير في حالة الإعداد».

يصدر قرار تأجيل الفصل خلال الأجل المحدد للتحضير، ولا يمكن أن يتجاوز ذلك سنة واحدة».

تأسيسا على محتوى النصين (المادة 64 من القانون 29/90 والمادة 53 من المرسوم رقم 19/15)، فإن التأجيل إجراء وقائي يمكن الإدارة من إتخاذ التدابير التحفظية الضرورية، لإعداد وثيقة التهيئة والتعمير، وهو بذلك إختصاص مقيد للإدارة لا يمكن تطبيقه إلا بتوفير شرطين هما:

• أن تكون وثيقة التهيئة والتعمير قيد الدراسة.

• أن يتجاوز التأجيل سنة واحدة.

إذن بتوافر الشرطين، يجوز للإدارة تأجيل الفصل في طلب رخصة البناء لتفادي تعارض محتوى الرخصة مع توجيهات الأداة العمرانية محل الإعداد، ومن ثم تفادي التمدن الفوضوي الذي قد يهدد الغرض المتوخي من المنطقة، لاسيما إذا كان بيئيا. ومن أهم التطبيقات القضائية في هذا الإطار، نجد قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 62-040، المؤرخ في 10/02/1990 والقاضي بـ: «من المقرر قانونا أن للإدارة الحق في تأجيل البت في طلب رخصة البناء لمدة لا تزيد عن سنة ومن ثمة فإن القرار الإداري المخالف لهذا المبدأ يعد مشويا بعيب الخطأ في تطبيق القانون، ولما كان الثابت في قضية الحال أن الطاعن قد قدم طلب رخصة البناء ولم يتلق جوابا قطعيا بالقبول أو بالرفض، وأن الإدارة الممثلة في شخص الوالي وجهت له رسالة تعلمه من خلالها بأن القطعة الأرضية التي ينوي البناء فوقها محل دراسة دون أن تتخذ موقفا يتعلق بطلب الطاعن المتعلق برخصة البناء رغم فوات المدة القانونية ومتى كان الأمر كذلك إستجواب إبطال القرار الضمني»⁽¹⁾.

(1) القرار رقم 62040 الصادر في 10/02/1990، المجلة القضائية، المحكمة العليا عدد 03، 1991، ص181.

لقد تباينت وجهات نظر الباحثين بشأن أداة التعمير المقصودة والتي هي محل الدراسة -حسب نص المادة 64 والمادة 53- أهي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير؟ أم هي مخطط شغل الأراضي؟ غير أننا واستنادا إلى رأي الدكتور عبد الرحمان البكريوي في هذا الخصوص أن: «الغرض من تأجيل البت في طلبات رخص التعمير، لاسيما رخصة البناء هو تمكين الإدارة من مواجهة المضاربين العقاريين الذين يعلمون بنوايا الإدارة قبل أن تصبح تصاميم التهيئة (تقابلها في الجزائر مخططات شغل الأراضي)، نافذة المفعول فيقومون ببناء منشآت أو تجزئة العقارات في الأراضي التي تحتاجها الإدارة لإقامة التجهيزات الأساسية أو المرافق العمومية فيعرقلون بذلك حسن تخطيط المدينة أو جزء منها بأعمالهم تلك، وعند الانتهاء من إعداد مشروع تصميم التهيئة (مخطط شغل الأراضي) والمصادقة عليه ونشر قرار المصادقة ترجع الوضعية القانونية إلى حالتها العادية، ويشعر رئيس المجلس الجماعي (رئيس المجلس الشعبي البلدي) في دراسة طلبات الحصول على رخص التعمير، فيأذن في تلك التي تحترم مقتضياته، أما التي لا تحترمها فيمنع إقامتها...»⁽¹⁾.

بهذا فإن أداة التهيئة والتعمير المقصودة في نص المادة 64 السابق ذكرها هي مخطط شغل الأراضي، ذلك أيضا -بحسب ما رأينا- أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ليس مدققا بما فيه الكفاية، لا مجاليا ولا زمنيا، بمعنى أن التجهيزات والمشاريع والبرامج والإستعمالات التي يتوقع إنجازها، لا تحدد أمكنتها بالدقة التي يتطلبها القانون عندما يوجب أو يقيد خاصة وأن ما ينص عليه المخطط، يتوقف على فرضيات يمكن أن تتحقق أولا تتحقق في المستقبل وهنا تكمن إشكالية التقييد إزاء الأشخاص المعنوية العامة.

(1) عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية و اللامركزية، المرجع السابق، ص 79-80.

تأسيسا على هذا يمكن القول، أن قرارات تأجيل الفصل في طلبات رخص التعمير، تهدف إلى تمكين الإدارة والجماعات المحلية من إتخاذ التدابير التحفظية الضرورية لإعداد مخططات شغل الأراضي والحفاظ على توجيهات المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، ومن أجل ذلك فإن هذه الأخيرة تشتمل من بين ما تشتمل، تحديد المناطق التي يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يؤجل البت في الطلبات التي ترمي إلى الحصول على رخص البناء أو الترخيص للقيام داخلها بتجزئات عقارية أو إحداث مجموعات سكنية.

كذلك ما يعاب على نص المادة 64 السابق ذكرها، هو أن المشرع لم يحدد الميعاد الذي يبدأ فيه سريان أجل السنة، وكذا حالة ما إذا إنقضت مدة السنة ولم تصدر الإدارة قرارها بالتأجيل خاصة، إذا لم تكتمل دراسة أداة التهيئة والتعمير المقصودة.

بما أن قرار تأجيل البت في طلب رخصة البناء، مقيد لمدة زمنية (compétence liée) ويجب أن يكون معللا بما فيه الكفاية، وإلا أبطله القضاء⁽¹⁾، فإن المنطق يقضي بعدم جواز تجديده في غياب النص على ذلك، وبعد إنقضاء أجله يجب على الإدارة المختصة دراسة طلب المعني بالأمر وفي غياب النص الذي يقرر ذلك أيضا، يتعين عليه أن يجدد طلبه مباشرة بعد إنقضاء مدة التأجيل (سنة واحدة)، معززا بالوثائق المطلوبة لتتخذ السلطة المختصة قرارا بشأنه، لكن قد يطرح سؤال حول ما إذا كان يجب الإكتفاء بالدراسة الأولى لمشروع البناء موضوع طلبه أم تعاد دراسته من جديد، وفي غياب النص يبين ذلك أيضا فإن المنطق يقضي بلزوم إعادة دراسته للتأكد من مطابقته للنصوص القانونية ومقتضيات وثائق التعمير.

(1) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، المرجع السابق، ص257.

بقي في الأخير، أن نشير إلى أنه سواء تعلق الأمر بالقرارات الصريحة لمنح رخصة البناء أو رفضها أو تأجيل البت في طلباتها، من المفروض أن تبلغها السلطة المختصة إلى المعنيين بالأمر وفي أجل معقول، لكن ما يلاحظ أن المشرع الجزائري لم ينص على مبدأ التبليغ وكيفيته وأجله - باستثناء حالة الموافقة، (المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19)- وهو ما يشكل فراغا قانونيا ينبغي معالجته مستقبلا.

في هذا الإطار وعلى سبيل الاستئناس، تجب الإشارة إلى أن مدونة التعمير في فرنسا نصت على التبليغ وأقرت له بعض الضوابط، نظرا لأهميته وهكذا فإن قرارات العمدة أو السلطة المختصة الأخرى لتسليم رخص التعمير أو من ينوب عنها، يجب أن تبلغ مباشرة وفي أقرب أجل إلى الطالب بواسطة رسالة بالبريد المضمون مع طلب الإشعار وبالإستلام البريدي وخاصة عندما يتعلق الأمر برفض الطلب أو تأجيل البت فيه أو برخصة منحت بشروط ماعدا الرخص التي تعتبر بسيطة (بدون قيد أو شرط)، وهي تبلغ بواسطة البريد غير المضمون، فضلا عن ذلك فإن نسخة من الرخصة تبلغ إلى العمدة، إذا لم يكن هو الذي منحها، وكذا إلى رئيس المديرية الإقليمية للتجهيز⁽¹⁾، ونتيجة لهذا فإنه يتم اللجوء إلى قرارات تأجيل البت في طلبات رخص التعمير في فرنسا بشكل واسع، إذ بلغ عدد القرارات من هذا النوع سنة 1981 حوالي 2220 قرار⁽²⁾.

03/ حالة سكوت السلطة الإدارية المختصة: قديما، كانت تشريعات بعض الدول

تعتبر عدم الجواب عن الطلب في الأجل المحدد بمثابة رفض ضمني، ثم عدلت عن ذلك فاعتبرته رخصة ضمنية وهذا هو الحال في فرنسا والمغرب وحتى في الجزائر التي

(1) Pierre. Forget, Op .cit, p122.

(2) Pierre. Forget, Ibid, P121, et suite.

إعتدت بالقرار الضمني لمنح رخصة البناء، من خلال المادة 07⁽¹⁾ من الأمر رقم 67/75 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة لأجل البناء، وهو التوجه الذي أكدته المادة 14 من القانون رقم 02/82 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة لأجل البناء والتي نصت على أنه: «إذا لم يصدر قرار في الآجال المحددة تعتبر رخصة البناء مكتسبة لمن طلبها شريطة أن يراعي التنظيم المعمول به في مجال التعمير والبناء»، غير أن المشرع غير من رأيه في الأمر رقم 01/85 الذي يحدد قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، عندما إعتبر من خلال المادة 06⁽²⁾ منه سكوت الإدارة رفضا ضمنيا لمنح رخصة البناء، هذا ما إنعكس على القضاء الإداري الذي بدى متباينا، من حيث مدي اعتبار سكوت الإدارة بعد فوات المدة المحددة لها للرد على الطعن موافقة ضمنية من عدمها، فالغرفة الإدارية بالمحكمة العليا من خلال قرارها رقم 32573 الصادر في 1983/01/08 تؤكد على أن: «السكوت الذي تلتزم به سلطات البلدية اتجاه الفصل في طلب تسليم رخصة البناء، يعد قرارا ضمنيا بالقبول وأن الرخصة الضمنية المستخلصة من سكوت الإدارة تنتج نفس الآثار التي تنتجها الرخصة الصريحة، ومن ثم فإن القضاء بما يخالف هذه المقتضيات يعد خطأ في تطبيق القانون»⁽³⁾، وهي نفس الجهة القضائية التي إعتبرت من خلال قرارها رقم 62040 المؤرخ في 1990/02/10،-السابق ذكره - أن سكوت الإدارة في حالة انقضاء الآجال القانونية بمثابة رفض ضمني عند قولها: «الإدارة لم تتخذ موقفا فيما يخص طلب الطاعن المتعلق

(1) تنص المادة 07 من الأمر رقم 67/75 على أنه: «في حالة عدم وجود قرار في الآجال المحددة تعتبر رخصة البناء ممنوحة للطالب شريطة أن يكون القانون الخاص بالعمران والبناء محترما».

(2) تنص المادة 06 من الأمر رقم 01/85 على: «يمكن إثبات سكوت الإدارة بالطرق القضائية بناء على عريضة يقدمها صاحب الطلب ويمكن للجهة القضائية المختصة أن تأمر بتسليم رخصة البناء».

(3) القرار رقم 32573، الصادر في 1983/01/08، المجلة القضائية، عدد 04، 1989، ص206.

برخصة البناء رغم فوات المدة القانونية ومتى كان ذلك إستوجب إبطال القرار الإداري الضمني».

وبالإطلاع على أحكام قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم وأحكام مرسومه التطبيقي رقم 91/ 176 الملغى، وكذا أحكام المرسوم التنفيذي الجديد رقم 19/15، نجد أن المشرع لم يشير إلى حالة عدم إجابة السلطة المختصة عن الطلب لا بالقبول ولا بالرفض ولا بالتأجيل عند إنقضاء الآجال القانونية والمحددة طبقا للمرسوم رقم 19/15 ب: 20 يوما من تاريخ إيداع الطلب، رغم إختلاف الجهات المختصة بمنح الرخصة بعد أن كانت طبقا للمرسوم الملغى (176/91) من 03 إلى 04 أشهر حسب الجهة المختصة بمنح الرخصة ومن هنا يحق التساؤل عن هاته الحالة التي تشكل بحق فراغ وغموض كبيرين، من الصعوبة بمكان تفسير هذا السكوت وتكيفه على أنه قبول أو رفض.

واضح أن المشرع بإقراره الرخصة الضمنية بعد فوات الأجل القانوني في القوانين السابقة يكون قد قصد حماية صاحب الطلب في حقه في استعمال العقار الذي يملكه، ذلك أن التراخي في إصدار رخصة البناء سيعطل لا محالة مصالحه ومن هنا جاءت قاعدة الرخصة الضمنية ومن جهة أخرى توخى المشرع من وراء الأخذ بالرخصة الضمنية، دفع الإدارة إلى دراسة طلبات المعنيين بسرعة قصد الفصل فيها في أجل محدد، لكن وباستحداث "تقنية الشباك الوحيد"، سواء على مستوى البلدية أو الولاية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15 لدراسة طلبات الرخص فقد أصبح مشكل تراخي الإدارة في البت في الطلبات غير مطروح وهذا بالنظر إلى، عدد جلساته العادية والاستثنائية⁽¹⁾ وأجال الدراسة المحددة ب: 20 يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب وكذا إلى

(1) تنص المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على: «...يجتمع الشباك الوحيد في مقر البلدية مرة واحدة كل ثمانية (08) أيام في دورة عادية وفي دورات غير عادية بعدد المرات التي تقتضيها الضرورة...».

تشكيلته المتنوعة⁽¹⁾، وعليه يمكن القول أن المشرع قصد من سكوت الإدارة في مجال رخصة البناء رفض ضمني لها لأن قول عكس ذلك سيؤدي:

أولاً إلى إنتشار البناءات الفوضوية وتشويه النسيج العمراني ومخالفة أحكام وقواعد العمران، لاسيما ما يتعلق منها بالتوجيهات والاختيارات الأساسية (كمخالفة مبدأ التطبيق، الإستعمال الأفضل للأراضي، عدم احترام الارتفاقات) وبالنتيجة كثرة المخالفات المتعلقة بالبيئة والممتلكات الثقافية والتعدي على الأراضي الفلاحية.

ثانياً أن حالة الموافقة الضمنية قد تطرح العديد من المشاكل للمعنيين بالأمر والإدارة والملاك المجاورين وكذا القضاء، حيث من الصعب تنفيذ هذه الرخصة ذلك أنه حسب الأنظمة العامة للبناء وعلى المستوى العملي أيضاً، يتعين على صاحب الرخصة أن يشهر رخصته في لوحة خاصة تحمل رقمها تعلق أو تنصب فوق العقار المعني، ثم أنه من الصعب تقديم الحجة لمراقبي أشغال البناء وضبط المخالفات عند قيامهم بمراقبة ورشات البناء والذين عادة ما يكونون من السلك التقني لا يفقهون في حالة الرخصة الضمنية شيئاً، بل يعتبرون أنه وبدون رقم للرخصة أن هذه الأخيرة غير موجودة، ثم أن من الملاك المجاورين من قد يدعي ملكية العقار موضوع طلب الرخصة أو حقوقاً عليها لأنهم لن يتمكنوا من معرفة الرخصة الضمنية إلا بعد الشروع في البناء في غياب وجود إشهار في لوحة معدة لهذا الغرض، وهو ما يشكل ضغط على القضاء المختص من جراء الكم الهائل من المنازعات.

(1) يتكون الشباك الوحيد للبلدية من حوالي 14 عضو أما الشباك الوحيد للولاية يتكون من حوالي 18 عضو، كما يمكن في كلتا الحالتين الإستعانة بأي شخص أو سلطة أو تهيئة قصد تنوير الشباك وإفادته في أعماله (أنظر: المادة 58-59 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15).

المطلب الثالث: آثار تسليم رخصة البناء

يشكل قرار منح رخصة البناء شبه إتفاق أو وثيقة إجماع بين إدارة البلدية ومصالح التعمير على المستوى المحلي وصاحب المشروع والقائم بالأشغال سواء كان مهندسا أو مقاولا أو بناء بسيطاً، لذا يجب على الكل وخاصة صاحب المشروع خلال مرحلة تنفيذ هذه الرخصة، الالتزام بما جاء فيها والمخططات التقنية المرافقة لها، وباعتبار البناء من المرتكزات الأساسية المكونة للمشهد العمراني، فإن رخصة البناء كما تسمح للإدارة بالمراقبة المسبقة، فإنها تسمح كذلك بالمراقبة أثناء الإنجاز وبعد الإنجاز وتتبع خطوات ومسار البناء، لأجل تقادي إنحرافه عن مساره المرسوم مسبقا خاصة فيما يتعلق بالتعدي عن الأوساط الطبيعية، والواقع أن هذه المرحلة، تتطلب إجراءات وتدخلات من جانب السلطات المختصة وما يترتب عنها من حقوق والتزامات لصاحب الرخصة والجهة المانحة لها.

تأسيسا على ذلك سنتولي في (الفرع الأولى)، دراسة حقوق والتزامات صاحب الرخصة وفي (الفرع الثاني) حق الإدارة في مراقبة مدى مطابقة أعمال البناء للرخصة.

الفرع الأول: حقوق والتزامات المستفيد من رخصة البناء

إن تسليم رخصة البناء على غرار تسليم رخصة التجزئة، ينشأ مجموعة من الحقوق ويفرض مجموعة من الالتزامات، سواء قبل الشروع في عمليات البناء أو أثناءها أو بعد نهايتها وفي هذه الحقوق والالتزامات ما تم إقراره بنصوص قانونية ومنها ما تم إقراره بموجب تعليمات من الجهات المختصة في ميدان التعمير، تبعا لهذا سنتولي، ذكر (أولا) حقوق المرخص بالبناء و (ثانيا) إلتزامات المرخص له بالبناء.

أولاً: حقوق المرخص له بالبناء:

إذا كانت رخصة البناء تنشأ مجموعة من الإلتزامات ستتولى دراستها لاحقاً، فإنها بالمقابل تضمن مجموعة من الحقوق ويبقى أهمها:

I. الحق في البناء طبقاً للرخصة المسلمة: يعتبر قرار منح رخصة البناء، سواء كان قرار بسيطاً أو مقترناً بتحفظ أو بالتزام بمثابة الوضعية القانونية المنشأة للحق في البناء⁽¹⁾ والسماح لصاحبها بإنجاز جميع الأشغال أو الأعمال المرخص له بها.

وبما أن الحق في البناء ليس إلزاماً لصاحبه، وهو حق عيني لا يأخذ بعين الإعتبار شخص طالبه، عندئذ لا يمكن إلزام المرخص له بالبناء، الشروع فيه بمجرد إستصداره الرخصة مباشرة، بل تخول له حرية البدء في أعمال البناء في أي وقت شاء، شرط ورودها ضمن المدة المحددة مسبقاً في قرار منح رخصة البناء، وإلا عدت هذه الأخيرة ملغاة، مما يتطلب الأمر إعادة تقديم طلب جديد بقصد إستكمال أشغال البناء، وهذا ما تنص عليه المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 بقولها: «تعد رخصة البناء ملغاة إذا لم يستكمل البناء في الأجل المحدد في القرار المتضمن رخصة البناء ويتم تحديد الأجل بعد تقديم السلطة المختصة إقتراح صاحب الدراسات الاستشارية حسب حجم المشروع.

يصبح تقديم طلب جديد لرخصة البناء إجبارياً لكل مشروع أو إستئناف للأشغال بعد أجل الصلاحية المحدد، ويتوج هذا الطلب بالحصول على رخصة للبناء تعد دون إجراء دراسة جديدة شرط أن لا تتطور إجراءات التهيئة والتعمير وتوجيهاتها باتجاه مخالف لهذا التجديد وان تكون الأشغال المنجزة مطابقة لرخصة البناء الأولى التي تم تسليمها...».

⁽¹⁾ Guillot_Phillip,cha, Op.cit,p135.

يتبين من نص المادة أن المشرع، قد أعطى للمرخص له الحق في تجديد وتمديد رخصة البناء في حالة عدم إستكمال البناء في الأجل المحدد في القرار وهو متروك للسلطة التقديرية للإدارة وعلى أساس حجم المشروع، لكن بشرط عدم تغيير إجراءات التهيئة والتعمير وفي حالة العكس، يتعين تقديم ملف جديد قصد الدارسة وإبداء الرأي.

II. الحق في تعديل الرخصة: على عكس بعض التشريعات المقارنة⁽¹⁾، لم يعط المشرع الجزائري لا من خلال قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 ولا من خلال مرسومه التنفيذي رقم 19/15، الحق لصاحب مشروع البناء المرخص مسبقا، أن يطلب من السلطات المختصة تعديل التصاميم المرخصة والمعدة وفقا للمادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، سواء قبل الشروع في إنجاز الأشغال أو أثناء تنفيذها، بهذا أغلق المشرع الباب أمام كل من تسول له نفسه تحت أي ذريعة، طلب تعديل التصاميم المرفقة لطلب رخصة البناء.

III. نقل أو سحب رخصة البناء: يمكن للإدارة أن تقوم بنقل رخصة البناء أو سحبها حسب الحالات المقررة.

01/نقل رخصة البناء: تتميز رخصة البناء بطابعها العيني، أي أنها غير ملتصقة بصفة الطالب كما ذكرنا، لذا يمكن أن تكون محل نقل من شخص إلى آخر والتي تنتقل بانتقال ملكية العقار، غير أن هذا النقل لا يمكن أن يتم تلقائيا بل يجب أن تصدر الإدارة بشأنه قرارا بناء على طلب المالك الجديد وبموافقة المستفيد الأول من رخصة البناء على هذا النقل⁽²⁾.

⁽¹⁾ في المغرب يسمح للمرخص له بالبناء طلب تعديل التصاميم المرخصة قبل الشروع في إنجاز أشغال البناء أو أثناء تنفيذها، لكن شريطة إحترامها للمقتضيات التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان التعمير، أنظر في هذا إلى: مصطفى الجرْموني، المرجع السابق، ص136.

⁽²⁾ وداد عطوي، المرجع السابق، ص122.

وفي هذا الإطار، الإدارة غير ملزمة بإعادة النظر في الملف المتعلق بالرخصة، طالما أن مدة صلاحيتها غير منتهية⁽¹⁾.

وباعتبار أهمية إجراء نقل رخصة البناء النابعة من إنتشار تحويل ملكية العقارات غير المكتملة (هبة، مبادلة، بيع)، ينبغي التنصيص على هذه المسألة بشكل صريح في القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير والمراسيم التطبيقية له، باعتبارها من آثار تسليم رخصة البناء.

02/ سحب رخصة البناء: إذا كانت القاعدة العامة، تقضي بأن النهاية الطبيعية والمألوفة لرخصة البناء تكون بانتهاء المدة المحددة لها، فإن الإستثناء على هذه القاعد يقضي بأن تتدخل الإدارة أثناء سريان الرخصة ونفاذها، قصد إنهاؤها وذلك بواسطة السحب، وأمام الفراغ القانوني الذي مرده عدم نص المشرع الجزائري في قانون التهيئة والتعمير على حالات سحب رخص التعمير، بما فيها رخصة البناء فإننا نطبق القواعد العامة لسحب القرارات الإدارية بسبب عدم مشروعيتها⁽²⁾، يعني السحب، إلغاء الرخصة الممنوعة بأثر رجعي إعتبارا من تاريخ صدوره⁽³⁾، كما يعني بأنه حق الإدارات في إعدام قراراتها بأثر رجعي من تاريخ صدورها وتعد في هذه الحالة بأن لم تكن⁽⁴⁾، أي تجريدها من قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل فتعتبر بذلك كأن لم تكن، بناء على هذا تسحب رخصة البناء بموجب قرارا إداري صادر عن السلطة المختصة بشرط أن تكون مشوبة بعدم المشروعية وأن يتم السحب داخل الآجال المسموح بها للطعن الإداري.

⁽¹⁾ Auby jean Bernard et marquet augues perimet, op cit, p404.

⁽²⁾ عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص520.

⁽³⁾ عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، ط1، دار النهضة العربية، مصر، 1997، ص229.

⁽⁴⁾ عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، دون ذكر تاريخ النشر ص231.

ويجب التذكير أن نصوص التعمير لم تتضمن قواعد خاصة بسحب رخص التعمير ولكنها جزء من القانون العام، كما أن السحب مبدأ كرسه الإجتهد القضائي الجزائري، كغيره من الإجتهدات القضائية المقارنة، وبذلك فإن المستفيد من رخصة البناء الذي يوجد في وضعية قانونية لا تملك إتجاهها السلطة المختصة بمنحها حق التراجع عنها، أي لا يمكن إزالة هذه الوضعية القانونية إلا إذا توفرت الشروط المحددة وعلى ضوءها يمكن للسلطة المختصة، بل من الواجب⁽¹⁾ عليها سحب الرخصة ويأتي في مقدمتها:

أ. شرط عدم المشروعية: يحق للإدارة سجن قرار رخصة البناء المشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية، المتمثلة في عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب الانحراف في استعمال السلطة⁽²⁾، عيب مخالفة القانون وعيب السبب⁽³⁾، إلا أنه يمنع على الإدارة سحب قرارها بحجة عدم الملائمة، وإذا قامت بذلك يكون السحب باطل⁽⁴⁾.

ب. شرط عدم فوات أجل الطعن: يكون سجن قرار رخصة البناء كقرار إداري منطوي على عدم المشروعية، مقيدا بأجل الطعن بالإلغاء وهي أربعة (04) أشهر من تاريخ الإعلان وتبليغ الرخصة، حسب نص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية،

(1) يعتبر التراجع عن الخطأ بسحب الرخصة غير المشروعة من الواجبات الملقاة على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي وإلا اعتبر متملصا من مقتضى تشريعي أو تنظيمي بسبب التطبيق الخاطئ له وماسا بذلك المصلحة العامة ويوجب بالتالي الحل محل السلطة الإدارية المحلية المختصة بالحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة هو الوالي الذي يمارس الرقابة السلمية الرئاسية عليه، أنظر في هذا إلى: عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق ص 243.

(2) يقصد بالانحراف في استعمال السلطة كعيب من عيوب المشروعية، أن تصدر جهة إدارية قرارا إداريا يدخل في اختصاصها، غير أنها تصدره لتحقيق هدف مخالف للهدف الذي رسمه القانون وهو دائما المصلحة العامة، فإذا خرجت على هذا المبدأ أو سعت إلى تحقيق منفعة شخصية، يكون قرارها مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وكل قرار مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة يعتبر كأن لم يكن، وهذا الانعدام لا ينص عليه القانون وإنما يستنتج من المبادئ العامة للتنظيم الإداري، في هذا انظر إلى: عبد الله حداد، القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون الحديث للمحاكم الإدارية، مطابع منشورات عكاظ، (المغرب)، 1994، ص 125.

(3) عبد الله حداد، المرجع نفسه، ص 113-130.

(4) وداد عطوي، المرجع السابق، ص 120.

بمعنى أنه يمكن أن يحدث التراجع عن القرار أو سحبه خلال الفترة المحددة (أجل 04 أشهر) للجوء إلى القضاء من قبل كل ذي مصلحة للطعن فيه، وإذا إنغلق باب الطعن في القرار، تحسن هذا الأخير ضد السحب هذا ما أكده القضاء الإداري، من خلال قراره رقم 26556، المؤرخ في 2006/10/31 الصادر عن الغرفة الثالثة بمجلس الدولة⁽¹⁾.

وفي الأخير تجب الإشارة إلى أن تسليم رخصة البناء، بناء على طرق تدليسية لا تقيد الإدارة عند سحبها بمدة معينة، فمتى تثبت أن الشخص قد تحصل على رخصة البناء بانتهاج طرق تدليسية، كالإدلاء بمعلومات كاذبة عند تقديمه الطلب أو تقديم وثائق مزورة والتي كانت السبب في إصدار القرار، فإن الرخصة في هذه الحالة لا ترتب أي حق في مواجهة المستفيد منها⁽²⁾.

ج. شرط السلطة المانحة للرخصة هي المختصة بسحبها: تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال، فإن السلطة المختصة بسحب الرخصة هي نفسها التي قامت بمنحها، وتبعاً لذلك فإن كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالعمران، مختص بسحب القرار المتضمن رخصة البناء الذي سبق وأن أصدره، مع التذكير أنه يمكن أن يختص الوالي بسحب رخصة البناء أصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة، تطبيقاً لقواعد السلطة الرئاسية للوالي على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانياً: التزامات المرخص له بالبناء:

تقع على المرخص له بالبناء مجموعة من الالتزامات، الواجب عليه التقيد بها واحترامها منها ما هو قبل بدء عملية البناء، ومنها ما هو أثناء عملية البناء، ومنها ما هو بعد الانتهاء من عملية البناء، فأما قبل بدء عملية البناء، فيلتزم المرخص له بالبناء بـ:

(1) القرار رقم 26556 الصادر في 2006/10/31 عن الغرفة الثالثة بمجلس الدولة، متعلق بقضية رئيس المجلس

الشعبي البلدي تبسة ضد السيد (ع-د)، قرار غير منشور، ورد في مؤلف لـ: وداد عطوي، المرجع نفسه، ص 121.

(2) وداد عطوي، المرجع السابق، 121.

I- واجب إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا: وذلك مقابل وصل بتاريخ فتح الورشة، تبعا لنموذج التصريح الذي يحدده الوزير المكلف بالتعمير (المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15)، ويتطلب ذلك تحديد تاريخ بدء الأشغال فعلا، والغاية من هذا الإجراء هي تمكين الإدارة من فرض رقابتها والقيام بصلاحياتها، لاسيما تلك المتعلقة بالضبط الإداري⁽¹⁾.

II- واجب إشهار رخصة البناء: تنص المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أنه يجب على المرخص له بالبناء، وضع لافتة أي لوحة مستطيلة الشكل مرئية من الخارج، تتجاوز أبعادها ثمانين سنتيمترا (80 سم)، طيلة مدة البناء. توضح مراجع رخصة البناء الممنوحة ومشملة على البيانات الآتية: تاريخ صدور الرخصة ورقمها والجهة المانحة، نوع البناء وارتفاعه ومساحة قطعة الأرض، تاريخ إفتتاح الورشة، التاريخ المرتقب لإنهاء الأشغال، إسم صاحب المشروع وعنوانه وصفته، اسم مكتب الدراسات أو المهندس المعماري الذي قام بإعداد التصميم والرسومات والمواصفات الفنية التي سوف ينجز مشروع البناء وينفذ على أساسها واسم المؤسسة المكلفة بإنجاز الأشغال أو اسم المقاول أو المكلف بالتنفيذ.

III- واجب إستصدار رخصة التسييج: نص المشرع على رخصة التسييج في المواد من 70 إلى 72 من القانون رقم 29/90، حيث تولت المادة 70 منه تحديد النطاق الموضوعي لها، ليشمل الأشغال المتعلقة بالبناء والهدم على حافة الطرق والممرات الخاصة بالراجلين و الأرصفة إلى جانب مناطق أخرى⁽²⁾، لذا على المرخص له

(1) خير الدين مشرن، رخصة البناء، الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تثير وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص14.

(2) يشمل أيضا النطاق الموضوعي لرخصة التسييج، مناطق الساحل والأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة والأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد وكذا في حالة غياب مخطط شغل الأراضي للأقليم المعني بطلب إقامة سياج. أنظر إلى المراد: 44-46-48 و 49 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

بالبناء وقبل الشروع في الأشغال، القيام بوضع سياج وهو حاجز فاصل مادي ومرئي ليلا ونهارا بين هذه الأماكن والمساحات من جهة وهذه الأشغال من جهة ثانية، هذا وتضيف المادة 71 من القانون رقم 29/90، أنه يمكن لإقامة سياج أن يكون موضوع مواصفات خاصة تتعلق بطبيعته وارتفاعه ومظهره الخارجي، تحددها السلطة المؤهلة وهي رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

للإشارة فإن هناك فرق واضح بين إقامة سياج الذي يستلزم إصدار رخصة خاصة به وتسييج بناء بمواد البناء الصلبة والذي يجب أن تكون محل رخصة بناء، غير أن عدم تفصيل المشرع لرخصة التسييج، جعل التسييج في كثير من الحالات وسيلة للاستيلاء على الأملاك الوطنية الخاصة والعمومية، وهو ما يفرض تدخل المشرع لإستدراك ذلك⁽²⁾.

IV- واجب احترام حقوق الغير: الأصل أن تمنح رخصة البناء مع إحترام حقوق الغير، ذلك حتى لو أخطأت البلدية في منح الرخصة، وتبين فيما بعد أن فيها إعتداء على ملكية الغير، فإن ذلك لا يجعل لصاحب الرخصة أي حق في إستعمال الملكية والبدء في أشغال البناء، لأن الاعتداء على ملك الغير يكون مآله في حالة الطعن أمام المحاكم المختصة، الحكم بإرجاع العقار إلى صاحبه والحكم بالتعويض على الأضرار التي أصابته من جراء ذلك، لذلك فإن قرار الترخيص بالبناء عادة ما ينص على ضرورة

⁽¹⁾ بالرغم من أن المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتعلق بعقود التعمير والرخص العمرانية، أغفل الحديث عن رخصة التسييج، إلا انه طبقا لنص المادة 70 من القانون 29/90 وكذا نص المادة 29 من القانون رقم 12/84 المتعلق بالنظام العام للغابات، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 20/91، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي مختص حصرا بإصدار رخصة التسييج.

⁽²⁾ عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 145.

إحترام حقوق الغير من خلال عبارة: « تسلم الرخصة مع احترام حقوق»، وهو ما نجده في التشريع المغربي والتشريع الفرنسي بعبارة⁽¹⁾ :

«les droit des tiers sont et demeurent formellement réserves»

على عكس التشريع الجزائري الذي لم يشير إلى هذه المسألة رغم أهميتها. وأما أثناء عملية البناء، فنفرض على المرخص له، طبقا لقواعد التهيئة والتعمير، الالتزامات الآتية:

1) واجب إظهار رخصة البناء: على المستفيد الإلتزام بحدود ما يحتويه قرار رخصة البناء كعدم تجاوزه لمساحة البناء والارتفاع والمواد المستعملة المصرح بها في الملف الذي قدمه للإدارة والذي بموجبه وافقت على منحه رخصة البناء⁽²⁾.

و في إطار الرقابة على أشغال البناء يلتزم المرخص له بإستظهار رخصة البناء عند طلبها من طرف الإدارة أو رجال الضبط الإداري، كشرطة العمران أو من طرف أي إدارة أخرى لاسيما عند طلب خدمات معينة⁽³⁾.

2) واجب احترام التصاميم المرخصة بورشة البناء: يلتزم المستفيد من رخصة البناء باحترام محتوى التصاميم المرفقة لرخصة البناء، لأن في ذلك تسهيل لمأمورية الأعوان المكلفين بالمراقبة ولأجل ذلك يجب وضع التصاميم المعمارية والوثائق التقنية رهن إشارة أعوان الإدارة وشرطة العمران باستمرار داخل الورشة طوال مدة الانجاز.

3) واجب احترام مدة الصلاحية القانونية المحددة بترخيص البناء: تعد رخصه البناء قرار إداريا يرتب آثارا قانونية خلال مدة معينة، تبدأ من يوم دخوله حيز التنفيذ، هذه

⁽¹⁾Abdel ilah mknisi, **le droit marocain de l'urbanisme**, les presses de l'imprimerie adad, publication de l' INAU, Rabat (Maroco),1989, p211.

⁽²⁾ أنظر المادة 46 و54 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

⁽³⁾ تنص المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 علي أنه: «لا توصل فروع البنائيات من مختلف الخدمات إلا باستظهار رخصة البناء ومحضر إثبات مطابقة البناية الذي يعد من طرف أعوان مؤهلين تابعين لمصالح التعمير للبلدية.»

المدة يتضمنها القرار ذاته وتخضع في تحديدها للسلطة التقديرية لصاحب الاختصاص في منحها، وحسب المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 فإن المعيار المأخوذ بعين الاعتبار في تحديدها هو حجم ونوع البناء المراد تشييده والمهلة المعقولة لإتمامه، وإذ لم يستكمل البناء في الآجال المحددة في القرار المتضمن رخصة البناء تعد هذه لاغية، ذلك ما قضت به المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

وأما عن واجبات المرخص له بعد الانتهاء من عملية البناء، فإن المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، تقضي بأن يشعر صاحب المشروع المجلس الشعبي البلدي خلال أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ الإنتهاء من الأشغال، بواسطة إيداع تصريحاً بذلك يشهد على الإنتهاء من هذه الأشغال قاصداً بذلك الحصول على شهادة المطابقة أو رخصة السكن، إلى جانب هذا عمليا نجد كثيرا ما تفرض الإدارة على صاحب المشروع عدة التزامات بعد انتهاء الأشغال منها أن تظل لوحة إشهار رخصة البناء معقّلة إلى غاية تسليم شهادة المطابقة، وكذا واجب إحفاظه بالتصاميم المرخصة الحاملة لعلامة: "عدم التغيير Ne Variature" في الورشة إلى غاية منح شهادة المطابقة أو رخصة السكن⁽¹⁾، بالرغم من عدم النص على هذا الأمر في أحكام التعمير، وأيضا لغرض تسهيل لجنة المعاينة، تشترط الإدارة بعد انتهاء الأشغال ترك أماكن وجوارها في حالة نظيفة وإلا فإنه يحرم صاحب المشروع من الحصول على شهادة المطابقة.

أخيرا يمكن القول أن الغرض من إحترام الإلتزامات الواردة بالرخصة هو المحافظة على سلامة المباني وسلامة قاطنيها والجيران أو المباني المجاورة، وتحقيق أغراض الضبط الإداري التي تسعى السلطة الإدارية المختصة إلى تحقيقه بكل مداولاته التقليدية

(1) مع استكمال البناء بما يتوافق مع شروط الرخصة الممنوحة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ومعاينته من قبل الجهاز المختص بالمتابعة والتفتيش وضبط المخالفات، يعتبر ذلك دليلا على أن هذا المبنى معد للغرض الذي أنشأ من أجله وأنه قابل للتزود بمختلف الخدمات من كهرباء وغاز ومياه صرف صحي.

والحديثة، لاسيما جمال الرونق والرواء، الذي يتجسد في صورة حماية جمال منظر الطرقات وحسن رواء الأحياء السكنية والحفاظ على المساحات الخضراء والمجال الأخضر الموجود داخل النسيج العمراني، ومن ثمة الحفاظ على البيئة والمحيط الطبيعي من كل التشوهات العمرانية والأحياء العشوائية⁽¹⁾ وهذا ما قصده المشرع الجزائري من خلال نص المادة 12 من القانون 15/08 بقوله: «يعتبر المظهر الجمالي للإطار المبني من الصالح العام ولهذا يستلزم المحافظة عليه وترقيته».

الفرع الثاني: حق الإدارة في مراقبة البناء

بعد تسليم رخصة البناء، تنتهي مرحلة المراقبة القبلية في ضمان إحترام أحكام التعمير وضوابط البناء، لتبدأ مرحلة أخرى تنصب فيها الرقابة على ضمان حسن تنفيذ هذه الرخصة، وهي ما يمكن أن نسميه "الرقابة البعدية" وتستمر هذه الرقابة التي تبدأ منذ إشهار الرخصة والتصريح بافتتاح الأشغال طيلة استمرار ورشة أشغال البناء والتي ما بعد الانتهاء من هذه الأشغال، فهي تسير جنباً إلى جنب مع هذه الأشغال من بدايتها إلى نهايتها، والغاية منها هو معاينة المخالفات والتصدي لإصلاحها بأوامر إدارية أو قضائية مع ما يترتب عن ذلك عقوبات.

إن مراقبة تنفيذ الأشغال التي يتطلبها إنجاز البناء المرخص به، مسألة في غاية الأهمية. ولا يمكن الإستغناء عنها، إذا ما أريد الحرص على أن تكون الأعمال أو الأشغال المنجزة مطابقة تماماً للرخصة، مما يضمن بالتالي توجيه التعمير نحو المسار السليم والمضبوط، لأجل ذلك فرض المشرع على الإدارة هذه الرقابة. من خلال المادة 06 من القانون رقم 05/04 المعدلة لنص المادة 73 من القانون رقم 29/90 والتي

(1) يحي وناس، "التخطيط البيئي المحلي في الجزائر، التطورات الراهنة والإشكاليات القانونية والمادية التي تثيرها"، مجلة الحقيقة، جامعة أدراك، العدد 06، ماي 2005، ص 145 وما يليها.

تتص على أنه: «يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانونا زيارة كل البنايات في طور الانجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها في أي وقت»، يتبين من نص المادة المذكورة أعلاه أن حق رقابة الأشغال أثناء الإنجاز مخولة حصرا لرئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانونا، المشار إليهم بنص المادة 76 مكرر⁽¹⁾ المضافة بالقانون رقم 05/04 وبصفة إلزامية «يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا...»، بعد أن كان هذا الحق مقرا وبصيغة الجواز، وفقا لنص المادة 73 من القانون رقم 29/90. للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المحلفين المفوضين، «يمكن للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المحلفين المفوضين».

إذن وفي إطار ممارسة حق الرقابة على الأشغال أثناء التشييد، تتم ميدانيا عن طريق زيارة رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين السابق ذكرهم لورشات البناء والتجزئة، كذلك من مدى مطابقة ومقارنة الأعمال المنجزة على أرض الميدان، بما هو منصوص عليه في قرار الرخصة والوثائق المرفقة به، كما أنه من المفروض أن المعاينة الميدانية تتم في كل وقت وطول الوقت التي تستغرقها الأشغال ولا يمكن لأحد معارضة وعرقلة حق الزيارة هذا⁽²⁾.

من هنا تأتي أهمية هذه الرقابة وما يترتب عنها من نتائج إدارية وقضائية إذ تكمن في كون هذا الأجراء هو الوسيلة المثلى إن لم نقل الوحيدة في إلزام الأشخاص وإرغامهم

(1) تتص المادة 76 مكرر، مضافة بالقانون رقم 05/04 على: «علاوة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية المنصوص عليهم في التشريع المعمول به يخول للبحث ومعاينة مخالفات أحكام هذا القانون كل من: مفتشي التعمير، أعوان البلدية المكلفين بالتعمير، موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية...».

(2) وداد عطوي، المرجع السابق، ص 130.

على طلب رخصة البناء وبالتالي الخضوع للالتزامات التي تنص عليها هذه الأخيرة بما تفرضه من شروط واحترام لأحكام قانون التهيئة والتعمير والبناء والتجزيء.

عند الانتهاء من مراقبة عملية تنفيذ رخصة البناء تأتي، مرحلة أخرى من المراقبة بعد الانتهاء من عملية البناء، لتكتمل المراقبة السابق ذكرها، وتمهد بدورها عند الضرورة للضبط الإداري وحتى القضائي وهي تمكن السلطة المختصة التي عادة ما لا تقوم بزيارات مستمرة لورشات البناء لأسباب كثيرة، منها قلة الإمكانيات لمراقبة مطابقة أعمال البناء مع ما تم الترخيص به هذا سنوضحه لاحقا ضمن جزئية شهادة المطابقة ودورها في حماية البيئة.

المبحث الثالث: دور الرخص والشهادات المرتبطة بعمليات التجزئة والبناء في حماية البيئة

قد تحتاج رخصة التجزئة أو البناء إلى شهادات ورخص إدارية أخرى تسبق أو تصاحب أو تلحق الترخيص في إنجاز مبنى أو القيام بأشغال معينة أو تقتصر فقط علي مراقبة العمليات العقارية قصد التحكم في النسيج العقاري داخل المجال الحضري والريفي تفاديا لتشييد بنايات أو تجزئات عقارية عشوائية.

تتجسد هذه المراقبة من خلال الرخص والشهادات التي تستلزمها مختلف الأحكام القانونية الواردة في القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والرسوم التطبيقي له رقم 19/15 المتعلق بكيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، والتي تسلمها الجهة المختصة للمتعاملين في ميدان البناء والتعمير، سواء كانوا أشخاص طبيعية أم أشخاص معنوية.

على هذا الأساس، سنحاول التطرق بداية إلى شهادة التعمير ودورها في حماية البيئة (المطلب الأول) وفي (المطلب الثاني) نتعرف على شهادة التقسيم ودورها في حماية البيئة، أما (المطلب الثالث)، فسنخصصه لرخصة الهدم ودورها في حماية، أخيرا نتولي دراسة شهادة المطابقة ودورها في حماية البيئة ضمن (المطلب الرابع).

المطلب الأول: شهادة التعمير ودورها في حماية البيئة

يعود أصل شهادة التعمير إلى القانون الفرنسي سنة 1950، أين كانت معظم الشهادات المتعلقة بالعمران تدخل ضمن دائرة الممارسات الإدارية، غير أن الخراب الذي خلفته الحرب العالمية الثانية على كامل أوروبا وبشكل خاص على فرنسا، وبروز مشكلة عقارية حادة بها من حيث صعوبة تحديد طبيعتها القانونية والمادية، ذلك ما أدى بالمتدخلين في هذا الميدان إلى طلب معلومات إدارية حول العقارات.

هذه الحاجة كانت دافعا إلي صدور منشور وزاي بتاريخ 1950/12/13، الذي حدد أول نموذج لهذه الشهادة وتتضمن تعليمات دقيقة لمختلف المصالح المركزية للدولة، ثم

تلاه المنشور الوزاري المؤرخ في 1968/11/15 يتعلق بتوحيد جميع الممارسات المحلية وتوضيح طريقة إعداد هذه الشهادة ومحتواها، لكن دون أن ترقى إلى مرتبة القرار الإداري وبموجب القانون رقم 71-581 المؤرخ في 1971/07/16، تمت المصادقة على جميع الممارسات الإدارية لهذه الشهادة وإعطاء القاعدة الشرعية لها ومع ذلك لم تكتمل فيها كل مقومات القرار الإداري من حيث الشروط الشكلية والموضوعية والحقوق المنشأة، إلا بصور القانون المؤرخ في 1983/01/07، الذي أقر بالزاميتها قبل الشروع في إجراء أي دراسة تتعلق بالأرض المعنية بعملية البناء أو التجزئة⁽¹⁾.

في الجزائر ونتيجة للتحويلات الجذرية في التركيبة العمرانية الناتجة عن الإجراءات المتبعة في كنف سياسات التعمير وظهور أنماط استهلاكية مختلفة للمجال العمراني، تدخل المشرع في إطار حرصه على مراقبة أشغال البناء والتعمير بتبني شهادة التعمير، كأداة رقابة من خلال إعلام كل المعنيين بما يسمح لكل مالك أو صاحب حق في البناء من التعرف على وضعية عقاره غير المبني، قبل الشروع في أي دراسة تتعلق بالقطعة الأرضية المعنية وذلك ربحا للوقت والجهد واقتصاد للمال، فإلى أي مدى تساهم هذه الشهادة باعتبارها وثيقة معلومات في حماية البيئة؟ إجابة على ذلك سنتولى البحث في مفهوم شهادة التعمير (الفرع الأول) ثم دراسة إجراءات تسليم هذه الشهادة (الفرع الثاني) وأخير تحديد دور شهادة التعمير في حماية البيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم شهادة التعمير

تتمتع شهادة التعمير بطبيعة خاصة كونها تصدر من جهة إدارية مختصة بعد إجراء دراسة تفصيلية لملف طلب الشهادة، وباعتبار أن هذا الأخيرة لم تؤسس من قبل في الجزائر، إلا بعد صدور قانون التوجيه العقاري المعدل والمتمم وكذا قانون التهيئة والتعمير

(1) Daniel labetoulle, op,cit, p 69 et 71
- voir aussi : jean pierre Forget, op, cit ,p15 et 16.

المعدل والمتمم ويتولى المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 176/91 والذي يحدد عقود التعمير وكيفية تسليمها، تنظيم إجراءات دراسة طلبات هذه الشهادة وتسليمها، ولتحديد الطبيعة القانونية لشهادة التعمير (ثالثا)، يقتضي منا الأمر بداية تعريف شهادة التعمير (أولا) ثم تحديد مضمونها (ثانيا).

أولا: تعريف شهادة التعمير:

لقد عرف البعض شهادة التعمير بأنها: «وثيقة إستعلام حول حدود وحقوق الملكية تمكن طالبا من الحصول على معلومات حول خصائص البناء وهي أداة هامة للتسيير خاصة لتقسيم الملكية»⁽¹⁾، وعرفها الأخر بأنها: «من الأحكام التي تضبط الأراضي العامرة والأراضي القابلة للتعمير كما تسمح هذه الشهادة لصاحبها من التعرف إلي موقعه من اهتمامات السلطة المحلية بموضوع حركة البناء والتنظيم العمراني من خلال المخططين»⁽²⁾، هذا ويعرفها ثالث على أنها: «وثيقة إعلام حول الأرض تكون قبل الشروع في إجراء أي دراسة تتعلق بالأرض المعنية بعملية البناء»⁽³⁾.

ما يلاحظ على التعريفات السابقة، أنها تتفق على إعتبار شهادة التعمير وثيقة إعلام للمعنيين بها حول الأرض قبل الشروع في إجراء أي دراسة تتعلق بالأرض المعنية بالبناء أو أشغال البناء، وعلى ضوء ذلك، يمكن أن نعرف شهادة التعمير بأنها الوثيقة الإدارية التي توضح لطالبا الإمكانات المتاحة له بالبناء أو التغيير والتأكد مما إذا كان العقار الذي يملكه قابل للبناء، أم لا؟ والآفاق المستقبلية وكثير من المعلومات المفيدة

(1) Saint alary Roger, et saint, alary houin corinne, op.cit, p406.

(2) عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2006، ص586.

(3) الزين عزوي، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص64.

كالإرتفاقات ووظيفة القطاع الذي تنتمي إليه الأرض، وذلك درء لضياع الوقت وتجنباً لهدر الأموال.

هذا ويمكن أن نعرفها بأنها الوثيقة التي تشكل مصدر إعلام في خدمة العام والخاص من حيث تقديم معلومات واضحة حول الحقوق والواجبات التي تقرها وثائق التعمير الجاري بها العمل فيما يخص إستعمال وإشغال الأرض.

أما على مستوى التشريع، فطبقاً للمادة 51 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم فإن شهادة التعمير تعين حقوق الطالب في البناء والإرتفاقات التي تخضع لها الأرضية المعنية وهو ما تؤكدته المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 بقولها: «شهادة التعمير هي الوثيقة التي تسلم بناء على طلب من كل شخص معين تعين حقوقه في البناء والإرتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها القطعة الأرضية المعنية ... ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تحل بطاقة المعلومات محل شهادة التعمير»⁽¹⁾، من التعريف يمكن أنه لا يمكن إنكار الأهمية الكبيرة لشهادة التعمير، من حيث إفادة المعني بها بمعلومات حول عقاره خاصة الارتفاقات من جميع الأشكال كالارتفاقات المقررة لفائدة الملك العمومي الارتفاقات المتعلقة بالمحافظة على المباني التاريخية، إرتفاقات الرؤية، إرتفاقات العلو وإرتفاقات نزع الملكية... إلخ، كل هذا من أجل أن يتصور إلى أي مدى تتسجم غايته من البناء مع أحكام رخصة البناء أو رخصة التجزئة التي قد يطلبها بعد ذلك.

(1) واضح أن نص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أكثر دقة وشمولية من نص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 الملغى، التي تنص على: «شهادة التعمير هي الوثيقة التي تسلم بناء على طلب من كل شخص معني تعين حقوقه في البناء والإرتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها الأرض المعنية».

ثانيا: مضمون شهادة التعمير:

يتبين من نص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، أن المشرع الجزائري لم يلزم المعنيين بعمليات التعمير بالحصول على هذه لشهادة، بل إختيارية من خلال إستعماله لفظ «يمكن»، ولذلك لم يرتب أي جزاء على عدم الحصول عليها ليبقى المعنيون بها يتمتعون بكامل الحرية في طلبها من عدمه⁽¹⁾، وحتى تؤدي هذه الشهادة طابعها الإعلامي بشكل مفيد، بإمكان صاحب الطلب الإشارة إلى طبيعة المشروع المزمع إنجازه دون أن يلزم بأي شئ بهذا الخصوص، وستسلم له تلبية لطلب معلومات، شهادة تعمير تحدد⁽²⁾:

- مواصفات التهيئة والتعمير المطبقة على القطعة الأرضية .
- الارتفاقات المدخلة على القطعة الأرضية والمواصفات التقنية الخاصة الأخرى.
- خدمة القطعة الأرضية بشبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة.
- الأخطار الطبيعية التي يمكن أن تؤثر علي الموقع المعني وتلك المحددة على الخريطة التي يمكن أن تنقص من قابلية القطعة الأرضية لإنجاز المشروع عليها أو تمتع ذلك، لاسيما عند ظهور صدوع زلزالية نشطة علي السطح أو حركات التربة (إنزلاق، إنهيار، إنسياب الطين، إرتصاص، تمبيع، سقوط الحجارة)، أو الأراضي المعرضة للفيضانات.
- أخيرا الأخطار التكنولوجية الناجمة عن نشاط المؤسسات الصناعية الخطيرة وقنوات نقل المنتجات البترولية والغازية وخطوط نفل الطاقة.

(1) الصادق بن عزة، المرجع السابق، ص 123.

(2) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

بالنظر إلى محتوى هذه الوثيقة، يتضح أن المشرع عند تقريره إلى حقوق البناء قيدها تبعا لإعتبارات طبيعية وأخطار صناعية وذلك بغرض حماية الإنسان⁽¹⁾ فكان من المفيد إذن لو أن المشرع نص على هذه الشهادة بشكل إلزامي، لأن في إبداع طلبها لدى الجهات المختصة يمكنها من التعرف هي الأخرى على التطورات الحضرية المستقبلية للأراضي.

ثالثا: تحديد الطبيعة القانونية لشهادة التعمير:

بالرجوع إلى نص المادة 51 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، يتبين أن المشرع الجزائري جعل طلب الحصول على شهادة التعمير "اختيارية" ولم يرتب أي جزاء لتخلفها-كما ذكرنا- فهي لا تنشئ أية حقوق ولا تمس بأصل الحق المعترف به للمالك، لأنها إجراء شكلي خلاف الرخص، تبنى أساسها أحكام رخصة البناء⁽²⁾ وبالتالي فهي حسب البعض ليست رخصة بل رد من الإدارة يحمل مواصفات القرار الإداري من أجل إمداد طالبيها بالمعلومات المتعلقة بالأرضية، أما المنازعات المتعلقة بشأنها والمعروضة أمام الجهة القضائية المختصة، إنما هو نتيجة لطبيعتها القانونية وليس سببا لاعتبارها قرار إداريا⁽³⁾.

وبالإطلاع أيضا على أحكام التنظيم لهذه الوثيقة، خصوصا المادة 03.02 و05 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، نجد أنه لم يفرق بشكل دقيق بين شهادة التعمير وبطاقة المعلومات، عندما أشار في المادة الثانية من ذات المرسوم أنه يمكن لكل شخص معني بنفس حقوق البناء الخاصة بالقطعة الأرضية المعنية أن يحصل على بطاقة معلومات، ليفرق فيما بعد بين الوثيقتين من حيث إستبعاده لذكر هوية المالك في ملف

(1) عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 87.

(2) سماعيل شامة، المرجع السابق، ص 217.

(3) ديرم عايدة، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 96.

طلب بطاقة المعلومات⁽¹⁾، كما ربط من خلال نص المادة 05 صلاحية شهادة التعمير بصلاحية مخطط شغل الأراضي بالدرجة الأولى لكونه أداة تفصيلية لإستعمالات الأراضي الحضرية، وفي حالة غيابه فإن صلاحيتها مرتبطة بالمخطط التوجيهي لهيئة والتعمير، على إعتبار أنه أداة توجيهية وإستشرافية للتحكم في تنظيم المجال العمراني، أما صلاحية باقي المعلومات فقد حددها بثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تسليمها.

نخلص من كل ما سبق أن المشرع لم يحدد بشكل واضح الطبيعية القانونية لشهادة التعمير فهي ليست قرار إداريا إنفراديا قابل للتنفيذ، بل مجرد عمل ذو طبيعة إستشارية لا يعبر عن رغبة بالالتزام تجاه الغير، كما أنها لا تقيد بأي وجه الجواب الذي يمكن أن يعطي لطلب رخصة البناء، وبخصوص المنازعات المتعلقة بها فإننا نتفق مع الدكتورة "ديرم العايدة" عند قولها إن انعقاد الاختصاص الإداري بشأن منازعات شهادة التعمير هو نتيجة وأثر لطبيعتها القانونية وليس سببا لاعتبارها قرارا داريا.

الفرع الثاني: إجراءات تسليم شهادة التعمير

انطلاقا من خاصية شهادة التعمير، أنها وثيقة إدارية، ومن المنطلق أن لا يتم إيداع طلبها إلا على مستوى جهة إدارية مختصة، مرفقا بملف يتضمن عدة بيانات تولت المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 19/16 تحديدها وهي:

- طلبا خطيا من طرف صاحب المطلب.
- اسم مالك الأرض.
- تصميمات حول الوضعية يسمح بتحديد القطعة الأرضية.

(1) تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على: «...يتضمن طلب "بطاقة المعلومات" نفس البيانات ماعدا هوية المالك...».

• تصميمًا يوضح حدود القطعة الأرضية المتواجدة في حدود المحيط العمراني.

يتم إيداع الطلب والوثائق المرفقة به في نسختين (02) بمقر المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا من طرف مالك الأرض أو من طرف موكله أو أي شخص معني، مقابل وصل إيداع يسلم في اليوم ذاته، متضمن الوثائق المودعة ومؤرخ، وفي حالة حدوث نقص في مشتملات الملف، يقضي المنطق الامتناع عن تقديم الوصل، كما يمكن استكمال الوثائق وبذلك يبدأ حساب الآجال من تاريخ إيداع الوثائق المستكملة وتسلم وصل بذلك.

تتم دراسة شهادة التعمير من طرف المصالح التعمير للبلدية، إعتقاد على أحكام أداة التعمير والتهيئة المعمول بها⁽¹⁾، وتتمثل أساسا في مخطط شغل الأراضي وفي حالة عدم وجوده، فإن الدراسة تعتمد على توجيهات وخيارات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وفي غيابه يتم تطبيق الأحكام المحددة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، وفي غيابه يتم تطبيق الأحكام المحددة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير⁽²⁾.

هذا وقد أشارت الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة، أنه إذ كان إيداع الطلب عند مراجعة مخطط شغل الأراضي فإنه لا يتم أخذ التنظيم الجديد بعين الاعتبار إلا إذا تجاوزت حالة تقدم أشغال مراجعة مخطط شغل الأراضي مرحلة التحقيق العمومي، وتبقى الوجهة العامة موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، على عكس المرسوم التنفيذي السابق رقم 176/91، الذي لم يحدد فيه المشرع الجهة المختصة بمنح شهادة

(1) تنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على: «يدرس الطلب من طرف مصالح

التعمير للبلدية إعتقادا على أحكام أداة التعمير المعمول بها».

(2) الفقرة 03 من المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

التعمير، إذ أحال ذلك للنصوص المتعلقة برخصة البناء⁽¹⁾ فإن المشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وفي إطار توجه جديد له من حيث التقليل في عدد النسخ والاختصار في القوت منح دراسة طلب شهادة التعمير إلى مصالح التعمير للبلدية مع إمكانية الاستعانة عند الحاجة بالمساعدة التقنية لمصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى القسم الفرعي للدائرة المعنية أو أي مصلحة تقنية تراها ضرورية⁽²⁾، وبعد الدراسة المكلفة بالموافقة يتم الفصل في الطلب من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويكون ملزما بتبليغ الشهادة للمعني خلال 15 يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب.

مع الإشارة أن للمستفيد من شهادة التعمير أن يتحصل على رخصة البناء دون البحث من جديد في أحكام التهيئة والتعمير المذكورة في الشهادة (انظر فقرة مضمون الشهادة)، وذلك قبل إنقضاء مدة صلاحيتها (المادة 05)، أخيرا في حالة عدم إقتناع الطالب بالرد المبلغ به أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة -وهي السمة الغالبة لدى الجهات المختصة على إعتبار أنها إجراء إداري إختياري- فيمكن له أن يودع طعنا مقابل وصل لدى الولاية طبقا للفقرة الأولى من المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، وفي هذه الحالة يحدد أجل تسليم الشهادة أو الرفض المسبب بـ: 15 يوما، وفي حالة عدم الرد يقدم طعنا ثانيا لدى الوزارة المكلفة بالعمران، مقابل أيضا وصل إيداع، لتأمر هذه الأخيرة مصالح التعمير بالولاية على أساس المعلومات المرسلة بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المسبب في أجل 15 يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الطعن وإلا يمكن له اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة، طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(1) تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 على: «...يدرس هذا الطلب ويسلم حسب الأشكال نفسها

المنصوص عليها في هذا المرسوم والمتعلقة برخصة البناء».

(2) الفقرة 03 من المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

الفرع الثالث: دور شهادة التعمير في حماية البيئة

على الرغم من عدم اهتمام المشرع بشهادة التعمير، وذلك بجعلها إختيارية لمن يطلبها إلا أنه لا يمكن تجاهل مدى إهتمامها بجانب السلامة البيئية، فهي تلعب دور المساعد أو المرشد لطالبيها، حتى يتمكن من إعداد طلب رخصة البناء سليم لا يتعرض للرفض، وفي هذه الشهادة تتحدد حقوق البناء والإرتفاقات المرتبطة بقطعة الأرض، لاسيما تلك المتعلقة بالصحة والأمن العموميين، وارتفاق المنع من البناء في قطاعات التعمير المستقبلية والارتفاق المتعلق بالواجهات وكذا الارتفاق المتعلق بعلو البيانات، وما لهذا الآخرين من دور في الحفاظ على البيئة من خلال حماية الرونق والرواء كغرض مستجد من أغراض الضبط الإداري⁽¹⁾.

كما تحدد هذه الشهادة وضعية الشبكات القاعدية وطبيعة الأرض لحماية البيئة من مختلف أشكال التلوث، ومن جهة أخرى وبالإطلاع على نص المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المحددة لمضمون شهادة التعمير ونوعية البيانات والوثائق التي تنظمها، يتبين بأن شهادة التعمير تصلح بأن تكون لو نص عليها بشكل إلزامي من أهم أدوات الرقابة على عمليات التعمير خاصة البناء والتجزئة بصفة مسبقة، قصد التحكم فيها ومن ثم ضبط التوسع العمراني والحد من العشوائيات التي أتت على كل ما هو طبيعي لذلك سيتم ضبط البناء على الأرض وشروط تجزئتها وتبيان الأراضي المتبقية من ساحات عمومية ومساحات خضراء وكذا الارتفاقات المبرمجة.

أخيرا لا يمكن أن ننظر إلى شهادة التعمير، أنها إجراء أولي لتعمير الوعاء العقاري في المناطق الريفية، بل العكس يحق أن ننظر إلى ضرورتها في المناطق الحضرية التي تتأسس على مسعى توسعي يطغى عليه مبدأ «الكل للمدينة» وذلك على حساب

(1) اسماعيل نجم الدين زنكنة، المرجع السابق، ص293.

الاعتبارات البيئية دون أن تنسى تعليمات الوزارة الوصية المكلفة بالإسكان والتعمير على تقليص المساحات الخضراء وتحويلها إلى بنايات بحجة القضاء على أزمة السكن.

المطلب الثاني: شهادة تقسيم العقار المبني ودورها في حماية البيئة

تبدو عملية تقسيم العقارات المبنية من الوهلة الأولى عملية عادية ونتيجة طبيعية للنمو الديمغرافي المتزايد، واستجابة آلية للتوسيع العمراني في المدن والأرياف، غير أن العواقب الوخيمة وضغط الشدود على مختلف التجهيزات وبعض العناصر البيئية، التي تنتج عن التقسيم العشوائي للعقارات المبنية، خاصة على مستوى المجال الحضري، دفعت بالمشروع بأن يخصها بجملة من الأحكام التنظيمية ورد ذكرها في المرسوم التنفيذي رقم 19/15، تنفيذاً لأحكام القانون رقم 90/29، وهو على غرار ما حضرت به التجزئات العقارية، لذلك سيكون من المفيد التعرف في (الفرع الأول) على مفهوم شهادة تقسيم العقارات المبنية، ثم التعرف على إجراءات تسليم هذه الشهادة في (الفرع الثاني)، لنختم المطلب ب: (فرع ثالث) الموسوم بدور شهادة التقسيم في حماية البيئة.

الفرع الأول: مفهوم شهادة التقسيم

تقضي القواعد العامة، بأن حق الملكية⁽¹⁾ العقارية يضمن لصاحبه حق تقسيم أرضه بالشكل الذي يوفر له إستعمالاً ومردودية أكبر في إطار التقيد بالمحدود التي يفرضها القانون، منها إستصدار شهادة إدارية لهذا العرض من جهة أخرى، وفي إطار القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، تبنى المشروع سياسة توقيعه وقائية

(1) يعد حق الملكية بصفة عامة الحق العيني الأصلي والرئيسي من بين الحقوق العينية الأخرى، وذلك لما يخوله للمالك من سلطات تمكنه من استعمال حقه واستغلاله والتصرف فيه على النحو الذي يراه مناسباً لتحقيق ما يريد من أهداف إشباعاً لحاجاته، في هذا انظر إلى: أحمد سيدي علي، مدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 242-243.

لتخفيف الأضرار المحتملة سواء على المجال العمراني أو البيئة ككل من جزاء تقسيم واقعي مفروض وغير منظم للعقارات المبنية الذي يساهم في إفرار أعداد كبيرة من السكان على أبسط التجهيزات، من خلال إشتراطه الحصول على أداة للرقابة على تقسيم العقارات المبنية، هذه الأخيرة لاشك أنها تختلف عن تلك المتعلقة بتقسيم الأراضي أو عن تلك المتعلقة بإنهاء حالة الشياخ كحالة سلبية في تملك العقارات⁽¹⁾، وللتفصيل أكثر يقتضي منا الأمر التطرق (أولا) إلى تعريف شهادة التقسيم ثم إلى تحديد الطبيعة القانونية لشهادة التقسيم (ثانيا)، وأخيرا لابد من ذكر الأهمية القانونية لهذه الشهادة (ثالثا).

أولا: تعريف شهادة التقسيم *certificat de morcellement*:

لقد عرف جانب من الفقه شهادة التقسيم بأنها: «وثيقة عمرانية هامة في إطار تنظيم عمليات البناء وتخول المستفيد منها القيام بعمليات التقسيم للعقارات المبنية»⁽²⁾، ويعرفها جانب آخر بأنها: «قرار إداري يرخص لمالك العقار مبنى بتوافر الشروط المنصوص عليها تشريعا وتنظيما بتقسيمه إلى أكثر من عقار مستقلا كل منها بحقوقه»⁽³⁾

يتبين من التعريفين أن شهادة التقسيم تخص فقط العقارات المبنية وهذا هو الفرق الذي بينها وبين رخصة التجزئة، وليس في عدد الوحدات الناتجة عن التقسيم كما يظن البعض، كذلك فهي تختلف عن حالة فك الشيوخ في تملك العقارات، لأن في تقسيم العقارات المبنية يكون مالكا عادة شخص واحد وهو مثلا المرقى العقاري.

من جانب آخر أشار المشرع من خلال نص المادة 59 من القانون رقم 29/90 بأن: «تسلم لمالك عقار مبني وبطلب منه، شهادة تقسيم عندما يزعم تقسيمه إلى قسمين

(1) المادة 722 من القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم.

(2) عزري الزين، قرارات العمران الفردية والفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 68.

(3) عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 174.

أو عدة أقسام ولا تصلح هذه الشهادة كشهادة للتعمير...»، فالمشرع ألزم مالك البناية الراغب في إحداث وحدات عقارية مستقلة أن يشعر الإدارة بما ينوي الإقدام عليه مستجيباً للشروط التشكيلية المقررة قانوناً، حتى تضمن له عدم وقوع أضرار وأخطار، فهي بذلك أداة رقابية ضرورية في مجال التهيئة والتعمير ووثيقة تصدر عن جهات إدارية مختصة تخول لمالك العقار أو العقارات المبنية حق تقسيمها إلى قسمين أو عدة أقسام عقارية، بذلك فهي تختلف عن شهادة التعمير من وجهة نظر الموضوع الذي يهدف إلى تقسيم الملكية العقارية المبنية، هذه الأخيرة قد تشكل صورتين من التقسيم، تقسيم أفقي وتقسيم عمومي، إذ يخضع التقسيم الأول لإجراءات الملكية المشتركة وإعداد الجداول الوصفية للتقسيم وإشهارها لدى المحافظة العقارية فهي لا تخضع لرقابة السلطات المعنية كالحالة هذه التي تخص دراستنا، وهي حالة التقسيم العمودي الذي ينتج عنه خلق وحدات عقارية تنتمي لأصل الوعاء العقاري الذي أنجزت فوقه البناية الأصلية.

ثانياً: تحديد الطبيعة القانونية لشهادة التقسيم:

لقد بينت المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 -الملغى- طبيعتها، بأن إعتبرتها مجرد وثيقة إدارية تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام وهو ما ذهبت إليه المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، مع إضافة هذه الأخيرة في فقرتها الثانية: «يجب تبرير تواجد البناية على القطعة الأرضية بسند قانوني مثل عقد الملكية أو بسند إداري: شهادة المطابقة أو غيرها»، غير أنه وبالنظر إلى شكل الوثائق المقدمة إلى المستفيدين (المرقين العقاريين)، نجد أنها تصدر تحت عنوان "قرار يتضمن شهادة تقسيم"، وبالنظر من جهة أخرى إلى الجهة المختصة بتسليمها (المعيار العضوي) وشروطها ومضمونها، نجد أنها تنطبق عليها مقومات القرار الإداري خاصة من جهة صدوره إذ يصدر بإرادة منفردة للسلطة الإدارية المختصة مع إحداث

وإنشاء وضع قانوني جديد⁽¹⁾، فلشهادة التقسيم نفس الأثر القانوني الذي تحدثه رخصة التجزئة وهو تحويل وحدة عقارية مستقلة إلى وحدتين أو عدة حوادث عقارية أخرى جديدة مع تميزها بخصوصية وهي أن شهادة التقسيم ترمي إلى إنشاء حصص مبنية أو غير مبنية وهو ما أشارت إليه التعلية رقم 01479 الصادرة في 28/03/2000 عن المديرية العامة للأموال الوطنية.

ثالثا: الأهمية القانونية لشهادة التقسيم:

تكمن أهمية شهادة التقسيم في كون هذه الشهادة لا تسلم إلى المعني مباشرة، إلا بعد تسجيلها وإشهارها على مستوى المحافظة العقارية، وأن إشهار هذه الوثيقة له كأثر قانوني إختفاء وحدة عقارية وإنشاء وحدتين أو عدة وحدات عقارية جديدة، ومن أجل تمكين المحافظ العقاري، من مساندة وتتبع مثل هذه الوثائق المادية من خلال قيدها في السجل العقاري، فإن القوانين تقيد الأطراف الراغبين (خاصة المرقى العقاري) في الإقدام عن القيام بأي تغيير في الوضعية المادية لعقاراتهم بوجود الحصول على شهادة التقسيم بالنسبة للعقارات المبنية إلى جانب رخص وشهادات أخرى بالنسبة لعقارات أخرى⁽²⁾.

إن شهادة التقسيم في الحقيقة تؤدي دورين، فمن جهة تعتبر وسيلة لبسط رقابة الإدارة على أعمال التهيئة والتعمير والبناء ومن جهة أخرى، تمكن المحافظ العقاري من كل قيد تغيير يطل الوضعية المادية للعقارات في السجل العقاري، حتى يصبح هذا السجل محينا ومطابقا للوقائع وتحقق معه الغاية الإعلامية بالنسبة للغير.

الفرع الثاني: إجراءات تسليم شهادة التقسيم

⁽¹⁾ تنص التعلية رقم 1479 الصادرة في 28/03/2000 عن المديرية العامة للأموال الوطنية المتعلقة بدور المحافظ العقاري في نظر بعض الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالبناء والتعمير على أن: «شهادة التقسيم تسلم في شكل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لكل عملية تقسيم ملكية عقارية إلى قسمين أو عدة أقسام».

⁽²⁾ ويس فتحي، المرجع السابق، ص 321.

يشترط قانون التهيئة والتعمير المعدل والمتمم للحصول على شهادة التقسيم المتعلقة بالعمارة المبنية، تتبع إجراءات معينة تولى تحديدها المرسوم التنفيذي رقم 19/15 منها، ما يتعلق بكيفية تقديم الطلب (الأول) ومنها ما يتعلق بدراسة هذا الطلب (ثانيا) لنصل في الأخير إلى إجراءات تسليم شهادة التقسيم (ثالثا)

أولا: مضمون الطلب وكيفية تقديمه:

إن لشهادة التقسيم - كما أشرنا - خصوصا تميزها عن باقي الرخص والشهادات الأخرى وهي أنها تخص عقارات مبنية بمعنى أن الراغب في تقسيمه، ليكن مثلا المرقي العقاري فإنه قد تحصل على آخر شهادة في مجال التعمير وهي شهادة المطابقة أو رخصة السكن هذه الأخيرة التي يسبقها الحصول على رخصة البناء.

وإذا فرضنا أن المبنى محل التقسيم، يقع في وحدة من الوحدات العقارية الناتجة عن التجزئة العقارية فإنه بالأكد أن المرقي العقاري قد تحصل على رخصة التجزئة ومراجع إشهار هذه الأخيرة، تعد جوهرية في تكوين ملف رخصة البناء، وبخصوص شهادة التعمير، فمن المفترض - باعتبارها إختيارية - أن يطلبها كل راغب في القيام بأشغال البناء والتهيئة والتعمير لأهميتها - كما ذكرنا - في تعيين حقوقه في البناء والارتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها العقارات المعنية أما عن رخصة الهدم فيمكن للمرقي العقاري أنه قد هدم جزء من البناية - وهي حالات نادرة - قبل إجراء تقسيمها.

تأسيسا على ذلك، فإن الراغب في تقسيم عقاره المبنى، وجب عليه طبقا للمادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أن يقدم طلبه موقعا ومدعما بالوثائق التالية:

- نسخة من عقد الملكية أو بالتوكيل طبقا لأحكام القانون المدني المعدل والمتمم أو بنسخة من القانون الأساسي إذ كان المالك أو الموكل شخصا معنويا.

مع الإشارة أن المرسوم السابق رقم 176/91 المتعلق بكيفية تحضير عقود التعمير لم ينص على شهادة الحيازة لإثبات صفة الطالب لشهادة التقسيم على الرغم من أنه وطبقا لأحكام قانون التهيئة والتعمير، فإن رخصة البناء لا تمنح إلا للمالك أو بترخيص منه وعليه فإن الحائز الحاصل على شهادة الحيازة يعامل معاملة المالك⁽¹⁾.

غير أن المرسوم التنفيذي الجديد رقم 19/15، وحسب ما يستفاد من نص الفقرة الثانية من المادة 33 منه التي تنص على أنه: «...يجب تبرير تواجد البناية على القطعة الأرضية بسند قانوني مثل عقد الملكية أو سند إداري، شهادة المطابقة أو غيرها»، قد أشار ولو ضمنا إلى شهادة الحيازة لإثبات صفة الطالب لشهادة التقسيم، على إعتبار أنها من السندات الإدارية الواجبة للإشهار⁽²⁾، حتى يصبح حائزها واضح يد بسند، إلى جانب هذا، أضافت المادة 35 من المرسوم لتنفيذي رقم 19/15 ملف يرفق بطلب شهادة التقسيم، يعده مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو في التعمير، ويشمل علي الوثائق التي سنذكرها أدناه مؤشرا عليها كل وثيقة حسب الغرض الذي خصصت له من طرف المهندس المعماري ومهندس مسح الأراضي اللذان يمارسان نشاطهما حسب الأحكام القانونية المعمول بها وتتمثل هذه الوثائق في:

- تصميم الموقع يعد على سلم مناسب يسمح بتحديد تمركز المشروع، وعادة ما يكون على سلم 2000/1 أو 5000/1 يشمل على الوجهة شبكات الخدمة مع بيان تسليمها ونقاط الاستدلال التي تمكن من تحديد قطعة الأرض.
- التصاميم الترشيدية أو تصاميم الكتلة معدة على سلم 200/1 أو 500/1 وتشتمل على البيانات الآتية :

(1) ليلي زروقي وعمر حمدي باشا، المنازعات العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 90.

(2) المادة 43 من القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري، المعدل والمتمم.

- ✓ حدود القطعة الأرضية ومساحتها.
- ✓ مخطط كتلة البيانات الموجودة على المساحة الأرضية والمساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية من الأرض.
- ✓ بيان شبكات التهيئة الموصولة بالقطعة الأرضية والخصائص التقنية الرئيسية لذلك.
- ✓ اقتراح تقسيم المساحة الأرضية مع تحديد استعمال القطع المقسمة في الاقتراح (أي تحديد وظيفة كل فراغ عمراني).

يرسل الطالب طلبه والوثائق المرفقة له، طبقاً لنص المادة 36 من ذات المرسوم في خمس (05) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الأرض مقابل وصل⁽¹⁾ يستلمه في نفس اليوم من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد التحقيق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملف على النحو المنصوص عليه.

ثانياً: دراسة طلب شهادة التقسيم:

إذا كانت المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 تنص بأن: «يحضر طلب شهادة التقسيم وتسلم بالأشكال المنصوص عليها في المرسوم بخصوص رخصة التجزئة» وبالتالي لتحضير وتسليم شهادة التقسيم يتم إتباع نفس الخطوات بمناسبة تحضير وتسليم رخصة التجزئة، فإن التنظيم الجديد رقم 19/15 من خلال نص المادة 37 منه، فقد أخضع تحضير وتسليم شهادة التقسيم على مستوى الشباك الوحيد للبلدية لنفس الأشكال المنصوص عليها بخصوص رخصة البناء.

(1) يوضح وصل الإيداع الذي يجب أن يكون مؤرخاً حسب الفقرة الأخيرة من المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 نوع الوثائق المقدمة بطريقة مفصلة على الوصل كما يفيد الوصل في حساب الأجل التي يلزم القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي بالرد فيها على الطلب.

بناء على ذلك فإن تحضير شهادة التقسيم، يتناول مدى مطابقة عملية التقسيم لتوجيهات وتفصيلات مخطط شغل الأراضي أو لإختيارات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حالة عدم وجود الأداة التفصيلية ال:pos⁽¹⁾، وفي حالة غياب هذه الوثائق: (الأداتين: PDAU+POS)، فإن التحضير يتناول مدى مطابقة عملية التقسيم للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير والذي يجب أن يراعي في إطارها موقع البناية، نوعها، ومحل إنشائها، وحجمها، ومظهرها العام وتناسقها مع المكان عند التقسيم⁽²⁾، كما يجب أن يراعي أيضا مدى إحترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي وفي مجال حماية البيئة⁽³⁾.

تجمع المصلحة المختصة المكلفة بتحضير طلب شهادة التقسيم، الموافقات والآراء من خلال إستشارة مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية ومصالح الحماية المدنية والمصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحية ومصالح الدولة المكلفة بالفلاحة وكذا مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية كل حسب إطار تخصصها وعند الاقتضاء يمكن استشارة الجمعيات لذات الغرض⁽⁴⁾.

هذا وتعد المصالح والأشخاص العمومية وكذا الجمعيات الذين تمت استشارتهم ولم يصدروا ردا في أجل ثمانية (08) أيام، ابتداء من تاريخ إستلامهم لطلب الرأي، كأنهم أصدروا رأيا بالموافقة، وبالنسبة للمشاريع الصناعية المستقبلية للجمهور والمشاريع التي تراعي فيها ضوابط الأمن وجب تذكير كل الجهات المستشارة، مدته ثمانية وأربعون (48) ساعة، وذلك نظرا للاعتبارات الصحية والبيئية، وفي حالة سكوتها عدّ رأيها أيضا

(1) الفقرة الأولى من المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) الفقرة الثانية من المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) الفقرة الثالثة من المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(4) المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

موافقة⁽¹⁾ وفي كل الأحوال يتم الفصل في ملف طلب شهادة التقسيم خلال 15 يوما التي تلي تاريخ إيداع الطلب⁽²⁾.

ثالثا: تسليم شهادة التقسيم:

لم يحدد المشرع الجهة المختصة بإصدار هذه الشهادة غير أنه وطبقا لنص المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، قد أحالنا إلى النصوص المتعلقة برخصة البناء من حيث إجراءات تقديم الطلب وتسليم شهادة التقسيم، وهو ما يستوجب القول أن الجهة المختصة بمنح رخصة البناء هي نفسها المختصة بمنح شهادة التقسيم، والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية بالنسبة للبناءات محل التقسيم الواقعة في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي مع التزامه بإطلاع الوالي بنسخة منه، أو بصفة مثلا للدولة في غياب مخطط شغل الأراضي.

هذا وتتص المادة 38 من المرسوم التنفيذي 19/15 المرفق بنموذجها بهذا الرسوم خلال الشهر الموالي بتاريخ إيداع الطلب، أما إذا كانت الأشغال على درجة من الأهمية فيختص بذلك الوالي، خاصة إذ تعلق الأمر بالمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها، أو المرتبطة بالطاقة والمواد الإستراتيجية أو الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44-45-46-48 و 49 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، وإذا كانت المشاريع ذات مصلحة وطنية أو جمعوية فيختص بإصدار القرار المتعلق بشهادة التقسيم الوزير المكلف بالتعمير بعد الإطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين.

لقد حصر المشرع من خلال نص المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 مدة صلاحية شهادة التقسيم ب: ثلاثة (03) سنوات، ابتداء من تاريخ تبليغها للمعني بعد أن

(1) الفقرة الثانية من المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) الفقرة الثالثة من المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بشهر هذا القرار لدى المحافظة العقارية على نفقة المعني على اعتبار أن هذا الإجراء جهوي في نظام الشهر العيني الذي يتم من خلاله التأشير على البطاقة العقارية الأصلية للعقار المبني قبل التقسيم، وإنشاء بالمقابل لكل وحدة عقارية جديدة (الناتجة عن التقسيم) بطاقة عقارية مستقلة، وهذا طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 63/76 المعدل والمتمم لمتضمن تأسيس السجل العقاري.

مع الإشارة أن لا القانون رقم 29/90 ولا المرسوم التنفيذي أشار إلى إجراء إشهار القرار المتضمن تقسيماً للعقار المبني غير أن التعلية رقم 06059/2000 الصادر عن المديرية العامة للأماكن الوطنية بتاريخ: 2000/11/11، استدركت الفراغ الحاصل في القانون رقم 29/90، وكان من المفروض تأكيده في المرسوم التنفيذي رقم 19/15، أما فيما يخص إثارة الطعون ضد القرارات المتعلقة بمنح شهادة التقسيم عند رفض ذلك أو السكوت عن الرد فإنه على عكس المرسوم التنفيذي السابق 176/91 نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 19/15 ومن خلال نص المادة 40 منه يجيز لصاحب الطلب الذي لم يرضه الرد الذي تم تبليغه به أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة أن يودع طعناً مقابل وصل إيداع لدي الولاية وفي هذه الحالة تكون مدة أجل تسليم الشهادة أو الرفض المسبب خمسة عشر (15 يوماً) وفي حالة عدم تلقيه إجابة على الطعن الأول خلال المدة المحددة التي تلي تاريخ إيداع الطعن، يحق له إيداع طعناً ثانياً لدى الوزارة المكلفة بالعمران⁽¹⁾ لتأمر هذه الأخيرة مصالح التعمير الخاصة بالولاية على أساس المعلومات المرسله من طرفها بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المسبب في أجل خمسة عشر (15) يوماً، ابتداء من تاريخ إيداع الطعن، وإذا كانت هذه الحالة الأخيرة (الرفض المسبب) هي النتيجة فيحق لصاحب الطلب، طبقاً

(1) الفقرة الرابعة من المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

للفقرة الأخيرة من المادة 40 من ذات المرسوم رفع دعوى قضائية لدى الجهة القضائية المختصة.

الفرع الثالث: دور شهادة التقسيم في حماية البيئة

لقد أصبحت اليوم أحكام وقواعد قوانين التهيئة والتعمير تتكامل وتتداخل بشكل وثيق، من أجل خلق فضاءات حضرية تتوفر فيها الشروط الصحية والجمالية والسلامة البيئية⁽¹⁾، بذلك لا يمكن لنا أيضا إنكار دور شهادة التقسيم في حماية البيئة، لأنها متعلقة بالمباني التي تتوفر على شروط صحية ووقائية تحمي المالك بصفة خاصة والبيئة بصفة عامة، معنى ذلك أيضا أن العقار (المبني) مستوفي لكل الشروط التي يفرضها قانون التهيئة والتعمير، ومن بينها عدم التعدي على البيئة، هذا المقتضى الذي حرص عليه المشرع - كما رأينا - عند التحضير لرخصة التجزئة ورخصة البناء وهو مثبت في وثائق رسمية معدة وموقعة من أصحاب الاختصاص كالمهندسين والمعماريين والمدنيين، كما أن هذا العقار مستوفي لكل الشروط في دراسات التأثير على البيئة وكل المذكرات التي تخص المباني الصناعية من معالجة التسربات والنفايات الصلبة والغازية واتصالها بشبكات التطهير وكل الارتفاقات التي تستجيب لما تقتضيه متطلبات الأمن العام والصحة والمرور والمتطلبات الجمالية والاحتفاظ بالأشجار الموجودة بجوار البناية محل التقسيم.

هذا ويتجلى البعد البيئي في شهادة التقسيم بأكثر وضوح، عندما تكون البنايات المزمع تقسيمها تقع في بعض المناطق الخاصة منها ما تنص عليه المادة 24 من القانون رقم 04/98 المتعلق بالتراث الثقافي عند قولها: «يحظر تقطيع المعالم التاريخية أو المقترحة وتقسيمها أو تجزئتها إلا بترخيص مسبق من طرف الوزير المكلف بالثقافة عقب إستشارة اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية»، إذن حماية البيئة هي من حماية المعالم

(1) Jacqueline Morand deveiller, *le droit l'environnement que sais je ?* 1^{er} Edition, paris, 1987, p86.

التاريخية والأثرية والثقافية، لذا إستوجب المشرع فيها شهادة القسمة التي تراعي فيها كل أحكام قانون التهيئة والتعمير.

كذلك ما نص عليه قانون 03/03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، فيما يتعلق إخضاع كل عمليات تغيير أو التوسع أو تهديم للمنشآت الفندقية أو السياحية، الترفيهية متواجدة داخل المناطق التوسع أو المواقع السياحية، إلى رأي مسبق من طرف الوزير المكلف بالسياحة⁽¹⁾.

في الأخير بما أن العقار المبني محل طلب شهادة التقسيم هو في الأصل إستوفى كل الشروط القانونية المتعلقة بحماية البيئة من ترخيص بالبناء أو ترخيص بالتجزئة إذا كان العقار مبني فوق وحدة من وحدات التجزئة العقارية وصولاً إلى شهادة المطابقة أو رخصة السكن فإن لهذه الشهادة دور مهم ومؤكد في حماية البيئة ويبقى فقط إخضاعها لارتفاقات قانونية مكتملة ولهذا الغرض نصت المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على بيانات ذات بعد بيئي يتضمنها ملف تقني يرفق بطلب شهادة التقسيم.

المطلب الثالث: رخصة الهدم ودورها في حماية البيئة

بعد التأكد من أهمية وثائق التعمير العملياتي ودورها في حماية وفي تنظيم ومراقبة الحركة العمرانية خاصة رخصتي البناء والتجزئة، وعلى أساس مبدأ التكامل والترابط بين هذه الوثائق بدء بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU، وصولاً إلى شهادة المطابقة أو رخصة السكن كأخر التراخيص الإدارية في مجال التعمير.

لكن قبل ذلك لا بد من المرور عبر واحدة من هذه الرخص المهمة ويتعلق الأمر برخصة الهدم، ولأن أول من يقوم بعمليات الهدم هو المرقي العقاري في إطار عمليات

(1) المادة 23 و 24 من القانون رقم 03/03، المؤرخ في 2003/02/17، يتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية ج.ر عدد 11 لسنة 2003 .

المبادرة في التجديد العمراني أو إعادة هيكلة البيانات أو مجموعة من البنائات، تطبيقا لنص المادة 03 من القانون رقم 04/11 المتعلق بالترقية العقارية ويسبب طريقة الهدم أو المواد أو الوسائل المستعملة (تقليدية، تكنولوجية) لهذا الغرض قد يتسبب في أضرار لملكه وللغير وللبيئة لاسيما إذا كان الهدم مسرحه مناطق خاصة ذات قيمة طبيعية وجمالية، فإنه يحتاج إلى رقابة تقنية وتتطلب إتخاذ احتياطات لازمة للوقاية، لأجل ذلك فإن تشريعات مجموعة من الدول أخضعت عملية الهدم مهما كان الهدف منها لرخصة إدارية مسبقة، منها الجزائر التي استحدثت هذه الرخصة بموجب قانون التهيئة والتعمير، لتتولى تنظيمها من حيث تحضير طلب الحصول عليها وإجراءات تسليمها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 19/15، لتفصيل ذلك أكثر، تقتضي منهجية البحث تقسيم المطلب إلى مفهوم رخصة الهدم (الفرع الأول) ثم الحديث عن إجراءات تسليم رخصة الهدم (الفرع الثاني) لنصل في الأخير إلى تحديد الدور البيئي لهذه الرخصة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم رخصة الهدم

بداية يجب أن نفرق بين إجراءات هدم البنائات التي تبادر بها البلدية وتكون مخالفة لمقتضيات قانون التهيئة والتعمير خصوصا إذا كانت هذه البنائات مشيدة دون رخصة البناء أو أنها جاءت مخالفة لمقتضيات الرخصة المسلمة وبين البنائات الآيلة للانهايار والتي تشكل خطرا على السكان والمنشآت، إذ من واجب البلدية هدمها في إطار الضبط الإداري والمحافظة على الأمن كأحد أهم عناصر النظام العام.

هذا وقد تكون عمليات الهدم بإرادة صاحب البناء حال رغبته في هدم بنايته كليا أو جزئيا والتي يشترط عليه القانون إستخراج رخصة لهدمها، هذه الأخيرة قد يختلط مفهومها بمفهوم بعض الرخص المشابهة لها، كرخصة الترميم ورخصة التشطيبات الخارجية...إلخ، لذا من الضروري التطرق (أولا) إلى تعريف رخصة الهدم ثم تحديد الطبيعة القانونية لرخصة الهدم (ثانيا).

أولاً: تعريف رخصة الهدم:

تنص المادة 60 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: «يخضع كل هدم»، أما المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 فقد نصت على أنه: «تطبيقاً لأحكام المادة 60 من القانون رقم 29/90 المشار إليها أعلاه، لا يمكن القيام بأي عملية هدم جزئية أو كلية لبنائية دون الحصول مسبقاً على رخصة الهدم وذلك عندما تكون هذه البنائة محمية بأحكام القانون رقم 04/98 المؤرخ في 15/06/1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي».

ما يلاحظ من خلال النصين السابقين، أن المشرع الجزائري لم يعط تعريفاً لرخصة الهدم واكتفى بتحديد نطاق تطبيقها والتقليص منه مقارنة بما هو ثابت بنص المادة 61⁽¹⁾ من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 حيث نجد أن التنظيم الجديد رقم 19/15، قد إستثنى الكثير من البنائيات خاصة الجزء المتعلق بكون البنائة المراد هدمها تمثل سند لبنائية مجاورة في مقابل ذلك أسهب في فرض شروط وإجراءات منحها.

وفي ظل عدم وجود تعريف تشريعي لهذه الرخصة، وجب الرجوع إلى الاجتهادات الفقهية التي سعت إلى تحديد تعريف دقيق لها، فتم تعريفها بأنها: «القرار الإداري الذي يتضمن القيام بعملية الهدم ويقصد به إزالة البناء كله أو بعضه على وجه يعتبر الجزء المهدم غير صالح للإستعمال فيما أعده»⁽²⁾، وتعرف أيضاً بأنها: «القرار الإداري الصادر من الجهة المختصة والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان

⁽¹⁾ تنص المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 على: «تطبيقاً لأحكام المادة 60 من القانون رقم 29/90 لا يمكن القيام بأي عملية هدم جزئية أو كلية لبنائية دون الحصول مسبقاً على رخصة الهدم وذلك عندما تكون هذه البنائة واقعة في مكان مصنف أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية طبقاً لأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها أو عندما تكون البنائة الآلية للهدم سندا لبنائيات مجاورة»

⁽²⁾ Jacquot Henri et priet François, op.cit, p606.

voir aussi : Auby Bernard, periner marquet Hugues, **droit de l'urbanisme et de la construction**, Montchrestien, paris, 2004, p404

هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنفا أو في طريق التصنيف»⁽¹⁾، وفي تعريف ثاني فإن رخصة الهدم هي: «أداة من أدوات الرقابة على العقار المبنى خاصة المحمي منه فلا يمكن القيام بأية عملية هدم جزئي أو كلي لبناية دون الحصول مسبقا على رخصة الهدم»⁽²⁾.

من خلال التعاريف السابقة، نستنتج أنه يقصد بقرار رخصة الهدم مجموع الأشغال التي ترمي إلى الإطاحة بالبناية أو جزء من واجهة البناية وتحويلها إلى مساحة خضراء حول البناية تطبيقا لمعامل ما يؤخذ من الأرض، هذا وإن كانت رخصة الهدم تهم بالدرجة الأولى ميدان العقار المبنى، فإن لها أيضا أهمية خاصة بالنسبة للعقار الفضاء وهذا عندما تكون لموقع البناية المزمع هدمه أهمية إستراتيجية أكيدة، كأن يكون في وسط المدينة بحي تجاري أو إداري فهدم البناء يكون له أثر إيجابي على القيمة التجارية للعقار⁽³⁾.

من جهة أخرى نستطيع من كل ما سبق ذكره، أن نميز بين عملية الهدم التي يترتب عنه إزالة تامة للعقار المبنى كليا أو جزئيا وبين عملية الترميم التي تستهدف تحقيق صلابة أجزاء مهمة من البناية، كالجدران والأسقف⁽⁴⁾ لتفادي تصدعها وربما إنهيارها ويشترط لقيامها استصدار ترخيص إداري، كما تختلف عملية الهدم عن عملية الإزالة، فالأولى تعد إحدى أدوات الضبط الإداري للحفاظ على الأمن العام ولا يكون إلا في المجال الذي حددته المادة 60 من القانون رقم 29/90 والمادة 70 من المرسوم التنفيذي

(1) الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 41.

(2) نورة منصور، المرجع السابق، ص 54.

(3) سماعيل شامة، المرجع السابق، ص 223.

(4) عبد الله لعويجي، النظام القانوني لرخصة الهدم في ظل المرسوم التنفيذي رقم 19/15، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 01، العدد 09، جوان 2016، ص 377.

رقم 19/15، أما الثانية (الإزالة) فهي إجراء قانوني تتم بقرار إداري من السلطة الإدارية المختصة، يسبقها قرار وفق تنفيذ الأعمال المخالفة لأحكام البناء⁽¹⁾.

ثانيا: تحديد الطبيعة القانونية لرخصة الهدم:

نظم المشرع الجزائري رخصة الهدم بنفس الاهتمام الذي أعطاه لرخصة البناء، إذ جعلها إلزامية في حالة الهدم الكلي أو الجزائري للبناءة أو في كل عمل من شأنه أن يجعل إستعمال البناءات مستحيلا أو خطيرا، كما أكد كذلك على أنه لا يمكن رفض رخصة الهدم إذا كانت أشغال الهدم هي السبيل الوحيد لوضع حد لانهايار البناءة⁽²⁾.

إذن تعتبر رخصة الهدم قرار إداري صادر عن جهة إدارية مختصة تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي يتضمن إحداث أثر قانوني بإزالة أثر البناء القائم ومحوه تماما (إزالة كلية) أو بإزالة جزء منه متى كان هدمه يؤثر على مجموع البناء، أي لا تشكل عملية الهدم الجزئي حذفاً لبعض الزوائد من البناء ومن قبيل التحسين والتعديل لا الهدم⁽³⁾، ومختصر القول أن رخصة الهدم، هي قرار إداري إجباري على كل شخص طبيعي أو معنوي يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك قبل الشروع في جميع عمليات الهدم، لا سيما إذا كان البناء واقعا ضمن أملاك تاريخية أو سياحية أو معمارية أو ثقافية أو طبيعية.

الفرع الثاني: إجراءات تسليم رخصة الهدم

إسقاطا للاعتقاد الحاصل لدى الغالبية بأن حصولهم على رخصة للبناء يعني في ذات الوقت الترخيص لهم بهدم البناء القائم، أجاز المشرع إمكانية إيداع طلب رخصة

(1) عبد الله لعويجي، نفس المرجع ، ص378.

(2) المادة 76 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص57.

الهدم مع رخصة البناء بالنسبة للمشاريع المخصصة للسكن الفردي وإلزامية إتباع إجراءات معينة حددتها المواد من 70 إلى 87 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، بعنوان رخصة الهدم التحضير والتسليم"، فعلى الراغب في الحصول على رخصة الهدم تقديم طلبه إلى الجهة المختصة (أولا) لدراسته (ثانيا) والبت فيه (ثالثا).

أولا: كيفية تقديم طلب رخصة الهدم:

حددت المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أشخاص أصحاب الحق في تقديم طلب رخصة الهدم إذ نصت على أنه: «ينبغي أن يتقدم بطلب رخصة الهدم والتوقيع عليه من طرف مالك البناية الآيلة للهدم أو موكله أو الهيئة العمومية المختصة...»⁽¹⁾، إذن على مالك البناية، أن يثبت ملكيته بعقد الملكية مسجل ومشهر لدى المحافظة العقارية أما وكيل المالك فيجب إثبات صفته بموجب عقد وكالة رسمي محرر طبقا لأحكام القانون المدني، في حين يعتبر العقد الإداري القاضي بتخصيص البناية المعنية للهيئة العمومية سند إثبات لصفقتها، بهذا فإن كل جهة ترغب في هدم بناية، سواء كانت تابعة للدولة أو الجماعات المحلية أو مؤسسة عمومية أو غيرها من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام أو الخاص، لا بد أن تطلب رخصة الهدم التي يتم إقرارها بقرار إداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي، قبل أن تباشر العملية وهو نفس الشيء بالنسبة للأشخاص الطبيعية، ولا يجب أن ترد إستثناءات على تلك الرخصة، تجنبا لهدم عشوائي مضر، إلا بالنسبة لبعض الأشغال أو البنائيات نظرا لطبيعتها السرية أو لإعتبارات أمنية كالمنشآت العسكرية أو ما في حكمها.

(1) تقابل المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 وبذات الصيغة.

يقوم طالب رخصة الهدم بتقديم طلب مؤرخ وموقع عليه طبقاً للنموذج⁽¹⁾ المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 19/15 والمتضمن جميع المعلومات المفيدة من تبيان لهوية الطالب وعنوان العقار المراد هدمه وموقعه ووظيفته وأسباب الهدم والعناصر أو الأجزاء موضوع الهدم وعند الإقتضاء وسائل الهدم (تقليدية أو حديثة)، كما يجب أن يدعم طلبه بوثائق تثبت صفته على النحو الذي أشرنا إليه أعلاه وأيضاً وثائق تقنية تبين انسجام محل الطلب مع قواعد العمران، تشمل هذه الأخيرة على⁽²⁾:

- تصميم الموقع على السلم المناسب الذي يسمح بتحديد موقع المشروع بعدد على السلم 2000/1 أو 5000/1.
- مخطط الكتلة يعد على سلم 500/1 أو 200/1 من البناية الآيلة للهدم.
- تقرير وتعهد على القيام بعملية الهدم في سواحل والوسائل التي يتعين إستعمالها بصفة لا تعكر إستقرار المنطقة.
- محضر خبرة بالنسبة للبناية التي تتواجد على بعد 03 أمتار من البنايات المجاورة مؤشر عليه من طرف مهندس مدني، يشير فيه إلى الطريقة التي يتعين إستعمالها، في عملية الهدم (ميكانيكية أو يدوية).
- مخطط مراحل الهدم وأجالها.
- مخطط على سلم 100/1 للبناية، يحدد الجزء الذي يتعين هدمه والجزء الذي يتعين الاحتفاظ به، في حالة الهدم الجزئي.
- التخصيص المحتمل للمكان بعد شغوره.

(1) أوجد المشرع نموذج موحد على المستوى الوطني، وذلك بتسهيل مأمورية الطالب لرخصة الهدم، أنظر نموذج طلب رخصة الهدم في الصفحة رقم 25 من الجريدة الرسمية عدد 07 الصادرة في 2015/02/12.

(2) الفقرة الثانية من المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

وطبعا فإن المنطق يقتضي من رئيس المجلس الشعبي البلدي إثبات تسلمها للطلب والملف المرفق له، مرقم ومؤرخ بتاريخ اليوم الذي أودع فيه⁽¹⁾.

ثانيا: دراسة ملف طلب رخصة الهدم:

تنص المادة 73 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أنه، يجب على طالب رخصة الهدم إرسال طلبه مرفقا بالملف الذي أعده مكتب الدراسات في الهندسة المعمارية والوثائق التي سبق الإشارة إليها مؤشر عليها كل وثيقة حسب الغرض الذي خصصت له من طرف المهندس المعماري والمهندس المدني في ثلاث (03) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل موقع البناء، بعد إستلام الطلب المرفق بالملف التقني مقابل وصل للمعني -كما ذكرنا-، يحضر الشباك الوحيد الذي يتم فتحه على مستوى البلدية طلب رخصة الهدم، حسب نفس الأشكال المنصوص عليها لتحضير رخصة البناء⁽²⁾، في أجل قدرته المادة 75 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 ب: شهر (30 يوما) واحد، ابتداء من تاريخ إيداع ملف الطلب.

خلال فترة التحضير يقوم رئيس مجلس الشعبي البلدي بإلصاق وصل إيداع طلب رخصة الهدم بمقر البلدية، طبقا لنص المادة 80 من ذات المرسوم لغرض جمع إعتراضات المواطنين والتي يجب أن تكون مبررة ومدعمة بوثائق قانونية ترفق بالإعتراض⁽³⁾، كما تقوم مصلحة التعمير على مستوى البلدية المكلفة بتحضير رخصة الهدم بإستشارة مختلف الأشخاص العموميين والمصالح والهيئات المعنية بالهدم المبرمج، وينبغي قبل إبداء رأيها أن تتأكد هذه الأشخاص المستشارة من أن هدم العقار المعني لا يطرح أية مشاكل على شبكة الإنارة العمومية أو قنوات التطهير والبنىات

(1) الفقرة الثانية من المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) المادة 74 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) المادة 81 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

المجاورة... وغيرها، ثم تعطي رأيها في أجل 15 يوما إبتداء من تاريخ استلام طلب إبداء الرأي، هذا الأخير يجب أن يكون معللا قانونا في حالة الرفض أو متجانسا مع التوجيهات الخاصة⁽¹⁾، وفي جميع الحالات يجب أن تعيد الملف المرفق بطلب إبداء الرأي في الأجل نفسه وهذا ما قضت به الفقرة الأخيرة من المادة 77 من نفس المرسوم.

ثالثا: البت في طلب رخصة الهدم:

بعد دراسة طلب رخصة الهدم من طرف الشباك الوحيد على مستوى البلدية يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره المختص الوحيد بإصدار رخصة الهدم طبقا لنص المادة 78 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 قرارا إداريا حسب الحالة قد يتضمن قبول رخصة الهدم أو منحها مع إبداء تحفظات خاصة أو رفض منحها.

I. قرار الموافقة بمنح رخصة الهدم: نص المشرع الجزائري من خلال المادة 76 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على حالة واحدة تتعلق بالمنح الوجوبي لرخصة الهدم وهي المتعلقة بكون عملية الهدم هي الحل الوحيد لوضع حد لإنهيار البناية وفي الحالات العادية وبمجرد توافر الشروط القانونية يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا بمنح رخصة الهدم، وهنا تجب الإشارة في القرار المانح للرخصة إلى الشروط الواجب إحترامها كعدم القيام بأشغال الهدم قبل إعداد تصريح بفتح الورشة⁽²⁾، حيث يجب أن يضع المستفيد من الرخصة لوحة مستطيلة الشكل، لا تتجاوز أبعادها 80 سم مرئية من الخارج توضح فيها مراجع رخصة الهدم الممنوحة ومساحة البناية أو البنائيات التي ينبغي هدمها وكذا تاريخ إفتتاح الورشة والتاريخ المرتقب لإنهاء الأشغال وإن إقتضى الأمر إسم صاحب المشروع ومكتب الدراسات المكلفة بأشغال الهدم⁽³⁾.

(1) الفقرة الثانية من المادة 77 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) المادة 84 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

كما يمكن أن يتضمن القرار طريقة الهدم والمواد الممكن استعمالها وفترات الهدم (النهار بدل الليل مثلاً)، وجمع الأنقاض بعد الهدم إلى غير ذلك من الشروط الواجب احترامها، وذلك لضمان سلامة المواطنين والملاك المجاورين وحفاظاً على البيئة وجمالية البلدية ورونقها.

II. قرار منح رخصة الهدم بتحفظ: يمكن أن تمنح رخصة الهدم مع إبداء تحفظات⁽¹⁾، وذلك مراعاة لحقوق الغير والمقتضيات القانونية والتنظيمية أو الخاصة بتصنيف الطرقات أو لإعتبارات بيئية محضة بموجب قرار مسبب وإلا كان مشوباً بعيب القصور وإمكانية الطعن فيه⁽²⁾، كما يجب تبليغ القرار والرأي معللين لصاحب الطلب⁽³⁾، هذا وتصبح رخصة الهدم الممنوحة منقضية حسب المادة 85 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 في الحالات الآتية:

- إذا توقفت أشغال الهدم في سنة واحدة.
- إذا ألغيت الرخصة صراحة بموجب قرار من العدالة.
- هذا وتتقضي الرخصة في الأجل، إذا لم تحدث عملية الهدم خلال أجل 05 سنوات دون أن ينص المشرع ما إذا كان عدم احترام رخصة الهدم يؤدي إلى سحب رخصة البناء الممنوحة أم لا ؟ على اعتبار أنه يمكن حسب المادة 71 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، إيداع رخصة الهدم مع طلب رخصة البناء بالنسبة للمشاريع المخصصة للسكن الفردي.

(1) من بين التحفظات، إشتراط على طالب رخصة الهدم توفير سكنات بديلة للمستأجرين أو محلات تجارية بالنسبة للتجار المستأجرين وكذا توفير تدابير إحتياطية بالنسبة للطرقات والمساحات الخضراء، في هذا أنظر إلى: سماعين شامة، المرجع السابق، ص 224.

(2) المادة 63 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

(3) المادة 79 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

وفي اعتقادنا فإن عدم احترام رخصة الهدم، لا يعني سحب رخصة البناء الممنوحة ذلك أنه في حالة أكان البناء آيل للإنهيار⁽¹⁾ ولم يتقدم المعني به بطلب رخصة الهدم التي تمنح وجوبا فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم باتخاذ التدابير اللازمة في إطار الاستعجال لهدم البناء الآيل للإنهيار، طبقا لسلطة الضبط الإداري المخولة له في مجال العمران وفي حالات الاستعجال⁽²⁾.

III. قرار رفض منح رخصة الهدم: أوجب القانون رقم 29/90 في المادة 62

منه، على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يعلل قراره القاضي برفض منح رخصة الهدم وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة 79 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، إذا ثبت عدم مطابقة طلب رخصة الهدم للشروط القانونية المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير، كما ألزمته المادة 69 من ذات القانون وكذا الفقرة الأولى من المادة 79 من مرسومه التطبيقي رقم 19/15، بتبليغ قراره بالرفض إلى صاحب الطلب ويمكن تحديد حالات الرفض في:

- انعدام الصفة لدى صاحب الطلب، ويكون ذلك بانعدام السندات المشار إليها في الفقرة الأولى من المادة 72 من المرسوم رقم 19/15.
- تخلف إحدى الوثائق التقنية المطلوبة في الفقرة الثانية من المادة 72 من ذات المرسوم.

(1) يعرف البناء الآيل للإنهيار المستدعي لحالة الاستعجال كل بناء يشكل خطرا محققا بأمن وسلامة المارة والسكان المجاورين والمنفعين أو حتى التهديد للإخلال بأمن وسلامة الأشخاص والأماكن، أما إذا كانت البناية المشككة على الانهيار ولا تشكل خطرا محققا على الغير كأن تكون معزولة عن السكان والمارة، فالأمر لا يجب أن يستدعي التدخل السريع لفرض تدابير إستعجالية، في هذا أنظر إلى: محمد بوجيدة، الشرطة الإدارية الجماعية - رخصة الهدم - البنايات الآيلة للسقوط، مكتبة دار السلام للنشر والتوزيع، المغرب، 1997، ص 61.

(2) أنظر المادتين 88 و89 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الفصل الخامس، أحكام خاصة بالبنايات الآيلة للإنهيار.

- عدم إنسجام الوثائق التقنية المقدمة رفقة الطلب مع قواعد العمران، كما هو الحال بالنسبة للتخصيص المحتمل للمكان بعد شغوره⁽¹⁾.

IV- قرار تأجيل البت في طلب رخصة الهدم: لم يرد أي نص لا في قانون التهيئة والتعمير ولا في مرسومه التطبيقي الجديد رقم 19/15 يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ قرار تأجيل الفصل في طلب رخصة الهدم، مما يعني أن المشرع قد ألزمه وقيده بضرورة الرد على الطلب بالقبول أو الرفض، وإذا لم يبلغ الطالب بأي رد بعد إنقضاء الآجال المطلوبة أو لم يرضه الرد الذي تم تبليغه، أن يودع طعنا مقابل وصل إستلام لدى الولاية وفي هذه الحالة يحدد أجل التسليم أو الرفض المبرر، 15 يوما، وإذا لم يبلغ صاحب الطلب بأي رد بعد انقضاء الأجل المنصوص عليه الذي يلي تاريخ إيداع الطعن يمكنه إيداع طعنا ثانيا لدى الوزارة المكلفة بالعمران (الطعن الرئاسي)، وفي هذه الحالة تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير الخاصة بالولاية على أساس المعلومات المرسله من طرفها، بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المبرر في أجل 15 يوما، إبتداء من تاريخ إيداع الطعن وفي حالة عدم الاقتناع بالرد أو في حالة سكوت الإدارة، يمكن لصاحب الطلب رفع دعوى قضائية لدى الجهة القضائية المختصة⁽²⁾.

الفرع الثالث: دور رخصة الهدم في حماية البيئة

نظم المشرع الجزائري رخصة الهدم بنفس الاهتمام الذي أعطاه لرخصة البناء، حتى نص على إمكانية إيداع طلب رخصة الهدم منع طلب رخصة البناء بالنسبة للمشاريع المخصصة للسكن الفردي.

(1) سعيد صليبع، "سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران"، مجلة البحوث

والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 06، 2010، ص301.

(2) المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

فإذا كان البعد البيئي حاضر بقوة ضمن الشروط الواجب توافرها للحصول على رخصة البناء خاصة تلك المتعلقة بقواعد إستقرار المباني ومطابقتها فإن ذات البعد (البيئة) قصد المشرع حمايته، عندما إشتراط ملف تقني يحتوي على بيانات تبين مدى إنسجام محل الطلب مع قواعد العمران يرفق بطلب رخصة الهدم، إضافة إلى أن المشرع مثلما يراهن كثيرا على المهندسين المعماريين والمدنيين على الرفع من الجودة المعمارية وخلق التناغم مع الوسط الطبيعي عبر توسيع صلاحيتهم في ميدان التجزيء والبناء والمراقبة، فهو كذلك في ميدان رخص الهدم حيث يشير إلى مصادقة كل وثيقة حسب الغرض الذي خصصت له من طرف المهندس المعماري والمهندس المدني وكذا إلى إرفاق ملف طلب رخصة الهدم بمحضر خبرة مؤشرة عليه من طرف مهندس مدني في حالة تواجد البناية على بعد أقل من ثلاثة (03) أمتار، يشير فيه إلى الطريقة التي تستعمل في عملية الهدم والوسائل التي يجب إستخدامها قصد ضمان إستقرار المباني المجاورة⁽¹⁾، هذا من جهة ومن جهة أخرى يظهر إهتمام المشرع بالبعد البيئي ضمن رخصة الهدم عندما ميز بين رخصة الهدم الإلزامية في القطاعات الواجب حمايتها وبين الرخصة الإختيارية بالنسبة لباقي المجالات.

ففي الأولى المتعلقة بالأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية والتاريخية الناتجة عن موقعها الجغرافي والمناخي الجيولوجي، قيد المشرع من حرية الأفراد في هدم بناياتهم عند قوله في نص المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 «...لا يمكن القيام بأي عملية هدم جزئية أو كلية لبناية دون الحصول مسبقا على رخصة الهدم وذلك عندما تكون هذه البناية محمية بأحكام القانون رقم 04/98...»، أو عندما تكون البناية الآيلة للهدم سندا لبناية مجاورة هذه الحالة نص عليها المشرع في المرسوم السابقة (176/91) غير أنه تراجع عنها في المرسوم الجديد (19/15) لكن يرى الكثير من الباحثين أن هذه النقطة

⁽¹⁾المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15

في غاية من الأهمية والمشرع بهذا الإغفال، قلل من أهمية رخصة الهدم خاصة أنها آلية جد مهمة للرقابة في مجال العمران⁽¹⁾ وآلية مناسبة لإدراج البعد البيئي فيها خاصة من جانب الحفاظ على إستقرار البيانات المجاورة التي تشترك مع البناية المزمع هدمها في نفس الأساس، ومن ثمة جمالية متطلبات الصحة والسلامة وجمالية المدينة، غير أنه تم استدراك هذا النقص بموجب التعلية الوزارية رقم 004 الصادرة بتاريخ 2019/09/07 التي تحدد في إطار المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات إعداد و تسليم عقود التعمير، التدابير الخاصة لإعداد ملف رخصة البناء و رخصة الهدم للمشاريع التي تشكل أشغال التسطيح أو الحفر أو الهدم خطرا على محيطها المباشر، بموجب هذه التعلية فإن كل مشروع يتطلب أشغال تسطيح هامة أو عمليات حفر عميقة أو عمليات هدم، يعتبر كمشروع يشكل خطرا بالنسبة للمحيط المباشر لاسيما في الحالات الآتية:⁽²⁾

- وجود بنايات مجاورة .
- هدم أو بناء يتواجد ضمن أنسجة عمرانية قديمة (البناء القديم).
- تواجد شبكات محاوية للمشروع أو باطنية.
- قرب البنية التحتية للطرق و الشبكات.
- أرضية ذات شكل غير منتظم أو منحدر شديد.
- بناية متواجدة بين طريقتين على مستويين مختلفين يكون الفارق بينهما أكبر أو يساوي 06 أمتار.
- حفر بعمق أكبر أو يساوي مترين.

(1) عبد الله لعويجي، "النظام القانوني لرخصة الهدم في ظل المرسوم التنفيذي رقم 19/15"، المرجع السابق، ص386.

(2) انظر التعلية الوزارية رقم 004 المؤرخة في: 2017/09/07 والصادرة عن وزارة السكن والعمران والمدينة، تحدد التدابير الخاصة لإعداد ملف رخصة البناء ورخصة الهدم للمشاريع التي تشكل أشغال التسطيح و/أو الحفر و/أو الهدم خطرا على محيطها المباشر.

وقصد ضبط إعداد عقود التعمير، لاسيما رخصة البناء ورخصة الهدم من الناحية التقنية، فإن المشاريع المحددة في هذه التعليمات والمذكورة أعلاه تخضع إلى تدابير خاصة تتمثل في:

- التصريح بهشاشة الموقع نتيجة لأشغال التسطیح والحفر، من قبل المهندس المعماري والمهندس المدني اللذان قاما بإعداد رخصة البناء أو الهدم، وذلك بملء و بشكل إلزامي استمارة التصريح وفقا للنموذج المرفق لهذه التعليمات.
- تخضع المشاريع التي تم التصريح بها، بأن أشغالها تشكل خطرا على المحيط المباشر لدراسة تكميلية إجبارية.
- إعداد محضر المعاينة على مستوى الموقع طبقا للنموذج المرفق بهذه التعليمات لتأكيد التصريح بوجود خطر، وذلك من قبل ممثلي مصالح الدولة المكلفة بالتعمير ومصالح البلدية على مستوى الشباك الوحيد.
- يلتزم مفتشي التعمير والأعوان المؤهلين لمصالح الدولة المكلفين بالتعمير والتابعين للبلدية، بالعمل على مراقبة الدورية للورشات المفتوحة، لاسيما تلك المتعلقة بتطبيق هذه التعليمات.
- وفي الأخير على رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي تم إبلاغه من طرف مفتش التعمير أو العون المؤهل بتوقيف أو معاينة إنجاز الأشغال التي تشكل خطرا محتملا، توجيه إعدار لصاحب المشروع تطبيقا لأحكام المواد 89 و 94 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

وما يعزز من دور رخصة الهدم في حماية البيئة وكآلية قانونية للرقابة السابقة على أعمال الهدم نظرا لخطورتها على المحيط البيئي من جراء التلوث وتراكم الأنقاض وتراجع المساحات الخضراء المحيطة بالبنائيات هو مساهمة الأشخاص العمومية والمصالح والهيئات البيئية من خلال ممثليهم في الشباك الوحيد للبلدية واشتراط أن يكون رأيها في حالة الرفض متجانسا مع التوجيهات الخاصة⁽¹⁾ وبالخصوص البيئية منها.

وفي إطار التدابير الاحتياطية أشارت المادة 69 من القانون 29/90 أنه لا يرخص بأي بناء أو هدم من شأنه أن يمس بالتراث الطبيعي والتاريخي والثقافي أو يشكل خطرا، إلا بعد إستشارة وموافقة المصالح المختصة والمتمثلة أساسا في وزارة الفلاحة، إذا تعلق الأمر بالأراضي الفلاحية وفي وزارة السياحة بالنسبة للمواقع السياحية وبخصوص المآثر التاريخية والتراث الثقافي فإن وزارة الثقافة هي المعنية بالاستشارة بخصوص تسليم رخصة الهدم.

المطلب الرابع: شهادة المطابقة ودورها في حماية البيئة

إذا كان من ضمن التزامات الإدارة دراسة طلب رخصة البناء وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل فإنه من ضمن التزامات المرخص له تنفيذ مقتضيات هذه الرخصة باعتبارها أداة مراقبة وقائية لمطابقة بناء ما للقواعد العامة التي تفرضها قوانين التعمير وكل خرق لهذه الأخيرة وللضوابط المعمول بها، يفرض لا محالة إلي عدم تسليم شهادة المطابقة ذلك أن هذه الأخيرة تعتبر بمثابة الترخيص القانوني لشغل البناء السكني أو إستعمال البناء في الحالات المخصصة لأغراض أخرى كالتجارة والمهن الحرة والصناعة والمكاتب الإدارية والأغراض الثقافية والاجتماعية والرياضية والدينية (المساجد)... إلخ، غير أنه وفي جميع الحالات، الأمر لا يمكن أن يكون إلا إشهاد على مطابقة الأشغال

(1) الفقرة الثانية من المادة 77 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

المنجزة لرخصة البناء المسلمة وللتصاميم المرافقة لها، وكذا ضوابط البناء والموصفات التقنية المعمول بها، الرامية في مجملها إلى تنظيم العمران وحماية البيئة.

علاوة على ما سبق، تجب الإشارة إلى أن هناك دول كثيرة لا تفرق في تشريعاتها المتعلقة بالبناء والتعمير بين رخصة السكن وشهادة المطابقة، والجزائر واحدة من بين هذه الدول⁽¹⁾ حيث اعتبرت أن شهادة المطابقة تقوم مقام رخصة السكن، ومن أجل الوقوف على أهم القواعد القانونية المنظمة لشهادة المطابقة، سنحاول البحث في مفهوم هذه الشهادة (الفرع الأول)، ثم في إجراءات إعداد وتسليم شهادة المطابقة (الفرع الثاني)، وبعدها نستطيع تحديد دور هذه الشهادة في حماية البيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم شهادة المطابقة

للمالك الحق في الحصول على شهادة المطابقة التي تعد ملازمة لرخصة البناء طبقا لنص المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، لذا فهي تتوفر على شروط الصحة والسلامة وكل المقومات التي كانت وراء الحصول على رخصة البناء، ومن أجل الترخيص بأفضل مطابقة للبنىات، وفي إطار الحد من فوضى التعمير أصدر المشرع ثلاث مراسيم تنفيذية⁽²⁾ تطبيقا للقانون رقم 15/08 المحدد لقواعد مطابقة البنىات وإتمام

(1) في فرنسا، مثلا تسلم في جميع الحالات ومهما كان الغرض المخصص له المبنى أو التي أنجزت الأشغال لخدمته شهادة تسمى شهادة المطابقة (certificat de conformité) وذلك بعد التأكد أن البناء أنجز تماما وفقا لرخصة البناء المسلمة والتصاميم المتعمدة ووثائق التعمير.

وكذلك الشأن في تونس حيث جاء في مجلة (مدونة) التهيئة والتعمير رخصة في الأشغال والمقصود بها رخصة لإمكانية استعمال المبني بعد التأكد من التشييد طبقا لترخيص البناء والنصوص السارية المفعول، وهو ذات الأمر بالنسبة لجمهورية مصر العربية، في هذا أنظر إلى: محمد بوجيدة، رخصة السكن وشهادة المطابقة، دار القلم الرباط (المغرب)، 2000، ص 07.

(2) أصدر المشرع الجزائري تطبيقا للقانون رقم 15/08 المحدد لقواعد مطابقة البنىات وإتمام إنجازها ثلاثة مراسيم تنفيذية هي: المرسوم التنفيذي رقم 154/09، المحدد لإجراءات تطبيق التصريح بالمطابقة والرسوم التنفيذية رقم 155/09 المحدد لتشكيلة لجنتي الدائرة والطنع المكلفتين في تحقيق مطابقة البنىات وكيفيات سيرها والرسوم التنفيذية

إنجازها والتي توضح بأكثر تفصيل مطابقة البناءات وكيفيات ذلك، فما المقصود بشهادة المطابقة ؟ وكيف يتم الحصول عليها؟

للإجابة على ذلك، يقتضي منا الأمر (أولاً)، بيان تعريف شهادة المطابقة ثم تحديد طبيعتها القانونية (ثانياً) وبيان أهميتها القانونية (ثالثاً) وأخيراً لابد من تحديد مجال تطبيق شهادة المطابقة (رابعاً).

أولاً: تعريف شهادة المطابقة:

تنص المادة 56 من القانون رقم 29/90 على أنه: «يجب على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر المجلس الشعبي البلدي بإنهاء البناء لتسلم له شهادة المطابقة»، هو ما أكدته المادة 75 من ذات القانون بنصها على أنه: «يتم إثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البناء بشهادة المطابقة...»، وكذا المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 عندما نصت على أنه: «... يتعين على المستفيد من رخصة البناء عند انتهاء أشغال البناء والتهيئة التي يتكفل بها إن أقتضى الأمر إستخراج شهادة مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء».

هذا وتقوم شهادة المطابقة مقام رخصة السكن أو ترخيص باستقبال الجمهور أو المستخدمين إذا كان البناء مخصصاً لوظائف اجتماعية وتربوية أو للخدمات أو الصناعة أو التجارة مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية في ميدان إستغلال المؤسسات الخطرة أو غير الملائمة أو غير الصحية⁽¹⁾.

رقم 156/09 المحدد لشروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها والمراسيم الثلاثة مؤرخة في 2009/05/02 ج.ر عدد 27 لسنة 2009 .
(1) المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

من خلال ما سبق، نتأكد مرة أخرى أن المشرع الجزائري وعلى غرار الرخص والشهادات السابقة لم يتطرق إلى تعريفها، وأكتفى بأنها تستحق بعد إنتهاء أشغال البناء وإعلام الإدارة بذلك من طرف المعني بالأمر، كما أكد على عدم التفريق بين شهادة المطابقة ورخصة السكن بجعله الأولى تقوم مقام الثانية بذلك قد نستعمل كلا المصطلحين خلال دراستنا لهذه الشهادة التعميرية.

أما من جانب الفقه، فإننا نجد عدة تعاريف تكاد أن تتفق علي شيء واحد، بحكم عدم خروجها عن الإطار القانوني للمواد السابق ذكرها (المادتين 56، 75 من القانون 29/90 والمادتين 63 و65 من مرسومه التطبيقي رقم 19/15) نذكر منها:

• أنها قرار إداري يثبت ويؤكد مطابقة الأشغال المنجزة مع ترتيبات وتعليمات رخصة البناء وقواعد التعمير والذي يمنح لكل شخص طبيعي أو معنوي أنجز بنايات مهما تكن طبيعتها⁽¹⁾.

• «أنها وثيقة رسمية تثبت إنتهاء الأشغال من بناء كان موضوع رخصة البناء طبقا لمخطط مصادق عليه سلفا من طرف نفس السلطة التي سلمت رخصة البناء»⁽²⁾.

• «هي الوثيقة الإدارية التي تتوج بها العلاقة بين الجهة مانحة رخصة البناء والمستفيد منها تشهد فيها بموجب سلطتها الرقابية (البعدية)، وتتأكد من خلالها من مدى إحترام المرخص له لأحكام قانون البناء والتزامه بالموصفات

⁽¹⁾ Saint _alary (roger) et saint alary (corinne),op,cit,p45

⁽²⁾ عايدة مصطفاوي، "رقابة تنفيذ رخصة البناء"، الملتقى الوطني للتهيئة العمرانية ، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة سكيكدة، يومي 03، 04 ماي، 2010، ص 05.

التي تضمنها قرار الترخيص بناء على التصميم المقدم لهذا الغرض والمرفق بطلب الترخيص بالبناء مدعما بالوثائق والمستندات الإدارية والتقنية اللازمة»⁽¹⁾.

تأسيسا على ذلك، فإن شهادة المطابقة هي الفرصة الأخيرة للإدارة والهامة للتأكد من مطابقة الأشغال المنجزة لما تم الترخيص به في قرار رخصة البناء والتصاميم المعتمدة وتتجسد في شكل قرار إداري صادر من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: تحديد الطبيعة القانونية لشهادة المطابقة:

إنطلاقا من نص المادة 64 والمادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، فإن تسليم شهادة المطابقة يتم بإرادة منفردة لرئيس المجلس الشعبي البلدي سواء بالنسبة لرخص البناء المسلمة من طرفه أو تلك المسلمة من طرف الوالي المختص إقليميا أو من طرف الوزير المكلف بالعمران، أي أن رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل التنظيم الجديد يختص حصريا بتسليم شهادة المطابقة في شكل قرار إداري محدثا أثرا قانونيا يتمثل في إستلام المشروع وترخيصا بإستغلال، وفقا لما أعد له سواء كان ذو طابع سكني أو مخصص لأغراض أخرى غير السكن وعليه يفترض أن لا يستعمل البناء إلا من يوم تبليغ شهادة المطابقة.

ثالثا: الأهمية القانونية لشهادة المطابقة:

لا شك أن المشرع يرمي من وراء فرض الحصول على شهادة المطابقة أو رخصة السكن إلى تحقيق غايات كثيرة منها التأكد بعد عملية انتهاء البناء وقبل استعمال المبنى من أن الأشغال المنجزة تمت وفقا لرخصة البناء وضوابط التعمير ووثائقه والنصوص المختلفة الجاري بها العمل والتي لها علاقة بميدان التعمير والبناء، كما تفيد هذه الشهادة

(1) عبد الرحمان عزوي، "حالة شهادة المطابقة"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، العدد الرابع 2008، ص156.

في الكثير من الحالات التي تشترط تواجدها في ملف الحصول على بعض المنافع منها ما تنص عليه المادة 61 من القانون 15/08 المتعلق بتحقيق مطابقة البناءات: «يمنح الحصول على شهادة المطابقة حق الربط بالطرق وشبكات الانتفاع العمومية»، ويقصد بشبكات الانتفاع شبكات التزويد بالماء الشروب والصرف الصحي وشبكة إخماد النار وقنوات التطهير وتجهيزات الكهرباء والغاز والاتصالات التي تزود البناءات⁽¹⁾.

كما يشترط إستظهار هذه الشهادة أيضا لدى مصلحة الضرائب والتسجيل والطابع ووجوب إرفاقها بملف طلب الحصول على ترخيص بفتح صيدلية⁽²⁾، بذلك فإن شهادة المطابقة فعلا تجسد الرقابة على إستغلال الأمكنة، فعدم إستخراجها أو رفض تسليمها من السلطة المختصة يؤدي إلى منع شغل الأمكنة ولا يمنع التصرف في حق الملكية، لأن المادة 54 من المرسوم السابق والتي تقابلها المادة 63 من المرسوم الجديد رقم 19/15، لا يمنع بيع البناءات غير المكتملة وإنما يشترط تسليم شهادة المطابقة أي رخصة السكن لتثبيت بأن أشغال المسكن إنتهت وعليه فإن انتقال ملكية بناء غير المكتمل يعني انتقال التزام الحصول على شهادة المطابقة، هذا وتجب الإشارة إلى أن المذكرة رقم 01479 السابق ذكرها، تؤكد على أنه يجب على المحافظ العقاري أن يتحقق من أن شهادة المطابقة قد سلمت مسبقا قبل القيام بإشهار أي وثيقة تدل على وجود بنايات منجزة والتي لم تذكر في الوثيقة المشهورة من قبل بالمحافظة العقارية المتعلقة بنفس العقار.

وبما أن العقد الرسمي المودع قصد الإشهار، يتضمن تغيير بالنسبة للمحتويات المادية للعقار موضوع العقد، وهذا مقارنة بالعقد المنشأ لأصل حق الملكية الفوري، فإن المحافظ العقاري من واجبه أن يتحقق من أن التغيير هذا قد أجري بصفة قانونية، في غياب شهادة المطابقة فإن المحافظ العقاري ملزم برفض الإيداع.

(1) حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص66.

(2) محمد بوجيدة، رخصة السكن وشهادة المطابقة، المرجع السابق، ص31.

هذا وتضيف المذكرة أنه يجب ذكر شهادة المطابقة وكل مراجعها الأساسية (السلطة التي سلمتها، رقمها، وتاريخها) ضمن نص الوثيقة المودعة للإشهار، ويمكن أن تكون هذه الأخيرة سواء عقد تحويل ملكية (بيع، قسمة، شهادة نقل العقار بعد الوفاة - شهادة توثيقية- أو غير ذلك)، أو مجرد تصريح في شكل رسمي طلبه المالك يخبر بإنجاز بنايات جديدة، وأنه من غير الضروري، أن ترفق شهادة المطابقة بأكملها بالوثيقة المودعة للإشهار في هذه الحالة يقتصر محرر العقد (الموثق) على ذكر صراحة تبعا للفقرة المتعلقة بشهادة المطابقة على أنها مرتبة ومحفوظة بأصوله.

رابعا: تحديد مجال تطبيق شهادة المطابقة:

تخص شهادة المطابقة كل أشغال البناء المنتهية، مهما كان نوعها ومهمة كان القائم بها سواء من أشخاص القانون العام أو الخاص أو من الأشخاص الطبيعية، شرط توافق مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء الممنوحة بشأنها ومقتضيات وثائق التعمير وأحكام القوانين المعمول بها، كما تخص في حالة البناءات المشيدة مراقبة مطابقة أشغال التهيئة التي يتكفل بها المستفيد من رخصة البناء بموجب نص المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، وبالتالي يتحدد نطاقها في أشغال البناء غير أنه وبصدور القانون رقم 15/08 الذي ميز بين البناءات المعنية بشهادة المطابقة والبناءات المعفية منها، جعل مراقبة البناء غير المرخص به ضرورة كذلك للحد من إنتشاره، نظرا لخطورته الكبيرة على كل المستويات بذلك فإن تحقيق المطابقة في مفهوم هذا القانون يشمل عدة بنايات تولت المادة 15 منه ذكرها أما البناءات غير المعنية بهذه المطابقة فنصت عليها

المادة 16 من ذات القانون، كما أضاف القانون رقم 15/08 إمكانية تسليم شهادة المطابقة حسب الحصة المنجزة في حالة إنجاز بنايات على شكل حصص⁽¹⁾.

إن المجال التطبيقي لشهادة المطابقة هو كما وضحناه، غير أن المتفحص للواقع، يرى أن هذا المجال قد إتسع بسبب وجود حالات كثيرة سلمت فيها شهادة المطابقة أو رخصة السكن دون أدنى معاينة أو مراقبة سواء من طرف المصالح المختصة أو بمساهمة من المهندسين المكلفين بالإشراف على تنفيذ رخص البناء، بل تسلم حتى بدون التوفر على رخصة البناء أي في حالات البناء العشوائي أو الفوضوي، هذه الحالات حدثت بالفعل وتبقي تحدث، طالما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المتحكم الوحيد في شهادة المطابقة أو رخصة السكن ومن ثم يصبح من السهولة بمكان التلاعب في تسليمها بدون الإكتراث بالعواقب الوخيمة التي قد تنتج عن استعمال المباني وانهارها.

هذا على عكس رخص البناء التي تتدخل في دراسة ملفاتها والبت فيها عدة جهات ومصالح، وبناء عليه نرى من الضروري:

- إشهار بأسماء الملاكين المخالفين في الأماكن العامة وفي الجرائد الوطنية أو غيرها من وسائل الإعلام المحلية والوطنية، حتى يتعرف عليهم الجميع ويكونوا عبرة لمن لا يعتبر بهذا يضمن إحتياط الناس لهم الراغبين في شغل العقارات المعنية.
- إقرار عقوبات قانونية في حق المسؤولين (منتخبين أو غيرهم) والأطر التابعة لهم كلما سلموا رخصة السكن أو شهادة المطابقة بدون إذن مسبق ولا يتعلق الأمر هنا فقط بالعقوبات التأديبية الجاري بها العمل (تأديبية وصائية بالنسبة للمنتخبين وتأديبيات إدارية في إطار الوظيفة العمومية بالنسبة للموظفين)، بل إننا نقترح عقوبات في شكل غرامات

(1) تنص المادة 11 من القانون رقم 15/08 على أنه «... يمكن تسليم رخصة بناء قصد إنجاز بناية أو عدة بنايات على شكل حصة أو عدة حصص في هذه الحالة يمكن أن تسلم شهادة المطابقة حسب الحصة المنجزة...».

مالية تسير بشكل تصاعدي لتصل إلى عقوبات سالبة للحرية (الحبس)، وذلك للضرب بشدة على المتلاعبين وهواة تحقيق المصالح الخاصة ولأن الأمر يتعلق بحماية عناصر النظام العام العمراني وحماية البيئة.

الفرع الثاني: إجراءات إعداد وتسليم شهادة المطابقة

إذا تم التنصيص في قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 وفي المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أحكام خاصة بشهادة المطابقة، فإن باب الاختلاف بخصوص تأويل المقتضيات العامة لنصوص التعمير من حيث مثلا هل يجب القيام بمعاينة ورشات البناء للتأكد من مطابقة ما تم تشييده مع ما تم الترخيص به من بناء، بواسطة أعوان البلدية أو أطرها أو بواسطة اللجنة المستحدثة لهذا الغرض، أم يكفي بشهادة المهندس المعماري المشرف على تنفيذ رخصة البناء؟

لأجل إعطاء صورة واضحة حول إجراءات دراسة طلب شهادة المطابقة وتسليمها، سنحاول توضيح كيفية تقديم الطلب (أولا) ثم كيفية دراسة هذا الطلب (ثانيا) وأخيرا توضيح أنواع القرارات الممكن اتخاذها بشأن طلب شهادة المطابقة (ثالثا).

أولا: كيفية تقديم طلب شهادة المطابقة:

إن كل مستفيد من رخصة البناء يتمتع بالصفة لاستصدار شهادة المطابقة عند الانتهاء من أشغال البناء وكذا أشغال التهيئة التي يتكفل بها⁽¹⁾، معنى أن الصفة في إستصدار شهادة المطابقة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالصفة في إستصدار رخصة البناء، وعليه تبدأ إجراءات الحصول على هذه الشهادة بمبادرة تقديم الطلب إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف المالك أو الحائز بمفهوم قانون التوجيه العقاري رقم 25/90 أو

(1) المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

المستأجر المرخص له أو صاحب عقد الامتياز على الأملاك الوطنية الخاصة أو الحاصل على عقد الشغل الخاص بالأملاك الوطنية العمومية والمستفيد أيضا من رخصة البناء في إطار الاستفادة من المساعدة المباشرة الممنوحة من الدولة لإنجاز البناء الريفي⁽¹⁾.

عموما تكون المبادرة بتقديم طلب الحصول على شهادة المطابقة من طرف صاحب المشروع، الذي عرفه المرسوم التشريعي رقم 07/94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري في المادة 07 منه: >> يقصد بصاحب المشروع حسب مفهوم هذا المرسوم التشريعي كل شخص طبيعي أو معنوي يتحمل بنفسه مسؤولية تكليف من ينجز أو يحول بناء ما يقع على قطعة أرضية يكون مالكا حائزا على حقوق البناء عليها، طبقا للتنظيم والتشريع المعمول بهما<<، وذلك بعد إنتهاء الأشغال يقوم المستفيد بإشعار رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾ خلال 30 يوما الموالية لإنهاء الأشغال عن طريق إيداع تصريح يعد في نسختين (02) يشهد بمقتضاه على إنتهاء أشغاله الموصفة في رخصة البناء⁽³⁾، وأنه قد إحترم فيها جميع الالتزامات والارتفاقات⁽⁴⁾ وبالنسبة للتجهيزات والبنائيات ذات الإستعمال السكن الجماعي أو البنائيات المستقبلية للجمهور، يضاف إلى التصريح المذكور أعلاه محضر تسليم الأشغال بالنسبة لهذه الأخيرة، معد من طرف الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء (CTC)⁽⁵⁾، مقابل وصل إيداع للمعني يسلم في نفس اليوم، ثم ترسل نسخة من التصريح إلى رئيس القسم الفرعي للتعمير على مستوى

(1) عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 166.

(2) المادة 56 من القانون رقم 29/90.

(3) المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(4) الأمر رقم 85/71 مكرر، المؤرخ في 1971/12/29، يتضمن إحداث هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد قانونها الأساسي، ج.ر عدد 04 لسنة 1972.

(5) الفقرة الثانية من المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

الدائرة⁽¹⁾، مع الإشارة أنه في حالة عدم إيداع التصريح بانتهاء الأشغال حسب الشروط وفي الآجال المطلوبة، يمكن بغيابها الإستناد إلى تاريخ الانتهاء من الأشغال تبعا لأجال الإنجاز المتوقعة في رخصة البناء، أن تجرى عملية المطابقة وجوبا بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

هذا ويجب التذكير، أن الملف المرفق لطلب شهادة المطابقة يتكون من الوثائق الأساسية التي رافقت رخصة البناء المسلمة، والتي سبق ذكرها عند دراستنا لرخصة البناء (المبحث الثاني من هذا الفصل).

ثانيا: دراسة طلب شهادة المطابقة:

بعد إيداع المعني بشهادة المطابقة، التصريح بانتهاء الأشغال في الآجال المقررة في المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وهي ثلاثون (30) يوما، أوجب المشرع على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يبادر بدراسة طلب شهادة المطابقة والتحقق فيه، ولهذا الغرض تتشكل لجنة مكونة من⁽³⁾:

- ممثلين مؤهلين قانونا عن رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ممثلين عن المصالح المعنية، لاسيما الحماية المدنية في الحالات المحددة في هذا المرسوم.
- ممثل عن القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة.

(1) الفقرة الثالثة من المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) الفقرة الثالثة من المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) الفقرة الرابعة من المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

تبدأ هذه اللجنة عملها بالاجتماع الذي يدعو إليه رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوما من إيداع التصريح⁽¹⁾، يتم خلال الاجتماع تحديد تاريخ المعاينة الميدانية و يبلغ به صاحب البناء قبل حلوله ب: ثمانية (08) أيام على الأقل⁽²⁾، وهذا تطبيقا لحق المستفيد طالب الشهادة في الإعلام.

نتصور أن اللجنة خلال إجتماعها تطلع على الملف التقني للبناء لجعله مرجعا خلال زيارة موقع البناء لغرض المعاينة، وحسب الفقرة الأخيرة من المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 تخص المطابقة مع أحكام رخصة البناء، إقامة البناية ومقاسها واستعمالها وواجهاتها ومدى إحترام التصاميم وعلى الخصوص المظهر الجمالي للبناية.

وعلى إثر هذه المعاينة الميدانية، يحرر أعضاء اللجنة محضرا بجرد الأعمال التي تمت معاينتها ومراقبتها ويذكر فيها جميع الملاحظات، كما يبرز فيه رأي اللجنة حول مدى المطابقة التي تمت معاينتها وفي نفس اليوم يوقع أعضاء اللجنة على هذا المحضر⁽³⁾ لغرض ترتيب المسؤولية في هذا المجال، مع الإشارة أنه في حالة غياب إحدى المصالح المعنية أو كلها يتم التوقيع على محضر الجرد من طرف ممثل البلدية وممثل القسم الفرعي للتعمير فقط⁽⁴⁾، مما يعني إستبعاد المشرع تأجيل عملية المعاينة، وهي إشارة إلى تقزيم دور المصالح المعنية في عملية المعاينة الميدانية.

(1) الفقرة الأولى من المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) الفقرة الثانية من المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) الفقرة الرابعة من المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(4) الفقرة الأخيرة من المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

ثالثا: البت في طلب شهادة المطابقة:

إذا كان المشرع من خلال المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، قد جعل "تسليم شهادة المطابقة"⁽¹⁾ من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي حصريا وفي جميع الحالات، إلا أنه لم يشير لا في قانون التهيئة والتعمير ولا في ذات المرسوم على إمكانية التفويض لأحد نواب الرئيس في حالة غياب أو حدوث مانع له، ومن ثم فإننا نسجل فراغا قانونيا على إعتبار أنه لا تفويض بدون نص ولا خارج النص".

ومن جهة أخرى وباعتبار أن الشهادة المطابقة أو رخصة السكن من الناحية القانونية، قرارا إداريا فرديا يتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص، فإنه يجب تبليغه إلى المعني على غرار الرخص والشهادات السابق دراستها، إلا أن النص التنظيمي لم يشير إلى ذلك.

وبخصوص أنواع القرارات المتخذة بشأن طلب شهادة المطابقة أو رخصة السكن، فإنه يستفاد من نص المادة 68 والمادة 69 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أن قرارات هاتين الشهادتين لا تكون إلا صريحة سواء بالقبول أو الرفض ولا يمكن أن تكون ضمنا أو رفضا ضمنا كما ليس هناك قرارات التأجيل في البت (*décisions de sursis à statuer*) وقبل التعرض إلى تحليل قرار منح شهادة المطابقة في الفقرة (فقرة I)، وقرار رفض شهادة المطابقة في (الفقرة II)، لابد من التذكير أن المشرع الجزائري، قد وفق في

(1) حدد المشرع من خلال المادة 55 من المرسوم السابق رقم 176/91، الجهة المختصة بمنح شهادة المطابقة بقولها: «تسليم شهادة المطابقة من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للحالات الأخرى»، غير أن المشرع لم يحدد هذه الحالات الأخرى وهي تثير التساؤل حول وجود جهات أخرى تختص بمنح هذه الشهادة وبالرجوع إلى نص المادة 60 من نفس المرسوم >>«...ويمكن صاحب الطلب أن يتقدم بطعن سلمي... إما إلى الوزير المكلف بالتعمير عندما يكون الوالي هو السلطة المختصة بتسليم الشهادة أو إلى الوالي في الحالات الأخرى»>> نجد أن المشرع أسند الاختصاص بهذه الرقابة إلى الوالي ورئيس البلدية واستعبد وزير التعمير من ذلك، غير انه لم يحدد الحالات الخاصة بكل اختصاص.

الإجابة على كثير من الإشكاليات من خلال هذا التنظيم أو في نصوص قانونية أخرى، منها ما يتعلق بإمكانية منح شهادة المطابقة جزئياً (Partiellement) أو على مراحل، حيث نص في الفقرة الأخيرة من المادة 68 من المرسوم التنفيذي: أنه «يمكن أن يتم تسليم شهادة المطابقة على مراحل حسب الآجال المذكورة في قرار رخصة البناء وذلك إذا كانت الأشغال المتبقية لا تعرقل سير الجزء الذي تم الانتهاء من أشغاله»، بمعنى أنه مثلاً في حالة ما إذا تم تشييد جزء من مجموعة سكنية (ensemble immobilier) وانتهى فيها المالك -ليكن المرقي العقاري- إلى بناء بعض العمارات فقط أو بعض المحلات، فمن حقه الحصول على شهادة المطابقة واستعمال المباني التي إنتهت أشغالها، لأن الأمر يتعلق بالمطابقة التامة مع ما تتم الترخيص به، بما أن هذه الأخيرة مؤكدة فمن مصلحة الكل إستعمال هذه المباني بدل أن يتعطل ذلك بسبب اشتراط انتهاء الأعمال لجميع المباني (العمارات) ومرافقها، وهو نفس التوجه الذي نصت عليه المادة 11 من القانون رقم 15/08 السابق ذكرها، وعلى سبيل الإستئناس، نذكر مثلاً في فرنسا أن مدونة التعمير نصت على هذه الإمكانية (الرخصة الجزئية) لتسهيل مأمورية الملاكين⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بإنتقال رخصة السكن أو شهادة المطابقة إلى المشتري أو المالك الثاني في حالة البيع أو الهبة أو المعارضة، فإن المشرع يري أنه لا مانع من ذلك طالما أن الأمر يتعلق بالإشهاد على مطابقة الأشغال المشيدة لرخصة البناء المسلمة، ولا يهم الأفراد أو الأشخاص المعنوية بذاتها، فقط يجب أن يدلي المعني بالأمر بما يفيد من

(1) En France, le certificat peut être délivré avant achèvement de la totalité des travaux autorisés, un tel certificat présente d'après, voire : maillot Dominique op, cit p 203.

Un grand intérêt en cas d'édification d'un ensemble immobilier important en particulier si le permis de construire comporte une autorisation de division parcellaire
Cependant la jurisprudence française n'a pas permis l'octroi de l'autorisation partielle en cas de certificat de conformité tacite, voir: jean pierre forget, op cit, p140

إنتقال الملكية قبل تسليم رخصة السكن أو شهادة المطابقة إلى الغير حتى يتم الحصول علي حقوق الخزينة العمومية من رسوم وضرائب⁽¹⁾.

I. قرار منح رخصة السكن أو شهادة المطابقة: لقد نص المشرع على نموذج موحد

لقرار منح شهادة المطابقة⁽²⁾ لذا على رئيس المجلس الشعبي البلدي، ألا يتخذ نموذج آخر غير الذي هو مرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 19/15، وإلا عدّ قراره معيب بعيب الشكل يستدعي إلغائه بدعوى الإلغاء، هذا وتجب الإشارة إلى أن هناك عناصر معينة أثبتتها محضر الجرد هي التي يدور حولها محتوى القرار وتتمثل أساسا في كيفية إقامة البنايات وغاياتها وطبيعتها والمظهر الخارجي لها وأحجامها وكيفية تهيئة محيطها، إذ تعتبر هذه العناصر محددة علي سبيل الحصر ولا يمكن المطالبة بمراعاة أشياء غيرها، فعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي إحترام هذه العناصر المدرجة في محضر اللجنة الذي يرسل له يوم خروجه عن طريق ممثله في اللجنة في أجل ثمانية (08) أيام، ابتداء من تاريخ الخروج، فطبقا لنص المادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 تسليم شهادة المطابقة إذا أثبت محضر الجرد مطابقة المنشآت التي تم الإنتهاء من أشغالها.

II. قرار رفض رخصة السكن أو شهادة المطابقة: واضح أن أسباب الرفض لن تكون

إلا عدم مطابقة الأشغال المنجزة لما تم الترخيص به، كأن يشيد المعني بالأمر طابق ثاني في الوقت الذي رخص له فقط بالطابق الأول أو يغير التصميم بدون أخذ موافقة مسبقة على ذلك (رخصة لتغيير البناء)، أو يعدل التوزيع الداخلي للبيوت أو المرافق التابعة للبناء، فإذا أبرز محضر الجرد هذه الأسباب فطبقا لنص المادة 68 فقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتبليغ المعني بعدم إمكانية تسليمه لشهادة المطابقة، مع التوصية على ضرورة تدارك المخالفات والنقائص

(1) المادة 14 من المرسوم التشريعي رقم 03/93.

(2) نموذج القرار يتضمن شهادة المطابقة مرفق لمرسوم التنفيذي رقم 19/15، ص34.

وجعل البناء مطابقا للتصاميم المصادق عليها ويكون ذلك خلال مدة لا تتعدى ثلاثة (03) أشهر، وبعد إنقضاء هذا الأجل يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي إن إقتضي الأمر شهادة المطابقة أو برفضها عند الاقتضاء ويشرع في الملاحظات القضائية طبقاً لأحكام المادة 78⁽¹⁾ من القانون رقم 29/90.

بما أن القرار يتعلق بالرفض، فلا يمكن أن يتخذ لأسباب لا صلة لها بالبناء، كالإدعاء مثلاً بعدم تنظيف الأماكن المجاورة للمبنى، كما أن عدم أداء الضرائب لا يمكن أن يقوم حجة لرفض تسليم شهادة المطابقة، فإذا إتخذ القرار بناء على هذا ولأسباب أخرى ولم يرض المعني الرد الذي تم تبليغه به أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة، فيمكن له بناء على نص المادة 69 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أن يودع طعناً مقابل وصل إيداع لدي الولاية التي تقوم بالرد سواء بالإيجاب لتسليم الشهادة أو بالرفض المسبب خلال 15 يوم من تاريخ تقديم الطعن المحدد في وصل الإيداع، وفي إطار سعي المعني للحصول على شهادة المطابقة، أجاز له المشرع طبقاً للفقرة الثالثة من المادة 69 من ذات المرسوم إيداع طعناً ثانياً لدى المكلفة بالعمران، وهذا في حالة عدم تلقية إجابة على الأول خلال المدة المحددة التي تلي تاريخ إيداع طعناً ثانياً لدى الجهة المكلفة بالعمران، وهذا في حالة عدم تلقية إجابة على الأول خلال المدة المحددة التي تلي تاريخ إيداع الطعن.

بناء عليه، تأمر الوزارة مصالح التعمير الخاصة بالولاية على أساس المعلومات المرسلة من طرفهم بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المبرر في

(1) تنص المادة 78 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على: >> تأمر الجهة القضائية المختصة في إطار أحكام المادتين 76 و 77 أعلاه، إما بمطابقة المواقع والمنشآت مع رخصة البناء وإما بهدم المنشآت أو إعادة تخصيص الأراضي بقصد إعادة المواقع إلى ما كانت عليه من قبل.<<

أجل خمسة عشرة (15) يوماً، ابتداء من تاريخ إيداع الطعن، حتى يتسنى للمعني اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة لرفع دعواه⁽¹⁾.

الفرع الرابع: دور شهادة المطابقة في حماية البيئة

سبق وأن وضعنا بأن التصريح بالبناء وإن كان يهدف بدوره إلى فرض احترام النصوص والتنظيمات الجاري بها العمل وتحقيق تعميم مضبوط ومنسجم وموفر لبيئة صحية وسليمة فهو يبقى بدون جدوى، إذا لم يلزم المالك أو من يحل محله على وثيقة رسمية تدعي شهادة المطابقة أو رخصة السكن يثبت أنه أنهى أشغال البناء وفقاً للرخصة المسلمة له وللمواصفات التقنية المراعية للأبعاد البيئية والضوابط المعمول بها.

إذن لشهادة المطابقة كأداة وقائية بعدية دوراً كبيراً ومكماً لذلك المتعلق برخصة البناء في مجال حماية البيئة، إذ من غاياتها المثلى من وراء فرض الحصول عليها، التأكد بعد عملية إنتهاء الأشغال وقبل إستعمال المبنى من أن الأشغال المنجزة تمت وفقاً لرخصة البناء وضوابط التعمير ووثائقه والنصوص المختلفة السارية المفعول سواء في ميدان التعمير والبناء أو في الميدان الصحي الوقائي، ومن ثم التأكد من سلامة متانة البناء وصلاحياته للاستعمال وبذلك يتحقق الدور البيئي لهذه الشهادة من خلال الحيلولة دون حدوث انهيارات أو تلاشي جزئي أو كلي للمباني والعمارات بسبب الغش أو التقصير أو التراخي في مراقبة البناء، مما قد يؤدي إلى زهق للأرواح وإتلاف للممتلكات وتخريب لمختلف الشبكات، خاصة فيما يتعلق بالصرف الصحي وانعكاسه المباشر على المجال الأخضر، كما أن لهذه الشهادة دوراً كبيراً في الحد من التعدادات الممارسة على البيئة بجميع مشتملات التلوث لاسيما في نوعه البصري لماله من أثر سلبي على الهندسة

(1) الفقرة الأخيرة من المادة 69 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

المعمارية المتبعة في كل منطقة وخلق فوضي عمرانية أخلت بالمنظر الجمالي للنسيج العمراني ونسقه⁽¹⁾.

إلى ذلك وفي إطار حماية البيئة، حدد المشرع من خلال المادة 16 من القانون رقم 15/08 البنائيات غير المعنية بشهادة المطابقة وبالتالي غير القابلة للتسوية، وذلك نظرا لخطورتها علي المحيط الطبيعي وتتمثل أساسا في:

- ✓ البنائيات المشيدة في قطع أرضية مخصصة للإرتفاقات ويمنع البناء فيها.
- ✓ البنائيات المتواجدة بصفة إعتيادية بالمواقع والمناطق المحمية المنصوص عليها في التشريع المتعلق بمناطق التوسيع السياحي والمواقع التاريخية الأثرية⁽²⁾ وبحماية البيئة والساحل بما فيها مواقع الموانئ والمطارات وكذا مناطق الارتفاقات المرتبطة بها.
- ✓ البنائيات المشيدة على الأراضي الفلاحية أو ذات الطابع الفلاحي أو الغابية⁽³⁾ أو ذات الطابع الغابي.

(1) المادة 02 من القانون رقم 15/08.

(2) يقصد بمناطق التوسيع السياحي والمناطق كل منطقة أو إمتداد من الإقليم يتميز بصفات أو بخصوصيات طبيعية وثقافية وبشرية مناسبة للسياحة مؤهلة لإقامة أو تهيئة منشأة سياحية: أنظر المواد 02 و 17 من القانون رقم 03/03 مؤرخ في 2003/02/19 المتعلق بالتوسع السياحي، أما المواقع الأثرية فتعرف بأنها مساحات مبنية أو غير مبنية دونما وظيفة أو أنشطة وتشهد بأعمال الإنسان أو بتفاعله مع الطبيعة، بما في ذلك باطن الأرض المتصلة بها، ولها قيمة من الوجهة التاريخية أو الأثرية أو الدينية أو العلمية أو الأنتولوجية أو الأنتروبولوجية والمقصود بها على الخصوص المواقع الأثرية بما فيها المحميات الأثرية والحظائر الثقافية، أنظر المادة 28 من القانون 04/98 المتعلق بحماية التراث الثقافي.

(3) للتذكير فإن المشرع قد عرف الأراضي الفلاحية على أنها: >> تلك الأراضي التي تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة إستهلاكا مباشرا أو بعد تحويله<<، كما عرف الغابات على أنها جميع الأراضي المغطاة بأنواع غابية أي التي تحتوي على مائة شجرة في الهكتار الواحد في حالة نضج في المناطق الجافة وشبه الجافة: أنظر المواد 08 و 09 من القانون رقم 12/84، المؤرخ في 1984/07/23، معدل ومتمم، يتعلق بالنظام العام للغابات، ج.ر العدد 26 لسنة 1984.

✓ البنايات المشيدة خرقا لقواعد الأمن أو التي تشوه بشكل خطير لبيئة والمنظر العام للموقع.

✓ البنايات التي تكون عائقا لتشييد بنايات ذات منفعة عامة أو مضرة لها والتي يستحيل نقلها.

بالنظر إلى خطورة هذه البنايات المشار إليها في المادة 16 على ساكنيها وعلى البيئة ككل وبعد إنتهاء عملية إيداع الملفات لغرض التسوية، شرعت وزارة السكن والعمران في تقديم تطبيق قانون تسوية البنايات رقم 15/08 لتحديد عدد البنايات المطابقة وتطبيق العقوبات المحددة في هذا القانون خاصة تلك الواردة في المادة 83 منه التي تنص على: «يعاقب بغرامة من 100 ألف دينار إلى 300 ألف دينار كل من لا يصرح ببناية غير متممة أو تتطلب تحقيق المطابقة في مفهوم هذا القانون وفي حالة عدم الإمتثال المخالف يمكن الأمر بهدم البناية والمصاريف على عاتق المخالف»، مع الإشارة أن البنايات المعنية بالهدم هي التي تسد طرقات وممرات الشوارع والمدن والواقعة بالغابات والمحميات والمناطق السياحية والبنايات المشيدة فوق الضغط العالي للكهرباء وأنابيب الغاز، وتلك التي لا يتوفر أصحابها على أية وثيقة، وهذا أمر طبيعي لأنها موجودة في وسط غير قانوني، كما أنها تشكل تشويها للمجال الحضري والبيئي، ومن جهة أخرى فبالرغم من مساهمة هذا القانون في تحقيق المطابقة للكثير من البنايات والعمل على تحقيق التوازن بين المجال العمراني والمجال الطبيعي خاصة، بعدما تدعم بصدور تعليمة وزارية مشتركة، بين كل من وزارات السكن والعمران والمدنية والداخلية والجماعات المحلية ووزارة التجارة بتاريخ 2016/02/21 تحت رقم 02، تحدد كيفيات معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنايات المعنية بالمطابقة وإتمام إنجازها.

وهذا تطبيقاً لما جاء في مضمون تعليمة الوزير الأول رقم 219 المؤرخة في 2014/09/04 والمتعلقة بإتمام البناءات⁽¹⁾.

حيث تهدف التعليمة الوزارية المشتركة بالخصوص إلى وضع حد لحالة عدم إتمام البناءات الواقعة على المحاور الرئيسية، مداخل المدن والتجمعات والمساحات المعلن عنها كمواقع ذات الأولوية، وتحديد شروط معالجتها لإتمام أشغال الغلاف الخارجي للبناءة قصد ترقية المظهر الجمالي للإطار المبني وتهيئته بإنسجام.

هذا وقد أعطت التعليمة، الأولوية في هذا للبناءات القريبة من الطرق السريعة والطريق السيار والتجمعات الحضرية، وتتكفل حسب التعليمة، الجماعات المحلية بتحديد هذه المواقع ذات الأولوية، مع الأخذ بالحسبان، الموقع والأهمية والاشعاع على مستوى البلدية، إذ يشرع في إحصاء البناءات غير المتممة بصفة منتظمة حسب الأولوية المحددة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى مداخل المدن والتجمعات الحضرية والريفية والمحاور الرئيسية والقاعدية والساحات والمساحات العمومية، لاسيما الطرق السريعة والطريقة السيار.

ومن جهة أخرى، اعتبرت التعليمة الوزارية المشتركة، إتمام واجهات البناءات شرط للإيجار واستخراج السجل التجاري، حيث تسلم في نهاية الأشغال، الواجهات الرئيسية والجانبية والخلفية للبناءات، شهادة إتمام الغلاف الخارجي والواجهات وتعد هذه الشهادة

(1) يتعلق مضمون التعليمة رقم 219، الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ: 2014/09/04 بضرورة تأهيل المدن وترقيتها، كعملية ذات أولوية بغرض تحسين نوعية وإطار معيشة المواطن من خلال عمليات إعادة التأهيل والتجديد الحضري وكذا تحسين نوعية الهندسة المعمارية للإنجازات العمومية الجديدة وترقية إطار مبني يتميز بطابع جمالي وتهيئة متناسقة وفيما يخص الأملاك العقارية التابعة للجماعات العمومية (الدولة والجماعات المحلية)، طلب الوزير الأول من خلال نص التعليمة، أعضاء الحكومة، بأمر مصالحهم المعنية إتخاذ في أقرب الآجال وفي إطار الميزانية الممنوحة لها، إتمام الأشغال الخارجية للبناءات، قيد الإنتظار بالإضافة على تنظيف الواجهات التي تتطلب هذا النوع من الأشغال.

ضرورة في إعداد الملفات، كملف السجل التجاري أو الإيجار، وفي إطار تنفيذ هذه التعليمات، نصت على أن تصنيف البناءات المعنية، يكون من قبل فرقة متعددة الكفاءات حسب طبيعة الأشغال المنتظرة قصد إتمام الغلاف الخارجي، وتنقسم إلى ثلاث أصناف، هي أشغال تشطيب وطلاء الواجهات، تلبيس وطلاء وأشغال خشبية، أشغال البناء وتشطيب الواجهات وأشغال الإنهاء أو التجميل.

يخص إتمام أشغال الواجهات، حسب التعليمات تلك البناءات غير المتممة والحاصلة على رخصة بناء منتهية الصلاحية، والبناءات التي تملك رخصة بناء لكنها غير مطابقة لمواصفات الرخصة الممنوحة، والبناءات المتممة وغير المتممة المعنية بأحكام القانون رقم 15/08، الذي لم يحصل المالك على رخصة البناء على سبيل التسوية أو رخصة إتمام الأشغال، كما نصت التعليمات على أن كل بناية في إطار أحكام المادة 16 من القانون رقم 15/08، المشار إليها أعلاه لا تعنى بأحكام هذه التعليمات، كما أنها لا تكون قابلة لتحقيق المطابقة.

وفي إطار تفعيل موضوع المطابقة، ألزمت التعليمات كل أصحاب المشاريع غير المنتهية بإتمام بناياتهم باحترام الشروط والآجال المحددة من طرف الفرقة المتعددة الكفاءات التي قامت بالمعاينة الميدانية، وفي حالة المماثلة من المالكين العصاة وديمومة مظهر عدم الإتمام، يطبق على المالك العقوبات المذكورة في القانون رقم 15/08، لاسيما المواد 78، 80، 85 و88 إلى 92 منه، ويتعين إظهار إتمام الأشغال للغلاف الخارجي عند إعداد أو تجديد عقد إيجار أو سجل تجاري، تسلم من مصالح مختصة للوزارة المكلفة بالتعمير ويمنح أجل سنة واحدة في حالة تجديد عقد الإيجار أو سجل

تجاري على أن يتم بعد إنقضاء الأجل تطبيق التدابير الجبائية القسرية على مداخل الإيجار⁽¹⁾.

أخيرا نصت التعليم على إستحداث بطاقة إحصاء للبنائيات غير المتممة الواقعة على مستوى المواقع ذات الأولوية، حيث تسجل المحاضر المسجلة حسب صنف البناية والآجال الممنوحة والتدابير المتخذة سواء منح شهادة أو فرض عقوبات إلى إنتهاء العملية وتلزم البلديات والولايات عند إنقضاء الآجال المحددة بموافاة وزير الداخلية ووزير السكن والعمران بالمعلومات المذكورة أعلاه.

بهذه التعليم، تتضح نية الحكومة الجزائرية، المتجهة نحو مواصلة العمل بالقانون رقم 15/08، بعد أن تم تحديد أجل إنتهاء مفعول إجراءات تحقيق المطابقة وتمديد أكثر من مدة كان آخرها 2016/08/03، وهو ما إستجاب له المشرع بموجب المادة 113 من قانون المالية لسنة 2018⁽²⁾ التي تنص على: «تعدل أحكام المادة 94 من القانون رقم 15/08 المؤرخ في 20 يوليو سنة 2008 الذي يحدد قواعد مطابقة البنائيات وإتمام إنجازها»، وتحرر كما يأتي: المادة 94: «ينتهي أجل سريان إجراءات تحقيق مطابقة البنائيات قصد إتمام إنجازها، كما نصت عليه أحكام المادة 94 (الفقرة الأولى) من القانون رقم 15/08 في أجل ثلاث (03) سنوات، إبتداء من تاريخ 2016/08/03... والباقي دون تغيير».

غير أنه وبحسب أحد المختصين أن هذا القانون ولد ميّتا منذ البداية ولا يمكن لوزارة السكن والعمراني والمدينة تطبيقه وإخضاع كل أصحاب البنائيات الفوضوية لهذا القانون خاصة أن أغلب البلديات ليس لديها الإمكانيات لإستقبال الكم الهائل من الملفات كما أن

(1) التعليم الوزاري رقم 219 والمتعلقة بإتمام البنائيات.

(2) القانون رقم 11/17، المؤرخ في 2017/12/27، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر عدد 76 لسنة 2017.

هناك العديد من المنشآت الحساسة والعمومية لا تحوز على رخصة البناء وشهادة المطابقة وتسوية الوضعية منها وزارة الطاقة التي بنيت داخل المساحة المحددة قانونا في مجري وادي حيدرة بالإضافة إلى وزارة الثقافة التي لا تحوز على شهادة المطابقة ولا على رخصة البناء وكذا كل من فندقي "الشيرايطون والهيلتون" والعديد من المراكز التجارية بالعاصمة والبلديات والمدارس الابتدائية والثانويات التي لا تحوز أيضا على رخصة البناء وشهادة المطابق.

وعليه يرى هذا المختص أنه كان يجب منذ البداية تفعيل دور مصالح الرقابة التابعة لوزارة السكن ودور شرطة العمران لمنع بناء وتشيد أي بناية من دون الحصول على رخصة البناء وتلك التي تتم تشييدها في أماكن تهدد سلامة قاطنيها ومستخدميها ووضع كل حالة على حدى من دون المعالجة الشاملة وغير الدقيقة والتي تعطل عملية معالجة الملفات⁽¹⁾.

(1) تصريح السيد بوداود عبد الحميد رئيس المجمع الجزائري لخبراء المهندسين المعماريين الجزائريين ل: قناة النهار العدد 4381، الصادر بتاريخ 2016/08/04، ص05.

الباب الثاني

نظام ضبط وردع مخالفات

البناء والتعمير

تعد مسألة الحفاظ على البيئة من أصعب القضايا في دول العالم وفي الجزائر بصورة خاصة ومن جوانب متعددة منها على الخصوص، ظاهرة انتشار البناء العشوائي (الفوضوي) في أغلب مدن الجزائر، إذ أصبحت تشكل تجاوزا خطيرا للتشريعات والتنظيمات والضوابط العمرانية، الأمر الذي يؤثر سلبا على البيئة العمرانية وبالنتيجة الإخلال بحق المواطنين في تحقيق حاجاتهم ورغباتهم الصحية والاجتماعية والبيئية.

لقد عرفت ظاهرة الإختلالات العمرانية تزايدا ملحوظا في الآونة الأخيرة، مما خلف واقعا عمرانيا مشوها، حيث لا تخلو مدينة من المدن الجزائرية بل لا يخلو حي من أحياء المدينة الواحدة بالجزائر من مساكن وأبنية غير منظمة سواء من حيث ألوانها وارتفاعها أو شكلها ووضعها القانوني، وهو ما يطلق عليه بمخالفات التعمير التي ما فتئت تزداد حدتها حتى أضحت تنذر بكارثة بيئية، وإذا كان إستفحال هذه المخالفات يعود بالأساس إلى عوامل النمو الديمغرافي والهجرة الريفية نحو المدن وتنامي الطلب على السكن في هذه الأخيرة (عوامل إجتماعية)، وإلى إرتفاع أسعار الأراضي الحضرية الذي يقابله ضعف القدرة الشرائية لدى المواطنين (عوامل إقتصادية)، فإن هذا الزحف المتواصل يرجع كذلك، إلى ضعف المراقبة وغياب التصورات الإستباقية لدرء الخطر قبل وقوعه، وتقاوس الهيئات المختصة والمكلفة بتنظيم حركة قطاع التعمير والبناء في تطبيق القانون (عوامل سياسية وإدارية).

ونظرا لما لأعمال الرقابة في مجال التعمير من دور كبير في تطوير القطاع، تدخل المشرع الجزائري بموجب المرسوم التشريعي رقم 07/94 ليحدد فيه من خلال المادة 50 منه الأفعال المحرمة والتي حصرها في ثلاث أصناف، غير أنه تم إلغاؤها بموجب نص المادة 02 من القانون رقم 06/04 الذي يتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 07/94 وتغيير أصناف المخالفات التي نص عليها هذا الأخير، وبسبب ظاهرة إنتشار ورشات البناء الأبدية والبنائيات غير المتممة، تدخل المشرع مرة أخرى بموجب القانون رقم

15/08 الذي يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها ليضيف من خلاله مخالفات أخرى متعددة ومختلفة ليترجم رغبة في إحكام وضبط قواعد التعمير والبناء ووضع حدًا لمختلف التجاوزات والمخالفات وعدم التساهل والتعاون في ردعها، خاصة وإن إستفحالها أضحى لا يقتصر على تهديد أمن واستقرار سلامة المواطن فحسب، بل أصبح يهدد البيئة بأكملها ضمن هذا المجال.

تأسيسا على ما سبق بيانه، فإن البحث وبأكثر تفصيل في الموضوع يقتضي منا بيان أنواع مخالفات التعمير ضمن الأنظمة المختلفة وتحديد السلطات المكلفة بضبطها وكيفيات ذلك تحت عنوان نظام ضبط مخالفات البناء والتعمير (الفصل الأول)، ليأتي دور الجهات المختصة بتحريك إجراءات الردع الإداري أو القضائي، وهي النتائج القانونية للمراقبة الإدارية في مجال البناء والتعمير (الفصل الثاني).

الفصل الأول

نظام ضبط مخالفات

البناء والتعمير

إذا كان قطاع البناء والتعمير بحسب ما وصفه العلامة "إبن خلدون" في كتابه المقدمة هو أول صنائع العمران الحضري وأقدمها، فإنه يعد أول قطاع يطرح عدة مشاكل ويحده على أرض الواقع، بحكم إرتباطه المباشر بالحاجيات اليومية والأساسية للسكان وبالتحولات التي يعرفها المجتمع وعلى رأسها، إنتشار التجزئات العقارية العشوائية والبناء اللاقانوني مما خلف واقعا عمرانيا، تفتقد فيه أدنى شروط ومتطلبات التنمية العمرانية والبيئية المتوازنة في الكثير من المدن الجزائرية.

تتنوع هذه المخالفات، تبعا للقطاع الذي ترتكب فيه، من قطاع البناء إلى قطاع التجزئة والهدم وبناء المجموعات السكنية وتقسيم العقارات المبنية، ومن إطار قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم إلى أطر القوانين الأخرى المتصلة بالبناء والتعمير، كالقانون المتعلق بحماية التراث الثقافي رقم 04/98 والقانون المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية رقم 03/03، وكذا القانون رقم 15/08 المتعلق بالمطابقة وإتمام إنجاز البناءات غير المتممة، غير أن هذا الأخير هو الذي عمد إلى وصف أكبر عدد من المخالفات في هذا المجال، والذي تقرر -كما أشرنا- تمديد العمل به بموجب المادة 113 من قانون المالية لسنة 2018، وتبعا لذلك إتسعت دائرة الجهات والأشخاص المكلفة بالمراقبة الميدانية لهذه المخالفات المرتكبة ضد المقتضيات القانونية في ميدان التهيئة والتعمير.

بناء على ذلك، سوف نتناول ضمن هذا الفصل، صور مخالفات البناء والتعمير (المبحث الأول)، في حين نخصص (المبحث الثاني) لتحديد الجهات المكلفة بضبط مخالفات البناء والتعمير وكيفيات ذلك.

المبحث الأول: صور مخالفات البناء والتعمير

عرفت الجزائر في السنوات الأخيرة، تضاعفا في مخالفات قانون التهيئة والتعمير بسبب أزمة السكن أو جشع وجهل الكثير من المواطنين أو ضغط الظروف الاقتصادية أو الاجتماعية، بل وأحيانا أخرى بسبب تواطؤ السلطات الإدارية المختصة، فأنجزت العديد من البيانات دون مراعاة القوانين والضوابط الجاري بها العمل في ميدان التعمير، ويتم ذلك إما بإنجاز أشغال البناء أو التجزئة بدون ترخيص مسبق أو بدون إشراف المهندسين المختصين، كما قد يكون تنفيذ البناء المرخص به بشكل يكتفه الغش وعدم احترام محتوى التصاميم المصادق عليها كاستخدام مواد البناء غير المطابقة للمواصفات التقنية المعتمدة أو الغش في إستخدامها، إلى غير ذلك مما يفضي إلى إرتكاب مخالفات متنوعة ومختلفة من حيث درجة خطورتها وحدتها وبالنتيجة فقدان المجال لذلك التناسق اللازم للحفاظ على جلالته⁽¹⁾، هذا ويزيد من تفاقم الأزمة جهل المتدخلين في مجال البناء بخطورة النتائج المترتبة عن مخالفة القانون الضابط لأشغال البناء والهدم والتجزئى.

إن القواعد التي تعتبر من النظام العام لا يمكن خرقها وإلا تعرض صاحبها للعقوبة، ومما لا جدال فيه أن قواعد التهيئة التعمير هي الأخرى في معظمها من النظام العام، مما يعنى أن هناك قواعد ردية تحمي هذا النظام العام التعميري، من هنا جاءت إشكالية البحث عن مظاهر التجريم المختلفة والمتعددة في هذا المجال، وهي تتمثل إما في تجريم أفعال البناء (المطلب الثاني) وإما في تجريم الأفعال المصاحبة للبناء (المطلب الثالث)، كما يمكن أن تكون أفعال مجرمة سابقة ولاحقة على البناء (المطلب الرابع)، لكن قبل ذلك من المفيد التطرق إلى مدى إمكانية تطبيق التقسيم الثلاثي على جرائم التعمير

(1) بناء على المعطيات المذكورة أعلاه فإن النمط الذي قد تفرزه تلك السلوكيات هو أقل ما يطلق عليه تسمية البناء الفوضوي الذي يعد نمط من أنماط البناء الذي ينجز دون احترام الضوابط التشريعية والتنظيمية المؤطرة لحركة البناء والتعمير، سواء بعدم الحصول على الرخصة المسبقة لذلك قبل الشروع في عملية البناء أو بعدم الالتزام بأحكام تلك الرخصة أثناء تنفيذ الأشغال واستعمال البناية لعدم إمكانية الحصول على شهادة المطابقة بعد الانتهاء من الأشغال.

(المطلب الأول)، على اعتبار أن المشرع الجزائري لم يعمد إلى وضع تصنيف معين لمخالفات التهيئة والتعمير، بل حددها بشكل عام ودون منهجية معينة، على عكس بعض التشريعات المقارنة كالتشريع المصري الذي إرتقى بمخالفات البناء إلى درجة الجرح، وفي أحيان أخرى إلى درجة الجنايات، ليصل بذلك إلى حصر جرائم التعمير في 18 جريمة⁽¹⁾.

المطلب الأول: التكيف القانوني لجرائم البناء والتعمير

إن التنمية الحضرية بكل أبعادها الثقافية والاجتماعية والاقتصادية، تتطلب المحافظة على المجال الحضري والريفي بحمايته من الآثار السلبية التي قد تتجم عن مخالفات ضوابط التعمير، لأن البيئة بشقيها الطبيعي والمشيّد هو الملاذ الوحيد للعيش الكريم والحق في السكن الصحي، لذا أقرت تشريعات مختلف الدول سواء المتقدمة أو السائرة في طريق النمو عقوبات يختلف نوعها ومداها حسب جسامة المخالفة أو النتائج التي تتمخض عن التقصير في المسؤولية.

في هذا الإطار، نجد بعض التشريعات قد تشدد في معاقبة المخالفين إلى درجة إقرار عقوبة الحبس، فضلا عن فرض غرامات مالية كبيرة تبعا لجسامة المخالفة، في حين يكتفي بعضها بفرض غرامات مالية بسيطة، على هذا الأساس، سنبحث عن مدى تجريم المشرع لمخالفات التعمير بالنسبة للجزائر، وللحديث عن ذلك يجدر بنا التذكير أن المشرع الجزائري في القانون الجنائي العام رقم 15/04⁽²⁾ إعتد التقسيم الثلاثي للجرائم على أساس العقوبة المخصصة لها، تبعا لذلك نجد الجنايات، الجرح والمخالفات، بذلك

(1) عدد المشرع المصري جرائم البناء والتعمير إلى 18 جريمة ومن أهمها: جريمة البناء بدون ترخيص، جريمة عدم تجديد الترخيص، جريمة البناء خارج التنظيم وجريمة الغش في استخدام مواد البناء أنظر في هذا إلى: محمد المنجي، جرائم المباني، المرجع السابق، ص 253-254.

(2) القانون رقم 15/04، المؤرخ في 10/11/2004، يتضمن قانون العقوبات ج.ر عدد 71 لسنة 2004.

يحق لنا أيضا أن نتساءل عن إمكانية تطبيق التقسيم الثلاثي هذا على مخالفات البناء التعمير حسب مدى عقوباتها، ومن ثم إضفاء طابع القانون الجنائي للتعمير، أي رد الواقعة الجنائية في مجال البناء إلى أصل نص القانون واجب التطبيق عليها (تكييف الواقعة الجنائية)، ويكون ذلك في نطاق التقسيم الثلاثي للجرائم إلى جنایات وجنح ومخالفات، يردها إلى نوع دون غيره من بين هذه الأنواع الثلاثة، بما يترتب عن ذلك من آثار هامة في القانون الجنائي فضلا عن الإجراءات الجزائية، حيث تظهر آثار التكييف بوجه خاص، فتكييف الواقعة بأنها جنائية وليست جنحة، أو جنحة وليست مخالفة، يعد فصلا في مسألة قانونية، وبعد الخطأ فيه بالتالي خطأ في تطبيق القانون أو في تأويله بحسب الأحوال.

إن البحث في هذه المسألة، يقودنا إلى مراجعة النصوص القانونية المختلفة التي تنص على العقوبات في كل من قانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والقانون رقم 15/08 وكذا المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06/04، حيث نلاحظ أن غالبية الأحكام القانونية تنص على الغرامات دون العقوبات السالبة، وهو ما يضيف عليها طابع المخالفات، غير أنه إذا تأملنا مقدار الغرامات المنصوص عليها في هذه القوانين، وذلك بالرجوع إلى نص المادة 05 من قانون العقوبات الجزائري، التي تنص على أن العقوبات الأصلية في مادة الجرح هي:

- ✓ الحبس مدة تتجاوز شهرين إلى خمس سنوات ماعدا الحالات التي يقرر فيها القانون حدودا أخرى.
- ✓ الغرامة التي تتجاوز 2000 دج.
- ✓ وبالنسبة للعقوبات الأصلية في مادة المخالفات، تضيف المادة 05 من ذات القانون وهي:
- ✓ الحبس من يوم واحد على الأقل إلى شهرين على الأكثر.

✓ الغرامة من 20 إلى 2000 دج.

وبما أن أغلبية العقوبات المقررة لمخالفات التعمير، التي يمكن الحكم بها عند مخالفة أحكامه، تفوق 2000 دج، معنى ذلك أن هاته العقوبات تكون في نظر القانون الجنائي ذات طبيعة جنحية، أما العقوبات الحبسية التي تدخل في زمرة العقوبات الجنحية الأصلية، فإن المشرع نص من خلال القانون رقم 15/08 على حالة إنشاء تجزئة عقارية دون رخصة بنص المادة 74 منه، وحدد لها عقوبة الحبس من 06 أشهر إلى سنتين، كما نص بموجب المادة 77 من ذات القانون على حالة بيع عقار في تجزئة غير مرخصة أو لم يتم بها الإستلام المؤقت لأشغال الإنتفاع، وحدد لها عقوبة الحبس من 06 أشهر إلى سنة، وفي المادة 78 نص على جريمة عدم إتمام البناية في الأجل المحدد برخصة البناء، وحدد لها في حالة العود عقوبة الحبس من 06 أشهر إلى سنة، وبخصوص العقوبات ذات طبيعة جنائية في جرائم التعمير، فإنه لم يتم الإشارة إلى أية واحدة منها، وهو بذلك على عكس بعض التشريعات المقارنة، كالتشريع المصري الذي شدد في جرائم التعمير، كجنائية البناء بدون ترخيص المجرمة بالقانون رقم 30 لسنة 1983، وجنائية البناء على الأرض الزراعية بموجب القانون رقم 116 لسنة 1983⁽¹⁾.

بناء على ما سبق ذكره، يمكن القول أن جرائم التعمير، يغلب عليها طابع عقوبة الجرح والمخالفات، طبقا لأحكام القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04 ولأحكام القانون رقم 06/04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 07/94، ذلك لأن العقوبات الحبسية التي تدخل في زمرة العقوبات الجنحية الأصلية التي نص عليها القانون رقم 15/08 سوف لن يكون لها وجود طالما أن مدة سريان هذا الأخير محددة (المادة 113 من قانون المالية لسنة 2018)، وهو ما يطرح التساؤل بشدة حول مدى إمكانية القضاء أو الحد من مخالفات التعمير، التي لاشك أنها تتماشى وحركية

(1) حامد عبد الحليم الشريف، جنايات المباني، ط1، المرجع السابق، ص08.

التعمير المتسارعة، وعليه قد نعتمد مصطلح "جرائم التعمير" إلى جانب مصطلح "مخالفات التعمير" خلال دراستنا لمختلف صور المخالفات في هذا المجال.

المطلب الثاني: تجريم أفعال البناء

إن الهدف الأساسي من ممارسة الرقابة على عمليات البناء في مختلف مراحلها القبلية أو الموازية أو البعدية، هو حرص السلطات العمومية المختصة على أن تتم عمليات التوسع العمراني بطريقة منظمة ومتناسقة، وبذلك فإن رخصة البناء هي أداة لضبط حركة العمران والتحكم في جودة المعمار وجماليته وحماية الأمن وسلامة المواطنين وبواسطتها يتم القضاء على السكن العشوائي أو غير القانوني، الذي مفاده قيام شريحة من المجتمع بحل مشاكلها الإسكانية بمفردها والبناء بدون رخصة أو مخالفة مقتضيات الرخصة مما ينتج عنه بيئة عمرانية غير سليمة تعاني العديد من المشاكل التخطيطية والمعمارية، فضلا عن المشاكل البيئية والإقتصادية والإجتماعية والأمنية، إذ لم يعد بالإمكان تجاهلها⁽¹⁾.

تعتبر جرائم البناء الأكثر إنتشارا، مما يعني أكثرها عرضا على القضاء، وهي تخص جميع الحالات التي يتولى فيها الشخص المخالف القيام بعملية البناء أو الشروع فيه بدون الحصول على رخصة مسبقة (الفرع الأول)، أو قيامه بمخالفات مقتضيات وبنود الترخيص الممنوح له، كأهم صور الإخلال بأحكام التشريع والتنظيم العمراني (الفرع الثاني)، ذلك ما يعني أن لجريمة البناء بدون ترخيص طبيعة قانونية خاصة (الفرع الثالث).

⁽¹⁾ كوثر خولة كريم، "التجاوزات على ضوابط وقوانين البناء وأثرها على البيئة الحضرية في مدينة بغداد"، المجلة العراقية للهندسة المعمارية، قسم هندسة البناء والإنشاءات الجامعية التكنولوجية، بغداد (العراق)، المجلد 31، العدد 03، 2015، ص 71.

الفرع الأول: جريمة البناء بدون ترخيص

يعتبر الترخيص بالبناء ضروريا لأسباب تتعلق بالتخطيط العمراني ولاعتبارات المحافظة على مصالح بيئية واجتماعية جد جوهرية، على نحو لا يمس بالصحة العامة، والأمن العام ولا يمس بمظاهر الجمال داخل البيئة الحضرية، وخطورة الآثار الناتجة عن غياب هذا الترخيص بالبناء، تدخل المشرع بتجريم كل أفعال البناء المقامة في غياب رخصة البناء، بالرغم من أن مضمون أفعال البناء الخاضعة لرخصة البناء المجرمة طبقا لنص المادة 52 من قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم يختلف عن مضمونه، طبقا لأحكام المادة 79 من القانون رقم 15/08 المحددة لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، لأن كلا النصين يشتركان في اشتراط عنصر عدم وجود رخصة البناء لقيام الركن المادي للجريمة، وفي إطار تحديد الطبيعة القانونية لجريمة البناء بدون ترخيص، ينبغي دراسة أركانها الثلاثة، الركن الشرعي (أولا) ثم الركن المادي (ثانيا) وأخيرا الركن المعنوي (ثالثا).

أولا: الركن الشرعي لجريمة البناء بدون ترخيص:

لقد جرم المشرع الجزائري فعل تشييد بناية دون رخصة صراحة، وذلك بنصه في المادة 76 من القانون رقم 29/90 عند قوله: «يمنع الشروع في أشغال البناء دون رخصة...»، كما أنه نص في المادة 79 من القانون رقم 15/08 على أنه: «يعاقب بغرامة من خمسين ألف دينار (50000دج) إلى مائة ألف دينار (100000دج)، كل من يشيد أو يحاول تشييد بناية دون رخصة البناء...».

يتبين من النصين السابقين، أن المشرع الجزائري، جرم فعل البناء والشروع فيه بدون الحصول على رخصة البناء، وهذا تطبيقاً لنص المادة 31 من قانون العقوبات⁽¹⁾، إلى جانب ذلك فقد جرم المشرع أيضاً تطبيقاً لأحكام المرسوم التشريعي رقم 07/94، تشييد بناء أو تغييره دون الحصول على رخصة بذلك من الجهة المختصة، هذا وقد عرفت هذه الجريمة على أنها، إنشاء مباني جديدة أو إقامة أعمال مثل التعلية والتوسيع أو التعديل أو التدعيم أو إجراء أي تعديلات للواجهة قبل الحصول على رخصة بذلك من الجهة الإدارية المختصة وفقاً لما تمليه قوانين التهيئة والتعمير⁽²⁾، فالمشرع كيف هذه الجريمة على أنها مخالفة لنص المادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 وحدد لها أقصى عقوبة مقدرة بـ: 2000 دج ليقرر بعد ذلك إلغاء هذه المادة بموجب المادة الثانية من القانون رقم 06/04 المتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 07/94⁽³⁾.

بذلك ألغى تجريم مخالفة إقامة البناء أو تغييره (إلى جانب جريمة عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار وكذا جريمة تشييد بناية لا تطابق مواصفات رخصة البناء)، ويترك بذلك الأمر يشوبه كثيراً من الغموض ويزداد الأمر غموضاً، عندما أيضاً حدد المشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 55/06 الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة⁽⁴⁾ في المادة 16 منه ثلاثة أنواع من المحاضر، منها محاضر متعلقة بتشديد بناية دون رخصة إلى جانب محاضر متعلقة بتشديد بناية لا

(1) تنص المادة 31 من القانون رقم 15/04 المتضمن قانون العقوبات على أن: «المحاولة في الجنحة لا يعاقب عليها إلا بناء على نص صريح في القانون، والمحاولة في المخالفة لا يعاقب عليها إطلاقاً».

(2) مجاجي منصور، النظام القانوني للتراخيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، المرجع السابق، ص 114.

(3) تلغى أحكام المواد 50، 51، 52، 53 و 54 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 ويعاد حسب المادة 03 من القانون رقم 06/04، ترقيم المواد 55، 56، 57، 58، 59 و 60 من ذات المرسوم بالمواد 50، 51، 52، 53، 54 و 55.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 55/06، المؤرخ في 2006/01/30، يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج.ر. عدد 06 لسنة 2006.

تطابق مواصفات البناء ومحضر معاينة أشغال شرع فيها دون رخصة هدم ولكن دون تحديده للعقوبة المقررة لها.

غير أننا وبالإطلاع على أحكام القانون رقم 11/04 المتعلق بتنظيم نشاط الترقية العقارية، ومن خلال المادة 69 منه التي تنص على أنه: «كل مشروع في أشغال ترميم عقاري⁽¹⁾ أو إعادة تأهيل⁽²⁾ أو تجديد عمراني⁽³⁾ أو إعادة هيكلة⁽⁴⁾ أو تدعيم⁽⁵⁾ يخالف أحكام المادة 06⁽⁶⁾ من هذا القانون يعرض الفاعل بغرامة من مأتي ألف دينار (200000 دج) إلى مليوني دينار (2000000 دج)»، نجد أن المشرع وسع من دائرة تجريم أفعال البناء، آخذاً بذلك بالمفهوم الموسع لفعل البناء، على النحو الذي تطرقنا إليه.

ثانياً: الركن المادي لجريمة البناء بدون ترخيص:

يتكون الركن المادي لجريمة البناء بدون ترخيص من عنصرين:

(1) يقصد بالترميم العقاري، كل عملية تسمح بتأهيل بنايات أو مجموعة بنايات ذات طابع معماري أو تاريخي، دون المساس بالأحكام المتضمنة في القانون رقم 98/04 السابق الإشارة إليه، أنظر: المادة 03 فقرة 04 من القانون رقم 11/04 المتعلق بتنظيم نشاط الترقية العقارية.

(2) يقصد بإعادة التأهيل، كل عملية تتمثل في التدخل في بناية أو مجموعة بنايات من أجل إعادتها إلى حالتها الأولى وتحسين شروط الرفاهية وإستعمال تجهيزات الاستغلال، أنظر: المادة 03 فقرة 06 من القانون رقم 11/04.

(3) يقصد بالتجديد العمراني، كل عملية مادية تمثل دور تغيير الطابع الأساسي للحي تغييراً جذرياً في النسيج العمراني الموجود مع إمكانية هدم البنايات القديمة وعند الاقتضاء إعادة بناء بنايات جديدة في نفس الموقع، أنظر المادة 03 فقرة 05 من القانون رقم 11/04.

(4) إعادة الهيكلة يمكن أن تكون شاملة أو جزئية، وتخص شبكات التهئة وكذا البنايات أو مجموعة البنايات، ويمكن أن تؤدي هذه العملية إلى الهدم الجزئي لتجزئات أو تغيير خصائص الحي من خلال تحويل النشاطات بكل أنواعها وإعادة تخصيص البنايات من أجل إستعمال آخر، أنظر: المادة 03 فقرة 07 من القانون رقم 11/04.

(5) يقصد بالتدعيم، كل عملية تتمثل في إعادة الاستقرار لبناية ما من أجل تكييفها مع المتطلبات التنظيمية الجديدة. أنظر: المادة 03، فقرة 08 من القانون رقم 11/04.

(6) تنص المادة 06 من القانون رقم 11/04 على أنه: «تخضع كل عملية ترميم عقاري أو إعادة تأهيل أو تجديد عمراني أو إعادة هيكلة أو تدعيم إلى ترخيص إداري مسبق يمنع الشروع في أي من الأشغال المذكورة أعلاه، دون الحصول على الترخيص الإداري المذكور أعلاه».

الأول، هو البناء أو الشروع فيه والثاني، هو عدم وجود ترخيص بذلك وتحقيق هذا الشرط الأخير إنما يتحقق في حالتين، تتمثل الأولى في عدم وجود الرخصة بصفة نهائية، والثانية تتعلق بوجود الرخصة لكن لسبب ما تعتبر هذه الرخصة غير صالحة قانونا، هذا وتكون العبرة بغياب رخصة البناء وقت القيام بأفعال البناء المجرمة على إعتبار أن المشرع فرض الرخصة السابقة للبناء وليس اللاحقة له⁽¹⁾، ويمكن أن نحدد أهم صور التجاوزات المرتبطة بتكوين الركن المادي لهذه الجريمة في النقاط الآتية:

I. فعل البناء أو الشروع فيه: تشترط المادة 52 من القانون رقم 29/90 رخصة

البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان إستعمالها (سكني، تجاري، سياحي، صناعي، حرفي، إداري،... إلخ)، وللقيام بأعمال تمديد البنايات الموجودة وأعمال تغيير البناء الذي تمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج.

ذكرت المادة 52 من القانون 29/90 المشار إليها أعلاه، الأشغال المتعلقة بالمباني التي يشترط فيها رخصة البناء وجعلت لها ثلاث صور تتمثل الأولى، في تمديد البنايات، والثانية في تغيير البناء، أما الثالثة فتتمثل في إنجاز جدار صلب وبالتالي قيام الجاني بتنفيذ الأشغال أو حتى الشروع فيها بدون الحصول على الرخصة لذلك، يعد مرتكب لجريمة معاقب عليها طبقا لنص المادة 77 من القانون 29/90.

إن لا قانون التهيئة والتعمير السالف الذكر ولا القوانين السابقة له تعرضت إلى تحديد المقصود بكلمة "بناء"، باستثناء القانون رقم 15/08 في المادة الثانية فيه⁽²⁾، ذلك ما ترتب عنه صعوبة معرفة الكثير من الأشغال المتعلقة بالبناء التي لم يشترط بشأنها الحصول على رخصة البناء، فإضافة إلى ما تم التطرق إليه في الفقرات السابقة،

⁽¹⁾ pierre Soler couteaux, **droit de l'urbanisme**, 03 éme édition, Dalloz, paris, 2000, p610.

⁽²⁾ التعرف الوحيد للبناء الذي نص عليه المشرع الجزائري، قد ورد بالمادة الثانية من القانون رقم 15/08 بقولها: «كل بناية أو منشأة بوجه إستعمالها للسكن أو التجهيز أو النشاط التجاري أو الإنتاج الصناعي التقليدي أو الإنتاج الفلاحي أو الخدمات، تدخل البنايات والمنشآت والتجهيزات العمومية في إطار تعريف هذه المادة».

بخصوص المقصود بالبناء وكثير من المصطلحات المتعلقة والمتصلة بالبناء والتعمير، نجد أن في ذكرنا للتعريف القضائي المصري للمبنى، أكثر من ضرورة، حيث عرفه بأنه: «كل عقار مبني يكون محلا للإنتفاع والاستغلال أي كان نوعه»⁽¹⁾.

يتبين من هذا التعريف ضرورة توافر ثلاثة عناصر، باجتماعها يتوافر للشيء وصف البناء، الأول أن يكون البناء ناشئا عن عمل إنساني، وثانيا يتعين أن يكون متصلا بالأرض وما لطريقة هذا الاتصال من أهمية في إضفاء على الشيء صفة البناء الذي يلزم له الحصول على الرخصة مسبقا، أما العنصر الثالث فيتمثل في إستقرار الشيء في وجوده، أي أن الشيء لا يكتسب وصف البناء إذا لم يتوافر له قدر من الاستقرار والاستمرارية في الاتصال بالأرض، ويعد ذلك قرينا لمفهوم العقار نفسه، حيث أنه بالضرورة ثابت لا يمكن نقله دون تلف⁽²⁾.

تطبيقا لذلك فقد قضي في الكثير من الدول خاصة في فرنسا ولبنان، بوقوع الجريمة عند بناء مدفن خاص في غير المقابر العامة بدون ترخيص ولو لم يتم الدفن فيه بالفعل، ذلك لأن لأبنية المدافن صفة البناء التي يجب أن تراعى فيه الأنظمة الخاصة مسألة تنظيم وتجميل المدينة وأن لا يأتي متعارضة معها أو مخالفا للتخطيط الموضوع بشأنها⁽³⁾، في هذا الإطار بالنسبة للجزائر ينحصر الأمر فقط بوجود الحصول على ترخيص بالدفن في الأماكن الخاصة، يسلمه وكيل الجمهورية المختص إقليميا وليس الترخيص ببناء المدافن رغم أن نص المادة 52 من القانون رقم 29/90 السالف ذكرها قد شمل أنواع الأبنية على اختلافها وبلا إستثناء، فتكون عندئذ بناء المدافن مشمولة بأحكامه

(1) القضاء المصري بهذا التعريف لا يعتبر "مبني" العقار بالتخصيص كالمساعد غير هذا فهو مبني ولا أهمية لموقعه سواء كان مشيدا فوق سطح الأرض كالعمارات والمنازل أو كان مشيدا في باطن الأرض كالأنفاق أو كان مشيدا في مياه البحر أو الأنهار كالدود والجسور، كما أن التعريف يشمل البنايات بأنواعها. عمارات كانت أو منازل سكنية فردية أو مقرات إدارية أو اجتماعية كالمستشفيات وغيرها أنظر إلى: محمد أحمد فتح الباب، النظام القانوني لأحكام

البناء في مصر، ط2، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص154

(2) المادة 683 من القانون رقم 05/07 المتضمن تعديل القانون المدني.

(3) نزيه نعيم شلاله، دعاوي رخص البناء، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص91-92.

باعتبار أنها نوع من أنواع الأبنية المختلفة الخاضعة للرخصة المسبقة، وأنها تؤثر في جمالية المدن بحكم موقعها وبعدها عن المجموعات السكنية وبعدها عن بعضها وعمقها وتسويرها.

على خلاف ذلك قضي بأنه لا يلزم الحصول على رخصة بناء مسبقة في قضية أضاف فيها المتهم طبقة عازلة إلى جدران المنزل⁽¹⁾، وعلى ذلك فإن الترخيص ليس لازماً لكل تدخل في بناء قائم ويدخل في سلطة القاضي تقدير توافر البناء أم لا. على ضوء فحص شروط توافره، وهو في ذلك يأخذ سلطة في التقدير وخاصة ميزة الاستمرار في الزمن، وكذلك طبيعة الأعمال وأبعاد البناء، للقول بوجود أو عدم وجود البناء⁽²⁾ بهذا لا يعتبر بناء، مجرد مد الأسلاك وإقامة الحوائط من الخشب أو الحديد على الأرض أو إقامة خيمة أو كشكا خشبياً، ومن ثم لا يلزم إصدار ترخيص بناء لإقامة شيء من ذلك أو فكه أو تعديله⁽³⁾.

II. عدم وجود رخصة البناء: قد يشرع المخالف في البناء في الكثير من الحالات بدون حصوله على رخصة مسبقة، والاعتماد الخاطيء لدى الكافة هو إعتباره التقدم بطلب الحصول على الرخصة كافياً للشروع في أعمال البناء، هذا وتتسع دائرة البناء بدون ترخيص تبعاً لكثرة الحالات القانونية التي تعد فيها رخصة البناء غير موجودة، وهنا نميز بين حالتين:

01/ حالة عدم وجود الرخصة بصفة نهائية: تعد حالات البناء، بدون رخصة بناء من أكثر الحالات إنتشاراً، خاصة في المناطق الريفية أين نلمس قلة إهتمام السلطات المختصة بمسألة التخطيط والتعمير في هذه المناطق، مما يشجع على عدم التقدم بطلب

(1) غنام محمد غنام، "المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء"، مجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد 03، سبتمبر 1995، ص 129 .

(2) غنام محمد غنام، نفس المرجع، ص 129.

(3) عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 589 .

الحصول على هذا الترخيص، كذلك ومن صور هذه الحالة، إقدام المخالف على القيام بأشغال البناء ظنا منه أنه قد مضى على تقديم طلبه أجل الموافقة الضمنية، وإن كان المشرع الجزائري لم يوضح موقفه لا في قانون التهيئة والتعمير ولا في مرسومه التطبيقي بخصوص مسألة الترخيص الضمني، إلا أن القضاء الإداري في قراره الصادر بتاريخ 1990/02/10 عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، أكد ما سار عليه العرف الإداري الذي يفسر دائما سكوت الإدارة على أنه رفض للطلب عندما قضى بأن: «الإدارة لم تتخذ موقفا فيما يتعلق بطلب الطاعن المتعلق برخصة البناء رغم فوات المدة القانونية، ومتى كان كذلك إستوجب إبطال القرار الإداري الضمني»، ويلحق بهذا الاحتمال حالة الشخص الذي حصل على موافقة شفوية من طرف الجهات المختصة، فشرع في القيام بالأشغال، فأحيل على المحكمة بتهمة البناء بدون رخصة وقضت عليه المحكمة بالغرامة رغم استدلاله بشهادة الشهود لإثبات حصول واقعة الترخيص الشفوي⁽¹⁾.

هذا وتعتبر رخصة البناء غائبة رغم القرار القضائي القاضي بإلغاء قرار رفض الحصول على رخصة البناء وتصور المخالف خطأ، أن إلغاء قرار رفض الترخيص يعني السماح له بالبناء مباشرة، مما يوقعه في حالة المرتكب لجريمة البناء بدون ترخيص. خلاصة القول، أنه لا عبرة في إطار هذه الصور المشار إليها أعلاه، بما يثيره المخالف الطاعن من دفعات غير مجدية تبرر إقدامه على عمل من الأعمال المتطلبية الحصول على رخصة إدارية.

02/ حالة التجاوزات المرتبطة بعدم صلاحية الرخصة المسلمة: تتعدد صور تجاوزات الأفراد بقوانين وضوابط التعمير، تبعا لتعدد حالات عدم صلاحية الرخصة المسلمة من قبل الجهات المختصة، لتكون كعناصر مادية لجريمة البناء بدون رخصة، ويمكن أن نحدد صور هذه التجاوزات كما يأتي:

(1) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 305.

أ. حالة تجريد الرخصة من طرف السلطة المختصة: كثيرا ما يرتكب صاحب الرخصة أفعالا غير مطابقة لرخصة البناء أو مخالفة لمواصفاتها، كالحفر غير العميق لبناء عدد كبير من الطوابق (البناء العالي يستلزم الحفر العميق)، في هذه الحالة تقوم الجهة المختصة بتسليم رخصة البناء، بوقف تنفيذ آثارها مؤقتا، وهو ما إصطلح عليه بتجميد الرخصة، لكن ليس قبل أن تتم معاينة هذه الأشغال بموجب محضر يحضره الأعوان المؤهلون لذلك قانونا، وبعد هذا الإجراء يعد كل فعل متعلق بأشغال البناء أو الشروع فيها، جريمة يعاقب عليها القانون.

في هذا الإطار، تجب الإشارة إلى أنه قد وجهت وزارة السكن والعمران والمدينة، تعليمة مؤرخة في 2017/09/16 بخصوص تعليق رخص البناء والهدم للمشاريع التي تشكل خطرا، وقد ورد في هذه التعليمة أنه على رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي تم إبلاغه من طرف مفتش التعمير أو العون المؤهل بمعاينة إنجاز أشغال البناء التي تشكل خطرا محتملا، توجيه إعدار لصاحب المشروع في هذا الشأن، ويقوم باستشارة المصالح التقنية وتلك التابعة لمصالح الدولة المكلفة بالتعمير ومصالح الهيئة الوطنية لمراقبة البناء في ظرف 24 ساعة الموالية، وفي حالة ما تبين من تقرير هذه المصالح إستعجالا أو خطرا محدقا ووشيكاً، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار إعطاء التعليمات اللازمة لاتخاذ التدابير قصد تأمين الموقع والتي تتطلبها هذه الظروف، ويبلغ هذا القرار إلى صاحب مشروع البناء بإجبارية القيام بهذه الأشغال في أجل محدد، مع توجيه نسخة منه إلى المدير المكلف بالتعمير بالولاية، وفي حالة ما لم ينفذ صاحب المشروع التعليمات الموجهة له ولم يتخذ التدابير المطلوبة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ وبصفة تحفظية قرار تعليق رخصة البناء أو الهدم، ويباشر على حساب صاحب المشروع الإجراءات والأشغال التي يراها ملائمة فيما يخص حماية وتأمين الموقع، وذكرت التعليمة

أخيراً أنه يتم إنجاز الأشغال التي يأمر بها رئيس المجلس الشعبي البلدي على نفقة البلدية ويتم تحصيلها في مجال الضرائب المباشرة⁽¹⁾.

ب. حالة سحب الرخصة من طرف السلطة المختصة: كثيراً ما تطرح هذه الحالة في مجال الرخص وخاصته في مجال رخص البناء وبشكل أوسع في الرخصة الضمنية منها، حيث تقوم عناصر الجريمة، باستمرار الاستفادة بالبناء رغم صدور قرار سحب الترخيص منه.

إن قواعد سحب رخص التعمير ليست متضمنة في نصوص التعمير، لا في قانون رقم 29/90 المعدل والمتمم ولا في المرسوم التنفيذي رقم 19/15، غير أنها جزء من القانون العام - القانون الإداري- وبالتالي فإن السلطة المختصة بسحب رخصة البناء وهي نفسها التي قامت بتسليمها تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال، لا يمكنها إزالة هذه الوضعية القانونية -سحب الرخصة- إلا إذا توفرت الشروط القانونية لذلك وعلى رأسها، شرط عدم المشروعية وعلى أن يتم هذا السحب قبل فوات الآجال المسموح به للطعن في أي قرار إداري⁽²⁾، كما أنه إذا كان الأصل في النظرية العامة للقرارات الإدارية، أن يكون السحب بأثر رجعي بالنسبة لحقوق الغير المنشئة، فإنه في حالة رخصة البناء لا يسري هذا الأثر إلا بالنسبة للمستقبل، وبشبه الأمر هنا بحالة لإلغاء الذي تسري آثاره على

(1) التعليم الوزارية للسكن والعمران والمدينة رقم 004 المؤرخة في 2017/09/07 المتعلقة بتجديد ... الخاصة

لإعداد ملف رخصة البناء ورخصة الهدم وتعليق رخص هذه المشاريع التي تشكل خطراً على محيطها المباشر.
(2) على الإدارة أن تعمل على سحب قراراتها المنعدمة ولو خارج أجل الطعن فيها باعتبارها من الأعمال المادية وليست من القرارات الإدارية بالمعنى الفني الدقيق بالكلمة، أما القرارات الإدارية غير المشروعة التي لا تصل إلي حد الانعدام، فإن سحبها يتقيد بميعاد الطعن فيها بالإلغاء مبدئياً. ما لم يتعلق الأمر بحالات تقتضي المصلحة العامة، استثناء على هذا المبدأ كحالة سحب التسويات الخاطئة للمرتبات أو حالة إسترداد المرتبات المدفوعة خطأً أو حالة سحب القرار الصادر نتيجة غش أو تدليس ممن صدر القرار لمصلحته، في هذا أنظر: محمد محجوبي، المرجع السابق، ص 107.

المستقبل فقط، أما إذا ثبت سوء بنية الطالب بأن يكون مثلاً، قدم تصريحات كاذبة على أساسها سلمت له الرخصة، فإن سحب هذه الأخيرة يسري ويأثر رجعي⁽¹⁾.

ج. حالة إبطال الرخصة غير القانونية: إذا أقدم صاحب المشروع على البناء بعد إلغاء الرخصة والذي يعني إنهاء آثار هذه الأخيرة بالنسبة للمستقبل فقط، وإذا تم خلال الآجال المقررة قانوناً تقوم عناصر الجريمة في مثل هذه الحالة وبالتالي في حالة طعن المستفيد أمام القضاء، على هذا الأخير أن يتأكد من حصول واقعتي الإلغاء والبناء الموالي للإلغاء⁽²⁾.

في هذا الإطار تغطي القواعد العامة في القانون الإداري، أنه بانصرام آجال الطعن بالإلغاء يصبح القرار الإداري المتضمن رخصة البناء محصناً حتى ولو كان مخالفاً للقانون، ومن ثم فالبناء المؤسس عليه هو بناء مطابق للضوابط القانونية، غير أن هذا لا يعني عدم أحقية الإدارة في إلغاء الرخصة بصفة كلية، بل لها الحق في ذلك إذا اتضح أن صاحب هذه الرخصة لم يحترم القواعد القانونية الأخرى، غير تلك الواردة في النصوص التشريعية والتنظيمية لمجال التهيئة والتعمير، لمالها من صلة وثيقة بهذا الأخير، كعدم إحترامه الارتفاقات المتعلقة بالآثار التاريخية أو الارتفاقات العسكرية أو الارتفاقات الملاحة الجوية... وغيرها⁽³⁾.

كما يمكن للإدارة اللجوء إلي القضاء في حالة تحريك الدعوى العمومية، على أساس جريمة البناء بدون ترخيص بوجود رخصة بناء غير شرعية سلمت على أساس تصريحات كاذبة من المتهم، بناء على ذلك تطرح على القاضي الجزائي مسألة أولية، تتمثل في الفصل في مدى شرعية قرار منح رخصة البناء، فيتم وقف الفصل في الدعوى الجنائية

(1) pierre soler- couteaux, op, cit, p609.

(2) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص306.

(3) محمد قصري، المرجع السابق، ص 32-34.

إلي حين الفصل في دعوى إلغاء⁽¹⁾، هذا ويترتب على القرار القضائي النهائي، المستوفي لجميع طرق الطعن فيه والقاضي بإبطال رخصة البناء، إعادة المستفيد منها إلى وضعيته السابقة كأنه لم يتحصل على الرخصة أصلا، وعليه فأى فعل متعلق بأشغال البناء يكيف بأنه جريمة بدون رخصة.

د. حالة انتهاء مدة صلاحية رخصة البناء: تنص المادة 57 فقرة أولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أنه: «تعد رخصة البناء ملغاة إذا لم يستكمل البناء في الأجل المحدد في القرار المتضمن رخصة البناء، ويتم تحديد الأجل بعد تقييم السلطة المختصة إقتراح صاحب الدراسات الاستشارية حسب المشروع».

يفهم من نص الفقرة هذه، أنه تنتهي صلاحية رخصة البناء بانتهاء أجل السنتان (02) ابتداء من تاريخ تبليغها للمستفيد. وهو مدة الرخصة لأغلب مشاريع البناء السكنية، لذا فأى فعل متعلق بالبناء بعد هذا الأجل يعني قيام جريمة البناء بدون رخصة، وهذا ما يستشف من نص الفقرة الثانية من نفس المادة، عند قولها: «...يصبح تقديم طلب جديد لرخصة البناء إجباريا لكل مشروع أو إستئناف للأشغال بعد أجل الصلاحية المحددة ويتوج هذا الطلب بالحصول على رخصة البناء، تعد دون إجراء دراسة جديدة شرط أن لا تتطور إجراءات التهيئة والتعمير وتوجيهاتها باتجاه مخالف لهذا التجديد وأن تكون الأشغال المنجزة مطابقة لرخصة البناء الأولى تم تسليمها»، على هذا الأساس يتضح جليا، بأنه بانتهاء الأجل المحدد في الفقرتين المذكورتين تصبح الرخصة الممنوحة للبناء غير موجودة، وتبعا لذلك فإن أي بناء بعد هذا الأجل يعتبر بناء غير قانوني أي قيام

(1) Henri jacquot et François priet, op, cit, p727.

أنظر أيضا: قزاتي ياسمين، المرجع السابق، ص60.

جريمة البناء بدون رخصة وهذا ما يتأكد كذلك من خلال الفقرة الأخيرة⁽¹⁾ من نص المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

ثالثا: الركن المعنوي لجريمة البناء بدون ترخيص:

إذا كان الركن المادي لجريمة البناء بدون ترخيص يعبر عن جسد الجريمة ووجودها، فإن الركن المعنوي يعبر عن الناحية المعنوية للجريمة، وبها تنسب إلى فاعل معين ليتحمل مسؤولية تلك الجريمة أولا تنسب إليه، على إعتبار أن هناك فرق شاسع بين من ارتكب الجريمة عن علم وقصد وإرادة وبين من فعل ذلك خطأ، ومن ثم ليس من العدل تحميلهما المسؤولية معا أو إعفائهما منها.

إن لأصل في الجرائم هو القصد الجنائي أو العمد، أما الاستثناء فهو الخطأ وأغلب الجرائم التي تحدث هي من قبيل العمد، وأساس التفريق بينهما يتحدد بموقف الإرادة من الفعل المادي، ففي العمد تتجه إرادة الجاني إلى إحداث نتيجة معينة يجرمها القانون، أما في حالة الخطأ فإن الإرادة لا تتجه إلى تحقيق نتيجة مجرمة وإن اتجهت إلى الفعل⁽²⁾.

على هذا الأساس عرف بعض الفقهاء الركن المعنوي للجريمة بوجه عام بأنه: «ذلك النشاط الذي يصدر عن الجاني ويتخذ بمظهر خارجي، ويتدخل من أجله القانون بتقرير العقاب لأنه قد صدر عن إرادة آثمة أو حدث نتيجة خطأ يسند لمرتكبه»⁽³⁾، وقد عرفه

(1) تنص الفقرة الأخيرة من نص المادة 57 على أنه: «في حالة تسليم رخصة البناء قصد تشييد بناية أو مجموعة من البنايات في مرحلة أو عدة مراحل وتعد رخصة البناء ملغاة في حالة عدم إتمام المرحلة في الأجل المحدد في القرار المتضمن رخصة البناء».

(2) منصور رحمانى، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2006، ص107.

(3) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، 363.

جانب آخر من الفقه بأنه: «اتجاه إرادة الجانب نحو ارتكاب الجريمة مع العلم بتوافر أركانها القانونية»⁽¹⁾.

وبإسقاط هذا التعريف في مجال التهيئة والتعمير، نجد أن المشرع الجزائري لم يحدد الشكل الذي يتخذه الركن المعنوي على الرغم من أن أغلب الجرائم التي نص عليها قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم ومختلف أحكام التشريع والتنظيم المتعلقة به والمتمثلة في القانون رقم 15/08 وكذا المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم بالقانون رقم 06/04 والمرسوم التنفيذي 55/06، هي من الجنح وتتراوح عقوبتها ما بين 3000 دج و3000000 دج وقد تكون الحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر في حالة العود⁽²⁾، كما نصت هذه القوانين على جنح مشددة، في حالة ارتكاب المخالفات في المواقع الخاصة والمتعلقة بالمناطق المحمية والأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة، المحددة في المواد من 43 إلى 49 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

بالنظر إلى عدم وضوح النصوص التعميرية المجرمة والمعاقبة للبناء بدون رخصة، اختلف الفقه حول شكل الركن المعنوي، هل هو القصد الجنائي؟ أم هو الخطأ غير العمدى؟ ذلك ما سنحاول التطرق إليه من خلال:

I. الاتجاه الأول: يري فريق من الفقهاء أن الأصل في الجرائم أنها عمدية، وإذا لم يحدد المشرع شكل الركن المعنوي فإن هذا الصمت يفسر برد الأمر إلى الأصل العام وهو ضرورة أن تكون الجريمة عمدية فلا تقوم عندئذ الجريمة إذا لم يسند إلى المتهم سوى الخطأ غير العمدى⁽³⁾.

(1) منصور رحمانى، المرجع السابق، ص 108.

(2) المادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

(3) غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء، المرجع السابق، ص 121.

II. الإتجاه الثاني: يأخذ هذا الاتجاه بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة التي تميز بعض الطوائف من الجرائم، وهي جناح المخالفات، وبالتالي فإن هذا الاتجاه لا يعارض الأساس الذي يستند إليه الاتجاه الأول، غير أنه يرى ضرورة إقامة التمييز بين جناح المخالفات عن غيرها من الجرائم، ويقصد بجناح المخالفات، مخالفة الأنظمة أي عدم مراعاة الأنظمة، ويقصد بالأنظمة كل القوانين بمعناها الضيق والولوج والقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية مثل القرارات المتضمنة رخص التعمير، بل حتى القواعد المهنية المتعلقة بتنظيم العمل داخل المؤسسات فهي عبارة عن نصوص تحمل مضمونا ماديا بحثا⁽¹⁾.

تأسيسا على ذلك فإن جناح المخالفات هي طائفة من الجرائم التي تعد جناحا، لأنها معاقب عليها بعقوبة الجنحة ويتم تقدير ركنها المعنوي مثل المخالفات، لذا يكفي في هذا النوع من الجرائم توافر الخطأ غير العمدى، ذلك ما جعل المشرع في معظم الحالات لا يهتم بتبيان صورة الركن المعنوي الذي تتطلبه المخالفة لذلك أصبح القضاء لا يكثر بضرورة إثبات الركن المعنوي مستقلا عن الركن المادي بحيث يكفي لإصدار الحكم بالإدانة إثبات توافر هذا للأخير وحده⁽²⁾.

III. الاتجاه الثالث: يتجه رأي هذا الفريق إلى التوفيق بين النتائج التي خلص إليها الاتجاه الأول وبين التي إنتهى إليها الاتجاه الثاني، ليصل إلى القول بوقوع الجريمة التي لم يحدد فيها المشرع شكل الرأي المعنوي، سواء توافر القصد الجنائي أو توافر الخطأ غير العمدى، وبالتالي فهو يفسر صمت المشرع عن تحديد شكل الركن المعنوي بأن المشرع يستوى لديه عندما يصدر النشاط عن المتهم أن يكون لدى هذا الأخير القصد الجنائي أو الخطأ غير العمدى، بمعنى أن جريمة البناء بدون رخصة تقوم بمجرد مباشرة أعمال

(1) مصطفى السعداوي، المواجهة الجنائية للجرائم غير العمدية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2016، ص 97.

(2) غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء، المرجع السابق، ص 122.

البناء المادية التي تكون خاضعة لرخصة البناء دون الإلتزام بأحكام القانون التي تفرض الحصول على رخصة بناء مسبقة، بغض النظر عن سبب غياب هذه الرخصة ودخل إرادة الجاني فيه.

يبرر هذا الاتجاه موقفه، بأن القصد الجنائي مفترض فبمجرد توافر لدى المتهم العلم بأن ما يقوم به من أعمال ينطبق عليها وصف البناء، وأن القانون يستلزم القيام بها إستصدار ترخيص من الجهة الإدارية المختصة⁽¹⁾، وبمجرد معاينة الوجود المادي لأشغال البناء بدون رخصة، فإن ذلك كافي للحكم بأن الجاني على علم بأنه خالف الإلتزامات التي تفرضها النصوص التشريعية والتنظيمية للبناء والتعمير، حيث أن الغلط أو الجهل بأحكام قانون التهيئة والتعمير لا ينفي القصد الجنائي، حتى ولو إفترضنا أن النصوص التعميرية غير عقابية، لأنها تصبح عقابية إذا أحال إليها نص التجريم والعقاب، وبالتالي فإنه لا تأثير لجهل المتهم بقوانين التهيئة والتعمير على القصد الجنائي، حتى يعفى من المسؤولية الجنائية⁽²⁾، غير أن للمتهم الحق في أن يدفع في جريمة البناء بدون رخصة بانتقاء علة انطباق وصف البناء على ما قام به من الأعمال، ويجوز له أن يدفع بالتالي بانتقاء عمله باشتراط القانون استصدار ترخيص بتلك الأعمال.

أخيرا نخلص القول، بما أن التقدير المادي للمخالفات يتمشي وطابعها الوقائي وبساطة الضرر الناتج عنها، إذا كانت تشترط ذلك، وكذا بساطة عقوبتها، أما إذا تجاوزت هذا الإطار لتكون صورة للخطأ كأساس الركن المادي في الجرائم غير العمدية فهذا ينطوي على خطورة كبيرة، وهو ما يعني الأخذ بالمفهوم القديم للمخالفات المجنحة

(1) الشريف البقالي، شرطة التعمير القانون والممارسة، المرجع السابق، 363.

(2) ياسمين قزاتي، المرجع السابق، ص 70.

الذي تبناه الفقه الفرنسي وهو إعتبار الفعل مخالفة من حيث التقدير المادي وجنحة من حيث مقدار العقوبة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: جريمة البناء الناتجة عن مخالفة مقتضيات رخصة البناء

لقد إشتراط المشرع الجزائري في المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 للحصول علي رخصة البناء أن يرفق طلبها بمختلف التصاميم والمخططات ضمن ملفين مرفقين. الأول متعلق بالهندسة المعمارية والثاني متعلق بالملف التقني، على أن تعد الوثائق المتعلقة بالتصميم المعماري ودراسات الهندسة المدنية المرفقة بطلب هذه الرخصة، بالاشتراك بين مهندس معماري ومهندس مدني اللذين يمارسان مهنتيهما طبقا للقانون وتؤشر من طرفهما⁽²⁾، لتحمل مسؤوليتهما في هذا الشأن.

فضلا عن هذا، اشترط المشرع أيضا دراسات متعلقة بالتربة ومدى تحملها للمباني الناتجة عن الأعمال المطلوب الترخيص فيها، وكذا معايير العزل الحراري المواطنين عليها في المرسوم التنفيذي رقم 90/2000 غير أن أسباب كثيرة⁽³⁾، دفعت بالكثير من المواطنين إلى البناء مخالفين لضوابطه العامة ولشروط الرخصة الممنوحة لهم، إذ بلغت

(1) مصطفى السعداوي، المرجع السابق، ص 99.

(2) المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) إن من أسباب اللجوء إلى مخالفة مقتضيات رخصة البناء ومن ثم مخالفة أحكام قانون التهيئة والتعمير نذكر:

- عدم وجود رقابة كافية على مواد البناء، خاصة الاسمنت والحديد من حيث سلامة التخزين ومطابقة المواصفات وصلاحياتها.
- عدم توافر الإمكانيات لدي جهاز شرطة العمران وجهاز المراقبة الميدانية لمعاينة المخالفات، بالقدر الكافي الذي يكفل سرعة تنفيذ المخالفات بما يحقق الانضباط والالتزام بالقانون، في هذا أنظر إلي: حامد عبد الحليم الشريف، جنايات المباني، ط1، المرجع السابق، ص 19.
- المضاربة الشديدة علي أسعار الأراضي، مما أدى إلى ارتفاع أسعارها، ذلك ما دفع ببعض الملاك إلي الارتفاع بالمباني (البناء العمودي) عن الحدود المقررة قانونا لتعويض الارتفاع في أسعار الأراضي.
- طول وتعقيد إجراءات الحصول علي رخصة البناء، خاصة قبل استحداث آلية الشباك الوحيدة لدراسة طلبات الحصول علي رخص التعمير.

المخالفات المرتكبة في بعض الحالات إلى قدر كبير من الجسامة، كاستعمال البعض مواد غير مطابقة للمواصفات وعدم إتباع الأصول الفنية للبناء، وكنتيجة لذلك ظهرت في الآونة الأخيرة بالجزائر حوادث إنهيار المباني، مما أدى إلى خسائر في الأرواح البشرية والممتلكات.

لأجل ذلك، تدخل المشرع بموجب المادة 76 من القانون رقم 29/90 المعدلة بموجب القانون رقم 05/04، بفرضه إلترزم مفاده إجبارية تطابق أشغال البناء المنجزة مع رخصة البناء المسلمة، ومنع بذلك صراحة الشروع في أشغال البناء أو إنجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء، وأكد على ذلك بموجب المادة 77 من القانون 29/90، على أن الإخلال بهذا الإلتزام يعد جريمة يعاقب عليها بغرامة تتراوح ما بين 3000 دج و300000 دج، ومن ثم فإنه لقيام هذه الجريمة واكتمالها يستلزم توافر ثلاثة عناصر، وجب التطرق لدراستها، منها وجوب حصول صاحب المشروع على رخصة البناء (أولاً)، ثم الشروع في تنفيذ أشغال البناء أو إتمام إنجازها على نحو يخالف الضوابط العامة والأصول الفنية للبناء المدرجة ضمن مقتضيات ومخططات رخصة البناء (ثانياً)، وأخيراً تحقق نتيجة عدم مطابقة أشغال البناء والتهيئة مع مقتضيات رخصة البناء المسلمة (ثالثاً).

أولاً: حياة صاحب المشروع على رخصة البناء:

إن القيام بالبناء حدد له القانون -كما تطرقنا إليه- عدة صور قد تكون، إقامة بناء جديدة أو التوسيع أو التعلية أو التعديل أو التدعيم أو التشطيبات والتغيرات الخارجية التي تتطلب الحصول مسبقاً على ترخيص إداري لذا فإن أساس الاتهام وجوه الركن المادي في جريمة البناء بدون رخصة، هو قيام المتهم بالبناء قبل الحصول على الرخصة المطلوبة قانوناً، بذلك فإنه لا يكفي لكي يباشر صاحب المشروع القيام بأعمال البناء بمجرد إستخراج رخصة إدارية لذلك وموافقة الجهة المختصة بتسليمها، بل يجب أن يلتزم

بعد الحصول على، الرخصة بالتزامات هامة، الغرض منها المحافظة على سلامة المبني والحفاظ على المباني المجاورة وقاطنيتها تطبيقا لنظرية مضايقات الجوار، ومن ثم فإن وجود الرخصة للبناء ضروري، غير أنه لا يغني وجودها عن الالتزام بحدودها ومضمونها، فإذا خالف صاحب المشروع هذا الترخيص، استحق أن تقوم الجريمة قبله⁽¹⁾.

ثانيا: الشروع في تنفيذ أشغال أو إتمام إنجازها على نحو مخالف لمقتضيات رخصة البناء:

تنص المادة 76 من قانون التهيئة والتعمير، المعدلة بموجب القانون رقم 05/04 على أنه: «يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة أو إنجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء»، يفهم من هذا النص الذي جاء عاما، أن من أهم صور الإخلال بالنصوص القانونية للتعمير، هي تلك التي يخالف فيها صاحب مشروع البناء مقتضيات الرخصة المسلمة له وبمختلف المخططات البيانية والبيانات والمستندات التي منح على أساسها الترخيص.

I. التجاوز المباشر لمقتضيات رخصة البناء: قد يكون الإخلال مباشر للمخططات البيانات ولمختلف الوثائق التي أشرنا إليها، مثال ذلك أن يتم عدم احترام ارتفاع معين كارتفاع عدم البناء لعلو معين، حتى لا تحجب رؤية المناظر الطبيعية، ففي هذه الحالة يمكن متابعة صاحب البناء بجريمة البناء المخالف للمخططات البيانية والأصول الفنية للبناء والمواصفات العامة، بعد تثبيت ذلك بمحضر معاينة المخالفة⁽²⁾.

كما يمكن أن يكون التجاوز المباشر لهذه الرخصة عند قيام صاحب المشروع باستخدام مواد البناء غير مطابقة للمواصفات القانونية المعمول بها في الجزائر أو قيامه

(1) حامد عبد الحليم الشريف، المشكلات العملية لجريمة البناء بدون ترخيص، المرجع السابق، ص77.

(2) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص307.

بتنفيذ أعمال البناء خلافا للأصول الفنية في المباني⁽¹⁾، وفي صورة أخرى إدخال صاحب المشروع تعديلات أو تغييرات جوهرية في المخططات البيانية والرسومات المعتمدة، لأنها تمس الناحية المعمارية وتؤثر في جوهر التصميم بما يحقق التغيير في أوجه الاستعمال⁽²⁾.

كل هذه الصور تعد تخطيا وتجاوزا للحدود التي تم رسمها في رخصة البناء من قبل صاحب المشروع وبالتالي يعد مجالا لمسائلته جنائيا، وفي هذا الإطار أيضا تجب الإشارة إلى أن هناك حالة أخرى تتمثل في تقديم طالب الرخصة لطلب متضمن بيانات كاذبة أو مرفق بتصميم غير مطابق للواقع من أجل الحصول على رخصة البناء.

إن الأصل في القانون الجنائي العام هو عدم العقاب على مجرد الكذب المتمثل في المعلومات غير الصحيحة، إلا إذا في شكل طرق الاحتيالية أو في شكل التزوير، لكن تجريمه في مجال العمران يعد إستثناء على هذا الأجل إذا لم يرقى إلى مصاف الوسائل الاحتيالية أو لم يسري عليه وصف التزوير، حيث أن الأمر يتعلق بالكذب في القرارات الفردية التي تخضع للمراجعة⁽³⁾، رغم أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على هذه

(1) إن الأصول الفنية في المباني كثيرة ومتعددة ومتنوعة، كموقع البناء والطرق المؤدية إليه، حجم البيانات، كثافة البيانات، مظهرها... إلخ، وقد أشارت إليها وعددها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير.

(2) تعتبر المادة 11 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 الذي ألغيت بعض أحكامه بموجب القانون 06/04 دراسة العمل المعماري المعد في إطار عقد بيع صاحب مشروع البناء ومهندس معماري، ملكية لصاحب مشروع البناء المحددة في العقد ولا يجوز له أن يستعملها لطرق آخر دون موافقة المهندس المعماري القبلي هذا ويحتفظ المهندس المعماري بالملكية المعنوية للعمل المعماري ويمكنه ماعدا في حالة أحكام تعاقدية مخالفة القيام بنشر هذا العمل ولا يجوز له أن يستعمله إستعمالا آخر لصالح مشروع آخر إلا بعد موافقة مالك المشروع.

بناء على ذلك لا يمكن لصاحب المشروع إدخال أي تعديل أو تغيير جوهري في التصاميم المعتمدة (مؤشر عليها من قبل المهندس) إلا بعد الحصول على ترخيص في ذلك من الجهة الإدارية المختصة، أما ماعدا ذلك من التعديلات البسيطة، التي تقتضيها ظروف التنفيذ مثل التعديل في مواقع فتحات التهوية أو إختلاف أبعادها إلا غير ذلك مما لا يؤثر على جوهر التصاميم فلا تحتاج إلى طلب الحصول على ترخيص.

(3) غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء، المرجع السابق، ص 162.

الحالة، إلا أنه بإمكان الأشخاص المكلفون بتقصي المخالفات عند زيارتهم لورشات أشغال البناء إكتشافهم بأن الأشغال مخالفة للترخيص والتي مردها تلك التصريحات الكاذبة عند طلب الرخصة، وفي هذه الحالة يمكن متابعة الشخص بجريمة البناء المخالف لمقتضيات الترخيص.

II. التجاوز غير المباشر لمقتضيات رخصة البناء: نتصور الإخلال غير المباشر لمقتضيات وينود رخصة البناء في حالة الحصول على رخصة جديدة بالبناء وهو ما إصطلح عليه بتجديد الرخصة، وتكون بصدد هذه الحالة حسب المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، عندما لم يستكمل البناء في الأجل المحدد في القرار المتضمن رخصة البناء الأصلية، ولغرض إستئناف الأعمال (أي البدء) من جديد في إستكمال الأعمال الناقصة، أوجببت الفقرة الثانية من ذات المادة، تقديم طلب جديد لرخصة البناء لكل مشروع أو إستئناف للأشغال بعد أجل الصلاحية المحدد ودون إجراء دراسة جديدة، إذا لم تتطور إجراءات التهيئة والتعمير وتوجيهاتها باتجاه مخالف لهذا التجديد، فعلى طالب هذا التجديد لرخصة البناء، إحترام مقتضياته اللاحقة للرخصة الأصلية عند البدء في إستكمال البناء الناقص تحت طائلة إعتباره مرتكبا لجريمة البناء المخالفة للرخصة.

خلاصة القول، أن جوهر الركن المادي في جريمة مخالفة مقتضيات رخصة البناء هو أن يقوم المتهم بالبناء المتجاوز للتصاميم والرسومات والمستندات والأصول الفنية في البناء وبالتالي فإن إقامة البناء على هذا الشكل ليست واقعة مستقلة عن إقامة البناء ذاته بدون رخصة، وإنما قرينان ملازمان لفعل البناء ومتداخلان في وصفه القانوني، وعليه قد تقوم هذه الجريمة أيضا مع قيام جريمة البناء بدون ترخيص في حق المتهم⁽¹⁾، ومن ثم فإن إقتصار الحكم في بيان واقعه الدعوى على ما ثبت بمحضر الضبط من إقامة المتهم بناء بدون رخصة ومخالف للشروط القانونية المتعلقة بالبناء دون بيان لحالة البناء

(1) حامد عبد الحليم الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، المرجع السابق، ص 77.

وعناصر المخالفة المستوجبة للعقوبة، ومؤدى أدلة الثبوت والأعمال التي ألزم الطاعن بتصحيحها قصور يستوجب النقص⁽¹⁾.

ثالثا: تحقيق نتيجة عدم مطابقة أشغال البناء مع مقتضيات رخصة البناء المسلمة:

تعتبر ورشات البناء المجال المخصص لإقامة بناية أو تعليتها أو تعديلها أو ترميمها، فهناك ورشات للبناء المرخص به وأخرى يشتغل فيها أصحابها دون الحصول على رخص البناء طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وفي إطار معاينة مخالفة التهيئة والتعمير أوجب القانون أن تتم:

I. عند بدء إنجاز الأشغال أو أثنائها: تطبيقا للمبدأ القائل: «الوقاية خير من العلاج»، ولأجل تدارك المخالفات قبل إستفحالها واكتمالها، وحتى لا تهدم مباني قد إستهلكت مبالغ مالية كبيرة، وحتى لا تصل الأشغال المخالفة إلى وضع يتعذر معه تصحيحها من الناحية الفنية، ولأجل تسهيل مهمة ضبط هذه المخالفات، ألزم المشرع الجزائري طبقا لنص المادة 73 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والمعدلة بموجب القانون رقم 05/04، كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانونا زيارة كل البنايات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات وطلب الوثائق التقنية المتعلقة بالبناء والإطلاع عليها للكشف عن مخالفة عدم المطابقة أثناء سير أشغال البناء والتهيئة، وعند التأكد من عدم المطابقة لرخصة البناء المسلمة، يحرر محضر بشأن هذه المخالفة وإرساله إلى الجهة القضائية المختصة، كما ترسل نسخة منه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدي 72 ساعة⁽²⁾.

II. عند الانتهاء من أشغال البناء: تتم المعاينة بالنسبة لأعمال البناء أو التغيير في بناء قائم المنجزة في إطار قانون رقم 29/90، بمناسبة طلب رخصة السكن أو شهادة

(1) حامد عبد الحليم الشريف، نفس المرجع، ص78.

(2) المادة 76 مكرر 05 مضافة بالقانون رقم 05/04 المعدل للقانون رقم 29/90.

المطابقة بغرض التمكن من إستغلال المبنى المنتهي منه، طبقا للمادة 56 من قانون التهيئة والتعمير التي تنص على: «يجب على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر المجلس الشعبي البلدي بإنهاء البناء لتسلم له شهادة المطابقة»، وكذا طبقا للمادة 75 من ذات القانون التي تنص على: «يتم عند إنتهاء أشغال البناء إثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البناء بشهادة مطابقة تسلم حسب الحالة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من قبل الوالي».

إذن بعد الانتهاء من أشغال البناء، يستطيع المستفيد الحصول على رخصة السكن أو شهادة المطابقة، بعد إتباعه لإجراءات قانونية تتضمنها المواد 66، 67 و 78 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وقد سبق الحديث عنها في الفصل الثاني بمناسبة دراسة دور رخصة المطابقة في حماية البناء، غير أنه بخصوص عدم تحقق المطابقة، يجب التنكير أن المشرع من خلال الفقرة الثانية والثالثة من المادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 نص على أنه: «إذا بينت عملية الجرد عدم إنجاز الأشغال طبقا للتصاميم المصادق عليها ووفق أحكام رخصة البناء، تعلم السلطة المختصة المعني بعدم إمكانية تسليم شهادة المطابقة وأنه يجب عليه العمل على جعل البناء مطابقا للتصاميم المصادق عليها وحسب الأحكام المطبقة...يحدد للمعني أجل لا يمكن أن يتعدى ثلاث (03) أشهر قصد القيام بإجراء المطابقة، وبعد انقضاء هذا الأجل يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي. إن اقتضي الأمر شهادة المطابقة أو يرفضها عند الاقتضاء ويشرع في الملاحظات القضائية طبقا للمادة 78 من القانون رقم 29/90...»، يفهم من نصي هاتين الفقرتين أنه عند معاينة اللجنة لحالة عدم تحقيق المطابقة يحرر محضر معاينة بخصوص هذه المخالفة، ويرسل إلى الجهة القضائية المختصة للبت في الدعوى، إما القيام بمطابقة

البناء أو هدمه جزئيا أو كليا في أجل تحدده، هذا وتجب الإشارة إلى أن مخالفة عدم تحقق المطابقة صور عديدة ذات طبيعة تقنية منها: (1)

- ✓ عدم إحترام إرتفاق العلو المرخص به
- ✓ عدم إحترام مبدأ التنطبق القاضي بتقسيم الأراضي حسب وظيفتها
- ✓ تجاوز معامل شغل الأراضي (الكثافة السكانية)
- ✓ تعديل الواجهة
- ✓ تغيير طبيعة إستعمال المبنى
- ✓ تجاوز إرتفاق الطرق وملاحقتها

وإلى جانب هذه الصور توجد صورة أخرى تتعلق بعدم مطابقة البناءات الجديدة لمعايير العزل الحراري المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 2000-99-المشار إليه سلفا- لم يشير المشرع العمراني، لا في قانون التهيئة والتعمير ولا في المراسيم التطبيقية له إلى هذه المخالفة غير أن المادة 49⁽²⁾ من القانون رقم 09/99، المتعلق بالتحكم في الطاقة نصت على أن الجزاء على هذه المخالفة، يكون طبقا لقواعد قانون التهيئة والتعمير دون سواها، أما المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 90/2000 فقد استثنت البناءات الفردية المبنية قبل تاريخ 2005/04/24 وهي مخالفة يسأل عنها المهندس المعماري عند وضع التصاميم وتحت مسؤولية من قام بتنفيذ أشغال البناء عند الانتهاء منها.

(1) لقد نصت على هذه الصور المادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 الملغاة بموجب القانون رقم 06/04، لتصبح هذه الصور معاقب عليها بموجب المادة 77 من القانون رقم 29/90 التي تقضي أن: «يعاقب بغرامة تتراوح ما بين 3000 دج و 300000 دج عن تنفيذ أشغال أو استعمال أرض يتجاهل الالتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها...».

(2) تنص المادة 49 من القانون رقم 09/99، المؤرخ في 08/07/1999، المتعلق بالتحكم في الطاقة، ج.ر عدد 51 لسنة 1999 على أن: «ترسل معاينة المخالفات لوكيل الجمهورية وكذا نسخة منها الوزارة المكلفة بالطاقة».

نخلص القول أنه بتوافر العناصر الثلاثة السابقة دراستها تقوم مخالفة عدم مطابقة البناء لمقتضيات وينود رخصة البناء المنصوص عليها بالمادة 76 والمعاقب عليها بموجب المادة 77 من قانون التهيئة والتعمير، ما لم يوجد نص أشد بالنسبة للأجزاء الخاصة من التراب الوطني والمنصوص عليها ضمن الفصل الرابع من قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم وتتمثل أساسا في الساحل والأقاليم ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد.

الفرع الثالث: تحديد الطبيعة القانونية لجريمة البناء بدون ترخيص

اختلف الفقهاء حول إشكالية تحديد الطبيعة القانونية لجريمة البناء بدون ترخيص، وذلك لتعدد الجرائم المتعلقة بقانون التعمير واعتبار هذا الأخير من جهة أخرى ذا طابع إداري وليس ذا طابع عقاري، أي أنه ينظم علاقة الإدارة بمالك العقار ويحدد الإجراءات اللازم إتباعها لإتمام عملية البناء، ومع ذلك فإن هذا القانون تضمن بعض نصوص التجريم، بناء على ذلك يمكن تحديد الطبيعة القانونية لجريمة البناء بدون ترخيص من عدة زوايا، بعد أن عرفنا أن البناء بدون رخصة جريمة مادية وهذا ما يؤكد القضاء الجزائري من خلال مجموعة من الأحكام والقرارات الصادرة بهذا الشأن⁽¹⁾، إلى جانب ذلك

(1) يعتبر القضاء الجزائري البناء بدون رخصة جريمة مادية حيث يكتفي بإقرار قيام الجريمة هذه عن طريق التسبب بان الجاني قام بأعمال بناء خاضعة لرخصة البناء وذلك في غيابها وأنه تتم إثبات هذه الأفعال بموجب محضر معاينة دون مناقشة مدى وجود القصد الجنائي أو الخطأ الجزائي من عدمهما، وهذا ما يتضح من خلال حكم غير منشور صدر عن محكمة السانية بهران، بتاريخ 2009/09/23 في القضية رقم 09/03767 التي باشرتھا النيابة ضد (ي.ز) وجاء في تسببيه للإدانة مايلي: «حيث يستخلص من محضر فرقة الدرك الوطني ببيوتليليس المؤرخ في 2009/04/13 أن المتهم سجلت ضده جنحة البناء بدون رخصة... حيث أن جنحة البناء بدون رخصة قائمة الأركان وفقا لأحكام المادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم وثباته في حق المتهم مما يتعين إدانته...».

وفي قرار آخر غير منشور صدر عن مجلس قضاء البليلة بتاريخ 2009/01/25 في القضية رقم 08/07232 التي باشرتھا النيابة العامة ضد (ب-م)، وقد سبب الإدانة كما يأتي: «حيث الثابت من ملف القضية أن تهمة البناء بدون رخصة ثابتة في حق المتهم بكل أركانها وهذا باعترافه في محضر الضبطية بأنه قام ببناء مسكن على أرض تعود

من المفيد التطرق إلى دراسة البناء بدون رخصة من الجرائم المتتالية (أولاً) ثم إلى الدراسة البناء بدون رخصة من الجرائم المبنية على الشكوى (ثانياً) وأخيراً دراسة البناء بدون رخصة من الجرائم الشكلية (ثالثاً).

أولاً: جريمة البناء بدون رخصة من الجرائم المتتالية:

تنقسم الجرائم تبعاً للوضع الذي يتخذه الركن المادي من حيث إمتدادها في الزمن إلى جرائم وقتية ومستمرة، فالجريمة الوقتية أو الآنية (infracion instantanée)، هي جريمة ينتهي فيها السلوك الإجرامي بتحقيق نتيجته التي لا تكون بالضرورة النتيجة التي أرادها المجرم⁽¹⁾، مثل القتل والسرقة اللتان لا يستغرق ارتكابها سوى زمناً قصيراً نسبياً.

أما الجريمة المستمرة (infracion continue)، فهي الجريمة التي يتكون ركنها الواقعي من نشاط يحتمل بطبيعته نشاطاً يستغرق وقوعه فترة غير محددة من الزمن سواء أكان هذا النشاط إيجابياً أو سلبياً ومثلها جريمة إخفاء الأشياء المسروقة أو المتصلة بجناية أو جنحة، إذا تقوم الجريمة على حيازة الشيء المسروق والحيازة تمتد في الغالب خلال وقت طويل نسبياً⁽²⁾، ويعتبر أيضاً من الجرائم المستمرة أيضاً، إنتحال صفة كاذبة

ملكيتها لوالدتها دون حصوله على رخصة لذلك، وعليه فإن قاضي الدرجة الأولى جانب الصواب عندما برأه منها مما يتعين إلغاء الحكم والتصدي من جديد بإدانته...».

ومن جهة أخرى نجد أن المحكمة العليا كمحكمة قانون سايرت قضاة الموضوع فيما يخص عدم الاهتمام بالقصد الجنائي في ارتكاب الجريمة ومن ثم الاهتمام بالركن المادي لها ذلك ما يبين من خلال القرار غير المنشور الصادر عنها بتاريخ 2010/09/02 في القضية رقم 556378 التي باشرت النيابة العامة ضد (د.أ)، حيث: «يتبين من القرار المطعون فيه أن قضاة المجلس لم يتطرقوا أساساً لتهمة البناء بدون رخصة ولم يناقشوا الأسباب التي بني عليها الحكم الابتدائي ورغم أن قضاة المجلس يتمتعون بالسلطة التقديرية في تكوين إقتناعهم، إلا أنهم ملزمون بتبيان الأفعال التي ارتكبتها المطعون ضده بوضوح وكذا ظروفها والدلائل والقرائن التي اعتمدوا عليها لتكوين إقتناعهم، ولما أغفلوا ذلك ولم يناقشوا أساساً التهمة الثابتة (البناء بدون رخصة) فإنهم شابوا قضائهم بالقصور في التسبب وعرضوه للنقض».

(1) منصور رحمانى، المرجع السابق، ص 86.

(2) منصور رحمانى، نفس المرجع، ص 86.

مع الاستمرار بالظهور بها وحمل الأوسمة المزيفة والشهادات المزورة⁽¹⁾، مثل هذه الصور، تمثل جرائم مستمرة شرع فيها ولم تنته بعد، كما أن أغلب هذه الجرائم لا ترتبط بالنتيجة، بل يكفي فيها ممارسة السلوك لتقوم الجريمة، فالذي ينتحل صفة كاذبة يعني قيامه بجريمة، ولا ينتظر حتى يرتكب جريمة النصب أو أخذ ما ليس من حقه.

تأسيساً على ذلك، تعتبر جريمة البناء بدون رخصة وكذا باقي الجرائم التابعة لقانون التعمير من الجرائم الوقتية المتتابعة الأفعال، تنتهي بانتهاء أعمال البناء وهذا ما ألف القضاء تطبيقية، على الرغم من أن أعمال البناء قد تستغرق وقتاً طويلاً في وقوعها بسبب إمتداد هذه الأعمال في الزمن، ولا يؤثر ذلك في طبيعتها، حيث أنها عندئذ من الجرائم المتتابعة وهي جرائم وقتية ولكنها تتكرر بوقوع عدة أفعال يصلح كل منها أن يشكل جريمة مستقلة ولكنها مع ذلك تعتبر جريمة واحدة نظراً لوحدة الفاعل ووحدة محل الجريمة وكذلك وحدة المشروع الإجرامي أي أن الركن المعنوي المتمثل في إرادة الجاني لا يمتد خلال ذلك الزمن الطويل⁽²⁾.

أما إذا نسب إلى المتهم أنه أقام أكثر من بناية فإن وحدة الجريمة تنتفي ويسأل عن أكثر من جريمة واحدة تتعدد بتعدد البناء المخالف لأحكام قانون التهيئة والتعمير، لأن كل مبنى يعتبر مشروعاً إجرامياً منفصلاً عن المبنى الآخر⁽³⁾ وهذا ما أشارت إليه محكمة النقض المصرية من خلال الطعن رقم 872 الصادر بتاريخ 1972/07/20، هذا نصه: «من المقرر قانوناً أن جريمة البناء بغير ترخيص، إن هي إلا جريمة متتابعة الأفعال متى كانت أعمال البناء متعاقبة متوالية، إذ هي حينئذ تقوم على نشاط وإن إقترف في

(1) محمود عبد الحكيم عبد الرسول، المرجع في شرح قانون المباني الجديد، ط1، دار الكريم للطباعة والنشر، لبنان، 1987، ص166.

(2) غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء، المرجع السابق، ص134.

(3) غنام محمد غنام، "قضية عمارة الموت بمصر الجديدة"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث خاص، 1994، ص388.

أزمنة متوالية، إلا أنه يقع تنفيذاً لمشروع إجرامي واحد والاعتداء فيه مسلط على حق واحد وإن تكررت هذه الأعمال مع تقارب أزمنتها وتعاقبها دون أن يقطع بينها فارق زمني بإنتظام هذا الاتصال الذي يجعل منها وحدة إجرامية في نظر القانون، بمعنى أنه إذا صدر الحكم في أي منها يكون جزاء لكل الأفعال التي وقعت في تلك الفترة، حتى ولو لم يكشف أمرها إلا بعد صدور الحكم فإذا كان الحكم المطعون فيه قد قضي بإدانة المتهم عن تهمة إقامة بناء الدورين (الرابع والخامس) بدون ترخيص، على أساس أنهما غير الدور الذي سبق أن حكم عليه من أجله... وذلك دون تحقيق دفاعه من أن إقامة الأدوار جميعاً نتيجة قصد جنائي واحد ونشاط إجرامي متصل من قبل صدور الحكم في الدعوى الأولى عن ذلك الدور السابق، فإنه يكون مشوباً بالقصور ومتعينا نقضه»⁽¹⁾.

وفي حكم آخر صدر عن محكمة أمن الدولة العليا بتاريخ 1993/08/12 بشأن قضية عمارة "الموت" والتي تعرضت فيه لطبيعة جريمة البناء بدون رخصة وجريمة البناء المخالف للموصفات، حيث إعتبرتها المحكمة من الجرائم المتتابعة إذا إمتدت عملية البناء خلال فترة زمنية معينة وذلك بقولها: «إن جرائم البناء بغير ترخيص وما يتصل بها من عدم الالتزام بالأصول الفنية في البناء هي من جرائم متتابعة الأفعال، متى كانت أعمال البناء متعاقبة متوالية، إذ هي تقوم على نشاط وإن إقترف في أزمنة متوالية، إلا أنه يقع تنفيذاً لمشروع إجرامي واحد والاعتداء فيه مسلط على حق واحد»⁽²⁾.

تأسيساً على ما سبق بيانه، فإنه يترتب على إعتبار جريمة البناء بدون رخصة من الجرائم الوقتية المتتالية، عدة آثار من حيث ركنها المادي وسنوجزها في الآتي:

(1) حامد عبد الحليم الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، المرجع السابق، ص 50.

(2) حامد عبد الحليم الشريف، المسؤولية الجنائية في جرائم البناء، ط1، ناس للطباعة، مصر، 1997، ص 240.

أنظر أيضاً: غنام محمد غنام، قضية عمارة الموت بمصر الجديدة، المرجع السابق، ص 402.

I. من حيث إحتساب التقادم: يتم إحتساب التقادم من يوم وقوع الجريمة، سواء علم بها أو لم يعلم بها، وفي حساب هذه المدة، لا يحسب اليوم الذي وقعت فيه الجريمة وإنما تبدأ من اليوم التالي لوقوعها وهو تاريخ تمامها وتكامل عناصرها مجتمعة، وبناء على ذلك فإن جريمة البناء بدون ترخيص وجرائم البناء الملحقة بها، يبدأ إحتساب مدة التقادم فيها من تاريخ تمام الجريمة وهو تاريخ ارتكاب آخر فعل من أفعال التتابع لأن الجريمة وقتية متتابعة الأفعال-كما ذكر سلفا- تطبيقا لذلك فإنه يجوز الدفع في جريمة البناء بدون ترخيص بتقادم الدعوى متى أثبت المتهم أنه أكمل أعمال البناء قبل مباشرة إجراءات الدعوى قبله ب: ثلاث سنوات (03 سنوات) كاملة باعتبارها جنحة دون أن يقطع مدة ذلك التقادم، إجراء قاطع حسب ما أورده المادة 08 من الأمر رقم 02/15 المتضمن تعديل وتتميم قانون الإجراءات الجزائية⁽¹⁾ التي تنص على: «تتقادم الدعوى العمومية في مواد الجرح بمرور ثلاث سنوات كاملة ويتبع في شأن التقادم، الأحكام الموضحة في المادة السابعة⁽²⁾ من هذا القانون».

وعلى هذا الأساس، فإن بقاء المبنى المخالف قائما، فإنه لا يعدو أن يكون أثرا، لوقوع الجريمة ولا يشكل ركنا فيها، وبالتالي فإن التقادم يبدأ إحتسابه من وقت انتهاء الأعمال ولا يتأخر في الإحتساب بسبب إستمرار وجود هذا البناء المخالف لأن وجوده لا يعبر عن تدخل إرادة إجرامية متجددة للإبقاء عليه، لذلك قضي في مصر من خلال نقض 14 مارس 1950، أنه لا يؤثر في هذا النظر ما تسفر عنه الجريمة من آثار تبقى

⁽¹⁾ الأمر رقم 02/15، المؤرخ في 2015/07/23، يتضمن تعديل وتتميم قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر. عدد 41 لسنة 2015.

⁽²⁾ تنص المادة 07 من قانون الإجراءات الجزائية على أنه: «تتقادم الدعوى العمومية في مواد الجنايات بانقضاء عشر سنوات (10سنوات) كاملة تسري من يوم إقتراف الجريمة إذا لم يتخذ في تلك الفترة أي إجراء من إجراءات التحقيق أو المتابعة فإذا كانت إتخذت إجراءات في تلك الفترة فلا يسري التقادم إلي بعد 10سنوات كاملة من تاريخ آخر إجراء وكذلك الشأن بالنسبة للأشخاص الذين لم يتناولهم أي إجراء من إجراءات التحقيق أو المتابعة».

وتستمر، إذ لا يعتد بأثر الفعل في تكييفه قانوناً، فإذا إنقضى على تاريخ وقوع تلك الواقعة قبل رفع الدعوى بها ثلاث سنوات، فيكون الحق في إقامة الدعوى قد سقط⁽¹⁾.

II. من حيث تطبيق القانون الجديد: تقضي القواعد العامة بأنه يطبق قانون العقوبات الجديد على صاحب الجريمة المستمرة حتى ولو كان أسوأ له من القانون القديم، وهو الأصل ولا يستفيد المجرم الذي ارتكب جريمة أنية ولم يحكم عليه بعد فإنه يستفيد من تطبيق القانون القديم، إذا كان أحسن له على اعتبار أن الاستمرار مدد في الجريمة إلى ما بعد صدور القانون الجديد، ومن الطبيعي تطبيقه على الجاني⁽²⁾.

قياساً على ذلك فإنه يطبق على البناء دون رخصة وكل الأفعال المخالفة للضوابط والمواصفات الفنية في البناء، القانون الجديد الذي يجرم ويعاقب على هذه الأفعال، إذا ما بدأ البناء في ظل القانون القديم واستمر بكل أركان الجريمة في ظل القانون الجديد، حتى وإن كان أكثر شدة من القديم ولا مجال لتطبيق القانون الأصح للمتهم، وذلك لانتهاء الجريمة في ظل القانون الجديد، هذا على عكس الجريمة المنتهية أو الآنية التي ترتبط دائماً بنتيجة وقعت وانتهت وبالتالي سيطبق عليها أحكام القانون الساري وفق بدء ارتكاب الجريمة، أما بالنسبة لقانون الإجراءات الجزائية الذي يحدد إختصاص النظر في القضية فإنه بالنسبة للجريمة الآنية (الوقتية)، تختص بها المحكمة التي تقع الجريمة في دائرة إختصاصها وهو الأصل وأجاز القانون أن يمتد الإختصاص إلى محل إقامة المجرم أو مكان القبض عليه، في حين أن الجريمة المستمرة يكون فيها الإختصاص لكل محكمة استمرت إرتكاب الجريمة في دائرتها⁽³⁾.

(1) غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيرى البناء القسم الأول، المرجع السابق، ص 136.

(2) منصور رحمانى، المرجع السابق، ص 87.

(3) منصور رحمانى، المرجع السابق، ص 87، 88.

تطبيقاً لهذه المبادئ على جرائم البناء فإنه تختص المحكمة التي تقع في دائرة اختصاصها العقار (الأرض) محل أفعال البناء المحرمة.

III. من حيث عدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها: باعتبار الأفعال المجرمة

للبناء بدون رخصة، جريمة مستمرة وهي جريمة واحدة، فإنه إذا حكم على المتهم بالإدانة عن أحد الأفعال التي تدخل في التتابع مادام أن أفعال البناء استمرت قبل صدور الحكم النهائي الصادر بالإدانة يكون جزءاً لكل الأفعال التي وقعت في تلك الفترة، حتى ولو لم يكتشف أمرها إلا بعد صدور الحكم، لأن قوة الأمر المقضي فيه تشملته وهو على عكس الجريمة الوقتية التي لا يحوز قوة الأمر المقضي فيه إلا الواقعة التي حوكم على أساسها الجاني، إذن بما أن الحكم البات في جريمة البناء بدون رخصة وغيرها من الجرائم المتصلة بها، يكون جزءاً لكافة أفعال التتابع - كما أشارنا إليه - فإن الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبقية الفصل فيها، يعتبر من الدفع الجوهري المتعلقة بالنظام العام، ومن ثم يمكن إثارته في أي حالة تكون عليها الدعوى ولو لأول مرة أمام المحكمة العليا.

كما أن الحكم البات لا تمتد حجيته إلى الأفعال اللاحقة على صدوره، ولو كانت إمتداداً لها وهو ما قرره محكمة النقض المصرية في قرارها رقم 184 بتاريخ 12/01/1960، حيث ذكرت: «إذا كانت جريمة إقامة البناء بغير ترخيص التي حكم من أجلها بعقوبة الغرامة في القضية الأولى، قد ارتكبها المتهم في 04/09/1955، وصدر الحكم فيها بتاريخ 24/01/1956، ثم ثبت أن المتهم عاد يستأنف البناء بعد ذلك فحرر له المحضر المؤرخ في 01/04/1956 وهو فعل جديد وليد إرادة إجرامية انبعثت بمناسبة الفعل الإجرامي الجديد، فإنه لا يجوز قانوناً إدماج الفعل فيما سبق وإن تحقق التماثل

فيهما، فيكون قضاء الحكم المطعون فيه بالإدانة عن الجريمة اللاحقة هو قضاء سليم من ناحية القانون»⁽¹⁾.

ثانيا: جريمة البناء بدون رخصة من الجرائم المرتبطة بحق النيابة العامة

في تحريك الدعوى:

نص المشرع الجزائري على قيود وشكليات معينة ترد على حرية النيابة العامة في استعمال حقها في تحريك الدعوى العمومية، حسب نوع الجريمة وحسب صفة المتهم أو وضعيته السياسية أو النيابة، تتمثل هذه القيود في الشكوى والطلب والإذن⁽²⁾، غير أنه في مجال جرائم التعمير وخاصة البناء بدون رخصة أو عدم مطابقة البناء للرخصة المسلمة، نجد أن المشرع العمراني طبقا لأحكام المادتين 76 مكرر 04 والمادة 76 مكرر 05 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم بموجب القانون 05/04، نص في المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 على أنه: «... يعد العون المؤهل قانونا محضر معاينة الأشغال التي شرع فيها بدون رخصة بناء ويرسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في أجل لا يتعدى إثني وسبعين (72) ساعة»، كما نص في المادة 18 من ذات المرسوم على أنه: «... يعد العون المؤهل قانونا محضر معاينة الأشغال غير المطابقة لأحكام رخصة البناء المسلمة ويرسله إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا في أجل لا يتعدى إثني وسبعون (72) ساعة».

(1) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق ص 358-359.

(2) للقيود التي أوردها المشرع الجزائري على النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية طبيعة قانونية خاصة و متميزة من حيث أنها قيود إجرائية متعلقة بالنظام العام، كما أنها قيود إستثنائية لأن تقييد حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية أمر مؤقت، لذا وردت هذه القيود على سبيل الحصر، فلا يجوز التوسع في تفسيرها أو تجاوز الحدود المقررة لها أو القياس عليها، للإطلاع أكثر انظر إلى: المادة 72 والمادة 583 من الأمر رقم 02/15 المؤرخ في 2015/07/23، ج.ر عدد 39 لسنة 2015، المتضمن تعديل وتنظيم قانون الإجراءات الجزائية المتضمن أحكامه الأمر رقم 155/66، المؤرخ في 1966/06/08، ج.ر عدد 48 لسنة 1966- المادة 164 والمادة 369 من القانون رقم 02/16 المؤرخ في 2016/07/19، ج.ر عدد 37 لسنة 2016 المتضمن تعديل و تنظيم قانون العقوبات المتضمن أحكامه الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 1966/06/08، ج.ر عدد 49 لسنة 1966.

ترسل نسخة منه في نفس الآجال إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وإلى الوالي المختص إقليمياً»⁽¹⁾.

ما يفهم من هذين النصين، أن تحريك الدعوى المتعلقة بجرائم التعمير هو من حق النيابة العامة، فلا يجوز التخلي عن المتابعة بحجة مثلاً توجيه رئيس المجلس الشعبي البلدي أمراً للمخالف لإتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة، خاصة في الحالات التي لا تمثل تجاوزاً خطيراً بضوابط التعمير والبناء، ذلك لأن الضرر اللاحق من جراء البناء بدون رخصة أو عدم التطابق مع الرخصة المسلمة، ليس بضرر خاص بل هو ضرر عام، كما أن للقاضي الحق في مراقبة الملائمة في حالة تقدير الإخلال الخطير من عدمه.

هذا ويترتب عن مساس جرائم التعمير بالحق العام، أن منح المشرع للجمعيات التي تأسست لأجل تهيئة الإطار وحماية البيئة، الحق في التأسيس كطرف مدني والمطالبة بالتعويض، وهذا ما نستشفه من نص المادة 74 من القانون 29/90 التي تنص على: «يمكن كل جمعية تشكلت بصفة قانونية تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة إطار الحياة وحماية المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها للطرف المدني فيما يتعلق بالمخالفات لأحكام التشريع الساري المفعول في مجال التهيئة والتعمير»، غير أن التساؤل يطرح بشأن الأشخاص الآخرين، فيما إذا كان يحق لهم التأسيس كطرف مدني أم لا؟

بالرجوع إلى أحكام قانون الإجراءات الجزائية رقم 02/15 فإنه يجوز لأي شخص قد تضرر من إحدى جرائم التعمير أن يحرك الدعوى بموجب شكوى⁽²⁾، مع إدعاء مدني

(1) المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06.

(2) الشكوى هي البلاغ الذي تقدمه الضحية إلى السلطات المختصة كالشرطة القضائية أو النيابة العامة، تطلب فيه تحريك الدعوى العمومية وتتأسس طرفاً مدنياً فيها وذلك في الجرائم التي يقيد فيها القانون حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية على تقديم شكوى في بعض الجرائم من طرف المتضرر والتنازل عن الشكوى في بعض

أمام قاضي التحقيق طبقا للمواد 72 وما بعدها من ذات القانون، ويجوز ذلك في المواد الجنح والجنايات فقط وبالتالي يجوز المطالبة بالتعويض عن الضرر الناجم عن الجريمة، متى كان الضرر شخصا ومباشرا، إلا أن القضاء الفرنسي ذهب عكس هذا الاتجاه العام، ولم يسمح لغير الأشخاص العامة بتحريك الدعوي أو التأسيس كطرف مدني للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن مخالفات التعمير⁽¹⁾، هذا ويتمثل أساس هذا الاجتهاد، في موضوع قواعد التهيئة والتعمير في تحقيق وحماية المصلحة العامة وليست المصلحة الخاصة للأفراد، وهو نفس الهدف الذي ترمي إلى تحقيقه التشريعات الاقتصادية وبالتالي فإن الضرر المباشر الناجم عن هذه الجرائم لا يكون إلا للمصلحة العامة، ويترتب على ذلك أن الحكم بعدم قبول الدعوى المدنية أمام القضاء الجنائي بخصوص جرائم التخطيط العمراني يستند إلى نفس الأساس القانوني الذي يبرر عدم قبول هذه الدعوى أمام ذات القضاء إذا تعلق الأمر بجريمة البناء بدون رخصة.

ثالثا: جريمة البناء بدون رخصة من الجرائم الشكلية:

لقد صنف الفقه الجرائم إلى جرائم شكلية وجرائم نتيجة، فأما جرائم الشكل فهي التي تستكمل شروط قيامها بمجرد إقتراف فعلها المادي ودون حاجة إلى حصول نتيجة سلبية في جانب المجني عليه، أما جرائم النتيجة أو جرائم الضرر فهي التي يشترط المشرع لقيامها إستكمال عنصر النتيجة كركن ثالث يضاف إلى عنصري العلاقة السببية والفعل المادي.

الجرائم يضع حدا للمتابعة الجزائية ويترتب عنه إنقضاء الدعوى العمومية، غير أن هذا التنازل هو حق شخص لا يجوز لورثته من بعده التنازل عنه لأن الدعوي تصبح ملك للمجتمع ممثلا بالنيابة العامة.

⁽¹⁾ N'autorisait pas les tiers a se porter partie civile pour déclencher des poursuites au pour demander réparation du préjudice cause par une infraction pénale en matière d'urbanisme, voir le : René cristini, **droit de l'urbanisme économique**, paris, S.D.P, p547.

إنطلاقاً مما سبق دراسته (دراسة أركان جريمة البناء بدون رخصة)، يمكن إعتبار جرائم البناء والتعمير على إعتبار أن مخالفة مقتضيات الرخصة الإدارية، بمثابة تجاهل للرخصة الإدارية ولقوانين التهيئة والتعمير من صنف الجرائم الشكلية التي لا تشترط لحدوثها حصول عنصر النتيجة، ولعل الاجتهاد القضائي الصادر عن محكمة فاس والذي سنذكر تفاصيله أدناه أوضح بشكل جلي هذه المسألة (الجريمة الشكلية)، حينما إعتبر أن جريمة البناء بدون رخصة، قد أصبحت تامة بمجرد إتمام آخر فعل من أفعال البناء ودون إنتظار حصول الضرر فيها بينما لم يعتبر جرمي الجرح والقتل الخطأ تامتين، إلا من تاريخ حصول النتيجة التي هي الضرر المتجسد في الجرح والقتل للمجني عليهم.

وفيما يلي نص الاجتهاد الصادر عن المحكمة الابتدائية والاستئنافية بفاس (المغرب) في قضية إنهيار عمارة⁽¹⁾: «تتمثل القضية في انهيار عمارة من خمس (05) طوابق بالمنطقة الثانية بفاس بتاريخ 1999/12/08 والتي أسفرت عن وفاة حوالي 46 شخصا وإصابة 42 آخرين بجروح مختلفة ومتفاوتة الخطورة، وقد إعترف مالك العمارة بقيامه بتشديد العمارة دون مراعاة الأصول الفنية للموصفات القياسية في البناء وعدم إستخدام مواد البناء من إسمنت وغيرها بالقدر المطلوب، وكذا إقدامه على بناء خمس طوابق دون ترخيص ودون إستعانة بمهندس معماري وقد كان ذلك بتاريخ إمتداد من سنة 1988 إلى سنة 1999، وقد تمسك دفاع المتهم بسقوط الدعوى العمومية، سواء فيما يتعلق بجنحة البناء بدون رخصة أو الجرح والقتل الخطأ، وبعد إستفاء الإجراءات، أصدرت المحكمة الابتدائية حكمها بالحبس النافذ لمدة خمس (05) سنوات وغرامة نافذة قدرتها (1000 درهم)، كما قضت للمطالبيين بالحق المدني بتعويضات مختلفة».

(1) حكم المحكمة الابتدائية بفاس (المغرب)، بتاريخ 2000/03/08 في الملف الجنحي التأسيسي عدد 90/10834 ورد في مؤلف ل: محمود عبد الحكيم عبد الرسول، المرجع السابق، ص174.

ما يلاحظ على هذا الحكم أن كل ما تعلق بجوانب تحديد الطبيعة القانونية لجرائم التعمير، قد تجسدت فيه، فمن ناحية نوع الجريمة فقد إعتترف المتهم بأنه هو الذي قام ببناء العمارة المنهارة بواسطة مواد مغشوشة ودون مراعاة الأصول الفنية للمواصفات القياسية في البناء، حيث قام بأفعال البناء منذ 1986 إلى غاية 1988 ومن 1988 إلى غاية 1991 وهي آخر سنة قد تشيد فيها عمارة أخرى بواسطة مواد مغشوشة، ومن ناحية التقادم، فإنه ومنذ 1991 بقيت العمارة قائمة إلى أن إنهارت سنة 1999، أي بعد مرور أزيد من خمس سنوات من تاريخ بنائها، وهي مدة تقادم الدعوى العمومية في الجرح بمرور 05 سنوات كاملة تبتدئ من يوم ارتكاب الجريمة بالمغرب ويقابلها بالجزائر مدة 03 سنوات، ومن ناحية إعتبار جرائم التعمير، جرائم وقتية متتابعة الأفعال فإن المتهم وباعترافه قد ارتكب جرائم البناء بدون رخصة وعدم مراعاة ضوابط السلامة والمتانة في البناء خلال سنة 1986، 1988 و 1991، وأنه منذ هذه التواريخ لم يتقدم أي أحد بشكوى ضده في الموضوع، ولم يتخذ أي إجراء من إجراءات التحقيق أو المتابعة صادرة عن السلطة القضائية أو بأمر منها إلا بعد مرور أكثر من 05 سنوات التي هي مدة تقادم الدعوى العمومية في مثل هذه الجرائم (الجرح) والتي تدخل في تصنيف الجرائم الفورية⁽¹⁾.

ومن ناحية التمييز بين الجرائم الشكلية وذوات النتيجة، فإن المحكمة قد صرحت بسقوط الدعوى العمومية بالتقادم فيما يخص بجرح البناء بدون رخصة وعدم المطابقة مع ضوابط السلامة والمتانة في البناء، في حين حكمت على المتهم من أجل جنحتي الجرح والقتل الخطأ، لكون هذه الجرائم من ذوات النتيجة والتي لا تتم إلا بحصول الضرر، وهذا الأخير لم يحصل إلا بتاريخ حادثة إنهيار العمارة، مما يجعل المنسوب إلى المتهم في هذا الشق ثابت في حقه وعاقبته عنه بالحبس النافذ لمدة 05 سنوات وغرامة نافذة قدرها (1000 درهم) إلى جانب ما قضت به للمطالبين بالحق المدني من تعويضات.

(1) محمود عبد الحكيم عبد الرسول، المرجع السابق، ص174.

المطلب الثالث: تجريم الأفعال المصاحبة للبناء

لقد سعى المشرع العمراني من خلال آلية التجريم إلى منح المجال الحضري حماية قانونية مضاعفة، عندما نص في قانون التهيئة والتعمير والنصوص التنظيمية له، وكذا في النصوص القانونية المتصلة بمجال التهيئة والتعمير على بعض الإلتزامات المصاحبة لأشغال البناء، منها ما كان معاقب عليها بموجب المادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 الملغاة بحكم المادة 02 من القانون رقم 06/04، ويتعلق الأمر بمخالفات عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار (الفرع الأول)، كما نص قانون التهيئة والتعمير على إلتزامات أخرى لم يخصص لها المشرع محاضر معاينة على غرار بعض المخالفات في المرسوم التنفيذي رقم 55/06، غير أنه طبقا لنص المادة 77 من قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم كنص خاص لتجريم كل تجاهل للإلتزامات التي يفرضها هذا القانون فيما يخص استعمال الأرض، فإن عدم الاستعانة بمهندس معماري يشكل مخالفة (الفرع الثاني)، وهو ذات التكيف عندما يتعلق الأمر بعدم إقامة سياج في المناطق المشار إليها في المواد 44، 46، 48 و 49 من القانون رقم 29/90 (الفرع الثالث).

الفرع الأول: عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار

لأجل الوصول إلى أفضل النتائج بالنسبة للمعاينة الميدانية لأشغال البناء والتجزئ وأعمال التجهيز، أوجد المشرع الجزائري إجراءات قانونية تتمثل في إشهار الرخصة والتصريح بافتتاح الأشغال أو التصريح بالانتهاء منها، وهي من الإلتزامات الملقاة على عاتق المستفيد من الرخصة هذه الإجراءات بالرغم من أهميتها، إلا أن البعض إعتبرها إجراءات قانونية مساعدة فقط⁽¹⁾، وليست ضرورية لإجراء المعاينة بما أن هذه الأخيرة تشمل حتى

(1) يناصر المصطفاوي، المرجع السابق، ص 143.

الحالات غير المرخص بها⁽¹⁾، غير أن المشرع ونظرا لأهميتها، إعتبر عدم الالتزام بها قيام مخالفة وهذا طبقا لنص المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 يعاقب عليها بموجب المادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، لذا سنتطرق في البداية إلى مخالفة إجراء إشهار الرخصة (أولا) ثم إلى مخالفة إجراء التصريح بفتح الورشة أو إتمام الأشغال (ثانيا).

أولا: عدم إشهار رخصة البناء:

من أجل إعلام الغير خاصة المعنيين برخص التعمير، كالملاك المجاورين وكذا من لهم حقوق على العقار المعني، فرض المشرع على كل المستفيدين من رخص البناء، بموجب المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، خلال الفترة الكاملة لعمل الورشة بوضع لافتة مرئية في مكان ظاهر بموقع العمل عند الشروع في البناء، وهو ذات الإجراء فرضه المشرع عند الشروع في التجزئة العقارية⁽²⁾ وكذا الشروع في أعمال الهدم⁽³⁾.

إن الهدف من وضع تلك اللافتة المرئية من الخارج عند الشروع في البناء أو التعلية أو الإستكمال، طالما أن هذين الأخيرين يحتاجان إلى استصدار رخصة البناء هو ضمان إطمئنان المهتمين والمتدخلين في مجال التهيئة والتعمير إلى صدور رخصة البناء في الأصل، بالإضافة إلى الطمأنينة إلى قيام المقاول والمهندس المختص بالتنمية طبقا للمخططات والبيانات وللمواصفات القانونية اللازمة، لهذا الغرض إشترط القانون، أن يبين في اللافتة رقم الرخصة، وتاريخ صدورهما، ونوع البناء ومستواه، وعدد الطوابق المرخص إقامتها، وإسم المالك، وعنوانه، وعند الاقتضاء إسم المهندس المشرف على التنفيذ، وإسم المقاول القائم بالتنفيذ وعنوانه أو مكتب الدراسات والمؤسسة المكلفة بالإنجاز، كما نجد

(1) بناصر المصطفاري، المرجع السابق، ص 143.

(2) المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) المادة 84 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

من أهم البيانات في اللافتة بالنسبة للمشاريع الكبرى إسم شركة التأمين وعنوانها، هذا ويصدر نموذج هذه اللافتة وبمواصفاتها بموجب قرار من الوزير المكلف بالتعمير.

يفهم من كل ما سبق، أن الالتزام يوضح اللافتة هو إلتزام بعمل يقع عبئه على صاحب المشروع أو صاحب البناء، وهذا ما نصت عليه المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 دون إشارتها إلى المسؤولية التضامنية للمهندس المعماري مع صاحب البناء بهذا الخصوص ورتبت المادة 77 من القانون رقم 29/90 لهذه الجريمة بمجرد توافر العناصر الثلاثة لركنها المادي المتمثلة في عدم وضع اللافتة وأن تتضمن اللافتة البيانات المذكورة وأن تكون اللافتة حسب النموذج المقرر والمرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 19/15 جزاء ردي على غرار بعض التشريعات المقارنة⁽¹⁾ يتراوح ما بين 300 و300000 دج، بقي أن نشير إلى أنه من الواضح أن تكون المعلومات الواردة في اللافتة محل الإعلان صحيحة، حتى وإن لم تشير إلى هذا الالتزام صراحة المادة 60 من ذات المرسوم، إلا أنه يفهم من تعبير ذات المادة: «... توضح مراجع رخصة البناء و...» أي أن تكون اللافتة واضحة البيانات، مما لا شك أن اللافتة الكاذبة هي لافطة تفتقد إلى الوضوح، لذا يتعين إعادة صياغة النص بشكل يلزم المالك بصدق المعلومات، خاصة وأن التجريم أصبح يمثل إتجاها متزايدا يعرفه القانون المقارن، إذ يتجه نحو إدخال صور جديدة لجرائم الخطر (obstacle délit) التي تشكل سدا للذرائع، أي تتمثل في تجريم

(1) نصت قوانين التعمير والبناء في مجموعة من الدول على ضرورة إشهار رخصة البناء تحت طائلة فرض عقوبات رديعية، كما هو الحال في مصر، تونس، البحرين وفرنسا التي ذهب مشرعها إلى أكثر من ذلك، عندما أوجب إشهار الرخصة الضمنية كذلك، إذ تشهر إما نسخة من رسالة التبليغ التي توجهها السلطة المتسلمة لطلب الرخصة والتي تحدد فيها أجل دراسة الطلب أو في حالة عدم وجودها، إشهار نسخة من الإشعار بالتوصل البريدي أو الوصل المسلم من قبل الجماعة عن رسالة إخطار بدراسة الملف، وهذا الإشهار يجب القيام به بمجرد نشوء الرخصة الضمنية وخلال مدة إنجاز المشروع، وهذا ما نص عليه الفصل 421R_39 فقرة 20 من مدونة التعمير والبناء في هذا أنظر: محمد بوجيدة، رخصة البناء، المرجع السابق، ص 36.

أفعال سابقة على وقوع الأفعال الضارة، فليس من الملائم إنتظار أن يتحول الكذب إلى أفعال غش أو أن ترقى إلى درجة الطرق الاحتيالية⁽¹⁾.

ثانيا: عدم التصريح بفتح الورشة أو إتمام الأشغال:

يعد التصريح بالشروع في تنفيذ أشغال البناء من الالتزامات الهامة الملقاة على عاتق المستفيد من الرخصة بعد إشهارها، حتى يفتح المجال أمام مراقبة هذه الأشغال من قبل الأشخاص المكلفين بذلك، وبالنظر إلى أهمية هذا الإجراء أقر المشرع إلزاميته، عندما نص في المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أن تتضمن اللوحة، تاريخ إفتتاح الورشة أي التصريح ببدء أشغال البناء، بهذا فإن المشرع كان واضحا أكثر بخصوص هذا الإجراء في المرسوم السابق رقم 176/91 عند قوله في المادة 50 منه: «يجب علي المستفيد من المقرر المرخص بالبناء أن يعلم مقابل وصل رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بتاريخ فتح الورشة تبعا لنموذج التصريح الذي يحدده الوزير المكلف بالتعمير»، وهذا ما أكدته المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 عندما ألزمت رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين أثناء قيامهم بالمراقبة، أن يطلبوا من المالك أو من موكله أو من ممثل صاحب المشروع، التصريح بفتح الورشة.

بناء على ذلك يعد عدم القيام بالتصريح بفتح الورشة مخالفة وتعد من الجرائم السلبية، بسبب إمتناع الجاني عن القيام بالإجراءات المقررة قانونا من إشهار وتصريح بفتح الورشة، كما أنها من المخالفات بالنظر إلى العقوبة المقررة لها في نص المادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 والتي لا تتجاوز الغرامة المقررة بـ: 200 دج⁽²⁾، وبما أن هذه المادة ملغاة بموجب المادة 02 من القانون رقم 06/04 -كما ذكرنا- فإن هذه

(1) غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء، المرجع السابق، ص154.

(2) عابدة ديرم، "مخالفات التعمير في التشريع الجزائري"، مجلة التواصل في الإقتصاد والإدارة والقانون، جامعة باتنة، عدد 39، سبتمبر، 2014، ص153.

المخالفة هي صورة من صور تجاهل الإلتزامات التي يفرضها قانون التهيئة والتعمير والتنظيمات المتخذة لتطبيقية أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها، وبالتالي تتراوح عقوبتها ما بين 3000 دج و300000 دج التي نصت عليها المادة 77 من هذا القانون ليطبق عليها وصف الجنحة، أما فيما يتعلق بالتصريح بانتهاء أشغال البناء للتأكد من العناصر التي ينبغي مطابقتها مع ما هو منصوص عليه في الرخصة المسلمة، حتى يتمكن صاحب المبنى من الحصول على رخصة السكن أو شهادة المطابقة الواجبة لإستعمال مبناه، فإن المشرع الجزائري ألزم بموجب المادة 56 من قانون التهيئة والتعمير، مالك البناء أو صاحب المشروع أن يشعر رئيس المجلس الشعبي البلدي بإنهاء البناء لتسلم له شهادة المطابقة، ومن ثم فإن الإخلال بهذا الإلتزام يشكل مخالفة، إلا أن المشرع لم ينص على عقوبة عدم التصريح المذكور، مما شك أن المشرع إكتفى بمعاقبة المخالف بعدم تسليمه رخصة السكن أو شهادة المطابقة وبالتالي عدم إستعمال مبناه.

الفرع الثاني: عدم الاستعانة بمهندس معماري

تعتبر الهندسة المعمارية عن مجموعة المعارف والمهارات التي تجتمع في فن البناء، بذلك فهي تعبر نوعية المنشآت وطريقة إدراجها في الوسط المحيط وكذا إحترام المناظر الطبيعية والحضرية والحفاظ على التراث والمحيط العمراني، مصلحة عمومية⁽¹⁾، لذا تفرض المادة 55 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على مالك البناء الإلتزام بأن يعهد إلى مهندس معماري أو مدني بالإشراف علي تنفيذ أعمال البناء المرخص بها في إطار عقد إدارة المشروع⁽²⁾، وفي إطار هذا المفهوم تنص المادة 04 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06/04 المتعلق بشروط

(1) المادة 02 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم.

(2) تنص المادة 55 المعدلة بالقانون رقم 04/05 على: «يجب أن يتم إعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من طرف مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية معتمدين معا في إطار عقد إدارة المشروع...».

الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري على أنه: «يجب على كل شخص طبيعي أو معنوي، يرغب في إنجاز بناء خاضع لتأشيرة مهندس معماري أن يلجأ إلى مهندس معماري معتمد⁽¹⁾ لإنجاز المشروع...»، يفهم من كل ما سبق، أنه يقع الالتزام على طالبي البناء بأن يعهدوا إلى مهندس نقابي بالإشراف على التنفيذ، بشرط أن يكون المهندس معماريا أو مدنيا وأن يكون ذلك المهندس مقيدا في الجدول الوطني للمهندسين وإذا أخذنا في الاعتبار أن المشرع، لم يحدد قيمة المشروع الذي يجب الاستعانة فيه بمهندس فإنه يري إلزام طالبي البناء مهما كان حجم المشروع الاستعانة بمهندس نقابي، وعليه فإن الإخلال بهذا الالتزام يعني قيام مخالفة تتعلق بتجاهل التزامات رخصة البناء المسلمة المعاقب عليها قانونا، طبقا للمادة 77 من قانون التهيئة والتعمير.

الفرع الثالث: مخالفات التسيج

تسهيلا لمهمة البناء أو الهدم أو القيام بالأشغال المطلوبة قد يحتاج المستفيد من رخصة البناء إلى رخصة أخرى مستقلة، ويتعلق الأمر برخصة التسيج أو رخصة الإحاطة وتتمثل في إقامة أسيجة حديدية أو خشبية لتحويط البناء القائم أو الأرض المراد البناء فوقها، كإجراء وقائي لأنه كثيرا ما يتم الاستيلاء على أجزاء كبيرة من الأملاك العمومية بعد أن تتم استعمالها بدون ترخيص (رخصة شغل الملك العام⁽²⁾)، من خلال إيداع آلات وأدوات ومواد البناء طوال فترة أشغال البناء.

(1) تنص المادة 15 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم على أنه: «لا يجوز لأي كان أن ينتفع بصفة المهندس المعماري المعتمد أو يمارس هذه المهنة إذا لم يكن مسجلا في الجدول الوطني للمهندسين المعماريين يعتبر التسجيل في الجدول الوطني للمهندسين المعماريين بمثابة اعتماد.

(2) تخضع رخصة شغل الملك العمومي أو الدومين العام للنصوص غير نصوص التهيئة والتعمير، لذا من المبادئ التي إستقر عليها القضاء الإداري أن هذا الترخيص هو ذو طابع مؤقت ولا يجوز تسليم هذه الرخصة إلا بعد أن يكون الملك عاما من الناحية القانونية كما لطرق العامة وتوابعها... الخ، في هذا أنظر إلى: الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 281.

نص المشرع الجزائري في الفصل السادس من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على رخصة التسيج لإحاطة البناء بعدة أنواع من الأسيجة التي تستلزم إصدار رخصة أشغال، تصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي تحدد مواصفات السياج وعلوه أو إشتراط نوعية معينة من أنواع الأسيجة وذلك بهدف ضمان الالتزام باحترام المظهر الخارجي والانسجام مع الواجهات والمحيط، أما في حالة إحاطة البناء بالأسيجة النباتية فإنها لا تحتاج لأي ترخيص إداري⁽¹⁾، وبالرغم من أن تنظيم الرخص العمرانية المتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 19/15، لم يتعرض إلى هذه الرخصة إلا أن المشرع في القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير ومن خلال تحديده للنطاق الموضوعي لهذه الرخصة أشار إلى التزامين حددتهما المادتين 71 و72 من ذات القانون هما:

✓ ضرورة إخضاع إقامة الأسيجة في المناطق المشار إليها في المادة 43 من هذا القانون لرخصة أشغال، يسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو سلطة مؤهلة طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها⁽²⁾.

✓ ضرورة إنجاز حاجز فاصل مادي مرئي ليلا ونهارا في حالة إجراء أشغال البناء أو الهدم على حافة الطرق وممرات الراجلين والأرصفة ومساحات توقف السيارات ومساحات اللعب والمساحات العمومية المجهزة أو غير المجهزة، مع ضرورة صيانة هذه الحواجز بشكل مستمر⁽³⁾، مما يعني أن تجاهل هذين الالتزامين يجعلنا أمام مخالفتين متعلقتين بالتسيج هما، مخالفة إقامة سياج بدون رخصة أشغال (أولا) وعدم إنجاز حواجز مادية ومرئية فاصلة بين أشغال البناء أو الهدم والمساحات المبنية (ثانيا).

(1) المادة 70 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

(2) المادة 71 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

(3) المادة 72 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

أولاً: مخالفة إقامة سياج بدون رخصة أشغال:

يشترط المشرع لقيام هذه المخالفة، أن تكون أشغال إقامة الأسيجة في مناطق معينة ومحددة حصراً في المادة 70 من قانون التهيئة والتعمير وقد تم تفصيلها في القسم الأول والثاني والثالث من هذا القانون وهي:

I. الساحل: وهو كافة الجزر والجزيرات وكذلك الشريط الأرضي الذي يبلغ عرضه الأرضي (800) متر على طول البحر ويضم تفصيلاً:

✓ كافة الأراضي منحدرات التلال والجبال المرئية من البحر والتي لا تكون مفصولة من الشاطئ سهل ساحلي.

✓ السهول الساحلية التي يقل عرضها عن (03) كليومتر.

✓ كامل الغابات التي يوجد جزء منها بالساحل كما هو محدد أعلاه

✓ كامل المناطق الرطبة وشواطئها على عرض (300) متر بمجرد ما

يكون جزء من هذه المناطق على الساحل كما هو محدد أعلاه⁽¹⁾.

II. الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة: تحدد وتصنف هذه المناطق إما

على مجموعة من المميزات الطبيعية الخلابة والتاريخية والثقافية، وأما على مميزات ناتجة عن موقعها الجغرافي والمناخي والبيولوجي، مثل المياه المعدنية أو الإستحمامية⁽²⁾.

III. الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد: إن من الآثار السلبية

لارتفاعات التعمير الناشئة عن مخطط شغل الأراضي هو التقليل في إستغلال المالك لملكيته، إذ يجب أن يكون إستعمال تلك الأراضي مطابقاً للغرض المخصصة له المنطقة التي تقع فيها، وهذا ما قصدته المادة 48 من قانون التهيئة والتعمير، عندما حصرت حقوق البناء بالأراضي ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد في البنائات الضرورية

(1) المادة 44 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

(2) المادة 46 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

الحيوية الاستغلاليات الفلاحية والبنائيات ذات المنفعة العامة، وفي حالة غياب مخطط شغل الأراضي، تبقى مسألة غل يد المالك في التصرف في ملكيته العقارية قائمة، وذلك بعد إستشارة الوزارة المكلفة بالفلاحة، الترخيص ب⁽¹⁾:

✓ البنائيات والمنشآت اللازمة للري والاستغلال الفلاحي.

✓ البنائيات والمنشآت ذات المصلحة الوطنية أو اللازمة للتجهيزات الجماعية.

✓ التعديلات في البنائيات الموجودة.

ثانيا: عدم إنجاز حواجز مادية ومرئية فاصلة بين أشغال البناء أو الهدم

والمساحات المبنية:

حتى تقوم هذه المخالفة، نتصور شروع في أشغال البناء أو الهدم بدون إقامة حواجز مادية ومرئية محاذية للطرق وممرات الراجلين والأرصفة ومساحات توقف السيارات ومساحات اللعب والمساحات العمومية وذلك لحماية الممتلكات والأشخاص، ويتمثل أساسا هذا الالتزام في المادة 72 من قانون التهيئة والتعمير، وبالتالي تجاهله من قبل صاحب المشروع أو المكلف بتنفيذ أشغال البناء أو الهدم أو المستفيد من الرخصة يعد مرتكبا لمخالفة طبقا للمادة 77 من ذات القانون، هذه الأخيرة جاءت عامة وشاملة لمختلف الجرائم المتعلقة بالبناء دون تمييز وتفصيل.

ومن جهة أخرى، فإن القانون رقم 15/08، جرم أيضا فعل عدم وضع سياج لحماية ورشة أشغال البناء أو الهدم بموجب المادة 89 منه، تحت فرض غرامة تتراوح ما بين خمسة آلاف دينار (5000دج) إلى عشرة آلاف دينار (10000دج)، وفي حالة العود تضاعف الغرامة.

(1) المادة 49 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

المطلب الرابع: تجريم الأفعال السابقة أو اللاحقة على البناء

تعتبر التراخيص الإدارية في مجال العمران، سواء السابقة أو اللاحقة على البناء من أهم الضمانات الأساسية التي من شأنها تأمين إحترام قانون ووثائق (ال: PDAU وال: POS) التهيئة والتعمير، فهي أدوات لتوفير تعميم متماسك ومنسجم، ومن خلالها يتم الحد من السكن العشوائي (غير القانوني)، أو السكن المتجاوز للضوابط العمرانية، التي لا تتحقق فيها الشروط من جميع النواحي الاجتماعية والصحية والبيئية والخدمية والإنشائية والعمرانية التي تؤهلها لاستثمار الفعالية المشيدة من أجلها⁽¹⁾، لذا جعل المشرع الجزائري تجزئ العقارات غير المبنية أو تقسيم العقارات المبنية أو هدمها لتشييد المباني، منوطا بالحصول على ترخيص مسبق من الجهة الإدارية المختصة، وفق ما ينص عليه قانون التهيئة والتعمير ومرسومه التطبيقي رقم 19/15، فإذا كان البناء بدون رخصة وما صاحبه من أفعال متصلة بالبناء، جرائم يعاقب عليها القانون، فلا شك أن الأفعال اللاحقة أو السابقة على البناء وكل الأفعال المتصلة بهما، إذا تمت بدون رخصة هي الأخرى أفعال مجرمة.

تأسيسا على ذلك، سنتولى دراسة تجريم أفعال التجزئة عقارية غير المبنية بدون رخصة وكل ما يدخل في حكم هذه التجزئة كأفعال سابقة على البناء (الفرع الأول) وفي (الفرع الثاني) نتطرق إلى دراسة تجريم الأفعال المتعلقة بإصلاح أو هدم البنايات بدون رخصة كأفعال لاحقة على البناء، أما (الفرع الثالث) فسنخصصه لمخالفات شهادة تقسيم العقارات المبنية.

(1) خولة كريم كوثر، المرجع السابق، ص72.

الفرع الأول: تجريم أفعال التجزئة العقارية غير المبنية بدون رخصة

تعتبر التجزئة العقارية ملكية مشتركة أفقية (Coproprété horizontale)، كما تعد عملية تعميمية بإمتياز تنظم وفق ازدواجية القانون خاص وعام⁽¹⁾، وتهدف إلى التوفيق بين المصلحتين العامة والخاصة باعتبارها، تقطيع أو تقسيم أو تجزئ إرادي لملكية عقارية غير مبنية، عارية كبيرة المسافة، حضرية كانت أم ريفية إلى قطع أرضية مهيئة صغيرة ذات مساحات متماثلة أو متفاوتة، تبعا للقدرة الشرائية للمواطنين، لأنها موجهة للبيع أو الإيجار بهدف إشباع حاجات معينة سكنية كانت أم تجارية أو صناعية أو حرفية متعددة الوظائف وهذا بحسب موقع مشروع التجزئة من مركز المدينة وبحسب ما هو مخطط له في وثائق التعمير.

ونظرا لأهمية هذه العملية العمرانية إشتراط المشرع الجزائري لأجل استحداثها في المادة 57 من قانون التهيئة والتعمير، أن تحضر رخصة لذلك وتسلم في الأشكال وبالشروط والآجال التي يحددها التنظيم، وهو ذات الالتزام الذي تؤكدته المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، ذلك ما يعني أن تجاهل هذا الالتزام يشكل جريمة التجزئة بدون رخصة، وعلى غرار جرائم البناء، فإن المشرع سواء في قانون التهيئة والتعمير أو القوانين المتصلة به، لم يضع تصنيف أو تبويب معين للجرائم المرتبطة بالتجزئة العقارية وهو ما إنعكس سلبا على الناحية العملية، إذ من خلال بحثنا في مختلف المجالات القضائية الحديثة نجد شبه غياب للقضايا المعروضة على المحاكم بخصوص هذا الموضوع، وذلك بالنظر إلى شمولية المادة 77 من القانون رقم 29/90 واعتبارها أن كل تجاهل للالتزامات التي يفرضها القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها، منها رخصة التجزئة يعد مخالفة طبقا لنص المادة 77 من هذا القانون،

(1) محمد بن يعيش، "التجزئة العقارية والتقسيم العقاري، أية شروط؟"، الندوة الوطنية المنظمة بكلية المتعددة التخصصات بالناظور حول التعمير والبناء ومتطلبات الحكامة الترابية، المغرب، أيام 2-3-4 مارس 2017، ص 37.

ومن ثم وجب الرجوع إلى أحكام القانون رقم 15/08 الذي نص على مخالفات جديدة، لم يسبق للقانون رقم 29/90 ولا للقانون رقم 05/04 أن نص عليها، منها على الخصوص تلك المتعلقة بالتجزئة العقارية، وبناء على ذلك، يمكن أن نخلص إلى أن جرائم التجزئة العقارية تتوزع على صنفين هما:

✓ جريمة تجزئ العقار غير المبني بدون رخصة التجزئة (أولاً).

✓ جريمة التصرف بالبيع أو الإيجار لقطع أرضية من تجزئة غير مرخصة

أو لم يتم بها الاستسلام المؤقت لأشغال الانتفاع (ثانياً).

أولاً: جريمة تجزئ العقار غير المبني بدون رخصة تجزئة:

تتشرط المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 في إطار أحكام المادتين 57 و 58 من قانون التهيئة والتعمير، رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها إلى قطعتين أو عدة قطع، إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم أو عدة قطع أرضية لتشييد بناية، يعني ذلك أن بعد تجاهل هذا الالتزام والقيام بإحداث تجزئة عقارية أو المجموعة السكنية بدون إستصدار ترخيص إداري لذلك، تقوم الجريمة وتتشكل بنيتها المادية بتوافر العنصرين الآتين:

I. العنصر الأول: إنجاز التجزئة العقارية أو مرحلة تجهيز التجزئة: يتطلب هذا

العنصر توافر عناصر وشروط قيام التجزئة العقارية وإخراج المشروع من مجرد فكرة فنية مكتوبة ومرسومة في أوراق بيانية إلى حيز الوجود بقيام المجزئ العقاري بصفته مجهز (aménageur) بعمل مصنف ضمن أعمال التجهيز، هذا ويقصد بأعمال التجهيز حسب الفقرتين 04 و 05 من المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، جملة من الأشغال المركبة تتمثل أساساً في الأشغال المرتبطة بمختلف الشبكات، كشبكة توزيع المياه

والتطهير والطاقة الكهربائية والغاز وشبكة الهاتف وشبكة الطرق، بالإضافة إلى أشغال معالجة الأراضي وتدعيم المنحدرات والمغارس ووضع الأثاث الحضري وإنجاز المساحات الخضراء... إلى غير ذلك.

ومن جهة أخرى وعلى الرغم من أن المشرع إشتراط في القانون رقم 29/90 وكذا في المرسوم التنفيذي له رقم 19/15، التجهيز المسبق للتجزئة العقارية قبل مباشرة التصرف بالبيع والإيجار في القطع الناتجة عن التجزئة⁽¹⁾، غير أنه نص في المقابل على إمكانية التجهيز على مراحل⁽²⁾ بصيغة القطاعات (en tranches)، لفعالية هذه الصيغة من حيث أنها تسمح للعديد من مشاريع التجزئات الكبرى، إنجازها وفق منظور تسلسلي بتجهيز قطع أرضية بمعزل عن القطع الأخرى للتجزئة والتصرف فيها بالبيع أو الكراء، مما يسهل عملية التمويل لإتمام المشروع بكاملة وفي أحسن الظروف الممكنة⁽³⁾.

II. العنصر الثاني: قيام المخالف بإنجاز ما ذكر في العنصر الأول من الأشغال دون حصوله على رخصة التجزئة (إنجاز أشغال التجزئة دون رخصة التجزئة): يتجسد هذا العنصر في قيام المخالف بعدة أفعال متصلة بالتجزئة العقارية دون الحصول على ترخيص مسبق، وفي هذا الصدد نحيل إلى ما سبق وأن ذكرناه عن البنية القانونية لجريمة البناء بدون رخصة وتجريم الأفعال المتصلة به وهي تتعلق أساسا - بإيجاز - فيما يلي:

✓ فئة المخالفات الناجمة عن عدم الحصول على رخصة مسبقة، سواء شرع المتجاوز (المخالف) في التقسيم أو التجزئة وما تلاه من أفعال قبل الحصول على رخصة التجزئة أو بعد رفض تسليم الرخصة لذلك أو حالة قيامه بإعادة هيكلة التجزئة بدون ترخيص، لأن الجريمة في هذه الحالة قد إكتملت فلا تنفعه التسوية في شيء⁽⁴⁾.

(1) الفقرة الأولى، الثانية والثالثة من المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) الفقرة الأخيرة من المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) كمال تواكشت، "رخصة التجزئة من حيث المفهوم والآثار"، مجلة كلية الحقوق، خنشلة، العدد 06، جوان، 2016، ص161.

(4) نور الدين عسري، المرجع السابق، ص 338.

✓ فئة المخالفات المرتبطة بعدم صلاحية رخصة التجزئة، سواء حالة إبطالها لأنها غير قانونية⁽¹⁾ أو حالة سحب الرخصة لسبب من الأسباب المشروعة أو حالة انتهاء صلاحية الرخصة بمضي الأجل المحدد في قرار الرخصة أو حالة إلغاء الرخصة إذا لم يتم الشروع في أشغال التهيئة في أجل مدته ثلاث (03) سنوات، ابتداء من تاريخ التبليغ⁽²⁾.

✓ فئة المخالفات الناتجة عن الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة فوق الأملاك الوطنية العمومية أو فوق ملكية خاصة، غير موجهة للبناء طبقاً لأحكام مخططات التعمير، وقد قرر المشرع لفئة هذه الجرائم تدابير تتخذ من قبل الجهة الإدارية المختصة بالإضافة إلى العقوبات الجزائية، بمعنى أن جميع الإجراءات المتمثلة في توقيف الورشة وإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وهدم البناءات المشيدة في الأجل المحدد لا يعفي المخالف من المتابعة القضائية⁽³⁾.

ثانياً: جريمة التصرف بالبيع أو الإيجار لقطع أرضية من تجزئة غير مرخصة أو

لم يتم بها الاستلام المؤقت لأشغال الانتفاع:

لقد جرم المشرع فعل التصرف بالبيع لقطع أرضية من تجزئة أو مجموعة سكنية غير مرخصة أو لم يتم بها الاستلام المؤقت للإشغال الانتفاع بعد، بموجب المادة 77 من القانون 15/08، وهذا ما أكدته المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 عندما إشتطت أن يتضمن عقد بيع أو كراء القطع الأرضية التي تشتمل على مباني موجودة

(1) إن إقدام رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح الترخيص خلافاً لمقتضيات قانونية خاصة (قانون المآثر التاريخية مثلاً)، يجعل قرار المنح غير مؤسس قانوناً وبذلك يكون قراره قد بني على باطل، وما بني على باطل فهو باطل.

في هذا انظر إلى: نور الدين عسري، نفس المرجع، ص 340.

(2) المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(3) المادة 73 من القانون رقم 15/08.

في الأرض المجزئة على مراجع شهادة قابلية الاستغلال تحت طائلة بطلان العقود وترتيب مسؤولية المستفيدين من رخصة التجزئة إزاء المستفيدين من القطع الأرضية.

بناء على ما تم بيانه، تتشكل عناصر الركن المادي لهذه الجريمة بإجتماع العنصرين الآتي ذكرهما:

I. العنصر الأول: قيام المستفيد ببيع أو الإيجار أو حتى قسمة بقع من تجرئه أو مساكن من مجموعات سكنية أو حتى عرض ذلك للبيع أو الإجارة عن طريق الوعد بالتعاقد، ففي هذا العنصر لا يهم إقدام الشخص على إحداث تجزئة عقارية أو الشروع في إحداثها بل يتعلق الأمر بقيد عدم التصرف⁽¹⁾ في القطع وذلك لحماية المشتريين طالما أن التصرف مخالف للأحكام القانونية، كما يظهر إهتمام المشرع بحماية المشتريين عندما نص في المادة 77 من القانون رقم 15/08 على عقوبات ردية تصل إلى حد الحبس في حالة العود.

II. العنصر الثاني: يتجسد هذا العنصر في إقدام المخالف على القيام بعمل من أعمال البنية المادية الواردة في العنصر الأول وذلك دون الحصول على الترخيص الإداري أو لم تكن أعمال التجزئة أو المجموعة السكنية محل تسليم مؤقت للأشغال. بعد إكمال مادية هذه الجريمة بقي أن نشير إلى العقوبات المفروضة على المخالفين، حيث ميز المشرع بين جريمة إحداث التجزئة بدون رخصة وجريمة إبرام العقود غير قانونية بشأن قطع من التجزئة، حيث رتب على كل مجزيء عقاري قام بإنجاز تجزئة عقارية بدون الحصول على رخصة التجزئة جزاء حددته المادة 47 من القانون رقم 15/08 بستة (06) أشهر إلى سنتين (02) حبسًا وبغرامة مالية تتراوح ما بين (100.000دج) إلى مليون دينار (1.000.000دج)، وفي حالة العود تضاعف العقوبة.

(1) نور الدين عسري، المرجع السابق، ص342.

هذا وتصنيف المادة 75 من ذات القانون، أنه يعاقب كل من يشيد بناية داخل تجزئة لم يتحصل لها على رخصة تجزئة بغرامة مقدرة من مائة ألف دينار (100.000 دج) إلى مليون دينار (1.000.000 دج)، وفي حالة العود تضاعف الغرامة. كما يتضح من نص المادة 76 من ذات القانون، أن المشرع قد وسع من نطاق المسؤولية الجنائية بخصوص الجرائم المبينة في المادتين 74 و 75 أعلاه، عندما إعتبر مشاركا لمرتكب المخالفة كل من رب العمل والمقاول المنجز للأشغال والمهندس المعماري والمهندس المختص ومهندس المساحة وكل مشرف صدرت منه أوامر تسببت في المخالفة.

أما فيما يخص جريمة إبرام عقود غير قانونية، فإن المشرع زيادة على بطلان العقود المبرمة خلافا لأحكام القانون والتنظيم المتعلقين بالتهيئة، فإنه رتب جزاء حدته المادة 77 من القانون رقم 15/08، يتمثل في الحبس من ستة (06) أشهر إلى سنة واحدة (01) وبغرامة تتراوح ما بين مائة ألف دينار (100.000 دج) إلى مليون دينار (1.000.000 دج) أو بإحدى العقوبتين، وفي حالة العود يمكن أن يحكم بالحبس من سنة واحدة (01) إلى خمس (05) سنوات وتضاعف الغرامة.

نستنتج من كل ما سبق أن القانون رقم 15/08 تضمن عقوبات ردعية مهمة في حق المخالفين تصل إلى حد الحبس لمدة 05 سنوات، وبما أن مدة سريان هذا القانون محددة (المادة 113 من قانون المالية لسنة 2018)، فإنه من المفيد النص على هذه العقوبات في قانون التهيئة والتعمير، وإجراء التعديل في الفصل الخاص بالعقوبات في هذا القانون رقم 29/90.

الفرع الثاني: تجريم أفعال هدم البنائيات بدون رخصة كأفعال لاحقة على البناء

من المعلوم أن تسليم رخص التعمير منها رخصة الهدم، يعتبر حقا لطالبيها وليست امتيازاً له، إذ لا تكون مشروعة، إلا في الحالة التي يكون فيه طلبه مستوفياً لجميع الشروط وغير مخالف للقوانين والتنظيمات المعمول بهما، وانطلاقاً من ما قد يترتب عن

عملية الهدم كعملية مادية من آثار بالغة قد تمس ببعض البنايات الخاصة ذات الأهمية الكبيرة⁽¹⁾ والمساس بالمصلحة الاجتماعية⁽²⁾، لا يمكن تداركها فيما بعد، تدخل المشرع الجزائري لتنظيمها بموجب المادة 60 من القانون رقم 29/90، وتطبيقها لها جاء النص عليها في المادة 70 وما يليها من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 التي تنص على: «تطبيقا للمادة 60 من القانون رقم 29/90... لا يمكن القيام بأي عملية هدم جزئية أو كلية لبنانية محمية بأحكام القانون رقم 04/98...».

ما يفهم من نص هذه المادة، أن المشرع قد قيد ممارسة حق الحصول على رخصة الهدم وذلك بتضييقه لنطاق ممارستها، إذ حدده في البنايات التي تكون محمية بإحدى نظم الحماية المذكورة في القانون رقم 04/98 المتعلق بحماية التراث الثقافي⁽³⁾، وهو ذات السياق بالنسبة للقانون الفرنسي⁽⁴⁾، وما زاد أيضا من التضييق في مجال تطبيق رخصة

(1) يقصد بالبنايات الخاصة ذات الأهمية الكبيرة تلك الواقعة في الأقاليم المصنفة والتي تتوفر على مجموعة من المميزات الطبيعية الخلابة والتاريخية والثقافية وإما على مميزات ناجمة عن موقعها الجغرافي والمناخي والجيولوجي مثل المياه المعدنية أو الاستحمامية (المادة 46 من القانون رقم 29/90).

(2) تنص المادة 81 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على حق المواطنين في الاعتراف علي مشروع الهدم، خاصة إذا تعلق الأمر بهدم عمارة تحوي سكنات مؤجرة، يرى المستأجرون أن المؤجر لم يستوف شروط طلب إخلاء المحلات السكنية كما ينص عليه التقنين المدني في موضوع الإيجار، وفي ذات السياق نجد أيضا أن المشرع الفرنسي وفي مجال حماية المصلحة الاجتماعية فرض الحصول على رخصة الهدم في بلديات باريس، والمناطق التي تقع على محور 50 كلم منها والبلديات التي يساوي أو يزيد عدد سكانها عن 10000 ساكن نظرا لتزايد عدد السكان، فتكون الحاجة للبناء ملحة أكثر، ومن ثم التضييق على عمليات الهدم بتلك المناطق دون سواها، في هذا أنظر إلى: عبد الله العويجي، «النظام القانوني لرخصة الهدم في ظل المرسوم التنفيذي رقم 19/15»، المرجع السابق، ص 378، 379.

(3) تتمثل أنظمة الحماية للممتلكات الثقافية العقارية التي تشمل على المعالم التاريخية، المواقع الأثرية والمجموعات الحضرية أو الريفية، ذكرت هذه المشتملات المادة 08 من القانون رقم 04/98 في:

1. التسجيل في قائمة الجرد الإضافي

2. التصنيف

3. القطاعات المحفوظة، للاستزادة أكثر في الموضوع أنظر إلى: بودية راضية، "رخصة الهدم والمنازعات المتعلقة بها"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البلدة 02، العدد العاشر، 2017، ص 116، 117.

(4) لقد حدد المشرع الفرنسي مجال تطبيق رخصة الهدم من خلال تحديده لقائمة البنايات التي تصلح لأن تكون محل هدم إذا توفرت الشروط القانونية لذلك منها: البنايات التي تقع في قطاع محمي أو موقع مسجل أو مصنف وكذا في

الهدم- كما ذكرنا سابق- بمناسبة دراسة البعد البيئي في رخصة الهدم هو عدم نص المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على البنائيات الآيلة للهدم تكون سندا لبنائيات مجاورة، التي ذكرتها المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 الملغي، وتبعا لخطورة عملية الهدم التي مفادها إزالة المباني القائمة حتى سطح الأرض، سواء كان كليا أو جزئيا وسواء كانت المنشآت سليمة أو آيلة للسقوط⁽¹⁾، كما يقصد بالمبني المشار إليه في خصوص الهدم، كل عقار مبني يكون محلا للانتفاع والاستغلال أيا كان نوعه⁽²⁾، أوجب المشرع ضرورة الحصول على ترخيص مسبق بشأن ذلك، وعليه فإن الإخلال بهذا الالتزام والقيام بعد ذلك بعملية الهدم يشكل جريمة يعاقب عليها بموجب المادة 77 من قانون التهيئة والتعمير، ما لم يوجد نص أشد، غير أن هذه الجريمة لا تقوم إلا إذا توافرت العناصر الآتية، الشروع في هدم البنائيات القائمة بدون رخصة مسبقة (أولا). وأن يكون المبنى محل الهدم ضمن أماكن خاصة (ثانيا). وعدم وجود نص خاص أشد (ثالثا). وأخير نخصص الفقرة (رابعا) للعقوبات.

أولا: الشروع في هدم البنائيات القائمة بدون رخصة مسبقة:

يتجسد المظهر المادي لجريمة الهدم بدون رخصة من خلال الشروع أو البدء في كل الأشغال والأعمال التي تؤدي بشكل مباشر إلى هدم كلي للبناية وبالتالي صيرورة العقار إلى أرض عارية أو هدم جزئي مثل هدم جدران شقة لتحويلها إلى شقتين⁽³⁾، قبل الحصول على رخصة مسبقة، بذلك لا يعفى من المتابعة والعقاب كل من تحصل علي

مجال المعالم التاريخية، كما يحق للمجلس البلدي المحلي إصدار قرار بفرض رخصة هدم عند الضرورة على كامل إقليم البلدية أو جزء منه، للإستزادة أكثر أنظر إلى:

David André camous, *l'essentiel du droit de l'urbanisme*, 02ème édition ellipses, France 2009, p147-148.

(1) بودية راضية، المرجع السابق، ص 144.

(2) غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء، المرجع السابق، ص 161.

(3) حامد عبد الحلیم الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، المرجع السابق، ص 35.

رخصة الهدم بعد البدء في أشغال الهدم والإعتقاد أن ذلك يدخل ضمن إجراءات التسوية، كما يعتبر مرتكب لجريمة الهدم بدون رخصة، ذلك الذي يعتقد أن الحصول على رخصة البناء يعني في ذات الوقت الترخيص له مسبقاً بهدم البناء القائم، وقام فعلاً بهدمه⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار، ذهب المشرع المصري إلى أكثر من ذلك، عندما إعتبر أن الشخص الذي يقوم بهدم مبنى غير آيل للسقوط قبل الحصول على التصريح بالهدم من لجنة المحافظة طبقاً للقانون رقم 1961/178، وقبل الحصول في نفس الوقت على ترخيص بالهدم من الجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم بالمجلس المحلي، طبقاً للقانون رقم 1976/106، مرتكباً لجريمتين جريمة هدم بناية بدون رخصة التي تمنحها لجنة المحافظة المختصة وجريمة هدم ثابتة بدون ترخيص من الجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم بالمجلس المحلي والعقوبة التي تطبق في هذه الحالة هي الحبس والغرامة⁽²⁾، هذا ولا يمكن أخيراً، أن نتصور القائم أو الفاعل بالهدم بدون ترخيص مسبق، إلا في صاحب البناء وإلا كنا أمام أوصاف لجرائم أخري كجريمة تحطيم ملك الغير.

ثانياً: أن يكون موقع المبني محل الهدم ضمن أماكن خاصة:

لقد أشارت إلى هذه الأماكن - كما أسلفنا الذكر - المادة 46 من القانون رقم 29/90 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، تطبيقاً لأحكام المادة 60 من قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم، مع الإشارة إلى طرق تصنيف أو إقتراح تصنيف هذه الأماكن الواقعة ضمن هذه الأماكن، تحددتها النصوص التشريعية والتنظيمية المطبقة على كل نوع من هذه الأماكن، كما نشير بخصوص موقع البناء، أن المشرع قد أغفل

(1) الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، ط1، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، 2006، ص182.

(2) المادة 22 من قانون المباني المصري رقم 106 لسنة 1976، المعدل والمتمم بالقانون رقم 30 لسنة 1983، وبالقانون رقم 54 لسنة 1984، ج ر للجمهورية المصرية، العدد 1976/37 والعدد 1983/30 والعدد 1984/15 على التوالي.

مسألة في غاية الأهمية، نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 176/91 في المادة 61 منه، وهي اشتراط رخصة الهدم في حالة كون البناء المراد هدمه سند لبناية مجاورة.

مهما يكن من أمر، فمن الضروري تنظيم هذه المسألة لما لها من خطورة على البناءات المجاورة والتي تمثل سندا للبناء محل الهدم، حتى لا تترك الحرية والعشوائية في الهدم التي أفضت في كثير من الحالات إلى خسائر بشرية ومادية كبيرة⁽¹⁾.

نخلص القول أن كل الأعمال المتعلقة بالهدم بدون رخصة مسبقة خارج المواقع المذكورة أعلاه وكذا في حالة كون البناية هي سند لبناية مجاورة، في غياب التنصيص عليها، لا تعد جريمة تعميم.

ثالثا: عدم وجود نص خاص أشد:

باعتبار أهمية رخصة البناء في تحديد إستراتيجية عملية البناء المستقبلية، فهي أداة رقابية تمتلكها الإدارة للمحافظة على الأملاك العقارية الثقافية لارتباطها بالتراث الثقافي للأمة، وفي سبيل ذلك إذا وجد نص خاص ضمن هذه النصوص المؤطرة للتراث الثقافي أشد يتعلق بالهدم دون رخصة، يطبق عندئذ وتستبعد المادة 77 من القانون رقم 29/90، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 79 من القانون رقم 01/99⁽²⁾، وفي الحالة العكسية يستبعد النص الخاص متى كان أخف، وهو الأمر الذي جسده المادة 99 من القانون رقم 04/98 (الركن المعنوي).

بتوافر هذه العناصر وبمجرد البدء في أشغال الهدم، تتحقق الجريمة لتسلط العقوبة المناسبة على مرتكبيها وهي تختلف وتتنوع تبعا للنص الذي ينظمها.

(1) الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، المرجع السابق، ص287.

(2) القانون رقم 01/99، المؤرخ في 06/01/1999، يحدد قواعد الفنادق، ج.ر عدد 02 لسنة 1999.

رابعاً: العقوبات:

نص المشرع الجزائري علي عقوبات مختلفة ضمن نصوص قانونية مختلفة سواء في قانون التهيئة والتعمير ذاته أم في نصوص قانونية أخرى متعلقة بالتعمير، دون توضيحه ما إذا كانت هذه العقوبات متعلقة بجريمة الهدم دون ترخيص أو متعلقة بتجاهل إلتزامات أخرى كعدم إشهار الرخصة أو عدم التصريح ببدء أشغال الهدم أو نهايتها وهو نفس الإشكال نجده بالنسبة لجريمة البناء بدون ترخيص بذلك نجد:

I. في قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم: فالمادة 77 منه وهي المادة الوحيدة التي جاءت عامة وغير دقيقة في مدلولها، إذ لم تحدد ما هي المخالفات المعنية بالعقوبات التي نصت عليها بقولها: «يعاقب بغرامة تتراوح ما بين 3000 دج و300000 دج عن تنفيذ أشغال أو إستعمال أرض يتجاهل الإلتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقاً لأحكامها، يمكن الحكم بالحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر في حالة العودة إلى المخالفة...»⁽¹⁾، وبالتالي يمكن أن تطبق في حالة القيام بأشغال الهدم دون الحصول على رخصة مسبقة.

II. في المرسوم التنفيذي رقم 55/06، المتعلق بتعيين الأعوان والبحث عن المخالفات في مجال التعمير: تنص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 على: «محاضر المخالفات لقواعد التهيئة والتعمير هي⁽²⁾:

✓ محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة بناء

✓ محضر معاينة أشغال شرع فيها وغير مطابقة لأحكام رخصة المسلمة

✓ محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة هدم».

(1) المادة 77 من القانون 29/90.

(2) المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06.

ما يلاحظ أن هذا النص يعتبر الهدم بدون رخصة جريمة غير أن عدم تحديده للعقوبة المقررة لها ولا للتدابير المتخذة بشأنها، يجعل المسألة مجالاً للتأويل والاجتهاد، كما أنه لا فائدة من التجريم بدون عقوبة لتحقيقه⁽¹⁾.

III. في القانون رقم 04/98، المتعلق بحماية التراث الثقافي: تنص المادة 99 من القانون رقم 04/98 على أنه: «يعاقب كل من يباشر القيام بأعمال إصلاح لممتلكات ثقافية عقارية مقترحة للتصنيف أو مصنفة وللعقارات المشمولة في المنطقة المحمية أو... أو هدمها بما يخالف الإجراءات المنصوص عليها في القانون بغرامة مالية من 2000 دج إلى 10000 دج دون المساس بالتعويضات عن الأضرار تطبيق العقوبة نفسها على كل من يباشر أشغالا مماثلة في عقارات مصنفة أو غير مصنفة ومشمولة تقع في قطاعات محفوظة».

IV. في قانون العقوبات: تنص المادة 441 مكرر في فقرتها الخامسة من الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08/06/1966 يتضمن قانون العقوبات⁽²⁾ المعدل والمتمم على: «يعاقب بغرامة من 1000 دج، كما يجوز أيضا أن يعاقب بالحبس من عشرة أيام على الأقل إلى شهرين على الأكثر، كل من قام أو صلح أو هدم بناء دون إتخاذ الاحتياطات الضرورية لتلافي الحوادث».

تأسيسا على ما سبق بيانه، يمكن القول أن الهدم بدون رخصة جريمة مؤقتة إذا تمت أفعاله دون أن تستغرق مدة تمتد في الزمن، أما إذا توقفت أعمال الهدم، وفي ذلك لا تختلف جريمة الهدم بدون ترخيص عن جريمة البناء بدون ترخيص ومن ثم يمكن لنا الإحالة إلى ما سبق وأن ذكرناه عن البنية القانونية لجريمة البناء بدون رخصة وتجريم

(1) عابدة دريم، مخالفات التعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص154، أنظر أيضا: بودية راضية، المرجع السابق، ص125.

(2) الأمر رقم 66 / 156، المؤرخ في 08/06/1966، يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج.ر عدد 49 لسنة 1966.

الأفعال المتصلة به وهي تتعلق أساسا بالمخالفات المرتبطة بعدم صلاحية رخصة الهدم، سواء حالة إبطالها لأنها غير قانونية أو حالة سحب الرخصة لسبب من الأسباب المشروعة أو حالة انتهاء صلاحية الرخصة بمضي الأجل المحدد في قرار رخصة الهدم المحدد بـ: 5 سنوات طبقا لنص المادة 85 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، مع تسجيل تناقض في مجال صلاحية هذه الرخصة بين نص المادة 85 والنموذج المرفق بهذا المرسوم الذي حددها بـ: 06 أشهر فقط، إضافة إلى طول مدة صلاحية رخصة الهدم بالمقارنة مع مدة صلاحية رخصة البناء ورخصة التجزئة خاصة وإن رخصة الهدم عادة ما تتعلق بالبنائيات الآيلة للانهييار وما تشكله من خطورة إذا تقاعس مالكوها بالهدم بذلك فإن عمليات الهدم أكثر خطورة من عمليات البناء لأول مرة⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى بما أن عملية الهدم، ونظرا لخطورتها فإنها تحتاج إلى رقابة تقنية وتتطلب اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية صاحب البناية نفسه أو الملاك المجاورين أو أعمال المقاولات التي تتولي الهدم، من الأضرار التي قد تسببها طريقة الهدم أو الوسائل المستعملة لهذا الغرض، فإن تشريعات مجموعة من الدول جعلت أشغال الهدم تتم تحت رقابة مهندس مختص من بداية الأشغال إلى نهايتها⁽²⁾ وهو ما لم يأخذ به المشرع الجزائري الذي إكتفى بالنص على إجبارية تبليغ الجهات الإدارية ببداية الأشغال لأجل إجراء مراقبة ميدانية لموقع الهدم من قبل المصالح الإدارية المختصة.

(1) إذا كان إستعمال البنائيات مستحيلا أو خطيرا وأصبحت أشغال الهدم هي السبيل الوحيد لوضع حد لبقايات هذه البنائيات فإنه لا يمكن رفض رخصة الهدم في هذه الحالة، وهذا ما أكدته المادة 6-430 من مدونة التعمير الفرنسية.

في هذا أنظر إلى: Jean Bernard(a), Hugus perine (m), op, cit, p456.

(2) محمد بوجيدة، رخصة البناء، المرجع السابق، ص228.

الفرع الثالث: مخالفات شهادة تقسيم العقارات المبنية

نظرا لما لتحويل العقارات المبنية المملوكة ملكية خاصة والقائمة على وعاء عقاري واحد وتقسيمها إلى حصص مبنية جديدة⁽¹⁾، من آثار سلبية على مختلف الإستعمالات، السكنية، الصناعية، السياحية والتجارية والتي حددتها المخططات العمرانية في إطار تحديدها لاستعمالات الأراضي المختلفة (مبدأ التطبيق)، ألزم المشرع من خلال المادة 59 من القانون رقم 29/90 مالك البناية الراغب في تقسيمها وإحداث حصص مستقلة، أن يستصدر شهادة التقسيم من الجهات المختصة بتسليمها، ومستجيبا طبقا لنص المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، لكل الشروط المقررة قانونا.

وفي هذا الإطار تنص المادة 35 من ذات المرسوم، على قيود وشروط معينة لإحداث التقسيم الهادف أساسا إلى حماية الملكية العقارية والتي تقيد سلطة المالك عند إقدامه لتقسيم ملكيته المبنية إلى حصص بوجوب إحترام قواعد شهادة التقسيم التي تعتبر إحدى أدوات التهيئة والتعمير التي تعكس مجاليا سياسة التخطيط المتبعة حضريا وكذا المحافظة على التجمعات السكانية من الناحية الجمالية، لأجل ذلك أوجب المشرع أن يتناول طلب شهادة التقسيم مدى مطابقة مشروع التقسيم لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، وفي حالة غيابه يتناول التحضير مدى مطابقة التقسيم لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومن ثم ينبغي أن يراعى التحضير موقع البناية ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام وكذا تناسقها مع المكان والأخذ بعين الاعتبار مختلف الارتفاقات التعميرية والإدارية المطبقة على الموقع المعني وكذا التجهيزات العمومية والخاصة الموجودة.

(1) انظر إلى أحكام القسم الثالث (من المادة 33 إلى 40) من الفصل الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتعلق بعقود التعمير وإجراءات تحضيرها وتسليمها.

تأسيساً على ذلك فإن مخالفات شهادة لتقسيم، تنشأ نتيجة القيام بفعل لتقسيم بدون إستصدار شهادة لذلك (أولاً)، وقد تكون نتيجة مخالفة مقتضيات التقسيم على الرغم من وجود شهادة التقسيم (ثانياً).

أولاً: تقسيم ملكية عقارية دون شهادة التقسيم:

في إطار الرقابة الإدارية المسبقة على مختلف العمليات التعميرية، إشتراط قانون التهيئة والتعمير، ضرورة الحصول على رخص وشهادات تكون في شكل قرارات إدارية مسبقة على ذلك، ومن ثم فإن كل أشغال تتضمن تقسيم ملكية عقارية مبنية دون شهادة تقسيم هو إخلال بالتزام قانوني فرضته المادة 59 من قانون التهيئة، تحت طائلة ترتيب المسؤولية كما يسري هذا الحكم على كل أشغال تقسيم ملكية عقارية مبنية بموجب شهادة تقسيم منتهية الصلاحية⁽¹⁾ أي بعد مرور ثلاث سنوات إبتداء من تاريخ التبليغ، وبانتهاء مدة الصلاحية تصبح شهادة التقسيم كعدم وجودها، وبالتالي قيام مخالفة عمرانية الموجبة للعقاب.

ثانياً: عدم مطابقة أشغال التقسيم لمقتضيات شهادة التقسيم:

إذا كان المنطق القانوني هو أن القيام بأي فعل من أفعال البناء أو بأي فعل من أفعال المتصلة بالمباني من هدم وتقسيم بدون الحصول على رخصة مسبقة يشكل مخالفة، يعاقب عليها القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير، فإن لا هذا الأخير ولا المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير المعدل والمتمم ولا النصوص القانونية الجديدة المتصلة بالتهيئة والتعمير، نصت صراحة على المخاطر الخاصة والناجمة عن عدم مطابقة شهادة التقسيم وبالتالي لم تتحدث عن المخالفات الناتجة عن

(1) المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

عدم المطابقة لتصاميم ومستندات شهادة التقسيم، وبالتالي يتحتم علينا الرجوع إلى نص المادة 77 من قانون التهيئة والتعمير الذي يفهم منه على أنه من يستعمل أرضاً للبناء ويقوم بتنفيذ أشغال كأشغال تقسيم العقارات المبنية، يجب عليه أن يعلم بالالتزامات التي يفرضها قانون التهيئة والتعمير والتنظيمات المتخذة للتطبيق، كما يجب أن لا يتجاهل الرخص أو الشهادات كشهادة التقسيم وفقاً لأحكامها وتعرض المخالف لعقوبة الغرامة التي تتراوح ما بين 3000 دج و300000 دج وفي حالة العود، يمكن الحكم بالحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر، ويعاقب بهذا الغرامة مستعمل الأرض أو المستفيد من الأشغال أو المهندسين المعماريين أو الأشخاص الآخرين المسؤولين على تنفيذ الأشغال المذكورة⁽¹⁾.

(1) المادة 77 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

المبحث الثاني: الجهات المكلفة بضبط مخالفات البناء والتعمير وكيفيات ذلك

أضحى التلوث البيئي بكل أشكاله وخاصة من ناحية مظهر المدن وجماليتها، قضية تهَم كافة دول العالم، منها الجزائر وذلك بعدما إرتفعت معدلات إنتشار المخالفات العمرانية وظهر أحياء فوضوية كبيرة مشكلة شبه مدن عشوائية على أطراف المدن الأصلية وذلك على حساب مساحات زراعية وفلاحيه شاسعة ذات جودة عالية، تهدد صحة الإنسان وسلامته، حتى أصبحت العودة إلى البيئة البكر حلما بعيد المنال، ليبقي الحل فقط ينصب على الحد من إرتفاع معدلات المخالفات التعميرية.

لذلك كان التعاون بين مختلف أجهزة الدولة المحلية والأشخاص المكلفين بتقصي هذه المخالفات وضبطها مطلبا ضروريا، وتجسيدا لذلك أسند المشرع الجزائري مهمة ضبط هذه المخالفات في إطار حماية البيئة إلى عدة جهات إدارية تتمثل في الجماعات المحلية، كما خول صلاحية معاينة أشغال التهيئة والتعمير وتقصي المخالفات المتعلقة بها لفئات مختلفة حددت في نصوص قانونية متفرقة حسب موقع العقار وطبيعته، مشكلة جهاز يدعى شرطة العمران وحماية البيئة، ولذات الهدف أستحدث أيضا، هيئة إستشارية تنشأ على مستوى كل ولاية تدعى لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبني إلى جانب المجلس الوطني للإطار المبني، يعملان في إطار الرقابة على أشغال البناء والتعمير على حماية التراث المعماري والمحيط المبني، وللبحث عن الأدوار البيئية لهذه الجهات في مجال التهيئة والتعمير، إرتأينا التطرق في (المطلب الأول) إلى الدور الرقابي للجماعات المحلية في المحافظة على النظام العام العمراني، ونخصص (المطلب الثاني) للدور الرقابي للأجهزة المساعدة في الرقابة على أشغال التهيئة والتعمير، في حين نخصص (المطلب الثالث) لدور شرطة العمران في معاينة مخالفات التعمير والإجراءات المتبعة بشأن ذلك.

المطلب الأول: دور الجماعات المحلية في معاينة مخالفات البناء والتعمير

للحفاظ على النظام العام العمراني

يلعب التعمير دورا رائدا في إنشاء بيئة مشيدة على أسس عملية حديثة وعلى ضوابط قانونية، تفاديا للأخطار البيئية العمرانية العشوائية، وفي نفس السياق، تلعب الجماعات المحلية⁽¹⁾ دورا هاما وفعالا في مجال التوسع العمراني والتهيئة العمرانية، حفاظا على إقليمها وعلى بيئة سليمة، لأجل ذلك يعترف المشرع دوما للإدارة بدور الوسيط بين الأفراد والقانون عند ممارستهم لحقوقهم وحياتهم ونشاطاتهم العمرانية، وبممارستها مظاهر سلطة الضبط الإداري بغرض إقامة النظام العام العمراني في المجتمع وحمايته وصيانته من الخرق والإضرار بالأمن والسلم الاجتماعيين في جميع مناحي الحياة، وفي مقدمتها المحافظة على البيئة والمحيط وجمال الرونق والرواء والنظام العام الاقتصادي وهي كلها عناصر من بين عناصر النظام بمفهومه الحديث، لذا أوجب المشرع لضمان ذلك إصدار قرارات إدارية ولوائح في إطار ممارسة حق مراقبة إستغلال واستعمال الأراضي العمرانية ومدى مطابقة ذلك مع التشريع والتنظيم المعمول بهما.

تأسيسا على ذلك، سنتولى دراسة دور الولاية كجماعة إقليمية في المحافظة على النظام العام العمراني (الفرع الأول)، في حين نخصص (الفرع الثاني) لدور البلدية في المحافظة على النظام العام العمراني.

(1) يحدد المؤسس الدستوري الهيئات الإقليمية في الجزائر بموجب المادة 15 من لدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في سنة 2008 وبموجب المادة 16 من الدستور 2016 أن: «الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية».

• فالولاية هي جماعة اقليمية لا مركزية تمثل شخص معنوي عام، حسب المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21.

• أما البلدية فهي جماعة اقليمية لا مركزية قاعدية تمثل شخص معنوي، حسب المادة الأولى من قانون البلدية رقم 10/111 المؤرخ في 2010/07/22.

الفرع الأول: دور الولاية في المراقبة على أشغال التهيئة والتعمير

يتجلى إهتمام قانون الولاية رقم 07/12 بموضوع حماية البيئة بصورة عامة من خلال إدراج هذه الصلاحية في مضمون المادة الأولى منه⁽¹⁾ ولما كان التنظيم الإداري في الولاية يتمحور في هيئتين، المجلس الشعبي الولائي والوالي، بإعتبار الولاية صورة من صور اللامركزية وعدم التركيز، فإن الصلاحيات البيئية تتوزع بين الهيئة التداولية (أولا)، والهيئة التنفيذية (ثانيا).

أولا: الهيئة التداولية:

لقد أورد المشرع صلاحية حماية البيئة في المادة 77 من قانون الولاية في شكل أحكام عامة، غير أنه أبرز ضمنها وبإعتماده ما يطلق عليه بالكوارث الطبيعية والتكنولوجية، وذلك مواكبة للتغيير الذي تم إعتماده في قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 بعد سنة 2004.

وتطبيقا للمادة 15 من قانون الولاية يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة حدوث كوارث طبيعية وتكنولوجية، هذا ويبرز إختصاص المجلس الشعبي الولائي في حماية البيئة وذلك من خلال مساهمة المجلس الشعبي الولائي في إنجاز برامج السكن والتدخل من أجل القضاء على السكن الهش وغير الصحي وتأهيل الحظيرة العقارية المبنية والحفاظ على الطابع المعماري وذلك لمساعدة المصالح التقنية في البلديات وعلى مستوى الولاية عن طريق مديريتين الأولى هي مديرية التعمير والبناء (Duc) والثانية تتمثل في مديرية السكن والتجهيز العمومية (DLEP).

(1) تنص المادة الأولى من القانون رقم 07/12 على أن: «الولاية هي الجماعة الاقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسية العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعة الاقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسن الإطار المعيشي للمواطنين...».

I. مديرية التعمير والبناء (Duc): تعد هذه المديرية مصلحة خارجية تابعة لوزارة السكن والعمران والمدينة وقد تم رصدتها على المستوى المحلي لأجل المساهمة في حماية البيئة العمرانية عن طريق الحفاظ على الجانب الجمالي والبيئي في إعداد المخططات العمرانية أو منح تراخيص البناء وتجزئة الأراضي للبناء، لأجل ذلك فهي منوطة بالقيام بالمهام الآتية:

- ✓ السهر في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما على تنفيذ تدابير نظام التعمير وتطوير النوعية المعمارية للبناء وحماية المعالم التاريخية والثقافية والطبيعية الهامة، ويعد تدخل الولاية بشأن هذه الأخيرة كمساعدة للجهات المركزية⁽¹⁾.
- ✓ الحرص على جمع المعطيات والمعلومات المستغلة والمتعلقة بالدراسات وإنجاز البناء واقتصاده.
- ✓ العمل على تحسين الإطار المبنى وتطوير السكن وجعله ملائماً للمتطلبات الاجتماعية والجغرافية والمناخية وتهيئة العقار.
- ✓ الحرص بالتنسيق مع مصالح الجماعات المحلية على تغطيتها بأدوات التعمير ومختلف وثائقه لدراساتها وتنفيذها.
- ✓ إبداء آرائها الفنية من أجل إعداد مختلف أشغال البناء والتعمير وضمان مراقبتها.
- ✓ متابعة دراسات التهيئة والتعمير الزامية إلى التحكم في تنمية المجال الحضري بالتنسيق مع الهيئات المعنية.
- ✓ تدعيم عمليات التجديد الحضري والتهيئة العقارية ومتابعتها.
- ✓ القيام بجرد العناصر المهمة المكونة للهندسة المعمارية الم

(1) المادة 84 من القانون رقم 07/12.

✓ حلية، من أجل الحفاظ عليها وإدماجها وترقية أعمال إدماج الأنسجة

العمرانية الهامشية والفوضوية في مجال التعمير والهندسة المعمارية⁽¹⁾.

إلى جانب ذلك، فهي تعمل على التأكد من تطبيق الوثائق التقنية والتنظيمية ومقاييس البناء وإحصاء قرار إنتاج المحاجر وتحديد مواقع المواد الطبيعية المستعملة في البناء والمبادرة بأنشطة البحث وترقية وتطوير أنظمة البناء والمواد المستعملة في ذلك

⁽¹⁾ يعرف الباحث بينسون (BESSON)، الإدماج عن طريق الوسط الذي يستخدم فيه وبناء على القواعد التي تستعمل على تحقيقه والأهداف التي يرمي إليها، بذلك لا يمكن أن يحصر الإدماج في البعد التقني فقط وإنما يجب أن يتناول بعده الاقتصادي وبعده الاجتماعي خاصة، بذلك فانه يقصد بالإدماج إدخال عنصر أو مجموعة من العناصر الجديدة على أشياء موجودة بشرط ضمان تناسق معين فيما بينهما، ففي الميدان العمران هناك صيغ متعددة للإدماج تتمثل في:

1. إدماج الوظائف العمرانية (الوظائف السكنية. الترفيهية. التقنية ووظائف العمل... إلخ).
2. الإدماج في النسيج العمراني ويقصد به مجموع الإجراءات التي يتمكن بواسطتها ضمان الاستمرارية العمرانية حتى لا يلاحظ أي تقطع يبين النسيج العمراني القديم والنسيج العمراني الحديث من الناحية الشكلية.
3. بالإضافة إلى الدمج الشكلي السابق ذكره (1،2)، نجد الجانب الاجتماعي الذي أصبح بعدا لا تستطيع أي سياسة عمرانية تجاهله، هذا وتتمثل وظيفة الدمج الاجتماعي التي تطبع تدخل الدولة في مناطق التعمير العفوي (الهامشي، الفوضوي غير المنظم)، يمكن أن تتخذ أشكالا متعددة كبرمجة بعض المرافق العمومية السوسيو إجتماعية داخل أو بجوار هذه المناطق حتى تساهم في تطوير وتحسين المحيط المعيشي، كما يكمن من تطوير العلاقات والروابط الإجتماعية ويقلل من النزاعات.

إذن باستعمال كل أنواع الدمج هذه، يمكن الوصول إلى الإنتقال من العمران الوقائي المطبق حاليا في إطار مخططات التعمير المختلفة إلى عمران إستشفائي، ويكون ذلك عن طريق الاعتراف بعدم مقدرة التسيير العمراني على التحكم في حركة التعمير لإختلاف طبيعتها، وهذا ما أكده الفقيه لاسرف (lasserve) عندما قال بأن: «العمران يستمر في المطالبة بالالتزام بالقوانين وبصياغة طرق وقائية كمبادئ أساسية»، غير أن العمران الإستشفائي يقوم على الاعتراف بالسكن العفوي كمنظومة قائمة وجديدة لإنتاج السكن من جهة، وعلى ضمان حق التمليك للطبقات الشعبية من جهة أخرى، ومن هنا يقوم مخطط الإدماج على الخطوات الآتية:

- الاعتراف بالعاملين المحليين القائمين بالتجزئات اللاشعرية.
- التدخل لصياغة مشروع متكامل ومرحلي.
- ضمان مشاركة السكان في جميع مراحل الإنجاز.
- تبني منهج واضح للتنفيذ.
- خلق هيئة مستقلة لتنسيق عمليات التسيير العمراني في البلديات.

في هذا انظر إلى: ب. خلف الله وع تاشريفت، «التعمير العفوي بين الرفض والإدماج»، على الموقع الإلكتروني:

تاريخ الزيارة 2017/11/11 على الساعة 21:18 <http://www.webreview.dz/IMG/pdf.24pdf>

والسهر على رقابة التنظيم في مجال البناء، وهو ما يؤكد مدى إهتمام المشرع بتجسيد وتحقيق الأهداف التي يرمي إليها قانون التهيئة والتعمير، لاسيما تحقيق الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة والتراث الثقافي والتاريخي والعمل على ضمان إطار معيشي ضمن وسط بيئة صحية وسليمة⁽¹⁾.

II. مديرية السكن والتجهيزات العمومية (DLEP): انطلاقا من أهمية مجال التهيئة والتعمير واقتناعا من أن هذا المجال لا يمكن أن يسير إلا جدّيا ولغرض المساهمة في تقريب الإدارة للمواطن وتلبية حاجياته، فقد تم إستحداث إلى جانب مديرية التعمير (Duc)، مديرية التجهيزات العمومية التي تتكفل بتنفيذ سياسة الدولة على المستوى المحلي في مجال إنجاز التجهيزات العمومية التي تتكفل بتنفيذ سياسة الدولة على المستوى المحلي في مجال إنجاز التجهيزات العمومية ولها عدة إختصاصات تمس البيئة المشيدة منها:

✓ الحرص على التنسيق مع الجماعات المحلية فيما يخص إنجاز عمليات السكن الإجتماعي وتشجيع الاستثمار الخاص في ميدان الترقية العقارية والمبادرة بالدراسات حول المقاييس في مجال السكن خاصة في صيغة الريفي أو التطوري وكذا تشجيع المبادرات في صيغة البناء الذاتي عن طريق توفير تأطير دائم.

✓ تكوين مختلف الملفات التنظيمية الضرورية للإطلاع على الدراسات والأشغال وكذا تسليم رخص التعمير وتولي تسير عمليات التجهيزات العمومية في إطار السلطة المخولة لها والإعتمادات الممنوحة إلى غير ذلك.

(1) المادة 01 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

✓ إلى جانب ذلك فهي تتولي متابعة وجمع عمليات الدراسة واستغلالها وانجاز التجهيزات العمومية وكذا مراقبة النوعية التقنية الخاصة بإنجازات القطاع وضمان متابعة وتقييم الانجازات⁽¹⁾.

ثانيا: الهيئة التنفيذية "الوالي":

يعتبر الوالي السلطة الأساسية في الولاية، فهو ممثل للدولة ومفوض الحكومة والممثل المباشر لكل وزير في وزارة معينة، بذلك هو ينفذ قرارات وتعليمات الحكومة التي يتلقاها من الوزراء، وبشأن ذلك منح له المشرع في إطار قانون الولاية رقم 07/12، حق مراقبة عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف القطاعات على المستوى المحلي ومنها قطاع التهيئة والتعمير والمصالح التقنية في هذا المجال، وبإطلاعنا على أحكام قانون الولاية، نجد أن الوالي بصفته ممثلا للدولة قد إستحوذ على المجال البيئي بعنوان النظام العام، مما يعني إنعدام هذه الصلاحيات البيئية عند وصفه ممثلا للولاية، وهو بذلك يعمل بصفته ممثلا للدولة على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وعلى تنفيذ القوانين والتنظيمات والمحافظة على النظام العام بكل عناصر التقليدية والحديثة⁽²⁾، ويتخذ بشأن ذلك ما يراه مناسباً من قرارات ذات طبيعة ضبط خاص كما يقوم بتسليم رخص وشهادات التعمير تطبيقاً للمادة 73 و 75 من قانون التهيئة والتعمير وفي إطار مراقبة ومعاينة أشغال البناء، منح المشرع بموجب المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 29/90 للوالي، في حالة إنجاز البناء دون رخصة إصدار قرار الهدم في أجل لا يتعدى ثلاثين (30)

(1) الموقع الإلكتروني لوزارة السكن والعمران: تاريخ الزيارة 2016/07/21، على الساعة 08h:30

www.mhuv.gov.dz/or/erga.aso

(2) باعتبار الوالي ممثلا للدولة على مستوى إقليم الولاية، فقد عهد إليه المشرع المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، طبقاً للمادة 114 من قانون الولاية وبغرض الوصول إلى هذا المقصد أجاز قانون البلدية رقم 10/11 بموجب المادة 100 و 101، للوالي أن يمارس سلطة الحلول فيحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ عوضاً عنه كل إجراء يراه مناسباً للمحافظة على النظام على مستوى تراب البلدية، وهذا إذا لم يبادر رئيس المجلس الشعبي : البلدي لإتخاذ الإجراءات اللازمة ويعد إعداره.

يوماً⁽¹⁾ وهو ما أكدته المادة 76 مكرر 05 من ذات القانون⁽²⁾، وفي نفس السياق تنص المادة 44 من القانون رقم 02/03⁽³⁾ الذي يحدد القواعد العامة للإستعمال والإستغلال السياحيين للشواطئ، على أنه في حالة عدم إحترام الإلتزامات والإجراءات⁽⁴⁾ المتعلقة بفتح الشاطئ للسياحة، يعذر الوالي الطرف المخالف باحترام إلتزاماته تحت طائلة فرض العقوبات المقررة قانوناً.

رغم هذه الصلاحيات التي منحها المشرع للوالي في مجال معاينة المخالفات العمرانية إلا أنه تراجع عن ذلك بموجب التعديل الوارد على المادة 73 بإبعاد الوالي من مهمة المعاينة ومراقبة البناءات التي هي في طور الإنجاز وهو ما نستشفه من نص المادة 73 المعدلة بالقانون رقم 05/04: «يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانوناً، زيارة كل البناءات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والإطلاع عليها في أي وقت»، بينما أجاز المشرع للوالي زيارة ورشات البناء ولم يلزمه بذلك في النص قبل التعديل عندما أشار إلى أنه: «يمكن الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وكذلك الأعوان المحلفين المفوضين في كل وقت زيارة البناءات الجاري تشييدها وإجراء التحقيقات التي يعتبرونها مفيدة وطلب إبلاغهم في كل وقت بالمستندات التقنية المتعلقة بالبناء»، بهذا التوجيه، فإن المشرع قصد تحقيق التوافق والانسجام في مراحل إنتاج وثنائق التعمير بدءاً باقتراح مشاريع

(1) تنص الفقرة 03 من المادة 76 مكرر 04 على: «عند إنقضاء المهلة وفي حالة قصور رئيس المجلس البلدي المعني يصدر الوالي قرار هدم البناء في أجل لا يتعدى (30) يوماً».

(2) تنص الفقرة الأخيرة من المادة 76 مكرر 05 على: «في حالة عدم امتثال المخالف للحكم الصادر عن العدالة في الأجل المحددة يقوم ... والوالي المتخصصين تلقائياً بتنفيذ الأشغال المقررة على نفقة المخالف».

(3) القانون رقم 02/03، المؤرخ في 17/02/2003، يحدد القواعد العامة للإستعمال والإستغلال السياحيين للشواطئ، ج ر عدد 11 لسنة 2003.

(4) انظر المواد: 19، 20، 22 من القانون رقم 02/03.

التخطيط وإعدادها ثم مرحلة المصادقة عليها وتنفيذها وأخيرا المراقبة أثناء وبعد تنفيذها، مما يعزز لامركزية التعمير.

الفرع الثاني: دور البلدية في المراقبة على أشغال التهيئة والتعمير

تعد البلدية جماعة إقليمية قاعدية للدولة وآلية فعالة لحماية البيئة بشكل عام وفي شقها التشييدي (البيئة العمرانية) بشكل خاص، ويعهد ذلك لمصالحها الإدارية ولهياتها لاسيما رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية، حيث أشارت المادة 69 من قانون البلدية إلى إختصاصات هذه الهيئة، فيما يخص تمثيل الدولة بقولها: «يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي ما يلي:...السهر على إحترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير...إلخ»، هذا ويتجلى دور البلدية في حماية البيئة في أن أشغال البناء تمارس وتقام مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل في مجال العمران، كما تخضع هذه الأشغال لرخص البناء المسبقة أو التجزئة أو الهدم وذلك وفق ما تنص عليه المادة 50 من القانون رقم 29/90، وفي نفس السياق ألزم المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي معاينة ومراقبة البناءات في طور الانجاز بموجب المادة 73 من القانون رقم 29/90 ومن جهة أخرى كفل التشريع والتنظيم المعمول به، أن يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي، الدولة على مستوى البلدية، وبذلك خوله صفة ضابط الحالة المدنية تحت رقابة النائب العام، كما يقوم تحت إشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية والسهر على حماية النظام العام العمراني، وفي سبيل ذلك يمكنه أخذ الاحتياطات والتدابير الوقائية بهدم الجدران والعمارات والبناءات الآيلة للسقوط مع العمل على حماية التراث الثقافي⁽¹⁾، إلى ذلك تقوم البلدية أيضا بالمراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في التشريع والتنظيم

(1) انظر المواد 85.86.88 و89 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

المعمول به⁽¹⁾ من خلال رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما أكدته المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 عند قولها: «...يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا والأعوان المؤهلين قانونا أن يقوموا بزيارة الورشات والمنشآت الأساسية والبنائيات الجاري إنجازها وكذلك الفحص والمراقبة التي يرونها مفيدة وطلب الوثائق التقنية الخاصة بها وذلك لأجل معرفة مدى تطابقها مع التشريع والتنظيم المعمول بهما».

كما يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية التي منحها له المشرع بموجب المادة 92 من القانون 10/11 في إطار نص المادة 93 من ذات القانون ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية والسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات ومعاينة كل مساس بالسكينة العامة والسهر على حماية التراث الثقافي والتاريخي واحترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث المعماري⁽²⁾.

وفي إطار قيامه بالمعاينة والمراقبة الميدانية، يتعين عليه طبقا لنص المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06، بمعية الأعوان المؤهلين لتقصي المخالفات أن يطلبوا من المالك أو من موكله أو من ممثل صاحب المشروع، الوثائق الآتية التي تسلمها المصالح المختصة وهي:

- ✓ التصريح بفتح الورشة.
- ✓ رخصة البناء ورخصة الهدم عند الإقتضاء.

(1) المادة 94 من القانون رقم 10/11.

(2) المادة 95 من القانون رقم 10/11.

هذا ونص المشرع بموجب المادة 07 من ذات المرسوم، على إجبارية أن يرفق رئيس المجلس الشعبي البلدي بأعوان مؤهلين قانوناً أثناء عملية المراقبة⁽¹⁾ مما يطرح مرة أخرى إشكالية النقص، وفي بعض الحالات إنعدام المؤهل القانوني لدى أغلب المنتخبين والإشكالية أكبر عندما يتعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي البلدي، ليبقي دوره ثانوي في عملية المراقبة ينحصر في مسك سجلات لمتابعة الأشغال ومعاينة المخالفات، وهذا ما قضت به المادة 10 من ذات المرسوم التنفيذي.

المطلب الثاني: الأجهزة المساعدة للجماعات المحلية في عملية الرقابة على

أشغال التهيئة والتعمير

نظراً لما يطرحه مجال التهيئة والتعمير من مشاكل عديدة وآثار سلبية لها وقعها الكبير على البيئة، وذلك بحكم الارتباط المباشر لأشغال البناء والتجزئ والهدم وتقسيم العقارات بالتحويلات التي تطرأ على الحاجيات اليومية والأساسية للأفراد، وبعد الإختلال الحاصل للمجال العمراني في أغلب البلديات من جراء ظاهرة البناء العشوائي والتجاوزات اللامتناهية للضوابط العمرانية، حاول المشرع التكتيف من الرقابة في هذا المجال عن طريق إستحداثه للعديد من الأجهزة لمساعدة الجماعات المحلية وجهاز شرطة العمران الذي سنتطرق إليه لاحقاً في عملية المراقبة والتقصي علي المخالفات العمرانية واتخاذ التدابير الضرورية في هذا الشأن، لذلك من الضروري التطرق إلي هيئة المراقبة التقنية للبناء (الفرع الأول) وفي نفس المسعى نخصص (الفرع الثاني) للمفتشية العامة والجهوية للعمران والبناء، كما أنه من المفيد ذكر لجنة مراقبة عقود التعمير في (الفرع الثالث)، أما (الفرع الرابع) فسندخله للهيئات الاستشارية.

⁽¹⁾ تنص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 على أنه: «يجب أن يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفوقاً بأعوان مؤهلين قانوناً أثناء عملية المراقبة».

الفرع الأول: هيئة المراقبة التقنية للبناء

إذا كان تطور البناء وظهور البناء العمودي، قد صاحبه ظهور مخالفات عمرانية لا تظهر على الواقع بل على الورق كما هو الحال عند تقسيم العقارات المبنية، فإنه بالمقابل تطور نظام المراقبة بظهور تقنيات جديدة والاعتماد على تكنولوجيات حديثة من قبل أجهزة عديدة لعل أهمها هيئة المراقبة التقنية للبناء.

ظهرت المراقبة التقنية في مجال العمران لأول مره في القانون الفرنسي على إثر حدوث الكثير من الانهيارات المتعلقة بالمباني والمنشآت بشتى أشكالها، وقد ظهرت في شكل هيئة منظمات فنية تهدف إلى إعطاء المهنيين المعلومات الفنية المتعلقة بالبناء المراد تغطيته بالتأمين تحت طلب شركات التأمين التي تلزم بالمقابل بدفع الأجر مقابل العمل الذي تنجزه تطبيقاً للقواعد العامة في المسائل العقدية، غير أن هذه الهيئة كانت تتهرب من المسؤولية بحكم ارتباطها مع شركات التأمين حتى ولو تعاقدت مع المقاول أو المهندس أو صاحب المشروع بخصوص رقابة بعض الأعمال التي تستند إليها، إضافة إلى أنها كانت تضع شرطاً يهدف إلى عدم خضوعها لقواعد المسؤولية العشرية، لتتهرب من هذه المسؤولية بحجة أنها ليست بمتدخل أصلي في عملية البناء، مستندة في ذلك إلى إعتبارها طرف فني تقوم بعمل فني لإبداء رأيها في ذلك⁽¹⁾.

أما بالنسبة للجزائر، فقد تم استحداثها بموجب الأمر رقم 85/71⁽²⁾ المتضمن إنشاء هيئة المراقبة التقنية المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 205/86⁽³⁾، المتضمن تغيير

(1) ميسوم فضيلة وأكلي نعيمة، "النظام القانوني لهيئة المراقبة التقنية للبناء"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون، تيارت، العدد 02، 2017، ص125.

(2) الأمر رقم 85/71، المؤرخ في 1971/12/29، يتضمن إحداث هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد أساسها القانوني، ج عدد 02 لسنة 1972.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 205/86، المؤرخ في 1986/08/19، المعدل للأمر رقم 85/71، يتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء إلى الهيئة الوطنية لرقابة البناء التقنية في وسط البلاد، ج ر عدد 34 لسنة 1986.

هيئة⁽¹⁾ المراقبة التقنية للبناء إلى الهيئة الوطنية لرقابة البناء التقنية في وسط البلاد، كما تم تغيير طبيعتها القانونية من مؤسسة ذات طابع تجاري إلى مؤسسة إشتراكية ذات طابع اقتصادي⁽²⁾، تتشكل من عدة فروع في كل من غرداية، الشلف قسنطينة ووهران وهذا ما تضمنته المادة 06 من ذات المرسوم التنفيذي تتمثل مهام هذه الهيئة حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 205/86 في دراسة جميع الترتيبات التقنية التي تتضمنها المشاريع لاسيما رقابة تصميم الأعمال الكبرى والعناصر التي ترتبط بها، للتأكد من مطابقتها لقواعد البناء ومقاييسه، كما تتولي رقابة تنفيذ الأشغال في إطار الحرص على إحترام توجيهات وخيارات المخططات المعتمدة معنى ذلك أن مجال تدخل هذه الهيئة يكون في المرحلة الأولية التي تسبق تنفيذ الأعمال، حيث تجري دراسة تحليلية دقيقة لمجمع الترتيبات الفنية الخاصة بتصميم الأعمال الكبرى ومختلف العناصر المرتبطة بها للتأكد من مدى مطابقتها لقواعد وأسس البناء.

وعلى إعتبار أن أكثر المخالفات في مجال البناء والتعمير، تتعلق بعدم المطابقة مع تصميم المشروع فإن مجال تدخل هذه الهيئة يمتد إلى مرحلة تنفيذ الأعمال للتأكد من ثبات بنائها وكشف النقائص قبل إتمام الإنجاز من حيث مراقبة الوعاء العقاري الذي ستقام عليه المباني والمنشآت الثابتة الأخرى، ومن حيث أيضا سمك الحفر، كمية ونوعية المواد المستخدمة في ذلك، إلى جانب ذلك، فإن لهذه الهيئة في إطار المحافظة على العمران لاسيما من حيث الجانب الفني لعناصر تكوينه، فإنه حسب المادة 03 من

(1) المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 205/86.

(2) تنص المادة 02 من الأمر رقم 85/71 المعدل على أنه: «تعد الهيئة الوطنية لرقابة البناء التقنية في الوسط البلاد مؤسسة إشتراكية ذات طابع اقتصادي، طبقا لأحكام الأمر رقم 74/71 الصادر في 1971/11/16 والمتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات والنصوص المتخذة لتطبيقه، وتعد الهيئة تاجرة في علاقتها مع الغير وتخضع للتشريع الجاري به العمل وللقواعد المنصوص عليها في هذا المرسوم».

المرسوم التنفيذي رقم 205/86، يمكن لهيئة المراقبة التقنية للبناء أن تقوم بأعمال مكملة للأعمال التي سبق ذكرها منها⁽¹⁾:

- ✓ رقابة جودة المواد المعدة للبناء في المصنع والاعتماد التقني لمواد البناء وعناصره.
- ✓ القيام بأعمال ضبط المقاييس.
- ✓ المساهمة في إعداد برامج خاصة بالمقاييس التقنية للبناء.
- ✓ تطور نظم الرقابة.

كما تقوم المراكز الخمسة للمراقبة التقنية للبناء المشار إليها أعلاه والتي قد توحدت في مجمع واحد يدعي "مجمع المراقبة التقنية للبناء" بمهام جديدة، أهمها⁽²⁾:

- ✓ إعداد مخطط للنوعية خاص بعملية القيام بمهمة المراقبة التقنية للبناء وكذا حول تدخل مراكز المراقبة التقنية للبناء.
- ✓ وضع بطاقات تحمل كل المعلومات الخاصة بالمراقبة التقنية التي يجب توفيرها وتكون تحت تصرف المقاول ومكتب الدراسات اللذان يجب عليهما التأكد من تطبيق أو عدم تطبيق أي إجراء يتعلق بالبناء.
- ✓ كما يمكن لهذا المجمع إعداد بنك معطيات حتى يكون لدي السلطات العمومية التصور الشامل لنوعية البناء المزمع تشييدها.

خلاصة القول، لا يمكن إنكار الدور الفعال لمثل هذه الرقابة وذلك لنوعيتها وطابعها التقني، خاصة وأن الواقع أثبت أن سبب إنهيار العمارات في الآونة الأخيرة يرجع بالأساس إلى الأخطاء التقنية في استعمال المواد والحفر كما هو الحال في حادثة "انهيار

(1) انظر الفقرة 08.07 و09 من المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 205/86.

(2) ميسوم فضيلة وأكلي نعيمة، المرجع السابق، ص 128 - 129.

عمارة العاشور" بالجزائر العاصمة، حيث أكد إثرها رئيس مجمع الخبراء المهندسين "عبد الحميد بن داود"، لكل طالبي البناء على إلزامية الإطلاع على الخريطة الجيولوجية ودراسة تربة الوعاء العقاري المزمع إنجاز المشروع عليها، كما دعى على ضرورة وجود مخطط معماري لدى صاحب المشرع منجز من طرف مهندس مختص، وهو ما يستشف من قوله: «من الضروري أن يكون تقنيوا مكتب الدراسات حاضرين في الورشة لمتابعة الأشغال بدقة وفق العقد المبرم مستغريا من وجود مقاولين من وجود مقاولين لديهم مشاريع ضخمة تفوق قيمتها خمسة ملايين سنتيم (5 م.س) ولا تتوفر ورشاتهم على مخابر متنقلة لتفحص المواد المستعملة، هذا الأمر يجب أن يطبق بدقة مثلما يجب على الإدارة عند اجتماعها بالمرقى العقاري والفرقة المتنقلة أن تحدد النقائص ولا يسمح بمواصلة الأشغال إلا باستدراكها، ويمكن تفادي حدوث أي مخاطر أو كوارث⁽¹⁾».

الفرع الثاني: المفتشية العامة والجهوية للعمران والبناء

لقد فوضت الحكومة الجزائرية وبصفة رسمية المفتشية العامة للعمران والبناء مهمة رقابة أشغال التهيئة والتعمير وفتح تحقيقات بخصوص كل سكن مشتبه في وضعيته القانونية بموازاة مع رسمها الإستراتيجية تتضمن التدابير الكفيلة بمكافحة البناء القانوني أو الهش أو الفوضوي وحتى البناء غير المكتمل⁽²⁾.

(1) "آراء خبراء العمران حول إنهيار عمارة العاشور بالعاصمة"، مقال منشور بجريدة المساء الالكترونية بتاريخ 2014/11/06 على الموقع الالكتروني: www-elmassa.com، تاريخ زيارة الموقع: 2017/11/08 على الساعة 21:00.

(2) سميرة بالعمري، "البناء الهش والفوضوي وغير المكتمل تحت رقابة مفتشية العمران"، مقال منشور بجريدة الشروق الالكترونية بتاريخ: 2009/01/07، على الموقع الالكتروني: www.djazair.com، تاريخ زيارة الموقع: 2017/12/22، على الساعة 22:00.

وحسب مضمون المرسوم التنفيذي رقم 388/08⁽¹⁾، المتضمن إنشاء المفتشية العامة للعمران، فإنه تم تكليفها بالعديد من المهام التي تندرج في إطار تدعيم الرقابة وتفعيل تطبيق التشريع والتنظيم في مجال العمران والبناء وحماية البيئة العمرانية، لذا فهي تتولى مهمة ضمان التنسيق بين المصالح الخارجية المتكفلة بالعمران والبناء وحماية الإطار المبني واقتراح كل التدابير الرامية إلى تحسين فعاليتها وتعزيز عملها، إضافة إلى قيامها دوريا بتقييم تدابير وأعمال الرقابة والتفتيش التي تقوم بها مصالح العمران المؤهلة لهذا الغرض.

من جهة أخرى وفي إطار تطبيق المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 388/08، تقوم هذه المفتشية بزيارات لورشات أشغال التهيئة والتعمير، لأجل المراقبة والتفتيش والتقييم فيما يتعلق كل وضعية يمكن أن تظهر فيها مخالفات التشريع والتنظيم، وفي إطار تقوية دورة الدولة في مجال المراقبة التقنية بهدف الوصول إلى تحقيق معادلة التوازن والانسجام للنسيج العمراني، دعمت الدولة هذه المفتشية بوسائل مادية وبشرية⁽²⁾ ضرورية لعلمها، كما أنشأ المشرع بموجب المرسوم التنفيذي 389/08⁽³⁾، المتضمن إنشاء المفتشيات الجهوية للعمران، تدعيما لمهام المفتشية العامة، تطبيقا لذلك فهي تتولي القيام ب⁽⁴⁾:

✓ التنسيق بين أنشطة مديريات العمران والبناء خاصة فيما يتعلق بمراقبة أنشطة

وأشغال التهيئة والتعمير.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 338/08، المؤرخ في 2008/11/27، يحدد مهام المفتشية العامة للعمران والبناء وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 69 لسنة 2008.

(2) يتولى تسير المفتشية العامة للعمران مفتش عام يساعده أثناء تأدية مهامه أربعة مفتشين يعينون طبقا للتنظيم غير أن مهام هؤلاء تحدد من قبل الوزير المكلف بالعمران بعد إقتراح من المفتش العام، انظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 388/08.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 389/08، المؤرخ في 2008/11/27، يتضمن إنشاء المفتشية الجهوية للعمران والبناء ويحدد مهامها ج ر عدد 69 لسنة 2008، معدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 284/10، المؤرخ في 2010/11/14، ج ر عدد 70 لسنة 2010.

(4) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 388/08.

✓ القيام بالتحقيقات المتعددة الاختصاصات من خلال وضع فرق متخصصة في ذلك.

✓ القيام بتطوير تنفيذ برامج المراقبة في ميدان التعمير وحماية الإطار المشيد على مستوى الإقليم الذي يدخل ضمن اختصاصها وبالارتباط مع الهيئات الأخرى للدولة لاسيما الجماعات المحلية ومساعدة هذه الأخيرة وكل المؤسسات العمومية والمتدخلين في مجالات اختصاصها.

✓ الإتصال مع أجهزة الدولة الأخرى والجماعات المحلية باتخاذ التدابير التي تهدف إلى مكافحة البناء الفوضوي وكل التجاوزات لضوابط البناء والتعمير، خاصة ظاهرة إستعمال البناءات غير المكتملة المشوهة للنسيج العمراني بحكم اعتبارها ورشات عمل مفتوحة إلى أجل غير محدد، وللد من ذلك تقوم هذه المفتشية بمساعدة الجماعات المحلية من خلال القيام بعملية تحسيس المتعاملين والمهنيين في مجال نشاطها وتطور الإعلام، طبقا لنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 389/08 السابق الذكر، بذلك تعد هذه المفتشية جهاز للدولة على مستوى كل الولايات التابعة لإختصاصها الإقليمي في مجال مراقبة تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بهما، لأجل ذلك تم إنشاء تسعة (09) مفتشيات جهوية في كل من، الجزائر العاصمة، وهران، الشلف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، الجلفة، ورقلة وبيشار، تحت سلطة المفتشية العامة للبناء والعمران التي تقوم بالمراقبة والتفتيش⁽¹⁾، هذا ويدير المفتشية الجهوية للبناء والعمران، مفتش جهوي، يعين طبقا للتنظيم المعمول به، ويتمتع بصفة الأمر بالصرف الثانوي لنشر الميزانية وتنفيذها⁽²⁾، إضافة إلى تصنيف وظيفته ضمن الوظائف العليا للدولة.

(1) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 389/08، المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 284/10.

(2) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 389/08، المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 284/10.

الفرع الثالث: لجنة مراقبة عقود التعمير

لتجسيد الرقابة اللاحقة بعد تسليم عقود التعمير المتمثلة في رخصة التجزئة ورخصة البناء ورخصة الهدم وغيرها، أنشأ المشرع الجزائر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتضمن عقود التعمير وكيفية تسليمها في الفصل السادس، أجهزة لمراقبة تنفيذ أشغال التعمير تدعى "اللجنة"، وهو ما أشارت إليه المادة 90 من هذا المرسوم عند قولها: «تتشأ لدى الوزير المكلف بالعمران لمراقبة عقود التعمير، وتدعى في صلب النص "اللجنة".

وتجب الإشارة إلى أن المشرع، قد سبق وأن نص على هذه "اللجنة" بموجب المادة 79 من المرسوم التنفيذي رقم 03/06⁽¹⁾، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 176/91 الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15، مما يتضح أن المشرع ورغبة منه في التصدي للمخالفات التعميرية والتجاوزات المرتبطة لمختلف الضوابط العمرانية، كثف من أجهزة الرقابة على تنفيذ كل العمليات في هذا المجال، بإنشائه لجنة مراقبة على مستوى كل جهة وحسب التدرج السلمي (البلدية، الولاية ثم الوزارة) وأسند لها جملة من المهام، تولت المادة 91 من المرسوم التنفيذي ذكرها وتتمثل أساسا في:

✓ مراقبة الأشغال طبقا للرخص المسلمة.

✓ متابعة العرائض المقدمة لدي السلطات المختصة في مجال تسليم عقود

التعمير.

لاشك أن مهام هذه اللجنة، ذات نوعية في مجال الرقابة الميدانية على تنفيذ عقود التعمير ذلك، لأنها تتم تحت إشراف ورئاسة -حسب الحالة- الوزير المكلف بالعمران أو

(1) تنص المادة 79 من المرسوم التنفيذي رقم 03/06، المؤرخ في 07/01/2006، ح ر عدد 01 لسنة 2006، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 176/91 على أنه: «تتشأ لدى الوزير المكلف بالتعمير ولدى كل والي وكل رئيس المجلس الشعبي البلدي، لجنة المراقبة عقود التعمير تدعى في صلب النص "اللجنة"».

الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثلوهم⁽¹⁾، وما يزيد من أهمية هذه الرقابة الميدانية لهذه اللجنة هو تشكيلتها المتنوعة والمحددة بموجب القرار المؤرخ في 2006/10/28⁽²⁾، الصادر عن الوزير المكلف بالسكن والعمران، إذ نصت المادة الثانية (02) منه على تشكيلة اللجنة الوطنية لمراقبة عقود التعمير والمادة الخامسة (05) منه، نصت على تشكيلة اللجنة الولائية لذات الغرض، في حين تولت المادة السابعة (07) منه على تشكيلة لجنة البلدية التي تتكون من:

✓ رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيساً

✓ ثلاثة (03) منتخبين من المجلس الشعبي البلدي

✓ رئيس قسم التعمير والبناء

✓ قائد فرقة الدرك الوطني للبلدية

✓ رئيس الأمن الحضري

✓ ممثل مصالح المياه

✓ ممثل عن المصالح الفلاحية

✓ ممثل عن مصالح الأشغال العمومية

✓ ممثل مصالح الثقافة

✓ ممثل شركة سونلغاز

هذا وتضيف الفقرة الأخيرة من المادة السابعة من ذات القرار الوزاري، يمكن للجنة البلدية لمراقبة عقود التعمير في إطار القيام بأشغال الاستعانة بأي شخص يستطيع تقديم يد المساعدة لها، كما تعهد الأمانة التقنية لهذه اللجنة لمصالح التعمير للمجلس الشعبي

(1) المادة 92 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

(2) قرار مؤرخ في 2006/10/28، صادر عن الوزير المكلف بالسكن والعمران، يحدد تشكيلة لجان مراقبة عقود التعمير (البلدية، الولاية، الوطنية)، ح.ر. عدد 11 لسنة 2007.

البلدي⁽¹⁾، فهذه اللجنة إذن في إطار الرقابة السابقة تسهر على مدى مطابقة رخص التعمير لأحكام القانون والتنظيم المعمول بهما، وفي إطار الرقابة الميدانية (اللاحقة) تسعى إلى ضبط المخالفات التعميرية وتجسيد مدى مطابقة الأشغال المنجزة مع مضامين الرخص الممنوحة، مع اتخاذ التدابير الضرورية عند مخالفة ذلك.

الفرع الرابع: الهيئات الاستشارية

موازاة مع عدم قدرة الجماعات المحلية ومختلف الأجهزة التي سبق ذكرها، بسط رقابة كاملة وفعالة، نظرا لحركية نشاط المعمار المتسارعة، وإسهاما في مجهود التصدي للإختلالات الناجمة عن هذه الحركية العمرانية وما نتج عنها من تنوع في المخالفات، واقتناعا من المشرع بضرورة مواكبة التطورات التي يعرفها المجال الحضري، كان لابد من استحداث أجهزة ذات طبيعة إستشارية وذلك لبناء علاقات تنسيقية فاعلة بين مختلف المتدخلين في إطار معاينة وإثبات إنتهاكات المجال العمراني، تأسيسا على ذلك، ينبغي التطرق (أولا) إلى لجنة الهندسة المعمارية، ثم إلى المجلس الوطني للإطار المبنى (ثانيا).

أولا: لجنة الهندسة المعمارية:

علاوة على الأجهزة المختلفة والمختصة في مراقبة ومعاينة أشغال التهيئة والتعمير للحد من ظاهرة البناء غير القانوني، والتي منحها المشرع إتخاذ مجموعة من التدابير الكفيلة بتصحيح الأوضاع القائمة، استحدث بمقتضى المرسوم التشريعي رقم 07/94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، لجانا للهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبنى، قصد تعزيز التنسيق بين السلطات الإدارية المحلية وتسهيل تبادل المعلومات بين الجهات المعنية بما فيها الإخبار بالمقررات المتخذة في

(1) المادة 08 من القرار الوزاري المؤرخ في 2006/10/28.

مجال مراقبة التعمير والبناء، فالمرسوم التشريعي المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنية المعماري، جاء ليعزز ويكمل مقتضيات قانون التهيئة والتعمير، ويندمج في إطار سياسة التحكم في التعمير وتحسين جودة الإطار المبني، وبغرض وضع حد لتدهور المنظر الحضري والعمراني وتأكيد الأصالة الجزائرية، عزم المشرع على إشراك هذه اللجنة كهيئة استشارية ومساعدة للإدارة المحلية في حماية الإطار المبني والتراث الثقافي سعياً منه إلى إرساء ثقافة التعاون من أجل التدبير الفعال والمعقل للمجال الحضري، لذلك تنشأ في إطار المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل بموجب القانون رقم 06/04 في كل ولاية هذه اللجنة المختصة في المحيط المبني⁽¹⁾.

I. تحديد الطبيعة القانونية للجنة الهندسية المعمارية: تنفيذاً للمرسوم التشريعي رقم 07/94 إصدار المشرع المرسوم التنفيذي رقم 370/95⁽²⁾، المتضمن تنظيم لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية⁽³⁾ في الولاية وعملها ومن خلال المادة الثانية منه والتي نصت على: «اللجنة هيئة إستشارية توضع لدى الوالي...»، يتأكد الوصف القانوني الذي قصده المادة 36 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 عندما ذكرت: «... ويمكن أن تستشار في كل مسألة تتعلق بالبناء والتعمير والهندسة المعمارية والمحيط».

بهذا اعتبرها المشرع لجنة استشارية، يتم الرجوع إليها بنية أخذ رأيها لمساعدة الإدارة المحلية في المسائل المتعلقة بالبناء والتعمير والهندسة المعمارية والمحيط، وعلى الرغم من إمكانية هذه اللجنة أن تفرض نمطاً معمارياً موحداً بعيداً عن الفوضى المعمارية التي

(1) تنص المادة 35 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 على أنه: «تنشأ على مستوى كل ولاية هيئة تدعى لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبني».

(2) المرسوم التنفيذي رقم 370/95، المؤرخ في 15/11/1995، يتضمن تنظيم لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية في الولاية وعملها، ج ر عدد 70 لسنة 1996.

(3) لا يمكن إعتبار تغيير تسمية هذه اللجنة من لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبني إلى لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية تعارضاً بين النص التشريعي (07/94) والنص التنفيذي (370/95)، طالما أن المحيط المبني يمثل البيئة المشيدة أو الشق الاصطناعي للبيئة.

تشهدها أغلب مدن الجزائر، إلا أن طبيعة أرائها الاستشارية تشكل عائقا أمام إلزاميتها واتخاذ بشأنها قرارات مناسبة وتسلط العقوبات⁽¹⁾.

II. تشكيلة اللجنة وسير عملها: تنص المادة 36 من المرسوم التشريعي رقم 07/94

أن لجنة الولاية للهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية تتكون من:

✓ ممثلي الدولة في حدود الثلث (3/1).

✓ ممثلي الجماعات المحلية في حدود الثلث (3/1).

✓ ممثلي الجمعيات المهنية أو الأشخاص المؤهلين في ميدان الهندسة

والتعمير والمحيط المبنى في حدود الثلث (3/1).

ويرأس اللجنة عضو منتخب من بين ممثلي الدولة أو الجماعات المحلية⁽²⁾.

وفي إطار التحديد الدقيق لأعضاء هذه اللجنة تضيف المادة 37 من ذات المرسوم

التشريعي أنه: «تحدد القوانين الأساسية للجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبنى

ومواردها وتكوينها وكيفية تعيين أعضائها عن طريق التنظيم»، تنفيذ لذلك، نصت المادة

الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 370/95 على أن اللجنة هيئة إستشارية في كل مسألة

تتعلق بالبناء والتعمير والهندسة المعمارية والمحيط، توضع لدى الوالي وتتكون من:

✓ المدير الولائي المكلف بالهندسة المعمارية والتعمير.

✓ المدير الولائي المكلف بالفلاحة.

✓ المدير الولائي المكلف بالثقافة.

✓ ثلاثة (03) منتخبين محليين يعينهم الوالي.

✓ ممثل (01) محلي لمجلس نقابة المهندسين المعماريين.

(1) عايدة دبيرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص128.

—أنظر أيضا: محمد جبري، المرجع السابق، ص131.

(2) الفقرة الأخيرة من المادة 37 من المرسوم التشريعي رقم 07/94.

✓ ممثلين (02) تنتخبهما الجمعيات التي تهتم بالحفاظ على التراث

المعماري وحماية البيئة المبنية ورفع قيمتها.

هذا وينتخب رئيس اللجنة من بين الأعضاء الذين لهم صفة مدير ولائي، في حين يتولى كتابة اللجنة، مصالح المديرية الولائية المكلفة بالهندسة المعمارية والتعمير والبناء⁽¹⁾.

يتبين من التشكيلة المتنوعة لهذه اللجنة أن المشرع قد عزز إحتكار الإدارة لكل المبادرات والتوجيهات والملاحظات، بالرغم من أنها قد يؤخذ، بها وقد لا يؤخذ وتبين مدى تقليص دور البلدية ومشاركتها في إبداء آراءها الإستشارية علي الرغم أنها تعتبر طرفا أساسيا في مجال التعمير وفاعلا رئيسيا في سياسة التخطيط العمراني المحلي وبخصوص سير عمل هذه اللجنة فإن المادة الرابعة (04) من المرسوم التنفيذي رقم 370/95 تنص على أن اللجنة تجتمع مرة واحدة كل ثلاثة أشهر في دورة عادية باستدعاء من رئيسهما كما يمكن لها الاجتماع في دورات غير عادية، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وذلك بمبادرة من رئيسها أو من ثلث (3/1) أعضائها⁽²⁾ في مقر المديرية المكلفة بالهندسة المعمارية والتعمير⁽³⁾، غير أنه لا يصح الاجتماع إلا إذا حضره ثلثا (3/1) عدد أعضائها على الأقل وفي حالة عدم إكتمال النصاب، يمكنها أن تجتمع قانونا بعد ثمانية (08) أيام، وهذا ما قضت به المادة 05 من ذات المرسوم.

(1) الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 370/95.

(2) الفقرة الثانية من المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 370/95.

(3) المادة التاسعة من المرسوم التنفيذي 370/95.

وبمناسبة إتخاذ قراراتها تقضي الأصول في القواعد العامة للقانون الإداري، بأن تتخذ أي لجنة قراراتها بأغلبية أعضائها البسيطة وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا⁽¹⁾.

على الرغم من أن اللجنة تجتمع كهيئة استشارية وليس تقريرية، إلا أن المشرع ألزمها بموجب المادة 06 من نفس المرسوم بأن تعد نظامها الداخلي وتعرضه على الوالي المختص إقليميا لغرض المصادقة عليه على أن تدون نتائج أشغال هذه اللجنة التي يلتزم أعضائها بالسر المهني المتعلق بالأعمال والوقائع والمعلومات التي يطلعون عليها بحكم وظائفهم، في محاضر يوقعها الرئيس وكاتب الجلسة تطبيقا للمادة 08 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر، يبلغ الرئيس نتائج الأشغال مصحوبة بملاحظاته، إن وجدت إلى الوالي والوزير المكلف بالهندسة المعمارية والوزراء المعنيين الآخرين (وزير الفلاحة ووزير الثقافة).

III. إختصاصات لجنة الهندسة المعمارية والبيئة المبنية: تتمتع اللجنة الولائية للهندسة المعمارية بصلاحيات واسعة ذات طبيعة استشارية، فيما يتعلق بحماية المجال المعماري والبيئة المبنية والحفاظ عليها على مستوى الولاية التي أنشئت في حدودها، فهي تتولى إذن بموجب المادة 38 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 حماية التراث المعماري وتعريفه حسب عناصره ومواقعه وجرده والقائم بالتعاون مع المصالح الخارجية للوزارات المكلفة بالهندسة المعمارية والثقافية والجماعات المحلية بإعداد دفتر التعليمات الخاصة لحماية التراث المعماري والحفاظ عليه ومساعدة الهيئات المكلفة بالمحافظة عليه، مع ترقية الخصائص المعمارية المحلية ويحكم دورها المحوري المتمثل في مراقبة النوعية المعمارية للإطار المبني، يمكنها التدخل في كافة مراحل عملية الإنجاز بدء من إعداد دفاتر الشروط وهي هيئة رقابة وصلاحياتها أشمل من لجان تحكيم العروض المعمارية.

(1) الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي 370/95

إلى جانب ذلك أوكل المشرع لهذه اللجنة كهيئة إستشارية، تقديم المساعدة والدعم في إطار الرقابة على أشغال التهيئة والتعمير وإدلاء برأيها في حال إستشارتها في ملفات طلب رخص التعمير، لاسيما رخصة البناء، عندما يتم إستشارتها بهذا الشأن⁽¹⁾ ونفس الأمر إذا تعلق بإعداد أدوات التهيئة والتعمير (ال: PDAU وال: POS) وفي هذه الحالة، ألزم المشرع الجماعات المحلية أن تستشير اللجنة الولائية هذه⁽²⁾.

ولذات الغرض، تطبيقا لنص المادة 41 و 42 من ذات المرسوم التشريعي، تتولى هذه اللجنة مهمة تحسين توجيه عمليات تجديد النسيج العمراني وتعبئة عملية الإدماج العمراني للتجمعات السكانية الكبرى وتأطيرها وتشجيع عمليات تهيئة الإطار المبني للنسيج التلقائية وتحسينها، وفي إطار تكريس مبدأ التعاون لتجاوز الإختلالات، تقوم اللجنة بإرشاد السلطات المحلية عن مواقع النشاطات المضرة وإزالتها وإعادة هيكلة مناطق النشاطات وإحداث المساحات الخضراء والمناطق المشجرة وأماكن الراحة والترفيه.

من الملاحظ أن مسألة حماية البيئة، أصبحت اليوم لها موقع ضمن إستراتيجية التنمية المجالية، من منظور التخطيط العمراني، لذا يتطلب الأمر تدعيم الأجهزة الرقابية والاستشارية، والنص صراحة على إلزامية توجيهات وأراء هذه اللجنة، لما تحويه من مقومات فنية وتقنية في مجال حماية الإطار المبني وغير المبني.

ثانيا: المجلس الوطني للإطار المبني:

تفعيلا للرقابة على أشغال التهيئة والتعمير ودعما لحماية البيئة والبيئة المبنية على المستوى المركزي، إستحدث المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 251/97⁽³⁾ آلية أخرى

(1) المادة 39 من المرسوم التشريعي رقم 07/49.

(2) المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 07/49.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 251/97، المؤرخ في 08/07/1997، يتضمن إنشاء المجلس الوطني للإطار المبني، ح ر

عدد 46 لسنة 1997.

ذات طابع إستشاري يتجلى دورها غير المباشر في الرقابة على أشغال التهيئة والتعمير وفتح الطريق للأشخاص المؤهلين لتقصي وضبط المخالفات العمرانية لممارسة مهامهم، من خلال تقديمها للاقتراحات الفعالة في الحفاظ على البيئة بشكل عام والإطار المبني بشكل خاص، تدعى هذه الآلية بـ: "المجلس الوطني للإطار المبني".

I. تحديد الطبيعة القانونية للمجلس الوطني للإطار المبني: تنص المادة الأولى من

المرسوم التنفيذي رقم 251/97 على أنه: «تتشأ لدى الوزير المكلف بالسكن هيئة إستشارية تسمى "المجلس الوطني للإطار المبني" وتدعى في صلب النص "المجلس"»⁽¹⁾، يتبين من نص المادة، أن المجلس هيئة إستشارية، وبالتالي فهو على غرار اللجنة الولائية، إقتراحاته وآرائها غير ملزمة، إستحدثه المشرع على أساس أن التعمير، سياسة عمومية تتوخى عبره السلطات تحقيق غايات التنظيم والتأطير والمراقبة للحفاظ على المحيط العمراني، وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من ذات المرسوم التنفيذي، فالمشرع من خلال هذه المادة، يؤكد أنه لا يمكن من الناحية الاستشارية المراهنة فقط على اللجنة الولائية للهندسة المعمارية السابق الإشارة إليها لأجل الرفع من الجودة المعمارية ورد الاعتبار للإطار المبني عبر توسيع صلاحيتها في ميدان الترخيص والمراقبة وتقديم الاقتراحات، بذلك أسند أدوار لا تقل أهمية لهذا المجلس على المستوى المركزي، حتى تسهل الأمر أمام شرطة العمران والأعوان المؤهلين في سبيل ضبط المخالفات التعميرية.

II. تشكيل المجلس وسير عمله: تتحدد نوعية الإستشارة التي يقدمها المجلس لكل

المتدخلين في مجال التهيئة والتعمير من خلال تشكيلته التي تولت المادة 03 من نفس المرسوم تحديدها وهي:

✓ ممثل الوزير المكلف بالسكن والعمران رئيساً.

✓ ممثل وزير الدفاع الوطني.

(1) المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 251/97.

✓ ممثل الوزير المكلف بالجماعات المحلية.

✓ ممثل الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية.

✓ ممثل الوزير المكلف بالثقافة.

✓ ممثل الوزير المكلف بالسياحة.

✓ ممثل الوزير المكلف بالأماكن الوطنية.

✓ ممثل الوزير المكلف بالبيئة.

✓ سبعة (07) ممثلين عن المستعملين المنظمين في جمعيات ذات طابع

وطني، جهوي أو محلي، يكون الهدف منها تحسين إطار الحياة ومحيط الإطار المبنى.

✓ سبعة (07) ممثلين عن جمعيات المهنيين والخبراء في مجال التعمير

والبناء والسكن والتسيير العقاري⁽¹⁾.

هذا وفي إطار فعالية إبداء الرأي إشتراط المشرع، أن تكون لممثلي مختلف الوزارات

رتبة نائب مدير على الأقل في الإدارة المركزية⁽²⁾، وعلى غرار اللجنة الولائية للهندسة

المعمارية والبيئة المبنية⁽³⁾، يمكن أيضا للمجلس الوطني للإطار المبنى، طبقا للفقرة

الأخيرة من المادة 03 من المرسوم رقم 251/97، أن يستعين بأي شخص مؤهل بإمكانه

(1) إن ضعف الجهاز الإداري في ميدان التعمير والتخطيط الحضري في الوصول إلى تهيئة مجالية قادرة على التحكم فيه وتوجيه ديناميكيته العمرانية ومعطياته الديموغرافية بشكل معقلن ومتوازن، كان الدافع الأساسي لإحداث جمعيات المهنيين والخبراء في مجال التعمير والنقابات، وهو ما يعرف بـ: "المجموعة الحضرية" من طرف المشرع وذلك لخلق نوع من التضامن وتقوية أواصر التعاون وتوسيع قنوات التواصل وتوحيد العمل الجماعي بهدف الحفاظ على وحدة النسيج الحضري للمدينة وبالتالي إنجاز المشاريع التنموية كأشغال التطهير، الإنارة العمومية، جمع النفايات وصيانة الطرق، إلى جانب تدابير المساحات الخضراء وحماية البيئة، في هذا أنظر إلى: المهدي بنمبر، "تأملات حول الجوانب الإدارية والقانونية للمدينة"، الملتقى الثاني لجغرافي المدن، جامعة الحسن الثاني، المغرب 2005 ص 79-80.

(2) الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 251/97.

(3) تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 370/95 على أنه: «تخول اللجنة أن تستشير أي لشخص له كفاءة في

شؤون التقنية».

أن يفيد في المسائل المسجلة في جدول الأعمال، هذا ويتم تعيين أعضاء المجلس تطبيقاً لنص المادة 05 من ذات المرسوم، بقائمة إسمية تحدد بقرار من الوزير المكلف بالسكن لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد وتطبيقاً لهذه المضمون المنصوص عليه في المادتين 03 و 05 من هذا المرسوم، صدر عن وزير السكن المقرر المؤرخ في 16/04/1998⁽¹⁾ المتضمن تعيين أعضاء المجلس، وفي حالة شغور المنصب، تضيف الفقرة الأخيرة من المادة 05، أنه يتم تعيين عضو جديد في أجل لا يزيد عن الشهر، وذلك حتى إنقضاء مدة العضوية.

وبخصوص سير أعمال المجلس، فإن المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 251/97، تقضي بأن يحدد النظام الداخلي الذي يصادق عليه المجلس في جلسته الأولى كليات سير وتنظيمه في شكل لجان، أما عن مسألة التداول بشأن المهام المنوط بها، فإن المجلس على ضوء المادة 07 من نفس المرسوم، يجتمع في دورة عادية مرتين في السنة باستدعاء من رئيسه، كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية كلما دعت الضرورة لذلك، بطلب من الوزير المكلف بالسكن أو رئيس المجلس أو ثلثي (3/2) أعضائه، ولأجل تجاوز أسباب هشاشة وعدم جدية المجلس مع الهيئات المركزية الكفيلة بحماية الإطار المبني، ألزم المشرع، طبقاً لنص المادة 08 من نفس المرسوم التنفيذي المشكل للإطار التنظيمي للمجلس أن يعد تقريراً كل ستة أشهر عن نشاطاته، ويرسله إلى الوزير المكلف بالسكن والعمران.

صحيح أن الاعتناء بتحسين وضعية الموظفين والمستخدمين والأعوان سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي، من حيث تحسين نظام الأجور والرواتب والتعويضات، يعتبر مدخلاً رئيسياً من شأنه أن يساهم في إنجاز العديد من أهداف

(1) قرار صادر عن وزير السكن، المؤرخ في 16/04/1990، يتضمن تعيين أعضاء المجلس الوطني للإطار المبني، ج ر عدد 03 لسنة 1990.

التعمير، غير أن المشرع، أشار من خلال نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 251/97، أن لا يتقاضى أعضاء المجلس الوطني للإطار المبني مرتبات بسبب عضويتهم، باستثناء مصاريف التنقل تعوض لهم عند الاقتضاء، وعلى أن تقتطع نفقات سير هذا المجلس من ميزانية تسيير وزارة السكن⁽¹⁾، بهذا فإن المشرع، إعتبر أن العضوية في المجلس الوطني مثل العضوية في المجالس المحلية المنتخبة، الولائية والبلدية والأصل فيها مجانية وهذا ما قضت به المادة 38⁽²⁾ من قانون الولاية رقم 07/12.

III. إختصاصات المجلس الوطني للإطار المبني: تنص المادة الأولى من المرسوم

التنفيذي رقم 251/97 على أنه: «تتشأ لدى الوزير المكلف بالسكن، هيئة إستشارية تسمى المجلس الوطني للإطار المتبني...»، وعليه فإن إختصاص هذا المجلس ينعقد على المستوى المركزي في شكل تقديم إستشارات وتوجيهات متعلقة بالتهيئة والتعمير لوزير المكلف بالسكن والعمران، وهذا ما يتضح جليا من خلال تشكيل هذا المجلس، الذي سبق الإشارة إليه أعلاه، وجملة هذه الإختصاصات قد تولت المادة 02 من ذات المرسوم التنفيذي تعدادها نوجزها في الآتي:

- ✓ في سبيل الرقابة على الإطار المبني والرفع من قيمة وتنميته، يتولى المجلس، التفكير في مختلف الملفات المتعلقة به.
- ✓ في إطار حماية المحيط المبني والحفاظ على أصالته، يقترح المجلس الإجراءات الممكنة إتباعها عند ممارسة الرقابة عليه.
- ✓ باعتبار المساحات الخضراء -كما مر بنا- أكثر من ضرورة في الوسط الحضري فإن المجلس أيضا يقدم إقتراحاته بشأن تهيئتها، صيانتها وكيفية إستعمالها.

(1) المادة 10 رقم من المرسوم التنفيذي 251/97.

(2) تنص المادة 38 من قانون الولاية رقم 07/12 على: «مع مراعاة أحكام المادة 39 أدناه تكون العهدة الانتخابية مجانية إلا أن المنتخبين يستفيدون من تعويضات بمناسبة إنعقاد دورة المجلس الشعبي الولائي أو مختلف اللجان...».

- ✓ تجسيد لمبدأ "الوقاية خير من العلاج"، فإن المجلس يقترح التدابير التي تهدف لحسن النظافة وتجسيد الوسائل التقنية للأمن في المجمعات السكنية.
- ✓ قطاع التعمير من أكثر المجالات التي تحتاج إلي رصد الإمكانيات والوسائل المادية والقانونية والبشرية، لأجل هذا المعطى، يقترح المجلس مجموع هذه الإمكانيات، لاسيما من حيث تسهيل إنشاء الجمعيات التي لا يمكن لأحد أن ينكر دورها في تحسين إطار الحياة والمحافظة على مكونات البيئة.
- ✓ إمكانية المجلس في المساهمة في تطوير كل الأعمال الهادفة لتحسيس المواطن بحماية المساحات العمومية والتجهيزات والارتفاقات المنشئة لصالح المنشآت ذات المنفعة الجماعية والحفاظ عليها.
- ✓ أخيرا للمجلس دور تقديم الأعمال المنجزة في مجال حماية الإطار المبني وتتميته مع إبداء رأيه بخصوص المسائل التي يطرحها عليه الوزير المكلف بالعمران.

ما يلاحظ عن هاتين الهيئتين الاستشاريتين "اللجنة الولائية" و"المجلس الوطني"، أنهما شبيهتان بما هو معمول به في فرنسا.

ونود أن نشير إلى هذه المقاربة الفرنسية من باب محاولة إيجاد ميكانيزمات وأشكال جديدة للتنسيق بين أنشطة اللجان في ميدان التعمير والبناء، فالنظام الفرنسي يعتمد على أساس مجلس للمدينة ومجالس للمقاطعات ويتميز بسهولة تدبيره لمجال المدينة ومحيطها المبني وإدارة شؤونها العمرانية المحلية بنوع من الليونة، وبناء على هذا المعطى القانوني في إدارة المدن، فإن مجلس المدينة يتمتع بالشخصية المعنوية واختصاصات ذات طبيعة تقريرية، في حين تظل مجالس المقاطعات تابعة للمجلس وتمارس مجموعة من الاختصاصات من باب التفويض وتقوم بدور إستشاري في القضايا والشؤون المحلية

داخل حدودها الترابية، وتعمل على تزويد المجلس بالمعلومات في إطار وظيفة الإخبار ورفع حاجيات السكان إلى المجلس قصد التقرير في شأنها⁽¹⁾.

المطلب الثالث: دور شرطة العمران في معاينة مخالفات التعمير والإجراءات

المتبعة في ذلك

إذا كان المفهوم اللغوي للتعمير، يعني التنظيم العقلاني للحواضر والبوادي على السواء، طبقا لقوانين وضوابط محددة، فإن مغزاه الاجتماعي يهدف إلى الحفاظ على سلامة بيئة عيش المواطنين، وضمان بسهولة تنقلاتهم وتخصيص أماكن للتجهيزات العمومية، ومناطق للأنشطة الاقتصادية ومساحة خضراء للراحة والطمأنينة، غير أن التشعب الحضري وصل إلى أقصاه في أغلب مدن الجزائر، الأمر الذي نتج عنه إنعكاسات سلبية خطيرة على الوسط الطبيعي، وبالأخص تراجع مساحات الأراضي الفلاحية بسبب التوسع العمراني، بذلك إستحدثت المشرع في إطار التعاون مع الأجهزة الإدارية المحلية والإصلاحات الجديدة التي جاءت بها مختلف القوانين التي لها صلة بالتهيئة والتعمير، جهاز شرطة العمران المنوط به معاينة ومراقبة أشغال التعمير ميدانيا، لتقصي المخالفات وردعها وكذا التحقيق من مدى مطابقتها لمختلف الرخص العمرانية بمساعدة أعوان آخرين مؤهلين أيضا للقيام بهذه المعاينة والرقابة ضمن شروطها وإجراءات قانونية معينة إستوجب القانون إتباعها.

تبعا لذلك، سوف نتطرق ضمن (الفرع الأول) إلى مفهوم شرطة العمران، وفي (الفرع الثاني) نتولى دراسة إختصاصات هذا الجهاز، أما (الفرع الثالث) فسنخصصه لإجراءات المعاينة وإثباتها.

⁽¹⁾ هذا الأسلوب الفرنسي مأخوذ من التقرير التمهيدي للجنة الجماعات المحلية بمناسبة المناظرة الوطنية السابعة المقام بالدار البيضاء بالمغرب في أكتوبر 1998.

الفرع الأول: مفهوم شرطة العمران

الشرطة الإدارية، البوليس الإداري، الضبط الإداري، الضبطية الإدارية هي مصطلحات مختلفة لمسمى واحد باللغة الفرنسية هو: "police administrative"، وتعددت بشأنه التعريفات من مدرسة قانونية إلى أخرى، ولكنها تلتقي جميعها في كونها تسعى إلى حماية النظام العام، وبصفة عامة فإن الشرطة الإدارية هي تلك الوسيلة القانونية التي تتيح للإدارة التدخل للحفاظ على النظام العام بكافة مدلولاته⁽¹⁾، كما يطلق مصطلح الشرطة الإدارية أيضا على مجموع المهام الملقاة على عاتق السلطة التنفيذية والمتمثلة في المحافظة على النظام العام والأمن العمومي والسكينة العامة والصحة والجمال العمومي، كما قد يراد بها الهيئات المكلفة بهذه المهام⁽²⁾، والشرطة الإدارية بهذا المعنى تقابل الشرطة القضائية، فالأولى هدفها وقائي تمنع وقوع الجرائم والإخلال بالنظام العام، أما الثانية فهدفها قمعي، يرمي إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها

هذا وتنقسم الشرطة الإدارية إلى شرطة إدارية عامة وتشمل المهام السابق بيانها أعلاه، وتكون العقوبات المتعلقة بمخالفات هذا النوع من الشرطة متضمنة في القانون الجنائي وشرطة إدارية خاصة مثل:

شرطة التعمير وشرطة المشروبات الكحولية، تطبق على فئة معينة من المواطنين، ويتم التنصيص على العقوبات المتعلقة بمخالفاتها ضمن النصوص الخاصة بهذه الشرطة⁽³⁾.

(1) عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص81.

(2) أحمد غاي، الوجيز في تنظيم ومهام الشرطة القضائية، ط06، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص110.

(3) Laubadere André, *de traite de droit administratif*, librairie générale de droit et de jurisprudence, 07 éditions, Paris, 1976, p30.

إن اصطلاح "شرطة العمران" يتألف من كلمتين: شرطة التعمير للدلالة على جهاز يمارس إختصاصه في إطار الشرطة الإدارية الخاصة، هذه الأخيرة هي جزء لا يتجزأ من نظام الشرطة الإدارية العامة، ذلك ما جعل من مسألة تحديد مفهوم هذا الجهاز أمر تتباين بشأنه وجهات نظر الباحثين، ولا يمكن الوصول إلى مفهوم شامل له إلا بالتطرق بداية إلى تعريف شرطة العمران (أولاً)، ثم إلى نشأة وتطورها (ثانياً)، أما الفقرة (ثالثاً) فسنخصصها لأصناف جهاز شرطة العمران.

أولاً: تعريف شرطة العمران

يقصد بمصطلح الشرطة عموماً، الجهاز الذي يتولى مهمة الضبط في المجتمع، وللضبط لغة عدة مفاهيم، فهو يعني أولاً دقة التحديد فيقال: ضبط الأمر بمعنى أنه حدد على وجه الدقة، ويعني ثانياً، وقوع العين ثم إلقاء اليدين على شخص كان مختفياً ويجري البحث عنه، فيقال: ضبط ذلك الشخص أو هذا الشيء، ومن جهة ثالثة يقصد به التدوين الكتابي لمعالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيلها أن تتجدد معالمها ويزول أثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها، لذا يقال أن ضبط الواقعة يعني تحرير محضر لها، والمعني الرابع للضبط يفهم من العودة بالأمر إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون المنظم لها، وذلك عقب خلل أو اضطراب أصابها فحرفها بها عن حكم هذا القانون، هذا ويقال في تعريف آخر للضبط لغوياً، ضبط الشيء، حفظه بالحزم، ورجل (ضابط) أي حازم، ويقال أيضاً لزوم الشيء وحبسه لا يفارقه في كل شيء⁽¹⁾.

تقابل كلمة "شرطة" في الإصلاح الفرنسي كلمة "police" وهي مشتقة من الكلمة اليونانية "polis" التي تعني المدينة أو الدولة، وتعني كلمة "police" إدارة المدينة وهو

⁽¹⁾ عبد الحق عقلة، القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، الجزء الثاني، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، المغرب، 2002، ص 09.

- أنظر أيضاً: عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 78.

يعبر تماما عن العلاقة الموجودة بين المدينة أي المجتمع وبين الإدارة التي تقيد التنظيم القانوني، ومن ثم تلك العلاقات التي تنشأ بين الفرد والمجتمع الذي ينتمي إليه وتقتضي تلك العلاقة خضوع الفرد للنظام السائد في المجتمع، وهذا ما يظهر من المعاني المختلفة للمصطلح الذي يعتبر من بين المصطلحات الأكثر إتصافا بالعمومية⁽¹⁾.

وفي هذا الصدد يرى جانب من الفقه أن مصطلح الشرطية (بالضمة)، ظهر إلى الوجود لاعتبارات تاريخية محضة حيث حل محل لفظه الشرطية (بالفتحة) التي تعني العلامة أو الإشارة التي كانت تميز أصحاب الشرطة عن باقي أفراد المجتمع، ومن ثم فإن المعنى الاصطلاحي لكلمة "شرطة"، لا نعني بها أولئك الأشخاص الذين يرتدون الزي الرسمي ويحرسون الطرقات بل المقصود بها النشاط في حد ذاته أي سلطة الأمر والنهي من أجل حفظ النظام العام بمداوماته التقليدية والحديثة.

أما مصطلح "التعمير" فهو يحيلنا -كما ذكرنا- إلى مصطلح آخر وهو لفظ "العمران" الذي يعني "البنيان"، وهو إسم ما يعمر به المكان وتحسن حالة من كثرة الأهالي ونجح الأعمال والتمدن، بهذا فإن العمران متعدد المعاني نسبة إلى تفاوت مستويات تطور المجتمعات وإلى تباين واقعه، وهو حسب تعريف "جان كلود ميشيل": «واقع الاستقرار في المدينة»، أي التمدن أو التحضر الذي يأتي نتيجة تخلي السكان عن العالم الريفي لاستقرار في تجمع يوصف بكونه حضريا، بسبب خصوصياته السوسيوديمغرافية وبسبب تجهيزه وديناميكيته ونوع السكنى فيه، ما يعني أن العمران تصرف إداري⁽²⁾، إتسع إلى درجة صيرورته ظاهرة مهمة لتصبح في النصف الثاني من القرن 20 موضوع إنشغال

(1) عبد الله الإدريسي، محاضرات في القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، دار الحبوس للطباعة والنشر، الدار البيضاء (المغرب)، 1995، ص 290-291.

-أنظر أيضا: عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 84-85.

(2) عبد السلام مصباحي، المرجع السابق، ص 44.

لدى معظم الدول، لما يتولد عنها من مشاكل يستوجب حلها التدخل عن طريق مجموعة من العمليات والوسائل المادية والإجراءات القانونية تشكل في مجموعها ما يصلح عليه اليوم "بالتعمير".

إنطلاقاً من أن النصوص التشريعية، لم تتعرض لتعريف شرطة التعمير وإنما تناولت إختصاصاتها والغرض منها وفي هذا الإطار، تعرضت بعض الأحكام القانونية للقانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية بصورة واضحة ومحددة ودقيقة، مثال ذلك ما نصت عليه المادة 89 من هذا القانون التي جاء فيها: «يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن، أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً، كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمران والبنىات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي»، إلى جانب ذلك، فقد نصت المادة 93 من نفس القانون على أنه: «يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي، قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية، على سلطة الشرطة الإدارية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم ويمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليمياً حسب الكيفيات والشروط...».

إن ما يلاحظ من خلال هاتين المادتين، أن المشرع قد تعرضت إلى الشرطة الإدارية بصريح العبارة دون تحديد المقصود منها، ومن خلال إستقراء الفقرة الأولى والأخيرة من المادة 89 من قانون البلدية يتضح أنها تضم كلا من الشرطة الخاصة بالتهيئة والتعمير والشرطة الإدارية العامة، وهذه الفقرات تحيلنا ضمناً إلى قانون التعمير والقوانين المتصلة به للتعرف على الكيفية والإجراءات الشكلية التي ستتم بها ممارسة هذا

الاختصاص، باعتبار هذا القانون هو القانون الخاص في مجال التعمير الواجب التطبيق، فالشرطة تضم طائفتين من الأعمال، الأولى تتصل بالضبطية الإدارية أي سلطة رجل الشرطة في منع وقوع الجرائم والعمل على تفادي مخالفة القوانين الخاصة والمحافظة على النظام العام والأمن العام والآداب العامة⁽¹⁾، إضافة للأعمال المتصلة بالضبطية القضائية لأن المادة 92 من قانون البلدية تشير أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية والتي تشمل البحث عن الجرائم والكشف عنها وضبط مرتكبيها، ثم مباشرة الدعوى أمام المحاكم وهو ما ينطبق على شرطة العمران⁽²⁾.

ثانيا: نشأة وتطور جهاز شرطة العمران:

إنفق أغلب المؤرخين على أنه، لم يكن هناك وجود لنظام الشرطة لدى المجتمعات القبلية في الجزيرة العربية، قبل بعثة الرسول صلى الله عليه وسلم، ومرد ذلك حسب هؤلاء المؤرخين هو طبيعة الزمان آنذاك الذي كانت تسوده الحروب والصراعات القبلية، فلا مكان لا للقانون ولا للعدالة في ذلك الزمان، غير أنه وبمجيء بعثة الرسول الكريم، واتساع رقعة الإسلام خاصة بعد الهجرة، أصبحت الحاجة ماسة إلى نظام حضاري يتمثل في أناس مخلصين تسند إليهم مهمة مراقبة الأعداء⁽³⁾ والمعتدين على حدود الله، وهو ما أوكل إلى صحابة الرسول عليه أفضل الصلاة والتسليم ممن لهم كفاءة وقدرة على ذلك، فقد ولى عليه الصلاة والسلام في المدينة المنورة منصب الشرطة للقائد العربي الشهير

(1) عبد الرحمان البكريوي، تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتدبير العمراني، المرجع السابق، ص 07.

(2) هناك من يعارض من الفقهاء في تخصيص نفس اللفظة (لفظة الشرطة) لجهازين مختلفين (إدارية وقضائية) من حيث الموضوع مثل "بونار" الذي يرى أنه: «ليس هناك إلا شرطة إدارية أما الأخرى، أي الشرطة القضائية فهي لم تسمى إلا نتيجة تجاوز لغوي»، وهو نفس الموقف نجده عند كل من "دييز" و"ديبييث"، في هذا أنظر: الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 46.

(3) محمد الشريف الرحموني، نظام الشرطة في الإسلام في أواخر القرن الرابع الهجري، الدار العربية للكتاب، الرياض (السعودية)، 1983، ص 27.

"سعد بن أبي وقاص"، كما تذكر الدراسات أن أول صاحب الشرطة في الإسلام هو "قيس بن سعد"، هذا المنصب يقابله في وقتنا الحاضر، منصب وزير الداخلية، الذي من المفروض أن تجتمع فيه صفات وخصائص شخصية تؤهله لهذا المنصب بمثل ما كان يمتاز به الصحابي الجليل "قيس بن سعد" من دهاء وإخلاص ووفاء وسداد الرأي⁽¹⁾.

هذا وقد تطور هذا النظام في عهد حكم عمر بن الخطاب رضي الله عنه، وتم إنشاء مؤسسة "الشرطة"، تسمى آنذاك "نظام العسس"، حيث تولى حفظ النظام العام داخل الأمة الإسلامية، إلى درجة أن قيل في حق الخليفة عمر بن الخطاب من طرف أحد المستشرقين: «إن عمر لم يكن خليفة بمقدر ما كان شرطياً»⁽²⁾، وفي عهد علي بن أبي طالب، كرم الله وجهه، أعيد النظر في هذه المؤسسة وعين خصيصاً لهذا الغرض، رجال يحملون علامة أو إشارة وبالتالي حل محل نظام "العسس"، نظام الشرطة (بالفتحة)، وبعد ذلك أصبح المكلفون بها يسمون "صاحب الشرطة"، وتعرف تحت اسم "القوة الأممية" أو "مقدمة الجيش"، وكان ينتخب لها أشجعهم وأقدرهم على الهجوم وفي هذا العهد تم تنظيم السجون وجعلت تحت إشراف صاحب الشرطة تشيير الدراسات⁽³⁾، وبإتساع رقعة الدولة الإسلامية، تطور نظام الشرطة ليتشكل من عدة أقسام، كشرطة الآداب لمراقبة الأخلاق ومحاربة الفساد وشرطة الآداب في رمضان وشرطة الأسوار والأبواب لحماية المدينة من القادمين إليها وشرطة الدوريات والتي كان لها دور فعال في مراقبة الأسواق والطرق⁽⁴⁾.

وبشهاد التاريخ على أن هذه المؤسسة عرفت تعديلات وإصلاحات في عهد الأمويين والعباسيين على حد سواء، وكذلك خلال عهد الحكم الأموي بالأندلس، وهكذا ورد في مقدمة عبد الرحمان عن خلدون: «...ويسمى صاحبها بهذا العهد بإفريقيا الحاكم، وفي

(1) محمد الشريف الرحموني، نفس المرجع، ص 63.

(2) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، المرجع السابق، ص 38.

(3) الشريف البقالي، المرجع السابق، ص 39.

(4) عبد الرحمان محمد بن خلدون، المرجع السابق، ص 251-252.

دولة أهل الأندلس صاحب المدينة، وفي دولة الترك الوالي»، ويضيف: «... ثم عظمت نباهتها (أي الشرطة) في دولة بني أمية بالأندلس وانقسمت إلى شرطة كبرى وشرطة صغرى وجعل حكم الكبرى على الخاصة وبقي صاحب الصغرى مخصوصا بالعامه»⁽¹⁾.

أما عن تطور نظام الشرطة عند الغرب، فإنه من المتفق عليه ومنذ القرن 16، أحدثت في فرنسا إلى جانب الشرطة المكلفة بحفظ الأمن، فرقة خاصة تكفلت بالقبض على المجرمين والتحقيق معهم وإحالتهم على المحاكم، فكان أول عهد للشرطة القضائية بفرنسا.

وبالمقابل كانت الشرطة في إنجلترا تابعة لما يسمى بـ: "السلطة البلدية"، التي تعمل على حفظ الأمن وتتبع المجرمين والقبض عليهم على أساس أنه لا توجد نيابة عامة في إنجلترا، ذلك ما جعل الملاحقة تتم باسم الشرطي الذي حقق في الحادث، ويقوم بذلك بصفته مواطنا عاديا وليس بصفته الرسمية، وخلال عام 1856 بدأت وزارة الداخلية تمارس نوعا من الرقابة غير المباشرة على قوى الشرطة إلى غاية 1919، أين أصبح تعيين رئيس القوة المحلية من صلاحية وزير الداخلية⁽²⁾، في حين نجد أن الولايات المتحدة أكثر تنظيما لجهاز الشرطة، حيث قسمت الشرطة إلى شرطة بلدية وشرطة مدن وشرطة ولاية وشرطة فيدرالية، وتمثل الشرطة المحلية أو البلدية "بالشريف" و"معاونه"، ينتخب الشريف ومعاونه لمدة معينة دون إشتراط الخبرة في وظيفة الشرطة، ذلك ما أدى إلى ضعف دورهم في المحافظة على النظام العام، لتتيح الفرصة لشرطة الولاية في التدخل المباشر في المجموعات السكنية على نطاق البلديات⁽³⁾.

(1) ممدوح حمدي، "الشرطة في مصر الإسلامي"، المجلة المصرية للشرطة، عدد 05، مارس، 1961، ص 13.

(2) يهيمي محمد، النظام القانوني لشرطة العمران في الجزائر، مذكرة الماجستير، فرع القانون الخاص، جامعة البليدة، 2011، ص 45.

(3) يهيمي محمد، نفس المرجع، ص 46.

وفي الجزائر ولأجل حماية البيئة، بالتصدي لمخالفات التسريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير على المستوى المحلي، تم إستحداث جهاز شرطة العمران وحماية البيئة تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، بموجب القرار رقم 5078 أو/أع المؤرخ في 1983/05/09 الصادر عن المديرية العامة للأمن الوطني⁽¹⁾، وفي إطاره تم إنشاء فرق للعمران وحماية البيئة على مستوى مدينة الجزائر، وفي مرحلة ثانية على مستوى ولايات سطيف، بجاية، البليدة، بومرداس، تيبازة، البويرة، عنابة، وهران، النعامة، تبسة، بسكرة، معسكر، بشار، عين الدفلى، برج بوعريريج وقسنطينة، وقد انطلقت هذه الوحدات في نشاطها بذات السنة، وبدأت نتائجها تظهر بشكل جلي فيما يتعلق الحد من التجاوزات والمظاهر المخلة بسلامة المحيط، غير أنه وبسبب تردي الأوضاع الأمنية بالجزائر وظهور أولويات أخرى تتمثل في محاربة الأنشطة الإرهابية، تم تجميد نشاطات هذه الوحدات بقرار صادر عن مديرية الأمن العمومي، بتاريخ 1991/07/21 تحت رقم 4315⁽²⁾ أو/أع ليتم دمج عناصر هذه الوحدات مع زملائهم في الوحدات الأخرى وأسندت مهامها لعناصر مصلحة الأمن العمومي، وتمثلت على الخصوص في تقديم المساعدة إلى مصالح البلدية والدائرة ومختلف المديرات ذات الصلة بنشاط المحيط والعمران.

وفي سنة 1997، تنفيذا لتعليقات وزارة الداخلية، تم إعادة تفعيل نشاط هذه الوحدات، وذلك بإنشاء أول فصيلة بالعاصمة الجزائر وتوسيعها فيما بعد، تحديدا، عام 1999⁽³⁾ على كافة الدوائر التابعة لها، وفي بداية 2000، تبعا للسياسة التي تنتهجها

(1) القرار المؤرخ في 1983/05/09 تحت رقم 5078/ أو/أع، صادر عن المديرية العامة للأمن الوطني، على الموقع الرسمي لمديرية الأمن الوطني: www.dgsn.dz، تاريخ الزيارة: 2016/11/11، على الساعة 15:00.

(2) تقرير وزارة الداخلية، «حماية البيئة، المهام الجديدة للجماعات المحلية مركز التوثيق والإعلام الخاص للمنتخبين المحليين»، بدون تاريخ، الجزائر، ص120.

(3) تقرير وزارة تهيئة تهيئة الإقليم والبيئة، المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، ديسمبر 2001، ص32.

وزارة السكن والعمران ووزارة البيئة، تم إعادة تنشيط عمل هذه الوحدات على مستوى أهم المدن الكبرى للجزائر وهي: وهران، قسنطينة، عنابة، وفي إطار التأكيد على عمل الوحدات الميدانية في الطريق العمومي، تم توسيع عمل الشرطة في ميدان العمران والبيئة، تبعا لتعميم عمل هذه الفرق بداية من شهر أوت 2000، لتشمل كامل ولايات القطر الوطني، هذا وتشير الأرقام أنه ولغاية 2014، بلغ التعداد البشري لوحدها شرطة العمران وحماية البيئة المتواجدة عبر كامل التراب الوطني حوالي 1500 موظف شرطة بمختلف الرتب، مع اعتزام مصالح الأمن الوطني بأن تدعم التشكيلة البشرية لوحدها شرطة العمران لضمان التغطية الأمنية الشاملة لأهم المراكز الحضرية والمناطق الصناعية التي تشكل خطرا على البيئة، كما تنوي مصالح الأمن الوطني توسيع عملية تأطير هذه الفرق من طرف إطارات لها مؤهلات وكفاءات مناسبة مع طبيعة عمل هذه الوحدات المتعلقة المحاربة بنايات المخالفة للقانون وكذا مراقبة المنشآت الصناعية التي تشكل خطورة كبيرة على البيئة⁽¹⁾.

ثالثا: تصنيفات شرطة العمران وحماية البيئة:

تعتبر شرطة التعمير وظيفية تستهدف حماية النظام العام في المجتمع وذلك بتقييد الأنشطة الفردية في مجال التهيئة والتعمير، لذا نجد عنصر السلطة واضحا ومتكاملا في الضبط، سواء من حيث تعداد هذا الجهاز أو من حيث اعتماد تدابير على الأمر والنهي، كما نجد أن معظم تدابير الضبط الخاص بالتعمير، لا تقتصر بالصفة التنفيذية من طرف الأفراد فحسب (هي صفة تشاركها فيها كافة القرارات الإدارية)، وإنما تقتصر كذلك بالقوة كما هو الحال بالنسبة لتنفيذ قرارات الهدم، بعد المراقبة والتحقيق من وجود الوثائق القانونية المكتوبة والبيانية المرخصة للأشغال التي شرع فيها أو مطابقة هذه الأشغال مع أحكام الوثائق المسلمة، طبقا لما تنص عليه المادة 73 من قانون التهيئة والتعمير رقم

(1) دعان العياش، "شرطة العمران وحماية البيئة"، مجلة الشرطة، الجزائر، عدد خاص، 2014، ص 17.

29/90 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04: «يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانونا، زيارة كل البنايات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والإطلاع عليها في أي وقت»، ذلك ما يتضح أن هيئات الرقابة على أشغال التعمير وضبط مخالفاته، إنما تقوم بها هيئات إدارية وتقنية قد سبق دراستها، إلى جانب أعوان مؤهلين قانونا للتقصي والبحث عن هذه المخالفات، وهم موظفون عموميون مذكورين على سبيل الحصر، إذ منحهم القانون صفة الضبطية القضائية وهم رجال الضبط الإداري يجمعون بين صفتين، الأولى صفة الضبطية القضائية إلى جانب عملهم الأصلي وهو الضبطية الإدارية ويباشرون كلتا الوظيفتين، نظرا لما يقتضيه الحال، بهذا فإن المشرع ومن خلال العديد من قوانين التعمير والقوانين المتصلة به أوكل مهمة الرقابة إلى الأعوان المؤهلين⁽¹⁾ للبحث والتحري عن المخالفات، منهم ضباط وأعوان الشرطة القضائية بمعية أشخاص آخرين مؤهلين لأنهم من أهل إختصاص ميدان التعمير، سواء من الناحية التقنية أو من الناحية القانونية والإدارية، تم إستحداثهم في إطار الإصلاحات التي شملت معظم القوانين المتعلقة بالعمران.

I. الأعوان المؤهلون لتقصي وضبط مخالفات التعمير طبقا لقانون الإجراءات الجزائية:

إنطلاقا من أن مسألة حماية البيئة وتنظيم مجال العمران رهان الجميع، منح المشرع إختصاص البحث والتحري عن المخالفات الماسة بالبيئة بشقيها المبني وغير المبني إلى الأعوان المؤهلين طبقا لقانون الإجراءات الجزائية، فتولت بذلك المادة 14 منه تحديد أصناف الضبطية القضائية، في حين تولت المواد: 15، 19، 20، 21، 28، 23، 22 من نفس القانون تحديد فئات الموظفين والأعوان الذين تثبت لهم صفة الضبطية

(1) يقصد بالعمران المؤهل، العمون الكفاء الذي يحوز على مجموعة من المعارف والقدرات والمهارات والصفات العامة والشهادات الدراسية العلمية والتدبير حصل عليها، وتؤهله للعمل في مجال معين، في هذا أنظر: محمد عبد الرؤوف المناوي، التوقيف على مهمات التعاريف، دار الفكر المعاصر، بيروت، 1996، ص231.

القضائية المحددة بموجب المادة 14 المشار إليها أعلاه فجاءت المادة 15 لتحديد من تثبت لهم صفة ضابط شرطة، فنصت المادتان 19 و 20 على طائفة الأعوان والمادتان 21 و 28 على طائفة الموظفين والأعوان الموكله لهم بعض مهام الضبط القضائي.

1) ضباط الشرطة القضائية: يتضح من قرار نص المادة 15 من القانون الإجراءات الجزئية أن هناك ثلاثة (03) فئات من ضباط الشرطة القضائية:

أ. **صفة ضابط الشرطة القضائية بقوة القانون:** أي بمجرد أن تتوفر فيه صفة حددها القانون دون حاجة لاستصدار قرار بذلك وهي صفات حددتها المادة 15 حصرا، وتتمثل في صفة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾ وصفة ضابط في الدرك الوطني وصفة محافظي الشرطة وضابط الشرطة في الأمن الوطني.

ب. **صفة ضابط الشرطة القضائية بناء على القرار:** وهي فئة لا تضافي عليها صفة ضابط الشرطة القضائية بقوة القانون مباشرة، إنما بإستصدار قرار مشترك من الوزيرين المعنيين وزير العدل من جهة ووزير الدفاع أو وزير الداخلية من جهة أخرى، ويجب أن تتوفر في المترشح لرتبة ضابط شرطة قضائية ما يلي:

✓ أن يكون من الفئات التي حددها القانون في الفقرتين 05 و 06 من المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية.

✓ أن يكون المترشح قد أمضى خدمة ثلاثة (03) سنوات على الأقل من ذوي الرتب في الدرك الوطني بوجه عام أو بصفة مفتش في الأمن الوطني.

✓ أن توافق لجنة خاصة مكونة من ثلاثة (03) أعضاء، عضو ممثل لوزير العدل حافظ الأختام رئيسيا، وعضوا ممثل لوزير الدفاع، والآخر لوزارة الداخلية، على إضفاء صفة ضابط الشرطة القضائية على المترشح.

(1) تنص المادة 92 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أن: «لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية».

✓ أن يصدر الوزيران المختصان، وزير العدل حافظ الأختام ووزير الدفاع ووزير العدل والداخلية قرارا مشتركا يسبغ صفة ضابط شرطة قضائية على المترشح.

ج. مستخدمو مصالح الأمن العسكري من الضباط وضباط الصف: وهم من قطاعات الجيش الوطني الشعبي ويكون ذلك بناء على قرار مشترك بين وزيرى العدل والدفاع الوطني⁽¹⁾.

(2) أعوان الشرطة القضائية: نصت على هؤلاء الأعوان المادة 19 وتضم الفئات التي لا تتوافر لها صفة ضابط الشرطة القضائية وهي:

✓ موظفو مصالح الشرطة

✓ ذوي الرتب في الدرك الوطني

✓ رجال الدرك الوطني

✓ مستخدمو مصالح الأمن العسكري

(3) الأعوان والموظفين المكلفون ببعض مهام الشرطة القضائية: وهي فئة من العاملين والموظفين في الدولة، أضيف عليها المشرع صفة ضباط الشرطة القضائية، صنف منها أضيف عليه المشرع هذه الصفة بموجب نصوص قانون الإجراءات الجزائية نفسه، وصنف آخر أحيل أمره على قوانين خاصة.

فالصنف المحدد في قانون الإجراءات الجزائية، يضم فئة الموظفين والأعوان من رؤساء الأقسام والمهندسون والأعوان الفنيون والتقنيون المختصون في الغابات وحماية الأراضي واستصلاحها، طبقا للمادة 21 من قانون الإجراءات الجزائية، وفئة الولاية⁽²⁾ في مجالات محددة بالجرائم التي ترتكب ضد أمن الدولة وعند الاستعجال.

(1) المادة 02 من الأمر رقم 02/15 المعدل لقانون الإجراءات الجزائية.

(2) أضيف المشرع صفة ضابط الشرطة القضائية للوالي في مجالات محددة بالجرائم التي ترتكب ضد أمن الدولة وعند الاستعجال، على أن يبلغ وكيل الجمهورية المختص خلال 48 ساعة التالية لاتخاذ الإجراءات والتخلي عنها

أما الأصناف المحددة في قوانين خاصة، فهي ما نصت عليه المادة 27 ومن الموظفين الذين يتمتعون بصفة العون في الضبطية القضائية طبقاً لنصوص خاصة، مفتشو العمل، وأعوان الجمارك، والمهندسين، ومهندسو الأشغال، ورؤساء المقاطعة، مفتشو الأسعار ومفتشو التجارة، أعوان الصحة النباتية، أعوان البريد والمواصلات، مفتشو الصيد، وحرس الشواطئ وشرطة المياه.

من المعلوم أنه تم إسناد مهمة مراقبة مشاريع البناء التي هي قيد الإنجاز لضباط وأعوان الضبط القضائي، وذلك حسب الاختصاص الإقليمي لكل منهما⁽¹⁾، وأن دور ضباط وأعوان الشرطة القضائية المنتمين لشرطة العمران، يتمثل في توفير الحماية لباقي الأعوان عند تعرضهم للمضايقات خلال زيارتهم الميدانية لورشات الأشغال أو عند تنفيذ القرارات الصادرة عن الجهة المختصة في حالة وقوع المخالفات، عندئذ يتم اللجوء إلى الشرطة القضائية باعتبارها قوة عمومية يستعان بها من أجل تنفيذ القرارات الصادرة لحماية المحيط العمراني (المبني وغير المبني) وتقديم المساعدة لأعوان البلدية المكلفون بالمراقبة الإدارية لأشغال البناء والتجزئة (التقسيم) والهدم... إلخ في حالة تعرضهم للمضايقات والإكراهات التي تضعف من أداء مهامهم.

II- الأعوان المؤهلين لتقصي وضبط مخالفات التعمير طبقاً لقانون التهيئة والتعمير:

إلى جانب الأعوان المذكورين، طبقاً لقانون الإجراءات الجزائية أضاف المشرع أشخاص آخرين مختصين في ميدان التعمير والهندسة المعمارية، ذلك ما نصت عليه المادة 76 مكرر من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04

للسلطات القضائية، كما يجب عليه أن يرسل الأوراق لوكيل الجمهورية ويقدم له كل من ضبط من المشتبه فيهم طبقاً لأحكام المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية.

(1) Djilali adja et Bernard drobenko, op.cit, p283.

بقولها: «علاوة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية المنصوص عليهم في التشريع المعمول به، يخول للبحث ومعاينة مخالفات أحكام هذا القانون كل من:

✓ مفتشي التعمير

✓ أعوان البلدية المكلفين بالتعمير

✓ موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية»

وطبقا لقاعدة الاختصاص دائما من النظام العام، فإن المشرع أوجب على الأعوان المؤهلين، المذكورين أعلاه، بأن يمارسوا المهام المسندة إليهم بموجب النصوص القانونية والتنظيمية المحددة لعمل هؤلاء الأعوان، ولضمان ذلك، نصت الفقرة الثانية من هذه المادة، بأن يؤدي الموظفون المؤهلون اليمين القانونية⁽¹⁾ أمام رئيس المحكمة المختصة، مقابل إستفادتهم من الاستعانة بالقوة العمومية كضمانة حماية لهم في حالة عرقلة ممارسة مهامهم⁽²⁾، غير أنه وفي نفس الإطار، نجد أن المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التعمير، جاءت بأكثر تفصيل من المادة 76 مكرر من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، إذ نصت على أنه يوئل للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها، زيادة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية الأشخاص الآتية:

(1) صياغة اليمين القانونية التي نصت عليها الفقرة الثانية من المادة 76 مكرر من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم: «قسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق وأن أراعي في كل الأحوال الواجبات التي تفرضها علي».

(2) تنص المادة 76 مكرر 01 مضافة بالقانون رقم 05/04 على: «يمكن الأعوان المذكورين في المادة 76 مكرر أعلاه الإستعانة بالقوة العمومية في حالة عرقلة ممارسة مهامهم».

- ✓ مفتشو التعمير الذين تم تعيينهم بانتظام طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 225/91⁽¹⁾، المؤرخ في 14/07/1991 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى الأسلاك التقنية التابعة لوزارة التجهيز والسكن.
- ✓ المستخدمون الذين يمارسون عملهم بإدارة وزارة السكن والعمران.
- ✓ الأعوان اللذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية.

1) مفتشو التعمير: يعد سلك مفتشي التعمير حسب المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 241/09⁽²⁾ إحدى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالسكن والعمران، إلى جانب أسلاك أخرى⁽³⁾، ويضم ثلاث (03) رتب، حددتها المادة 44 من ذات المرسوم وهي:

- ✓ رتبة مفتش التعمير
- ✓ رتبة مفتش رئيسي للتعمير
- ✓ رتبة رئيس مفتشي التعمير

وفي إطار التكوين الأولي لسلك مفتشي التعمير، يدمج عند تاريخ بداية سريان مفعول هذا المرسوم التنفيذي وبموجب تنفيذ نص المادة 49 منه:

- ✓ في رتبة مفتش التعمير، مهندسو الدولة للتجهيز والمهندسون المعماريون المعينون قانوناً في المنصب العالي لمفتش التعمير.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 225/91، المؤرخ في: 14/07/1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمل المنتمين إلى الأسلاك التقنية التابعة لوزارة التجهيز والسكن، ج ر عدد 34 لسنة 1991.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 241/09، المؤرخ في 22/07/2009، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك التقنية الخاصة بالإدارة المكلفة بالسكن والعمران، ج ر عدد 43 لسنة 2009.

(3) نصت المادة 16 على أسلاك أخرى خاصة بالإدارة المكلفة بالسكن والعمران تتمثل في سلك مهندسي السكن للسكن والعمران، سلك المهندسين المعماريين، سلك تقنيي السكن والعمران، سلك مساعدي تقنيي السكن والعمران، سلك الأعوان التقنيين المتخصصين في السكن والعمران.

✓ في رتبة المفتش الرئيسي للتعمير، المهندسون الرئيسيون للتجهيز والمهندسون المعماريون الرئيسيون المعينون قانونا في المنصب العالي لمفتش التعمير.

✓ في رتبة رئيس مفتشي التعمير، رؤساء المهندسين للتجهيز ورؤساء المهندسين المعماريين المعينون قانونا في المنصب العالي لمفتش التعمير.

ونظرا لأهمية وحساسية المهام الموكلة لهؤلاء الموظفين التابعين لسلك مفتشي التعمير، فإن المشرع ألزمهم طبقا لأحكام المادة 76 مكرر من قانون التهيئة والتعمير، أن يؤديوا، أمام محكمة إقامتهم الإدارية، اليمين القانونية الآتي صياغتها: «أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق وأحافظ بكل صرامة على التزاماتي وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي»، هذا وقد حددت المادة 49 من ذات المرسوم، مهام هؤلاء الموظفين الذين يخضعون للحقوق والواجبات المنصوص عليها في الأمر رقم 03/06⁽¹⁾ المتضمن قانون الوظيفة العمومية، المتمثلة في البحث عن المخالفات للتشريع والتنظيم في ميدان التعمير ومعاينتها تحت إشراف السلطة السلمية إلى جانب مراقبة تطبيق الأحكام المقررة في آليات ومستندات التعمير والحرص على ذلك وهم في سبيل تحقيق حماية المحيط المبني بالتوازن مع المحيط الطبيعي يمارسون نشاطهم نهارا وليلا وكذا خارج المدة القانونية للعمل⁽²⁾، مزودين طبقا للمادة 06 من هذا المرسوم التنفيذي ببطاقة مهنية تسلمها الإدارة المكلفة إليهم بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.

(1) الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 2006/07/15، ينضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46 لسنة 2006.

(2) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 241/09.

(2) المستخدون الذين يمارسون عملهم بإدارة وزارة السكن والعمران: تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 343/09⁽¹⁾ المعدلة للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06، على أنه يؤهل للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها إلى جانب ضباط وأعوان الشرطة القضائية وكذا مفتشي التعمير -المشار إليهم أعلاه- المستخدمون الذين يمارسون عملهم بمصالح الولاية التابعة لإدارة وزارة السكن والعمران والأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية والذين يعينون من بين:

- ✓ رؤساء المهندسين المعماريين ورؤساء المهندسين (في الهندسة المدنية).
- ✓ المهندسين المعماريين الرئيسيين والمهندسين (في الهندسة المدنية) الرئيسيين.
- ✓ المهندسين المعماريين والمهندسين (في الهندسة المدنية).
- ✓ المهندسين التطبيقيين (في البناء) الذي يحوزون خبرة سنتين (02) على الأقل في ميدان التعمير.
- ✓ التقنيين السامين (في البناء) الذي يحوزون خبرة ثلاث (03) سنوات على الأقل في ميدان التعمير.

هذا وتشير المادة 03 من ذات المرسوم التنفيذي والمعدلة للمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 على أنه، يعين كل هؤلاء الأعوان المذكورين في المادة 02 السابق الإشارة إليهم أعلاه في قائمة إسمية بموجب قرار من الوالي المختص إقليمياً وباقتراح من السيد مدير التعمير والبناء للولاية، بالنسبة للمستخدمين الذين يمارسون عملهم بالإدارة المحلية التابعة لوزارة السكن والعمران.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 343/09، المؤرخ في 2009/10/22، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 55/06، يتضمن شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج ر عدد 61 لسنة 2009.

(3) الأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية: فهم يعينون

من بين:

- ✓ رؤساء المهندسين في مجال الهندسة المعمارية والمدنية.
- ✓ المهندسين الرئيسيين في مجال الهندسة المعمارية والمدنية.
- ✓ المهندسين في الهندسة المعمارية والمدنية ذوي خبرة سنتين على الأقل بالتعمير.

يتم تعيين هؤلاء الأعوان، طبقا لنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي المشار إليه أعلاه، أي بموجب قائمة إسمية وبمقرر من الوالي المختص إقليميا، أو باقتراح من طرف مدير التعمير والبناء.

مع الإشارة إلى أنه قبل تعديل المرسوم التنفيذي رقم 55/06، نصت المادة 03 منه على أنه: «يعين الأعوان المذكورين أعلاه (أي المذكورين في الفقرة 02 و03 من المادة الثانية أعلاه) على قائمة إسمية بمقرر مشترك بين الوزراء المكلفين بالجماعات المحلية والعدل والتعمير».

وبالنسبة لاختصاصات هؤلاء الأعوان فإن المادة 51 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 الملغاة بموجب المادة 02 من القانون رقم 06/04، قد حددت اختصاصاتهم المتمثلة في تقصي المخالفات ومعايناتها وإثبات ذلك عن طريق محاضر لها قوة ثبوتية إلى أن يثبت العكس، وهو ما يستشف من نص هذه المادة: «يؤهل زيادة على ضباط الشرطة القضائية وأعوانها المنصوص عليهم في قانون الإجراءات الجزائية، مفتشو التعمير والمهندسون المعماريون والمهندسون والمتصرفون الإداريون والتقنيون الساميون والتقنيون الذين هم في حالة خدمة لدى الإدارة المركزية بالوزارة المكلفة بالهندسة المعمارية والتعمير أو مصالح الهندسة المعمارية والتعمير في الولاية بتقصي مخالفة الأحكام الواردة في المادة 50 أعلاه ومعاينتها، وتثبت المحاضر التي يحررها الموظفون المؤهلون لذلك

معاينتهم إلي أن تثبت العكس، ويؤدي الموظفون المؤهلون لهذا الغرض أمام المحكمة الموجودة في مقر إقامتهم الإدارية اليمين الآتية:

"أقسم بالله العلي العظيم وأتعهد بأن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق وأن أراعي في كل الأحوال الواجبات التي تفرضها علي"، لتبقى إختصاصات الأعوان غير محددة إلى أن جاء المرسوم التنفيذي رقم 55/06، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 343/09 السابق الإشارة إليه، يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث في مجال مخالفات التشريع والتنظيم وإجراءات المراقبة في مجال التهيئة والتعمير، كما إفتح الفصل الثاني المعنيون بـ: "المراقبة في ميدان التهيئة والتعمير" بالمقصود بالمراقبة⁽¹⁾.

III- الأعوان المؤهلون لمعاينة المخالفات وفقا لقوانين خاصة ذات الصلة

بقانون التهيئة والتعمير: لاشك أن هاجس القضاء على الأحياء الهامشية والبنائيات الفوضوية لخلق مجال عمراني سليم من كل أشكال التجاوزات والمخالفات لضوابط وقوانين التهيئة والتعمير، هو الذي دفع بالمشروع إلى تكليف عدة أعوان آخرين مؤهلين لمعاينة المخالفات محددتين في قوانين خاصة ذات صلة بقانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم، وذلك لمساعدة الأعوان المؤهلين -المشار إليهم أعلاه- والتابعين للبلدية في عملية رقابة وضبط مخالفات أشغال التهيئة والتعمير، كل حسب تخصصه والإطار القانوني المحدد لمجال إختصاصه:

1) الأعوان المحددين في القانون رقم 04/98 المتعلق بحماية التراث الثقافي:

تنص المادة 92 من القانون رقم 04/98 بأنه: «يؤهل للبحث عن المخالفات بداخل المناطق الأثرية المصنفة، فضلا عن ضباط الشرطة القضائية كلا من:

(1) تنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم على أنه: «يقصد بالمراقبة في مفهوم هذا المرسوم، التحقيق من وجود الوثائق القانونية المكتوبة والبيانية المرخصة للأشغال التي شرع فيها أو مطابقة هذه الأشغال مع أحكام الوثائق المسلمة».

✓ رجال الفن المؤهلون بصورة خاصة حسب الشروط المحددة في التنظيم

✓ المفتشون المكلفون بحماية التراث الثقافي

✓ أعوان الحفظ والتثمين والمراقبة»

كما يمكن لكل جمعية تأسست قانوناً، وينص في قانونها الأساسي على هدف حماية

الممتلكات الثقافية، أن تتأسس كطرف مدعي فيما يخص مخالفة أحكام هذا القانون⁽¹⁾

هذا ويعاقب كل من يعرقل عمل هؤلاء الأعوان أو يجعلهم في وضع يتعذر عليهم

فيه أداء مهامهم وفقاً لأحكام قانون العقوبات⁽²⁾.

2) الأعوان المحددين في القانون رقم 03/03 المتعلق بمناطق التوسع

والمناطق السياحية: تنص المادة 33 من القانون رقم 03/03 على أنه: «يؤهل لبحث

ومعاينة المخالفات لأحكام هذا القانون كل من:

✓ ضباط وأعوان الشرطة القضائية

✓ مفتشي السياحة

✓ مفتشي التعمير

✓ مفتشي البيئة».

وفي إطار ممارسة مهامهم، يؤهل هؤلاء الأعوان للدخول إلى مناطق التوسع

والمواقع السياحية وإلى ورشات إنجاز الهياكل القاعدية وبناء التجهيزات داخل هذه

المناطق والمواقع السياحية والتحقق من توفر الرخص المتعلقة بعمليات الامتياز والتنازل

عن الأراضي السياحية المهيئة، وكذا رخص البناء المقررة في هذا القانون والتحقق من

(1) المادة 91 من القانون رقم 04/98.

(2) المادة 93 من القانون رقم 04/98.

مدى مطابقة الأشغال المنجزة لمخطط التهيئة السياحية، وكذا المخططات المعمارية المصادق عليها من طرف الإدارة المكلفة بالسياحة⁽¹⁾.

ولأجل أداء مهامهم ألزم المشرع هؤلاء الأعوان طبقا لنص المادة 34 من ذات القانون، أن يؤديوا أمام الجهة القضائية المختصة إقليميا، القسم الآتي: «أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بعملي على أكمل وجه، وأن أؤدي مهامي بأمانة وصدق ونزاهة وأن أكتف سرها، وأتعهد باحترام أخلاقياتها، وألزم في كل الأحوال بالواجبات التي تفرضها علي».

3) الأعوان المحددين في القانون رقم 01/99 المحدد للقواعد المتعلقة

بالفندقية: في إطار الضبط الفندقي، خول المشرع، طبقا لنص المادة 69 من القانون رقم 01/99 البحث عن مخالفات أحكام هذا القانون لكل من:

✓ مفتشي السياحة

✓ أعوان المراقبة الاقتصادية

✓ ضباط وأعوان الشرطة القضائية

وفي إطار أداء مهامهم، خول لهم المشرع، طلب القوة العمومية في حالة إعاقتهم في أداء مهامهم⁽²⁾، هذا ويترتب على معاينة المخالفة إعداد محضر يسرد فيه بدقة العون المعاین المؤهل قانونا الوقائع التي عاينها، وكذا كل التصريحات التي تلقاها ويرسل المحضر، بعد التوقيع عليه من طرف العون المحرر والمخالف لأحكام قانون المتعلق بالفندقية، حسب الحالات إلى كل من وكيل الجمهورية المختص إقليميا أو إلى السلطة المكلفة بالسياحة في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام⁽³⁾.

(1) المادة 36 من القانون رقم 03/03.

(2) المادة 70 من القانون رقم 01/99.

(3) المادة 71 من القانون رقم 01/99.

4) الأعران المحدثين في القانون رقم 02/03⁽¹⁾: نظرا لما تشكله الشواطئ المفتوحة من فضاءات للاستجمام والتسلية، فإنه كثيرا ما تشتغل بشكل يعد مخالفة في نظر هذا القانون، وعليه فقد خول المشرع، طبقا لنص المادة 39 من هذا القانون، عملية البحث ومعاينة مخالفات أحكامه للأعران الآتية:

✓ ضبط وأعران الشرطة القضائية

✓ مفتشو السياحة

✓ مفتشو الأسعار والتحقيقات الاقتصادية

✓ مفتشو مراقبة النوعية وقمع الغش

✓ مفتشو البيئة

وفي إطار أداء مهامهم، أسند لهم المشرع، مراقبة مدى تطبيق أحكام هذا القانون فيما يخص الحماية والتهيئة واستغلال الشواطئ وكذا مراقبة مدى مطابقة التهيئات المنجزة مع مخطط تهيئة الشاطئ⁽²⁾.

ولأهمية هذه المناطق الحساسة، منح هذا القانون للجمعية المؤسسة قانونا، بأن تبادر بقوانينها الأساسية إلى حماية الشواطئ مع إمكانية التأسيس كطرف مدني فيما يخص المخالفات لأحكام هذا القانون⁽³⁾.

5) الأعران المحدثين في القانون رقم 02/02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه: تنص المادة 37 من هذا القانون على أنه: «يؤهل للبحث والمعاينة وإثبات مخالفات أحكام هذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه:

(1) القانون رقم 02/03، المؤرخ في 17/02/2003، يحدد القواعد العامة للإستعمال والإستغلال السياحيين للشواطئ،

ج ر عدد 11 لسنة 2003.

(2) المادة 41 من القانون رقم 02/03.

(3) المادة 42 من القانون رقم 02/03.

- ✓ ضباط الشرطة القضائية وأعوان وكذا الأسلاك المراقبة الخاضعة لقانون الإجراءات الجزائية.
- ✓ مفتشو البيئة».

يدل التشديد في الرقابة على أهمية ميدان التعمير والبناء وحيويته بالمناطق الساحلية، وبالتالي التحكم في التجاوزات اللامتناهية والخطيرة المسجلة في هذا الميدان من خلال قيام هيئة الرقابة المتمثلة في الأعوان المشار إليهم في المادة 37، المذكور أعلاه، بالمعينة الميدانية السريعة واتخاذ التدابير المناسبة في الحال، هذا ويتم إثبات هذه المخالفات في محاضر ترسل تحت طائلة البطلان في أجل 05 أيام من تاريخ تحريرها، إلى وكيل الجمهورية المختص إقليمياً على أن يبلغ نسخة منها إلى السلطة الإدارية المختصة⁽¹⁾.

6) الأعوان المحددين في القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة وتحقيق

التنمية المستدامة: إلى جانب التشريعات ذات الصلة بقانون التهيئة والتعمير التي حددت الأشخاص المؤهلين لمعينة الانتهاكات التي تلحق بأحكامها والذين يمارسون مهامهم إلى جانب الشرطة القضائية ذات الاختصاص العام، نجد القانون رقم 10/03 هو الآخر، يحدد بموجب المادة 111 منه مجموعة من الأشخاص ويؤهلهم في إطار الصلاحيات المخولة لهم بموجب هذا التشريع للقيام بالبحث وبمعينة مخالفات أحكام هذا القانون وهم:

- ✓ مفتشو البيئة
- ✓ موظفو الأسلاك التقنية للإدارة المكلفة بالبيئة
- ✓ ضباط وأعوان الحماية المدنية
- ✓ متصرفو الشؤون الخارجية
- ✓ ضباط المواني

(1) المادة 38 من القانون رقم 02/02.

- ✓ أعوان المصلحة الوطنية لحراسة الشواطئ
- ✓ قواد سفن البحرية الوطنية
- ✓ مهندسو مصلحة الإشارة البحرية
- ✓ قواد سفن علم البحار التابعة للدولة
- ✓ الأعوان التقنيون بمعهد البحث العلمي والتقني وعلوم البحار
- ✓ أعوان الجمارك

ويوصف مفتشي البيئة، كأهم جهاز لمكافحة الجرائم سواء تعلق الأمر بتلك الماسة بالبيئة والتي نص عليها القانون رقم 10/03، أو تعلق الأمر بتلك المنصوص عليها في القوانين أو النصوص التنظيمية التي تهتم بالبيئة لاسيما قانون التهيئة والتعمير، الذي تؤكد المادة الأولى⁽¹⁾ منه، مدى إتصاله بوقاية وحماية البيئة، فإن المشرع قد أسند إليهم، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 277/88⁽²⁾، جملة من المهام بعد أدائهم لليمين القانونية أمام محكمة مقر إقامتهم الإدارية تتمثل في:

- ✓ السهر على تطبيق النصوص التنظيمية في مجال حماية البيئة وفي كل المجالات.
- ✓ مراقبة مدى مطابقة المنشأة المصنفة وفقا للتشريع المعمول به.
- ✓ التعاون والتشاور مع المصالح المختصة لمراقبة النشاطات التي إستعمل فيها مواد خطيرة ومراقبة جميع مصادر التلوث.

(1) تنص المادة 01 من القانون رقم 29/90 على: «يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس إحترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية».

(2) المرسوم الرئاسي رقم 277/88، المؤرخ في 1988/11/05، يتضمن إختصاصات أسلاك المفتشين المكلفين بحماية البيئة وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 46 لسنة 1988.

✓ إعداد حصيلة سنوية يتضمن جميع نشاطاتهم وتدخلاتهم في المجال البيئي ووضع تقارير بعد عملية كل تفتيش أو تحقيق وترسل إلى الوزير المكلف بالبيئة والولاية المعنيين.

وفي إطار أداء مهامهم فإنه طبقا لنص المادة 112 من القانون رقم 10/03، أن يحرروا محاضر إثبات المخالفات وإرسالها تحت طائلة البطلان في أجل 15 يوما من تحريرها إلى وكيل الجمهورية وإلى المعني بالأمر كذلك.

(7) الأعوان المحددين طبقا للقانون رقم 04/11 المتعلق بالترقية العقارية:

يشمل مجال نشاط الترقية العقارية وفقا لقانون رقم 04/11 عمليات كثيرة ومرتبطة بشكل تكاد تتفصل فيها الأولى عن الثانية، كإنجاز البرامج السكنية وتجديد أو إعادة تأهيل أو إعادة هيكلة أو ترميم أو تدعيم⁽¹⁾ البنايات، إتساع مجال هذا النشاط الترقوي، يقابله لا محالة كثرة المخالفات وحالات الإحتيال من قبل المرقين العقاريين، حيث تم إحصاء من أصل واحد وثلاثون ألف (31 ألف) مقابلة تنشيط في مجال الترقية العقارية في الجزائر، ستة عشر ألف (16 ألف) منها فقط، تصنف ضمن المقاولات الجادة. في هذا الإطار، أسند المشرع معاينة وحصر مخالفات أحكام هذا القانون والمرتكبة من طرف المرقين العقاريين إلى الأعوان المؤهلين لهذا الغرض، وهم إلى جانب ضباط الشرطة القضائية وأعوانها المنصوص عليهم في قانون الإجراءات الجزائية حسب المادة 66 من هذا القانون:

✓ المتصرفون الإداريون

✓ المهندسون والمهندسون المعماريون

(1) المادة 03 من القانون رقم 11/04.

✓ الأسلاك التقنية الأخرى التابعة لإدارة السكن والعمران، الممثلة في لجنة

اعتماد المرقيين العقاريين⁽¹⁾.

وفي إطار أداء مهامه، يقوم العون المكلف بمعاينة المخالفة المرتكبة من قبل المرقي العقاري وتحديد نوعها ما إذا كانت مخالفات تقصير وإهمال تستجوب عقوبات إدارية مؤقتة بسبب الاعتماد⁽²⁾، أم مخالفات عمدية توقع عليها عقوبات جزائية، وبشأن ذلك يقوم العون المؤهل تطبيقاً لنص المادة 67 من هذا القانون بتحرير محضر إثبات المخالفة وتوقيعه وكذا توقيعه من طرف المخالف، وفي حالة رفضه، يعتمد بالمحضر إلى حين إثبات العكس، وبعدها يرسل المحضر في غضون اثنين وسبعين (72) ساعة إلى الجهة القضائية المختصة وترسل نسخة منه إلى الوالي المختص إقليمياً في أجل لا يتعدى (07) أيام ابتداء من تاريخ معاينة المخالفة⁽³⁾.

8) الأعوان المحددين طبقاً للقانون رقم 15/08 المتعلق بقواعد مطابقة البناءات

وإتمام إنجازها: يعد القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والقانون رقم 15/08 أداتين متكاملتين فيما يتعلق بضبط حركة النمو العمراني وانسجامه مع المحيط فإذا كان الأول هو أداة الضبط وتحديد كفاءات إستغلال الأراضي وبسط الرقابة على ذلك، فإن الثاني يهدف إلى وضع حد لحالات عدم إنهاء البناءات وكذا تحقيق مطابقة البناءات المنجزة أو التي هي في طور الإنجاز، بالإضافة إلى تحديد شروط شغل أو إستغلال الأراضي ووضع تدابير ردعية في مجال عدم إحترام آجال البناء وقواعد التعمير.

تحقيقاً لذلك ألزمت المادة 27 من القانون رقم 15/08 أعوان الدولة وأعوان البلدية المكلفون بالتعمير بالقيام بزيارة الأماكن ومعاينة حالة عدم مطابقة البناءات في مفهوم هذا

⁽¹⁾ راضية بن زكري، "مخالفات الترقية العقارية وفقاً للقانون رقم 04/11"، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد التجريبي، سبتمبر، 2013، ص 243.

⁽²⁾ راضية بن زكري، المرجع، السابق، ص 243.

⁽³⁾ المادة 68 من القانون رقم 04/11.

القانون، وعلاوة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية والمستخدمين المنصوص عليهم في المادة 76 مكرر من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، يؤهل الأعوان المذكورين في المادة 68 من القانون رقم 15/08، للبحث ومعاينة مخالفة أحكام هذا القانون، وتطبيقاً لأحكام هذه المادة⁽¹⁾، وكذا المادة 70 من هذا القانون، صدر المرسوم التنفيذي رقم 156/09⁽²⁾، ليحدد شروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها.

تتمثل فرق المتابعة والتحقق في مجموعة من الموظفين التابعين لمديرية التعمير والبناء في الولاية وللمصالح المكلفة بالتعمير⁽³⁾، مما يسمح بأن تتشكل الفرق من (03) إلى (04) أعوان، حسب شكل إقليم كل بلدية وحظيرة سكنات، وعلى رأس كل فرقة مسؤول مكلف ببرمجة الخرجات الميدانية وتنسيقها⁽⁴⁾، وفي إطار تأدية أعوان الفرق للمهام المحددة في المادتين 04 و05 من هذا المرسوم، يمنح لهم تكليفا مهنيا يسلمه الوزير المكلف بالتعمير فيما يخص الموظفين التابعين لمديرية التعمير والبناء، والوالي فيما يخص الموظفين التابعين لمصالح البلدية، يتعين على هؤلاء إستظهاره (التكليف) أثناء ممارستهم لنشاطاتهم⁽⁵⁾.

وعن كيفية تعيين أعوان هذه الفرق، فإن المادة 07 من هذا المرسوم قد تولت النص على ذلك بقولها: «يعين أعوان الفرق من بين المستخدمين التابعين للأسلاك الآتية: مفتشي التعمير، المهندسين المعماريين المهندسين المدنيين، مهندسي التطبيق (في

⁽¹⁾ تنص المادة 68 من القانون 15/08 على: «تتشأ لدى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير ومصالح البلدية فرق أعوان مكلفين بالمتابعة والتحري حول إنشاء التجزئات أو المجموعات السكنية وورشات إنجاز البناءات كما هي في هذا القانون وتحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم».

⁽²⁾ المرسوم التنفيذي رقم 156/09، المؤرخ في 2009/05/02، يحدد شروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها، ج ر عدد 27 السنة 2009.

⁽³⁾ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09.

⁽⁴⁾ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09.

⁽⁵⁾ المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09.

البناء)، التقنيين الساميين (في البناء) والمتصرفين الإداريين»، هذا وتضيف المادة 08 من ذات المرسوم على أنه، يعين الأعوان المحددين بنص المادة السابقة أعلاه، من قائمة إسمية حسب الحالة عن طريق قرارين: الأول من الوزير المكلف بالتعمير باقتراح من مدير التعمير والبناء، أما الثاني فهو من الوالي المختص إقليمياً باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني.

بهذه الصفة تكلف الفرق المشكلة على هذا النحو بما يأتي: (1)

- ✓ البحث عن مخالفات القانون رقم 15/08 ومعاينتها
- ✓ متابعة دقة المعلومات الواردة في التصريح المتعلق بتحقيق المطابقة والتحقق منها
- ✓ معاينة حالة عدم مطابقة البناءات
- ✓ متابعة تنفيذ عقود تحقيق البناءات
- ✓ المتابعة والتحقق في إستئناف أشغال إتمام البناءات

وفي إطار تحقيق هذه المهام، يخول لهم المشرع بموجب المادة 05 من هذا المرسوم القيام بـ:

- ✓ زيارة ورشات التجزئات والمجموعات السكنية والبناءات
- ✓ القيام بالفحوص والتحقيقات
- ✓ إستصدار الوثائق التقنية المكتوبة والبيانية الخاصة بها
- ✓ تنفيذ قرارات غلق الورشات غير النظامية المتخذة من السلطات المختصة

الفرع الثاني: إختصاصات شرطة العمران وحماية البيئة

من خلال ما سبق بيانه، فإن شرطة العمران، شرطة قضائية، تشمل أعوانا من الشرطة القضائية، يعملون على التحري حول المخالفات، بمساعدة أعوان مختصين ليست

(1) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09.

لهم علاقة بسلك الشرطة، حيث أعطى المشرع لهؤلاء الموظفين صفة ضابط شرطة قضائية لتشملهم وينعقد لهم الاختصاص في متابعة هذه المخالفات، غير أنه قد جرى العمل على إعتبار ضباط الشرطة القضائية المنتمين لشرطة العمران، عناصر تعمل فقط على حماية باقي الأعوان عند تعرضهم للمضايقات بمناسبة زيارتهم لورشات أشغال البناء والتهيئة⁽¹⁾، بذلك فإن لشرطة العمران دور وقائي يتعلق بالضبط الإداري يدخل في نطاق القانون الإداري، يهتم بضبط التصرفات السلبية اتجاه البيئة مثلا ومنعها حفاظا على الصحة العامة التي تعد من أهداف النظام العام⁽²⁾، وفي ذات الوقت لشرطة العمران هدف قمعي باعتبارها فعلا علاجيا لاحقا على ارتكاب الجرائم، يتوخى التحري عنها وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق فيها وتعقب مرتكبيها تمهيدا لتقديمهم للمحاكمة ومعاقبتهم⁽³⁾.

ونظرا للفوضى العمرانية من جراء كثرة الاختلالات المجالية والمعمارية⁽⁴⁾ أوجب المشرع، أن تكون على المستوى المحلي أجهزة شرطة عمران، تضم أشخاص ذات كفاءة في ميدان التعمير لتنفيذ في إطار السياسة العمرانية للدولة إجراءات الرقابة المتزامنة واللاحقة على أشغال التهيئة والتعمير، بهدف الحد من إنتشار أحياء السكن الهامشي واللاقانوني، والدفع من جودة الإطار المبني والمشهد العمراني، عبر التأكد من إحترام التصاميم المرخصة والتدخل المباشر والفوري لوقف المخالفات المرتكبة وتوحيد الجهود المبذولة من طرف جميع المصالح المسندة إليها القيام بالمراقبة وترشيد الموارد المادية

(1) المادة 12 و 13 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09.

(2) إبراهيم كومغار، "حماية البيئة بآليات الشرطة الإدارية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 86، 2009، ص 153.

(3) إبراهيم كومغار، نفس المرجع، ص 152.

(4) سجلت وحدة شرطة العمران وحماية البيئة في شهر نوفمبر من سنة 2014، 4142 مخالفة، منها 2347 تتعلق بالبيئة و 1795 تتعلق بالعمران مع إنجاز 2705 تقرير، أرسل إلى المصالح المختصة، علي الموقع الإلكتروني للمديرية العامة للأمن الوطني تاريخ الزيارة: 2017/10/16 على الساعة 11h:30 www.algeriepolice.dz

والبشرية المخصصة لذلك، هذه الأهداف يمكن إدخالها ضمن قاعدة الحفاظ على النظام العام وعناصره في مجال التعمير داخل تراب كل جماعة محلية.

بناء على ذلك سوف نتطرق إلى الحفاظ على الأمن العام والمرور (أولاً)، ثم الحفاظ على المتطلبات الجمالية (ثانياً)، وتخصص الفقرة (ثالثاً) للحفاظ على الصحة والراحة العامة، وأخيراً نتولى دراسة الحفاظ على المساحات الخضراء بما أنها صورة من صور الطبيعة داخل العمران وعبرها نتحقق العناصر المشار إليها في الفقرات السابقة (رابعاً).

أولاً: الحفاظ على الأمن العام والمرور:

إن مفهوم النظام العام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الشرطة الإدارية، ذلك أن وجود الأول هو الذي يبرر وجود الثاني، أي أنه لا كلام عن ضرورة وجود جهاز الشرطة الإدارية بدون فكرة النظام العام، إنطلاقاً من التصور الذي يكون للسلطات العمومية بخصوص فكرة النظام العام⁽¹⁾، فالهدف الأساسي لشرطة العمران هو الحفاظ على النظام العام وصيانتته، مما قد يمس المجال من إنتهاكات، وبالتالي تتمثل مهمة هذه الشرطة في تحقيق أهداف كثيرة تتفق مع أهداف الضبط الإداري العام، فضلاً عن كونها تمثل أهداف خاصة تكاد تنحصر في الحفاظ على الأمن العام والمرور إلى جانب أهداف أخرى سنتطرق إليها تباعاً.

يقصد بالأمن العام⁽²⁾ في مجال التعمير، العمل على إشاعة واستتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء ومختلف الأماكن، لتحقيق إطمئنان الفرد على نفسه وماله من

(1) يصعب وضع تعريف قانوني للنظام العام، ذلك أنه فكرة مرنة متطورة تختلف باختلاف الزمان والمكان، بل وباختلاف المذاهب السياسية والفلسفة والاجتماعيات السائدة في كل مجتمع، ونظراً لتلك الطبيعة الخاصة، فقد عرفه البعض بأنه: «مفهوم متغير يلخص روح الحضارة وحقبة من الزمن، وينطوي على مجموع المتطلبات التي تعتبر أساسية لحماية الحياة الاجتماعية»، أنظر في هذا: الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص53.

(2) لقد تعرض مدلول الأمن العام لتطور ملحوظ في المجتمعات الحديثة، إذ يمكن التمييز بين أكثر من جانب للأمن

خطر المخالفات المرتكبة في مجال البناء التي قد تؤدي إلى إنهيار المباني، بسبب عدم إحترام المواصفات الهندسية المتعارف عليها أو البناء بمواد مغشوشة أو غير محلية لا تتناسب مع الطبيعة المحلية إضافة إلى عدم مقاومة هذه المباني للكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات والحرائق⁽¹⁾، لذلك فرض المشرع في قانون التهيئة والتعمير وفي المراسم التطبيقية له، (175/91، 177/91، 178/91 و 19/15)، مجموعة من الضوابط العامة للبناء والتي يهدف من ورائها إلى الحفاظ على أمن الأفراد من إنهيار المباني، إذ حدد شكل وشروط تسليم الرخص وغيرها من الوثائق المطلوبة بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بهما، كما حدد ضوابط السلامة الواجب توفرها فيها، لاسيما قواعد إستقرار المباني ومنشآتها والحقوق التي بها في الطرق العامة أصحاب العقارات المجاورة لها، وكذا مواد وطرق البناء والمحظور إستخدامها بالإضافة إلى التدابير المعدة للوقاية من الحريق⁽²⁾، إلى جانب ذلك وفي سبيل تحقيق أمن الأفراد والأموال والممتلكات، يتعين على الشرطة القضائية إتخاذ مجموعة من الإجراءات مثل تنظيم المرور في الشوارع لمنع حوادث السير وتنظيم دوريات لضبط مخالفات المرور، ولشرطة المرور أن تفرض حدودا قصوى لسرعة سير السيارات على الطريق العام.

العام، فهناك شق إقتصادي، من مظاهره حماية العملة الوطنية من التهريب أو المضاربة غير المشروعة ومحاربة التهريب من الضرائب أو دفع الرسوم الجمركية، وتحقيق المناخ الأمني اللازم للسياحة وغيرها. وهناك الشق السياسي أيضا، الذي ظهرت أهميته في الكثير من الدول التي تعاني من الإرهاب والعنف السياسي، سواء كان ذلك العنف يقوم على أساس ديني أو عرقي أو جغرافي أو فكري عقائدي، الأمر الذي يستوجب التصدي له ومقاومته للمحافظة على الوحدة شعبا وإقليما، كما أن هناك الشق الاجتماعي للأمن العام، وهو المتصل ببعض السلوكيات الاجتماعية المخلة بالأمن مثل فرض الأتاوات مقابل خدمات مزعومة والتسول الإجباري والتعسف في ممارسة بعض الحقوق والحريات وفرض المضايقات في وسائل المواصلات العامة.

في هذا انظر إلى: سجي محمد عباس، التلوث السمعي-دراسة مقارنة- ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص151.

(1) إبراهيم كومغار، المرجع السابق، ص155.

(2) أنظر الفصل المُعنون ب: القواعد العامة للتهيئة والتعمير من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 (المواد من 02 إلى

ثانياً: الحفاظ على المتطلبات الجمالية:

يمثل النظام العام الجمالي أحد أهم الأبعاد الحديثة للنظام العام، والذي يرجع الفضل في بلورته إلى الفقه الفرنسي، لأن للنظام العام بعد إجتماعي قابل للتطور بصفة مستمرة، بل إنه لازم التطور للمظهر الجمالي للمدينة في إطار برنامج التخطيط العمراني والإعمار الإقليمي، ومنه بالنتيجة إيجاد محيط معيشي بيئي نظيف ملائم ومريح لحياة المواطن.

على هذا الأساس، إهتم قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم بجمال ورونق المدينة، وترجم هذا الاهتمام مخطط شغل الأراضي المنظم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 178/91، لما تضمنه من مقتضيات تركز على هذا الجانب من خلال تحديد ضوابط إستعمال الأراضي والارتفاقات والالتزامات المفروضة لتحقيق تهيئة منظمة ومتناسقة مع قواعد البناء المتعلقة بالمنطقة المعنية، وذلك بتحديد كل منطقة مخصصة لنشاط معين، كالمناطق السكنية بكل أنواعها، والمناطق الصناعية التي يتم إنشائها على بعد معين من المناطق الآهلة بالسكان وذلك حسب درجة خطورتها، إضافة إلى المناطق التجارية والسياحية والمناطق الزراعية والخضراء، فهذه التقسيمات تلعب دوراً مهماً في تنسيق معالم المدينة وإعطائها جمالا خاصاً من حيث تخصيص المناطق⁽¹⁾، وبذلك يكون لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الحق في إصدار قرارات تتعلق بتصميم معين يمثل واجهة البنايات، كما يمكنه إن يحدد طابعا خاصاً أولوئاً معيناً أو مادة خاصة بمظهر البناء لإضفاء الطابع الجمالي والمعماري على المباني⁽²⁾.

إن الحفاظ على عنصر جمال المدن ورونقها، يستهدف بالأساس الحفاظ على السكنية النفسية التي يوفرها الارتياح الطبيعي لتذوق الجمال الفني، غير أن هذا التوسع من شأنه أن يترك الأمر لتحكم الأهواء، لذا من الضروري أن يكون تحقيق هذا الغرض

(1) المادة 18 من لمرسوم التنفيذي رقم 178/91.

(2) محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 368-369.

بنصوص تشريعية خاصة في الحالات التي يراها المشرع جديرة بالحماية، كما فعل لحماية المناظر والمواقع الأثرية والسياحية والساحل⁽¹⁾، كما أن لقرارات تخطيط الطرق والساحات العمومية ومواقف السيارات أهميتها في منح الجمال والرواء للمدن.

غير أن الواقع المعاش في كثير من المدن الجزائرية، يثبت في العديد من الحالات عدم إحترام ضوابط جمالية المدن، كعدم إحترام اللون المحدد بالمدينة أو الحي، إضافة إلى تشويه واجهات البناء من إغلاق الشرفات أو تحويلها إلى نوافذ أو فتح مرآب بالطابق السفلي بواجهة البناء، وعدم إحترام معالم الكثافة أو معامل الاستيلاء، وهذا ما يمثل قمة التشويه للقيمة المعمارية والطابع المعماري الجزائري.

ثالثا: الحفاظ على الصحة العامة والراحة العامة:

يقصد بالصحة العامة، كافة التدابير والإجراءات التي من شأنها أن تحفظ صحة الأفراد وبقائها شر الأمراض أو الأوبئة المختلفة كالمحافظة على سلامة مياه الشرب والأطعمة المعدة للبيع، التلقيح ضد الأمراض، المحافظة على نظافة الأماكن العامة.

لقد إتسع مفهوم المحافظة على الصحة، ليشمل تخطيط المدن وإقامة المباني، من خلال الموافقة المسبقة للسلطات الإدارية المحلية التي تمنح رخص البناء مشروطة بتوفير التجهيزات الصحية للمساكن الخاصة والأماكن العامة كالمدارس والمساجد وسلامة التصميم والتنفيذ لمبانيها من أجل سلامة قاطنيها، هذا وتختلف هذه الشروط والمواصفات الصحية بحسب تعلقها بأبنية السكن النموذجي أو السكن الخاص أو السكن الاستثماري أو بالمناطق الصناعية وبالتجمعات السكنية والتجارية⁽²⁾، لأجل هذا الغرض نص المشرع

(1) أنظر الأحكام الخاصة لبعض الأجزاء من التراب الوطني في الفصل الرابع من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، (المواد من 43 إلى 49 منه).

(2) محمد الأمين كمال، "الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي"، مجلة الفقه والقانون، جامعة تلمسان، العدد الثاني، ديسمبر، 2012، ص 09.

الجزائري في المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتعلق بتحضير عقود التعمير، لاسيما رخصة البناء كأداة فعالة في المحافظة على البيئة وتسليمها على أنه: «ولهذا الغرض ينبغي أن يراعي التحضير موقع البناية أو البنايات المبرمجة ونوعها ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهر العام وتناسقها مع المكان، كما يجب أن يراعي التحضير مدى إحترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي، وفي مجال حماية البيئة والمحافظة على الإقتصاد الفلاحي».

هذا وتقع مسألة وقاية الصحة العامة ورعايتها على عاتق شرطة التعمير، ومن تطبيقات الحفاظ على الصحة العامة في مجال التعمير، مراقبة الشرطة للمناطق الوقائية المحدثة حول المقابر في المدن الجديدة والمتمثلة مثلا في عدم السماح لأحد بأن يحفر بئرا ولا أن يشيد أي بناء على بعد معين من هذه المنطقة، قصد الحفاظ على صحة المواطنين⁽¹⁾، أما مسألة الحفاظ على الراحة العامة، فإن متطلباتها تتجسد في توفير التجهيز المناسب لتوفير الرفاهية والراحة العامة للمواطنين، من خلال فرض بعض القيود على طالبي الترخيص بالبناء أو التقسيم للعقارات (التجزيء)، مثال ذلك تخصيص بعض الطرق والفضاءات الخارجية والمرافق والتجهيزات المرتبطة بالخدمات الكهربائية والمساعد المناسبة لخدمة المعاقين وأصحاب الإحتياجات الخاصة، نظرا لما يمثله الإهتمام بهذه الفئة الحساسة في المجتمع من مظاهر الرقي والتحضر.

رابعا: الحفاظ على المساحات الخضراء:

سبق وأن ذكرنا أن المساحات الخضراء، هي الوجه الطبيعي للمدينة وصورة من صور الطبيعة داخل العمران، لذا وجب إيجاد مساحات خضراء داخل التوسع العمراني وفي المدن الجديدة وحمايتها، ذلك ما نصت عليه المادة 02 من القانون رقم 06/07

(1) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 56.

المتعلق بحماية المساحات الخضراء وتثمينها، السابق الإشارة إليه، إذ يهدف هذا القانون إلى تحسين الإطار المعيشي الحضري وضرورة إدراجها في كل بناء جديد تطبيقا لمعامل الاستيلاء ومعامل شغل الأراضي (ترك نسبة معينة للمجال الأخضر)، لأن زيادة المساحات الخضراء يضيفي جمالية لا نظير لها على المدينة، ذلك ما يبرر تدخل شرطة العمران وحماية البيئة في الحفاظ على المساحات الخضراء، حيث نصت المادة 34 من هذا القانون على أنه: «يؤهل لتحري عن المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون ومعاينتها، ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفون المؤهلون قانونا لهذا الغرض والذين يعلمون بموجب السلطات المخولة لهم في القوانين والتنظيمات المعمول بها»، ومن مظاهر تدخل شرطة العمران في هذا المجال معاينة جريمة إتلاف شكل المساحات الخضراء أو هدم ما تعلق بها على نية البناء أو إستحواذ⁽¹⁾ وإثباتها في محضر، يبلغ فورا للجهة القضائية المختصة.

أخيرا ولتجسيد هذه الأهداف يتطلب من وحدات شرطة العمران وحماية البيئة، وبالتنسيق مع المصالح التقنية المحلية القيام بالمهام الآتية⁽²⁾:

- ✓ السهر على تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التطور العمراني وحماية البيئة.
- ✓ السهر على جمالية المدن والتجمعات والأحياء.
- ✓ فرض رخص البناء لكل أشكال البناء.

(1) أقرت المادة 40 من القانون رقم 06/07 المتعلق بالمساحات الخضراء وحمايتها لهذه الجرائم، عقوبة الحبس من ستة (06) أشهر إلى ثمانية عشر (18) شهرا وبغرامة من خمسمائة ألف (500 ألف) إلى مليون دينار وفي حالة العود تضاعف العقوبة.

(2) الموقع الرسمي للشرطة الجزائرية، www.dgsn.dz، تاريخ الزيارة 2017/11/12، على الساعة 10h:05، انظر أيضا الموقع الإلكتروني الآتي: www.arpoli.montaralr.Com، تاريخ الزيارة 2017/12/10، على الساعة 08h:30.

✓ منح كل أشكال البناء الفوضوي، وتبليغ السلطات المختصة عن كل هذه

الأشكال

✓ السهر على إحترام الأحكام في مجال الملصقات المنصوص عليها فيما يخص

البنائيات وفتح ورشات الأشغال.

✓ التصدي للاحتلال اللاشعري للأراضي والطريق العمومي أو تحويل العقار ذو

الإستعمال السكني أو التجاري، بتوخي الحيطة والحذر الدائم وتقديم الإذارات

للمخالفين.

✓ التصدي لكل مظاهرة التجاوزات التي تمس بالبيئة والنظافة والصحة العمومية.

✓ تنظيم حملات تحسيسية وإعلامية لصالح المواطنين، بالتنسيق مع وسائل

الإعلام وهذا خروجاً عن إطار وظيفتها التقليدية، المتمثل في العمل على تقويم

لسلوك الفردي من أجل الحد من معدلات التلوث البيئي بكل أشكاله، ونشر الوعي

البيئي لدى أفراد المجتمع وهي مهمة بلا شك تتطلب تعاون وتضافر جهود كافة

أجهزة الدولة الحكومية وغير الحكومية⁽¹⁾.

الفرع الثالث: إجراءات المعاينة وإثباتها⁽²⁾

يتضمن نظام ضبط المخالفات التعميرية مسألتين أساسيتين تتمثل الأولى في تحديد

الجهات المختصة بمعاينة المخالفات وقد سبق دراستها، في حين تتمثل الثانية في كيفية

ضبط هذه المخالفات وهي بلا شك تتم وفق أصول وإجراءات محددة، يجب مراعاتها حتى

(1) سمير محمود قطب، «دور الشرطة في تقويم السلوك الانساني نحو مقاومة التلوث البيئي»، على الموقع

الإلكتروني: www.policemc.gov.bh، تاريخ الزيارة 10 / 11 / 2017 على الساعة 15:00.

(2) يقصد بالمعاينة تلك المشاهدة وإثبات الحالة القائمة والفعلية في مكان إرتكاب الجريمة وكذلك الأشياء التي تتعلق

بالجريمة وتفيد في الوقت ذاته في كشف الحقيقة، كما أن المعاينة تتضمن بالضرورة وجوب إثبات حالة الأشخاص

الذين لهم صلة مباشرة بالجريمة كالمجني عليه فيها، وعموما لزوم إثبات كافة ما يتعلق بماديات الجريمة ومرتكبها.

في هذا انظر إلى: رايح مسيب، سلطة القاضي الجنائي في تقدير حجية محاضر الضبطية القضائية، النشر الجديد

الجامعي، الجزائر، 2017، ص198.

يعتد بما ينتج عنها من نتائج قانونية، ويأتي في مقدمتها الزيارة الميدانية لأماكن وأشغال البناء وتجزئ العقارات (أولا) وبعدها يتم بشأنها تحرير محاضر قانونية تشكل الأساس لما سيترتب عليه من اتخاذ التدابير اللازمة وإجراءات زجرية إدارية أو قضائية (ثانيا).

أولا: الزيارة الميدانية لأماكن وأشغال البناء وتجزئ العقارات:

تعد الرقابة حتمية إدارية إستوجبها حرص السلطة العمومية على أن يتم التوسيع العمراني وفق وثائق التخطيط العمراني والضوابط العمرانية بالمعنى الواسع للعبارة، لذا فإن الأمر يختلف بتلافي البناء بدون رخصة أو البناء خلافا للرخصة بإقرار مراقبة إدارية متزامنة مع عملية البناء ومراقبة إدارية لاحقة بها، إلا أنها وفي جميع الأحوال، تتم ميدانيا عن طريق أعوان مؤهلين وتحرير محاضر بشأنها، أوكل لهم المشرع هذه المهمة دون تقييدهم بوقت معين من أجل مباشرتها، وهذا ما نصت عليه المادة 06 من القانون رقم 05/04 المعدلة للمادة 73⁽¹⁾ من القانون رقم 29/90 بقولها: «يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذلك الأعوان المؤهلين قانونا زيارة كل البنايات في طور الانجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها في أي وقت».

زيادة على أن نوعية المعاينة تختلف تبعا لإختلاف المكان ونوع البناء المراد معاينته، ذلك ما أشارت إليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 عندما نصت على أنه: «يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا والأعوان المؤهلين

(1) لقد كان أمر زيارة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمواقع الأشغال جوازي بموجب نص المادة 73 من القانون رقم 29/90 ليصبح وجوبيا بموجب التعديل الحاصل على هذه المادة وهو ما إستحسنه الكثير من الباحثين طالما أن ذلك يرمي إلى تشديد الرقابة على المخالفات والتجاوزات في مجال التعمير وغلق الباب أمام تهاون رؤساء المجالس الشعبية البلدية وتحججهم بعدم وجوب المعاينة وترك كامل المسؤولية في ذلك على عائق الأعوان، كما يتم إعفاء الوالي من ممارسة هذه =الزيارة بموجب هذا التعديل (تعديل 05/04) ويختص بها رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين، في هذا أنظر إلى: عابدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 148.

قانوننا أن يقوموا بزيارة الورشات والمنشآت الأساسية والبنائيات الجاري إنجازها...»، بذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم باصطحاب الأعدان المؤهلين وجوبا بموجب نص المادة 07 من ذات المرسوم التنفيذي، لاسيما وأنهم تقنيون وعلى دراية بنوع الأشغال ومدى وجود مخالفات أثناء تنفيذها، كما أن دخول مواقع الأشغال وإثبات ما يقع من تجاوزات هو حق مكفول للأعدان المؤهلين في أي وقت أثناء إنجاز الأشغال أو بعدها.

إن بيان أوقات الزيارة للأعدان المؤهلين قانونا والشكل الذي تتخذه هذه الزيارة يختلف حسب الحالة، فقد تتم في أي وقت سواء ليلا أو نهارا أو أثناء أيام الراحة والعطل، وقد تكون هذه الزيارة بشكل فجائي⁽¹⁾ حسب الجدول الزمني المحدد للزيارة الذي يعده طبقا لنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 والمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09 كل من:

✓ رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الأعدان المؤهلين التابعين للبلدية باقتراح من رؤساء الفرق، وتبلغ نسخة منه لكل من الوالي ومدير التعمير والبناء المختصين إقليميا.

✓ مدير التعمير والبناء فيما يخص الأعدان المؤهلين التابعين لمصالح مديرية التعمير، وتبلغ نسخة منه للوزير المكلف بالتعمير والوالي المختص إقليميا.

وفي إطار تنظيم وضبط عملية معاينة المخالفات وزيارة ورشات الأشغال، يلزم المشرع بموجب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 وكذا المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09، كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ومدير التعمير والبناء

⁽¹⁾ تنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 على: «يمكن أن تتم المراقبة المنصوص عليها في المادة 05 أعلاه، نهارا وليلا وأثناء أيام الراحة وأيام العطل وذلك في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، يمكن الإعلان عنها أو تتم بشكل فجائي»، هذا وقد جاءت فكرة الزيارة الفجائية كحل للتجاوزات الواردة في مجال الإنجاز والمطابقة والحد من البناء الفوضوي والذي عادة ما يستغل أصحاب مشاريع البناء، أيام العطل والأعياد والاستحقاقات الانتخابية للقيام بالتجاوزات.

المختصان إقليمياً بمسك سجلات لمتابعة الأشغال ومعاينة المخالفات، كما قيد الموظفون المؤهلون عند الزيارات الميدانية بخطوات يجب مراعاتها حتى تكفل عملية الفحص والتحقق من سلامة الإنجاز بنجاح، وتتمثل هذه الخطوات في بيان أماكن الزيارة والاطلاع على الوثائق الخاصة بالبناء والتي حددتها المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 وهي:

✓ التصريح بفتح الورشة

✓ رخصة البناء

✓ رخصة الهدم عند الاقتضاء

كما يتعين على هؤلاء الموظفين عند حلولهم موقع إنجاز أشغال البناء أو الهدم أو التجزيء، إستهظهار التكليف المهني الذي يسلمه حسب الحالة الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي المختص بعد المصادقة عليه من طرف كاتب الضبط لدى الجهة القضائية المختصة⁽¹⁾، وهو ما أكدته نص المادة 70 من القانون رقم 15/08 بقوله: «في إطار تأدية مهامهم يمنح للأعوان المؤهلين تكليف مهني يسلمه لهم حسب الحالة الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي المختص إقليمياً، ويلزمون باستظهاره أثناء أداء مهمة الرقابة ويسحب هذا التكليف المهني في حالة توقف الأعوان عن العمل...»، وبالرجوع إلى مرحلة فحص الوثائق التقنية، فإن لأعوان المراقبة تفحص البيانات لرخص البناء ومن حيث الشكل المصادق عليه والآجال المحددة فيها (مدة صلاحية الرخصة) فرخصة البناء تعد ملغاة إذا لم يتم إستهكمال البناء في المدة المحددة⁽²⁾، كما تمتد عملية الفحص محتوى الرخصة من حيث الشروط والاحتياجات المدرجة فيها، كالنظر في طبيعة التربة محل الإنجاز، وكذا نوعية الأشغال ونسبة التقدم فيها ومدى مطابقتها ونوعية المواد المستعملة، غير أنه

(1) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 06/ 55.

(2) المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

قد تتعلق رخصة البناء بتوسعة مسكن، فتثار عندئذ مسألة زيارة المسكن لمعاينة المخالفة، وقد يثار أيضا مسألة زيارة الورشة بعد إتمام البناء، فهل تعتبر مسكنا؟ وهل يمكن زيارتها قصد المعاينة واتخاذ الإجراءات القانونية التي أقرها القانون عند المخالفة؟

لقد تم إثارة هذه المسألة اعتبارا لما قد يعارض به حق الزيارة والمعاينة من وجوب إحترام حرمة المسكن، وهو مبدأ دستوري نص عليه الدستور، وتتم عملية إقتحامه في حدود ما يضبطه القانون⁽¹⁾.

وبخصوص البناءات الجديدة وإن تم إتمام إنجازها، فإنه على ضوء الأحكام الواردة في قانون التهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي له رقم 19/15، لا يمكن إشغالها واستعمالها إلا بعد حصول المالك على رخصة للسكن أو شهادة المطابقة بناء على محضر معاينة لمطابقة البناء لأحكام رخصة البناء، وعلى النحو الذي وضعناه سلفا لا تعتبر البناءة مسكنا قبل ذلك حتى وإن تم إشغالها إلا إذا أعطينا مفهوما مغايرا للتعريف التعميري الوارد بقانون التهيئة والتعمير، أي مفهوما إجتماعيا ماديا بمعنى أن مفهوم السكن مستقل عن قانون التهيئة والتعمير⁽²⁾، أما فيما يخص توسعه ببناء موجودة، فإنه لا مانع قانونا من معاينة المخالفة من خارج البناء وبالاعتماد على المواقع الإلكترونية المختصة في التصوير من الفضاء، وهو عمل متيسر في أغلب الأحيان⁽³⁾، أما إذا تحتم دخول المحل لمزيد التثبت أو لحجز مواد البناء ووضع الأختام، فإن ذلك يشكل مخالفة البناء بدون رخصة ينطبق عليها محتوى المادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم التي تنص على عقوبة الغرامة تتراوح ما بين 3.000 دج و300.000 دج والحكم بالحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر في حالة العودة إلى المخالفة.

(1) تنص المادة 47 من دستور 06 مارس 2016 على: «تضمن الدولة عدم إنتهاك حرمة المسكن، فلا تفتيش إلا بمقتضى القانون وفي إطار إحترامه ولا تفتيش إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة».

(2) صالح بوسطعة، قانون التعمير، ط 02، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، تونس، 2017/2016، ص 40.

(3) صالح بوسطعة، نفس المرجع، ص 410.

ثانياً: تحرير المحاضر:

يعتبر محضر ضبط المخالفات في مجال التهيئة والتعمير، الوثيقة القانونية التي تستند إليه السلطة الإدارية المختصة لتطبيق كافة الإجراءات التي تفرض نفسها لمواجهة مخالفات البناء والتجزئة العقارية وهدم البناءات، كما أن السلطة القضائية المختصة بدورها تعتبره الوثيقة التي يعتد بها لإثبات المخالفات في ميدان التعمير على مستوى كافة الجماعات المحلية، وبالتالي تطبيق العقوبات على المخالف.

إنطلاقاً من الأهمية التي أولها المشرع العمراني لهذه المحاضر ودورها في الدعوى المتعلقة بالتعمير، تثير الكثير من الإشكالات من حيث الجهات القائمة بها، ومن حيث القيمة القانونية التي تتمتع بها، كما تطرح بداية إشكالية مفهوم المحاضر، ذلك ما سنتولى بيانه من خلال:

I. مفهوم محضر المعاينة: لتحديد مفهوم الحضر لابد من التعرض إلى:

1) تعريف المحضر: المحضر⁽¹⁾ لغة مشتق من كلمة الحضور وهو نقيض المغيب، ومن المعاني الواردة في لسان العرب لابن منظور، يقال كلمة بحضرة فلان أي بمحضر منه ومشهد منه، والمحضر أيضا المرجع إلى المياه، كما تعني كلمة المحضر أيضا السجل⁽²⁾.

أما إصطلاحاً، فيعتبر الوثيقة التي يسجل فيها شخص أو أكثر مؤهل قانوناً بما يقوم به من عمل في الزمان والمكان سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من رؤسائه أو

(1) لفظه محضر تقابلها بالفرنسية كلمة (procès-verbal)، التي يعود تاريخها إلى القرن الرابع عشر، حيث كان الرقباء (les sergent) آنذاك في فرنسا أميين لا يقرؤون ولا يكتبون وكانوا يبلغون السلطات عن الجرائم التي تصل إلى علمهم بطريقة شفوية وهو ما تدل عليه لفظه (verbal) أي شفاهي وبعدها بالرغم من التطور الذي شهده المجتمع الفرنسي وبقية المجتمعات، إحتفظ بالاسم الأول للمحضر لدى المستعملين للغة الفرنسية، في هذا أنظر إلى: أحمد غاي، المرجع السابق، ص 207.

(2) جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري، لسان العرب، المجلد الخامس، دار صادر ببيروت (لبنان)، دون ذكر سنة النشر، ص 658.

من السلطات المختصة على أن يكون ذلك طبقا لشكل محدد قانونا، كمحاضر الجلسات ومحاضر التنصيب ومحاضر التسليم وغيرها⁽¹⁾.

وبخصوص التعريف القانوني للمحضر، فإن المشرع لم يعرفه واكتفى بتحديد قوته الثبوتية أو الحجية لهذه المحاضر أمام الجهات القضائية⁽²⁾، وتطرق إلى تعريفها بشكل عام بموجب المادة 76 مكرر من القانون رقم 29/90 عندما ذكر بأنها: «عبارة عن محررات يدونها الموظفون المختصون وفق الشروط والأشكال التي حددها القانون لإثبات ارتكاب الجرائم والإجراءات التي اتخذت بشأنها».

ولتوضيح مفهوم المحضر أكثر، يقتضي منا الأمر التطرق إلى ما يميزه عن التقرير هذا الأخير، هو وسيلة إخبار يرفعه الموظف إلى رئيسه ليعلمه بمعلومات حول مسألة معينة، سواء كتابيا أم شفويا، في حين المحضر لا يتم تحريره إلا كتابيا ومن قبل عون مؤهل قانونا، كما أن مجال التقرير أوسع منه في المحضر، حيث أن الأول يتضمن كل ما يمكن أن يذكره محرره، من معلومات حول مسألة معينة ويكتسب طابعا شخصيا يظهر فيه رأي محرره على عكس مجال المحضر الذي يتحدد فيه فقط ما يفيد إثبات الجريمة ويقتصر على المشاهدة والتسجيل، لذا أوجب المشرع فيه إحترام شكليات معينة حتى يكتسب القيمة القانونية.

2) الخصائص العامة للمحاضر: بما أن المحضر هو وثيقة رسمية مكتوبة يحررها ويوقعها أعضاء الشرطة القضائية أو الأعوان والموظفون المكلفون ببعض مهام الشرطة القضائية طبقا للأشكال التي يحددها القانون والتنظيم، فإنه بدون شك له ما يميزه عن غيره من خصائص أهمها⁽³⁾:

(1) أحمد غاي، المرجع السابق، ص 208.

(2) أنظر المواد من 212 إلى 218 من القانون الإجراءات الجزائية.

(3) أحمد غاي، المرجع السابق، ص 208. أنظر أيضا: رابح مسيب، المرجع السابق، ص 97 وما بعدها.

✓ العبارات المكونة للمحضر، عبارات محررة بلغة سليمة وأسلوب واضح ينقل الواقع دون إسهاب ممل أو إيجاز مخل، لا تحتل أي تأويل أي أن ألفاظها دالة على معانيها والأسلوب الأنسب في ذلك هو الأسلوب الوصفي المتصف بالدقة والموضوعية.

✓ تعفى المحاضر المحررة من قبل موظفي وأعاون الشرطة القضائية من أي تسجيل رسمي عدا إثباتها في سجل المحاضر، وهو سجل خاص يفتح على مستوى كل مركز للدرك الوطني أو الأمن الوطن مؤشر عليه من قبل وكيل الجمهورية المختص إقليميا بصفته مديرا للشرطة القضائية.

✓ باعتبار المحاضر مستندات رسمية فهي تحرر باللغة العربية وطبقا للنموذج الذي تحدده النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل⁽¹⁾.

✓ ترقم المحاضر وتؤرخ وتتضمن أسماء ورتب وصفة محرريها وكل البيانات المتعلقة بالوحدة أو الفرقة التي ينتمون إليها ونوع الجريمة المرتكبة ومرتكبيها والمواد القانونية المجرمة للوقائع التي يعاينها المحاضر ويوقع من طرف محررها والمرتكب للجريمة.

II. شروط تحرير محضر المعاينة: لقد نصت أغلب القوانين على ضرورة إثبات

المراقبة والمعاينة التي يجريها الأعوان المؤهلون عن طريق تحرير محاضر⁽²⁾ وعلى أن

(1) تنص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 على: «تحرر المحاضر على استمارات تحمل الأختام والأرقام التسلسلية وتسجل في السجل المفتوح لهذا الغرض الذي يرقمه ويؤشر عليه رئيس المحكمة المختص إقليميا».

(2) تتمثل هذه النصوص القانونية والتي سبق الإشارة إليها في فقرات سابقة في:

- المادة 16، 21 و22 من قانون الإجراءات الجزائية.
- المادة 76 مكرر من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.
- المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06.
- المادة 65 من القانون رقم 15/08.
- المادة 50 من القانون رقم 01/99.
- المادة 30 من القانون رقم 02/02.

يتم وفقا لشكل معين ومضمون محدد وأن يتخذ بشأنه إجراءات محددة لضمان ما يرتبه المحضر من آثار على إثبات الجريمة لما يتمتع به من حجية وعليه سوف نتطرق إلى:

1) من يقوم بإعداد المحضر: يعاين المخالفات النصوص عليها في القوانين الجاري بها العمل في ميدان التهيئة والتعمير بشكل أساسي ومنتظم، الجهات أو الأشخاص المؤهلين والتي سبق أن أشرنا إليهم، وهم إما موظفين أو ضباط الشرطة القضائية ويتعين في هؤلاء أن يكونوا أكفاء للقيام بذلك وليس مجرد أعوان بسطاء لا قبل لهم بنصوص التعمير ووثائقه، سواء من الناحية القانونية أو التقنية، فالرقابة يجب أن تكون مؤسسة على مراقبين ليس فقط نشيطين وفعالين ولكل أيضا مؤهلين قانونا وذوي كفاءات، ومن المهم من ناحية أخرى أن يكونوا متخصصين للتحكم في هذا المجال سواء على المستوى القانوني أو التقني وبالشكل الذي يسمح لهم باكتشاف والتعرف على المخالفة بسهولة ومعاينتها تبعا لإجراءات المنصوص عليها قانونا.

غير أن الملاحظ لواقع الإدارة الجزائرية وعلى غرار حال الإدارة في دول العالم الثالث، يرى أن مثل هؤلاء المراقبين والمتخصصين مع بعض الاستثناءات، غير متوفرين بالشكل الكافي، لا من الناحية الكمية ولا من الناحية النوعية، فالمراقب التقني مهندس

- المادة 35 من القانون رقم 03/03.

- المادة 105 من القانون رقم 04/98.

- المادة 62 مكرر من القانون رقم 12/84، المتضمن النظام العام للغابات المعدل و المتمم.

غير أنه بالنسبة للأعوان واللجنة الولائية المكلفين بمراقبة ومعاينة البناء المخالف للقانون فوق الأراضي الفلاحية، فإن المنشور الوزاري المشترك رقم 329 المؤرخ في 17/06/1990، الذي تولى تحديد الأشخاص المؤهلين وإجراءات المراقبة والمعاينة، لم يرتب ضمن آثار المراقبة والمعاينة ضرورة تحرير محضر معاينة، وإنما سمح فقط بإعداد تقرير يبلغ للوالي الذي يقوم بتوجيه الإنذارات اللازمة للمخالفين ووضع حد للمخالفة في الأجل التي تتفق مع طبيعة كل مخالفة، وبعد انتهاء الأجل الممنوحة يتعين القيام من جديد بمعاينة حالة تنفيذ الإعدارات، ثم على أساسها يتم اللجوء إلى القضاء الإداري باتخاذ الإجراءات التي تسمح بإسقاط حقوق المخالف ودفع التعويضات اللازمة، ويبقى فقط اختصاص الأعوان والموظفون الآخرين المكلفون ببعض مهام الضبط القضائي بالمراقبة والمعاينة في الأراضي الفلاحية، طبقا للمادة 21 من قانون الإجراءات الجزائية، قائما في تحرير محضر المعاينة للنص عليه صراحة في هذا القانون، في هذا أنظر إلى: قزاتي ياسمين، المرجع السابق، ص 130.

مدني أو معماري غير مزود بالمقتضيات القانونية الجاري بها العمل، إلا بشكل ناقص وقد يجهل حتى وجودها أو يعطيها تفسيراً خاطئاً، ومن جهة أخرى نجد أن المراقبين القانونيين في الكثير من الحالات غير موجودين أصلاً أو موجودين بأعداد قليلة وغير مدعوبين إلا للقيام بدور ثانوي، بالرغم من أن تدخلهم هو المطلوب أكثر عندما يدعمون ويساندون رأياً تقنياً، أما في الحالات الأخرى فيتم في الغالب تجاهلهم.

لذلك من الضروري أن يكون المكلف بمراقبة أشغال البناء والتجزئة والهدم وتقسيم العقارات، التابع بصورة خاصة للجماعات المحلية، جامعاً بين التكوين التقني والقانوني حتى يكون باستطاعته معرفة المخالفات في مجال البناء والتعمير، لاسيما في حالة الاعتماد على موظف واحد ليقوم بالمراقبة، وفي حالة الاعتماد على اثنين يستحسن أن يكون أحدهما ملماً بقوانين التعمير ولو كان تقنياً أو عوناً أو موظفاً إدارياً من صنف أعوان التنفيذ أو الكتاب أو المحررين والثاني تقنياً أو مهندساً ذا خبرة عالية وليس مجرد عون بسيط.

(2) شكل محضر المعاينة: حتى يكون للمحضر المعد من طرف العون المكلف بمعاينة المخالفات، قيمة قانونية يعتد بها أمام الجهات الإدارية والقضائية من بعد، يجب أن تكون مستوفياً لكافة الشروط شكلاً ومضموناً، وعندما ينجز المحضر بالشكل والمضمون المطلوبين يقوم الموظف المكلف بإجراءات تبليغه إلى المخالف والسلطات المختصة.

إن ضبط أية مخالفة لن يكون إلا بواسطة محضر مكتوب ولا يمكن أن يكون شفويًا أو بموجب تقارير أو غير ذلك، وعلى العون المكلف والمعني عند ضبط المخالفة، أن يقوم بتقييدها في النموذج المعد لهذا الغرض، وقد تضمنته المادتان 15 و 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 السالف الذكر، حيث تنص المادة 15 من هذا المرسوم على: «تحرر المحاضر على إستمارة تحمل الأختام والأرقام التسلسلية وتسجيل في السجل المفتوح لهذا الغرض الذي يرقمه ويؤشر عليه رئيس المحكمة المختص إقليمياً»،

بهذا فإن المشرع قد رسم الخطوات الواجب إتباعها في حال ضبط المخالفة، المتمثلة في ملء نموذج موحد يصعب معه الإضافة ويلتزم العون المكلف بشكليته المفروضة تحت طائلة البطلان، وهو بهذا الشكل يعد كضمانة للكل، سواء المخالفين أو المكلفين بتحرير المحضر، كما له أهمية من الناحية الإدارية والقضائية، إلى جانب ذلك إستوجب المشرع بأن يرفق هذا المحضر بتقرير يوضح فيه طبيعة المخالفة وهوية المخالف، وهذا ما قضت به الفقرة الأولى من المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 بقولها: «يرفق المحضر في كلتا الحالتين بتقرير يوضح طبيعة المخالفة وكذا هوية المخالف وعنوانه»، هذه الفقرة من المادة 19 تقودنا إلى ذكر نص المادة 16 من ذات المرسوم والتي تولت تعداد أنواع محاضر المخالفات المتعلقة بقواعد التهيئة والتعمير وتتمثل أساسا في⁽¹⁾:

أ. محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة ويحرره الأعوان المؤهلون عند ثبوت قيام أشغال دون الحصول على رخصة البناء وفق ما تم بيانه.

ب. محضر معاينة أشغال شرع فيها غير مطابقة لأحكام رخصة البناء المسلمة وعدم مطابقة الأشغال لرخصة البناء يعني عدم مطابقتها للمستندات والتصاميم والتي على أساسها تم منح الرخصة.

ج. محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة هدم، فالحصول على رخصة البناء لا يعني عدم استصدار رخصة الهدم والعكس، وبالتالي فالقيام بأشغال الهدم لأجل إعادة البناء يشكل مخالفة يحرر بشأنها معاينة المخالفة، وفي إطار ذكر أنواع المحاضر، تجب الإشارة إلى أن المشرع وبموجب المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 318/95⁽²⁾ المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 36/97⁽¹⁾ والملغاة بموجب المادة 16

⁽¹⁾ المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06.

⁽²⁾ المرسوم التنفيذي رقم 318/95، المؤرخ في 14/10/1995، يحدد شروط تعيين الأعوان والموظفين المؤهلين لتقصي مخالفات التشريع والتنظيم ومعاينتها في ميدان الهندسة المعمارية والتعمير، ج ر عدد 61 لسنة 1995، المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 36/97.

من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 السابق ذكرها قد حدد خمسة (05) أنواع من المحاضر هي (2) :

أ. محضر المعاينة: يتم تحريره عند ثبوت المخالفة ميدانياً مع تحديد الغرامة المالية الواجبة الدفع.

ب. محضر الأمر بتحقيق المطابقة: يجب على المخالف القيام بتحقيق المطابقة وفقاً لأحكام محضر المعاينة في أجل يتراوح ما بين يومين (02) إلى خمس عشر (15) يوماً وحسب خطورة المخالفة.

ج. محضر الأمر بتوقيف الأشغال: يتم تحريره عند رفض تحقيق المطابقة في الآجال المقررة و يبلغ للوالي ومدير التعمير ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

د. محضر إستئناف الأشغال: يحرر هذا المحضر عند استمرار المخالف في أشغال البناء، رغم تبليغه بمحضر توقيف الأشغال الصادر في حقه وعدم تحقيق المطابقة.

هـ. محضر تسديد وتحقيق المطابقة: يحرر تسديد المخالف للغرامة المقررة في حقه وإجرائه لمطابقة الأشغال.

من المؤكد أن المحاضر المعتد بها قانوناً هي تلك المنصوص عنها بموجب المادة 16 من المرسوم رقم 55/06، المشار إليها أعلاه، وعملياً يتم تحرير محاضر المعاينة من طرف كل الأشخاص المذكورين في المادة الثانية من هذا المرسوم، غير أنه ما يلاحظ بخصوص محضر ضبط مخالفات التعمير، هي أنه عادة ما يحرر من قبل عون

(1) المرسوم التنفيذي رقم 36/97، المؤرخ في 14/07/1997، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 318/95، ج ر عدد 04 لسنة 1997، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 55/06.

(2) محمد جبيري، المرجع السابق، ص 116-117.

واحد تماشيا مع النموذج المرفق ⁽¹⁾ للمرسوم رقم 55/06 والذي يشير إلى صيغة المفرد (العون المحلف)، وهذا ما تؤكدُه العبارات التالية: نحن (الاسم واللقب والصفة) ...المؤهل بمقتضى القانون رقم 29/90 ... قد قمنا بمراقبة ... وقد عاينا المخالفة -إمضاء العون المؤهل الذي عاين، لكن حتى تكون للمخضر قيمة أكبر وحتى يمكن الاعتداد به، يجب أن يحرر من قبل عدة أشخاص (أعوان محلفين)، لأنه شهادة على وقوع المخالفة، وهذه الشهادة لا تصدر من عون محلف واحد ولو أنه أقسم على قول الحقيقة، بل ينبغي في نظرنا أن يشترك فيها أعوان آخريين، لأن المخضر وثيقة جماعية وتشكل شهادة جماعية تنتج عنها آثار قانونية.

3) مضمون محضر المعاينة: من المفيد تضمين محضر المعاينة لكافة التفاصيل

الضرورية لمعرفة نوعية المخالفة وأهميتها وتعددتها ومرتكبها ومشاركيه من رب العمل أو المقاول الذي نفذ الأشغال أو المهندس المعماري أو المهندس المختص أو المشرف، الذي لربما كانت المخالفة نتيجة لأوامره الصادر عنه، لأن من شأن هذه التفاصيل إن هي إستوفت الشروط المطلوبة مساعدة السلطات الإدارية والقضائية على القيام بمهامها، وفي الإطار ذاته لا يجوز من باب أولى للعون المكلف أن يثبت أية مخالفة خارجة عن إطار المخالفات المحددة من قبل القوانين المعمول بها، وعليه يجب أن يتضمن محضر المعاينة على:

- ✓ هوية العون المؤهل قانونا.
- ✓ ذكر الوقائع التي تمت معاينتها.
- ✓ تسجيل كل التصريحات التي تم تلقيها.

(1) النموذج المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 55/06، موجه لكل من مديرية البناء والتعمير التابعة للولاية والبلدية وذلك باعتبارهما ممثلين للدولة، وهو متعلق بمحضر معاينة مخالفة التشريع والتنظيم في ميدان التعمير والأشغال عن المطابقة لأحكام رخصة البناء، وهو نفس النموذج عندما يتعلق الأمر بمعاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة الهدم.

- ✓ توقيع العون المعاین وضباط الشرطة القضائية في الحالة التي يصطحب فيها الموظفون والأعوان المكلفين ببعض مهام الضبط القضائي في معاينة جنح ومخالفات قانون الغابات والقوانين التي عينوا فيها بصفة خاصة (1).
- ✓ توقيع مرتكب المخالفة وفي حالة رفضه، يسجل ذلك على المحضر دون أن يكون للرفض أي تأثير على حجية المحضر (2).
- ✓ كما أن لتحديد تاريخ تحرير المحضر أهمية قصوى لما يترتب من أثر على وقف حساب مدة تقادم الدعوة العمومية (3).

خلاصة القول، أن للأهمية التي يحضی بها محضر معاينة المخالفة شكلا ومضمونا نتيجة، تتمثل في كونه وسيلة وأساس إثبات المخالفات، يقوم العون المكلف من خلالها باتخاذ باقي الإجراءات الأخرى، ولأجل تفعيل آليات المراقبة وضبط المخالفات في ميدان التعمير، يجب السهر على تصحيح العيوب الشكلية، وعلى المشرفين على أعمال الموظفين المكلفين بمهمة شرطة العمران تكليف المخالفات وإعادة المحاضر الناقصة أو المشوبة بعيب إجرائي والعمل على إضافة البيانات اللازمة وذلك لتحسين عمليات المراقبة من كل النقائص الشكلية التي من شأنها أن تذهب بالمجهودات المبذولة سدى دون متابعة المخالف.

III. إجراءات تبليغ المحضر: تنص المادة 76 مكرر 4 من القانون 29/90 المعدل

والمتمم على: «عندما ينجز البناء دون رخصة يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة... ومراعاة للمتابعات الجزائية...»، ما يفهم

(1) مروك نصر الدين، محاضرات في الإثبات الجنائي، الجزء الثاني، أدلة الإثبات الجنائي، الكتاب الأول، الاعتراف والمحرمات، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 210.

(2) الفقرة الثانية من المادة 76 مكررة 02 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

(3) Pierre soler couteaux, op.cit, p 623.

من نص هذه المادة، أنه لم ينص على ضرورة إرسال محاضر المعاينة في حالة البناء بدون رخصة إلى وكيل الجمهورية رغم أن الأصل في قانون الإجراءات الجزائية يؤكد على ضرورة مبادرة ضباط الشرطة القضائية بإرسال المحاضر إلى وكيل الجمهورية بغير تمهل⁽¹⁾، كما مكن ذات القانون وبموجب المادة 26 منه، ذوو الرتب في الشرطة البلدية من إرسال محاضرهم إلى وكيل الجمهورية عن طريق ضباط الشرطة القضائية في أجل 05 أيام.

وبالإطلاع على نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 06 / 55 الذي جاء لتطبيق أحكام المادة 76 مكرر 04 من قانون التهيئة والتعمير، نجد أن المشرع لم يتدارك أمر إرسال المحاضر إلى وكيل الجمهورية، أما بخصوص محضر معاينة أشغال شرع فيها وغير مطابقة لأحكام رخصة البناء المسلمة فإن المشرع نص صراحة على ضرورة إرسال المحاضر إلى الجهة القضائية المختصة المتمثلة طبعا في وكيل الجمهورية كما ترسل أيضا نسخة منه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين إقليميا في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة وهذا ما قضت به المادة 76 مكرر 05 من القانون رقم 29/90، وأكدته أيضا المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المشار إليه أعلاه، بهذا فإننا نتساءل عن أي من الاثنين أخطر؟ جريمة البناء بدون رخصة أم جريمة عدم المطابقة مع الرخصة المسلمة؟

بما أن المتابعة تتم في أغلب الأحيان بناء على محاضر المعاينة، فإننا نرى بأن الأولى أن ترسل إلى وكيل الجمهورية عندما تتعلق بجريمة البناء بدون رخصة، لأنها أخطر من جريمة البناء غير المطابق لأحكام رخصة البناء وأوجه الخطورة فيها، ليس فقط خرق القوانين والأنظمة في مجال التعمير، بل تكون أخطر عندما يتعلق الأمر بالبناء في ملك عمومي أو فوق أرض غير قابلة للبناء، وبحسب ما حددته مخططات شغل

(1) المادة 16 من قانون الإجراءات الجزائية، النعدل و المتمم.

الأراضي وبذلك عرض شاغلي البناء لمخاطر مختلفة بسبب عدم سلامة المباني، أما في الثانية فنتمثل في أن الباني قد خالف بعض مقتضيات الرخصة التي تحصل عليها، كعدم تطبيقه لمعامل شغل قطعة الأرض محل البناء.

لقد أبقى المشرع على هذا الاختلاف في التصرف في محاضر المعاينة إلى أن صدر القانون رقم 15/08 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها ونص على ضرورة إرسال محضر معاينة المخالفات المتعلقة بهذا القانون منها جريمة البناء دون رخصة إلى الجهة القضائية المختصة وذلك في أجل 72 ساعة⁽¹⁾.

في هذا الإطار وبمناسبة مراقبة التجمعات القروية (الريفية)، فإنه عمليا كثيرا ما يتم ملاحظة المخالفات المرتكبة في هذا المجال الريفي من قبل الرئيس المجلس الشعبي البلدي وتقديم هذه الملاحظات شفاهة للمخالف أو تحرير محضرا بالمخالفة وتوجيهه فقط للمخالف للقيام بإصلاح المخالفة، وفي حالة عدم قيامه باللائم يرفع تقرير إلى السلطة القضائية المختصة للنظر فيها، ذلك ما يعني عدم تولي السلطات المختصة بمراقبة أشغال التعمير في المجال القروي بنفس العناية المخصصة للمجال الحضري، رغم أن ضبط حركة التعمير في هذا الأخير تبدأ بالتحكم فيها وضبطها في المجال القروي.

IV. القيمة القانونية لمحضر المعاينة "حجية المحاضر": المقصود بحجية المحاضر، قوتها القانونية ومدى اعتماد القاضي عليها في إصدار أحكامه، أما المحضر فيعد بحسب ما ذكرنا من المحررات والمستندات التي يعتمد عليها كوسيلة من وسائل الإثبات الجنائي، شريطة أن تكون صحيحة ومحررة طبقا للأشكال القانونية والتنظيمية وهذا ما تنص عليه المادة 214 من القانون الإجراءات الجزائية: «لا يكون للمحضر أو تقرير قوة الإثبات إلا

(1) تنص المادة 66 من القانون رقم 08 / 15 على «... يرسل المحضر خلال اثنين وسبعين (72) الموالية إلى الجهة القضائية المختصة وترسل نسخة من المحضر حسب الحالة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المدير المكلف بالتعمير المختصين إقليميا في أجل لا يتجاوز (07) أيام ابتداء من تاريخ معاينة المخالفة».

إذا كان صحيحا في الشكل ويكون قد حرره واضعه أثناء مباشرة أعمال وظيفته وأورد فيه عن موضوع داخل في نطاق اختصاصه ما قد رآه أو سمعه أو عاينه بنفسه»، وبالرجوع إلى المواد 215، 216 و218، من قانون الإجراءات الجزائية، نجد أن المحاضر من حيث حجيتها تنقسم إلى ثلاثة أنواع:

01/ المحاضر التي تتلخص حجيتها في كونها مجرد إستدلالات: معنى ذلك أن الوقائع التي تثبت في المحاضر هي مجرد معلومات والقاضي حر في أن يأخذ بها أو يطرحها، ولا يمكن أن تعتبر حجة أو دليلا يؤسس حكم الإدانة أو البراءة فالحكم معينا إذا استند القاضي فيه على الاستدلالات وحدها، فالحكم لا يبنى إلا على الأدلة، ويعتبر ذلك حماية للمشتبه فيهم، حيث يتم تدارك أي تقصير في مرحلة التحريات الأولية على مستوى القضاء باعتباره حامي الحريات والحريص على إحترامها⁽¹⁾.

بناء على ذلك، يتعين على القاضي إعتبار محاضر معاينة جريمة البناء بدون رخصة مجرد استدلال إذا ما تم تحريره في إطار قانوني، لأن المشرع سكت عن حجيتها بعدم النص صراحة عليها مهما كانت صفة الموظف المحرر له.

02/ المحاضر التي تعتبر حجة حتى يثبت العكس: يعتبر ما جاء في هذا النوع من المحاضر من معلومات صحيحا إلى أن يدحضها دليل عكسي، وهذا ما نصت عليه المادة 216 من قانون الإجراءات الجزائية بقولها: «في الأحوال التي يخول القانون فيها بنص خاص لضباط الشرطة القضائية أو أعوانهم أو للموظفين وأعوانهم الموكلة إليهم بعض مهام الضبط القضائي سلطة إثبات جنح في محاضر أو تقارير تكون لهذه المحاضر أو التقارير حجيتها ما لم يدحضها دليل عكسي بالكتابة أو شهادة الشهود»، أما

(1) أحمد غاي، المرجع السابق، ص 224، انظر أيضا: مروك نصر الدين، المرجع السابق، ص 448.

فيما يخص المخالفات فإن المشرع منح لمحاضرها قوة ثبوتية إذا حرروها ضباط وأعوان الشرطة القضائية، ما لم يدحضها دليل عكسي بالكتابة أو الشهود⁽¹⁾.

بما أن هذا النوع من المحاضر مقتصر على فئة الجرائم المكيفة جنحا والتي تنص عليها صراحة قوانين خاصة، كقانون حماية البيئة وقانون الصيد وقانون الجمارك والمخالفات طبقا لنفس المادة 400 من قانون الإجراءات الجزائية⁽²⁾، فإننا نجد قانون التهيئة والتعمير من ضمن هذه القوانين الذي لم يعتبر محاضر المعاينة ذات حجية مطلقة، مما يجعلها ذات حجية نسبية يمكن للقاضي الجزائي الإدانة على أساسها، وهذا ما يؤكد نص المادة 76 مكرر 02 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم بقوله: «... في كل الحالات يبقى المحضر صحيحا إلى أن يثبت العكس»، بمعنى أن المخالفات التي تثبت في محاضر تبقى حجيتها قائمة إلى أن يتم إثبات خلاف ذلك، كما أكدت ذلك المادة 66 من القانون رقم 15/08 بقولها أيضا:

«...في حالة رفض المخالف التوقيع على المحضر يبقى هذا الأخير صحيحا إلى أن يثبت العكس»، والمادة 40 فقرة 02 من القانون رقم 02/03 عندما نصت على: «يوقع المحضر العون المعين ومرتكب المخالفة وفي حالة رفض المخالف التوقيع يبقى هذا المحضر ذي حجة إلى غاية إثبات العكس»، وكذا المادة 35 من القانون رقم 03/03 في فقرتها الثانية: «يوقع كل من العون المعين ومرتكب المخالفة المحضر وفي حالة رفض المخالف التوقيع يبقى هذا المحضر ذا حجية إلى غاية إثبات العكس»،

(1) المادة 400 من القانون الإجراءات الجزائية.

(2) أحمد غاي، المرجع السابق، ص 225.

وبخصوص ذات المسألة تؤكد المادة 71⁽¹⁾ من القانون رقم 01/99 المتعلق بقواعد الفندقية والمادة 38⁽²⁾ من القانون رقم 02/02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه.

تأسيسا على ذلك، فإن المحاضر المتعلقة بمخالفة النصوص السابق ذكرها تعد ذات حجية نسبية، لأنها نصت على ذلك صراحة، وعليه فهي تشكل إستثناء من الأصل المتمثل في كونها مجرد إستدلالات، ولعل الحكمة من هذه القاعدة (اعتبار المحاضر استدلالية)، واعتبار الإستثناء ذات حجية نسبية، هو ضمان حماية الحقوق المقررة للمخالف من تعسف الأعوان المؤهلون، خاصة وأنه كثيرا ما يلجا الأشخاص المؤهلون للمعاينة والمراقبة إلى تحرير محاضرهم بشكل مخالف للنموذج الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 55/06 ولا يقومون بتدوين أقوال المخالفين ضمن هذه المحاضر.

هذا ونجد أن المحكمة العليا قد أقرت بالحجية النسبية لمحاضر المعاينة في الكثير من المناسبات من ذلك، القرار غير المنشور الصادر عنها بتاريخ 2009/10/29 في القضية رقم 450303 بينى (ل.ب.أ) ضد ممثل بلدية تاجنانت والنيابة العامة، حيث رفضت المحكمة العليا الطعن بالنقص الذي رفعه الطاعن بتأسيس أحد أوجهه على القصور في التسبب لاعتماد قضاة المجلس على محضر معاينة الأشغال من قبل المكلفين بذلك للإدانة وورد في تسببها ما يلي: «حيث أنه وبالرجوع إلى الحكم المستأنف والقرار المطعون فيه يتبين أن قضاة الموضوع وبعد أن عرضوا بالتفصيل لوقائع الدعوى سببوا قضائهم بما فيه الكفاية والوضوح إستنادا إلى محضر المعاينة المحرر من قبل الأعوان المختصين الذين عاينوا وجود تحويلات وتعديلات جوهرية على الأشغال الجارية...».

(1) تنص المادة 71 من القانون 01/99 على: «...يوقع كل من العون المعين و مرتكب المخالفة المحضر وفي

حالة رفض المخالف التوقيع يبقى هذا المحضر ذا حجية إلى غاية إثبات العكس ولا يقبل التأكيد...».

(2) تنص المادة 38 من القانون رقم 02/02 على: «تثبت مخالفات أحكام هذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه

بمحاضر تبقى حجيتها قائمة إلى أن يثبت خلاف ذلك...».

وفي قرار آخر - غير منشور - صدر عنها بتاريخ 28/01/2010 في القضية رقم 474689، يبين (ع - ع) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية تاجنانت والنيابة العامة إذ من خلاله رفضت الطعن بالنقص الذي تم تأسيسه على القصور في التسبيب واعتبرت أن قضاة الموضوع أحسنوا تطبيق القانون بإدانتهم للمتهم إستنادا إلى محضر المعاينة الذي حرره الأعوان المختصون التابعون لمديرية البناء والتعمير وجاء في تسبيبها للقرار ما يلي:

«حيث أنه خلفا لما ينعاه الطاعن، فإن القرار المنتقد أيد الحكم المستأنف، ومعناه أنه تبنى أسبابه، وأنه بالرجوع إلى هذا الأخير فإنه يبين وضوح الأفعال التي إرتكبها الطاعن والدلائل التي إعتد عليها وذلك لما ورد في صلبه وأنه ثبت للمحكمة من خلال الاطلاع على أوراق الملف والمناقشات التي دارت بالجلسة أن لجنة عدم مطابقة الأشغال لرخصة البناء الثابتة في حق المتهم، إستنادا لمحضر المعاينة التقنية المنجز من قبل الأعوان المختصين والذين عاينوا إدخاله تحويلات وتعديلات جوهرية على الأشغال الجارية».

03/ المحاضر التي تكون لها حجة إلى أن يطعن فيها بالتزوير: تنص المادة

218 من قانون الإجراءات الجزائية على: «إن المواد التي تحرر عنها محاضر لها حجيتها إلى أن يطعن فيها بالتزوير تنظمها قوانين خاصة»⁽¹⁾.

يتبين من هذا نص، أنه إذا نص القانون الخاص على هذه الإجراءات فيجب التقيد بها، أما إذ لم ينص على ذلك فتطبق أحكام القانون الإجراءات الجزائية ورجوعنا إلى أحكام قانون التهيئة والتعمير، فإننا لم نجد سوى صنفين من المحاضر، وهي المحاضر الاستدلالية والمحاضر التي لها حجة نسبية إلى حين ثبوت عكسها وقد سبق دراستها،

(1) المادة 218 من القانون رقم 02/15 المتضمن تعديل وتنظيم قانون الإجراءات الجزائية.

أما المحاضر ذات الحجية الكاملة والتي لا يقبل الطعن فيها إلا بالتزوير فليس لها محل في مجال التهيئة والتعمير، غير أن هناك بعض القوانين الخاصة التي نصت صراحة على هذا النوع من المحاضر، من ذلك نجد أن المادة 254 من القانون الجمركي⁽¹⁾ تنص على: «تبقى المحاضر الجمركية المحررة من طرف عونين محلفين على الأقل من بين الأعوان المذكورين في المادة 241 من هذا القانون صحيحة ما لم يطعن فيها بتزوير المعاينات المادية الناتجة عن إستعمال محتواها أو بوسائل مادية من شأنها السماح لها بالتحقيق من صحتها».

وهذا تجب الإشارة، إلى أن من شروط إكتسابها هذه الحجية الكاملة ألا تكون مشوبة بعيب من العيوب الواردة في المادة 255 من قانون الجمارك، إضافة إلى إشمالها على الشروط العامة للمحضر المحددة بنص المادة 214 من قانون الإجراءات الجزائية، فتحوز المحاضر الجمركية حجة غير قابلة لإثبات العكس، ولذلك يفقد القاضي ممارسة السلطة التقديرية ويفقد تبعاً لذلك، قبول أي دليل عكسي مهما كانت قوته، سواء تعلق الأمر بشهادة الشهود أو الكتابة أو غيرهما وهذا ما قضت به المحكمة العليا عندما نقضت بتاريخ 2005/07/27 قراراً قضى ببراءة المتهم لفائدة الشك في وجود محضر معاينة يثبت الوقائع المادية⁽²⁾.

(1) القانون رقم 10/98، المؤرخ في 1998/08/22، يعدل ويتم القانون رقم 07/79، المؤرخ في 1979/06/21، المتضمن قانون الجمارك ح ر عدد 61 لسنة 1998.

(2) رايح مسيب، المرجع السابق، ص 242.

الفصل الثاني

النتائج القانونية للمراقبة الإدارية

إن الرقابة الميدانية لضبط مخالفات التعمير التي تمارسها الجهات المختصة، منذ بداية الأشغال سواء المتعلقة بالبناء أو الهدم أو التجزئ أو بناء مجموعات سكنية وإلى غاية انتهاء الأشغال بالورشة للتحقق من مطابقة الأشغال للرخصة المسلمة، لا يمكن أن تنتج عنها إلاّ حالتين، الأولى تكون فيها الأشغال مطابقة للرخصة وهنا لا يثار أي إشكال، والحالة الثانية تكون فيها الأشغال إما غير مرخصة أصلاً أو ممنوعة الترخيص أو مخالفة لما رخص به، وفي إطارها يستوجب على الإدارة أن تمارس حقها في معاقبة المخالف إدارياً وحتى الدفع بالإجراءات إلى الأمام لمعاقبته قضائياً .

تتنوع العقوبات الإدارية بحسب درجة خطورة الأفعال المخالفة من الأمر بوقف الأشغال إلى الأمر بإصلاح المخالفات إذا كان بالمستطاع تداركها، إلي جانب هذه الإجراءات هناك عقوبة أخرى لم تنص عليها أحكام التعمير غير أنه أدرجتها قواعد النظام العام وذلك في الحالة التي تكون فيها الرخصة نفسها غير مشروعة، إذ يمكن سحبها أو التراجع عنها بناء على القواعد العامة للقانون الإداري والحقيقة أن هذا الإجراء ليس زجراً إدارياً بقدر ما هو تراجع.

وبما أن بين هذه الأنواع من العقوبات الإدارية تكامل وظيفي في ردع المخالف لقواعد التهيئة والتعمير والحفاظ على سلامة المجال الحضري والبيئة ككل سوف نخصص لها (المبحث الأول) تحت عنوان اختصاصات السلطة الإدارية في زجر مخالفات التهيئة والتعمير وبما أن خصوصية قانون التهيئة والتعمير مستمدة من تنوع المصالح التي تتقابل وتتخالف بين هذه المصالح يفرز نزاعاً يتطلب تدخل الجهة القضائية المختصة لإنهائه وهو ما سوف نتولى دراسته ضمن (المبحث الثاني) بعنوان اختصاصات السلطة القضائية في زجر مخالفات التهيئة والتعمير .

المبحث الأول: اختصاصات السلطة الإدارية في زجر مخالفات التهيئة والتعمير

تعتبر أحكام قانون التهيئة والتعمير من قواعد الضبط الإداري الخاص حيث أنها تتضمن شروط وقيود تتعلق بسلامة المواطنين وأمنهم وصحتهم، كما تتضمن شروط أخرى تتعلق بجمالية المباني المزمع إقامتها أو سلامتها بيئياً أو صحياً أو من المخاطر، وفي هذا الإطار، تملك السلطة المختصة صلاحية إصدار قرارات ضبط إدارية للحفاظ على الأمن والسكينة والصحة العامة، لذا وضع المشرع تدابير احترازية لمنع الانتفاع بالبنائات المخالفة للقانون، وخول للإدارة وسائل هامة لمجابهة ارتكاب الجرائم المتعلقة بالمباني، ومن بين الإجراءات المنصوص عليها بشكل صريح في تشريع وتنظيم التعمير الجاري به العمل في الزجر الإداري للمخالفات المرتكبة ضد أحكام البناء و التجزئات العقارية وكذا أحكام أدوات التعمير (PDAU و POS) أثناء إنجاز البناء أو إحداث تجزئة عقارية، مرخص به أو غير مرخص به.

هناك صلاحية للسلطة الإدارية المختصة في اتخاذ إجراءات معينة ومحددة بحسب درجة وخطورة المخالفة والمرحلة التي بلغها تشييد البناء أو أشغال التجزئى وبناء المجموعات السكنية وتتمثل أساسا في: الأمر بوقف أشغال البناء المخالف والأمر بإدخال إصلاحات عليها من قبل المخالف نفسه أو من يقوم مقامه أو الإدارة نفسها إذا إقتضي الحال وعلى نفقة المخالف المعني (المطلب الأول)، وأخيرا القيام بالهدم اللاحق للبناء المخالف كليا أو جزئيا في حالة عدم اكتراث المخالف بإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه(المطلب الثاني).

المطلب الأول: قرار وقف أشغال البناء المخالف والأمر بتحقيق المطابقة

من المعلوم أن عملية التوسع العمراني تتم وفقا لوثائق التخطيط العمراني (لمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي) والضوابط القانونية المؤطرة لها بالمعنى الواسع، وكذا الحصول على تراخيص إدارية مسبقة، سواء للبناء لأول مرة (بناء جديد) أو لتعديل أو توسيع أو تدعيم بنايات قائمة، ومن هذا المنظور فقد تحتم إقرار مراقبة متزامنة مع عمليات البناء بالإضافة إلى مراقبة إدارية لاحقة لها عن طريق مراقبة أشغال البناء وضبط المخالفات المرتكبة⁽¹⁾، قبل إستفحاليها واكتمالها وحتى لا تصبح مباني تكلف مبالغ مالية طائلة يترتب على إزالتها ضياع جزء من الثروة الوطنية وإخراج السكان منها، ومن شأنها أيضا المساس بالرونق والرواء كأحد موضوعات ومظاهر النظام البيئي؟ تبعا لذلك تتدخل الإدارة بإجراءات وتدابير وقائية وردعية لمواجهة الأعمال المخالفة لقواعد البناء، وذلك تمهيدا لمرحلة العقوبات الجنائية بعد إستنفاد التدابير الوقائية اللازمة.

على هذا الأساس سنتولى معالجة هذا المطلب من خلال فرعين، نتناول في (الفرع الأول) قرار وقف الأشغال المخالفة وفي (الفرع الثاني) الأمر بالتصحيح وتحقيق المطابقة.

(1) إن من أهم المخالفات التي يرتكبها صاحب مشروع البناء هي تلك التي حددتها المادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 الملغاة بموجب المادة الثانية من القانون رقم 06/04، مخالفة تجاوز معامل شغل الأراضي يقل عن نسبة 10% المقررة، تجاوز معامل شغل الأرضية يفوق نسبة 10% المقررة، تجاوز معامل شغل الأرضية الطريق وملحقاتها يقل عن نسبة 10%، عدم احترام الارتفاع المرخص به الإستلاء على ملكية الغير، تعديل الواجهة وإنجاز منفذ بطريقة غير قانونية كل هذه المخالفات لها أثر مباشر على حقوق الغير من حيث المطل والمصب والتهوية والسير ... إلخ

الفرع الأول: الأمر بوقف الأشغال المخالفة

إنطلاقاً من الدور الأساسي الذي تلعبه السلطات المختصة في عمليات التهيئة والتعمير لحماية الإطار المبنى وغير المبنى، فقد أوكل المشرع إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي كسلطة محلية صلاحيات مهمة في الميدان الزجري التعميري⁽¹⁾، من ذلك إصدار قرار يتضمن وقف أشغال البناء المخالف لأحكام قانون التهيئة والتعمير، الذي يعد الإجراء الإداري الأول من بين الإجراءات المعمول بها، لإصلاح أو إعادة الوضع إلى ما كان عليه من قبل، ويعمل به في جميع المخالفات المنصوص عليها في القوانين محل هذه الدراسة إلا في حالات استثنائية قليلة تتعلق بالمخالفات المرتكبة سواء بالبناء أو التجزئ في ملكية عمومية وذلك تبعاً للأحكام القانونية التي تنظم، هذا الصنف من الأملاك، وبعد الأمر بوقف الأشغال في هذه الحالة من العقوبات الإدارية أي الجزاءات الإدارية⁽²⁾ التي تلجأ إليها الإدارة المختصة لفرضها على المخالف⁽³⁾، ومن هذا المنطلق يتوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يوقف الأشغال المخالفة فوراً وبمجرد توصله بمحضر المعاينة المخالفة بإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، ومنحه أجلاً كافياً للقيام بذلك، وفي إطار تدارك المخالفات قبل إستفحالها واكتمالها، تطبيقاً للحكمة القائلة الوقاية "خير من العلاج"، فقد نصت المادة 50، فقرة 02 من المرسوم التشريعي

(1) أنظر المواد 88، 89، 90، 91، 93، 94، 95 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

(2) تتفق معظم التعاريف الخاصة بالجزاءات الإدارية على اعتبارها إجراءات وقيود تفرضها السلطة الإدارية على الأفراد أو المؤسسات دون تدخل القضاء نتيجة ما تم ارتكابه من اعتداء على مصلحة حماها المشرع بنص قانوني أو بتقدير من السلطة الإدارية، غير أن هناك من يعطي الجزء الإداري الطبيعية الوقائية لإدخاله كتدبير ضبطي يراد به حماية النظام العام، وذلك بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد، فالجزاء الإداري الوقائي يهدف إلى إزالة أسباب التهديد التي قد تقع على النظام العام لأن الجزء غالباً ما يكون مؤقتاً وبعد ذلك الجزء الإداري الوقائي تدبير تتخذه سلطة الضبط الإداري ضد من خالف نص من النصوص الموجبة لحماية النظام العام البيئي، وهذا ويتميز الجزء الإداري عن الجزء القضائي ذلك لأن لأول توقعه الإداري بشكل غير نهائي لأنه مرتبط بمدى صيانة النظام العام لذا يمكن سحبه أو إلغائه في حين الثاني فهو نهائي ولا يمكن سحبه وتوقعه السلطة القضائية، في هذا أنظر: أعمار جطوي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2015/2016، ص 264-265.

(3) بناصر المصطفاوي، المرجع السابق، ص 192.

07/94، الملغاة بموجب المادة 02 من القانون رقم 06/04، الذي يحدد شروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري التي تنص على: «تؤدي المخالفات إلى عقوبات مالية بموجب محضر يحرر حسب الأشكال التنظيمية والأمر بمراعاة مطابقة العمل وكذلك الأمر بتوقيف الأشغال»، مما يعني أن المشرع، قد تبني إيقاف الأعمال المخالفة بالطريق الإداري، قبل اتخاذ الإجراءات القضائية وهو ما يمكن أن يشكل وسيلة ردع فعالة للحد من ظاهرة البناء العشوائي الذي يفتقد لأبسط المقومات الصحية والاجتماعية والجمالية التي تتوخاها أحكام التهيئة والتعمير، غير أن المشرع إذا كان قد نص على إجراء وقف الأشغال إلا أنه جعله جوازي وغير فوري كما أنه لم يضع أي شرط موضوعي، مثل أن تكون الأشغال في طور الإنجاز وهذا ما يتبين من عبارة «...وكذلك الأمر بتوقيف الأشغال»، وعليه فإن السلطة الإدارية المختصة، تتخذ هذا الإجراء بشكل اختياري ذلك لأنها تعتمد مباشرة إلى الإجراء الآخر وهو الأمر بتحقيق المطابقة- الذي سننولى دراسته في الفرع الثاني من هذا المطلب- غير أنه من البدهة أن يتضمن محضر معاينة المخالفة المرتكبة من قبل صاحب مشروع البناء، أمرا صريحا أو يستتبط من مضمون المحضر بتوقيف الأشغال المخالفة أو الجزء المخالف منها لمقتضيات رخصة البناء الممنوحة له والتصاميم المرافقة لها أثناء قيامه بأشغال البناء حمايته لأحكام التشريع والتنظيم المتعلقين بالتهيئة والتعمير وتوجيهات أدواته المختلفة المتمثلة في مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذا مخطط التنمية الذي يخص عادة المناطق الريفية غير المغطاة بالمخططين المشار إليهما، ليتبع ذلك بإجراء ردي آخر هو قرار هدم البناء المخالف إداريا، دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، وهو ما يستشف من نص المادة 76 مكرر 02 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، عند قولها: «عند معاينة المخالفة يقوم العون المؤهل قانونا بتحرير محضر يتضمن بالتدقيق

وقائع المخالفة وكذا التصريحات التي تلقاها من المخالف...»⁽¹⁾، وكذا من نص المادة 76 مكرر 03 من ذات القانون بقوله: «يترتب على المخالفة، حسب الحالة إما مطابقة البناء المنجز أو القيام بهدمه»⁽²⁾.

والواقع أن إيقاف الأشغال المخالفة في الوقت الملائم، أفضل إجراء إداري ردعي، في اعتقادنا، كما أنه بذات الوقت إجراء وقائي يجب أن تكثف السلطات المختصة الجهود وتجند كافة الوسائل للقيام به لأنه إجراء يسمح بتدارك المخالفات مبكرا وتفادي جسامتها، ذلك لأن الأمر بالهدم وإن كان مبررا بخطورة آثار المخالفة فإنه يبقى مصدر قلق بالنسبة للمجتمع من حيث فقدانه لمباني كلفته مبالغ طائلة، وربما خلال أشغال الهدم، قد يتم إخراج السكان الذين لا صلة لهم بالمخالفة المرتكبة من المباني وتعريضهم لأزمة سكن، غير أن توقيف الأشغال المخالفة في مهدها، يقتضي توسيع نطاق المراقبة الزمني لمعاينة المخالفات ولاسيما في العطل وفي أوقات الليل، مما يستلزم رصد إمكانيات مادية وبشرية وتوظيف الأعوان المؤهلين لضبط المخالفات.

وباعتبار قرار إيقاف الأشغال المخالفة، وسيلة تستعملها شرطة التعمير، إنطلاقا من إرادتها المنفردة وتخضع لجميع الشروط التي تتطلبها القرارات الإدارية الصادرة في المجالات الأخرى، لذا يتعين أن يصدر وهو محاط بمجموعة من الضمانات التي يجب على السلطة المختصة بإصداره احترامها، تحت طائلة قراراتها للإلغاء في حالة الطعن فيها أمام القضاء الإداري، وعليه كمجمل القرارات الإدارية يجب أن يصدر قرار وقف الأشغال في صورة قرار إداري (أولا) وأن يتضمن أشغال البناء المخالفة (ثانيا)، وكذا أسباب إصداره وماهيته (ثالثا) كما يكون من الواجب تبليغه إلى المعنيين به (رابعا).

(1) نص المادة 76 مكرر 02 من القانون رقم 29/90.

(2) نص المادة 76 مكرر 3 من القانون رقم 29/90.

أولاً: صدور قرار إيقاف الأشغال المخالفة في شكل قرار إداري:

إن مقتضى هذا الشرط هو وجوب إصدار قرار وقف الأشغال من جهة إدارية مختصة بممارسة الشرطة الإدارية الخاصة بالتعمير، أي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي يقضي بوقف الأعمال المخالفة، وعليه يجب أن يكون الإيقاف في صورة قرار إداري تعبر من خلاله الجهة المختصة بممارسة شرطة التعمير عن إرادتها الملزمة في وقف أعمال البناء المخالفة ومقتضى ذلك أن مجرد صدور إشارات وإنذارات بإيقاف الأشغال من رئيس المجلس الشعبي البلدي، لا تعد قرارات إدارية، بل هي أعمال تحضيرية لإصدار قرار إيقاف الأشغال ولا ترقى إلا طابع القرار الإداري، لأنها أعمال غير مؤثرة في المراكز القانونية للأشخاص الذين صدرت في حقهم وبالنتيجة هو عمل لا يقبل الطعن عن طريق دعوى الإلغاء⁽¹⁾.

كما أن قرار إيقاف الأشغال يجب أن يكون صادرا عن رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص في دائرة إقليمه، ومن ثم فإن إصدار قرار إيقاف الأشغال من طرف النيابة العامة بناء على شكوى أحد المتضررين، أو بناء على محضر المعاينة المرسل إليها، لا يدخل في مضمون القرار الإداري الذي يقوم على أساس المخالفة⁽²⁾.

ثانياً: وجوب تضمين قرار إيقاف أشغال البناء المخالفة:

تظهر أهمية تضمين قرار إيقاف الأشغال لماهية الأعمال المخالفة في تحديد المادة التي ستطبق عليه، هل المادة 76 مكرر 03 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم التي تشير على أنه يترتب على المخالفة، إما مطابقة البناء أو القيام بهدمه، أم المادة 76 مكرر 04 من نفس القانون والتي يمنح فيها المشرع الحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي

(1) الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، المرجع السابق، ص268

(2) محمود عبد الحكيم عبد الرسول، المرجع السابق، ص21 .

في إصدار قرار هدم البناء في أجل 08 أيام، إبتداء من تاريخ إستلام محضر إثبات المخالفة، مع مراعاة المتابعات الجزائية وفي حالة قصور هذا الأخير في إصدار قرار الهدم، للوالي إصداره في أجل لا يتعدى 30 يوما⁽¹⁾.

هذا وتكمن أهمية هذا الشرط من جانب آخر في أنه يساعد المخالف على الإلمام بمخالفته، وبالتالي القيام بإصلاحها أو تسوية وضعيتها القانونية أو إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، إذا تعذر الإصلاح أو التسوية، وأي قرار لإيقاف الأشغال غير متضمن نوعية الأعمال المخالفة يعد قرار باطلا ولا يتعد به في شأن قيام المخالفة وهو ما تم القضاء به في مصر⁽²⁾.

وبخصوص نوعية الأعمال المخالفة لمقتضيات أحكام الرخصة المسلمة سبق وأن ذكرنا، أن المشرع الجزائري، لم يعمد إلى وضع تصنيف معين للمخالفات التي تمس بالمحيط الحضري، بل جاء قانون التهيئة والتعمير بشكل عام وبدون تفصيل وهذا ما تضمنته المادة 77 منه عند قولها: «يعاقب... عن تنفيذ أشغال أو إستعمال أرض يتجاهل الإلتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها»، غير أن الواقع العملي في مجال التعمير والبناء، قد فرض تصنيف معين يتجلى في إنتشار جرائم البناء المخالف لمقتضيات الرخصة، هذه المخالفات، تكاد تكون متشابهة في جميع ولايات الوطن وتتمثل زيادة على مباشرة كل بناء من غير الحصول عل الرخصة صريحة في:

- تشييد بناء خلافا للرخصة المسلمة، كعدم احترام العلو المسموح به وللأحجام أو المواقع المسموح فيها أو المساحة المباحة بناؤها أو الغرض المخصص له البناء

(1) المادة 76 مكرر 04، فقرة 03 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم

(2) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 335

- إقامة بناء جديد أو تعلية أو توطئة للأرض، يكون من شأنها تغيير حالتها إذا كان سيضمها قرار تخطيط حدود الطرق العامة، أو قرار تخطيط حدود الطرق العامة المعنية فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها
- إدخال إصلاحات على المباني بدون الحصول على رخصة لذلك
- خرق الضوابط العامة للبناء والتعمير المتمثلة في ضوابط السلامة الواجب مراعاتها في المباني كقواعد استقرار المباني وممانتها مساحات المحلات وحجمها وأبعاد شروط تهوية المحلات ، المواد والطرق المحظور إستخدامها ، التدابير المتعلقة بالوقاية من الحريق
- تحويل الغرض المخصص له المبني والذي سلمت من أجله رخصة البناء ورخصة السكن أو الشهادة المطابقة بدون إذن في ذلك

ثالثا: وجوب تسبب قرار إيقاف الأشغال المخالفة:

يقصد بتسبب القرار الإداري أو تعييله الإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذه، فالتعليل هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار، ومن ثم فهو ينتمي إلى المشروعية الخارجية للقرار.

بناء على ذلك يجب أن يكون قرار إيقاف الإشغال مسببا وهذه الضمانة الهامة حرصت أغلب التشريعات المقارنة المنظمة للبناء على النص عليها⁽¹⁾ وبالتالي يجب أن تكون أسباب الجهة الإدارية المختصة في وقف أشغال البناء المخالفة كافية لاتخاذ هذا القرار كما يجب أن يكون السبب واضحا حتى يطمئن أصحاب الشأن إلى صحة ذلك القرار وتسهل رقابته هذا ويرتب على عدم تسبب قرار شرطة العمران أو عدم توافر

(1) تنص المادة 15 من القانون 106 لسنة 1996 المصري بشأن توجيه وتنظيم مجال البناء المعدل بالقانون رقم 101 لسنة 1996 على أنه >> توقف الأعمال المخالفة بالطريق الإداري ويصدر بالوقف قرار مسببا من الجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم بيانا بهذه الأعمال يعلن إلى ذوي الشأن بالطريق الإداري <<....>>

المقومات السابقة في السبب بطلان قرار وقف الأشغال ومن ثم وجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي تعليق قراره القاضي بإيقاف الأشغال بناء على محضر المعاينة المحرر من طرف العون المؤهل والذي أوجبت المادة 76 مكرر 02 من القانون 29/90 أن يتضمن بالتدقيق وقائع المخالفة وكذا التصريحات التي تلقاها من المخالف.

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب أو تعليق قراراتها إلا بنص قانوني أو إذا ما طلب منها القضاء ذلك لأن إلزام الإدارة بذكر سبب تدخلها هو من أنجح الضمانات للأفراد للقضاء من حيث رقابته على مشروعية أعمال الإدارة لهذا فإن التشريعات المقارنة قد توسعت في السنوات الأخيرة في هذا الالتزام واستناد إلى عدم وجود نص في القانون رقم 29/90 يلزم الإدارة بتعليق قرارها المتعلق بتوقيف الأشغال المخالفة على أساس أن المشرع لم ينص على هذا القرار بشكل صريح بل يستتبط فقط من محضر المعاينة كما سبق الذكر - فإنه من المفيد والضروري أن تفصح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين وابتغاء مصلحة عامة متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا⁽¹⁾ وأن تصدر قرار إيقاف الأشغال بعد استيفاء إجراء المعاينة لكافة شروطه التشكيلة والموضوعية وإلا تعرض قرارها المتضمن إيقاف الأشغال إلى إيقاف تنفيذه

رابعا : إعلام المخالف بقرار إيقاف الأشغال:

إن مقتضى هذه الشرط هو أنه لا يكفي مجرد صدور قرار إداري قاضي بإيقاف الأعمال المخالفة إنما لا بد من إعلان هذا القرار إلى ذوي الشأن فليس من العدل في شيء أن يعاقب شخص ما عن مخالفة قرار لم يتصل علمه به لاسيما وأن العقوبة التي تطبق على المخالف في غالب الأحيان هي الهدم إذا لم يتمثل المخالف لقرار رئيس

(1) سمير البهي، قرارات الإزالة والإخلاء وإجراءات رفع دعوى الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر، 1995، ص 58 .

المجلس الشعبي البلدي القاضي باتفاق الأشغال لهذا كما اشترط المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتعلق بتحضير عقود التعمير و كفاءات تسليمها تبليغ طالب جميع الرخص والشهادات وكذا تبليغه بجميع القرارات المتخذة بشأن هذه العقود (قرار الرفض، قرار التأجيل، قرارا المنح بالتحفظ ...) فمن الضروري في هذا الشأن إعلام المخالف بقرار الإيقاف وتحديد الطرق التي يتم بها هذا الإعلام بحيث يضمن تبليغ المخالف بالقرار على نحو لا يلتمس له عذر في مخالفة ذلك⁽¹⁾.

في هذا الإطار تنص المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 على أنه: «يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين أثناء قيامهم بالمراقبة أن يطلبوا من المالك أو من موكله ممثل صاحب المشروع الوثائق الآتية التصريح بفتح الورشة ، رخصة البناء ورخصة الهدم عند الاقتضاء»، وهكذا يتبين أن المخالف المعني بتبليغ قرار إيقاف الأشغال وقرار الهدم فيما بعد (إن وصل الأمر إلى الهدم)، حسب المادة المشار إليها أعلاه إما المالك أو موكله أو ممثل صاحب المشروع ، وبالرجوع إلى أحكام المواد 07 و 08 و 09 من المرسوم رقم 07/97 المعدل بموجب القانون رقم 06/04 المتعلق بتحديد شروط الإنتاج المعماري وممارسة المهندس المعماري⁽²⁾ فإنه يعد شريكا لمرتكب مخالفة قانون التهيئة والتعمير وللضوابط العامة للبناء والتعمير رب العمل

(1) لا يوجد نص في قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 يشير إلى حل مشكلة تبليغ القرارات الصادرة في مجال التهيئة والتعمير وتجزئ العقارات لذا يمكن الإحالة إلى أحكام النصوص العامة المدرجة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08

(2) ورد في المرسوم التشريعي رقم 07/ 94 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06/ 04 ما يلي:

المادة 07 منه على <<يقصد صاحب المشروع حسب مفهوم هذا المرسوم التشريعي كل شخص طبيعي أو معنوي يتمثل بنفسه مسؤولية تكليف من ينجز أو يحول بناء مل يقع على قطعة أرضية يكون مالك لها أو يكون حائزا لحقوق البناء عليها طبقا لتنظيم والتشريع المعمول بهما >>.

والمادة 08 منه على << يقصد ب"صاحب المشروع المنتدب" بهذا المرسوم التشريعي كل شخص طبيعي أو معنوي يفوضه صاحب المشروع قانونا للقيام بإنجاز بناء ما أو تحويله >> .

والمادة 09 منه على << يقصد بصاحب العمل في الهندسة المعمارية، وكل مهندس معماري معتمد يتولى تصور إنجاز والبناء ومتابعته >>.

والمقاول الذي نفذ الأشغال والمهندس المعماري والمهندس المختص أو المشرف الذي صدرت منه أوامر نتجت عنها المخالفة فالمشرع بتمييزه بين مرتكب المخالفة وبين رب العمل والمقاول والمهندس والمشرف قد أثار التباساً من الناحية العملية سواء بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي كسلطة مختصة بتوجيه أمر إيقاف الأشغال إلى المخالف أو حتى بالنسبة للسلطة القضائية المختصة بممارسة الرقابة على مدى علم المعني بالأمر بقرار الهدم أو إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه.

وفي إطار حل هذا والإشكال، يرى بعض الفقه بأن المعيار الذي يجب أن يؤخذ به في تحديد الشخص المخاطب بقرار الإيقاف يتمثل في الهيمنة والسيطرة على عملية تنفيذ أشغال البناء المخالفة والمطلوب إيقافها وأياً كانت صفة ذلك الشخص بعد ذلك بالنسبة للعقار فيستوي أن يكون المالك أو المهندس أو المقاول طالما توفرت له تلك الهيمنة والسيطرة على عملية تنفيذ البناء المخالف⁽¹⁾، بهذا فإن التطبيق العملي لهذا المعيار الفقهي يقودنا إلى ضرورة إعلام كل الأشخاص والمشار إليهم في المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 وفي المواد 06، 07، 08 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل بالقانون رقم 06/04 وعليه يجب تبليغ مالك العقار لأنه هو الشخص المفترض نظرياً على الأقل قيامه بالبناء بنفسه ولنفسه وهو ومن ينشأ البناء لحسابه ومصالحته وهو بالتالي صاحب المصلحة الأولى من إتمام البناء والمتضرر الأول من جهة أخرى من قرار الإيقاف وللأشغال المخالفة ومن ثم حسب المنطق هو المسيطر والمهيمن على أعمال البناء المخالفة بالعقار، كما يبدو منطقياً تبليغ المهندس المسؤول أيضاً لأنه هو من يجري إقامة البناء المخالف تحت ملاحظته وإشرافه من الناحية الفنية والهندسية

(1) محمود عبد الحكيم عبد الرسول، المرجع السابق، ص 24.

والمفترض فيه إمامه بمخالفة أو موافقة ما يتم من أعمال والبناء تحت إشرافه للمواصفات والشروط التي حددها القانون.

هذا ومن المفيد جدا أن يتم تبليغ مقاول الأشغال لأنه اليد التي يحركها مالك العقار والمهندس المسؤول لإقامة البناء المخالف محل قرار الإيقاف فهو الشخص المناط به ابتداء التوقف عن أعمال البناء المخالفة وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، لأجل ذلك يمكن تبليغ أي شخص من الأشخاص المشار إليهم أعلاه بحيث إذا غاب أحدهم ناب الباقي عنه في تسليم قرار الإيقاف وتسوية وضعية البناء إذا كانت ممكنا طالما أن المشرع جعل للمخالف مفهوما موسعا ولم يحدد شخصا معيناً بذاته.

وفي هذا الإطار تجب الإشارة إلى أن المشرع المصري قد اشترط بالإضافة إلى تبليغ القرار إلى ذوي الشأن بالطريق الإداري أن يتم إلصاق نسخة من القرار المذكور بموقع العقار موضوع المخالفة وأكد ذلك رأي في القضاء المصري إلى بطلان الإعلان إذا لم يتم لصق نسخة من القرار بموقع العقار⁽¹⁾، هذا ويتم إعلان قرار الإيقاف إلى المخالف شخصيا طبقا لهذه الطريقة بتسليم المخالف نسخة من قرار توقيف الأشغال شخصيا وأن يوقع على أصل الاستلام ومقتضى ذلك، أيضا أنه لا يغني عن ذلك إعلام أيًا من ذويه مهما كانت صفة قرابته بهم ويجب أن يبلغ المخالف بما يفيد إعلامه، ولا يكفي أن يثبت الشخص القائم بالإعلام والتوقيع بما يفيد ذلك فإنه على القائم بالإعلان أن يسجل رفض هذا الأخير تسلّم القرار ويعتبر في هذه الحالة كأنه تسلّمه فعليا حسب مقتضيات الإجراءات المدنية كما يندرج تحت هذه الصورة سؤال المخالف في محضر رسمي وإقراره في المحضر باستلامه قرار الإيقاف وتوقيعه على المحضر بما يفيد ذلك زيادة على ذلك أفرد المشرع طريقة للتبليغ تتمثل في ضرورة إيداع نسخة من قرار الإيقاف بمقر الوحدة المحلية المختصة وقسم أو نقطة الشرطة الواقع في دائرتها العقار وإخطار

(1) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 338.

المخالف بذلك والإيداع بكتاب موصي عليه بالإضافة إلى لصق نسخة من القرار بموقع العقار⁽¹⁾ وهذا ما اعتبره الكثير من الباحثين أن المشرع المصري قد أحسن صنعا بنصه على هذا المقتضى لأن من شأنه أن يشكل ضمانات لإعلام إضافية للإعلام المخالف وكذا حتى يتصل علم الكافة بهذا القرار سواء في ذلك، المقاول القائم بأعمال البناء المخالف أو المهندس المشرف أو راغبى التعامل على المباني الصادر قرار بموقفها أو هدمها، وتمكن أهمية هذه الطريقة الثانية أيضا هي أنها تفترض توصل المخالف حتى في الحالة التي يتعذر معه إعلام المخالف لشخصه لأي سبب يدخل ضمن ذلك بالقطع حالة امتناع المخالف عن استلام الإعلام⁽²⁾.

نخلص القول أن الأمر يوقف الأشغال المخالفة ليس هدفا في حد ذاته إلا إذا كانت الأشغال المراد وقفها لا زالت في بدايتها غير مؤثرة لذلك يصاحبه دائما في حالة العكس أمر بإصلاح المخالفات أو هدم الأشغال المعتبرة مخالفة بهذا فإن إصدار الأمر إلى المخالف بإيقاف الأشغال تترتب عليه نتيجتان إما أن يستجيب الموجه إليه الأمر فيقوم بوقف الأشغال ويتخذ التدابير الأخرى إذا أمر بذلك، وإما أن يرفض الاستجابة للأمر ويشرع في البناء والأشغال أو يتماطل ويتحايل، وهو واقع الممارسة لأغلب أصحاب المشاريع المتعلقة بالبناء و أمام هذا الاحتمال الأخيرة لا يوجد قبل السلطة الإدارية المحلية المختصة لإرغام المخالف من الناحية العملية على عدم مواصلة والبناء أو أشغال التجهيز بالنسبة للتجزئات العقارية والمجموعات السكنية إلا القيام بحجز مواد وأدوات البناء رغم ما يكتسبه هذا الإجراء الأخير من أهمية لزجر المخالفات وخاصة

(1) تنص المادة 15 من القانون رقم 101 لسنة 1996 المعدل للقانون رقم 106 لسنة 1976 على: <>... إذا تعذر إعلان أيهم لشخصه يتم الإعلان بإيداع نسخة من القرار بمقر الوحدة المحلية وقسم الشرطة ونقطة الشرطة الواقع في دائرتها العقار ويخطر بذلك الإيداع بكتاب موصي عليه مصحوب بعلم الوصول << في هذا أنظر إلى: أسامة أحمد شتات، قوانين البناء والهدم والأوامر العسكرية طبقا لآخر التعديلات، دار الكتب القانونية مصر المجلة الكبرى 2003 ص19 وما بعدها.

(2) محمود عبد الحكيم عبد الرسول، المرجع السابق، ص 29 .

بالنسبة للمقاولة التي تولت القيام بالمشروع، إلا أنه غير قانوني ذلك لأنه غير وارد في القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير والتنظيمات الجاري بها العمل في هذا الميدان، لذلك من الأهمية بمكان النص على هذا الإجراء كرادع قانوني مثل ما فعلت مجموعة من التشريعات المقارنة كالتشريع المصري والتونسي.

وفي إطار دعم تفعيل الوقف الإداري للأشغال المخالفة، مكن المشرع الجهة الإدارية من التحفظ خلال مدة وقف الأشغال المخالفة على الأدوات والمهمات المستخدمة فيها، ضمانا لتجريد المخالف من الإمكانيات التي تعينه على التمادي والاستمرار في المخالفة وهذا ما تنص عليه المادة 15 من القانون رقم 101 لسنة 1996 في الفقرة الثانية منها: «كما يكون لها التحفظ على الأدوات والمهمات المستخدمة في ارتكاب المخالفة بشرط عدم الإضرار بحقوق الغير بحسن نية ولمدة لا تزيد على أسبوعين ما لم تأمر النيابة العامة بخلاف ذلك وفي جميع الأحوال تضع الجهة الإدارية المختصة لا فته في مكان ظاهر في موقع العقار مبينا فيها الأعمال المخالفة وما إتخذ في شأنها من إجراءات أو قرارات»⁽¹⁾.

أما في تونس ووفقا للفصل 80 من مجلة (قانون) التهيئة الترابية والتعمير فإنه يجب على إحدى السلطات الآتية رئيس الجماعة المحلية المختص حسب مرجع النظر أو الوزير المكلف بالتعمير في كافة الحالات أو وزير الفلاحة ووفقا لقانون حماية المناطق الفلاحية أو الوزير المكلف بالتراث وفقا لمجلة (قانون) حماية التراث الأثري التاريخي والفنون التقليدية وكذلك في حدود الاختصاص لكل سلطة من هذه السلطات الإذن بمقتضى قرار فوري بإيقاف الأشغال وعند الإقتضاء حجز مواد البناء ومعدات الحضيرة ووضع الأختام⁽²⁾، لأن إجراء وضع الأختام، يمكن من تجميد عملية البناء وأن مواصلة

(1) حامد عبد الحليم الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، المرجع السابق، ص 73.

(2) صالح بوسطعة، المرجع السابق، ص 412.

المخالف واستمراره في الأشغال تقتضي إزالة الأختام أو كسرها التي يعاقب عليها جزائياً (صاحب البناء أو المقاول)، طبقاً للفصل 153 من القانون الجنائي التونسي، هذا ويقع إعلام المخالف بهذا القرار المتضمن الإجراءات المذكورة أعلاه وعليه الامتثال لها وإلا تتم أخذ الإجراءات الجزرية الأخرى المتمثلة في الدعوة العمومية والهدم.

إنها ترتيبات قانونية مهمة نرى من المفيد الأخذ بها وإدراجها ضمن أحكام قانون التهيئة والتعمير ومجمل القوانين الأخرى المتصلة به والمكملة له، أو تبادر السلطة التنفيذية بالقيام بدورها كاملاً في إطار الهامش المعترف لها في مجال تفسير القانون وتطبيقه وعدم الاكتفاء بأعمال السلطة الإدارية مانحة الرخصة، إجتهاؤها وسلطتها التقديرية بمناسبة ممارستها لسلطتها الرقابية باعتبارها سلطة ضبط إداري لما قد يعترى عملها ذلك من تقصير أو تعسف أو انحراف دون سند قانوني لعدم وجود النص القانوني أو عدم كفايته على الأقل.

إن طبيعة الأمر بإيقاف الأشغال المخالفة هو قرار إداري وليس قضائي يتسم بالتأقيد وذو أثر تدبيري وإجراء وقائي وليس عقابي، لذا يعقبه إجراء آخر وهو القيام بتصحيح مظهر المخالفة أو إزالتها، وعندها ينتهي قرار الإيقاف آلياً كما ينتهي في حالة صدور حكم قضائي إثر دعوى إلغاء يرفعها ذو المصلحة والصفة عندما يكون مشوباً بعيوب من عيوب عدم المشروعية.

الفرع الثاني: الأمر بتحقيق المطابقة

عند ارتكاب صاحب البناء المخالفة يوجه إليه أمر يوقف الأشغال على النحو الذي رأيناه لكن غرض المشرع ليس مجرد الأشغال وإنما إصلاح المخالفة لاسيما إذا كانت هذه الأخيرة على درجة من الخطورة والأهمية وهنا نميز بين مخالقات يمكن تداركها سواء في البناء أو تجهيز تجزئات عقارية أو بناء مجموعات سكنية، وبالتالي إصدار أمر إلى

المخالف باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة، ومخالفات لا يمكن تداركها إلا بالهدم المباشر الجزئي أو الكلي.

يقصد بتصحيح المخالفة لتحقيق المطابقة إبراء البناء من العيوب التي اعترضته أثناء التنفيذ وجعله مطابقاً لأحكام قانون التهيئة والتعمير ومواصفات رخصة البناء الممنوحة⁽¹⁾ ولكن ليس بمبادرة من صاحب المشروع نفسه حائز رخصة البناء كما هو الحال عند طلب شهادة المطابقة التي - تطرقنا لدراستها في الفصل الثاني من الباب الأول من هذه الدراسة - وإنما بإيعاز من السلطة الإدارية و بأمر منها باعتبارها سلطة ضبط إداري خاص (عمراني)، وهو على عكس ما هو معمول به في تونس إذ تجري تسوية الوضعية أو تصحيح المخالفات لتحقيق المطابقة بناء على التماس من المخالف يوجه إلى السلطة التي اتخذت قرار إيقاف الأشغال ويقبل الالتماس عند امتثال الملتزم للقرار، هذا ويعرض هذا الالتماس المتمثل في الطلب والتصاميم والوثائق اللازمة وفق التشريع الجاري به العمل على اللجنة الفنية المختصة ترتباً وتتخذ قرارها المتعلق بالتسوية في نفس الصيغة التي تتم بالنسبة لرخصة البناء من حيث الآجال واعتراض ممثل وزارة التجهيز والإسكان أو إحدى الوزارات الأخرى وفقاً لقرار وزير التجهيز والإسكان المؤرخ في 17/04/2007⁽²⁾ الأمر باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة بتغييرها أو تصحيحها، إجراء إداري يختص به رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما نصت المادة 73 المعدلة بالقانون رقم 05/04 بقولها: «يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانوناً زيارة كل البنايات في طور الإيجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والإطلاع عليها في أي وقت».

(1) عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 693.

(2) صالح بوسطعة، المرجع السابق، ص 412.

هكذا وبعد أن كانت مثل هذه الزيارات الميدانية لمراقبة أشغال البناء وتجزئ العقارات وبناء المجموعات السكنية و حتى هدم البنايات إختيارية بالنسبة لكل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين (1) أصبحت إلزامية ويتحدد الاختصاص بالأمر باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة لرئيس المجلس الشعبي البلدي مما يدعم مركز أكثر واختصاصه الأصيل في ميدان البناء والتعمير بإعتباره سلطة إدارية محلية مستقلة في تصرفاتها وإعمالها الإدارية المدرجة ضمن أعمال الرقابة والضبط الإداري العمراني بشكل خاص والمعترف له بها، ومن جهة أخرى تنص المادة 76 مكرر 03 من القانون رقم 90 م 29 على: «يترتب على المخالفة حسب الحالة إما مطابقة البناء المنجز أو القيام بهدمه»، ولأعمال هذا الإجراء المنصوص عليه في هذه المادة، أي أمر المخالف المتعلق باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة وتحقيق مطابقة البناء للقانون المتعلق بالتهيئة والتعمير ولرخصة البناء المسلمة، يقتضي المنطق بأن تكون المخالفات المقصودة هي من النوع الذي يمكن تداركه لكونها لا تمثل إخلالا خطيرا لضوابط البناء والتعمير أما المخالفات الخطيرة فهي لا شك تخضع لإجراء الهدم- كما سنرى لاحقا-.

إن هذه المطابقة تثار بمبادرة من السلطة الإدارية المختصة عندما تقوم بعملها الرقابي باعتبارها سلطة ضبط إداري خاص متعلق بمجال البناء و العمران وهي على عكس المطابقة التي تثار بطلب من صاحب مشروع البناء بعد إتمام الإنجاز والمنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15 / 19 وقد سبق بيان إجراءاتها وكيفية الحصول عليها(2) فالمطابقة المقصودة هنا، هي تلك التي لايبادر صاحب المشروع بإيداع التصريح بانتهاء الأشغال حسب الشروط وفي الآجال المطلوبة، طبقا لذلك تقوم السلطة الإدارية المختصة

(1) تنص المادة 73 من القانون 90 / 29 قبل التعديل على: <يمكن للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المحلفين المفوضين في كل وقت زيارة البنايات الجاري تشييدها وإجراء التحقيقات التي يعتبرونها مفيدة وطلب إبلاغهم في كل وقت بالمستندات التقنية المتعلقة بالبناء>.

(2) أنظر المواد من 63 إلى 69 من المرسوم التنفيذي رقم 15/19.

وبمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعملية المطابقة وجوبا طبقا لأحكام المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، كما تقوم هذه السلطة المختصة في إطار الرقابة الدورية لورشات البناء وطبقا لنص المادة 73 المعدلة بالقانون 05/04 بحيث إذا ثبت لدى السلطة الإدارية القائمة بالمراقبة والمتابعة أن البناء قد تم إنجازه معيبا، كحالة عدم إنجاز أجزاء منصوص عليها في الرخصة الممنوحة وكذا حالة البناء المعيب من حيث الشكل وليس من حيث الموضوع مثل البناء المنجز بشكل متطابق في الواقع مع ضوابط التعمير والبناء غير أنه أنجز بدون الحصول على الرخصة المطلوبة أو كذلك مخالفة إستعمال مبنى بدون رخصة مع إفتراض أن المبنى المعني يتطابق مع الرخصة الممنوحة له، فالمخالفات هذه الواردة كأتمثلة يحق للسلطة الإدارية المختصة أن تأمر المخالف بالقيام بتصحيح العيوب وتدارك مظاهر مخالفة البناء للقانون ولمواصفات رخصة البناء الممنوحة له، وتدارك هذه المخالفات أمر ممكن، بالتالي جعل البناء مطابقا للأصول التقنية والهندسية المعمول بها على أن يقوم المخالف بما هو مطلوب منه خلال أجل معين⁽¹⁾، لذلك يمكن القول أن التدابير التي يمكن اعتمادها لإصلاح المخالفة تتمثل في ثلاثة، منها ماديان وهما إنجاز الأشغال اللازمة أي إضافة ما هو ناقص للبناء أو الهدم أي الإزالة للجزء غير المطابق وهناك تدبير ثالث شكلي وهو منح رخصة التسوية كما قد يتم أحيانا الجمع بين أو جميع هذه التدابير إذا اقتضت الضرورة ذلك، هذا وقد يثبت لدى الجهة الإدارية القائمة على الرقابة حالة لا يمكن إصلاح المخالفة فيها إلا

(1) لم يتضمن القانون رقم 90/29 المعدل والمتمم تحديد أجل إجراء التصحيح من أجل تحقيق المطابقة المطلوبة طبقا للقانون بذلك فإن ضبط هذا الأجل يعود للسلطة التقديرية للإدارة المكلفة بالرقابة التي وجهت الأمر بتحقيق المطابقة الذي يدرج في متن قرار الأمر بالمطابقة وبالإطلاع على الإجراءات والمواعيد المتبعة في حالة تحقيق المطابقة بمناسبة شهادة المطابقة في حالي التصريح المودع من قبل صاحب المشروع أو بمبادرة من الإدارة المختصة في حالة عدم قيامه بذلك على النحو الذي بينته المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 يحدد للمعني أجل لا يمكن أن يتعدى ثلاثة 03 أشهر قصد القيام بإجراء المطابقة وبعد إنقضاء هذا الأجل يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي إن اقتضى الأمر شهادة المطابقة أو يرفضها عند الاقتضاء وهذا ما قضت به الفقرة 04 من المادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15

بالهدم مثال ذلك البناء في مناطق محظورة فيها البناء، أو البناء بدون رخصة وبشكل ولا يتطابق مع القانون من حيث الواقع أو إضافة إلى المبنى على مستواه الأفقي أو العمودي أو الداخلي أجزاء غير منصوص عليها في رخصة البناء الممنوحة له والحال أنه لا يمكن تقبل هذه الزيارة...إلى غير ذلك من المخالفات.

لكن ولما كان تدارك المخالفة كمفهوم لتحقيق المطابقة لا يمكن أن يستقيم مع أجزاء الهدم جزئيا أو كليا والذي خصه المشرع بأحكام خاصة سنتطرق إليها لاحقا، فإن المشرع وفي إطار تدعيم موقف الإدارة القائمة بمراقبة أشغال البناء لتحقيق المطابقة، نص بموجب المادة 76 مكرر 05 على: «في حالة التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة يحرر العون المخول قانونا محضر معاينة المخالفة ويرسله إلى الجهة القضائية المختصة كما ترسل أيضا نسخة منه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72 ساعة).

في هذه الحالة تقرر الجهة القضائية التي تم اللجوء إليها للبحث في الدعوى العمومية إما القيام بمطابقة البناء أو هدمه جزئيا أو كليا في أجل تحدده في حالة عدم امتثال المخالف للحكم الصادر عن العدالة في الآجال المحددة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختصين تلقائيا بتنفيذ الأشغال المقررة على نفقة المخالف»⁽¹⁾

ذلك ما يفهم أنه إذا تأكدت مخالفة عدم مطابقة البناء لمقتضيات رخصة البناء المسلمة تحرك الدعوى العمومية ضد المخالف أمام القضاء الجزائي المختص إقليميا الذي

(1) تنص المادة 52 من المرسوم التشريعي رقم 94 / 07 الملغاة بموجب المادة الثانية من القانون رقم 04 / 06 السابق الإشارة إلى ذلك على >> في حالة رفض تحقيق مطابقة البناء في الآجال المقررة يحرر العون محضر الأمر بتوقيف الأشغال ويعلم الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بذلك ويجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا أن يخطر الجهة القضائية المختصة للنطق حسب الطرق الإستعجالية بتثبيت أمر توقيف الأشغال وتحقيق مطابقة الأماكن أو مطابقة البناء وهدم البناء أو إعادة تخصيص الأرضيات قصد إعادتها إلى حالتها وذلك دون المساس بالعقوبات المقررة في التشريع والتنظيم المعمول بهما <<.

يتعين عليه طبقاً للفقرة الثانية من المادة المشار إليها أعلاه البت في الدعوى العمومية بحكم يقضي بأمر الباني خلال أجل يحدده إما إنهاء المخالفة وتحقيق مطابقة البناء لأحكام قانون التهيئة والتعمير، أو بهدمه كلياً أو جزئياً فإذا قام المخالف بالإصلاحات المطلوبة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخبار الجهات الموجهة إليها محضر معاينة المخالفة، بيد أنه وحسب الفقرة الأخيرة من نفس المادة، إذا لوحظ عند إنتهاء الأجل المذكور أن المخالف لم ينفذ الأمر المبلغ إليه وبالتالي رفضه لتحقيق المطابقة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختصين إقليمياً باتحاد التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة عبر التنفيذ المباشر للأشغال المقررة وعلى نفقة المخالف، غير أنه كثيراً ما يتحول أمر تصحيح وتحقيق المطابقة من تدبير أو إجراء وقائي إلى إجراء رديعي جزائي عقابي ونكون بصدد هذه الحالة عندما تشكل أعمال البناء إخلالاً خطيراً لأحكام قانون التهيئة والتعمير والضوابط العامة للبناء أي أن البناء غير مشروع من وجهة النظر القانونية الإدارية⁽¹⁾ الأمر الذي يمنح للإدارة باعتبارها سلطة ضبط إداري الحق في إصدار قرار الهدم وإزالة البناء⁽²⁾ أو الجزء المخالف منه لقانون التعمير ولمضمون رخصة

(1) عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 694.

(2) لقد ثار جدل كبير حول تحديد الطبيعة القانونية للإزالة وتصحيح الأعمال المخالفة بشأن ذلك اعتبرت محكمة النقض الفرنسية الإزالة في مواد البناء من قبيل تدابير وليس من قبيل العقوبات مميزة في ذلك بينها وبين نشر الحكم إذ اعتبرت هذا الإجراء الأخير من قبيل العقوبات وليس من التدابير بينما إعتبرت الإزالة من قبيل التدابير على سند القول بإنها ذات طبيعة عينية و لا شخصية وأنها ترمي إلى إزالة مخالفة وقعت خرقاً للقانون ومع ذلك فإن لا يعني اعتبار الإزالة واستكمال الأعمال من التدابير لاحترافية إذ أنها لا ترمي إلى الوقاية من جريمة محتملة فالجريمة قد وقعت بالفعل وفي نفس الوقت فإنه الإزالة واستكمال الأعمال ليسا من العقوبات لأن القرار أو الحكم الصادر بهما يسري ليس فقط على المحكوم عليه ولكن أيضاً على الخلف العام والخلف الخاص والحقيقة أن البناء المخالف لأحكام القانون ما هو إلا أثر ناتج عن الجريمة و بالتالي الأمر لا يتعلق بالحيلولة دون ارتكاب الجريمة ولكن بإزالة الآثار المتخلفة عنها والمتصلة منها هذا الاعتبار يجعل من الإزالة تدبيراً أقرب إلى التعويض العيني وهذا ما قضت به محكمة النقض الفرنسية عندما أفضحت صراحة على أن الإزالة والتصحيح ليسا عقوبة بل إنها تعويضات مدنية أنظر : غنام محمد غنام "المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء القسم الثاني"، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد 04 ، 1994 ص

البناء المسلمة⁽¹⁾ كما أن الهدم قد يحمل طابعا قضائيا حيث أن المشرع خول للقاضي إمكانية إصدار أحكام تقضي بهدم البنايات المخالفة ، بل أنه أو يجب عليه النطق بعقوبة الهدم وذلك عبر لجوء الإدارة لإستصدار هذا الحكم وهذا ما كانت تقضي به المادتين 52 و53 من المرسوم التشريعي رقم 97/94 إلى جانب ما تقضي به المادة 76 مكرر 05 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم مما سبق فإن النتائج المترتبة على الأمر باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة ومن ثم تحقيق المطابقة مع أحكام القانون أو مضمون رخصة البناء المسلمة تؤدي في إطار قانون التهيئة والتعمير والتنظيم المعمول به في حال تنفيذ الأمر من قبل المخالف إلى إنهاء المخالفة أو إصلاح العيب ،وتؤدي في حال العكس إلى إصلاح المخالفة عن طريق إنجاز الأشغال المطلوبة من قبل الإدارة مباشرة أو بأمر من القضاء أو اللجوء إلى إجراء الهدم عندما يتطلب الأمر ذلك، غير أنه ولتفاديه على اعتبار أنه من أخطر العقوبات الإدارية ينبغي تقوية إجراءات وقف الأشغال وتفعلها واستعمالها في الوقت المناسب، مع وضع ضمانات قانونية وجزائية على عدم احترامها من طرف المخالفين أو الإدارة، وفي هذا الخصوص يمكن إضافة جريمة استئناف أشغال مباني سبق وقفها بالطريق الإداري⁽²⁾ وذلك لأن أهمية هذه الجريمة بادية

(1) المادة 76 مكرر 03 من القانون 29/90 المعدل والمتمم

(2) تقوم جريمة إستئناف أعمال المباني الموقوفة باكتمال العناصر الآتية :

الأول يتمثل في استئناف الأعمال أي البدء من جديد في استكمال الأعمال الناقصة المنصوص عليها في المادة الرابعة من القانون رقم 106 لسنة 1976 المعدل بموجب القانون رقم 101 لسنة 1996 المتضمن مجال البناء والثاني يتعلق بكون الأعمال موقوفة أما الثالث فيتعلق بكون الأعمال موقوفة بالطريق الإداري وعليه فإن الجريمة لا تقوم إذا كان القرار المتعلق بإيقاف الأشغال المخالفة قد صدر بعد اكتمال الأعمال وتمامها فإذا اصدر في هذه الحالة فإنه لا يعدو أن يكون صوريا أو شكليا وعلى المدعى ذلك بكافة سبل الإثبات القانونية والدفع بعدم وجود الإعلان وبخلو الأوراق من الإعلان أو عدم أتباع طريق الإعلان الذي رسمية القانون وبالتالي عدم وصوله إلى صاحب الشأن من الدفوع الجهوية التي تستلزم ردا من المحكمة هذا وقد اعتبر المشرع المصري بموجب المادة 22 من القانون المباني أن هذه الجريمة لا تقع إلا تامة ونظرا لخطورتها شدد في العقوبة المقررة لها وهي الحبس من 03 سنوات إلى 05 سنوات والغرامة مستمرة من 01 جنيه مصري إلي 10 جنيهات عن كل يوم اعتبارا من اليوم التالي لإعلان ذوي الشأن بقرار الإيقاف، مع الإشارة أن المشرع المصري لم ينص على تخيير القاضي بين الحكم بعقوبتي الحبس والغرامة أو بإحدى هاتين

للعيان لاسيما الأعوان المؤهلين لضبط المخالفات والذين يحررون محاضر بشأن ذلك وعلى ضوءها توجه الأوامر إلى المخالفين بإيقاف الأشغال غير أن هؤلاء لا يعبؤون بمثل هذه الأوامر ويستمرون في أشغال البناء مما يفرغ آلية من آليات الرقابة من محتواها.

وفي إطار الاستئناس بالقوانين المقارنة لوضع نظام تجريم متكامل، يمكن إضافة أيضا جريمة عدم تنفيذ القرار أو الحكم النهائي الصادر بالإزالة أو التصحيح أو الإستكمال وكذا جريمة عدم تجديد الترخيص في الميعاد المحدد له.

المطلب الثاني: قرار هدم البناءات المخالفة

يأتي هذا الإجراء في آخر قائمة أنواع التدابير الإدارية وأخطرها التي تتخذها السلطات الإدارية المختصة لإصلاح المخالفات في ميدان التعمير والبناء وإرجاع المشروعية إلى عمليات البناء وتجزئ العقارات لأجل البناء ومجال التعمير والبناء عموما ونتيجة لخطورة ما يمكن أن يترتب عن مخالفات التعمير خاصة استئناف أشغال البناء المخالفة بعد صدور قرار إيقافها، أقر المشرع الجزائري على غرار غالبية التشريعات المقارنة عقوبات إدارية تتمثل في قرار الهدم، ونظرا لما لهذا القرار من تأثيره على المراكز القانونية للأشخاص المعنيين به وما يمكن أن يتصف به من تجاوز في بعض الأحيان⁽¹⁾ كان لابد من وجود إطار قانوني يصدر ضمنه، لذلك سنتطرق ضمن هذا المطلب إلى تحديد المقصود بالهدم في هذا المقام (الفرع الأول)، ثم إلى بيان حالات الهدم والسلطة

العقوبتين، ومن ثم يجب الجمع بينهما معا، وبشأن الغرامة أيضا فإن المشرع لم يترك تنفيذ العقوبة وفقا للقواعد العامة في قانون العقوبات الذي ينص على إمكانية الحكم بوقف تنفيذها، بل تدخل بالنص الصريح على أنه لا يجوز الحكم بوقف تنفيذ هذه الجريمة، وهذا ما نصت عليه المادة 24 من قانون المباني المصري، في هذا أنظر الى: محمد المنجي، جرائم المباني، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 419 .

—أنظر أيضا: حامد عبد الحليم الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، المرجع السابق، ص 70-71.

(1) الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرارات وقف الأشغال والهدم، المرجع السابق، ص 80

التي تتخذ قرار الهدم (الفرع الثاني)، وفي (الفرع الثالث) نتطرق إلى إشكالات تنفيذ الهدم.

الفرع الأول: المقصود بالهدم

المقصود بالهدم هنا ليس العملية التي يقدم عليها شخص طبيعي أو معنوي لهدم بناء قائم بإزالته برمته أو إزالة جزء منه⁽¹⁾، بل نعني به العقوبة التي تتولاها السلطة المختصة كجزاء على المخالفات المرتكبة بمجال البناء والتجزيء، وتعتبر هذه العقوبة من بين أخطر الإجراءات التي تتخذها السلطات المختصة في حق المخالف.

إن المقصود بالهدم حسب الدكتور محمد المنجي كما أسلفنا الذكر هو: «إزالة البناء المخالف كله أو بعضه على وجه يصير الجزء المهدم غير صالح للاستعمال فيما اعد ل»، بذلك فإن الجهة المختصة تصدر نوعين من القرار، قرار هدم كلي يشمل إزالة المبنى القائم كله حتى سطح الأرض وقرار هدم جزئي يقتصر على هدم جزء من المبنى القائم بحيث يصبح الجزء المهدم غير صالح للاستعمال بعد ذلك⁽²⁾.

تعتبر قواعد البناء والتعمير المنصوص عليها قانونا بمثابة الإطار الذي يحترمه كل من يباشر عمليات البناء وتقسيم الأراضي، غير أن احترام هذا الإطار وتطبيق قواعده لا يمكن أن يكون فعالا إلا إذا تمت حمايته بمجموعة من الإجراءات الردعية التي يكون الهدف منها الوقاية وتفادي كل مخالفة قبل وقوعها أو محو معالمها عن طريق الهدم لهذا فإن المشرع الجزائري قد استعمل هذا المصطلح الأخير لمواجهة عدة حالات لأوضاع مختلفة من حيث السبب والطبيعة القانونية للتعمير عن إجراء محو البناء وإزالته من الوجود من ذلك، حالة الاستمرار في انجاز أعمال البناء المخالفة للقانون ولمضمون

(1) محمد بوجيدة، الشرطة الإدارية الجماعية، رخصة الهدم البنائيات الآيلة للسقوط، ط3، سلسلة المرشد الإداري رقم

03 للنشر والتوزيع مكتبة دار السلام، الرباط (المغرب) 1997، ص13

(2) محمد المنجي، جرائم المباني، المرجع السابق، ص 61

الرخصة المسلمة رغم توجيه أمر بتوقيفها وأمر تسوية المخالفة وتحقيق المطابقة المطلوبة_ حالة البناء بدون رخصة_ حالة قرار الترخيص بالهدم بناء على طلب مالك العقار بغرض إعادة تهيئته وإعادة تخصصه وبنائه⁽¹⁾ _ حالة هدم البناء المتداعي الآيل للسقوط لدواعي المحافظة على الأمن العام وسلامة الأفراد، حتى وإن لم يبادر مالك العقار بذلك⁽²⁾، رغم أن كل هذه الحالات المذكورة لا تتحد في الطبيعة القانونية سواء الوقائية أو الجزائية (العقابية) لقرار الهدم الصادر بشأنها، إلا أن في مجملها تجتمع حول ميزة واحد وهي أن البناء المعني بالهدم يوجد في وضع مخالف للقانون لأحد السببين التاليين، الأول متعلق بالنشأة الأولى للبناء غير المشروعة والثاني كون البناء غير مشروع لاحقاً⁽³⁾، ولعل الحالة التي تهمنا في هذا المطلب هي الحالة التي يصدر فيها قرار الهدم باعتباره عقوبة إدارية أي إجراء رديعاً.

وفي نفس الإطار، نجد أن الفقه المصري، يميز بين عقوبة الهدم وعقوبة التصحيح فإذا كانت أوجه التشابه بين هاتين العقوبتين تقتريان إلى الحد الذي تعد كل منهما مخالفة للقانون، إلا أن أوجه الاختلاف بينهما قد أثارت العديد من الصعوبات من حيث المفهوم ومن حيث تنفيذ كل منهما والحقيقة أن الإزالة (الهدم) تعني المحو الكلي للأعمال موضوع المخالفة سواء كانت للعقار بأكمله أو جزء من العقار أو طابق واحد أو أكثر بحيث يتم

(1) أنظر الأحكام الخاصة برخصة الهدم: المواد من 60 إلى 69 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم وكذا المواد من 70 إلى 85 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وقد سبق شرحها

(2) نظرا لقدم العديد من بنايات في شتى أنحاء الوطن و بالخصوص في المدن العتيقة فإنها قطعا ستعرف تصدعات في أسسها وشقوقا بجدرانها مما يجعلها أن تكون آيلة للسقوط ومشكلة خطرا حقيقيا على المارة وعلى الأمن العام عموما مما جعل المشرع يتدخل ليفرد لها أحكام خاصة تتمثل في المواد من 86 إلى 89 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وكذا المادة 89 الفقرة 03 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية التي تنص على: <<كما يأمر المجلس الشعبي البلدي ضمن نفس الإشكال بهدم الجدران والعمارات والبنايات الآلية للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي >> هذه الأحكام تبين للسلطات المحلية المختصة كيفية التعامل معها وذلك على غرار ما فعلت بعض الدول كفرنسا ومصر وتونس والأردن والمغرب.

(3) عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 699.

رفع أسباب المخالفة بالكامل وبالتالي لا يكون من أثر أو وجود للمخالفة محل الاتهام، وبعبارة أخرى فإن الإزالة أو الهدم تعني إعدام الأعمال المخالفة ورفع أثرها من الوجود ومحوها محو كلياً، غير أن التصحيح، لا يأخذ نفس المفهوم إذا أنه مجرد إزالة جزئية للأعمال المخالفة، هذا ويعني التصحيح أن العقار يوجد به نوعان من الأعمال، نوع مطابق لأحكام القانون والنوع الآخر مخالف لها وعليه لا يمكن أن يمتد هذا التصحيح إلى النوع الأخير، بحيث يظل بالمبني كافة الأعمال المتفقة مع أحكام القانون ومن ثم تقرر أن التصحيح هو مجرد إزالة جزئية فقط لكافة الأعمال المخالفة في المبني⁽¹⁾، وفضلاً عما تقدم فإن الإزالة والتصحيح، قد ترد أيًا منهما على العقار بأكمله أو على جزء من العقار، فإذا وردت الإزالة على العقار بالكامل فإن معني ذلك هو محو العقار من الوجود ومحو الآثار بالكامل، أما إذا وردت على جزء من العقار فلا يمتد هذا المحو إلا على الجزء المراد إزالته فقط وهو الجزء المخالف ويبقى الجزء المطابق لأحكام القانون قائماً⁽²⁾.

بهذا فإن الهدم (الإزالة) والتصحيح يتفقان في الطبيعة وهي تصويب المباني المخالفة للاشتراطات القانونية، إما بإزالتها إذا كان لا يمكن تصويبها إلا بالإزالة والتصحيح إذا كان يمكن تصويبها في نطاق الشرعية والقانون ويختلفان في الدرجة، حيث أن الإزالة قد ترد على العقار أو جزء منه، أما التصحيح فهو يرد على الجزء المخالف للقانون أو المخالف للاشتراطات الفنية مع بقاء العقار بعد ذلك قائماً طالما قد توافرت فيه الشروط المطلوبة في الترخيص بالبناء.

(1) عبد الوهاب عرفة، التعليق على قوانين البناء والهدم، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 1997، ص 137.

(2) علي الدين زيدان و محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، ج3 دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (مصر)، 2002، ص 1252.

الفرع الثاني: حالات الهدم والسلطة التي تتخذ قرار الهدم

في صورة عدم احترام المخالف لقرار إيقاف الأشغال أو عدم الموافقة على التسوية أي تحقيق المطابقة مع أحكام قانون التعمير أو المطابقة مع التصاميم والمستندات المرفقة لرخصة البناء المسلمة، فإن المشرع الجزائري قام بتحديد الجهة القائمة على إصدار قرار الهدم ممثلة في رئيس المجلس الشعبي لبلدي ومن بعده الوالي دون ما حاجة للجوء إلى الجهة الفضائية لإستصدار قرار (الحكم) بذلك، وهذا ما قضت به المادة 76 مكرر 03 من القانون رقم 90/29 المعدل والمتمم بقولها: «يترتب على المخالفة حسب الحالة إما مطابقة البناء المنجز أو القيام بهدمه»، ذلك ما يعني أن عملية الهدم لا تكون قانونية إلا بعد اتخاذ الجهة المختصة للإجراءات الأولية الوقائية المتمثلة في إيقاف الأشغال المخالفة وإعلام المخالف وأمره بتحقيق المطابقة وتمادي المخالف في البناء رغم هذه الإجراءات، هذا و يقع عبء إثبات مواصلة أشغال البناء على الإدارة التي عليها إثبات أن المخالف واصل الأشغال التي تم إيقافها، لاسيما وان الأمر في خلاف ذلك يعني مطالبة المخالف بإثبات فعل سلبي⁽¹⁾.

بناء على ذلك فإننا نجد أن حكم هذه المادة جاء عاما وشاملا لكل الحالات العادية التي يكون فيها صاحب مشروع البناء قد حصل وفقا للتشريع والتنظيم الخاصين بالبناء والجاري بهما العمل على ترخيص بالبناء، غير أن المخالف تجاوزها، مما جعل الأشغال المنجزة مخالفة لقانون التهيئة والتعمير ولمقتضيات ومواصفات رخصة البناء بشكل خاص، وهو ما نصت عليه المادة 76 مكرر 05 من نفس القانون.

وفي ذات الشأن فإن المادة 76 مكرر 04 تنص على حالة الإخلال الخطير لضوابط البناء والتعمير، وتتمثل أساسا في القيام بالبناء بدون ترخيص، إذ نصت في

(1) صالح بوسطعة، المرجع السابق، ص 413.

فقرتها الأولى على أنه: «عندما ينجز البناء دون رخصة، يتعين على العون المؤهل قانوناً تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة»، وهو ذات الأمر الذي أكدته المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المذكور سلفاً بقولها: «طبقاً للأحكام المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 29 /09 المعدل والمتمم يعد العون المؤهل قانوناً محضر معاينة الأشغال التي شرع فيها بدون رخصة بناء ويرسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة».

وبغض النظر عن المتابعات الجزائية في حق المخالف لاعتدائه على القانون المؤطر الأشغال البناء وكل الأعمال المتصلة به والتي تتوج حسب الحالة، إما بغرامة مالية أو عقوبة سالبة للحرية تقضي الفقرة الثانية من ذات المادة المذكورة أعلاه (المادة 6 مكرر 04) بأن: «يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في أجل ثمانية أيام، ابتداء من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة»، إذن بموجب هذا النص يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي إختصاصاً أصيلاً في مسالة اتخاذ قرار هدم البنايات المخالفة للقانون كإجراء ردعي عقابي.

إن إصدار رئيس مجلس الشعبي البلدي لقرار الهدم مع أعذار المعني بإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، يعطيه الحق عند امتثاله لهذا الأمر أن ينفذ قراره على نفقته⁽¹⁾، كما يجب أن يتم عمل رئيس البلدية المتعلق بالهدم في حدود إزالة وهدم الأجزاء المخالفة دون سواها وإلا فإنه مرتكب لخطأ مرفقي صرف يستوجب التعويض، حيث تؤخذ الإدارة بسبب الأعمال المادية التي تاتيها وتعد متجاوزة للحدود المرسومة لها إذا طال عملها أجزاء أخرى من البناء المرخص إحداثه ولم تضبط بشأنها أي مخالفة. ولم تستعن بشأنها بأهل الخبرة مما يدل على عدم اتخاذ هذه الجهة الإدارية للحيلة والتبصر عند سهرها

(1) المادة 76 مكرر 04، فقرة 05 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

على تنفيذ قرار الهدم الذي إتخذته و تبعاً لذلك يعتبر عملها - كما ذكرنا- خطأً مرفقياً يستوجب التعويض، وهو ما أكده مجلس الدولة في قرار له رقم 009989 المؤرخ في 2002/02/05⁽¹⁾ وقد جاء فيه: «حيث أن -المستأنف- قام بتشديد البناء بموجب رخصة البناء مسلمة للمستأنف على إثر إستفادته بقطعة أرض بموجب عقد تنازل إداري ولم يتم بالبناء الفوضوي حيث أن-البلدية- عند ما قامت بتهديم وحجز وتحطيم وتكسير ما قام المستأنف بإنجازه وما وضعه من أدوات ومواد البناء بدون إذن قضائي خاص واستمرت في ذلك فإنها تكون قد قامت بفعل التعدي كما هو ثابت بمحضر المعاينة المحرر من طرف المحضر القضائي، وكما هو ثابت من مختلف الوثائق التي تؤكد صحة عملية الحصول على قطعة الأرض والبناء وعدم قيام البلدية بالإجراءات القانونية لتوقيف المستأنف من الإستمرار في البناء أو حجز أدوات مواد البناء المستعملة في تهديم وتحطيم ما تم إنجازه بموجب رخصة البناء، مما يجعلها فعلاً قد قامت بفعل التعدي الذي هو من إختصاص القاضي الإستعجالي وأن الأمر بوضع حد لفعل التعدي لا يمس بأصل النزاع وحقوق الأطراف، لأن كل طرف الحق في استعمال الاجراءات القانونية الأخرى سواء في الإلغاء أو التوقيف ولا يمكن في أي حال من الأحوال أن يكون فعل التعدي هو إجراء قانوني يسمح للإدارة أن تستعمله للأضرار بالمواطنين».

هذا دائماً وفي إطار تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الهدم فإن المشرع عند انقضاء مهلة الثمانية 08 أيام وتأكد حالة تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار أمر الهدم منح للولي الحق أن يحل محله⁽²⁾ لإصدار الأمر بخصوص الموضوع

(1) مجلس الدولة رقم 009989، مؤرخ في 2002/02/05، مجلة الدولة، عدد 02، 2002، ص 145 ومايليها

(2) لم ينص المشرع على سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون التهيئة والتعمير وبخصوص إصدار أمر هدم البنينات المخالفة فقط بل هناك حالات أخرى نص عليها بموجب قانون البلدية رقم 10/11 من الفصل الثالث من الباب الأول تحت عنوان "سلطة حلول الوالي" المتكون من ثلاث مواد: 100 و 101 و 102 ولعل أهم مظاهر هذه السلطة هي عندما يتعلق الأمر بموضوع يتصل بالنظام العام في أحد صوره ومظاهره

وذلك في اجل لا يتعدى ثلاثين 30 يوما⁽¹⁾، على أن تنفذ أشغال الهدم من قبل مصالح البلدية وفي حالة عدم وجودها، يتم تنفيذها بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي كل ذلك على نفقة المخالف والتي يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحصيلها بكل الطرق القانونية⁽²⁾ ومن بينها الحجز الإداري على أن يكون للمخالف الصادر ضده قرار الهدم الحق في معارضة هذا القرار والطعن فيه أمام الجهة القضائية المختصة، غير أن ذلك لا يوقف تنفيذ قرار الهدم كقاعدة⁽³⁾ وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 76 مكرر 04 بقولها: «إن معارضة المخالف قرار الهدم المتخذ من قبل السلطة البلدية أمام الجهة القضائية المختصة لا يعلق إجراء الهدم المتخذ من قبل السلطة الإدارية»، وفي هذا الإطار تجب الإشارة إلى انه نتيجة لبطء إصدار قرارات الهدم وتعقيد إجراءاتها، كثيرا ما يجعل أصحاب الشأن يعتقدون أن الإنذار الموجه لهم بهدم البناء، بمثابة قرار إداري يجوز الطعن فيه بالإلغاء إلا انه لا يعدو أن يكون مجرد عمل تحضيري لإصدار قرار الهدم، ذلك أن من شروط قبول دعوي الإلغاء أن ينصب الطعن على قرار إداري صادر عن سلطة إدارية وتتوفر فيه مقومات القرار الإداري، ونهائيا مؤثر في المراكز القانونية للأفراد.

التقليدية الأمن، الصحة، الراحة، والطمأنينة) والحديثة (المتطلبات الجمالية، الأخلاق والأدب العامة)، ولاسيما المحافظة على أمن الأفراد وسلامتهم من الأخطار التي يشكلها البناء غير المطابق للقانون والبنائيات الأيلة للسقوط.

(1) الفقرة 03 من المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

(2) الفقرة 04 من المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

(3) تعتبر قاعدة الطعن في القرار الإداري المتضمن هدم البنائيات المخالفة غير موقف للتنفيذ والتي نص عليها قانون التهيئة والتعمير بموجب المادة 76 مكرر 04 معتمد أيضا كقاعدة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المنصوص عليها بموجب المادة 833: >> لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري >> مما يعني أنه ليس من شأن الطعن بالإلغاء في القرار الإداري أن يوقف تنفيذه تلقائيا، بل يتعين على صاحب المصلحة رفع دعوى إستعجالية لوقف تنفيذ ذلك القرار.

خلاصة القول، لرئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصا أصيلا في مسالة اتخاذ قرار هدم البناءات المخالفة للقانون كإجراء ردي عيابي كما يمكن للوالي بموصفه سلطة لا محورية وسلطة إشراف على البلديات أن يتخذ قرار الهدم، محل رئيس البلدية الذي قصر أو امتنع عن ذلك بعد مطالبته به وذلك اعتماد على نص المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 29/90 المعدل المتمم وعلى أحكام الفصل الثالث من الباب الأول من القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية وهذا سواء في حالة البناء بدون رخصة أو حالة البناء غير المطابق لمقتضيات رخصة البناء المسلمة وللمواصفات الفنية للبناء، بذلك فإن المشرع الجزائري قد حصر المخالفات الخطيرة التي تستلزم إصدار الأمر بالهدم في النوعين المذكورين في المادتين 76 مكرر 04 و 76 مكرر 05 من القانون رقم 29/90 ولم ينص بذلك على مخالفات أخرى لا تقل خطورة عن النوعين المشار إليهما ، كمخالفة البناء على أرض غير مقسمة على الرغم من انه بالضرورة بناء بدون ترخيص، إلا إذا خالف رئيس المجلس الشعبي البلدي نفسه أحكام قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 وسلم رخص البناء خلافا لإحكام الفصل الثالث من المرسوم التنفيذي رقم 15 / 19، وكذا مخالفة البناء فوق الملك العمومي أو الملك الخاص غير المرخص بالبناء فيه على عكس بعض التشريعات المقارنة، كالتشريع المغربي الذي نص على هذه المخالفة الأخيرة واعتبرها من المخالفات الخطيرة والتي تقوم على أثرها السلطة المحلية بهدم البناء المخالف تلقائيا وعلى نفقة المخالف، دون أن تكون ملزمة بإتباع الإجراءات الخاصة بالهدم، من إنذار المعنى إلى إبداع الشكوى لدى وكيل الملك قبل التدخل المباشر⁽¹⁾.

(1) أنظر المادة 80 من القانون رقم 12/90، المتعلق بالتعمير، ج ر المملكة المغربية عدد 4159، الصادر في 1992/07/15.

—أنظر أيضا: المادة 71 من القانون رقم 25/90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، ج ر المملكة المغربية عدد 4159، الصادرة في 1992/07/15.

بناء على ذلك فإن المشرع الجزائري، قد ترك صلاحية تقدير درجة الواقعة الإجرامية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو أمر غير مقبول من الناحية القانونية، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار، انعدام التكوين القانوني لدى أغلب رؤساء البلديات على مستوى الوطن، إلى جانب سيطرة الأهواء السياسية والحسابات الحزبية الضيقة والمصالح الشخصية عن المصلحة العامة.

ومن أهم الملاحظات التي يمكن تسطيرها في هذا الخصوص أيضا، تخلي رؤساء البلديات في كثير من الحالات عن متابعة المخالفين أي التنازل عن الشكوى بالرغم من أن المشرع لم ينص على ذلك ولم يحدد بالمقابل أنواع المخالفات التي يمكن التنازل عنها، وهي ذات المسالة التي افلح فيها المشرع المصري عند قيامه بتحديد أنواع المخالفات التي يمكن التنازل عنها، وبشأنها أجاز للمحافظ بعد اخذ رأي لجنة تتكون من ثلاثة مهندسين معماريين ومهندسين مدنيين من غير العاملين بالجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم ممن لهم خبرة لأقل من 10 سنوات، التجاوز عن الإزالة (الهدم) في بعض المخالفات التي لا تؤثر على مقتضيات الصحة العامة أو أمن السكان أو المارة أو الجيران وذلك في الحدود التي تبينها اللائحة التنفيذية وفي جميع الأحوال لا يجوز التجاوز عن المخالفات المتعلقة بعدم الالتزام بقيود الإرتفاع المقررة طبقا لهذا القانون أو قانون الطيران لمدني أو بخطوط التنظيم أو توفير أماكن تخصص لإيواء السيارات⁽¹⁾، لذا من المناسب أن يتدخل المشرع الجزائري، كما فعل المشرع المغربي والمصري في مجال تحديد المخالفات الخطيرة التي تستلزم إصدار أوامر بالهدم وضبط قائمة المخالفات الخطيرة التي لا يمكن التنازل عنها، على أن تكون هذه الأفعال على قدر من الدقة والتحديد بشكل يكفي للقول باحترام مبدأ الشرعية.

(1) أسامة أحمد شتات، المرجع السابق، ص 25.

من جانب آخر، ونظرًا للإشكالات الكبيرة التي تُصعّبُ من مهمة الجهات الإدارية في تطبيق وتنفيذ قرارات الإزالة(الهدم) وما تحتاجه هذه الأخيرة من وسائل وإمكانيات مادية وبشرية كبيرة، فمن المناسب استحداث صور جديدة لجرائم البناء للعقاب على تعريض حياة الأشخاص للخطر والذي يتمثل في إنهيار المباني أو تشققها أو العقاب على عدم إتخاذ الإحتياطات اللازمة، وهو الطريق الذي سلكه المشرع السويسري عندما عاقب على صور عديدة لتعريض حياة الأشخاص للخطر في مجال جرائم البناء⁽¹⁾.

الفرع الثالث: إشكاليات تنفيذ قرار الهدم

يقع إتخاذ قرار الهدم في الأصل من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي حالة تقصيره في القيام بذلك يحل محله الوالي، وهذا ما قضت به الفقرة 03 من المادة 76 مكرر 04، بذلك يتعين على الجهة المختصة بتنفيذ قرار هدم البناءات المخالفة إتباع جملة من الإجراءات القانونية لإعلام المخالف بهذا القرار مقابل الإشعار بالاستلام وذلك بواسطة السلطة الإدارية المحلية عن طريق عون السلطة بمقره إذا كان معروفًا أو مكان الأشغال عند التعذر أو عن طريق المحضر القضائي عند الاقتضاء وذلك لتجاوز إشكالية التبليغ وما ينتج عنها من آثار، تعود بالأساس إلي غياب العناوين وأرقام المحلات وأسماء الأحياء والشوارع⁽²⁾، علاوة على بيانات المخالف ونوعية المخالفة، يجب أن يذكر في صلب الأمر بالهدم، الأجل الممنوح للمخالف من أجل القيام بأشغال الهدم على أن لا يتعدى 30 يوما والذي يسري من تاريخ تبليغ المخالف وذلك وفق ما هو منصوص عليه قانونًا، وفي حالة عدم إنجاز أشغال الهدم من طرف المخالف داخل الأجل الممنوح له تتولى مصالح البلدية ذلك، وفي حالة عدم وجودها، يتم تنفيذ الأشغال بواسطة

(1) غنام محمد غنام، "المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء، القسم الثاني"، المرجع السابق، ص142.

(2) جواد كموني، المرجع السابق، ص100.

الوسائل المسخرة من قبل الوالي، مع تحمل المخالف تكاليف عملية الهدم⁽¹⁾ وهذا ما قضت به الفقرة 04 و05 من المادة 76 مكرر 04 وفي هذا الشأن، رغم أن المشرع لم ينص على تشكيل اللجنة التي يتم الهدم تحت إشرافها، إلا أن الواقع العملي يثبت أن عملية الهدم تتم في إطار لجنة إشراف تتكون من : السلطة الإدارية المحلية أو من يمثلها، رئيسا إلي جانب كل من ضابط الشرطة القضائية، مهندس معماري أو مهندس مختص أو تقني عند الاقتضاء لدى الجماعة المحلية المعنية (تقني بلدي)، ممثل عن المفتشية الجهوية للتعمير، ممثل الحماية المدنية، ممثل عن وكالة توزيع المياه والكهرباء أو الشركة المفوض لها هذا المرفق عند الاقتضاء، كما يمكن للجنة أن تستعين عند الاقتضاء بممثل عن قسم التعمير أو الوكالة العقارية الحضرية أو عن مديرية الصحة أو كل إدارة أو شخص ترى فيه اللجنة فائدة في الإسترشاد برأيه.

وأخيرا من الضروري أن يكون ضمن أعضاء اللجنة، أعوان القوة العمومية المكلفين بحفظ النظام عند الاقتضاء قبل الشروع في إجراءات تنفيذ عملية الهدم، على اللجنة أن تتأكد من الشروط المتعلقة ب: تحديد المنطقة أو العقار، حسب الحالة، موضوع الأمر بالهدم وكذا وقف أشغال البناء⁽²⁾ تطويق المنطقة أو العقار حسب الحالة، وصنف العقار

(1) إذا أمتنع المخالف عن هدم البناء المتجاوز لأحكام القانون ولضوابط التعمير وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، تقوم السلطة المعنية بأشغال الهدم بواسطة من يعهد إليه ذلك، ويتحمل المخالف جميع النفقات التي تحصلها وفق الإجراءات والشروط المتبعة بالنسبة للجباية المحلية، وفي هذا الصدد يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني توجيه أمر بتحصيل إلى المخالف يتضمن جردا لجميع النفقات المتعلقة بعملية الهدم لأداء ما في ذمته وإذا أمتنع المخالف عن تغطية مصاريف أشغال الهدم، يوجع إليه إنذار يحذر بشأنه محضرا ينص فيه على الامتناع ومنح أجل معين للأداء، وبعد انقضائه وعدم حصول استئناف واجب نفقة أشغال الهدم، يرفع الملف مرفوقا بما يفيد من مصاريف أشغال الهدم المنجزة إلى المحكمة المختصة لاتخاذ ما يلزم قانونا.

(2) يؤكد مجلس الدولة في قرار له رقم 009984، مؤرخ في 2002/02/05 أن عدم قيام البلدية بالإجراءات القانونية لتوقيف المستأنف من الاستمرار في البناء وقيامها بحجز وتحطيم أدوات ومواد البناء وتهديم ما تم إنجازه بموجب رخصة البناء مما يجعلها فعلا قد قامت بفعل التعدي الذي هو من إختصاص القاضي الإستعجالي وأن الأمر بوضع حد لفعل التعدي لا يمس بأصل النزاع وحقوق الأطراف لأن لكل طرف الحق في إستعمال الإجراءات القانونية الأخرى

موضوع الأمر بالهدم تقنيا وذلك بالاستعانة عند الضرورة بذوي الخبرة كالمهنيين المختصين في عملية الهدم (مقاولة، مهندس معماري، مهندس مختص، تقني في البناء..إلخ)، تأمين منطقة الهدم من أجل حماية المشرفين على هذه العملية والآلات والمعدات المسخرة لهذا الغرض وبموازرة القوة العمومية عند الاقتضاء، غير أن من أهم الشروط التي يجب مراعاتها بحذر شديد، هو إخلاء المبنى موضوع المخالفة من شاغليه إن وجدوا مع تحرير محضر بأسمائهم وأمتعتهم وهو الشرط الذي أكده المجلس القضائي في قرار له رقم 89434⁽¹⁾ المؤرخ في 1991/12/29 الذي تبين له من ملف القضية، أنه طبقا لنص المادة 76 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 1991/05/28 -ملغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15- قامت جهة المستأنف عليها بإصدار قرار هدم البناية المتنازع من أجلها، وحيث أنه من الثابت أن المستأنف لم ينازع هذا القرار وإنما يلتمس القضاء على البلدية أن تأمر بالإجراءات المحددة بالمادة 77 من نفس المرسوم الخاصة بضمان الأمن، منع الإقامة بالمبنى وإخلاء الأمكنة، حيث أنه واضح من الملف أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لم يأخذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة 77 من المرسوم المذكور أعلاه مكتفيا بإصدار قرار الهدم مما يتعين الاستجابة إلى طلبات المستأنف والمتعلقة بشرط إخلاء البناية المتنازع من أجلها والقضاء على البلدية بالإجراءات المتعلقة بذلك، وبعد مراعاة وجوباً للشروط والإجراءات المذكورة أعلاه، وبعد إخبار السلطات الإدارية والقضائية المعنية، تنتهي عملية الهدم بتحرير محضر الهدم، يتم توقيعه من طرف جميع أعضاء اللجنة السالفة الذكر.

سواء في الإلغاء أو التوقيف ولا يمكن في أي حال من الأحوال أن يكون فعل التعدي هو إجراء قانوني يسمح للإدارة أن تستعمله للإضرار بالمواطنين.

أنظر: القرار رقم 009984، صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/02/05، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول 2002، ص 145 وما يليها.

(1) القرار رقم 89434، المؤرخ في 1991/12/29، المجلة القضائية، لعدد الثاني 1993، ص 123.

وفي الحالات التي لا يمكن فيها مباشرة عملية الهدم، يتم تقرير من قبل لجنة الإشراف على الهدم موقع من طرف جميع أعضائها الحاضرين، ومتضمن لرأي صريح ومعلل بخصوص الصعوبات التي تعترض هذه العملية كحالة المساس بالأمن العمومي وورود عصيان أو إعتداء من طرف المخالفين ومؤازريهم (وهو ما تكرر قبل سنوات ماضية بقضية شعبة روية ببسكرة) وتلتبس اللجنة بواسطة التقرير إستصدار أمر يقضي بوقف التنفيذ إلى حين تلاشي الصعوبات.

إلى جانب هذه الصعوبات، فإن تطبيق قرارات الهدم كثيرا ما تعترضه إشكالات وصعوبات أخرى مرتبطة أساسا بعدم توفر وسائل الهدم المادية في أغلب بلديات الوطن وبالحجم اللازم وكذا عدم كفاية الإمكانيات البشرية من حيث عدد الفرق المختصة بالهدم، ويطرح هذا المشكل بحدة عند تعدد المخالفات وأوامر الهدم، حيث يتم برمجتها حسب خطورتها وإستعجاليتها، لأنه لا يمكن للسلطة المختصة بالهدم القيام بأكثر من عمليتي هدم في الأسبوع، هذا في البنايات العادية، أما إذا كانت مسافة البناء أو علوه كبير فإن الأمر يتطلب وقتا أطول، فمثلا هدم بناية من طابقين (R+2) بمساحة مائتين متر مربع (200م²)، يتطلب من فرق الهدم البسيطة وبإمكانيات بسيطة أكثر من ثلاثين (30) يوما من العمل، هذا بالإضافة إلى ما قد يشكله من خطر على العمل وعلى المباني المجاورة.

كما أن هناك عوائق أخرى أشد تتمثل في عدم توفر الإرادة لدى بعض أصحاب القرار بالجماعات المحلية واعتبار هذه المسائل من الحالات الاجتماعية التي يجب التريث والتمعن في شأنها وهي اعتبارات خارجة عن نطاق القانون ويمكن أن تفرغ القانون من محتواه، مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في إجراءات ضبط المخالفات في ميدان التعمير وتطبيق العقوبات الصادرة في شأنها، وذلك لتجاوز الإشكالات المطروحة أمام المسؤولين للحد من التعمير العشوائي، بل إن على رئيس المجلس الشعبي البلدي السهر على تنفيذ قرار الهدم وأن سلطة القاضي الإداري تخول له إلزام الإدارة باتخاذ إجراء

معين، كما تخول له إلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها بما في ذلك السلبية منها على نحو يفرض على السلطة الإدارية، الإقتداء بواجب الإذعان لأحكام القضاءية المبادرة باتخاذ الإجراءات المستوجب تنفيذها، كل هذه الإجراءات التي تم بيانها لا تغني عن المتابعة القضائية وهو ما سنراه لاحقا بالمبحث المقبل من هذا الفصل الأخير.

المبحث الثاني: إختصاصات السلطة القضائية في زجر مخالفات التهيئة والتعمير

إن مسألة حماية البيئة والحصول على مجال عمراني منظم ومنسجم معها، يتطلب بالإضافة إلى تدخل الجهات الإدارية المختصة، تدخل القضاء من أجل الحد من مشاكل البناء العشوائي واللاقانوني، وانطلاقاً من أهمية القضاء في التصدي لمختلف الجرائم وتحقيق العدل والإنصاف باعتباره سلطة مستقلة عن باقي السلطات الأخرى، فقد خصها المشرع الجزائي بمجموعة من الإختصاصات تتجسد أساساً في مراقبة تنفيذ الأحكام القانونية المؤطرة للتعمير خاصة تلك القرارات ومختلف الأعمال القانونية التي يقوم بها الأشخاص المعنوية في ميدان التعمير وهنا يتدخل القضاء الإداري، هذا وقد يتعلق الأمر بعدم إحترام إجراءات الحصول على رخص التعمير وعدم إحترام مضامين الرخص في حد ذاتها من طرف الأفراد وهنا يتدخل القضاء العادي، فالمنازعات في ميدان التهيئة والتعمير إذن يتقاسمها قاضيان، يتمثل الأول في القاضي العادي الذي يعد مختصاً بالنظر في جرائم التعمير التي يرتكبها ملاك الأراضي، كما لا يمكن فرض إحترام مقتضيات الرخص الإدارية واحترام المجال البيئي إلا بوجود مؤيدات الحماية الزجرية والتي تلزم الراغب في إستعمال السطح إلى إتباع إجراءات قانونية تحت طائلة تعرضه للعقوبة، فبدون هذه السلطات المخولة للقضاء العادي، لا يمكن أن نتحدث عن الحماية القضائية للمجال من التصرفات غير القانونية.

في حين يتمثل القاضي الثاني الذي يتدخل في منازعات التعمير، في القاضي الإداري الذي أسند له المشرع مهمة النظر في المنازعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد والمتعلقة بالانحراف في إستعمال السلطة من طرف الإدارة المكلفة بالتعمير، هذا وتكمن أهمية تدخل القاضي الإداري في ميدان التعمير إنطلاقاً من إتساع نشاط الدولة وقوة السلطة التنفيذية ومدى خطورتها على حقوق وحرية الأفراد بالتصرف في ملكياتهم

العقارية، خاصة بعدها أصبح أمر الخروج عن القواعد القانونية واقعا مؤكدا من طرف القائمين على الأجهزة الإدارية والمكلفة بتنفيذ القوانين في هذا المجال.

وللوقوف على الدور الذي يلعبه القضاء بنوعيه العادي والإداري في حل المنازعات المثارة على مستوى قانون التهيئة والتعمير، والوصول إلى تحقيق معادلة التوازن بين المجال العمراني والمجال الطبيعي، نفضل تقسيم المبحث إلى مطلبين، نخصص (المطلب الأول) لإختصاص القضاء العادي في مجال التعمير في حين نتناول في (المطلب الثاني) اختصاص القضاء الإداري في حماية حقوق الأفراد.

المطلب الأول: إختصاص القضاء العادي في مجال البناء والتعمير

لقد سعى مشرع قانون التهيئة والتعمير وإحداث التجزئات العقارية وبناء المجموعات السكنية من خلال آلية التجريم، إلى منح المجال الحضري حماية قانونية مضاعفة، تتمثل الأولى في شتى أنواع الرخص العمرانية والشهادات المفروضة على مستعملي الأراضي لأجل البناء في حين تتمثل الثانية في ردع مخالفات تشريع وتنظيم البناء وتجزئ العقارات من خلال الحكم بغرامات مالية أو بالعقوبات الحبسية في حالة العودة إلى المخالفة، كما يمكن الحكم بهدم البنايات المتجاوزة لقواعد قانون التعمير أو غير المطابقة للرخص المسلمة⁽¹⁾.

ولتحديد دور القاضي العادي في هذا المجال، يقتضي منا الأمر التطرق في (الفرع الأول) إلى المسؤولية الجنائية عن جرائم التعمير، وفي (الفرع الثاني) إلى صلاحيات القاضي الجزائي في ميدان التعمير، أما (الفرع الثالث) فسنخصصه إلى أسباب إنتقاء المسؤولية الجنائية في ميدان التعمير، لنصل في الأخير (الفرع الرابع) إلى الحديث عن

(1) لا يمكن للسلطة القضائية التدخل بشأن هدم البنايات المخالفة للقانون، إلا إذ تم تحريك المتابعة من رئيس المجلس الشعبي البلديات والأعوان المكلفون بمعانبة المخالفات، وذلك بتبليغ وكيل الجمهورية بالمحاضر المحررة حسب كل حالة أو ترفع دعوى من قبل المتضررين من أشغال البناء المخالف للقانون.

دور القاضي المدني في حماية حقوق الأفراد بما أن قطاع التعمير يشكل مجالا خصبا لتضارب المصالح وتعارضها بين الأطراف المتدخلة فيه بسبب حرص كل طرف على حماية حقوقه ومصالحه.

الفرع الأول: المسؤولية الجنائية عن جرائم التعمير

يقصد بالمسؤولية الجنائية الأثر القانوني المترتب عن الجريمة والتي تقوم على تحمل الفاعل للجزاء الذي تفرضه القواعد القانونية الجنائية بسبب خرقه للأحكام التي تقرها هذه القواعد فهي بذلك تعني تحمل نتائج ما ترتب عن الفعل المجرم، ويمكن تصورها في القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل جرمة القانون، مما تسبب في إلحاق ضرر بالمجتمع، وفي هذا الشأن، قد حدد المشرع الجزائري في الفصل الأول والثاني من الباب الأول من الكتاب الثاني من قانون العقوبات الوقائع التي ترتب المسؤولية الجنائية، كما يفهم من أحكام الفصل الثاني من الباب الثاني من هذا الكتاب المعنون بالمسؤولية الجنائية أن كل شخص سليم العقل قادر على التمييز يكون مسؤولا شخصيا عن الجرائم التي يرتكبها⁽¹⁾ وعن الجنايات أو الجنح التي يكون مشاركا في إرتكابها أو كل محاولات لارتكاب الجنايات أو المحاولة في بعض الجنح ضمن الشروط المقررة قانونا⁽²⁾، وفي إطار تحديد المسؤولية الجنائية في مجال التعمير، يتعين التمييز بين الأشخاص المسؤولين عن جرائم التعمير (أولا) والأشخاص المستفيدين من الأشغال المخالفة (ثانيا)، وكذا الأشخاص المكلفون بعملية تنفيذ الأشغال والسهر عليها (ثالثا).

(1) المادة 47 من قانون العقوبات.

(2) المادة 30، 31 من قانون العقوبات.

أولاً: الأشخاص المسؤولون عن جرائم التعمير:

تقضي القواعد العامة في قانون العقوبات على معاقبة كل موظف عام تولى إستغلال نفوذه أو وظيفته الإدارية لتمكين الغير من الاستفادة والحصول على إمتياز بجريمة إستغلال النفوذ كما يعد مرتشياً ويعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 500 إلى 5000 دج كل من يطلب أو يقبل عطية أو وعد أن يطلب أو يتلقى هبة أو هدية أو أية منافع أخرى من أجل التغاضي عن تسجيل المخالفة المرتبكة⁽¹⁾، كما تقضي أحكام ذات القانون، على معاقبة كل من يمارس السلطة العمومية قبل توليها أو الاستمرار فيها على وجه غير مشروع⁽²⁾، وقد تصل العقوبة إلى حد الحرمان من مباشرة أية خدمة عمومية أو مهمة عمومية لمدة عشر سنوات على الأكثر⁽³⁾.

تأسيساً على ذلك، فإن الجهات أو الأشخاص المكلفون بضبط مخالفات قانون التهيئة والتعمير وكل أحكام القوانين المتصلة به -والتي سبق بيانها- تكون مسؤولة جنائياً في حالة تقصيرها أو تغاضيها عن القيام بمهامها، لأجل ذلك أقر المشرع لهؤلاء الأعوان المكلفون بالمراقبة تدابير وضمانات حماية، كسحب لتكليف المهني في حالة التوقف المؤقت أو الدائم للمهام ويرجع لصاحبه عند إستئناف الخدمة⁽⁴⁾ إعفاء الأعوان من دراسة ملفات البناء والتهيئة أو الهدم الخاصة بأزواجهم ووالديهم وذريتهم وأفراد عائلتهم الذين لهم بهم صلة من الدرجة الأولى⁽⁵⁾، كما نص على تدخل الدولة لحمايتهم أثناء ممارستهم لمهامهم من كل أشكال الضغوط أو التدخل مهما كانت طبيعتها التي يمكن أن تخل

(1) المادة 126 من قانون العقوبات.

(2) المادة 141 من قانون العقوبات.

(3) الفقرة الأخيرة من المادة 142 من قانون العقوبات.

(4) الفقرة الأخيرة من المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06.

(5) المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06.

بالقيام بنشاطهم أو تسبب ضررا لنزاهتهم⁽¹⁾ لذلك نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 على تسخير القوة العمومية في حالة عرقلة أداء مهمة الأعوان المؤهلين في مراقبة المخالفات والبحث عنها ومعاينتها.

ثانيا: الأشخاص المستفيدون من الأشغال المخالفة:

إذا كان واجب الحصول على رخصة البناء يقع على صاحب البناء، فإن المستفيد من الأشغال هو صاحب البناء أي المالك لها والتي اقتصرت المخالفة بسببها، وفي هذا الصدد ينبغي التمييز بين المالك الحقيقي والمالك الظاهري الذي يشرف على جميع عمليات البناء وفي حالة المخالفة فإنه تطبق نظرية المالك الظاهر، وبالتالي يجب متابعة المالك الظاهر وليس المالك الحقيقي على أساس أن العقوبة شخصية ويجب أن تنفذ في حق الفاعل⁽²⁾، وهذا ما قضت به الغرفة الجنحية الفرنسية، ورفضت بالتالي بحث صفة مدى صلاحية المالك فالقاضي ليس له الحق في البحث عما إذا كان الشخص الذي قام بعملية البناء دون انتظار رد الإدارة على طلبه، هل هو المالك الحقيقي أم لا؟، كما أن الزوج الذي قام ببناء منزل فوق أرض تملكها زوجته وتصرف كمالك ظاهر، فإنه متى أقدم على البناء بدون رخصة من الجهات المعنية فإنه يتحمل المسؤولية الجنائية ولو كانت الفواتير المتعلقة بالأشغال قد تمت باسم زوجته⁽³⁾.

وفي نفس السياق، إعتبر القضاء الفرنسي أن المستأجر الذي يقدم على إنجاز أشغال الصيانة والإصلاح دون موافقة المؤجر ودون الحصول على إذن بذلك، يكون قد ارتكب مخالفة لقانون البناء والتعمير، ولا مجال لدفع المسؤولية عنه وإذا كان مالك البناء

(1) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06.

(2) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 369.

(3) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 369.

هو الملتزم في الأصل بأشغال الصيانة والإصلاح⁽¹⁾، لذلك نرى أن مالك البناء أي صاحب الأشغال والذي يمكن أن يكون مالكا حقيقيا أو ظاهريا يمارس دورا في ارتكاب الجريمة المنصوص عليها في المادة 77 من القانون رقم 29/09، وهو بذلك يعد فاعلا أصليا فيها على إعتبار تواجده في الغالب في مسرح الجريمة، كما أن صاحب المشروع أو المستفيد من الأشغال لا يتحمل فقط مسؤولية البناء بدون رخصة أو تجاهل الالتزامات التي يفرضها قانون التهيئة والتعمير والتنظيمات المتخذة لتطبيقه، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 19/15 والقيام بإحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية أو مباشرة أعمال التجهيز بدون الحصول على الإذن المنصوص عليه في أحكام هذا المرسوم التنفيذي المشار إليه أعلاه، أو إيجار أو قسمة بقع من تجزئة عقارية لم يتحصل على ترخيص بإحداثها، أو لم تكون محل التسليم المؤقت للأشغال، بل إن صاحب المشروع يتحمل كذلك المسؤولية عن مخالفته للأحكام الواردة في رخصة البناء أو رخصة التجزئة أو إقامة المجموعات السكنية وتقسيم العمارات، خاصة إذا قصر في المراقبة التي يمارسها على العمال الذين يعملون تحت إشرافه ومسؤوليته، وبالتالي يتحمل مسؤولية الخطأ عند خرق بيانات وتصاميم الرخص وعدم إحترامها.

وفيما يخص إثبات مسؤولية المخالف الجنائية، يتعين على المحكمة أن تجيب على الدفع المثار أمامها بخصوص إنقطاع المتهم بالبناء المخالف للقانون⁽²⁾ (صاحب

(1) غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء القسم الأولي، المرجع السابق، ص 101، 102.

(2) في هذا الصدد قضت محكمة النقض المصرية على أنه: «ولما كان الطاعن قد دفع أمام محكمة الموضوع بانقطاع صلته بالمبني وقدم ما يشهد بذلك من المستندات وطلب تحقيقه بضم ملف البلدية وندب خبير هندسي لإثبات تحقيق ملكية هذا العقار باسم مالكه، إلا أن المحكمة سكتت عن هذا الدفاع إبراء له وردا عليه مع كونه دفاعا جوهريا، لأن من شأنه إن صح أن تتقضي به التهم المسندة إليه، وأن يتغير وجه الرأي في الدعوى، ومن ثم يكون حكمها قاصر البيان وواجب النقض»، وأكدت ذات المحكمة على وجوب التحقق من وجود العلاقة السببية بين المخالفة والمتهم، عند قولها: «أوجب القانون في كل حكم بالإدانة أن يشمل على بيان الوقائع المستوجبة للعقوبة بيانا كافيا تتحقق به أركان الجريمة والظروف التي وقعت فيها الجريمة والأدلة التي إستخلصت منها المحكمة، ثبوت وقوعها من المتهم ومؤدى تلك الأدلة حتى يتضح وجه الاستدلال بها وسلامة المآخذ وإلا كان قاصرا».

الأشغال)، ومن وسائل الإثبات التي يمكن للقضاء إعتماها في إثبات نسبة المخالفة إلى المتهم، شهادة الشهود والقرائن المحيطة بالقضية، ومن ذلك أن حصول المتهم على رخصة البناء أو رخصة السكن باسمه ينفع لإدانته⁽¹⁾، هذا فيما يتعلق بمسؤولية المستفيد من الأشغال عندما يكون شخصا طبيعيا.

أما بالنسبة للمسؤولية الجنائية للشخص المعنوي فإنها بدأت تظهر في مجال معين من الجزاءات مثل الغرامة وغلق المحلات، فالاعتبارات العملية التي تبرر ظهور هذا النوع من المسؤولية تغلبت على الاعتبارات القانونية النظرية، ويندرج القانون رقم 15/04 المتضمن قانون العقوبات ضمن هذا الاتجاه الذي يمثل خروجا عن القواعد التقليدية في القانون الجنائي من ناحيتين، الأولى هي الأخذ بفكرة مسؤولية الشخص المعنوي، والثانية هي الأخذ بفكرة المسؤولية عن فعل الغير المجسدة في صدور الحكم بالغرامة الجزائية في مواجهة الممثل القانوني للشخص المعنوي، وهو ما يتضح من نص المادة 51 مكرر من قانون العقوبات رغم 15/04 عند قوله: «باستثناء الدولة والجماعات المحلية والأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام يكون الشخص المعنوي مسؤولا جنائيا عن الجرائم التي ترتكب لحسابه من طرف أجهزته أو ممثلين الشرعيين عند ما ينص القانون على ذلك، وأن المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي لا تمنع مساءلة الشخص الطبيعي كفاعل أصلي أو كشريك في نفس الأفعال».

بناء على ذلك فإنه من المفروض أن يسأل مدير الشخص المعنوي المستفيد من الأشغال المخالفة في مجال البناء بصفته الشخصية، طالما أنه هو الذي أصدر قرار بهذا

في هذا أنظر إلى: حامد الشريف عبد الحليم، المسؤولية الجنائية في جرائم المباني، المرجع السابق، ص 356.
(1) في هذا الصدد اعتمد القضاء المغربي على رخصتي البناء والسكن للاستدلال على أن صاحبها هو مالك البناء المشيد، عند قوله: «وحيث أن الرخصتين المذكورتين المحررتين باسم المدعي تقيدان بان هذا الخير هو المالك للبناء المشيد فوق القطعة الأرضية الذي لا ينازع في حيازته وملكيته لها، وبالتالي تبقى منازعته في الضريبة على اعتبار أنه ليس هو الباني، منازعة غير مرتكزة على أساس صحيح ويتعين بذلك التصريح برفض الطلب»، في هذا أنظر إلى: الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 370

السلوك المجرم والمتمثل في البناء بدون رخصة أو البناء بمخالفة مقتضيات الرخصة الممنوحة له غير أنه وبالرجوع إلى نص المادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم نجد أن المشرع لم ينص صراحة على جواز مساءلة الشخص المعنوي الذي يستفيد من جريمة البناء بدون رخصة أو الاستفادة من تجاهله للالتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه في الاستعمالات المختلفة للأرض، ومن ثم فإنه لا مجال لافتراض أي مسؤولية جزائية للشخص المعنوي، بذلك قدر المشرع أنه من الضروري أن يسأل طبقاً للقواعد العامة في القانون الجنائي ممثليه الشرعيين باعتبارها أشخاص طبيعية.

في هذا الصدد، تجب الإشارة إلى أنه قد تثار صعوبة إذ وافق مجلس إدارة الشركة (شخص معنوي) على القيام بعمل من أعمال البناء المجرمة كالبناء بدون رخصة لأنه في هذه الحالة لا يجوز القول بوجود مسؤولية جماعية بحكم تعارض هذا النوع من المسؤولية مع القواعد العامة للقانون الجنائي⁽¹⁾، وبالتالي إذا اتخذ القرار بأغلبية أعضاء مجلس الإدارة فإن سائر الأعضاء لا يسألون عن هذا القرار ولكن يسأل فقط من قام بالتصويت لصالح هذا القرار المجرم ولا يعتبر القرار الصادر عن مجلس الإدارة سبباً من أسباب إباحة الجريمة إذا قام مدير الشركة بتنفيذ القرار المجرم قانوناً⁽²⁾.

ثالثاً: الأشخاص المكلفون بعملية تنفيذ الأشغال والسهر عليها:

تحدد مسؤولية هؤلاء الأشخاص في حالة إقدامهم على عملية التنفيذ المادي للأشغال مع عليهم بمخالفتها للضوابط المقررة قانوناً في مجال البناء والتعمير، ويتمثل في محترفي مهنة البناء وتجزئ العقارات لأجل البناء وإنشاء المجموعات السكنية الذين

(1) Gabriel Roitou de boubée, **droit pénal de la construction et de l'urbanisme**, Edition Dalloz, France, 1972, p 152.

(2) Gabriel Roitou de boubée, op.cit, p15.

أنظر أيضاً: غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء القسم الثاني، المرجع السابق، ص 108.

يقدمون بدور أساسي في تقديم المساعدة لأصحاب أشغال البناء (ملاك أراضي البناء)، ويراقبون الأعمال وسيره المادي والتقني، وقد تم تحديد هؤلاء بموجب المادة 77: «ويمكن الحكم أيضا بالعقوبات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين ضد مستعملي الأراضي أو المستفيدين من الأشغال أو المهندسين المعماريين أو المقاولين أو الأشخاص الآخرين المسؤولين على تنفيذ الأشغال المذكورة»، باعتبارهم شركاء لمرتكب المخالفة⁽¹⁾ وهم:

I- المهندس المعماري: لاشك أن دور المهندس المعماري⁽²⁾ مهم جدا في مجال التهيئة والتعمير، إذ يعد جزء لا يتجزأ من عمليات البناء وتجزئ العقارات وبناء المجموعات السكنية وحتى عمليات الهدم سواء بصفته ممارس لمهنة حرة أو أنه موظف لدى إدارة عمومية أو خاصة وتتجلى هذه الأهمية في كونه يقوم بوضع تصاميم لمشاريع البناء خاصة الكبرى ذات الاستعمال الجماعي ويسهر على فرض إحترام هذه التصاميم المرفقة بطلب الرخصة وكذا المواصفات والشروط المحددة من طرف الإدارة، وهذا ما أكدته بعض النصوص القانونية المتعلقة بمجال البناء والتعمير، كالمادة 55 من القانون رقم 29/90 المعدلة بموجب القانون رقم 05/04 التي تنص على: «يجب أن يتم إعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من طرف مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية معتمدين معا في إطار عقد إدارة المشروع...»، وهو ما أكدته الفقرة الأخيرة من المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15/19 بخصوص تحضير وتسليم رخصة التجزئة وكذا المادة 44 من ذات المرسوم بشأن تحضير وتسليم رخصة البناء.

(1) رتب المشرع على هؤلاء المسؤولية نتيجة لمساهمتهم ومشاركتهم في إنجاز البناءات المخالفة، وهو مقتضى جديد للمشاركة حسب قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم (المادة 77 منه)، يضاف إلى المشارك الذي نص عليه الفصل الأول -المساهمون في الجريمة - من الباب الثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات الجزائري (المادة 41، 42، 43 و 44 منه).

(2) تعرف المادة 05 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 15/05/1988، المتضمن كليات ممارسة تنفيذ الأشغال في ميدان البناء وأجر ذلك، ج ر عدد 43 لسنة 1988، المهندس المعماري بأنه: «الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يقوم بعملية وضع التصميمات والمقاييس ومراقبة التنفيذ والإشراف عليه».

وفي نفس الاتجاه نصت المادة 04 من القانون رقم 07/94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري. المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06/04 على: «يجب على كل شخص طبيعي أو معنوي يرغب في انجاز بناء خاضع لتأشيرة مهندس معماري أن يلجا إلى مهندس معماري معتمد لانجاز المشروع حسب مفهوم المادة 55 من القانون رقم 29/90 ويجب على أصحاب المشاريع لبناء المنشآت الفنية أن يشركوا المهندسين المعماريين من أجل إدماج المشروع في الوسط المحيط به»، علاوة على ذلك فإن المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 55/06، تنص على أن من بين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة نجد المستخدمين الذين يمارسون بإدارة وزارة السكن والعمران ويعينون من بين: رؤساء مهندسين معماريين، رؤساء المهندسين ومهندسين معماريين رئيسيين، كذلك نجد من بين الأعوان الذين يمارسون أعمالهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية سلك المهندسين المعماريين.

إنطلاقاً من بيان هذه النصوص، فإن للمهندس المعماري أدواراً بارزة عبر مختلف مراحل البناء، بحيث يختص إما بالتصميم أو بالإشراف على التنفيذ الذي يتولى من خلال هذه الأخيرة مسؤولية إدارة سير الأعمال وفقاً للقواعد والأصول الفنية، إلى جانب الرقابة على أشغال انجاز المشروع والإشراف على ذلك للتأكد من سلامة الانجاز من طرف كل من المقاول والعمال، كما يشترط على ذلك المهندس المكلف بالإشراف على التنفيذ التأكد من استيفاء صاحب المشروع أو كل حائز لحق البناء لكل الالتزامات القانونية، خاصة الحصول على رخصة البناء⁽¹⁾، على هذا الأساس لا يمكن عذره بجهل الالتزامات القانونية التي يتطلبها البناء وبمجرد إعتماده من طرف صاحب المشروع يصبح مكتسباً

(1) ياسمين قزاتي، المرجع السابق، ص 96.

لصفة صاحب العمل⁽¹⁾ المترتب عنها مسؤولية تنفيذ أشغال البناء، لذا فإن من الالتزامات الجوهرية التي تقع على مالك البناء هو حسن إختيار المهندس المعماري، بحيث تقتضي مسؤوليته الجنائية إذا وفق في إختياره له وإذا اختار مهندسا مشهورا بعدم الكفاءة أولا يظهر من حاله ما يحمل على الثقة به، يكون مسؤولا عن المخالفات المرتكبة من قبله وتزداد مسؤوليته أكثر عندما يتدخل في عمله وفي عمل من تحت إشراف المهندس المختار.

للمهندس المعماري مسؤولية⁽²⁾ جنائية كاملة عن كل ما يتعلق بأعمال التصميم أو النقص في مواد البناء أو عيب في طريقة البناء أو عيب في الأرض أو مخالفة مقتضيات

(1) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 07/94 المعدل والمتمم.

(2) إلى جانب مسؤولية المهندس المعماري الجنائية فهو يسأل أيضا مسؤولية تقصيرية تستوجب تعويض المضرور بسبب العيب في التشييد أو غرضه الطرف عن عيوب التجهيز في التجزئات العقارية، وطبقا لأحكام المادة 554 من القانون المدني فإذا أصيب الغير بضرر جراء ذلك فإنه يطالب بالتعويض طبقا للأحكام المسؤولية التقصيرية. كما يسأل مسؤولية عقدية إذا حدث خلال العشر سنوات التالية لإتمام البناء أو غيره من الأعمال، إن إنهار البناء أو هدهد خطرا واضحا بالانهيار بسبب عيب في الأرض، فالمسؤولية العشرية هي ضمان من صنع المشرع في حالات خاصة بمقاولات البناء والمنشآت الثابتة واعتبرها من النظام العام، لأن عيوب البناء وما ينجم عنها من تهدم البنايات والمنشآت المعيبة لا تلحق الضرر برب العمل وحده، بل كثيرا ما تلحق أضرار بالغير، كالكاسكان والجيران والمارة على الطريق العمومي، ولا ينبغي إفلات المقاول والمهندس المعماري من المسؤولية، لذا نص المشرع الجزائري في المادة 554 من القانون المدني على أن يضمن المهندس المعماري والمقاول متضامنين على ما يحدث خلال 10 سنوات من تهدم كلي أو جزئي فيما شيداه من مباني أو أقاموه من منشآت ثابتة أخرى ويبدأ سريان المدة منذ قبول العمل من قبل رب العمل.

في هذا أنظر إلى: "إدريس بشير، مسؤولية المقاول عقد البناء"، مجلة الملحق القضائي، المغرب، العدد 02 فيفري، 1989، ص16.

وفي صورة أخرى من صور المسؤولية القانونية، يتعرض المهندس المعماري بصفته موظفا لدى الإدارة العمومية إلى المسؤولية الإدارية، عندئذ تطبق أحكام الأمر رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، فيما يخص النظام التأديبي والعقوبات التأديبية المنصوص عليها في الباب السابع من هذا القانون.

أما إذا كان المهندس المعماري يمارس مهامه ضمن القطاع الخاص، فإنه تربطه بهذا الأخير علاقة عقدية وليست علاقة وظيفية، وبالتالي تنطبق عليه أحكام القانون رقم 11/90، المعدل والمتمم والمتعلق بعلاقات العمل.

وأخيرا، قد يتعرض المهندس المعماري لمسؤولية تأديبية نقابية، إذ من حق النقابة، النظر في أمر المهندس المعماري على الأخطاء التي تصدر عنه وتوقيع الجزاءات التي يتضمنها قانون النقابة، وفي هذا الإطار، نص المشرع في

الرخصة، وعليه الالتزام في إعداد الرسومات وتعديلها بالأصول الفنية وبالمواصفات القياسية المعمول بها، وحالة مخالفته لها وأدى ذلك إلى إنهيار وحوادث خسائر بشرية توقع عليه عقوبة جنائية تتناسب مع درجة الجرم المرتكب⁽¹⁾ غير أنه وبالرجوع إلى النص الوحيد في القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم المتمثل في المادة 77 منه والذي جرم بعض الأفعال التي يقوم بها المهندس المعماري، قد نص فقط على عقوبة الغرامة (ما بين 3.000 إلى 300.000 دج) وفي حالة العود تطبق وبصفة جوازية على المهندس المعماري عقوبة الحبس لمدة تتراوح من شهر إلى ستة أشهر، لأن المشرع إستعمل عبارة (يمكن الحكم بالحبس)، كما يعتري نص المادة المذكور أعلاه قصور من جانب عدم ذكره بدقة للمخالفات التي قد يقوم بها المهندس المعماري التي تسبب في تهدم البناء المفضي إلى خسائر في الأرواح، لذا من المفيد والضروري إنتهاج مسار المشرع المصري، عندما قدر في القانون رقم 106 لسنة 1976 أن القواعد العامة المقررة للمسؤولية الجنائية عن جرائم القتل والإصابة الخطأ لا تكفي للوقاية من البناء المخالف للمواصفات، من هنا إرتأى التدخل بمقتضى هذا القانون بتجريم عدم مراعاة الأصول الفنية في التصميم أو التنفيذ أو الإشراف على التنفيذ، وكذلك الغش في إستخدام مواد البناء أو إستعمال مواد غير مطابقة للمواصفات (المادة 22 مكرر من القانون رقم 106 لسنة 1976)، هذه الصور من الجرائم تقع تامة دون لزوم أن ينهار المبنى أو لا؟ وسواء أدى ذلك إلى وفاة أو إصابة أحد الأشخاص أو لا؟ هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن العقوبة المقررة لجرائم البناء أشد من تلك التي قررها القانون للقتل والخطأ فهي في جرائم البناء، السجن لمدة لا تقل عن خمس (05) سنوات ولا تزيد على عشر (10)

القانون رقم 07/94، على العقوبات التأديبية التي يمكن توقع على المهندس، حيث أن من صلاحيات المجلس الوطني لنقابة المهندسين توقيع هذه العقوبة بموجب المادة 27 والمواد 43 وما بعدها، كالإنذار، التوبيخ والشطب.

(1) محمد حسين منصور، المسؤولية المعمارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية (مصر)، 2003،

سنوات بالإضافة إلى الغرامة التي لا تقل عن خمسين 50 ألف جنيه ولا تزيد على قيمة الأعمال المخالفة (المادة 22 مكرر من القانون رقم 106 السنة 1976)، بينما هي الحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر والغرامة التي لا تتجاوز مأتي (200 جنيه) أو بإحدى هاتين العقوبتين (المادة 238 من قانون العقوبات المصرية).

على الرغم من أن المشرع المصري قد أقر بعدم كفاية القواعد العامة في القتل والإصابة الخطأ إلا أنه اعترف بأهمية الرجوع إلى هذه القواعد، وتظل ذا فائدة بسبب التأخير في ظهور عيوب المبنى المخالف من انهيار أو تشققات والتي تؤكد أن هناك مخالفة للأصول الفنية أو غشاً في مواد البناء أو تقصيراً في الإشراف على التنفيذ وبالتالي فإن تقادم الدعوى الجنائية بالنسبة لهذا النوع من الجرائم عادة ما يتحقق عند انهيار المبنى، إذا حدث ذلك الإهيار بعد مرور عشر 10 سنوات على بنائه، عندئذ تظهر أهمية الاستعانة بالقواعد العامة في تجريم القتل الخطأ والإصابة الخطأ لحماية المصلحة العامة وكذا مصالح المجني عليهم، بذلك إذا انهار المبنى وترتب عليه وفاة شخص أو إصابته بجروح فإن الأمر يتعلق عندئذ بتعدد معنوي للجرائم يتعين معه إعمال عقوبة الجريمة الأشد، حيث أن مخالفة الأصول الفنية عمل مجرم في حد ذاته وهو يشكل الخطأ الذي ترتب عليه الموت أو الإصابة الخطأ، وعليه من الضروري وفي إطار المسؤولية الجنائية للمهندسين المعماريين، تخصيص لهم على الأقل عقوبات مناسبة للأخطاء التي يرتكبونها في قانون العقوبات، كما درج على ذلك في وضع عقوبات خاصة في هذا القانون بخصوص الغش في بيع السلع في المواد الغذائية والطبية⁽¹⁾ ولعل ما يدعم طرحنا هذا، هو أن الأحكام العامة في قانون العقوبات والمتعلقة بجريمة القتل والجرح الخطأ والمتمثلة في نص المادة 288 و289، وكذا نص الفقرة الثانية من المادة 442 ورغم فرضها لعقوبة الحبس تصل أقصاها ثلاث 03 سنوات إلى جانب الغرامة

(1) المادة 429 وما يليها من قانون العقوبات الجزائري.

المالية التي قد تصل إلى 20.000 دج، إلا أنها تظل عقوبات غير مناسبة مع ما قد يحدثه تهدم وانهيار البنايات المخالفة للقانون من أضرار على جميع الأصعدة لاسيما الاجتماعي الاقتصادي.

II- المقاولون أو المسؤولون الآخرون عن تنفيذ أشغال البناء: تنص المادة 77

من القانون رقم 29/09 المعدل والمتمم على: «...ويمكن الحكم أيضا بالعقوبات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين ضد ... أو المقاولين أو الأشخاص الآخرين المسؤولين على تنفيذ الإشغال المذكورة»، نسجل أيضا قصورا في صياغة مضمون نص هذه المادة ذلك لأنه لم يحدد من هم الأشخاص الآخرين المسؤولين على تنفيذ أشغال البناء، أضف إلى ذلك أن صياغة هذه المادة مكنت القاضي بالحكم على كل من المستفيدين من أشغال البناء المخالفة وكذا المسؤولين عن تنفيذها بصفة جوازية، ذلك ما يتضح من خلال عبارة: «ويمكن الحكم أيضا»، وكأنه جعل من المنفذ فاعل أصلي ومن البقية فاعلين إحتياطيين وهو ما يتعارض مع مبدأ الشرعية، كما يوحي النص أن للقاضي السلطة التقديرية في إقرار المسؤول جنائيا، على الرغم من وجود النص الصريح وهو ما يمس أيضا بمبدأ الشرعية الذي يقضي الدقة في الصيانة خاصة في تحديد الأشخاص المسؤولين جنائيا، حتى لا يمكن الدوس على أهم مبدأ من مبادئ التقاضي وهو مبدأ المساواة أمام القضاء⁽¹⁾، كما نسجل ملاحظة أخرى تتعلق بالقصور البين في مضمون هذه المادة، إذ خالف مبدأ الشخصية⁽²⁾ الذي يقضي بأنه لا يجوز المسألة الجزائية إلا عن الفعل الشخصي، بحيث أنها مكنت من مساءلة كل من المستفيد من الأشغال والمسؤول عنها وربما دون أن يقوموا بارتكاب أي فعل من الأفعال الايجابية المتصلة بالركن المادي للجريمة.

(1) المادة 158 من التعديل الدستوري 2016: «أساس القضاء بمبادئ الشرعية والمساواة الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده إحترام القانون».

(2) المادة 160 من التعديل الدستوري 2016: «تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأ الشرعية والشخصية».

مهما يكن من أمر فإن العبرة في تحديد المسؤولين عن تنفيذ أشغال البناء المخالفة تكون بالشخص الذي أصدر الأمر بالبناء أو طلبه مهما كانت صفته حتى ولو لم يكن من حائز حق البناء، بأن يكون من الغير وهو واقع الحال في أغلب المدن الجزائية، ذلك ما تؤكد حالات التعدي على الملكية العقارية والبناء في ملك الغير، وكذا حالة إنتشار البناء بدون رخصة والبناء دون مراعاة التصاميم والبيانات المرفقة لرخصة البناء الممنوحة وما نتج عن هذه المخالفات من بناء عشوائي لا متناهي قضى على معادلة التوازن بين الريف والمدينة، ربما ذلك ما جعل المشرع من خلال النص الذي عقبنا عليه، يحاول توسيع دائرة العقاب وذلك تصدياً للمخالفات المنتشرة في ميدان التهيئة والتعمير، وحتى أن القضاء الفرنسي أسند المسؤولية الجنائية للمقاول من الباطن⁽¹⁾، حيث إعتبر أن الأصل في المسؤولية الجنائية للمقاول الأصلي لا يستبعد المسؤولية الجنائية للمقاول من الباطن حتى في حالات عدم موافقة مالك البناء على استعانة المقاول الأصلي بمقاول من الباطن، لأن الأمر لا يتعلق بعلاقة تعاقدية ولكن بمسؤولية جنائية تقوم على أساس الواقع، في هذه الحالة نكون بصدد تعدد الأخطاء غير العمدية التي ستتبع مسؤولية كل من المقاول الأصلي والمقاول من الباطن عن القتل والإصابة الخطأ، فيسأل المقاول من الباطن عن خطأه في التنفيذ ويسأل المقاول الأصلي عن خطأه لسوء اختيار المقاول من الباطن وعدم قيامه بدوره في الإشراف على عملية التنفيذ⁽²⁾، وفي ذات الإطار قبل القضاء الفرنسي إسناد أيضا المسؤولية الجنائية إلى كل من القائم بإدارة الملكية المشتركة والمرقى العقاري باعتبارهما مسؤولان عن أشغال البناء⁽³⁾.

(1) غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء، القسم الأول، المرجع السابق، ص98.

(2) محمد حسين منصور، المسؤولية المعمارية، المرجع السابق، ص 113 وما بعدها.

(3) Jacques Henri robert, «**infraction contre la qualité de la vie**», revue de science criminelle et de droit penel comparé, N°04 octobre –décembre, 2008, p34.

الفرع الثاني: صلاحيات القاضي الجزائي في ميدان التعمير

بعد الانتهاء من مرحلة إعداد محضر المعاينة وعدم إمتثال المخالف للأعداز الموجه إليه بإنهاء حالة الإخلال بمجال التهيئة والتعمير، يوجه المحضر المذكور والمحضر من طرف الأعوان المؤهلون لذلك إلى وكيل الجمهورية للتأكد بداية من توفر إختصاصه الإقليمي ثم التأكد من مدى إحترام محرر المحضر لجميع الشروط الشكلية والجوهرية لتحرير المحضر بحسب ما هو منصوص عليه في قواعد الإجراءات الجزائية، من حيث ذكر صفة محرر وإمضائه وملء جميع البيانات المتعلقة بهوية المخالف ووصف المخالفة أو على الأقل بيان وقائعها وكل ذلك مع ذكر ساعة وتاريخ التحرير، كما تتولى النيابة العامة فحص الوثائق المرفقة بمحضر المعاينة والتي من أهمها عقد البيع أو الإيجار أو القسمة الواردة على القطع الناتجة عن التجزئة العقارية قبل الحصول على شهادة قابلية الاستغلال بالنسبة للجرائم المنصوص عليها في إطار المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتضمن كيفية تحضير وتسليم عقود التعمير وعلى رأسها رخصة التجزئة، فإذا لاحظ وكيل الجمهورية أن المحضر يشوبه نقص يعيده إلى الجهة التي يكلفها لإستكمال الإجراءات والبحث، خاصة الاستماع إلى المخالف وبعد ورود المحضر إليه ووفقا لسلطة الملائمة، يتم تحريك الدعوى العمومية⁽¹⁾ في إطار جرائم التعمير والتجزئات

(1) إذا كان تحريك الدعوى العمومية في الأصل وفقا للقواعد العامة في الإجراءات الجزائية يتم بواسطة النيابة العامة إلا أنه وردت على ذلك قيود وشكليات معينة، فإنه في مجال التعمير والبناء وتجزئ العقارات يتم بناء على محاضر المعاينة التي يحررها الأعوان المؤهلون لذلك والتي يتم إرسالها إلى وكيل الجمهورية، وطبقا لنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون الإجراءات الجزائية للطرف المتضرر تحريك الدعوى العمومية لذا على المتضرر من جريمة البناء بدون رخصة خاصة أو أية جريمة من جرائم التعمير، تقديم شكوى مصحوبة بادعاء مدني أمام قاضي التحقيق طبقا لأحكام المادتين 72 و73 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية ويتمثل الطرف المتضرر فعلا من جريمة البناء بدون رخصة القائمة في الغالب في الشخص الطبيعي كالجار الذي مست أشغال البناء بدون رخصة بأحد أو أكثر حقوقه في الارتفاقات، كما قد يتجسد الطرف المتضرر المطالب بالحق المدني في الدولة ممثلة بمديرية أملاك الدولة والحفظ العقاري أو الولاية أو البلدية إذا ما كان الاعتداء على أملاك عقارية وطنية والبناء عليها بدون رخصة.

العقارية في الغالب بواسطة الاستدعاء المباشر للمخالف طبقا لنص المادة 337 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية المعدل و المتمم وهو الإجراء الغالب في جريمة البناء بدون رخصة باعتبارها من الجرح البسيطة، وإما يحيل القضية على التحقيق وإن كان جريمة البناء بدون رخصة من الجرائم المادية التي لا تحتاج إلى تدقيق، إلا إذا كانت مرتبطة بجرائم أخرى⁽¹⁾، هذا وقد يقتضي نظر النيابة العامة وهي تطبق في ذلك صلاحياتها في ملاءمة المتابعة، حفظ ملف القضية⁽²⁾ لأسباب متعددة طبقا لنص المادة 36 من قانون الإجراءات الجزائية، وبعد الانتهاء من التحقيق في الدعوى، يحال ملف القضية إلى

وفي نفس الإطار منح المشرع بموجب نصوص خاصة الحق في تقديم شكوى مصحوبة بإدعاء مدني للجمعيات إذا ما تم الاعتداء عن الغرض الذي أنشأت من أجله على أساس البناء بدون رخصة، ومن بين الأغراض التي لها علاقة بموضوع دراستنا نجد أن العمل من أجل تهيئة إطار الحياة وتحسين الإطار المعيشي للإنسان (المادة 74 من القانون رقم 29/90 والمادة 35 من القانون رقم 03/10).

- حماية المحيط والبيئة (المادة 74 من القانون رقم 29/90 والمادة 35 من القانون رقم 10/03 والمادة 41 من القانون 03/03).
- حماية المعالم الثقافية والتاريخية والسياحية (المادة 41 من القانون رقم 03/03 والمادة 91 من القانون رقم 04/98).

⁽¹⁾ إن التحقيق في الجرح جوازي، غير أنه إذا ارتبطت جريمة البناء بدون رخصة بجرائم أخرى كجرح التعدي على الملكية العقارية مهما كان صنفها أو جرح اختلاس الأموال العمومية على أساس التبديد الذي يتجسد في تحويل الأراضي الفلاحة إلى أراضي حضرية للبناء عليها وترتيب غياب رخصة البناء عدة جرائم أخرى مثل إنعدام شهادة المطابقة أو رخصة السكن تشكل إعتبارات كافية لتقديم وكيل الجمهورية طلب إفتتاحي بإجراء تحقيق، ذلك ما دفع بوزارة العدل إلى إصدار مذكرة بتاريخ 10/08/1996 تحت رقم 96/20 وإعلامها إلى كل رؤساء المجالس القضائية وإلى النواب العاميين لدى المجالس القضائية للتنفيذ والمتابعة وإلى وكلاء الجمهورية لدى محاكم التنفيذ، حيث تضمنت هذه المذكرة ضرورة التكفل الجدي بالقضايا المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية وذلك بجمع المعلومات الكافية بإجراء التحريات الدقيقة والوفية حول الحالات التي ترد إلى علم الخاطبين بهذه التعلية، تفعيلا لهذه الأخيرة لجأت النيابة العامة إلى طلب تحقيق للتحري بدقة في كل الجرائم الواقعة على العقار الفلاحي للكشف عنها وعن مرتكبها ولقد تم الكشف في بعض القضايا عن ما يفوق الستين (60) متهما في القضية الواحدة، في هذا أنظر إلى: ياسمين قرزاتي، المرجع السابق، ص 149-150.

⁽²⁾ نادرا ما تلجأ النيابة العامة إلى حفظ محضر مخالفة التعمير، غير أنه قد تضطر إلى اللجوء إلى مثل هذا الإجراء خاصة في الحالة التي يرد عليها المحضر ناقصا من البيانات الجوهرية المتعلقة بهوية المخالف وعنوانه وكذا سنة حتى يتبين للمحكمة تحديد أهليته الجنائية، وحيث أنه أمام عدم وجود أية ورقة رسمية تثبت هوية المخالف لا يسع للمحكمة سوى إعمال إجراء الحفظ.

القاضي الجزائي للنظر فيه، وبعد إستدعاء المتهم للحضور إلى الجلسة ودفاعه إن وجد، والمتضرر من الجريمة للمطالبة بالحق المدني، حيث يتم الاستماع في البداية إلى المتهم لإبداء أوجه دفاعه في الشكل والموضوع وبعدها يتم إفساح المجال للمطالب بالحق المدني لتقديم طلباته يليه تدخل النيابة العامة للإدلاء بالتمساتها، ثم يتم وضع القضية للمداولة من طرق القاضي.

وفي هذا الإطار تجب الإشارة إلى أن صلاحيات القاضي الجزائي للبت في المنازعة الجنائية للتعمير تتباين، بينما إذا كان الأمر يتعلق بالدعوى العمومية أو الأمر يخص الدعوى المدنية التبعية.

ويتم البت في القضية من طرف قاض فرد الذي يصدر قرارا بناء على سلطته التقديرية إما الإدانة أو البراءة⁽¹⁾ أو سقوط الدعوى العمومية مع النظر في المطالب المدينة إن وجدت وإذ كان رأي القاضي الجزائي في تقدير الإدانة من عدمه شبه معدوم، فله من الصلاحيات في باب تقدير العقوبة الشيء الكثير ذلك ما سنراه من خلال (أولا) سلطة القاضي الجزائي في تقدير الإدانة ثم التطرق إلى سلطة القاضي الجزائي في تقدير العقوبة (ثانيا).

أولا: سلطة القاضي الجزائي في تقدير الإدانة:

تنص المادة 212 من قانون الإجراءات الجزائية على أنه: «يجوز إثبات الجرائم بأي طريق من طرق الإثبات ماعدا الأحوال التي ينص فيها القانون على غير ذلك وللقاضي أن يصدر حكمه تبعا لإقناعه الخاص ولا يسوغ القاضي أن يبني قراره إلا على

(1) في الغالب يكون الحكم بالإدانة هو مصير المخالف لأحكام قانون وتنظيم العمران والبناء بدون رخصة ، بالنظر إلى الحجية القاطعة لمحاضر المعاينة في هذا الصدد والتي لا يمكن الطعن فيها الا بالتزوير، وقد يكون الحكم بالبراءة إذا ثبت شرعية وقانونية أشغال البناء المنجزة وهو أمر وارد الحصول في حالات محددة، كأن يثبت المتهم توافره على رخصة ضمنية بالبناء وموافقة الجهة المختصة على ذلك، أو يثبت من خلال البحث والتحري أن المتهم ليس مالكا للبناء ولم يستفيد منه كما لم تصدر عنه أوامر بالبناء ولم يشرف عنه.

الأدلة المقدمة له في معرض المرافعات والتي حصلت المناقشة فيها حضوريا أمامه»، وتتص المادة 213 من ذات القانون أيضا على: «الاعتراف شأنه كشأن جميع عناصر الإثبات يترك لحرية تقدير القاضي».

يتبين من ظاهر النصين المذكورين، أن القاضي الجنائي له صلاحيات غير محددة بشأن تحديد نسبة الإدانة إلى المتهم من عدمها، والشاهد في النصين هو اعتماد مبدأ الاقتناع الخاص أو الوجداني للقاضي، بحيث أن القاضي يحكم حسب سلطته التقديرية بثبوت أو عدم ثبوت الجريمة في حق المتهم، فإذا رأى أن الإثبات غير قائم قرر عدم إدانة الشخص المتهم وحكم ببراءته، غير أن النصوص التي تلت النصين السابقين المذكورين أعلاه، ضيقت من هذه الصلاحيات المقررة للقاضي الجزائي بشكل أو بآخر، إذ لا يستطيع أن يبني حكمه إلا على حجج عرضت أثناء الإجراءات ونوقشت شفها وحضوريا أمامه⁽¹⁾، كما يستوجب عليه مراعاة أحكام القانون المدني إذا كان إثبات الجريمة متوقفا على حجة نصت عليها أحكام هذا القانون (المادة 218 من قانون الإجراءات الجزائية).

ومن جهة أخرى فان المحاضر أو التقارير التي يحررها ضباط الشرطة القضائية أو أعوانهم أو الموظفين وأعوانهم الموكلة إليهم بعض مهام الضبط القضائي بشأن إثبات الجرح تتمتع بحجية أي يوثق بمضمونها إلى أن يثبت العكس بأي وسيلة من وسائل الإثبات، وهذا ما قضت به المادة 216 من قانون الإجراءات الجزائية بقولها: «في الأحوال التي يخول القانون فيها بنص خاص لضباط الشرطة القضائية أو أعوانهم أو للمواطنين وأعوانهم الموكلة إليهم بعض مهام الضبط القضائي سلطة إثبات جرح في محاضر أو تقارير تكون لهذه المحاضر أو التقارير حجيتها ما لم يدحضها دليل عكسي بالكتابة أو شهادة الشهود»، كما أوجبت المادة 379 من القانون الإجراءات الجزائية، ذكر

(1) أنظر المواد 219، 220، 221، 229 من القانون الإجراءات الجزائية.

الأسباب الواقعية والقانونية التي بني عليها الحكم ولو في حالة البراءة وذلك بقولها: «كل حكم يجب أن ينص... ويجب أن يشتمل على أسباب ومنطوق وتكون الأسباب أساس الحكم...».

تأسيسا على ما تم توضيحه، فإن القاضي الجزائي ينظر في التهمة المنسوبة إلى المخالف في ميدان البناء والتعمير والمتجاوز لأحكامه وضوابطه، والبناء خاصة بدون ترخيص مسبق، فالقاضي وإن كان يحكم بناءً على سلطته التقديرية واقتناعه الوجداني بحيث تمتد سلطته إلى تكييف الوقائع والنظر في مدى توافر عناصر لجريمة وأركانها والقول بمسؤولية المخالف الجنائية من عدمها، فهو ملزم بذكر الأسباب الواقعية والقانونية التي بني عليها حكمه.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار القوة الثبوتية لمحضر المعاينة⁽¹⁾، ولم يكن ضمن أوراق ملف القضية أي دليل على وجود ترخيص بالبناء⁽²⁾ أصبح القاضي حينها أمام حالة يصعب فيها عليه الحكم بالبراءة مهما كانت أقواله وتصريحات المتهم في الجلسة، ولعل هذا السبب هو الكفيل بتفسير كون غالبية الأحكام الصادرة في قضايا التعمير تنتهي بصور أحكام بالإدانة.

(1) رفضت المحكمة العليا في قرار لها - غير منشور - الصادر عنها بتاريخ 2010/01/28 في القضية رقم 474689، الطعن بالنقض الذي تم تأسيسه على القصور في التسيب واعتبرت أن قضاة الموضوع أحسنوا تطبيق القانون بإدانتهم للمتهم استنادا إلى محضر المعاينة الذي حرره الأعوان المختصون التابعون لمديرية البناء والتعمير - وفي قرار آخر لها غير منشور الصادر عنها بتاريخ 2010/09/02 في القضية رقم 556378 أكدت رفضها على إسقاط حجية محاضر المعاينة المحررة من طرف أعوان الغابات على أساس مجرد تصريحات الذي برأته المحكمة المطعون في حكمها.

(2) قامت المحكمة العليا في قرار لها - غير منشور - الصادر عنها في 2006/06/03 في القضية رقم 571458 بنقص القرار الذي أدان متهم على أساس غيابه على المرافعات رغم تبليغه تبليغا شخصيا يعد دليل إثبات، وأقرت إستنادا إلى تحديد قانون الإجراءات الجزائية لأدلة الإثبات أن غياب المتهم لا يعد قرينة على ثبوت التهمة المستوية إليه وسببت قرارها كالاتي: «غياب المتهم عن المرافعات رغم تبليغه تبليغا شخصيا بتاريخ الجلسة لا يعد في حد ذاته قرينة صالحة لإثبات الأفعال المنسوبة إليه مالم تؤخذ الأدلة القرائن من أوراق الملف وتناقش طبقا لمقتضيات المادة 212 من القانون الإجراءات الجزائية».

ثانيا: سلطة القاضي الجزائي في تقدير العقوبة:

إذا كانت العقوبة شرعا هي الجزاء المقرر لمصلحة الجماعة على عصيان أمر الشارع، والمقصود من فرض العقوبة على عصيان هذا الأخير، هو إصلاح حال البشر وحمايتهم من المفسد وإنقاذهم من الجهالة وإرشادهم من الضلالة وكفهم عن المعاصي وحثهم على الطاعة⁽¹⁾، فإنها قد وجدت أساسا لتحقيق الردع الخاص، إذ ومنذ العهود الأولى لظهورها كانت الغاية من إيقاعها هي أحداث الألم في نفس المخالف بما يكفي لردعه. وتحقيق الغاية من العقاب وهي تحقيق الموازنة بين حق المجتمع في توقيع العقاب وحق المحكوم عليه في الحماية من التعسف وانتهاك حقوقه⁽²⁾، لذا فإن المشرع قد أوجد مجموعة من المحددات والضوابط على سلطة القاضي الجزائي لتقدير العقوبة في ميدان التهيئة والتعمير وتتمثل أساسا في خطورة الجريمة التي تقاس في ميدان التعمير بمدى خطورة الإخلال وأثرها على ضوابط البناء، مع الأخذ بعين الاعتبار مدى أثر الإخلال التعميري على البيئة والسلامة الصحية على الناس، بذلك لا يمكن مؤاخذة أحد على فعل لا يعد جريمة بصريح القانون ولا معاقبته بعقوبة لم يقرها القانون، وهو ما يستشف من نص المادة الأولى من قانون العقوبات التي نصت على: «لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون».

وحيثما نتحدث عن سلطة القاضي في هذا الشأن، ينبغي التمييز بين حالتين تتعلق الأولى بتقدير العقوبة الأصلية المتمثلة في الغرامة (المادة 77 من القانون رقم 29/90)، أما الحالة الثانية فتخص صلاحية القاضي في النطق بعقوبة الهدم (المادة 76 مكرر 05 مضافة بالقانون رقم 05/04).

(1) عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارنة بالقانون الوضعي، دار الكتاب العربي، بيروت، دون ذكر سنة النشر، ص 61.

(2) أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي العام، ط 06، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 278.

I. صلاحيات القاضي الجزائي في تقدير الغرامة (العقوبة الأصلية): تنص الفقرة الأولى من المادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم علي أنه: «يعاقب بغرامة تتراوح ما بين 3000 دج و300000 دج عن تنفيذ أشغال أو استعمال أرضي يتجاهل الالتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه، أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها»⁽¹⁾.

يفهم من نص المادة أن تقدير الغرامة في الميدان مخالفات التعمير من طرف القاضي الجزائي، يخضع كمبدأ عام لأحكام ولمقتضيات الفصل الأول من الباب الأول من الكتاب الأول من قانون العقوبات، شأنها في ذلك شأن العقوبة السالبة للحرية (العقوبة الحبسية)، إذ للقاضي سلطة تقديرية في تحديد العقوبة وتفريدها في نطاق الحدين الأدنى (3000 دج) والأقصى (300000 دج) المقررين في القانون المعاقب على الجريمة مراعي في ذلك:

01) خطورة الجريمة المرتكبة: إن المشرع الجزائري لم يعمد تصنيف معين ودقيق للجرائم الخطيرة في ميدان التعمير والجرائم البسيطة التي يمكن تصحيحها والتغاضي عنها غير أن المنطق العملي يقضي بأن تقاس الخطورة الإجرامية في هذا الميدان بمدى خطورة التجاوز وأثره على ضوابط البناء والتعمير وتقسيم العقارات، وكذا مدى أثر هذا الإخلال التعميري على البيئة بشقيها الطبيعي والمبني والسلامة الصحية والطمأنينة والراحة الأمنية لقاطني هذا الشق الأخير.

02) شخصية المجرم: تختلف أشغال البناء المخالفة لأحكام وضوابط قانون التعمير، تبعا لاختلاف حجم مشاريع البناء وتجزئ العقارات، أي بحسب ما إذا كان المشروع مخصص للإستعمال الفردي (مشروع سكني أو تجاري) أو مخصص للإستعمال الجماعي (بناء مدرسة، مرفق عمومي، مسجد...إلخ). لذلك فإن لكل مجرم خصائص

⁽¹⁾ نص المادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

فردية تميزه عن غيره يجب النظر إليها، كما يجب النظر إلى عنصر القصد الجنائي ومدى وجود سوء النية لديه، كما تعتبر صفة المجرم ومهنته محددًا في تقدير العقوبة⁽¹⁾ فالوكيل العقاري أو الممثل القانوني لمؤسسة عمومية ما، اللذان لهما دراية كافية بقواعد التعمير، وبالتالي لا يمكن لهما أن يتذعرا بجهل بعض قواعدهما، عندئذ تكون العقوبة المقررة في حقهما أعلى منها بالنسبة لمن سواهما من عامة الناس، وهو ذات الأمر ينطبق إذا كانت صفة المخالف تتمثل في المهندس أو المقاول أو المرقى العقاري.

وبعد الإنتهاء من تحديد نسبة الخطورة الإجرامية والنظر في توافر عنصر البنية الإجرامية لدى المخالف لقانون العمران، يمكن للقاضي حينئذ وتبعا لمعطيات القضية أن يطبق على المحكوم عليه عقوبة مخففة أو مشددة، آخذا بعين الاعتبار مدى توافر الأعدار القانونية حسب المادة 52 من قانون العقوبات⁽²⁾.

أ. **ظروف التشديد:** تنص الفقرة الثانية من المادة 77 من القانون 29/90 المعدل والمتمم على: «يمكن الحكم بالحبس لمدة شهر (01) إلى ستة (06) أشهر في حالة العودة إلى المخالفة ويمكن الحكم أيضا بالعقوبات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين ضد مستعملي الأراضي أو المستقيدين من الأشغال أو المهندسين المعماريين أو المقاولين أو الأشخاص المسؤولين على تنفيذ الأشغال المذكورة».

من ظاهر النص، يتبين أن المشرع قد مكن القاضي الجزائي من تجاوز الحد الأقصى المقرر للعقوبة الأصلية (الغرامة)، عندما تتوفر ظروف شخصية خاصة بصفة الجاني وبالتالي تشديد العقوبة المقررة لجريمة البناء بدون رخصة في حق الأشخاص المذكورين أعلاه بإضافة عقوبة الحبس (من شهر إلى 06 أشهر) إلى العقوبة الأصلية

(1) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 375.

(2) تنص المادة 52 من القانون العقوبات على أن: «الأعدار هي حالات محددة في القانون على سبيل الحصر يترتب عليها مع قيام الجريمة والمسؤولية إما عدم عقاب المتهم إذا كانت أعدار معفية وإما تخفيف العقوبة إذا كانت مخففة ومع ذلك يجوز للقاضي في حالة الإعفاء أن تطبق تدابير الأمن على المعفى عنه».

المتمثلة في الغرامة (ما بين 3000 دج و 300000 دج)، وتكمن سلطة القاضي في هذا الإطار في عدم إلزامه بالأخذ بهذه الظروف المشددة إذا أن المشرع- كما ذكرنا سلفا- جعل الأمر جوازي للقاضي يقدره حسب وقائع كل قضية.

وفي ذات الإطار، نص المشرع أيضا في الفقرة الأولى من المادة 79 من القانون رقم 15/08 المتعلق بتحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها على الغرامة كعقوبة أصلية لجريمة البناء بدون رخصة أين قدرها بقيمة أقل من خلال تخفيض حدها الأقصى إذا ما قورنت بما هو منصوص عليه في المادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، إضافة إلى عدم نصه على الظروف الشخصية المتعلقة بصفة الجاني، وهو ما يتضح من نص هذه المادة في فقرتها الأولى: «يعاقب بغرامة من خمسين ألف دينار (50000 دج) إلى مائة ألف دينار (100000 دج)، كل من لا ينجز البناء في الأجل المحدد في رخصة البناء»، إلى جانب ذلك فإن للقاضي طبقا للقواعد العامة سلطة الحكم بالعقوبات التكميلية⁽¹⁾ المنصوص عليها بموجب المادة 09 من قانون العقوبات، وباعتبار الأضرار التي ترتبها جريمة البناء بدون رخصة على المجتمع والبيئة ككل، لاسيما إذا ما تم في منطقة يحظر فيها البناء أو تم في قطعة أرض مع التجاهل التام للإرتفاقات التي تنقلها خاصة تلك المقررة للمصلحة العامة، فإن العقوبات التكميلية التي تكون لها فعالية في ردعها أكثر تتمثل في عقوبة المنع من الاستمرار في ممارسة النشاط أو المهنة، طبقا لأحكام المادة 16 مكرر من قانون العقوبات بالنسبة للجاني الذي يكون من الممتهين والمتدخلين في ميدان البناء والتعمير وتجزئ العقارات وبناء المجموعات السكنية

(1) العقوبات التكميلية هي عقوبات تابعة لعقوبة أصلية بحيث لا يجوز الحكم بها منفردة وهي كما حددتها المادة 09 من قانون العقوبات وشرحتها المواد التالية لها: تحديد الإقامة، المنع من الإقامة، الحرمان من مباشرة بعض الحقوق، المصادرة الجزائية للأموال باستثناء ما نصت عليه المادة 15، حل الشخص الاعتباري ونشر الحكم بأكمله أو مستخرج منه في جريدة أو أكثر وذلك على نفقة المحكوم عليه، مع الإشارة إلى أن العقوبات التكميلية تتداخل مع تدابير الأمن.

كالمهندسين والمقاولين والمراقبين العقاريين، وفي نشر أيضا أو تعليق الحكم أو قرار الإدانة طبقا لأحكام المادة 18 من قانون العقوبات-هذا فيما يتعلق بالتشديد لظروف خاصة-.

أما التشديد لظروف عامة في جنحة البناء بدون رخصة، فإن المشرع على خلاف ما نص عليه في المادة 54 مكرر⁽¹⁾ من قانون العقوبات والمتمثل في مضاعفة الجزاء في حالة العود أي مضاعفة العقوبة المقررة إلى الضعف، أقر في حالة العود إلى جنحة البناء بدون رخصة أو تجاهل الالتزامات التي يفرضها قانون التعمير والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو تجاهل مضامين الرخص (التجزئة، الهدم، المطابقة، البناء) التي تسلم وفقا لأحكامها، والموصفة بأنها جنح، بعقوبة من صنف آخر أشد من العقوبة المالية المضاعفة وهي العقوبة الحبسية، ذلك ما يتضح جليا من خلال صياغة بداية الفقرة الثانية من المادة 77 من القانون 29/90: «يمكن الحكم بالحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر في حالة العودة إلى المخالفة».

غير أن المشرع وفق من جانب آخر، عندما إستهل الفقرة هذه بلفظة "يمكن" التي تفيد الجواز في تطبيق أحكام العود، وللقاضي السلطة التقديرية في إثارته تلقائيا من عدمه، وهذا طبقا للمادة 54 مكرر 10 من قانون العقوبات التي تنص على: «يجوز للقاضي أن يثير تلقائيا حالة العود إذا لم يكن منوها عنها في إجراءات المتابعة...».

إلى جانب ذلك فإن المشرع بموجب المادة 79 من القانون رقم 15/08 في فقرتها الثانية التي تنص على: «وفي حالة العود يعاقب المخالف بالحبس لمدة ستة (06) أشهر إلى سنة (01) وتضاعف الغرامة»، قد طبق القاعدة العامة المنصوص عليها بموجب المادة 54 مكرر 03 من قانون العقوبات إذ نص على مضاعفة الغرامة المقررة، غير أنه أضاف عقوبة أخرى أشد من مضاعفة الغرامة وهي الحبس قد يصل إلى سنة، مع

(1) تنص المادة 54 مكرر 03 من قانون العقوبات على أنه: «إذا سبق الحكم نهائيا على شخص طبيعي من أجل جنحة، وارتكب خلال الخمس سنوات التالية لقضاء العقوبة السابقة نفس الجنحة أو جنحة مماثلة بمفهوم قواعد العود فإن الحد الأقصى لعقوبة الحبس والغرامة لهذه الجنحة يرفع وجوبا إلى الضعف».

جواز تطبيق العقوباتين معا، وهو ما لم يوضحه في المادة 77 -السالف ذكرها- أين لم يحدد مصير الغرامة في حالة العودة إلى جريمة البناء بدون رخصة، رغم ما لهذا التحديد من أهمية عند تطبيق أحكام العود، حيث يصبح للجريمة جزاء جديد وأن هذا الأخير هو الذي يعتمد كأساس، على ضوءه يمارس القاضي سلطة التقديرية في تقدير منح الظروف المخففة، وهذا ما قضت به المادة 53 مكرر من قانون العقوبات بقولها: «عندما تطبق العقوبات المشددة بفعل حالة المعود فإن التخفيف الناتج عن منح الظروف المخففة ينصب على الحدود القصوى الجديدة المقررة قانونا».

ب. ظروف التخفيف: طبقا للقواعد العامة في قانون العقوبات فإن الظروف المخففة نجدها في كل أنواع الجرائم، سواء جنائيات أو جنح أو مخالفات وسواء كانت العقوبات مالية أو بدنية أو سالبة، وهذه الظروف تختلف عن الظروف السابق بيانها، فهي لا تخضع للقانون وإنما تخضع للقضاء الذي يرى أن هناك ظروفًا مخففة سواء مرتبطة بالجاني أو بالمجني عليه أو بالباعث على الجريمة⁽¹⁾، فإن له أن يحكم بالتخفيف وفق ما حددته المادة 53 مكرر 04 من قانون العقوبات.

تأسيسا على ذلك فإننا نتصور أن يقدر القاضي، التخفيف أو التخفيض في العقوبة بالنظر إلى ضالة الضرر المترتب عن جريمة البناء بدون رخصة سياج صغير أو إعتبار المخالفة من المخالفات التي يتم تداركها وذلك بتقديم الجاني لطب رخصة التسوية، كما في مثل مخالفة إدخال تغييرات على مباني قائمة بدون رخصة أو إستعمال مبنى بدون رخصة السكن أو شهادة المطابقة أو تغيير الغرض المخصص له المبنى دون الحصول على رخصة لذلك، (تغيير محل للتجارة إلى سكن بدافع الضرورة الاجتماعية)، غير أن

المشروع فرض قيودا عند تطبيق التخفيف، على القاضي ألا يتجاوزها وهي:

✓ أن القاضي لا يجوز له تجاوز الحد الأدنى للعقوبة المقررة.

(1) أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 283.

✓ أن التخفيف موكول للقاضي وهو مقتصر على التخفيف من العقوبة لا إلغائها نهائياً، فلا يجوز للقاضي الذي قدر أن هناك ظروفًا مخففة أن يحكم بالبراءة، كما أنه ليس ملزماً بتخفيض العقوبة وإنما يجوز له ذلك⁽¹⁾.

هذا وقد قيد المشرع أكثر السلطة التقديرية للقاضي، في حالة ما إذا كان الشخص مسبقاً قضائياً، باعتبار أن العقوبة المقررة في حالة العود وفي حالة توفر ظرف التشديد الخاص تصبح، الحبس والغرامة فإنه يجوز للقاضي إذا ما كان المتهم غير مسبق:

✓ الحكم بالعقوبتين معاً مع التخفيف إلى ما لا يقل عن مدة الشهرين بالنسبة للحبس وعن 20000 دج بالنسبة للغرامة.

✓ الحكم بعقوبة الحبس فقط على ألا تقل مدته عن الحد الأدنى للمدة المقررة قانوناً.

✓ أما إذا كان المحكوم عليه مسبقاً، يتعين على القاضي وجوباً الحكم بالعقوبتين معاً مع جواز التخفيف دون النزول عن الحد الأدنى المقرر للعقوبتين.

وبإسقاط هذه القواعد العامة على تخفيض العقوبة الأصلية (الغرامة المالية) المقررة لجريمة البناء بدون رخصة، المنصوص عليها في المادة 77 من قانون التهيئة والتعمير وكذا المادة 79 من القانون رقم 15/08 والتي لا يجوز بموجبها للقاضي تخفيض العقوبة إلى ما يقل عن 20000 دج، إذا كان المحكوم عليه غير مسبقاً قضائياً، وإلى ما لا يقل عن الحد الأدنى المقرر قانوناً، إذا كان مسبقاً، نجد أن الغرامة المنصوص عليها بالمادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، تطرح إشكالات، باعتبار أن حدها الأدنى قدر بـ: 3000 دج، في حين أن الغرامة المنصوص عليها بالمادة 79 من القانون رقم 15/08، لا تطرح أي إشكال، على أساس أن حدها الأدنى قدر بـ: 50000 دج، هذا

(1) منصور رحمانى، المرجع السابق 258.

ويتمثل الإشكال المشار إليه بالنسبة لتطبيق محتوى المادة 53 مكرر 4 من قانون العقوبات على المادة 77 من القانون رقم 29/90 هو حصول المسبوق قضائيا بعقوبة أخف من تلك التي يمكن إفادة بها غير المسبوق قضائيا بحيث أنه في الحالة الأولى، يجوز للقاضي تخفيف العقوبة إلى 3000 دج، في حين أنه في الحالة الثانية لا يمكنه الحكم بما يقل عن 20000 دج.

مما يجعل عدم تطبيق القاضي لظروف التخفيف في هذه الحالة الأخيرة أصلح للمتهم، الأمر الذي يعدم أي فائدة من تطبيق ظروف التخفيف، لذلك من المفيد، أن يتدخل المشرع لتعديل قيمة الغرامة المنصوص عليها بالمادة 77 من القانون رقم 29/90 وذلك برفعها لتحقيق:

أولاً: التوافق مع مضمون المادة 53 مكرر 04 -المشار إليه أعلاه-

وكذا مع أحكام المادة 467 مكرر المتضمنة أحكام رفع قيمة الغرامات المقررة في مادة الجنج من قانون العقوبات المعدل بموجب القانون رقم 23/06 المؤرخ في 2006/12/20.

وثانياً: لتحقيق أثر الردع الخاص والخوف من العقاب لدى المخالفين في ميدان التهيئة والتعمير، ذلك لأن محددات نجاح العقوبة في إحداث هذا الردع الخاص، إنما يمر حتما بدراسة بعض المقاييس تخص خوف المخالف من إنزال العقوبة عليه والعودة إلى الجريمة.

غير أن الناظر لواقع المجال العمراني بالجزائر، لا تحجب عنه جمالية البناء لبعض الشوارع حقيقة مظاهر تفشي البناء العشوائي الذي يحيط كطوق جمالي بهوامش وضواحي أغلب مدن الجزائر، هذا المظهر ينم عن فشل إحداث القواعد الزجرية التعميرية لأثر الردع العام على أفراد المجتمع، ويتجلى هذا المعطى بشكل جلي في تخلف غالبية

المخالفين لأحكام التعمير عن حضور جلسات المحاكمة بالمقارنة مع باقي الجرح الأخرى، حتى أن البعض منهم ممن حكم عليهم بالإدانة يرفض الطعن في الحكم الصادر، لا لشيء سوى لأن الغرامة التي تتضمنها أحكام الإدانة هزيلة، إلى جانب ذلك كثيرا ما يلاحظ على أن المحاكم تسير نحو التخفيض من الغرامة، الأمر الذي ينتج عنه فقدان الصفة الردعية لها ويكسبها طابعا نمطيا أو مألوفاً، بل ومقبولا حتى من طرف المخالفين أنفسهم، حيث يسعى بعضهم على التعجيل بإصدار الأحكام، حتى تسوى وضعيته القانونية في أقصر الآجال، ولعل السبب الذي إعتمدت عليه بعض المحاكم هو مراعاة ظروف التخفيف بالنظر للوضعية الاجتماعية والعائلية للمخالفين، وكذا عدم وجود سوابق بالنسبة لبعضهم⁽¹⁾ وهو ما يعرف بالتعاطف مع المخالفين، وبناء على هذا الواقع لا يمكن الحديث في ظل القواعد العمرانية الحالية عن الكمال التشريعي في هذا الميدان، وكل ما يمكن أن نجده في هذا الخصوص هو القصور⁽²⁾.

II. صلاحيات القاضي الجزائي في القضاء بالهدم أو بإرجاع الحالة إلى ما كانت

عليه: من القواعد المهمة التي تميز العقوبات المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير عن غيرها من العقوبات المنصوص عليها في القوانين ذات الطابع الجزري هو النطق بعقوبة الهدم أو إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه

(1) عبد الله حداد، قطاع الإسكان بالمغرب، دراسة قانونية قضائية، المرجع السابق، ص 251.

(2) لقد فسر الفقيه الشهير "ستاني" العلة في اتسام التشريعات الوضعية بالقصور بقوله: «نعلم قطعا وبقينا أن الحوادث والوقائع في العبادات والتصرفات مما لا يقبل الحصر والعد، ونعلم قطعا أيضا أنه لم يرد في كل حادثة نص لا يتصور ذلك أيضا، والنصوص أيا كانت متناهية والوقائع غير متناهية وما لا يتناهى لا يضبطه ما يتناهى، علم قطعا أن الاجتهاد والقياس واجب الاعتبار حتى يكون كل حادثة اجتهاد»، في هذا أنظر إلى: ثروت أنيس الأسويطي نشأة المذاهب الفلسفية وتطورها، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1967، ص 214.

01) الحكم بعقوبة الهدم: يقصد بالهدم القضائي، عقوبة جنائية يهدف من ورائها المشرع محو المظهر الذي أحدثته الجريمة بإزالة الأثر الناشئ عن مخالفة القانون حتى يرفع ضرر الجريمة عن المجتمع⁽¹⁾.

إن التطور التشريعي السريع والكثيف الذي يشهده قمع جريمة البناء بدون رخصة ومخالفات عدم المطابقة مع مضامين رخص البناء ومخالفات البناء والتعمير الأخرى خلقا لبسا لدى ذوي الاختصاص⁽²⁾، فبعدما رأينا أن الإدارة الممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي في حالة قصور الأول، هي صاحبة الاختصاص في هدم البناء التي تشيد بدون رخصة وبدون اللجوء إلى القضاء طبقا للمادة 76 مكرر 04 من القانون 29/90 المعدل والمتمم، غير أن المادة 76 مكرر 05 من ذات القانون، تضمنت في حالة عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة والمتمثلة بموجب محضر معاينة المخالفة يحرره عون مكلف بذلك، إختصاص للقاضي الجزائي الناظر في هذه الجريمة (عدم مطابقة البناء مع مقتضيات الرخصة المسلمة) للحكم بعقوبة الهدم الكلي أو الجزئي، فما طبيعة هذه العقوبة؟ أهى أصلية أم تكميلية؟

يثبت الواقع العملي وبحسب ما مر بنا، أن الغرامات كعقوبة أصلية في جرائم البناء والتعمير لا تكفي لإخفاء آثار الجرم المرتكب، لذا فهي تحتاج إلى عقوبات تكميلية مثل الحكم القضائي القاضي بالهدم إلى جانب الغرامة، لأنه لا يحكم بها بمفردها، كما أنها جوازيه في الأصل، يكون للقاضي سلطة تقديرية في النطق بها من عدمه⁽³⁾، غير أنه وبالرجوع إلى الفقرة الثانية من المادة 76 مكرر 05 التي تنص على: «في هذه الحالة (حالة التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة)، تقرر الجهة القضائية التي تم اللجوء إليها للبت في الدعوى العمومية، إما القيام بمطابقة البناء أو هدمه جزئيا أو كليا

(1) محمد عبد الحكيم عبد الرسول، المرجع السابق، ص 301.

(2) ياسمين قزاتي، المرجع السابق، ص 179.

(3) حسن الجندي، شرح قانون العقوبات - القسم العام - دار النهضة العربية للطباعة، مصر، 1995، ص 715.

في أجل تحدده»، نجد أن المشرع قد مكن القاضي من إعمال سلطته التقديرية في تقدير هذه العقوبة (الهدم) من عدمها، فإن قدر ذلك نطق بها كعقوبة أصلية، وإذا قدر غير ذلك، أمر بالقيام بمطابقة البناء وهو ما يتبين من عبارة «إما القيام بمطابقة البناء أو هدمه جزئياً أو كلياً»، وعليه فإن الحكم بالهدم يقتضي أن يثبت أن البناء غير المطابق لرخصة البناء يشكل إخلالاً خطيراً لضوابط التعمير والبناء كالذي تحدته أشغال البناء بدون رخصة والتي تختص الإدارة بهدمها تلقائياً (المادة 76 مكرر 04)، أما الحكم بمطابقة البناء وتنفيذ الأشغال اللازمة ليصبح البناء مطابقاً للقانون، يقضي بأن يثبت أن البناء الذي أقامه المخالف يحيد عن المواصفات الفنية والضوابط القانونية.

وبناء على ذلك، إذا صدر حكم من المحكمة بالهدم الجزئي أو الكلي وأصبح نهائياً يكون من واجب الإدارة (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختص)، في حالة عدم إمتثال المخالف لهذا الحكم في الآجال المحددة، أن تقوم بتنفيذه وعلى نفقة المخالف⁽¹⁾ ومن ثم لا يجوز لها إصدار قرار إداري بالهدم، إذ لا توجد فائدة ولا مبرر قانوني على الإطلاق ولا ضرر لإصداره طالما أن الحكم لنهائي حجته أقوى وأشد من القرار الإداري⁽²⁾.

بذلك نخلص القول، أن النص (المادة 76 مكرر 05) الذي أناط بالقاضي الجزائي إصدار الحكم بالهدم الكلي أو الجزائي هو كونه عقوبة ردعية، في حين النص (المادة 76 مكرر 05) الذي أناط بالإدارة سلطة إصدار القرار بالهدم هو تدبير وقائي لحماية المجال العمراني والحد من البناء العشوائي غير أن الإدارة في هذا الإطار، لم تحسن تطبيق أحكام المادة 76 مكرر 04 -السالف ذكرها- إذ أن كثيراً من القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة ما تثبت لجوء الإدارة إلى القضاء لطلب استصدار الأمر

(1) الفقرة الأخيرة من المادة 76 مكرر 05 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

(2) حامد الشريف عبد الحليم، الطعن في القرارات الإدارية في المباني أمام محاكم مجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص33.

بالهدم، ذلك ما يعني تأثرها بأحكام المادتين 52 و 53 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري واللذان كانتا تلزمان الإدارة باللجوء إلى القاضي الإداري الإستعجالي للنطق بتنشيت أمر توقيف الأشغال المخالفة، حتى يتم الهدم إذا لم يتم احترام هذا الأمر، وقد تم إلغاء هاتين المادتين بموجب القانون رقم 06/04 المتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 07/94 - كما ذكرنا- وعلى هذا الأساس كرس مجلس الدولة محتوى المادة 76 مكرر 04 في العديد من القرارات الصادرة عنه⁽¹⁾، من ذلك القرار رقم 020217 مؤرخ في: 2005/10/18، حيث تتلخص وقائع النزاع في مفتش التعمير والبناء عاين البناء الذي شيده المستأنف عليه بدون رخصة وحرر محضرا عن هذه المخالفة مع أمره بوقف الأشغال:

✓ حيث أنه وأمام عدم إمتثاله لهذا المحضر ومواصلته للأشغال، أقام المستأنف ضده دعوى لإلزامه بهدم البناء المنجز بدون رخصة وبإعادة الحالة إلى ما كنت عليه، على نفقته والتي أصدرت الغرفة الإدارية على إثرها القرار المعاد على النحو السالف بيانه.

✓ حيث يرى مجلس الدولة في هذا الشأن وطبقا للمادتين 76 مكرر 04 والمادة 76 مكرر 05 من القانون الصادر في 2004/08/14 تحت رقم 05/04 المعدل للقانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، فإن القضاء الإداري لم يصبح مختصا بالنظر في مثل هذه النزاعات باعتبار أن قرارات الهدم في حالة البناءات المشيدة بدون رخصة أو في حالة عدم تطابق البناء مع الرخصة، تكون من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية في حالة عدم قيام الأول بعملية الهدم.

(1) القرار رقم 029665، الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2007/04/25 بخصوص القضية: (رئيس بلدية عين أرناط بسطيف) ضد (ه . ن . ب . ل) غير منشور.

✓ حيث ولئن يؤخذ القرار المعاد أنه قضى بعدم قبول الدعوى شكلا لعدم الاختصاص النوعي للقضاء الإداري، في حين أن البلدية ليست بجهة قضائية حتى يصح باختصاصها أو عدم اختصاصها.

✓ حيث يتعين والحال هذا إلغاء القرار السالف ذكره، وفصلا من جديد برفض الدعوى لعدم التأسيس⁽¹⁾.

02) إعادة الحالة إلى ما كانت عليه: تعتبر المادة 78 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والفقرة الأخيرة من المادة 88 من القانون 15/08 المتعلق بمطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الأساس القانوني للنطق بما يسمى بـ: «إرجاع الحالة»، فالمادة 78 تنص على أنه: «تأمر الجهة القضائية المختصة في إطار أحكام المادتين 76 (المعدلة بموجب القانون رقم 05/04) والمادة 77 أعلاه إما بمطابقة المواقع أو المنشآت مع رخصة البناء، وإما بهدم المنشآت أو إعادة تخصيص الأراضي بقصد إعادة المواقع إلى ما كانت عليه من قبل».

والمقصود بإعادة تخصيص الأراضي وإعادتها إلى طبيعتها الأولى التي خصصت لها، طبقا لمقتضيات مخططات التعمير لاسيما أحكام مخطط شغل الأراضي باعتبارها الأداة التفصيلية المتدخلة في إستعمالات الأراضي، وعليه يكون من الملائم النطق بهذه العقوبة⁽²⁾، في حالة كون البناء يقع على أرض غير قابلة للبناء أصلا أو كونه يقع في منطقة مخصصة للنشاط الصناعي حسب مخطط الـ: (POS).

أما الفقرة الأخيرة من المادة 88 من القانون رقم 15/08 فإنها تنص على: «يمكن أن تصدر الجهة القضائية أمرا للمخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية ويتحمل هذا

(1) القرار رقم 020217، المؤرخ في 2005/10/18، صادر عن مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد 07، 2005 ص 123.

(2) عقوبة إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية كعقوبة الهدم، يمنع بشأنهما توقيف، وهو ما استقر عليه القضائي في مصر، في هذا أنظر إلى: نور الدين عسري، منازعات التعمير والبناء محاولة في التأصيل، المرجع السابق، ص 327.

الأخير المصارييف»، ما يفهم من هذا النص أن المشرع، قد مكن القاضي الجزائي من إعمال سلطته التقديرية في النطق بهذه العقوبة التكميلية مع العقوبة الأصلية المتمثلة في الغرامة المحددة من خمسين ألف دينار (50.000دج) إلى مائة ألف دينار (100.000دج) والمتعلقة بمخالفة الربط المؤقت أو النهائي للبناء غير القانوني بشبكات الانتفاع العمومي دون الحصول المسبق على التوالي، على رخصة البناء أو شهادة المطابقة⁽¹⁾، وبغض النظر عن الاختلاف في الجريمتين الواردتين في النصين السابقين فإن إرادة المشرع، إنصرفت في الحالتين إلى وجوب محو الإخلال الحاصل في النظام الحاصل بسبب الجريمتين، خاصة وأن الأولى تتمثل في الخرق الواضح لمبدأ التطبيق، الذي لا يمكن إنكار دوره الهام في حماية البيئة والثانية المتمثلة في الربط العشوائي لشبكات الصرف الصحي ومدى مساسها بالبيئة الطبيعية. وحول الطبيعة القانونية لهذا الإجراء (إعادة أو إرجاع الأماكن إلى حالتها الأصلية)، وقع سجال وتضارب في الآراء الفقهية، ومرد هذا الخلاف هو تردد القضاء الفرنسي في تحديد طبيعته بين إعتبره إجراء في صيغة تعويض مدني وبين إعتبره ذا طابع مختلط أي عقوبة وتعويض مدني، غير أن الاجتهاد القضائي، إستقر فيما بعد على إعتبره عقوبة حقيقية بنفس المعنى المتعارف عليه في القانون الجنائي، ذلك بعد صدور قرار الغرفة الجنحية لسنة 1989⁽²⁾.

وعلى عكس عقوبة الهدم، فإنه ومن خلال تفحصنا للكثير من الأحكام القضائية المنشورة والمتعلقة بجرائم التعمير لم نعثر على أي قرار أو حكم بخصوص هذا الإجراء، ولعل هذا الغياب راجع إلى إنعدام الدراية الكافية للأحكام التعميرية ذات الطبيعة الجزية، فطبيعي أنه قد نتج عن هذا تراكم قضائي في ميدان النطق بإرجاع الأماكن إلى حالتها الأصلية، وهو الوضع الذي عاني منه القضاء الفرنسي، ذلك ما جعل مشرعها، يتدخل بموجب القانون الصادر في 18/07/1985 ويقر فيه أن رأي الجماعة البلدية ضروري

(1) الفقرة الأولى من المادة 88 من القانون رقم 15/08.

(2) نور الدين عسري، منازعات التعمير والبناء محاولة في التأسيس، المرجع السابق، ص372.

تحت طائلة بطلان الإجراءات بكاملها، بل إن غياب رأي السلطة الإدارية يعبر مساساً بحقوق الشخص المتابع، وأنه يتعين على محكمة الاستئناف أن تلجأ إلى الأخذ برأي الجماعة البلدية أو الإدارة إذا لم تقم بذلك محكمة أولى درجة⁽¹⁾:

✓ الاستعانة بخبرة تقنية في الموضوع

✓ القيام بإجراء معاينة بعين المكان

✓ تفعيل إجراء الهدم أو إرجاع الحالة بغرامة تهديدية قصد إجبار المخالف

على التنفيذ.

✓ استشارة رأي السلطات الإدارية، إعتباراً أن المسائل المتعلقة بالتعمير هي

جد تقنية، وأن مثل هذه الاستشارة يمكن أن توضح الرؤية للقضاة حول العقوبة المناسبة تطبيقها على المخالف.

الفرع الثالث: أسباب إنتفاء المسؤولية الجنائية

تتنوع أسباب إنتفاء المسؤولية الجنائية بوجه عام وتتعدد، غير أن نطاقها في مجال التهيئة والتعمير ضيق جداً، وهو ما أُنقّق عليه فقهاء هذا الميدان، ومر ذلك حسب هؤلاء هو الطبيعة القانونية لجرائم التعمير والتجزئات العقارية التي تصنف ضمن خانة الجرائم الشكلية⁽²⁾ -وهو ما وضحناها في فقرات سابقة من هذه الدراسة- حيث بينا أن تصنيف جرائم التعمير يدخلها بالمقابل في خانة الجرائم غير العمدية، لذا بمجرد جهل المخالف أو عدم إنتباهه (الخطأ) يترتب عنه قيام مسؤوليته الجنائية، فارتكاب الجريمة يكون ولو لم يسبق خرق أحكام القانون المتعلق بالتعمير أي نية تدليسية، كما أن إعتبار جرائم التعمير من جرائم الشكلية فلا بد لها إذن من نتيجة، وأنه لا عقاب على المحاولة في جرائم

⁽¹⁾ نور الدين عسري، نفس المرجع، ص373.

⁽²⁾ mornat déviller(j), **droit de l'urbanisme**, Edition esters, France, 1996, p229.

النتيجة، بذلك لا محاولة في جريمة البناء بدون رخصة أو غيرها من جرائم التعمير، فضلا عن ما تقرره القاعدة العامة: «لا عقاب على المحاولة في الجرح إلا بنص»⁽¹⁾.

وكنتيجة لهذه المعطيات، يجد المتجاوز أو المخالف لأحكام التعمير والتنظيمات المتخذة لتطبيقه، نفسه أمام شبه إستحالة لدفع المسؤولية الجنائية عن نفسه إلا بإثارة الأسباب التقليدية للإعفاء كالقوة القاهرة أو حالة الضرورة أو فعل الغير، كما يمكن إثارة بعض الأسباب في هذا الخصوص، ذلك ما سنحاول تحديده من خلال، إثارة مانع من موانع المسؤولية الجنائية (أولا) ثم حالة إباحة البناء بدون رخصة بإذن من القانون (ثانيا) ثم نخصص الخطأ في القانون وأثره على المسؤولية الجنائية (ثالثا).

أولا: إثارة مانع من موانع المسؤولية:

لا سبيل إلى محاكمة الجاني الذي إرتكب جريمة، إلا إذا كان متمتعا بحرية الاختيار والعقل والإدراك، وعليه فلا يتحمل المسؤولية المكروه والمضطر والصغير والمجنون، كما لا يمكن أن يتحمل الشخص المسؤولية الجنائية التي تنتج عن فعل مباح، وعليه يمكن للمخالف إثارة مانع من موانع المسؤولية الجنائية، ومن بين هذه الموانع المحتمل إثارته في قضايا جرائم التعمير نجد الإكراه وحالة الضرورة.

يلتقي الإكراه وحالة الضرورة في كونهما يسلبان الإنسان حريته في الاختيار سلبا جزئيا أو تاما بحسب الأحوال وبالتالي يؤثران في إرادته مما يؤدي إلى إمتناع المسؤولية⁽²⁾، وإن من الدفوع الوثيقة الصلة بجرائم التعمير⁽³⁾ تلك المتعلقة بإثارة مانع حالة

(1) المادة 31 من قانون العقوبات الجزائري المعدل والمتمم.

(2) منصور رحموني، المرجع السابق، ص 203.

(3) إن من الدفوع التي تثار أيضا في قضايا البناء والتعمير بإنقضاء الدعوى العمومية، التقادم أو الوفاة، كما يدفع في كثير من الأحيان المتهم بتوفره على رخصة البناء، وهذه الدفوع يطبق عليها عادة ما يطبق على الدفوع بوجه عام من حيث وقت إثارته وتوافر شروطها، ومن الدفوع التي تثار بشكل واسع هو ما يثيره المخالف في بعض الأحيان من كون الإدارة أي البلدية قد تسامحت معه في عدم ضبطها له وهو بصدد إقامة جريمته، لاسيما وأن جميع ساكني الحي

الإكراه لدى المخالف، ويشترط في الإكراه الذي يسقط المسؤولية الجنائية أن يتمثل في قوة مادية أو معنوية لا يمكن دفعها إلا بارتكاب الجريمة، وعلى هذا المعنى فإن الإكراه مثل حالة الضرورة المتوفر في كليهما إضطرار ارتكاب الجريمة، ومن الأمثلة المتعلقة بإثارة حالة الضرورة لدى المخالف ويشترط فيها أن تكون الجريمة التي ارتكبها المتهم هي الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر الحال به، إقامة البناء بدون رخصة لضرورة وقاية نفسه وماله بسبب خارج عن إرادته، لا يد له فيه وليس بإمكانه منعه.

وهذا ما أكده القضاء المصري بقوله: «ولما كان ذلك الحكم المطعون فيه استند في قضائه بانتقاء مسؤولية المطعون ضده، إلا أنه لجأ إلى إقامة البناء بدون ترخيص لضرورة وقاية نفسه وماله بسبب خارج عن إرادته لا يد له فيه وليس بإمكانه منعه، وهو تهدم البناء بسبب هطول الأمطار فإن هذا الذي اتخذه الحكم أساساً لقضائه ينفي المسؤولية الجنائية لا يصح في ذاته سبباً للقول بقيام حالة الضرورة الملحة إلى ارتكاب جريمة إقامة البناء بدون رخصة، وبأن إعادة البناء كانت الوسيلة الوحيدة لدفع خطر حال على النفس أو وشيك الوقوع، وإذا كان الحكم قد اتخذ من واقعه تهدم البناء على هذا النحو ذريعة للقول بقيام حالة الضرورة التي تسقط الجريمة، فقد كان يتعين عليه أن يستظهر الصلة بين واقعة تهدم البناء بسبب هطول الأمطار التي ألجأت المطعون ضده إلى إقامة البناء خلاف أحكام القانون، وأن يستدل على هذا الأمر ويستظهره بأدلة شائعة للوقوف على ما إذا كانت الجريمة التي ارتكبها المطعون ضده هي الوسيلة الوحيدة لدفع

أنجزوا سكناتهم بدون الحصول على رخص البناء، وردا على مثل هذا الدفع جاء في قرار الغرفة الجنحية الفرنسية: «أن التسامح الإداري الذي تمتع به المخالف لمدة من الزمن من طرف الإدارة إذا كان يشكل خطأ إدارياً فإنه لا يمكن أن ينهض كمبرر لمخالفة أحكام القانون ولا يعذر به».

في هذا أنظر إلى: حامد الشريف عبد الحليم، المسؤولية الجنائية في جرائم المباني، المرجع السابق، ص 145. وعلى هذا الأساس فإن التنازل الذي تقررته الإدارة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل إعفاء المخالفة من المتابعة لا تعتد به المحاكم الجزائرية لأنه لا يشكل حجة مبررة أو عنراً مقبولاً، فقد يقصد من ورائه محاباة بعض المخالفين الذين تربطهم برئيس المجلس الشعبي علاقة شخصية، في هذا أنظر إلى: الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 374.

خطر جسيم على النفس على وشك الوقوع به أو بغيره ولم يكن لإرادتها تدخل في حلوله، أو غيره من ذلك الخطر الجسيم الحال بغرض قيامه، مما قصر الحكم في بيانه»⁽¹⁾.

وعلى عكس القضاء المصري، أخذ القضاء الفرنسي في مناسبتين بأحكام حالة الضرورة لدرأ المسؤولية الجنائية عن المخالف، ويرتبط حكم الحالتين معا بقضية مؤداها، إقدام شخص على إقامة بناء وقتي من غير ترخيص بحيث كان هذا البناء ضرورة لا غنى عنها لوضع أطفال الأسرة في مأمن من العواصف الرعدية⁽²⁾.

ثانيا: إباحة البناء بدون رخصة بإذن من القانون:

تنص المادة 39 من قانون العقوبات على: «لا جريمة: 1- إذا كان الفعل قد أمر أو أذن به العقوبات...».

وبالرجوع إلى نص المادة 53 من القانون رقم 29/90، ونص المادة 13 من القانون رقم 15/08 المتعلق بمطابقة البناءات وإتمام إنجازها، نجد أن المشرع قد أعفى البناءات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني كالبناءات العسكرية أو البناءات التي تشيدها وزارة الدفاع الوطني أو يتم التشييد لصالحها من الحصول على رخصة بناء مسبقة، وهو ما يكيف طبقا لنص المادة 39 من قانون العقوبات المذكورة أعلاه، على أنه إذن من القانون يجعل من البناء بدون رخصة فعل مباح بالنسبة للبناءات المدرجة في نصي المادتين 53 و13 المشار إليهما أعلاه، وهو ما أكدته المادة الأولى في فقرتها الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتعلق بعقود التعمير وكيفيات تحضيرها وتسليمها بقولها: «ولا تعني هذه الوثائق الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني، كما لا تعني

(1) طعن رقم 1133 سنة 1945 جلسة 1975/11/02...ص16، ورد ذكره في مؤلف ل: حامد عبد الشريف عبد

الحليم، المشكلات العلمية في جريمة البناء بدون رخصة، المرجع السابق، ص269.

(2) نور الدين عسري، المرجع السابق، ص249.

بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا إستراتيجيا من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات»، وهذا ما أكده مجلس الدولة في قرار له رقم 007736 مؤرخ في: 11/30/2003⁽¹⁾، إذ جاء فيه:

حيث أن المدعي لم يقدم للمناقشة -رخصة البناء- المنزل المزعوم بحجة أن مقر سكناه يقع بمنطقة ريفية لا يتطلب البناء فيها الحصول على رخصة بناء، لكن حيث أن المادة 53 من القانون رقم 29/90 يؤكد على أنه: «لا تخضع لرخصة البناء البناءات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني والتي يجب أن يسهر صاحب المشروع على توافقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التعمير والبناء»، وتبعاً لذلك، فإن البناءات الوحيدة المعفاة من الحصول على رخصة بناء هي: تلك المتعلقة بوزارة الدفاع الوطني لأسباب تتعلق بأمن الدولة الجزائرية وسيادتها، وبالتالي يبقى إيداع المدعى منعدم الأساس القانوني، فضلا عن ذلك أن المحكمة لا يمكنها بسط الحماية القضائية على مساكن أقيمت بطريقة مخالفة للقواعد القانونية المعمول بها في مجال البناء والعمران لأن وظيفة القضاء هي رد الأمور إلى نصابها ودفع المواطنين إلى احترام القانون والخضوع له بصفة صارمة حتى لا تبقى النصوص مجرد حبر على ورق.

ثالثا: الخطأ في القانون وأثره على المسؤولية الجنائية:

لقد إستقر الفقه على أنه: «إذا أخطأ الشخص في فهم قانون العقوبات واعتقد خطأ أن القانون يبيح الجريمة ففي هذه الحالة نكون حيال جهل بقانون العقوبات الذي لا يعذر بشأنه أحد»⁽²⁾، معنى ذلك أنه لا يسوغ لأحد أن يعتذر بجهل التشريع الجنائي ومحصلة هذه القاعدة هو دائما وجود قرينة قانونية على حصول العلم الفعلي لدى عامة الناس

(1) قرار مجلس الدولة رقم 007736 المؤرخ في 11/03/2003، مجلة مجلس الدولة، العدد 2003، ص 148

(2) سليمان بارش، شرح قانون العقوبات الجزائري، الجزء الأول، شرعية التجريم، مطبعة عمار قرفي، باتنة(الجزائر)، 1992، ص 84.

بأحكام القانون الجنائي⁽¹⁾، ومن ثم لا يعتبر الخطأ في القانون قائماً إلا في الحالة التي يرتكب فيها الشخص المتابع مخالفة نتيجة قوة قاهرة، كما أنه من غير المستبعد إثارة الغلط في القانون من طرف الجاني، كأن يدفع بأن الخطأ ناتج عن غلط الإدارة في تفسير القانون، وهو السبب المباشر الذي أوقع به في الجرم، ففي هذه الحالة الخاصة يمكن تصور الغلط في مادة التعمير، على الرغم من أن جرائم التعمير والتجزئات العقارية - كما ذكرنا - من جرائم الشكل، التي لا مجال لمناقشة النية الإجرامية فيها ولا حتى الاعتداء بالخطأ أو الغلط على السواء كما هو الشأن في العديد من المخالفات، غير أن القضاء الفرنسي وفي أكثر من مرة ذهب إلى الدفع بكون الإدارة قد أعطت للمخالف معلومات خاطئة تتعلق بكون البناء في منطقة مسموح به بدون رخصة، أو كون نوعية البناء لا يحتاج إلى رخصة، فهذا لا يدرأ عن صاحبه المسؤولية ولا يمكن أن يعتبر من جهة أخرى قوة قاهرة، إذ المبدأ هو أنه لا يعذر أحد بجهله القانون⁽²⁾.

(1) إن مبدأ عدم جواز الاعتذار بجهل القانون هو نتيجة لمبدأ المفترض بالقانون ويقصد بهذا المبدأ إلزام كافة الأشخاص بأحكام القانون حتى ولو أثبتوا جهلهم بالقانون، فهذا الجهل لا يعني هؤلاء الأشخاص من تحميل تبعات القانون هذا ويقضي إعمال هذا المبدأ الدستوري (المادة 74 من التعديل الدستوري 2016) والقانوني (المادة الأولى من القانون المدني التي تقضى بأنه: «يسري القانون على جميع المسائل التي تتناولها نصوصه في لفظها أو في فحواها»، وكذا المادة الرابعة منه التي تقضي بتطبيق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ابتداء من يوم نشرها، وأيضاً نص المادة الخامسة منه بقولها: «يخضع كل سكان القطر الجزائري لقوانين الشرطة والأمن» شرطين هما:

أ. شرط إصدار القانون

ب. شرط نشر القانون

الذي يقصد به حسب أغلبية الكتاب عملية إشهار مكتوبة للنص في الجريدة الرسمية للدولة ويتم هذا الإشهار بأمر رئاسي موجه إلى مصالح المطبعة الرسمية، غير أنه وبظهور صور أخرى للنشر المتزامنة مع ظهور الشبكة العنكبوتية (انترنت) ثار جدل فقهي حول مدى الاعتداء بالنشر الإلكتروني: للمزيد من الإيضاح أنظر: عجة الجيلاني مدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون بين التقليد والحداثة، دار الخلدونية للطباعة الجزائر، بدون ذكر سنة النشر، ص 571، 572.

(2) الشريف البقالي، شرطة العمران بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 380.

الفرع الرابع: دور القاضي المدني في حماية حقوق الأفراد في ميدان التعمير

إذا كان تدخل القاضي الجزائي يسعى إلى حماية الحق العام من خلال مراقبة مدى إلتزام المخالف بإحترامه قاعدة تعميمية، حيث جميع الجرائم تكتسي صبغة حماية الحق العام للمجتمع، وهو في إطار ذلك، يسمح أيضا للمتضرر من المخالفة أن يتأسس كطرف مدني والمطالبة بالتعويض، ولا يمكنه أن يؤخر ذلك إلى المرحلة الاستثنائية، حتى لا تفوته درجة من درجات التقاضي⁽¹⁾، فإن تدخل القاضي المدني يسعى إلى فرض إلتزام قواعد التعمير، لكن من جهة المصلحة الخاصة للأفراد المتضررين من الإخلال بقاعدة من قواعد البناء والتعمير، وبالرجوع إلى الفقه والقضاء المقارن، نجد أنه يؤسس للمسؤولية المدنية لقواعد البناء والتعمير من خلال نظرية إرتفاقات التعمير⁽²⁾، وهذا بخلاف ما هو حاصل عندنا في الجزائر، إذ غالبا ما يتم الدمج بين نظرية إرتفاقات التعمير وبين نظريات مماثلة لها، كنظرية أضرار الجوار ونظرية التعسف في إستعمال الحق.

بالرغم من إرتكاز القضاء المدني على مبدأ حماية المصالح الخاصة للجيران المتضررين من مخالفة قانون التهيئة والتعمير، والتي يرتكبها أصحاب مشاريع البناء والتعمير، فإنه يعمل على فرض إلتزام القواعد القانونية المطبقة في ميدان التعمير، وعلى إثر ذلك سنخصص هذا الفرع للحديث في الفقرة (أولا) عن المسؤول عن أضرار أعمال

(1) من الناحية الإجرائية ينبغي التمييز بين حالتين:

• الأولى، عندما تحرك النيابة العامة المتابعة، يمكن للمتضرر أن يتأسس كطرف مدني أثناء سريان الدعوى العمومية.

• الثانية، في حالة عدم تحريك النيابة العامة للمتابعة، فيمكن للمتضرر الحصول على مطالبة عن طريق رفع شكوى مباشرة، في هذا انظر إلى: عبد الله حداد، قطاع الإسكان بالمغرب، دراسة قانونية وقضائية، منشورات عكاظ، الرباط (المغرب)، 2004، ص255.

(2) يؤكد مجلس الدولة في قراره رقم 012368 المؤرخ في 2002/05/25، مجلة مجلس الدولة العدد 03، 2002، ص182 أن مساحة مبلغ التعويض تخضع لاعتبارات مساحة موقع الأراضي، طبيعتها ومراعاة المنفعة العامة.

- انظر أيضا: محمد قصري، المرجع السابق، ص21.

البناء والتعمير وفي الفقرة (ثانياً) نتحدث عن التعويض المستحق للغير من أعمال البناء والتعمير .

أولاً: المسؤول عن أضرار أعمال البناء و التعمير:

يتحدد الشخص المسؤول عن إنهاء المبنى بحسب ما إذا كان البناء في طور الإنجاز وحدثت عملية تسليم المبنى من عدمها، وبحسب الشخص الذي يشرف على عملية حراسة المبنى، إذن هناك نوعين من المسؤولين عن إنهاء المباني، المكلف بالإشراف على عملية البناء، مقاولاً كان أم مهندساً، ومالك المبنى في حال إنتقال الحراسة إليه.

I- المكلف بالإشراف على عملية إنجاز المبنى، مقاولاً كان أم مهندساً⁽¹⁾: تقضي

القواعد العامة أنه في حالة حدوث تقصير من جانب المقاول أو المهندس في تنفيذ مهامها على الوجه المطلوب بصورة ينتج عنها الأضرار بمالك العقار أو الغير من لهم صلة بأعمال البناء، وبالتالي يلتزم كل من المقاول والمهندس في حالة حدوث الضرر تعويض الشخص المتضرر، ذلك أنه قد جرى العمل القضائي في كل من مصر وفرنسا على أن حراسة البناء أثناء فترة التشييد وقبل تسليمه إلى المالك، تتعد إلى المقاول أو المهندس على حسب الأحوال، أي من يرتبط معه بعقد مقاول⁽²⁾.

هذا وقد تفرض طبيعة حجم مشروع البناء على المالك؟، بأن يتعاقد بموجب عقود مقاوله مع أكثر من مقاول بحسب الجوانب المختلفة لعمليات البناء، كان يتعاقد مع مقاول للخرسانة وآخر للبياض والبلاط وآخر للكهرباء...إلخ، وأن يعمل كل مقاول مستقلاً طبقاً لشروط العقد المبرم مع صاحب العمل، ولا يخضع لإدارته وإشرافه، عندئذ نكون أمام

(1) يعرف المقاول بأنه الشخص الحارس صاحب السيطرة الفعلية على الشيء، ومُكَنة التصرف في شؤونه ورعايته وتوجيهه، على عكس المهندس الذي يستقل بمسألة فنية لا تصل إلى درجة السيطرة والحراسة والحياسة للمبنى، في هذا أنظر إلى: محمد حسين منصور، النظام القانوني للمباني والإنشاءات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص25.

(2) محمد حسين منصور، النظام القانوني للمباني والإنشاءات، نفس المرجع، ص36.

تجزئى وتتويج في الحراسة ومن ثم فإن سقوط مثلاً كيس من الإسمنت أثناء البناء وإصابة أحد المارة أو العاملين يثير مسؤولية مقاول البناء بوصفه الحارس، والضرر الناجم عن سقوط لوحة خشبية أثناء التركيب يثير مسؤولية مقاول النجارة بإعتباره حارساً عليها⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى، يمكن أن يرجع الضرر إلى خطأ مشترك بين أكثر من مقاول، فهنا تقضي القواعد العامة في القانون المدني (المادة 126 من القانون رقم 10/05، المعدل للأمر رقم 58/75 المتضمن القانون المدني)، أنه في حالة تعدد المسؤولين عن فعل ضار وتعذر تحديد فاعله الأصلي أو تعذر النسبة التي ساهموا بها في الضرر، كان كل منهم مسؤولاً بالتضامن عن النتائج، وتكون عندئذ المسؤولية فيما بينهم بالتساوي إلا إذا عين القاضي نصيب كل منهم في الإلتزام بالتعويض.

II- مالك البناء في حالة إنتقال الحراسة إليه: في الغالب تنتقل المسؤولية الناشئة

عن الحراسة إلى المالك بعد تسلمه البناء، غير أنه يكون هو المسؤول قانوناً إستناداً إلى فكرة الحراسة أثناء فترة التشييد والتنفيذ، طالما له سلطة السيطرة والإشراف والتوجيه فيها، وهذا ما قضت به الفقرة الأولى من المادة 138 من القانون المدني بقولها: «كل من تولى حراسة شيء وكانت له قدرة الإستعمال والتسيير والرقابة يعتبر مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه ذلك الشيء».

ويحدث هذا في الحالة التي يتعاقد فيه المالك مع العديد من الفنيين والعاملين في أكثر من مجال بهدف إتمام عملية البناء تحت إشرافه وتنفيذه كتعاقد مهندس مصمم وآخر منفذ وآخر إستشاري، وتعاقد مهندس مع أكثر من مقاول كمقاول للخرسانة وآخر للبلاط وآخر للنجارة وآخر للكهرباء، كل هؤلاء تربطهم بالمالك علاقة عمل وليست علاقة مقاوله بالمعنى الدقيق، لهذا فإن الحراسة تظل للمالك، وبالتالي فبمجرد أن يثبت المتضرر أن

(1) يعرف الحارس بأنه الشخص الذي يتولى السيطرة الفعلية على الشيء ويتمكن من التصرف في شؤونه ورعايته وتوجيهه، أنظر في هذا إلى: عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 908.

الضرر ناتج عن نقص في صيانة البناء أو عيب في بنيانه أو قدم في عهده تترتب مسؤولية مالك هذا البناء، إلا إذا أثبت أن الحادث المسبب للضرر قد حصل نتيجة قوة قاهرة أو بخطأ المتضرر أو خطأ الغير⁽¹⁾.

وفي حالة تعدد المالكين، فإن الحراسة تكون مشتركة بينهم ويسألون معا عن الضرر الناشئ عن فعل لو كان كل منهم يمارس فعلا على الشيء بالسلطة التي تفرضها الحراسة، ونكون أمام هذا الفرض، إذا وقع مثلا ضرر بفعل المصعد المركب في بناية تعدد الشركاء في ملكيتها فإن التبعة والمسؤولية تترتب على الشركاء بصفتهم حارسين للمصعد جميعا.

ثانيا: التعويض المستحق للغير المتضرر من أعمال البناء والتعمير:

إن المتضرر بمناسبة عمليات إنجاز المباني والتعمير يكون في الغالب من الغير، هذا الأخير في الأصل هو الشخص الذي لا تكون له صلة بعمليات البناء والتعمير، أي يكون أجنبيا عنها، غير أنه يمكن أن يكون طرفا في هذه العملية، أي له صلة بعمليات البناء أو بأطرافها، إلا أنه يأخذ حكم الغير بالنسبة للأضرار التي لحقت به، ويعوض عنها طبقا للمسؤولية التقصيرية.

I- الغير المضرور الأجنبي عن أعمال البناء والتعمير: كما يمكن أن يصيب

تهدم المبنى بسبب عيب في إنشائه، الأفراد العاملين في مجال البناء أو المشرفين عليه، أو كل من له علاقة بالمشروع الجاري إقامته، يصيب أيضا الغير الأجنبي الذي ليس له علاقة نهائيا بعملية البناء كالجيران والمارة وغيرهم، فعلى المارة المضرورين بوصفهم أجنب عن أعمال البناء، الرجوع على الحارس سواء كان المالك أو المقاول أو المهندس،

(1) نزيه نعيم شلالة، المرجع السابق، ص72.

إن المسؤولية على أساس نظرية مضار الجوار غير المألوفة، حسب ما هو ثابت فقها وقضاء، لاتستند إلى فكرة الخطأ أو التعسف⁽¹⁾، فالمالك يسأل أمام القاضي إذا جاوز الحد المألوف، وذلك إستنادا إلى أن حسن الجوار أصبح من الإلتزامات القانونية التي تفرض على حق الملكية، ويرتب الخروج على تلك الإلتزامات مسؤولية الجار قبل جاره⁽²⁾ فيكفي للجار المضرور إثبات وقوع الضرر المجاوز للقدر المألوف⁽³⁾ الناتج عن أعمال البناء ضد الحارس لها، سواء كان المقاول أو المهندس أو المالك تبعا لكل حالة، وحتى إن تم الرجوع على المالك بداية فإن هذا الأخير بدوره يستطيع الرجوع على المقاول أو المهندس طبقا للعقد المبرم بينهما.

• كما يجوز للجار أن يستند إلى نظرية التعسف في إستعمال الحق للمطالبة بالتعويض، إذ أن التعسف في إستعمال الحق خطأ يوجب التعويض وهذا الأخير هو كالتعويض عن الخطأ في صورة الخروج عن حدود الحق أو حدود الرخصة، يجوز أن يكون نقدا أو عينا.

وبوجه عام فإن مبدأ عدم التعسف يشمل جميع أنواع الحقوق، يستوجب من كل شخص أن يستعمل حقه استعمالا مشروعاً ويلحق التعسف ضرراً بالغير فيكون الجزاء الضمان، ويشمل الضمان ما يحكم به القاضي من تعويض نقدي للمضرور أو تعويض عيني لجبر الضرر، يتمثل في الأمر بإعادة الحال إلى ما كان عليه، كهدم الحائط المرتفع بشكل تعسفي أو الأمر بأداء معين متصل بالعمل غير المشروع، كالأمر بتغيير وضع مدخنة لتوجيه الدخان بعيداً عن الجار.

(1) إن المسؤولية على أساس نظرية أضرار الجوار غير المألوفة، لا تستند إلى فكرة الخطأ، لأن الضرر الناتج عن هذا الأخير تتكفل به القواعد العامة، ولا تستند أيضا إلى فكرة التعسف في إستعمال الحق، والذي بينت أيضا أحكام القانون المدني حالات التعسف بشكل محدد، بذلك فإن النص القانوني لا يصلح أن يكون أساسا للمسؤولية هذه، بل مصدرا لها، بذلك فإن نص المادة 691 من القانون المدني يعد سندا لإقرار القانون بالمسؤولية عن مضار الجوار.

(2) محمد حسين منصور، المسؤولية المعمارية، المرجع السابق، ص53.

(3) المادة 691 من القانون المدني.

بهذا يتضح أن المعيار الذي يمكن إعماله لتحديد نظرية التعسف في إستعمال الحق هو نفسه الذي وضع للخطأ التقصيري، لأن التعسف ليس إلا إحدى صورتيه⁽¹⁾، فيعتبر صاحب الحق متعسفا في إستعمال حقه في مجال البناء والتعمير، كلما توافر في حقه معيار قصد الإضرار بالغير (الجار)، ولو كان يجني مصلحة من وراء هذا الإستعمال، ولا يشترط وقوع الضرر فعلا للقول بقيام حالة التعسف، كمن يعلو بسور منزله، ليس بقصد تحقيق الأمان، ولكن بهدف حجب الهواء والضوء على ملك الجار ولو كان هذا الجار غير مقيم فعلا بالمنزل، ويستدل على وجود قصد الإضرار بالقرائن أو الظروف التي تصاحبه.

أخيرا بإستطاعة الجار إقامة الدعوى على أساس أحكام المسؤولية التقصيرية ذلك أن هناك العديد من الحالات التي قد يتضرر فيها الجار من أعمال جاره، كما في حالة تصدع جدران وأساسات بنائه بسبب عمليات الحفر أو صب الخرسانات بسبب عدم مراعاته للأصول الفنية اللازمة التي تمنع الإضرار بالمباني المجاورة - خاصة إذا كانت هذه البنايات سندا للبنىات المجاورة- أو قبل عمل الدراسات الضرورية حول طبيعة السطح، في هذه الحالة يمكن للجار الرجوع مباشرة على المهندس أو المقاول بسبب الخطأ الشخصي أو المالك، إذا كانوا تابعين له، ويقوم بإثبات الخطأ الصادر عن المسؤول والضرر الذي لحق به، والعلاقة السببية بين الخطأ و الضرر، وفقا لما تنص عليه المادة 124 من القانون المدني بالنسبة لإثبات أركان المسؤولية الثلاث.

هذا وقد يستند الجار إلى أحكام المسؤولية الناشئة عن الأشياء وهي الأساس القانوني لرجوعه عن ما أصابه من أضرار نتيجة أعمال استنادا إلى نص المادة 138 من القانون المدني، وذلك إذا كانت تلك الأضرار ناتجة عن إستعمال الخصم لآلات ميكانيكية ثقيلة في ذلك أساسات البناية المجاورة لمبنى الجار دون إتخاذ الإحتياطات

(1) عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص700.

الواجبة في هذه الحالة لمنع وقوع الأضرار، فهنا يستطيع الرجوع على حارس البناء أو حارس الأشياء بالتعويض عن الأضرار التي أصابت أحد أفراد عائلته بسبب التهدم أو الأشياء، أو إتلاف بعض ممتلكاته أو أجزاء من بنائه لنفس السبب، فخطأ الحارس يكون مفترضا في هذه الحالة، كما يمكن للجار المضور الرجوع على المقاول على أساس حراسة الآلات والمعدات التي تستخدم في البناء، ومن جهة أخرى قد تتداخل المسؤوليات بحيث يمكن أن تثار في قضية واحدة مسؤولية الجار ومسؤولية المهندس ورب العمل.

II- الغير المضور ممن لهم صلة بأعمال البناء والتعمير: قد يكون للأشخاص

الذين لهم صلة بأعمال البناء، إما بإعتبارهم ممن يتولون إنجاز الأشغال أو الإشراف على تنفيذها، أو بإعتبارهم سيستفيدون من إنجاز الأشغال سواء كانوا مالكين للمبنى أو سيؤول إليهم المبنى في المستقبل، بصفة مالكين أو مستأجرين له.

● فإذا كان المضور ممن يتولون إنجاز الأشغال أو الإشراف عليه، فإنهم يستطيعون الرجوع بالمسؤولية، إستنادا إلى الأساس القانوني المتلائم مع كل حالة حسب أحكامه، فلم المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تصيبهم من جراء أعمال البناء على أساس الخطأ الثابت أو الخطأ المفترض أو مسؤولية حارس البناء، ومن يرجع منهم على الآخر يخل محل صاحب العمل في حقوقه، ولذلك يستطيع الرجوع بدعوى الحلول.

وفيما يخص الأضرار التي تصيب التابعين لحارس أعمال البناء، فبعد أن تردد القضاء في البداية في تحديد أساس الرجوع بالمسؤولية عن هذه الأضرار، العائد إلى مدى إشمال العقد بين حارس أعمال البناء وبين العمال والفنيين على الإلتزام بضمان السلامة، أقر حديثا بوجود إلتزام عام بضمان سلامة العمال على عاتق صاحب العمل، وبمجرد إصابة العامل يعتبر إخلال بهذا الإلتزام دون حاجة لإثبات خطأ صاحب العمل أو تقصيره في إتخاذ الإجراءات الأمنية التي يفرضها القانون⁽¹⁾، وهو ما نصت عليه المواد

(1) محمد حسين منصور، المسؤولية المعمارية، المرجع السابق، ص 63.

من 42 إلى 49 من القانون رقم 04/11 المتعلق بالقواعد المنظمة لنشاط الترقية العقارية، وفي حالة كون المضرور مستأجر مستقبلي للبناء، فإننا نميز بين ما إذا أصيب المستأجر بالأضرار، قبل تسلم المبنى أم بعده، على إعتبار أنه غالباً ما يتولى مالكو السكنات وخاصة العمارات السكنية، إبرام عقود إيجار مع المستأجرين للوحدات السكنية قبل إتمام عمليات البناء بالرغم من عدم وجود محل للعقد، إلا أنه قابل للوجود في المستقبل، فإذا أصيب المستأجر بأضرار بسبب تدهم البناء كلياً أو جزئياً بعد تسلم العين المؤجرة، فالأصل في هذه الحالة أن تطبق مسؤولية المالك كحارس للبناء، وبما أن هناك عقد قائم يربط بين الطرفين (المالك والمستأجر)، فإن أحكام هذا الأخير هي الواجبة التطبيق، أما الأضرار التي تصيب المستأجر قبل تسلم العين المؤجرة، كأن يصاب مثلاً أثناء ترده على العين في فترة إنشاء المبنى للإطمئنان على سير أشغال البناء، ففي هذه الحالة يعتبر المستأجر من الغير، وبالتالي وجب أن يستند إلى أحكام المسؤولية التقصيرية سواء على أساس الخطأ الثابت أو الخطأ المفترض في حق حارس البناء أو الأشياء⁽¹⁾.

المطلب الثاني: دور القاضي الإداري في حماية حقوق الأفراد

سبق وأن أشرنا إلى أن التعمير هو مجموعة من الضوابط والقواعد والإجراءات التي يتم صياغتها في شكل قوانين يكون الهدف منها تنظيم المجال العمراني والتحكم فيه قصد ضمان الحماية الكافية للبيئة فإذا كانت الإدارة هي صاحبه السلطة والامتياز نظراً لما تملكه من وسائل تمكنها من إصدار مختلف الرخص الإدارية والشهادات العمرانية في شكل قرارات إدارية، تلزم الأفراد فإنها مع ذلك ليست حرة في تصرفاتها وتخضع بالتالي للرقابة القضائية على أعمالها وذلك تأكيداً لمبدأ خضوع الإدارة للقانون.

(1) محمد حسين منصور، المرجع نفسه، ص 60.

وعليه فانه من واجب القاضي يجب عليه أن يوازن بين حق الإدارة المنوط بها تطبيق ومراقبة تنفيذ قوانين التهيئة والتعمير واحترامها وعدم الإخلال بها، وبين حق المواطن بالمقابل في الحصول على بناء مستوف لشروط ومعايير الرواء والجودة ومحترم في نفس الوقت لهذه الضوابط، كما يجب عليه التوفيق بين طموحات المستثمرين (المرقين العقاريين) وحقهم في الريح وبين حق الإدارة في رفض مشاريع البناء وإحداث التجزئات العقارية وبناء المجموعات السكنية والقيام بهدم البنايات لإعادة بنائها بدعوى عدم احترامها للإجراءات المنصوص عليها في القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي له رقم 19/15 المتعلق بعقود التعمير وإجراءات الحصول عليه أو تسليمها، خاصة وان هذا الرفض سوف يؤدي إلى عرقلة الاستثمار العقاري في خضم الجهود الكبيرة التي تبذلها الجزائر من أجل توفير السكن اللائق في جميع صيغته (ريفي، تساهمي، اجتماعي، ترقوي.....الخ) للقضاء على أزمة السكن.

وعلى اثر ذلك، سنتولى ضمن هذا المطلب الحديث عن دعوى إلغاء القرارات الإدارية المتضمنة عقود التعمير غير المشروعة (الفرع الأول)، وعن الدعوى لإستعجالية لوقف تنفيذ القرار الإداري في مادة التعمير (الفرع الثاني) أما (الفرع الثالث) فسنخصصه لدعوى المسؤولية الإدارية في مجال البناء والتعمير.

الفرع الأول: دعوى إلغاء القرارات الإدارية المتضمنة عقود التعمير غير المشروعة

لما كانت القرارات الصادرة في مجال التهيئة والتعمير، تدخل ضمن اختصاص الإدارة في ميدان الضبط الإداري وما يعنيه ذلك من ارتباط تلك القرارات بالنظام العام بكل عناصر التقليدية والحديثة، ونظرا لما لمجال التعمير من دور فعال في استقطاب الاستثمار و المساهمة في التنمية الإقتصادية، البيئية و الاجتماعية، وما يستدعيه هذا

الأمر من توفير المناخ المناسب، وكذا حماية لحقوق وحرّيات الأفراد من تعسف انحراف الإدارة عن الحدود القانونية المرسومة لها (1)

لأجل ذلك تعتبر رقابة القضاء الإداري وقواعد المسؤولية الإدارية عموماً الضمانة الحقيقية لحماية مبدأ المشروعية والملاذ الذي يمكن للمواطن المتضرر من تلك القرارات التعميرية اللجوء إليه لحماية مصالحه، تبعاً لذلك وجب الحديث في هذا الفرع عن شروط قبول دعوى الإلغاء في مادة البناء والتعمير (أولاً)، وعن أوجه دعوى الإلغاء في مجال البناء والتعمير (ثانياً)، أما الفقرة (ثالثاً) فسندخصها لآثار دعوى الإلغاء في مجال البناء والتعمير.

أولاً : شروط قبول دعوى الإلغاء في مادة البناء والتعمير:

تعرف دعوى الإلغاء في مجال التعمير على أنها دعوى قضائية إدارية موضوعية عينية يحركها ويرفعها صاحب الصفة والمصلحة أمام جهات قضائية مختصة سواء أمام المحاكم الإدارية (2) أو مجلس الدولة (3) بهدف المطالبة بإلغاء قرار إداري نهائي متضمن عقود التعمير غير المشروعة بموجب قرار يحوز على حجية مطلقة (4)، لذلك فإن لدعوى الإلغاء في ميدان التعمير، شروط تميزها عن باقي الدعاوي فإذا كان الطعن بالإلغاء وسيلة بوسع من مس القرار مصالحه إستعمالها لمواجهة القرار الضار، إلا أن هذا الحق

(1) جواد كموني، المرجع السابق، ص 67

(2) يؤول الاختصاص بالنظر في منازعات رخص التعمير التي يصدرها كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي للمحكمة الادارية بإعتبارها الجهة القضائية ذات الولاية العامة بالفصل في منازعات الإدارية طبقاً للمادة 800 من قانون الاجراءات المدنية والادارية رقم 08/ 09

(3) ويؤول الاختصاص بالنظر في طلب إلغاء رخص التعمير الصادرة عن وزير التعمير المجلس الدولة طبقاً لإحكام المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 ج.ر عدد 27 لسنة 1998 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11 / 13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج.ر عدد 43 لسنة 2011 وكذلك المادة 901 من القانون رقم 09/08

(4) محمد كمال الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطرحه الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2016، ص 23.

كشأن كل حق لا بد له من توافر شروط تحت طائلة رفض الدعوى شكلا دون التغلغل في الموضوع⁽¹⁾ هذا وقد اتفق معظم الفقهاء على إن شروط قبول الدعوى الإلغاء تتمثل في:

I. الشروط المتعلقة بالطاعن: نص المادة 13 من القانون رقم 09/08 المتضمن

قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون»، إذن تعتبر رخص التعمير لاسيما رخصه البناء غير قابلة للطعن بالإلغاء إلا إذا كانت تتوفر على شروط هذا الطعن وتتحدد طبقا للنص المذكور أعلاه في:

1- **صفة الطعن :** الأصل أن الدعاوى ترفع من قبل طالب الرخص الإدارية أو شهادات العمرانية، المعنى الذي قوبل طلبه بالرفض الصريح أو الضمني أو الذي يلحقه ضرر من قبل الإدارة، إلا أنه للغير كذلك رفع هذه الدعاوى عند المنازعة في القرار المتضمن تسليم هذه الرخص أو شهادات العمرانية، أما في حاله رفضها فلا يكون للغير مصلحة وبالتالي لا تقبل دعواه لان القرارات السلبية التي تولد حقوقا مكتسبة⁽²⁾، وعموما يمكن التمييز في هذا الشأن بين الصفة في حالة الأشخاص الطبيعية والصفة في حالة الأشخاص المعنوية.

أ- الصفة في حالة الأشخاص الطبيعية: تؤكد مقتضيات المرسوم التنفيذي

رقم 19/15 المتضمن كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها والمتمثلة في المادة 08 منه بالنسبة لرخصة التجزئة والمادة 42 بالنسبة لرخصة البناء و المادة 34 بالنسبة لشهادة التقسيم والمادة 66 بالنسبة لشهادة المطابقة أو رخصة السكن والمادة 07 بالنسبة

⁽¹⁾ عمار عوابدي، نظريه القرارات الاداريه بين علم الاداره والقانون الإداري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 163، 164

⁽²⁾ ميلود بوتركي، "منازعات رخصه البناء بين الاختصاص القضاء الإداري والقضاء العادي"، سلسلة الندوات والأيام الدراسية حول الحق في السكن وتدبير المجال العقاري، جامعة القاضي عياض مراكش، المغرب، يومي 08 و 09 ماي 2009، ص 247.

لرخصة الهدم، أن الأشخاص الطبيعية الذين لهم الحق في الطعن الفردية في مجال العمران المتعلقة بهذه الرخص والشهادات، سواء تعلق الأمر برفض منحها الصريح أو الضمني أو لسبب آخر كسحبها بعد منحها، لا تقبل الدعوى إلا من الأشخاص الذين لهم الصفة في طلب الترخيص الذي صدر القرار المطعون فيه وهذه الأشخاص طبقا للمواد المذكورة أعلاه هي: المالك أو موكله- المستأجر المرخص له قانونا والحائز.

فهؤلاء الأشخاص هم من لهم صفة مباشرة وشخصية في الطعن بإلغاء القرارات ذات الطبيعة العمرانية، كما يجوز للغير المتمثل في جيران المستفيد من الرخصة أو الشهادة العمرانية أن يرفع دعوى إلغاء القرار الإداري المتضمن عقود التعمير شريطة أن يثبتوا مصلحتهم الشخصية والمباشرة وان يؤسسوا دعاويهم على أحد أوجه عدم المشروعية المنصوص عليها في القانون رقم 01/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية وإلا ستواجه طلباتهم بالرفض⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار يؤكد القرار رقم 689 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2007/02/19، أحقية جار المستفيد من رخصة البناء في رفع دعوى إلغائها وقد جاء فيه ما يلي: «حيث أن الإدارة قد علقت منح رخصة البناء المطلوبة من طرف المستأنف لإعادة بناء مسكنه على موافقة الجيران وأثناء القيام بأشغال البناء ألحقت أضرارا بعقارات هؤلاء الجيران، مما أدى بهم إلى رفع دعوى إلغاء هذه الرخصة أمام الغرفة الإدارية التي ألغت هذه الرخصة فاستأنف المعني بالأمر أمام مجلس الدولة مؤسسا بعدم توفر صفة الجيران الطعن في القرار لكن رفض مجلس الدولة أمام هذا الاستئناف وأيد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية وبالتالي أعطى الحق للجار في رفع دعوى الإلغاء»⁽²⁾.

(1) الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 78.

(2) قرار مجلس الدولة رقم 698 المؤرخ في 2007/01/19 وارد في مقال لفاطمة حماد و، "الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعه ابن خلدون تيارت الجزائر، العدد 02، جوان 2017، ص 136.

إلى جانب ذلك يمكن أيضا للغير اللجوء إلى طلب وقف تنفيذ رخصة البناء وهذا نظرا لصعوبة تفادي الأضرار وإصلاح الأوضاع الناجمة عن رخصة البناء المشوبة بأية مخالفة للحيلولة دون إتمام البناء بأكمله غير أن وقف الأشغال من قبل الجهة الاستعجالية، لا يمس بأصل الحق فهو مجرد تدبير مؤقت لحماية الحق من الخطر الناجم عن مواصلة البناء في إنتظار الفصل النهائي في موضوع الدعوى⁽¹⁾.

ب - الصفة في حالة الأشخاص المعنوية: تمثل الأشخاص المعنوية الخاصة أمام القضاء الإداري بصفتها مدعى أو مدعى عليه من طرف الشخص الذي يعينه قانونها الأساسي (المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15)، أما الجمعيات كجمعيات حماية البيئة والمناظر الطبيعية فطبقا للمادة 74 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والمتعلق بالتهيئة والتعمير لا يمكنها رفع دعوى إلغاء القرار المتضمن رخصة البناء أو رخصة التجزئة أمام القضاء الإداري، بل لها الحق في التأسيس كطرف مدني فقط⁽²⁾.

وبالنسبة للأشخاص المعنوية العامة فإن المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد نصت على: «مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعي عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الطبعة الإدارية»، وعليه فالطعون ضد القرارات الإدارية الفردية الصادرة في مجال العمران، قد تثار من قبل رئيس المجلس

(1) ميلود بوتريكي، المرجع السابق، ص 248.

(2) تنص المادة 74 على: «يمكن كل جمعيه تشكلت بصفه قانونيه تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من اجل تهيئه إطار الحياة وحماية المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها الطرف المدني فيما يتعلق بالمخالفة لأحكام التشريع الساري المفعول في مجال التهيئة و التعمير» و هوما تؤكد المادة 91 من قانون رقم 98 / 04 المتعلق بحماية التراث الثقافي بقولها: «يمكن كل جمعيه تأسست قانونا وتنصص في قانونها الأساسي على السعي إلى حماية الممتلكات الثقافية أن تنصب نفسها خصما مدعيا بالحق المدني فيما يخص مخالفات هذا القانون وبالتالي فان صفة التقاضي في جمعيات حماية البيئة لا تتوفر إلا في حالة وجود أضرار تمس بالبيئة من جراء الأنشطة العمرانية.

الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالعمران أو مدير المؤسسة العمومية ذات الصفة الإدارية، كلما كانت تلك القرارات مشوية بعين من عيوب اللامشروعية. وفضلا عن هذا النص المذكور أعلاه، فقد نص قانون البلدية رقم 10/11 في المادة 82 منه على صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي، تمثيل البلدية أمام القضاء، كما نص قانون الولاية رقم 07/12 في المادة 106 منه على ذات الصلاحية بالنسبة للوالي.

(2) - **مصلحة الطاعن:** يقضي المبدأ العام أنه: «لا دعوى بدون مصلحة»، والمقصود بالمصلحة في فقه المرافعات، الفائدة التي تعود على رافع الدعوى جراء الحكم له بجميع طلباته أو ببعضها فقط، ولهذا الشرط أهمية كبيرة من حيث أنه الذي يضمن دون غيره من الشروط جدية الدعوى التي يرفعها المدعى أيا كانت طلباته⁽¹⁾ فضلا عن ذلك فقط اشترط القضاء الإداري في أن يتميز شرط المصلحة في دعوى إلغاء القرار الإداري المتضمن رخص أو شهادات التعمير بخاصتين هما: الطابع الحالي للمصلحة والطابع الشخصي لها أي أن أثر هذا القرار الإداري المطعون فيه يؤثر بشكل مباشر في رافع الدعوى، وإذ تقدر هذه المصلحة في هذه الحالة وقت رفع الدعوى نفسها⁽²⁾.

بناء على ذلك لا يمكن الطعن في قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء، إلا إذا كان مقدما من ذوي مصلحة مباشرة، وهنا يختلف الأمر فيما إذا كان برفض طلب الحصول على رخصة التعمير حيث يكون صاحب المصلحة في الطعن هو مقدم الطلب أو ورثته⁽³⁾، أما إذا كان القرار يتضمن الموافقة على منح الرخص أو الشهادات العمرانية فإن

(1) عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 117

(2) وداد عطوي، المرجع السابق ص 202.

انظر أيضا عادل بوراس، "دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية"، مجلة الفقه والقانون، جامعة تبسة، العدد 3، يناير 2013، ص 08.

(3) المقدم الطلب أو ورثته المصلحة في رفع الطعن بالإلغاء ضد القرار الإداري المتضمن رفض منح رخصة البناء ومصلحته في الإلغاء تتمثل في أمكانيه الحصول على الرخصة مستقبلا، ومن ثم لا يمكن لغير طالب الرخصة هذه

صاحب المصلحة في الطعن هو الغير، أي أن الطعن في رخصة البناء مثلا، قد يكون من الجار صاحب المصلحة وهو ما أكده قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 003639 الفهرس 458 بتاريخ 2002/10/01، حيث جاء فيه (1):

أن المجلس وبالرجوع إلى وثائق الطرفين والقرار المعاد يتضح بأن المسألة تتعلق بشرعية رخصة البناء، وأنه لتسليم هذه الرخصة، فإن الملكية ضرورية لكنها ليست كافية، لأن منح الرخصة يتطلب شروطا أخرى لم تتوفر في قضية الحال وهي عدم الإضرار بالجيران وعدم البناء على قنوات صرف المياه القذرة أو على ممر وعليه فإن هذا ثابت بمقتضى الوثائق المقدمة من طرف المستأنف عليه وهذا ثابت بمقتضى محضر مفتش التعمير....

وعليه يستنتج من ذلك بأن قضاة الدرجة الأولى أصابوا في قضائهم وعليه يتعين تأييد القرار المعاد.

وفي هذا الإطار تجب الإشارة إلى أن القانون الفرنسي قد سبق وأن أقر بأن صاحب المصلحة المباشرة في الطعن بقرار رفض الرخصة في مجال التعمير هو مقدم الطلب، لأن ذلك يمس مصلحته المباشرة كوقف منح الرخصة أم رفض إعطائها

الطعن في قرار الرفض كالكيل أو المهندس المعماري الذي كلفه صاحب المشروع بالمتابعة التقنية أو المقاول الذي كلفه بتنفيذ وانجاز الإشغال، في هذا انظر إلى عبد العزيز نويري، "رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء دراسة تطبيقية"، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص في المنازعات المتعلقة بالعمران، 2008، ص 81 .
(1) قرار مجلس الدولة رقم 003639 الصادر بتاريخ 2009/10/01 غير منشور وورد في مقال ل:عمار بوضياف، "منازعات التعمير في القانون الجزائري رخصه البناء والهدم"، مجله الفقه والقانون، جامعة تبسة العدد، 03 يناير 2013، ص 08.

-انظر أيضا: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية -جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 418.

أو رخصة مشروطة، كما أن للغير مصلحة في طلب إلغاء قرار منح الرخصة مثل الملاك المجاورين للبناء⁽¹⁾.

وبالنسبة للأشخاص المعنويين، وعلى خلاف الوضع في الجزائر فقد مكن التشريع الفرنسي، الأشخاص العامة مثل الجمعيات الخاصة بالمناظر الطبيعية من الطعن في قرارات منح رخص البناء، متى كان ذلك يمس بأهدافها المدرجة في قانونها الأساسي⁽²⁾ كما مكن البلديات من رفع دعوى إلغاء قرار المحافظ بمنح رخصة بناء إذا خالف هذا القرار قواعد التنظيم في البلدية، كما أن ممثّل الدولة يستطيع إحالة قرار منح رخصة إلى المحكمة الإدارية في الحالات التي يرى أنها مخالفة لمبدأ المشروعية، وذلك حسب نص المادة الثالثة من القانون الصادر في 02 مارس 1980، المعدل بالقانون الصادر في 22 جويلية 1982 و يحق أيضا لممثّل الدولة أن يطلب وقف تنفيذ قرار منح الرخصة بالاستناد إلى نص المادة (9-421 L) من تقنين التعمير الفرنسي⁽³⁾.

II. الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه: إن عناصر القرار الإداري تكتمل إذا صدر العمل من جانب الإدارة انفراديا وأرادت من خلاله إحداث اثر قانوني فهذا الأثر هو الذي يتم بنيان القرار الإداري ولولاه لما لجأ المعني بالقرار للطعن فيه، ودونه لا يستطيع القاضي الإداري مراقبة أعمال الإدارة فيفترض هنا أن المركز القانون للمعني أو المعنيين بالقرار تمت زعزعتة والتأثير عليه إذ بدون هذا التأثير لا يملك رافع الدعوى مسوغا لمساءلة الإدارة قضائيا ولا يملك القاضي أي سلطة لرقابة عمل الإدارة طالما لم يحدث القرار الإداري تأثيرا في المركز القانوني للمخاطب به⁽⁴⁾.

(1) مصلح الصرايرة، " النظام القانوني لرخص البناء دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 04، ديسمبر 2001، ص241.

(2) Jean Bernard Auby et Hugues Perinet-Marquet, op, cit, p115.

(3) André de Laubadere et autres , op, cit, p911 .

(4) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية القسم الثاني، المرجع السابق، ص 27.

بناء على ذلك يشترط لقبول دعوى الإلغاء في مجال البناء والتعمير زيادة عن الشروط الواجب توافرها في الطاعن (مقدم الطلب أو الغير)، أن يكون موضوعها قرار إداري وعلى أن يكون ضارا و نهائيا كما يجب أن يكون مشوبا بإحدى العيوب المشروعية هذا ما سوف نوجزه في فقرتين:

1- أن يكون القرار الإداري في مجال البناء والتعمير صادرا عن سلطة إدارية مختصة: من المعلوم أن كل عملية بناء أو إعادة بناء أو حتى إدخال تغييرات جوهرية وإصلاحات على البنايات القائمة والتجزئة وهدم البنايات المتداعية للسقوط، إلا وتخضع طبقا لإحكام المواد 52، 57، 60 والمادة 70 من القانون رقم 90 على 29 المعدل والمتمم وكذا لأحكام المرسوم التطبيقي له رقم 19/15 وبالإطلاع على أحكام هذا التشريع والتنظيم المتخذة لتطبيقه، نجد أن المشرع قد منح الاختصاص بإصدار القرار المتضمن مختلف في الرخص والشهادات في ميدان التهيئة والتعمير حسب الحالة لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي و الوزير المكلف بتعمير.

وفي هذا الشأن تقضي المادة 65 من القانون رقم 29/90 على انه: «مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في المادتين 66 و 67 أدناه⁽¹⁾ تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدية بصفته ممثلا للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي و يوافق رئيس الشعبي البلدي في هذه الحالة الوالي بنسخة من الرخصة.

(1) تنص المادة 66 على: <> تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل الوالي في حالة:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة و الولاية و هيكلها العمومية
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية
- اقتطاعات الأرض و البنايات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44، 45، 46، 48 و 49 أعلاه التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه.<>

أما المادة 67 من ذات القانون فإنها تنص على: «تسلم رخصة التجزئة أو البناء من قبل الوزير المكلف بالتعمير بعد الاطلاع على الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية».

وممثل للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الاطلاع على الرأي الموافق الوالي»، وتضيف المادة 68 على أن: «تسلم رخصة الهدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي».

بناء على ما سبق ذكره من أحكام فإن القرار الإداري المتضمن رخصة البناء أو رخصة التجزئة أو الهدم أو شهادة المطابقة أو التقسيم لا يعتد به إلا إذا كان صادرا من الجهات الادارية المختصة -والسالف ذكرها- وهذا ما أكده مجلس أدولة الغرفة الثالثة ملف 005594، فهرس 11- 2003، بتاريخ 2003/01/07، حيث جاء فيه⁽¹⁾:

«...وبالرجوع إلى أوراق الملف وإلى قرار المستأنف وخاصة بعد الاطلاع على أحكام المادة 65 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير التي تعطي الصلاحية لرئيس المجلس الشعبي البلدي دون غيره بشأن تسليم رخصة البناء ممثلا للبلدية بالنسبة لجميع الاختصاصات و البنائيات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي وهو الثابت في قضية الحال يتضح بأن رخصة البناء المسجلة من ديوان الترقية والتسيير العقاري الحضري ما هي إلا وثيقة مبدئية للحصول على رخصه البناء التي تسلم إجباريا من طرف البلدية وبالتالي فإن ديوان الترقية والتسيير العقاري غير مؤهل لإصدار رخص البناء».

وفي قرار آخر له رقم 179545، الصادر بتاريخ 2000/06/17⁽²⁾، أكد أيضا أن رخصة الترخيف التي منحت من قبل مديرية المنشآت والتجهيز لولاية قسنطينة والتي

(1) قرار مجلس الدولة رقم 2003/11، الصادر بتاريخ 2003/01/07، غير منشوره وارد في مؤلف ل:عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الادارية القسم الثاني، المرجع السابق، ص419.
-أنظر أيضا إلى: القرار رقم 38284، صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2008/04/30، مجلة مجلس الدولة العدد 09، 2009، ص 91، حيث تم التأكيد فيه بأن ديوان الترقية والتسيير العقاري ليس جهة إدارية مختصة بمنح رخصة البناء وهو ما يعتبر بعيب عدم الاختصاص موضوعي.

(2) القرار رقم 179545 صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2000/10/17، غير منشور ورد في مؤلف ل:حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، دار هومة بالطباعة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص210، 211.

خولت للمستأنف بأن يدمج بنايته مع الطريق الوطني رقم 05 أن هذا القرار لا يعتبر بمثابة رخصة بناء.

02) أن يكون القرار الإداري في مجال البناء والتعمير نهائيا محدثا لأثر قانوني

معين: إن القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة ليحدث مركز قانونيا جديدا أو يؤثر في مركز قانوني قديم أو هو على قول المحكمة الإدارية العليا في مصر في قضائها المستقر، «إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة لما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه إبتغاء مصلحة عامة»⁽¹⁾.

وهكذا فإن القرار الإداري المتضمن رخصة أو شهادة في مجال البناء والتعمير يجب أن يكون نهائيا ومعبرا عن الإرادة الذاتية لجهة الإدارة المختصة في إصداره، ذلك أن مناط إختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية العمرانية هو أن تكون القرارات محل الطعن صادرة عن السلطة العامة في الدولة معبرا عن الإرادة المنفردة لها ويحدث بذاته أثارا قانونية معينة متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا بمصر هذا المعنى⁽²⁾، وبالتالي يخرج من دائرة هذا الأخير كل

(1) محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر) 1996، ص18.

(2) قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر على: «ومن حيث أن القضاء مستقر على انه لا يشترط في القرار الإداري- كأصل عام- أن يصدر في صيغة معينة أو بشكل معين بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة إثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث قانوني ولا جدال في أن إزالة التعدي الذي يقع على أموال الدولة هو من أهم واجبات الإدارة الملقاة على عاتقها.

ولما كان قد أتضح مما سلف بيانه أن قرار صدر من جهة الإدارة بإزالة السور الذي أقامه المدعيان والذي قدرت انه يمثل تعديا على أملاك الدولة ومن ثم يخضع هذا القرار لرقابة المشروعية التي للقضاء الإداري على القرارات الإدارية وإذ ذهب الحكم المطعون فيه إلى غير ذلك يكون قد أخطأ تطبيق القانون مما يتعين معه الحكم بإلغائه وإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للفصل في موضوعها»، في هذا أنظر إلى: حكم المحكمة الإدارية العالية الصادر بجلسة

المراحل التحضيرية لإصدار القرارات العمرانية، كالأراء الإستشارية مهما كان مصدرها والتحقيقات والدراسات التقنية التي تسبق صدور رخصه التجزئة أو البناء أو الهدم، لأنها غير نهائية وبالتالي فهي تخرج من نطاق دعوى الإلغاء هذه الأعمال التحضيرية والتمهيدية، على اعتبار أنها لا تنتج آثاراً قانونية ولا ترقى لمصاف القرارات الإدارية.

كما يخرج من عداد القرارات الإدارية أيا كان مصدره ومهما كان موقعه في تدرج السلم الإداري، كل قرار صادر من جهة إدارية يخص مسألة من مسائل القانون الخاص أو تعلق بادارة شخص معنوي خاص، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في العديد من أحكامها حيث قضت في كل مرة على انه: >> ليس كل قرار يصدر عن هيئة إدارية عامة يعد قرار إداريا يختص القضاء الإداري بطلب إغائه أو وقف تنفيذه، فلا بد لتحقيق وصف القرار الإداري أن يكون كذلك بحجم موضوعه >>. (1)

III. شرط التظلم الإداري و ميعاد الطعن القضائي: التظلم الإداري هو شكوى

موجهة إلى الإدارة المعنية مصدرة القرار من أجل إعادة النظر في قرار يعتقد المعني به عدم مشروعيته أو عدم ملائمته خلال أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية المقدر بأربعة (04) أشهر، طبقا لنص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية(2).

01 شرط التظلم الإداري: تخضع تراخيص أعمال البناء والعقارات و مختلف

الشهادات المتعلقة بها لقواعد تظلم الإداري على غرار القرارات الإدارية عموما، إذ يمكن لمن له الصفة والمصلحة في الطعن اللجوء إلى سلطات الضبط الإداري لمصدرة لقرارات تراخيص بالبناء مبدئيا إعتراضه على قرار الإدارة المتضمن منح ترخيص أو منعه وذلك

1982/05/06 في الطعن رقم 1475 لسنة 26 مجموعة السنة 27 ق،وارد في مؤلف ل: محمد أحمد عطية، المرجع السابق، ص 43-44.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر الصادر بجلسة 1977/05/28 في الطعن رقم 527 سنة 25 ق، ورد في مؤلف ل: محمد أحمد عطية ، نفس المرجع ، ص 28.

(2) تنص المادة 830 على أنه: «يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه...»

في محاولة لتسوية النزاع تسوية ودية وإنهائه في مراحله الأولى، وهو ما قصده المشرع عند وضعه للمرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن⁽¹⁾، حيث أقر فيه إلزاما قانونيا عاما على عاتق السلطات الإدارية مهما كان مجال نشاطها وعملها أو موقعها من التنظيم الإداري للدولة، وهو الذي نصت عليه المادة 25 منه بقولها: «يجب أن تسلم فوراً جميع الأوراق والوثائق والعقود التي لا تتطلب تسليمها أجلاً قانونياً معيناً، وإذا قرر التنظيم الإداري الجاري به العمل أجلاً لتسليم وثيقة ما فيجب إن تسلم هذه الوثيقة قبل يوم كامل من إنقضاء الأجل المقرر على الأكثر.

أما إذا رفض تسليم الوثيقة فيجب أن يبلغ الرد المعلن لطالباها خلال المهلة نفسها المنصوص عليها أعلاه»، إضافة إلى ذلك فإن تبليغ القرارات الفردية يشترط لنفاده في مواجهة المعني به يجد أساساً آخر له وهو نص المادة 35 من المرسوم⁽²⁾.

وفي إطار تجسيد العلاقات بين الإدارة والمواطن على أرض الواقع، وضع المشرع ضمن القسم الثاني من هذا المرسوم وسائل للطعن تحت تصرف المواطن ذلك ما قضت به المادة 34 من ذات المرسوم بقولها: «يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنين إليها، ولهذا الغرض تحدث هياكل في المستويين الوطني والمحلي تكلف على الخصوص بالبت في عرض المواطنين».

لأجل ذلك أشار الأستاذ "الشريف بن ناجي"، من خلال تقرير له سنة 2000 إلى اعتماد هذا المرسوم المنظم للعلاقات بين الإدارة الجزائرية والمواطن كمرجعية في الإسراع

(1) المرسوم رقم 88/131 المؤرخ في 1988/07/04، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27 لسنة 1988.

(2) تنص المادة 35 من المرسوم رقم 88/131 على: «لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار، إلا إذا سبق تبليغه قانوناً»، وقد إستند مجلس الدولة على هذا الأساس في القرار له بإلزامية تبليغ القرارات الفردية، في هذا أنظر إلى: قرار مجلس الدولة، صادرة في 2005/07/12، مجلة مجلس الدولة، عدد 07، 2005، ص141.

برسم معالم قانون خاص بالتزامات الإدارة الجزائرية⁽¹⁾، ومن جهة أخرى وبالنظر إلى عمومية هذا النص ومرونته، فإن مضمونه يسري وينطبق على كل الحالات وأنواع الموضوعات التي تكون الإدارة طرفا فيها مع جمهور الشركاء الاجتماعيين والمواطنين المتعاملين معها، وبمبادرة هؤلاء بمناسبة تظلماتهم الموضوعية إليها سواء كانت ولائية أم رئاسية أو بمناسبة تقديم طلباتهم للحصول على إذن أو ترخيص فرضه القانون قبل البدء في ممارسة نشاط معين ولعل مجال التعمير هو من أهم المجالات الذي ألزم المشرع قبل إستعماله أو الإستثمار فيه ضرورة الحصول على ترخيص مسبق كما هو الشأن بالنسبة لطلب رخصة البناء للقيام بالبناء على أرض معينة كأهم مظهر من مظاهر حق الملكية العقارية أو الحقوق العينية العقارية الأخرى على العقار.⁽²⁾

تطبيقا لذلك، نص المشرع الجزائري في المادة 63 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه: «يمكن طالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم غير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعنا سلميا أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له»، وهو ذات المقصد الذي أكد عليه المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها من خلال المواد، 06 (بالنسبة لشهادة التعمير)، 31 (بالنسبة لرخصة التجزئة)، 40 (بالنسبة لشهادة التقسيم)، 62 (بالنسبة لرخصة البناء)، 69 (بالنسبة لشهادة المطابقة)، والمادة 82 (بالنسبة لرخصة الهدم)، حيث مكن طالبي مختلف هذه التراخيص والشهادات العمرانية من التظلم لدى السلطات المختصة في الآجال المحددة عند عدم إقتناعهم بالرد

(1) وداد عطوي، المرجع السابق، ص 211.

(2) عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري أطروحة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 643. أنظر أيضا: محمد كمال الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة الدكتوراه، المرجع السابق ص 48.

وذلك بإيداع طعن مقابل وصل الإيداع لدى الولاية حيث تكون مدة أجل تسليم الرخصة/ الشهادة أو الرفض المبرر خمسة عشر (15) يوما.

كما يمكن لصاحب الطلب أن يودع طعنا ثانيا، لدى الوزارة المكلفة بالعمران، في حالة عدم الرد خلال المدة المحددة التي تلي تاريخ إيداع الطعن، عندها تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران، مصلح التعمير الخاصة بالولاية على أساس المعلومات المرسله من طرفها بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المبرر في أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداع الطعن، وفيما يتعلق بمحل أو مكان إيداع تظلمات طالبي تراخيص أعمال البناء أو الشهادات المتعلقة بها، تدخل المشرع بموجب المادة الثانية من القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 25/07/2015⁽¹⁾ التي تنص على: يجب إيداع الطعن في طلب مكتوب من طرف ملتصق الطعن مقابل وصل إستلام لدى:

• الوالي بالنسبة: للعقود التي يكون تسليمها من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي

• الوزير المكلف بالعمران بالنسبة:

- للعقود التي يكون تسليمها من اختصاص الوالي المختص إقليميا.
- للعقود التي يكون تسليمها من اختصاص الوزير المكلف بالعمران.
- للطعون في قرارات اللجنة الولاية المذكورة في المادة الثالثة (03) بقولها: «تتشأ لدى الوزير المكلف بالعمران ولدي الوالي المختص إقليميا لجنة مكلفة بدراسة الطعون المودعة من طرف كل شخص طبيعي أو معنوي لم يرضه الرد أو الذي لم ترد عليه السلطة المكلفة بتحضير عقود التعمير وتسليمها والفصل فيها».

(1) القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 25 جويلية 2015، يحدد كفاءات معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير، ج.ر عدد 51 لسنة 2015.

هذا وقد تولت المادتان 04 و 05 من ذات القرار تحديد تشكيل اللجنة وصلاحياتها، كما يمكن لطالبي تراخيص أعمال البناء رفع دعوي قضائية لدي المحاكم الإدارية في حالة اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بمنح الرخصة أو مجلس الدولة في الحالة التي يختص بها الوزير المكلف بالعمران بمنح الرخصة، ومن العلوم أن طلبات تراخيص البناء يقرر بشأنها، بعد الحصول على الآراء والاستشارات المقررة في النصوص القانونية الجاري بها العمل، إما بقبول منح الترخيص وإما رفض الطلب رفضاً مسبباً وصريحاً (كعدم توافق الطلب مع محتويات مخططات التعمير وضوابط البناء العامة) لا ضمناً، وكيف ما كان الحال يحق لصاحب الطلب الطعن مما يستوجب تبليغه بقرار الرفض، وهو ما نصت عليه المادة 50 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 بقولها: «في حالة الرفض المسبب يبلغ القرار مرفقاً بنسخ من ملف الطلب إلى صاحب الطلب، ويبلغ القرار الإيجابي الذي يرفق نموذج منه بهذا المرسوم إلى صاحب الطلب مرفقاً بنسخة من ملف الطلب»، كما ألزمت الفقرة الأولى من المادة 51 من نفس المرسوم رئيس المجلس الشعبي البلدي، صاحب طلب الترخيص بالبناء في جميع الحالات خلال 20 يوماً الموالية لتاريخ إيداع الطلب، ذلك لأن التبليغ أو الإعلان هو الوسيلة الأساسية للعلم بالقرارات الفردية ويستوي فيه أن يتم عن طريق تسليم القرار إلى صاحب الشأن نفسه أو بإرساله عن طريق البريد أو عن طريق محضر قضائي أو أي موظف آخر، ويقع على الإدارة في جميع الأحوال إثبات حصول التبليغ ويكفي لذلك وصل البريد⁽¹⁾، وقد إستقر القضاء الإداري أن رفض التوقيع على محضر تبليغ القرار الإداري لا يؤثر على صحة التبليغ إذا تم بصورة قانونية، ومن ثم يبدأ ميعاد الطعن في السريان على الرغم من رفض المبلغ إليه التوقيع⁽²⁾.

(1) عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص122.

(2) قرار المحكمة العليا، صادر في 1989/02/09، المجلة القضائية، عدد 01، 1989، ص257.

(2) - **ميعاد الطعن القضائي:** كون القرار المتضمن ترخيص بالبناء أو تجزئ العقار أو هدمه أو تحقيق المطابقة، قرارا إداريا فإنه يخضع للقواعد نفسها الخاصة بميعاد الطعن لدي القضاء الإداري، ومدة الطعن في القرار الإداري هي أربعة (04) أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي (قرار الترخيص)، ذلك ما قضت به المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها: «يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي»، ويسري مضمون هذا النص في حالة اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بمنح التراخيص كما يسري على دعاوي الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة في حالة اختصاص الوزير المكلف بالعمران بمنح الترخيص، وهذا طبقا لنص المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: «عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه».

أما بالنسبة للغير والمتمثل عادة في جيران صاحب الرخصة، فإن نشر القرار الفردي المتضمن الترخيص بالبناء يسري أثره عليه وبالتالي يسري ميعاد الطعن في مواجهته ابتداء من نشر القرار، ذلك ما قصدته المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 بقولها: «ترخص النسخة من القرار المتضمن رخصة البناء الملحقة بمقر المجلس الشعبي البلدي لكل شخص معني بالإطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب وذلك إلي غاية إنقضاء أجل سنة (01) وشهر (01)»، ولذات الغرض المتمثل في إعلام الغير من خلال نشر نسخة من القرار الفردي المتضمن قرار الترخيص بالبناء أو الهدم أو التجزئة بمقر المجلس الشعبي البلدي بهدف الإطلاع على الوثائق البيانية لملف طلب التراخيص العمرانية⁽¹⁾ وإمكانية إثارة الطعون ضد القرار ثم تحديد مواعيد ممارسة هذه الطعون من

(1) إن من الشروط صحة النشر أن يكون شاملا للقرار بجميع عناصره وإذا رأت الإدارة نشر ملخص من القرار فقط فيتعين أن يكون هذا الملخص شاملا للعناصر الأساسية في القرار وإلا كان النشر باطلا ولا يسري بالتالي ميعاد الطعن

قبل جيران صاحب الرخصة والمالكين على الشيوخ وصاحب حق الشفعة على العقار موضوع رخصة البناء⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار تنص المادة 80 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 بأنه: «ينبغي على رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإلصاق وصل إيداع طلب رخصة الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي خلال كامل فترة تحضير رخصة الهدم».

وفي نفس السياق، تضيف المادة 22 من ذات المرسوم بأن: «... توضع نسخة من الملف مؤشرا عليها تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود الأرض المجزأة... تنتشر السلطة التي وافقت على تجزئة الأرض على نفقة صاحب الطلب بمكتب الحفظ العقاري خلال الشهر الذي يلي تاريخ تبليغه وذلك طبقا للتشريع المعمول به والمتعلق بالإشهار العقاري».

نخلص القول من كل ما سبق، أن الإعلان والنشر باعتبارهما وسيلتين لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء لا يشكلان غاية في حد ذاتهما، فما هما إلا وسيلتان لاتصال علم المعني بالأمر (الطاعن) وكذا الغير بالقرار، فإنه إذا علم صاحب الشأن بالقرار بوسيلة أخرى كقاعدة العلم اليقيني التي تعني علم صاحب الشأن بصدور القرار علما قطعيا نافيا للجهالة شاملا لجميع عناصر القرار، ثابتاً في تاريخ محدد، وبالتالي لا يكون سريان ميعاد الطعن بالإلغاء بحاجة إلى نشر أو إعلان حيث يبدأ من تاريخ ثبوت هذا العلم غير انه ويعد تذبذب موقف القضاء الجزائري في هذا الشأن حيث أعتد في بعض أحكامه بنظرية العلم اليقيني كوسيلة لسريان أجل الطعن تحل محل التبليغ⁽²⁾ وفي أحكام أخرى

بالإلغاء لذلك إستوجب المشرع بأن تنتشر نسخة من القرار الفردي المتضمن الترخيص في مجال العمران مرفق بالوثائق البيانية لملف طلبه.

(1) الزين عزري، "دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق جامعة بسكرة، العدد 06، أفريل 2010، ص34.

(2) قرار مجلس الدولة الصادرة في 2002/12/17، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص99.

تقرر عدم الاعتداد بهذه القاعدة لبدء ميعاد الطعن بالإلغاء⁽¹⁾، تأتي نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية قاطعة في وجوب تبليغ القرار أو نشره، ومن ثم عدم الاعتداد بنظرية العلم اليقيني لبدء سريان ميعاد الطعن بالبطلان، وهو ذات الموقف بالنسبة لفرنسا حيث كان ميعاد الطعن في القرار الخاص برخصة البناء يخضع للقواعد العامة وهو وجوب تقديم الطعن خلال شهرين من تاريخ العلم بالقرار (نظرية علم اليقيني) ويمكن أن تمتد مدة الطعن حسب القواعد العامة إذا كان هناك تظلم إداري ولائي أو رئاسي أو إذا رفع الطعن إلى قضاء غير مختص.

فبالنسبة لمقدم الطلب فإن بدء سريان ميعاد الطعن يكون من تاريخ إبلاغه بالقرار، أما بالنسبة للغير فإن الوضع اختلف منذ عام 1961 بعد صدور مرسوم في 1961/09/13 واشترط ضرورة إعلان قرار منح رخصة البناء في بلدية وتعليقها في الأرض المراد البناء عليها بواسطة الشخص المعني (ART-R-421-39) وأصبح تاريخ بدء ميعاد الطعن بالنسبة للغير تبدأ من اليوم التالي لانقضاء الشهرين على الإعلان في البلدية شريطة إن يكون الإعلان مكتملاً وقانونياً، ويتضمن أيضاً الإعلان في مكان البناء وحسب نص المادة (R-490-7) من تقنين الأعمار المعدل بالمرسوم الصادر في 1988/04/28 فإن مدة الطعن القضائي بخصوص رخصة البناء تبدى بالنسبة للغير إعتباراً من اليوم التالي لانقضاء مدة شهرين، إما على الإعلان في البلدية وإما على التعليق في الأرض المراد البناء فيها أيهما متأخر بمعنى آخر فإن سريان ميعاد الطعن لا يبدأ إلا من اليوم التالي لانقضاء شهرين على الإعلان الكافي فإذا تم الإعلان في البلدية أولاً فلا يسري ميعاد الطعن إلا من اليوم التالي لانقضاء شهرين على الإعلان على الأرض وإذا تم الإعلان على الأرض أولاً فلا يسري ميعاد الطعن إلا بعد انقضاء شهرين على الإعلان في البلدية⁽²⁾.

(1) قرار المحكمة العليا الصادر في 1999/04/19، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 103.

(2) مصلح الصرايرة، المرجع السابق، ص 342-343.

وحاصل ما سبق هو أنه إذا كان من حق الإدارة إصدار القرارات الإدارية اللازمة لدوام سير الموقف العمومي فإن المشرع وحماية منه لجانب الطرف الضعيف في العلاقة بين الإدارة و الأفراد، إستمد من الرأي الفقهي والعمل القضائي ما يكفي من الشروط لضمان عدم تعسف الإدارة في إستعمال هذه السلطة عند دراستها لطلبات الترخيص في ميدان البناء والتعمير وقد صيغت هذه الشروط في شكل عيوب يتعين عدم الوقوع فيها وإلا كان القرار غير مؤسس قانوناً تحت طائلة الإلغاء، وبالرجوع إلى الرأي الفقهي نجده قد تناول هذه العيوب المصنفة إلى صنفين، عيوب المشروعية الخارجية و عيوب المشروعية الداخلية وهو ما سنحاول دراسته ضمن:

ثانياً: أوجه دعوى الإلغاء في مجال البناء والتعمير:

تعتبر دعوى الإلغاء بسبب التجاوز في استعمال السلطة الوسيلة القضائية الوحيدة التي يستطيع الطاعن بواسطتها التوجه إلى جهة قضائية، مطالباً بإلغاء القرار غير شرعي صادر عن سلطه إدارية بذلك فإن الطعن بالإلغاء لا يمكن أن يبنى إلا على أسباب تتعلق بالمشروعية لأن نطاق الدعوى هو البحث عما إذا كان القرار الإداري مطابقاً لقواعدها أو مخالف لها، فالطعن إذن موضوعي يتعلق بموضوع القرار⁽¹⁾.

بالرجوع إلى أوجه الطعن التي تخضع القرارات الصادرة في مجال التعمير، كالقرار المتضمن رخصة البناء ورخصة التجزئة أو رخصة الهدم وأيضاً قرارات الهدم، فهي لا تختلف عن وسائل وأوجه الإلغاء التي تخضع لها قرارات الإدارية بصفة عامة كما صنفها الفقيه " إدوارد لا فريير " في القرن 19 وهي⁽²⁾: عيب عدم الاختصاص (incompétence) وعيب الشكل (vice de forme) وعيب الإجراءات (vice de fait) والغلط في القانون

(1) عبد الحميد الشوربي، شرح قانون المباني طبقاً لأخر التعديلات، ط5، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر

1997، ص110.

(2) François Charles Bernard, **pratique des contentieux de l'urbanisme**, 02 éme édition de moniteur, paris (France), 2001, p56.

(erreur de droit) والغلط في الواقع (erreur de fait) وإساءة أو الانحراف في استعمال السلطة (détournement de pouvoir).

وفي هذا الإطار، تجب الإشارة إلى أن حق الطعن في مشروعية القرارات الإدارية ليس مقصوراً على سبب واحد في الدعوة بل له أن يدفع بكافة الدفع التي يراها تحقق له مصلحة غير أنه عندما تقوم المحكمة المختصة بتناول الدفع والرد عليه فإنه يتعين عليه أن تتعرض لها بترتيب معين وهو على هذا النحو الذي قسمه فقه القانون الإداري، وعليه فإننا سنخصص:

I. عيوب المشروعية الخارجية: يقصد بعيوب المشروعية الخارجية تلك المتعلقة بالشكل الخارجي الذي يتعين أن يصدر فيه القرار، إذ أن لكل قرار شكلاً خارجياً يتعين أن يصطبغ به قبل إكتماله، لذا يتعين إحترامها أثناء إصدار هذا القرار وعليه فإن أوجه الإلغاء بعدم المشروعية الخارجية هي⁽¹⁾:

1) عيب عدم الاختصاص: إذا كان الاختصاص في مجال القرارات الإدارية هو ولاية إصدارها فإن عيب عدم الاختصاص يقع حينما يغتصب ممن لا ولاية له سلطة إصدار القرار أو يصدر القرار من صاحب الولاية متجاوزاً حدودها الزمنية و المكانية أو الموضوعية

بهذا فإن الاختصاص هو صلاحية قانونية لموظف معين أو جهة إدارية محددة في اتخاذ قرار إداري ما تعبير عن أرادة الإدارة وتتخذ هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون أو وفقاً لمبادئه العامة وذلك في حالة تخلي القانون - بمعناه الضيق - عن تنظيم اختصاص إداري محدد ولم يعهد به إلى جهة إدارية أو موظف معين إذ تتولى الاختصاص في مثل هذه الأحوال الجهة أو الموظف الذي يتفق هذا الاختصاص بطبيعته مع واجباته الوظيفية وبتعبير أدق الاختصاص هو القدرة قانوناً على مباشرة عمل

⁽¹⁾ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 207 وما بعدها.

إداري معين⁽¹⁾، أما عيب عدم الاختصاص فقد عرفه البعض بأنه: «عدم القدرة قانونا على مباشرة عمل قانوني معين حيث جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى طبقا للقواعد المنظمة للإختصاص⁽²⁾»، فهو عيب عضوي ومفاده عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد آخر وهو بذلك يمتاز بكونه يتعلق بالنظام العام إذا يمكن للقاضي أن يتصدى له تلقائيا وإن لم يثره العارض، كما انه إذا كان القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص فإنه لا يمكن تصحيحه بقرار لاحق.

إن توزيع الإختصاص بين مختلف السلطات الإدارية يترتب عنه أن كل القرار يتعين أن يتخذ من طرف السلطة الإدارية التي لها الصلاحية في اتخاذه ومخالفة توزيع الاختصاص يجعل القرار مشوبا بعيب الاختصاص، ويترتب عنه إمكانية الطعن بالإلغاء في القرار المتخذ من طرف السلطة الإدارية غير المختصة، هذا ويعد عدم الاختصاص أحد عيوب المشروعية الخارجية لأنه خارج عن موضوع القرار الصادر من الجهة الإدارية ولكنه من أهم العيوب وأقدم أوجه الإلغاء⁽³⁾.

بناء على ذلك سنتناول بعض تطبيقات لعيب عدم الاختصاص في مجال البناء والتعمير وذلك من زاويتين هما عيب عدم الاختصاص المكاني و عيب عدم الاختصاص الموضوعي.

(1) محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 21.

- أنظر أيضا: عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، جسر للنشر والتوزيع الجزائر، 2007، ص 89.

(2) ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، المرجع السابق، ص 139.

(3) يعد عيب عدم الاختصاص أحد أقدم عيوب المشروعية وأقدم أوجه الإلغاء، إذ يعد العيب الوحيد الذي نص عليه قانون مجلس الدولة الفرنسي عند صدوره عام 1730 ومنه تم شمول سائر العيوب الأخرى للقرار الإداري بالترديج وهو أكثر العيوب التي تواجه القضاء الإداري والتي يحكم على أساسها بالإلغاء، حيث تشير الدراسات أن عدم الاختصاص هو أول عيب قضي فيه مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في 28 مارس 1807 في قضية "ديبي برياسي". في هذا أنظر إلى: لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 208.

أ. عيب عدم الاختصاص المكاني *l'incompétence territoriale*: إن مسألة توزيع الاختصاص المكاني على الجهات الإدارية لإصدار عقود التعمير مسألة يقتضيها التنظيم الإداري بناء على المعيار الجغرافي وعليه يتحقق عيب عدم الاختصاص المكاني إذا أصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا بمنح رخصة البناء أو منح رخصة التجزئة أو قرار بهدم البناء محل رئيس بلدية أخرى وهو ذات الأمر يمكن حدوثه بالنسبة للوالي، لذا يتعين على الإدارة التقيد بقواعد الاختصاص الإقليمي الذي تمارس فيه اختصاصاتها والمحددة وفقا لتقسيمات الجغرافية لكل إدارة، وبالرغم من وضوح هذا المعطى⁽¹⁾ وبساطته

⁽¹⁾ إن عدم الاختصاص في مجال تراخيص البناء من العيوب النادرة الحصول وذلك بسبب تبيان المشرع لاختصاص كل جهة في هذا المجال، إذ نص في المادة 65 من القانون 29/90 المعدل والمتمم على أنه: >> مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في المادتين 66 و 67 أدناه، تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- بصفته ممثلا للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي ويوفي رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة الوالي بنسخة من الرخصة
 - ممثلا للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي وفي المادة 66 من ذات القانون نص على: >> تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل الوالي في حالة: البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية
 - منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية
 - اقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44، 45، 46، 48، و 49 أعلاه التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه
- تأكيدا وتطبيقا لذلك، حددت المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، مجال إختصاص كل من رئيس المجلس الشعبي والوالي والوزير المكلف بالعمران بقولها: >>...يكون من إختصاص الوالي تسليم رخص البناء المتعلقة بالمشاريع التالية:

- التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة محلية
- مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكانها 200 وحدة سكنية ويقل عن 600 وحدة سكنية يكون من اختصاص الوزير المكلف بالعمران تسليم رخص البناء الخاصة بالمشاريع الآتية:
 - ✓ التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة وطنية
 - ✓ مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية
 - ✓ الأشغال والبنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية وأصحاب الامتياز
 - ✓ المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة

و ندرة حدوث التجاوزات بشأنه إلا أنه في المجال العمراني محتمل الوقوع ونحن نتصوره في حالة إحداث تجزئة عقارية كبيرة والذي يقع العقار محل التجزئ عند الحدود الإدارية بين بلديتين متجاورتين خاصة في تلك الواقعة شمال البلاد أين يصعب الفصل بين إقليم بلدية وأخرى مجاورة، مما يستدعي في هذه الحالة إجراء خبرة في الموضوع، وإذا مما تبين للقاضي الإداري تطاول إحدى البلديات على اختصاص جارتها يتم إلغاء القرار لعيب عدم الاختصاص المكاني.

ب. عيب عدم الاختصاص الموضوعي *l'incompétence matérielle*: هناك

نوعين من عدم الاختصاص الموضوعي، الأول مرتبط بتطاول إدارة معينة على اختصاص إدارة أخرى ضمن إطار السلطة التنفيذية، (عيب عدم الاختصاص البسيط) والثاني يتعلق بتطاول أو تجاوز السلطات الثلاث: الإدارية (التفوضية)، القضائية والتشريعية لاختصاصاتها على اختصاص سلطة أخرى، وهو ما يسمى بإغتصاب السلطة.

ففي النوع الأول، ونظرا لكثرة المتدخلين الإداريين في مجال التعمير، خاصة الأشخاص العمومية والمصالح المستشارية والمطلوب رأيها بخصوص طلب ملفات البناء أو التجزئات العقارية حيث يحدث في كثير من الأحيان أن تتجاوز إدارة ما كمديرية التعمير اختصاصاتها إلى دائرة اختصاص البلدية في تسليم أو إلغاء رخصة البناء وهو ما يستدعي الطعن في القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص الموضوعي وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة في قرار له رقم 55 الصادر عن الغرفة الثالثة بتاريخ: 2002/02/11⁽¹⁾ على أنه: «وبناء على استئناف مسجل لدى كتابة ضبط مجلس الدولة

✓ ويكون تسليم باقي الرخص من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي

(1) قرار مجلس الدولة رقم 55، صادر عن الغرفة الثالثة بتاريخ 2002/02/11، غير منشور، ورد في مؤلف ل: عمار بوضيف، المرجع في المنازعات الإدارية القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 415.

من قبل والي ولاية الجزائر ضد القرار الصادر عن مجلس قضاء الجزائر و القاضي بإلغاء القرار.

حيث عرض أن المستأنف عليها استفادت بحق الامتياز على العقار كائن بالأبيار من اجل بناء مساكن، وأن المستأنف عليها تقدمت بملف أمام مصالح التهيئة العمرانية من اجل الحصول على رخصة البناء وأنه بعد دراسة تقنية قامت بها هيئات مختلفة في العمران أظهرت أن بناء عمارة فوق القطعة الأرضية المعينة يشكل خطراً أكيداً بسبب انزلاق التربة، ومن أجل تفادي أي كارثة إتخذ مدير تهيئة الإقليم والتعمير لمحافظة الجزائر قرارا يقضي بإلغاء رخصة البناء.

وحيث أنه كان على القضاة التأكد من صحة أقوال مصلحة التعمير وذلك بانتداب خبير، وأضاف مجلس الدولة: لكن حيث إن هذه المديرية التي تعد مديرية ولائية ليست مختصة لإلغاء مقرر يتضمن رخصة البناء

حيث أن القرار المتضمن إلغاء رخصة البناء ليس من صلاحيات هذه المديرية الولائية التي ارتكبت بالتالي تجاوزاً في ممارستها للسلطة و أن على صواب قام قضاة الدرجة الأولى بإلغائه».

وفي قرار آخر صادر عن الغرفة الثالثة بخصوص ملف رقم 005594 تحت رقم 2003/11 بتاريخ 2003/01/07⁽¹⁾ ، قضى بأن ديوان الترقية والتسيير العقاري غير مؤهل لإصدار رخصة البناء حيث... وبالرجوع إلى أوراق الملف والى القرار المستأنف وخاصة بعد الاطلاع على أحكام المادة 65 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والتي تعطي الصلاحية لرئيس المجلس الشعبي البلدي دون غيره بشأن

(1) قرار مجلس الدول صادر عن الغرفة الثالثة بتاريخ: 2003/01/07 ملف 005594، غير منشور، ورد في مؤلف ل: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية ، المرجع السابق، ص419، أنظر أيضا : قرار مجلس الدولة رقم 38284 مؤرخ في 2008/04/30 مجلة مجلس الدولة العدد 09، 2009، ص 91، القاضي بأن ديوان الترقية والتسيير العقاري ليس جهة إدارية مختصة بمنح رخصة البناء.

تسليم رخص البناء ممثلاً للبلدية بالنسبة لجميع الاختصاصات والبنائيات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي وهو الثابت في قضية الحال، يتضح بأن رخصة البناء التي تسلم إجبارياً من طرف البلدية.

أما النوع ثاني وهو عيب عدم الاختصاص الجسيم المعبر عنه بغصب السلطة أو الوظائف (usurpation de pouvoir)، فهذا العيب هو أشد صور عيب عدم الاختصاص وفيه تنعدم الصفة الإدارية للقرار مثال ذلك أن يصدر القرار من فرد عادي لا يتصف بصفة الموظف العمومي أو أنه عين بطريقة غير شرعية أو أن القرار يدخل في اختصاص السلطة التشريعية والقضائية⁽¹⁾.

ومن تطبيقات عيب عدم الاختصاص الجسيم في صورة اعتداء السلطة القضائية على اختصاص السلطة الإدارية في مجال البناء والتعمير ما قضى به مجلس الدولة الجزائري من خلال قراره الصادر بتاريخ 2010/01/31:

حيث أنه يتبين من خلال ملف الدعوى ومن الحكم المستأنف أن بلدية زناتة الممثلة من طرف رئيسها رافعت المدعي عليه برحو لحسن ولد محمد ملتمة بإلزام هذا الأخير بإزالة هدم البيت القصديري الكائن بالمكان المسمى براح بن عيسى بمركز جلايلة بزنانة على مساحه 100 م² وإعادة الأمانة إلى حالتها الأصلية.

حيث أنه ثابت بأن البناء المطالب بإزالته هو بناء فوضوي أقيم بدون رخصة وعلى أرض تابعة لأملاك الدولة.

حيث أنه بالرجوع إلى نص المادة 76 مكرر 04 في فقرتها الرابعة من القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/04، فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ قرار الهدم في حالة البناء بدون رخصة.

(1) محمد جمال الذنبيات، "القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقهاء المقارن"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، مارس 2004، ص 310.

حيث أنه ومادام أن المستأنف عليها لها الحق والاختصاص بالقيام بهدم البناء الذي شيد بدون رخصة طبقاً للقانون المذكور أعلاه.

حيث أنه من غير المعقول من السلطات الإدارية أن تطلب من القاضي بأن يقوم مقام الإدارة بالتدابير التي يجب اتخاذها، وبالتالي فإن اللجوء للعدالة للحصول على ما منحه لها القانون يعد طلباً غير مؤسس، لذا يتعين إلغاء الحكم المستأنف والفصل من جديد برفض الطلب لعدم التأسيس⁽¹⁾.

وفي المقابل لا ينبغي للقضاء التمسك بإختصاصه بنظر هدم المباني غير المرخص بها طالما أن قانون التهيئة و التعمير يمنح للإدارة صلاحية ذلك، وأن فعل ذلك فإنه يعد مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات والتعدي على إختصاص البلدية في هذه الجزئية (جزئية الهدم المنصوص عليها في المادة 76 مكرر 04) في مادة التعمير والبناء، وهو الأمر الذي كرسه الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2013/12/19 حيث قضى بأن⁽²⁾:

حيث يستخلص من عناصر الملف أن بلدية القلعة رفعت دعوى أمام المحكمة الغرفة الإدارية لمجلس قضاء غليزان ضد المدعو "خلوف عبد الرحيم"، إلتتمست من خلالها إلزامه بهدم الجزء الزائد عن المساحة الأصلية للكشك الخاص به المبني على أرضية الحديقة التابعة لها واحتياطياً تعيين خبير، فصدر بتاريخ 2010/01/18، قراراً قبل الفصل في الموضوع بتعيين الخبير "مزاري نوشة" لمعاينة المكان وأخذ القياسات والقول ما إذا كان هناك أي توسع من طرف المدعي عليه مع تحديد المساحة المعتدي

(1) قرار مجلس الدولة رقم 078906، الصادر بتاريخ 2013/01/31، غير منشور، ورد في دراسة ل: محمد كمال الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير أطروحة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 60.

(2) قرار مجلس الدولة رقم 087130، الصادر بتاريخ 2013/12/19، غير منشور، ورد في دراسة ل: محمد كمال الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير أطروحة الدكتوراه، المرجع نفسه، ص 61.

عليها ولمن تؤول ملكيتها واثراً إعادة السير في الدعوى، بعد الخبرة أصدرت المحكمة الإدارية لغليزان بتاريخ 06/06/2011 الحكم المستأنف القاضي بالمصادقة على تقرير الخبرة المنجزة من الخبير "مزاري نوشة" وإلزام المستأنف الحالي بهدم وإزالة الجزء الزائد عن المساحة الأصلية للكشك الخاص به والمقدر حسب الخبرة ب: 86.25 متراً مربعاً فوق أرض الحديقة العمومية التابعة للبلدية وهذا على نفقته.

حيث بنى قضاة الدرجة الأولى قضائهم على أساس أنه ثبت من تقرير الخبرة والمستندات المقدمة أن مساحة الكشك التابع للمستأنف تبلغ 16 متراً مربعاً وأنه فعلاً توسع على مساحة 41.86 متراً مربعاً مجاورة دون أي ترخيص وفتح مطلات على الحديقة العامة بصفة فوضوية.

حيث بشأن الملف أن البلدية المستأنف عليها تزعم أن المستأنف انجز أشغال بناء بصفة فوضوية إضافية للكشك المستفيد به وذلك على مساحة أرض يملكها، والتمست الحكم عليه بهدم ما تم انجازه بدون رخصة.

وحيث أن المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14/08/2004 المعدل لقانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، تنص على أنه عندما ينجز البناء بدون رخصة بعد معاينة المخالفة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص بإصدار قرار هدم البناء وتنفيذ أشغال الهدم من طرف مصالح البلدية أو بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي.

حيث يستنتج من محتوى المادة المذكورة أعلاه أن البلدية هي التي لها صلاحية القيام بهدم البناء الذي تم بدون رخصة البناء وذلك مباشرة دون اللجوء إلى القضاء الذي يبقى غير مختص في هذه الحالة⁽¹⁾.

حدث لذلك أن قضاة الدرجة الأولى أخطئوا لما تمسكوا بإختصاصهم وأصدروا قرارا تمهيديا في الموضوع وبالنتيجة يتعين إلغاء الحكم المستأنف والفصل من جديد برفض الدعوى الأصلية لعدم التأسيس.

وفي هذا الإطار ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكم لها عام 1994 إلى أنه: «... فمن الأمور المسلمة أن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية ولا يكون معدوما⁽²⁾ إلا إذا كان مشوبا بمخالفة جسيمة و من صورها أن يصدر القرار من فرد عادي أو من سلطة أخرى..».

ويذكر أن هذا الحكم يتعلق بهدم الجزء من المباني وثبت أن القرار المطعون فيه غير صحيح وأنه قد صدر من مجلس رئيس الوحدة المحلية وهو غير مفوض عن مخالفته للقانون، و لم يتم قبول الدعوى شكلا بالنسبة لطلب إلغاء القرار لكونه قد قدم بعد

(1) المادة التي يختص بها القضاء محددة بنص المادة 76 مكرر 05 من القانون رقم 05/04 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90.

(2) نظرية القرار المعدوم إنما تتحقق ويصف القرار بالانعدام عندما يكون العيب الذي اعتراه جسيما ويعبر عنه بالنسبة لعيب الاختصاص باغتصاب السلطة ويتمثل اغتصاب السلطة حسب ما يراه الفقه الإداري في حالات منها:

- إذا صدر من فرد عادي لا صلة له بالإدارة إطلاقا
- إذا صدر من موظف إنقطعت صلته بالإدارة بسبب من الأسباب
- إذا تضمن القرار الإداري من سلطة إدارية في نطاق الوظيفة الإدارية عموما ولكنه تضمن إعتداء علي سلطة إدارية لا تربطها بالإدارة مصدره القرار أي صلة .
- إذا صدر القرار من موظف لا يملك سلطة إصدار القرار الإداري، في هذا أنظر إلى: محمد جمال الذنبيات المرجع السابق، ص 319.

الميعاد المقرر قانوناً ولكن الحكم أيد استحقاق التعويض للطاعن لثبوت الخطأ من جانب جهة الإدارة و توفر الشروط الأخرى للتعويض⁽¹⁾.

من خلال ما سبق، بيانه يتبين أن القضاء الإداري الجزائري لا يميل إلى التوسع في تطبيق فكرة عدم الاختصاص الجسيم، ومن خلال ما إطلعنا عليه من أحكام في هذا الخصوص أنه لا يفرق بين الإنعدام والبطلان، وإنما يكتفي بالبطلان حتى في قضايا قضت في مثلها إحكام القضاء الإداري في فرنسا أو مصر، بأن القرار المطعون فيه ينحدر إلى درجة العدم، ومن ذلك قضايا تتعلق بإنعدام التفويض⁽²⁾ أو الإعتداء على اختصاص الجهة القضائية المختصة.

ج- عيب عدم الاختصاص الزمني *incompetence temporalle* : يتحقق عيب

الاختصاص الزمني، عندما تتجاوز السلطة الإدارية حدود اختصاصها بعد انتهاء مهامها أو قبل تولي هذه المهام أو بعد الزمن المحدد قانوناً لمزاولة نشاطها⁽³⁾ كأن يصدر القرار الإداري خارج مدة تولي الاختصاص قبل أو بعد فوات الميعاد الذي أوجب القانون صدوره فيه، فإذا كانت القاعدة العامة هي سريان القرارات الإدارية منذ تاريخ صدورها إلا أنه قد يرى المسؤول الإداري لسبب ما أن يجعل لقراراته أثر يمتد إلى ما قبل التاريخ صدورها أي بأثر رجعي وأما العكس فإنه قد يصدر قرارات قبل أوانها⁽⁴⁾، والحقيقة أن هذا العيب لا يطرح بحدة في مجال البناء والتعمير وبالخصوص في مجال إصدار رخص وشهادات

(1) الطعن رقم 705 لسنة 1994 في جلسة 1994/02/04 دائرة أولى عليا مصر، ورد في مؤلف ل: محمد ماهر أبو العينين، دعوي الإلغاء أمام القضاء الإداري، دار الطباعة الحديثة، مصر، 1996، ص 232-233.

(2) يعتبر القضاء الفرنسي أن القرار الإداري الصادر بناء على تفويض باطل أو غير موجود هو قرار باطل بينما يعتبر مجلس الدولة المصري مثل هذا القرار ضمن حالات اغتصاب السلطة وبالتالي يكون قراراً معدوماً ويذكر أن القضاء الإداري المصري كان يعتبر القرار معدوماً إذا صدر من مرؤوس في أمر يدخل في اختصاص رئيسه ولكنه عدل بعد ذلك عن هذا واعتبر تلك الحالة من حالات عدم الاختصاص البسيط.

(3) عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 146.

(4) عبد الله حداد، المرجع السابق، ص 118.

التعمير، إذا من النادر أن يطرح نزاع يتعلق بهذا الخصوص أمام القضاء الإداري، ومن التطبيقات القليلة جدا للقضاء الإداري الجزائري لهذا العيب نجد قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1990/07/28 ملف رقم 68240، الذي قضت من خلاله أن عدم مراعاة المهلة القانونية للتقرير في مصير طلب ملف رخصة البناء يعد تجاوزاً للسلطة، إذ جاء في القرار⁽¹⁾:

«من المقرر قانوناً أن دراسة الملف الكامل لطلب رخصة البناء تتم في أربعة أشهر على الأكثر ابتداء من التاريخ الذي تتسلم فيه الإدارية المعنية الملف المذكور وتعطي هذه الإدارة صاحب الطلب وصلاً بذلك وتمنح رخصة البناء و ترفض صراحة خلال المهلة المحددة أعلاه، ومن ثم فإن رسالة الوالي المتضمنة الرفض لأسباب غير ثابتة بعد مضي الفترة المحددة قانوناً يعد تجاوزاً للسلطة، ومتى كان ذلك استوجب إبطال مقرر الرفض».

إلى جانب ذلك، يمكن أن نتصور بعض الحالات التي يمكن أن تكون محل منازعة في هذا الخصوص، مثلاً استمرار هيئة منتخبة انتهت مدتها في ممارسة اختصاصاتها السابقة في إصدار تراخيص البناء والتجزئة والهدم، وكذا قرارات إيقاف أشغال البناء المخالفة وهو نفس الحال بالنسبة للقيام هيئة منتخبة لم تتم بعد إجراءات تنصيبها في ممارسة اختصاصاتها في مجال البناء والتعمير.

أخيراً تجب الإشارة إلى أن المشرع الجزائري أوجب على الجهات الإدارية التي منحها اختصاص إصدار القرارات الإدارية المتضمنة عقود التعمير والمتمثلة في الوزير المكلف بالتعمير، الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي أن تصدر قراراتها بهذا

⁽¹⁾ قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1990/07/28، ملف رقم 68240، المجلة القضائية، العدد الأول، 1992، ص153.

الخصوص خلال مدة محددة ذلك ما تضمنته إحكام المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وتتمثل أساسا في⁽¹⁾:

- عشرين (20) يوما بالنسبة لتسليم رخص البناء
- شهرين (02) بالنسبة لتسليم رخصة التجزئة
- شهر واحد (01) بالنسبة لتسليم رخصة الهدم
- شهر واحد (01) بالنسبة لتسليم رخصة شهادة التقسيم
- خمسة عشر (15) يوما بالنسبة لتسليم شهادة التعمير
- ثمانية (08) أيام بالنسبة لتسليم شهادة المطابقة

02) عيب الشكل والإجراءات: الأصل في القرارات الإدارية أن الإدارة غير مقيدة عند إصدارها بشكليات خاصة إلا أنه -استثناء- قد تشترط الأحكام القانونية والتنظيمية بعض الشكليات التي يطلق عليها قواعد الشكل، لذا يتعين مراعاتها قبل أو عند إصدار القرار الإداري حسب الأصول وإلا أصبح معيبا بعبء الشكل⁽²⁾.

إن قواعد الشكل في الغالب تهدف إلى حماية المصلحة العامة وضمان حسن سير المرافق العمومية، وقد تهدف أيضا إلى حماية المصلحة الخاصة أي تحقيق الضمانات الكافية لمصالح الأفراد وحقوقهم وفي هذا الإطار ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى القول بأن: «قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفا في ذاتها، وإنما هي إجراءات ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الفرد على حد سواء وينبغي التفرقة بين الشكليات الجوهرية التي تتال من تلك المصلحة وغيرها من الشكليات الثانوية، حيث إن اخذ رأي المجلس في شؤون الأعضاء، هو إجراء جوهري تخلفه يؤدي

(1) تستنبط الأجال القانونية التي تستنبط الأجال القانونية التي تصدر خلالها السلطة المختصة قرارها الإداري المتضمن عقد من عقود التعمير من الأجال المخصصة لدراسة طلبات الترخيص وعلى جميع المستويات.

(2) محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 25.

إلى البطلان، حتى ولو كان القرار متضمناً موافقة مجلس الكلية⁽¹⁾»، ومفاد هذا الحكم أن المحكمة الإدارية ربطت ما بين الإجراء الجوهري والمصلحة العامة إذ اعتبرت أن الإجراء الجوهري المبطل للقرار هو ذلك الذي ينال من المصلحة العامة ومصلحة الأفراد وما عداه يعد إجراء ثانوياً غير مؤثر في سلامة وصحة القرار، هذا ومن الشكليات الجوهرية التي يترتب على عدم مراعاتها بطلان القرار المتضمن رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم أو شهادة التقسيم أو المطابقة نجد تسبب القرار المتعلق بالرفض أو التحفظ أو التأجيل، ذلك ما قضت به المادة 62 من قانون 29/90 المعدل والمتمم بقولها: «لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من إحكام هذا القانون وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللاً قانوناً».

ذلك ما أكدته المرسوم التنفيذي رقم 19/15 من خلال المواد 06-40-50-52 و79 منه، كذلك ومن مظاهر خرق الشكليات المحددة قانوناً في مجال البناء والتعمير، توقيع القرار المتضمن رخصة البناء أو رخصة الهدم من قبل النائب الثاني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما قضى به مجلس الدولة، الغرفة الثالثة رقم 003594 الفهرس رقم 21 بتاريخ 2001/01/14⁽²⁾، إذ قضى بتأييد القرار المستأنف فيه والذي قام بإلغاء رخصة البناء التي سلمت للمستأنف نظراً لأنها مشوبة بعيب في الشكل، كون أن رخصة البناء موقعة من النائب الثاني لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما عيب الإجراء، فيتعلق بالإجراء الذي جرى اتخاذ القرار استناداً إليه⁽³⁾، كالإجراءات التحضيرية التي يتناولها تحضير طلب الحصول على رخصة البناء (المادة

(1) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 162.

(2) قرار مجلس الدولة رقم 21، الصادر عن الغرفة الثالثة بتاريخ 2001/01/14، غير منشور، ورد في مؤلف ل:

عمار بوضياف المرجع في المنازعات الإدارية القسم الثاني، المرجع السابق، ص 416.

(3) عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 154.

47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15)، أو رخصة التجزئة (المادة 12 من ذات المرسوم) والتي سبق إصدار قرارات منح هذه الرخص، ومن أهم هذه الإجراءات الاستشارة الخاصة لمصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية والمصالح المختصة بالأماكن الأثرية والتاريخية والسياحية ومصالح الدولة المكلفة بالبيئة عند التحضير لقرار منح رخصة البناء الخاصة بالبنائيات ذات الاستعمال الصناعي أو التجاري وكل بناية تستعمل لاستقبال الجمهور، وكذا استشارة الجمعيات المحلية للمستعملين والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي⁽¹⁾، وأيضا وجوبية اطلاع رئيس المجلس الشعبي البلدي على الرأي الموافق للوالي في حالة غياب مخطط شغل الأراضي طبقا لنص المادة 65 من القانون 29/90 ووجوبية الحصول على الموافقة المسبقة من مديرية الثقافة حسب المادة 34 من القانون رقم 04/98، وكما هو شأن عيب الشكل، فرّق القضاء الإداري بين الإجراء الجوهري الذي يستتبع عدم مراعاته بطلان القرار الإداري و الإجراء غير جوهري الذي لا يترتب على مخالفته البطلان، ومن تطبيقات خرق الإجراءات الجوهرية المحددة قانونا، كالتى أشرنا إليها أعلاه نجد قرار مجلس الدولة رقم 417 الصادر عن الغرفة الثالثة بتاريخ 2001/07/16 حيث جاء فيه⁽²⁾: بمقتضى عريضة مسجلة لدى كتابة ضبط مجلس الدولة، إستأنف السيد (س) قرار صادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر والقاضي بإلغاء رخصة البناء الممنوحة له.

(1) المادة 15 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

(2) قرار مجلس الدولة رقم 417، الصادر عن الغرفة الثالثة بتاريخ 2001/07/16، غير منشور، ورد في مؤلف ل: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الادارية القسم الثاني، المرجع السابق، ص 416
انظر أيضا : قرار مجلس الدولة رقم 13358 الصادر عن الغرفة الثالثة في قضية بين بلدية الحمامات ضد (أ،س) ومن معه بتاريخ 2004/09/14 غير منشور وردفي مؤلف ل: وداد عطوي، المرجع السابق، ص 227.

حيث أجابت الدائرة الحضرية لبلدية مراد رابيس، أنها منحت فعلا رخصة البناء لكن المعايينات التي قامت بها الجهات المختصة أثبتت أن البناية غير مطابقة للمقاييس العمرانية بالإضافة أنها لا تحتوي على رأي إحدى اللجان الاستشارية.

حيث أن القرار محل الاستئناف قد ذكر بأنه لا يظهر من رخصة البناء أنه تم اتخاذ رأي الهيئة الاستشارية.

حيث أن رأي المصالح المختصة واجب في البنايات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري وبالنتيجة أيد مجلس الدولة القرار المطعون فيه.

II- عيوب المشروعية الداخلية: تتصرف هذه العيوب إلى محتوى القرار الإداري

فهي عيوب تتعلق بذاتية القرار وبالرجوع إلى التطبيقات القضائية لمنازعات التعمير في مجال عيوب المشروعية نجد أنها تستند إلى: عيب السبب و عيب مخالفة القانون أي (عدم المشروعية المتعلقة بمحل القرار) و عيب الانحراف في استعمال السلطة.

1) عيب السبب: *illégalité relative aux motifs de l'acte* : يقصد بسبب

القرار الإداري حسب ماعرفته المحكمة الإدارية العليا بمصر، العنصر القانوني الواقعي الذي يحدو بالإدارة إلى إصداره فهو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين هو محل القرار ابتغاء تحقيق المصلحة العامة الذي هو غاية القرار⁽¹⁾، وفي تعريف آخر فقهي، فإن سبب القرار الإداري هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تتم بعيدا عن رصد الإدارة فتوحي إليه باتخاذها⁽²⁾.

(1) محمد أنور حمادة، المرجع السابق ص 133.

أنظر أيضا: ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص 194.

(2) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 792.

من التعريفين، يتبين مدى الارتباط بين سبب القرار الإداري ومحلّه وغايته فإذا كان سبب القرار هو سنده القانون، فإن هذا السبب ما هو إلا وسيلة تدفع الإدارة لإحداث أثر معين بغية تحقيق الصالح العام، غاية كل القرارات الإدارية وإذا كان لا بد للقرار الإداري من السبب، فإن هذه الأسباب تختلف بحسب ما إذا كانت سلطة الإدارة في إصداره مقيدة أو سلطة تقديرية، وعليه فإن السبب في مجال البناء و التعمير وتحديدًا في مسألة تسليم مختلف الرخص والشهادات، يعد ركنا من أركان القرار الإداري التعميري ، حيث أن الجهة الإدارية سواء تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير مقيدة في هذا الشأن وملزمة بتسبب قراراتها وهذا ما قضت به أحكام القانون رقم 29/90 ومرسومه التطبيقي رقم 19/15، والتي في مجملها -حسب ما رأينا- تلزم الإدارة بتسبب وتعليل قراراتها سواء تعلق الأمر بقرار رفض أو تحفظ أو تأجيل وإلا يتحقق عيب إنعدام السبب، هذا الأخير الذي يحصل في حالة انعدام الوقائع المادية والقانونية التي إعتمدت عليها الجهة الإدارية في إصدار قراراتها المتضمنة الترخيص بالبناء أو الهدم أو التجزئ أو شهادة التقسيم.

وكمثال على عيب إنعدام السبب رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي منح رخصة البناء على أساس أن المنطقة المراد البناء فوقها ممنوع فيها البناء بمقتضى مخطط شغل الأراضي، ثم يثبت بعد ذلك الخبير القضائي الذي عينته المحكمة أن المنطقة التي ينوي الطاعن إنجاز مشروعه فوقها غير ممنوع فيها البناء حسب مخطط شغل الأراضي، خلافا لما إدعته الإدارة وإن مخطط شغل الأراضي الذي سيغطي البلدية موقع مشروع البناء لم يأخذ صفته النهائية بالمصادقة عليه بل يعتبر كمشروع مخطط فقط لذلك زيادة على ذلك فإن المنطقة التي توجد فيها ملكية الطاعن مخصصة في مشروع مخطط شغل الأراضي لأقامة مشاريع البناء.

هذا ومن التطبيقات القضائية الكثيرة لعيب السبب في مجال البناء والتعمير نجد: القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1981/07/11، حيث أُلغيت بموجبه القرار الإداري الصادر عن رئيس دائرة بئر مراد رايس والقاضي بهدم السور الذي قام ببنائه السيد (أ، ر) حول منزله ببئر خادم بحجة أن بناء هذا السور يخل بالنظام العام عن طريق الإخلال بالأمن العام بالرغم من أن صاحب المنزل كان قد تحصل على رخصة بناء هذا السور كون أن هذا القرار غير مؤسس، حيث لا توجد وقائع تخل بالأمن العام من جراء بناء السور⁽¹⁾.

وفي مقابل إلغاء القضاء الإداري للقرارات الإدارية العمرانية غير المعللة قضى من خلال قرارات أخرى بحق تملك الإدارة حق تجميد رخص التعمير لأسباب جدية من ذلك:

قرار مجلس الدولة رقم 96، الصادر عن الغرفة الثالثة بتاريخ 2004/01/06 حيث جاء فيه:⁽²⁾

بمقتضى عريضة... إستئناف والي الجزائر القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر والقاضي بإلغاء المقرر الولائي المتضمن تجميد رخصة البناء المؤرخة في...

حيث عرض الطاعن أن التجميد إجراء تحفظي لتفادي الوقوع في أخطاء ومخالفات جسمية للقانون وان قضاة المجلس كان بإمكانهم اللجوء لخبرة، ومن ناحية أخرى أن

(1) القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بتاريخ 1981/07/11، نشرة القضاء، العدد 03، جويلية 1986، ص 73 .

انظر أيضا قرار مجلس الدولة رقم 04 الصادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 2001/01/08 ملف رقم 00012 القضية بين (م،ع) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي الروبية غير منشور للاطلاع على محتوى القرار: في هذا أنظر إلى: الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 109.

(2) قرار مجلس الدولة رقم 96، الصادر عن الغرفة الثالثة بتاريخ 2004/01/06، غير منشور، ورد في مؤلف ل: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الادارية القسم الثاني، المرجع السابق، ص 421.

رخصة البناء موضوع قرار التجميد تتعلق بأرض هي محل نزاع ملكية للمنفعة العمومية والسماح للمستأنف عليه اتخاذ أشغال البناء المرخص له والاستمرار في ذلك قد يؤدي بلا شك إلى عرقلة انجاز أشغال تهيئة الطريق التي انطلقت فعلا.... وقد تضطر الإدارة لتهديمها فيما بعد مما يزيد في نفقات الخزينة العمومية.

وحدد مجلس الدولة موقفه بالقول: ... فإن تدخل والي الجزائر جاء في إطار ظرف جديّ كون الأمر يتعلق بضرورة اتخاذ إجراء تحضيري ومؤقت يرمي إلى تمهيد المجال لمشروع إنشاء الطريق وبالنتيجة ألغى قرار الغرفة وأعلن عن رفض الدعوى.

وتأكد ذات التوجه في قرارات كثيرة منها⁽¹⁾: قرار الغرفة الثالثة ملف 011485 فهرس 145 بتاريخ 2004/02/10، وقرار الغرفة الثالثة الملف 010221، فهرس 287 بتاريخ 2004/05/11 وقرار الغرفة الثالثة ملف 012806 فهرس 320 بتاريخ 2004/05/11⁽²⁾.

خلاصة القول نستنتج من كل ما سبق و كذا من خلال ما إطلعنا عليه من قرارات قضائية كثيرة، أن القضاء غالبا ما يلجأ إلى الخبرة كآلية لحسم المنازعات والقول بصحة السبب المعتمد في إتخاذ القرار الإداري التعميري من عدمه.

لذا يتعين على الإدارة المختصة في هذا المجال، أن توضح في قراراتها أسباب إتخاذ القرارات بشكل جلي ومانع للجهالة، فلا يكفي عندئذ أن تعال قرارها مثلا بكون المساحة المراد بناؤها لا تسمح بإقامة بناء فوقها دون أن تدلى بما يثبت ذلك أو أن تبين المانع من ذلك، خاصة وأنها قد رخصت بالبناء فوق نفس المساحة وتم الشروع في انجاز ذلك، كما ينبغي على الإدارة ألا تخرق مبدأ المساواة في الحصول على تراخيص البناء

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية القسم الثاني، المرجع السابق، ص421.

(2) قرار الغرفة الثالثة رقم 012806 ورد ذكره في مؤلف ل: عمار بوضياف المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص421.

وما يتعلق به من رخص وشهادات أخرى، لأن من القواعد التي كرسها القضاء الإداري إن الإدارة حينما تتجاهل وضعيات قانونية خاصة وقائمة فعلا على أرض الواقع ثم تحتج في اتخاذ قرار البعض الآخر بكون ما أقدم عليه الطاعن أو ما سيقدم عليه من أعمال مخالفة لقانون التهيئة والتعمير موجب من موجبات إلغاء القرار الإداري على فرض صحة السبب المعتمد من قبل الإدارة.

كما تجب الإشارة من جهة أخرى، أن الحصول على رخصة من رخص التعمير لا يحول دون احترام باقي القواعد القانونية الأخرى الخاصة كأحكام القانون رقم 04/98 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ومتى ثبت إخلال الطاعن بوجوب الحصول على باقي الرخص المنصوص عليها في قوانين خاصة يصبح الترخيص التعميري (رخصة البناء مثلا) وحده غير منتج لآثاره.

2) عيب مخالفة القانون أو عدم المشروعية المتعلقة بمحل القرار illégalité

relative à l'objet de l'acte: عيب مخالفه القانون هو العيب المتصل بموضوع القرار الإداري أو محله وموضوع القرار الإداري أو محله هو الأثر الذي يحدثه هذا الأخير ويمكن معرفته من منطوقه⁽¹⁾ فالقرار المتضمن رخصة البناء أو التجزئة العقارية باعتباره قرارًا إداريًا فرديًا يجب ألا يكون مخالفا القانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 والنصوص التنظيمية لقطاع التعمير والمتمثل أساسا في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وهذا ما أكدته المادة 62 من القانون رقم 29/90 وكذا المادة 10 من ذات القانون بقولها: «... لا يجوز استعمال الأراضي على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون»، كما أن عيب مخالفة القانون يشمل في الحقيقة جميع العيوب التي قد تشوب القرارات الإدارية كمخالفة الاختصاص المحدد بالقانون أو الخروج على الشكل المقرر لرخص والشهادات التعمير وقرارات وقف الأشغال و هدم

(1) عبد الله حداد، المرجع السابق، ص 123.

البنائيات وكذا محاضر معاينة مخالفة التعمير، والتي أرفقها المشرع بالمرسوم التنفيذي رقم 19/15 أو إساءة استعمال السلطة أو الانحراف فيها عن الهدف تعتبر كلها عيوب مخالفة القانون⁽¹⁾.

ولما كان الفقه والقضاء الإداري تناولوا مخالفة القانون بالمعنى الضيق بحيث ينحصر في العيب المتعلق بمحل القرار الإداري، كان لزاما البحث في صور مخالفة القانون التي تحدد في ثلاثة أنواع وهي المخالفة المباشرة لنصوص القانون أي التكر لقاعدة قانونية وكذا الخطأ في تفسير القانون أي الخطأ في تأويل القاعدة القانونية وأخيرا الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الواقع.

أ- **المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:** نكون بصدده الحالة عندما تتجنب الإدارة القاعدة القانونية وتتصرف على خلافها وهو ما أصطلح عليه بـ: "التكر لقاعدة قانونية"، سواء كانت هذه القاعدة القانونية مكتوبة أو عرفية أو مبدأ من المبادئ القانونية وتتحقق هذه المخالفة في مجال البناء والتعمير والمؤدية إلى بطلان القرار الإداري عندما تتجاهل الإدارة وقت تسليمها لرخص البناء القواعد الخاصة بالتهيئة والتعمير أو تخالف توجيهات مخطط شغل الأراضي و القواعد المتعلقة بتخطيط الطرق و قواعد السلامة و حقوق الارتفاقات الإدارية و حماية الأملاك العامة وقواعد تقسيم وتجزئ العقارات، كما نصت عليها المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 بقولها: «لا تسلم رخصة التجزئة إلا إذا كانت الأرض المجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوزت مرحلة التحقيق العمومية أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك وكذا قواعد إنشاء المساحات الخضراء وصيانتها»⁽²⁾.

(1) عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 157.

(2) تقضي المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير بأنه: >> يمكن رفض رخصة البناء إذا كانت المساحات الخضراء الموجودة تمثل أهمية أكيدة ولم يتم ضمانها أو إذا كان إنجاز المشروع

كما يشكل مخالفة مباشرة لقاعدة قانونية حالة رفض الجهة الإدارية المختصة منح رخصة البناء بحجة أن مشروع البناء لم يؤشر عليه من قبل مهندس معماري معتمد رغم أن مشروع البناء المزمع تشييده قليل الأهمية أو أنه من الصنف الذي نصت عليه أحكام القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13/09/1992 الذي يحدد حقوق البناء فوق الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات وأن المشروع معدّ للإستغلال الزراعي ولا تزيد مساحتها عن 50/01 من المساحة الإجمالية للملكية المقدر مساحتها بـ: 04 هكتارات.

إلى جانب ذلك يشكل سحب رخصة بناء من قبل الجهة المختصة بعد أن تولد عنها حقوق شخصية مكتسبة، مخالفة أخرى مباشرة للقاعدة القانونية هذا ما أكده القضاء من خلال قراراته الصادرة في هذا الإطار، ففي إحدى قراراته قضت الغرفة الثالثة بمجلس الدولة بتاريخ 25/04/2007 بإلغاء القرار الإداري الذي إتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدي لمخالفته المباشرة والصريحة لفكرة الحقوق المكتسبة كصورة من صور عيب مخالفة القانون حيث جاء فيه⁽¹⁾ : من المقرر قانونا وعلى ما جرى به القضاء الثابت إستحالة سحب القرار الإداري الصحيح الذي تتخذه السلطة و يكون منشئا لحقوق، ومنه فإن القرار البلدي الملغي لرخصة البناء لمجرد إدعاء بوجود نزاع في الملكية يعد قرارا مشوبا بتجاوز السلطة.

ولما كان من الثابت -في قضية الحال- أن القرار المتخذ من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي منح بمقتضاه للطاعن رخصة البناء يكتسي الصيغة التنفيذية ويرتب حقوقا للمستفيد منه والذي دون أن يكون مشوبا بأية مخالفة، فإن الطاعن كان على

ينجز عنه هدم كبير من الأشجار يمكن منح رخصة البناء شريطة إنشاء وتهيئة مساحات خضراء بالتناسب مع أهمية وطبيعة المشروع>>.

⁽¹⁾ قرار مجلس الدولة رقم 029665، الصادر عن الغرفة الثالثة بتاريخ 25/04/2007، غير منشور، ورد في مؤلف لـ: حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، المرجع السابق، ص 212.

أنظر أيضا: قرار مجلس الدولة رقم 26556، صادر عن الغرفة الثانية، بتاريخ: 31/10/2006، غير منشور، ورد في مقال لـ: عبد العزيز نويري، المرجع السابق، ص 79.

صواب عند تمسكه ببطلان القرار المطعون فيه المشوب بتجاوز السلطة، وفي نفس الاتجاه قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1982/06/26 بإلغاء القرار الإداري الصادر في 1981/05/13 من طرف رئيس بلدية القبة لمخالفته المباشرة والصريحة لفكرة الحقوق المكتسبة (سحب رخصة البناء).

ب- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية: نكون إزاء هذه المخالفة عندما تعطي الإدارة القاعدة القانونية تفسيراً لا ينطبق مع المقصود منها سواء كان ذلك بحسن نية أو بسوء نية، فالخطأ العمدي في تفسير القانون، قد تتحايل فيه الإدارة على القانون وتلجأ إلى تفسير خاطئ غير الذي يقصده المشرع من القاعدة القانونية⁽¹⁾، كأن تعتمد السلطة الإدارية إلى إضافة شرط جديد لم ينص عليه المشرع للحصول على رخصة معينة

ولذلك فإن الخطأ العمدي في تفسير القانون يجعل القرار معيباً، وهذا ويندرج تحت الخطأ في التفسير التوسع في مدلول بعض القواعد حتى يمكن تطبيقها على حالات لم تتجه إرادة المشرع إلى تطبيق هذه النصوص عليها⁽²⁾.

ومن أمثله هذه المخالفة في مجال البناء والتعمير، أن تعطي الإدارة مفهوماً غير المفهوم الذي قصده المشرع من حيث المسافات الواجب إحترامها بين الأبنية المتجاورة أو ارتفاع الأبنية لدرء الأضرار عن الجوار، كما يلاحظ في ميدان التعمير، أنه في بعض الحالات يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمناسبة معاينة أشغال البناء غير المرخص بها بإصدار قرار غلق الورشة محل الأعمال غير القانونية، وهو تفسير خاطئ للنص الذي يقضي بإصدار قرار إيقاف الأشغال من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو نفس الأمر بالنسبة للبناءات الآيلة للسقوط، إذ نادراً ما يتم الإستعانة بلجنة تقنية لمعاينة حالة البناءة قبل إصدار قرار بإفراغها (إخلاء المبنى)، ومنع الإقامة بها بل يتم إخلاء

(1) وداد عطوي، المرجع السابق، ص 231.

(2) عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 158.

المبنى مباشرة ودون الالتزام بأية قيود، رغم أن نص المادة 88 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 واضح في هذه المسألة.

ج- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الواقع: تتوفر هذه الحالة عندما تخطئ الإدارة في تطبيق القانون غير الساري المفعول وقت التوقيع على الرخصة، كما تخطيء أيضا عندما تعتقد الإدارة خطأ بأن النص يمنحها صلاحية منح الرخصة مع أن الحقيقة غير ذلك⁽¹⁾.

إن ما يقع على السلطة الإدارية المختصة في تسليم رخص التعمير، مراعاة ضرورة تناسق البناء المراد تشييده وانسجامه من حيث مستوى العلو خاصة مع طبيعة ونوعية البناءات المجاورة وهو ما نصت عليه المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير السابق الإشارة إليه بقولها: «يمكن رفض رخصة البناء على علو يفوق معدل علو البناءات المجاورة أو إيقافها على أحكام خاصة تحددها القوانين والتنظيمات المعمول بها في المناطق المبنية بعد جزئيا والتي تمثل وحدة في المظهر وتقع في مناطق حضرية يكون فيها مخططها العمراني قيد الموافقة».

وفي نفس السياق تضيف وتؤكد المادة 29 من ذات المرسوم على أنه: «يجب إزالة السياج بانسجام كامل مع البناءات الرئيسية ضمن احترام القواعد المعمارية والبناء ويجب إرفاق مشروع للسياج مع طلب رخصة البناء، ولا يجوز أن يتعدى إرتفاع السياجات مترين وأربعين (2,40م) طوال طرق المرور والجزء المبنى منه يقل عن متر وخمسين (1,50م) انطلاقا من الرصيف وعندما يستعمل السياج كجدار للدعم أيضا، يمكن السماح في مخالفة الحد الأقصى المحدد أعلاه».

(1) مصلح الصرايرة، المرجع السابق، ص350.

يمكن تأسيس دعوى الإلغاء إذا أخطأت الإدارة المختصة وقامت بمنح ترخيصا بالبناء دون مراعاة هذه الأحكام القانونية المشار إليها أعلاه، سواء المتعلقة بحقوق الإرتفاق وبيئة الجوار أو مقتضيات حماية النظام العام البيئي أو لمراعاة النظام العام الجمالي للمدينة كأهم الأبعاد الحديثة في مفهوم النظام العام من المنظور البيئي العمراني.

وفضلا عن إرتباط رخصة البناء بأحكام التعليق وارتفاع المباني يشترط الترخيص بهذه التعليق لأسباب تقنية بحتة تتعلق بالأمن ويمدى تحمل البناء القائم لأعباء التعليق و الزيادة عموما في قدرة حجم البناء لاستقبال الجمهور أو النشاطات، وعليه لا يجوز الترخيص صراحة أو ضمنا بأعمال التعليق إلا إذا كان الهيكل الإنشائي للمبنى القائم وأساساته صالحا لتحمل الأعمال المطلوب الترخيص بها و في حالة التثبت من عدم صلاحية الهيكل والأساسات لتحمل التعليق، فإن فوات تلك الآجال لايعني الموافقة أو الحصول على ترخيص ضمني⁽¹⁾.

فتطبيقا لذلك، قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها المؤرخ في 1990/02/10 بأنه⁽²⁾: «... من المقرر قانونا أن للإدارة الحق في تأجيل البت في طلب رخصة البناء لمدة لا تزيد عن سنة ومن ثم فإن القرار الإداري المخالف لهذا المبدأ يعد مشوبا بعيب الخطأ في تطبيق القانون، ولما كان من الثابت في قضية الحال أن الطاعن قدم طلب رخصة البناء ولم يتلق جوابا بالقبول أو الرفض و أن الإدارة المتمثلة في شخص الوالي وجهت له رسالة تعلمه من خلالها بأن القطعة الأرضية التي ينوي البناء فوقها محل الدراسة دون أن تتخذ موقفا يتعلق بطلب الطاعن برخصة البناء رغم

(1) محمد كمال الامين ، الاختصاص القضائي في مادة التعمير، أطروحة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 77.

(2) قرار المحكمة العليا، مؤرخ في 1990/02/10، المجلة القضائية، العدد 03، 1991، ص 181.

ورد في: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الادارية، المرجع السابق، ص 417.

- أيضا في: حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، المرجع السابق، ص 133.

فوات المدة القانونية، ومتى كان الأمر، إستوجب على المصلحة المختصة الاستجابة للطلب وإبطال القرار الإداري الضمني».

(3) عيب الانحراف في استعمال السلطة: يعتبر عيب الإنحراف في استعمال السلطة من العيوب الذاتية التي لها إرتباط مباشر بالذات الإدارية، فكلما إنحرفت الجهة المصدرة للقرار الإداري عن جادة القانون كلما كان هناك مجال للطعن في مشروعية القرار الإداري بسبب عيب الإنحراف في استعمال السلطة، بذلك فإن الإنحراف يقع حين يتم استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي من أجله منحت لها هذه السلطة بواسطة القانون، فكلما إستخدمت الإدارة إختصاصاتها من أجل غرض غير المصلحة العامة⁽¹⁾، سواء كان هذا الغرض مصلحة خاصة أو هدفاً سياسياً وكلما اتخذت الإدارة قراراً من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة ولكنه أجنبي عن الهدف الذي يحدده التشريع الذي تدعي الإدارة تطبيقه، كلما وجد إنحراف للسلطة، ولكون عيب الإنحراف في استعمال السلطة عيباً نفسياً داخلياً فإنه عادة ما يظهر سليماً من الناحية الخارجية و يصعب على الأفراد كشفه والإستفادة من إجراء الطعن لعيب الانحراف في استعمال السلطة، نتيجة ذلك فإن عدد القضايا المثارة بسبب هذا العيب في مجال التعمير والبناء نادر، لأن ذلك يتطلب مشقة كبيرة في البحث عن نية الإدارة على عكس القضايا المثارة بسبب العيوب الأخرى،ومن الأمثلة عن تجاوز السلطة في القرارات المتعلقة مثلاً برخصة البناء:

- رفض الوالي منح رخصة البناء بسبب أن صاحب الطلب في نزاع مع الولاية

(1) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص163.

أنظر أيضاً: عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق، ص 17.

- رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي منح رخصه البناء بسبب أن صاحب الطلب لم يقدّم بتولي الحملة الانتخابية لصالحه.

هذا وقد إعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن تأخير إعلان رخصة بمعرفة الإدارة بهدف منع تنفيذها لتوقعها صدور تشريع في وقت لاحق يمنع تنفيذها، يعد إساءة إستعمال السلطة⁽¹⁾، يتحقق ويرتبط عيب الإنحراف بالسلطة في الحالات التي يمارس فيها صاحب الاختصاص سلطته التقديرية لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي قررها القانون، وهذا يمكن إرجاع فرضيات عيب الانحراف بالسلطة إلى ثلاث صور أساسية هي :

- تحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة
- الخروج عن قاعدة لتخصص الأهداف
- إساءة إستعمال الإجراءات، هذه الصورة الأخيرة من أكثر الصور التي تلجأ إليها الإدارة بقصد تحقيق غاية معينة في مجال البناء والتعمير، وهذا بقصد التخلص مثلا من شكليات معينة أو ضمانات مقررة للأفراد في هذا المجال، وأوضح تطبيق على هذه الصورة ما قضت به الغرفة الثالثة بمجلس الدولة من خلال قرارها رقم 00012 مؤرخ في 2001/01/08 بأن: «...إجراء تسليم رخصة البناء يخضع لكيفيات منح وثائق التعمير المحددة في النصوص القانونية الخاصة بالتعمير والتهيئة وبالتالي الحصول على رخصة البناء مقابل تنازل المستفيد عن الدين الداخل في ذمة البلدية لصالحه، يعد تصرف مخالف للقانون يترتب عليه بطلان الرخصة»⁽²⁾.

(1) مصلح الصرايرة، المرجع السابق، ص 352.

(2) قرار مجلس الدولة رقم 00012، مؤرخ في 2001/01/08، غير منشور، ورد في مؤلف ل: حمدي باشا عمر، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 215.

وفي تطبيق قضائي آخر أكثر وضوح، قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2008/04/30 بأن:

حيث عاب المستأنف على قرار أول درجة فيما قضى به من إلغاء لرخصة البناء التي كان قد إستفاد بها رغم أنه يملك الأرض موضوع النزاع بموجب عقد رسمي مشهر ورغم أن المساحة المتبقية للبناء هي 337,5 م ومحدودة المعالم الأربعة ومستتدة على مخطط مسح الأراضي، وعليه طلب إلغاء القرار المستأنف والقضاء من جديد بعدم قبول الدعوى شكلا لذكره كمدخل في الخصام دون أن يتم ذلك بموجب عريضة إدخال واحتياطيا في الموضوع رفض الدعوى لعدم التأسيس.

حيث دفع المستأنف عليه والي ولاية ورقلة بأن رفع الدعوى على المستأنف أمام مجلس أول درجة كمدعي عليه أصلي و ليس كمدخل في الخصام وأن قضاة أول درجة قد أصابوا فيما قضاوا به من إلغاء لرخصة البناء وعليه طلب القضاء بتأييد قرارهم المستأنف.

حيث دفعت جمعية بمدينة ورقلة كمتدخلة في الخصام أن الأرض موضوع النزاع قد خصصت لإنجاز مفترق طرق ومساحات خضراء ضمن المخطط التوجيهي والتعمير لفائدة سكان الحي، وعليه طلبت إعتبارها ملكية عمومية وتخصيصها من أجل المنفعة العامة.

حيث لم ترد بلدية ورقلة لعدم تبليغها مما يجعل القرار الحالي يصدر غيابيا اتجاهها.

حيث بعد الاطلاع على مختلف أوراق ملف القضية أن قرار رخصة البناء الذي أصدرته البلدية لفائدة المسمى...، كان إستنادا على طلب قدمه المعنى للبلدية مقابل

تنازله عن تنفيذ قرار قضائي كان قد قضى على البلدية بتعويضه بمبلغ 250.000 دينار جزائري وهو ما أكدته البلدية المعنية.

حيث لئن كان قانون التهيئة والتعمير قد خول لرئيس البلدية صلاحية منح رخصة البناء لمستحقيها في إطار ممارسة مهام الضبط الإداري المنصوص عليها في القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بموجب القانون 05/04 وفي مرسومه التطبيقي رقم 176/91، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15

حيث لا يحق للبلدية منح رخصة البناء للمستأنف مقابل التنازل عن دين في ذمة البلدية أو أية منفعة أخرى.

حيث أمام هذا الوضع، يتعين إبطال قرار رخصة البناء المطعون فيه لأنه لم يراع القانون والتنظيم المذكورين وهو ما قضى به قضاة أول درجة، لذا يتعين تأييد قرارهم المستأنف⁽¹⁾.

ناتج القول من كل ما سبق، هو أن إطار عيب الانحراف في استعمال السلطة إنما يتحدد بالنظر إلى الغاية التي تتخذها الإدارة من إصدار القرار وليس غاية أطراف أخرى وبالتالي فإن عيب إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة يقع على عاتق الجهة الطاعنة إعمالاً للقواعد العامة في الإثبات، كما يمكن للمحكمة أن تستنتج من واقع النزاع ومستنداته كذلك، ومن أهم الوسائل التي يمكن للطاعن الإستناد عليها في تأسيس دعوى الإلغاء إلى الإنحراف في استعمال السلطة هو إبراز إنتهاك الإدارة لمبدأ المساواة في منح رخص التعمير، وعلى أساس ذلك إستطاع قضاء الشرعية إقامة نوع من التوازن في المنازعة المؤسسة على قواعد البناء والتعمير سواء على مستوى الشكليات المرتبطة

(1) قرار مجلس الدولة رقم 038284، بتاريخ 2008/04/30، قضية (ل)ت) ضد والي ولاية ورقلة، ورد في دراسة ل: كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير، المرجع السابق، ص 82 إلى 84.

بإقامة الدعوى أو على صعيد الأسباب المعتمدة في إصدار القرارات الإدارية التعميرية رغم صعوبة وتعقد الرقابة القضائية في هذا المجال.

ثالثا: آثار دعوى الإلغاء في مجال البناء التعمير:

إن من النتائج المترتبة على رفع دعوى إلغاء القرار المتضمن رخصة من رخص التعمير أمام الجهة القضائية المختصة بالنطق، إما بتأييد القرار المتعلق بهذه الرخص أو الشهادات، مما يعني صحة ومشروعية هذا القرار، ونكون بصدد هذه الحالة إذا ما تم الحكم بعدم التأسيس وبصحة القرار، إذ يستمر العمل بهذا الأخير الصادر من الجهة المختصة سواء كان متعلقا برفض أو منح الرخصة أو تأجيل تنفيذها.

مع الإشارة إلى أن الحكم برفض الإلغاء يكون له حجية وأثر نسبي، بحيث يسري على أطراف الحكم دون غيرهم من الأشخاص⁽¹⁾، إما بإلغاء القرار الإداري المتضمن رخصة من الرخص العمرانية هذا الحكم سيرتب آثارا خطيرة -لا محالة- على كل من المستفيد من الرخصة والغير المتمثل عادة في جيران المستفيد وكذا الإدارة مصدرة القرار سواء تعلق الأمر بقرار منح الرخصة أو تأجيل تنفيذه أو قرار رفض تسليمه، وعليه من الضروري التطرق إلى:

I- آثار الإلغاء على المستفيد من الرخصة: من المعلوم إن دعوى الإلغاء من

أحسن أنواع الرقابة على أعمال الإدارة وأوقاها ضمانا لحقوق الأفراد، ويترتب على حكم الإلغاء زوال القرار الإداري واعتباره كأنه لم يكن وبالتالي فإن القرار القضائي الملغى لقرار رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم يعيد المستفيد من الرخصة إلى وضعيته السابقة قبل إستلامه للرخصة، وعليه متى واصل أو إستأنف المستفيد بنفسه أو من طرف من

(1) محمد سبتي، رخصة البناء في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2001/2002، ص76.

يعمل لحسابه كالمهندس المعماري أو المقاول لأشغال البناء يعد مرتكبا لجريمة البناء بدون رخصة المعاقب عليها طبقا لنص المادة 77 من القانون 29/90 المعدل والمتمم، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي -في هذه الحالة- عملا بنص المادة 76 مكرر 04 من قانون التهيئة والتعمير المعدل والمتمم التدخل بقرار هدم البناء المقام بدون رخصة وإعادة الحال إلى ما كان عليه على حساب المخالف وذلك دونما حاجة لاستصدار حكم قضائي بذلك لان مهمة القاضي الإداري تكمن في إلغاء القرار المتضمن الرخصة دون إمكانية أمر المستفيد من رخصة البناء التي تم إلغاؤها بهدم البناء الذي أقامه بمقتضاها⁽¹⁾.

II- آثار الإلغاء على الغير: إن حقوق الجيران تبقى محفوظة في اللجوء إلى القضاء المختص لطلب رفع الضرر الناتج عن عقود التعمير، ولا يحق للإدارة أن تحل محلهم في رفع الضرر الذي ينتج عن رخصة البناء أو الهدم مثلا، وعليه يمكن لهم في حالة قبول دعواهم الرامية إلى إلغاء رخصة من رخص التعمير، أن يطلبوا من القاضي الإداري أن يحكم لهم بالتعويض لقاء ما سببت لهم الرخصة الملغاة من أضرار محققة ومباشرة⁽²⁾، كما يمكنهم اللجوء إلى القاضي المدني وإقامة دعوى مدنية مستقلة ضد المستفيد من الرخصة للمطالبة بتعويضه عن مختلف الأضرار وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه من قبل⁽³⁾ وهذا طبقا لما نصت عليه المادة 124 من القانون المدني عند قولها: «كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سبب في حدوثه بالتعويض».

III- آثار الإلغاء على الإدارة: إن قاضي الإلغاء غير مؤهل لمنح الرخصة لأنه لا يملك سلطة رئاسية على الإدارة ولا بإمكانه الحلول محلها ولا يستطيع التدخل في

(1) محمد سبني، المرجع السابق، ص 77.

(2) عبد العزيز نويري، المرجع السابق، ص 87.

(3) عبد العزيز نويري، نفس المرجع، ص 84.

الإدارة الفعلية لكون مهمته تتمثل بالتصريح بالقانون وليس بإمكانه إلزام الإدارة بمنح الرخصة إلى من سبق أن رفضتها له، لأنه غير مرخص له قانوناً بإصدار الأوامر للإدارة⁽¹⁾ غير أن القضاء الإداري الجزائري أقر عكس ذلك، وهذا من خلال إلزام الإدارة بمنح الرخصة، وكان موقفه مبرراً بأن المشرع حدد أسباب الرفض وألزم الإدارة بتعليل وتسبيب قراراتها، وبالتالي لا يمكنها أن ترفض دون مبرر شرعي، وهناك من يرى أن هذا الرفض غير المبرر، يعتبر تعدي طالما أن الأمر يتعلق بحق الملكية وبذلك يلزم القاضي، الإدارة بتسليم الرخصة لأن سلطة الإدارة في هذا المجال تصبح مقيدة.

وفي كل الحالات عند إلغاء قرار رفض منح الرخصة، يمكن للمعني تجديد طلبه أمام نفس الجهة الإدارية التي أصدرت قرار الرفض الملغى، غير أن تعنت الإدارة عن تنفيذ القرار القضائي الصادر في مجال الرخص العمرانية والقاضي بمنحها وفقاً للأحكام الواردة في قانون التهيئة والتعمير، أثار مسألة مدى إمكانية توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة وبالتالي توقيع الغرامة التهديدية عن كل يوم كأسلوب لإكراه الإدارة على حجية الشيء المقضي به، لكن تطبيق القضاء الإداري لمجلس الدولة في مادة التعمير، سابقاً إتجه نحو عدم إمكانية توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة مبرراً موقفه بعدم وجود نص قانوني يرخص له ذلك صراحة، وهو ما أكده مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2003/04/08 بقوله: «الغرامة التهديدية إلزام ينطق به القاضي كعقوبة، فإنه يطبق عليه مبدأ قانونية الجرائم، وبالتالي يجب سنها بقانون، حيث لا يجوز للقاضي في المسائل الإدارية النطق بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد نص يرخص لها صراحة»⁽²⁾.

(1) لحسين بن الشيخ آث موليا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 231.

(2) قرار مجلس الدولة، المؤرخ في: 2003/04/08، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 179.

حماية لحقوق وحرّيات الأفراد من تعسف الإدارة في منحهم لعقود التعمير والتمتع بمكياتهم العقارية، وصيانة من جهة أخرى لحجية الشيء المقضي به للقرارات القضائية خاصة المتعلقة بمادة التعمير، حسم المشرع الأمر وبصفة قطعية بالنسبة لإشكالية جواز إصدار الجهة القضائية الإدارية أوامر للإدارة باتخاذ تدابير تنفيذية معينة، ووضع بذلك حدا لاختلاف الآراء الفقهية ولتناقضات بعض قرارات الجهات القضائية الصادرة في هذا الشأن، حيث نص المشرع في المادة 978 من القانون رقم 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لإختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذية معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الإقتضاء».

كما يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد يعينه القاضي إذا لم يسبق وأن طلبه الخصوم من قبل، حيث نص على أنه: «عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لإختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها، ذلك بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد»⁽¹⁾.

ويكون تنفيذ الأمر أو الحكم أو القرار تحت طائلة الغرامة التهديدية التي تكون مستقلة عن تعويض الضرر، طبقاً لأحكام المادة 981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تنص على: «في حالة عدم تنفيذ الأمر أو الحكم أو القرار القضائي ولم تحدد تدابير التنفيذ تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديدتها ويجوز لها تحديد أجل التنفيذ والأمر بغرامة تهديدية»، مع الإشارة إلى أن القرار القضائي القاضي بإلزام

(1) المادة 979 من القانون رقم 09/08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الإدارة بمنح رخصة البناء وفقا لأحكام قانون التهيئة والتعمير، لا تحل محل رخصة البناء، وعلى العكس من ذلك، فإن المادة 06 من الأمر رقم 01/85 المحدد إنتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها كان قد خول للقاضي أثناء إلغاء رفض تسليم رخصة البناء، أن يأمر الإدارة بتسليمها، ومن ثمّ تلتزم الإدارة بمنح الرخصة مهما كانت أسبابها، وإلا يعد رفضها لتطبيق الحكم بمثابة مخالفة لحجية الشيء المقضي فيه⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الدعوى الإستعجالية لوقف تنفيذ القرار الإداري في مادة التعمير

إذا كانت القرارات الإدارية المتضمنة عقود التعمير (رخصة البناء، رخصة التجزئة، رخصة الهدم، شهادة المطابقة، شهادة التقسيم) وكذا قرارات وقف الأشغال والهدم من حيث المبدأ العام خاضعة -كما مر بنا- للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري من أجل التجاوز في استعمال السلطة فإن ذلك الطعن لا يوقف تنفيذ تلك القرارات⁽²⁾ طالما أنها تقوم على قرينة الصحة والسلامة العامة إلى أن يثبت العكس⁽³⁾.

ولما كان تطبيق قاعدة عدم الإيقاف على إطلاقها من شأنه أن يؤدي في بعض الحالات إلى إحداث أضرار بليغة بالمنفذ ضده لا يمكن للحكم بالإلغاء اللاحق ولا للتعويض (القضاء الشامل) أن يتداركها، فإن المشرع إرتأى أن يحمي الطاعن من تسلط

(1) وداد عطوي، المرجع السابق، ص 240.

(2) إن الطعن في الأحكام القضائية، كمبدأ عام لها أثر موقوف (Effet suspensif) أما الطعن في القرارات الإدارية -فالأمر يختلف- ليس لها الأثر الموقوف لأن القرارات تكون دوما قابلة للتنفيذ بمجرد نشرها أو تبليغها للمعنيين بها على الرغم من الطعن فيها ويعود ذلك إلى أن المشرع أضفى عليها ضمنا قرينة المشروعية لكونها تستهدف في الأساس خدمة الصالح العام، مما يستلزم الحيلولة دون عرقلة مفعولها بإقامة طعون تكون أحيانا كيدية لا يبراد منها سوى المماطلة والتسويف، في هذا أنظر إلي: إبراهيم زعيم، "مسطرة (إجراء) وقف التنفيذ ومسطرة (إجراء) الاستعجال في المادة الإدارية أي ترابط بينهما؟" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 12 جويلية، 1995، ص 59.

(3) عزيز بودالي، "إيقاف القرارات الإدارية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 14-15، يناير- يوليو 1996، ص 59.

الإدارة بأن فتح له سبيلا قضائيا لتوقي أضرارها لا يمكن تداركها وذلك عن طريق سلوكه إجراء وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

هذا الإجراء يتطلب توفر بعض الشروط تتمثل في، الشروط الشكلية لقبول الدعوى الاستعجالية (أولا)، والشروط الموضوعية لاختصاص القضاء المستعجل (ثانيا)، أما الفقرة (ثالثا) ، فسننولى فيها دراسة حالات الاستعجال في مادة التعمير.

أولا: الشروط الشكلية لقبول الدعوى الإستعجالية:

إن طلب إيقاف تنفيذ قرار إداري هو دعوى تابعة ترفع بعد تقديم الطعن بالإلغاء وتكون المحكمة المختصة للنظر في دعوى الإلغاء هي التي لها صلاحية البت في طلب إيقاف التنفيذ (أي المحكمة الإدارية) بالإضافة إلى شرطين يتعين مراعاتهما من حيث الشكل وهما: أن يكون القرار الإداري المطلوب إيقافه إيجابيا وله قوة تنفيذية وأن لا يكون منفذا، وعموما يمكن إيجاز هذه الشروط في العناصر الآتية:

I. إقتران طلب إيقاف التنفيذ بدعوى الإلغاء: إن طلب إيقاف التنفيذ هو دعوى تابعة

ترفع بعد تقديم الطعن بالإلغاء وتكون مستقلة طبقا لنص المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: «تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة...»، وتكون المحكمة المختصة للنظر في دعوى الإلغاء هي التي لها صلاحية النظر في دعوى إيقاف التنفيذ، إذا كانت الرخصة صادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي وأمام مجلس الدولة إذا كانت الرخصة صادرة من الوزير المكلف بالتعمير، وإذا كانت دعوى الإلغاء معيبة من الناحية الشكلية فإن طلب إيقاف التنفيذ يصبح غير مقبول أيضا⁽¹⁾، ذلك لأن طلب وقف تنفيذ القرار المتضمن رخص التعمير متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم، وهذا ما نصت عليه المادة 834 بقولها: «... لا

(1) عبد الله حداد، القضاء الإداري على ضوء القانون الحديث للمحاكم الإدارية، المرجع السابق، ص 254.

يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه»، وأكدته الغرف المجتمعة لمجلس الدولة من خلال قرارها الصادر بتاريخ 2004/06/15 لما اشترطت أن طلب توقيف القرار يجب أن يرتبط حتما بدعوى إلغاء سابقة أو متزامنة معه وإلا يعتبر الطعن غير مقبول شكلا⁽¹⁾.

وبشأن شرط إقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء، ذهب المشرع المصري أكثر من ذلك عندما إشتراط من خلال نص المادة 49 من قانون مجلس الدولة لسنة 1978، ضرورة إقتران الطلبين في مقال واحد وجعلهما خاضعين معا لنفس الشروط الإجرائية ومن بينها الشرط المتعلق بميعاد وتقديم الطعن، هذا وقد فسرت المحكمة الإدارية العليا في مصر، ضرورة ورود طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء ذاتها بكون: «طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعنا في القرار المطلوب إلغاؤه ووجه الاستعجال المبرر لهذا الطلب كما حدده القانون هو أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها واحتمال هذا الخطر إن صح قيامه يتلزم زمنيا مع القرار ذاته من يوم صدوره تبعا لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر بوصفه قرارا إداريا، وهذا يوضح من ناحية أخرى حكمة وجوب إقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في عريضة واحدة، كما يحقق في الوقت ذاته إتحاد بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاءً ووفقا وبمنع الاختلاف والتفاوت في حساب هذا الميعاد بدايةً ونهايةً»⁽²⁾.

أما في فرنسا فإن طلب إيقاف تنفيذ القرار الإداري لا يمكن أن يكون مقبولا في معزل عن دعوى الإلغاء، إلا أنه لا وجود للشروط المتعلقة بضرورة إقتران طلب إيقاف

(1) قرار مجلس الدولة الصادر عن غرفه مجتمعة، بتاريخ 2004/06/15، ورد في مقال ل: عبد العزيز نويري، المرجع السابق، ص 105.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادرة بجلسة 1984/04/14، الطعن رقم 3005 لسنة 29 مجموعة السنة 23، وارد في مؤلف ل: عبد الله بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مطبعة منشأة المعارف، مصر، دون ذكر سنة النشر، ص 90.

التنفيذ بالطعن في عريضة واحدة في القانون المذكور الذي لم يسند الاختصاص فيها دائما لنفس الجهة⁽¹⁾.

II. ضرورة كون القرار تنفيذيا: معنى هذا الشرط أن تكون للقرار قوة تنفيذية (force exécutoire)، ولا يتحقق ذلك إلا إذا كان إيجابيا كقرار الهدم مثلا، وقد ثار نقاش حاد في الفقه والقضاء في مختلف الأنظمة القضائية وخاصة في مصر وفرنسا حول ما إذا كانت القرارات الإدارية السلبية المطعون فيها قابلة من باب التبعية للأمر بإيقاف تنفيذها (مثل الامتناع عن منح رخصة البناء)، غير أن المشرع الفرنسي حسم الأمر عن طريق القانون رقم 597-2000 الصادر بتاريخ 2000/06/30 المتمم بالمرسوم التطبيقي عدد 2000/115 ل: 2000/11/22 وأجاز بذلك إيقاف تنفيذ القرارات السلبية ويضمن بذلك للمتقاضى حماية تامة ضد القرارات التعسفية للإدارة⁽²⁾.

III. ضرورة كون القرار غير منفذ: يعد الأمر بوقف التنفيذ إجراء وقتيا يهدف الحماية العاجلة لمركز الطاعن قبل إصدار الحكم بالإلغاء وقبل تمام تنفيذ القرار أما إذا كان القرار قد وقع تنفيذه من قبل الإدارة فلا مبرر للمطالبة بإيقاف تنفيذه لعدم وجود جدوى من ذلك الإيقاف، كأن يكون المنزل الأثري قد تم تحطمه بالهدم⁽³⁾، فإذا كان تقديم طلب إيقاف التنفيذ قبل تنفيذ القرار المطعون فيه لا يثير إختلاف حول جوازه فإن الإشكال والاختلاف الفقهي والقضائي قائم حول جواز طلب إيقاف تنفيذ القرار الإداري بعد تمام التنفيذ أو الشروع فيه إذا كان لا يتم دفعة واحدة، وهكذا تضاربت الآراء بالنسبة للحالة

(1) وبشأن هذه المسألة يقول الأستاذ René chapus :

«le sursis a exécution à le caractère d'une procédure accessoire le demande de sursis ne peut pas accompagner un recours principal effectivement exerce en vue de l'annulation de la décision», voir à: René chapus, **droit du contentieux administratif** 04ème édition, Montchrestien, paris(France), 1993, p922.

(2) François charls bernard, **pratique des contentieux de l'urbanisme**, 02ème édition, édition le moniteur paris (France), 2001, p95.

(3) عز العرب الحمومي، "الطعن القضائي في رخص التعمير"، أشغال الندوة الوطنية حول التعمير ومتطلبات الحكامة الترابية، كلية المتعددة التخصصات بالناظور، المغرب، أيام 2-3-4 مارس 2017 ص 598 .

التي يتم فيها التنفيذ في الفترة الممتدة ما بين طلب الإيقاف وبين الحكم فيه (كتنفيذ الإدارة للقرار الإداري القاضي بالهدم والمرفوع طلب بوقف تنفيذه أمام المحكمة الإدارية)، فنجد من قال بعدم جواز الحكم بالإيقاف لانعدام المصلحة بسبب إستحالة تنفيذ وقف التنفيذ بعد تمام هذا التنفيذ⁽¹⁾، كما نجد من قال بجواز الحكم بوقف التنفيذ والعمل على إلغاء ما تم من التنفيذ بعد طلب الإيقاف كنتيجة لحكم الإيقاف هذا⁽²⁾.

إلى جانب ذلك إختلفت المحاكم أيضا حول جواز طلب إيقاف تنفيذ القرار الإداري بعد تمام التنفيذ أو الشروع فيه إذا كان لا يتم دفعة واحدة، وهكذا نجد من يدافع عن فكرة جواز إيقاف القرار الإداري ولو كانت الإدارة قد نفذته، بمعنى أن تنفيذ الإدارة للقرار لا يحول دون الحكم بوقف تنفيذه على أساس أنه لا يجوز للإدارة أن تستفيد من تصرفها غير المشروع⁽³⁾، وأن القول بعدم جواز الحكم بإيقاف تنفيذ القرار الإداري المنفذ والذي شرع في تنفيذه، قد يدفع الإدارة إلى الإسراع في تنفيذ قرارها غير المشروع من أجل وضع القضاء أمام الأمر الواقع وتعطيل مهمته، هذا ويعتبر "الدكتور الشريف البقالي" من أصحاب هذا الرأي مستندا في ذلك على أن خطأ الإدارة في تطبيق القانون وارد بالإضافة إلى تعسف الإدارة الناتج في الغالب عن قلة الثقة بين الإدارة والمواطن، خاصة أن قطاع التعمير هو من إختصاص هيئة منتخبة (رئيس المجلس الشعبي البلدي) أكثر منها معينة ولذلك كانت متابعة الإدارة عن تصرفاتها شيء يجب الأخذ به حتى لا تستفيد الإدارة من تصرفاتها وتصبح في كل حين تسابق القضاء قبل إصدار حكمه⁽⁴⁾.

وفي الأخير، نود الإشارة إلى أن هناك قرارات تكون بلا موضوع في حالة تنفيذها، وبذلك ليس هناك محل للطعن في القرار وبالأحرى إيقاف تنفيذه، وذلك في حالة هدم

(1) أمينة النمر، أصول التنفيذ الجبري، الدار الجامعية، لامط، (المغرب)، 1985، ص72.

(2) حسن عبد الوهاب، تنفيذ الأحكام الإدارية، مطابع مجلس الدفاع الوطني، القاهرة، 1984، ص197.

(3) عبد الغني بسيولي، القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1985، ص127.

(4) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص348.

منزل قديم جدا أو آيل للسقوط أو مخالف للقانون، ففي جميع هذه الحالات، يستحيل إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، ولا يبقى للطاعنين في هذه الحالة سوى المطالبة بالتعويض في حالة تعسف الإدارة أو صدور أخطاء منها، غير أن هناك حالات لا يضيع معها جوهر الحق حتى في حالة تنفيذها.

إذن هي تلك الشروط الشكلية لقبول دعوى إيقاف تنفيذ قرار الهدم أو تنفيذ قرار إيقاف الأشغال أو إيقاف تنفيذ رفض أو تأجيل عقد من عقود التعمير(رخصة البناء، رخصة التجزئة، رخصة الهدم، شهادة التقسيم أو شهادة المطابقة)، القابل للطعن بالإلغاء وهي أن يكون القرار صادرا عن سلطة إدارية مختصة وذو قوة تنفيذية، أي له تأثير على مراكز الأفراد وأن يكون نهائيا (أي أنه لا يجوز وقف تنفيذ الأعمال التحضيرية لإصدار القرار الإداري ولا يجوز حتى الطعن فيها بالإلغاء وبالتبعية عدم جواز إيقاف تنفيذها).

ثانيا: الشروط الموضوعية لاختصاص القضاء المستعجل في إيقاف تنفيذ القرار

الإداري في مادة التعمير:

إنطلاقا من أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، مردها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على أساس وزنه بميزان القانون، وزنا مناطه مبدأ المشروعية، فإن المشرع الجزائري قد ربط دعوى إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية بشرط الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف، وهذا طبقا للمادة 911 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تنص على: «يجوز لمجلس الدولة إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ المأمور به من طرف المحكمة الإدارية، أن يقرر رفعه حالا، إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف، وذلك إلى غاية الفصل في الموضوع»، وبالإطلاع على نص المادة 912 من ذات القانون، أيضا نجد أن المشرع قد نص على ضرورة وجود شرطان لإمكانية الحكم بوقف التنفيذ وإذا تخلف

أحدهما، فإن للمحكمة أن ترفض طلب وقف تنفيذ القرار وهما: شرط الاستعجال وشرط الجدية أو المشروعية.

I- شرط الاستعجال: لم يعط المشرع الجزائري أي تعريف لهذا الشرط، على خلاف المشرع المصري الذي نص في المادة 49 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 على أنه: «لا يترتب على رفع الطلب، إلى المحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها» ونتائج التنفيذ التي قد يتعذر تداركها هي التي تمثل ركن الاستعجال وقد بينت محكمة القضاء الإداري في مصر المقصود بنتائج التنفيذ التي قد يمتنع معها إصلاحها، حيث قضت: «هي تلك النتائج التي يستحيل أو يمتنع معها إصلاحها عينا بإعادة ما كان إلى ما كان عليه من نفس النوع والجنس...أو النتائج التي يتعذر إصلاحها بالتعويض عنها ماديا بالقرارات التي يترتب على تنفيذها إزالة أو فناء ما يتعلق بالنسبة لطالب وقف التنفيذ من ذكريات الأسرة أو البيئة التي ولد وعاش فيها أو فناء القطع الفنية أو التاريخية التي قد يتعذر إيجاد مثل لها»⁽¹⁾، وهكذا يمكن القول بأن شرط الاستعجال إنما يتحقق، عندما يكون تنفيذ القرار الإداري، يترتب نتائج يتعذر تداركها فيما لو حكم بإلغاء القرار بعد تنفيذه، وعلى المحكمة أن تتحقق من وجود هذا الشرط حسب الحالات المعروضة أمامها، وأن تتأكد من معايير قيام هذا الشرط، والتي حددها الفقه الإداري في ثلاث هي⁽²⁾:

- ألا تتأذى المصلحة العامة من وقف التنفيذ إيذاء شديدا.
- أن يتضرر طالب وقف التنفيذ ضررا كبيرا، وهو شيء مؤكد بصورة خاصة في قرار الهدم.
- ألا يكون بإمكانه دفع النتائج الضارة التي تترتب على استمرار تنفيذ القرار.

(1) حامد الشريف عبد الحليم، الطعن في القرارات الإدارية في المباني أمام محاكم مجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 181.

(2) عزيز بودالي، المرجع السابق، ص 64.

II- شرط الجدية أو المشروعية: على غرار الشرط السابق (شرط الاستعجال)، لم يعط المشرع أيضا تعريفا لهذا الشرط، غير أن المحكمة قد تستجيب لطلب إيقاف تنفيذ قرار إداري عندما تتأكد من جدية الوسائل المعتمدة في دعوى الإلغاء من خلال الفحص الظاهري لأوراق ووثائق الملف، بحيث يكون طلب الإلغاء ذاته قائما على أسباب جدية تحمل ترجيح كافة إلغاء القرار الإداري لعيب فيه من عيوب القرار الإداري⁽¹⁾، دون أن يقوم القاضي ببحث دقيق في موضوع الطلب ودون الدخول في جوهر النزاع وأصل الحق موضوع الطعن في القرار الصادر بشأنه⁽²⁾، مادام أن الحكم القاضي بإيقاف التنفيذ هو حكم مؤقت يستلزم عدم الخوض في الجوهر، ومن المسلم به أن القاضي عندما يعرض عليه ملف يتعلق بإيقاف التنفيذ فإن تقدير مدى جديته يبدأ بالتحقق من البحث في الاختصاص فإذا كانت الدعوى مرفوعة إلى جهة غير مختصة بالنظر فيها، صرحت برفض الطلب لعدم جدية الوسائل، وإلا سوف تكون قد أعلنت بكيفية غير مباشرة عن اختصاصها بالبت في ما لم يسند المشرع إليها الاختصاص بالبت فيه، كما أن تقدير جدية الوسائل يتطلب من القاضي البحث في الشروط الشكلية للعريضة، فإن اتضح بشكل لا يدع مجالا للشك بأنها مقدمة خارج الأجل القانوني، إعتبرت بأن الوسائل المبني عليها الطعن غير جدية ورفضت الطلب، أما إذا كان النقاش قائما حول تقديم الطعن داخل

(1) حامد الشريف عبد الحليم، الطعن في القرارات الإدارية في المباني، المرجع السابق، ص 182.

(2) إن عدم المساس بالموضوع لا يعني عدم نظر القاضي إلى موضوع الدعوى والاطلاع عليه فهو يستطيع ذلك لأن هناك ارتباط بين موضوع الدعوى والقرار الاستعجالي الذي سيصدره وهذا الارتباط يأتي من أن الوقائع والمستندات التي سيستشف منها القاضي المذكور وجه اختصاصه تهم موضوع الدعوى، وإنما يعني عدم تناول تلك الوقائع والمستندات بالكيفية التي يتناولها قاضي الموضوع، حتى لا تكون النتيجة التي ينتهي إليها قاضي الأمور المستعجلة شبيهة بتلك التي ينتهي إليها قاضي الموضوع فيكون القاضي الأول قد مس بموضوع الدعوى وأصل الحق المجرم عليه والواقع أنه مهما قيل عن المقصود بأصل الحق أو موضوع الدعوى الممنوع على قاضي الأمور المستعجلة المساس به، فإن هناك صعوبة في الإحاطة بعبارتي (المساس بالأصل) و(النزاع الجوهرية)، لأن مدلولهما غير واضح وأحيانا يتعذر فهمه، ولعل أصل هذه الصعوبة في المهمة الملقاة على عاتق قاضي الأمور المستعجلة والمتمثلة في البحث عن جدية النزاع وجدواه.

الأجل أو خارجه ولم يكن باستطاعة المحكمة أن تجزم في هذه النقطة الشكلية وقت الفصل في طلب إيقاف التنفيذ، صرفت النظر عنها إلى حين الفصل في الموضوع وانتقلت إلى البحث الظاهري في باقي الشروط والأركان في الدعوى ومنها إلى الوسائل المثارة لتستشف مدى احتمال تعرض القرار الإداري للإلغاء، فإذا لاحظ القاضي الإداري بأن أركان الدعوى متوافرة وكذا شروطها وظهر له بأن الوسائل على درجة من الجدية يحتمل معها تعرض القرار الإداري المطعون فيه إلى الإلغاء، إستجاب لطلب إيقاف التنفيذ، وأما إذا ظهر له بأن احتمال إلغاء القرار المطلوب إيقاف تنفيذه ضعيف أو منعدم رفض الطلب.

وتجدر الإشارة إلى أن تقدير المحكمة للوسائل المثارة في دعوى الموضوع في هذه المرحلة هو تقدير أولي، الهدف منه تقاضي الأضرار التي يمكن أن تترتب عن التنفيذ الفوري للقرار الإداري ودرء الخطر المحدق بالطاعن أو بمصالحه.

إن تقدير مدى جدية الوسائل ليس بالأمر الهين أو الممكن دائما وقت الفصل في طلب إيقاف التنفيذ، إن لم نقل متعذرا أحيانا، لذا فليس من الغريب أن نجد بعض المحاكم في الجزائر وفي غيرها من الدول تصرف النظر عن هذا الشرط وتكتفي بشرط الاستعجال فقط، ولا يناقش القاضي الأسباب بالشكل الوافي الذي يمكنه من الاطلاع على جديتها خوفا من أن يتعرض حكمه للطعن⁽¹⁾.

ثالثا: حالات الإستعجال في مادة التعمير:

بالرجوع إلى المادة 76 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير الملغاة ومعها المادة 78 منه بموجب المرسوم التشريعي رقم 07/94، المتعلق بشروط الإنتاج المعماري، نجد أنها كانت تسمح للسلطة الإدارية في حالة إنجاز بناية مخالفة للقانون

(1) الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 352-353.

برفع دعوى أمام القاضي المختص من أجل الأمر بوقف الأشغال، طبقا لإجراءات القضاء الاستعجالي المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية القديم، وعلى الخصوص المادة 171 مكرر منه⁽¹⁾. وبالاطلاع على نص المادة 52 من المرسوم التشريعي رقم 07/94، المعوضة للمادتين السابقتين، لاسيما المادة 76، نجد أنها تنص على: «في حالة رفض تحقيق مطابقة البناء في الآجال المقررة، يحرر العون محضر الأمر بتوقيف الأشغال ويعلم الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بذلك، ويجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا أن يخطر الجهة القضائية المختصة للنطق حسب الطرق الإستعجالية بتثبيت أمر توقيف الأشغال وتحقيق مطابقة الأماكن أو مطابقة البناءات لرخصة البناء وهدم البناءات أو إعادة تخصيص الأرضيات قصد إعادتها إلى حالتها الأولى، وذلك دون المساس بالعقوبات المقررة في التشريع والتنظيم المعمول بهما»، غير أن هذه المادة كانت محل إلغاء ومعها المواد 51، 50، 53 و 54، بموجب المادة الثانية من القانون رقم 06/04 المتضمنة إلغاء بعض الأحكام المرسوم التشريعي رقم 07/94، وبالمقابل صدر القانون رقم 05/04 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، لتكون بصدد الصور الإستعجالية الآتية:

I- طلب وقف تنفيذ قرار الهدم: حظر المشرع من خلال المادة 76 من قانون التهيئة والتعمير، الشروع في أشغال البناء دون رخصة أو إنجازها دون إحترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء، وفي المادة 76 مكرر 04 من ذات القانون، نص على: «عندما ينجز البناء دون رخصة يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى إثنين وسبعين (72) ساعة.

(1) المادة 176 مكرر من القانون الإجراءات المدنية القديم الصادر بموجب الأمر رقم 66-154، المؤرخ في 08/06/1946، والمعدل بموجب الأوامر والقوانين اللاحقة حتى عام 1991.

في هذه الحالة ومراعاة للمتابعات الجزائية، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في أجل ثمانية (08) أيام ابتداء من تاريخ إستلام محضر إثبات المخالفة عند إنقضاء المهلة وفي حالة قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني يصدر الوالي قرار هدم البناء في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما.

تنفذ أشغال الهدم من قبل مصالح البلدية، وفي حالة عدم وجودها، يتم تنفيذ الأشغال بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي.

يتحمل المخالف تكاليف عملية الهدم ويحصلها رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل الطرق القانونية.

إن معارضة المخالف قرار الهدم المنفذ من قبل السلطة البلدية، أمام الجهة القضائية المختصة لا يعلق إجراء الهدم المتخذ من قبل السلطة الإدارية»⁽¹⁾.

ما يستنتج من هذا النص، أن المشرع قد سمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، في واقعة البناء بدون رخصة، إصدار قرار الهدم دون اللجوء إلى المحكمة الإدارية، غير أنه ولخطورة هذا التدبير، خصه المشرع ببعض الشروط:

- إثبات مخالفة البناء بدون رخصة في محضر معاينة، يحرره العون المؤهل لذلك قانونيا.

- أن يرسل ذلك المحضر إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتجاوز (72) ساعة.

- أن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار الهدم في أجل 08 أيام من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة.

(1) المادة 76 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

وفي حالة نقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إصدار قرار الهدم فإنه بمقدور والي الولاية إتخاذ قرار الهدم في أجل لا يتجاوز 30 يوما والذي يبدأ سريانه من تاريخ إنقضاء مهلة ثمانية (08) أيام، الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

وما يلاحظ عن الفقرة الأخيرة من المادة المذكورة أعلاه، والتي نصت على كون معارضة قرار الهدم الصادر عن البلدية أمام المحكمة الإدارية، لا يعلق تنفيذ قرار الهدم، مع أن النص على ذلك غير لازم، بسبب الطابع التنفيذي للقرارات الإدارية -كأصل- سواء صدرت عن البلدية أو الولاية أو عن أية سلطة إدارية أخرى، ما عدا الحالات الاستثنائية المنصوص عليها قانونياً⁽¹⁾.

إلى جانب ذلك فإن ذات الفقرة (الفقرة الأخيرة)، ذكرت قرار الهدم الصادر عن السلطة التنفيذية، ولم تذكر قرار الهدم الذي تصدره سلطة الولاية، غير أنه لا يجب أن يفهم من ذلك أن مخاصمة قرار هذه الأخيرة أمام المحكمة الإدارية يعلق تنفيذ قرار الهدم، وذلك بسبب إنعدام القانون الصريح المؤكد لذلك، كما أن القواعد العامة المطبقة على القرارات الإدارية تجعل هذه الأخيرة ذات طابع تنفيذي، وبالنتيجة فإنه لا محل لوجود الفقرة الأخيرة من المادة 76 مكرر 04⁽²⁾ -محل هذا التحليل- وعلى ذلك، وبسبب الطابع التنفيذي لقرار الهدم وإمكانية تنفيذه في أي وقت،⁽³⁾ فإنه بمقدور صاحب البناء أن يرفع

(1) لحسين بن الشيخ آث ملويا، رسالة في الاستعجالات الإدارية، الجزء الثاني، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص 280.

(2) لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 280.

(3) بالرغم من ذلك يلاحظ من خلال الواقع اليومي أن هناك تعاطف كبير مع المخالفين لقواعد البناء والتعمير ويتجلى هذا التعاطف بشكل واضح من خلال ما تعبر عنه بعض الجرائد الوطنية من الاستياء الشعبي لدي أوساط الطبقات الصغيرة والمتوسطة من سياسة الحملات التي تنتهجها الإدارة وهي بصدد تطهير المجال الحضري من مظاهر البناء العشوائي والمخالف للضوابط التنظيمية والقانونية الجاري بها العمل والبناء أكثر من ذلك من دون الحصول على رخص البناء لذلك من النادر قيام الإدارة بتنفيذ قرارات الهدم، خاصة إذا ما رفع المخالف دعوى أمام المحكمة الإدارية للمطالبة بإبطال قرار الهدم أو بوقف تنفيذه، فغالبا ما تنتظر الإدارة الفصل في دعوى الإبطال لتنفيذ قراره المتعلق بالهدم.

دعوى أمام قاضي الإستعجالي للمحكمة الإدارية من أجل المطالبة بوقف التنفيذ إلى غاية الفصل في الدعوى الأصلية، دعوى الموضوع الرامية إلى إبطال قرار الهدم، طبقا للشروط المنصوص عليها في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمتمثلة أساسا في شرط الاستعجال وشرط الجدية أو المشروعية - السابق الإشارة إليهما-، كما يجب أن تكون هناك دعوى متزامنة في الموضوع، وألا تكون دون محل.

والتشكيلة الجماعية للمحكمة الإدارية الفاصلة في دعوى الموضوع هي المختصة بالفصل في الطلب الاستعجالي، كما أنه باستطاعة رئيس المحكمة الإدارية وإعمالا لإجراء الفرز أن يأمر برفض الطلب إذا تبين له بكون عنصر الاستعجال غير موجود، أو أن يكون الطلب غير مؤسس أو أصبح دون محل لسبب تنفيذ قرار الهدم.

وبالمقابل، إذا أحيل الطلب على جهة المحاكمة بعد الفرز فان المحكمة الإدارية وإذا رأت بكون الشروط المنصوص عليها في المادة 919 أعلاه متوفرة، فإنها ستتطرق بالأمر بوقف تنفيذ قرار الهدم إلى غاية الفصل في دعوى الموضوع، أما إذا رأت بكون الشروط أعلاه غير مجتمعة، فإنها ستتطرق برفض الطلب بعدم التأسيس أو بالأوجه للفصل، إذا كانت الإدارة قد نفذت قرار الهدم خلال الفترة الممتدة بين تقديم الطلب والفصل فيه.

II- طلب تأجيل تنفيذ أشغال الهدم: في هذه الحالة نكون بصدد الأشغال التي

أنجزت بناء على رخصة بناء صحيحة، غير أن المرخص له بالبناء يقوم بانجاز أشغال مخالفة لما تضمنته الرخصة المسلمة له، وهذا ما نصت عليه المادة 76 مكرر 05 من قانون التهيئة والتعمير، وأنذاك يكون المخالف قد ارتكب جنحة تجاوز مقتضيات رخصة

أمام هذا القصور الردي من طرف الإدارة، تحمس الأفراد على الانتصار للبناء الفوضوي بحجة الظلم الاجتماعي للطبقات الفقيرة، فتسعى هذه الأخيرة إلى قلب الموازنة من مخالفات تستحق الاستهجان إلى حق الأفراد في مسكن يأويه وأسرته.

البناء، المنصوص عليها في المادة 77 من هذا القانون على عكس مخالفة البناء بدون رخصة المنصوص عليها في المادة 76 مكرر 04 التي منح المشرع فيها صلاحية إصدار قرار الهدم لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي فإنه قد أعطى بمناسبة مخالفة مقتضيات الرخصة صلاحية الأمر بالهدم للقاضي الجزائري⁽¹⁾، وليس للإدارة والتي تقتصر صلاحيتها على تنفيذ الحكم الصادر في مادة الجرح، وهو ما أكدته المحكمة في قرار لها بتاريخ 2009/4/22 والذي جاء فيه: «حيث أنه حقيقة وبالفعل فإن القرار المنتقد ناقش إستئناف الطرف المدني وتوصل إلى أنه غير مؤسس، وقضى بتأييد الحكم المستأنف وفقا لنص المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 05/04 على الوقائع كان خاطئا للقانون، لما اعتبر أن سلطة الهدم للمنشآت المقامة وغير المطابقة لرخصة البناء من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في حين على العكس من ذلك كان على قضاة الاستئناف الفصل في الطلب على أساس المادة 76 مكرر 05 من القانون رقم 05/04 المعدل والمتمم للقانون 29/90، ولما لم يقوموا بذلك فإنهم عرضوا قرارهم للنقض والإبطال»⁽²⁾.

هذا ويعتبر التدبير المأمور به من قبل محكمة الجرح والمتمثل، إما في مطابقة البناء أو الهدم الجزئي أو الكلي في الأجل المحدد⁽³⁾، ذو طابع تنفيذي ومشمول بالإنفاذ المعجل بقوة القانون، وإذا كان الحكم الجنحي الأمر بأحد التدابير المشار إليها أعلاه حضوريا وامتنع المحكوم عليه بتنفيذه ضمن الأجل المضروب له، فإنه ليس في مقدوره المطالبة أمام قاضي الاستعجال الإداري بطلب تأجيل تنفيذ أشغال الهدم الجزئي أو الكلي التي تريد الإدارة تنفيذها، وذلك لكون الحكم الجنحي صدر حضوريا وأن الاستئناف لا يوقف التنفيذ، وبالمقابل إذا كان الحكم الجنحي صدر غيابيا وامتنع المحكوم عليه على تنفيذ

(1) المادة 76 مكرر 05 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

(2) قرار المحكمة العليا، غرفة الجرح والمخالفات، الصادر بتاريخ: 2009/04/22، ملف رقم 427925 في قضية: بلدية واد العثمانية ضد (ب،ع) والنيابة العامة، مجلة المحكمة العليا، العدد 02، 2014، ص333.

(3) تنص الفقرة الثانية من المادة 76 مكرر 05 على: <في هذه الحالة، تقرر الجهة القضائية التي تم اللجوء إليها للبت في الدعوى العمومية، إما القيام بمطابقة البناء أو هدمه جزئيا أو كليا في أجل تحدده>.

تدبير الهدم الكلي أو الجزئي الأمور به بعد إنقضاء المهلة المحددة في ذلك الحكم واتضح له بكون الإدارة ستشرع في التنفيذ في وقت قريب، وعند رفعه المعارضة ضد ذلك الحكم أمام المحكمة المصدرة له، وفي انتظار الفصل فيها فإنه في مقدوره أن يطلب الأمر بتأجيل تنفيذ أشغال الهدم الجزئي أو الكلي أمام المحكمة الإدارية، للفصل بموجب أمر قضائي بعد إحترام إجراءات الواجهية، أو أمام رئيس المحكمة الإدارية بغرض إستصدار أمر على عريضة بتأجيل التنفيذ وذلك إلى غاية الفصل في الطعن بالمعارضة ذلك أنه بالرغم من كون رفع المعارضة في الحكم الجنحي يجعل من الحكم الصادر غيابيا كأنه لم يكن⁽¹⁾، فإن الإدارة قد تشرع في التنفيذ لعدم علمها برفع المحكوم عليه غيابيا لتلك المعارضة أو أنها تتجاهلها تماما، ويقدم الطلب على أساس المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمتعلقة بالاستعجال التحفظي، ويشترط توافر شرطي الاستعجال ونفعية التدبير المطلوب، إضافة إلى عدم المساس بأصل الحق، كما أننا لسنا أمام مساس بقرار إداري، لكون الإدارة تريد القيام بعمل مادي وهو الهدم⁽²⁾، وإذا تبين للقاضي الاستعجالي، سواء كان رئيس المحكمة الإدارية أو التشكيلة الفاصلة في مادة الاستعجال بكون الطلب مؤسس فإنها تأمر بتأجيل التنفيذ إلى غاية الفصل في الطعن بالمعارضة، وبالمقابل إذا رفضت هذه الأخيرة قبل الفصل في طلب تأجيل التنفيذ فإن المحكمة ستقرر بالأول وجه للفصل⁽³⁾.

III- طلب الأمر بإعادة دراسة الطلب الرامي لإستصدار عقد من عقود التعمير

(رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم،...): لقد اشترط المشرع الجزائري بموجب المادة 62

(1) تنص المادة 409 من قانون الإجراءات الجزائية على: <يصبح الحكم الصادر غيابيا كأن لم يكن بالنسبة لجميع ما قضي به إذا قدم المتهم معارضة في تنفيذه، ويجوز أن تنحصر هذه المعارضة فيما قضي به الحكم من الحقوق المدنية>

(2) تنص الفقرة الأخيرة من المادة 76 مكرر 05 على: <في حالة عدم متثال المخالف للحكم الصادر عن العدالة في الأجل المحددة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختصين تلقائيا بتنفيذ الأشغال علي نفقة المخالف>.

(3) لحسين بن الشيخ آث ملويا، رسالة في الاستعجالات الإدارية، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 284.

من قانون التهيئة والتعمير على الجهة المختصة بتسليم رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم، ألا ترفض ذلك إلا لأسباب مستخلصة من أحكام قانون التهيئة والتعمير، كما أوجب على الإدارة تعليل قراراتها في هذا المجال، لاسيما عندما تتعلق بالرفض مع تبليغها للمعنيين، تحت طائلة الاختيار أحد الطريقتين: أما رفع التظلم أمام السلطة السلمية وأما رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية للمطالبة بإبطال قرار الرفض الصريح أو الضمني، ذلك ما نصت عليه المادة 63 من قانون التهيئة والتعمير بقولها: «يمكن طالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم غير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعنا سلميا أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له»، وأكدت عليه أحكام المرسوم التطبيقي رقم 19/15⁽¹⁾ وبالمقابل يستطيع المعني بالأمر أن يطلب من قاضي الاستعجالي الإداري النطق بوقف تنفيذ قرار الرفض الضمني أو الصريح بصفة مؤقتة إلى غاية الفصل في دعوى الإبطال المرفوعة أمام المحكمة الإدارية (دعوى الموضوع) وله أن يطلب أيضا من قاضي الاستعجالي توجيه أمر للإدارة (رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الوالي أو وزير المكلف بالعمران)، بإعادة دراسة ملف رخصة التجزئة أو البناء أو الهدم المودع من قبل المدعي في أجل معين يبدأ من يوم تبليغ الأمر الاستعجالي، مع إمكانية النطق بغرامة تهديدية.

ويبرر هذا الشق الثاني من الطلب بكون حالة الاستعجال تقتضي إستصدار تلك الرخصة على سبيل الإحتياط ولتفادي حدوث أضرار من الصعب إصلاحها، كما أن الأمر بإعادة دراسة ملف طلب الرخصة هو تدبير إحترازي و مؤقت و لا يمس بجوهر النزاع خاصة و أن قاضي الإستعجال لا يستطيع أن يأمر الإدارة بتسليم تلك الرخصة

(1) أنظر المواد: 06،31،40،62،69،82 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

للمعني ، لأن في ذلك مساساً بأصل الحق⁽¹⁾ وهو ما يتأكد بوضوح من خلال أمر صادر من المحكمة الإدارية لران (فرنسا) بتاريخ: 2002/06/17⁽²⁾.

الفرع الثالث: المسؤولية الإدارية في مجال البناء والتعمير (دعوى القضاء الكامل)

تعد نظرية المسؤولية الإدارية إحدى النظريات التي إستعارها القانون الإداري من القانون المدني، غير أنها إستطاعت أن تكسب معالمها الخاصة والتميزة في القانون الإداري، وذلك عن طريق الإجتهد القضائي وتطور أحكام القانون الإداري ذاته، وتبعاً لذلك تطور معه نظام المسؤولية الإدارية من مرحلة نفي مسؤولية الدولة عن أعمالها إلى مرحلة إقرارها كمبدأ عام، حماية لحقوق المواطنين وضمان حسن سير الإدارة نفسها⁽³⁾.

ومن المؤكد أن إزدياد تدخل الدولة الحديثة ومزاولتها أوجه النشاط التي كانت مخصصة أصلاً للأفراد فيما سبق، أدى إلى تعدد الأضرار وبالتالي ضرورة تعويض الأفراد عن الأضرار الناتجة من إعتداء الإدارة على ممتلكاتهم وحقوقهم، وفقاً لمبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة، حتى قيل بأن التعويض في طريقه إلى مكان الصدارة في القانون الإداري وقد يتقدم قضاء الإلغاء⁽⁴⁾.

إن تقرير إختصاص القضاء الإداري في جميع الأنظمة بدعاوي المسؤولية عن أعمال الإدارة في مجال البناء والتعمير، سواء في ذلك الأعمال المادية أو القرارات المتضمنة رفض أو تأجيل أو سحب عقد من عقود التعمير، أتاح لهذا القضاء أن يثير الكثير من القواعد الأساسية في المسؤولية الإدارية من ذلك فكرة التمييز بين الخطأ

(1) لحسين بين الشيخ آث ملويا، رسالة في الاستعجالات، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 285.

(2) قرار المحكمة الإدارية لران فرنسا الصادر بتاريخ: 2002/06/17، في قضية السيد (م،أ) ضد محافظ فينيستار (فرنسا)، وارد في مؤلف ل: لحسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، ص 285-287.

(3) محمد قصري، المرجع السابق، ص 25، 26.

(4) علي شفيق، الرقابة على أعمال الإدارة في المملكة السعودية، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، السعودية، 2002، ص 174.

المرفقي وفكرة الضرر والعلاقة السببية وكذا فكرة المسؤولية على أساس المخاطر، فإذا كان التعويض هو الحكم الذي يترتب عنه تحقيق المسؤولية وهو جزاؤها، فإن الإشكال المحوري هو كيفية إثبات هذه المسؤولية وعناصرها وأنواعها على هذا الأساس، سنتولى البحث في مفهوم المسؤولية الإدارية في مجال البناء والتعمير (أولا) ثم تحديد أساسها (ثانيا) وأخيرا نتطرق إلى قيام دعوى التعويض والجهة التي يقع عليها عبء التعويض في مجال البناء والتعمير (ثالثا).

أولا: مفهوم دعوى المسؤولية الإدارية في مجال البناء والتعمير:

يشغل اليوم قضاء التعويض، جانبا مهما من القانون الإداري، حتى كاد يتقدم على قضاء الإلغاء، وبالتالي من الطبيعي أن يثير هذا الاهتمام بدعوى التعويض هذه، كأهم الدعاوي التي ترفع ضد الإدارة في مجال البناء والتعمير، الكثير من القواعد الأساسية في المسؤولية الإدارية، التي لم تكن معروفة في الأنظمة المدنية، فما المقصود بدعوى تعويض الإدارة عن الأضرار الناتجة عن التنفيذ المباشر لقراراتها ذات الطبيعة التعميرية خاصة قرار هدم بنايات؟ إجابة على ذلك ينبغي التطرق إلى:

I- تعريف دعوى المسؤولية الإدارية وتحديد خصائصها: لم يعرف المشرع

الجزائري كغيره من التشريعات المقارنة، دعوى التعويض تاركا بذلك الأمر -كعادته- لإجتهاادات القضاة ومجهودات الفقه، وقد عرفت على أنها: «الدعوى التي يطلب من خلالها صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة القضاء له بمبلغ من المال تلزم إدارة ما أو هيئة بدفعه نتيجة ضرر أصابه»⁽¹⁾.

كما عرفت أيضا (دعوى التعويض) على أنها: «الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة وطبقا

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 117.

لشكليات والإجراءات المقررة قانونا بالتعويض الكامل والعاقل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الضار⁽¹⁾»، وهناك من يرى أن دعوى التعويض الإدارية هي: «المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن أعمال الإدارة سواء كانت مادية أو قانونية⁽²⁾».

رغم الإختلاف الواضح في التعاريف السابقة لدعوى التعويض في المادة الإدارية، إلا أنها تتفق في كونها الوسيلة القضائية الهامة التي تسمح لصاحب الصفة والمصلحة بالحصول على تعويض عادل على الضرر المباشر والمؤكد الذي تسببت فيه الإدارة بمناسبة القيام بأعمالها مادية كانت أو قانونية، بذلك فإن دعوى التعويض هذه من أوجه دعوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات واسعة وكاملة من حيث فحص جميع الجوانب القانونية والواقعية للنزاع المعروض عليه، وبالتالي له أن يحكم بعدم قانونية العمل الإداري تقرير ومسؤولية الإدارة (التعويض)، وله أيضا تعديل القرار موضوع النزاع وإدخال تغييرات من شأنها توفير حماية أوسع لحقوق الأطراف⁽³⁾.

تأسيسا على ذلك، يمكن تعريف دعوى المسؤولية الإدارية في مجال البناء والتعمير، على أنها الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها كل ذي صفة ومصلحة ضد الدولة أو الجماعات المحلية: (الوزير المكلف بالعمران، الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي) على اعتبار أن ميدان البناء والتعمير يتميز بالتداخل بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، مما يتطلب نوعا من التعاون بين الدولة والجماعات المحلية للسهر على سير هذا المرفق الحيوي) المصدرة لرخصة من رخص التعمير أو قرار هدم البناءات، أمام الجهة الإدارية المختصة (المحكمة الإدارية، مجلس الدولة) طبقا للشكليات

(1) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية - تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص225.

(2) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص218.

(3) عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص155.

والإجراءات المحددة في القانون للمطالبة بالتعويض عن الأضرار المباشرة والمؤكدة التي أصابت حقوقهم بفعل القرار الإداري المتضمن رخصة أو شهادة تعميرية أو قرار وقف الأشغال أو الهدم، الصادر من الجهة الإدارية المختصة كنشاط إداري ضار، بهذا فإن دعوى التعويض في ميدان البناء والتعمير تتميز بعدة خصائص نوجزها في الآتي:

(1) **دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل:** لما كانت القرارات الصادرة في مجال البناء والتعمير، تدخل ضمن إختصاص الإدارة في ميدان الشرطة الإدارية، وما يعنيه ذلك من ارتباط تلك القرارات بالنظام العام ومدلولاته التقليدية: الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة وكذا الحديثة: جمال الرونق والرواء للمدينة، ونظرا لكون مجال العمران له دور فعال في استقطاب الاستثمار والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأيضا حماية لحقوق وحرريات الأفراد من تعسف وانحراف الإدارة عن الحدود القانونية المرسومة لها، إعتبر القضاء الإداري وقواعد المسؤولية الإدارية، دعوى التعويض في مجال عقود التعمير من دعاوى القضاء الكامل⁽¹⁾، نظرا لتعدد واتساع سلطات القاضي المختص في مثل هذه الدعاوى بين سلطة البحث والكشف عن مدى وجود الحق الشخصي لرافع الدعوى، وسلطة تقدير نسبة الضرر ومقدار التعويض الكامل والعاقل لجبر الضرر.

(2) **دعوى التعويض دعوى قضائية ذاتية شخصية:** تختلف دعوى التعويض في المادة الإدارية عن فكرة القرار السابق وفكرة التظلم الإداري، وتتعقد على أساس حق ومركز قانوني شخصي وذاتي لتحقيق مصلحة شخصية وذاتية، تتمثل في فوائد مادية أو معنوية للتعويض عن الأضرار التي أصابت الحقوق والمراكز القانونية، بذلك فإن دعوى المسؤولية الإدارية-التعويض- تعني الإدارة مصدرة القرار المتعلق برخص وشهادات

(1) جواد الكموني، المرجع السابق، ص 67.

التعمير، والمتمثلة أساسا في وزارة السكن والعمران، رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، ولا تعني القرار الذي كان محل لدعوى الإلغاء⁽¹⁾.

(3) دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق: تهدف دعوى التعويض سواء بشكل مباشر أو غير مباشر لحماية الحقوق الشخصية المكتسبة والدفاع عنها قضائيا، وهو ما يميزها عن دعوى الإلغاء التي تخص الأعمال القانونية (القرارات الإدارية والعقود الإدارية) المشوبة بعدم المشروعية لأنها تحمي مبدأ المشروعية، بناء على ذلك فإن دعوى المسؤولية الإدارية أي دعوى التعويض تنبني على أسس وحجج قانونية ذاتية وشخصية للمطالبة بوجود حقوق شخصية ذاتية مكتسبة في مواجهة الإدارة والمطالبة بحمايتها قضائيا عن طريق الحكم بالتعويض⁽²⁾، مما يتطلب توفر رافع الدعوى بشكل أساسي على مصلحة شخصية مباشرة، وهذه الأخيرة هي الصفة في رفع الدعوى، وبالتالي فالصفة شرط في المصلحة، وهذا ما أكده المشرع الجزائري من خلال المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث اعتبر أن الصفة هي الحق في المطالبة أمام القضاء، وهي تقوم على المصلحة المباشرة والشخصية في التقاضي، وذلك لضمان جدية اللجوء إلى القضاء والحد من استعمال الدعاوي دون مقتضى⁽³⁾.

II- شروط رفع دعوى التعويض في مجال البناء والتعمير: تتلخص شروط قبول

دعوى التعويض في مجال البناء والتعمير في جملة من الشروط، نوجزها في الآتي:

(1) شروط تتعلق بالطاعن: بالإطلاع على نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المشار إليه أعلاه فإنه يشترط على الطاعن أن يستند موضوع دعواه إلى القانون، بمعنى أن تكون مصلحته مستمدة من حق قانوني ولا إختلاف إن كانت مادية أو

(1) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، الدراسة تأصيلية- تحليلية و مقارنة، المرجع السابق، ص 257.

(2) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية- تحليلية و مقارنة، المرجع السابق، ص 260.

(3) بريارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، منشورات البغدادي، الجزائر، 2009، ص 38.

أدبية، وعلى هذا الأساس فإن الشخص المتضرر من أشغال البناء بمفهومه الواسع أو الهدم المجاور له، يستطيع الإستناد إلى المصلحة التي يحميها القانون من أجل المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به شخصيا أو بأمواله وإذا كانت المصلحة شرط في كل الدعاوي -كأصل عام- إلا أن درجتها تختلف بين منازعات الإلغاء ومنازعات التعويض في المجال الإداري، ففي هذه الأخيرة يتمسك القضاء الإداري بالمفهوم الضيق للمصلحة الشخصية المباشرة، غير أنه في دعوى الإلغاء يكفي بأن يكون القرار الإداري قد خرق قاعدة قانونية، لإحتوائه على إحدى العيوب المشروعية سواء كانت المصلحة لشخص أم لعدة أشخاص طبيعية كانت أم معنوية، كما يمكن أن تكون المنازعات بين الهيئات الإدارية دون مصلحة شخصية مباشرة⁽¹⁾.

(2) شرط وجود القرار السابق: إن من شروط رفع دعوى المسؤولية في مجال البناء والتعمير، شرط وجود القرار السابق أي لجوء المتضرر من القرار الإداري ذو الطبيعة العمرانية إلى مصدر القرار للنظر في إدعائه وذلك قبل اللجوء إلى القضاء المختص، ويتمثل في تقديم تظلم إداري طبقا للشكليات والإجراءات القانونية المقررة، ومطالبة هذه السلطات الإدارية بالتعويض الكامل والعاقل، لإصلاح الأضرار التي سببتها الوقائع المادية أو الفنية للأعمال الإدارية الضارة⁽²⁾ وتحديد موقفها، إما بالموافقة على إصلاح وجبر الضرر ومن ثم قبول التعويض، أو الرفض وهنا يلجأ المتضرر إلى الجهة القضائية المختصة لطلب التعويض، وذلك من خلال الاعتراض على القرار السابق المتضمن رفض التعويض⁽³⁾.

(1) قراري مجدوب، الحماية القانونية للجوار من منظور عمراي بيئي دراسة مقارنة، أطروحة الدكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة تلمسان 2014/2015، ص246.

(2) وداد عطوي، المرجع السابق، ص257.

(3) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص459.

غير أنه وبعد صدور القانون رقم: 09/08، المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية تخلى المشرع الجزائري، على هذا الشرط لأجل رفع دعوى التعويض، أمام المحاكم الإدارية، ليقنصر الأمر فقط على بعض الدعاوي وهي، دعوى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، دعوى التفسير ودعوى تقدير المشروعية، ذلك ما نصت عليه المادة 819 من هذا القانون بقولها: «يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر.

وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع»، بهذا يجوز للمتضرر من قرار الجهة المختصة في مجال تسليم رخص وشهادات التعمير أو إصدار قرار وقف الأشغال أو هدم البناء، اللجوء مباشرة إلى المحكمة الإدارية عن طريق دعوى التعويض لمطالبتها بإصلاح الضرر اللاحق به، ومن دون أن يرفق دعواه بالقرار السابق، وهو ما أقره مجلس الدولة في قرار الصادر بتاريخ: 2004/05/11 وعدم اشتراطه لاستصدار القرار الإداري السابق، قبل رفع دعوى التعويض، رغم أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يصدر بعد، إذ جاء فيه: «... حيث أن النزاع يتعلق بطلب تعويض مقابل ما لحق المستأنف عليه (م.ح) من أضرار بسبب هدم المستأنفة، للبنية التي أقامها بعد حصوله على موافقة من وزارة الشؤون الدينية بإقامة مسكن فوق مiazza المسجد الذي يعمل به، حيث أن دفع المستأنفة

المتعلقة بالمادة 09/169 والمادة 01/169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية جاءت في غير محلها، لأن طلب التعويض لا يقتضي صدور مقرر إداري يرفضه...»⁽¹⁾.

3) شرط ميعاد الطعن القضائي: يعد شرط المدة القانونية أو الأجل القانوني من بين الشروط المقرر لقبول دعوى المسؤولية الإدارية (دعوى التعويض)، إذ لا يجوز قبولها، إلا إذا تم رفعها ممن توفرت فيه الشروط السابق ذكرها، خلال أجل محدد قانوناً لأن ذلك متعلق بالنظام العام ولا يجوز بالتالي الاتفاق على مخالفة هذه القاعدة من قبل الخصوم، ويجب على القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه، ويثار في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

وتطبيقاً لنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإنه يتم رفع دعوى التعويض أمام المحكمة الإدارية لطلب التعويض عن القرار الضار والمتضمن عقد من عقود التعمير أو قرار الهدم خلال أربعة (04) أشهر من تاريخ تبليغ القرار بالنسبة لطالب العقد التعميري وأربعة أشهر (المدة ذاتها) بالنسبة للغير، تحت طائلة رفض الدعوى شكلاً⁽²⁾.

وتجب الإشارة هنا، إلى أن دعوى تقرير مسؤولية الإدارة في مجال البناء والتعمير وإن كانت ترفع أمام المحكمة الإدارية، بغض النظر عن الجهة المصدرة لتلك الرخصة أو الشهادة (الوزير المكلف بالسكن والعمران، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي)، إلا أنها تختلف من ناحية توجيهها، بحيث:

(1) قرار مجلس الدولة الصادر عن الغرفة الثالثة، ملف رقم 12454، بتاريخ: 2004/05/11، غير منشور، وورد في مذكرة الماجستير ل: فيصل بوعقال، منازعات رخصة البناء، مذكرة الماجستير، جامعة عنابة، 2012/2011، ص217.

(2) تنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على <يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي>.

- توجه ضد الدولة، إذا كان القرار المتعلق بعقود التعمير صادر من الوزير المكلف بالتعمير
- وتوجه ضد الولاية، إذا كان القرار المتعلق بعقود التعمير، صادر من الوالي.
- في حين توجه ضد البلدية، إذا كان القرار المتعلق بعقود التعمير صادر من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته ممثلاً للبلدية.
- كما توجه ضد الدولة أيضاً، إذا كان القرار المتعلق بعقود التعمير صادر من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته ممثلاً للدولة⁽¹⁾.

هذا وفيما يتعلق بكيفية حساب الميعاد وامتداده، فإنه يخضع إلى نفس القواعد والأحكام التي تسري على مسألة حساب المواعيد القانونية، حيث أنه في حالة سقوط الميعاد المقرر لرفع دعوى المسؤولية الإدارية في مجال عقود التعمير، لا يترتب عليه سقوط دعوى المسؤولية الإدارية، بل تبقى هذه الأخيرة قائمة مادام أن الحق لم يسقط ولم يتقادم، فالأمر يتعلق بسقوط إجراءات وشكليات الدعوى بسبب انقضاء وفوات الميعاد المقرر⁽²⁾.

ثانياً: تحديد أساس دعوى التعويض في مجال البناء والتعمير:

إذا كانت القاعدة العامة في تقرير المسؤولية، نص عليها القانون المدني الجزائري، في المادة 124 منه بقوله: «كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه ويسبب ضرراً للغير يلزم من كان سبباً في حدوثه بالتعويض»، فإن القضاء الإداري المقارن، ومنذ قرار بلانكو " Blanco " الشهير عام 1873، استبعد نهائياً فكرة الرجوع إلى القانون المدني، وكرس بذلك نظرية مستقلة للمسؤولية الإدارية، الأمر الذي يثير مسألة تحديد الأساس الذي يمكن

(1) وداد عطوي، المرجع السابق، ص 260-261.

(2) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 24.

الإستناد إليه لتحديد مسؤولية الإدارة المؤطرة للنشاط العمراني، خصوصا فيما يتعلق بتراخيص أعمال البناء والتجزئة والهدم التي تصدرها السلطات المختصة في هذا المجال.

وإنطلاقا من أن الأصل في المسؤولية الإدارية أنها قائمة على أساس الخطأ لأنه لا يمكن إجبار الإدارة على تعويض الضرر أو جبره، إلا بناء على خطأ غير أنه في بعض الحالات، تترتب المسؤولية بدون خطأ، إما كون الضرر صادر عن فعل الإدارة بالرغم من كونها لا ترتكب الخطأ نكون حينها بصدد وجود إخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، لكنها تركز أيضا على إجراء خاص يتمثل في المخاطر⁽¹⁾ التي يمكن أن ينطوي عليها النشاط الإداري والتي تلزم أشخاص القانون العام بتعويض الأضرار الحاصلة حتى في غياب أي خطأ.

I- مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ: إذا كان إقرار المسؤولية الإدارية بناء على خطأ يعد مبدأ واضحا لا نقاش فيه فإن وجود الخطأ وحده غير كاف لإقرار المسؤولية، بل يجب لإقرارها توافر ثلاثة شروط أساسية تتمثل في وجود الخطأ، وجود الضرر ووجود العلاقة السببية، وإذا كان من المسلم به أن المسؤولية القائمة على الخطأ الشخصي، تعتبر مسؤولية شخصية يساءل فيها الموظف بصفته الشخصية عن أمواله الخاصة أمام القضاء العادي، ومن أمثلة الخطأ الشخصي في مجال التعمير، قيام أحد الأعوان المكلفين بضبط المخالفات بالأمر بإيقاف أشغال البناء التي تقام بصفة قانونية، ولسبب لا علاقة له بالوظيفة، وإنما يتعلق بسوء العلاقات الشخصية بين الطرفين، هذا وقد يصل الخطأ إلى مرتبة الخطأ الجسم، إذا اتخذ هذا العون قرارا من تلقاء نفسه وأمر بهدم هذا البناء القانوني بدون تلقي أوامر في ذلك من السلطات المختصة بإصدار قرارات الهدم، وإنما لمجرد أن الشخص صاحب ورشة البناء، رفض الانصياع لطلباته وممارساته اللاقانونية، فإن المسؤولية القائمة على أساس الخطأ المرفقي، تعود فيه إلى الشخص

(1) عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، المرجع السابق، ص 181.

المعنوي العام (الإدارة) الذي يتبعه الموظف رغم أنه هو الذي صدر عنه الخطأ⁽¹⁾، فإذا تعلقَت مسؤولية الإدارة بقرار إداري (قرار وقف الأشغال والهدم مثلا)، فإن الخطأ باعتباره الركن الأول في المسؤولية يتمثل في عدم مشروعية القرار وعدم المشروعية في هذه الحالة، لا يفتح باب الطعن في هذا القرار بالإلغاء فحسب وإنما بالتعويض أيضا⁽²⁾.

ومن تطبيقات الخطأ المرفقي في مجال البناء والتعمير، إقدام رئيس المجلس الشعبي البلدي، بتسليم رخصة البناء، دون أخذه بعين الاعتبار توفر ملف طالب الترخيص على الرخص الأخرى التي تسلمها بعض الجهات الإدارية الأخرى، كما لو قام بتسليم رخصة بناء في منطقة عسكرية أو في منطقة قريبة من المطار أو في بعض المناطق التاريخية والأثرية، مما قد يترتب عنه إيقاف هذه الأشغال من طرف الجهات القائمة على تسيير هذه المرافق، وبالتالي يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي، هنا قد ارتكب خطأ مرفقيا لعدم تطبيقه لقوانين التعمير بشكل سليم، هذا وباعتبار أن مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، في مجال البناء والتعمير، تعد الأكثر شيوعا، فإن مظاهرها، لا يمكن أن تخرج عن إحدى الصور الآتية:

1) المنح غير المشروع لتراخيص وشهادات البناء والتعمير: تعتبر رخص التعمير من الآليات المهمة في يد السلطة الإدارية المختصة لفرض احترام أحكام ومقتضيات

(1) عمار عوادي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة على أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982، ص 85.

(2) لم يرتب مجلس الدولة الفرنسي على عدم مشروعية القرار الإداري مسؤولية الإدارة في جميع الأحوال، وإنما تطلب لقيام المسؤولية أن يكون عدم المشروعية على درجة كافية من الجسامة وبالتالي جعل القضاء من عيب المحل وعيب الغاية مصدرا لترتيب مسؤولية الإدارة باستمرار، وذلك على خلاف أوجه المشروعية الأخرى التي ترتب دائما هذه المسؤولية وهي عيب السبب وعيب الشكل وعيب الاختصاص في هذا انظر إلى: ثورية العيوني، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، منازعات العقود الإدارية، دار النشر وجدة، (المغرب)، 1997، ص 181.

مخطط شغل الأراضي وقوانين البناء والتعمير عموماً⁽¹⁾، وتأتي في مقدمة هذه الرخص، رخصة البناء ورخصة التجزئة، اللتان تعتبران بمثابة إقرار من الإدارة على أن المشروع المصادق عليه من طرفها يستوفي جميع الشروط التي تحددها الضوابط التشريعية الجاري بها العمل، غير أن الإدارة ولكثرة المتدخلين في هذا المجال، تقوم بمنح رخص وشهادات غير شرعية، مخالفة في ذلك قواعد ارتفاع المباني وقواعد موقعها ومظهرها وتجاهل في بعض الأحيان الارتفاق المنصوص عليها في مخطط شغل الأراضي، مما يؤدي بطبيعة الحال إلى إحداث أضرار للغير، يسببها البناء أو التجزئة العقارية، اللذان سمحت الإدارة بإحداثهما بمقتضى رخصة البناء ورخصة التجزئة التي سلمتهما، فيحق عندئذ لكل متضرر المطالبة بالتعويض.

ومن التطبيقات القضائية لترتيب المسؤولية على أساس الخطأ، ما قضى به مجلس الدولة في كثير من الحالات، إذ قضى بمسؤولية البلدية على أساس الخطأ الذي ارتكبه والمتمثل في قيامها بتحطيم جدار دون أن تحصل على حكم يرخص لها بذلك على أساس أن الجدار، قد تم بناؤه بطريقة فوضوية واستظهار المستأنف رخصة البناء، مما يتعين إلغاء القرار المستأنف الذي رفض تعويض المستأنف⁽²⁾.

إلى جانب ذلك، يمكن للقاضي الإداري، أن يرتب أيضاً، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال البناء والتعمير، على أساس أفعال التعدي التي تشكل مجموعة التصرفات الصادرة عن السلطة الإدارية من خلال المساس بحق الملكية العقارية وبالحدود المتفرعة عن هذا الحق من استعمال واستغلال وتصرف دون اتباع الطريق

(1) تنص المادة 50 من القانون رقم 29/90 على أن: <<حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض ويخضع لرخصة البناء أو التجزئة أو الهدم>>.

- كما تنص المادة 31 من ذات القانون على أن: <<يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأراضي والبناء>>.

(2) قهار كميعة، "مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، كلية الحقوق، جامعة تيارت، العدد الثاني، جوان 2017، ص 162.

القانوني المتمثل في نزع الملكية الخاصة لصالح المنفعة العمومية، وفي هذه الحالة يمكن للقاضي الحكم بهدم المنشآت التي تقيمها الإدارة على أرض استولت وتعدت عليها بغير سند قانوني أو وقف الأشغال في حالة عدم تمامها، إذا كان الغرض من الإعتداء المادي تحقيق أغراض شخصية، أما إذا كان الغرض من الاعتداء المادي تحقيق المصلحة العامة، وكان البناء تم واكتمل، فلا يمكن للقاضي الحكم بهدمه، أما في الحالة العكسية، فإن القضاء يستطيع الحكم بوقف التنفيذ وإزالته⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار تجب الإشارة إلى أن القضاء لا يرتب على عدم مشروعية القرار مسؤولية الإدارة في كل الحالات، كما لا يمكن منح أي تعويض، إذا لم يكن هناك ارتباط بين نشاط المرفق والضرر الحاصل، كما تتعدم العلاقة السببية بين الخطأ والضرر عندما يدخل عنصر أجنبي عن الإدارة، وبالتالي تتحرر الإدارة من المسؤولية، وتكون بصدد هذه الوضعية في ثلاث حالات وهي:

أ- إنعدام المسؤولية في حالة القوة القاهرة: تعتبر القوة القاهرة من ضمن العناصر التي تنفي مسؤولية الإدارة، باعتبارها خارجة عن إرادتها لأنها قابلة الفصل عن نشاط الإدارة، بالإضافة أنه لا يمكن توقعها ولا يمكن التغلب عليها، كحالة الفيضان والزلازل الذي يتسبب في انهيار المباني⁽²⁾.

ب- إنعدام المسؤولية في حالة خطأ المتضرر: يعتبر خطأ المتضرر سبب من أسباب تحمله عواقب خطئه، ففي القانون المدني يعتبر خطأ المتضرر بجانب خطأ الطرف الآخر في اقتسام المسؤولية، وقد نتصور هذه الحالة في مجال البناء والتعمير، عندما يرتكب الطرف المتضرر مخالفة لقواعد التعمير المستوجبة لعدم الخروج على شرط

(1) كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص 108 و 109.

(2) عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 398.

الترخيص بالبناء الممنوح له، مما يكون معه قد ساعدهم بدوره في إحداث الضرر ويتعين معه تحمل خطئه، بجعل المسؤولية مناصفة بينه وبين مصدر القرار بالهدم ومنفذه (1).

ج- إنعدام مسؤولية الإدارة في حالة خطأ الغير: تطبق في هذه الحالة نفس القواعد المطبقة عند خطأ المتضرر، إذ يحل الغير المرتكب للخطأ تقديم التعويض للمتضرر، وإذا ثبت اقتسام المسؤولية، فيتم التضامن بين الإدارة والغير لتقديم التعويض (2).

2) التعطيل اللامشروع لتراخيص أعمال البناء والتعمير: كما ذكرنا سلفاً أن الشخص يمكن أن يحصل له ضرراً من جراء الأخطاء التي تقوم بها الإدارة بمناسبة إحدى الحالات الآتية: رفض الترخيص أو إلغاء الترخيص أو سحبه أو هدم بناية دون إتباع إجراءات القانونية وإيقاف أشغال بناء مرخص بها دون وجه قانوني وكذلك الشأن في التأخير الكبير في تسليم الرخص.

أ- الرفض غير المبرر لمنح رخص التعمير: نعلم أنه في مجال الحصول على رخص التعمير، أنه كلما تطابق المشروع ومقتضيات مخطط شغل الأراضي وقواعد التهيئة والتعمير، فإنه يتعين على السلطة المختصة بتسليم هذه الرخص للطالب بقرار صريح، على اعتبار أن هذه الرخص، لاسيما رخصة البناء لأهميتها ليست عملاً تقديرياً، بل هي اختصاص مقيد للجهة المختصة (3)، وبذلك فإن عدم رد الإدارة المختصة على طالبي هذه الرخص العمرانية رغم فوات الآجال القانونية، يعد إمتناعاً غير مشروع، قد يرتب مسؤولياتها، إذا نتج عن ذلك ضرر، وهو ما يفهم من نص المادة 62 من قانون

(1) عمار عيشوية، "أساس المسؤولية الإدارية في مجال التعمير والبناء"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت، العدد الثاني، جوان، 2017، ص150.

(2) عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص399.

(3) عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص659.

التهيئة والتعمير المعدل والمتمم، الذي ألزم الإدارة في حالة الرفض أو التحفظ أن تبلغ المعني بذلك، تبليغا مسببا وبناء على الأسباب المستخلصة من هذا القانون.

ومن التطبيقات القضائية التي توضح إمتناع الإدارة عن منح رخصة البناء، وسكوتها عن إتخاذ موقف واضح رغم التظلم، وفوات المواعيد القانونية، قرار مجلس الدولة رقم 00808، الصادر عن الغرفة الثالثة فهرس 521 بتاريخ 2003/07/22، حيث جاء فيه ما يلي:

«حيث أنه بموجب مذكرة طعن استئناف مسجلة لدى كتابة ضبط مجلس قضاء سطيف والذي قضى برفض الدعوى لعدم التأسيس والرامية إلى إلزام بلدية عين أرناث بأن تسلم له رخصة بناء.

وأن البلدية لم تأخذ أي قرار في المدة المحددة لها قانونا... فقدم تظلما أمام الدائرة والولاية وبعد سكوت الإدارة، الذي يعتبر قرار ضمنى بالرفض سلك المعني الطريق القضائي، وبعد فحص الملف ودراسة الوقائع إنتهى مجلس الدولة لما يلي:

حيث أن طلب المستأنف المتعلق بتسليمه لرخصة البناء متوفر على جل الشروط مما يتعين إذن التصريح بأن له أحقية تسلم رخصة البناء من قبل البلدية وبالنتيجة ألغى مجلس الدولة قرار الغرفة الإدارية بسطيف وتصدى معلنا عن أحقية السيد (...). في تسلم البناء من البلدية⁽¹⁾».

ب- التأجيل غير المبرر لمنح رخص التعمير: في إطار الحصول على تراخيص البناء والتعمير، ولاعتبارات تتعلق بتحضير المخططات العمرانية أو تغيير مرتقب في القواعد التنظيمية المتعلقة بالتهيئة والتعمير، منح المشرع للإدارة المختصة إمكانية تأجيل

(1) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة رقم 00808، فهرس 521 بتاريخ: 2003/07/22، غير منشور، ورد في مؤلف ل: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص422.

البت في طلبات الحصول على الرخص، غير أن هذا التأجيل لا يجب أن يتجاوز مدة أقصاها سنة (01)، طبقا للمادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، وإلا إعتبر ذلك امتناعا غير مشروع من طرف الإدارة، وهو ما تصدت له المحكمة العليا بقرارها الصادر عن الغرفة الإدارية، بتاريخ: 1990/02/10، حيث جاء فيه:

«... من المقرر قانونا أن للإدارة الحق في تأجيل البت في طلب رخصة البناء لمدة لا تزيد عن سنة ومن ثم فإن القرار الإداري المخالف لهذا المبدأ، يعد مشوبا بعيب الخطأ في تطبيق القانون.

ولما كان من الثابت في قضية الحال أن الطاعن قد طلب رخصة البناء ولم يتلق جوابا بالقبول أو الرفض وأن الإدارة المتمثلة في شخص الوالي وجهت له رسالة تعلمه من خلالها بأن القطعة الأرضية التي ينوي البناء فوقها محل الدراسة دون أن تتخذ موقفا يتعلق بطلب الطاعن برخصة البناء رغم فوات المدة القانونية، ومتى كان كذلك استوجب إبطال القرار الضمني»⁽¹⁾، وعليه متى إمتد التأجيل لأكثر من مدة سنة وترتب معه ضرر للمعني يمكن له اللجوء للقضاء لطلب التعويض.

إلى جانب ذلك إعتبرت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء سكيكدة في قرار لها صادر سنة 1993، أن تأسيس الطاعن، طعنه على أن التأخير في إنجاز البناء المتمثل في فندق سياحي بسبب التأخير في منح رخصة البناء، تأسيس صحيح لما قد ينجر عنه من خسائر كبيرة مستقبلا، لا يمكن أن يتحملها صاحب البناء⁽²⁾.

(1) قرار رقم 62040، صادر عن المحكمة العليا بتاريخ: 1990/02/10، المجلة القضائية، عدد 03، 1991، ص181.

ورد أيضا في مؤلف ل: حمدي باشا عمر، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص201.

(2) قهار كميلى، المرجع السابق، ص164.

على أنه في هذه الحالة مراعاة التأخرات التي تعتبر عملاً مشروعاً ولو ترتب عنها ضرر لطالب الرخصة، وهو ما أشارت له المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم: 19/15 من إلزام الإدارة الرد على طالبي رخص التجزئة في أجل شهرين من تاريخ إيداع الطلب إذا كان تسليم الرخصة من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره ممثلاً للبلدية أو الدولة، وفي غضون ثلاثة (03) أشهر من تاريخ إيداع الطلب في جميع الحالات الأخرى، ولكن عندما يكون ملف الطلب موضوع إستكمال الوثائق أو المعلومات الواجب على صاحبها تقديمها أو عندما يكون الملف محل أمر بإجراء تحقيق عمومي يسري مفعولها ابتداء من تاريخ إستلام هذه الوثائق أو تلك المعلومات أو بعد إجراء التحقيق العمومي، وكذا فإنه يمكن وفقاً لأحكام المادة 53 من ذات المرسوم التنفيذي، أن يكون طلب رخصة البناء محل قرار تأجيل يتم الفصل فيه على ألا يتجاوز سنة واحدة، ومن ثم لا يمكن لصاحب الرخصة أن يساءل الإدارة على تأخرها، إلا إذا أثبت أنه تأخر تعسفي تجاوز الحد المعقول، ولحقه من جراء ذلك ضرر، مع اشتراط وجود العلاقة السببية بين الخطأ الذي إرتكبته الإدارة والضرر الذي ترتب عن ذلك⁽¹⁾.

ج- السحب غير الشرعي لرخص البناء والتعمير: يعني السحب -كما أشرنا إليه سلفاً- إلغاء الرخصة الممنوحة بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره، وبموجب قرار إداري صادر عن السلطة التي قامت بتسليم الرخصة، تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال والأوضاع القانونية، كما يشترط في الرخصة المراد سحبها أن تكون مشوبة بعدم المشروعية وأن يتم السحب داخل الآجال القانونية المسموح بها للطعن الإداري، ولاشك أن التراجع عن الخطأ بسحب الرخصة غير المشروعة، يعتبر من الواجبات الملقاة على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي لأنه صاحب الاختصاص في تسليم الرخص) وإلا اعتبر متملصاً من مقتضى تشريعي أو تنظيمي بسبب التطبيق الخاطئ له ومساساً بذلك المصلحة العامة،

(1) بناصر المصطفاوي، المرجع السابق، ص184.

ويوجب بالتالي الحلول محله⁽¹⁾، وبالتالي فإنه لا يمكن لصاحب الرخصة أن يتذرع بالأضرار التي لحقت من قرار السحب الشرعي ليطالب بالتعويض، طالما أن الإدارة قد تصرفت تصرفاً قانونياً صحيحاً.

تطبيقاً لهذا الطرح، فإن رخصة البناء أو رخصة التجزئة أو حتى رخصة الهدم، يمكن أن تكون محلاً للسحب من طرف السلطة المختصة باعتبارها قرارات إدارية تنطبق عليها أحكام السحب التي تتضمنها النظرية العامة لسحب القرارات الإدارية، ويترتب على ذلك إزالة كل الآثار القانونية التي ترتبت عن تنفيذ هذه الرخص، غير أنه إذا ما تم سحب هذه الرخص دون إتباع الإجراءات القانونية أو تم خارج الآجال القانونية أو عدم مراعاة الإدارة لمبدأ الملائمة في سحبها لرخصة من هذه الرخص المذكورة لمتضرر وهو في الغالب صاحب الرخصة المسحوبة أن يطلب التعويض بعد إثباته لخطأ الإدارة والضرر الشخصي والعلاقة السببية بينهما.

وهو ما أخذ به القضاء الجزائري في العديد من القرارات الصادرة عنه بهذا الشأن منها قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 29432، الصادر بتاريخ 1982/11/27 حيث جاء فيه⁽²⁾:

«من المقرر قانوناً وعلى ما جرى به القضاء الثابت، إستحالة سحب القرار الإداري الصحيح الذي تتخذه السلطة ويكون منشأً لحقوق، ومن ثم فإن القرار البلدي الملغى لرخصة البناء لمجرد إدعاء بوجود نزاع في الملكية يعد قراراً مشوباً بتجاوز السلطة.

(1) كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير، المرجع السابق، ص122، 123.

(2) قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم: 29432 صادر بتاريخ: 1982/11/27، المجلة القضائية، العدد الأول، 1990، ص188.

ولما كان من الثابت في قضية الحال أن القرار المتخذ من رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي منح بمقتضاه للطاعن رخصة البناء يكتسي الصيغة التنفيذية ويرتب حقوقا للمستفيد منه دون أن يكون مشوبا بأي مخالفة، فإن الطاعن على صواب عند تمسكه ببطلان القرار المطعون فيه المشوب بتجاوز السلطة».

د- إيقاف الأشغال والهدم غير الشرعي للبناء القانوني: كما هو معلوم فإن القرارات الإدارية، يجب أن تتوفر فيها مجموعة من الشكليات تحت طائلة البطلان، كما حدد قانون التهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي رقم: 19/15، مجموعة من الإجراءات السابقة لإجراء الهدم المأمور به من طرف الجهة الإدارية المختصة، وهي تشكل في حد ذاتها، ضمانات قانونية لفائدة المخالف وعدم إحترام هذه الإجراءات، قد يؤدي إلى إلغاء هذه القرارات لهذه العلة، ومن بين هذه الإجراءات، نجد تحرير محضر ضبط المخالفة مستوفي لجميع الشروط وكافة البيانات الضرورية.

إن إلغاء قرارات الهدم المعيبة، قد لا يكون كافيا لإقرار الشرعية إذا ما نتج عن قرار الهدم غير الشرعي الذي تم إلغاؤه ضرر أصاب صاحب البناء أو الغير، وجب عليه أن يقيم دعوى المسؤولية الإدارية ضد الإدارة، وقد يحدث من الناحية العملية أن تقوم الإدارة أثناء قيامها بالتنفيذ الفعلي لقرارات الهدم أن تتجاوز هدم الأجزاء القانونية من المخالف، الشيء الذي يجعل الهدم منفذا بشكل غير مشروع، كما قد يحدث عن هدم بناء مخالف للقانون تصدعات وأضرار بالبنائيات المجاورة، وفي حالات أخرى، تقوم الإدارة بهدم بنايات تتوفر على رخص قانونية وبدون أن يأتي صاحبها أية مخالفة تذكر.

ومن التطبيقات القضائية بهذا الخصوص، نجد قرار مجلس الدولة رقم: 016558، الصادر بتاريخ 2004/05/11، إذ جاء فيه ما يأتي⁽¹⁾: «حيث أنه بموجب

(1) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 016558، فهرس 341 بتاريخ 2004/05/11، غير منشور، ورد في مؤلف ل: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 425، 426.

مذكرة مودعة لدى كتابة ضبط مجلس الدولة قام المدعو (...) بإعادة السير في الدعوى بعد إنجاز خبرة...

حيث أنه يزعم كونه مالكا لعقار كائن ب: (...) في سنة ... تقدم لدى مصالح البلدية من أجل طلب رخصة بناء دكاكين... وبعد دراسة الملف تحصل على رخصة بناء من طرف رئيس البلدية، وبتاريخ... بلغ بوقف الأشغال بحجة أنه لا يحوز على رخصة والتزم بذلك، ثم بلغ بقرار هدم البناية فرفع دعويين الأولى إستعجالية من أجل توقيف الهدم والثانية في الموضوع وبموجب أمر قضائي استعجالي تم توقيف الهدم، غير أن مصالح البلدية قامت بالهدم، ثم أصدرت الغرفة الإدارية، قرار برفض الدعوى لعدم التأسيس بحجة أنه قام بالبناء خارج السياج، وبعد استئناف القرار صدر قرار عن مجلس الدولة بتعيين خبير من أجل التحقق من وجود خرق من عدمه بالنسبة لصاحب البناء، وانتهى الخبير بما يلي:

- نسبة الأشغال وصلت إلى 60 بالمائة (60%).

- إحترام المعني مخطط التنظيم واحترام السياج واحترام الرخصة، وبالنتيجة ذهب مجلس الدولة للقول:

حيث أنه ونظرا لكل هذه العناصر يعتبر قرار رئيس البلدية المتضمن إلغاء رخصة البناء تعسفي كونه إتخذ في شكل تجاوز السلطة، ويتعين إذن إبطاله واعتمادا على الخبرة ... الحكم على البلدية بأن تدفع مبلغ... عن الهدم... مصاريف الخبرة».

أخيرا نخلص القول بخصوص هذه الجزئية من الدراسة، أنه إذا كان الخطأ شرطا ضروريا لإقرار مسؤولية الإدارة بناء على خطأ، فمن الضروري أن يؤدي هذا الخطأ إلى إلحاق ضرر بالطرف الذي يطالب بالتعويض، وتبعاً لذلك، فالاجتهاد القضائي لا يقر هذا التعويض بدون إثبات الضرر، حيث يؤكد في كثير من قراراته أن الخطأ المرفقي أو المصلحي غير مفترض بل لابد للمتضرر من أن يثبت هذا الخطأ المنسوب إلى أحد

موظفي الإدارة وعليه يكون المتضرر ملزماً بأن يثبت بكافة الوسائل، الضرر الذي لحقه ويمكن الاستعانة بتقارير الخبراء في هذا المجال، كما يشترط في الضرر أن يكون ناتجاً مباشرة عن فعل الإدارة، وقد يكون مادياً يصيب المتضرر في ماله، أو معنوياً يصيب الفرد في سمعته وكرامته⁽¹⁾.

من جهة أخرى لا يكفي إقرار التعويض في مختلف الحالات، إنما يجب على القاضي أن يقدر قيمة الأضرار ليستطيع بالتالي أن يحدد قيمة التعويضات التي يجب أن تدفعها الإدارة المسؤولة عن الخطأ الضار⁽²⁾.

ومن الأضرار التي يمكن أن يطالب الطاعن بالتعويض في مجال القرارات المتضمنة عقود التعمير (رخصة البناء، رخصة التجزئة، رخصة الهدم، شهادة المطابقة أو رخصة السكن) أو قرارات الهدم وإيقاف الأشغال⁽³⁾:

- التعويض عن تفويت فرصة بناء طابق أو عدة طوابق والحرمان من الاستفادة من إيجار البنايات الكاملة.

(1) إذا كان المدعي أو المتضرر في موقف ضعيف بالنسبة للإدارة فإن القضاء قد تدخل عبر ثلاث طرق للحد من سلبية الوضع اللامتكافئ حيث:

- كرس مبدأ حرية وسائل الإثبات أي بإمكان المدعي إقناع القاضي باستعمال أية وسيلة للإثبات التي يعتبرها مفيدة.

- تمنح الإجراءات المدنية والإدارية للقاضي إمكانيات كثيرة للتدخل أثناء الدعوى: (الإستعجال، الخبرة التحقيق المعاينة...) و هي صلاحية يمكن للقاضي أن يستعملها تلقائياً أو بطلب من الأطراف - أخيراً يمكن للقاضي أن ينقل عبء الإثبات وإقائه على الإدارة عوض المدعي وذلك عن طريق افتراض مسؤولية الإدارة رغم قرينة السلامة والشرعية في القرارات الإدارية.

(2) صالح بوسطعة، المرجع السابق، ص 475.

(3) تم استخلاص كل هذه الاسس المتعلقة بتعويض الأضرار من الأحكام والقرارات القضائية الواردة كملحق في المراجع المستعملة في هذه الدراسة والمتمثلة في:

- قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية ل: محمد محجوبي
- الرقابة على التجزئات والأبنية بالمغرب ل: مصطفى جرموني.
- المشكلات العملية في جريمة البناء بدون رخصة ل: حامد الشريف عبد الحليم.

- التعويض عن تكاليف إعادة البناء وتهيئة مكان أشغال البناء.
- التعويض عن تكاليف البناء قبل الهدم.
- التعويض عن تكاليف إخلاء وإفراغ البنايات محل الهدم.
- التعويض عن إعادة إنجاز الطلاء والصباغة والجدران العازلة.
- التعويض عن القيمة الايجارية للمساكن التامة الإنجاز.
- التعويض عن توقيف النشاط التجاري ونقصان قيمة المحل التجاري (المحل التجاري كمال منقول معنوي وليس العقار).
- التعويض عن الدراسات التقنية السابقة لعملية البناء.
- التعويض عن نقل المعدات والتجهيزات وبناء مقر الورشات.
- التعويض عن القيام بأعمال الحفر والخرسانة وجلب الماء وتعيين حارس للورشات.
- تعويض العجز عن تسديد القروض.

وكمثال عن التطبيق القضائي بخصوص تقدير قيمة التعويض للمتضرر من الخطأ المرفقي في مجال البناء والتعمير، القرار رقم 167252، مؤرخ في 1998/04/27.

حيث جاء فيه: «من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري، أن الجهات القضائية غير مخولة قانوناً باعتبار السوق السوداء لتقدير قيمة ما أنفق على عملية البناء ولما كان من الثابت في قضية الحال أن قضاة الأساس بتعويضهم الطاعن مبلغاً على هدم مسكن معتمدين على الفواتير المقدمة والسعر الرسمي لمواد البناء طبقوا صحيح القانون⁽¹⁾».

(1) قرار رقم: 89434، مؤرخ في 1991/12/29، المجلة القضائية، عدد 02، 1993، ص123.

إلى جانب ذلك يعتبر الضرر شرطا أساسياً لقيام المسؤولية الإدارية، إلا أن هذه المسؤولية، لا يمكن أن تثبت إلا في وجود خصائص معينة للضرر تتمثل في⁽¹⁾: أن يكون مباشراً، أن يكون حالاً وليس محتملاً (أي محقق الوقوع)، أن يكون خاصاً وليس عاماً، أن يخل بمركز يحميه القانون وأن يمكن تقديره مادياً، وبشأن هذه الأخيرة فإنه عادة ما يتم التمييز بين الضرر المادي والضرر المعنوي⁽²⁾، غير أن القضاء المقارن أقر بمنح تعويضات للمصاب بالضرر المعنوي كما في المادي، حيث يتم تقديره بشكل جزافي، وفي بعض الدول يقدم على شكل تعويض إجمالي أو على شكل إيراد عمري.

كما أنه في فرنسا يعوض القضاء الإداري وكما هو الحال في القضاء المدني عن العديد من أنواع الضرر وذلك على أساس المساواة في التعويض عن جميع الأضرار، ومن هذه الحالات الاعتداء على سمعة أو شرف الأشخاص وحالة الألم النفسي، أما في مصر، فإن القضاء بنوعيه العادي والإداري يعوض عن الضرر الأدبي، فالقضاء العادي لا يفرق بين الضرر المادي والضرر المعنوي في الحكم بالتعويض، تطبيقاً لنص المادة 222 من القانون المدني المصري التي تقضي بأن الضرر الأدبي يعوض عنه وتقصره عن الأزواج والأقارب إلى الدرجة الثانية، والقضاء الإداري يسير في نفس الطريق ويعوض عن الضرر الأدبي⁽³⁾.

(1) عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص194.

(2) يميز الفقهاء بين الضرر المادي والضرر المعنوي، حيث يعرف الضرر المادي بأنه الضرر الذي يصيب الشخص في حق أو في مصلحة مالية أو على الأرجح الضرر الذي يمكن لمسه أو تحديده بصفة ملموسة وإعطائه قيمة محددة أو هو الضرر الذي يمكن إصلاحه بالتعويضات المادية المقدمة بسبب وقوعه كالأضرار الحاصلة عند هدم بناء قانوني أو عدم أخذ الاحتياطات الكاملة من طرف الإدارة أثناء هدم البناء المخالف وتسببت في مضار للجوار أو إصابة أحد المارة، أما الضرر المعنوي فهو الذي لا يلحق المصلحة المالية للمتضرر، بل يمس المشاعر والعواطف. في هذا انظر إلى:

G. vedel et P.delvolvé, **droit administratif**, Thémis p.u.f,édition n 09.paris ,1984,p522

(3) علي شقيق، المرجع السابق، ص204.

- II- مسؤولية الإدارة بدون خطأ:** قد يؤدي تطبيق المسؤولية بناء على الخطأ في بعض الحالات إلى إستحالة إستيفاء التعويض عن الضرر بسبب عدم القدرة الصحية على إثبات وجود خطأ مسند إلى الإدارة ويمكن لهذه الحالة أن تتحقق:
- إما لأن إثبات الخطأ أمر مستحيل وهذه حالة الأنشطة الخطيرة: كالانفجار، الحريق، انجراف، سلاح ناري... إلخ.
 - وأما لأن إثبات الخطأ يمكن أن يكون في غير محله، وهذه حالة الضرر الناجم عن أحد أعمال السيادة.
 - وإما لأنه ليس هناك خطأ، لأن بعض الأنشطة الإدارية، لا يمكن إلا أن ينتج عنها ضرر، وهذه حالة الأشغال العمومية التي تنتج بالضرورة عن إنجاز ورشات عمومية أو وجود منشآت عمومية، وقد تكون هذه أيضا في ميدان النشاط القانوني أي في حالة قرار إداري مشروع لا يمس سلبا سوى عدد محدود من الأفراد، وحتى تتم مواجهة مختلف هذه الاحتمالات، فقد ابتكر القضاء، اللجوء إلى نظام آخر للمسؤولية يسمح بتعويض الضحايا، هذا النظام هو نظام المسؤولية بدون خطأ، وطبيعي أن تركز على الأساس القانوني العام الذي تقوم عليه كل أصناف المسؤولية، وهو مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة الذي يعد مبدأ عدالة وإنصاف، لكنها تركز أيضا على إجراء خاص يتمثل في المخاطر التي يمكن أن ينطوي عليها النشاط الإداري والتي تلزم الأشخاص المعنوية العامة بتعويض الأضرار الناشئة حتى في غياب أي خطأ، ولكي يتم التعويض عن المسؤولية الواقعة في حق الإدارة بدون خطأ، يتطلب في الضرر الموجب للتعويض توفر شرطين⁽¹⁾، فمن ناحية، يجب أن يكون الضرر خاصا بمعنى ألا يصيب عددا كبيرا من الأفراد أو الهيئات الخاصة، ومن جهة ثانية، فيشترط أن يكون الضرر غير عادي.

(1) عمار عيشوية، المرجع السابق، ص 152.

1) مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة: يقتضي مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، أن لا يتحمل شخص معين لوحده عبء الأضرار الناتجة عن النشاطات التي تقوم بها الإدارة لتحقيق المنفعة العامة، ومن ثم فإنه من اللازم لإعادة هذه المساواة المهذرة، تعويض المضرور بفعل النشاط المشروع، كالحق في البناء تحقيقاً للمصلحة العامة العمرانية⁽¹⁾.

ومن بين تطبيقات مسؤولية الإدارة عملاً بهذا الأساس في مجال البناء والتعمير، حالة عدم فرض الإدارة احترام قواعد العمران، بحيث تتخذ الإدارة سلوكاً بالامتناع عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لفرض احترام هذه القواعد على كل من يقوم بأعمال البناء والتجزئ وهنا لا وجود للخطأ، ولا يمكن إعتبار هذا الموقف السلبي خطأ طالما أن أمر القيام بهذا الإجراء من عدمه من قبيل السلطة التقديرية للإدارة، ولكن المسؤولية غير الخطيئة تظل قائمة بسبب عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية التي تفرض احترام قواعد التعمير والبناء والتي توجب التعويض، إذا ما وجدت أطراف قد تضررت جراء هذا التقاعس⁽²⁾.

إن المسؤولية بسبب الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة نشأت قديماً وهي مسؤولية ذات أهمية كبيرة، حيث تطورت بشكل واسع في فرنسا، وما قضية NAVARRA⁽³⁾ عام 1974، إلا دليل على ذلك، لكنها بدون شك هي أقل تطوراً في

(1) عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 350.

(2) عمار عيشوية، المرجع السابق، ص 153.

(3) يتمثل مضمون قضية السيد (NAVARRA) في قيامه بتقديم تظلم إلى الوالي شاكياً أمر البناء الفوضوي الذي يقع على بعد ستين (60) سنتيمتر من مسكنه والذي تصب مجاري مياهه القذرة جميعاً في ملكيته، ولكن الوالي رغم تذكيره مراراً إلا أنه لم يتخذ الإجراءات المطلوبة رغم أن البناء خالف أحكام المادة 84 من قانون العمران والسكن الفرنسي.

وأمام هذا الوضع، رفع دعوى أما القضاء ضد وزارة التهيئة العمرانية والتجهيز والسكن والسياحة بتاريخ 1974/03/06م، حيث أقر مجلس الدولة مسؤولية الإدارة على أساس المسؤولية بدون خطأ لرفع حالة اللامساواة التي

الجزائر غير أن المحاكم الإدارية في الآونة الأخيرة، أصبحت تخصصها بمكانة لا يمكن إلا أن تتسع بمجرد وقوع حالات في المستقبل يكون فيها من الإنصاف الاستناد إلى هذا النوع من المسؤولية، وهو ما يجسد من خلال ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في قرار له الصادر بتاريخ 19/04/1999، بأنه: «...حيث يتضح من دراسة الملف والوثائق المقدمة من طرف المستأنف، أنه استفاد من قرار منح قطعة أرض مساحتها 150م²، مؤرخ في 03/05/1983، ثم استفاد من رخصة بناء بتاريخ 05/05/1983.

حيث أن هذه الوثائق سلمت له من طرف رئيس بلدية الشراكة.

حيث أنه بعد التنظيم الإداري لسنة 1984، أصبحت أولاد فايت بلدية مستقلة عن بلدية الشراكة، وأن هذه البلدية الجديدة ملزمة بالالتزامات التي كانت وقت انتمائها إلى بلدية الشراكة، ولا تستطيع أن تتكر ما التزمت به بلدية الشراكة.

حيث أن ما التزمت به هذه الأخيرة أنشأ حقوقا لا يمكن للبلدية الثانية أن تتكرها، وهذا طبقا للقانون الذي أنشأ التنظيم الإداري لسنة 1984، وأنه زيادة على ذلك لا يمكن للبلدية المستأنف عليها أن تحرم المستأنف وحده، لأن مواطنين آخرين استفادوا بحصص أراضي في نفس المكان، لكن لم تنزع منهم، رغم أنهم لم يباشروا في بناء مساكنهم فلهذا فإن القرار الذي اتخذه رئيس بلدية أولاد فايت غير قانوني ويستلزم البطلان، ولما قضوا بغير ذلك فإن قضاة الدرجة الأولى أسأؤوا تطبيق القانون ويجب إبطال قرارهم⁽¹⁾».

وبموجب هذا القرار تم رفع حالة اللامساواة التي تضرر منها المستأنف-صاحب قطعة الأرض- والتي كانت الإدارة ممثلة في رئيس البلدية لأولاد فايت سببا في حدوثها.

أصبح فيها السيد (NAVARRA) بالمقارنة مع بقية أفراد المجتمع من جراء الأضرار الخاصة وغير العادية التي تحملها لوحده بسبب عدم سهر الإدارة على فرض احترام القواعد المتعلقة بالبناء والتعمير. في هذا انظر: عمار عيشوية، المرجع السابق، ص153، أنظر أيضا:مصلح الصرايرة، المرجع السابق، ص355.

(1) قرار مجلس الدولة الجزائري، مؤرخ في: 19/04/1999، ورد في أطروحة الدكتوراه ل: كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير، المرجع السابق، ص131.

(2) مسؤولية الإدارة على أساس نظرية المخاطر: يرى فقهاء القانون الإداري بأن نظرية المخاطر، تعتبر إمتداداً لفكرة الخطأ ذاتها، فبعد أن تطورت فكرة الخطأ المستوجب للمسؤولية إلى فكرة الخطأ المفترض ثم فكرة الخطأ المفترض غير القابل لإثبات العكس إلى أن نشأت نظرية المخاطر⁽¹⁾، حيث تضمن بعض الأنشطة كحالة الأشغال العمومية، خطر حدوث ضرر ناتج عن إنجاز الورشات العمومية أو وجود منشآت عمومية، وإذا تحقق هذا الضرر كان من اللازم تعويض المضرور دون اشتراط حدوث خطأ من جانب الإدارة، إذ يكفي فقط بالضرر وعلاقة السببية بين الضرر وبين النشاط الذي حدث بسببه هذا الضرر.

وتجدر الإشارة إلى أن الاجتهاد القضائي، إذا كان يقضي بتوافر هذه المسؤولية، دون البحث عن الخطأ المتسبب في الضرر، أي أنه يكفي المتضرر إثبات العلاقة السببية بين النشاط الإداري والضرر الناتج عنه للمطالبة بالتعويض⁽²⁾، فإنه يتعامل بشكل متباين مع الضرر حسبما إذا كان الأمر يتعلق بضرر دائم أو ضرر حصل بشكل عرضي.

أ- **الضرر الدائم للأشغال العمومية:** هو ذلك الضرر الذي ينجم بشكل موضوعي عن إنجاز أشغال عمومية أو عن وجود منشأة عمومية، ومن أمثلة هذا النوع من الضرر نجد:

- الارتجاجات المترتبة عن ممرات السكك الحديدية.
- الفيضانات الناجمة عن التغيرات المحدثة بالأرض نتيجة إحدى عمليات الأشغال العمومية، والتي قد يترتب عنها حدوث إنهيارات في المباني.

(1) عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 2007، ص703.

(2) عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص186.

- الضجيج الحاصل نتيجة مرور طريق سيار قرب منزل المتضرر، وما قد يحدث عنه من تصدعات في جدران المنزل.
- الهزيز الذي يتسبب فيه إقلاع الطائرات.
- ب- **الضرر العرضي للأشغال العمومية:** هو الذي يكون نتيجة فجائية لتنفيذ أشغال عمومية، فالأمر يتعلق إذن بحادث طارئ، والأمثلة على ذلك كثيرة منها:
 - سقوط أحد الأسلاك الكهربائية.
 - سقوط أحد الجدران في طور البناء.
 - غياب إشارات الانتباه على انحرافات معينة أو حفر أو ورشات أو مستودع للمعدات تسبب في حادث.

وفي هذا الإطار يميز الاجتهاد القضائي فيما يخص التعويض عن الضرر بين إذا كان المضرور من الغير أو من مستعملي المنشآت العمومية والمشاركين في هذه الأشغال والمنشآت العمومية.

* **فبالنسبة للغير،** وهم كل من ليس مستعملا للمنشآت العمومية، تم إقرار في بداية سنوات 1950 صراحة قاعدة قضائية بمقتضاها، الأشخاص الذين لهم صفة الغير بالنسبة لمنشأة عمومية أو ورشة أشغال عمومية محميون من خطر الأضرار الناجمة عن المنشأة أو الأشغال بواسطة نظام المسؤولية بدون خطأ، حيث يكفيهم في مثل هذه الحالات إقامة علاقة سببية بين الأشغال والضرر الحاصل، وفي كل الأحوال يشترط أن يكون الضرر غير عادي، والطابع غير العادي بالنسبة للضرر الذي يصيب الأملاك يتحقق كلما تجاوز هذا الضرر الأضرار العادية للجوار⁽¹⁾.

(1) عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص351-352.

* وبالنسبة لمستعملي المنشآت العمومية، وباعتبار أنهم من المستفيدين من هذه الأشغال العمومية، فإن أساس المسؤولية هو الخطأ المفترض، حيث لا بد من إثبات خطأ الإدارة أو المقاول، وفي هذه الحال تطبق أحكام القانون المدني، لاسيما أحكام الالتزامات والعقود، التي تجعل مالك البناء مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه انهياره أو تدمره بسبب عدم صيانتها، ولا يعفى المقاول من المسؤولية، إلا إذا كان قد إنتهى من الأشغال وسلمها للإدارة في حين أن الإدارة لا ترفع عنها المسؤولية، إلا إذا أثبتت خطأ المضرور أو كان الفعل المسبب للضرر نتيجة قوة قاهرة، غير أنه واعتباراً لصعوبات الإثبات في هذا الميدان، يعتمد القاضي إلى العمل بنظام الخطأ المفترض الذي يلزم الإدارة بإثبات أنها فعلت كل ما كان عليها أن تفعل لتفادي الضرر، وتشير مضامين قرارات مجلس الدولة عادة إلى كون الإدارة قد قامت بـ: "الصيانة العادية للمنشأة" (1).

ومن التطبيقات القضائية لنظرية المخاطر في مجال البناء والتعمير وتحديد مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة من إنجازها للأشغال العمومية، نجد ما أقرت به المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة بتاريخ: 1964/12/11، في قضية "بعزيزي"، الذي رفع دعوى يطالب من خلالها التعويض عما لحق عمارته من أضرار بسبب الأشغال العمومية، ورغم حكم القاضي بالتعويض لأن البناء تم بصورة غير شرعية، إلا أنه ذكر أن الإدارة مسؤولة قبل الغير، حتى ولو لم يكن هناك خطأ وهي إشارة إلى نظرية مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر (2)، وبخصوص الأضرار الواقعة على المستفيدين من الأشغال العمومية، فإن الأحكام القضائية تقر في أغلبها بالخطأ المفترض في انعدام الصيانة، أي في تقاعسها في القيام بأعمال الصيانة العادية والدورية للحفرة (3).

(1) عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص 189.

(2) عمار عيشوية، المرجع السابق، ص 155.

(3) تتلخص وقائع قضية رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية عين آزال ضد عربة الطاهر ومن معه، في قيام سكان القرية بعين آزال بسطيف بحفر حفرة لتخزين المياه، وهذا بناء على طلب من سكان المزرعة الفلاحية المسماة (أحمد

*وفيما يتعلق بالأضرار الواقعة على المشاركين في الأشغال العمومية، فإنها تؤسس على أساس المخاطر الناشئة، أي لا يمكن تحميلها المسؤولية إلا إذا كان لحادث قد نتج عن خطأ ينسب للإدارة، وتبرير ذلك أن المشارك ليس بغريب عن مخاطر العملية، بصفته مشارك في عملية إنجاز المشروع وتنفيذ الأشغال العمومية، ذلك ما أقرته المحكمة الإدارية للجزائر في قرارها الصادر بتاريخ: 1996/10/16، في قضية تخص شركة الكهرباء وغاز الجزائر⁽¹⁾.

ثالثا: آثار قيام دعوى التعويض والجهة التي يقع عليها عبء التعويض في مجال

البناء والتعمير

إذا توافرت شروط قيام مسؤولية الإدارة في مجال البناء والتعمير والمتمثلة في الضرر والعلاقة السببية بين الضرر والخطأ في إطار لمسؤولية الخطئية للإدارة أو بين الضرر والنشاط الإداري في إطار المسؤولية غير الخطئية، تحققت المسؤولية وترتب عليها آثار وهي إلزام المسؤول بتعويض المضرور عن الضرر الذي لحقه، غير أن مسألة تحديد الجهة المسؤولة عن تحمل عبء التعويض، إنما تتحدد بالنظر إلى محدث هذا الضرر القابل للتعويض.

لمطروش) وبعد امتلاء تلك الحفرة بالمياه سقط أحد الأطفال فيها مما أدى إلى وفاته فأقام ذوي حقوقه دعوى أمام الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء سطيف، ضد بلدية عين آزال، فقضت هذه الأخيرة بتاريخ: 1994/07/18، بتحميل البلدية مسؤولية سقوط الضحية في الحفرة الموجودة تحت حراستها مع إلزامها بالتعويض.

استأنفت بلدية عين آزال بواسطة رئيس مندوبيتها التنفيذية القرار المذكور أعلاه أمام مجلس الدولة ملتمسة إلغاء القرار والفعل من جديد برفض الدعوى لعدم التأسيس، ولقد أسست استئنافها على أن المسؤولية تقع على القائمين بالأشغال وهم سكان القرية الذين قاموا بحفر الحفرة وأن البلدية غير ملزمة بالتعويض طبقا للمادة 124 من القانون المدني.

لقد أصدر مجلس الدولة قرارا بتأييد القرار المستأنف الصادر عن مجلس قضاء سطيف لكون أشغال الحفر كانت تحت إشراف البلدية وإدارتها وهي التي رخصت لها لسكان القرية وكان يجب عليها أخذ كل الإجراءات السارية قانونا لحماية الحفرة والتأكد من كونها لا تشكل خطرا وأن إهمالها لذلك يجعل مسؤوليتها قائمة، في هذا انظر: كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص127.

(1) عمار عيشوية، المرجع السابق، ص155.

I- أثر قيام المسؤولية الإدارية في مجال البناء والتعمير: بعد توافر الشروط الشكلية والموضوعية المتطلبية لقيام دعوى التعويض في مجال العمران، وبعد دراستها من طرف القاضي الإداري المختص، يصدر قراره الذي يتضمن إحدى الاحتمالات الآتية⁽¹⁾:

(1) إما تقرير مسؤولية الإدارة الكاملة على الضرر اللاحق بالضرور سواء كان ذلك الضرر ناتج عن خطأها أو ناتج عن النشاط الإداري ولوفي غياب الخطأ وذلك في إطار المسؤولية غير الخطيئة للإدارة وبالتالي تعويض المضرور.

(2) كما يمكن للقاضي الإداري تخفيف المسؤولية عن الإدارة، كأن تصدر الإدارة قرار يتضمن رخصة ما أو شهادة في مجال التعمير، بناء على وثائق مزورة قدمها الطالب دون أن تتأكد من صحة هذه الوثائق، ففي هذه الحالة يوزع القاضي الإداري المسؤولية بين كل من الإدارة المختصة في تسليم الرخص والشهادات العمرانية (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالعمران، حسب الحالة) وبين طالب هذه الرخص والشهادات، وهو ما يعرف بالمسؤولية التضامنية.

(3) كما قد يتضمن القرار الصادر من القاضي المختص في هذا المجال إعفاء الإدارة من المسؤولية إعفاءً كاملاً، ونكون بصدد هذه الحالة عند ثبوت سوء نية طالب عقود التعمير، خاصة رخصة البناء وارتباطها المباشر ببناء السكنات، وذلك من خلال المعطيات غير الصحيحة والتصريحات الكاذبة والوثائق المزورة بخصوص عقد الملكية.

ومناطق التمييز بين الإحتمال الثالث أي بين إعفاء الإدارة من المسؤولية كاملة أو التحقيق من نسبة التعويض (تحميل المسؤولية الجزئية)، إنما يكون من خلال نية الطالب لرخصة من رخص التعمير، ما إذا كانت حسنة أم نية سيئة، وفي كل الحالات يبقى دور التحقق من حسن نية الطالب وسوء نيته موكل للقاضي الإداري من خلال دوره الإيجابي في هذا الإطار، ومنه يقدر القاضي قيمة التعويض، إذا ثبت خطأ الإدارة، وذلك بتطبيقه

(1) عبد العزيز نويري، المرجع السابق، ص90، أنظر أيضاً: وداد عطوي، المرجع السابق، ص277-278

قاعدة ما فات المدعي من كسب وما لحقه من خسارة، هذا وقد يكون التعويض كأثر من آثار مسؤولية الإدارة في مجال البناء والتعمير، تعويضا ماديا، -وهو الغالب- وقد يكون تعويضا معنويا، ومن أمثلة التعويض المعنوي، التعويض عن الاضطرابات التي يثبت المدعي حدوثها له متى كانت هذه الاضطرابات ناتجة عن التصرف الخاطئ للإدارة أو التعويض عن الأضرار المعنوية التي لحقت بالجمعيات التي تدافع عن البيئة الحضرية وعن الإطار المعيشي⁽¹⁾.

وتطبيقا لما سبق ذكره، قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ: 1998/04/27 بما يلي⁽²⁾: «من المقرر قانونا بالمادة 124 من القانون المدني أن: "كل عمل أيا كان يرتكبه المرء ويسبب ضرر للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض". ولما كان ثابتا في قضية الحال -أن البلدية قامت بالتعدي على الجدار وتحطيمه بدون أن تحصل على حكم يرخص لها بذلك بحجة أن الحائط تم بناؤه بطريقة فوضوية، رغم أن المستأنف استظهر برخصة البناء ومحضر إثبات حالة على أنه لم يغلّق مجرى مياه الوادي كما تدعيه البلدية، وعليه فإن البلدية تتحمل مسؤولية خطئها، مما يتعين إلغاء القرار المستأنف الذي رفض تعويض المستأنف».

وفي نفس السياق، قضى مجلس الدولة من خلال قراره الصادر بتاريخ: 2007/11/28، الذي قضى فيه بتأييد القرار المستأنف الذي حكم برفض طلب التعويض الذي قدمه المدعي ضد إزالة بناء حظيرة تم إنشاؤها فوق أرض البلدية بدون رخصة⁽³⁾.

(1) عبد العزيز نويري، المرجع السابق، ص 91.

(2) قرار المحكمة العليا رقم 167252، الصادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ: 1998/04/27، المجلة القضائية، عدد 01، 1998، ص 198.

(3) قرار مجلس الدولة رقم: 35458، الصادر بتاريخ: 2007/11/28، غير منشور، ورد في مقال ل: عبد العزيز نويري، المرجع السابق، ص 92.

II- الجهة التي يقع عليها عبء التعويض في مجال البناء والتعمير: بالإطلاع على أحكام القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير، يتضح أن الجهة المسؤولة بمنح التعويض إنما يتحدد حسب الاختصاص الممنوح لكل جهة بالمواد 65،66 و67 من ذات القانون، وعليه توزع المسؤولية الإدارية على كل من: رئيس المجلس الشعبي البلدي كأصل ذلك لأن تسليم شهادات ورخص التعمير هو كإختصاص أصيل لرئيس البلدية، كما تترتب المسؤولية الإدارية بشكل إستثنائي للوالي وللوزير المكلف بالتعمير، حسب قاعدة الاختصاص، لذلك سوف نتطرق إلى:

1) المسؤولية المعمارية للبلدية بالتعويض: تنص المادة 94 من قانون البلدية رقم: 10/11 على أنه: «في إطار احترام حقوق وحرقات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يلي: ... السهر على إحترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية...»⁽¹⁾.

وتنص أيضا المادة 95 من ذات القانون على: «يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

يلزم بالسهر على إحترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية».

⁽¹⁾ تقابل المادة 94 من القانون رقم: 10/11، المادة 91 من القانون رقم 08/90 الملغى، حيث يعد الأساس القانوني الأول لمسؤولية البلدية في مجال التعمير، وهذا ما يتبين من نصها: «على البلدية أن تتحقق من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها» <<

بناء على المادتين المذكورتين أعلاه، فإن البلدية تتحمل المسؤولية عن الأخطاء المرفقية في مجال البناء والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، وتحدد مسؤوليتها هذه من خلال الصلاحيات الموكلة لها والمنصوص عليها في القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم والمرسوم التطبيقي له رقم 19/15، المتعلق بعقود التعمير وكيفية تسليمها، سواء بصفته ممثل للبلدية أو ممثل للدولة، ذلك ما نصت عليه المادة 65 من القانون رقم 29/90 بقولها: «تسلم رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- بصفته ممثلاً للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي ويوافي رئيس المجلس الشعبي، في هذه الحالة الوالي بنسخة من الرخصة
- ممثلاً للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الموافي للوالي.

كما تنص المادة 68 من ذات القانون على: «تسلم رخصة الهدم من رئيس المجلس الشعبي البلدي»، وعليه فإن تحديد مسؤولية البلدية كجهة يقع عليها عبء التعويض، يتطلب الأمر شرح صفتين:

الأولى: إذا منح رئيس المجلس الشعبي البلدي عقد من عقود التعمير بصفته ممثلاً للبلدية، وكانت هذه العقود غير مشروعة، فإن البلدية هي من تتحمل عبء تعويض الأضرار الناجمة عن الضرر اللاحق بالضرور، سواء كان الضرر ناتج عن النشاط الإداري للبلدية في إطار المسؤولية الخطئية، أو كان الضرر ناتج عن النشاط الإداري للبلدية في إطار المسؤولية غير الخطئية للبلدية.

الثانية: إذا منح رئيس المجلس الشعبي البلدي عقد من عقود التعمير بصفته ممثلاً للدولة وترتب عليها لعدم مشروعيتها، فإن الجهة التي يقع عليها العبء التعويضي هي الدولة وليست البلدية لأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون خاضعاً للسلطة السلمية، ومن ثم فإن الدولة ستنحمل عبء تعويض المتضرر عن الضرر الذي لحق به سواء كان هذا الأخير ناتجاً عن خطأ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة في إطار المسؤولية بدون خطأ.

(2) المسؤولية المعمارية للولاية والدولة بالتعويض: تنص المادة 78 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على: «يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه، طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ويعلمه الوالي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم، ويتداول قبل المصادقة على كل أداة مقررّة في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية»⁽¹⁾.

يتضح من نص المادة أعلاه، أن مسؤولية كل من الولاية والدولة تتحد بصفة عامة على كل ما يتعلق بتهيئة الإقليم وعلى رأسها مجال البناء والتعمير، إنطلاقاً من الصلاحيات المخولة لهما، حيث تنص المادة 66 من القانون رقم: 29/90 على أنه: «تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل الوالي في حالة:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية.

⁽¹⁾ تقابل المادة 78 من القانون رقم 07/12، المادة 62 من القانون رقم 09/90، المتعلق بالولاية-الملغى- والتي جاء نصها أكثر تفصيلاً بذكره عبارة "مخطط التهيئة العمرانية"، حيث نصت على: «يحدد المجلس الشعبي الولائي مخطط التهيئة العمرانية للولاية ويراقب تنفيذه، وبهذه الصفة يشارك في إجراءات تنفيذ عملية التهيئة العمرانية ذات البعد الجهوي أو الوطني حسب الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بهما...».

- اقتطاعات الأرض والبنيات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44، 45، 46، 48، 49، التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه»، وكذلك المادة 67 من نفس القانون على أنه: «تسلم رخصة التجزئة أو البناء من قبل الوزير المكلف بالتعمير بعد الإطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية»، وباستقرار المادتين المشار إليهما أعلاه نلاحظ أن مسؤولية الولاية والدولة تتداخل إلى حد التطابق، غير أنه تتحدد مسؤولية كل من الولاية والدولة ممثلة في الوزارة، بناء على الاختصاصات الموكلة لكل جهة، ومن ثم فإن الولاية تتحمل عبء تعويض الأضرار اللاحقة بالمضور في حالة ما إذا كان منح رخصة البناء أو رخصة التجزئة من إختصاص الوالي حيث تتحدد المسؤولية للولاية، وتتحمل عبء تعويض الضرر سواء نتج هذا الأخير على أساس خطأ الولاية في إطار المسؤولية الخطئية أو نتج الضرر عن النشاط الإداري للولاية في إطار المسؤولية غير الخطئية.

ومن جانب الدولة فإنها تتحمل عبء تعويض الأضرار اللاحقة بالمضور في حالة ما إذا كان منح رخصة التجزئة أو رخصة البناء من اختصاص الوزير المكلف بالتعمير، تطبيقاً للمادة 67 المذكور أعلاه، إذ تتحدد مسؤولية الدولة وتتحمل بذلك عبء تعويض الضرر سواء نتج هذا الأخير عن خطأ الدولة في إطار المسؤولية الخطئية أو نتج الضرر عن النشاط الإداري للدولة في إطار المسؤولية غير الخطئية، أخيراً وبعد أن تعرضنا لمسألة قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الأضرار في مجال البناء والتعمير والتي أصابت الغير سواء كانت على أساس الخطأ أو في حالة غيابه وهذا في الظروف العادية، ليبقى التساؤل حول قيام دعوى التعويض ضد الإدارة في الظروف الاستثنائية.

وعلى إعتبار أن الظرف الإستثنائي ليس كالظرف العادي، فالمنطق الفقهي والقضائي، يقضي بالاعتراف لجهة الإدارة بسلطات أوسع للتحكم في الوضع الاستثنائي

وهذا ما أقره مجلس الدولة الجزائري، عندما إعترف بإمكانية قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن أعمالها التي قامت بها في ظل الظروف الاستثنائية، لكن بشكل مخفف جداً، وبالتالي يشترط أن يكون الخطأ جسيم ذو طبيعة خاصة، وهو ما فسره البعض على أساس أن القاضي يترك للإدارة مجالاً معتبراً في أداء سلطتها التقديرية من أجل مواجهة الأزمة⁽¹⁾.

(1) نادية سكاكلي، "إشكالية الموازنة بين السلطة والحرية في ظل الظروف الاستثنائية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، العدد الأول، 2009، ص74 وما بعدها.

الختامة

نأتي إلى خاتمة هذه الدراسة التي كرسناها لبحث موضوع حماية البيئة من خلال أدوات وقواعد التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري لتؤكد فعلا أن مسألة حماية البيئة أضحت من القضايا المرتبطة بالتعمير وتهيئة المجال، إذ تشكل إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها التنمية البشرية، وهو الرهان الذي أخذته مختلف الدول على عاتقها بهدف تحقيقه، ومنها الجزائر خاصة بعدما تيقنت أن البيئة تمثل بعدا أساسيا في كل سياسات تهيئة الإقليم، والتي تهم في معناها الواسع والمتعارف عليه عالميا اليوم إطار وجودة الحياة وقاعدة الموارد الطبيعية أساس كل تنمية مستدامة، وهي عناصر ينبغي مراعاتها في أي تخطيط للمجال وطنيا أو جهويا أو محليا.

يعد قطاع التعمير بالجزائر من خلال أدوات التخطيط العمراني التجسيد الفعلي لسياسة إدراج البعد البيئي وما أدركته من تطور في تنظيم العمران والتجمعات السكنية داخل المجال، فللحكم على أية سياسة عمرانية بالنجاح أو الفشل، يكفي القيام بإطلالة على العمران القائم للتأكد ما إذا كانت تحقق متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فضلا عن عنصر الجمال والرواء كعنصر حديث للنظام العام العمراني، على هذا الأساس فإن التعمير يشكل أحد أهم المجالات التي تحضى بتدخل المشرع وعلى إمتداد ما يقارب ثلاثة عقود من الزمن (من سنة 1990 إلى غاية اليوم) بوضع مجموعة متكاملة من النصوص التشريعية والتنظيمية التي توطر هذا القطاع، كما تم إستحداث العديد من الهياكل الإدارية للإشراف على تدبير ومراقبة هذا القطاع، أين نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بدور محوري في تجسيد الأحكام المؤطرة لهذا المجال، بدء من المبادرة بمشاريع المخططات العمرانية المحلية مرورا بالسلطات المخولة له في إطار أحكام الضبط الخاص بالعمران سواء في الحالات العادية من خلال تسليم الرخص والشهادات العمرانية المختلفة أو في حالات الإستعجال من خلال قرارات هدم البناءات الآيلة للسقوط، حفاظا على الأمن العام وسلامة الأشخاص وممتلكاتهم وانتهاء بالرقابة

على أشغال البناء والتعمير وتسليم التراخيص والشهادات العمرانية كل ذلك مع مراعاة أهداف قانون التهيئة والتعمير كأساس لسلطاته في هذا المجال، لاسيما المادة الأولى منه التي تنص على: « يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الإقتصادي والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس إحترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية».

لقد شكل هذا البحث عبر صفحاته فرصة للوقوف على أهم الجوانب المتعلقة بالبيئة في أدوات التعمير (مخطط ال: PDAU ومخطط ال: POS) وفي القواعد العامة للتهيئة والتعمير كبدايل للأولى في غيابها، وذلك برصد البعد البيئي من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، باعتباره أداة ترمي إلى دراسة المجال على المستوى المحلي وضواحيه دراسة شمولية ومستقبلية وبالتالي تعمل على رسم الصورة العامة التي سيأخذها المجال لمدة 20 سنة، وذلك بتقسيم المنطقة التي سيشملها إلى أربع قطاعات وبالتالي تحديده للمناطق العمرانية المستحدثة وكيفية تهيئتها وللمناطق الغابية والزراعية والمساحات الخضراء، إلى جانب التجهيزات الأساسية والمرافق الضرورية بشأن شبكة الطرق الرئيسية والموانئ والمطارات والسكك الحديدية وكذا المناطق المثقلة بارتفاقات ثم العمل على إستحضار ذات البعد (البيئي) في مخطط شغل الأراضي، بإعتباره أداة نافذة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وبالتالي فهي تعمير تنظيمي تحدد في إطار مخطط ال: PDAU حقوق إستخدام الأراضي والبناء ويحدد بالنسبة للقطاع الشكل الحضري والتنظيم وحقوق البناء وإستعمال الأراضي ويعين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به وأنماط البناءات وإستعمالاتها، كما يضبط القواعد العامة المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات ويحدد المساحات العمومية والخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة وكذا مخططات ومميزات طرق المرور ويحدد

الإرتفاقات والأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمناطق الواجب حمايتها ومواقع الأراضي الفلاحية.

كما يعتبر التأسيس لتعمير تشاركي على أساس إشراك المواطنين، سواء بشكل مباشر (التحقيق العمومي) أو غير مباشر (التمثيل) في إعداد ووضع هذه المخططات، ضماناً أكيدة للبعد البيئي المدرج ضمن مقتضيات هذه الأدوات التعميرية، لأنها الوسيلة المناسبة لنجاح تنفيذ القرار، فإذا كانت مخططات التعمير (ال: PDAU وال: POS) أساس التنظيم العمراني، فإن هذا التنظيم لا يمكن تصور مواكبته إلا بناء على تراخيص وشهادات في هذا المجال، حيث تخضع لإجراءات إدارية سابقة من طرف السلطات المختصة تخول لطالبيها شرعية شغل الأراضي بكيفية قبلية وبعديّة، ومن بين هذه الرخص القبلية نجد رخصة البناء ورخصة التجزئة ورخصة الهدم، أما بالنسبة للتراخيص البعدية والتي هي إمتداد للتراخيص القبلية، نجد رخصة السكن أو شهادة المطابقة وشهادة التقسيم بالنسبة للبناء ومحضر التسليم المؤقت لأشغال التجهيز وشهادة قابلية الإستغلال (التسلم النهائي) بالنسبة للتجزئة العقارية، لكل هذه الرخص والشهادات العمرانية أدوار بارزة في حماية البيئة. -كما وضعناه في الفصل الثاني من الباب الأول- وذلك من خلال مساهمتها في القضاء على مختلف أشكال التفاوتات المجالية بين مختلف الفئات الإجتماعية للسكان وتجنب كل منظور يؤدي إلى خلق مجالات تقف عائقاً أمام البرامج التنموية الهادفة، لاسيما رخصة التجزئة التي أكد فيها المشرع من خلال النص على أهمية توافر التجهيزات الأساسية المتعلقة بشبكات الصرف الصحي والماء الصالح للشرب والإنارة والإتصال وما يعقب ذلك من تسلم مؤقت ونهائي وأهمية ذلك في مجال حماية البيئة.

وفي مجال المراقبة الميدانية لورشات أشغال البناء والتجزئ والهدم وإيماناً من المشرع أن جودة النصوص المؤطرة لأدوات التخطيط العمراني بشتى أنواعها لا تكفي

لضمان حماية كافية للبيئة، أقر أحكام قانونية لضبط وتنظيم المجال وذلك بتحديدته لمختلف أنواع المخالفات والجهات المكلفة بمعاينتها ومجال تدخل الأجهزة الإدارية لما لها من آليات في فرض إحترام أهداف قانون التهيئة والتعمير وضمان تجسيدها على أرض الواقع وكذا مجال تدخل السلطة القضائية كسلطة فاعلة في ميدان التعمير وركيزة أساسية لحماية المجال من الخروقات والتجاوزات خاصة تلك الماسة بالبيئة وكذا حماية حقوق الأفراد باعتبار ما يشكله قطاع التعمير من مجال خصب لتضارب المصالح (العامّة والخاصة) وتعارضها بين الأطراف المتدخلة فيه.

مع أن المشرع لم يترك تنظيم قطاع البناء والتعمير للإحكام الانتقالية مثل ما هو الحال في مرحلة ما قبل التعددية، ومع أنه بذل جهدا كبيرا للتأسيس، لتخطيط عمري وقائي وليس علاجي، من خلال تقييده لإجراءات إعداد أدوات التعمير وإجراءات تنفيذها وتجسيدها من خلال القرارات الفردية المتضمنة مختلف الرخص والشهادات في هذا المجال، باشتراطات بيئية قصد تحقيق النظام العام العمراني، فإننا سجلنا العديد من النقائص والتداعيات والعوامل التي قد أثرت في تطبيق القواعد التشريعية والتنظيمية لقانون التهيئة والتعمير وبالتالي إنتشار البناء العشوائي على حساب المجال الأخضر وعلى نطاق واسع وتشويه المشهد العمراني، مما إنعكس سلبا وبشكل مباشر على تحقيق رهان الجميع وهو حماية البيئة، ومن أهم النتائج التي توصلنا إليها في هذا الخصوص نذكر:

1- إن تعدد الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال البناء والتعمير وكذا تشتتها وتضخمها بحسب ما تعرضنا له خلال هذه الدراسة وكذا عدم تجميعها في مدونة واحدة، يعطي إنطباعا أوليا بإنعدام الأمن القانوني أو على الأقل عدم تمامه ونقصانه، وهو ما ينعكس بالتبعية على جودة القاعدة القانونية.

2- إنعدام الأمن في القاعدة القانونية العمرانية (إنعدام الثقة والطمأنينة فيها) أو نقصانه فيها، يعني إنعدام في ضمانة فعلية ونظام حماية للبيئة في هذا المجال.

3- إحالة قانون التهيئة والتعمير في العديد من المسائل الأساسية على نصوص تنظيمية (المرسوم التنفيذي رقم 175/91، المرسوم التنفيذي رقم 176/91 الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرسوم التنفيذي رقم 177/91، والرسوم التنفيذية رقم 178/91) وهو ما يخل إلى حد كبير بالأمن القانوني، لأن هذا الأخير يقضي بأن ينظم القانون لمختلف النقاط الأساسية مع الإحالة على النصوص التنظيمية لتدبير بعض التفاصيل التي لا يستوعبها النص القانوني.

4- جمود وافتقار أدوات التعمير للمرونة واتسامها بالتصلب والصرامة في سياق إقتصادي وإجتماعي دائم الحركة والتطور، إذ تطبق توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على المدى الطويل (20 سنة)، أما تفصيلات مخطط شغل الأراضي فتكون واجبة الإلتباع في أفق (10 سنوات)، مما يعني عجزها عن إدماج الحاجيات الطارئة للمخاطبين به (إدارة، خواص، مستثمرين).

5- إنتشار التعمير الاستثنائي والذي من مظاهره السماح بالبناء داخل البساتين والغابات وبدون تراخيص بناء، وذلك في إطار البناء الريفي وتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية المتعلق بالسكن، لاسيما خلال العشرية الأولى من القرن الحالي.

6- إنتهاج الدولة لسياسة جديدة في ميدان التعمير، تتجلى في الترخيص الإستثنائي للمشاريع الإستثمارية الضخمة كالمجمعات الصناعية، الأراضي اللوجستية، المنشآت السياحية، المجموعات العقارية المرتبطة بالسكن الاجتماعي، المرافق السوسيو-جماعية والمدن الجديدة، دون التقيد بمحتوى وثائق التعمير الخاصة بمنطقة معينة والمصادق عليها، إنطلاقا من القناعة بأن قطاع التعمير يشكل حجر الزاوية لكل إستثمار، مع ما يترتب من مداخل هامة لفائدة الجماعات المحلية (خاصة البلديات).

7- صحيح أن المشرع قد منح إمتياز لعموم الناس والمشاركة في عملية إعداد مخططات التعمير من خلال التحقيق العمومي والبحث العلني حول مضار ومنافع هذه المخططات، غير أن هذه المشاركة تبقى محدودة، لا قيمة قانونية لها طالما أن الإدارة يمكن لها أن لا تأخذ بعين الإعتبار ملاحظات ومقترحات المواطنين حول هذه الأدوات، خاصة وأن المصادقة على مخطط شغل الأراضي تتم بعد التعديل عند الإقتضاء وبعد أخذ رأي الوالي في الإعتبار، كما أن وضع قرار المخطط تحت تصرف الجمهور هو للإعلام فقط وليس لممارسة حق الطعن فيه، بما أن أدوات التهيئة والتعمير هي قواعد قانونية جوهرية من النظام العام ملزمة للإدارة والخواص على حد سواء، بهذا فان تقنية التعمير التشاركي-الديمقراطي في إعداد أدوات التهيئة والتعمير هي مجرد إجراء شكلي لأن الطابع التقنوقراطي هو المسيطر في هذه العملية.

8- يثبت واقع المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، أن معظمها تولد ميتة وذلك راجع إلى الفارق الزمني الموجود بين الفترة التحضيرية والمصادقة عليها والفترات التي من خلالها يتم تحقيق مختلف التطورات الحضرية التي تأخذ في المتوسط(03) سنوات، تضاف إلى مدة إنجاز الدراسات المقدر ب:(02) سنة ونصف سنة في المتوسط، مما يؤدي إلى عدم إستجابة هذه المخططات للأهداف والخيارات المقررة، لأن الأحداث تجاوزتها بظهور واقع مختلف يعيق تطوير البرامج.

9- إذا كان كثرة المتدخلين في ميدان التعمير هو وجه من أوجه الديمقراطية في صنع القرار التعميري الذي على أساسه يتم عقلنة التخطيط الحضري لإزالة العراقيل التي تواجه التوسع العمراني في إطار موازنة تعميمية بيئية، فإن الواقع أفرز أن لهذا التعدد والتنوع للجهات المتدخلة في هذا الميدان، قد أدى إلى تشتت المسؤوليات والتهرب وتداخلها أحيانا، مما أثر على مسار التنمية العمرانية والإستجابة للتوجهات

المرسومة في أدوات التخطيط الحضري والبطء في دراسة طلبات الحصول على رخص التعمير، رغم تحديد المشرع لآجال ذلك وإستحداثه أيضا لتقنية الشباك الوحيد لدراسة هذه الطلبات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

10- التأثير السلبي للمنتخب المحلي على سياسة التعمير بالجزائر، مسألة بادية للعيان، وهي تبرز من خلال تجليات متعددة، فضعف مستوى النضج السياسي للمنتخبين المحليين، وكون غالبيتهم غير مؤهلين للقيام بمهامهم، أفضل مفعول النظام العام العمراني، بل أن ضعف التأطير والتنشئة السياسية للمنتخب أفرغ بعض المقترحات القانونية للتعمير من محتواها بشكل شبه مطلق، ولعل أيضا أن المشاكل المرتبطة ببعض المنتخبين المساهمين في تفشي وتنامي الظواهر الإجتماعية المشينة كالزبونية والمحسوبية والرشوة والأمية وضعف الحس الوطني وغيرها من الأوصاف المشينة، هي التي تقف وراء عدم حصول الأفراد على رخص للبناء أو التجزيء أو الهدم.

11- عدم ملائمة طبيعة الأنظمة العقارية والتخطيط المجالي، مما إنعكس سلبا على البيئة، وذلك بسبب:

أ- تعد الأنظمة العقارية (أماك الخواص، أملاك الدولة، أملاك الجماعات المحلية، أملاك الوقف) وعدم تطويع جلها لخدمة التعمير، مما يؤدي إلى إنتشار السكن العشوائي وتداعياته على البيئة.

ب- إشكالية التصرف والتنازل عن أراضي الأحباس المعقبة، بالنظر إلى طبيعة هذا النظام، حيث أفرر واقع الحال إحداث تجزئات عقارية في بعض أراضي الأحباس.

ج- إشكالية التطهير العقاري بسبب عدم الإسراع في تعميم الإشهار العيني على كامل التراب الوطني لتعقد وطول إجراءاته وتكلفتها، وكذا عدم تفعيل مقتضيات القانون رقم 02/07 المتعلق بالتحقيق العقاري وإنشاء سندات ملكية للعقارات غير الخاضعة للمسح.

د- إشكالية ندرة العقار وتضاؤل الإحتياط العقاري للجماعات المحلية، علما أن سياسة الإحتياطات العقارية كمخرج للتخفيف من حدة المضاربات العقارية وخلق التوازن في السوق العقارية، قد أبانت عن صعوبة إعتماها كآلية للتدبير في هذا الميدان.

12- كثرة المتدخلين في مجال المراقبة وتداخل المسؤوليات وما ينجم ذلك من تقاعس البعض والتغاضي والإمتناع عن المعايينة مع المخالفين لقوانين التعمير والتستر عليهم، وهي من أهم الممارسات المشينة التي يؤكدتها الواقع.

13- إزدواجية إجراءات المراقبة بين الإداري والقضائي وإرتهان بعض أحكام قانون الإجراءات الجزئية لبعض التدابير الإدارية.

14- محدودية نطاق تجريم الإنتهاكات وعدم رعية العقوبات المنصوص عليها في المادة 77 من قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم وعدم تناسبها مع خطورة الأفعال المرتكبة، وتحول بعضها إلى أداة لتحسين المخالفات وتبويضها.

15- ضعف الموارد البشرية من حيث العدد والتكوين والتأهيل في المجال القانوني والتقني اللازمين للقيام بالمراقبة.

16- تقاعس بعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية في القيام بالإجراءات المطلوبة لإستكمال الإجراءات الإدارية أو لتحريك المتابعة القضائية وتسجيل بعض الإنزلاقات في إستعمال صلاحياتهم القانونية المرتبطة بالتسيير الحضري ومراقبة ورشات

أشغال البناء، إضافة إلى تقاعس هذه السلطة المحلية في إصدار أوامر الهدم طبقا لنص المادة 75 مكرر 4 من القانون رقم 29/90 المعدل المتمم.

مما سبق يمكن تلخيص وضعية البيئة في مجال البناء والتعمير بوجود واقع متمرّد إلى أبعد حد يقابله تشريع وتنظيم غير كامل ونقص في الآليات التي قد يشوبها قصور وتنسيق منعدم أو ضعيف في أغلب الظن، مما يوحي بأن الإصلاح الواجب القيام به جذري وشامل، وينبغي أن يطال مختلف أوجه التعامل مع المجال بالتوافق مع البيئة ونظام المراقبة وراذع بكامله، وبهذا الخصوص أبادي جملة من الأفكار والإقتراحات التي نعتقد أن التدقيق فيها وبلورتها في مشاريع نصوص وخطط عمل سيكون بحول الله مساهمة مفيدة في رفع التحدي وتحقيق نتائج مهمة للمكون البيئي في مجال البناء والتعمير، أهمها:

01- من الضروري جدا أخذ التنمية المستدامة بعين الإعتبار في إعداد وثائق التعمير، طبقا لمقتضيات القانون بمثابة ميثاق للبيئة والتنمية المستدامة، ومن الضروري بشكل أدق الإلتزام بـ:

أ- إحترام التوازنات الطبيعية للأنظمة البيئية وخاصة عبر الاستغلال المعقلن للعقار وتثمين التراث الثقافي والمعماري القائم.

ب- المحافظة على الأراضي الواقعة في ضواحي المحيط الحضري ذات المؤهلات الفلاحية الكبرى عبر إلزامية تقييد التوسع الحضري وإقامة المشاريع السكنية فوق هذه الأراضي.

ج- إحترام مبدأ التنطبق أي التقسيم الوظيفي للأراضي، مع وجوبية التنطبق الفعلي لكل المعايير والمؤشرات الإقتصادية للتوظيف الأمثل للأراضي، لاسيما معامل الاستيلاء أو معامل ما يؤخذ من الأرض وتطبيقه حتى في المناطق الصناعية، مثل ما هو الشأن

في الدول الصناعية، وذلك لما له من أهمية في ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي ليس فقط للبنىات السكنية بل حتى الصناعية، وبما يحقق أيضا الجمال والتناسق مع البيئة الطبيعية.

02- نقترح مراجعة بعض أحكام قانون التهيئة والتعمير وبعض أحكام المراسيم التطبيقية له، وذلك لتأكيد مدى الإهتمام بالبعد البيئي ضمن هذه النصوص وكذا تحقيق الأمن القانوني الذي يعد ضمانا فعلية وتأمين حسن تنفيذ الإلتزامات البيئية في ميدان التعمير، لذا من الضروري:

أ- النص على إمكانية التعويض عن الأضرار الناجمة عن إرتفاعات الطرق العمومية المحدثة بموجب مخطط شغل الأراضي أو تعديلها، وذلك من خلال تبني "مبدأ الإرتفاق بالمساهمة المجانية" كالإتزام على الملاك المجاورين بالتضامن على تحمل تكاليف إنجاز طرق التهيئة، الذي أخذت به الكثير من التشريعات المقارنة كفرنسا والمغرب... وغيرها، نظرا لما تنشؤه إرتفاعات الطرق العمومية من وضعيات عقارية متفاوتة (وضعيات إغتناء لدى البعض وأخرى إفتقار وضرر لدى البعض الآخر)، لذا فان تطبيق هذا المبدأ وفي إطار معيار إجتماعي فيه ضمان لمشاركة الأفراد في تحمل جزء من التكاليف العامة وبالقدر الذي يضمن تنظيم المجال العمراني والوسط الطبيعي المحيط به.

ب- النص على إخضاع بيع القطع المجزأة أو كرائها لمعيار القدرة الشرائية التي تتماشى وبناء القطعة المجزأة كلها، وذلك لتفادي تقسيم القطعة المجزأة (التجزئ من الباطن) إلى قطعتين صغيرتين أو ثلاثة، لأن هذه الظاهرة يتولد عنها زيادة المساكن والسكان في التجزئة العقارية، وبالتالي زيادة الضغط على المرافق والتجهيزات وعلى مختلف الشبكات والقنوات وبالنتيجة المساس بسلامة الوسط الطبيعي.

ج- إعادة الإعتبار لرخصة الهدم، كآلية مناسبة لإدراج البعد البيئي فيها، وذلك بالنص على الحالة التي تكون فيها البناية الآيلة للهدم سندا لبناية مجاورة لها، والتي تم النص عليها في المرسوم السابق رقم 176/91، غير أنه تم التراجع عنها في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 ، لذا من المفيد جدا تعديل و تتميم هذا الأخير، لأن تدارك النقص بموجب تعليمة وزارية غير كاف.

3- مراجعة صيغ إعداد أدوات ومخططات التعمير حتى تتسم بالبساطة في التطبيق والمراجعة، كما أن إعدادها يجب ألا يظل من إختصاص مكاتب الدراسات والهيئات التقنية الممركزة.

04- يجب تفعيل تنفيذ وثائق التعمير وأدوات التخطيط الحضري عبر:

أ- دعم وتقوية القدرات المالية للبلديات لتمكن من رفع وتنوع مواردها المالية وتوسيع الوعاء الضريبي المحلي (فرض الضرائب على سماسرة وتجار العقار) وتطوير آليات تقديرها وتحصيلها لتعبئة موارد إضافية تمكنها من الوفاء بمتطلبات البناء والتعمير.

ب- خلق صندوق للبنى التحتية، إما على أساس البلدية الواحدة أو على أساس تجمع البلديات في إطار التعاون بين البلديات الذي نص عليها قانون البلدية 10/11.

ج- لمواجهة ضعف الرصيد العقاري، نقترح تعبئة أراضي الحبس المعقب والأراضي الشاغرة التي كانت مستغلة من طرف الجيش الوطني، وذلك عن طريق تملكها لذوي الحقوق حتى يتيسر التصرف فيها من بعد.

د- إجبار مكاتب الدراسات على إعداد دراسات عقارية بالتنسيق مع الإدارات المحلية، خاصة مديرية أملاك الدولة والحفظ العقاري وكذا مديرية مسح الأراضي عبر القيام بأبحاث عقارية ميدانية وإعداد خرائط هندسية موصولة بالشبكة الجيوديزية من أجل ضبط أشكال وتقسيمات الأراضي وتمحيص الأنماط العقارية، بالإضافة إلى جمع

المعلومات المتعلقة بالسوق العقارية كآلية توظف في تحقيق العدالة، خاصة فيما يتعلق بالمساهمة في تكاليف العمران كل على قدر إستفادته.

05- من المفيد تصحيح ضبط وردع مخالفات التعمير، وعلى أساسها يجب الرفع مع إمكانية إنشاء معهد خاص لتكوين أطر هذا الجهاز وإعادة التكوين المستمر.

06- تقوية إجراء وقف الأشغال وتفعيله وإستعماله في الوقت المناسب مع وضع ضمانات قانونية وجزائية على عدم إحترامها من طرف المخالفين والإدارة، ولأهمية قرارات وقف الأشغال في زجر مخالفات البناء والتعمير في بدايتها وقبل إستكمالها، فإنه من المفيد لو يتم النص على منح الإختصاص بإصدارها للولاية بدلا من رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين قد لا يمارسون هذا الإختصاص لأسباب ذات طبيعة سياسية- إنتخابية وثقافية إجتماعية متأصلة في المجتمع المحلي الذي يرفض فيه المنتخبون إتخاذ أي إجراء قد يمس مصالح منتخبهم، وذلك بخلاف رجال السلطة المحلية المكفون أساسا بالحفاظ على الأمن والنظام العام و احترام القانون في نطاق اختصاصاتهم المحددة بمقتضى القوانين الجاري بها العمل.

07- إقرار المسؤولية الجنائية للفاعلين الأصليين أو المساهمين أو المشاركين في إرتكاب تجاوزات التعمير والبناء بالنسبة لكل من يثبت تواطئه مع المخالفين أو تستره عليهم وإقرار المسؤولية الإدارية عن الأخطاء المهنية.

08- من الضروري النص على مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة ثبوت أي تقاعس أو تواطؤ من جانبه، خاصة إذا ثبت أن في دائرة إختصاصه توجد عدة بنايات غير مرخصة أو مخالفة لضوابط البناء والتعمير دونما حاجة إلى إعداد محاضر لإثبات هذه المخالفات.

09- يمكن إستحداث دفتر للورشات يكون بمثابة آلية لضبط عملية فتح الورشات وإغلاقها داخل المناطق الحضرية والمراكز المحددة والمناطق المحيطة بها بالنسبة للبناء وفي مجموع التراب الوطني فيما يتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية والبنائيات المفتوحة للعموم.

10- من المناسب وعلى غرار الكثير من الدول، وضع تشريع جنائي خاص بالتعمير تدون فيه كل المقتضيات الجزرية المتعلقة بهذا المجال، ثم يليه كمرحلة أولى إنشاء غرف متخصصة للبناء والتعمير على مستوى كل من المحاكم العادية والمحاكم الإدارية، كحل قابل للتحقيق على أرض الواقع في إنتظار التأسيس لقضاء متخصص للبناء والتعمير كدعامة أساسية من أجل تنظيم المجال الجزائري والإرتقاء بالنسيج العمراني الذي أصبح معيارا تقاس به درجة نمو أي بلد، وقطاع يساهم في توفير الشغل وتوفير موارد جبائية هامة للدولة وللجماعات المحلية على حد سواء.

11- إعادة هيكلة نظام التجريم وتوسيع دائرته أكثر من ضرورة، وذلك بما يفي بإستيعاب مختلف أوجه التجاوزات والخروقات لقانون التهيئة والتعمير، فليس المقصود أن يضع المشرع عقابا لكل إخلال، بل يتعين أن يكون التجريم ذا أهداف وأبعاد كبرى ينبثق أساسا من تصور شمولي للجريمة ونتصور إعادة الهيكلة يتم على بناء هرمي يوجد في أعلى قمته الإخلالات المعتبرة جنائيات (كالغش في مواد البناء الذي ينجم عنه تهدم البناء وإصابة من يسكنه وموته) وعقوبتها السجن لمدة 05 سنوات فما فوق، مع الغرامة المالية وإرجاع الحالة أو المطابقة للقوانين إن وجد لها محل، يليها تلك المعتبرة جنح (كإخلالات التعمير التي ينجم عنها حصول جروح للمصاب دون و وصولها حد العاهات المستديمة، و البناء المخالف لضوابط رخصة البناء، الهدم بدون رخصة، التجزئة العقارية بدون رخصة، السكن بدون الحصول على شهادة المطابقة أو رخص السكن) و عقوبتها لا تقل عن شهرين و لا تتجاوز خمس سنوات، مع الغرامة المالية، أو بإحداهما مع الهدم أو

إرجاع الحالة أو إجراء المطابقة للقوانين، إن وجد لها محل، و في قاعدة الهرم تأتي المخالفات بمفهوم القانوني الجنائي العام) فتضم باقي الإخلالات غير الخطيرة، كإصلاحات الترميم و التوسعة التي لا تؤدي إلى تغيير جوهري في هيكل البناء) وعقوباتها الغرامة المالية مع إرجاع الحالة أو إجراء المطابقة للقوانين إن وجد لها محل أما فيما يتعلق بتوسيع دائرة التجريم، فيمكن إضافة جريمة إستئناف أشغال البناء سبق توقيفها بالطريق الإداري، بالنظر إلى إنتشار هذه الجرائم و الحاصلة بسبب عدم إكتراث المخالفين بأوامر إيقاف الأشغال و الإستمرار في البناء إلى حد إنجاز طوابق فوق الطابق محل قرار توقيف الأشغال، كما يمكن إضافة و بشكل صريح جريمة البناء بدون وضع اللافتة و جريمة عدم تنفيذ القرار أو الحكم النهائي الصادر بالإزالة (الهدم) أو التصحيح أو الإستكمال و جريمة عدم تجديد الرخصة في الميعاد المحدد لها، يكفي في هذا الإطار الإستئناس بالقوانين المقارنة لوضع نظام تجريم متكامل.

و في الأخير يجب التأكيد على أهمية التربية البيئية و التعمير معا، عن طريق حملات التحسيس في الإعلام و إعتداد مناهج تربوية مدرسية في هذا الصدد، كما يمكن إعتداد ذات النهج بتشجيع الجمعيات الناشطة في ميدان البيئة و التعمير وحثها على إقامة حملات تحسيسية في الأوساط الاجتماعية لتبيان أهمية الحفاظ على البيئة و تنظيم المجال و مدى مساهمة ذلك في التنمية الإقتصادية و الإجتماعية للمدينة.

ويمكن في حالة إعتداد مبدأ الوقاية تحسين فاعلية النصوص العقابية، بإعتداد بدائل جديدة للعقوبات كنظام الصلح الذي يوليه التشريع الجنائي الحديث وفي مختلف الدول عناية و إهتماما متزايدا و التركيز أيضا على العقوبات الإدارية بدلا من العقوبات القضائية، ذلك لأن العقوبة ليست غاية في حد ذاتها فهي ليست تآرا و لا جزء يوقع على المخالفين، بل إن الحكمة من سنها هو إحداث أثر معين لدى المخالف من جهة و باقي أفراد المجتمع من جهة أخرى.

قائمة المراجع

أولاً: قائمة المصادر:

01- القرآن الكريم

02- السنة النبوية الشريفة

03- النصوص القانونية الوطنية:

أ- الدساتير:

- دستور 28 نوفمبر 1989 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (ج ر)، العدد 76 بتاريخ 08/12/1996، المعدل بموجب القانون 03/02، المؤرخ في 10/04/2002، ج ر العدد 25، بتاريخ 14/04/2002، وبالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15/11/2008، ج ر، العدد 63 بتاريخ 16/11/2008، وبالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 07/03/2016، ج ر العدد 14 بتاريخ 07/03/2016.

ب. القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 ج.ر عدد 27 لسنة 1998 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11 / 13 المتعلق باختصاصات بمجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج.ر عدد 43 لسنة 2011 .

ج. القوانين:

1. القانون رقم 26/74 ، مؤرخ في 20/02/ 1974 ، يتعلق بالاحتياجات العقارية لصالح البلديات ، ج ر عدد 21 لسنة 1974 .
2. القانون رقم 02/82، المؤرخ في 06/02/1982، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء ج.ر عدد 06 لسنة 1982.
3. القانون رقم 03/83 المؤرخ في 05/02/1983 المتعلق بحماية البيئة ج ر عدد 06 لسنة 1983، والملغى بموجب القانون رقم 10/03.

4. القانون رقم 11/84، المؤرخ في 09/06/1984، المتضمن قانون الأسرة، ج.ر. عدد 52 لسنة 1984، المعدل والمتمم.
5. القانون رقم 12/84، المؤرخ في 23/07/1984، معدل ومتمم، يتعلق بالنظام العام للغابات، ج.ر. العدد 26 لسنة 1984.
6. القانون رقم 03/87، المؤرخ في 27/01/1987، يتعلق بالتهيئة العمرانية ج ر عدد 05 لسنة 1987 والملغى بموجب القانون رقم 20/01.
7. القانون رقم 29/90 المؤرخ في 21/02/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير ، ج ر عدد 52، لسنة 1990.
8. القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18/11/1990، يتعلق بالتوجيه العقاري، ج ر عدد 49 لسنة 1990، المعدل والمتمم.
9. القانون رقم 30/90، المؤرخ في 01/12/1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52 لسنة 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 14/08، المؤرخ في 03/08/2008، ج ر عدد 44 لسنة 2008.
10. القانون رقم 35/90، المؤرخ في 25/12/1990، يتعلق بالأمن والسلامة في إستغلال النقل بالسكك الحديدية، ج ر عدد 56 لسنة 1990.
11. القانون رقم 11/91، المؤرخ في 27/04/1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية لصالح المنفعة العمومية، ج ر عدد 21 لسنة 1991،
12. القانون رقم 10/91، المؤرخ في 27/04/1991، المتضمن الأوقاف، ج ر عدد 21 لسنة 1991، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 07/01، المؤرخ في 22/05/2001، ج.ر. عدد 29 لسنة 2001.

13. القانون رقم 02/97، المؤرخ في 1997/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 1998 ج.ر عدد 89 لسنة 1997
14. القانون رقم 04/98، المؤرخ في 1998/06/15، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44 لسنة 1998.
15. القانون رقم 10/98، المؤرخ في 1998/08/22، يعدل ويتمم القانون رقم 07/79، المؤرخ في 1979/06/21، المتضمن قانون الجمارك، ج ر عدد 61 لسنة 1998.
16. القانون رقم 01/99، المؤرخ في 1999/01/06، يحدد قواعد الفنادق، ج.ر عدد 02 لسنة 1999.
17. القانون رقم 09/99، المؤرخ في 1999/07/08، المتعلق بالتحكم في الطاقة، ج.ر عدد 51 لسنة 1999 .
18. القانون رقم 03/2000، المؤرخ في 2000/08/05، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والموصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 لسنة 2000.
19. القانون رقم 01- 20 المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بتهيئة الإقليم وتحقيق التنمية المستدامة، ج ر عدد 77 لسنة 2001.
20. القانون رقم 02/02، المؤرخ في 2002/02/05، المتعلق بحماية الساحل وتنميته، ج ر عدد 10 لسنة 2002.
21. القانون رقم 01/02، المؤرخ في 2002/02/05، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ج ر عدد 08 لسنة 2002
22. القانون رقم 03/03، المؤرخ في 2003/02/17، يتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية ج.ر عدد 11 لسنة 2003 .

23. القانون رقم 01/03، المؤرخ في 17/02/2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج ر عدد 11، لسنة 2003.
24. القانون رقم 02/03، المؤرخ في 17/02/2003، يحدد القواعد العامة للإستعمال والإستغلال السياحيين للشواطئ، ج ر عدد 11 لسنة 2003.
25. القانون رقم 03 - 10 المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، لسنة 2003
26. القانون رقم 06/04، المؤرخ في 14/07/2004، يتضمن إلغاء بعض أحكام
27. القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14/08/2004، يعدل ويتمم القانون رقم 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد، 51 لسنة 2004.
28. القانون رقم 15/04، المؤرخ في 10/11/2004، يتضمن قانون العقوبات ج.ر عدد 71 لسنة 2004.
29. القانون رقم 20/04 المؤرخ في 25/12/2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84 لسنة 2004
30. القانون رقم 12/05، المؤرخ في 04/12/2005، المتضمن قانون المياه، ج ر عدد 60 لسنة 2005، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/08، المؤرخ في 23/01/2008، ج ر عدد 04 لسنة 2008، وكذا بأمر رقم 02/09 المؤرخ في 22/06/2009، ج ر عدد 59 لسنة 2009.
31. القانون رقم 02/07، المؤرخ في 28/02/2007، يتضمن تأسيس إجراء لمعاينة حق الملكية العقارية وتسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري، ج ر عدد 15 لسنة 2007.

32. القانون رقم 10/01، المؤرخ في 03/07/2007، المتضمن قانون المناجم
ج.ر عدد 35 لسنة 2001
33. القانون رقم 15/08 المؤرخ في 20/07/2008، المتعلق بقواعد مطابقة
البنائيات وإتمام إنجازها ، ج ر عدد 44، لسنة 2008
34. القانون رقم 08- 16، المؤرخ في 03/08/2008 ، المتضمن التوجيه
الفلاحي ج ر عدد 46 لسنة 2008
35. القانون رقم 04/11 المؤرخ في 17/02/2011، المتعلق بالقواعد التي تنظم
نشاط الترقية العقارية، ج ر عدد 14 سنة 2011.
36. القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22/07/2011، المتعلق بالبلدية، ج ر
عدد 37 لسنة 2011
37. القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012، المتعلق بالولاية ، ج ر عدد
12 لسنة 2012.
38. القانون رقم 07/06، المؤرخ في 17/05/2017 المتعلق بتسيير وتنمية
المساحات الخضراء، ج.ر عدد 31 لسنة 2007.
39. القانون رقم 11/17، المؤرخ في 27/12/2017، يتضمن قانون المالية لسنة
2018، ج.ر عدد 76 لسنة 2017.
40. القانون رقم 06/06، المؤرخ في 20/02/2006، المتضمن القانون التوجيهي
للمدينة، ج.ر 15 لسنة 2006.

د. الأوامر:

1. الأمر رقم 156/66، المؤرخ في 08/06/1966، يتضمن قانون العقوبات، ج.ر. عدد 49، لسنة 1966، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02/16، المؤرخ في 19/07/2016، ج.ر. عدد 37 لسنة 2016.
2. الأمر رقم 156/66، المؤرخ في 08/06/1966، يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج.ر. عدد 49 لسنة 1966، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 02/15، المؤرخ في 23/07/2015، ج.ر. عدد 40 لسنة 2015.
3. الأمر رقم 24/67، المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية، ج.ر. عدد 06 لسنة 1967.
4. الأمر رقم 85/71 مكرر، المؤرخ في 29/12/1971، يتضمن إحداث هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد قانونها الأساسي، ج.ر. عدد 04 لسنة 1972.
5. الأمر رقم 85/71، المؤرخ في 29/12/1971، يتضمن إحداث هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد أساسها القانوني، ج.ر. عدد 02 لسنة 1972.
6. الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 26/09/1975، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10/05، مؤرخ في 20/06/2005، المتضمن القانون المدني، ج.ر. عدد 44 لسنة 2005.
7. الأمر رقم 67/75، المؤرخ في 27/09/1975، يتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة، ج.ر. عدد 83 لسنة 1975.
8. الأمر رقم 74/75، المؤرخ في 12/11/1975، المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، ج.ر. عدد 92 لسنة 1975.

9. الأمر رقم 89/75، المؤرخ في 30/12/1975، المتضمن قانون البريد والمواصلات، ج.ر عدد 29 لسنة 1975، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03/2000.

10. الأمر رقم 02/84، المؤرخ في 08/09/1984، المتضمن تعريف الأملاك العسكرية وتشكيلها وتكوينها وتسييرها، ج.ر عدد 38 لسنة 1984، والموافقة عليه بموجب القانون رقم 19/84، المؤرخ في 06/11/1984، ج.ر عدد 55 لسنة 1984

11. الأمر رقم 01/85، المؤرخ في 13/08/1985، يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ج.ر عدد 06 لسنة 1985.

12. الأمر رقم 08/95، المؤرخ في 01/02/1995، المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج.ر عدد 20 لسنة 1995.

13. الأمر رقم 02/05، المؤرخ في 27/02/2005، يتضمن تعديل القانون 11/84 ج.ر عدد 15 لسنة 2005.

14. الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15/07/2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 46 لسنة 2006.

15. الأمر رقم 01/09، المؤرخ في 25/02/2009، المتضمن قانون العقوبات، يعدل ويتمم الأمر رقم 156/66، ج.ر عدد 15 لسنة 2009.

هـ. أنواع المراسيم:

01- المراسيم، المراسيم التشريعية و المراسيم الرئاسية:

1. المرسوم التشريعي رقم 03/93، المؤرخ في 03/03/1993، المتعلق بالنشاط العقاري، ج.ر عدد 14 لسنة 1993 والملغى بموجب القانون رقم 04/11.

2. المرسوم التشريعي رقم 07،/94 المؤرخ في 18/06/1994، يتعلق بشروط، الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري ج.ر عدد 32 سنة 1994، والذي ألغيت بعض أحكامه بموجب القانون رقم 06/04.
3. المرسوم الرئاسي رقم 277/88، المؤرخ في 05/11/1988، يتضمن إختصاصات أسلاك المفتشين المكلفين بحماية البيئة وتنظيمها وعملها، ج.ر عدد 46 لسنة 1988.
4. المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04/07/1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27 لسنة 1988.

02-المراسيم التنفيذية:

1. المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المؤرخ في 28/05/1991، الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر عدد 26، لسنة 1991، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 317/05، المؤرخ في 10/09/2005، ج.ر عدد 62 لسنة 2005، المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 148/12، المؤرخ في 28/03/2012، ج.ر عدد 19 لسنة 2012.
2. المرسوم التنفيذي رقم 42/91، المحدد لقواعد تنظيم مصالح التخطيط والتهيئة العمرانية في الولاية وعملها ، ج ر عدد 08 لسنة 1991.
3. المرسوم التنفيذي رقم 154/09، المحدد لإجراءات تطبيق التصريح بالمطابقة والمرسوم التنفيذي رقم 155/09 المحدد لتشكيلة لجنتي الدائرة والطن المكلفتين في تحقيق مطابقة البناءات وكيفيات سيرها والمرسوم التنفيذي رقم 156/09 المحدد لشروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات

والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها والمراسيم الثلاثة مؤرخة في
2009/05/02 ج.ر عدد 27 لسنة 2009 .

4. المرسوم التنفيذي رقم 62/76، المؤرخ في 1976/03/25، المتضمن إعداد
مسح الأراضي العام، ج ر عدد 30 لسنة 1976، المعدل والمتمم بموجب
المرسوم التنفيذي رقم 134/92، المؤرخ في 1992/04/07، ج ر عدد 26
لسنة 1992.

5. المرسوم التنفيذي رقم 63/76، المؤرخ في 1976/03/25، المتضمن تأسيس
السجل العقاري، ج ر عدد 30 لسنة 1976، المعدل والمتمم بموجب المرسوم
التنفيذي رقم 210/80، المؤرخ في 1980/09/13، ج ر عدد 38 لسنة
1980، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 123/93، المؤرخ في 1993/05/19،
ج ر عدد 34 لسنة 1993.

6. المرسوم التنفيذي رقم 304/82، المؤرخ في 1982/10/09، الذي يحدد كفيات
تطبيق قانون رخصة البناء، ج.ر عدد 06، لسنة 1982

7. المرسوم التنفيذي رقم 352/83، المؤرخ في 1983/05/21، المتضمن إجراءات
التقادم المكسب وإعداد عقد الشهرة، المتضمن الإعتراف بالملكية، ج ر عدد 21
لسنة 1983، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 147/08، المؤرخ في
2008/05/19، المتعلق بعمليات التحقيق العقاري وتسليم سندات الملكية، ج ر
عدد 26 لسنة 2008.

8. المرسوم التنفيذي رقم 996/83، المؤرخ في 1983/11/26، المتعلق برخصة
شبكة الطرق، ج ر عدد 49 لسنة 1983.

9. المرسوم التنفيذي رقم 211/85، المؤرخ في 13/08/1985، يحدد كفايات تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض للبناء، ج.ر عدد 34 لسنة 1985
10. المرسوم التنفيذي رقم 205/86، المؤرخ في 19/08/1986، المعدل للأمر رقم 85/71، يتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء إلى الهيئة الوطنية لرقابة البناء التقنية في وسط البلاد، ج ر عدد 34 لسنة 1986.
11. المرسوم التنفيذي رقم 234/89، المؤرخ في 19/12/1989، المتضمن إنشاء وكالة وطنية لمسح الأراضي، ج ر عدد 54 لسنة 1989.
12. المرسوم التنفيذي رقم 78/90، المؤرخ في 27/02/1990، المتعلق بدراسة التأثير في البيئة، ج ر عدد 10 لسنة 1991.
13. المرسوم التنفيذي رقم 411/90، المؤرخ في 22/12/1990، يتعلق بالإجراءات التطبيقية في مجال إنجاز منشآت الطاقة الكهربائية والغازية وتغيير أماكنها وبالمراقبة، ج ر عدد 56 لسنة 1990.
14. المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في 28/05/1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر عدد 26 لسنة 1991.
15. المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28/05/1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج.ر عدد 26 لسنة 1991، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15.
16. المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المؤرخ في 28/06/1991، الذي يحدد إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج.ر عدد 26 لسنة 1991، المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 318/05،

المؤرخ في 2005/09/10، ج.ر عدد 62 لسنة 2005، المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 189/18، المؤرخ في 2018/07/15، ج.ر عدد 43 لسنة 2018.

17. المرسوم التنفيذي رقم 454/91، المؤرخ في 1991/11/23، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها بضبط كفيات ذلك، ج ر عدد 60 لسنة 1991

18. المرسوم التنفيذي رقم 371/92، المؤرخ في 1992/10/14، يحدد القواعد العامة المطبقة على تسيير العقارات المخصصة لوزارة الدفاع الوطني، ج ر عدد 74، لسنة 1992.

19. المرسوم التنفيذي رقم 184/93، المؤرخ في 1993/06/27، المنظم لإثارة الضجيج ومستوياته، ج.ر عدد 50 لسنة 1993.

20. المرسوم التنفيذي، رقم 186/93، المؤرخ في 1993/07/27، يحدد كفيات تطبيق القانون رقم 11/91 المتعلق بنزع الملكية لصالح المنفعة العمومية، ج ر عدد 51 لسنة 1993.

21. المرسوم التنفيذي رقم 107/95، المؤرخ في 1995/04/12، الذي يحدد تنظيم المديرية العامة للبيئة، ج.ر عدد 23 لسنة 1995.

22. المرسوم التنفيذي رقم 370/95، المؤرخ في 1995/11/15، يتضمن تنظيم لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية في الولاية وعملها، ج ر عدد 70 لسنة 1996.

23. المرسوم التنفيذي رقم 78/96، المؤرخ في 1996/02/24، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، ج ر عدد 15 لسنة 1996.

24. المرسوم التنفيذي رقم 251/97، المؤرخ في 08/07/1997، يتضمن إنشاء المجلس الوطني للإطار المبنى، ح ر عدد 46 لسنة 1997.
25. المرسوم التنفيذي رقم 484/97، المؤرخ في 15/12/1997، يضبط تشكيلة الهيئة الخامة بمتابعة إجراءات إثبات عدم استغلال الأراضي الفلاحية، ج ر عدد 83 لسنة 1997.
26. المرسوم التنفيذي رقم 06/98، المؤرخ في 27/06/1998، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني ج ر عدد 48 لسنة 1998
27. المرسوم التنفيذي رقم 381/98، المؤرخ في 01/12/1998، المحدد لشروط إدارة الاملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفيات ذلك، ج.ر عدد 90، لسنة 1998.
28. المرسوم التنفيذي رقم 88/02، المؤرخ في 02/03/2002، المتعلق بارتفاقات الطيران، ج ر عدد 17 لسنة 2002.
29. المرسوم التنفيذي رقم 366/02، المؤرخ في 05/11/2002، الذي يحدد الإرتفاقات المتعلقة بتركيب تجهيزات المواصلات السلكية أو إستغلالها، ج ر عدد 73 لسنة 2002.
30. المرسوم التنفيذي رقم 196/04، المؤرخ في 15/06/2004، المتعلق بإستغلال المياه المعدنية ومياه المنبع وحمايتها، ج ر عدد 45 لسنة 2004.
31. المرسوم التنفيذي رقم 392/04، المؤرخ في 01/12/2004، المتعلق برخصة شبكة الطرق، ج.ر عدد 78 لسنة 2004.

32. المرسوم التنفيذي رقم 55/06، المؤرخ في 30/01/2006، يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج.ر عدد 06 لسنة 2006.
33. المرسوم التنفيذي رقم 198/06، المؤرخ في 31/05/2006، المتعلق بتنظيم المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج.ر عدد 37 لسنة 2006.
34. المرسوم التنفيذي رقم 169/07، المؤرخ في 19/02/2007، المحدد لشروط وكيفيات منح إمتياز و إستغلال المياه الحموية، ج.ر عدد 13 لسنة 2007
35. المرسوم التنفيذي رقم 149/07، المؤرخ في 20/05/2007، التي يحدد كيفيات منح إمتياز إستعمال المياه القذرة المصفاة لأغراض السقي وكذا دفتر الشروط النموذجي المتعلق بها، ج ر عدد 35 لسنة 2007.
36. المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المؤرخ في 19/06/2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر عدد 34 لسنة 2007، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 255/18، المؤرخ في 09/10/2018 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، ج.ر عدد 62 لسنة 2018.
37. المرسوم التنفيذي رقم 399/07، المؤرخ في 23/12/2007، المتعلق بنطاق الحماية النوعية للموارد المائية، ج ر عدد 80 لسنة 2007
38. المرسوم التنفيذي رقم 338/08، المؤرخ في 27/11/2008، يحدد مهام المفتشية العامة للعمران والبناء وتنظيمها و عملها، ج ر عدد 69 لسنة 2008.
39. المرسوم التنفيذي رقم 389/08، المؤرخ في 27/11/2008، يتضمن إنشاء المفتشية الجهوية للعمران والبناء ويحدد مهامها ج ر عدد 69 لسنة 2008،

- معدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 284/10، المؤرخ في 2010/11/14، ج ر عدد 70 لسنة 2010.
40. المرسوم التنفيذي رقم 344/09، المؤرخ في 2009/11/22، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج ر عدد 26 لسنة 2009.
41. المرسوم التنفيذي رقم 27/14، المؤرخ في 2014/02/01، يحدد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب، ج ر عدد 06 لسنة 2014.
42. المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 2015/01/25، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر 07، لسنة 2015 الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 176/91.
43. المرسوم التنفيذي رقم 225/91، المؤرخ في: 1991/07/14، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمل المنتمين إلى الأسلاك التقنية التابعة لوزارة التجهيز والسكن، ج ر عدد 34 لسنة 1991.
44. المرسوم التنفيذي رقم 241/09، المؤرخ في 2009/07/22، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك التقنية الخاصة بالإدارة المكلفة بالسكن والعمران، ج ر عدد 43 لسنة 2009.
45. المرسوم التنفيذي رقم 343/09، المؤرخ في 2009/10/22، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 55/06، يتضمن شروط وكفايات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالقات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج ر عدد 61 لسنة 2009.

46. المرسوم التنفيذي رقم 156/09، المؤرخ في 2009/05/02، يحدد شروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزيئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها، ج ر عدد 27 لسنة 2009.
47. المرسوم التنفيذي رقم 318/95، المؤرخ في 1995/10/14، يحدد شروط تعيين الأعوان والموظفين المؤهلين لتقصي مخالفات التشريع والتنظيم ومعاينتها في ميدان الهندسة المعمارية والتعمير، ج ر عدد 61 لسنة 1995، المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 36/97.
48. المرسوم التنفيذي رقم 36/97، المؤرخ في 1997/07/14، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 318/95، ج ر عدد 04 لسنة 1997، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 55/06.
49. المرسوم التنفيذي رقم 405/90، المؤرخ في 1990/02/12، المتضمن إنشاء الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضاريين، ج ر عدد 56 لسنة 1990
50. المرسوم التنفيذي رقم 08/93، المؤرخ في 1993/01/02، يتضمن تغيير الطبيعة القانونية للقوانين الأساسية لدواوين الترقية والتسيير العقاري وتحديد كيفية تنظيمها وعملها، ج ر عدد 02 لسنة 1993
51. المرسوم التنفيذي رقم 148/91، المؤرخ في 1991/05/12، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتحسين السكن وتطويره عدل AADL، ج ر عدد 25 لسنة 1991
52. المرسوم التنفيذي رقم 200/83، المؤرخ في 1983/03/19، يتضمن إنشاء مؤسسات ترقية السكن العائلي " E.D.L.F "، ج ر عدد 12 لسنة 1983

53. المرسوم التنفيذي رقم 177/84 المؤرخ 1984/07/21، المتضمن حل الديوان الوطني للسكن العائلي وتحويل أعماله وأملاكه والتزاماته ومستخدميه، ج ر عدد 1984/30

04-القرارات والتعليمات الوزارية:

أ. القرارات:

1. قرار صادر عن وزير السكن، المؤرخ في 1990/04/16، يتضمن تعيين أعضاء المجلس الوطني للإطار المبني، ج ر عدد 03 لسنة 1990.
2. القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 1992/09/13، عن وزارة الفلاحة ووزارة السكن، يحدد حقوق البناء فوق الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلدية، ج ر عدد 86 لسنة 1992.
3. قرار مؤرخ في 2006/10/28، صادر عن الوزير المكلف بالسكن والعمران، يحدد تشكيلة لجان مراقبة عقود التعمير (البلدية، الولاية، الوطنية)، ج.ر عدد 11 لسنة 2007.
4. القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 25 جويلية 2015، يحدد كفايات معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير، ج.ر عدد 51 لسنة 2015.

ب. التعليمات:

1. مذكرة عن وزارة العدل، بتاريخ 1996/08/10 تحت رقم 96/20 وإعلامها إلى كل رؤساء المجالس القضائية وإلى النواب العامين لدى المجالس القضائية للتنفيذ والمتابعة وإلى وكلاء الجمهورية لدى محاكم التنفيذ، حول حيث ضرورة التكفل الجدي بالقضايا المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية.

2. التعليم رقم 16، المؤرخة في 24/05/1998، الصادرة عن المديرية العامة للأماكن الوطنية و المتعلقة بتسيير عمليات مسح الأراضي و الترقيم العقاري.
3. التعليم رقم 1479 الصادرة في 28/03/2000 عن المديرية العامة للأماكن الوطنية المتعلقة بدور المحافظ العقاري في نظر بعض الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالبناء والتعمير
4. التعليم رقم 219، الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ: 04/09/2014 بضرورة تأهيل المدن وترقيتها.
5. التعليم الوزاري رقم 004، المؤرخة في 07/09/2017، الصادرة عن وزارة السكن و العمران و المدينة، تحدد التدابير الخاصة لإعداد ملف رخصة البناء و رخصة الهدم للمشاريع الني تشكل أشغال التسطيح و/ أو الحفر و/ أو الهدم خطرا على محيطها المباشر.

05-النصوص القانونية الأجنبية:

1. القانون رقم 25/90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، ج ر المملكة المغربية عدد 4159، بتاريخ 15/07/1992
2. القانون رقم 106 لسنة 1976، المتعلق بتوجيه وتنظيم أعمال البناء، ج ر للجمهورية المصرية العدد 37، بتاريخ 09/09/1976، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 30 لسنة 1983 ج ر للجمهورية المصرية العدد 22 مكرر بتاريخ 07/06/1983، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 54 لسنة 1984، ج ر للجمهورية المصرية العدد 15 بتاريخ 12/04/1984
3. القانون رقم 12/90، المتعلق بالتعمير، ج ر المملكة المغربية عدد 4159، الصادر في 15/07/1992.

06-القرارات والاحكام القضائية المنشورة وغير المنشورة:

أ. القرارات والأحكام القضائية المنشورة في المجلات القضائية:

1. القرار رقم 89434، مؤرخ في 1991/12/29، المجلة القضائية، لعدد الثاني 1993.
2. القرار رقم 009984، صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/02/05، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول 2002.
3. القرار رقم 020217، المؤرخ في 2005/10/18، صادر عن مجلس الدولة مجلة مجلس الدولة، العدد 07، 2005.
4. قرار مجلس الدولة رقم 007736، المؤرخ في 2003/03/11، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003.
5. قرار المحكمة العليا، صادر في 1989/02/09، المجلة القضائية، عدد 01 1989.
6. القرار رقم 38284، صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2008/04/30، منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2008.
7. قرار مجلس الدولة الصادرة في 2002/12/17، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003.
8. قرار المحكمة العليا الصادر في 1999/04/19، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 2002.
9. قرار مجلس الدولة رقم 38284، مؤرخ في 2008/04/30، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، 2009.

10. قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ:1990/07/28، ملف رقم 68240، المجلة القضائية، العدد الأول، 1992.
11. القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بتاريخ 11/07/1981 نشرة القضاة، العدد 03، جويلية 1986 .
12. قرار المحكمة العليا، مؤرخ في 10/02/1990، المجلة القضائية، العدد 03 1991.
13. قرار مجلس الدولة، المؤرخ في 08/04/2003، مجلة مجلس الدولة، العدد 03 2003.
14. قرار المحكمة العليا، غرفة الجناح والمخالفات الصادر، بتاريخ 22/04/2009 ملف رقم 427925، في قضية بلدية واد العثمانية ضد (ب،ع) والنيابة العامة مجلة المحكمة العليا، العدد 02، 2014.
15. قرار المحكمة العليا رقم 167252، الصادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ 27/04/1998، المجلة القضائية، عدد 01، 1998.
16. قرار رقم 62040، صادر عن المحكمة العليا بتاريخ 10/02/1990، المجلة القضائية، عدد 03، 1991.
17. قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 29432، صادر بتاريخ 27/11/1982، المجلة القضائية، العدد الأول، 1990.
18. قرار رقم 89434، مؤرخ في 29/12/1991، المجلة القضائية، عدد 02 1993.
19. القرار رقم 57808، مؤرخ في 14/01/1989، بالمجلة القضائية، عدد 04 1993.
20. القرار رقم 71121، مؤرخ في 07/04/1990، المجلة القضائية، عدد 04 1991.

21. القرار رقم 68240، الصادر بتاريخ 1990/07/28، المجلة القضائية، عدد 01، 1992.
22. القرار رقم 62040، الصادر في 1990/02/10، المجلة القضائية، المحكمة العليا عدد 03، 1991.
23. القرار رقم 32573، الصادر في 1983/01/08، المجلة القضائية، عدد 04 1989.
24. القرار رقم 443620، المؤرخ في 2008/03/12، مجلة المحكمة العليا، العدد 02، 2008.
25. قرار المحكمة العليا، المؤرخ في 1971/03/17، نشرة القضاة ، 1972.
26. قرار المحكمة العليا رقم 175-310 المؤرخ في 1997/07/16، المجلة القضائية العدد 01، 1997.
27. قرار مجلس الدولة، الصادر في 2005/07/12، مجلة مجلس الدولة، عدد 07 2005.
28. قرار مجلس الدولة رقم 009989، المؤرخ في 2002/02/05، مجلة الدولة عدد 02، 2002.
29. قرار مجلس الدولة رقم 012368، المؤرخ في 2002/06/25، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2002.
30. قرار غير منشور، صادر عن مجلس قضاء البلدية، بتاريخ 2009/01/25 في القضية رقم 08/07232 التي باشرتها النيابة العامة ضد (ب-م).

-ب. القرارات غير المنشورة:

1. حكم غير منشور، صادر عن محكمة السانية بوهران، بتاريخ 2009/09/23 في القضية رقم 09/03767 التي باشرتها النيابة ضد (ي.ز).
2. قرار غير المنشور، صادر عن المحكمة العليا، بتاريخ 2010/09/02 في القضية رقم 556378 التي باشرتها النيابة العامة ضد (د.أ).
3. قرار غير منشور، صادر عن المحكمة العليا، بتاريخ 2010/01/28 في القضية رقم 474689.
4. قرار غير منشور، صادر عن المحكمة العليا، بتاريخ 2010/09/02 في القضية رقم 556378.
5. قرار غير منشور، الصادر عن المحكمة العليا، بتاريخ 2006/06/03 في القضية رقم 571458.
6. قرار غير منشور، رقم 029665، الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2007/04/25 بخصوص القضية (رئيس بلدية عين أرزات بسطيف) ضد (ه.ن. ب. ل).
7. قرار غير منشور، رقم 2003/11، صادر عن مجلس الدولة، بتاريخ 2003/01/07.
8. القرار غير منشور، رقم 179545، صادر عن مجلس الدولة، بتاريخ 2000/10/17.
9. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثالثة ملف 005594 بتاريخ 2003/01/07.
10. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة رقم 078906، بتاريخ 2013/01/31،
11. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة رقم 087130، بتاريخ 2013/12/19،

12. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، رقم 21، بتاريخ 2001/01/14.
13. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثالثة رقم 417، بتاريخ 2001/07/16.
14. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثالثة رقم 13358، في قضية بين بلدية الحمامات ضد (أس) ومن معه، بتاريخ 2004/09/14.
15. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم 04 الصادر بتاريخ 2001/01/08، ملف رقم 00012 القضية بين (م،ع) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي الروبية.
16. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثالثة رقم 96، بتاريخ 2004/01/06.
17. قرار غير منشور، صادرة عن مجلس الدولة، الغرفة الثالثة رقم 029665 بتاريخ 2007/04/25.
18. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثانية رقم 26556، بتاريخ 2006/10/31.
19. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة رقم 00012، بتاريخ 2001/01/08.
20. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة رقم 038284، بتاريخ 2008/04/30، قضية (ل،ت) ضد والي ولاية ورقلة.
21. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 12454 بتاريخ 2004/05/11.
22. قرار غير منشور، صادرة عن مجلس الدولة رقم 35458، بتاريخ 2007/11/28.

23. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثالثة رقم 00808، فهرس 521 بتاريخ 2003/07/22.
24. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 016558، فهرس 341، بتاريخ 2004/05/11.
25. قرار غير منشور رقم 202362، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الأولى بتاريخ 2000/05/08.
26. القرار غير منشور رقم 26556، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثالثة بتاريخ 2006/10/31، قضية رئيس المجلس الشعبي البلدي تبسة ضد السيد (ع-د).
27. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة رقم 698، بتاريخ 2007/01/19.
28. قرار غير منشور، صادر عن مجلس الدولة رقم 003639 بتاريخ 2009/10/01.

07-التقارير:

1. تقرير لجنة الآفاق والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، نوفمبر 1999.
2. تقرير وزارة الداخلية، «حماية البيئة، المهام الجديدة للجماعات المحلية مركز التوثيق والإعلام الخاص للمنتخبين المحليين»، بدون تاريخ، الجزائر.
3. تقرير وزارة تهيئة تهيئة الإقليم والبيئة، المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، ديسمبر 2001.
4. تقرير المديرية التنفيذية لمركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية عن إستعراض وتقييم التقدم المحرز في تنفيذ جدول أعمال الموئل -الندوة الاستثنائية الخامسة والعشرون-الجمعية العامة.

08- القواميس والمعاجم:

1. أحمد رضا، معجم متن اللغة، المجلد الأول، دار مكتبة الحياة، بيروت (لبنان)، 1958.
2. جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري، لسان العرب، المجلد الخامس، دار صادر ببيروت (لبنان)، دون ذكر سنة النشر.
3. عصام نور الدين، معجم نور الوسيط عربي عربي، دار الكتب العلمية، بيروت (لبنان)، 1999.
4. عيسى مومني، القاموس العربي الممتاز، ط2، دار العلوم للنشر، عنابة، 2000.
5. مجد الدين الفيروز أبادي، قاموس المحيط، ط2، الجزء الأول، المطبعة الحسينية، القاهرة، 1912.

ثانيا: قائمة المراجع باللغة والعربية:

01- المؤلفات المتخصصة:

1. أسامة أحمد شتات ، قوانين البناء والهدم والأوامر العسكرية طبقا لآخر التعديلات دار الكتب القانونية مصر المحلة الكبرى، مصر، 2003 .
2. إقلولي أولد رابح صافية ، قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
3. الحاج شكرة ، محاضرات في اعداد التراب الوطني والتعمير ، ط1 ، دار القلم للطباعة ، الرباط (المغرب)، 2003.
4. الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، ط1، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، 2006.

5. الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، دار القلم، الرباط (المغرب) 2012 .
6. بشير التجاني، التحضر والتهيئة العمرانية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
7. حامد الشريف عبد الحليم، الطعن في القرارات الإدارية في المباني أمام محاكم مجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، مصر 1996.
8. حامد عبد الحليم الشريف، المسؤولية الجنائية في جرائم البناء، ط1، ناس للطباعة، مصر، 1997.
9. حامد عبد الحليم الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية (مصر)، 1994.
10. حامد عبد الحليم الشريف، جنايات المباني، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية (مصر)، 2008.
11. خلف حسين علي الدليمي، التخطيط الحضري ، أسس ومفاهيم، الدار العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2002.
12. خير الدين مشرنين، رخصة البناء، الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تدمير وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
13. رفعت محمد عكاشة، قانون المزياني الجديد، دار الفكر العربي، مصر، 1983.
14. سمير البهي، قرارات الإزالة والإخلاء وإجراءات رفع دعوى الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ، مصر 1995.
15. صالح بوسطعة، قانون التعمير، ط 02، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، تونس، 2017/2016.

16. عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، ط1 دار قانة للنشر والتوزيع ، باتنة، 2011.
17. عبد الإله المكنيسي، قانون التعمير، منشورات كلية الحقوق، الرباط (المغرب)، 1981.
18. عبد الحميد الشواربي، شرح قانون المباني طبقا لأخر التعديلات ،ط5، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1997.
19. عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، ط1، الشركة المغربية للطباعة والنشر، المغرب، 1993.
20. عبد الوهاب عرفة، التعليق على قوانين البناء والهدم ،مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 1997.
21. عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
22. عبد السلام المصباحي، محاضرات في إعداد التراب الوطني والتعمير، ط1، مطبعة إنتويرانت، فاس(المغرب)، 1997.
23. عبد الله حداد، قطاع الإسكان بالمغرب، دراسة قانونية وقضائية، منشورات عكاظ، الرباط (المغرب)، 2004.
24. عزري الزين، القرارات العمرانية الفردية وطرق الطعن فيها، دراسة في التشريع الجزائري المدعمة بأحدث قرارات مجلس الدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة (مصر)، 2005.
25. عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.

26. محمد أحمد فتح الباب، النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، ط2، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
27. محمد السنوسي مغنى، أضواء على قضايا السكن والتعمير بالمغرب، دار النشر المغربية، المغرب، 1998.
28. محمد المنجي، جرائم المباني، مطبعة الأطلس، القاهرة (مصر)، 1987.
29. محمد بن أحمد بونبات، التجزئة العقارية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش (المغرب)، 2005.
30. محمد بن أحمد بونبات، قوانين التحفيظ والتسجيل والتجزئة العقارية، منشورات كلية الحقوق بمراكش، المغرب، سلسلة الكتب، 1996.
31. محمد بوجيدة، الشرطة الإدارية الجماعية -رخصة الهدم- البنايات الآيلة للسقوط، مكتبة دار السلام للنشر والتوزيع، المغرب، 1997.
32. محمد بوجيدة، رخصة البناء، الكتاب الأول، دار النشر المغربية، المغرب، 1996.
33. محمد بوجيدة، رخصة البناء، ط1، دار النشر والتوزيع سوشيريس، المغرب، 1996.
34. محمد بوجيدة، رخصة السكن وشهادة المطابقة، دار القلم الرباط (المغرب)، 2000.
35. محمد حسين منصور، المسؤولية المعمارية، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية(مصر)، 2003.
36. محمد حسين منصور، النظام القانوني للمباني والإنشاءات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
37. محمد محجوبي، قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية ط2، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب) 2011.

38. محمود حميدان قديد ورشيد عباس الجزراوي، التخطيط الحضري، ودور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التنمية العمرانية، ط1، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، 2015.
39. محمود عبد الحكيم عبد الرسول، المرجع في شرح قانون المباني الجديد، ط1، دار الكريم للطباعة والنشر، لبنان، 1987.
40. مصطفى جرموني، الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، المغرب، 2011.
41. مصطفى صالح لمعي، المدينة المنورة تطورها العمراني وتراثها المعماري، مطبعة دار النهضة العربية، بيروت (لبنان) 1981.
42. مقداد الهادي، السياسة العقارية في ميدان التعمير و السكنى، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، 2000.
43. مولاي عبد السلام شكري، صلافة الأنظمة العقارية الخاصة وتأثيرها على مسار التنمية العمرانية، منشورات مراكز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق مراكش، المطبعة الوطنية مراكش (المغرب)، 2003.
44. نزيه نعيم شلاله، دعاوي رخص البناء، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
45. نصر الدين هنوني، الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
46. هدى قشقوش، المسؤولية الجنائية للمهندس المقاول عن عدم مراعاة الأصول الفنية في البناء، ط2، دار النهضة العربية، مصر، 1994.
47. وداد عطوي، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية (مصر)، 2016.

02- المؤلفات العامة:

1. آمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
2. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، ط 06، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
3. أحمد سامر الدعبوسي، التنمية والسكان، ط 1، مكتبة المجتمع العربي للنشر (الأردن)، 2007.
4. أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة الإسلامي مقارنا بالقوانين الوضعية، ط1، دار النهضة العربية مصر، 1996.
5. أحمد غاي، الوجيز في تنظيم ومهام الشرطة القضائية، ط06، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014
6. أحمد فرج حسين، الملكية ونظرية العقد في الشريعة الإسلامية، الدار الجامعة، المغرب، بدون سنة النشر.
7. أحمد سيدي علي، مدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010 .
8. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012.
9. أمينة النمر، أصول التنفيذ الجبري، الدار الجامعية، لامط، (المغرب)، 1985.
10. براهيم ساهام، التصريح بالمنفعة العمومية في نزع الملكية، دار الهدي للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر) 2012

11. بريارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، منشورات البغدادي، الجزائر، 2009.
12. بن رقية بن يوسف، شرح قانون المستثمرات الفلاحية، ط1، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، ، 2001.
13. ثروت أنيس الأسيوطي، نشأة المذاهب الفلسفية وتطورها، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1967.
14. ثورية العيوني، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، منازعات العقود الإدارية، دار النشر وجدة، (المغرب)، 1997.
15. جمال بوشنافة، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
16. حسام موسى، سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، مصر، 2011.
17. حسن الجندي، شرح قانون العقوبات - القسم العام - دار النهضة العربية للطباعة، مصر، 1995.
18. حسن عبد الوهاب، تنفيذ الأحكام الإدارية، مطابع مجلس الدفاع الوطني، القاهرة، 1984.
19. حميدة جميلة، النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
20. حسام العربي، التخطيط الإداري، ط1، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2010.

21. خالد رمول، الإطار القانوني والتنظيمي لأملاك الوقف في الجزائر، ط2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
22. دوجلاس موسشيت، مبادئ التنمية المستدامة، ط1 ، الدار الدولية للاستشارات الثقافية، القاهرة، 2000.
23. رائف محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، ط1 ، دار النهضة العربية، مصر 2009.
24. رابح مسيب، سلطة القاضي الجنائي في تقدير حجية محاضر الضبطية القضائية، النشر الجديد الجامعي، الجزائر، 2017.
25. راتب سلامة السعود، الإنسان والبيئة، دراسة في التربية البيئية، ط6، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
26. رفعت رشوان، الإرهاب البيئي في قانون العقوبات، دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
27. رضا اسماعيل البسيوني ، التخطيط الإداري ، ط1 ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2009.
28. سجي محمد عباس، التلوث السمعي-دراسة مقارنة- ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، مصر، 2017.
29. سماعيل شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دراسة وصفية وتحليلية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
30. سايح تركية، حماية البيئة في التشريع الجزائري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية (مصر)، 2014.

31. سليمان بارش، شرح قانون العقوبات الجزائري، الجزء الأول، شرعية التجريم، مطبعة عمار قرفي، باتنة(الجزائر)، 1992.
32. طارق ابراهيم الدسوقي عطية، النظام القانوني لحماية البيئة في ضوء التشريعات العربية والمقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية (مصر)، 2014.
33. عادل أحمد الجرار، البيئة والموارد الطبيعية، مركز غنيم، عمان (الأردن)، 1992.
34. عبد الله عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - منشأة المعارف- مصر، 1988.
35. عبد الغني عبد الله بسيوني، القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1985.
36. عبد الغني عبد الله بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مطبعة منشأة المعارف، مصر، دون ذكر سنة النشر.
37. عبد الغني عبد الله بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 2007.
38. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
39. عايدة دبرم، أراضي العرش في التشريع الجزائري، دار قانة للنشر والتجليد، باتنة، 2013.
40. عبد الجواد السرهيني وعبد السلام الترماتيني، القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية، الجزء الأول، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، دمشق(سوريا)، 1990.

41. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال، جزء 08، ط3، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2000.
42. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار النوي خرشي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
43. عبد الفتاح مراد، شرح تشريعات البيئة، الهيئة القومية العامة لدار الكتب والوثائق المصرية، مصر، دون ذكر سنة النشر.
44. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
45. عبد الله الإدريسي، محاضرات في القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، دار الحبوس للطباعة والنشر، الدار البيضاء(المغرب)، 1995.
46. عبد الله حداد، الإداري المغربي على ضوء القانون الحديث للمحاكم الإدارية، مطابع منشورات عكاظ، (المغرب)، 1994.
47. عبد الحفيظ بن عبيدة، إثبات الملكية العقارية والحقوق العينية العقارية في التشريع الجزائري، ط5، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
48. عبد الحق عقلة، القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، الجزء الثاني، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، المغرب، 2002.
49. عبد الحميد الشواربي، تشريعات البلدية، ط5، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
50. عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارنة بالقانون الوضعي، دار الكتاب العربي، بيروت، دون ذكر سنة النشر.

51. عبد الغفور يونس ، تنظيم ادارة الأعمال ، مجموعة النيل العربية ، ليبيا ، 1999.
52. عبد الواحد العلوي المدغري، كتاب المواريث وكتاب الأموال الحقوق العينية المالية، مطبعة جامعة محمد الخامس فاس(المغرب)، 1977.
53. علاء فرج الطاهر، التخطيط الإداري، ط1، دار الريبة للنشر والتوزيع، الأردن 2011.
54. علي الدين زيدان و محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، ج3 دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (مصر)، 2002، ص 1252
55. عمار علوي، الملكية والنظام العقاري في الجزائر، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
56. عثمان محمد غنيم وماجدة أحمد أبو زنت، التنمية المستدامة فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
57. عجة الجيلاني مدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون بين التقليد والحداثة، دار الخلدونية للطباعة الجزائر، بدون ذكر سنة النشر.
58. علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري ، ط1 ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2008.
59. علي شفيق، الرقابة على أعمال الإدارة في المملكة السعودية، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، السعودية، 2002.
60. عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، ط1، دار النهضة العربية، مصر، 1997.
61. عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية ، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

62. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003 .
63. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة على أعمال موظفيها الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1982.
64. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999.
65. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية - تحليلية ومقارنة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
66. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2004.
67. عمر حمدي باشا، نقل الملكية العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر 2002.
68. عمر حمدي باشا، القضاء العقاري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
69. غريب محمد سيد أحمد، علم الإجتماع الحضري، دار المعرفة الجامعية الإسكندرية (مصر)، 2006.
70. فتحي دردار، البيئة في مواجهة التلوث، دار الأمل للنشر، الجزائر، 2003.
71. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
72. لحسين بن الشيخ آث ملويا، رسالة في الاستعجالات الإدارية، الجزء الثاني دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.

73. لحسين بن شيخ آث ملويا، المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث نظام مسؤولية التعويض في المسؤولية الإدارية، ط1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
74. لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الادارية، وسائل المشروعية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
75. ليلي زروقي وعمر حمدي باشا، المنازعات العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
76. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 1996.
77. محمد الشريف الرحموني، نظام الشرطة في الإسلام في أواخر القرن الرابع الهجري، الدار العربية للكتاب، الرياض (السعودية)، 1983.
78. محمد العمراني، الميراث في الفقه الإسلامي وقانون الأسرة الجزائرية المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، 2000.
79. محمد الهادي لعروق وآخرون، "البيئة في الجزائر، التأثير على الأوساط الطبيعية وإستراتيجية الحماية"، مخبر الدراسات والأبحاث حول المغرب والبحر الأبيض المتوسط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر)، 2001.
80. محمد رفيق الطيب، مدخل للتسيير أساسيات وظائف وتقنيات، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
81. محمد صبري السعدي، الواضح في شرح القانوني المدني الجزائري، مصادر الإلتزام، ط4، دار الهدى للنشر والتوزيع الجزائر، 2007.

82. محمد عبد الرؤوف المناوي، التوقيف على مهمات التعاريف، دار الفكر المعاصر، بيروت، 1996.
83. محمد عبد القادر الفقى، البيئة مشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث، رؤية إسلامية، مكتبة ابن سينا للنشر والتوزيع القاهرة، دون ذكر سنة النشر.
84. محمد ماهر أبو العينين، دعوي الإلغاء أمام القضاء الإداري، دار الطباعة الحديثة، مصر، 1996.
85. محمود عبد العزيز، آليات تطهير وتسوية الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري، منشورات بغدادي، الجزائر، 2010.
86. مروك نصر الدين، محاضرات في الإثبات الجنائي، الجزء الثاني، أدلة الإثبات الجنائي، الكتاب الأول، الاعتراف والمحرمات، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
87. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
88. مصطفى السعداوي، المواجهة الجنائية للجرائم غير العمدية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2016.
89. منصور رحمانى، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2006.
90. محمد أبو زهرة، محاضرات في الوقف، دار الفكر العربي، القاهرة (مصر) 1972.
91. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
92. محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

93. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1988.

94. ناصر دادي عدون، الإدارة والتخطيط الاستراتيجي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.

95. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان)، 2003.

96. يكن زهدي، الوقف في الشريعة الإسلامية، دار النهضة للطباعة والنشر، دون ذكر بلد النشر، 1988.

97. يونس أحمد أحمد يونس، البيئة والتشريعات البيئية، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2008.

03- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ. رسائل الدكتوراه:

1. أحمد مالكي، التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب، أطروحة الدكتوراه في الحقوق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة (المغرب)، 2008/2007.

2. أمير جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2016/2015.

3. باي يزيد عربي، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عقاري، جامعة باتنة، 2015/2014.

4. بوشعيب أوعبي، دور الجماعات المحلية في المحافظة على البيئة بالمغرب، أطروحة دكتوراه دولة في الحقوق- القانون العام- ، جامعة محمد الأول، وجدة (المغرب)، 2001.
5. عبد الرحمان عزاوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2007/2006.
6. عبد الغاني حسونة، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، جامعة بسكرة 2013/2012.
7. عبد الله حداد، الدراسات المنجزة في مجال التعمير ومدى مساهمتها في تحقيق التنمية العمرانية، أطروحة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أكادال، المغرب 2012/2011.
8. فؤاد الموح، إرتفاقات التعمير بالمغرب بين حماية حق الملكية وتحقيق المنفعة العامة، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق جامعة سلا، (المغرب)، 2004.
9. قوراري مجدوب، الحماية القانونية للجوار من منظور عمراي بيئي دراسة مقارنة، أطروحة الدكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة تلمسان 2015/2014.
10. محمد كمال الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة تلمسان، 2017/2016 .
11. نور الدين عسري، منازعات التعمير والبناء محاولة في التأصيل، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بأكدال (الرباط)، المغرب، 2010.
12. نور الدين يوسف، جبر ضرر التلوث البيئي ، دراسة تحليلية مقارنة في ظل إحكام القانون المدني والتشريعات البيئية ، أطروحة الدكتوراه في الحقوق تخصص قانون مدني ، جامعة بسكرة ، 2012.

ب. مذكرات الماجستير:

1. الصادق بن عزة ، دور الإدارة في مجال تطبيق أحكام العمران في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، جامعة باتنة 2012/2011.
2. إسماعيل عبد الرحمن أبو سخيلة، أثر التقنيات الحديثة على التصميم الخارجي وتحسين البيئة الداخلية للمباني، (حالة دراسية مستشفى الصداقة التركي الفلسطيني غزة)، رسالة ماجستير، كلية الهندسة بالجامعة الإسلامية، غزة (فلسطين)، 2015.
3. ربيعة دباش، إشكالية الاستخدامات السكنية في مدينة قسنطينة، مذكرة الماجستير، قسم التهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة، 2005.
4. زهرة أبرياش، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2011/2010.
5. سفيان بوعناقة، الحدائق العامة في البيئة الحضرية بقسنطينة: دراسة ميدانية في حديقة بشير بن ناصر، مذكرة الماجستير في علم إجتماع البيئة، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة قسنطينة، 2009.
6. سامية قايدى، التنمية المستدامة، التوفيق بين التنمية والبيئة، مذكرة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2001/2002.
7. عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري وإدارة عامة ،جامعة باتنة،2012.

8. عبد الغاني بوشلوش، التخصيصات السكنية في المدن: فرجوية، ميله، والقرارم الإطار القانوني، كلفة التعمير والانعكاسات المجالية الاجتماعية، مذكرة الماجستير في التهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة، 2009/2008.
9. فيصل بوعقال، منازعات رخصة البناء، مذكرة الماجستير، جامعة عنابة 2012/2011.
10. كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر مذكرة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون عقاري، جامعة باتنة 2009/2008.
11. كمال معيفي ، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير في القانون الإداري، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011 /2010.
12. محمد يهمي، النظام القانوني لشرطة العمران في الجزائر، مذكرة الماجستير فرع القانون الخاص، جامعة البلدية، 2011.
13. محمد سبتي، رخصة البناء في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير في القانون، فرع الادارة والمالية، جامعة الجزائر 2002/2001.
14. محمد جبيري، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2005.
15. منصور مجاجي، النظام القانوني للترخيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير في القانون، فرع القانون العقاري والزراعي، جامعة البلدية، 2001.
16. ياسمين شريد ، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق بن كنون، جامعة الجزائر، 2008.

04- المقالات العلمية:

1. أحمد الهادي لعروق، "التحسين الحضري آلية للارتقاء بجودة الحياة في المدينة الجزائرية، السياسات والممارسات"، مجلة معهد تسيير التقنيات الحضرية (G.T.U)، جامعة أم البواقي، العدد 02، ديسمبر 2010.
2. أحمد رحمانى، "نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية"، مجلة الإدارة الجزائرية، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 1991.
3. أحمد مالكي وسعيد البولمانى، "إدارة التعمير واكرهات الواقع"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 76-77 نوفمبر - ديسمبر، 2007.
4. إبراهيم زعيم، "مسطرة (إجراء) وقف التنفيذ ومسطرة (إجراء) الاستعجال في المادة الإدارية أي ترابط بينهما؟" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 12 جويلية، 1995.
5. إبراهيم كومغار، "حماية البيئة بآليات الشرطة الإدارية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 86، 2009.
6. إبراهيم محمد العناني، "البيئة والتنمية، الأبعاد القانونية الدولية"، المجلة السياسية الدولية، العدد 110، 1992.
7. إدريس بشير، "مسؤولية المقاول عقد البناء"، مجلة الملحق القضائي، المغرب العدد 02 فيفري 1989.
8. الزين عزري، "دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق جامعة بسكرة، العدد 06، أبريل 2010.
9. الزين عزري، "إجراءات اصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري" مجلة المفكر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 03، 2008.

10. الصادق قرفية وجمال الدين قسوم، "خصوصية المدينة العربية في ظل العولمة، دراسة حالة المدينة القديمة بعنابة"، مجلة تسيير التقنيات الحضرية، جامعة أم البواقي، العدد 02 ديسمبر 2010.
11. العربي بلحاج، "حقوق الارتفاق في الفقه الإسلامي"، مجلة البحوث الفقهية، المغرب العدد 035، 1997.
12. العياش دعان، "شرطة العمران وحماية البيئة"، مجلة الشرطة، الجزائر، عدد خاص، 2014.
13. بشير التيجاني، "توطن المناطق الصناعية"، مجلة المدنية العربية، منظمة المدن العربية، الكويت العدد 37، 2003.
14. بدر عثمان مال الله، "التخطيط الاستراتيجي للتنمية"، مجلة المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 114، جوان 2012.
15. تركية سايح، "نظام دراسة التأثير ودوره في تكريس حماية فعالة للبيئة"، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد الأول، 2013.
16. توفيق زيداني، "إستعمال حق الشفعة لفائدة الخزينة في مجال الجباية العقارية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 01، العدد 09، جوان 2016.
17. جمال قروف، "لاسيطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة سكيكدة، المجلد 07، العدد 06، 2018.
18. حسينة شرون، "دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية، المراحل التحضيرية"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 06، 2009.
19. داليا حسين الدرييري، "المدن الجديدة والتنمية العمرانية في مصر"، مجلة الأهرام الاقتصادية العدد 197، أول ماي 2004.

20. داود عبد الرزاق الباز، "حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد الرابع، ديسمبر 2006.
21. رشيد حمدي العنزي، "تحديد الحدود البرية بين الكويت والعراق طبقاً لقواعد القانون الدولي" مجلة الحقوق معهد الإدارة العامة، سلطة عمان، العدد 43 سبتمبر-ديسمبر 1992.
22. راضية بودية، "رخصة الهدم والمنازعات المتعلقة بها"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البلدية 02، العدد العاشر، 2017.
23. راضية بن زكري، "مخالفات الترقية العقارية وفقاً للقانون رقم 04/11"، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد التجريبي، سبتمبر، 2013.
24. ربيعة دباش، "البناء المخالف وآليات تطبيق القوانين المنظمة للبناء في الجزائر بين التشريع والتنفيذ"، مجلة علوم وتكنولوجيا، جامعة قسنطينة 03 الجزائر، عدد 43 جوان، 2016.
25. رشيد الحمد ومحمد صباريني، "البيئة ومشكلاتها"، مجلة عالم المعرفة المجلس الوطني للثقافة والفنون والأدب، الكويت، العدد 22، أكتوبر، 1979.
26. سعيد صليح، "سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 06 2010.
27. صبرينة بويحياوي، "المعالم الأساسية لمجتمع المعرفة في ظل التنمية المستدامة"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة العدد 11، سبتمبر 2014.
28. طه طيار، "دراسة التأثير علي البيئة نظرة في القانون الجزائري"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر، العدد الأول 1991.

29. عمر حمدي باشا، "رخصة البناء"، مجلة الموثق، الجزائر، العدد 08، 2002.
30. عائشة شايب وخلف الله بوجمعة، "مخطط شغل الأراضي والتنمية المستدامة" مجلة العمران التقنيات الحضرية، الجزائر، العدد الأول، 2009.
31. عادل بوراس، "دعوى الإلغاء على ضوء قانون الاجراءات المدنية والادارية" مجلة الفقه والقانون، جامعه تبسه، العدد 3 يناير 2013..
32. عبد الحفيظ طاشور، "الحماية الجنائية للثروة الغابية"، حوليات مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب والمتوسط، جامعة قسنطينة، مطبعة القصبه للطبع والسحب، قسنطينة، العدد 06، 2005.
33. عبد الرحمان عزاوي، "حالة شهادة المطابقة"، مجلة العلوم القانونية والإدارية جامعة سيدي بلعباس، العدد الرابع 2008. - حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
34. عايدة ديرم، "مخالفات التعمير في التشريع الجزائري"، مجلة التواصل في الإقتصاد والإدارة والقانون، جامعة باتنة، عدد 39، سبتمبر، 2014.
35. عبد الفتاح الذهبي، "سياسة اعداد التراب الوطني بالمغرب في أفق الألفية الثالثة"، المجلة الغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 10، جانفي، فيفري 2000.
36. عمار بوضياف، "منازعات التعمير في القانون الجزائري، رخصة البناء والهدم" مجلة الفقه والقانون، جامعه تبسه، العدد 3 يناير، 2013.
37. عمار عيشوية، "أساس المسؤولية الإدارية في مجال التعمير والبناء"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت، العدد الثاني، جوان، 2017.

38. عبد العزيز نويري ، " رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء دراسة تطبيقية" ،مجلة مجلس الدولة، عدد خاص في المنازعات المتعلقة بالعمران، 2008.
39. عبد الكريم بودريوة ، "الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية"، مجلة الحقوق والحريات ، جامعة بسكرة ، عدد تجريبي، سبتمبر 2013.
40. عبد الله لعويجي، "النظام القانوني لرخصة الهدم في ظل المرسوم التنفيذي رقم 19/15"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 01، العدد 09، جوان 2016.
41. عبير علي، "تخطيط المدن والعمارة الإنسانية"، مجلة العمران والتقنيات الحضرية، مجلة دورية تصدر عن مخبر البيئة والعمران، الجزائر، العدد 04 سبتمبر، 2008.
42. عز العرب الحمومي ، "القضاء الإداري والتعمير"، مجلة المعيار، هيئة المحامين، فاس(المغرب)، العدد 40 ، ديسمبر 2008 .
43. عزيز بودالي، "إيقاف القرارات الإدارية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 14-15، يناير- يوليو 1996.
44. غنام محمد غنام، "المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء القسم الثاني"، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد 04 ، 1994 .
45. غنام محمد غنام، "المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء"، مجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد 03، سبتمبر 1995.
46. غنام محمد غنام، "قضية عمارة الموت بمصر الجديدة"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث خاص، 1994.

47. فؤاد بن عطبان "المدن التوابع حول التجمعات الحضرية الكبرى بالجزائر أنماط وتحولات"، مجلة معهد تسيير التقنيات الحضرية، GTU، جامعة أم البواقي، العدد 02، ديسمبر 2010.
48. فاطمة حمادو، "الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون تيارت (الجزائر) العدد 02، جوان 2017.
49. فضيلة ميسوم ونعيمة آكلي، "النظام القانوني لهيئة المراقبة التقنية للبناء"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون، تيارت، العدد 02، 2017.
50. فائزة يوسف، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2013.
51. كميلة قهار، "مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، كلية الحقوق، جامعة تيارت، العدد الثاني، جوان 2017.
52. كمال تواكشت، "رخصة التجزئة من حيث المفهوم والآثار"، مجلة كلية الحقوق خنشلة، العدد 06، جوان، 2016.
53. كوثر خولة كريم، "التجاوزات على ضوابط وقوانين البناء وأثرها على البيئة الحضرية في مدينة بغداد"، المجلة العراقية للهندسة المعمارية، قسم هندسة البناء والإنشاءات الجامعية التكنولوجية، بغداد (العراق)، المجلد 31، العدد 03 2015.
54. ليلي عباس، "تعمير المناطق المهتدة بالأخطار الطبيعية الكبرى، حالة الجزائر العاصمة"، مجلة معهد تسيير التقنيات الحضرية، جامعة أم البواقي، العدد الأول، ديسمبر 2009.

55. مجدوب قوراري، "النظام العام الجمالي، "التنظيم العمراني"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 07، عدد 01، لسنة 2013.
56. محمد الأمين كمال، "الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي"، مجلة الفقه والقانون، جامعة تلمسان، العدد الثاني، ديسمبر، 2012.
57. محمد جمال الدين الفندي، "التعمير الصائب جويًا"، مجلة جامعة القاهرة، العدد 7 و8، 1987.
58. محمد جمال الذنبيات، "القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، مارس 2004.
59. منصور مجاجي، "أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث والدراسات العلمية، المركز الجامعي المدية، العدد 01، نوفمبر، 2007.
60. مصلح الصرايرة، "النظام القانوني لرخص البناء دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 04 ديسمبر 2001.
61. موسى مصطفى شحادة، "شروط الاستعجال الجديد أمام القضاء الإداري الفرنسي وتطبيقاته في نطاق الحريات الأساسية"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية، المجلد 01، العدد 01، 2013.
62. محمد قصري، "الارتفاقات القانونية في مجال التعمير"، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، عدد مزدوج 05، 06، 2007.
63. ممدوح حمدي، "الشرطة في مصر الإسلامي"، المجلة المصرية للشرطة، عدد 05، مارس، 1961.

64. ناصر مراد، "التنمية المستدامة وتحدياتها في الجزائر"، مجلة بحوث اقتصادية عربية، مركز دراسات الوحدة العربية، عدد 06 2009 .
65. نادية سكاكلي، "إشكالية الموازنة بين السلطة والحرية في ظل الظروف الاستثنائية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، العدد الأول، 2009.
66. نورالدين عنون، "واقع العقار الحضري وآفاق التنمية العمرانية"، دراسة نموذج مدينة باتنة"، مجلة معهد تسيير التقنيات الحضرية (G.T.U)، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، العدد 2، نوفمبر 2010.
67. نور الدين يوسف، "المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وسيلة للمحافظة على العقار والبيئة وعصرنة المدن"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد تجربي، سبتمبر 2013.
68. هاشم عبد الله صالح: "العمران والبيئة: ضرورة البحث عن طرق لتفعيل الموضوع البيئي في التنمية العمرانية"، مجلة عالم الفكر، جامعة الدمام السعودية، العدد 03، المجلد 32، جانفي ومارس 2004.
69. يحي وناس، "التخطيط البيئي المحلي في الجزائر، التطورات الراهنة والإشكاليات القانونية والمادية التي تثيرها"، مجلة الحقيقة، جامعة أدراك العدد 06، ماي 2005.
70. يوسف بن ناصر، "رخصة البناء وحماية البيئة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، جامعة الجزائر، عدد 04، 1993.

05-الملتقيات والندوات والأيام الدراسية:

أ. الملتقيات:

1. الحسن عبد الرحمان، "التنمية المستدامة ومتطلبات تحقيقها"، ملتقى إستراتيجية الحكومة في القضاء علي البطالة_وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، الجزائر، 2011.
2. المهدي بنمبر، "تأملات حول الجوانب الإدارية والقانونية للمدينة"، الملتقى الثاني لجغرافي المدن، جامعة الحسن الثاني، المغرب 2005.
3. حسين بومعروف، "مخطط شغل الاوضاع (POS) أداة عمرانية لتفعيل أداة الترقية العقارية" الملتقى الدولي حول الترقية العقارية، الواقع و الآفاق، جامعة ورقلة يومي 7-8 فيفري، 2006.
4. عايدة دريم، "النظام القانوني للمساحات الخضراء وعلاقتها بالطفولة في التشريع الجزائري"، الملتقى الدولي الأول_حول المدينة والطفل، جامعة باتنة أيام 26-28 أكتوبر، 2014.
5. عايدة مصطفىاوي، "رقابة تنفيذ رخصة البناء"، الملتقى الوطني للتهيئة العمرانية، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة سكيكدة، يومي 03، 04 ماي، 2010.
6. عبد الله لعويجي وحسان بوبعاية، "دور الجماعات المحلية في إعداد المخططات العمرانية"، الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية الواقع والتحديات، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة البلدية، يومي 17 و 18 ماي، 2010.
7. منصورمجاجي، "الترقية العقارية والتخطيط العمراني"، الملتقى الدولي حول الترقية العقارية، الواقع والآفاق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 7 و 8 فيفري 2006.

8. محمد الهادي لعروق، "التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية"، مخبر المغرب الكبير، الإقتصاد والمجتمع، الملتقى الدولي، حول الجماعات المحلية، 9 و10 جانفي، 2008.

ب. الندوات والأيام الدراسية:

1. أحمد عقاقبة ومصطفى قواس، "التعمير في وادي ميزاب، إستحداث نماذج إسكان محلية جديدة لتحقيق تنمية عمرانية مستدامة"، ندوة التنمية العمرانية الأولى: التطوير العقاري والإسكان المستدام، كلية العمارة والتخطيط، جامعة الدمام السعودية، أيام 25-27 أكتوبر، 2010.

2. جمعة محمد الزريقي، "تعمير أعيان الوقف واختلاف وسائله قديما وحديثا دراسة حالة من ليبيا"، منتدى قضايا الوقف الفقهي الخامس للشؤون الدينية والأوقاف، تركيا، 13-15 جوان، 2011.

3. الهادي مقداد، "تدابير الأراضي الحضرية"، اليوم الدراسي حول مدونة التعمير المغربية، كلية الحقوق بسطات، المغرب، بتاريخ 29/04/2005.

4. عبد الحكيم كبيش، "ظاهرة تحضر الأطراف وأثرها على العقار الريفي، دراسة حالة مدينة سطيف"، ندوة التنمية العمرانية الأولى: التطوير العقاري والإسكان المستدام، جامعة الدمام، السعودية، أيام 25-27 أكتوبر، 2010، ص 181.

5. عبد الحليم عساسي ولزهر بوجلال، "تهيئة العقار الحضري غير المبني بالمساحات الخضراء في مشاريع العمران والعمارة -دراسة ميدانية لواقع مشاريع السكن الجماعي بمدينة بانة الجزائر"، ندوة التنمية العمرانية الأولى: التطوير العقاري والإسكان المستدام، جامعة الدمام، السعودية، أيام 25-27 أكتوبر، 2010.

6. عبد الرحمان البكريوي، "التخطيط العمراني وإشكالية تنفيذ وثائق التعمير" الوكالة الحضريّة لسطات، يوم دراسي، جامعة الحسن الأول، المغرب، 19 مارس 2016.
7. عز العرب الحمومي، "الطعن القضائي في رخص التعمير"، أشغال الندوة الوطنية حول التعمير ومتطلبات الحكامة الترابية، كلية المتعددة التخصصات بالناظور المغرب، أيام 2-3-4 مارس 2017 .
8. محمد الوكاري، "العقار بين الإزدواجية وتعدد الأنظمة ومتطلبات التنمية الحضريّة"، الندوة الوطنية حول الأنظمة العقارية الخاصة في المغرب، مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق، مراكش (المغرب)، يومي 5-6 أبريل 2002.
9. محمد بن يعيش ، "التجزئة العقارية و التقسيم العقاري ، أية شروط ؟"، الندوة الوطنية المنظمة بكلية المتعددة التخصصات بالناظور حول التعمير والبناء ومتطلبات الحكامة الترابية ،المغرب ،أيام 2-3-4 مارس 2017.
10. محمد محروك، "قراءة في المادة 37 من القانون رقم 12/90 المتعلق بالتعمير"، أعمال الندوة العلمية الوطنية، حول الحق في السكن و تدبير مجال العقار، مخبر الدراسات القانونية المدنية والعقارية ومخبر الدراسات والأبحاث في حقوق الإنسان، جامعة القاضي عياض مراكش (المغرب)، يومي 08 و 09 ماي، 2009.
11. محمد محمود عبد الله يوسف، "التوظيف الأمثل للأراضي والتنمية المستدامة بالتطبيق على مدينة 06 أكتوبر بمصر"، الندوة الدولية العملية رقم 11 لمنظمة العواصم والمدن الإسلامية حول تشريعات حماية البيئة والتنمية المستدامة مكة المكرمة، سبتمبر، 2013.

12. مصطفى البوداني، "الأجهزة المتدخلة في مجال التعمير و البناء وفق آخر التشريعات القانونية"، الندوة الوطنية حول التعمير والبناء و متطلبات الحكامة الترابية، الكليات المتعددة التخصصات بالناظور، المغرب، أيام 2-3-4 مارس 2017.
13. ميلود بوتركي، "منازعات رخصه البناء بين الاختصاص القضاء الإداري والقضاء العادي"، سلسلة الندوات والأيام الدراسية حول الحق في السكن وتديبر المجال العقاري جامعه القاضي عياض مراكش (المغرب) يومي 08 و 09 ماي 2009.

ثالثا: المراجع باللغة الفرنسية:

01-Les ouvrages :

A- Ouvrage spéciaux:

1. Abdel ilah mknisi, **le droit marocain de l'urbanisme**, les presses de l'imprimerie adad, publication de l' INAU, Rabat (Maroco),1989.
2. Alberto Zuchelli, **introduction a l'urbanisme opérationnel et la composition urbaine**, volume03 , Alger, 1984.
3. Auby (jean bernard), perinet morquet (hugos), **le droit de l' urbanisme et de la construction**, 6ème édition montchretien, paris, 2004.
4. Auby Bernard, periner marquet Hugues, **droit de l'urbanisme et de la construction**, Montchrestien, paris, 2001.
5. BernardDrobenko , **Droit de l'urbanisme**, gualino, paris
6. Bouchra nadir, « **espace urbain, espace rurale et protection d'eaux et de foret** », Romald, N°89, Novembre-décembre, 2008.
7. C.F.Larra démonique, **le plan d'occupation des sols (pos)**, édition Dalloz, paris 1996.
8. Claud bluman, **droit de l'urbanisme**, dalloz, 2 ème Edition, France, 1979.-
9. David André camous, **l'essentiel du droit de l'urbanisme**, 02ème édition ellipses, France 2009.

10. Djillali adja et bernard drobenko, **droit de l'urbanisme**, édition, berti alger, 2007.
11. Drobenk bernord, **droit de l'urbanisme**, édition, jualino, paris, 2005.
12. Fernand boussou et jean hyyo, **lotissements et divisions foncières**, paris,1982.
13. François charles bernard,**pratique des contentieux de l'urbanisme** 02^{ème} éditionde -moniteur,paris(France),2001.
14. François charls bernard, **pratique des contentieux de l'urbanisme** 02^{ème} édition, édition le moniteur paris (France), 2001.
15. Gabriel Roiyou de boubée, **droit pénal de la construction et de l'urbanisme**, Edition Dalloz, France, 1972.
16. Guillot Philipe, C.H.A, **Droit de l'urbanisme**, Edition ellipses, paris 2001.
17. Jaquont Henri et priet françois, **droit de l'urbanisme**, delta Bayrouté, 03^{ème} édition, France, 2000.
18. jean pierre Forget, **le nouveau Régine du permis de construire** collection française, 02^{ème} Edition, Masson, France, 1985.
19. La betouille Danielle, **permis de construire collection**, «que suis je?», PUF, Paris, 1994.
20. Louis Jacquignon , **Le droit de l'urbanisme** , Editions Eyrolles , Paris
21. Mondel(j). castebyja(PH), **l'aménagement du territoire**,p.u.f. Paris(France), 1980
22. mornat déviller(j), **droit de l'urbanisme**, Edition esters, France, 1996.
23. Pier Merlin ;**l'aménagement de territoire**, armondcolin, paris, 2000.
24. pierre Soler couteaux, **droit de l'urbanisme**,03^{ème} édition, Dalloz, paris, 2000.
25. R.savy, **Droit de l'urbanism**, Puf, 1981.
26. René cristini, **droit de l'urbanisme économique**, paris, S.D.P.
27. Robert sary, **droit de l'urbanisme**, édition themis, paris, 1991.

28. Salem Hachana, **l'autorisation de construire**, Ecole nationale d'administration , Tunis, 1990.

B-Ouvrage généraux :

1. Barde jean phillipe, **économie et politique de l'environnement**, 2ème édition, puf, paris, 1992.
2. Ben Achhou Abdellatif , **Planification et développement** , édition , Pu , Alger , 1981.
3. Fauchaux Sylvie et Noel Jean François , **Les menaces , globales sur l'environnement** , Edition la Découverte ,Paris .
4. G. peiser, **droit administratif**, édition, dalloz, France, 1971.-
5. G. vedel et P.delvolvé, **droit administratif**, Thémis p.u.f,édition n 09.paris ,1984
6. G.Bergeron ; **La Gestion moderne** , edition geaton Morin quelee Canda ; s.d.p
7. Jaqueline Morand deveiller, **le droit l'environnement que sais je** 1erEdition,paris,1987.
8. Jean Marie Auby, **droit administratif, biens et travaux**, précis dalloz, paris, 1973.
9. Laubadere André, **de traite de droit administratif**, librairie générale de droit et de jurisprudence, 07 éditions, Paris, 1976.
10. Mauret (Elie), **pour un Equilibere des villes et des compagnes** dunod, paris ;1974.
11. Michel Prieur, **droit de l'environnement**, 05ème édition, Dlloz, Pris 2004.
12. Mounia saidouni, **E le, ent d'introduction casbah**, Edition, Alegrie, 2000.
13. Paul Decroux, **droit foncier maorcain**, Edition la porte rabat (maroc) 2002.

14. René chapus, **droit du contentieux administratif** 04ème édition Montchrestien,- paris(France), 1993.
15. Roger saint alary, Corinne saint alary houin, **droit de la construction** Edition, Dalloz,
16. Sachs Ignacy, **Stratégie de l'écodéveloppement**, Edition ouvriers, Paris, 1980.
17. Saint – Alary (Roger) et Saint –Alary Houin (Corinne), **Droit la constructions**, 4ème éditions, Mémento ,dalloz, 1994.
18. Sivibal (Dominique), **droit répressif de l'environnement** ,Economico paris,1997.

02-Les articles :

1. Ben Akzouch Chabane , « **De l'orientation foncière au Droit de l'urbanisme** », revue IDara, éditée par le centre de documentation et de recherches administratives ,ENA ,Alger, N22, 2001.
2. Bouyssou Fernand, «**des paysages naturels dans le droit français de l'urbanisme**», Revue droit et ville, N°41, paris 1996.
3. Jacques Henri robert, «**infraction contre la qualité de la vie**», revue de science criminelle et de droit penel comparé, N°04 octobre –décembre, 2008.
4. Mohamed Bournane, « **l'urbanisme en Algérie** », revue NAQD, N°01 (France), 2005.

رابعاً: المواقع الإلكترونية:

- خلف الله وع تاشريفت، "التعمير العفوي بين الرفض والإدماج"، على الموقع الإلكتروني:
<http://www.webreview.dz/IMG/pdf.24pdf>
- الموقع الإلكتروني لوزارة السكن والعمران:
<http://www.mhuv.gov.dz/or/erga.aso>

- "آراء خبراء العمران حول إنهيار عمارة العاشور بالعاصمة"، مقال منشور بجريدة المساء الالكترونية بتاريخ 2014/11/06 على الموقع الالكتروني:
<http://www-elmassa.com>
- سميرة بالعمري، "البناء الهش والفوضوي وغير المكتمل تحت رقابة مفتشية العمران"، مقال منشور بجريدة الشروق الالكترونية بتاريخ: 2009/01/07، على الموقع الالكتروني:
<http://www.djazairess.com>
- الموقع الإلكتروني للمديرية العامة للأمن الوطني: <http://www.algeriepolice.dz>
- الموقع الرسمي للشرطة الجزائرية:
<http://www.dgsn.dz>
- الموقع الالكتروني:
<http://www.arnpoli.montaralr.Com>
- سمير محمود قطب، "دور الشرطة في تقويم السلوك الانساني نحو مقاومة التلوث البيئي"، على الموقع الالكتروني:
<http://www.policemc.gov.bh>
- مزوار نور الدين وبلعزوقي محمد، "التهيئة الحضرية والخطر الزلزالي: المنهجية الجزائرية"، على الموقع الالكتروني:
<http://www.moch.gov.iq>
- مصطفى جليل إبراهيم الزبيدي، "أثر المسطحات الخضراء في زيادة الكفاءة البيئية الوظيفية للمدن، دراسة تجرية مدينة بغداد"، على الموقع الإلكتروني:
<http://www.arabtowns.org>
- عباس محمد الزعفراني، "الأوضاع القائمة للمناطق الخضراء بالقاهرة الكبرى، مقارنة بالمعايير التخطيطية والأوضاع العالمية"، كلية التخطيط العمراني، جامعة القاهرة، على <http://www.egypttrads.com> الموقع الالكتروني:
- علاء الدين عبد الرحمان حسن وليث رشيد حميد، "أثر تأثيث فضاء الشوارع على التوافق و الانسجام في البيئة"، على الموقع الالكتروني:
<http://www.iasj.net:8080>
- الموقع الالكتروني لوزارة السكن والعمران:
<http://www://mhu.dz>

- ياسر عبد الحمود حامد التهامي، "جغرافيا تخطيط المدن"، جامعة البحر الأحمر
السعودية على الموقع الإلكتروني:
<http://repository.rsu.edu/bitstream>

- أحمد رحاني، "منظومة التقييم العقاري" على الموقع الإلكتروني:

<http://www.google.fr>

- معين قاسم جوابرة: "الهوية المعمارية في الثقافة العمرانية"، جامعة بيرزيت، كلية

الهندسة والتكنولوجيا، فلسطين، على الموقع الإلكتروني:

<http://www.birzeit.edu/ar/blags>,

- الموقع الإلكتروني:

<https://ar.wikipedia.org>

<https://www.marefa.org>

- الموقع الإلكتروني:

<http://www.kaw.sa/files>

- الموقع الإلكتروني:

<http://www.nesra.yoo7.com>

- الموقع الإلكتروني:

- دايف سامية ، " نظام الرخص كوسيلة قانونية وقائية لحماية الوسط البيئي والعقار

في ظل التشريع الجزائري "، مجلة القانون والأعمال، جامعة الحسن الثاني، المغرب

على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.droit-entreprise.org>

- تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية سنة 1987 ، على الموقع الإلكتروني :

<http://worldinbalance.net/intagreements/1989-brund.php>

- "التخطيط العمراني الاستراتيجي والإدارة الإستراتيجية للمدن"، مجلة نحو مجتمع

المعرفة، جامعة عبد العزيز، السعودية، عدد15، على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.kaw.sa/files>

- القرار المؤرخ في 1983/05/09 تحت رقم 5078 / أو/أع، صادر عن المديرية

العامة للأمن الوطني، على الموقع الرسمي لمديرية الأمن الوطني على الموقع

<http://www.dgsn.dz>

الإلكتروني:

- P.carra et M.gueit, **la fabuleuse bristoire du jardin d'essai, le jardin d'essai d'alger** centre d'apprentissage horticole, direction de l'agriculture, cite électronique : www.jardindessai.com

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
	شكر وعرقان
	الإهداء
1	مقدمة
الفصل التمهيدي: الإطار المفاهيمي للبيئة والتخطيط	
21	المبحث الأول: ماهية البيئة
21	المطلب الأول: المفهوم اللغوي، الإصطلاحي والقانوني للبيئة
22	الفرع الأول: التعريف اللغوي للبيئة
25	الفرع الثاني: التعريف الإصطلاحي للبيئة
26	الفرع الثالث: التعريف القانوني للبيئة
26	أولاً: البيئة في الإتفاقيات الدولية
27	ثانياً: البيئة في التشريعات المقارنة
27	I-البيئة في التشريع الفرنسي
28	II-البيئة في التشريع المصري
28	III-البيئة في التشريع الجزائري
30	المطلب الثاني: عناصر البيئة محل الحماية القانونية
30	الفرع الأول: العناصر الطبيعية للبيئة
30	أولاً: الهواء
31	ثانياً: الماء
31	ثالثاً: التربة
32	الفرع الثاني: العناصر الإصطناعية للبيئة
34	المطلب الثالث: علاقة البيئة ببعض المفاهيم
35	الفرع الأول: علاقة البيئة بفهوم التعمير
35	أولاً: إشكالية تحديد تعريف التعمير

37	ثانيا: أهداف التعمير
38	I-الأهداف الصحية والبيئية للتعمير
38	II-الأهداف الإجتماعية للتعمير
38	III-الأهداف الأمنية للتعمير
39	الفرع الثاني: علاقة البيئة بمفهوم لتنمية المستدامة
39	أولا: إشكالية تحديد تعريف التنمية المستدامة
41	ثانيا: أبعاد التنمية المستدامة
41	I- البعد الإقتصادي للتنمية المستدامة
42	II-البعد الإجتماعي للتنمية المستدامة
42	III-البعد البيئي الأساسي للتنمية المستدامة
44	الفرع الثالث: علاقة البيئة بمفهوم التلوث
46	المبحث الثاني: ماهية التخطيط
46	المطلب الأول: مفهوم التخطيط بشكل عام
47	الفرع الأول: تعريف التخطيط
48	الفرع الثاني: تحديد عناصر التخطيط وأهميته
49	أولا: تقدير الماضي
50	ثانيا: فهم الحاضر
51	ثالثا: النظر أو التنبؤ بالمستقبل والإستعداد له
53	رابعا: عنصر الرقابة
54	المطلب الثاني: مفهوم التخطيط العمراني
55	الفرع الأول: تعريف التخطيط العمراني
56	الفرع الثاني: أبعاد التخطيط العمراني المتطلبات الأساسية لتخطيط المدن
56	أولا: البعد الطبيعي والعمراني
57	ثانيا: البعد الإقتصادي والسكاني
58	ثالثا: البعد البيئي والتشريعي

59	الفرع الثالث: أدوات التخطيط العمراني
61	أولاً: مفهوم التهيئة العمرانية
64	ثانياً: أنواع مخططات المرحلة الإستراتيجية " التخطيط الإستراتيجي "
64	I-مخطط العمران الموجه PUD
65	II-مخطط العمران المؤقت PUP
65	III-مخطط التحديث العمراني PUM
66	ثالثاً: أنواع مخططات مرحلة إقتصاد السوق
67	I-المخطط الوطني لتهيئة الإقليم SNAT
68	II-المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم SRAT
68	III-مخطط تهيئة السواحل SDAL
69	IV-المخطط التوجيهي لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى
70	V-مخططات التهيئة الإقليمية المحلية PDAU ، POS
الباب الأول: الأدوات القانونية لحماية البيئة من منظور عمراني	
الفصل الأول: التخطيط العمراني كآلية وقائية لحماية البيئة	
77	المبحث الأول: التعمير التوجيهي أو التقديري كآلية رقابية وقائية لحماية البيئة
80	المطلب الأول: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
81	الفرع الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
84	الفرع الثاني: البعد البيئي ضمن موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
85	أولاً: القطاعات المعمرة Secteurs urbanises (s.u)
86	ثانياً: القطاعات المبرمجة للتعمير Secteurs a urbanisés (s.a.u)
87	ثالثاً: قطاعات التعمير المستقبلية Secteurs d'urbanisation future (s.u.f)
89	رابعاً: القطاعات غير القابلة للتعمير Secteurs Nom d'urbanisables (s.n.u)
90	الفرع الثالث: الأهداف البيئية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
91	أولاً: حماية الأراضي الفلاحية
93	ثانياً: حماية الأراضي الغابية

94	ثالثا: حماية المناطق ذات التراث الثقافي والتاريخي
94	رابعا: حماية المناطق السياحية
95	خامسا: حماية المحيط الطبيعي
96	المطلب الثاني: البعد البيئي في محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
96	الفرع الأول: القواعد التنظيمية
99	الفرع الثاني: الوثائق والمستندات البيانية
101	الفرع الثالث: التقرير التوجيهي
103	المطلب الثالث: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن دراسة إجراءات إعداد، مصادقة ومراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
104	الفرع الأول: البعد البيئي ضمن إجراءات وإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
104	أولا: إجراء المداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية
106	ثانيا: تبليغ المداولة
107	ثالثا: إصدار قرار ترسيم الحدود
108	رابعا: تبليغ بعض المؤسسات والهيئات العمومية كإجراء وقانوني لحماية البيئة
109	I-الإدارات العمومية والمصالح التقنية التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية
109	II-الهيئات والمصالح العمومية المحلية
110	خامسا: مرحلة الإستقصاء العمومي كأهم إجراء قانوني لحماية البيئة
112	الفرع الثاني: المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
115	الفرع الثالث: البعد البيئي كأهم سبب لمراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
117	المطلب الرابع: آثار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، "تأكيد البعد البيئي في المخطط ال: PDAU "
117	الفرع الأول: آثار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على وثائق التعمير الأخرى
118	الفرع الثاني: آثار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على الملكية الخاصة للأراضي
120	الفرع الثالث: آثار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على الأشخاص

123	المبحث الثاني: التعمير التنظيمي كآلية رقابية وقائية لحماية البيئة
124	المطلب الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي وبيان موضوعه
124	الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي الـ POS
125	الفرع الثاني: موضوع مخطط شغل الأراضي الـ POS
126	المطلب الثاني: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن دراسة إجراءات مخطط شغل الأراضي الـ POS
127	الفرع الأول: في مرحلة تحضير شغل الأراضي " مرحلة الدراسات التمهيديّة "
127	أولاً: مبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير مخطط شغل الأراضي الـ POS
130	ثانياً: إصدار قرار إداري يتعلق بترسيم حدود الرقعة الجغرافية التي سوف يشغلها مخطط الـ POS
131	ثالثاً: إصدار قرار إداري يتضمن الجهات التي يتطلب إستشارتها
134	الفرع الثاني: في مرحلة الإستقصاء العمومي والبحث العلني حول منافع ومضار مخطط شغل الأراضي
137	الفرع الثالث: في مرحلة المصادقة على مخطط شغل الأراضي
139	الفرع الرابع: في مرحلة تعديل ومراجعة مخطط شغل الأراضي
143	المطلب الثالث: البعد البيئي في محتوى مخطط شغل الأراضي الـ POS
143	الفرع الأول: في لائحة التنظيم
145	الفرع الثاني: في الوثائق والمستندات البيانية
150	المطلب الرابع: الأهداف البيئية لمخطط شغل الأراضي الـ POS
152	الفرع الأول: التطبيق (التقسيم) كمبدأ وقائي لحماية البيئة في مخطط الـ POS
154	أولاً: التطبيق الآلي
154	ثانياً: التطبيق المستقبلي
155	ثالثاً: التطبيق ذو النظام القانوني الخاص
156	الفرع الثاني: تحديد الإرتفاقات
157	أولاً: الإرتفاق في القانون الخاص

159	ثانيا: الإتفاق في القانون العام "الإتفاقات الإدارية"
160	I- تعريف إرتفاقات التعمير
161	II- تحديد مصدر إرتفاقات التعمير
162	III- أنواع الإرتفاقات الناشئة عن مخطط شغل الأراضي
167	IV- الإرتفاقات القانونية المقررة بنصوص خاصة لفائدة المنفعة العامة "الإرتفاقات المقررة لفائدة الملك العمومي"
170	V- تطبيقات الإرتفاقات الإدارية
188	الفرع الثالث: تحديد المؤشرات الإقتصادية للتوظيف الأمثل للأراضي
188	أولا: مفهوم التوظيف الأمثل للأراضي
189	ثانيا: أنواع المؤشرات الإقتصادية للتوظيف الأمثل للأراضي
189	I- مؤشر رخاء المدن
190	II- مؤشر أعلى وأفضل إستخدام
190	III- معامل استخدام أو شغل الأراضي COS
191	IV- معامل الكثافة القصوى للبناء D.M.A
193	V- معامل الإستهلاء أو معامل ما يؤخذ من الأرض CES
194	الفرع الرابع: تحديد المساحات الخضراء
195	أولا: مفهوم المساحات الخضراء
196	ثانيا: أهمية المساحات الخضراء
199	ثالثا: مكانة المساحات الخضراء في التشريع الجزائري
204	رابعا: واقع المساحات الخضراء في الجزائر
207	المبحث الثالث: البعد البيئي ضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير كبداية لمخططات التهيئة ومعوقات تنفيذها
208	المطلب الأول: تعريف القواعد العامة للتهيئة والتعمير كتعمير بديل وبيان خصائصها
213	المطلب الثاني: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن أنواع القواعد العامة للتهيئة والتعمير
214	الفرع الأول: الإشتغال البيئي في القواعد المتعلقة بموقع البناء والطرق المؤدية إليه

219	الفرع الثاني: الإنشغال البيئي في القواعد المتعلقة بمقتضيات الأمن والصحة العموميين
221	الفرع الثالث: الإنشغال البيئي في القواعد المتعلقة بمظهر البناء
225	الفرع الرابع: الإنشغال بالبعد البيئي في القواعد المتعلقة بالبنائيات ذات الإستعمال السكني
230	المطلب الثالث: معوقات تطبيق أدوات التهيئة والتعمير المحلية وتأثيرها على البيئة
232	الفرع الأول: الجانب القانوني والفني وبطء الإجراءات الإدارية وسلبياتها
233	أولا: تشابك أدوات التهيئة والتعمير وأدوات التهيئة المجالية وتعددتها
235	ثانيا: بطء الإجراءات القانونية الإدارية وتداعياتها على فعالية مخططات التعمير المحلية
237	ثالثا: ضعف القدرات الفنية والمهارات التقنية
241	رابعا: ضعف المراقبة الإدارية ومحدوديتها في مجال العمران
244	الفرع الثاني: المعوقات العقارية والمالية وتداعياتها على مخططات التعمير المحلية
245	أولا: تعدد الأنظمة العقارية وصعوبة تطويعها لخدمة التخطيط العمراني المحلي
245	I- مجموعة أملاك الوقف وتأثير صلابة أحكامها على تنفيذ وثائق التعمير المحلية
251	II- أراضي العرش وتداعيات منازعاتها على تنفيذ وثائق التعمير المحلية
255	ثانيا: النظام الإزدواجي لعملية الإشهار العقاري
259	ثالثا: ضعف الرصيد العقاري وإشكالية تمويله
264	رابعا: الطبيعة الطبوغرافية للسطح
الفصل الثاني: التعمير العملياتي " نظام الرخص والشهادات " كآلية رقابية سابقة لحماية البيئة	
272	المبحث الأول: دور رخصة التجزئة العقارية في حماية البيئة
273	المطلب الأول: مفهوم رخصة التجزئة العقارية
274	الفرع الأول: تعريف التجزئة العقارية
276	الفرع الثاني: تعريف رخصة التجزئة العقارية
276	أولا: التعريف اللغوي لمصطلح الرخصة
276	ثانيا: التعريف الفقهي لرخصة التجزئة العقارية
278	ثالثا: التعريف التشريعي لرخصة التجزئة العقارية
280	الفرع الثالث: التمييز بين عملية التجزئة العقارية وبعض العمليات المشابهة لها

280	أولاً: تمييز التجزئة العقارية عن عملية تقسيم العقارات
281	ثانياً: تمييز التجزئة العقارية عن المجموعات السكنية
282	ثالثاً: تمييز التجزئة العقارية عن قسمة العقار الموروث
283	رابعاً: تمييز عملية التجزئة العقارية عن عملية البناء
284	الفرع الرابع: خصائص رخصة التجزئة العقارية
284	أولاً: رخصة التجزئة العقارية وثيقة إدارية
285	ثانياً: رخصة التجزئة العقارية تصدر في شكل قرار إداري
285	ثالثاً: رخصة التجزئة العقارية مرتبطة بملكية العقار
286	رابعاً: رخصة التجزئة العقارية من النظام العام
286	خامساً: رخصة التجزئة العقارية أداة ناجعة للتنظيم العمراني وحماية البيئة
287	المطلب الثاني: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن شروط وإجراءات طلب الحصول على رخصة التجزئة العقارية
288	الفرع الأول: البعد البيئي ضمن الشروط الواجبة الحصول على رخصة التجزئة العقارية
288	أولاً: دراسة الشروط المتعلقة بطلب الرخصة
289	ثانياً: دراسة البعد البيئي ضمن الشروط المتعلقة بالطلب " محتويات ملف المشروع "
290	I- الوثائق المتعلقة بصفة الطالب
291	II- الوثائق التقنية المتعلقة بالبيئة العمرانية "البيئة المشيدة"
294	III- الوثائق التقنية ذات البعد البيئي
299	الفرع الثاني: البعد البيئي ضمن إجراءات الحصول على رخصة التجزئة العقارية
299	أولاً: تحديد الجهة المختصة بمنح رخصة التجزئة العقارية
301	ثانياً: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن إجراءات دراسة طلب رخصة التجزئة العقارية
307	الفرع الثالث: مآل ملف طلب رخصة التجزئة العقارية وعلاقته بحماية البيئة
307	أولاً: قرار الموافقة بمنح التجزئة العقارية، الصريح، الضمني المشروط
307	I- مرحلة التسليم المؤقت لرخصة التجزئة العقارية
310	II- مرحلة التسليم النهائي لرخصة التجزئة العقارية

313	III- قرار الموافقة الضمنية بمنح رخصة التجزئة العقارية
315	IV- قرار الموافقة المشروطة لمنح رخصة التجزئة العقارية ، " قرار التأجيل "
319	ثانيا: قرار رفض منح رخصة التجزئة العقارية
319	I- حالة السلطة المقيدة
321	II- حالة السلطة التقديرية
323	ثالثا: قرار إلغاء رخصة التجزئة العقارية
326	المبحث الثاني: دور رخصة البناء في حماية البيئة
327	المطلب الأول: مفهوم رخصة البناء
328	الفرع الأول: تعريف رخصة البناء
329	أولا: تحديد بعض مفاهيم المصطلحات المتداولة في مجال البناء والتعمير
330	I- البناء
331	II- المبنى
331	III- التوسيع
331	IV- الترميم والصيانة
332	V- التعلية والتعديل
332	VI- التدعيم (أو التقوية)
333	ثانيا: تحديد المقصود برخصة البناء
335	ثالثا: خصائص رخصة البناء
336	I- رخصة البناء قرار إداري صادر عن سلطة مختصة
336	II- رخصة البناء قرار إداري قبلي
336	III- رخصة البناء قرار إداري يتضمن إقامة بناء جديد أو تحويل بناية تتضمن أشغال تغيير (صيانة، توسيع، تهيئة، ترميم).
337	الفرع الثاني: تحديد نطاق تطبيق رخصة البناء
338	أولا: تحديد نطاق تطبيق رخصة البناء من حيث المكان
341	ثانيا: تحديد نطاق تطبيق رخصة البناء من حيث الأشخاص

342	ثالثا: تحديد النطاق الموضوعي لرخصة البناء
342	I- الأعمال الخاضعة لرخصة البناء
345	II- الإستثناءات
347	المطلب الثاني: مظاهر التكفل بالبعد البيئي ضمن إجراءات الحصول على رخصة البناء
348	الفرع الأول: البعد البيئي في مضمون طلب رخصة البناء
349	أولا: الوثائق الإدارية المتعلقة بصفة الطالب
354	ثانيا: الوثائق التقنية المتعلقة بالبيئة العمرانية " البيئة المشيدة "
357	ثالثا: الوثائق التقنية المتعلقة بالبيئة الطبيعية
357	I- المذكرة الخاصة بالمباني الصناعية
359	II- قرار السلطة المختصة المرخص بإنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة
360	III- دراسة مدى التأثير في البيئة
365	الفرع الثاني: البعد البيئي عند دراسة طلب رخصة البناء
366	أولا: البعد البيئي في تحضير طلب رخصة البناء عند إيداعه
367	ثانيا: البعد البيئي ضمن التحقيق في طلب الرخصة عند إيداعه
370	ثالثا: البت في طلب رخصة البناء وعلاقة القرارات الصادرة بالبيئة
370	I- تحديد الجهة المختصة بمنح رخصة البناء
373	II - أنواع القرارات الصادرة بشأن طلب رخصة البناء وعلاقتها بالبيئة
393	المطلب الثالث: آثار تسليم رخصة البناء
393	الفرع الأول: حقوق والتزامات المستفيد من الرخصة
394	أولا: حقوق المرخص بالبناء
394	I- الحق في البناء طبقا للرخصة المسلمة
395	II- الحق في تعديل رخصة البناء
395	III- نقل أو سحب رخصة البناء
398	ثانيا: التزامات المرخص له بالبناء

399	I- واجب إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا
399	II- واجب إشهار رخصة البناء
399	III- واجب إستصدار رخصة التسييج
400	IV- واجب احترام حقوق الغير
403	الفرع الثاني: حق الإدارة في مراقبة البناء
406	المبحث الثالث: دور الرخص والشهادات المرتبطة بعمليات التجزئة والبناء في حماية البيئة
406	المطلب الأول: شهادة التعمير ودورها في حماية البيئة
407	الفرع الأول: مفهوم شهادة التعمير
408	أولا: تعريف شهادة التعمير
410	ثانيا: مضمون شهادة التعمير
411	ثالثا: تحديد الطبيعة القانونية لشهادة التعمير
412	الفرع الثاني: إجراءات تسليم شهادة التعمير
415	الفرع الثالث: دور شهادة التعمير في حماية البيئة
416	المطلب الثاني: شهادة تقسيم العقار المبني ودورها في حماية البيئة
416	الفرع الأول: مفهوم شهادة التقسيم
417	أولا: تعريف شهادة التقسيم
418	ثانيا: تحديد الطبيعة القانونية لشهادة التقسيم
419	ثالثا: الأهمية القانونية لشهادة التقسيم
419	الفرع الثاني: إجراءات تسليم شهادة التقسيم
420	أولا: مضمون الطلب وكيفية تقديمه
422	ثانيا: دراسة طلب شهادة التقسيم
424	ثالثا: تسليم شهادة التقسيم
426	الفرع الثالث: دور شهادة التقسيم في حماية البيئة
427	المطلب الثالث: رخصة الهدم ودورها في حماية البيئة
428	الفرع الأول: مفهوم رخصة الهدم

429	أولاً: تعريف رخصة الهدم
431	ثانياً: تحديد الطبيعة القانونية لرخصة الهدم
431	الفرع الثاني: إجراءات تسليم رخصة الهدم
432	أولاً: كيفية تقديم طلب رخصة الهدم
434	ثانياً: دراسة ملف طلب رخصة الهدم
435	ثالثاً: البت في طلب رخصة الهدم
435	I- قرار الموافقة بمنح رخصة الهدم
436	II- قرار منح رخصة الهدم بتحفظ
437	III- قرار رفض منح رخصة الهدم
438	IV- قرار تأجيل البت في طلب رخصة الهدم
438	الفرع الثالث: دور رخصة الهدم في حماية البيئة
442	المطلب الرابع: شهادة المطابقة ودورها في حماية البيئة
443	الفرع الأول: مفهوم شهادة المطابقة
444	أولاً: تعريف شهادة المطابقة
446	ثانياً: تحديد الطبيعة القانونية لشهادة المطابقة
446	ثالثاً: الأهمية القانونية لشهادة المطابقة
448	رابعاً: تحديد مجال تطبيق شهادة المطابقة
450	الفرع الثاني: إجراءات إعداد وتسليم شهادة المطابقة
450	أولاً: كيفية تقديم طلب شهادة المطابقة
452	ثانياً: دراسة طلب شهادة المطابقة
454	ثالثاً: البت في طلب شهادة المطابقة
456	I- قرار منح رخصة السكن أو شهادة المطابقة
456	II- قرار رفض رخصة السكن أو شهادة المطابقة
458	الفرع الرابع: دور شهادة المطابقة في حماية البيئة

الباب الثاني : نظام ضبط و ردع مخالفات البناء والتعمير

الفصل الأول: نظام ضبط مخالفات البناء و التعمير

470	المبحث الأول: صور مخالفات البناء و التعمير
471	المطلب الأول: التكييف القانوني لجرائم البناء و التعمير
474	المطلب الثاني: تجريم أفعال البناء
475	الفرع الأول: جريمة البناء بدون ترخيص
475	أولاً: الركن الشرعي لجريمة البناء بدون ترخيص
477	ثانياً: الركن المادي لجريمة البناء بدون ترخيص
478	I- فعل البناء أو الشروع فيه
480	II-عدم وجود رخصة البناء
486	ثالثاً: الركن المعنوي لجريمة البناء بدون ترخيص
487	الاتجاه الأول: الأخذ بعمدية الجرائم
488	الاتجاه الثاني: الأخذ بالطبيعة الخاصة لبعض الجرائم
488	الاتجاه الثالث: التوفيق بين نتائج الاتجاه الأول و الثاني
490	الفرع الثاني: جريمة البناء الناتجة عن مخالفة مقتضيات رخصة البناء
491	أولاً: حيازة صاحب المشروع على رخصة البناء
492	ثانياً: الشروع في تنفيذ أشغال أو إتمام انجاز على نحو مخلف لمقتضيات رخصة البناء
492	I-التجاوز المباشر لمقتضيات رخصة البناء
494	II- التجاوز الغير مباشر لمقتضيات رخصة البناء
495	ثالثاً: تحقيق نتيجة عدم مطابقة أشغال البناء و التعمير مع مقتضيات رخصة البناء المسلمة
495	I-عند بدء إنجاز الأشغال أو أثنائها
495	II- عند الانتهاء من أشغال البناء
498	الفرع الثالث: تحديد الطبيعة القانونية لجريمة البناء بدون ترخيص
499	أولاً: جريمة البناء بدون رخصة من الجرائم المتتالية
502	I-من حيث إحتساب التقادم

503	II- من حيث تطبيق القانون الجديد
504	III-من حيث عدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها
505	ثانيا: جريمة البناء بدون رخصة من الجرائم المرتبطة بحق النيابة العامة في تحريك الدعوى
507	ثالثا: جريمة البناء بدون رخصة من الجرائم الشكلية
510	المطلب الثالث: تجريم الأفعال المصاحبة للبناء
510	الفرع الأول: عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار
511	أولا: عدم إشهار رخصة البناء
513	ثانيا: عدم التصريح بفتح الورشة أو إتمام الأشغال
514	الفرع الثاني: عدم الاستعانة بمهندس معماري
515	الفرع الثالث: مخالفات التسييج
517	أولا: مخالفة إقامة سياج بدون رخصة أشغال
517	I-الساحل
517	II- الأقاليم ذات الميزة الطبيعية و الثقافية البارزة
517	III-الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد
518	ثانيا: عدم انجاز حواجز مادية و مرئية فاصلة بين أشغال البناء أو الهدم و المساحات المبنية
519	المطلب الرابع: تجريم الأفعال السابقة أو اللاحقة على البناء
520	الفرع الأول : تجريم أفعال التجزئة العقارية غير المبنية بدون رخصة
521	أولا: جريمة تجزئ العقار غير المبني بدون رخصة تجزئة
521	I-العنصر الأول: إنجاز التجزئة العقارية أو مرحلة تجهيز التجزئة
522	II- العنصر الثاني: قيام المخالف بانجاز ما ذكر في العنصر الأول " إنجاز أشغال التجزئة بدون رخصة التجزئة "
523	ثانيا: جريمة التصرف بالبيع أو الإيجار لقطع أرضية من تجزئة غير مرخصة أو لم يتم لها الاستلام المؤقت لإشغال الإنتفاع
524	I-العنصر الأول : قيام المستفيد ببيع أو الإيجار لقطع أرضية من تجزئة غير مرخصة أو لم يتم لها الاستلام المؤقت لأشغال الانتفاع
524	II- العنصر الثاني: قيام المخالف بعمل من أعمال البنية المادية الواردة في العنصر الأول

525	الفرع الثاني: تجريم أفعال هدم البنايات بدون رخصة كأفعال لاحقة على البناء
527	أولاً: الشروع في هدم البنايات القائمة بدون رخصة مسبقة
528	ثانياً: أن يكون موقع المبنى محل الهدم ضمن أماكن خاصة
529	ثالثاً: عدم وجود نص خاص أشد
530	رابعاً: العقوبات
530	I- في قانون التهيئة و التعمير رقم 29/90 المعدل و المتمم
530	II- في المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المتعلق بتعيين الأعوان و البحث عن المخالفات في مجال التعمير
531	III- في القانون رقم 04/98 المتعلق بحماية التراث الثقافي
531	IV- في قانون العقوبات المعدل و المتمم
533	الفرع الثالث: مخالفات شهادة تقسيم العقارات المبنية
534	أولاً: تقسيم ملكية عقارية دون شهادة التقسيم
534	ثانياً: عدم مطابقة أشغال التقسيم لمقتضيات شهادة التقسيم
536	المبحث الثاني: الجهات المكلفة بضبط مخالفات البناء و التعمير و كفيات ذلك
537	المطلب الأول: دور الجماعات المحلية في معاينة مخالفات البناء و التعمير للحفاظ على النظام العام العمراني
538	الفرع الأول: دور الولاية في المراقبة على أشغال التهيئة و التعمير
538	أولاً : الهيئة التداولية
539	I- مديرية التعمير و البناء (D.U.C)
541	II- مديرية السكن و التجهيزات العمومية (D.L.E.P)
542	ثانياً: الهيئة التنفيذية " الوالي "
544	الفرع الثاني: دور البلدية في المراقبة على أشغال التهيئة و التعمير
546	المطلب الثاني: الأجهزة المساعدة للجماعات المحلية في عملية المراقبة على أشغال التهيئة و التعمير
547	الفرع الأول: هيئة المراقبة التقنية للبناء

550	الفرع الثاني: المفتشية العامة والجهوية للعمران والبناء
553	الفرع الثالث: لجنة مراقبة عقود التعمير
555	الفرع الرابع: الهيئات الإستشارية
555	أولا: لجنة الهندسة المعمارية
556	I- تحديد الطبيعة القانونية للجنة الهندسة المعمارية
557	II- تشكيلة اللجنة وسير عملها
559	III- إختصاصات لجنة الهندسة المعمارية والبيئة المبنية
560	ثانيا: المجلس الوطني للإطار المبنى
561	I- تحديد الطبيعة القانونية للمجلس الوطني للإطار المبنى
561	II- تشكيل المجلس وسير عمله
564	III- إختصاصات المجلس الوطني للإطار المبنى
566	المطلب الثالث: دور شرطة العمران في معاينة مخالفات التعمير والإجراءات المتبعة في ذلك
567	الفرع الأول: مفهوم شرطة العمران
568	أولا: تعريف شرطة العمران
571	ثانيا: نشأة وتطور جهاز شرطة العمران
575	ثالثا: تصنيفات شرطة العمران وحماية البيئة
576	I- الأعران المؤهلون لتقصي وضبط مخالفات التعمير طبقا لقانون الإجراءات الجزائية
579	II- الأعران المؤهلون لتقصي وضبط مخالفات التعمير طبقا لقانون التهيئة والتعمير
585	III- الأعران المؤهلون لمعاينة المخالفات وفقا لقوانين خاصة ذات الصلة بقانون التهيئة والتعمير
594	الفرع الثاني: إختصاصات شرطة العمران وحماية البيئة
596	أولا: الحفاظ على الأمن العام والمرور
598	ثانيا: الحفاظ على المتطلبات الجمالية
599	ثالثا: الحفاظ على الصحة العامة والراحة العامة
600	رابعا: الحفاظ على المساحات الخضراء

602	الفرع الثالث: إجراءات المعاينة وإثباتها
603	أولاً: الزيارة الميدانية لأماكن وأشغال البناء وتجزئي العقارات
607	ثانياً: تحرير المحاضر
607	I- مفهوم محضر المعاينة
609	II- شروط تحضير محضر المعاينة
615	III- إجراءات تبليغ محضر المعاينة
617	IV- القيمة القانونية لمحضر المعاينة "حجية المحاضر"
الفصل الثاني: النتائج القانونية للمراقبة الإدارية	
625	المبحث الثاني: إختصاصات السلطة الإدارية في ردع مخالفات التهيئة والتعمير
626	المطلب الأول: قرار وفق أشغال البناء المخالف والأمر بتحقيق المطابقة
627	الفرع الأول: الأمر بوقف الأشغال المخالفة
630	أولاً: صدور قرار إيقاف الأشغال المخالفة في شكل قرار إداري
630	ثانياً: وجوب تضمين قرار إيقاف أشغال البناء المخالفة
632	ثالثاً: وجوب تسبيب قرار إيقاف الأشغال المخالفة
633	رابعاً: إعلام المخالف بقرار إيقاف الأشغال
639	الفرع الثاني: الأمر بتحقيق المطابقة
646	المطلب الثاني: قرار هدم البناءات المخالفة
647	الفرع الأول: المقصود بالهدم
650	الفرع الثاني: حالات الهدم والسلطة التي تتخذ قرار الهدم
656	الفرع الثالث: إشكاليات تنفيذ قرار الهدم
661	المبحث الثاني: إختصاصات السلطة القضائية في ردع مخالفات التهيئة والتعمير
662	المطلب الأول: إختصاص القضاء العادي في مجال البناء والتعمير
663	الفرع الأول: المسؤولية الجنائية عن جرائم التعمير
664	أولاً: الأشخاص المسؤولون عن جرائم التعمير
665	ثانياً: الأشخاص المستفيدون من الأشغال المخالفة

668	ثالثا: الأشخاص المكلفون بعملية تنفيذ الأشغال والسهر عليها
669	I-المهندس المعماري
674	II- المقاولون أو المسؤولون الآخرون عن تنفيذ أشغال البناء
676	الفرع الثاني: صلاحيات القاضي الجزائي في ميدان التعمير
678	أولا: سلطة القاضي الجزائي في تقدير الإدانة
681	ثانيا: سلطة القاضي الجزائي في تقدير العقوبة
682	I-صلاحيات القاضي الجزائي في تقدير الغرامة (العقوبة الأصلية)
689	II- صلاحيات القاضي الجزائي في القضاء بالهدم أو بإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه
695	الفرع الثالث: أسباب إنتفاء المسؤولية الجنائية
696	أولا: إثارة مانع من موانع المسؤولية
698	ثانيا: إباحة البناء بدون رخصة بإذن من القانون
699	ثالثا: الخطأ في القانون وأثره على المسؤولية الجنائية
701	الفرع الرابع: دور القاضي المدني في حماية حقوق الأفراد في ميدان التعمير
702	أولا: المسؤولون عن أضرار أعمال البناء والتعمير
702	I-المكلف بالإشراف على عملية إنجاز المبنى مقاولا كان أو مهندسا
703	II- مالك البناء في حالة إنتقال الحراسة إليه
704	ثانيا: التعويض المستحق للغير المتضرر من أعمال البناء والتعمير
704	I-الغير المضرور الأجنبي عن أعمال البناء والتعمير
708	II- الغير المضرور ممن لهم صلة بأعمال البناء والتعمير
709	المطلب الثاني: دور القاضي الإداري في حماية حقوق الأفراد
710	الفرع الأول: دعوى إلغاء القرارات الإدارية المتضمنة عقود التعمير غير المشروعة
711	أولا: شروط قبول دعوى الإلغاء في مادة البناء والتعمير
712	I-الشروط المتعلقة بالطاعن
717	II- الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه
721	III- شرط التظلم الإداري وميعاد الطعن القضائي

729	ثانيا: أوجه دعوى الإلغاء في مجال البناء والتعمير
730	I-عيوب المشروعية الخارجية
744	II- عيوب المشروعية الداخلية
752	ثالثا: آثار دعوى الإلغاء في مجال البناء والتعمير
752	I-آثار الإلغاء على المستفيد من الرخصة
759	II- آثار الإلغاء على الغير
759	III- آثار الإلغاء على الإدارة
762	الفرع الثاني: الدعوى الإستعجالية لوقف تنفيذ القرار الإداري في مادة التعمير
763	أولا: الشروط الشكلية لقبول الدعوى الإستعجالية
763	I-إقتران طلب إيقاف التنفيذ بدعوى الإلغاء
765	II- ضرورة كون القرار تنفيذيا
765	III- ضرورة كون القرار غير منفذ
767	ثانيا: الشروط الموضوعية لإختصاص القضاء المستعجل في إيقاف تنفيذ القرار الإداري في مادة التعمير
769	I- شرط الاستعجال
769	II- شرط الجدية أو المشروعية
770	ثالثا: حالات الإستعجال في مادة التعمير
771	I- طلب وفق تنفيذ قرار الهدم
774	II- طلب تأجيل تنفيذ أشغال الهدم
776	III- طلب الأمر بإعادة دراسة الطلب الرامي لإستصدار عقد من عقود التعمير (رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم...)
778	الفرع الثالث: المسؤولية الإدارية في مجال البناء والتعمير (دعوى القضاء الكامل)
779	أولا: مفهوم دعوى المسؤولية الإدارية في مجال البناء والتعمير
779	I-تعريف دعوى المسؤولية الإدارية وتحديد خصائصها
782	II- شروط رفع التعويض في مجال البناء والتعمير

786	ثانياً: تحديد أساس دعوى التعويض في مجال البناء والتعمير
787	I-مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ
801	II- مسؤولية الإدارة بدون خطأ
807	ثالثاً: آثار قيام دعوى التعويض والجهة التي يقع عليها عبء التعويض في مجال البناء والتعمير
808	I-أثر قيام المسؤولية الإدارية في مجال البناء والتعمير
810	II- الجهة التي يقع عليها عبء التعويض في مجال البناء والتعمير
816	الخاتمة
831	قائمة المصادر والمراجع
891	الفهرس

المخلص:

تواجه الجزائر في الوقت الراهن، مجموعة كبيرة من التحديات في مجال حماية البيئة، لأن التوجه العالمي نحو الاهتمام بالبيئة وتحقيق التنمية المستدامة، من خلال تطبيق أساليب جديدة للتخطيط العمراني الحضري، وبالرغم من أن قطاع البناء والتعمير ويعتبر من القطاعات المؤثرة في الاقتصاد الجزائري إلا أن له تأثير كبير على البيئة.

أمام أيضا صيحات أصدقاء البيئة في إيجاد مباني ومشاريع عمرانية صديقة للبيئة، ومع العديد من التوجهات المعمارية التي تدعو للصدقة والتعايش مع البيئة، تدخل المشرع الجزائري العمراني من خلال قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 والمراسيم التطبيقية له، لا سيما المرسوم التنفيذي رقم 19/15 بجملة من القواعد القانونية والضوابط العمرانية، لتأطير ميدان التهيئة والتعمير وتحقيق الموازنة بين الحق في البناء بمفهومه الواسع والحق في البيئة، ابتداء بأدوات التخطيط المحلي المتمثلة في التعمير التقديري أو التوجيهي (PDAU) والتعمير التنظيمي (POS)، هذا كتعمير أصيل إلى التنصيص على القواعد العامة للتهيئة والتعمير كتعمير بديل ثم مرورا إلى الدراسات البيئية في التعمير العملياتي المجدد في القرارات العمرانية الفردية لمختلف الرخص والشهادات في هذا المجال كرخصة البناء والتجزئة والهدم وشهادة المطابقة وتقسيم العقارات المبنية وكلها تصب في تنظيم حركة العمران والرقابة عليه السابقة والمتزامنة له. وفي نفس الإطار منح المشرع صلاحيات واسعة لكل من السلطة الإدارية والقضائية كرقابة لاحقة على أشغال البناء والتعمير، لجزر مخالفات التعمير الناتجة عن مخالفة وثائق التعمير وانتشار ظاهرة البناء بدون رخصة واستعمال مواد بناء مغشوشة وغير مطابقة المواصفات التقنية وانهيار المباني في الآونة الأخيرة، كل هذا لضمان عمران متوازن ومنسجم يحقق جميع الأبعاد سواء البيئة الداخلية للمباني أو البيئة الخارجية لها أي المحيط الطبيعي والوصول إلى تهيئة عمرانية مستدامة بالتوافق مع بيئة طبيعية سليمة.

الكلمات المفتاحية: البعد البيئي، التخطيط العمراني، أشغال البناء، الرخص،
الشهادات، الضوابط العمرانية، النظام العام العمراني، شرطة التعمير، المعاينة، المخالفات،
حق الملكية، العقار.

Sommaire :

A l'heure actuelle l'Algérie confronte un large éventail de défis, dans le domaine de la protection de l'environnement, parce que la tendance mondiale à prendre soin de l'environnement et la réalisation du développement durable, par l'application de nouvelles méthodes de planification urbaine et moderne, et bien que le secteur de la construction et de la reconstruction et est considéré comme influent dans les secteurs de l'économie algérienne, mais à un impact significatif sur l'environnement.

Devant les cries des amis de la protection de l'environnement envie de créer des bâtiments et des projets d'éco-urbain, et bon nombre des tendances architecturales qui font appel à l'amitié et la coexistence avec l'environnement .Le législateur algérien intervient dans le domaine urbain par la loi concernant la création et la construction de configuration. 90/29 et décret d'application exécutif, en particulier le, le décret n ° 15/19 ensemble de règles juridiques et des contrôles physiques, pour encadrer champ de configuration et de reconstruction et de parvenir à un équilibre entre le droit de construire dans son sens le plus large et le bon environnement, à commencer par les outils de planification locale de reconstruction estimée ou ligne directrice et la reconstruction (PDAU) et (POS) ce de l'urbanisme authentique le sous-titrage Règles générales pour la création et la reconstruction à l'urbanisme alternatif, puis à travers les études environnementales dans la reconstruction de l'exploitation incarnée dans les décisions de personne en milieu urbain pour diverses licences et certificats dans ce domaine en tant que construction de licence et la vente au détail et la démolition, et un certificat de conformité et des biens réels par divisions et tous sont dans l'organisation du mouvement

d'urbanisation et le contrôle de la précédente et simultanée lui. Dans le même contexte, le législateur a accordé de larges pouvoirs pour les autorités administratives et judiciaires pour surveiller les travaux ultérieurs de construction et de reconstruction, les irrégularités de reconstruction résultant enjointes de la violation de la reconstruction des documents et la propagation du phénomène de la construction sans permis et l'utilisation de matériaux de construction frelatés et non spécifications techniques antérieures et l'effondrement des bâtiments récemment, tout cela pour assurer une urbanisation équilibré et harmonieux permet d'atteindre tous les dimensions tant à l'intérieur des bâtiments ou l'environnement extérieur ont un environnement naturel et l'accès pour créer une ligne urbaine durable avec un environnement naturel sain.

Mots-clés: dimension environnementale, urbanisme, travaux de construction, licences, certificats, contrôles urbains, intégration urbaine générale, police de la construction, inspection, violations, droits de propriété, immobilier.

PDAU-Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme -POS-Plan d'occupation du sol