



جامعة ابن خلدون تيارت
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



النظام العام العمراني في التشريع الجزائري

أطروحة لنيل درجة الدكتوراه ل.م.د.
تخصص القانون العام

تحت إشراف:

أ.د. بن عمارة محمد

إعداد الطالب:

دريسي ميلود

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تيارت	أستاذ التعليم العالي	أ.د. عليان بوزيان
مشرفاً ومقرراً	جامعة تيارت	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بن عمارة محمد
ممتحنا	جامعة تيارت	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بوراس عبد القادر
ممتحنا	جامعة تيارت	أستاذ التعليم العالي	أ.د. حبشي لزرق
ممتحنا	م/ج تيسمسيلت	أستاذ التعليم العالي	أ.د. علاق عبد القادر
ممتحنا	م/ج غيليزان	أستاذ محاضراً	د. عليان عدة

السنة الجامعية 2020-2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَإِذْ كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْخِلْفَاءُ مِنْ بَعْدِ نوحٍ وَإِبْرَاهِيمَ فِي الْأَرْضِ
فَاتَّخَذُوا مِنْ سَهْلَيْهَا قُصُورًا وَتَنَحَّيْتُمْ إِلَى الْجِبَالِ بُيُوتًا فَإِذْ كُتِبَ
عَلَيْكُمْ فِي الْأَرْضِ مَافِيهَا

صدق الله العظيم

سورة الأعراف الآية 73

كلمة شكر

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد وعلى آله وأصحابه
أجمعين أما بعد:

أتقدم بجزيل الشكر والتقدير والعرفان لأستاذي الفاضل الذي كان من دواعي فخري واعتزازي أن يكون
مشرفا على رسالتي هذه الدكتور "بن عمارة محمد" الذي أنارت توجيهاته طريقي في إكمال هذه
الدراسة ولولاه لما كان لأي جهد أن يثمر ولما كان هذا البحث الذي يرى طريقه إلى النور.
فجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان لكل من ساندني في اتمام هذا العمل، فالشكر لأساتذة وعمال
جامعة خميس مليانة، وأساتذة وعمال جامعة باتنة، الجزائر، تلمسان، كما أخص بالشكر أ.د/ الغوثي
طبيبي سعاد، ود/ تقيه توفيق، د/ كمال وكل من مد لي يد العون.

كما لا يفوتني شكر عمال وأساتذة جامعة تيارت وعلى رؤسهم السيد العميد أ.د/ عليان بوزيان،
وأ.د/ بوراس عبد القادر، وأ.د فتاك علي، ود حبشي لزرق، وكل أساتذة الجامعة كل باسمه.
فلهم مني أسى عبارات التقدير والإمتنان.

كما أتوجه بالشكر للسادة الأساتذة الفضلاء، السيد رئيس لجنة المناقشة والأعضاء الممتحنين كل
باسمه، على قبولهم وتفضلهم بمناقشة هذا العمل وإثرائه بأفكارهم وتوجيهاتهم.
وفي الختام أشكر كل من ساهم في انجاز هذا البحث من قريب أو من بعيد.

الطالب: ميلود دريسي

إهداء

إلى والدي الكريمن "أبي وأمي" حفظهما الله وأطال في عمرهما

اللهم ارحمهما كما ربياني صغيرا.

إلى سندي زوجتي الكريمة وأولادي محمد، وابراهيم

إلى إخوتي وأخواتي.

إلى الطاقم البيداغوجي والإداري لكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ابن خلدون

تيارت.

الطالب: ميلود دريسي

قائمة أهم المختصرات بالعربية

ج ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

ط: الطبعة.

ج: جزء

د ب ن: دون بلد النشر

د س ن: دون سنة النشر

د د ن: دون دار النشر

د ط: دون طبعة

م. س: مرجع سابق.

ص : الصفحة.

ق م: القانون المدني.

ق ا ج ج ج: قانون الإجراءات الجزائرية الجزائري

ق ع ج: قانون العقوبات الجزائري.

م ت ت ع: المخطط التوجيهي للهيئة والتعمير.

م ش أ: مخطط شغل الاراضي

ه: هجري

قائمة أهم المختصرات باللغة الأجنبية

Art : Article.

C.Urb. f : Code d'Urbanisme Français.

Ctc : contrôle technique de la constriction.

P.D.A.U: Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme.

P.U.D: Plan d'urbanisme directeur.

POS : Plan d'acceptation de sol.

PUPE: police d'urbanisme et de protection de l'environnement.

Z N : Zone naturelle

Z U : Zone urbaines

مقدمة

مقدمة

يعتبر البناء والعمران من أهم مقومات الحضارة البشرية، فهو يعبر عن هوية الشعوب وانتمائها ورقمها، ومظهر من مظاهر تقدم المجتمعات وتطورها، فالمجتمع الذي لا يهتم بترائه المادي من قصور عتيقة وبنائات تاريخية، ومعالم أثرية وأنماط عمرانية متميزة ومتفردة، هو مجتمع متخلف في جميع جوانب الحياة السياسية والإجتماعية والثقافية، وحتى العمرانية منها.

لذا سعت جميع الشعوب وعبر كل العصور إلى تنمية مجتمعاتها، وحماية مقومات وجودها واستمرارها، من خلال الإستعانت بجملة من الأفكار الفلسفية أو القانونية تستطيع من خلالها بعث مبادئ وأسس نهضتها وبقائها وتحمي من خلالها عناصر وجودها.

ومن بين هذه الأفكار "المنفعة العام" و"الخير المشترك" و"المصلحة العامة"، بالإضافة إلى فكرة "النظام العام" باعتبارها أهم الأفكار القانونية التي تتميز بالمرونة والعمومية والتغيير. فهي لا تتعلق بعلم معين أو فرع معين من فروع القانون، كما أنها تختلف باختلاف الظروف والمجتمعات والأنظمة، بحيث ما يعد من النظام العام في دولة معينة قد لا يكون كذلك في دولة أخرى، بل قد يختلف هذا المفهوم في نفس الدولة باختلاف الزمان والمكان والأنظمة.

فهي فكرة ترتبط بمدى استقرار المجتمع واستتباب الأمن فيه، وغياب كل مظاهر الفوضى ولا أمن من جهة، كما ترتبط بمدى وجود جملة من القواعد القانونية الآمرة في مجملها والتي لا يجوز مخالفتها أو الإتفاق على مخالفتها من جهة ثانية، بإعتبارها فكرة تهدف إلى حماية الحد الأدنى من القيم والمثل العليا في المجتمع التي لا يمكنه الإستمرار في غيابها.

لذا ارتبطت هذه الفكرة بمفهوم الضبط داخل الدولة الذي امتزج ظهوره بظهورها في المقام الأول، حيث تعد هذه الوظيفة من بين أقدم المهام التي كلفت الدولة، فهذه الأخيرة تعمل على ضمان استقرار المجتمع وحمايته من كل أنواع الإضطرابات والفوضى التي تمس النظام داخله، وهذا من أجل تفادي انهيار وزوال النظام الإجتماعي والسياسي والإقتصادي للدولة، فانعدام النظام يعني بالضرورة وجود الفوضى.

وقد ازدادت هذه الوظيفة (الضبطية) في الوقت الحالي، وذلك بفعل ازدياد تدخل الدولة الحديثة في مختلف جوانب الحياة اليومية للفرد، كما كان للتحوّل من النظام الاشتراكي الموجه إلى النظام الرأسمالي الحرو اقتصاد السوق الأثر الكبير في ازدياد هذا التدخل، كما تعد وظيفة الضبط من أهم الوظائف الإدارية التي تقوم بها الدولة في الوقت الراهن، فهي لا تمس الأفراد في حقوقهم

مقدمة

فقط بل تتعدى ذلك إلى حرياتهم الشخصية، وبالتالي فقد اتسع النشاط الضبطي للدولة تحت مظلة حماية النظام العام ليشمل مختلف نواحي النشاط الإجتماعي للأفراد، بحيث لم يعد يقتصر على مفهوم حفظ النظام العام التقليدي (أمن، صحة، وسكينة)، بل امتد ليشمل المجالات الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والثقافية بهدف حماية الصالح العام داخل الدولة. وهذا نتيجة وجود صلة وثيقة بين الحق والحرية والنظام العام.

فمن بين أقدم الحقوق، حق الأفراد في التملك واستغلال وإستعمال الملكية العقارية بكل حرية ودون أي قيود، وأهم هذه الصور امتلاك البنايات والعقارات والعمل على تشييدها وتعميرها بكل حرية دون أي قيد أو شرط ليتخذ منها سكناً أو مأوى للراحة أو للممارسة نشاط صناعي أو تجاري أو خدماتي يسد به حاجاته، فجوهر اهتمام صاحب الملكية العقارية سواء كان مالكاً أو حائزاً أو موكل هو الحق في البناء باعتباره مظهر من مظاهر ممارسة حق الملكية.

غير أن هذا الحق ليس حقا غير مقيد أو مطلقاً، فنتيجة للاتساع الحضاري ولتفشي ظاهرة البناء غير قانوني والمخالف لضوابط وقيود البناء والتعمير، وانتشار البناء الفوضوي الذي لا يراعي القواعد والمقاييس الصحية والأمنية، ولا المواصفات التقنية والهندسية. ونتيجة للزيادات المستمرة في عدد سكان المدن والتجمعات الحضرية وما نتج عنها من مشاكل حضرية وبيئية داخل التجمعات السكنية.

نتيجة لهذه الأسباب وغيرها تدخل المشرع الجزائري وقيد هذا الحق المطلق -الحق في البناء- بمجموعة من القيود والإشترطات التعميرية التي تجعل منه حقاً مكبلاً، ذو وظيفة اجتماعية تراعى فيها المصلحة العامة العمرانية للمجتمع، وتصان وترجع على المصلحة الخاصة الضيقة للمالك. وذلك باستعارة مضمون فكرة النظام العام لتكون الأداة القانونية الأكثر قبولاً لدى الأفراد، لتبرير استخدام التراخيص الإدارية العمرانية في شكل عقود التعمير من جهة، ومن جهة ثانية فرض القيود والإشترطات العمرانية، وتقيد سلطات الباني بوضع قيود على سلطان إرادته وحقه في البناء من خلال احترام مقتضيات النظام العام العمراني، بهدف انجاز بناء مهين ومنسجم يراعى الشروط الصحية والأمنية والنفسية وحتى الجمالية في المنتج المعماري.

مقدمة

لذا تعد فكرة النظام العام من أنجع أدوات النظم القانونية المعاصرة التي يمكن للدولة من خلالها تقييد ما أفرزه السلطان المطلق للإرادة¹، وذلك من خلال الاستخدام الكامل واللامحدود للحقوق الفردية استخداماً يُمكن من ضبط وتقييد السلطان المطلق للإرادة، من أجل أداء حقوقها أداءً يتماشى والوظيفة الإجتماعية للحقوق العامة. وهذا ما نلمسه من خلال تقييد الدولة لحق الأفراد في البناء، والحد من سلطان إراداتهم بوجود احترام مقتضيات النظام العام العمراني.

لقد كان للإطلاق حرية الباني وعدم تقييده بمقاييس البناء والتعمير، نتائج وخيمة على النسيج العمراني وانسجامه وجمال المدن واتساقها، ما أدى إلى استنزاف الأراضي خاصة الفلاحية وفوضي عمرانية وتشويه الصورة الجمالية للمدن الجزائرية، وذلك نتيجة لبعض الممارسات غير حضرية في شكل التغيير العشوائي لواجهات البنايات، والقيام بأعمال البناء والتشييد أو التعديل والتعلية، أو حتى الهدم في بعض الحالات دون التقييد بالضوابط القانونية التي تفرضها تراخيص البناء والتعمير.

ومن أجل الموازنة بين الحق في البناء باعتباره أحد أوجه حق الملكية والمصلحة العامة العمرانية، تدخل قانون العمران كأحد فروع القانون العام لكن بصيغة إدارية، من أجل خلق نوع من التعايش بين متطلبات المصلحة الفردية الخاصة في شكل مشاريع بناء وتجزئة وهدم، والمصلحة العمرانية العامة بأهدافها وأبعادها الحضرية والأمنية والبيئية والمستدامة، بالإضافة إلى الاستغلال العقلاني للمورد العقاري.

ومن أجل تحقيق هذا التوازن والقضاء على الفوضى العمرانية وتشوه المباني، وخلق نسيج وإطار معيشي مهني ومنسجم بادر المشرع الجزائري منذ الاستقلال إلى إصدار جملة من النصوص القانونية الهادفة إلى ضبط النشاط العمراني بما يضمن حق الفرد في البناء ونفس الوقت يحمي المصلحة العمرانية. ولعل أهم هذه النصوص هو القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري الذي يهدف أساساً إلى التحكم في تسيير العقار الحضري. والقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، والذي يهدف إلى تحديد القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتحويل الإطار المبني في إطار التسيير الإقتصادي للأراضي والموازنة بين وظائف السكن والفلاحة والصناعة وحماية البيئة والمحيط والتراث الثقافي، وهذا من خلال تضمين نصوص هذه القوانين والمراسيم

¹ عماد طارق البشري، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقهاء الإسلاميين)، الناشر المكتب الإسلامي، بيروت، لبنان، ط1، سنة 2005، ص 56.

مقدمة

اللاحقة له مواد أمره في مجملها لا يجوز تجاوزها أو الإتفاق على مخالفتها، باعتبارها مواد تتعلق بالنظام العام العمراني وتحمي المصلحة العامة في مجال البناء والتعمير.

وبالتالي فعلى الباني عند ممارسة حقه في البناء داخل الأجزاء المعمرة من الدولة أن يلتزم بما تمليه تراخيص وعقود التعمير من جهة، وضوابط وقيود أدوات التعمير، ومتطلبات القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء من جهة ثانية.

بناء على ما سبق فإن أهمية الموضوع تكمن في:

- الكم الهائل من النصوص القانونية المنظمة لنشاط البناء والتعمير، تبين سعي وحرص المشرع العمراني على محاولة التوفيق بين مصلحة الأفراد في البناء، ومقتضيات المصلحة العامة العمرانية من خلال الموازنة بينهما.
- تتجلى أهمية فكرة النظام العام العمراني كقيد على الحق في البناء من خلال إبراز أبعادها وأهدافها وتحديد مضمونها.
- التلوث البصري الناتج عن التشوه العمراني وما يترتب عنه من مشاكل صحية ونفسية، وحتى أخلاقية، بحيث أثبتت الدراسات الحديثة أن المنظر السيئ يؤدي إلى ضيق التنفس وبعض المشاكل الصحية وما ينتج عنها من سلوكيات منحرفة، كالإجرام المنتشر في الأحياء والمدن الجديدة.
- مخالفة قواعد البناء والتعمير والضوابط والشروط التقنية عند القيام بأعمال التشييد، ما تسبب في انتشار البناء الفوضوي والمخالف لقواعد وضوابط النظام العمراني.
- انتشار عمليات البناء دون الحصول على تراخيص وعقود التعمير، أو البناء بما يخالف ضوابط هذه العقود والتراخيص.
- استنزاف المورد العقاري بسبب البناء على الأراضي الفلاحية الخصبة، بالإضافة إلى البناء في الأماكن المعرضة للأخطار الطبيعية كالزلازل والفيضانات، وعلى ضفاف الأودية والبحيرات والأماكن الخطرة وبجانب الأماكن المشمولة بارتفاع عدم البناء كالأراضي المخصصة لنقل موارد الطاقة والغاز.
- مخالفة ضوابط البناء وتراخيص الهدم والتجزئة والقيام بأعمال التوسعة أو التعلية أو الهدم بدون ترخيص ما يسبب مساس بأمن وسلامة المواطنين، وهذا ما حدث في زلزال بومرداس سنة 2001، وفيضانات باب الواد 2003.
- عدم تقييد المواطنين بالإستعمال وإستخدام الأراضي الذي تحدده أدوات التعمير، كما أنهم لا يتقيدون بالتخصيص الغالب للمناطق المحدد في مخططات التعمير.

مقدمة

- نقص دور أجهزة الرقابة لاسيما البلدية من خلال غياب دور شرطة العمران وما نتج عنه من مخالفات عمرانية مست بالطابع الجمالي، وشوهت المنظر الجمالي للمدن الجزائرية، بالإضافة إلى ضعف العقوبات الجزائية والإدارية في مجال مخالفات قواعد التهيئة والتعمير.

- غياب ثقافة تعميمية لدى الفرد الجزائري يجعله يتغافل عن أبسط الإشتراطات التعميرية، فتراه يهتم بالمظهر الداخلي للسكن دون الإهتمام بالمظهر الجمالي العام للحي، والمدينة والدولة، من خلال السلوكيات غير حضرية، كنشر الملابس على الشرفات، والإستعمال المفرط للمقعرات الهوائية، وإستعمال مضخات المياه وما ينجر عنه من إزعاج ومظايقات سمعية.

وقد تم الإطلاع على مجموعة من الأطروحات والرسائل الجامعية القيمة التي كان لها ولأصحابها الفضل الكبير في رفع اللثام عن واحد من أحدث المواضيع القانونية، وهو موضوع البناء والتعمير، ولعل أهم هذه الدراسات السابقة:

- أطروحة دكتوراه للباحث زين عزري، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، تطرق فيها الباحث لمختلف عقود التعمير خاصة في جانب الإطار المفاهيمي، باعتبار أن الجانب الإجرائي تم تعديله بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها (المعدل والمتمم)، غير أن الدكتور عزري الزين تعمق كثيرا في ما يخص عقود التعمير والمنازعات المتعلقة بها.

- أطروحة دكتوراه للباحثة راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر، 2014/2015، تطرقت فيها الباحثة بالشرح الدقيق والتحليل المعمق وبأسلوب قانوني رائع للإطار القانوني لتهيئة والتعمير وفق توجهات إستراتيجية تهيئة الإقليم والإنتاج المنظم للأراضي المعمرة في إطار نظرة إستشراقية لكل مجال أو مدينة وربطها بضواحيها.

- أطروحة دكتوراه للباحث عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عقاري، جامعة باتنة، 2014/2015، تطرق الباحث فيها للإستراتيجية البناء في قانون العمران من خلال الوقوف على أهم أهداف التنظيم العمراني، وسبل ووسائل تنظيم عملية البناء في الجزائر بما يتوافق مع تطورات النسيج الحضري في المستوطنات البشرية.

- أطروحة دكتوراه للباحث عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان

مقدمة

2016-2017. قانون عالج فيها الباحث مشكل البناء الفوضوي والعشوائي مبرزاً أهم أسبابها وخصائصها ودور الإدارة، خاصة البلدية في القضاء على هذه الظاهرة، أو على الأقل التخفيف من حدتها باعتبارها من بين أهم الظواهر التي تشوه الوجه الحضري للمدن الجزائرية.

- كما يجب الإشارة إلى رسالة الماجستير القيمة للباحث كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر. رسالة ماجستير، تخصص قانون عقاري جامعة باتنة، 2008/2009. والتي تعد من بين أهم الرسائل الجامعية.

- وقد وفق الباحثين السابقين إلى حد كبير في إبراز جانب مهم يتعلق بالبناء والتعمير، خاصة ما تعلق بدور الرخص والشهادات العمرانية وأدوات التهيئة والتعمير في تنظيم عمليات البناء، وتحديد النظام القانوني لهذه الرخص والأدوات. كما كان لهذه الدراسات فضل إبراز دور الرخص والشهادات وأدوات التعمير في الحد من ظاهرة التعمير غير القانوني و الفوضوي، غير أنني حاولت قدر الإمكان ومن خلال الاستعانة بهذه الدراسات القيمة، توضيح جانب آخر من جوانب البناء والتعمير خلال هذه الأطروحة وهو تحديد ضوابط وقيود وإشترطات البناء والتعمير القانوني الموافق لقواعد قانون العمران، وذلك بالاستعانة بفكرة النظام العام في شكل نظام عام عمراني له مفهوم وأهداف وأبعاد عمرانية مستدامة، تسعى إلى إنجاز بنايات مهيأة ومتناسقة، ومنسجمة توفر إطار معيشي بيئي سليم للفرد الجزائري. وتحديد أهم الآليات والهيئات المكلفة بتكريس وحماية قواعد ومقتضيات النظام العام العمراني.

ولعل كثرة النصوص القانونية في مجال البناء والتعمير تدل على تشعب المشاكل التي تواجه هذا المجال، وفي نفس الوقت كانت لنا الدافع والحافز للخوض في غمار هذا الموضوع المتشعب المجالات، فهو موضوع له صلة بفروع القانون العام خاصة القانون الإداري والجنائي، كما له صلة بفروع القانون الخاص لاسيما القانون المدني وبالبيئة والهندسة وتهيئة الإقليم وغيرها من فروع القانون.

ومن بين الدوافع والأسباب الذاتية للإختيار موضوع النظام العام العمراني في التشريع الجزائري هو مجال تخصصنا بحكم أن تخصصي هو القانون الإداري، ورغبتني الذاتية في رفع اللثام عن واحدة من بين أهم النظريات والظواهر القانونية، وهي فكرة النظام العام وما يلف هذه الفكرة من مرونة وغموض، جعل منها فكرة تتطور حسب تطور حاجيات المجتمع، ولعل مظهرها الجديد وهو النظام العام العمراني لدليل قاطع عن مدى مرونة وتطور هذا الفكرة.

مقدمة

كما أن النظام العام العمراني ومجال البناء والتعمير من بين أحدث المواضيع وأكثر المجالات والمسائل تعقيدا ودينامكية بحكم علاقته المباشرة بالحاجيات الأساسية للأفراد وهي السكن والمأوى، وبحكم علاقته المباشرة بأهم مورد من موارد الدولة، وهو العقار والأراضي، لأن الأفراد يسعون للحصول على العقار بكل الوسائل حتى غير المشروعة منها، بل ويقومون بالبناء عليها دون الحصول على أي رخصة أو عقد تعمييري، وفي حالة الحصول على تراخيص فإنهم يشيدون بناءهم بما يخالف أحكام هذه التراخيص، هذا ما يجعل الدولة تتدخل بحكم وظيفتها الضبطية، وتأطر حق الأفراد في البناء بما لا يخالف مقتضيات المصلحة العامة العمرانية.

أما الأسباب الموضوعية فتكمن في حداثة موضوع البناء والتعمير، لاسيما فكرة النظام العام العمراني، فهي فكرة تعتمد في غالبية الرسائل والأطروحات من أجل تبرير أهداف الضبط الإداري العمراني أو تحديد غايات قانون العمران، غير أنه لم يتم دراستها كفكرة مستقلة بذاتها لها ذاتية وأبعاد، وأهداف تحتوي على مضامين في شكل قيود وإشتراطات بنائية تهدف إلى حماية المصلحة العمرانية.

الانتشار اللافت لمخالفات قواعد النظام العمراني في كامل ربوع الوطن، ما أدى إلى تشويه المنظر الجمالي للمدن الجزائرية. بل إن هناك أحياءاً ومدناً بكاملها أنشأت دون مراعاة أدنى ضوابط التهيئة والتعمير والبناء، ودون التقيد بالمخططات العمرانية، خاصة البلدية وهي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

ضعف الرقابة العمرانية ما تسبب في انتهاك قواعد واشتراطات النظام العام العمراني، وانتشار البناء المخالف وعدم تقيد الباني بحدود وضوابط الرخص الإدارية الممنوحة له، في شكل بناء دون رخصة أو بناء بما يخالف رخصة البناء، أو القيام بأعمال التعلية أو التوسعة أو الهدم دون ترخيص ما يؤدي إلى تشويه عمراني ومساس بالأمّن والسلامة والسكينة العمرانية.

غير أن هذه الأسباب والدوافع لم تغني عن وجود بعض الصعوبات التي وجهناها خلال إعداد هذه الأطروحة، لعل أبرزها قلة المراجع المتخصصة إن لم نقل ندرتها، وان وجدت فإنها تتناول الجانب الجمالي للمدن والأحياء باعتبارها البعد البارز لفكرة النظام العام العمراني.

كما تتجلى صعوبة البحث في كثرة النصوص القانونية ذات الصلة بمجال البناء والتعمير وتشعبها وتشتتها بين جميع فروع القانون، ما صعب من إمكانية حصرها وجمعها، وفي بعض الحالات

مقدمة

عدم تناسقها ما أدى إلى سرعة تغييرها وتعديلها تماشيا مع الحركية التي يتميز بها البناء والتعمير في الجزائر. فغالبا ما تلعب الطفرة التشريعية دورا سلبيا يصعب المشكل ويعقده، بسبب عدم تلاءم هذه النصوص مع الواقع والتغيرات المعاشة.

ومن خلال ما سبق سيتم دراسة فكرة النظام العام العمراني في التشريع الجزائري انطلاقا من الإشكالية المحورية التالية:

إلى أي مدى ساهمت فكرة النظام العام العمراني في تأطير وضبط النشاط التعميري؟

ومن أجل ضبط اشكالية البحث وأبعادها قمنا بطرح مجموعة من التساؤلات الفرعية:

- ما المقصود بفكرة النظام العام العمراني؟ وماهي أهدافها وأبعادها؟

- كيف ساهمت فكرة النظام العام العمراني في ضبط الحق في البناء؟

- ماهي آليات تكريس وتجسيد فكرة النظام العام العمراني؟

- وماهي آليات الحماية المقررة لفكرة النظام العام العمراني؟

في تحليلنا لهذه الإشكالية تم الإعتماد على أربع (04) مناهج موزعة على أبواب وفصول هذه الأطروحة، بداية بالمنهج التاريخي المعتمد عند التطرق للتطور التاريخي لقوانين التهيئة والتعمير، لاسيما عند الحديث عن رخصة البناء، وإبراز أهم القوانين التي مرت بهم هذه الرخصة بداية من أول نص تشريعي هو الأمر رقم 67-75 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، إلى غاية المرسوم التنفيذي 15-19 المتعلق بتحضير عقود التعمير وتسليمها المعدل والمتمم. والمنهج الوصفي من خلال وصف الظواهر القانونية لاسيما ما تعلق بأدوات وعقود التعمير. كما استخدمنا المنهج التحليلي القائم على الإنطلاق من معطيات أولية قائمة على تحليل فكرة النظام العام العمراني من خلال تحليل مختلف المواد القانونية المتعلقة بمجال البناء والتعمير. أما المنهج المقارن فيظهر جليا في إبراز بعض جوانب إختلاف وإتفاق قوانين التعمير الجزائرية مع بعض قوانين الدول المقارنة على غرار القانون الفرنسي، والمصري، والمغربي.

وبناء على الإشكالية المطروحة والأهداف المرجوة، يتم تقسيم البحث إلى خطة مزدوجة قائمة على باين في كل باب فصلين.

مقدمة

بحيث خصص الباب الأول لتأصيل فكرة النظام العام العمراني في فصلين تطرقت في الفصل الأول منه لماهية النظام العام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام، وذلك من خلال تعريف فكرة النظام العام وتحديد خصائصها وعناصرها التقليدية والحديثة، ثم تحديد مفهوم النظام العام العمراني من خلال تبين أسسه ومبررات إعماله بالاضافة إلى أهدافه وأبعاده.

لنتقل في الفصل الثاني من هذا الباب ونتطرق إلى مقومات النظام العمراني، وذلك بتحديد الشروط والقيود التعميرية التي يجب توفرها في البناء القانوني والتي يجب على الباني التقيد بها، سواء فيما تعلق بالأرض المراد البناء عليها أو ما تعلق بالبنائة المنجزة في حد ذاتها، بالاضافة إلى مقومات خاصة بأدوات ومخططات التعمير وهي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي باعتبارهما وسائل قانونية للضبط العمراني.

أما الباب الثاني تناولت فيه آليات تكريس وحماية النظام العام العمراني، بحيث خصصت الفصل الأول لدور عقود التعمير في تكريس وتجسيد فكرة النظام العام العمراني وبينت دور كل من رخص التعمير وشهادات التعمير في تجسيد مقتضيات البناء القانوني والنظام العام العمراني. أما الفصل الثاني فحددت فيه مختلف الجرائم وصور المخالفات الماسة بمقومات النظام العمراني وكذا العقوبات والجزاءات الجنائية والإدارية المقررة في حالة تسجيل هذه المخالفات. بالإضافة إلى تحديد الهيئات والأجهزة الإدارية والقضائية المكلفة بالرقابة، مع تفعيل دور الأفراد في إطار الديمقراطية التشاركية التعميرية في حماية متطلبات النظام العام العمراني.

لنختم البحث بخاتمة عامة للموضوع تتضمن أهم النتائج المتوصل إليها ومرفقة ببعض التوصيات..

الباب الأول

تأصيل فكرة النظام العام

العمراني

لطالما تميزت فكرة النظام العام بالعمومية والمرونة، واعتبرت من أكثر الأفكار القانونية جدلا، وذلك لصعوبة تحديد تعريفا لها يكون جامعا ومانعا لمضمونها. فهي تعبر عن الحد الأدنى من القيم والأسس التي يبني عليها المجتمع وتضمن دوامه واستقراره من خلال تحقيق أمنه وسلامته وسكينته العامة.

غير أن هذه العناصر عرفت تطورا حديثا أملتته الطبيعة المرنة لهذه الفكرة وتطور الحاجات الأساسية للمجتمع المعاصر، بحيث أوجبت المتطلبات الحديثة ضرورة تقييد حرية المالك من خلال تقييد حقه في البناء بضرورة مراعاة المصلحة العامة العمرانية، وعدم إستعمال هذا الحق إستعمالا تحرمه القوانين والتنظيمات تحقيقا للوظيفة الإجتماعية لهذا الحق.

من هذا المنطلق اتسعت فكرة النظام العام لتشمل مظهرا حديثا هو النظام العام العمراني باعتباره وسيلة حديثة تستخدمها الدولة من أجل ضبط النشاط العمراني للأفراد وتحقيق المصلحة العامة العمرانية.

بناء على ما سبق سيقسم هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول: ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الفصل الثاني: مقومات وضوابط فكرة النظام العام العمراني

الفصل الأول

ماهية النظام العمراني كصورة

حديثة لفكرة النظام العام

الفصل الأول

ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

تعتبر فكرة النظام العام عن مجموع المصالح المعتبر في المجتمع والجديدة بالحماية، من خلال جملة من الإجراءات والأعمال الإدارية التي تباشرها سلطات الضبط الإداري في الدولة بهدف ضمان تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فإن غايات الضبط الإداري ارتبطت بشكل مباشر بتحقيق وحماية النظام العام، وهذا من خلال صيانة الأمن والصحة والسكينة العامة في المجتمع باعتبار هذه العناصر تمثل العناصر التقليدية لفكرة النظام العام.

غير أنه ونتيجة لتعدد الحياة المعاصرة وتشعب مجالاتها من جهة و اتساع النزعة الفردية القائمة على تقديس الحقوق والحريات الفردية من جهة ثانية، ظهر نوع من الإخلال والانفلات داخل المجتمع المعاصر، خاصة في مجال الصناعة والتجارة والبناء والتعمير. وباعتبار الحق في البناء من الحقوق المتفرعة عن حق الملكية كان لزاما على الدولة تأطير وتنظيم هذا الحق، من خلال الاستنجاذ بفكرة النظام العام في صورة حديثة ومعاصرة، تمثل النظام العام العمراني من أجل تقييد حق الأفراد في البناء بضرورة الالتزام بمختلف الإشتراطات والضوابط التعميرية. فالاهتمام بتخطيط المدن وانسجام بنياتها وتجميل شوارعها وأحيائها أصبح حاجة من الحاجات العامة ومظهر من مظاهر تحضر ورقي المجتمعات¹.

هكذا توسعت فكرة النظام العام، لتشمل عناصر جديدة ومستحدثة أملتها تعدد المجالات الإقتصادية والسياسية والتعميرية التي تمثل أسس المجتمع. في صورة نظام عام إقتصادي، والنظام العام المتعلق بحماية الكرامة الإنسانية، ونظام عام عمراني أو جمالي وبيئي.

بناء على ما سبق سأدرس هذا الفصل في مبحثين:

المبحث الأول: يتعلق بمدلول فكرة النظام العام وتحديد صورته المعاصرة

المبحث الثاني: فكرة النظام العام العمراني كقيد على الحق في البناء

¹ سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري في حماية جمال المدن- دراسة مقارنة-، مكتبة دار السلام القانونية، مصر، ط1، 2017، ص 21.

المبحث الأول

مدلول فكرة النظام العام وصوره الحديثة

لقد درج الفقه على اعتبار النظام العام مجموعة الأسس والقيم الإجتماعية والإقتصادية والسياسية وحتى الخلقية التي تمثل الركائز الأساسية في بناء وتكون المجتمع وضمان استمراره، بحيث يتسع هذا المفهوم ويضيق بحسب الظروف الإجتماعية والسياسية السائدة في هذا المجتمع، فتقوم السلطات الإدارية بما لها من صفة التدخل والضبط بحماية النظام العام في المجتمع وإعادته لحالة الاستقرار والأمن وتجنب كل مظاهر الاضطراب والمساس بأمنه وطأينته وصحته.

في هذا الإطار تقوم سلطات الضبط الإداري بإتخاذ جملة من القرارات الإدارية التي تمكنها من حماية الأفراد في أمنهم وتجنب كل ما يهددهم من أخطار وما يمس صحتهم وسكينتهم العامة. غير أن مرونة وعمومية واتساع فكرة النظام العام من جهة، وتطور المجتمعات من جهة ثانية جعلها لا تقتصر على مجرد حماية الأمن والصحة والسكينة العامة، بل تطورت هذه الفكرة لتشمل عناصر جديدة جديدة بالحماية والصون نظرا لما تشكله هذه العناصر من خطر على استقرار وكيان المجتمع.

بناء على ما سبق سأطرق في هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، (المطلب الأول) يتعلق بتعريف فكرة النظام العام عموما، (المطلب الثاني) خصائص النظام العام، (المطلب الثالث) العناصر التقليدية والحديثة لفكرة النظام العام، في حين نخصص (المطلب الرابع) لمفهوم النظام العام العمراني.

المطلب الأول

التعريف بالنظام العام كفكرة قانونية

ترتبط فكرة النظام العام بالضبط الإداري، باعتباره الهدف الأسمى لسلطات الضبط الإداري والتي تسعى لتحقيقه وحماية المصلحة العامة للمجتمع، غير أن تحديد مفهوم جامع مانع لفكرة النظام العام يبدو صعبا إن لم نقل مستحيلاً وذلك لأن فكرة النظام العام تتميز بالاتساع والنسبية والمرونة وتختلف باختلاف الزمان والمكان وحاجات المجتمع، فالذي يكون من النظام العام في زمان ومكان معين قد لا يكون كذلك في زمان ومكان آخر، بل قد يختلف النظام العام في نفس البلد

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

باختلاف الزمان والظروف السائدة¹. لذا يجمع الفقه على ربط النظام العام بالمصلحة العامة العليا في الدولة². وأمام هذا الغموض وإحجام المشرعين عن تعريفه إختلف الفقهاء في تحديد مفهومه وطبيعته³.

وبناءً على ما سبق سأخصص (الفرع الأول) لتحديد التعريف اللغوي والإصطلاحي لنظام العام، و(الفرع الثاني) لتعريف النظام العام في الفقه الجزائري، في حين أخصص (الفرع الثالث) للتعريف القضائي للنظام العام.

الفرع الأول

تعريف النظام العام

تعتبر فكرة النظام العام من المفاهيم الغامضة والفضفاضة، بحيث اختلف كثيرا في تعريفها وذلك بسبب عمومية هذه الفكرة وتجريدها وسرعة تطورها، حتى أن أحد الفقهاء قال " إن تعريف النظام العام يعني المغامرة على رمال متحركة". وعليه سوف نحاول تحديد تعريفها اللغوي(أولا) ثم الإصطلاحي (ثانيا).

أولا: التعريف اللغوي للنظام العام

"يعرف النظام في اللغة بأنه الخيط الذي ينظم به اللؤلؤ، والنظام: ما نظم فيه الشيء من خيط ونحوه. ونظام كل أمر: هو ملاكه، وجمعه (أنظمة ونظم).

أما إصطلاحا فإنه يطلق على أمرين اثنين:

الأول: وهو من الناحية الموضوعية بمعنى مجموعة من الأحكام المتعلقة بموضوع معين ومحدد يعرض في شكل مواد متتالية.

والأمر الثاني: وهو من الناحية الشكلية، بمعنى الوثيقة المكتوبة الصادرة عن من يملك الحق في إصدارها – وهو رئيس الدولة – بهدف تنظيم سلوك الأفراد في المجتمع"⁴.

¹ محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري- دراسة مقارنة-، أطروحة للحصول على درجة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، د س ن، ص 64.

² حسام الدين محمد مرسي مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية – دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي-، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، مصر 2009، ص 84.

³ عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، سنة 2014، ص463.

⁴ عبد الله بن سهل بن ماضي العتيبي، النظام العام في للدولة الإسلامية، دراسة تأصيلية مقارنة، دار كنوز اشبيليا للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط 1، 2009، ص20-21.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

ثانيا : التعريف الإصطلاحي لفكرة النظام العام

التعريف الفقهي لفكرة النظام العام.

لقد تعددت التعريفات الفقهية التي أعطيت للنظام العام، فيعرفه الفقه الغربي ومنهم الفقيه "موريس هوريو" النظام العام "...بأنه النظام الذي يجب أن يحمل معنى النظام العام المادي الملموس الذي يعتبر بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى..."¹. في حين أن حفظ النظام الأدبي أو المعنوي وكل ما يتعلق بالأحاسيس والمعتقدات فلا تتدخل سلطات الضبط الإداري لحمايتها إلا إذا اتخذت المساس بالنظام المعنوي مظهرا خطيرا من شأنه المساس وتهديد النظام العام المادي بشكل مباشر.

أما الفقيه "فالين" فيرى أنه يجب أن يعطى مفهوم النظام العام مدلول واسع ليشمل الجانبين المادي والمعنوي معا، وبالتالي فالنظام العام في نظره هو مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا مناص منها لقيام مجتمع سليم تربطه علاقات قوية بين أفرادها.²

ومن بين التعريفات التي أوردها الفقه العربي نذكر التعريف القائل أن "النظام العام مجموعة من القواعد القانونية الآمرة والمرنة والنسبية التي تهدف إلى حماية القيم والمثل العليا والأعراف والتقاليد والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع، والتي تتناسب مع الظروف الزمانية والمكانية"³.

وبالتالي فالنظام العام بالمعنى الواسع ينصرف مفهومه إلى الأسس والمفاهيم والعقائد التي يقوم عليها المجتمع، سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية السائدة في الدولة وكل هذه الأفكار قابلة للتطور بحسب ظروف الزمان والمكان.

أما النظام العام بالمعنى الضيق _ كهدف أساسي للضبط الإداري _ فينصرف مفهومه إلى المعنى المادي الملموس الذي يعتبر حالة واقعية مناهضة للفوضى، كما ينصرف هذا المعنى إلى النظام الأدبي

¹ Mouris HOURIO, Précis de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1929, P 549

نقلا عن: حسام الدين محمد مرسي مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 94 .

² Marcel WALINE, Traite de droit administratif, 6 eme édition, librairie de recueil, Paris, 1950, P273.

نقلا عن: محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري- دراسة مقارنة، ص 70.

³ عصام علي الدبس، القانون الإداري، المرجع السابق ص464. نقلا عن ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة ص66.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

(المعنوي) الذي يتعلق بالمعتقدات والأحاسيس، وأن سلطات الضبط الإداري تتدخل عندما يتخذ الإخلال بالنظام المادي والأدبي مظهرا من شأنه تهديد النظام العام وذلك تحقيقا للمصالح العام¹.

أما الدكتور عبد الرزاق السنهوري فيرى أن "النظام العام يتمثل في مجموع القواعد التي تستهدف تحقيق مصلحة عامة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية تتعلق بالنظم العليا للمجتمع وتعلو على المصلحة الخاصة للأفراد، فيجب على جميع الأفراد مراعاة هذه المصلحة وتحقيقها ولا يجوز لهم أن يناهضوها باتفاقات فيما بينهم حتى ولو حققت لهم هذه الإتفاقات مصالح فردية فإن المصالح الفردية لا تقوم أمام المصلحة العامة"².

كما عرف النظام العام على أنه الحالة المادية أو المعنوية لمجتمع منظم، فأحيانا تمثل الجانب المادي وهو مجموع الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، أحيانا معنوية تسود المعتقدات والأخلاق وحتى المبادئ القانونية والإقتصادية والسياسية والاجتماعية، وأحيانا أخرى تكون الأمرين معا، وهذا هو الإطار العام الذي يحدد من صلاحيات وسلطات الضبط الإداري، وحماية هذه الحالة ووقايتها هي الهدف الأساسي من إجراءات الضبط الإداري، لذا لا يجوز لسلطات الضبط الإداري استخدام صلاحياتها المقيدة للحريات إلا إذا كانت ممارسة هذه الحريات قد ترتب عليها إخلال بالنظام العام³.

ويرى الدكتور محمد فؤاد مهنا أن النظام العام المقصود في مجال الضبط الإداري "هو النظام العام المادي فقط" أي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، وعليه فلا شأن للضبط الإداري بحالة المجتمع المعنوية أو الروحية، ولا شأن له بالأفكار والمعتقدات التي تسود المجتمع ولو كانت ضارة بالنظام الاجتماعي، إلا إن كان لهذه الأفكار والمعتقدات مظهر خارجي يهدد النظام العام المادي، فهنا تتدخل سلطات الضبط الإداري لمنع هذا الإخلال⁴.

ويرى الدكتور عماد طارق البشري أن "...فكرة النظام العام ليست فكرة قانوني خالصة، ابتدعها علم القانون، فانحصرت فيه وتوقعته داخله، بل تطالعنا خارج علم القانون ككل لتجد لها مكانا بين العلوم الإنسانية المختلفة، حيث تقع في منطقة التماس بين علم القانون والعلم السياسي

¹ نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، ط1، 2008، ص 276-277.

² عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ج1، د ط، سنة 1964، ص399.

³ صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دط، سنة 1998، ص46.48. نقلا عن عبد الرحمان العزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة2007، ص19.

⁴ حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، د ط، سنة 2011، ص94.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وعلم الاجتماع والاقتصاد ، فهي مفصل من مفاصل ربط هذه العلوم مع بعضها البعض، باعتبارها إحدى قوى التأثير داخل المجتمع والدولة¹.

كما يعرف على أنه "ظاهرة قانونية اجتماعية تهدف إلى المحافظة على الأسس والمبادئ والقيم التي يقوم عليها المجتمع، والتي لا يحوز مخالفتها بأي حال من الأحوال وإلا تحلل المجتمع نفسه، وهذه القواعد تجد مصدرها في القوانين أو العرف أو أحكام القضاء وتتصف بالمرونة والنسبة، وتختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي والإقتصادي السائد في الدولة"².

أما زين العابدين بركات فقد عرف النظام العام على أنه المحافظة على الأمن العام والراحة العامة والصحة(السلامة) العامة، وهو يدخل ضمن أغراض الضابطة الإدارية في حالة دعت الضرورة المحافظة عليه³.

الفرع الثاني

تعريف النظام العام في الفقه الجزائري

يقول الدكتور عمار عوابدي أن "المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة، بطريقة وقائية وذلك عن طريق القضاء على كل المظاهر والأخطار مهما كان مصدرها التي تهدد عناصر ومقومات النظام"⁴.

في حين يقول الدكتور دايم بلقاسم "أن النظام العام يشمل الأسس السياسية والإقتصادية والاجتماعية والخلقية التي يرتكز عليها كيان المجتمع، كما تحدده القوانين الداخلية، وهو يتسع وينحسر حسب النظام السياسي السائد في الدولة"⁵.

¹ عماد طارق البشري، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص28.

² محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيما على الحريات العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، سنة1960، ص44.

³ زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الرياض، دمشق، سوريا، د.ط، سنة 1979، ص490.

⁴ عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.ط، سنة 1990، ص396.

⁵ بلقاسم دايم، النظام العام الوضعي و الشرعي و حماية البيئة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، سنة 2003-2004، ص 17.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

أم الدكتور عليان بوزيان فيقول " إن النظام العام ليس إلا وصفا لوضع مجتمعي في حالة السلم، أو هو حالة يشعر بها الجميع عندما يقدم كل فرد على ممارسة حقوقه وحرية بالمساواة دون حصول فوضى أو أي اضطرابات أمنية تهدد استقرار حياة المجتمع فهو ليس إلا حالة نتيجة وثمره لمجموعة الحدود والقيود التي تمكن الأفراد من ممارسة حرياتهم بشكل يضمن عدم تأثر الاجتماع البشري إما بالتدخل السلبي أو التدخل الايجابي من طرف السلطة الضبطية"¹.

في حين يعرفه الدكتور جلطي أعمر "أن النظام العام يعد مجموعة من القواعد التي تؤسس لنظام اجتماعي الذي يسود الدولة وتتأثر بالقواعد الدينية والأخلاقية والعرفية والاجتماعية والسياسة والإقتصادية المتبناة في الدولة والتي تتطور حسب التغير الوارد على نظام الحكم في الدولة وما يرتبط به من تغيرات تبعية"².

وتعرفه الدكتورة قريقر فتيحة "...أن النظام العام اتجاه تتخذه الجماعة أسلوبا لها يتأسس على قواعد ومبادئ سلوكية في مجالات سياسية و اقتصادية واجتماعية تأخذ ترتيبا حسب أهمية المجال في نظر الجماعة، ولضمان تواجدها واستقرارها في إطار ما تتبناه من إيديولوجيات لتصير قانونا يتعين على المنضويين تحته احترامه وتحمل الجزاء لمخالفته ومن هنا فهو متغير بحسب المتغيرات التي تعرفها الجماعة، يفترض فيه ضمان توازن نوعي بين أفراد الجماعة"³.

وحسب الدكتور عدة عليان فإن النظام العام هو " مجموعة القواعد التي تهدف إلى الحفاظ على الحد الأدنى من الاستقرار الإقتصادي والاجتماعي والأخلاقي الذي لا يمكن الاستغناء عنه لضمان المصلحة العامة وبالتالي ضمان بقاء الدولة واستقرارها"⁴.

¹ عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة -دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري-. أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، جامعة يوسف بن خدة وهران، الجزائر، سنة 2006-2007، ص 180.

² أعمر جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، الجزائر. سنة 2015-2016، ص 19.

³ قريقر فتيحة، النظام العام والتحكيم التجاري الدولي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق -جامعة الجزائر 1- الجزائر، سنة 2016-2017، ص 26-27.

⁴ عدة عليان، فكرة النظام العام وحرية التعاقد في ضوء القانون الجزائري والفقه الإسلامي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية -جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان- الجزائر، سنة 2015-2016، ص 227.

الفرع الثالث

التعريف القضائي لفكرة النظام العام

إن للقضاء الإداري الدور الكبير في ضبط فكرة النظام العام، وذلك عن طريق تحديد مفهومها وتعين إطارها، إلا أنه لم يعنى بتعريف النظام العام وأحال في ذلك إلى التعريف الفقهي له، لذلك قررت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة الفرنسي "أن النظام العام - كما يعرفه الفقهاء - هو الأساس السياسي والاجتماعي والإقتصادي والخلقي الذي يقوم عليه كيان الدولة، كما ترسمه القوانين النافذة فيها، وبعبارة أخرى هو مجموع القواعد القانونية التي تنظم المصالح التي تهم المجتمع مباشرة أكثر مما تهم الأفراد، سواء كانت تلك المصالح سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو خلقية"¹.

وقد كان القضاء الإداري الفرنسي يرفض تدخل سلطة الضبط الإداري لحماية الأخلاق العامة ما لم يكون للإخلال بها مظهر خارجي يهدد النظام العام المادي، إلا أنه قد تطور في هذا الشأن نحو السماح لسلطة الضبط الإداري بالتدخل في بعض الحالات لحماية النظام الخلقي وبرز هذا التطور بصفة خاصة في مجال السينما والمطبوعات، نظرا لخطورة هذه المسائل وما يمكن أن تسببه من عوامل الإثارة و المساس بالمشاعر والخروج عن القواعد الأساسية للأخلاق المتعارف عليها²، باعتبار أن النظام العام يمثل الحد الأدنى من هذه القواعد.

وعلى هذا الأساس مرت الحلول القضائية في القضاء الفرنسي بمرحلتين قبل سنة 1959 حيث كان الجانب المعنوي المتعلق بالآداب والأخلاق العامة لا يعتبر من عناصر النظام العام وكهدف من أهداف الضبط الإداري. وبالتالي إلغاء كل التصرفات والإجراءات المتعلقة بالضبط الإداري والتي تمس بحقوق وحرريات الأفراد والمواطنين بحجة المحافظة على النظام العام، ويحل بالمسؤولية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن هذه الإجراءات والتصرفات. لكن بعد عام 1959 وبالتحديد منذ حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية "LUTETIA"، أصبح قضاء مجلس الدولة يعتبر الآداب والأخلاق العامة عنصرا من عناصر النظام العام في جانبه المعنوي.

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري و حدوده، مطابع الطوجي التجارية، القاهرة، مصر، د ط، سنة 1993، ص 188.

² محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط 02، سنة 1992، ص 370.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وتتلخص وقائع قضية "LUTETIA"، في أن رئيس بلدية في الجنوب الفرنسي أصدر قرارا إداريا بوليسيا يقضي بمنع ثلاث أفلام من العرض، بعدما حصلت على ترخيص قانوني من طرف الوزير المختص بعد موافقة لجنة الأفلام السينمائية.

وكان رئيس البلدية في قراره بمنع عرض الأفلام واقعا تحت تأثير قوى الضبط الإجتماعي في المدينة والمكونة في الأساس من جمعية المعلمين وأولياء التلاميذ الذين هددوا بالقيام بالمظاهرات في المدينة لمنع عرض هذه الأفلام التي تهدد تربية وأخلاق وآداب التلاميذ.

وبعد التحقيق والمداولة أصدر المجلس حكما برفض إلغاء قرار رئيس البلدية لأن من سلطاته الضبطية والبوليسية أن يتعرض للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة، إذا كانت أعمال الإخلال بهما تهدد النظام العام وتعرضه للخطر¹.

وهكذا اتجه القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة في بادئ الأمر إلى الأخذ برأي العميد "هوريو" في تفسيره للنظام العام، فلم يعتد إلا بالنظام المادي ذي المظهر الخارجي- أي التفسير الضيق لمفهوم النظام العام- إلا أن المجلس لم يستمر على هذا الموقف لمدة طويلة، فعدل عن هذا الاتجاه وأخذ بالتفسير الواسع لمفهوم النظام العام في مجال الضبط الإداري، ليشمل النظام العام المادي والأدبي.

حيث يشمل المفهوم الأدبي (الأخلاق والآداب العامة) التي تتواءم مع التقاليد وعادات المجتمع، وعلى وجه التحديد فقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي ومعه القضاء المدني وعلى رأسه محكمة النقض، إلى تقدير الأوضاع التي اعتاد الأفراد على تقبلها ومراعاتها في وقت معين وفي جهة محدد بعينها، لذلك فإن معيار تحديد ما هو من الآداب العامة هو ما يحرص الناس على احترامه وتقديسه².

وعلى هذا الأساس ساير مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي معتبرا أن مفهوم النظام العام في مجال الضبط الإداري، لا يقتصر على النظام العام المادي فقط وبمظهره الخارجي، بل يتسع ليشمل النظام العام الأدبي وبمظهره المعنوي، ومن ثم أجاز لهيئة الضبط الإداري أن تتدخل لحماية الآداب والأخلاق العامة، باعتبارها عنصر من عناصر النظام العام³.

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ط، سنة 1990، ص 402-403.

² حسام مرسي، النظام القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، د ط، سنة 2011، ص 98.

³ المرجع نفسه، ص 100.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

أما بالنسبة للقضاء الجزائري فهناك بعض القرارات التي تصدت لتعريف النظام العام، حيث جاء في حيثيات قرار للغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 1982/01/27، "...حيث إن لفظ النظام العام يعني مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الإجتماعي، والواجب توفرها لكي يستطيع كل إنسان ممارسة جميع حقوقه الأساسية عبر التراب الوطني وفي إطار حقوقه المشروعة..."¹.

وفي قرار آخر صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1993/02/14 اعتبر النظام العام أمر نسبي ظرفي، حيث لا يمكن تقييم المساس بالنظام العام في سنة 1992 بالاستناد إلى معايير كانت مطبقة في سنة 1962.²

من خلال ما سبق نستنتج أن فكرة النظام العام هي الفكرة المحورية والأساسية التي تسعى سلطات الضبط الإداري في الدولة لحمايتها. غير أن هذه الفكرة تتميز بالاتساع ما أدى إلى صعوبة حصرها وتحديد مفهومها، كما جعلها فكرة متطورة ومرنة تضيق وتتسع حسب حاجات المجتمع ومتطلباته وظروفه السائدة، وبما أن الظروف والحاجات المجتمعية متطورة ومتقلبة فإننا لا نستطيع تحديد حاجات معينة دون غيرها ونجعلها من مقتضيات النظام العام، هذا التحديد الدقيق مخالف لمرونة ونسبية هذه الفكرة، وهذا ما جعل جانبا من الفقه لا يقف عند العناصر التقليدية لهذه الفكرة والمتمثلة في (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، بل يتجاوز ذلك ليضيف عناصر حديثة في صورة (النظام العام الإقتصادي و العمراني).

المطلب الثاني

خصائص النظام العام

يعتبر النظام العام ظاهرة قانونية واجتماعية، تتمثل في مجموعة الأسس والقيم الراسخة التي يقوم عليها أي تنظيم اجتماعي سواء كانت قيم اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية، بحيث يعتبر النظام العام هو المعبر عن روح النظام القانوني في المجتمع وحاميا له³. فهو لا ينحصر في ميدان واحد أو ميادين محددة دون سواها من ميادين التنظيم القانوني للدولة بل تجده في جميع الفروع والميادين

¹ هندون سليمان، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، سنة 2012-2013 ص 55، نقلا عن: بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، د د ن، د ط، سنة 1993، ص 80.

² الناصر لباد، القانون الإداري، مطبعة دالي إبراهيم، الجزائر، ج 2، د ط، سنة 2004، ص 18.

³ حسام مرسي، النظام القانوني للضبط الإداري، المرجع السابق، ص 125.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

القانونية الأخرى، وهذا نتيجة لجملة من الخصائص التي يتميز بها¹، تأتي صفة القاعدة الآمرة في مقدمة هذه الخصائص (الفرع الأول)، كما أنه ليس من صنع المشرع وحده (الفرع الثاني)، مرونة النظام العام (الفرع الثالث)، عمومية النظام العام (الفرع الرابع).

الفرع الأول

الصفة الآمرة لقواعد النظام العام

إن جميع القواعد المتعلقة بالنظام العام لا يجوز مخالفتها أو الإتفاق على مخالفتها من طرف المخاطبين بها، وذلك لأن هذه القواعد تنظم المسائل والمصالح العليا في المجتمع، بحيث لا يمكن للنظام الإجتماعي الاستقامة دونها، والتي تضمن استقراره وتماسكه.

ويرجع أساس هذه الخاصية إلى كون النظام العام يستهدف المحافظة على القيم والمثل العليا في المجتمع، ولذلك لا يجوز مخالفة القواعد المتعلقة به، ضف إلى ذلك أن هذه الفكرة في القانون الإداري تظهر كقيود على حرية الأفراد ونشاطهم بحيث أن معظم قواعد القانون العام تكون من النظام العام².

وترتيباً على ما تقدم، نجد أن ما يضفي على فكرة النظام العام صفتها الآمرة هو أنها تضع حلولاً للمنازعات في اتجاه الحفاظ على كيان ووحدة المجتمع، وذلك عن طريق الموازنة بين الإرادات الفردية الخاصة والمصلحة العامة الجماعية. لذا ذهب البعض إلى إعتبار مفهوم النظام العام يهدف إلى تحقيق التوافق بين ممارسة حريات من جهة وضرورة الحياة الإجتماعية من جهة ثانية، وبذلك تستخدم فكرة النظام العام لحسم المنازعات على أساس وجود نظام ذي أولوية اجتماعية، وفي حالة ما اصطدم القاضي بقاعدة من النظام العام فليس له سوى النزول عند حكمها³.

فالنظام العام بهذا المعنى لا يستهدف المحافظة على القيم والمثل العليا داخل المجتمع فقط، بل يتعدى ذلك إلى حماية الأسس والمصالح السياسية والإقتصادية والإجتماعية داخله⁴، وبالتالي في حالة التعارض بين المصالح الفردية والمصالح الجماعية، تسمو الضوابط والمصالح العليا للمجتمع على إرادة

¹ محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 67.

² نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 277.

³ عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري و حدوده، المرجع السابق، ص 211.

⁴ عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، سنة 2014، ص 469.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الأفراد¹، وهذا ما يجعل قواعده أمره لا يجوز مخالفتها، وفي حالة مخالفتها وصدور تصرفات منافية لمتطلباتها، فإن جزاء هذه التصرفات هو البطلان.

والبطلان باعتباره جزاء يترتب على مخالفة القواعد الآمرة، يعتبر خاصية تتفق فيها كل من قواعد القانون العام والقانون الخاص، إلا أنهما يختلفان من حيث الأثر، ففي القانون الخاص يترتب على مخالفتها بطلان مطلق أو نسبي حسب درجة المخالفة للقواعد العامة الآمرة، أما في القانون العام وبالتحديد في القانون الإداري، فهذه الخاصية لها دوران الأول يؤدي إلى توسيع سلطات الإدارة من حيث الضبط الإداري والثاني تعد قيدا على الإدارة والفرد معا².

الفرع الثاني

النظام العام ليس من صنع المشرع وحده

لا يعد النظام العام نتاج النصوص القانونية بصفة مطلقة، وإنما هو التعبير عن فكرة اجتماعية في وسط اجتماعي وفلسفي وحالة من الآداب السائدة في لحظة معينة هي التي تكون المصدر المباشر للنظام العام³. وهذه الخاصية نابعة من كون قواعد النظام العام يرجع مصدرها إلى الأعراف والتقاليد السائدة في المجتمع من جهة والقواعد القانونية العامة التي يوجد لها القضاء من خلال أحكامه من جهة أخرى⁴.

بل أكثر من ذلك فإن النظام العام قد يكون منشأ للقاعدة القانونية في الظروف العادية والاستثنائية، وتندرج هذه الوظيفة المنشئة للقاعدة القانونية التي يحظى بها النظام العام على النحو التالي⁵:

أ- قد ينص المشرع بقاعدة قانونية وبطريقة مجردة على ضرورة احترام النظام العام وعندئذ يتدخل مفهوم النظام العام لصياغة تلك القاعدة صياغة ملموسة قصد تكيفها مع الواقع الفعلي المعاش، ففي هذه الحالة يوجد تكيف لقاعدة قانونية متعلقة بالنظام العام مع ظروف جديدة، وفي هذه الحالة تكون مهمة النظام العام تفسير تلك القاعدة القانونية القائمة.

¹ محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري-دراسة مقارنة بين القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د ط، سنة 1992، ص 25.

² حسام مرسي، النظام القانوني للضبط الإداري، المرجع السابق، ص 127.

³ عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 210.

⁴ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 277.

⁵ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 25.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

ب- قد يحدث أن لا يكون موضوع النظام العام قد أملتة إحدى قواعد القانون، وهنا يتعلق الأمر بتعويض صمت القاعدة للاستجابة لضرورة حل المشاكل الملموسة، ويفيد مفهوم النظام العام في هذا الصدد سد الثغرات القانونية أو سد عيوب الشرعية، ولكن يظل النظام العام داخل الإطار القانوني، حيث يكون الحل مستوحى من حلول مماثلة قدمتها قوانين أخرى، ومن أمثلة ذلك الحق المعترف به لسلطات الشرطة في التدخل في أي وقت باسم النظام العام حتى وان لم يكن قد نص القانون على ذلك.

ج- قد يعترف للنظام العام بسلطة القاعدة القانونية، وذلك بإضفاء الشرعية أحيانا على الإجراءات التي تتخذ لصالحه. ففي ظل الظروف الاستثنائية يعتبر النظام العام بذاته مصدرا للقانون ومن شأنه إضفاء الشرعية على إجراءات قد تكون -خرج النظام العام- غير شرعية، وفي هذه الحالة تكون الأولوية للقواعد التي يكرسها النظام العام¹، فترجح مطالب النظام على القانون الشكلي، ولكنها تظل مطابقة للشرعية.

فالتزاع بين المطالب المتعارضة يتم حله لصالح المصلحة العليا للمجتمع، وهي قاعدة عليا يجب أن يظل القانون الشكلي نفسه خاضعا لها مخافة أن تسود الفتنة أو الخروج على السلطة العامة، ولكن مع ذلك يجب التأكيد على الطابع القانوني لفكرة النظام العام وإجراءات حمايته ومن ثم إتاحة الفرصة للقاضي للممارسة رقابة قاسية على استخدامه²، باعتبار أن القضاء خاصة الإداري يعد حامي الحقوق والحريات الخاصة.

وبالتالي فالرأي الراجع فقها هو أن النظام العام ليس من صنع المشرع وحده،- إذ يصعب على هذا الأخير تقنين جميع الأوضاع التكليفية المرتبطة بالنظام العام-³، على أساس أن المصدر المباشر له هو أحكام القضاء والظروف الاجتماعية والأعراف والتقاليد والآداب العامة المنتهج في مكان وزمان معينين.

وهذا على عكس النظرة القديمة المنتقدة والتي اعتبرت أن تحديد النظام العام مقصور على إرادة المشرع فهو الذي يحدده ويرسم معالمه ولا يتركه للقضاء خشية التعسف في تحديد مضمونه.

¹ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 26.

² المرجع نفسه، ص 24-25.

³ عدة عليان، المرجع السابق، المرجع السابق، ص 66.

وما يدعم هذا الرأي في مجال البناء والتعمير، هو أن المرسوم التنفيذي رقم 14-27¹، المتعلق بتحديد الموصفات المعمارية والعمرانية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب، عبارة عن قواعد وشروط تعميمية مستمدة وتعبير عن قواعد البناء في مناطق الجنوب الجزائري، وبالتالي فإن هذا النص لم يقن سوى ارادة سكان الجنوب في أنماط وشروط البناء، وبالتالي فالنظام العام كفكرة مرنة ومتطورة لا يمكن حصر إنشائها في النص قانونية بل يمكن أن تكون هذه النصوص كاشفة له.

الفرع الثالث

مرونة النظام العام وسرعة تطوره

إن صفة المرونة والتطور نابعة من الطبيعة الحيوية لفكرة النظام العام، فهي لا تتفق مع استقرار النصوص، لذلك لا يقدر المشرع أن يعرفه أو أن يحدد فيغير ويشوه طبيعته ويمنعه من أن يحقق التطور الإجتماعي، فكل ما يقوم به المشرع هو تحديد مضمونه، ويترك للفقهاء مهمة تحديد التصرفات والأفعال المنافية له².

فصفة المرونة التي لا تتفق مع استقرار النصوص القانونية جعل المشرعين في بعض الدول كالتشريع الألماني مثلا لا تنص عليه في قوانينها، وتستبعد منه النصوص التي تضمنت تصرفات مالية مخالفة للآداب والنظام على أساس أن نظرية النظام العام تنطوي على فكرة عامة مجردة يترتب عليها نتائج غاية في الخطورة³.

فما يعد من النظام العام في وقت ومكان ودولة معينة قد لا يكون من النظام العام في وقت أو مكان آخر، فهو يختلف بين الدول وقد يختلف دخل الدولة الواحدة، وهذا راجع لطبيعته المرنة ما جعل الفقيه فلين (Waline) يقول "فكرة النظام العام يجب أن تكون مفتوحة للتطورات جاهزة لأن تتغذي بكل ما يقع من الأحداث والصور"⁴.

وترجع هذه الصفة لسببين أولهما: سلبى يتمثل في عدم إمكانية تعريف النظام العام دون معرفة نقيضه وهو الإخلال والاضطراب والفوضى ففوق الإخلال بالمعنى الايجابي يدل على وجود نظام

¹ المرسوم التنفيذي رقم 14-27 المؤرخ في 01 فبراير 2014، المتعلق بتحديد الموصفات المعمارية والعمرانية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب، ج ر عدد 06 المؤرخة في 12 فبراير 2014.

² عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 210.

³ محمد عصفور، المرجع السابق، ص 53.

⁴ عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 471.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

مادي ملموس سابق تم الإخلال به والسبب الثاني: هو أن النظام العام فكرة نسبية لا يمكن تحديدها أو تعريفها أو وضعها في نطاق دائم ومحدد دونما تأثر بالزمان والمكان¹.

وبالتالي لا يمكن حصر فكرة النظام العام وتحديد مضمونها في مواد قانونية محددة ونتجاهل التطور والتغير الذي يعرفه المجتمع، وهذا ما جعل الدكتور السنهوري يقول "لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى، ولا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديدا مطلقا يتماشى مع كل زمان ومكان، لأن النظام العام نسبي، وكل ما نستطيعه هو وضع معيار مرن يمثل "المصلحة العامة"، وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي تصل إليها حضارة أخرى"².

وعلى هذا النهج سار جل الفقه واعتبروا أن معيار النظام العام هو المصلحة العامة، وفي هذا يقول الدكتور عبد الفتاح عبد الباقي " إن النظام العام هو كل ما يمس كيان الدولة أو يتعلق بمصلحة أساسية من مصالحها التي يلزم تحقيقها"³، والمصلحة العامة كمعيار للنظام العام تعد معيار مادي وموضوعي يتغير بتغير الزمان والمكان وتتجسد في عدة أوجه سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية⁴ أو عمرانية.

فخاصية المرونة والتطور لفكرة النظام العام تتأثر كثيرا بطبيعة النظام السائد في البلاد، ففي النظم الديمقراطية يكون النظام العام أكثر مرونة وتطور لأن النظم الديمقراطية تضمن أكثر ممارسة الحريات، بعكس النظم الديكتاتورية التي تتسم بقمع الحريات وعدم السماح للمواطنين بالتسيير والاختيار⁵.

¹ محمد عصفور، المرجع السابق، ص 57.

² عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، د ط، د س ن، ص 399.

³ عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، مطبعة نهضة، القاهرة، مصر، ط 5، سنة 1966، ص 126. نقلا عن: عدة عليان، المرجع السابق، ص 44.

⁴ شكري السباعي، نظرية بطلان العقود في القانون المدني المغربي والفقه الإسلامي والقانون المقارن، منشورات عكاظ، د ب ن، د ط، سنة 1987، ص 167. نقلا عن: عدة عليان، المرجع السابق، ص 44.

⁵ محمد عصفور، المرجع السابق، ص 124.

الفرع الرابع

صفة العمومية لفكرة للنظام العام

لقد منحت سلطات الضبط الإداري إمكانية تقيد الحريات وحماية الأشخاص والممتلكات، ولكن متى كان النظام المهدد عاما، وهذا نتيجة إرتباط خاصية العمومية بالعمل الإداري الضبطي، أي أن النظام بصفة العمومية والتجريد لا يقتصر على مجموعة من الأفراد بصفاتهم أو ذواتهم بل يشمل الجميع دون استثناء أو تمييز¹، لذا يجب أن يوصف النظام بالعمومية²، بمعنى أن الإخلال الذي تريد سلطات الضبط الإداري تجنبه هو الإخلال الذي يهدد الأمن أو الصحة أو السكينة العامة، سواء مس هذا التهديد أو الإخلال مجموعة من الأفراد أو فرد واحد.

وبالتالي فيحق للإدارة هدم منزل آيل للانهيار إذا كان يهدد المارة في أمنهم وسلامتهم، إما إذا كان التهديد لا يمس بالمارة أو الجيران، وفي نفس الوقت يمس بصاحب البيت دون سواه فلا تتدخل سلطات الضبط الإداري لأن الحماية لا تتعلق بفرد واحد وبالتالي تنتفي صفة العمومية، أما إذا كانت هذه الأفعال تشكل خطرا وتهديدا خارجيا للأحد عناصر النظام العام فتدخل سلطات الضبط الإداري لمنع هذه التصرفات كالأصوات المزعجة أو مكبرات الصوت³.

على هذا الأساس تختلف خاصية العمومية باختلاف فروع القانون، ففي القانون المدني باعتباره ينظم العلاقات الخاصة بين الأفراد، يخضع لمبدأ سلطان الإرادة ولا يمس أطراف آخرين، فهو نظام خاص اتفقي يحدد العلاقات التبادلية بين الأطراف كعقد البيع مثلا، ففي حالة مخالفة أحكامه يصبح العقد المبرم باطلا أو قابلا للإبطال حسب الحالة، وتمس آثاره أطراف العقد ولا تتعداهم لتمس أفراد المجتمع. في حين أن النظام العام كهدف للضبط الإداري يشمل الجميع دون استثناء.

أم في القانون الجنائي فهناك تداخل في تحديد مضمون خاصية العمومية، بحيث يتدخل النظام العام بالمعنى الإداري الواسع لحماية جميع عناصره بصفة قبلية وقائية قبل وقوع أفعال تدخل

¹ عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط2، سنة 2004، ص 95.

² عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 470.

³ عبد الحليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات-دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د ط، سنة 1998، ص 73.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

في النطاق التجريبي الضيق للقانون الجنائي الذي يجرم الأفعال، ليبقى مفهوم النظام العام القبلي و الوقائي بالمعنى الإداري أوسع¹، ولكن يلتقيان في نقطة واحدة وهي حماية الأمن العام².

المطلب الثالث

العناصر التقليدية والحديثة لفكرة النظام العام

على الرغم من اختلاف كل من الفقه والقضاء في تعريف النظام العام، وذلك بسبب مرونة وعمومية وتطور هذه الفكرة، إلا أن هذا الاختلاف لم يمنع وجود إجماع فقهي على تحديد عناصر هذه الفكرة في ثلاث عناصر أساسية وهي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، باعتبارها عناصر تقليدية لفكرة النظام العام هدفها تحقيق الاستقرار وحماية مصالح الأفراد، غير أن الفقه عاد من جديد وبناء على نفس الخصائص السابقة -المرونة والعمومية وسرعة التطور- ليوسع من مضمون هذه الفكرة لتشمل عناصر جديدة أملت الظروف الإجتماعية أو الإقتصادية أو السياسية، أو نتيجة التوسع في مفهوم المصلحة العامة لتشمل المصلحة العامة الإقتصادية أو العمرانية.

وعليه سوف نخصص (الفرع الأول) لعناصر النظام العام التقليدي أو الشامل، في حين نخصص (الفرع الثاني) للعناصر النظام العام الحديث أو المتخصص.

الفرع الأول

النظام العام التقليدي أو الشامل

من خلال التعريفات السابقة لفكرة النظام العام نلاحظ أن الفقه الإداري قد حصر عناصر ومضمون النظام العام في دائرة ضيقة، بهدف حماية ووقاية الأمن العام (أولاً) والصحة العامة (ثانياً) والسكينة العامة (ثالثاً).

أولاً: الأمن العام

يقصد بالأمن العام أو السلامة العامة حماية المجتمع والأفراد من المخاطر والأضرار التي تهددهم في أنفسهم أو في أموالهم، سواء كان سبب هذه الأخطار الإنسان في حد ذاته كالقتل أو حوادث المرور أو المظاهرات أو كان سببها الحيوانات الخطرة أو الطبيعة³.

¹ عبد الحليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 68.

² حسام مرسي، النظام القانوني للضبط الإداري، المرجع السابق، ص 133.

³ ماجد راغب الحلوي، المرجع السابق، ص 477.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

فالأمن العام هو تحقيق الإستقرار والنظام في المجتمع والعمل على التقليل من الأخطار التي تهدد حياة الفرد والجماعة، فالأمن العام يعد أول عنصر من عناصر النظام العام، لذا يعد شرطاً ضرورياً لسير الحياة البشرية بانتظام، بحيث تعمل سلطات الضبط الإداري من خلال صلاحياتها الضببية على حمايته من أجل استتباب الأمن والاستقرار في المجتمع¹.

من بين هذه السلطات حق الإدارة في إتخاذ ما تراه مناسباً من إجراءات لحماية أفراد المجتمع كتنظيم حركة المرور في الشوارع وتحديد الحد الأقصى للسرعة المسموح بها لمنع الكوارث وحوادث الاصطدام²، وضبط حق الإنتظار³، فسلطات الضبط الإداري تعمل على حماية الأمن العام من كل تصرف من شأنه الإخلال بأمن وسلامة الجماعة، سواء كان هذا الإخلال نتيجة لظروف وحوادث طبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات أو الحرائق وانهيار المباني القديمة.

لذا تعمل سلطات الضبط الإداري على تنظيم المظاهرات و منع الفوضى العارمة والأفعال الخادشة بالحياء، كما تعمل على حجز المرضى بأمراض عقلية، والقضاء على الحيوانات والكلاب الضالة والمشردة، و تأمين أخطار الحفريات والأشغال والحواجر ومنع وضع الأشياء والأدوات على شرفات المنازل أو النوافذ والأسطح.

وفي هذا الصدد يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهمة حماية الأمن العام من خلال المواد 88، 89، 94 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية⁴، فقد جاء في نص المادة 88 أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بالسهرة على النظام والسكينة والنظافة العمومية، كما يكلف بإتخاذ كل التدابير والاحتياطات الضرورية الوقائية لضمان حماية وسلامة الأشخاص والممتلكات طبقاً لنص المادة 89.

فطبقاً لنص المادة 94 يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهرة على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، وقد بين المرسوم التنفيذي رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس

¹ حسام الدين محمد مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقهاء الإسلاميين)، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، سنة 2009، ص 93.

² عبد الحليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 79.

³ يعتبر حق الانتظار من أهم وأعقد المشكلات المعاصرة، باعتباره مشكل يتطلب من الإدارة التوفيق بين حقين متناقضين، فمن جهة يجب عليها ضمان حق المواطنين والإفراد في المرور داخل الشوارع بكل حرية ومن جهة ثانية حق المجاورين للطرق العامة في المرور إلى ممتلكاتهم بكل حرية، لتفصيل أكثر أنظر: عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، المرجع السابق، ص 87.

⁴ القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 المؤرخة في 03 يوليو 2011.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنظافة و الطمأنينة العمومية¹، صلاحيات هذا الأخير فيما يخص إتخاذ الإجراءات الإستعجالية الرامية إلى دعم أو هدم الأجزاء والبنيات المهدد بالسقوط.

بالإضافة إلى صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية الأمن² العام، فقد خول القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية مهمة ومسؤولية الحفاظ على النظام والأمن العام للوالي طبقا لنص المادة 114 منه.

ففكرة الأمن العام لم تعد تقتصر على حماية الأشخاص والممتلكات، بل تعدت ذلك إلى صور جديدة في شكل تنظيم الحرف والمهن التي يمارسها الأفراد على حواف الشوارع وفي الأزقة والطرق العامة لحماية حركة المرور، ومنع عرض الأشياء أو تعليقها على الشرفات والأسطح حفاظا على الصورة الجمالية للبلدية، أو إلقاء أي شيء يعرض حياة وأمن المارة للضرر، أو ما تتسبب فيه الروائح الكريهة والمزعجة، بالإضافة إلى فرض إجراءات قبلية وقائية على أصحاب العمارات للحماية الأفراد كإجراءات الوقاية من أخطار الحرائق والحد منها³.

ثانيا: الصحة العامة

وهي حماية المواطنين والأفراد من خطر الأوبئة والأمراض والوقاية منها وأخذ جميع التدابير الوقائية والاحتياطية التي تحمي الصحة العامة للأفراد والمجتمع، كمقاومة الأمراض والحرص على نظافة الشوارع والأماكن العامة ونظافة الأطعمة المعروضة للبيع، وصيانة قنوات الصرف الصحي، وذلك بقيام سلطات الضبط الإداري بمنع كل ما قد يكون سببا في المساس بالصحة العامة فتتخذ ما تراه مناسبا بهدف وقاية صحة الأفراد من أي خطر مهما كان مصدره⁴، سواء كان مصدره الإنسان أو الحيوان أو المياه أو أي مادة أخرى⁵.

كما تشمل الصحة العامة نظافة البنيات سواء الفردية أو الجماعية منها، خاصة البنيات المستقبلية للجمهور أو تلك التي تقدم خدمات عمومية صناعية أو تجارية أو خدماتية، وكذا محاربة

¹ المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1967، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر عدد 41 المؤرخة في 13 أكتوبر 1967.

² القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.

³ بلقاسم الدايم، المرجع السابق، ص 26.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2 د س ن، ص 376.

⁵ ياسين بن رابع، الضبط الإداري في فكر القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، ط1، سنة 2014، ص 54.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الأمراض المعدية أو المتنقلة عبر المياه، وتحسين الظروف الصحية والعلاجية للمواطنين عن طريق حملات التلقيح والتطعيم¹ للوقاية من مختلف الأوبئة والأمراض .

في حين عرف القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة²، حماية الصحة طبقاً للمادة 29 منه بأنها " كل التدابير الصحية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والبيئية الرامية إلى الحد من الأخطار الصحية والقضاء عليها، سواء كانت ذات أصل وراثي أو ناجمة عن التغذية أو سلوك الانسان أو مرتبطة بالبيئة وذلك بغرض الحفاظ على صحة الشخص والجماعة"، كما ألزمت المادة 35 من ذات القانون جميع أجهزة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية والخاصة بتطبيق التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء عليها.

والملاحظ في الوقت الحاضر ازدياد الاهتمام بالجانب الصحي للمواطن، وذلك بسبب تعقد الحياة المعاصرة وزيادة عدد السكان وارتفاع نسبة الكثافة السكانية في المناطق العمرانية خاصة وسط المدن الكبيرة والجديدة، وهذا ما سهل من انتشار الأمراض والأوبئة حتى صارت هذه الأمراض تأخذ شكل كوارث اجتماعية³ كانتشار الحمى القلاعية و الموسمية و

ولحماية الصحة العامة يمكن لسلطات الضبط الإداري إتخاذ ما تراه مناسباً في هذا الشأن من أجل حياة الامن الصحي وترقية الاطار المعيشي ونوعية الحياة للأشخاص وحماية الوسط والبيئة⁴، وذلك عن طريق فرض تدابير قبلية حمائية بهدف الحد من انتشار الأمراض، كالقيام بعمليات الحجر الصحي في بعض المناطق ومنع الدخول والخروج منها قصد الحد من توسع دائرة الوباء، كما يمكنها منع دخول الأجانب في حالة إصابتهم بأمراض تهدد صحة المواطنين.

كما يجب على هذه السلطات أن تقوم بوضع الشروط الصحية اللازمة لحماية ووقاية الصحة العامة للجماعة، من خلال الحرص على نظافة الطرق والشوارع العامة، وتزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب وفي نفس الوقت صرف المياه القذرة والتخلص من الفضلات والنفايات المنزلية والصلبة، وحجز المواد الغذائية الفاسدة أو المعروضة على حافة الطرق والشوارع ورقابة نظافة

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 163.

² القانون رقم 18-11 المؤرخ في 02 يوليو 2018 المتعلق بالصحة، ج ر عدد 46 المؤرخة في 29 يوليو 2018.

³ أعمار جلطي، المرجع السابق، ص 24.

⁴ المواد 03 و09 و15 و106 وما يلها من القانون 18-11 المتعلق بالصحة، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

المحلات والمطاعم والمخابز، كما يجب عليها توفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية وإقامتها في أماكن بعيدة عن المحيط الحضري والتجمعات السكنية¹.

كما يندرج ضمن متطلبات حماية الأمن الصحي، حماية البيئة من التلوث بكل أنواعه سواء تلوث مادي ملموس كتلوث الهواء والماء والفضلات المنزلية، أو تلوث حسي كالتلوث البصري، أو تلوث اجتماعي كالسرقة والإجرام والبطالة ومختلف الآفات الاجتماعية²، باعتبار أن حماية البيئة قيمة تفوق في أهميتها كل القيم الأخرى، لأن التلوث لا يضر الفرد وحده بل لأنه يمس المجتمع ككل³، باعتباره الوجه السلبي للتمدن والتحضّر.

وتطبقا لما سبق نص المشرع الجزائري في نص المادة 94 من قانون البلدية رقم 10-11 على تكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار احترام الحقوق والحريات العامة على ما يلي:

-السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص وممتلكاتهم،

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

-السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري،

-السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية،

-إتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها،

-منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة،

-السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع،

-السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

وقد اتفق جل الفقه الحديث على وجود ثلاث صور تتعلق بالصحة العامة وهي:

¹ بلقاسم الدايم، المرجع السابق، ص 27.

² Bencheikh Le-Hocine Med Fadel, les polluants de l'environnement urbain et la santé, Courrier du Savoir Université Mohamed Khider – Biskra, Algérie– N°04, Juin 2003, p. 106.

³ أعمار جلطي، المرجع السابق، ص 25.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

• حماية الصحة الجماعية: وتتعلق بحماية الصحة العامة للجماعة وعموم المواطنين كعمليات التلقيح الإجباري والتطعيم ضد مختلف الأمراض المعدية أو الخطرة، بالإضافة إلى إبادة الحشرات الضارة والمؤذية وتوفير المياه الصالحة للشرب وتنقية وإزالة القمامة والفضلات المنزلية ومراقبة الأطعمة الاستهلاكية المعروضة للبيع.¹

• الشروط الصحية للعقارات: وهي توفير الشروط الصحية داخل العقارات والبنائات المنجزة، بحيث يكون البناء أو السكن المنجز يراعي الشروط الحصبة المطلوبة كتوفير الإضاءة ودخول أشعة الشمس وتهوية المنازل وسلامة التصاميم الهندسية والمعمارية.²

• توفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية: بمعنى توفير الشروط الصحية للعاملين بهذه المصانع والمنشآت من جهة، ومن جهة ثانية حماية وتوفير الشروط الصحية للمواطنين القاطنين بجوار هذه المصانع والمنشآت، كالغبار المتطاير والناشئ مثلاً عن مصانع الاسمنت، أو الدخان المنبعث من مداخن المصانع والذي يسبب تلوث هوائي، كما يصيب السكان المجاورين بأمراض الحساسية والربو وضيق التنفس وغيرها من الأمراض الجلدية³، لذا توصي معظم دول العالم على ضرورة إنشاء المصانع والشركات والمؤسسات الصناعية خارج التجمعات العمرانية في أماكن خاصة تسمى "المناطق الصناعية".

ثالثاً: السكنية العامة

يقصد بالسكنية العامة المحافظة على هدوء والسكون، ووقاية الناس من الإزعاج والمضايقات والضوضاء خاصة في الأماكن والأوقات المخصصة للراحة⁴، فالسكنية العامة مصطلح مرادف للطمأنينة والراحة العامة، وتوفير قدر من الراحة والسكون يكون من خلال قيام سلطات الضبط الإداري بمنع كل مظاهر الإزعاج والإفلاق والمضايقات في الأماكن والطرق العمومية.

ولتوفير وتحقيق السكنية العامة تقوم سلطات الضبط الإداري بإتخاذ إجراءات وقائية قبلية هدفها وقاية المواطنين من مصادر الإزعاج والضوضاء الناتجة عن صوت أبواق السيارات ومكبرات الصوت و أصوات الباعة المتجولين والراديو والأصوات المزعجة الصادرة عن المؤسسات والمنشآت

¹ عبد الحليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص، 92-93.

² محمد عصفور، المرجع السابق، ص105.

³ عبد الحليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 86.

⁴ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 487.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الصناعية وأصحاب المهن الحرة داخل الأحياء كالحدادين و اللحامين، وجميع الأصوات المرتفعة التي تتجاوز الحد المألوف والذي قد يؤدي إلى مضاعفات صحية وبدنية خطيرة، كضعف السمع أو فقده¹.

وفي الوقت الحاضر يعد التلوث الضوضائي (السمعي) من بين أخطر مظاهر التلوث، وذلك بسبب تعقد الحياة الحضرية وكثرة مشاكلها، كزيادة عدد السكان وارتفاع نسبة التحضر في المدن وارتفاع نسبة الهجرة إليها وما نتج عنه من تضخم في عدد السكان دخلها، وهذا ما عقد من مهمة سلطات الضبط الإداري في القضاء على كل مظاهر الإزعاج والضوضاء والإفلاق، والقضاء على كل مظاهرومسببات التلوث السمعي (الضوضائي).

وفي هذا الشأن عرف الدكتور داود الباز التلوث السمعي أو الضوضائي بأنه " كل صوت غير مرغوب فيه أو غير مطلوب، أو أي صوت عديم الفائدة ولا قيمة له سواء كان صوت الطبيعة من حولنا أو الآلات في مصانعنا، أو أدوات النقل والمواصلات في شوارعنا، أو أصوات أجهزة الإرسال والراديو في بيوتنا، أو كلام الناس وصياحهم من حولنا، أو هي الأصوات الكثيرة والشديدة والتي يختلط بعضها مع بعض من غير انسجام"².

كما عرفت الضوضاء على أنها مجموعة من الموجات الصوتية غير المرغوبة أو المرفوضة، والتي تنتقل عبر الهواء، فتفسد طبيعته تحوله من حالته الطبيعية والصحية إلى هواء ضار ومزعج بما يخلفه من أثار نفسية و جسدية تؤذي الإنسان وبقية الكائنات الحية³، وهذا ما أثبتته منظمة الصحة العالمية التي اعتبرت أن الفوضى والضوضاء تسبب الإزعاج وما ينتج عنه من قلق وإرهاق نفسي وجسدي، كما أثبتت الدراسات أن الأطفال أقل من ست (6) سنوات شديدو الحساسية للضوضاء وينزعجون منها انزعاجا شديدا يؤدي بهم إلى البكاء والصراخ وانتهاجهم سلوك عدواني⁴.

ونظرا للإنعكاسات السلبية للضوضاء على صحة الفرد وسلوكياته فقد ألزمت المادة 113 من القانون رقم 11-18 المتعلق بالصحة على سلطات الضبط الإداري ضرورة إتخاذ الإجراءات والاحتياطات اللازمة للحد من الإزعاج والضوضاء ومساوئ الأضرار الصوتية الماسة بالسكينة العامة،

¹ محمد عصفور، المرجع السابق، ص 83.

² داوود الباز، حماية السكينة العامة،-الضوضاء- دراسة تأصيلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د ط، سنة 1998، ص-ص 155-156.

³ سجي محمد عباس، التلوث السمعي -دراسة مقارنة-، مكتبة دارالسلام القانوني، القاهرة، مصر، ط01، سنة 2017، ص68.

⁴ أحمد مدحت إسلام، التلوث مشكلة العصر، عالم المعرفة، سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والأدب- الكويت، رقم 152، طبعة 1990، ص 212.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وذلك عن طرق منع استخدام منبهات صوت السيارات ليلا ودون سبب، وتحديد الأوقات المسموح بها للقيام بحفلات الأعراس وعدم إستعمال مكبرات الصوت، واستخدام أجهزة السمع الحديثة¹.

كما تعمل سلطات الضبط الإداري على تخصيص أماكن محددة للأسواق الأسبوعية والمنشآت الصناعية المزعجة والتي عادت ما تكون خارج التجمعات الحضرية أو على حوافها، بهدف حماية المجمعات السكنية من الآثار السلبية للضوضاء ومحاربة التلوث السمعي. وأسباب هذا التلوث والضوضاء عديدة منها أصوات محركات السيارات والقطارات والطائرات، وأصوات الآلات في المصانع والشركات والآلات المنزلية كآلات الغسيل ومضخات المياه التي تسبب إزعاجا كبيرا خاصة في العمارات.

وفي إطار الحد من مخاطر الضوضاء وتنظيم مستوى الضجيج، صدر المرسوم رقم 93-184 المتعلق بتنظيم إثارة الضجيج²، والذي حدد مستوى الضجيج المسموح به في المناطق السكنية والطرق والأماكن العامة والخاصة بسبعين (70) دسيبل³ في النهار (من الساعة السادسة صباحا إلى الثانية والعشرون) وخمسة وأربعين (45) دسيبل في الليل (من الساعة الثانية العشرون إلى السادسة)⁴.

أما بالنسبة للأماكن التي تتطلب قدرا كبيرا من الهدوء والسكون كالمؤسسات الإستشفائية أو التعليمية وفي الأماكن المخصصة للتسلية والاسترخاء، فقد حددت المادة 3 مستوى الحد الأقصى للضجيج المسموح به، بخمسة وأربعين (45) دسيبل النهار (من الساعة السادسة صباحا إلى الثانية والعشرون) وبأربعين دسيبل (40) في الليل (من الساعة الثانية العشرون إلى السادسة).

وبالتالي فإن إثارة الضجيج في هذه الأماكن وتجاوز الحد المسموح به قانونا، يعد مساسا للهدوء العامة خاصة في المدن وإزعاجا شديدا يترتب عليه إضرار بالأمن الصحي وتعرضا للطمأنينة العامة

¹ داود الباز، حماية السكنية العامة، المرجع السابق، ص 131.

² المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27 يوليو 1993، ينظم إثارة الضجيج، ج رعد 50 المؤرخة في 28 يوليو 1993.

³ ديسيبل (وأحيانا ديسيبلوات) (بالإنجليزية (decibel dB) : هي وحدة لوغاريتمية تعطي النسبة بين كميتين فيزيائيتين مثل القدرة أو الشدة وذلك بالنسبة إلى قيمة عيارية . يستخدم في الصوت وفي الإلكترونيات، تعني هذه الوحدة اللوغاريتمية أنه إذا زادت القدرة أو الشدة إلى الضعف ، يزداد الديسيبل بمقدار 3 dB ، 10/1 ديسيبل = bel ، أي أن وحدة "بل" أكبر من الديسيبل عشرة مرات، ووحدة "بل" هي وحدة نادرة الاستخدام ويستخدم الديسيبل، وقد أخذت لتكريم العالم الأمريكي ألكسندر غراهام بيل علي إنجازاته العلمية. تستخدم وحدة الديسيبل في القياسات العلمية والهندسية، وبصفة خاصة في علم الصوت والإلكترونيات، في الإلكترونيات يعطي الديسيبل الكسب في تضخيم الإشارات (amplification)، وفي توهين الإشارات (attenuation)، وفي تعيين نسبة الإشارة إلى الضوضاء . وقد ابتكرت وحدة الديسيبل (اللوغاريتمية) لأن في استطاعتها المقارنة بين أعداد كبيرة جدا وأعداد صغيرة جدا. وكذلك قدرتها على حساب جداء النسب بواسطة عملية جمع بسيطة. الموسوعة الحرة على الموقع <http://ar.wikipedia.org>، تاريخ الاطلاع 26-2017-01 الساعة 13:46.

⁴ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 93-184 المنظم لإثارة الضجيج، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

للمواطنين، وما ينتج عنها من أضرار جسدية ونفسية كالقلق والتوتر النفسي والعصبي وفقدان السمع ما جعل مشكل الضوضاء يأخذ أبعاد خطيرة تجاوزت مفهوم السكنية والطمأنينة العامة، ليشمل كل أوجه العناية بالأمن والصحة العامة أو ما يعرف بحسن النظام¹.

الفرع الثاني

النظام العام الحديث أو المتخصص

إن حماية النظام العام بمفهومه المادي الملموس، لم يعد يقتصر على حماية الجماعة من كل ما يمس أمنها وسكنتها وصحتها العامة، بل تجاوز ذلك بفعل التطور الإقتصادي والإجتماعي والسياسي من جهة، وبفعل ازدياد تدخل الدولة في تنظيم المجتمع من جهة ثانية، لتستغرق فكرة النظام العام عناصر جديدة وحديثة، تعطي لسلطات الضبط الإداري صلاحية ومهمة حفظ النظام العام بموجب نصوص خاصة²، تسمح للإدارة بالتدخل للحفاظ على حرية الأفراد وتنظيم نشاطهم.

وقد كان لقضاء مجلس الدولة الفرنسي الفضل الكبير في توسيع دائرة النظام العام، ليجيز لسلطات الضبط الإداري التدخل لحماية النظام العام الأدبي (أولاً) في قضية "lutetia"، ولحماية النظام العام الإقتصادي (ثانياً) والكرامة الإنسانية (ثالثاً)، والنظام العام العمراني في قضية "union parisienne des syndicats de l'imprimerie"، الذي سنخصص له المطلب الرابع الموالي.

أولاً: عنصر الآداب والأخلاق العامة

بعد الجدل الفقهي الكبير حول مدى اعتبار الآداب العامة عنصر من عناصر فكرة النظام العام، استقر الرأي الغالب في الفقه الحديث حول اعتبار الآداب العامة أو الأخلاق العامة عنصر من عناصر النظام العام بحيث تستطيع سلطات الضبط الإداري التدخل من قصد حمايته من خلال تقييد الحقوق والحريات العامة، من خلال المحافظة على القيم والمبادئ الأخلاقية والأدبية داخل المجتمع ومنه كل مساس بها.

وتعرف الآداب العامة بأنها "الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التي تعود عليها الناس، فهي تمثل جزءاً من الأخلاق العامة متفق عليه كحد أدنى يراه المجتمع واجب الاحترام والتقدير، ويتحدد هذا الجزء في ضوء العادات والتقاليد والأعراف وأحكام القضاء. وبالتالي ليس هناك تطابق بين الآداب

¹ محمد عصفور، المرجع السابق، ص 83.

² حسام الدين محمد مرسي مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، المرجع السابق، ص 100.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

العامّة والأخلاق العامّة لأنّ القول بالتطابق يؤدي إلى اتساع سلطات الضبط الإداري في تقييد الحريات العامّة بدعوى المحافظة على الآداب العامّة، ولذلك يتعين التأكيد على أن الآداب العامّة لا تشمل كل مبادئ الأخلاق والآداب بل تمثل الحد الأدنى منها لأنّ الآداب العامّة لو تطابقت مع الأخلاق لأدت إلى انقلاب الدولة إلى دولة استبدادية يتحول فيها القانون من ضبط السلوك الاجتماعي إلى الرقابة على الضمائر"¹.

ثانياً: النظام العام الإقتصادي

إن اتساع النزعة الفردية واعتماد النظام الليبرالي القائم على حرية التجارة والمنافسة، أدى إلى ظهور ممارسات تجارية غير شريفة أثرت على الإستقرار الاجتماعي والسياسي للدولة، على غرار المنافسة غير نزيهة والإحتكار التجاري والمضاربة. هذا الوضع أدى إلى ظهور طبقة بورجوازية غنية تتمتع بالحرية الإقتصادية المطلقة، بحيث تسيطر على وسائل الصناعة والإنتاج، وطبقة فقيرة كادحة مستغلة إقتصادياً واجتماعياً باسم الحرية الإقتصادية، تعد الطرف الضعيف في المنظومة الإقتصادية للدولة.

ونتيجة للممارسات الإقتصادية الإستغلالية وغير النزيهة، ظهر النظام العام الإقتصادي بإزدياد تدخل الدولة في مختلف الأنشطة البشرية خاصة الإقتصادية منها والتي تعكس مدى إستقرار الأوضاع الإقتصادية والاجتماعية في الدولة²، وهذا أدى بدوره إلى ظهور القانون الإداري الإقتصادي والذي يعد الوجه الإقتصادي للقانون الإداري. هدفه تحقيق جملة من الأهداف الإقتصادية تتمحور حول التعامل بالأوراق النقدية ومكافحة التضخم والتجارة بالعملات وتنظيم المنافسة التجارية الحرة والنزيهة والعمل على حماية المستهلك³ والعامل والمستأجر، وإشباع حاجات ضرورية في المجتمع ينتج عن عدم إشباعها إضطرابات إجتماعية⁴ وإقتصادية.

وقد أكد الفقيه جورج ريبير على وجود النظام العام الإقتصادي فيقول "إن النظام العام يتجاوز نطاق الهدوء والأمان وأنه يتأثر بالعلاقات الإقتصادية، ومن ثم تخول سلطات الضبط اليوم

¹ محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 86. أنظر كذلك: حسام الدين محمد مرسي مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 100.

² عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 298.

³ عصام على الدبس، المرجع السابق، ص 466-467.

⁴ عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 249.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الحق في أن تضع في الاعتبار بعض الغايات الإقتصادية المعينة، كالأجور والأسعار والتموين وهذه مواد أو متطلبات جديدة للنظام"¹.

ولم يأت تدخل الدولة في ضبط النشاط الإقتصادي من العدم بل كان نتيجة لظروف إقتصادية وإجتماعية تمثلت في فشل النظام الفردي في تحقيق الحماية القانونية للطبقات العاملة الضعيفة وتحقيق الصالح العام للفرد².

ولوجود النظام العام الإقتصادي عدت مبررات منها ما هو نظري يتمثل في أن غياب التنظيم والضبط لأي نشاط -خاصة المنافسة- يؤدي إلى ظهور تجمعات تجارية تمارس إحتكارات تمس بالأمن والسلم الإجتماعي³ لذا قيل "trop de concurrence tue la concurrence". ومبرر عملي يتمثل في أن تنظيم قواعد المنافسة والسوق يؤدي بالضرورة إلى تجنب العديد من الممارسات والتجاوزات التجارية المحظورة كالإتفاقات المكرسة للإحتكار والهيمنة على السوق وإعاقة المنافسة الشريفة والنزهة وتضرر المستهلك⁴.

وبالتالي فإن تدخل الدولة في ضبط النشاط الإقتصادي من خلال قواعد النظام العام الإقتصادي، وتحقيق أغراض اقتصادية كحماية المستهلك وضبط قواعد المنافسة الشريفة لا يكون إلا عن طريق السلطة التشريعية في الدولة، لأن المشرع هو من له الحق في تحديد مضمون الصالح العام الإقتصادي للفرد والمجتمع، فالمشرع هو من يحدد النظام العام الإقتصادي⁵.

وهكذا فقد إتصلت عملية التوسع في مدلول ومضمون النظام العام التقليدي بمجموعة من الأهداف والغايات الإقتصادية⁶ التي تتعلق بمتطلبات التسعير الجبري، وتوفير المواد الغذائية

¹ محمد عصفور، المرجع السابق، 97.

² عبد الحليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 119.

³ ودليل ذلك احتجاجات 2011 التي سميت (بمظاهرات الزيت والسكر) والتي أدت إلى حدوث أعمال شغب في جميع أرجاء التراب الوطني بسبب الزيادات غير المبرر في هاتين المادتين الأساسيتين للمواطن الجزائري، كانت هذه الزيادات نتيجة الممارسات الاحتكارية لمؤسسات محدد، رغم أن أسعار هاتين المادتين تعرف انخفاض في الأسواق العالمية، وقد مست هذه الزيادات بالأمن والسلم الاجتماعي وما نتج عنه من تخريب للأموال الخاصة والعامة خاصة البنوك العمومية والمراكز البريد والمؤسسات التعليمية، بالإضافة إلى الإصابات والجروح الخطيرة التي تعرض لها المواطنين وأعوان الشرطة.

⁴ محمد تيورسي، قواعد المنافسة والنظام العام الإقتصادي -دراسة مقارنة-. أطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان-، الجزائر، السنة الجامعية 2010-2011، ص 199.

⁵ عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 386.

⁶ عبد الحليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 120.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الإستهلاكية الضرورية، وتنظيم عمليات التصدير والإستيراد، والتعامل بالعملات الحرة والاتجار فيها وإسكان من ليس لهم مأوى¹.

إلا أن سلطات الضبط الإقتصادي الإداري ليس لها التوسع في مفهوم النظام العام ليشمل أي مصلحة عامة تراها الإدارة، بل هي مقيدة بالنص التشريعي، باستثناء المصالح العامة الإقتصادية التي تهم النظام العام فلا تحتاج لنص تشريعي كما في حالة التموين ومنع الارتفاع الوهمي للأسعار².

وعلى هذا الأساس تتدخل السلطة العامة لفرض وضبط النشاط الإقتصادي من خلال ضمان النزاهة والشفافية في الممارسات التجارية وتنظيم علاقة المتنافسين فيما بينهم وبين المستهلكين، إلى جانب ضمان سلطة الضبط جو ومناخ خال من التكتلات والاحتكارات التي تقضي على المنافسة الشريفة وتؤدي إلى التعسف والهيمنة على السوق³.

والملاحظ أنه رغم رفض جانبا من الفقه⁴ لفكرة النظام الإقتصادي، إلا أن الجانب الأكبر منه إترف وتوسع في مضمون النظام العام ليشمل إلى جانب العناصر التقليدية الجانب الإقتصادي⁵. على أساس أن عدم إشباع الحاجات الإقتصادية الملحة للمجتمع، قد يترتب عنه إخلال وإضطرابات لا تقل في خطورتها عن الإضطرابات الخارجية التي تمس وتؤثر على النظام العام في مفهومه التقليدي، وذلك لأن العديد من هذه الإضطرابات تكون بسبب مشاكل اقتصادية، كنقص المواد الاستهلاكية الضرورية بسبب الاحتكار والمضاربة، ونقص في مناصب العمل والسكن والبطالة⁶.

وعليه فإن النظام العام الإقتصادي يأخذ وجهين، الأول نظام عام اقتصادي توجيهي هدفه حماية المصلحة العامة في عمومها متجاوزا بذلك المصلحة الخاصة الفردية، كتقرير قواعد لحماية المنافسة ووضع قيود على الأجور وتحديد الأسعار بهدف إرساء مبادئ النظام الإقتصادي المنتهج من

¹ بلقاسم الدايم، المرجع السابق، ص 32

² عاطف البنا، المرجع السابق، ص 387.

³ منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الإقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر- بسكرة-، السنة الجامعية 2015-2016، ص 220.

⁴ يرى الدكتور: عاطف البنا "إن النظام العام الإقتصادي ليس عنصرا مستقلا عن باقي العناصر التقليدية". لأكثر تفاصيل أنظر: عاطف عاطف البنا، المرجع السابق، ص 378.

⁵ أنظر كل من عبد الحلیم عبد المجید مشرف، المرجع السابق، ص 118، وعادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 204، وعصام على الدبس، المرجع السابق، ص 468. محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 100.

⁶ عبد الحلیم عبد المجید مشرف، المرجع السابق، ص 119

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

طرف الدولة سواء كان ليبراليا أو اشتراكيا، والثاني نظام عام اقتصادي حمائي هدفه حماية أطراف ضعيفة في المعادلة الاقتصادية كالمستهلك والعامل¹ والمستأجر وغيرهما².

تجدر الإشارة إلى أن النظام العام الإقتصادي يتصف بمجموعة من الخصائص والسمات هي : أنه نظام إيجابي لا سلبي أي أنه يعتمد على تدخل الدولة في الجانب الإقتصادي لإقراره، كما يعد نظام مادي وواقعي ملموس، وفي الأخير فالنظام العام الإقتصادي يعد نظام حركي متسارع يتميز بعدم الثابت والإستقرار لأنه يتطور مع تطور الظروف الإقتصادية والإجتماعية التي تسود الدولة، ومن ثم فهو يتغير من زمن إلى آخر³.

أما بالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أن المشرع الوطني أقر جملة من التشريعات والقوانين التي اعترف بموجها لسلطات الضبط الإقتصادي بمهمة حظ النظام العام الإقتصادي، كقانون المنافسة وقانون حماية المستهلك وقمع الغش.

ثالثا: إمتداد فكرة النظام العام لحماية الكرامة الإنسانية

تعد الكرامة الإنسانية من بين القيم التي حارب من أجلها الإنسان، باعتبارها من القيم اللصيقة بالحياة الإنسانية الكريمة، تجعل الفرد يرفض كل أشكال الإهانة والاستبداد والعبودية، كما تعد الركيزة الأساسية في المنظومة العالمية لحقوق الإنسان، أو ما يعرف القيم المظلية الخمسة وهي: الحرية، المساواة، العدالة، التسامح، الكرامة⁴.

¹ لقد تم حماية العامل البسيط بموجب قواعد النظام العام الاجتماعي، الذي يعد مصطلحا حديثا نسبيا أملتة جملة من التطورات السياسية والاجتماعية في المجتمع، بهدف حماية العامل من رب العمل بموجب نصوص قانونية أمرة تضمنها قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي، لمزيد من المعلومات حول موضوع النظام العام الاجتماعي أنظر: بن صابر بن عزوز، النظام العام الاجتماعي في مفهوم قانون العمل، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، الملتقى الدولي الخاص "بتحول فكرة النظام العام من النظام العام إلى الأنظمة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، يومي 07 و08 ماي 2014، عدد خاص، سنة 2015، ص 625. وعبد الناصر بلمموب، النظام العام في القانون الخاص مفهوم متغير ومتطور، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، الملتقى الدولي الخاص "بتحول فكرة النظام العام من النظام العام إلى الأنظمة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، يومي 07 و08 ماي 2014، عدد خاص، سنة 2015، ص 385.

² فتيحة قريقر، النظام العام والتحكيم التجاري الدولي، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، سنة 2016-2017، ص 62، 68.

³ عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 123.

⁴ ندوة الكرامة الإنسانية للجميع بمناسبة اليوم العربي لحقوق الإنسان، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر بتاريخ 16/03/2016، ص7. الموقع الإلكتروني <http://www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=ar&newsid=1478754> تاريخ الاطلاع 20/03/2018، الساعة 14:30.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

ونظرا لأهمية الكرامة في بناء الفرد وشعوره بإنسانيته وأدميته، فقد نصت عليها العديد من المواثيق الدولية والإقليمية والوطنية، كما كانت ضمن أحكام القضاء. وبالتالي فقد عرف الفيلسوف الألماني "إيمانويل كانط Emmanuel Kant" الكرامة الإنسانية بأنها "القيمة التي تورث الشخص الإنساني الحق في التمتع بمعاملة تجعل منه غاية بذاته وليس مجرد وسيلة"¹.

والملاحظ أن "كانط" قد ميز بين الأشياء التي يمكن أن نضع لها معايير، كما يمكن أن نعادلها أو نعوضها بأشياء أخرى، وبين الشيء الوحيد الذي ليس له ثمن ولا يمكن معادلتة بغيره وهو الكرامة الإنسانية². وعلى هذا الأساس عرفت الكرامة الإنسانية بأنها تتطلب عدم إضفاء الطابع المادي والحسي على الكائن البشري، وجعله أداة يمكن تداولها، ما يعني عدم التضحية به في سبيل إنقاذ أشخاص آخرين، أو إخضاعه للتجارب العلمية والطبية، أو أخذ أعضائه باعتبار أن هذه الأفعال تحط من كرامته وأدميته وتجعل منه شيء مادي ملموس³.

كما تعني الكرامة الإنسانية منع كل فعل من شأنه أن ينفي عن الإنسان أم الكائن البشري صفة الشخص الإنساني كالاستنساخ⁴، والأفعال التي تجعل منه مجرد شيء مادي مجرد من المشاعر والأحاسيس، فالكرامة تعني شعور الإنسان بإنسانيته وأدميته وأنه محل إعتبار، لأنها صفة لصيقة بالطبيعة والنفس البشرية.

وهذا ما جعل منها سبب للعديد من الثورات والإضطرابات الداخلية، ما جعل سلطات الضبط الإداري في الدول تتخذ إجراءات لمحاربة كل أشكال الاستغلال وظاهر الإستهزاء والحط من كرامة وآدمية الإنسان، لأن الحط منها قد يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام لا يقل خطورة عن مظاهر الإخلال بالأمن والصحة والسكينة العامة.

¹ أحمد عبد الله فرحان، مدلول الكرامة الإنسانية في المواثيق العالمية لحقوق الإنسان، مداخلة مقدمة لندوة الكرامة الإنسانية للجميع بمناسبة اليوم العربي لحقوق الإنسان، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، بتاريخ 16 مارس 2016، ص 34. الموقع الإلكتروني <http://www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=ar&newsid=1478754> تاريخ الاطلاع 20/03/2018، الساعة 14:30.

² مريم وفاء مداسي، مبدأ الكرامة الإنسانية في الأخلاقيات التطبيقية، مجلة تطوير، كلية الحقوق، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، المجلد 4، العدد 4، ماي 2017، ص 147.

³ أحمد عبد الله فرحان، المرجع السابق، ص 35.

⁴ المرجع نفسه، ص 36.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

ومن هذا المنطلق توسع مفهوم النظام العام ليشمل الكرامة الإنسانية، وكان لمجلس الدول الفرنسي الفضل في ذلك من خلال حكمه الشهير في قضية 'رمي القزم "lancer de nain" بتاريخ 27-10-1995¹، بحيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قرار أن احترام الكرامة الإنسانية من النظام العام.

وتتلخص وقائع القضية في أن رئيس بلدية " Morsang-sur-Orge " الفرنسية أصدر قرار بمنع مشاهدة لعبة " رمي القزم " لسلامتهم الجسدية واحتراماً لكرامتهم الآدمية، وهي لعبة كانت تلعب في فرنسا منذ التسعينات بالمسارح تتمثل في رمي قزم -يلبس ثوبا طويلا يسمح بالإمساك به- لمسافة بعيدة قبل سقوطه على سجاد تلقي، وبعد الطعن في قرار رئيس البلدية قرر مجلس الدولة تأييد القرار البلدي ورفض الطعن المقدم ضده.

واعتبر مجلس الدولة أن الكرامة الإنسانية أحد عناصر النظام العام تدخل في عنصر الآداب العامة²، يحق لرئيس البلدية التدخل لحمايتها بناء على السلطات الإدارية الضبطية المخولة له من جهة، ومن جهة ثانية فإن الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المنعقدة في روما بتاريخ 04-11-1950 قد نصت في مادتها الثالثة على أنه " لا يجوز إخضاع أي إنسان للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة المهينة للكرامة". وفي نفس السياق فقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 27-07-1994 أن حماية الكرامة الإنسانية " à la dignité de la personne humaine " من كل أنواع وأشكال الاستغلال تعد من بين المبادئ ذات القيمة الدستورية³.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري من خلال دستور 2016 قد نص على دستورية الكرامة الإنسانية من خلال المادة 39 منه والتي نصت على "تضمن الدولة عدم انتهاك

¹ CE, Ass, 27 octobre 1995, commune de Morsang-sur-Orge et ville d'Aix.

² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=N°136727> وقد جاء في حيثيات هذا القرار: l'autorité investie du pouvoir de police municipale, sur le fondement de l'article L.131-2 du code des communes, de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public, dont une des composantes est le respect de la **dignité de la personne humaine**. L'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine. En l'espèce, l'attraction de "lancer de nain", qui conduit à utiliser comme projectile une personne affectée d'un handicap physique et présentée comme telle, porte atteinte, par son objet même, à la **dignité de la personne humaine**. Légalité de l'interdiction prononcée par l'autorité de police municipale alors même que des mesures de protection ont été prises pour assurer la sécurité de la personne en cause et que celle-ci se prêtait librement à cette exhibition contre rémunération. Date et huer de consultatoin: 30/03/2018 a 22:30.

² عبد الحليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 100.

³ المرجع نفسه، ص 101.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

حرمة الإنسان ويحضر أي عنف بدني أو معنوي أو أي مساس بالكرامة"¹. كما ضمن احترامها في مجموعة من المجالات كالكرامة الصحية طبقا للمادة الأولى من القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة، و وضع أماكن للتوقيف للنظر لاثقة وتحترم كرامة الانسان طبقا لنص المادة 52 من قانون الاجراءات الجزائية².

ولكن رغم أن القضاء والفقهاء الفرنسي اعتبر أن الكرامة الإنسانية من العناصر الحديثة للنظام العام، غير أن جانب من الفقهاء وضع بعض الشروط التي تقيد السلطات الضبطية المحلية في حال تدخلها لحماية الكرامة الإنسانية. منها أن حماية هذه الأخيرة لا تكون إلا في إطار المفاهيم الضيقة التي يحملها مصطلح الكرامة الإنسانية، كما أن سلطات الضبط الإداري لا تكون مطلقة بل مقيدة في مجال حماية الكرامة الإنسانية وتخضع لرقابة قاضي تجاوز السلطة، واعتبر هذا الجانب أن جوهر فكرة الكرامة الآدمية لا تحمل تفسيرات متعددة تختلف باختلاف الظروف المحلية، بل هي قيمة إنسانية سامية يفترض حمايتها على جميع إقليم الدولة، بحيث لا يعتد بالظروف المحلية كسبب لحمايتها في مدينة دون أخرى³.

المطلب الرابع

مفهوم النظام العام العمراني

تعد المدينة مهد للحضارات وانعكاسا لتطور العمران، فهي تجمع بشري يضم مرافق وعمارات ومنشآت...، وأهم ما يميز المدينة هو التحضر، وما يميز التحضر هو العمران المنظم والمتناسق على أساس أن العمران هو الحضارة والتحضر كما يقول ابن خلدون "والحضارة إنما هي تفنن في... والمباني، فالحضارة غاية العمران"⁴.

إلا أن العمران الحديث شهد تدهورا كبيرا في عمليات البناء الهئية والتعمير، وذلك لغياب الانسجام والتناسق في عمليات البناء من جهة ومن جهة ثانية النمو الديمغرافي الكبير للسكان وما نتج عنه من رغبة ملحة في البناء والسكن بغض النظر عن مدى احترامه للشروط الصحية والأمنية والجمالية، وهذا ما أدى إلى تفشي ظواهر غير حضارية في صورة البناء العشوائى والبناء المخالف لكل

¹ المادة 39 من المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج ر عدد 82 المؤرخة في 2020/12/30.

² الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية. ج ر عدد 48 المؤرخة في 08 جوان 1966. المعدل والمتمم.

³ عبد الحليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 100-101.

⁴ عبد الرحمن بن خلدون، المقدمة، تحقيق مجدي فتحي السيد، دار التوفيقية للتراث، د ب ن، د ط، سنة 2010، ص-ص 193، 310.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

معايير الإنشاء. هذا ما أثر كثيرا على الصورة الجمالية للمدن وشوه بناءها، نتيجة للبناء غير المرخص به أو غير المطابق للتراخيص المسلمة. وبالتالي فقدت المدن طابعها المعماري المميز والمتناسق عند القيام بأشغال البناء والتعمير.

غير أنه وبعد النضال الطويل من أجل حماية الأمن العام والصحة والسكينة العامة، تطلعت الأنفس للاهتمام بصيانة وحماية جماليات الشوارع ورونقها، حتى لا يشعر الناظر إلى العمارة الحديثة ببشاعة صورتها وتشوه نظرتها وعدم تناسق وانسجام بناءها، وبالتالي برزت للوجود فكرة المطالبة بالحماية القانونية للنظام العام العمراني¹، باعتباره عنصر حديث من عناصر فكرة النظام العام المرنة والمتطورة، تسعى الدولة من خلال سلطات الضبط الإداري العمراني لحفظه وحمايته.

الفرع الأول

تعريف النظام العام العمراني

من خلال هذا الفرع سوف يتم تعريف النظام العام العمراني من خلال تحديد المفهومه اللغوي (أولا)، ثم والإصطلاحي (ثانيا).

أولا: التعريف اللغوي:

يكون مصطلح النظام العام العمراني من كلمتين: الأولى النظام العام وقد سبق بيان مفهومه ومعناه، والثانية: العمراني: فمصطلح العمران مصطلح حديث النشأة نوعا ما، غير أن أصل كلمة "urbs" كلمة لاتينية ويقصد بها "المدينة" هو فن تنظيم المدينة²، إلا أن هناك اختلاف بين الباحثين حول أصل استعمال هذا المصطلح، فالبعض ينسبه للمهندس الاسباني "Défonce cerdan" الذي استعمله في كتاباته حول نظرية التعمير سنة 1867³. في أعتبر المفكرين العرب أن أول من استعمل المصطلح هو ابن خلدون في كتابه "المقدمة"⁴. إلا أن المصطلح عرف رواجاً كبيراً منذ مطلع القرن العشرين باعتباره علم ينظم المحيط الذي يعيش فيه الإنسان⁵.

¹ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 107.

² Maouia Saidouni, Eléments d'introduction à l'urbanisme, édition Casbah, Alger, 2000, P 17.

³ Adja Djilali et Bernard Drobenko, Droit de l'urbanisme, édition Berti, Alger, 2007, P 23.

⁴ Henri JACQUOT, François PRIET, Droit de l'urbanisme, Dalloz, 3em Ed, Paris, 1998, P 12.

⁵ Ibid, P 13.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

ثانياً: التعريف الإصطلاحي:

يعد مفهوم جمال المدن وروائها¹ من المفاهيم المبتكر للغاية، لم يترسخ مفهومه في القانون الإداري إلا حديثاً، فلم يكتمل تكوينه بعد²، وذلك لارتباط ظهوره بقوانين المباني والتعمير والتي تعد فرعاً حديثاً من فروع القانون الإداري يسمى القانون الإداري العمراني³، بحيث تتضمن مجموعة من القواعد القانونية الأمانة والمتعلقة بتنظيم استخدام الأراضي والحيز المكاني في إقليم الدولة بهدف حماية الصالح العام⁴. وهذا ما جعل البعض ينكر وجوده ويعتبر أن وجود بعض القوانين التي تتضمن حماية الطبيعة التاريخية لمنطقة ما، لا يعد سوى من باب الأهمية الأثرية والتاريخية والإقتصادية لتلك المناطق⁵.

في حين اعتبره الدكتور محمد مصطفى الوكيل مجرد توسيع في مدلول السكنية العامة لتشمل السكنية النفسية التي يوفرها الارتياح النفسي من تذوق الجمال البيئي في مجرى الحياة اليومية⁶. وقد أدت حداثة المفهوم إلى الاختلاف حتى في التسمية، فقد دأب الفقه الحديث على تسميته بـ "جمال الرونق والرواء *l'esthétique*"⁷، في حين ذهب جانب من الفقه المعاصر إلى ربط جمال المدن بمجال حماية البيئة والاصطلاح عليه بـ "النظام العام الجمالي للبيئة"⁸.

¹ المعنى اللغوي للرونق: هو حسن المنظر وبهاء الشيء وإشراقه، أما الرواء: فهو حسن المنظر، أنظر: لسان العرب لابن منظور، دار صادر، بيروت، لبنان، ط1، د س ط، حرف الراء، باب الراء، ص 312.

² محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري- دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 1992، ص102.

³ محمد الأمين كمال، دروس في قانون التهيئة والتعمير، دار بلقيس، الجزائر، د ط، السداسي الأول، سنة 2017، ص 12.

⁴ السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2002، ص33.

⁵ محمد جمال عثمان جبريل، المرجع السابق، ص102.

⁶ محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 84.

⁷ عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، سنة 2011، ص 57، عبد الحليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 110. ومحمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص 339، محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 81. محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيوداً على الحريات العامة، المرجع السابق، ص 105-106. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 107، إسماعيل نجم الدين زنكنه، القانون الإداري البيئي -دراسة تحليلية مقارنة-، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، سنة 2012، ص 293. مريم عثمانية، الرنق الجمالي للمدينة، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، الجزائر، العدد 06، ديسمبر 2016، ص 34. عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 21.

⁸ محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 84. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، المرجع السابق، ص 118.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

غير أن البعض انتقد مصطلح "جمال الرونق والرواء" واعتبره مصطلح قاصر وغير دقيق لأن لكل من مصطلح "الجمال" و"الرواء" و"الرونق" معنى لغوي واحد إلا لم نقل نفس المعنى وهو: حسن المنظر والبهاء والإشراق، فجمال المدن أو رونق المدن أو روائها تعنى مفهوما واحدا وهو: حسن منظر المدن وبهائها ورونقها، لذا إعتد هذا الجانب من الفقه مفهوما واحدا لبهاء المدن وروائها وهو مصطلح "عنصر الجمال العام" واستبعد مصطلح الرونق والرواء لتقاربهما مع نفس معنى الجمال¹.

ولعل الصواب في هذه المسألة إستعمال مصطلح "النظام العام العمراني"، لأن معنى الجمال قد ينصرف إلى جمال المعمار وبهائه دون إشماله على ضرورة إحترام المقاييس الهندسة والتقنية. فقد يكون البناء جميلا من الناحية الفنية والبنائية، غير أنه لا يحترم الشروط الإدارية المسبقة كضرورة حصول الباني على تراخيص بالبناء أو التجزئة أو الهدم، كما يمكن أن يكون البناء جميلا فنيا وهندسيا غير أنه مشيد على أرض معرضة للأخطار الطبيعية كالفيضانات أو الزلازل، أو مشيد على ضفاف الأودية والأنهار، أو لا يراعي الإعتبارات البيئية باعتبار أن مفهوم حماية البيئة مفهوم أعم وأشمل من مفهوم جمالية المدن².

وبالتالي فجمال البناء لا يعنى بالضرورة أن المشيد(الباني) قد احترم كل الشروط العامة والخاصة للبناء القانوني. فإلى جانب مراعاة عنصر الجمال الظاهري للمبنى باعتباره يمثل الجانب المعنوي أو الروحي لفكرة النظام العام، يجب مراعاة شروط السلامة والأمن والسكينة العمرانية عند القيام بأشغال البناء والتعمير، باعتبارها عناصر مادية للنظام العام. فالمرخص له بالبناء ملزم بضرورة إحترام الشروط والتنظيمات الخاصة بالعمران والمحددة لحركة البناء وتشيد المدن.

وعليه فالضوابط الجمالية للمباني تعد أحد الزوايا التي يمكن من خلالها حماية النظام العام العمراني³، باعتبار أن المعايير الجمالية للمباني من بين أهم أبعاد وعناصر النظام العام العمراني كما سيتم تبيانها في العناصر اللاحقة.

مما سبق نلاحظ أن النظام العام العمراني مصطلح أعم وأشمل من مصطلح جمال الرونق والرواء، فهذا الأخير لا يمثل إلا جانبا أو بعدا جماليا لفكرة النظام العام العمراني التي تضم إلى جانب الإعتبارات الجمالية للمباني، التخطيط العمراني أو ما يعرف بأدوات التهيئة والتعمير، تهيئة الأراضي

¹ سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن- دراسة مقارنة-، المرجع السابق، ص 40-41.

² عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، المرجع السابق، ص 67.

³ أعمار جلطي، المرجع السابق، ص 76.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وتوفيق بين مختلف إستعمالات الأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، حماية البيئة والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والمعماري والتاريخي، الإستدامة الحضرية، الإسكان والتعمير، إلى جانب إقامة مباني آمنة وصحية وهادئة تراعي فيها الجوانب الصحية والجمالية¹.

لذا فقد دأب الفقه في الجزائر على تسميته بالنظام العام العمراني، بحيث يقول الدكتور بوزيان عليان " أن النظام العام العمراني ليس مجرد قواعد قانونية ضابطة لممارسة نشاط عمراني بناء وتشبيدا أو ترميم وإنما هو أبعد من ذلك بكثير يشهد ذلك جسامة الآثار التي يخلفها العمران في حالة عدم أخذ الاحتياطات اللازمة المتعلقة بطبيعة الأرض محل البناء ومدى ربطها بشبكات الصرف الصحي فضلا عن احترام قوانين التهيئة والتعمير"². ليعرفه " بأنه مجموعة القواعد التي تعد قيودا على الحق في بناء سكن حيث يجب ترشيد إستعمال المساحات العقارية للبناء وأن يكون ذلك على حساب النشاطات الفلاحية والمساحات الحساسة والمواقع والمناظر".

وفي هذا الشأن يرى الدكتور محمد الأمين كمال أن النظام العام العمراني شرط لازم للقيام بأعمال البناء وانجازها مع التقيد بمواصفاتها القانونية واحترام الأصول الفنية والتقنية عند تنفيذها إلى جانب مراعاة سلامتها، مع ضرورة تغليب المصلحة العامة العمرانية على المصلحة الخاصة فيما يخص تشييد مبان أو منشآت تراعي ضرورة الحفاظ على الأمن والصحة السكنية العامة من منظور عمراني باعتبارهم أهم عناصر النظام العام العمراني³، معتبرا في نفس الوقت أن الحفاظ على الجانب الجمالي للمدينة "جمال ورونق المدينة" يعد أحد أهداف قانون التهيئة والتعمير⁴.

أما الدكتور أعمر جلطي فعرفه بأنه " مجموعة من قواعد قائمة لأجل حماية البيئة الاصطناعية التي أوجدها الإنسان، وتقييد نشاط التعمير وفق أسس اجتماعية وتنظيمية بما يكفل حماية جمالية وتناسق العمران"⁵.

كما اعتبر الدكتور بلقاسم دايم عنصر الجمال العام " هو الاهتمام بحماية جماليات الشوارع ورونقها، حي لا يصاب عابر السبيل بتقزز في العين لسوء المنظر"⁶.

¹ صافية أولد رابح إقولي، قانون العمران الجزائري- أهداف حضرية ووسائل قانونية-، دار هومة، الجزائر، ط3، 2017، ص-ص 24-26.

² بوزيان عليان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية 04/11، مداخلة مقدمة للمؤتمر الوطني حول الترقية العقارية في الجزائر- الواقع والأفاق-، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، يومي 27 و28 فيفري 2012، ص 07.

³ محمد الأمين كمال، دروس في قانون التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص- ص 04، 22.

⁴ محمد الأمين كمال، المرجع السابق، ص 28.

⁵ أعمر جلطي، المرجع السابق، ص 78.

⁶ بلقاسم دايم، المرجع السابق، ص 29.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

كما عرف أنه " إتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بحماية المعالم الطبيعية، والآثار التاريخية، ومراعاة القواعد الهندسية المعمارية ومخططات العمران، بما يسمح بالمحافظة على المنظر العام للمدن، وشوارعها ومراعاة عادات المجتمع وقيمه في إنشاء المباني، بحيث لا يشوه المحيط، والذوق العام الجمالي للمدينة"¹.

أما بخصوص تعريفه في الفقه المقارن، فقد عرفه الدكتور عدنان الزنكة بأنه " الإبقاء على جمال المدينة المتمثل في تنسيق أحيائها وشوارعها وأزقتها باستحضار مواصفات معينة للمباني السكنية والعمارات، والعمل على زراعة الميادين وتقاطعات الطرق، وحماية المباني الأثرية والتراثية وإشاعة أجواء من النظافة والتنسيق مما يولد المتعة بجمال المدينة وبهائها، لان الجمال الفني لا يتحقق بدون الاستفادة من التطور المعماري وتوفير السكنية والارتياح النفسي"².

ويعتبر الدكتور إسماعيل نجم الدين زنكنه أن النظام العام الجمالي يعني " المظهر الجمالي للشارع العام والأحياء السكنية التي يستمتع المارة رؤيتها المسرة للنظر، والتي يجب المحافظة عليها من خلال ممارسات ترميم المباني القديمة، تزيين الطرق، الاهتمام بزراعة الميادين والطرق، الاهتمام المتزايد في نشر أكبر عدد من الحدائق، وكذلك من خلال البناء والتشييد وإبقائه نظيفة لتحقيق عنصر الرونق والرواء"³.

كما اعتبره الدكتور محمد محمد مصطفى الوكيل بأنه " النظام الذي يهدف إلى حماية جمال الرونق والرواء للبيئة حفاظا على السكنية النفسية للمقيمين في هذه البيئة"⁴.

فالجمال العام هو حسن المنظر للمكان أو هو المظهر الفني الذي يعكس تراث المدينة التاريخي والثقافي والحضاري بشكل معماري منسق ومنظم يسر الناظرين من المارة، أما حماية الجمال العام فهو إشاعة المظهر الحسن وصون المنظر المنمق للمدينة من أجل المحافظة على إحساس ومشاعر المارة وبما يحقق السكنية النفسية والروحية للأفراد"⁵.

¹ بن السيعمو محمد المهدي بن مولاي مبارك، حاج أحمد عبد الله، الضبط الإداري البلدي والحسبة ودورها في حفظ الصحة العامة وجمال المدينة-دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي وقانون البلدية الجزائري-، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، العدد 09، سنة 2018، ص 101.

² عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص 57.

³ إسماعيل نجم الدين زنكنه، المرجع السابق، ص 293.

⁴ محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 76.

⁵ سجي محمد عباس الفاضلي، المرجع السابق، ص 65.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

ومن وجهة نظرنا يمكننا أن نعرف النظام العام العمراني على أنه "مجموعة القواعد القانونية التعميرية والأمرية والتي تعمل على تنظيم استعمال وإنتاج الأراضي وتحديد شروط وضوابط الحق في البناء والتعمير بهدف ترشيد استغلال الأراضي، والموازنة بين متطلبات السكن والزراعة والصناعة من جهة وتوفير محيط حضري مبني ومهيأ بانسجام من جهة آخر".

الفرع الثاني

موقف القضاء والفقهاء والتشريع من فكرة النظام العام العمراني

من أجل حماية المصلحة العامة العمرانية اتسعت فكرة النظام العام لتشمل عنصرا جديدا، وهو النظام العام العمراني الذي يهدف إلى توفير محيط وسكن مهيا ومنسجم يحترم كل شروط السلامة الأمنية والصحية والنفسية للفرد والمجتمع. غير أن هذا التطور يستوجب معرفة موقف كل القضاء (أولا)، والفقهاء (ثانيا)، والتشريع (ثالثا) من فكرة النظام العام العمراني.

أولا: موقف القضاء المقارن والقضاء الجزائري

لقد كان لمجلس الدولة الفرنسي الفضل الكبير في الاعتراف لسلطات الضبط الإداري بحق التدخل لحماية جمال ورواء المدن من خلال السلطات الضبطية الممنوحة لها، وبالتالي التوسع في مفهوم النظام العام ليشمل أغراض غير تلك التقليدية، أغراضا تتعلق بحماية جمال المدن ورواءها وتناسق أحياءها انسجام شوارعها.

غير أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي مر بمرحلتين: الأولى كانت قبل سنة 1936، حيث أصدر قرار سنة 1928 لم يعترف فيه بجمال الرواء والرونق كهدف لسلطات الضبط الإداري إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا، وبالتالي فلا يجوز لها التدخل لحماية جمال الرواء والرونق إلى عندما تستند الإدارة في تدخلها على نص تشريعي خاص، وأساس مجلس الدولة قراره على أن حماية الرواء لا تدخل ضمن الإختصاصات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري العام بهدف المحافظة على النظام العام¹.

غير أن هذا لا يعني أن مجلس الدولة لم يعالج مسألة الجمال والرونق العام للمدن، بل إن هناك قرار شهير لمجلس الدولة تطرق فيه لمسألة تشويه البناء للمظهر العام اذا كان هذا البناء يمس بالمعالم الأثرية. ويتعلق الأمر بقرار (Gomel) المؤرخ في 04 أفريل 1914.

¹ عبد الحليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 114.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وتتلخص وقائع القضية في أن السيد (Gomel) قدم طلباً للإدارة من أجل الحصول على رخصة البناء في ساحة (Beauveau)، وقد رفضت الإدارة منحة الترخيص بالبناء على أساس المادة 118 من قانون 31 يوليو 1911 التي تجيز للإدارة رفض إصدار رخصة البناء من أجل الحفاظ على منظور هائل وهو قصر (Beauveau)، وبالتالي فإن البناء يشوه المظهر والشكل الأثري للميدان. فطعن السيد (Gomel) في القرار باعتبار أن ساحة (Beauveau) لا يمكن عدها من المعالم التذكارية. فألغى مجلس الدولة القرار معتبراً أن الميدان لا يعد معلم أثري¹.

أما المرحلة الثانية: فهي المرحلة التي عدل فيها المجلس عن موقفه الراض واعتبر أن جمال الرونق والرواء يندرج ضمن مضمون النظام العام، وبالتالي يعد هدفاً من أهداف الضبط الإداري، وهذا في قضية اتحاد نقابات مطابع باريس بتاريخ 23 أكتوبر 1936 Union parisienne des syndicats "l'imprimerie"² de

وتتلخص وقائعها في أن السلطات الإدارية أصدرت لائحة ضبئية تمنع بموجها توزيع النشرات والإعلانات على المارة في الطرق العامة وشوارع وأحياء المدينة. لأن إلقاءها بعد قراءتها يشوه المنظر الجمالي للشوارع والأحياء، فقام اتحاد نقابات مطابع باريس بالطعن في صحة هذا القرار لتجاوز السلطة، على أساس أن السلطة الإدارية تبتغي تحقيق أهداف غير تلك المحدد لها قانوناً، ما يعني خروجها عن فكرة النظام العام بمفهومه التقليدي، كما أن مجلس الدولة أكد في أحكامه السابقة رفض التوسع في مدلول النظام العام التقليدي ليشمل عنصر جديد يتمثل في الرونق والرواء الجمالي للمدن. إلا أن مجلس الدولة رفض الطعن واعتبر المظهر الجمالي من أهداف الضبط الإداري. وبالتالي فقد توسع مجلس الدولة الفرنسي في مفهوم "حسن النظام" ليشمل فكرة النظام العام العمراني أو الجمالي³.

وفي حكم آخر لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 26 جوان 1985 في قضية "le syndicat des copropriétaires de la Résidence Trouz- Ar-Moor"، قرر رفض الطعن المقدم من أجل إلغاء قرار الجهة الإدارية المتعلقة برفض منح رخصة البناء طبقاً لنص المادة R.111-52 من قانون التعمير الفرنسي، والتي تجيز للإدارة حق رفض منح رخصة البناء إذا كان وضع المباني أو أحجامها أو مظهرها

¹ C.E 4 avril 1914, Gomel, N 55125. Rec Lebon p488. voir: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-4-avril-1914-gomel.24/12/2018.a13>: 11

² C.E. 23 October 1936, Union parisienne des syndicats de l'imprimerie, Rec, p 966.

³ حسام الدين محمد مرسي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، المرجع السابق، ص 103.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الخارجي، يمس أو يضر بطابع أو مصالح الأماكن والمواقع المجاورة والمناظر الطبيعية، وبالتالي فالإدارة قدرت أن منح الترخيص بالبناء من شأنه أن يمس بالمظهر العام الجمالي¹.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي عدل من رأيه وضيق من نطاق تدخل السلطات الإدارية لحماية النظام العام العمراني، رافضا السماح لسلطات الضبط الإداري بالتدخل بصورة مجردة لحماية النظام الجمالي بصورة مستقلة لا علاقة لها بالعناصر التقليدية لفكرة النظام العام.

بمعنى أنه لا يجوز للإدارة حماية النظام الجمالي بصفة بحتة وبمعزل عن حماية النظام العام في عناصره التقليدية وهي الأمن والسكينة والصحة العامة، ولا في حالة عدم وجود نص ضبطي خاص وصرح بذلك، حيث قضى المجلس في قراره بتاريخ 08 فيفري 1972 في قضية "Chamber syndicale des Enterprise artisanales du bâtiment de la Haut – Garonne" بمدينة تولوز "TOULOUSE" والذي اشترط بعض العناصر الجمالية الخاصة بالجبانات" المقابر والأضرحة" من أجل توفير المظهر الجمالي، كنوع البلاط والمواد المستعملة والآثار التذكارية وعناصر الديكورات والزخارف والأشكال والإطارات الهندسية وإرتفاع القبر، وأخضع العمدة كل هذه العناصر لإلزامية الترخيص الإداري السابق بهدف التأكد من مدى الالتزام بتحقيق المفهوم الجمالي لهذه العناصر، حيث إعتبر المجلس أن مثل هذه القرارات الضبضية تنطوي على تجاوز صريح للسلطة وبالتالي لا تتعلق بالحفاظ على النظام العام الجمالي².

أما بالنسبة للقضاء المصري فقرر ساير نظيره الفرنسي، وتوسع في مفهوم فكرة النظام العام، وإعترف لإدارة بحق التدخل لحماية النظام العام العمراني والجمالي باعتباره هدف حديث ومستقل عن باقي العناصر التقليدية. ومن أشهر الأحكام القضائية ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ 26 ابريل 1949 بمشروعة القرار عن الجهات الإدارية والمتعلق برفض فتح محل تجاري في منطقة معينة لمخالفته المشروع التنسيقي الذي أعدته الجهات الإدارية المختصة، وقضت المحكمة في حكمها صراحة أن الإدارة " بما لها من وظيفة البوليس الإداري مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر والآداب العامة"³.

¹ C.E 26 Juin 1985, le syndicat des copropriétaires de la Résidence Trouz- Ar- m-Moor, N° 13952 recueil Lebon, P806.

² C, E, 8 Fév 1972, Chambre syndicale des Enterprise artisanales du bâtiment de la Haut – Garonne, N° 77277

A. J. D. A, 1972 p. 250

³ أشار إليه حسام الدين محمد مرسي مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، المرجع السابق، ص 104. و عبد الحليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 114. و محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 84.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وبالرجوع إلى القضاء الوطني فقد أكد هذا الأخير في عديد المناسبات حق الإدارة في حماية النظام العام العمراني، ومن بين أهم قرار مجلس الدولة الجزائري، نذكر القرار الصادر بتاريخ 15 أبريل 2003¹ في قضية (ه،م) ضد بلدية حاسي مسعود، وقد جاء في حيثيات المجلس: "...حيث أنه اتضح لمجلس الدولة بعد الاطلاع على كل ما احتوى عليه ملف الدعوى والوثائق والمستندات، أنه حقيقة تحصل المستأنف على ترخيص من المستأنف عليها بوضع كشك جاهز بشرط أن يكون هذا الأخير في حالة ملائمة لا يشوه المنظر العام وإحترام قواعد النظافة، حيث أن الإدارة لها سلطة الضبط الإداري والمحافظة على جمال عمران البلدية...".

ثانيا: موقف الفقه المقارن والفقه الجزائري

لقد كانت مسألة المحافظة على النظام العام العمراني ومنذ بداية القرن العشرين، موضع جدل فقهي كبير في فرنسا بين اتجاهين، إتجاه رافض للفكرة بزعم الفقيه دويز "Duez" والذي يرى عدم أحقية سلطات الضبط الإداري في التدخل لحماية المظهر الجمالي والعمراني للمدن إلا في حال وجود نصوص تشريعية خاصة وصريحة تخول لسلطات الضبط الإداري صلاحية التدخل لحماية النظام العام العمراني، وبالتالي لا يمكن إعتبار النظام العام العمراني هدف مستقل لسلطات الضبط الإداري ما لم يدمج مع أحد الأهداف التقليدية لفكرة النظام العام²، أو في حالة ما إذا بلغ الإخلال بالنظام العام العمراني درجة معينة من الخطورة من شأنها إحداث إضطرابات خارجية تمس النظام العام³.

وفي هذا المعنى يقول الدكتور محمود عاطف البنا "إن جمال المدن ورونقها يدخل ضمن أغراض الضبط الإداري التقليدية من خلال التوسع في مفهوم السكنية العامة لتشمل المحافظة على السكنية النفسية التي يوفرها الارتياح الطبيعي لتذوق الجمال الفني في مجرى الحياة اليومية"⁴، وفي هذا السياق يقول الدكتور محمد مصطفى الوكيل "من جانبنا نؤيد إتجاه الفقه القائل بأن النظام الجمالي للبيئة يعد أحد مكونات السكنية العامة التي هي أحد عناصر النظام العام الذي يعد غرض سلطات الضبط الإداري، لذلك يحق لهذه السلطات أن تتدخل لحماية المظهر الجمالي دون

¹ قرار مجلس الدولة رقم 03/10048 الصادر بتاريخ 15-04-2003، قضية(ه،م) ضد بلدية حاسي مسعود، قرار مجلس الدولة قرار رقم 03/9618 الصادر بتاريخ 25-02-2003، قضية(ع، ب) ضد بلدية حاسي مسعود، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا ومجلس الدولة، العدد04، لسنة 2006.

² محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 82.

³ عيد محمد مناحي المنوخ العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د ط، سنة 2009، ص 405.

⁴ محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص 368.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

إشتراط نص تشريعي إذا ما بلغ المساس بجمال الرونق درجة خاصة من الخطورة من شأنه أن يؤثر على السكينة النفسية للمواطنين¹. كما اعتبر الدكتور محمد جمال عثمان جبريل أن نص المشرع العمراني على حماية الجمال لا يقيم نظاماً عاماً جمالياً ولا يكفي حتى للاعتراف بوجوده.

في حين ذهب الجانب الغالب من الفقه² الحديث إلى اعتبار أن حماية النظام العام العمراني في الشوارع والأحياء تعد من بين أهم عناصر فكرة النظام العام في مفهومها الحديث، بحيث يجب على سلطات الضبط الإداري حمايته باعتباره هدف من أهدافها، حتى في حالة عدم وجود نص تشريعي يمنحها هذه السلطة³، على أساس أن حماية النظام العام العمراني من خلال المظهر الجمالي للمدن يعد بمثابة تحقيق للسكينة النفسية ودعمًا للاستقرار النفسي والعصبي للأفراد⁴.

فحاجة الإنسان إلى حماية مشاعره المعنوية وشعوره بالجمال والبهاء، يكون بقدر حاجته إلى حماية مشاعره ولوازمه المادية من أمن وسكينة وصحة عامة. فإنتشار الفوضى العمرانية والبيوت غير قانونية والمخالفة للأحكام النظام العمراني وكذا مختلف مظاهر التلوث خاصة التلوث البصري في شوارع وأحياء المدن يؤدي إلى الضيق والاضطراب النفسي والعصبي للأفراد، كما أن تنظيم وتناسق

¹ محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 81. يعد الدكتور محمد مصطفى الوكيل من بين الفقهاء المعاصرين الذي رفضوا التوسع في مفهوم النظام العام ليشمل فكرة النظام العام العمراني. إلى جانب كل من:

- محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، المرجع السابق، ص 106.

- حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، المرجع السابق، ص 125.

- محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 114.

- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 105.

² من أنصار هذا الاتجاه في الفقه مقارن والجزائري:

- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 261.

- السيد أحمد مرجان، المرجع السابق، ص 90.

- محمد بدران، المرجع السابق، ص 30.

- بوزيان عليان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية 04/11، المرجع السابق، ص 07.

- أعمار جلطي، المرجع السابق، ص 78.

- محمد الأمين كمال، الضبط الإداري في المجال العمراني "دراسة مقارنة"، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 1، سنة 2019، ص 39. أنظر كذلك: محمد الأمين كمال، دروس في قانون التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 04.

- عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص 57.

- سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، المرجع السابق، ص 41.

³ محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 83.

⁴ حسام الدين محمد مرسي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، المرجع السابق، ص 103.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

العمران والبناء القانوني بما يوافق متطلبات ومقتضيات النظام العام العمراني من معايير جمالية وهندسية وأمنية يؤدي إلى شعور المواطن بالراحة النفسية والبهجة وبهاء المعمار¹.

ثالثا: موقف المشرع المقارن والمشرع الجزائري

لقد كان المشرع الفرنسي السابق إلى إصدار العديد من النصوص والتشريعات القانونية التي تهدف إلى حماية النظام العام العمراني بجميع عناصره، ومن بين هذه النصوص القوانين الصادر بتاريخ 02 ماي 1930 والمتعلق بتنظيم المدن المعدل بالقانون رقم 86 الصادر بتاريخ 13 جانفي 1986، والقانون الصادر بتاريخ 12 أبريل 1943 المعدل بالقانون الصادر في 29 ديسمبر 1979 والمتعلق بالرقابة على لصق الإعلانات، والمرسوم الصادر بتاريخ 28 ماي 1970 المتعلق بتنظيم تصاريح البناء والمعدل والمتمم بالقانون الصادر بتاريخ 07 جانفي 1983، والقانون الصادر في 10 يوليو 1976 الخاص بحماية البيئة والقانون الصادر في 12 أبريل 1971 والخاص بحماية الآثار والأماكن الطبيعية²، وفي 22 سبتمبر 1960 صدر القانون المتعلق بإنشاء الحدائق الوطنية وتنظيم النشاطات السياحية والترفيهية، بالإضافة إلى قانون الإصلاح الحضري والعمراني الصادر بتاريخ 08 سبتمبر 1988.

وفي بداية الألفية صدر القانون رقم 2000-1208 بتاريخ 13 ديسمبر 2000 المتعلق بالتضامن والتجديد الحضري loi de solidarité et renouvellement urbain "SRU"، والذي يهدف إلى خلق مزيد من التوازن والانسجام بين التجمعات العمرانية وتحقيق أكبر قدر من مواصفات النوعية والجودة في مجال السكن بجميع أنواعه، من خلال مخططات التعمير المتمثلة في مخطط التناسق الإقليمي "SCOT" والمخطط المحلي الحضري "PLU"³.

أما بالنسبة للدول العربية فنجد أن المشرع المصري قد أصدر العديد من التشريعات المتعلقة بالبناء والتعمير، بداية بالقانون رقم 656 لسنة 1954، وكذا القانون رقم 3 لسنة 1982 الخاص بالتخطيط العمراني انتهاء بالقانون رقم 106 لسنة 1976 المتعلق بتوجيه وتنظيم أعمال البناء المعدل بالقانون رقم 101 لسنة 1996⁴. كما صدر في تونس القانون عدد 122 لسنة 1994 المؤرخ في 28

¹ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 107.

² عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 207. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، المرجع السابق، ص 118.

محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 76.

³ رفيقة سنوسي، أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق- دراسة حالة مدينة باتنة- مذكرة ماجستير، معهد الهندسة المدنية والري والهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، الجزائر، سنة 2010-2011، ص 58-59.

⁴ خالد عبد الفتاح، التعليق على قانون المباني، دار الكتب القانونية، مصر، د ط، سنة 2007، ص 21.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

نوفمبر 1994 المتعلق بإصدار مجلة التهيئة الترابية والتعمير والذي يهدف إلى تنظيم إستعمال المجال الترابي التونسي¹.

كما أصدر المشرع المغربي المرسوم رقم 2.13.424 الصادر بتاريخ 13 رجب 1434 هـ الموافق لـ 24 ماي 2013 الخاص بالموافقة على ضابطة البناء العام المحددة لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها².

أما في الجزائر فقد سائر المشرع الوطني هذه الحركة التشريعية المتسارعة في مجال التهيئة والتعمير، وأصدر جملة من التشريعات العمرانية الهادفة إلى تكريس قواعد النظام العام العمراني وحمايته، من أهمها الأمر رقم 74-26³ المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات، والذي منح صلاحيات واسعة للبلديات في المجال العقاري، بحيث جعلها المحتكر الوحيد لجميع المعاملات العقارية الحضرية، كما حرص الأمر على إنشاء سندات الملكية الخاصة بالأراضي المدمجة داخل الاحتياطات العقارية البلدية، وتضمن استثناء جميع الأراضي القابلة للتهيئة والتعمير والمتواجدة داخل النسيج الحضري من التداول بين الأفراد إذا لم تكن البلديات طرفا في المعاملات⁴.

وفي سنة 1975 صدر الأمر 67/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975⁵، المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة والذي يعتبر أول نص تشريعي يصدر عن الدولة الجزائرية المستقلة في مجال التهيئة والتعمير⁶. وبعده صدر القانون رقم 82-02⁷ المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة الأراضي للبناء والذي ألغى الأمر السابق حسب نص المادة 60 منه، وجاء بتدابير جديدة تأخذ بعين الاعتبار المقاييس

¹ الموقع الرسمي لمجلس نواب الشعب التونسي، http://www.arp.tn/site/loi/AR/fiche_loi.jsp?cl=21822

تاريخ الاطلاع 2017/01/20 على الساعة 20:30.

² الجريدة الرسمية المغربية. عدد 6155، الصادرة بتاريخ 16 رجب 1434 الموافق لـ 27 ماي 2013. متاحة على الموقع <http://www.sgg.gov.ma/arabe/Legislations/BulletinsOfficielsAns.aspx> تاريخ الاطلاع 2017/01/20 على الساعة 23:30.

³ الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 20 فيفري 1974، المتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات، ج ر العدد 19 لسنة 1974 (ملغى).

⁴ حمدي عمر باشا، نقل الملكية العقارية، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، ط 1، د س ط، ص 114.

⁵ الأمر رقم 75-67 المؤرخ في 26/09/1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض للأجل البناء عليها، ج ر عدد 83 لسنة 1975.

⁶ عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة، الجزائر، سنة 2014-2015، ص 54.

⁷ القانون رقم 82-02 المؤرخ في 06/02/1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة الأرض للبناء عليها، ج ر عدد 06، لسنة 1982.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

المتعلق بحماية البيئة عند دراسة وتسليم رخصة البناء¹، وفرض حماية صارمة لبعض المناطق الحساسة وذات الميزة الثقافية والطبيعية والتاريخية من التراب الوطني كالأراضي الفلاحية التي ألزم الإدارة بأخذ رأي الوزير المكلف بالفلاحة قبل تسليم رخصة البناء قصد التحكم في الوعاء العقاري².

وفي نفس السياق فقد صدر القانون رقم 03-83 المتعلق بحماية البيئة³، والذي يعد أول نص قانون يتناول المسائل البيئية من منظور بيئي شامل⁴، ثم بعدها حدد المشرع العمراني قواعد شغل الأراضي انتقاليا بهدف المحافظة عليها وحمايتها بموجب الأمر 01-85 المؤرخ في 13 أوت 1985 المتعلق بتحدد قواعد وأحكام انتقالية ريثما تنسجم القواعد الإدارية والتسيير العقاري في مجال التعمير والتهيئة العمرانية⁵. ثم صدر سنة 1985 المرسوم رقم 211-85 المؤرخ في 13 أوت 1985 المحدد لكيفيات لكيفيات تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي المخصصة للبناء والمرسوم رقم 212-85 المحدد لشروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها⁶.

وفي سنة 1987 أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 03-87 المؤرخ في 27 يناير 1987⁷ والمتعلق بالتهيئة العمرانية، بحيث تضمن هذا القانون وثائق تعمير جديدة ووسائل حديثة اعتبرت المرجع الأولي لتطبيق مختلف الرخص والشهادات الإدارية العمرانية، وهما المخطط الوطني للتهيئة العمرانية "SNAT" والمخطط الجهوي للتهيئة العمرانية "SRAT" وإستمر العمل بهذا القانون حتى بداية التسعينات.

¹ يوسف بناصر، رخصة البناء وحماية البيئة، م، ج، ع، ق، إ، س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، العدد 04، لسنة 1993، ص 837.

² محمد سبي، رخصة البناء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002، ص 06.

³ القانون رقم 03-83 المؤرخ في 05 فبراير 1983 المتعلق بحماية البيئة، ج ر العدد 6 لسنة 1983 (ملغى).

⁴ بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، سنة 2009، ص 16.

⁵ المرسوم رقم 01-85 المؤرخ في 13 غشت 1985 المحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ج ر عدد 34 لسنة 1985.

⁶ المرسوم رقم 211-85، المؤرخ في 13 غشت 1985 المحدد لكيفيات تسليم رخصة البناء ورخصة التجزئة الأراضي المخصصة للبناء، والمرسوم رقم 212-85 المؤرخ في 13 غشت 1985، المحدد لشروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها، ج ر عدد 34، لسنة 1985.

⁷ القانون رقم 03-87 المؤرخ في 27 جانفي 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية، ج ر العدد 5 لسنة 1987.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وخلال هذه الفترة أصدر المشرع العمراني القانون رقم 29-90¹ المتعلق بالتهيئة والتعمير، بهدف وضع سياسة عمرانية حديثة تتماشى مع المستجدات العمرانية في البيئة الحضرية من خلال وضع آليات جديدة تعمل على ضبط السياسة العقارية داخل النسيج الحضري، وتحديد القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج وشغل الأراضي وفق أدوات التهيئة والتعمير² بما يتماشى مع متطلبات السكن والفلاحة والصناعة وفي نفس الوقت تحقق أهداف ومبادئ السياسة الوطنية للتهيئة والتعمير. وبالتالي فإن قانون التهيئة والتعمير 29-90 يعد أول نص تشريعي عمراني متخصص ومتكامل في مجال التشريع العمراني والتخطيط الحضري في الجزائر منذ الاستقلال³.

وبعدها صدرت مجموعة من النصوص والمراسيم التنظيمية للتفصيل كل ما جاء به القانون رقم 29-90 من مخططات ورخص وشهادات عمرانية، فصدر المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في 1991/05/28⁴، والذي حدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء التي يجب توفرها في جميع عمليات التجزئة أو البناء على الأراضي العمرانية بالإضافة إلى تحديد المقاييس الواجب التقيد بها كحد أدنى في عمليات التهيئة والتعمير والبناء وذلك في حالة غياب مخططات التهيئة والتعمير والتي تعد المرجع الأساسي في منح أو رفض تسليم مختلف الرخص والشهادات العمرانية⁵.

وفي نفس التاريخ صدر المرسوم التنفيذي رقم 176-91 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ثم استكمل المشرع العمراني سلسلة المراسيم التنظيمية بإصدار التنظيمات المتعلقة بأدوات التهيئة والتعمير من خلال المرسوم التنفيذي رقم 177-91 المحدد لكيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم، والمرسوم التنفيذي رقم 178-91

¹ القانون رقم 29-90 المؤرخ في 01-12-1990 المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية، العدد 52 لسنة 1990 المعدل والمتمم، بموجب قانون 05-04 المؤرخ في 14-08-2004 ج ر العدد 51 لسنة 2004. كما صدر القانون رقم 25-90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتعلق بقانون التوجيه العقاري، ج ر عدد 49 لسنة 1990. الذي يعتبر المرجع لقانون التهيئة والتعمير من خلال تحديده لقوام الأراضي العامرة والقابلة للتعمير وللأدوات التهيئة والتعمير.

² أدوات التهيئة والتعمير وفق لنص المادة 10 من القانون رقم 29-90 تتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير "PDAU" ومخطط شغل الأراضي "POS".

³ نجوى الهواري، القسمة الحضرية للأماكن الخاصة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2016-2017، ص 32.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 175-91 المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر، عدد 26، لسنة 1991.

⁵ لقد حدد هذا المرسوم القواعد العامة للتهيئة والتعمير في الفصل الأول منه وهي: موقع البناء والطرق المؤدية إليه، موقع البناء وأحجامها، كثافة البناء في الأرض من خلال تحديد معاملات شغل الأراضي الحضرية، مظهر البناء وشكلها الخارجي، الإجراءات العامة التي تطبق على العمارات ذات الاستعمال السكني.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادق عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها المعدل¹ والمتمم

ويهدف القضاء على البناءات غير المكتملة وتسوية وضعيتها ومطابقتها مع قواعد البناء والتعمير، صدر القانون رقم 15-08² المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، والذي حاول إيجاد حلول قانونية تصحيحية للقضاء على ظاهرة البناء العشوائي والورشات المفتوحة غير المنتهية والتي شوهت المنظر الجمالي للمدن الجزائرية ومطابقة البناءات وإتمام إنجازها وفقا لشروط ومقاييس تعميرية تستجيب لمقتضيات النظام العام العمراني.

لتختتم السياسة العمرانية في الجزائر بصدور المرسوم التنفيذي رقم 15-19³ المؤرخ في 25 يناير 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، والذي ألغي بموجب المادة 94 منه المرسوم التنفيذي 91-176. والذي عدل سنة 2020 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-342⁴.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر عدد 26، المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكيفيات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 26 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج ر عدد 62، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-148 المؤرخ في 28 مارس 2012، ج ر عدد 19. المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادق عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر عدد 26 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318 الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 2005، ج ر رقم 62، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 04-أفريل 2012، ج ر عدد 21.

² القانون 08-05 المؤرخ في 20 يوليو 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر عدد 44 المؤرخة في 3 أوت 2008.

³ المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07 المؤرخة في 12 فبراير 2015. المعدل والمتمم.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 71 المؤرخة في 02 ديسمبر 2020.

المبحث الثاني

مضمون فكرة النظام العام العمراني كقيد على الحق في البناء

لقد ارتبط مفهوم الضبط بظهور الدولة في المقام الأول، لذا تعد هذه الوظيفة من بين أقدم المهام التي كلفت الدولة، فهذه الأخيرة تعمل على ضمان استقرار المجتمع وحمايته من كل أنواع الإضطرابات والفوضى التي تمس النظام داخله، وهذا من أجل تفادي إتهيار وزوال النظام الإجتماعي والسياسي والإقتصادي للدولة، فإنعدام النظام يعني بالضرورة وجود الفوضى.

وقد إزدادت هذه الوظيفة (الضبطية) في الوقت الحالي، وذلك بفعل إزداد تدخل الدولة الحديثة في مختلف جوانب الحياة اليومية للفرد. كما كان للتحوّل من النظام الاشتراكي الموجه إلى النظام الرأسمالي الحر وإقتصاد السوق الأثر الكبير في إزداد هذا التدخل، كما تعد وظيفة الضبط من أهم الوظائف الإدارية التي تقوم بها الدولة في الوقت الراهن فهي لا تمس الأفراد حقوقهم فقد بل تتعدى ذلك إلى حرياتهم الشخصية، وبالتالي فقد إتسع النشاط الضبطي للدولة تحت مسمى حماية النظام العام ليشمل مختلف نواحي النشاط الإجتماعي للأفراد، بحيث لم يعد يقتصر على مفهوم حفظ النظام العام التقليدي (أمن، صحة، وسكينة) بل إمتد ليشمل المجالات الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والثقافية بهدف حماية الصالح العام داخل الدولة. وهذا نتيجة وجود صلة وثيقة بين الحق والحرية والنظام العام¹.

فمن بين أقدم الحقوق حق الأفراد في التملك وإستغلال وإستعمال الملكية العقارية بكل حرية ودون أي قيد أو شرط، وأهم هذه الصور إمتلاك البنائات والعقارات والعمل على تشييدها وتعميرها والبناء عليها بكل حرية دون أي قيد أو شرط ليتخذ منها سكنا أو مأوى للراحة أو للممارسة نشاط صناعي أو تجاري أو خدماتي يسد به حاجاته، فجوهر اهتمام صاحب الملكية العقارية سواء كان مالك أو حائز أو موكل هو الحق في البناء باعتباره مظهر من مظاهر ممارسة حق الملكية².

غير أن هذا الحق ليس مطلقا "Droit absolu"³، فنتيجة لتفشي ظاهرة البناء المخالف وغير القانوني، وانتشار البناء الفوضوي الذي لا يراعي القواعد والمقاييس الصحية والأمنية ولا الموصفات

¹ السيد أحمد مرجان، المرجع السابق، ص 13. أنظر كذلك محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 06.

² عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص، ص 576، 581.

³ كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة، الجزائر، سنة 2008-2009، ص 03.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

التقنية والهندسية، ونتيجة للزيادات المستمرة لعدد سكان المدن والتجمعات الحضرية وإرتفاع نسبة التحضر وما نتج عنها من مشاكل حضرية وبيئية داخل التجمعات والأوساط السكنية.

نتيجة لهذه الأسباب وغيرها تدخل المشرع وقيد هذا الحق المطلق بمجموعة من القيود تجعل من حقا مقيدا ذو وظيفة إجتماعية تراعى فيها المصلحة العامة العمرانية¹ للمجتمع وترجع عن المصلحة الخاصة الضيقة للمالك، وذلك بإستعارة مضمون فكرة النظام العام لتكون الأداة القانونية الأكثر قبولا لدى الأفراد لتبرير إستخدام² التراخيص الإدارية العمرانية في شكل عقود التعمير من جهة، وفرض القيود والإشتراطات العمرانية وتقيد سلطات الباني بوضع قيود على سلطان إرادته وحقه في البناء من خلال إحترام مقتضيات النظام العام العمراني من جهة ثانية³.

بناء على ما سبق ولتحديد مضمون فكرة النظام العام العمراني كقيد على الحق في البناء سأتناول هذا المبحث في ثلاث مطالب، (المطلب الأول) يتعلق بأسس ومبررات فكرة النظام العام العمراني، و(المطلب الثاني) يتعلق بأهداف النظام العمراني، ثم (المطلب الثالث) مخصص للأبعاد فكرة النظام العام العمراني.

المطلب الأول

أسس ومبررات أعمال فكرة النظام العام العمراني

يعد حق ملكية من بين أقدم الحقوق الأساسية المرتبطة بالوجود البشري، وهذا ما جعله يحظى بالحماية الدولية من خلال المواثيق الدولية والإعلانات العالمية لحقوق الإنسان على غرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 والذي نص في مادته 17 على حق كل شخص في التملك، ولا يجوز حرمانه من حقه في التملك بصفة تعسفية⁴.

¹ تقتضي المصلحة العامة العمرانية ضرورة البناء وفق معايير وقواعد قانونية مسطرة مسبقا تتعلق بضرورة الحصول المسبق على تراخيص عمرانية قبل الشروع في عمليات البناء، وحق الإدارة في الرقابة العمرانية على حركة البناء والتعمير، ما يعني أن كل إدخال بقواعد وشروط البناء القانوني ومتطلبات رخصة البناء يعد مساسا بالمصلحة العامة العمرانية ويعد جريمة في حق الفرد والمجتمع ما يرتب المسؤولية الجزائية للمعني بالإضافة إلى عقوبات وجزاء إدارية في شكل هدم وإزالة أو ضرورة مطابقة البناء مع رخصة البناء المسلمة، أنظر: كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 02.

² محمد عثمان جبريل، المرجع السابق، ص 108.

³ بوزيان عليان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية 04-11، المرجع السابق، ص 02

⁴ المادة 17 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر بتاريخ 10 ديسمبر 1948. متوفر على الموقع الرسمي للأمم المتحدة، https://www.un.org/ar/udhrbook-pdf-UNH_AR_TXT تاريخ الاطلاع 2018/01/08 على الساعة 18:30.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

كما تضمنت معظم دساتير دول العالم هذا الحق ووفرت له الحماية اللازمة، والمؤسس الدستوري الجزائري لم يخرج عن هذا الإتجاه وقرر حق الملكية في دستور 2020 ووفر لها الحماية من جميع أنواع الإعتداء، حيث نصت المادة 60 من الدستور الجزائري لسنة 2020¹ على أن "الملكية الخاصة مضمونة". وفي نفس الوقت ساير المشرع الجزائري الإتجاه الفقهي الحديث واعتبر أن لحق الملكية حدود وضوابط تقيده ولا تجعل منه حق مطلقا من خلال تقييد سلطات المالك لا سيما حقه في البناء بهدف تحقيق الوظيفة الإجتماعية للملكية العقارية.

وإن كان الأصل العام هو حرية الفرد في بناء ملكيته العقارية بكل حرية، فإن الإستثناء هو تدخل المشرع لتنظيم وتأطير أعمال البناء والتعمير لأن العمران لا بد له من سياسة يتنظم بها أمره²، حفاظا على النظام العام والمصلحة العامة³. ولتقييد حق الأفراد في البناء بمجموعة من القيود لحماية المصلحة العامة العمرانية، إستنجد المشرع في ذلك بفكرة النظام العام العمراني. فما أساس هذه الفكرة (الفرع الأول) وما هي أبرز مبرراتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأساس الفلسفي لفكرة النظام العام العمراني

ترتبط أسس اعمال فكرة النظام العام العمراني بوظيفة حق الملكية و مايتفرع عن كالحق في البناء ومدى تطور هذا الحق ومبرراته، لذا نقسم هذا الفرع الى الوظيفة لحق الملكية (أولا) ثم تقييد الحق في البناء(ثانيا) ثم مبررات اعمال فكرة النظام العام العمراني (ثالثا).

أولا: الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية

بعد الجدل الفقهي الواسع بين الفقهاء حول وظيفة الملكية العقارية وطبيعتها، إستقر الفقه الحديث على إعتبار أن وظيفة الملكية العقارية " إجتماعية "، بحيث يتم الإعتراف للفرد بحق الملكية العقارية وفي نفس الوقت يتم وضع قيود تنظم وتحد من السلطات الممنوحة له، وذلك بتنظيم وتوجيه نشاطه لتحقيق مصلحة عامة إجتماعية تملو عن مصالحه الفردية الضيقة.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن إصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ررقم 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

² عبد الرحمن بن خلدون، المقدمة، المرجع السابق، ص 334.

³ زين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الإجتهد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 06، سنة 2009، ص 30.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في القانون المدني، فقد جاء في المادة 674 منه أن " الملكية هي حق التمتع والتصرف في الأشياء بشرط أن لا يستعمل إستعمالا تحرمه القوانين والأنظمة"¹. وبالتالي فقد أقر المشرع الجزائري الغرض الإجتماعي للملكية من خلال تقييد صاحبها بإحترام ما تفرضه النصوص التشريعية والتنظيمية، وهذا التقييد يكون على أساس حق الدولة والمشرع بتنظيم وضبط المسائل التي يرى أنها تمس المصلحة العامة للجماعة وليس من قبيل التعدي على حقوق وحريات الأفراد.

وتدعيما للوظيفة الإجتماعية لحق الملكية وحماية للمصلحة العامة والمصلحة الخاصة أضافت المادة 690 من القانون المدني أنه " يجب على المالك أن يراعي في إستعمال حقه ما تقضي به التشريعات الجاري بها العمل والمتعلقة بالمصلحة العامة والمصلحة الخاصة". ولأن حق الملكية يشمل الحق في البناء، فهذا الأخير يخضع لنفس الضوابط والقيود وهذا ما قررته المادة 50 من القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير حيث نصت على أن " حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الإحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بإستعمال الأرض، ويخضع لرخصة البناء أو التجزئة أو الهدم". بمعنى أن للمالك حق البناء بكل حرية، غير أن للسلطات الضبطية في الدولة أن تضبط هذا الحق من خلال وضع قيود تضمن تكافؤ المصالح وعدم تصادمها²، مع ترجيح المصلحة العامة العمرانية.

ثانيا: تقييد الحق في البناء

يعد تقييد حق البناء من بين أقدم القيود التي فرضت على حق الملكية لفائدة المصلحة العامة العمرانية³، من خلال إحترام مقتضيات أدوات التهيئة والتعمير والحصول المسبق على عقود التعمير للقيام بأعمال البناء، بهدف التأكد من أن البناء المنجز لا يتعارض ولا يمس المصلحة العامة العمرانية، وبالتالي فإن هذه الأدوات والعقود التعميرية تقع في دائرة حرية ممارسة حق الملكية، ولا تعتبر إستثناء من حصر عام، بل تعد من قبيل التنظيم والتقييد في مجال الإباحة لأن الإباحة ستمس المصلحة العامة وإستقرار الجماعة لو بقيت مطلقة⁴.

¹ المادة 674 من الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78 المؤرخة، في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.

² عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دارقانة للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2011، ص 10.

³ السيد أحمد مرجان، المرجع السابق، ص 13.

⁴ محمد محمد عثمان جبريل، المرجع السابق، ص 428.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

فأسلوب التنظيم والتوجيه يكون من خلال المخططات العمرانية التي تمكن الدولة من ضبط وتنظيم إستعمال الأراضي والمساحات العمومية وتجسيد التنمية الحضرية والعمرانية بشكل متوازن عبر جميع أجزاء التراب الوطني، يراعى فيه خصوصية كل منطقة ومقومات تطويرها بشكل متجانس وإنساني¹.

أي أن المخططات العمرانية² ممثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير "PDAU" ومخطط شغل الأراضي "POS" يمثلان أدوات ووسائل التنظيم والتوجيه للحق في البناء، فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إجراء للتخطيط الفضائي والتسيير العمراني، بحيث يحدد القواعد العامة الأساسية لتهيئة الإقليم، ويحدد التخصيص العام للغالب للأراضي والكثافة العامة الناتجة عن شغل الأرض والمساحات التي تتداخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها مع إبراز مناطق التداخل مع الأنسجة العمرانية والمساحات المحمية³.

أما مخطط شغل الأرض فهو وثيقة عمرانية لها هدف أولى يتمثل في تحديد بطريقة دقيقة القوانين المتعلقة بكل تجزئة، وكذا تنظيم النسيج العمراني عن طريق تحديد مصير البنايات والكثافات التي يمكن تطبيقها إحتماليا بتموضع الأماكن المخصصة من أجل إنشاء التجهيزات والأماكن الطبيعية والفلاحية⁴، أي إن المخطط يمثل مجموعة من القواعد الخاصة بإقامة البنايات وكذا شروط شغل الأرض من خلال مجموعة من الإرتفاقات تثقل العقار ما يؤدي إلى إنسجام وتناسق للمظهر الخارجي للبنايات، وهذا ما يحسن من الصورة العمرانية والجمالية للبيئة المشيدة.

في حين أن أسلوب التقييد والرقابة يكون من خلال عقود التعمير خاصة رخصة البناء، والتي تلعب دورا جوهريا في الموازنة بين المصلحة العامة العمرانية التي تتطلب الحفاظ على الأمن والبيئة

¹ Adja Djilali et Bernard Drobenko, Droit de l'urbanisme , op .cit ,p,18.

² التخطيط العمراني مفهوم يعبر عن التعمير في منطقة معينة من أجل مواجهة كل مقتضيات العمران سواء من حيث الطرق أو المرافق أو الحدائق أو المساكن بمختلف أنواعها لضمان كثافة سكانية متجانسة وتجنب تداخل المناطق الصناعية والتجارية في المناطق السكنية. أنظر: علال قاشي، التخطيط العمراني في الجزائر- الواقع والأفاق-، منشورات قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، جامعة عمار ثليجي الأغواط، الجزائر، العدد 03، سنة 2016، ص 48.

³ نور الدين محرز، مريم صبد، التخطيط البيئي كآلية وقائية لحماية البيئة في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 08، سنة 2016، ص، 190.

⁴ عبد الله لعويجي، الرقابة العمرانية القبلية ودورها في الحفاظ على البيئة والحد من البناء الفوضوي، مجلة الحقوق والحريات عدد خاص بالملتقى الوطني حول: إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، يومي 18/17 فيفري 2013، سنة 2013، ص 259.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

والإهتمام بالمظهر الجمالي للعمران من أجل ترقية إطار مبني مهياً ومنسجم¹، وبين المصلحة الخاصة من خلال إستعمال وممارسة الفرد لحقه في البناء بكل حرية.

أي أنه لا يمكن تحقيق الأبعاد و الأهداف السابقة دون أن تستند أعمال البناء والتعمير إلى رخص إدارية في شكل عقود تعميم، تمكن الأفراد من تلبية حاجياتهم العمرانية وإستعمال حقهم في البناء، وفي نفس الوقت يكون هذا الإستعمال غير متعارض مع القوانين والأنظمة السارية المفعول ومراعيا لطبيعة إستعمال الأرض سواء كان فلاحيا أو حضريا²، كما يضمن المحافظة على البيئة والإستغلال العقلاني للعقار³ خاصة الفلاحي منه.

وبالتالي فتقييد الحق في البناء من خلال فكرة النظام العام العمراني يهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف⁴ والأبعاد الإقتصادية والإجتماعية والبيئية والثقافية وحتى العمرانية⁵، وهذا ما جاء في نص المادة الأولى من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير " يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الإقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس إحترام مبادئ وأهداف السياسة العامة للتهيئة العمرانية".

ضف إلى ذلك أن الأساس الفلسفي لفكرة النظام العام العمراني، يكمن في تزايد أثار المشاكل العمرانية⁶ التي مست بالأمن العمراني والصحة العمرانية والسكينة والسلامة العامة العمرانية للأفراد⁷، بحيث أثرت هذه المشاكل على البيئة الحضرية المشيدة وعلى المظهر العمراني للمدن الجزائرية، فالمساس بالأراضي الفلاحية وتأكلها نتيجة الزحف الإسمنتي و تناقص وإستنزاف العقاري السياحي، وظاهرة البناء الفوضوي والبناء العشوائي على ضفاف الأودية ومجري الأنهار وجوار الأماكن

¹ بدرة لعور، دور عقود التعمير في تكريس النظام العام العمراني، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 12، سبتمبر 2016، ص 116.

² عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2014، ص 20.

³ عبد الله لعويجي، الرقابة العمرانية القبلية ودورها في الحفاظ على البيئة والحد من البناء الفوضوي، المرجع السابق، ص 261.

⁴ عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 31.

⁵ عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 579.

⁶ إن كل المشاكل العمرانية تكمن في عدم التقيد بضوابط وإشتراطات البناء والتعمير المحدد في النصوص القانونية، فكلما انحرف البناء عن الضوابط القانونية وقواعد البناء إلا ووقع في دائرة البناء غير القانوني والفوضوي.

⁷ محمد الأمين كمال، دروس في قانون التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص- ص 22-24.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

المعرضة للمخاطر الكبرى كالزلازل والفيضانات و انجراف التربة، كلها مشاكل أثرت بشكل خطير على المحيط والبيئة لاسيما المشيدة منها ما أدى إلى البحث عن ضابط صارم يقوم بدور الدرع الحامي للقيم والمصالح العليا للأمة، وقد تجسد هذا الضابط في إستعارة فكرة النظام العام ليكون الوسيلة القانونية الضابطة للنشاط العمراني من جهة وحد على سلطان الأفراد في إستعمال حقهم في البناء من خلال ضبط هذا الحق بمقتضيات النظام العام العمراني¹.

فرغم أن أساس فكرة النظام العام في حد ذاتها لا تزال موضوع نقاش، إلا أن هذه الفكرة ورغم عموميتها وتجريدها تبقى الوسيلة الوحيدة التي يمكن للدولة من خلالها بث القيم والأصول التي تؤمن بها الجماعة في شكل قواعد قانونية آمرة وقسرية لا يمكن للفرد سوى التقيد والإلتزام بأحكامها² نظرا لما تتمتع به من ملكات وقدرات واسعة على الضبط والترويض³. ففكرة النظام العام العمراني توفر للدولة أكبر قدر ممكن من الإنصياح والقبول الطوعي لتشريعاتها العمرانية.

فمن خلال فكرة النظام العام العمراني يمكن للدولة أن تنظم إستغلال الأراضي بصفة عقلانية ومنتظمة وذلك بحسب الإحتياجات الآنية والمستقبلية عن طريق وضع قواعد قانونية وإجرائية فوق العادية لتنظيم وحماية مجالات إستعمال الأراضي وتنظيم حركة التوسع العمراني والحضري للمدن⁴.

ثالثا: مبررات اعمال فكرة النظام العام العمراني

بناء على ما سبق فهناك شبه إجماع فقهي وقضائي وقانوني (تشريعي) على ضرورة وجود تنظيم قبلي صارم يضبط الممارسات والأنشطة العمرانية لا سيما الحق في البناء، ومبررات ذلك تكمن في:

- أن الدولة باعتبارها سلطة ضبط مسئولة عن حماية كل مشاعر الفن والجمال المعماري والهندسي لدى المارة في الشوارع والمدن، كمسئوليتها المباشرة عن حماية وضمان حياة وسلامة مواطنيها، كما أن للمواطن الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية، إلى جانب حياته المادية.

¹ عليان بوزيان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية 11/04، المرجع السابق، ص 02.

² عليان بوزيان، علي فتاك، فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، العدد 01، أفريل 2015، ص 04.

³ عماد طارق البشري، المرجع السابق، ص 56.

⁴ Bernard Drobenko, Droit de l'urbanisme, 3 e éd, Gualino Editeur, Paris, 2006, p 30.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

باعتبار أن جميع الجوانب الروحية والثقافية والمادية لازمة للوجود البشري المتكامل. كما أن الرواء والنظام الجمالي والبهاء العمراني في حد ذاته نظام، لأنه يخلق جوا من الراحة النفسية والروحية للفرد ويحقق الإنسجام، وفي نفس الوقت يعتبر إحترام ضوابط البناء عاملا من عوامل تحقيق السلام الإجتماعي¹، لأن الإضرار بهذه الجوانب مثله مثل الإضطرابات العامة².

-تعد فكرة النظام العام من أصلح أدوات النظم القانونية المعاصرة التي يمكن للدولة من خلالها الإلتفاف حول ما أفرزه السلطان المطلق للإرادة من خلال الإستخدام الكامل واللامحدود للحقوق الفردية التافافا يُمكن من ضبط وتقييد سلطان الإيرادات وأداء الحقوق³، وهذا ما نلمسه من خلال تقييد الدولة لحق الأفراد في البناء والحد من سلطان إراداتهم بوجود إحترام مقتضيات النظام العام العمراني.

-إن العمران من أهم مقومات الحضارة البشرية، فهو يعبر عن هوية الشعوب وإنتمائها ورقبها، ومظهر من مظاهر تقدم المجتمعات وتطورها، فالمجتمع الذي لا يهتم بترائه المادي من قصور عتيقة وبنائات تاريخية ومعالم أثرية وأنماط عمرانية متميزة ومتفردة، هو مجتمع متخلف في جميع جوانب الحياة السياسية والإجتماعية والثقافية وحتى العمرانية منها⁴.

-الوضعية الكارثية التي أل إليها العمران في الجزائر⁵، من خلال إنتشار ظاهرة البناء دون رخصة أو البناء المخالف لرخصة البناء وغير المطابق لإشتراطاتها، وعدم التقيد بالمواصفات التقنية والعمرانية، وهذا نتيجة عدم تقيد وعدم إحترام المواطنين لقواعد وقوانين التعمير.

-عدم التقيد بإستعمالات الأراضي المحدد في مخططات التهيئة والتعمير المحلية، فتجد البنايات السكنية إلى جانب المناطق الصناعية والخدماتية، كما يوجد شبه إهمال كلي وتعددي صارخ على المناطق الترويحية والسياحية والمساحات الخضراء والحدائق.

¹ محمد رمضان بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، ندوة دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 07-11 ماي 2015، ص 10.

² محمد جمال عثمان جبريل، المرجع السابق، ص 106.

³ عماد طارق البشري، المرجع السابق، ص 56.

⁴ سجي محمد عباس الفاضلي، المرجع السابق، ص 239.

⁵ الزين عزري، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الإخوى منوري، قسنطينة، الجزائر، سنة 2004-2005، ص 08.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

- إنتشار البناء الفوضوي وغير القانوني كأفة سرطانية تنخر إستقرار المجتمع وتهدد كيانه ومقوماته ونسقه العمراني¹، وما نتج عن هذه الآفة من مشاكل حضرية وفوضى هندسية وتعدّي صارخ على المساحات الخضراء والعمومية، وتلوث بكل أشكاله، وأصببت المدن الجزائرية بكل أعراض " مرض التمدن"². وقد ذكر ابن خلدون في مقدمته أن وفور وكثرة العمران يؤدي إلى كثرة المجاعات والموتان (الموتان: هو الموت الذريع وليس الطبيعي)، وهذا سببه في الغالب فساد الهواء بسبب كثرة العمران وما يخالطه من الرطوبة والعفن والروائح الكريهة. وإذا فسد الهواء باعتباره غذاء الروح سينتج عنه فساد المزاج، وان كان فساد الهواء قويا سيؤدي إلى أمراض في الرئة، وبكثرة الحميات في الأمزجة ستمرض الأبدان وتهلك³.

- إختفاء المظاهر الجمالية داخل المدن الجزائرية، نتج عنه نوع معاصر من التلوث وهو التلوث البصري، والذي يعتبر شعور نفسي ناتج عن الحس البصري للعناصر المكونة للبيئة الحضرية من حولنا⁴، ولقد تعدد التعريفات لمشكل التلوث البصري فمنها ما يعرفه على أنه دخول عنصر غريب من صنع الإنسان على سياق الصورة، يؤدي إلى حدوث خلل في إرتباط الصورة وذلك لعدم تناسق هذا العنصر مع سياق الصورة. فيشعر المتلقي بالفوضى والإرتباك والتشويش وعدم النظام⁵. كما يعتبر في نظر بعض الباحثين إضعاف جمالي -أي يضعف قدرة الإنسان عن الإدراك ويفسد الذوق وإعتياد

¹ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، سنة 2016-2017، ص 01.

² يعتبر " مرض التمدن " أو "الأمراض الحضرية" من بين المشاكل التي أحدثت إختلالا في التوازن النفسي للأفراد داخل التجمعات الحضرية، فتمط العمران يعمل على إنتاج سلوك منحرف وأمراض عقلية لدى الفرد كما يزعزع العلاقات الإجتماعية. فاكتظاظ المدن وتضخمها ونقص المساحات العمومية والخضراء وأماكن الترفيه يزعج الناس ويحسسهم بالقلق والإكتئاب، لأن الإكتظاظ يحد من حريتهم ويجعلهم يشعرون بعدم التحكم في الأشياء وأنهم في حركة دائرية دون توقف، لذلك ترى الغالبية العظمى ترغب بالهروب من المدن إلى الأرياف، للأكثر تفصيلا أنظر: فريد مرحوم، المدينة في الجزائر بين مشروع الدولة ومشروع المجتمع، مجلة أفاق فكرية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، العدد 05، سنة 2016، ص 96.

³ عبد الرحمن بن خلدون، المقدمة، المرجع السابق، ص 333.

⁴ سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، المرجع السابق، ص 239.

⁵ م م شيماء فاشل، دور التلوث البصري الناتج عن تغيير واجهات المباني السكنية في استقبال الصورة، مجلة كلية الهندسة، جامعة النهريين، إقليم كردستان العراق، العراق، المجلد 14 العدد 01، د ت ن، ص 09.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

القبح¹، فهو بالنسبة للبيئة المشيدة -العمرانية- إحداث تغيير غير مستحب في عناصر البيئة العمرانية، من شأنه أن يمس بقيم الذوق والفن والجمال².

-يعتبر هذا القرن بمثابة "قرن المدن" وهذا نتيجة إرتفاع نسبة التحضر في العالم من جهة وما صاحبه من زيادة مرتفعة للنمو الحضري³، وقد نتج عن هذا التمرکز داخل المدن عدت مشاكل وأزمات حضرية أدت إلى تضخم المدن وتكدس ساكنها بفعل الانفجار الديموغرافي والهجرة الداخلية لسكان الريف للمدن للإيجاد فرص عمل وحياة أفضل عن حياة الريف، وقد أدت هذه الهجرة إلى إستقرار هؤلاء الوافدين الجدد بالأحياء القديمة أو المساكن المهجورة والآيلة للسقوط، وفي غالب الأحيان يستقر هؤلاء المهاجرين على الحواف الخارجية للمدن من خلال إنشاء بيوت قصديرية وفوضوية تكون بمثابة مساكن مؤقتة لهم إلى حين السكن داخل المدن⁴، غير أن توسع ونمو المدن أدى إلى إحتواء هذه الأحياء داخل نسيجها الحضري، ما تنتج عنه تشوه عمراني للبيئة الحضرية غاب فيها الفن التخطيطي المعماري والذوق الهندسي الجمالي⁵.

¹ باية بوزغاية، تلوث البيئة والتنمية بمدينة بسكرة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، جامعة منتوري بقسنطينة، الجزائر، سنة 2007-2008، ص 85.

² غربي علي، أثر التلوث البصري على الصورة الجمالية لمدينة وادي سوف -دراسة حالة حي الأعشاش-، مذكرة شهادة ماجستير في الهندسة المعمارية، تخصص مدن ومناظر، معهد الهندسة المعمارية والعمران، قسم الهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2015-2016، ص 26.

³ للتحضر (Urbanisation) معنيين مختلفان: الأول وهو إيجاد مدن أو تمديد (امتداد) المجال الحضري، والثاني يقصد به التمرکز المتنامي للسكان في المدن أو التجمعات الحضرية، أي أن التحضر هو تمرکز سكاني يعتمد على زيادة عدد التجمعات والمستوطنات البشرية ونمو حجم هذه التجمعات من الناحية البشرية. أم النمو الحضري: فهو من جهة يقصد به الزيادة المعتبرة في عدد السكان داخل المدن بما يتعدى 2000 نسمة في الكيلومتر مربع مع زيادة في حجم المدينة واشتغال أفرادها بالإنتاج والمهن التجارية والصناعية والخدمات مع وجود درجة معتبرة من تقسيم العمل والتعقيد والتفاعل الاجتماعي وارتباط طردي بين التنمية ونمو الدولة، ومن جهة ثانية يقصد بالنمو الحضري مجموع التغيرات التي تطرأ على المدينة من مساكن وبناء للعمارات الشاهقة وإنشاء لشبكات معقدة من الطرق والأحياء والبنا التحتية داخل التجمعات الحضرية. للتفصيل في الموضوع أنظر: جلول زناتي، النمو الحضري وإنعكاساته على المحيط العمراني، الدار المنهجية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، سنة 2015، ص 09 وما يليها.

⁴ على سالم إحميدان الشواورة، المدن تضخمها-سليبتها- تخطيطها، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، سنة 2014، ص 260.

⁵ كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 04.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لفكرة النظام العام العمراني

ترتبط فكرة النظام العام العمراني بالبيئة¹، وخصوصا البيئة المشيدة منها والتي أوجدها الإنسان لخدمته، هذه البيئة الإصطناعية قد اختلف الفقه في إدراجها ضمن مفهوم البيئة بين رأيين مختلفين²، الأول منكر لها ويحصر البيئة في الوسط الطبيعي و المتمثل في مجموع المكونات الطبيعية من الماء والهواء، والنباتات والتربة ورياح وبحار ومختلف الحيوانات، وهي موجودات أوجدها الله عز وجل ولا دخل للإنسان في إيجادها، وهذا هو المفهوم الضيق للبيئة.

أما الرأي الفقهي الثاني وهو الغالب فقد إعتبر أن البيئة بالمعنى الواسع تشتمل -إلى جانب الجزء الطبيعي- على جزء وضعي أو مشيد واصطناعي من صنع الإنسان والتي تشتمل على كل ما أوجده الإنسان بنفسه لتنظيم حياته، من أماكن ومواقع طبيعية وسياحية وأثار وتراث فني ومعماري ومرافق ومنشأة ومصانع لذا تسمى بالبيئة المشيدة أو الاصطناعية³.

بالتالي فإن الإعتداء على أحكام وقواعد البناء والتشييد يمثل صورة من أهم صور الإعتداء على البيئة الإصطناعية، لما يخلفه من أضرار وتلوث بصري وتشويه للمنظر العام العمراني للمدن⁴، ما أفقد المدن جمالها وروائها وأدى إلى إستنزاف البيئة الطبيعية والمساس بالمناطق المحمية والسياحية والفلاحية بفعل التوسع العمراني غير المنظم والبناء العشوائي.

فإشاعة الجمال والرواء وإحترام مقتضيات النظام العمراني في المدن والأحياء يؤدي إلى تحقيق السكنية والطمأنينة النفسية⁵ وتحقيق الصالح العام⁶ ومراعاة المشاعر والذوق العام ما يؤدي إلى ترسيخ الأمن العام العمراني والسكنية والصحة العامة العمرانية داخل الدولة⁷، هذا ما أدى بالمشرع

¹ ترجع أصل كلمة "البيئة" في اللغة العربية إلى كلمة بؤا وقد اشتق منها فعلها الماضي باء الشيء يبوء بمعنى عاد أو رجع، كما إستعمل اللفظ للدلالة على معنى المنزل الذي ينزل فيه الإنسان حيث أخذ معنى النزول لكثرة الإنابة والرجوع إليه، غير أن لكلمة بيئة معنيين: الأول يرتبط بإصلاح المكان وتهينته للمبيت فيه، فيقال تبوأه أي هيئته وأصلحه للمبيت فيه، والمعنى الثاني يرتبط بالنزول والإقامة فيقال تبوأ المكان أي أقام ونزل به. أنظر لسان العرب لابن منظور، المرجع السابق، ص 268.

² إسماعيل نجم الدين زكنه، المرجع السابق، ص 30-31.

³ خالد محمد جمال رستم، التنظيم القانوني للبيئة في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، عمان، الأردن، ط1، 2006، ص 12-13.

⁴ سجي محمد عباس الفاضلي، المرجع السابق، ص 197.

⁵ محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 107.

⁶ المادة 12 من القانون رقم 08-15، المتعلق بتحديد مطابقة البناءات وإتمام انجازها، المرجع السابق.

⁷ سجي محمد عباس الفاضلي، المرجع السابق، ص 197.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الجزائري إلى حماية البيئة العمرانية المشيدة من خلال التكريس القانوني لفكرة النظام العام العمراني وإدراجها كحق بيئي في الدستور والتشريعات الوطنية .

أولاً: الأساس الدستوري والتشريعي لفكرة النظام العام العمراني

يقصد بالحماية الدستورية للبيئة المشيدة والإصطناعية، أو الأساس الدستوري لحماية البيئة العمرانية، المنهج المتبع داخل الدولة في إدراجها للحق البيئي، من خلال التكريس الصريح للحق في البيئة السليمة والصحية ضمن دستورها، أو من خلال التكريس الضمني المستنبط من الأحكام الدستورية من أجل الوصل إلى تقريره، وبالتالي فالأساس الدستوري للنظام العمراني هو تقرير المؤسس الدستوري للحق في البيئة والحق في السكن، و إلتزام الدولة بحماية التراث الثقافي المادي للأمم في إطار أحكام التنمية المستدامة في صلب الوثيقة الدستورية، ثم يتولى المشرع العمراني وضع القواعد القانونية المجسدة لهذه الحقوق¹.

فالتكريس الدستوري لهذه الحقوق يعطي أكبر ضمان لتفعيلها وتجسيدها واقعيًا، وذلك بالنظر إلى القيمة القانونية السامية والعلوية التي تحتلها القواعد الدستورية. بمعنى أن التكريس الدستوري لأي موضوع من المواضيع القانونية يترتب عنه رفع معايير إقرار مشروعيتها في مختلف الأطر والقواعد العامة التي يقوم عليه البناء القانوني للدولة والمجتمع²، كما يؤدي إلى تعزيز الوعي البيئي لدى الأفراد والهيئات باعتبار أن النص الدستوري يعد أكثر الوثائق القانونية رواجًا وإنتشارًا وأهمية داخل المجتمع، و يمنح للفرد والمجتمع المدني رخصة قانونية دستورية تمكنه من الدفاع عن كل الإنتهاكات التي قد تصيب البيئة المشيدة³.

وبالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري وبالتركيز على دستور سنة 2020⁴، نجده قد ضمن صراحة الدستور الجديد ثلاث حقوق أساسية لها صلة وثيقة بالبيئة العمرانية المشيدة والنظام العام

¹ داود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث، دراسة تحليلية في إطار المفهوم القانوني للبيئة والتلوث، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط1، سنة 2006، ص 71-72.

² محمد محمود، أحمد إسماعيل، التكريس القانوني لحق الإنسان في البيئة، مجلة جامعة البعث، جامعة دمشق، سوريا، المجلد 39 العدد53، لسنة 2017، ص 63.

³ عبد الغاني حسونة، عمار زعبي، دسترة موضوع البيئة في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الوادي، الجزائر، العدد 14، أكتوبر 2016، ص 111.

⁴ الدستور الجزائري لسنة 2020.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

العمراني وهي: الحق في البيئة، والحق في السكن، و الحق في حماية الدولة للتراث الثقافي المادي للأمة، باعتبارها أكثر الحقوق جدارة بالحماية والإهتمام¹.

01- الدستور الصريحة للحق في بيئة سليمة وصحية

يعد الحق في بيئة سليمة وصحية من الحقوق المستحدثة، إذا لم يظهر للوجود إلا بعد مؤتمر ستوكهولم في 16/05 يونيو 1972، فقد نص المؤتمر في أول مبدأ من مبادئه على حق الإنسان في الحرية والمساواة، وظروف حياة ملائمة في بيئة تسمح له بالعيش في كرامة ورفاهية، كما يلتزم الإنسان بواجب حماية بيئته وتحسينها من أجل الأجيال القادمة². من تاريخ هذا المؤتمر أصبح الحق في بيئة سليمة يحظى باهتمام كبير على المستوى الدولي والوطني وعدا من بين أهم حقوق الجيل الثالث³.

وقد ثار خلاف فقهي حول تحديد مضمون هذا الحق، وذلك بسبب الخلاف الفقهي الأولي حول مضمون مصطلح البيئة في حد ذاتها كما سبق بيانه، لذا فقد إعتبر جانب من الفقه هذا الحق بأنه "حق الإنسان في أن يعيش في بيئة سليمة ومتوازنة توفر له حياة كريمة وخالية من أي تلوث، وبالتالي توفير الحد الأدنى الضروري من نوعية البيئة الواجب توفيرها وتأمينها للفرد". في حين إعتبر جانب فقهي آخر أن الحق في بيئة سليمة وصحية هو "الحق في وجود وسط طبيعي صالح لدوام وتنمية كل الحياء بما فيها الإنسان"⁴، فكلا التعريفين ركز على جانب معين من هذا الحق، فالتعريف الأول ركز صاحب الحق وحاجته وهو الإنسان، والتعريف الثاني ركز على موضوع الحق البيئي، غير أن الصواب هو في تكامل الجانب الشخصي والموضوعي في تعريف هذا الحق، من خلال توفير الوسط البيئي المناسب والذي يتمكن للإنسان من خلاله من الإستخدام الأمثل لموارده الطبيعية⁵.

¹ وليد محمد الشناوي، الحماية الدستورية للحقوق البيئية- دراسة مقارنة-، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ط1، سنة 2013، ص 60.

² إسماعيل نجم الدين زكنه، المرجع السابق، ص 114.

³ تسمى حقوق الجيل الثالث بالحقوق التضامنية أو الجماعية وهي حقوق لا تخص جيل أو إنسان بعينه بل هي حقوق تخص الإنسان في الوقت الحاضر والإنسان في المستقبل. أنظر زياني نوال، لزرق عائشة، الحماية الدستورية للحق في البيئة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 08، العدد 15، سنة 2017، ص 245.

⁴ رياض صالح أبو العطا، حماية البيئة في ضوء القانون الدولي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط1، سنة 2009، ص 61-62.

⁵ وليد محمد الشناوي، المرجع السابق، ص 77.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

أي أن الحق في بيئة سليمة وصحية وفقا للمفهوم الواسع لمصطلح البيئة يشمل البيئة الطبيعية والبيئة الاصطناعية أو المشيدة من مدن بأكملها بمساكنها وشوارعها وأنهاها¹. وعليه يمكن القول أن الرؤية التقليدية لحماية البيئة كانت تتسم بالتجزئة وبالنظرة الضيقة للبيئة من خلال اعتماد قوانين قطاعية متخصصة لحماية كل جزء من البيئة الطبيعية على حدا، مثل المياه والغابات والنباتات والمحميات الطبيعية وغيرها كما شملت هذه الحماية مختلف أوجه التلوث كتلوث الهواء والماء والنفائات والضجيج، غير أن المنظور الحديث للحق في البيئة يشهدا تطورا نوعيا. حيث لم يعد هذا الحق ينصب على جزء معين من البيئة الطبيعية بل توسع ليشمل الأوساط الطبيعية والاصطناعية والمشيدة اللازمة لبقاء الإنسان².

فعلى خلاف الدساتير الجزائرية السابقة والتي خلت من النص على الحق في البيئة بصفة صريحة³، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد نص صراحة على حق المواطن في بيئة سليمة في ديباجته⁴، وفي نص المادة 68 التي جاء فيها " للمواطن الحق في بيئة سليمة، تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة، يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعية والمعنوية لحماية البيئة"⁵. كما نص دستور 2020 في المادة 64 " للمواطن الحق في بيئة سليمة في إطار للتنمية المستدامة".

فالحق في بيئة سليمة وصحية لا يمكن أن يتحقق دون حماية البيئة المشيدة أو الإصطناعية من كل مظاهر التلوث، سواء السمعي والضوضائي أو البصري الناتج عن العمارات المشوهة، و البناء في الأماكن المعرضة للأخطار، أو البناء دون رخصة وعدم إحترام قواعد وشروط البناء القانوني،

¹ وردة خلاف، مضمون الحق في البيئة، مجلة العلوم الاجتماعية، كلية الحقوق، جامعة محمد لفين دباغين سطيف 02، الجزائر، العدد 21، ديسمبر 2015، ص 147.

² يعي وناس، الحق في البيئة في التشريع الجزائري، مجلة الحقيقة، كلية الحقوق، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، المجلد 09، العدد 16، سنة 2011، ص 44.

³ لم يرد الحق في البيئة سليمة في الدساتير الجزائرية السابقة صراحة بل تضمنت هذه الدساتير إشارة لضمنية لحق الإنسان في بيئة سليمة من خلال ما ورد فيها من عبارات، غلى غرار " تفتح الإنسان بكل أبعاده" التي وردت في دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94 المؤرخة في 1976، ودستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، ج ر عدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989. ودستور 1996 المعدل والمتمم. فعبارة تفتح الإنسان بكل أبعاده لا يمكن حصرها في جانب واحد بل تشمل كل الأبعاد والجوانب البيئة والحضرية أو العمرانية. لتفاصيل أكثر أنظر: يعي وناس، الحق في البيئة في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 42.

⁴ جاء في ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2016 "...يضل الشعب الجزائري متمسكا بخيراته من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي، ويعمل على بناء إقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة...".

⁵ المادة 68 من الدستور الجزائري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

فالببناء الفوضوي دون إحترام قواعد النظام العمراني يعد من بين أهم المخاطر التي تهدد بيئة الإنسان وتمس بصحته ورفاهيته¹.

02- دسترة الحق في السكن

يعد الحق في سكن لائق وملائم من الحقوق المعترف بها دولياً، فقد جاء في المادة 25 من الإعلان العالمي لسنة 1948 "لكل شخص الحق في مستوى معيشي يكفي لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته. وخاصة على صعيد المأكل والملبس والمسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الإجتماعية اللازمة. وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك من الأسباب التي تفقده عيشه"².

غير أن المادة 11 فقرة 01 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية تعد المصدر الأساسي في الحق في السكن في القانون الدولي، حيث جاء فيها "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتتعهد الدول الأطراف بإتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق"³.

فرغم أن الجزائر صادقت على الإتفاقيات والعهود⁴ الدولية التي تضمن للإنسان الحق في سكن لائق إلا أنها لم تضمن دساتيرها هذا الحق صراحة في دساتيرها السابقة، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي نص في مادته 67 على "تشجع الدولة على إنجاز المساكن، تعمل الدولة على تسهيل حصول الفئات المحرومة على السكن". وهذا ما يجعل الدولة ملتزمة دستوريا بتوفير سكن ملائم وصحي لمواطنيها. وقد تجسد هذا فعليا بموجب نص المادة 63 من دستور 2020 الذي أُلزم الدولة على تمكين المواطن من الحصول على سكن، لاسيما للفئات المحرومة.

بالتالي فالحق في السكن يتجاوز المفهوم التقليدي للبيت أو المسكن المشكل من غرف وجدران وأسقف، بل يتعدى ذلك إلى مفهوم أعم وأشمل يرتبط بشكل مباشر بالكائن البشري وكرامته الآدمية

¹ سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، المرجع السابق، ص 200.

² نص المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، المرجع السابق.

³ المادة 11 بند 01 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية مؤرخ في 16 ديسمبر 1966 متوفر على الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة <https://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> تاريخ الاطلاع 2018/07/08 على الساعة 20:30.

⁴ صادقت الجزائر على العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 67-89 المؤرخ في 16 ماي 1989، ج ر عدد 11 المؤرخة في 17 ماي 1989.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

من خلال توفر حد أدنى من المعايير التي تجعل من المأوى سكناً لائقاً من خلال تأمين الحيازة الفعلية للعقار وتوفير الشروط الصحية والأمنية اللازمة للسكن كأن لا تكون البنايات معرضة للمخاطر الطبيعية كالفيضانات والانحرافات، بالإضافة إلى توفره على مختلف التجهيزات وشبكات الخدمات العمومية والمرافق الإدارية والبنا التحتية من طرق وممرات وجسور¹.

فالحق الدستوري في السكن اللائق يحتم على الدولة ضرورة تجنب سياسة الكم في إنجاز السكنات على حساب الجودة ومعايير الأمن والسلامة المطلوبة للإنجازها، وفي هذا السياق سنت الدولة مجموعة من النصوص القانونية الخاصة بتحديد المعايير الهندسية والتقنية في إنجاز السكنات على غرار القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي رقم 91-175 المتعلق بتحديد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، والذي حدد شروط الأمن والسلامة والقواعد المطبقة على العمارات ذات الإستعمال السكني من حيث مشتملات المسكن وعناصره ومساحة غرفه²، كل ذلك في إطار إحترام مقتضيات النظام العمراني.

ثانياً: حماية الحق في التراث الثقافي المادي للأمة

يعد التراث المادي من بين أهم عناصر المكونة لحضارة الشعوب وهويتها، وشاهد من شواهد إعتزاز الأمم وفخرها ومظهر من مظاهر أصالتها، فهو دليل على عراقية الشعوب وإنتمائها. لذا تعمل الدول على حماية هذا الموروث والحفاظ عليه، وترقيته لإيصاله إلى الأجيال اللاحقة. بهدف تعميق روابط الصلة بين الفرد ووطنه وتاريخه.

¹ شوقي قاسمي، التشريع للحق في السكن بين المنظور الدولي وواقع الالتزام المحلي، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والإجتماعية، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 19، جوان 2015، ص 09.

² لقد حددت منظمة الأمم المتحدة 07 معايير تعد كشروط ومستلزمات للحق في السكن وهي 01- أمن الحيازة القانوني: بصرف النظر عن نوع الحيازة، ينبغي أن ينعم جميع الأشخاص بدرجة من أمن الحيازة تكفل الحماية القانونية من الإخلاء القسري والمضايقة والتهديدات الأخرى. 02- القدرة على تحمل التكاليف: ينبغي ألا تنطوي التكاليف الشخصية أو الأسرية المرتبطة بالسكن على تهديد تلبية الاحتياجات الأساسية الأخرى أو الانتقاص منها. 03- الصلاحيات للسكن: ينبغي أن يوفر السكن اللائق عناصر مثل الحيز الكافي والحماية من البرد والرطوبة والحرارة والمطر والريح أو غير ذلك من المخاطر التي تهدد الصحة والمخاطر الهيكلية ونواقل الأمراض. 04- توافر الخدمات والمواد والمرافق والهيكل الأساسية: يكون السكن غير لائق إذا لم تتوافر لشاغليه مياه الشرب المأمونة، والخدمات الملائمة، والطاقة اللازمة للطهي والتدفئة والإضاءة، ومرافق الصرف الصحي والإغتسال، ووسائل تخزين الأغذية، وتصريف النفايات، الخ. 05- تيسير تلبية الاحتياجات: يكون السكن غير لائق إذا لم تؤخذ في الحسبان الاحتياجات المحددة للفئات المحرومة والمهمشة (مثل الفقراء، والأشخاص الذين يواجهون تمييزاً، والأشخاص ذوي الإعاقة، وضحايا الكوارث الطبيعية). 06- الموقع: السكن اللائق يجب أن يكون في موقع يتيح... إمكانية الاستفادة من خيارات العمل وخدمات الرعاية الصحية والمدارس ومراكز رعاية الطفل وغير ذلك من المرافق الاجتماعية وألا يكون مبنياً في موقع ملوث أو في موقع قريب جداً من مصادر تلوث. 07- الملاءمة من الناحية الثقافية: ينبغي أن يتسم السكن اللائق بإحترام ومراعاة التعبير عن الهوية الثقافية وأساليب الحياة لتفاصيل أكثر أنظر موقع الأمم المتحدة مكتب حقوق الإنسان على الرابط تاريخ الإطلاع 2018/07/08 على الساعة 20:30.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

ومن بين الإتفاقيات العالمية في مجال حماية التراث الثقافي العالمي، إتفاقية باريس لسنة 1972 الخاصة بالتراث العالمي الثقافي والطبيعي والتي صادقت عليها الجزائر بموجب الأمر 73-38¹، لتصدر الجزائر فيما بعد القانون رقم 04-98 المتعلق بحماية التراث الثقافي²، الذي ألغى الأمر رقم 67-281، بحيث يعد القانون رقم 04-98 الإطار العام والمرجع الأساسي لحماية التراث الثقافي المادي وغير المادي للأمة الجزائرية. بإعتبار أن حماية هذه الممتلكات والتي تشكل القيم الثقافية والتاريخية والروحية للشعوب لا تقل في أهميتها عن الحماية المادية للكيان الإنساني³.

غير أن هذه الحماية التشريعية لم تسبقها حماية دستورية صريحة. فعلى غرار الحق في البيئة والسكن لم تشر الدساتير الجزائرية السابقة لهذا الحق وذلك إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، أين أضاف المؤسس الدستوري المادة 45 والتي جاء نصها كالتالي "الحق في الثقافة مضمون، تحمي الدولة التراث الثقافي الوطني المادي وغير المادي وتعمل على الحفاظ عليه". وقد أكد على هذا الحق في نص المادة 76 من دستور 2020.

تعد المادة 75 الإطار والأساس الدستوري لحماية الحق في التراث الثقافي المادي وغير المادي للأمة الجزائرية. فالتراث الثقافي للأمة حسب نص المادة 02 من القانون رقم 04-98 هو "جميع الممتلكات الثقافية العقارية، والعقارات بالتخصيص، والمنقولات، الموجودة على أرض عقارات الأملاك الوطنية وفي داخلها، والمملوكة لأشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، والموجودات كذلك في الطبقات الجوفية للمياه الداخلية والإقليمية الوطنية الموروثة عن مختلف الحضارات المتعاقبة منذ عصر ما قبل التاريخ إلى يومنا هذا".

¹ الأمر رقم 38-73 المؤرخ في 23 يوليو 1973 المتضمن المصادقة على الاتفاقية الخاصة بحماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي المبرمة بباريس في 23 نوفمبر 1972، ج ر عدد 69 المؤرخة في 25 يوليو 1973.

² القانون رقم 04-98 المؤرخ في 15 يونيو 1998، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر عدد 44 المؤرخة في 17 يونيو 1998. الذي ألغى بموجب نص المادة 107 منه الأمر رقم 67-281 المؤرخ في 20 ديسمبر 1967، المتعلق بالحفريات وحماية الأماكن والآثار التاريخية والطبيعية، ج ر عدد 70 المؤرخ في 22 شوال 1378هـ. لم يطبق الأمر رقم 67-281 بسبب عدد العراقيل منها غياب النصوص القانونية التطبيقية لهذا النص ما ترتب عنه فراغ قانوني وتعدي صارخ على مجموع المعالم التاريخية والأثرية. لمزيد من التفاصيل أنظر: حنان سميحة خوادجية، حماية الممتلكات الأثرية في ظل القانون التراث الثقافي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 15، سنة 2016، ص 67 وما يليها.

³ محمد زايد، الحماية القانونية للممتلكات الثقافية في الجزائر، مجلة الإنسان والمجال، المركز الجامعي نور البشير البيض، الجزائر، العدد 08، ديسمبر 2018، ص 137.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

ولأن الممتلكات الثقافية تختلف من حيث طبيعتها¹ فقد صنفها المادة 03 من القانون 04-98 إلى ممتلكات ثقافية عقارية، و ممتلكات ثقافية منقولة، وممتلكات ثقافية غير مادية، وتعد هذه الممتلكات في مجملها أملاك وطنية لا يمكن أن تكون محل للصفقات التجارية². كما تعد الممتلكات الثقافية العقارية من بين أهم مكونات وعناصر البيئة الحضرية و الإصطناعية، فهي تشمل حسب نص المادة 08 من القانون 04-98 على المعالم التاريخية والمواقع الأثرية والمجموعات الحضرية أو الريفية³.

إن الممتلكات العقارية والتراث العمراني⁴ دليل قاطع على مدى تطور الأمم السابقة في مجال البناء والتعمير، وما التراث العالمي المكون من مجموع المباني والمنشأة والقصور المنتشرة في أنحاء العالم إلا دليل قاطع على التطور المعماري والهندسي التي وصلت إليه هذه الأمم، ودليل ذلك صمود مبانيها وإستدامة منجزاتها العقارية حتى الوقت الحاضر.

وعلى إعتبار حماية التراث الثقافي المادي خاصة العمراني منه والمشيد، يمثل حماية للهوية والخصوصية الثقافية والإنتماء الحضري للشعوب، فقد أصبح من القضايا المعاصرة التي تلجئ الدول إلى حمايته وتثمينه، إيماننا منها بأن التقدم لا يكون إلا بحماية إرثها العمراني القديم وتثمينه وعصرنته، لأن العمارة المعاصرة والتحضر المتزايد يجب أن يجعل العمارة التقليدية كأساس ومنطلق للحفاظ على الخصوصية والهوية الوطنية.

¹ المرجع نفسه، ص 141.

² حنان سميحة خوادجية، حماية الممتلكات الأثرية في ظل القانون التراث الثقافي، المرجع السابق، ص 73.

³ طبقا لنص المادة 17 من القانون رقم 04-98 فالمعلم التاريخي هو: أي إنشاء هندسي معماري منفرد أو مجموع يقوم شاهدا على حضارة معينة أو على تطور هام أو حادثة تاريخية ويشمل بالخصوص المنجزات المعمارية الكبرى والمباني أو المجمعات المعلمية الفخمة ذات الطابع الديني أو العسكري أو المدني أو الزراعي أو الصناعي، وهياكل ما قبل التاريخ والمعالم الجنائزية أو المدافن، والمغارات، والكهوف، واللوحات والرسوم الصخرية، والنصب التذكارية، والهياكل أو العناصر المعزولة والتي لها صلة بالأحداث الكبرى في التاريخ الوطني. أما الموقع الأثري طبقا لنص المادة 28 فهو: مساحات مبنية أو غير مبنية دونما وظيفة نشطة وتشهد بأعمال الإنسان وتفاعله مع الطبيعة. القطاعات المحفوظة فهي طبقا لنص المادة 41 : المجموعات العقارية الحضرية أو الريفية مثل القصابات والمدن والقصور والقرى والمجمعات السكنية التقليدية المتميزة بغلبة المنطقة السكنية فيها والتي تكتسي بتجانسها ووحدتها المعمارية والجمالية أهمية تاريخية أو معمارية أو فنية أو تقليدية من شأنها أن تبرر حمايتها وإصلاحها وإعادة تأهيلها وتثمينها.

⁴ التراث العمراني هو: كل ما شيده الإنسان من مدن وقرى وأحياء ومباني وحدائق ذات قيمة أثرية أو معمارية أو عمرانية أو إقتصادية أو تاريخية أو علمية أو ثقافية أو وظيفية. أنظر: ملوكة برورة، أميرة بحري، التنمية المستدامة في مناطق التراث العمراني، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 22، سنة 2016، ص 217.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

فالعمران التقليدي يمثل مرآة الأمة وذاكرتها، و مصدر غير تقليدي من مصادر التمويل والتنمية المستدامة للدول، وذلك بالنظر لعائداته المالية الوفيرة على غرار السياحة التراثية، لذي نرى دول في العالم تعتمد اقتصاديتها بشكل كبير على هذا المورد مثل تركيا ومصر واليونان والمغرب.

من خلال جملة النصوص الدستورية والتشريعية المتعلقة بحماية التراث الثقافي المادي، نلاحظ أن المشرع الجزائري، في إطار السياسة العامة للإسكان إعتد أسلوب حماية التراث العمراني كمرحلة أولى ثم العمل على تثمينه وإعتماده كمصدر مالي وتنموي وجذب سياحي كمرحلة ثانية. وذلك على أساس أن النصوص القانونية المتعلقة بالبناء والتعمير وحماية النظام العمراني وإن كان لها توجه حمائي إلا أن لها بعد ثقافي وحضري مستدام¹، كما سوف نبينه في حينه.

المطلب الثاني

أهداف فكرة النظام العام العمراني

تبرز أهمية النظام العام العمراني من خلال الأضرار الناجمة عن عدم التقيد بأحكامه وضوابطه. فالنظام العام العمراني ليس مجرد قواعد قانونية أمره وملزمة للأفراد ومنظمة للنشاط العمراني لا غير، بل هو فكرة أعمق من ذلك نتيجة الأضرار والآثار الكارثية التي يخلفها عدم التقيد بشروط وضوابط البناء القانوني²، وعدم أخذ الاحتياطات التقنية والهندسية والأمنية اللازمة لاسيما ما تعلق بطبيعة الأرض ومجال إستعمالها ومدى ربطها بشبكات الإنتفاع العمومي، ومدى الإلتزام بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير ما يجنب الإنعكاسات السلبية المؤثرة على التوسع الحضري المنظم والمنسجم والمظهر الجمالي للمدن والأحياء³.

ومن خلال إستقراء مواد قانون التهيئة والتعمير ومجموع النصوص القانونية المرتبطة به والمنظمة لأعمال البناء والتعمير والهدم، نلاحظ أن المشرع العمراني ومن خلال فكرة النظام العمراني يهدف إلى تحقيق أهداف عديدة منها ما يتفق مع الأغراض والعناصر التقليدية لفكرة النظام العام من

¹ بوزيان عليان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية 04-11، المرجع السابق، ص 10-11.

² منها فيضانات باب الواد في 2001 التي تسببت في مقتل أكثر من 700 شخص وجرح المئات، ثم زلزال بومرداس في 2003 الذي نتج عنه خسائر كبيرة في الأرواح والممتلكات.

³ شهرزاد عوابد، الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، العدد 08، جانفي 2016، ص 304.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

أمن وصحة وسكينة عامة، ومنها ما يعد أهدافا خاصة تتصل بموضوع البناء والتعمير¹، تكون بمثابة أهداف خاصة لسلطات الضبط الإداري المختصة بالمجال العمراني.

وقد نص المشرع العمراني على بعض هذه الأهداف من خلال نص المادة الأولى من القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والتي جاء فيها "يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الإقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، ووقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي".

وبالتالي ففكرة النظام العام العمراني تمكن الدولة من التنظيم المحكم والإشراف الكلي على حركة البناء والتعمير، وفق السياسة العامة العمرانية المنتهجة من طرفها (الفرع الأول). وتنظيم وتحسين إستعمال الأراضي والفضاءات الحضرية وتطويرها لتحقيق تنمية حضرية عمرانية مستدامة ومتوازنة² عبر كامل أجزاء التراب الوطني (الفرع الثاني). حماية البيئة والمناطق ذات الخصوصية وعدم المساس بالمعالم الأثرية والثقافية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

إشراف الدولة على عمليات البناء والتعمير بهدف حماية المصلحة العامة العمرانية

إن السياسة العمرانية للدولة في مجال البناء والتعمير عبارة عن مجموعة من الإجراءات المتخذة من طرف الحكومة لضمان تسيير عمراني مهياً ومنسجم ومتوازن في إطار احترام مبادئ وأهداف التنمية الإستدامة وحماية البيئة³، مع توفير جميع الوسائل المادية والبشرية من أجل تحديد شروط البناء وحالاته وضوابطه وكيفية تسييره خلال جميع مراحل⁴.

وفي إطار هذه السياسة تقوم الدولة بمراقبة حركة البناء والتعمير والإشراف عليها. بإعتبار أن للعقار قيمة إقتصادية للأفراد هذا من جهة ومن جهة ثانية يعتبر العقار موردا وثروة قومية للأمة. فمن

¹ السيد أحمد مرجان، المرجع السابق، ص 33.

² صافية أولد رايح أقلولي، المرجع السابق، ص 29.

³ تنص المادة الأولى من القانون رقم 20-01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج رعدد 77 المؤرخة في 15 ديسمبر 2001. تنص على هذا القانون يحدد التوجيهات والأدوات التي من طبيعتها ضمان تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة ومستدامة.

⁴ عبد العزيز عقاقبة، تسيير السياسة العمرانية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لحضرباتنة، الجزائر، سنة 2009-2010، ص 16.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

خلال رغبة الدولة في حماية هذا المورد وحماية للمصلحة العامة العمرانية تقوم بمراقبة مدى إحترام المواصفات التقنية والهندسية وسلامة وجودة مواد البناء المستعملة في عمليات التشييد، ولا يكون ذلك إلا من خلال إحترام قواعد النظام العام العمراني¹.

فقواعد النظام العام العمراني وفي إطار تنفيذ وإحترام السياسة العمرانية للدولة، تمكن هذه الأخيرة من ضمان صلاحية المباني والمنشآت من الناحية الجمالية والفنية والهندسية والتقنية، مع تحديد ضوابط إستعمالات الأراضي وتنظيمها² وأدائها للوظائف المخصصة لها، من خلال مجموعة القواعد الأمرة والملزمة للفرد والدولة على حد سواء³.

كما أن المصلحة العامة العمرانية تقتضي ضرورة إحترام قواعد النظام العام العمراني، والتي تلزم الجميع دون إستثناء بضرورة الحصول على التراخيص المسبقة قبل الشروع في عمليات البناء والتشييد والهدم، وذلك تنفيذاً لمقتضيات المصلحة العمرانية التي تفرض الإستغلال العقلاني للعقار و إحترام التخصيص العام للأراضي وعدم المساس بالبيئة والمنظر الجمالي للمدن والأحياء⁴.

وفي هذا المسعى تم المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم⁵ كأداة تخطيطية تجسد من خلاله الدولة السياسة الوطنية لهيئة الإقليم، وذلك من خلال ترجمت جميع التوجيهات والترتيبات الإستراتيجية والأساسية الخاصة بهيئة الإقليم وتنميته المستدامة⁶، من أجل وضع معالم جزائر جديدة متوازنة ومستدامة وتنافسية⁷.

ومن خلال هذا المخطط تتمكن الدولة من الإشراف على حركة البناء والتعمير وهيئة الإقليم بنظرة مستقبلية إستشرافية تعتمد على تقسيم الإقليم إلى مناطق مع الأخذ بعين الإعتبار خصوصية

¹ أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء من الوجهة الجنائية والمدنية والادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دط، سنة 1996، ص 04.

² يعتمد أسلوب التطبيق (Zonage) على تقسيم الناطق الحضرية إلى قطاعات محدد يتم من خلالها توطين كل نشاط حضري في منطقة معينة من المدينة مثل مناطق سكنية مناطق صناعية خدماتية، ترفيهية،

³ السيد أحمد مرجان، المرجع السابق، ص 34.

⁴ زين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال البناء والتعمير، المرجع السابق، ص 31.

⁵ القانون رقم 02-10 المؤرخ في 29 يونيو 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم، ج ر عدد 61 المؤرخة في 21 أكتوبر 2010.

⁶ المادة 07 من القانون رقم 20-01 المتعلق بهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المرجع السابق.

⁷ القانون رقم 02-10 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

كل منطقة وتفادي سلبيات السياسات السابقة القائمة على التوازن الجهوي¹ (أولا) وتأطير عمليات البناء والتعمير (ثانيا) وترقية الحاضرة الجزائرية (ثالثا).

أولا: تحقيق التوازن الجهوي في المجال العمراني

تم النص على سياسة التوازن الجهوي بموجب المادة 18 من دستور 1976² والتي جاء فيها " تشكل الثورة الزراعية... والتوازن الجهوي والأساليب الاشتراكية للتسيير المحاور الأساسية لبناء الاشتراكية"، وأضافت المادة 22 أن "سياسة التوازن الجهوي اختيار أساسي وهي ترمي إلى محو الفوارق الجهوية وبالدرجة الأولى إلى ترقية البلديات الأكثر حرمانا من أجل تنمية وطنية منسجمة".

فمن خلال سياسة التوازن الجهوي يمكن تحقيق العدالة الإجتماعية بين مختلف أفراد من خلال توزيع عادل للدخل والتنمية خاصة العمرانية منها³، غير أن التطبيق العملي لهذه السياسة أدى إلى ترقية مناطق الشمال الساحلية على حساب المناطق الجنوبية والهضاب العليا، الأمر الذي جعل الإقليم الوطني غير منسجم وغير متوازن، حيث ظهرت مجموعة من الإختلالات تهدد المجال الحضري والتنوع الحيوية والأنظمة البيئية⁴. وهذا نتيجة الضغط البشري المتزايد في المناطق الساحل والحضرية، بسبب النزوح الريفي والهجرة الداخلية لهذه المناطق، وبالتالي زيادة الطلب على السكن⁵، وقد أصبحت المناطق الساحلة والداخلية للبلاد تعاني من تضخم سكاني رهيب. نتج عنه ظهور حزمة من البناءات الفوضوية والقصديرية المخالفة لقواعد النظام العمراني تحاصر حدود المحيط الحضري للمدن والتجمعات البشرية، وتعيق كل عمليات التنمية الحضرية خاصة مشاريع البناء والتهيئة والتعمير⁶.

ولتجنب الإنعكاسات السلبية وتصحيح الإختلالات المسجلة لسياسة التوازن الجهوي، تم إعتقاد إستراتيجية تقوم على إعادة التوازن الجهوي الأمثل بالإستغلال العقلاني للأراضي وإعادة توزيع

¹ راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2014-2015، ص 42.

² المادة 18 من دستور 1976.

³ العربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 54.

⁴ القانون رقم 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع السابق، ص 14.

⁵ موفق براهيمي، البعد البيئي لقواعد التعمير والبناء، مذكرة ماجستير تخصص قانون إداري معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، الجزائر، سنة 2016-2017، ص 33.

⁶ كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مرجع سابق، ص 65.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

السكان على كافة الإقليم الوطني¹ وتوزيع المشاريع والتجهيزات الكبرى والبنى التحتية بين جميع المناطق والأقاليم من خلال: إعادة التوازن للأقاليم الساحلية، إعادة التوازن وتعمير مناطق الهضاب العليا، إعادة التوازن للأقاليم والمناطق الجنوبية، تنمية المناطق الحدود، إعادة الإعتبار لعالم الريف والمناطق الجبلية².

وهذا ما إعتده القانون 20-01 المتعلق بتهيئة الإقليم في نص المادة 13 منه التي تحدد كيفيات ضمان المحافظة على المناطق الساحلية والجرف القاري وحمايتها وتثمينها من خلال إحترام شروط تمدن المناطق الساحلية وشغلها...، و المادة 14 من ذات القانون التي تحدد آليات تنمية المناطق الجبلية، عن طريق فك العزلة عن هذه المناطق وترقية مراكز للحياة فيها وإقامة التجهيزات والخدمات الضرورية للعيش فيها.

أما بالنسبة لمناطق الهضاب والسهوب فقد نصت المادة 15 على ضرورة مكافحة التصحر والاستغلال الفوضوي، وغير العقلاني للأراضي. مع إشراك وتجنيد سكان السهوب في التنمية المحلية، وترقية هذه المناطق وتطوير وتحديث البنى التحتية التابعة لها.

أما فيما يخص المناطق الجنوبية فقد حددت المادة 16 الأحكام الخاصة بهذه المناطق من خلال الترقية الإجتماعية وتطوير البنى التحتية والأنشطة الإقتصادية وإنشاء مراكز للحياة تتطابق مع خصوصيات هذه المناطق وأنشطتها. ولم يهمل هذا القانون المناطق الحدودية والريفية وذات الخصوصية التي تقتضي تنميتها وترقيتها وفك العزلة عنها والمحافظة على مواردها وثرواتها الحيوانية والطبيعية وترقية الإطار المعيشي لسكانها³.

فإعادة التوازن العمراني تتطلب تطوير وتهيأت الإقليم الوطني وفقا للحمولة البشرية التي يمكن للمناطق الحضرية والأوساط الطبيعية تحملها دون إستنزافها أو تدهورها من خلال بعث ديناميات توازن جديد بين المناطق الساحلية والداخلية والجنوبية⁴ في شكل إنشاء مدن جديدة لدعم المدن

¹ المادة 09 من القانون رقم 20-01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المرجع السابق.

² خلف الله بوجمعة، العمران والمدينة، دار الهدى للنشر، عين مليلة، الجزائر، د ط، سنة 2005، ص 118. أنظر كذلك: كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مرجع سابق، ص 65-66.

³ المادة 17، 18 من القانون رقم 20-01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المرجع السابق.

⁴ القانون رقم 02-10 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع السابق، ص 43، 59، 63.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الكبرى أو مدن للتوازن أو الربط في كل من الهضاب العليا والمناطق الداخلية ومدن التنمية في الجنوب¹.

ثانياً: تأطير عمليات البناء والتعمير

يعاني الإقليم الوطني من تدهور حاد في مجال البناء والتعمير خاصة داخل المدن، وذلك بسبب النمو السكاني والديمغرافي المتنامي ومختلف السياسات الإقتصادية والإجتماعية والحضرية المنتهجة خاصة خلال العقود الثلاثة الماضية –أي منذ سنة 1990- كما لا ننسى العشرية السوداء التي عانت منها الجزائر².

هذا ما أدى إلى توسع النسيج العمراني توسعا مشوها ومتدهورا لا يسمح للتجمعات الحضرية والمدن من القيام بوظائفها وتطوير خدماتها وتجهيزاتها. ما نتج عنه تهميش للأحياء ومدن بكاملها وانتشر حولها أو بداخلها البناء المخالف لقواعد النظام العام العمراني، نتيجة خرق التشريع والتنظيم المعمول به في مجال البناء والتعمير، وعدم مراعاة الأخطار الكبرى التي تهدد الإقليم الوطني³.

وعليه عمل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على تأطير عملية التعمير والبناء في إطار التنمية الحضرية المستدامة، وإعادة التوازن داخل النظام التعميري من خلال التعمير النوعي ومراقبة تعمير الساحل، وكبح التوسع الطولي للمدن الساحلية، والتجمعات السكنية على الأراضي الفلاحي، وإعادة تأهيل المدن وتحديثها وتوسعتها وربطها بالمناطق الريفية ربطا متوازنا⁴.

وفي هذا السياق نصت المادة 09 من القانون 01-20 على أن التوجيهات الأساسية المخطط الوطني لتهيئة الإقليم تضمن التوزيع الفضائي الملائم للمدن والمستوطنات البشرية من خلال التحكم في نمو التجمعات السكنية وقيام بنية حضرية متوازنة، تهدف إلى تأطير علمي وقانوني لحركة البناء والتعمير من خلال حماية التجمعات البشرية والمدن من النتائج الكارثية للمخاطر والكوارث الطبيعية⁵.

ونتيجة لذلك تدخل المشرع العمراني لتعديل قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29 بموجب القانون 04-05، التي نصت المادة 04 منه على ضرورة تحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن

¹ المرجع نفسه، ص 63.

² القانون رقم 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع السابق، ص 21.

³ المرجع نفسه، ص 21.

⁴ المرجع نفسه، ص 70.

⁵ كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مرجع سابق، ص 67.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الكوارث الطبيعية أو المعرض للانزلاق عند إعداد أدوات التعمير. كما أصدر المشرع العمراني القانون رقم 20-04¹ المتضمن الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة، استجابتا لمتطلبات السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة والمحددة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم باعتباره مرجع عام وأولي لباقي السياسات القطاعية والسلطات العمومية² وفي مختلف المخططات العمرانية³.

ثالثا: ترقية المدن

إن سياسة تهيئة الإقليم لا تقتصر على توجيه وتأطير عمليات البناء والتعمير، بل تضم مجموعة الآليات والسياسات التي تمكن من تحسين وتهيئة الوسط الحضري للمدن، وترقية الإطار المعيشي للمواطن من خلال معالجة كل الإختلالات المسجلة في عمليات تسيير المدن والتجمعات البشرية⁴ سواء من ناحية المشاكل المتعلقة بها، أو من ناحية الوسائل القانونية المتاحة لحل هذه المشاكل لتصدي لكل عمليات التعمير والبناء غير القانوني داخل المدن أو على أطرافها⁵. فغياب إستراتيجية أو سياسة واضحة المعالم تعطي للتنمية العمرانية داخل المدن أولوية كان غائبا طيلة العقود السابقة ما أدى لهذه النتائج الكارثية التي تتخبط فيها المدن الجزائرية⁶.

وفي هذا السياق جاء القانون رقم 20-01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، من أجل إعادة التوازن للبنية الحضرية للمدن والحواضر الكبرى وترقيتها وتنميتها للأداء مختلف وظائفها الإقتصادية والإجتماعية الجهوية منها والوطنية⁷. كما حاول هذا القانون إعطاء تصنيف وتعريف لبعض التجمعات والمستوطنات البشرية من خلال نص المادة 03 منه وهي:

¹ القانون رقم 20-04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتضمن الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84 المؤرخة في 28 ديسمبر 2004.

² أمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، د ط، سنة 2014، ص 80.

³ موفق براهيمي، المرجع السابق، ص 35.

⁴ لقد جاء في التقرير السنوي للمجلس الوطني الإقتصادي والاجتماعي حول المدينة الجزائرية لسنة 1998، أن العوامل المساهمة في تأزم الوضعية الكارثية للمدن الجزائرية تتمحور حول 05 مواضيع أساسية وهي: - نقص الإدارات والمصالح المكلفة بالتنظيم، - عدم تطبيق الصارم للأدوات القانونية، - تعقيد إجراءات تسيير المدن وكيفية معالجة مشاكلها، - ضعف السياسة العقارية والإطار التنظيمي للمجال، - ضعف التأطير التقني والبشري.

⁵ أمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص 78.

⁶ راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 159.

⁷ المادة 04 القانون رقم 20-01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

- برنامج الجهة لتهيئة الإقليم وتنميته: الإقليم الذي يتكون من عدة ولايات متاخمة لها خصوصيات فيزيائية، ووجهات إنمائية مماثلة أو متكاملة.

- الحاضرة الكبرى: التجمع الحضري الذي يشمل على الأقل ثلاثمائة ألف (300.000) نسمة ولها قابلية لتطوير وظائف دولية، زيادة على وظيفتها الجهوية والوطنية. ومصطلح الحاضرة الكبرى مصطلح جديد تم إدراجه لأول مرة في هذا القانون ليلغي المصطلح القديم المستعمل وهو "المدينة الكبيرة"¹.

- المساحة الحضرية: الإقليم الذي يجب أخذه بعين الاعتبار بهدف التحكم في تنمية حاضرة كبرى وتنظيمها.

- المدينة الكبيرة: تجمع حضري يشمل على الأقل مائة ألف (100.000) نسمة.

- المدينة الجديدة: تجمع حضري مبرمج بكامله في موقع خال أو انطلاقا من خلية أو خلايا السكنات الموجودة.

- المنطقة الحساسة: فضاء هش من الناحية الإيكولوجية، لا يمكن أن تنجز فيها عمليات إنمائية دون مراعاة خصوصيتها².

غير أن الملاحظ أن القانون رقم 01-20 لم يعرف المدن، بل صنفها وفقا لحجمها وعدد سكانها، وبالتالي بقي تعريف المدينة غائبا إلى غاية صدور القانون 02-08 المؤرخ في 08-05-2002 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها³، والقانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة الذي الذي حاول ترقية المدن والحوضر الكبرى من خلال تقليص الفوارق بين الأحياء وترقية التماسك الإجتماعي والقضاء على السكنات الهشة وغير الصحية والمخالفة لقواعد النظام العمراني⁴. بحيث

¹ أمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص 27.

² المادة 03 من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المرجع السابق.

³ القانون رقم 02-08 المؤرخ في 08 ماي 2002، المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، ج ر عدد 34، المؤرخة في 12 ماي 2002.

⁴ المادة 06 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15، المؤرخة في 25 فيفري

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

عرفت المادة 03 منه المدينة بأنها " كل تجمع حضري ذو حجم سكاني يتوافر على وظائف إدارية واجتماعية وثقافية"¹.

غير أن هذا التعريف القانون يرتكز على معيارين الأول سكاني والثاني وظيفي، لذا تدخل الفقه وعرف المدينة على أنها " عبارة عن تجمع معتبر من السكان والبنائيات في مجال جغرافي محدود حيث تتمحور الحياة حول نفس التنظيم الإقتصادي والإجتماعي والثقافي وحيث تتمركز الأنشطة، ويغلب عليها طابع التجارة، والخدمات، والصناعة، كما أن البنائيات تشكل نسيج مستمر وتعيش في ديناميكية مستمرة فهي عبارة عن نظام بيئي، ينمو، ويتغير أيضا"².

فالقانون التوجيهي للمدينة رقم 06-06 وكذا المخطط الوطني لهيئة الإقليم جاء ليعززا ويرقيا المدن الجزائرية ويطورها وفق متطلبات العصر والتنمية المستدامة في إطار تنافسي شفاف وتعاقدي³، حيث إعتبر القانون رقم 02-10 المدن في الخط الأول من المعركة التنموية وفاعل أساسي ومؤثر في المبادلات الدولية، حيث يقع على عاتق هاته المدن مسؤولية تطوير أقاليمها وإعادة تشكيل جذري لأنظمتها التعميرية، لأن النظام العمراني والسياسة العمرانية الحالية المنتهجة لا يسمح لها بإمتصاص النمو السكاني المتزايد والذي أثر بشكل كبير على التماسك الإجتماعي للأفراد، وهذا ما يتطلب إعادة النظر في النظام العمراني وتكيفه لخلق توازن داخل الإقليم الوطني، من خلال تأهيل المدن الكبرى وتحديثها وإنشاء مدن جديدة متكاملة ومتماسكة⁴ في إطار احترام قواعد البناء والتعمير.

¹ المادة 03 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، المرجع السابق. كما صنفّت المادة 04 المدن إلى : زيادة على الحاضرة الكبرى والمساحات الحضرية والمدينة الكبيرة والمدينة الجديدة والمنطقة الحضرية الحساسة. يقصد بالمدينة المتوسطة: كل تجمع بشري يشمل ما بين خمسين ألف (50.000) ومائة ألف (100.000) نسمة. المدينة الصغيرة : تجمع بشري يشمل ما بين عشرين ألف (20.000) وخمسين ألف (50.000) نسمة. التجمع الحضري: فضاء حضري يشمل على الأقل خمسة آلاف (5.000) نسمة. العي: جزء من المدينة يحدد على أساس تركيبية من المعطيات تتعلق بحالة النسيج العمراني وبنيتة وتشكيلته وعدد السكان المقيمين به.

² فؤاد بن غضبان، المدن المستدامة والمشروع الحضري نحو تخطيط استراتيجي مستدام، دار صفا للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، سنة 2014، ص 153.

³ بشير ريبوح، تنظيم المجال المعماري والعمراني في المدينة الجزائرية العوامل والفاعلون، دار بهاء الدين للنشر والتوزيع، قسنطينة، الجزائر، ط01، سنة 2017، ص 183.

⁴ القانون رقم 02-10 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم، المرجع السابق، ص 22.

الفرع الثاني

تنظيم إستعمال وتخصيص الأراضي وتحديد القواعد العامة للتهيئة والتعمير

يرتبط إستعمال الأراضي بالغرض الذي تعد له المساحة المعنية بالتقسيم، فهو الغاية التي تخطط أو ترتب أو تعد له الأرض ويجرى للأجله إشغالها أو الإحتفاظ بها أو هو النشاط المسموح بممارسته عليها وفقا للإستعمالات المسموح بها قانوناً¹(أولاً)، في حين أن قواعد التهيئة والتعمير تعد شروط بنائية دنيا محدد قانونا يجب إستفائها في حال وجود أو غياب أدوات التعمير(ثانياً).

أولاً: تنظيم إستعمال وتخصيص الأراضي

في هذا الإطار تقوم أدوات التهيئة والتعمير² من خلال نظامها التخطيطي بتحديد إستعمال وتخصيص الأراضي. ففي المرحلة الأولى ومن خلال المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يتم إعطاء هوية للعقارات وتخصيص الأراضي، وتحدد مجالات إستعمال وفقاً للألية التوسع التعميري المتدرج: من التعمير الآني في الحاضر إلى التعمير المستقبلي في المستقبل البعيد³، بحيث يتم ذلك من خلال تقسيم المناطق إلى قطاعات معمرة وقطاعات مبرمجة للتعمير وقطاعات التعمير المستقبلية وقطاعات غير قابلة للتعمير⁴، بهدف توجيه التوسع والتمدد العمراني صوب نواحي معينة من المدينة والوصول إلى نسيج عمراني مهياً ومنسجم ومتجانس⁵.

وفي مرحلة ثانية يتم تفصيل ما أجمله المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بمخطط شغل الأراضي "POS". الذي يحدد في إطار توصيات ومتطلبات "PDAU" حقوق إستعمال الأراضي وحقوق البناء عليها⁶.

فمن خلال مخطط شغل الأراضي "POS" يتم تحديد تسيير المجال الحضري داخل المحيط العمراني وتخصيص إستعمال كل قطعة أرضية لوظيفة معينة مستقلة ومنفصلة عن باقي الأراضي¹،

¹ محمد حسين منصور، النظام القانوني للمباني والإنشاءات، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط1، سنة 2011، ص311.

² المادة 11 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المرجع السابق، تتشكل أدوات التهيئة والتعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي وتكون أدوات التهيئة والتعمير وكذلك التنظيمات التي هي جزء لا يتجزأ منها قابلة للمعارضة بها أمام الغير.

³ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم- دراسة قانونية، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، سنة 2016-2017، ص- ص 57-67.

⁴ المادة 19 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 57.

⁶ المادة 31 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

حيث تحدد المناطق السكنية، والمناطق الصناعية، والمناطق التجارية، والمناطق الزراعية، والمناطق المحمية وغيرها، كما يحدد المخطط "POS" الإرتفاقات المتعلقة بإرتفاق المنع من البناء في القطاعات غير المخصصة لذلك، ويحدد المساحات العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت والتجهيزات العمومية، كالطرق الرئيسية والثانوية والمدارس ومراكز العلاج و المنشآت المخصصة للمصلحة العامة. كما يحدد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية، والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وإصلاحها.²

وبالتالي فإن كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير "PDAU" مخطط عام يقسم المجال الحضري إلى قطاعات وأجزاء محددة، فإن مخطط شغل الأراضي "POS" هو مخطط تفصيلي يقسم هذه القطاعات إلى مناطق ويحدد مجال إستعمال كل منطقة طبقا لتقنية التنطيق "ZONAGE"، وهو تجزئة المجال الحضري إلى عدة مناطق تخصص كل منطقة منها إلى إستعمال وإستخدام معين: منطقة سكنية (تشمل السكن الفردي، الجماعي، بسيط، راقئ...)، منطقة الأنشطة التجارية المختلفة (الخدمات والمطاعم والمقاهي) منطقة صناعية، منطقة الترفيه والتسلية والملاعب، ومنطقة الحضر والمنع من البناء. بمعنى أن أسلوب التنطيق يسمح للإدارة من جهة بتحديد الإستعمال المناسب للقطوع الأرضية وتخصيصها وفق الطلب³، ومن جهة ثانية يسمح لها بمراعاة و بالموازنة بين وظائف السكن والفلاحة والصناعة باعتبارها وظائف ملازمة ومجسدة لنشاط الأفراد⁴.

وتطبيقا لمقتضيات النظام العام العمراني يتم تحديد حقوق البناء وشروطه في إطار مخطط شغل الأراضي "POS"، حيث يحدد القواعد التي تنظم عملية البناء في ما يخص الكمية الدنيا والقصى للبناء وأنماطه المسموح بها و إستعمالاته، والمظهر والشكل الخارجي للبناء وإرتفاعه، وإرتفاقات عدم البناء⁵. أي أنه يحدد وظيفة البناية ومدى جمالها وتناسقها مع المحيط المبني، لذا يجب أن يراعى في بناءه صفة التميز والإبداع من جهة، مع توفير متطلبات القواعد العامة للتهيئة

¹ عبد الرحمان البكريوى، التعمير بين المركزية واللامركزية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، ط1، سنة 1993، ص 106.

² المادة 31 فقرة 02 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ عبد الرحمان البكريوى، المرجع السابق، ص 110.

⁴ عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 40.

⁵ المادة 31 فقرة 02 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

والتعمير خاصة الصحية والأمنية والراحة النفسية، و الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية من جهة أخرى¹.

ثانيا: تحديد القواعد العامة للتهيئة والتعمير الواجب إحترامها في إنجاز البنايات

القواعد العامة للتهيئة والتعمير هي مجموعة القواعد الوطنية والعامة التي تطبق في حال غياب أدوات التهيئة والتعمير والتي تحدد الشروط الواجب توفرها في مشاريع البناء والتعمير، بغرض تحقيق إمتداد عمراني يمكن من إبراز القيمة الجمالية والطبيعية، والثقافية والتاريخية للمناطق المحمية، كما تمكن هذه القواعد من حماية الأراضي الفلاحية والغابية وذات الخصوصية والتي تتمتع بسمات بارزة، لاسيما فيما يخص الأعمال الخاصة بالبناء والمتعلقة به، من حيث الموقع والهندسة والتشييد، على نحو يسمح بتهيئة هذه المناطق وحمايتها وتنظيمها². فهي عبارة عن قواعد موضوعية تتعلق بالأرض القابلة للتعمير ومقاييس البناء كحد أدنى من القيود والإلتزامات الواجب إحترامها في أي عملية بناء أو تشييد³.

01- قواعد تتعلق بالأمن والصحة والسكينة العمومية داخل البنايات

سواء في نطاق وجود أدوات التهيئة والتعمير أو في غيابها⁴ يتوجب على المشيد أوالباني في إطار فكرة النظام العام العمراني أن يحترم شروط السلامة والأمن العموميين، وبالتالي فإذا كانت البنايات المراد تشييدها وإنجازها ومن جراء موقعها أو حجمها أو إستعمالها قد تشكل مساس بالأمن والسلامة العموميين، يمكن رفض تسليم رخصة البناء أو منحها شريطة إحترام القوانين التنظيمية في ذلك. وهذا طبق لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء⁵، كما يمكن رفض تسليم رخصة البناء إذا كانت البنايات نظرا لموقعها

¹ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 76-77.

² منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، جوان 2008، ص 123.

³ إبراهيم غربي، البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، سنة 2011-2012، ص 72.

⁴ عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 40.

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 91-175، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الجريدة الرسمية، عدد 26، المؤرخة في 01 جوان 1991.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

تتسبب في إحداث ضوضاء وضجيج مزعج للساكنة¹. أما إذا كان الضجيج منبعث من المؤسسات الصناعية فيجب عليها أن تقلل من مستوى الضجيج المنبعث من منشآتها².

02- قواعد تتعلق بالمظهر الخارجي للبنىات

من أهم غايات فكرة النظام العام العمراني هو الوصول إلى نسيج عمراني مهياً ومنسجم ومتناسق في بناياته، بإعتبار أن المظهر الجمالي للبناء يعد من الصالح العام³. لذا يمكن رفض تسليم رخصة البناء إذا كانت البنىات والمنشآت المزمع تشييدها تمس بموقعها أو حجمها أو مظهرها الخارجي بالطابع أو بأهمية المناظر الطبيعية والأماكن والمعالم الأثرية والحضرية.

وبالتالي يجب أن يتوافق البناء المراد إنجازه مع المحيط الحضري ولا يختلف عنه، وأن تبدو البنىات بسيطة في حجمها ومتناسقة في مظهرها ومتماسكة في بناءها ومنسجمة مع واجهات المباني والمنظر العام للحي و المدينة⁴. بحيث لا يعلو البناء عن معدل علو البنىات المجاورة في الأجزاء المعمرة. كما يجب إنجاز السياج المحيط بالبنية بإنسجام مع كامل البناء والمحيط المبني وأن لا يتعدى علوه (2.40م)، كما يجب ضمان وجود مساحات خضراء تضيف رونقا وجمالا على البناء⁵.

03- قواعد خاصة تتعلق بحضر البناء في الأماكن المعرضة للأخطار

تعد من الأخطار الطبيعية الفيضانات والزلازل وإنجراف التربة وإنزلاقها، وتحدد هذه المناطق من خلال أدوات التهيئة والتعمير وتخضع للإجراءات وإرتفاقات تحديد أو منع من البناء عليها نظرا لخطورتها⁶. وهذه القاعدة أكدتها المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، بحيث يمكن رفض منح رخصة البناء ولا تسلم إلا بعد التقيد بالشروط البنائية المطبقة على هذه المناطق وذلك نظرا للأثار الكارثية لهذه الظواهر على البناء المنجز أو المراد إنجازه⁷. ذلك أن مقتضيات النظام العمراني تعمل على توفير حماية كاملة للبنىات من الأخطار الطبيعية للأطول مدة ممكنة من الزمن.

¹ المادة 04 من المرسوم التنفيذي 91-175، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، المرجع السابق.

² عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 37.

³ المادة 12 من القانون رقم 15-08 المتعلق بقواعد مطابقة البنىات وإتمام إنجازها، المرجع السابق.

⁴ المادة 27 فقرة 01، 02، 03 من المرسوم التنفيذي 91-175، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، المرجع السابق.

⁵ المواد 28، 29، 30، من المرسوم التنفيذي 91-175، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، المرجع السابق.

⁶ المادة 11 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁷ فيضانات باب الواد 2001، وزلزال بومرداس 2003 هذه الكوارث خلفت خسائر معتبرة في الأرواح البشرية والممتلكات المادية وأدت إلى انهيار مئات المنازل بفعل عدم التقيد بمقاييس البناء وقواعد النظام العمراني.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وتطبيقاً لذلك أقر المشرع التعميري من خلال نص المادة 02 من القانون رقم 29-90 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04 على عدم جواز البناء على الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية، "لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي: ... تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية"¹، كما أكد على هذه القاعدة بموجب القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة².

04-قواعد خاصة تتعلق بالبنائيات ذات الإستعمال السكني

لا تقتصر أهمية فكرة النظام العام العمراني على توفير الأمن والسلامة والمظهر الخارجي الجميل والمتناسق للمبني فقط، بل تتعدى ذلك إلى الحيز الداخلي للمبني، من خلال توفير سكن يشتمل على جميع المتطلبات الضرورية لضمان حياة كريمة ومريحة. فالسكن لم يعد ذلك المكان المخصص للنوم فقط بل هو حيز مكاني يمضي في الفرد معظم وقته ويشعر فيه بإنسانيته ويحقق فيه ذاته كمخلوق إجتماعي ومادي³.

لذا يجب أن يحتوى المسكن طبقاً لنص المادة 32 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي 175-91 على غرف رئيسية وأخرى ثانوية ودهاليز⁴. وقد حدد المرسوم التنفيذي 175-91 في مادته 34 مساحة دنيا للغرف وعلوها، كما حددت المادة 35 شكل فتحات التهوية والإنارة وحجمها، مع إلزامية تزويد النوافذ بالحماية الضرورية من الإشعاع الشمسي خاصة في المناطق للصحراوية.

في حين نظمت المواد 36، 37، 38، 39 من نفس المرسوم التنفيذي القواعد الخاصة المطبقة على المطابخ وملاحق السكن كقاعات المياه والمراحيض والشرفات والدهاليز والأدراج واليهو والأسقف. أما فيما يخص العمارات التي يتجاوز علوها خمس طوابق فيجب تزويدها بمصعد أو بصندوق أو آلة رافعة مماثلة مخصص لهذا الغرض.

¹ المادة 02 من القانون رقم 05-04 المؤرخ في 04 غشت 2004، المعدل والمتمم للقانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51 المؤرخة في 15 غشت 2004.

² القانون رقم 20-04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق.

³ جلول زناتي، النمو الحضري وإنعكاساته على المحيط العمراني، دار المنهجية لنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، سنة 2015، ص 113.

⁴ الغرف الرئيسية: هي الغرف المخصصة للاستراحة والتسلية والإطعام، تخصص للنشاط المنزلي المتواصل كالغرف والمطبخ.

الغرف الثانوية: وهي الأماكن المخصصة لحفظ الصحة ودورات المياه والمغاسل واليهو والأروقة والأدراج.

الملاحق: وهي الدهاليز والعلليات ومغاسل الثياب والسقيفات.

كما يجب أن تزود البنايات السكنية بمفرغات للقمامة¹، والنفايات المنزلية في شكل جدران ملساء ذات مواصل عازلة، تضمن إنحدار النفايات من أعلى طابق إلى الأسفل دون إنحراف إلى أحد الطوابق أو المنازل. بشرط أن توضع هذه المفرغات بشكل يضمن سهولة تنظيفها وصيانتها ويمنع تسرب الروائح الكريهة إلى المساكن².

الفرع الثالث

حماية البيئة³ والمناطق ذات الخصوصية وعدم المساس بالمعالم الأثرية والثقافية

في نظر البعض أن كل من مجال البناء والتعمير ومجال حماية البيئة من الموضوعات المتناقضة باعتبار أن البناء يستهلك ويضر بالمناطق ذات الخصوصية والمجالات الطبيعية في حين أن قانون البيئة يهدف إلى حماية هذه الأوساط والمناطق الطبيعي⁴، غير أنه وفي تطور ملحوظ لقانون العمران فقد أصبح هذا الأخير يهتم بحماية المناطق الحساسة والطبيعية والتي كانت تقتصر على قانون حماية البيئة⁵.

فمن الوهلة الأولى قد يعتقد البعض أن عمليات البناء والتشييد تهدد بشكل مباشر البيئة، غير أن الإنسان لا يحتاج الأرض للبناء عليها فقط، بل يحتاجها من أجل زراعتها وإستعمالها صناعيا⁶، لذا وجب تدخل المشرع العمراني لتقيد عمليات البناء بمجموعة من القيود والضوابط التي تأخذ بعير الإعتبار البعد البيئي في إعداد أدوات وعقود التعمير، وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري من خلال المادة 02 من القانون رقم 04-05 المعدل للقانون رقم 90-29 " لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية".

¹ المادة 42 من المرسوم التنفيذي 91-175، المتعلق بالقواعد العامة للهيئة والتعمير والبناء، المرجع السابق.

² عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 38.

³ نصت المادتين 02 و 03 من القانون رقم القانون رقم 03-10، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، المؤرخ في 20 يوليو 2003. على تعريف البيئة وهي: "أن البيئة تتكون من الموارد الطبيعية كالهواء والجو الماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية"

⁴ يوسف بناصر، المرجع السابق، ص 841.

⁵ صافية أفلولي أولد راج، رخصة البناء كآلية لحماية البيئة في القانون الجزائري، مداخلة مقدمة بالملتقى الوطني حول: الترقية العقارية في الجزائر واقع وآفاق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، يومي 27 و 28 فيفري 2012، سنة 2012، ص 11.

⁶ عادل بن عبد الله، تأثير توسيع إختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 06، سنة 2010، ص 207.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وبالتالي فإن وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي تعد من بين أولويات ومقاصد أدوات التعمير طبقا لنص المادة الأولى من القانون 90-29، أي أن حماية البيئة عموما من أولى الإعتبارات التي تهتم بها المخططات العمرانية المحلية وهي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، وتفصيلا لذلك تساهم وتفرض مبادئ حماية الأراضي الزراعية والمناطق ذات الخصوصية والغابية والساحلية والسياحية والمناطق الأثرية والثقافية نفسها بشكل جلي عند إعداد أو دراسة أو مراجعة أدوات التهيئة والتعمير¹.

تعمل أدوات التعمير لاسيما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير -وتطبيقا لمبدأ التنطيق- على تقسيم المجال إلى أربعة (04) قطاعات² : قطاعات معمرة، وقطاعات مبرمجة للتعمير، وقطاعات التعمير المستقبلية، وقطاعات غير قابلة للتعمير، وهذا من خلال رؤية إستشرافية وإستراتيجية للمجال الحضري تتميز بالبعد التصوري والتقديري للمجال العمراني، هذا ما يجعل من المخطط أداة حماية لمكونات البيئة، ووسيلة قبلية فعالة لتجنب المساس بالبيئة الحضرية وتدهور الإطار المعيشي بها، تجسيدا لمبدأ التنمية المستدامة القائم على حماية المحيط وتثمين الأوساط ذات الخصوصية.

وبالتالي فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومن خلال أسلوب التنطيق، يعتبر حماية البيئة من أهم أولوياته، وهذا من خلال تحديده للمناطق الواجب حمايتها بيئيا والحفاظ على مواردها الطبيعية، كالأراضي الفلاحية والمناظر بالإضافة إلى حماية المناطق ذات الخصوصية كالساحل والمناطق السياحية، أو ذات التراث ثقافي أو تاريخي على غرار الحفريات والآثار المعمارية التاريخية. فحماية البيئة لا يكرس إلا من خلال حماية أهم مكون لها وهو العقار³.

أما مخطط شغل الأراضي فهو الأداة الثانية التفصيلية لما أجمله المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فيتم من خلاله ضبط إستعمال الأرض والبناء عليها، وتحديد الطرق الأنجع لإستخدامها والبناء عليها في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وقواعد حماية البيئة والمناطق الحساسة.

¹ عبد الكريم بودريوة، الإعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية، مجلة الحقوق والحريات، عدد خاص بالملتقى الوطني حول: إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، يومي 17 و18 فيفري 2013، سنة 2013، ص 421.

² المادة 19 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم. المرجع السابق، أنظر كذلك: كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 78.

³ حسينة غواس، دور التخطيط العمراني في حماية البيئة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، عدد خاص، سنة 2017، ص 351.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

فدور المخطط في حماية البيئة والمناظر والمناطق الحساسة يتجسد من خلال حرصه على حماية الجانب الجمالي والمعماري للمباني المنجزة، لاسيما من خلال تحديد الشكل الحضري بالنسبة للقطاعات المعنية، وتحديد حقوق البناء وإستعمال الأرض وتحديد الكمية القصوى للبناء المسموح به، وضبط المظهر الخارجي للبنايات وحجمها ولونها وتحديد إرتفاعها و القواعد المنظمة لشكلها العمراني والهندسي¹، وتحديد معامل شغل الأرض (COS) ومعامل ما يأخذ منها (CES).

وتأكيدا لحماية المناطق الحساسة نصت المادة 31 من القانون رقم 90-29 على دور المخطط في تحديد إستخدام الأرض والبناء عليها، ومنها تحديد المواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها كالأراضي الفلاحية والغابية والمواقع والمناطق التاريخية والثقافية، وهذا ما أكده المشرع العمراني من خلال المادة 02 من القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 على أنه: " لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية". كما حدد القانون رقم 90-29 مناطق المساحات العمومية والمساحات الخضراء، وصنفها من خلال نص 20 منه إلى أربعة (04) أصناف وهي: المساحات الخضراء والحدائق والفسحات الحرة والغابات الحضرية، وتأكيدا لحماية هذه الأصناف يمنع على الجهات المختصة منح رخصة البناء إذا كانت المساحات الخضراء تمثل أهمية أكيدة، ولم يتم ضمانها عند إنجاز البناء أو من شأن إنجاز البناء الإضرار بالنباتات الموجودة، خاصة إذا ترتب عنه قطع عدد كبير من الأشجار².

مما سبق فإن مخطط شغل الأراضي يحدد جملة القواعد الخاصة بإنشاء البنايات وقواعد إستعمال الأرض وشروط البناء عليها، من خلال ضبط الإرتفاقات العمرانية التي تثقل العقار ما يؤدي إلى تناسق البنايات وانسجامها وجمال منظرها ما يحقق رواء وحسن منظر البيئة العمرانية المشيدة³.

المطلب الثالث

أبعاد النظام العام العمراني

زيادة على الأهداف السابقة والتي تحرص فكرة النظام العام العمراني على تحقيقها، لاسيما ما تعلق منها بتحديد القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتكوين المبني في إطار

¹ المادة 02 فقرة 02 من المرسوم التشريعي 94-07 المؤرخ في 18 ماي 1994، المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وبممارسة مهنة المهندس المعماري، ج ر عدد 32 المؤرخة في 07 جوان 1994 المعدل والمتمم.

² عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 37.

³ حسينة غواس، دور التخطيط العمراني في حماية البيئة، المرجع السابق، ص 354.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

التسيير العقلاني وإحترام الإقتصاد الحضري والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة وحماية الأوساط الطبيعية والمناظر والمناطق ذات الخصوصية خاصة التاريخية والثقافية منها. فإن للنظام العمراني أبعاد يصبو لتكريسها وحمايتها في نفس الوقت، وهذه الأبعاد تتجسد في:

البعد الجمالي (الفرع الأول)، البعد البيئي (الفرع الثاني)، البعد العمراني (الفرع الثالث)، البعد المستدام (الفرع الرابع)، البعد الإنساني (الفرع الخامس).

الفرع الأول

البعد الجمالي للنظام العام العمراني

لقد احتل عنصر جمال المدن ورواءها مكانة خاصة ضمن قانون التعمير الجزائري، بحيث حددت قوانين البناء والتعمير مختلف الوسائل والآليات لتحقيق صور هذا الجمال. بل أن جمال المدن ورواءها إتسع لدرجة أنه لا يمكن تحقيقه دون الحفاظ وحماية العناصر التقليدية لفكرة النظام العام¹.

وفي هذا الشأن عرفت المادة 02 من القانون رقم 08-15² المظهر الجمالي للمباني بأنه: "إنسجام الأشكال ونوعية واجهات البناية بما فيها تلك المتعلقة بالمساحات الخارجية"، كما إعتبرت المادة 12 المظهر الجمالي للإطار المبني من الصالح العام، وأن أهداف هذا القانون حسب نص المادة الأولى منه هو ترقية إطار مبني ذي مظهر جمالي ومهيباً بانسجام.

وبالرجوع إلى قوانين التعمير نجدتها قد نصت على جمال المدن ورواءها ونظافة المحيط ووحدته وإتساقه في عديد المواد منها نص المادة 08 من القانون رقم 04-11³ المحدد للقواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية والتي جاء فيها "يجب أن تسعى كل عملية تجديد عمراني إلى جمال الإطار المبني وتحسين راحة المستعملين وكذا مطابقته للمعايير العمرانية السارية"، وتضيف المادة 10 منه أنه "يجب أن يؤخذ في الحسبان الإنسجام المعماري والعمراني والطابع الجمالي بالنسبة للمجموعات العقارية الأصلية عند تصميم البناية أو البنائيات التي تكون موضوع عملية توسع مشروع عقاري".

¹ عثمانية مريم، المرجع السابق، ص 34.

² المادة 12 من القانون رقم 08-15 المتعلق بقواعد مطابقة البنائيات وإتمام إنجازها، المرجع السابق.

³ المادة 08 من القانون رقم 04-11 المؤرخ في 17 فبراير 2011، المحدد للقواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر عدد 14 المؤرخة في 06 مارس 2011.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

كما إعتبرت المادة 44 من قانون رقم 10-03¹ المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أن التلوث الجوي هو إدخال بصفة مباشرة أو غير مباشرة، في الجو أو الفضاءات المغلقة مواد من شأنها أن تشوه البنايات أو تفسد بطابع المواقع، وعلى هذا الأساس منعت المادة 66² من ذات القانون إصاق إعلان أو إعدار أو لافتة أو أي إشهار على جميع العقارات ذات الطابع الجمالي أو التاريخي. غير أنه يجب الإشارة إلى أن إهتمام المشرع العمراني بالجانب الجمالي للبنايات تطور بحسب تطور المنظومة القانونية في مجال البناء والتعمير، الجانب الجمالي (أولاً)، الجانب الجمالي والوظيفي(ثانياً)، الجانب الجمالي والوظيفي والسلامة (ثالثاً).

أولاً: الجانب الجمالي

يعتمد الجانب الجمالي للعمران على فكرة إنجاز البنايات بمواصفات مطابقة لأحكام وقواعد الهندسة المعمارية³ ومتطلبات الأمن والسلامة العمرانية ومنسجمة مع باقي البنايات. وقد عرفت المادة 2 فقرة 1 من المرسوم التشريعي رقم 07-94 المؤرخ في 18 ماي 1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري الهندسة المعمارية وإعتبرتها " التعبير عن مجموعة من المعارف والمهارات المجتمعة في فن البناء كما هي ينبعث لثقافة وترجمة لها"⁴.

غير أن الملاحظ أن المشرع العمراني قد إعتد الجانب الجمالي كآلية لإصباح طابع فني على مختلف البنايات التابعة للقطاع العام وللقطاع الخاص، بحيث لا تسلم رخصة البناء للمعني إلا إذا احترم إجراءات وأهمها إلزامية إرفاق طلب تسليم رخصة البناء بملف تقني يحتوي على مخططات الهندسة المعمارية⁵.

وقد إعتد المشرع العمراني على الجانب الجمالي في الفترة الممتدة من الإستقلال إلى غاية بداية التسعينات، وقد تميزت هذه المرحلة بصدور الأمر رقم 67-75 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة للأراضي لأجل البناء⁶، وتطبيقاً له صدر المرسوم رقم 75-109⁷ والذي نص في مادته الأولى على إلزامية

¹ القانون رقم 10-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 المؤرخة في 20 يولية 2003.

² في حال المخالفة يعاقب الفاعل بغرامة مالية قدرها مائة وخمسون ألف دينار(150.000دج) طبقاً لنص المادة 109 من القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق.

³ كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 28.

⁴ المادة 02 من المرسوم التشريعي رقم 07-94، المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وبممارسة مهنة المهندس المعماري، المرجع السابق.

⁵ عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 61.

⁶ الأمر رقم 67-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء عليهما. المرجع السابق.

⁷ المرسوم رقم 75-109 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن تحديد كفاءات تطبيق الأمر رقم 67-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء عليهما، ج ر عدد 83 المؤرخة في 17 أكتوبر 1975.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

إرفاق ملف طلب رخصة البناء بأربعة نظائر من الخرائط العمرانية. وهو نفس الإتجاه الذي سار عليه القانون رقم 82-02¹ المتعلق برخصة بناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء بحيث جاء في نص المادة 07 منه وجوب إحتواء الملف النظامي لطلب رخصة البناء رسومات ومستندات عمرانية. كما نصت المادة 02 من المرسوم رقم 85-211² المطبق للأمر رقم 85-01 المحدد انتقاليا قواعد شغل الأرض قصد المحافظة عليها وحمايتها³، على أنه لا تسلم رخصة البناء للمعني فيما يخص البناء التي يعتزم بناءها الخواص إلا بإرفاق الطلب بملف تقني يتضمن تصاميم ومخططات تقنية وعمرانية محددة، وقد إمتد العمل بهذا الجانب إلى غاية بداية التسعينات⁴.

ثانيا: الجانب الجمالي والوظيفي

بعد سنة 1990 وبصدور القانون رقم 90-25⁵ المتضمن قانون التوجيه العقاري، لم يقتصر إهتمام المشرع العمراني على الجانب الجمالي فقد والقائمة على فكرة تجسيد مختلف الأبعاد والقواعد الجمالية للعمران في مختلف مشاريع البناء. بل توسع إهتمام المشرع أكثر ليشمل إلى جانب البعد الجمالي جانب آخر وهو الجانب الوظيفي لحركة البناء⁶.

وهذا من خلال أدوات ومخططات التهيئة والتعمير التي تضمنتها مواده من المادة 66 إلى 74 منه بإعتبارها أدوات ومخططات عمرانية تهدف لتنظيم وتسيير العقار المبني وغير المبني المتواجد على جميع تراب البلدية. وفي نفس السنة -1990- صدر القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والذي يعتبر الشريعة العامة في مادة التهيئة والتعمير والبناء في الجزائر⁷ والذي تم من خلاله وفي نص المادة 10 منه منه تسمية هذه الأدوات وتحديد تشكيلها باعتبارها تتشكل من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير "PDAU" ومخططات شغل الأراضي "POS"، في حين أكدت الفقرة الثانية من نفس المادة على الطابع الإلزامي لهذه الأدوات بحيث لا يجوز إستعمال الأراضي أو البناء على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في قانون التعمير. وبذلك أصبح المخطط التوجيهي

¹ القانون رقم 82-02 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة الأرض للبناء عليها، المرجع السابق.

² المرسوم رقم 85-211، المؤرخ في 13 غشت 1985 المحدد لكيفيات تسليم رخصة البناء ورخصة التجزئة الأراضي المخصصة للبناء، ج ر عدد 34، لسنة 1985.

³ المرسوم رقم 85-01 المؤرخ في 13 أوت 1985 المحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، المرجع السابق.

⁴ كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 29.

⁵ القانون رقم 90-25 المتضمن قانون التوجيه العقاري، المرجع السابق.

⁶ عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 62.

⁷ كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 29.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

لتهيئة والتعمير "PDAU" هو الأداة والوسيلة الرئيسية التي من خلالها ترسم البلديات المعنية المعالم الكبرى لمختلف أرجائها وتقسّم من خلاله إقليمها إلى أربعة (04) قطاعات رئيسية يتم من خلالها توضيح مختلف الوظائف والأدوار المحددة لكل قطاع مع ضمان الترابط والإنسجام فيما بينها لتفعيل السير الحسن للمجال الحضري البلدي¹.

في حين أن مخطط شغل الأراضي مخطط تفصيلي يتم من خلاله توضيح الجوانب الوظيفية لمختلف القطاعات المحددة، والمضبوطة من قبل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مع تقسيم هذه القطاعات إلى مناطق². أي أنه يقسم إقليم البلدية إلى مناطق وظيفية باعتباره أداة عمرانية تفصيلية تبني على أساس المؤشرات التي يعطيها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير³. وبالتالي أصبحت رخصة البناء لا تسلم للمعني إلا بناء على المخططات العمرانية وأدوات التعمير المحلية والتي تستند في تصوراتها ومنطلقاتها وجوانبها الجمالية على جميع المعطيات والتوجهات والنتائج الوظيفية لأدوات التهيئة والتعمير والمتمثلة في "PDAU" و"POS".

وهكذا صار المشرع العمراني لا يكتفي بالجانب الجمالي للبنائيات المشيدة فقط، بل أصبح يشترط زيادة على ذلك الجانب الوظيفي للبنائية من خلال المزج بين الهندسة المعمارية والتعمير المنظم والمخطط كأسلوب مبتكر يتم فيه تنظيم حركة البناء في إطار الحركية المستمرة للتعمير. هكذا يتوسع نطاق البناء القانوني من جهة⁴ ومن جهة ثانية يتم فرض إحترام قواعد النظام العام العمراني.

ثالثا: الجانب الجمالي والوظيفي والسلامة

لقد أصدر المشرع العمراني القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير، كرد فعل على جسامه الخسائر المادية والبشرية التي تعرضت لها الجزائر نتيجة فيضانات باب الواد في 10-11-2001 وزلزال بومراس في 2001⁵، وهذا في محاولة منه لتأطير البناء والتعمير من الجانب العلمي. ونتيجة لذلك صارت المنظومة التشريعية العمرانية تولى قدر كبير من

¹ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 69.

² المادة 31 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ أمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص 130.

⁴ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 69.

⁵ تسبب فيضان باب الواد في سنة 2001 بوفاة حوالي 800 شخص وجرح 7543 وتضرر أكثر من 156 مؤسسة ونشأة عمومية زيادة عن تهديم 360 سكن وإعادة إسكان حوالي 1500 عائلة وخسائر مادية قدرت بحوالي 03 ملايين دولار. أنظر: بوزيان عليان، النظام العام العمراني، المرجع السابق، ص 05.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الإهتمام للسلامة العمرانية إلى جانب المعايير الجمالية والوظيفية التي إهتم بها المشرع العمراني منذ سنة 1975 إلى غاية 2004، وجانب السلامة في هذه الحالة يقوم على فكرة إلزامية تحديد الأراضي المعرضة للأخطار والكوارث الطبيعية عند أعداد أدوات التعمير¹، بالإضافة إلى إجبارية إرفاق ملفات طلب رخصة البناء بالمخططات المتعلقة بالهندسة المعمارية والمدنية- تعد إلزاميا من طرف مهندس معماري وآخر مدني- الخاصة بالهياكل وقطع الشغال الثانوية² توضح فيها و بالتفصيل كيفية إنشاء وتجسيد هياكل البناية وأساساتها قصد ضمان الجانب الوقائي والأمني للبناية من مختلف الأخطار والكوارث التكنولوجية والطبيعية كانزلاق التربة والفيضانات والزلازل³.

وبالتالي فلا يمكن قبول ودراسة ملف طلب رخصة البناء لدى الجهات الإدارية المختصة إلا بإرفاق الملف المتعلق بالهندسة المعمارية، يتضمن نسخا عن مخططات الموقع والكتلة معدة على سلم محدد⁴، ونسخا من مخططات الهندسة المدنية مستمدة في بعدها الهندسي على توجيهات ونتائج مخططات التهيئة والتعمير⁵.

ووفقا لهذا الجوانب الثلاثة -الجمالي والوظيفي والسلامة- مجتمعة معا ستصبح البنايات المنجزة تحترم شروط البناء القانوني الموافق لقواعد النظام العمراني -وذات شكل عمراني⁶ من الناحية الجمالية بإنشاء بنايات ذات رونق جمالي ومنسجمة مع المحيط الخارجي لباقي البنايات، ووظيفية بإحترامها مجالات إستعمال الأراضي وأدوات التعمير، وأخيرا سليمة من الناحية الإنشائية الهندسة والمدنية من خلال مقاومتها لمختلف الأخطار والكوارث الطبيعية⁷.

¹ المادة 11فقرة 02 من القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم لقانون التهيئة والتعمير، المرجع السابق.

² المادة 55 من القانون رقم 90-29 المتعلق التهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق. والمادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 للمحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. المعدل والمتمم المرجع السابق.

³ كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 29.

⁴ المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 70.

⁶ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق. كما تنص المادة 46 فقرة 03 على إلزامية "مراعاة الفن الجمالي عند تحضير ملف رخصة البناء من طرف السلطات الإدارية المختصة".

⁷ عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 64.

الفرع الثاني

البعد البيئي لفكرة النظام العام العمراني

ترتبط عمليات البناء والتعمير بالعقار، غير أن مظاهر هذا الإرتباط في غالب الأحيان تبدو في شكل آثار سلبية تمس بالبيئة، وذلك بسبب الطلب المتزايد على العقار هذا من جهة، ومن جهة ثانية نتيجة الإستغلال اللاعقلاني والعشوائي لمساحات خصبة من الأراضي خاصة الفلاحية منها. لذا تعمل السلطات الإدارية في الدولة من خلال صلاحياتها في مجال الضبط العمراني، على فرض مجموعة من التراخيص والعقود العمرانية لتحقيق أبعاد بيئية، وضمان بيئة حضرية مستدامة، وهذا إستنادا لمجموعة من النصوص القانونية، مثل نص 02 من القانون رقم 05-04 التي تنص أنه " لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي...تكون في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية"¹.

كما أن البعد البيئي² يتجلى في مختلف مراحل دراسة وتسليم عقود التعمير، فملف رخصة التجزئة يتطلب ضمن وثائقه مجموعة من التصاميم الترشيدية³، تحدد بدقة القطعة الأرضية ومساحتها مع رسم شبكة الطرق وقنوات التموين بالمياه الصالحة للشرب ومكافحة الحريق وصرف المياه المستعملة وشبكات توزيع الغاز والكهرباء والهاتف والإنارة العمومية. بالإضافة إلى توضيح التدابير المتعلقة بالتجزئات المخصصة للمشاريع الصناعية لاسيما ما تعلق بطرق المعالجة المخصصة لتنقية المياه الراسبة الصناعية من كل المواد السائلة والصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية والزراعية والبيئية، وكذا المعالجة المخصصة لتصفية الدخان، والغازات من جميع المواد المضرة بالصحة العمومية. كما يجب تحديد مستوى الضجيج وإنبعاث الطفيليات الكهرومغناطيسية.

كما يتضمن ملف الرخصة مذكرة تشمل بيانات تتعلق بالإحتياجات في مجال الماء والغاز والكهرباء وكيفية نقله وتلبيته، الإتفاقات والأضرار المحتملة، دراسة التأثير عند الإقتضاء⁴.

¹ كما نصت المادة 11 من القانون رقم 11-04 المتعلق بالترقية العقارية أنه " لا يمكن انجاز إلا المشاريع العقارية التي تتطابق مع مخططات التعمير وتتوفر على العقود والرخص المسبقة د والمطلوبة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما ولاسيما منها التي تكون متواجدة في الحدود التي تتوافق مع أهداف المحافظة على التوازنات الإيكولوجية عندما تكون في المواقع الطبيعية والمواقع الأثرية والحظائر الطبيعية ومحيطاتها المجاورة. والتي تحترم الإقتصاد العمراني حين تكون متواجدة داخل الأجزاء العمرانية في المدن".

² عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، د م ج، بن عكنون، الجزائر، ط3، سنة 2005، ص 71.

³ المادة 09 فقرة 01، 02، 03، 04 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق.

⁴ المادة 43 فقرة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

أما دراسة وتحضير رخصة التجزئة فيتطلب تحديد الإنعكاسات التي تنجر عن إنجاز الأرض المجزأة فيما يخص النظافة والملائمة الصحية، وطابع الأماكن المجاورة وحماية المناظر الطبيعية والحضرية. كما يمكن رفض الترخيص بإحداث أي تجزئة لأغراض بنايات يكون لموقعها أو مآلها أو لحجمها أثار سلبية على البيئة¹.

أما رخصة البناء فتعد أهم وسيلة ضبطية في يد الإدارة تستطيع من خلالها فرض احترام قواعد النظام العام العمراني وتحقيق أبعاده البيئية عن طريق سلطات الضبط الإداري العمراني، وهذا من خلال إرفاق ملف طلب الرخصة بملف إداري²، يتضمن قرار السلطة المختصة المرخص للإنشاء أو توسيع مؤسسة صناعية أو تجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطرة وغير الصحية والمزرعة، وملف متعلق بالهندسة المعمارية والمدنية يتضمن مخطط الكتلة يحتوي على سلم محدد يتضمن حدود القطعة الأرضية ومساحتها وتوجيهها والمنحنيات المختلفة، بيان شبكة التهيئة الموصولة بالقطعة الأرضية مع مراعاة المواصفات التقنية الرئيسية ونقاط الوصل بشبكات الطرق والقنوات الشبكات الإنتفاع العمومي. وملف تقني يحتوي على تصاميم شبكات صرف المياه المستعملة، نوع المواد السائلة والصلبة والغازية وكمياتها الضارة بالصحة العمومية وبالزراعة والمحيط، مستوى الضجيج بالنسبة للبنىات ذات الإستعمال الصناعي والتجاري، والمؤسسات المستقبلية للجمهور بحيث يجب أن تجهز جدران هذه البنىات وأرضياتها بكاتم للصوت حسب نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي 93-184 المنظم لمستويات إثارة الضجيج.

في حين أن البعد البيئي للنظام العمراني فيتجلى من خلال مراحل دراسة وتحضير تسليم رخصة البناء، حيث نصت المادة 46 من المرسوم التنفيذي 15-19⁴ المعدل والمتمم أن تحضير طلب رخصة البناء يتناول مدي مطابقة مشروع البناء لوجهات مخطط شغل الأراضي "POS" وفي حالة عدم وجوده لمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير "PDAU" وتعليمات المحدد لقواعد الدنيا للتهيئة والتعمير. وفي هذا الغرض ينبغي أن يأخذ بعين الإعتبار عند التحضير موقع البناية أو البنىات المبرمجة ونوعها ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام وتناسقها مع المكان⁵، مع الأخذ بعين الإعتبار

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ المرسوم التنفيذي رقم 93-184، المتضمن إثارة الضجيج، المرجع السابق.

⁴ المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ المادة 46 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

توجهات التعمير والإرتفاقات المحددة في مخطط شغل الأراضي، كما يجب - وهي قاعدة أمر- على السلطات المختصة أن تراعي مدى إحترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي وحماية البيئة والاقتصاد الفلاحي¹.

ضف إلى ذلك أن دراسة طلب رخصة البناء يخضع لجملة من الإستشارات، تقوم من خلالها السلطات المختصة بإستشارة مصالح وهيئات وجمعيات ذات اختصاص بيئي كمصالح البيئة ولجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبني² والجمعيات المهتمة بالجانب البيئي وفواعل المجتمع المدني وهذا لترسيخ أهم مبادئ الديمقراطية التعميرية التشاركية³.

وفيما يتعلق برخصة الهدم فقد قيد المشرع العمراني حرية الأفراد في تهديم بناياتهم لعدة إعتبرات لا سيما البيئية منها. فقد نصت المادة 60 من القانون رقم 90-29 أن كل هدم كلي أو جزئي لبناء يخضع لرخصة هدم في المناطق المحددة في المادة 46 من ذات القانون وهي المناطق ذات المميزات طبيعية خلابة أو تاريخية أو ثقافية، أو تحتوى على مميزات ناجمة عن موقعها الجغرافي أو المناخي أو الجيولوجي كالمياه المعدنية أو الاستحمامية⁴.

كما روعيت الأبعاد البيئية لتحقيق بناء أخضر صديق للبيئة⁵، من خلال محتويات ملف طلب الرخصة والذي يحتوى إلزاميا على تقرير وتعمد، مؤشر عليهما من طرف مهندس معماري ومهندس مدني يتضمن القيام بعملية الهدم في مراحل والوسائل التي يتعين إستعمالها بصفة لا تعكر إستقرار المنطقة، بالإضافة إلى محضر يشير إلى الطريقة الميكانيكية أو اليدوية التي يستوجب إستعمالها في عمليات الهدم بهدف ضمان إستقرار البنايات المجاورة والتي لا يتجاوز بعدها 03 ثلاث أمتار عن البنايات المراد هدمها⁶.

¹ المادة 46 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي 15-19، المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

² المادة 35، 41، 42 من المرسوم التشريعي رقم 94-07 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ كمال محمد الأمين، الديمقراطية التشاركية في مادة التعمير، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، العدد 02، سنة 2016، ص 45.

⁴ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 59.

⁵ المباني الخضراء: هي فلسفة التصميم المتكامل للمباني المندمجة مع البيئة المحيطة بها، تستلهم منها الهيكل والجوهر فتأخذ منها المواد الأولية وتستخدمها بتقنيات علمية تضمن التنمية العمرانية المستدامة في إطار حماية البيئة". على عيسى لطرش عبد القادر، حماية البيئة والتنمية المستدامة، أفاق وتحديات بين التشريعات العربية والدولية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، د ط، سنة 2016، ص103.

⁶ المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وتدعيما لما سبق وتكريسا للبعد البيئي لقواعد النظام العام العمراني منحت صلاحيات واسعة في هذا المجال لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت المادة 110 من قانون البلدية 10-11¹ المتعلق بالبلدية على أنه " يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية"، كما أضافت المادة 114 من ذات القانون أنه " يقتضي عند إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي بإستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة". وهكذا فقد راعت كل الرخص العمرانية الأبعاد البيئية عند تقدير طلباتها أو عند دراستها والتحقيق فيها وعند تنفيذها بما يتوافق مع الأبعاد البيئية².

وعلى هذا النحو سارت جميع الشهادات العمرانية. فقد عملت شهادة التعمير باعتبارها وسيلة إعلامية أو شهادة معلومات³، على تحقيق البعد البيئي من خلالها تحديد حقوق البناء ومختلف الإرتفاقات التي تتضمنها القطعة الأرضية، لاسيما مواصفات التهيئة والتعمير المطبقة على القطعة الأرضية والإرتفاقات المدخلة عليها والمواصفات التقنية الخاضعة لها، الأخطار الطبيعية التي يمكن أن تؤثر على الموقع كالصدوع الزلزالية، وإنزلاق التربة أو إنبهارها، إنسياب الوحل أو الرص أو تمييع، بالإضافة إلى الأخطار التكنولوجية الناجمة عن المؤسسات الصناعية الخطرة وقنوات نقل المنتجات البترولية والغازية وخطوط نقل الطاقة⁴.

وعلى هذا الأساس تمكن شهادة التعمير الأفراد من معرفة مختلف الحقوق والإرتفاقات والمخاطر التي يمكن أن تتعرض لها بنياتهم في حالة تشييدها لأنها تبين لهم تنظيمات التهيئة والتعمير المستمدة من أدوات التعمير وفي حال غيابها تستمد هذه التنظيمات من القواعد العامة للتهيئة والتعمير⁵.

فمن خلال المعرفة المسبقة لهذه التنظيمات يمكنهم تفادي العديد من الأضرار والمخاطر التي قد تشكل تهديدا حقيقيا للبيئة الطبيعية والمشييدة. وهكذا يمكن إعتبار شهادة التعمير وسيلة إعلامية

¹ القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 المؤرخة في 03 يوليو 2011.

² الغوثي بن ملحمة، حماية البيئة في التشريع الجزائري، م، ج، ع، ق، إ، س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، عدد 03 لسنة 1994، ص 721.

³ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 64.

⁴ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ المادة 04 فقرة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

بيئية يستطيع عن طريقها صاحب الطلب معرفة مختلف الأخطار والإنعكاسات البيئية التي قد تحدث من جراء إنجاز وتشيد هذه البناية¹.

أما شهادة التقسيم فهي رخصة رسمية بتقسيم عقار مبني إلى وحدتين أو أكثر²، فهي تخص العقارات المنية فقط دون الشاغرة منها³، أما البعد البيئي لهذه الشهادة فيتجلى من خلال ضرورة إرفاق طلب الرخصة بملف يتضمن مجموعة من المخططات والتصاميم يبين من خلالها صاحب الطلب كتلة البنائات الموجودة وشبكات التهوية الموصولة بالقطعة الأرضية والخصائص التقنية الرئيسية لها وإقتراح تقسيم القطع الأرضية المقررة⁴. والغرض من هذه المخططات والتصاميم هو معرفة مدى إمكانية ربط هذه المباني بشبكات الإنتفاع العمومي بعد تقسيمها ومدى توفرها على الشروط الصحية والأمنية اللازمة على غرار التهوية والإضاءة والحرارة ومواصفات المتانة والأمان⁵.

ومن بين أهم الشهادات العمرانية شهادة المطابقة، فهي وثيقة إدارية تمنحها السلطة المختصة بعد إشعارها من طرف المالك أو صاحب المشروع بإنهاء البناء من أجل إثبات أن الأشغال قد تمت وفقا لمقتضيات وأحكام رخصة البناء⁶. وبالتالي فإن الغرض الأولي لهذه الشهادة هو التأكد من مدى إنجاز المعنى لأشغال البناء وفق التصاميم والمخططات الأولية المحددة في قرار منح رخصة البناء، والتأكد من مدى التزام الطالب بأحكام هذه الرخصة، وقد سبق البيان أن رخصة البناء من أهم الوثائق الإدارية العمرانية التي تتضمن أبعاد بيئية.

فإذا ثبت أن الطالب لم يتقيد بالإشترطات البيئية والموصفات التقنية والفنية المحددة في قرار منح رخصة البناء لاسيما متطلبات الأمن والسلامة العمرانية والقواعد العامة للتهوية والتعمير وإقامة البناية ومقاسها وإستعمالها وواجهاتها⁷، فإن الجهات المختصة بمنح هذه الشهادة تعلم المعنى أنه يجب

¹ موفق براهيمي، المرجع السابق، ص 174.

² محمد جبري، المرجع السابق، ص 106.

³ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 68.

⁴ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ موفق براهيمي، المرجع السابق، ص 175.

⁶ حسينة غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة ماجستير، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، سنة 2012، ص 101.

101.

⁷ المادة 66 فقرة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

يجب عليه أن يجعل البناء مطابقا للتصاميم المصادق عليها والمحددة في رخصة البناء في أجل لا يتجاوز 03 ثلاثة أشهر¹.

¹ المادة 68 فقرة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

الفرع الثالث

البعد الثقافي والحضري أو البعد العمراني لفكرة النظام العام العمراني¹

يتمثل البعد الثقافي والحضري لفكرة النظام العام العمراني، في الحفاظ على الطابع المعماري والتاريخي الذي يعكس الخصوصية الحضارية، والثقافية والعمرانية للمجتمع الجزائري من خلال ترميم المباني القديمة وصيانتها وإعادة تأهيلها والحفاظ على نظافتها وتنظيم مظهرها الخارجي². وفي هذا الإطار صدر القانون رقم 04-98³ المتعلق بحماية التراث الثقافي، الذي يهدف إلى حماية واثمين والمحافظة على التراث الثقافي للأمة الجزائرية.

والطابع العمراني⁴ يقصد به مجموع السمات والقيم الجمالية التي يعبر عنها المبنى وتعطيه صورة مميزة كما يعبر عن شخصية المعماري الذي قام بتصميم المبنى. بمعنى أن الطابع العمراني يعبر ويترجم بمفهومه الصحيح عن القيم الحضارية والفلسفية، والبيئية لأية عمارة محلية سواء كانت على مستوى القرية أو المنطقة أو المدينة أو دولة.

وبالتالي فإن الطابع العمراني يختلف عن التصميم الحضري، في كون هذا الأخير يعطي شكل أو مجموعة من الأشكال أو شخصية معينة لمجموعة من المباني، أو الأحياء أو المدينة ككل. كما يختلف عن الهوية المعمارية والتي تأتي من خلال إنعكاس الهوية الثقافية للجماعة المقصودة بالخدمة المعمارية في العمل المعماري⁵. ولطابع العمراني ثلاث عناصر رئيسية⁶:

- الطابع الوطني: وهو إنتماء الإنتاج المعماري للبلد الذي أقيم فيه المبنى، أي لا بد من تحقيق أكبر إنسجام بين المبنى المشيد والبلد أو الموضع الذي شيد عليه المبنى، بمعنى يجب أن يتوافق المبنى مع القيم الثقافية والاجتماعية والحضرية للمجتمع الذي أقيم فيه المبنى.

¹ محمد محمود نسب، عقبة فاكوش، بيبيرانو، البعد العمراني في المنتج المعماري، مجلة جامعة دمشق للعلوم والهندسة، جامعة دمشق، سوريا، العدد 01، سنة 2014، ص 119-120. "البعد العمراني" وهو مجموعة الموصفات والخصائص التي يتحلّى بها المنتج العمراني.

² المادة 03 من القانون رقم 04-11 المحدد للقواعد المنظمة لنشاط الترقية العقارية، المرجع السابق.

³ القانون رقم 04-98 المؤرخ في 15 يونيو 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج رعد د 44 المؤرخة في 17 يونيو 1998.

⁴ زهرة أبرياش، ملخص الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، سنة 2018-2019، ص 101.

⁵ منصور مجاجي، الطابع العمراني في التشريع الجزائري ودوره في تحقيق التنمية العمرانية المستدامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، العدد 11، جوان 2017، ص 563-564.

⁶ أبرياش زهرة، ملخص الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، المرجع السابق، ص 101.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

-الطابع المحلي: وهو إنسجام وتجاوب المبنى مع الإقليم أو الجهة التي أقيم عليها مستندا في ذلك على مختلف الظروف المحلية والمناخية والطبيعية، كالطابع الصحراوي مثلا.

-الشخصية المعمارية: تعتبر الهندسة المعمارية تعبير عن مجموعة من المعارف والمهارات المجتمعة في فن البناء¹، وبالتالي فإن أي إنتاج أو عمل معماري فإنه يعبر عن شخصية منجزه وإنتمائه وثقافته وجانبه الوجداني، كما أن هذا العمل المعماري يعتبر إنبعثا وترجمة لثقافة ما.

كما أن البعد العمراني لا يستقيم دون مراعاة جوانب أخرى تتعلق بنمط البناء وطرازه وأسلوبه²، وذلك بإعتبار أن نوعية البناء وإدماجها في المحيط الحضري المبنى، وضرورة إحترام المناظر الطبيعية والحضرية وحماية التراث المعماري من الصالح العام³.

لذا ألزم المشرع العمراني صاحب المشروع بإرفاق رخصة البناء⁴ بمشروع معماري يحتوى على تصاميم ووثائق تبين موقع المشروع وتنظيمه وحجمه، ونوع الواجهات وكذا مواد البناء المستعملة والألوان المختارة التي تبرز الخصوصيات المحلية والحضرية للمجتمع الجزائري.

وفي هذا السياق أكدت المادة 05 من المرسوم التشريعي 94-07 أنه على الجماعات المحلية ويهدف حماية طابعها المعماري وخصوصيتها الحضرية، أن تعد دفتر شروط خاص ببعض الأقاليم التي تحتوى على خصوصيات معمارية. وتضيف المادة 06 أنه يجب على هذه الجماعات والإدارات المكلفة بالعمران أن تقوم بإستعمال جميع الوسائل الملائمة لترقية إنتاج معماري يطابق القوانين والتنظيمات المعمول بها في هذا المجال ومراعاة الخصوصيات الجهوية والمحلية. وبالفعل وتنفيذا للأحكام المواد 46، 47 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، صدر المرسوم التنفيذي رقم 14-27⁵ المؤرخ في 01-02-2014 المحدد للمواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البناءات في ولايات الجنوب.

¹ المادة 02 من المرسوم التشريعي 94-07 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، المرجع السابق.

² النمط: هو هيكل بنايى ينعكس بصورة مكررة في الأعمال المختلفة للمعماري كما تحكمه فكرة الإهتمام باللون والمادة والتفاصيل. الطراز: هو المقومات المعمارية وتتمثل في مجموع المقومات النفسية والإجتماعية والثقافية والجمالية والعقائدية والفنية. الأسلوب: هو طريقة التعبير التي يستعملها المعماري في معالجة التفاصيل المعمارية والإنشائية بحيث تظهر بصورة متكررة في جميع أعماله. لمزيد من التفاصيل أنظر: أبرباش زهرة، ملخص الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، المرجع السابق، ص 102.

³ المادة 02 فقرة 02 من المرسوم التشريعي 94-07 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، المرجع السابق.

⁴ المادة 55 فقرة 02 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم. المرجع السابق.

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 14-27 المحدد للمواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البناءات في ولايات الجنوب، المرجع السابق.

وفي نفس السياق نصت المادة 116 من قانون البلدية رقم 10-11 " في إطار إحترام التراث المعماري وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمتعلق بالسكن و التعمير والمحافظة على التراث الثقافي وحمائته، تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة، على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية".

الفرع الرابع

البعد المستدام¹ للنظام العمراني

من خلال مراعاة المشرع العمراني وإلتزامه بتحقيق أهداف النظام العام العمراني والتي تتفق مع الأغراض التقليدية للضبط الإداري، يكون بذلك قد حرص على توفير جميع مقومات التنمية العمرانية المستدامة². أي أن قوانين العمران تعمل على ضمان النوعية الحضرية في المنتج العمراني من خلال العمران المستدام الذي يقوم على محاولة التكيف الذكي والتنظيم المتباين للمجالات الحضرية بهدف توفير جودة ونوعية للإطار المعيشي للأفراد دون المساس بقدرة الأنظمة الطبيعية على الإنتاج في المدى الطويل ضمن عملية تشاركية تدمج فيها جميع المعايير البيئية والإجتماعية والإقتصادية والسياسية³، بما لا يهضم حقوق الأجيال اللاحقة ولا يمس بمبدأ المساواة في إقتناء السكن⁴.

وقد عرف مؤتمر العمران 21 التنمية العمرانية المستدامة بأنها "تحسين نوعية الحياة في المدن، ويتضمن ذلك فضلا عن الجانب العمراني الجانب البيئي، الثقافي، السياسي، المؤسسي، الإجتماعي، الإقتصادي، دون ترك أعباء للأجيال القادمة، هذه الأعباء هي نتيجة إستنزاف الموارد

¹ لم يرتبط مفهوم الإستدامة بالتنمية إلا بعد التقرير الذي قدمته لجنة "بروندتلاند" والمعنون ب"مستقبلنا المشترك" سنة 1987. الذي إستعمل مصطلح "التنمية المستدامة" لأول مرة للدلالة على التنمية التي تلي إحتياجات الحاضر دون أن تؤثر على قدرة الأجيال القادمة على تلبية إحتياجاتها. وبعد ذلك إعتد عند عقد مؤتمر قمة الأرض تحت رعاية الأمم المتحدة في "ري ودي جانيرو سنة 1992"، الذي صدرت عنه مجموعة من الوثائق والخطط والإعلانات كان أهمها أجندة ري ودي جانيرو أو ما يعرف بالأجندة 21 حول العالم EA21 ثم مؤتمر "الهابيتات 02" في اسطنبول التركية سنة 1996 والذي أوصى بالحق في تملك كل فرد مساحة محددة مخصص للسكن، وبعد ذلك عقد مؤتمر "برلين 2000 URBAN 2000" الذي تطرق للأفضل التطبيقات العملية للتنمية العمرانية المستدامة في المدن. ثم عقد مؤتمر "جوهانسبورغ" سنة 2002 الذي أكد مجددا على التنمية المستدامة. للمزيد أنظر: ريدة ديب، سليمان مهنا، التخطيط من أجل التنمية المستدامة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية، جامعة دمشق، سوريا، المجلد 25، العدد 1، سنة 2009، ص 498. وقد عرف القانون رقم 10-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 المؤرخة في 20 يوليو 2003. التنمية المستدامة وإعتبرها" مفهوم يعني التوفيق بين تنمية إجتماعية وإقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تتضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والمستقبلية". كما عرفت المادة 02 من القانون رقم 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة التنمية المستدامة بأنه "التنمية التي تلي الحاجات الآنية دون رهن حاجات الأجيال القادمة".

² منصور مجاجي، الطابع العمراني في التشريع الجزائري ودوره في تحقيق التنمية العمرانية المستدامة، المرجع السابق، ص 567.

³ فؤاد بن غضبان، المدن المستدامة والمشروع الحضري، المرجع السابق، ص 244-245.

⁴ بوزيان عليان، النظام العام العمراني، المرجع السابق، ص 11.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

الرئيسية، إن طموحنا هو التوصل إلى المبدأ الذي يقوم على أساس التوازن بين المورد والطاقة، وكذلك المدخلات والمخرجات المالية، التي تؤدي دورا مهما في جميع القرارات المستقبلية لتنمية المناطق العمرانية¹.

بهذا المعنى فإن التنمية العمرانية المستدامة يجب أن تسير بإتجاهين الأول يتعلق بتحسين الأوضاع المعيشية داخل المدن بيئيا وإجتماعيا وإقتصاديا من خلال دراسة وتشخيص عوامل تدهور البيئة الحضرية داخل التجمعات البشرية، وإتجاه ثاني يقوم على تحقيق الإستدامة في عملية التنمية للمدن على المدى الطويل من خلال تحسين قدرات التخطيط الحضري من أجل إستدامة مستقبلية للمناطق الحضرية².

هذا ما يجعل الإستدامة العمرانية تقوم على مجموعة من الأسس والركائز أهمها: لا يوجد بيئة عالمية مستدامة دون بيئة حضرية مستدامة، الإعتماد على التخطيط العمراني، دعم فواعل المجتمع المدني وإعتماد إستعمال جديد للأراضي، مراعاة العدالة الإجتماعية والمشاركة السياسية للوصول إلى مدن مستدامة³. كما تقوم الإستدامة العمرانية على مجموعة من المبادئ أهمها:

¹ ريدة ديب، سليمان مهنا، المرجع السابق، ص 498-499.

² غادة موسى زروقي السلوق، ميثم حسن مهدي الصفار، التنمية العمرانية المستدامة في مركز الكرخ التاريخي، مجلة الهندسة جامعة دمشق للعلوم الهندسية، دمشق، سوريا، المجلد 20، العدد 11، سنة 2014، ص 07.

³ لقد ساهمة التنمية العمرانية المستدامة في نشأة عصر جديد يقوم على:

-المدن المستدامة هي مدن: "تحتزم مبادئ التنمية المستدامة والعمران البيئي وتعمل على تسهيل أساليب العمل والتنقل داخل المدن وتعزز إستهلاك الطاقة البديلة والمتجددة في نظام ديناميكي معقد ومتجاوب مع التحولات يأخذ بعين الإعتبار التحديات الإجتماعية والإقتصادية والبيئية والثقافية والعمرانية وبمشاركة السكان". فؤاد بن غضبان، المدن المستدامة والمشروع الحضري، المرجع السابق، ص 153، 157.

-المدن الذكية أو مدن المعرفة: "وهي مدن وليدة الثورة التكنولوجية والمعلوماتية التي ظهرت نهاية القرن العشرين. وتعرف بأنها" المدينة التي تعتمد على المعرفة كالأسمال فكري في ديناميكيتها، وتتشكل من مجتمع المعرفة القادر على إكتساب المعرفة ونقلها من خلال أفراده ذوى المهارة والإبداع والابتكار، ويعمل فيها إقتصاد المعرفة على تحقيق التبادلات المختلفة وتلبية إحتياجات سكانها بما يضمن رفاهيتهم وجودة الحياة لهم، وذلك بتحسين الأداء ورفع الإنتاجية وتخفيض كلفة الإنتاج بإستخدام الأساليب العلمية والتقنية، وتعتمد على بنية تحتية قادرة على استيعاب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتقنية، بشكل يسمح بالتعاون والمشاركة والتدفق المعرفي وإدماجها ضمن الشبكات العالمية، وتخضع في إدارتها إلى تجسيد منطق الحكم الراشد بما تمليه توجهات إدارة المعرفة في مجال المجتمع والإقتصاد والبيئة. فؤاد بن غضبان، مدن المعرفة والمدن الذكية، مراكز للتبادل المعرفي والتحول الحضري الجديد، دار صفا للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، سنة 2018، ص 120.

-التخطيط المستدام: هو التخطيط الذي يحدد شكل التنمية المستقبلية ويعرف الإحتياجات ويعمل على تحقيقها ويحدد مدى قدرة المجتمعات على إستمرارية الإنتاج وعلى إعادة إحياء نفسها، كما لا بد على المخططات المستدامة أن تعمل على إيجاد التوازن بين البيئة والإقتصاد والقيم الإجتماعية حتى تلي هذه الأماكن الجديدة إحتياجات العمل والحياة للسكان المحليين وإهتماماتهم المختلفة، فؤاد بن غضبان، فاطمة الزهراء البركاني، الاستدامة الحضرية والتخطيط الاستراتيجي، من أجل مشروع حضري مستدام، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، سنة 2017، ص 50.

أولاً: التمكين المستدام أو المشاركة التعميرية

وهو إتاحة الفرصة للفرد وللمجتمع للقيام بدور فعال في جميع مراحل عمليات التنمية العمرانية أي تمكين المجتمع المدني في المنظومة العمرانية من جلال أيجاد أطر أو قنوات تمكنه من الدخول كطرف فعال في عمليات التخطيط والتنفيذ لجميع العمليات العمرانية¹. وقد عمل المشرع الجزائري على تكريس هذا المبدأ في نص المادة 03 فقرة 08 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة وإعتبر أن " لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند إتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة"²، وتضيف المادة 07 أن من حق كل شخص أن يطلب معلومات متعلقة بالبيئة. بمعنى أن حق المشاركة مرتبط بحق الإعلام فمتى علم الفرد بالمعلومة البيئية فمن حق المشاركة في إتخاذ القرارات المتعلقة بها.

وبإعمال هذا الحق في المجال العمراني تجد أن أدوات التعمير عبارة عن آليات قانونية تنظيمية تضمن الإعلام البيئي³، كونها تحدد التخصيص العام للأراضي، وتحدد مناطق الحماية وذات الخصوصية، وتحدد مناطق التدخل الحضري، كما تخضع هذه الأدوات للنشر بمقر المجلس الشعبي البلدي وللإستقصاء العمومي خلال مدة 45 يوماً⁴ ولأوسع إشهار⁵، كما تشير المادة 35 من القانون رقم 03-10 لحق تدخل الأشخاص والجمعيات في حماية البيئة لاسيما العمرانية منها من خلال دعوى قضائية. كما تم تكريس التنمية العمرانية المستدامة في إطار سياسة المدينة بصفتها إطار متكامل ومتعدد الأبعاد والقطاعات والأطراف والمجالات⁶، فضلاً عن تصحيح الإختلالات الحضرية وإعادة هيكلة وتأهيل النسيج العمراني والمحافظة على المساحات الخضراء.

وفي إطار إحترام البعد المستدام للنظام العمراني تم إنشاء المرصد الوطني للمدينة بموجب المادة 26 من القانون رقم 06-06 المتعلق بالمدينة التي جاء فيها ينشأ مرصد للمدينة ويلحق بالوزارة

¹ فؤاد بن غضبان، المدن المستدامة والمشروع الحضري نحو تخطيط إستراتيجي مستدام، المرجع السابق، ص 74-75.

² وقد تعزز هذا الحق بموجب نص المادة 02 من قانون المدينة 06-06، الذي إعتبر حق المواطنين في الإعلام البيئي والحصول على المعلومات المتعلقة بوضعية مدينتهم من بين أهم مبادئ سياسة المدينة.

³ موفق براهيجي، المرجع السابق، ص 112.

⁴ المادة 08 فقرة أخيرة والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المتعلق بإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المرجع السابق. المادة 08 و09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المتعلق بإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المرجع السابق.

⁵ المادة 68 من القانون رقم 60-25 المتضمن التوجيه العقاري، المرجع السابق.

⁶ المادة 07 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، المرجع السابق.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

المكلفة بالمدينة ويضطلع بمتابعة تطبيق سياسة المدينة ويقوم بإعداد دراسات حول تطور السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وإعداد مدونة المدن وضبطها وتحيينها.

كما يقترح كل التدابير التي من شأنها ترقية السياسة الوطنية للمدينة على الحكومة، إضافة إلى المساهمة في ترقية التعاون الدولي في ميدان المدينة، وكذا إقتراح إطار نشاط يسمح بترقية مشاركة وإستشارة المواطن على الحكومة وأخيرا يكلف بمتابعة كل إجراء تقرره الحكومة في إطار ترقية سياسة وطنية للمدينة.

ولمراعاة أبعاد النظام العمراني المستدام إنتهج المشرع العمراني سياسة التخطيط العمراني المستدام لتنظيم وتأطير سياسة المدينة¹، وذلك من خلال مجموعة من المخططات الحضرية المعتمدة في مجموعة من أدوات التخطيط المجالي والحضري وهي²: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المخطط الجهوي لجهة البرامج، المخطط التوجيهي لتهيئة الفضاءات والحواضر الكبرى، المخطط التوجيهي للتهيئة والعمران، مخطط شغل الأراضي، مخطط تهيئة المدينة الجديدة، المخطط الدائم لحفظ القطاعات وإستصلاحها، مخطط الحماية إستصلاح المواقع الأثرية والمناطق المحكية التابعة لها، المخطط العام لتهيئة الحضائر الوطنية.

ثانيا: مبدأ الإدماج³

ويقصد به دمج الترتيبات الخاصة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية⁴، وهذا بعد الإستبعاد الكلي لإعتبارات البيئية والإجتماعية التي يتم عليها تصميم الخطط الإنمائية في السياسات الماضية لاسيما العمرانية منها⁵، ويظهر هذا جليا في مجال البناء والتعمير من خلال إعداد ودراسة وأدوات وعقود التعمير. وإعتبار أن عمليات التهيئة والتعمير جزء لا يتجزأ عن برامج التنمية الوطنية كان لزاما تأطير ودمج البعد الإيكولوجي في عمليات إعداد ودراسة

¹ بوزيان عليان، النظام العام العمراني، المرجع السابق، ص 11.

² المادة 19 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، المرجع السابق.

³ بالإضافة إلى مبدأ الإعلام والمشاركة ومبدأ الإدماج نص القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في مادته 03 على مبادئ عامة أخرى وهي: مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي، مبدأ الإستبدال، مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية عند المصدر، مبدأ الحيطة، مبدأ الملوث الدافع.

⁴ المادة 03 فقرة 05 من القانون رقم 10-03 المرجع نفسه.

⁵ عبد الغاني حسونة، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، سنة 2012-2013، ص 26.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وإقرار مخططات التعمير بإعتبارها قرار تنظيمية تأطيرية لعمليات التهيئة والتعمير¹. وفي هذا الإطار عمل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم من خلال السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على حماية الفضاءات والمجموعات الهشة إيكولوجيا وتثمينها².

وقد تجسد هذا الإدماج من خلال الخط التوجيهي الأول والمعنون ب: "نحو إقليم مستدام"، من خلال إدماج إشكالية البيئة في جميع التدخلات المتعلقة بالتهيئة العمرانية. حيث يرمي هذا الخط التوجيهي إلى بناء إقليم مستدام، يقيم علاقة متينة بين تهيئة الإقليم والديمومة وذلك بجعل هذه الأخيرة إنشغالا مسبقا لأي تدخل في ميدان التهيئة والتعمير. وبالتالي لابد من خلق التناسب بين عمليات التنمية لاسيما العمرانية منها وطاقة تحمل وإستيعاب البيئة، وبالتالي يجب أن تراعي البيئة المشيدة هشاشة وضعف البيئة الطبيعية.

لأن الإقتصاد لا يتطور عندما يلحق ضررا بالبيئة وبالموارد الطبيعية، كما أن هذا المبدأ يسمح بتنمية الإقليم الوطني تنمية منسجمة ومتجانسة، ويساعد على تحقيق تهيئة عمرانية حضرية متناسقة ومستدامة³.

وبما أن مخططات التعمير الوطنية والمحلية تدرج وتعمل على تحقيق أهداف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم، من خلال تدرج أدواتها ومخططاتها في تنفيذ سياسة تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. فقد عمل كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير "PDAU" ومخطط شغل الأراضي "POS" على دمج البعد البيئي ومقتضيات حماية البيئة⁴ من خلال الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة وحماية الأوساط الطبيعية والبيئية وتحديد الأراضي المعرضة للأخطار والكوارث الطبيعية⁵.

¹ موفق براهيمي، المرجع السابق، ص110.

² المادة 04 فقرة 07 من القانون رقم 20-01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المرجع السابق.

³ القانون رقم 02-10، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع السابق، ص 45-46.

⁴ تنص المادة 60 فقرة 02 من القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على " يتم تخصيص وتهيئة الأراضي لأغراض زراعية أو صناعية أو عمرانية أو غيرها طبقا لمستندات العمران والتهيئة ومقتضيات حماية البيئة". كما تنص المادة 03 من القانون رقم 05-04 المعدل والمتمم للقانون رقم 29-90 على ضرورة تزويد كل بناء بمصدر للمياه الصالح للشرب وجهاز لصرف المياه المستعملة يحول دون تدفقها على الأرض.

⁵ المادة 01، 11 من القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المرجع السابق، المعدل والمتمم. المرجع السابق.

الفرع الخامس

البعد الإنساني للنظام العام العمراني

يجمع الباحثون أن هناك علاقة متبادلة بين الإنسان والعمران. فالإنسان هو المنشأ للعمران والمشيد له من خلال إستغلال الموارد المادية والطبيعية بحسن تفكيره وتدييره والإرتقاء بالبناء وصناعة العمران. وفي نفس الوقت فإن تخطيط المدن وإنشاءها المباني وعمارتها له تأثير مباشر على شخصيته وتكوينها من خلال التفاعل بين الإطار المبني والإنسان حتى قيل أن " الإنسان نتاج بيئته"¹.

غير أن المدينة الحديثة أفرغت من مفهومها الإنساني، وغيب العنصر الأساسي فيها وهو الإنسان، بسبب عديد الظروف كزيادة السكان وتضخم المدن والتلوث الحضري، حتى أضحي الإنسان يشكو من البيئة العمرانية، ويستنكر تغيبه كقوام للتنمية الحضرية فيها²، وهكذا غاب الإنسان كحضور مادي وروحي من العمارة والعمران المعاصر وأصبح مجرد رقم أو مقياس رياضي فيها³ مجردا من إنسانيته وحواسه، ما نتج عنه في المقابل إنعزالية أكثر للإنسان المدينة وشعوره بعدم الواقعية واللامبالاة تجاه الأحداث الإجتماعية وإعتقاده بعدم التأثير في الوسط الحضري وعدم تأديته لدوره بالمشاركة في صناعة القرار في إطار الحياة الحضرية⁴.

وعليه عملت قوانين التعمير من خلال فكرة النظام العام العمراني من خلال أدوات وعقود التعمير على تضمين المسكن إطارين الأول إطار مبني إنشائي وفق شروط محددة، والثاني إنساني وإجتماعي وروحي، لأن فكرة السكن لا تتحقق إلا بهذين الإطارين-المادي والإنساني- باعتبارهما وجهين لعملة واحدة⁵، وفي غيابهما ستفشل هذه الأدوات لأنها لم تهتم بالعنصر البشري لأن تهميش الإنسان

¹ الطيب شريف موفق، العمارة الصحراوية ودورها في تكريس القيم الإنسانية والمحافظة على الهوية الإسلامية، مجلة الحوار الفكري، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، المجلد 11، العدد 11، سنة 2016، ص 217.

² جلول زناتي، المرجع السابق، ص 113-114.

³ عبد الباسط درور، الهيمنة الثقافية وتداعياتها على العمران، الجزائر نموذج، مجلة الإحياء، كلية العلوم الإسلامية، جامعة باتنة 1، الجزائر، العدد 16، السنة 2013، ص 232.

⁴ جلول زناتي، المرجع السابق، ص 116.

⁵ عبد الله سعدون سلمان المعموري، إنسانية العمارة العربية الإسلامية، المجلة العراقية للهندسة المعمارية، جامعة بغداد، العراق، العدد 22-23، تشرين الأول، 2011، ص 18.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

كعنصر له حواس وميولات وطموحات لا يؤدي إلا إلى تقزيم كل التدابير والأدوات التي من شأنها الإرتقاء به وبيئته الحضرية¹.

وبالتالي فإن مراعاة البعد الإنساني والحضور المادي والنفسي للفرد في عمليات التعمير والبناء يرجع لعدد أسباب منها²:

01- إن الهدف الأول من المنتج العمراني والتصميم الحضري هو توفير الراحة للإنسان بإعتباره المحور الأساسي لعمليات البناء والتعمير وبالتالي يجب أن يؤخذ بعين الإعتبار جانبه الإنساني.

02- لا يمكن عمليا خلق الترابط البصري لجميع أجزاء المدينة دون مراعاة البعد والمقياس الإنساني.

03- لا يمكن الشعور والإحساس بفضاء المدينة وأجزائها دون مراعاة البعد الإنساني لساكنيها. وزيادة في مراعاة البعد الإنساني وأنسنة العمران وتحقيق مختلف جوانبه يجب الأخذ بعين الإعتبار العلاقة والنسب بين جميع الكتل المعمارية والفضاءات الحضرية داخل الوسط المبني من جهة ومن جهة ثانية يجب الأخذ في الحسبان مساحات الأراضي المستغلة والمبنية والمشيدة مع الأراضي غير المستغلة أو الفضاء.

وكمثال عن ذلك فإن السائر داخل الشوارع المتوفرة على مساحات مبنية وأخرى فضاء-غير مستغلة- يؤدي به ذلك إلى فقدان الترابط البصري والضياع داخل الشارع لأن المساحات الفضاء وغير المستغلة نتج عنها إنقطاع خط الترابط البصري بينها وبين المساحات المبنية³.

ومن بين أسباب تأزيم وتغييب علاقة الإنسان بمجال سكنه، السياسة العمرانية السابقة والقائمة على منطق كمي برمجي حسب تقنيات بناء سريعة ونمطية تفتقد لعناصر الإبداع والإبتكار والتجديد في المنتج المعماري، فكانت النتيجة أشكال عمرانية ومدن بكاملها مشوهة لا تحترم أبسط

¹ عبد الله فرحي، العمران المستقبلي والبعد الإنساني، - Courrier du Savoir- Université Mohamed Khider – Biskra, Algérie, 2002 – N°02, Juin 2002, pp. 95-et suite.

² كمال محمد الأمين، الضبط الإداري في المجال العمراني-دراسة مقارنة-، المرجع السابق، ص 52.

³ هاني خليل صالح الفران، الخصائص والعناصر البصرية والجمالية للمدينة، مذكرة ماجستير، تخصص التخطيط الحضري والإقليمي، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، سنة 2004، ص 47-48.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

معايير الفن الجمال والهندسي والتقني¹. لأن السلطة لم تعطي الأهمية اللازمة للتصور المعماري والجمالي للمحيط العمراني الجزائري في إطاره الحضري وبعده الاجتماعي والإنساني، بقدر ما كانت تهتم بالكم والسرعة في الإنجاز دون رقابة أو متابعة ميدانية². هذا ما أدى إلى ازدواجية الوسط الحضري، بين ما هو متصور ومتخيل في ذهن المخطط والمصمم وبين ما هو في أرض الواقع، تصديقا لقول أحد الفلاسفة أن "الفكرة تفقد بريقها عندما تتحول إلى واقع".

وقصد دمج البعد الإنساني في عمليات وسياسات البناء والتعمير، تم اعتماد سياسة المدينة مطلع ألفين وستة (2006)، بموجب القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة وفق مسار تشاوري منسق بين مختلف القطاعات والفاعلين المعنيين، والمهتمين بسياسة المدينة من أجل تقليص الفوارق بين الأحياء وترقية التماسك الاجتماعي من جهة، ومن جهة ثانية القضاء على السكن الهش وغير الصحي³ الذي لا يراعي إنسانية وكرامة العنصر البشري.

كما أن إشراك المواطنين والسكان في المجال الهندسي والجمالي والمحيط العمراني المبرمج في الحال والمستقبل من خلال آليات المشاركة التعميرية المحلية في إعداد أدوات التعمير، يساهم في إمكانية إعطاء المجال المعماري بعده الإنساني⁴. في حين أن تغييب أو إغفال هذا الأخير أحدثت إختلالا في التوازن النفسي للأفراد داخل التجمعات الحضرية، فضيق المساكن وعدم إحترامها للخصوصيات الشخصية لسكانها يعمل على إنتاج سلوك منحرف وأمراض عقلية لدى الفرد، كما يزعزع العلاقات الاجتماعية داخل التجمعات السكنية، فإكتظاظ المدن وتضخمها ونقص المساحات العمومية والخضراء وأماكن الترفيه يزعج الناس ويحسسهم بالقلق والإكتئاب، لأن الإكتظاظ يحد من حريتهم ويجعلهم يشعرون بعدم التحكم في الأشياء وأهمهم في حركة دئوبة دون توقف، لذلك ترى الغالبية العظمى ترغب بالهروب من المدن إلى الأرياف⁵.

¹ معاوية سعيدوني، أزمة التحديث والتخطيط العمراني في الجزائر، مجلة عمران للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 16، المجلد 04،

المركز العربي للأبحاث والدراسة والسياسات، 2016، ص 22.

² بشير ريبوح، المرجع السابق، ص 100.

³ المادة 01، 06 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، المرجع السابق.

⁴ بشير ريبوح، المرجع السابق، ص 118.

⁵ فريد مرحوم، المرجع السابق، ص 96.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

وقد راعت قوانين التعمير هذا الجانب من خلال تحضير الإنسان تحضيراً يتماشى ومتطلبات البيئة الحضرية للمدينة وإشراكه في العمليات العمرانية، والتفكير فيه بنظرة شاملة¹، تستوجب مراعاة متطلباته المادية والنفسية والروحية.

ويظهر هذا جلياً من خلال إحترام قواعد المثل ووضع النوافذ إحتراماً للخصوصية الشخصية للسكان والقواعد العامة للتهئية والتعمير والمتعلقة بتوجيه المباني وحجمها ومظهرها الخارجي، وقواعد الإضاءة والتهوية والراحة الصوتية والحرارية².

كما قضت المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المتعلق بالقواعد العامة للتهئية والتعمير بـ "أن لا تحجب البنايات المنجزة في ملكية واحدة الفتحات التي تنير غرف المسكن بأي جزء من العمارة عند الرؤية تحت زاوية 45 درجة ويمكن أن تصل إلى 60 درجة بالنسبة للواجهات الأقل إنارة، كما يمكن فرض مسافة لا تقل عن أربعة أمتارين العمارتين المتجاورتين".

وتضيف المادة 23 عندما يجب إنجاز عمارة على حافة الطريق العمومي، فإن علوها لا يمكن أن يتعدى المسافة المحسوبة أفقياً بين كل نقطة منها وبين أقرب نقطة من التصفيف المقابل. وعند وجود حتمية البناء وراء خط التصفيف يحل هذا التقهقر محل التصفيف. ويكون الأمر بالنسبة للبنايات العالية المقامة على حافة الطريق الخاص، والعرض الفعلي للطريق الخاص يمثل العرض القانوني للطريق العمومي³.

بعد هذا العرض يتبين لنا أن أنه رغم الجدل الفقهي حول مدى إعتبار النظام العام العمراني إمتداد وتوسع في فكرة النظام العام بالمفهوم التقليدي، إلا أن المشرع العمراني حسم هذا السجال وإعتمد بشكل صريح فكرة النظام العام العمراني من خلال جعل أغلب مواد قانون البناء والتعمير والنصوص القانونية المرتبطة به من النظام العام لا يمكن الإتفاق على مخالفتها أو نقض أحكامها، كما إعتد سياسة عمرانية حضرية قائمة على تحقيق جملة من الغايات تتفق مع أهداف النظام العمراني. من خلال الإشراف المباشر للدولة على جميع عمليات البناء والتعمير وخلال جميع مراحلها، والقضاء على الفوضى العمرانية التي تتخبط فيها الأحياء والمدن الجزائرية وإسترجاع بريق وجمال بناياتها. كل ذلك من أجل تحقيق أبعاد النظام العام العمراني القائم على إنشاء إطار مبني جميل مهياً

¹ عبد الله فرحي، المرجع السابق، ص 100.

² المواد 21، 22، 23، 27، 28، 29، 30، من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، المحدد للقواعد العامة للتهئية والتعمير والبناء، المرجع السابق.

³ لتفاصيل أكثر أنظر: كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، المرجع السابق، ص 46.

الفصل الأول ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام

ومنسجم يأخذ في الحسبان جميع الإعتبارات البيئية المستدامة والحضرية والإنسانية والموازنة بين جميع وظائف المدن لاسيما السكنية والفلاحية والصناعية منها.

الفصل الثاني

مقومات وضوابط فكرة النظام

العام العمراني

تتعلق فكرة النظام العام العمراني بتقييد الحق في البناء بإعتباره من أوجه إستعمال حق الملكية. فالحق في البناء لم يعد حقا مطلقا، بحيث يخول لصاحبه البناء والتعمير على الوجه الذي يريد وبالكيفية التي يراها هو مناسبة له. لأن البناء على نحو يخالف الضوابط القانونية سيؤدي إلى تعمير فوضوي وغير مؤطر وبناء مخالف يفتقر للأدنى شروط الأمن والصحة والطمأنينة العمرانية. كما يؤدي إلى المساس بالمظهر الجمالي للأحياء وإنجاز بناء غير منسجم وغير منسق ولا يراعي المصلحة العامة العمرانية بإعتبار أن نوعية البناءات وشكلها وإدماجها في المحيط الحضري وإحترام المناظر والمواقع الطبيعية والحضرية وحماية التراث المادي للأمة من الصالح العام.

لذا يجب على صاحب البناء التقييد بمجموعة من القيود والضوابط التعميرية، والتي تجعل من البناء المنجز موافقا للقواعد الصحة والأمن والسلامة العامة العمرانية. وفي هذا الإطار فقد سنت عديد من الدول¹، قوانين ولوائح تحدد شروط العامة والخاصة للبناء وتنظم المدن وتحدد شروط بناء التجمعات الحضرية. وتبين شروط إنتاج الأراضي القابلة للبناء والتعمير، والموازنة بين مختلف وظائف الأرض من سكن وصناعة وزراعة من خلال المخططات العمرانية من جهة، ومن جهة ثانية المحافظة على الأراضي من التوسع العشوائي وحماية البيئة والأوساط ذات الخصوصية.

وعليه سأدرس خلال هذا المبحث إشتراطات وموصفات البناء الموافق لقواعد النظام العام العمراني في (المبحث الأول)، و التخطيط الحضري كوسيلة قانونية للضبط العمراني في (المبحث الثاني).

¹ لقد أصدرت العديد من الدول لوائح وقرارات تنظيمية تحدد شروط البناء على أقاليمها منها: القرار رقم (18) لسنة 2018 بشأن لائحة شروط ومواصفات البناء بإمارة رأس الخيمة. قرار إداري رقم (125) الصادر في 27 ماي 2001، المتعلق بلائحة شروط ومواصفات البناء في دبي، بلدية دبي، حكومة دبي،

المبحث الأول

إشتراطات ومواصفات البناء الموافق لقواعد النظام العام العمراني

تعد قواعد قانون العمران قواعد أمرة في مجملها تتعلق بالنظام العام العمراني. فالإخلال بها وعدم التقيد بأحكامها يؤدي إلى المساس بالمصلحة العامة العمرانية من جهة، كما يؤدي من جهة ثانية إلى توقيع جزاءات إدارية وقضائية في حالة مخالفتها، وذلك لما لهذه المخالفات من أخطار على الأمن والصحة والسلامة العامة العمرانية للأفراد.

وقد تقرر فيما سبق أن حق الملكية رغم إطلاقه إلا أن القوانين الحديثة عملت على تقييده لتحقيق وظائف معينة في المجتمع. وهذا ما أدى إلى تقييد الحق في البناء بإعتباره جزء من حق الملكية بهدف تحقيق وظيفة إجتماعية تكمن في حماية المصلحة العامة العمرانية وتحقيق متطلبات وأبعاد النظام العام العمراني.

وفي هذا الصدد تدخل المشرع العمراني من خلال قانون التهيئة والتعمير، وقيد حرية الباني بفرض مجموعة من الإشتراطات والمواصفات القانونية التعميرية التي تعد بمثابة قيود عند ممارسة حقه في البناء وتنظيم إستعمال حقه في التشييد بما لا يضر بالمصلحة العامة العمرانية بواسطة سلطات الضبط الإداري العمراني، وهذا من خلال مجموعة من الضوابط يتعلق بعضها بإستعمالات الأرض المراد البناء عليها ومدى توافقها مع أدوات التهيئة والتعمير وفي حال غيابها التأكيد من مدى مطابقتها للقواعد العامة الدنيا للتهيئة والتعمير.

وبعضها الضوابط الخاصة بالبناء المراد تشييده، والمتعلقة بمدى توفر البناء على مواصفات مرتبطة بالإطار المبني والإطار غير المبني للبنية، تتعلق أساسا بحجم البنية ولونها ومظهرها الخارجي وكثافتها وعلوها، وضوابط تخص المنتج المعماري ومدى توافره على مقومات الجمال والهاء للإعطاء صورة جمالية وحضارية عن مدننا، تضيي نوع من السرور والبهجة على النفس وتوفر إطار معيشي مهياً ومنسجم ومتناسق.

وبالتالي تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، (المطلب الأول) يتعلق بالإشتراطات والمواصفات التعميرية المرتبطة بالأرض المراد البناء عليها، و(المطلب الثاني) يتعلق بالإشتراطات التعميرية المرتبطة بالبناء المراد تشييده، في حين يخصص (المطلب الثالث) للضبط الإداري العمراني، كما نشير إلى أن

هناك شروط شكلية متعلقة بإلزامية الحصول المسبق على الرخص والشهادات العمرانية التي سوف نتطرق لها في الفصل الأول من الباب الثاني من هذه الأطروحة.

المطلب الأول

الإشتراطات والمواصفات التعميرية المتعلقة بالأرض المراد البناء عليها

خلاصة الباب الأول

لطالما إعتبرت فكرة النظام العام من الأفكار القانونية الأكثر غموضاً وجدلاً. وذلك لأنه فكرة مرنة ومتطورة، تحمي القيم والمصالح العليا في المجتمع من جهة، وتتطور حسب حاجياته من جهة ثانية، ولذلك فرغم أن الفقه لم يتفق على مفهوم النظام العام غير أنه اتفق على مضمونه وحصره في ثلاث عناصر أساسية وهي الأمن والصحة العامة والسكينة العامة.

غير أن هذا التحديد يتنافى مع مرونة وتطور النظام العام ومواكبته لحاجات ومتطلبات إستقرار المجتمع ومصالحة الجديرة بالحماية. هذا ما جعل الجانب الغالب من الفقه يتوسع في مضمون النظام العام في الجانب الإداري ليشمل عناصر جديدة تحمي مصالح إجتماعية أو إقتصادية أو عمرانية في الدولة.

لذا فقد شملت هذه الفكرة عناصر جديدة في شكل النظام العام الأدبي أو الخلفي، النظام العام الحامي للكرامة الإنسانية، النظام العام الإقتصادي، النظام العام العمراني الذي ظهر نتيجة تعسف وعدم تقيد الأفراد بحق الملكية لاسيما الحق في البناء. هذا ما أدى إلى المساس بالمصلحة العامة العمرانية وظهور بنايات مشوهة لا تتقيد بأدنى معايير الأمن والسلامة والصحة العمرانية ومخالفة للقواعد العامة للتهيئة والبناء ومخططات التهيئة والتعمير.

لذا تدخل المشرع العمراني وسن مجموعة من القواعد القانونية الآمرة في مجملها ومقيدة للنشاط العمراني في أغلبها مستعينا في ذلك بفكرة النظام العام من أجل جبر الأفراد على التقيد بأحكامها ومضمونها، في شكل قواعد قانونية ملزمة ومحددة لمختلف ضوابط البناء المتعلقة بإستعمال الأراضي وتحديد إستخدامها وضبط القيود البنائية المتعلقة بالإطار المبني وغير المبني.

كل ذلك من أجل تحقيق جملة من الأهداف التعميرية التي تتفق مع الغاية التقليدية للضبط الإداري من جهة، ومن جهة ثانية تمثل أهداف خاصة تتعلق بتأطير النشاط العمراني من خلال توفير الأمن والصحة والسكينة العامة العمرانية وتحقيق توسع حضري منظم ومنسجم ومتناسق في إطار إحترام الأدوات والقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء ، وتحقيق مجموعة من الأبعاد البيئية والحضرية والإنسانية المستدامة.

الباب الثاني

تكريس وحماية النظام العام

العمرائي

لقد منح المشرع العمراني صلاحيات واسعة للهيئات الإدارية المختصة لتكريس وحماية النظام العام العمراني، وهذا التجسيد الفعلي لقواعده وضوابطه وكذا إشتراطاته البنائية يكون من خلال سلطاتها الضبطية في المجال التعمير، بإعتبار أسلوب الضبط التعميري أنجع الوسائل الإدارية الضامنة للتجسيد الفعلي لقيود البناء من جهة وحماية المصلحة العامة العمرانية من جهة ثانية.

ومن أجل تحقيق وتجسيد أهداف وأبعاد النظام العام العمراني السابق ذكرها في الباب الأول من هذه الأطروحة، ألزمت السلطات الإدارية المختصة صاحب البناء بضرورة الحصول المسبق على أحد عقود التعمير عند البدء بالقيام بأي عملية تعميرية في شكل بناء أو تجزئة أو هدم أو تقسيم أو تعمير أو سكن وإستغلال. وهذا من خلال تقديم طالب مسبق يحتوى على وثائق محددة للحصول على أحد الرخص وهي: رخصة البناء، رخصة التجزئة، ورخصة الهدم، أو من أجل الحصول على إحدى الشهادات وهي: شهادة التعمير، شهادة التقسيم، شهادة المطابقة.

وقصد تجنب أي مخالفات تعميرية قد تؤدي إلى المساس بالمصلحة العامة العمرانية من خلال تشوه المباني أو البناء بما يخالف الشروط التعميرية والضوابط القانونية، نتيجة للتجاوزات التي يقوم بها الأفراد لعدم تقيدهم بالضوابط المحددة في عقود التعمير. كلفت مجموعة من الأجهزة والهيئات الإدارية الوطنية والمحلية وحتى القضائية بحماية مقتضيات النظام العام العمراني من خلال معينة وضبط المخالفات الماسة بضوابطه وإشتراطاته.

لذا سيتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين بحيث يخصص (الفصل الأول) لدور عقود التعمير في تكريس وتجسيد فكرة النظام العام العمراني، في حين يخصص (الفصل الثاني) للأجهزة والهيئات المكلفة بحماية النظام العام العمراني.

الفصل الأول

دور عقود التعمير في تكريس

وتجسيد النظام العام العمراني

الفصل الأول

دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

تعد عقود التعمير¹ من أكثر الوسائل القانونية والإدارية فعالية في تجسيد ضوابط البناء والتعمير وتكريس مقتضيات النظام العام العمراني، من خلال ضبط ورقابة النشاط العمراني وتقييد الحق الفردي في البناء بضرورة مراعاة المصلحة العامة العمرانية، وتأطير التوسع العشوائي وغير المنظم للتجمعات الحضرية وحماية الأراضي الفلاحية والمناطق الحساسة وذات الخصوصية، بالإضافة إلى القضاء على التشوه العمراني وتحقيق عمران مهياً ومدسماً ومتناسقاً ومستداماً.

وقد قسم المشرع العمراني من خلال القانون رقم 90-29 عقود التعمير حصراً إلى ثلاث رخص وهي: رخصة البناء، رخصة التجزئة، ورخصة الهدم، وثلاث الشهادات وهي: شهادة التعمير، شهادة التقسيم، شهادة المطابقة. باعتبارها قرارات تعميمية فردية هامة في تكريس قواعد النظام العام العمراني عن طريق التدخل المباشر بصورة وقائية للسلطات الإدارية لضمان احترام التوجيهات التعميرية. و من أجل حماية المصلحة العامة العمرانية ورقابة مدى تقييد الباني بضوابط البناء القانوني.

وعليه سأطرق من خلال هذا الفصل إلى تكريس النظام العام العمراني من خلال الرخص العمرانية في (المبحث الأول) والشهادات التعميرية باعتبارها أليات ضببطية فعالة غير أنها غائبة ميدانياً (المبحث الثاني).

¹ عقود التعمير هي "عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في تشريع العمران قصد البناء أو التجزئة أو الهدم أو التقسيم أو التعمير أو تحقيق المطابقة بما يضمن للدولة التوزيع العقلاني للقوى الإنتاجية والموارد الطبيعية على مستوى الإقليم، والاختذ بعين الإعتبار احتياجات السكان وتوزيعهم". بكرة لعور، دور عقود التعمير المستحدثة في تكريس النظام العام العمراني الجزائري، مجلة الإجهاد القضائي، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، عدد 12، سبتمبر 2016، ص 120.

المبحث الأول

الرخص العمرانية كألية لتجسيد مقتضيات النظام العام العمراني

إن الهدف الأول لقوانين التعمير هو تجسيد مقتضيات النظام العام العمراني من خلال التوفيق بين حق الأفراد في البناء والتعمير وبين حماية المصلحة العامة العمرانية، وذلك من خلال إلزام الفرد عند ممارستهم لنشاطهم التعميري بضرورة الحصول المسبق على أحد الرخص العمرانية قبل أي عملية بناء أو تجزئة أو هدم.

ولأن الحق في البناء يعد أحد أوجه ممارسة حق الملكية، فإن ممارسته ترتبط بملكية الأرض ويمارس في إطار الإحترام الصارم للأحكام والضوابط القانونية طبقاً لنص المادة 50 من القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير. وبالتالي فإن هذا الحق مقييد بضرورة الحصول على ترخيص مسبق في شكل رخصة بناء أو رخصة تجزئة أو رخصة هدم، وذلك من أجل ضمان حماية الأراضي الفلاحية وذات الخصوصية من جهة، ومن جهة ثانية ضمان إنتاج بنايات آمنة وصحية وتوفير إطار معيشي مبني ومهياً بانسجام وجميل المظهر.

وعليه سنخصص هذا المبحث لدراسة هذه الرخص في ثلاث مطالب، (المطالب الأول) الإطار القانوني لرخصة البناء ودوره في تكريس النظام العام العمراني، (المطالب الثاني) النظام القانوني لرخصة التجزئة، (المطالب الثالث) الإطار القانوني لرخصة الهدم وإجراءات تسليمها.

المطلب الأول

الإطار القانوني رخصة البناء ودوره في تكريس النظام العمراني

تعتبر رخصة البناء من بين أقدم الرخص الإدارية من حيث الوجود، حيث تم النص عليها لأول مرة في القانون الفرنسي بموجب المرسوم الصادر بتاريخ 1852/03/26 والخاص بالحفاظ على الصحة والسلامة العمومية، والذي أوجب على المعني ضرورة الحصول المسبق على رخصة البناء قبل البدء في عمليات البناء والتشييد.

وبعد ذلك وبتاريخ 1902/02/15 صدر القانون المتعلق بحماية الصحة العامة، والذي ألزم الأفراد بضرورة الحصول المسبق على رخصة البناء قبل عمليات البناء، والتي تسلم لهم من طرف رئيس البلدية في المدن التي يزيد عدد سكانها عن 20.000 نسمة بعد التحقق من إحترامهم الشروط القانونية الخاصة المتعلقة بالصحة العمومية.

وفي سنة 1919 صدر القانون المتعلق بمخطط التنظيم، والمعدل سنة 1943 تم بموجبه توسيع نطاق فرض رخصة البناء ليشمل المدن الذي يتجاوز عدد سكانها 100.000 نسمة، ثم عممت الرخصة لتشمل جميع المناطق بغض النظر عن عدد السكان بموجب قانون الإعمار الصادر بتاريخ 1943/06/15¹.

وعليه سأخصص هذا المطلب لدراسة رخصة البناء من خلال تحديد مفهومها ومجال تطبيقها (الفرع الأول)، الإجراءات الإدارية الخاصة بمنح رخصة البناء (الفرع الثاني)، كيفية إصدار القرار المتعلق برخصة البناء (الفرع الثالث)، مضمون القرار المتعلق برخصة البناء (الفرع الرابع).

الفرع الأول

مفهوم رخصة البناء ومجال تطبيقها

¹ مصلاح الصرايرة، النظام القانوني لرخصة البناء، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني، مجلة الحقوق الكويتية، جامعة الكويت، العدد 04، 25 ديسمبر 2001، ص 298.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

سنتطرق من خلال هذا الفرع الى التطور التاريخي لرخصة البناء(أولا) ثم تعريفها(ثانيا) ثم تحديد عناصرها (ثالث) ثم نطاقها (رابعا).

أولا: التطور التاريخي لرخصة البناء في قانون العمران

لقد طبق القانون الفرنسي رقم 60-65 المؤرخ في 06/09/1960 في الجزائر على كل البنايات المقامة على أرضها¹، وإستمر العمل بالقانون الفرنسي بموجب القانون رقم 62-157 المتعلق بمواصلة العمل بالقوانين الفرنسية السائدة ما عدا ما يتعارض مع السيادة الوطنية²، إلى غاية 1975 تاريخ صدور أو أمر منظم لرخصة البناء، وهو الأمر رقم 75-67³ المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض للأجل البناء عليها، والذي فرض وألزم الحصول على رخصة البناء لتشييد أي بناء في البلديات التي يبلغ عدد سكانها 2000 نسمة، وفي نفس الوقت ألغى بموجب نص المادة 48 منه جميع النصوص القانونية السابقة المخالفة ومنها قانون الإعمار الفرنسي لسنة 1943.

وفي سنة 1983 صدر القانون رقم 82-02⁴ المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة الأراضي للبناء والذي ألغى الأمر السابق حسب نص المادة 60 منه، وجاء بتدابير جديدة تأخذ بعين الإعتبار المقاييس المتعلقة بحماية البيئة عند دراسة وتسليم رخصة البناء⁵، وفرض حماية صارمة لبعض المناطق الحساسة وذات الميزة الثقافية والطبيعية والتاريخية من التراب الوطني كالأراضي الفلاحية التي ألزم الإدارة بأخذ رأي الوزير المكلف بالفلاحة قبل تسليم رخصة البناء⁶.

¹ عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون الهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 133.

² القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتعلق بمواصلة العمل بالقوانين الفرنسية السائدة ما عدا ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية، ج ر عدد 02، سنة 1962.

³ الأمر رقم 75-67 المؤرخ في 26/09/1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض للأجل البناء عليها، ج ر عدد 83، لسنة 1975.

⁴ القانون رقم 82-02 المؤرخ في 06/02/1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة الأرض للبناء عليها، ج ر عدد 06، لسنة 1982.

⁵ يوسف بناصر، رخصة البناء وحماية البيئة، المرجع السابق، ص 837.

⁶ محمد سبتي، رخصة البناء في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 06.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

بعدها صدر الأمر رقم 01-85¹ المصادق عليه بموجب القانون رقم 08-85 والذي يحدد إنتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها حمايتها، حيث ألغى هذا الأمر بعض المواد الواردة في القانون رقم 02-82 ووسع من نطاق فرض رخصة البناء ليشمل جميع الأماكن والمناطق، بهدف فرض إحترام قواعد البناء والتشييد والقضاء على المخالفات العمرانية، إلا أنه لم يعمر طويلا بحكم أنه يشير صراحة في أحد حيثياته إلى أنه قانون إنتقالي ريثما تتجسد القواعد القانونية في مجال التهيئة العمرانية.

وبالعمل سنة 1987 صدر أول نص تشريعي يتعلق بالتهيئة العمرانية هو القانون رقم 03-87² كأول شريعة عامة في مادة العمران³، غير أنه لم يعمر طويلا إلى غاية صدور القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي ألغى جميع القوانين السابقة وأصبح الإطار التشريعي الوحيد المنظم للأحكام رخصة البناء⁴.

وبعد سنة 1990 تبنى المشرع الجزائري سياسة تعمرية جديدة فرضتها التحولات السياسية والإقتصادية التي عرفتها الجزائر بداية التسعينيات، في هذه المرحلة صدر القانون رقم 29-90⁵ المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الذي ألغى جميع القوانين السابقة وأصبح المرجع التشريعي الأول المحدد للقواعد المنظمة لتراخيص البناء والتعمير، ثم عمد المشرع الجزائري مرة أخرى إلى إصدار المرسوم التشريعي رقم 07-94⁶ المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وتنظيم مهنة المهندس المعماري، في مرحلة جد حساسة مرت بها الدولة من الناحية السياسية والأمنية أم من الناحية العمرانية فعرفت عدت إنتهاكات لقواعد التعمير بسبب الهجرة الداخلة والنزوح الريفي وإنعدام الأمن.

وفي سنة 2004 عدل المشرع الجزائري القانون رقم 29-90 بموجب القانون رقم 05-04⁷ المؤرخ 14 أوت 2004، ثم صدر القانون رقم 15-08¹ والذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام

¹ الأمر رقم 01-85 المؤرخ في 13/08/1985 المحدد انتقاليا لشغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ج رعدد 47 المؤرخة في 13 نوفمبر 1985.

² القانون رقم 03-87 المؤرخ في 27 جانفي 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية، ج رعدد 05، المؤرخة في 18 يناير 1987.

³ عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 79.

⁴ محمد سبتي، المرجع السابق، ص 07.

⁵ القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁶ المرسوم التشريعي رقم 07-94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وتنظيم مهنة المهندس المعماري، المرجع السابق.

⁷ القانون رقم 05-04 المؤرخ في 14 أوت 2004، المعدل والمتمم للقانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

إنجازها والذي تبني رؤيا جديدة تتمحور حول محاولة وضع حد للورشات المفتوحة والتي لم تنتهي منذ سنوات والتي شوهت المنظر الجمالي للمدن والأحياء الجزائرية، وتحديد شروط شغل الأراضي وإستغلالها، تأسيس تدابير ردعية في مجال عدم إحترام قواعد البناء والتعمير، وفي سنة 2015 صدر المرسوم التشريعي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها المعدل والمتمم والذي نص أحكام جديدة في مجال تنظيم عقود التعمير وإجراءات تسليمها، وبالتالي فقواعد التهيئة والتعمير قواعد مرنة تتكيف مع الظروف والمعطيات السياسية والإجتماعية التي تتميز بها كل مرحلة².

¹ القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 يونيو 2008 المتعلق بقواعد مطابقة البناءات واطمام انجازها، المرجع السابق.

² كمال تكواشت، الأليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 100.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

ثانيا: تعريف رخصة البناء

إن المشرع الجزائري و كبقية المشرعين لم يعطي تعريفا جامعاً مانعاً لرخصة البناء، بل إكتفى من خلا نص المادة 52 من القانون رقم 90-29 بالنص على مجال تطبيقها: وهو تشييد البنايات الجديدة مهما كان إستعمالها و لتمديد البنايات الموجودة ولتغير البناء الذي يمس المحيط الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية، ولانجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج.

وفي نفس السياق نصت المادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم التي جاء فيها يشترط كل تشييد لبنانية تتضمن أشغالها تغيير: مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والإستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبنانية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة بناء. وبالتالي فالمشرع الجزائري إعتبر رخصة البناء ترخيصاً إدارياً تمنحه السلطة الإدارية المختصة للمعني بهدف إنجاز أو تشييد أي بناء جديد مهما كان نوعه وإستعماله، بما فيه التعديل على الواجهة الخارجية والمتعلق بالمظهر الخارجي¹، فالمشرع الجزائري منذ البداية إستعمل مصطلح " الرخصة"، عكس المشرع المصري الذي إستعمل مصطلح "التراخيص" في قوانين العمران الحديثة.

أما عن التعاريف الفقهية فقد وردت عدة تعاريف لرخصة البناء، منها ما يعتبرها:

" الرخصة التي تمنحها سلطة إدارية مختصة لإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء " ².

وعرفها الأستاذ جيلالي أجه " Djillali ADJA " بأنها" عمل إداري إفرادي صادر عن سلطة إدارية مختصة تجيز القيام بأعمال البناء بشرط إحترام الأشغال للتنظيمات القانونية"³.

كما عرفتها الأستاذة عايدة ديرم أنها" قرار إداري تصدره جهة مختصة بتنظيم المباني، تأذن فيه بإجراء معين يتعلق بالمبني الذي يصدر بشأنه"⁴.

¹ عمر حمدي باشا، رخصة البناء- المنازعات العقارية- في ضوء آخر التعديلات، دار هومة، الجزائر، د ط، سنة 2013، ص 369.

² Henri Jacquot, François Ppriet , Droit de l'urbanisme ,Daloz ,Delta , 3^e Edition 1998,p.547

³ Djillali ADJA, Bernard DROBNKO, Droit de l'urbanisme ,op, cit , P191.

⁴ عايدة ديرم، المرجع السابق، ص 62.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

كما عرفت بأنها" القرار الإداري الصادر عن جهات إدارية مختصة قانونا، يكرس الموافقة على مشروع البناء، مع إعمال عدة قوانين منها الصحة والبيئة والتعمير وكذا قانون الغابات..."¹. ويرى البعض أنها عبارة " عن قرار إداري فردي يسمح للمعني بالقيام بأشغال البناء مع إحترام القوانين والقيود المفروضة في مجال البناء والتعمير"².

وقد عرفها الدكتور عزري الزين على أنها " رخصة البناء هي القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا ، تمنح بمقتضاه الحق للشخص (طبيعيا أو معنويا) بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران"³.

في حين عرفها البعض بأنها : " التصرف السابق للبناء الذي تقرر بموجبه السلطة الإدارية أن أعمال البناء التي ستتم تحترم الضرورات القانونية والتنظيمية في مجال العمران"⁴.

وما يلاحظ على هذا التعريف أنه وقع في عمومية التعبير في لفظي " التصرف السابق " و" أعمال البناء"، في حين أنه لا يعد كل تصرف سابق للبناء تسلمه السلطة الإدارية المختصة يعتبر ترخيصا بإقامة بناء .

لذلك كان من الضروري تحديد شكل ومضمون التصرف السابق، بحيث يجب أن يكون التصرف في شكل قرارا إداري مضمونه الترخيص بإقامة أشغال البناء وإلا لم يعتبر التصرف رخصة بناء بالمفهوم القانوني، كما أن لفظ البناء لفظ عام إذ لم يحدد مضمون عملية البناء، هذا ما يجعل الأفراد يقعون في إشكاليات عملية تتعلق بالأعمال التي يتطلب القيام بها الحصول على الترخيص المسبق، بمعنى هل كل بناء يتطلب الحصول على الترخيص أم أن هناك أعمال معفاة من شرط الترخيص من قبيل أشغال التغيير والتحسين وغيرها⁵.

¹ منصور مجاجي، النظام القانوني لتراخيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عقاري وزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، سنة 2000-2001، ص 63.

² Bernard DROBENKO, droit de l'urbanisme, 3 édition, gualion editeur, 2006, P117.

³ زين عزري، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، المرجع السابق، ص 16.

⁴ G.Peiser, Droit administratif –Edition Dalloz, 1971, p.88.

⁵ زين عزري، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، المرجع السابق، ص 17.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

ويكاد ينحصر المعنى القانوني للترخيص في اعتباره : " أحد الإجراءات الوقائية التي تحدد ماهية المبنى المرخص به ، وذكر مواصفاته ، وبيان الغرض منه سكن أم خدمي أم تجاري ، وتستخدمها سلطات الضبط الإداري في الدولة بغرض وقايتها ، وكل أفراد المجتمع من الأضرار التي قد تنجم عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية ، وحماية المصالح العامة والخاصة"¹ .

وبالتالي يمكن القول أن رخصة البناء إجراء ضبطي إداري على عملية البناء يصدر في شكل قرار²، يمكن صاحب الحق في البناء من التصرف وإستعمال هذا الحق في شكل تشييد أو بناء أو توسعة أو تغيير، بشرط مراعاة قواعد التهيئة والتعمير من جهة والتوفيق بين مقتضيات المصلحة الخاصة والمصلحة العامة العمرانية ممثلة في مقتضيات النظام العام العمراني.

رابعاً: عناصر رخصة البناء

نستنتج مما سبق أن معظم التعريفات الفقهية السابق الإشارة إليها اعتبرت رخصة البناء من قبيل التراخيص الإدارية المستعملة لتقيد نشاط البناء، كأحد صور ضبط نشاط الأفراد وقيد على إحدى الحريات العامة المرتبطة بالحق في البناء بهدف صيانة النظام العام العمراني، وحفاظاً على المصلحة العامة العمرانية، باعتبارها قرار إداري وصوره من صور الأعمال الإدارية الانفرادية³، وبالتالي فإن عناصر رخصة البناء هي:

1- صدور قرار إداري بالبناء من سلطة ادارية مختصة

يجب أن تصدر رخصة البناء من طرف جهة ادارية مختصة بموجب نص قانوني، وألا تعرض قرارها للإلغاء بسبب عدم الاختصاص⁴، وبالتالي لا يمكن إعتبار الترخيص بالبناء ترخيصاً مالم يصدر في شكل قرار اداري صادر من سلطة مختصة، وبالرجوع إلى القانون رقم 90-29 والمرسوم التنفيذي المادة 15-19 المعدل والمتمم، فإن الجهة الإدارية المختصة قانوناً بإصدار التراخيص المتعلقة بالبناء هي اما

¹ السيد أحمد مرجان، المرجع سابق ، ص 90، 91 .

² وهو نفس موقف المشرع الفرنسي الذي اعتبر الإجراء المتخذ في شأن الطلبات المتعلقة برخصة البناء تصدر في شكل قرار حسب نص المادة Art A424-1 من قانون التعمير الفرنسي:

"La décision expresse prise sur une demande de permis de construire, d'aménager ou de démolir ou sur une déclaration préalable prend la forme d'un arrêté".

³ السيد أحمد مرجان، المرجع السابق، ص 95.

⁴ عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 27

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي أو الوالي المنتدب¹، فكل بناء يستند لرخصة بناء صادرة عن سلطة إدارية غير مختصة يعتبر بناء غير قانوني ومخالف للأحكام النظام العمراني يستلزم الإزالة وهدم².

2- أن يكون قرارا قبليا

باعتبار رخصة البناء اجراء قبلي، يجب على صاحب البناء الحصول عليها قبل البدء في عملية التشييد والبناء، وبالتالي فإن منحها يكون بموجب قرار إداري قبلي قبل عملية التشييد والبناء، فهي لا تمنح كأحد اجراءات التسوية لبناية مشيدة، باعتبار أن كل بناء قائم دون رخصة بناء مسلمة وفق الإجراءات القانونية المحددة في المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم يعتبر بناء غير قانوني ومخالف لقواعد البناء والتعمير، يمكن للإدارة المكلفة بسلطة الضبط الإداري العمراني أما هدمه أو ازالته أو إجبار صاحب البناية المخالفة بهدمه.

فالرخصة الإدارية القبلية بالبناء تمنع الأفراد من قيام بأشغال البناء دون الحصول عليها، كما تعد من بين أهم الضمانات القانونية التي يمكن من خلالها ضمان إحترام قواعد النظام العام العمراني³.

كما تفرض رخصة البناء المسبقة على الإدارة أن تصدرها مع إحترام الشروط والأحكام القانونية المنصوص عليها في قانون الهيئة والتعمير والنصوص التنظيمية، وفي حالة مخالفة رخصة البناء مقتضيات النظام العمراني ومقتضيات حماية الأمن والسلامة و المصلحة العامة العمرانية فإن

¹ المادة 48، 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات إعداد عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 3، فيفري 2008، ص 12.

³ وهذا ما نص عليه المشرع الفرنسي من خلال ضرورة إحترام الترخيص الممنوح لمعني متطلبات قوانين التعمير وإستخدامات الأرض والوقوع والغرض من البناء، بالإضافة إلى متطلبات الهندسة المعمارية، في نص المادة 6-421 L من قانون العمران الفرنسي:

Art L421-06: "Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique."

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

قرار منح الرخصة يكون عرضة للطعن من كل ذي مصلحة كجمعيات الناشطة في مجال حماية البيئة، والنقابات ، وحتى الأفراد¹.

3- أن يشتمل الترخيص على إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم

إن رخصة البناء لاتتعلق بمجرد إنشاء البنايات الجديدة وإقامتها بل تتجاوز ذلك إلى جميع عمليات التعديل والتجميل وتحسين البنايات المنشأة²، وبالرجوع إلى نص المادة 52 من القانون رقم 90-29 والمادة فقد عدت مضمون عملية البناء وهو تشييد البنايات الجديدة ولتمديد البنايات القائمة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة والواجهات المفضية الساحات العمومية ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج، غير أن المادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19 كانت أكثر تفصيلا في مضمون العملية وأشارة إلى كل تشييد أو تحويل لبناية جديدة تتضمن أشغالها تغيير: مشتملات الأرضية، والمقياس والواجهة وإستعمال الواجهة والهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية يستلزم الحصول على رخصة بالبناء وهذا على خلاف المادة 33 من المرسوم التنفيذي 91-176³ الملغى الذي إكتفى بالنص على: " يشترط كل تشييد لبنانية أو تحويل لبنانية على حيازة رخصة البناء "

وبالتالي فإن جميع عمليات البناء تعد أعمال مادية فنية، لا تقتصر على مجرد أعمال البناء والإنشاء بل تتجاوز ذلك وتتعداه إلى جميع الأشغال المتعلقة بالبناء والتوسعة والتعلية والتدعيم والترميم⁴ ويضيف الفقه المصري عمليات التشطيب أو ما يعرف بالتحسينات الخارجية.

ما يعني أن رخصة البناء من الآليات القانونية التي تضمن التعايش السلمي بين متطلبات المصلحة الخاصة والمصلحة العامة العمرانية، في ظل إحترام متطلبات حماية البيئة والإستغلال العقلاني للعقار⁵.

خامسا: نطاق ومجال تطبيق رخصة البناء

¹ عبد الله لعويجي، قرارات الهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 84.

² عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 14.

³ المرسوم تنفيذي رقم 91-176 يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطالبة ورخصة الهدم وتسليم ذلك (الملغى)، المرجع السابق.

⁴ عبد الرحمان العزاوي، المرجع السابق، ص 563.

⁵ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 16.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

يحدد نطاق تطبيق رخصة البناء¹ بالنسبة لعدد جوانب، الجانب الأول موضوعي يتم من خلاله تحديد الأعمال والاشغال التي تكون محلا لعملية البناء والتشييد، في حين أن الجانب الثاني مكاني يرتبط بالحيز المكاني من حيث تحديد المناطق والرقعة الجغرافية التي توجب الحصول فيها على رخصة البناء بغض النظر عن نوع البناء -سكن فردي، جماعي، تابع للقطاع العام أو الخاص- والغاية منه -صناعي، تجاري، خدماتي-.

1-النطاق الموضوعي لرخصة البناء

لقد حدد المشرع الجزائري من خلال المادة 52 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير محل عملية البناء وحدد حصرا أوجه وعناصر البناء في²:

أ-كل تشييد لبنايات جديدة مهما كان إستعمالها.

يقصد بإنشاء وتشبيد بناية جديدة أو إقامته لأول مرة لوضع الأساسات³، استحداث مباني وإيجاده من العدم باستخدام أي نوع من مواد البناء قصد الشروع في إقامته لأول مرة⁴، وهذا بغض النظر عن الغرض من إنشائها وفيما ستستعمل مستقبلا، كما يقصد بالإنشاء وضع الأساسات لأول مرة أو حالة إعادة البنايات القائمة "reconstruction"⁵ بعد هدم المبني وإعادة تخصيصه. كما نصت المادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، على موضوع رخصة البناء من خلال تحديد الأعمال فيها يشترط فيها رخصة البناء وهي كل تشييد لبناية تتضمن

¹ يقصد بالبناء: مجموعة من المواد أيا كان نوعها، جيسا أو جيرا أو حديدا أو كل هذا معا أو شيئا غير هذا، شيدته يد إنسان لتتصل بالأرض اتصال قرار. ويستوي أن يكون البناء معدا لسكن إنسان أو لإيداع أشياء، فالحائظ المقام بين حدين بناء، والعمد التذكارية وما إليها بناء من تماثيل مبنية بناء، وكذلك القناطر والخزانات والسدود والجسور وكل ما شيد في باطن الأرض بناء" أنظر: حامد الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء دون ترخيص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، د ط، سنة 1994، ص 29، أما الدكتور: معوض عبد التواب، فقد عرف البناء بأنه: "مجموعة من المواد مهما كان نوعها جيرا أو خشبا أو حديدا أو جميعها معا، قام بتسييدها الإنسان واتصلت بالأرض اتصال قرار". معوض عبد التواب، الوسيط في شرح تشريعات المباني، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ط 2، د س ط، ص 32،

² عبد الرحمان العزاوي، المرجع السابق، ص 587.

³ محمد المنجي، جرائم المباني، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، د ط، سنة 2004، ص 63.

⁴ الزين عزري، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 04.

⁵ ساجية حماني، المراقبة التقنية للبناء، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، سنة 2007-2008، ص 10.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

أشغالها تغيير: مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والإستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبناءية والشبكات المشتركة العابرة للملكية¹،

وقبل ذلك نصت المادة 11 من القانون 08-15 المتعلق بمطابقة البناءات وإتمام انجازها، على توسيع النطاق الموضوعي لرخصة البناء ليشمل عمليات إنجاز وتشيد بناءة أو مجموعة من البناءات في شكل حصة واحدة أو عدة حصص، وبالتالي فرخصة البناء إلزامية في عمليات التشيد حتى بالنسبة للأعمال التي لم تقم على أساسات²، وبالتالي فإن المباني المشيدة والمقصودة حسب التعاريف الفقهية والنصوص القانونية هي المباني المقامة من طرف الإنسان بمواد متماسكة بغض النظر عن نوعها وثابتة بالأرض ثبات قرار:

-المواد المستعملة في عملية البناء: البناء المقصود في هذه الحالة هو البناء المنشأ من مواد متماسكة مهما كان نوعها اسمنت أو خشب طوب أو حجارة أو حديد والمنيوم أو كل هذه الأنواع معا، إذ تعتبر جميع المواد المستعملة في عملية البناء قبل التشيد مجرد مواد بناء منقولة ولا تصبح من قبيل العقارات المكونة للبناء إلا إذا اندمجت هذه المواد في الأرض وأصبحت متماسكة ومستقرة و ثابتة بها بحيث لا نستطيع تحريكها أو نقلها دون أن تهدم³.

- تدخل الإنسان في عملية التشيد : والمقصود هو المشيد أو الباني أي الإنسان إذ يشترط أن يكون البناء المقام تم تشييده بشكل مادي إصطناعي وغير طبيعي أي من صنع صانع وهو الإنسان، فصانع البناء إنسان في جميع الأحوال حتى وإن استعان في تشييده وبناءه بوسائل وأدوات تكنولوجية متطورة، وعلى هذا الأساس لا يعد التكوين الطبيعي لحائط أو جدار متماسك من الرمال والكتبان وإن اتصل

¹ عملية التشيد تضم إنجاز الأساسات الأولية للمبنى والأسوار والسياس والنصب والسلالم ليدخل تحت معنى البناء كل الأعمال المادية والفنية التي تدخل في إنشاء المبني، محمد أحمد فتح الباب، النظام القانوني للأحكام البناء في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط2، سنة 2000، ص 155.

² Art L421-01 Code de l'urbanisme français ordonnance n83-08 du 07janver1983 :Les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire. Dernière modification le 03 juin 2018 - Document généré le 19 juin 2018.

³ عبد الرزاق أحمد السهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ج8، ط3، سنة 1998، ص.24.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

بالأرض اتصال قرار من قبيل البناء، لأن تكوينها كان بسبب عوامل طبيعية وجيولوجية لا دخل للإنسان في صنعها¹.

-ثبات البناء واستقراره بالأرض: يشترط أن يكون المبنى معد من طرف الإنسان ثابتا ومستقرا إستقرار قرار ومندمجا في الأرض بحيث لا يمكن نقله أو تحويله دون هدمه أو إلحاق أضرار مادية به، وبالتالي لا يعتبر من قبيل البناء مجرد وضع الطوب فوق بعضه البعض أو مجرد رص الحجارة في شكل سور، وذلك لعدم إتصال الطوب والحجارة بالأرض اتصال قرار وتماسك وثبات².

ب- كل أعمال التمديد لبنايات قائمة

نص المشرع الجزائري على مصطلح التمديد في المادة 52 من القانون رقم 90-29 "...ولتمديد بنايات الموجودة..."، غير أنه لم يبين المقصود بالتمديد وهل له نفس معنى التوسيع والتعلية، باعتبار أن التوسيع يتعلق بحجم المبنى من حيث المساحة المرخص بها للبناء، أم التعلية فتتعلق بالإرتفاع القائم أكثر من الإرتفاع المرخص به، بالتالي فالمقصود بأعمال التمديد أو التوسعة مجموعة الأشغال التي تجرى على بنايات موجودة بصد الزيادة، كزيادة مساحات جديدة إلى جانب المساحات القديمة للمبني، بهدف التنوع والإستفادة من العقار³، كما يقصد بتوسعة والتمديد زيادة مساحة المبنى أفقيا أو عموديا مع زيادة حجم المبنى أو الحيز المكاني القائم إلى مساحة أوسع وأكبر مما كانت عليه، ومثال ذلك إزالة حائط فاصل بين غرفتين صغيرتين لجعلها غرفة واحدة كبيرة أو إزالة جدار فاصل بين شقتين أو مسكنين لجعلها مسكنا واحدة⁴، وهذا ما يؤثر على المخططات والتصميمات الهندسية الأولية التي تمت بناءا عليها الدراسات السابقة⁵ ومنحت من أجلها رخصة البناء لذا يجب على المعني إعادة إيداع الطلب المتعلق بالحصول على رخصة البناء، وهذا ما أكده مجلس الدولة الغرفة الثانية

¹ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 17.

² عبدالرحمان العزاوي، المرجع السابق، ص 586.

³ عبدالرحمان العزاوي، المرجع السابق، ص 587.

⁴ محمد أحمد فتح الباب، المرجع السابق، ص 153.

⁵ عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال الهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 66.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

في قراره الصادر بتاريخ 2000/06/17 " حيث أن المستأنف قام بأشغال توسيع البناء دون الحصول على الرخصة المنصوص عليها في المادة 52 من القانون رقم 90-29 وهو ما يعد خرقاً صارخاً للأحكام القانونية وأنه يتعين بالنتيجة القيام بإجراء الهدم المنصوص عليه في المادة 78 من نفس القانون"¹.

ج- كل تغيير للبناء يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحات العامة.

لحدد المشرع العمراني في المادة 52 المقصود بعملية التغيير، فهي عملية تشمل فقط، الحيطان الضخمة² أو الواجهات الخارجية للمبنى والتي تفضي إلى ساحات عمومية، بخلاف عمليات التوسعة التي تتداخل في كثير من الأحيان مع مفهوم التغيير، باعتبار أن كلا العمليتين يترتب عنهما تغير في معالم المبنى، إلا أن التوسعة تكون في أجزاء المبنى الداخلية، بالتالي المشرع العمراني إعتبر عملية التمديد هي نفسها تغيير البناء من الدخل بتعديل معالم البناء بشكل مختلف عما حددته رخصة البناء المسلمة من قبل، في حين قصد عملية التغيير الخارجي على ما يمس الحيطان الضخمة والواجهة الخارجية المفضية والمطلّة على الساحات العمومي³، لما لهذا التغيير من أثر على المظهر الجمالي للبناء، وهذا بخلاف المشرع العمراني المصري الذي استعمل في القانون رقم 106 سنة 1976 الخاص بتوجيه وتنظيم أعمال البناء المعدل والمتمم، عدت مصطلحات منها " إقامة الأعمال " و " توسيع المباني " وتعليق المباني " وتعديل المباني " مما يصعب من عملية التمييز بين هذه الأعمال في بعض الأحيان، أما التعديل والتغيير الخاص بالواجهات المفضية والمطلّة على الساحات العمومية هو تعديل في شكل زيادة فتحة نافذة أو باب خارجي أو بوابة خارجية لدخول السيارات للإستعمالها كمرأب أو تغطية الواجهة الخارجية المبنى بالرجام أو بالبياض أو باللمينوم "ALUCO BONDE" أو أي مادة أخرى، على أساس أن هذا التغيير الخارجي لا يمس بالأجزاء الرئيسية للبناء من جهة كما لا يؤدي بتشويه البناء وتغيير مظهره الجمالي من جهة⁴.

د- إنجاز لجدار صلب بقصد التدعيم أو التسليح .

¹ القرار رقم 179545 الصادر بتاريخ 2000/06/17، الصادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثانية، (قرار غير منشور).

² الحيطان الضخمة: هي مجموع الهياكل والقواعد الأساسية للبناء والذي يؤدي المساس بها إلى انهيار المبنى ككل.

³ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 18.

⁴ ساجية حماني، المرجع السابق، ص 12.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

يقصد بعملية إنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج الأعمال الخاصة بتقوية البناء القائم وإزالة ما به من عيوب أو خلل¹، فالتدعيم هو الزيادة في صلابة المبنى وقوته لمنع انهياره وذلك من خلال إقامة جدران صلبة وحيطان ضخمة للتقوية، وقد اعتبرت المادة 03 من القانون رقم 04-11² المحدد للقواعد التي تنظم الترقية العقارية التدعيم بمثابة عملية إعادة الإستقرار للمبني.

وبالتالي ومن خلال المادة 52 من القانون رقم 9-29 نلاحظ أن المشرع العمراني قد حصر عمليات التدعيم الخاصة بالمباني في صورة واحد وهي صورة إقامة جدار صلب دون سواها، وقد يكون الجدار المنجز بغرض التدعيم أو بهدف تسييج المبنى، وبالتالي لا يمكن إنجاز جدار صلب إلا لسببين الأول يتعلق بتدعيم البناء والثاني يتعلق بتسيجه³، كما أن المشرع ومن خلال المادة 52 حدد موضع البناء بأعمال لتوسيع والتعليق والتسييج والتدعيم والتغير ولم يذكر الأعمال المتعلقة بالتشطيبات الخارجية كزخرفة المباني الخارجية بالرخام والأحجار وهذا عل خلاف المشرع المصري الذي حدد في نص المادة 04 من قانون البناء المصري الأعمال التي تتطلب الحصول المسبق على رخصة بناء في إقامة الأعمال أيا كانت، أعمال توسيع أو تعليق أو تعديل البناء⁴، أو تدعيمه أو القيام بإجراء التشطيبات الخارجية.

2- النطاق المكاني لرخصة البناء

بالرجوع إلى القانون رقم 75-67 المتعلق برخصة البناء وتجزئة الأراضي من أجل البناء، نجده إستثنى بعض المناطق والأماكن من الحصول المسبق على رخصة البناء، وهي البلديات التي يقل عدد سكانها عن 2000 ساكن والبلديات التي لا تتوفر على مخطط التعمير.

في حين حددت المواد 03، 05، 06 من قانون 82-02 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء الملغى، الأماكن التي يشترط الحصول فيها على رخصة البناء كقاعدة عامة وهي: المساحات الحضرية ومناطق التوسيع، مراكز البلديات، المراكز الحضرية والمجموعات السكنية التي

¹ عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون الهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 144.

² القانون رقم 11-04 المؤرخ في 17 فبراير 2011 المحدد للقواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، المرجع السابق.

³ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 20.

⁴ نصت المادة 03 من القانون رقم 11-04 المتعلق بالترقية العقارية على عميات الترميم واشترطت الحصول على رخصة للقيام بأعمال الترميم العقاري باعتبارها عملية تسمح بتأهيل المباني ذات الميزة المعمارية أو التاريخية.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

يفوق عدد سكانها 2500 نسمة والمراكز الحضرية والمجموعات السكنية التي يفوق عدد سكانها 2500 نسمة والقابلة للتوسيع، المناطق الريفية ذات القيمة الفلاحية العالية، المناطق ذات الطابع المميز أو في المناطق المميزة المهيئة، المناطق المطلوب حمايتها والمصنفة من قبل الإدارات المعنية.

في حين إستثنى هذا القانون بعض المناطق والأماكن التي لا يستلزم فيها الحصول على رخصة بناء، وهي الأماكن الواردة في نص المادة (04) منه وهي: المراكز الحضرية والمجموعات السكنية التي يقل عدد سكانها عن 2500 نسمة والتي ليست مراكز لبلديات ماعدا تلك المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المقطع 1 من المادة 03 من هذا القانون، حيث ذكرت المادة 04 هذه الحالات على سبيل الحصر¹.

غير أنه بالرجوع الى نص القانون رقم 90-29 الساري المفعول فإنه حدد النطاق المكاني لرخصة البناء بموجب نص المادة 53 منه، حيث استثنى المادة 53 البنايات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني والتي يجب على صاحب المشروع - وزارة الدفاع الوطني- أن يسهر على توافقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التعمير والبناء، ما يعني أن المشرع الجزائري جعل من رخصة البناء إلزامية في جميع المناطق والأماكن مهما كان نوعها باستثناء الأماكن التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني كالثكنات والوحدات ومقرات الدفاع الوطني بسبب طبيعتها الإستراتيجية الخاصة، ولكن بشرط مطابقة البنايات والأشغال المنجزة للمواصفات القانونية والتقنية التي يحددها قانون التعمير².

وبالرجوع إلى نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها المعدل والمتمم نجدها زيادة على الأماكن الواردة في المادة 53 أضافت الأماكن الخاصة بالهيكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع، والهيكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابع إستراتيجيا من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات، يحدد كيفيات تطبيق هذه المادة بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالعمران ووزير أو الوزراء المعنيين عندما يكون البناء أو التحويل خاضعا لسرية الدفاع الوطني ويكتسي طابعا إستراتيجيا أو خاصا.

¹ عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 67.

² عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 145.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

و الملاحظ أن المشرع العمراني إستعمل بعض المصطلحات الغامضة يمكن أن تحمل عدة تأويلات كمصطلح " الطابع الإستراتيجي من الدرجة الأولى " فما المقصود بها، وهل يمكن مراقبة ما هو إستراتيجي فهذه المصطلحات الغامضة يمكن للإدارة أن تستغلها لتنتهك قواعد النظام العمراني¹.

وعلى خلاف المشرع الجزائري فالمشرع الفرنسي بموجب المادة R-422-2 من قانون العمران قد إستثنى الأعمال المتعلقة بسرية الدفاع الوطني من إلزامية رخصة البناء، ولكن في نفس الوقت حدد هذه الأماكن وهي مراكز التدريب، ومراكز المعلومات، ومصانع السلاح والذخائر، وقواعد الصواريخ، ومراكز التوجيه اللاسلكي والمنشأة المقامة داخل القواعد البحرية والمطارات ومحطات الطاقة الإشعاعية².

وبالتالي فالمشرع العمراني حدد إلزامية الحصول المسبق على رخصة البناء في جميع أجزاء التراب الوطني، باستثناء الأماكن المحددة في المادة 53 من القانون رقم 90-29 والهي الأماكن الخاصة بوزارة الدفاع الوطني، وما حددته المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، وبالتالي فالقاعدة العامة هي إلزامية الرخصة والإستثناء وهو الأماكن المحددة سابقا.

وبالتالي فإن التقليل من الإستثناءات وإعتبار رخصة البناء إلزامية في جميع المناطق يعد قفزة نوعية عملاقة للمشرع العمراني وهذا للإرتباط البناء بالمصلحة الخاصة من جهة والمصلحة العامة العمرانية من جهة ثانية³.

الفرع الثاني

الإجراءات الإدارية الخاصة بمنح رخصة البناء

تعتبر إجراءات منح رخصة البناء من بين أهم القواعد القانونية الأمر والمملزمة للأفراد باعتبارها قواعد قانونية هدفها حماية النظام العام العمراني والمصلحة العامة العمرانية، ونظر لهذه الأهمية فقط أحاط المشرع الجزائري رخصة البناء بجملة من الإجراءات والشروط القانونية الواجب توفرها، منها ما يتعلق بشروط الطلب (أولا) وكيفية تقديم الملف مرفقا بمجموعة من المستندات (ثانيا)

¹ راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 230.

² مصلح الصرايرة، المرجع السابق، ص 301.

³ عززي الزين، قرارات العمران الفرية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 22.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

أولاً: شروط طلب الحصول على رخصة البناء

بالرجوع إلى نص المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19، فإن طلب رخصة البناء يقدم من طرف:

المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانوناً أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناءة.

وبالتالي فقد فرض المشرع رخصة البناء في حال تشييد أو تحويل لباينة بغض النظر عن طبيعة المستفيد من المبنى هل هو شخصاً خاص أو عام¹.

1- صفة طالب الرخصة

الصفة هي طبيعة العلاقة القانونية التي تربط طالب رخصة البناء مع العقار المبني أو المراد ببناءه أو إجراء أي تعديل عليه و تدعيمه²، وبالتالي فحق البناء مرتبط بملكية الأرض³، غير أن هذا لا يعني أن تقديم طلب الحصول على رخصة البناء يقتصر على المالك دون سواه، بل إن نص المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، وسعت من صفة الطالب ليشمل كل من المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانوناً أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناءة .

وعليه فصفة طالب رخصة البناء في التشريع الجزائري جاءت حصراً في هذه المادة 42 وهم :

أ- المالك : وهو صاحب العقار الذي يخوله القانون الحق في التمتع والتصرف حسب المادة 674 من القانون المدني المعدل والمتمم، فصاحب العقار بحكم حق الملكية يحق له طلب رخصة البناء من الجهات الإدارية المختصة، باعتبار أن رخصة البناء تعتبر قيد على حق الملكية لا يجوز البناء أو التشييد أو التوسعة في غيابها، لذا يجب الحصول عليها مسبقاً وذلك بغض النظر عن سبب وطريقة إكتسابه للملكية، فإن كانت ملكيته بالطرق العادية فينبغي عليه أن يقدم عقد الملكية، وإن كانت ملكيته عن

¹ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 23.

² كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، المرجع السابق، ص 103.

³ المادة 50 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

طريق التقادم فيقدم شهادة الحيازة¹ طبقاً لنص المادة 34 من القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري.

قد منح القانون رقم 03-22 المتضمن قانون المالية لسنة 2004 حق طلب رخصة البناء للشخص حامل شهادة التقييم العقاري المؤقت، وهي شهادة لها نفس آثار شهادة الحيازة وهذا لبقا لنص المادة 10 والتي نصت على " تحمل شهادة التقييم العقاري المؤقت نفس آثار القانونية المنصوص عليها في مجال شهادة الحيازة"².

ب- وكيل المالك : وهو كل شخص يوكله مالك لينوب عنه في تديم طلب الحصول على رخصة البناء، بشرط أن تقدم الوكالة طبقاً للأحكام المادة 571 من القانون المدني، والملاحظ أن المشرع لم يشترط نوعاً معيناً للوكالة وجاء النص عاماً، وبالتالي فيجوز أن تكون وكالة عامة لأن طلب الحصول على رخصة البناء لا يتعلق بالأعمال المنصوص عليها في نص المادة 574 من القانون المدني، كما يمكن أن يكون التوكيل بموجب وكالة خاصة ولا مانع فقي ذلك.

ج- المستأجر لديه المرخص له قانوناً: يمكن للمستأجر الحائز على عقد إيجار رسمي طبقاً لنص المادة 467 مكرر من القانون المدني، أن يقدم الطلب للقيام بأعمال البناء والتشييد ولكن بشرط أن يرفق طلبه بترخيص من مالك العين المؤجرة³.

د- الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية : وهي كل الجهات التي يمكنها الاستفادة من إجراءات نزع ملكية الأرض للمنفعة العامة، بالإضافة إلى بعض الأشخاص الذين تخصص لهم الوكالات العقارية قطع أراضي أو بنايات غير تامة بموجب عقود إدارية فيمكنهم تقديم طلبات رخص البناء بشرط إرفاق طلب الحصول على الرخصة بنسخ من هذه العقود⁴.

¹ تم تنظيم كيفية شهادة الحيازة بموجب المرسوم التنفيذي 91-254 المؤرخ في 27 جويلية 1991 المتضمن كيفية اعداد شهادة الحيازة وتسليمها، ج رعدد 36 المؤرخة في 31 يوليو 1991. واعتبرت أن شهادة الحيازة شهادة إسمية ترد على حق الإنتفاع.

² المادة 10 من القانون رقم 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004، والتي عدلت المادة 353 من الامر 76-105 المتعلق بقانون التسجيل.

³ عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء، المرجع السابق، ص 14.

⁴ عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء، المرجع السابق، ص 15.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

فالإدارات العمومية يمكنها تقديم طلب الحصول على رخصة البناء بشرط تقديم قرر التخصيص باعتباره مقرر تمنه إدارة أملاك الدولة على مستوى الولاية في حالة منح قطع أرضية أو تخصيصا مباني جاهزة لفائدة الإدارات العمومية.

فالتخصيص "هو استعمال 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 المحلية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما وقصد تمكينها من أداء المهام المسندة إليها"¹.

هـ-المرقي العقاري: المرقي العقاري هو كل شخص طبيعي أو معنوي، يبادر بعمليات بناء مشاريع جديدة، أو ترميم أو إعادة تأهيل، أو تجديد أو إعادة هيكلة، أو تدعيم بنايات تتطلب هذه التدخلات، أو تهيئة وتأهيل الشبكات قصد بيعها أو تأجيرها².

كما نصت المادة 05 من ذات القانون خضوع نشاط الترقية العقارية في مجال التصميم والتهيئة والبناء إلى القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء المحددة في قوانين التعمير، ولا يمكن تشييد أي مشروع عقاري يتناقض مع مضمون مخططات التهيئة والعمران المصادق عليها.

ولضمان توافق نشاط الترقية العقارية مع قواعد النظام العمراني وقواعد التهيئة والتعمير، نصت المادة 09 من القانون رقم 04-11 على أنه يجب أن تنجز كل عمليات التجديد وإعادة التأهيل والهيكلية والتدعيم ضمن احترام المخططات الموافق عليها من قبل السلطات المؤهلة، لتوضح المادة 10 من ذات القانون " يجب أن يأخذ في الحسبان الإنسجام المعماري والعمراني والطبع الجمالي بالنسبة لمجموعات العقارية الأصلية عند تصميم البناية أو البنائيات التي تكون موضوع عملية مشروع عقاري.

وبالتالي فنشاط الترقية العقارية باعتباره مهنة مقننة تخضع قانونا لشرط الحصول المسبق لرخصة البناء قبل عمليات البناء والتشييد³، باعتباره نشاط يشمل مهام إنجاز البرامج والسكنات والمكاتب والتجهيزات العمومية المرافقة والضرورية لتسيير التجمعات السكنية واقتناء وتهيئة الأرضيات

¹ المادة 82 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1991 المتعلق بالأملاك الوطنية، ج 52، المؤرخة في 15 جمادى الأولى 1411 هـ.

² المادة 03 من القانون رقم 11-04 المؤرخ في 17 فبراير 2011 المحدد لقواعد تنظيم نشاط الترقية العقارية، المرجع السابق.

³ عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 157.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

من أجل البناء عليها أو تجديدها أو إعادة تأهيلها و هيكلتها أو ترميمها وتدعيم مبانيها¹، وبالتالي فيمكن للمرقي العقاري طلب رخصة البناء طبقا لقانون التهيئة والتعمير والقوانين ذات الصلة².

ه-ناظر الوقف: تعد الولاية على الوقف إدارية داخلية وتعرف: " إقامة من يتولى الوقف أمره(الوقف) ويرعى شؤونه ويدبر أحواله ويحفظ أعيانه ويقوم بعمارتها وصيانتها والحفاظ عليها وإستثمارها على الوجه المشروع الذي يحقق غرض الواقف ويعود بالخير والمنفعة على الموقوف عليهم وتحصيل ريعها وثمرتها وتوزيعها على مستحقيها والدفاع عن الوقف والمطالبة بحقوقه حسب ما إشتراطه الواقف من شروط معتبرة شرعا"³.

والوقف في القانون الجزائري شخص إعتباري تتوفر جميع الخصائص المنصوص عليها في المادة 50 من القانون المدني المعدل والمتمم، وهي الأهلية والموطن وحق التقاضي والنائب يعبر عن إرادته وهو متولي الوقف.

وقد حددت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91-81 المتعلق ببناء المسجد وتنظيمه وتسييره وتحديد وظيفته المتمم⁴، شروط بناء المساجد وهي:

-إلزامية الحصول على رخصة بناء من المصالح المختصة، وذلك بعد دراسة لكافة الشروط التقنية.

-إلزامية تحري القبلة،

-إلزامية المراقبة التقنية للإنجاز،

-إلزامية المحافظة على الطابع المعماري الإسلامي الأصيل.

وبالتالي يمكن القول أنه من حق متولي الرقابة على الأموال الوقفية حق تقديم طلب رخصة البناء لدى السلطة الإدارية المختصة، كحق من الحقوق المرتبطة بحق الملكية العقارية والحقوق العينية الواردة على العقار، ما يعني أن حق الملكية يعد شرطا ضروريا يمكن أن تحل محله شروط

¹ المادة 15 من القانون رقم 11-04 المحدد لقواعد تنظيم نشاط الترقية العقارية، المرجع السابق.

² كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، المرجع السابق، ص 115.

³ المرجع نفسه، ص 115

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 91-81 المؤرخ في 23 مارس 1991 المتعلق ببناء المسجد وتنظيمه وتسييره وتحديد وظيفته، ج ر عدد 16 المؤرخة في 10 أبريل 1991، المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 91-338 المؤرخ في 28 سبتمبر 1991، ج ر عدد 45 المؤرخة في 28 سبتمبر 1991.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

أخرى مدام المعني له السيطرة القانونية للعقار محل رخصة البناء، وبالتالي فلمتولي الوقف الصفة القانونية التي تمكنه من تقديم الطلب¹.

وبالرجوع للقانون العمران الفرنسي فإن صفة طالب رخصة البناء، تمنح لمالك العقار بالدرجة الأولى، أو ممثله القانون، أو الأشخاص الذي يحوزون على مستندات تؤهلهم للبناء على الأرض المعينة وهم مهندس البناء أو المقاول أو المهندس المعماري، والمستأجروصاحب حق الإمتياز لكن بشرط إرفاق التوكيل الخاص بالإنابة أو الوكالة بطلب رخصة البناء، والمشروع الفرنسي توسع أكثر في صفة الطالب لرخصة البناء لتشمل من لديه وعد ببيع قطعة الأرض، وكذا كل شخص مكلف بنزع ملكية أرض بغرض المنفعة العامة².

أما في القانون المصري فصفة طالب تراخيص البناء لدى فتمنح لمالك البناء أو ممثله القانوني، كما يمكن تقديم الطلب من طرف الممثل القانوني للقاصر، أو الأب بالنسبة لعديم الأهلية، أو الولي الشرعي كالجد أو الوصي بالنسبة للصغير، أو القيم في حالة المحجور عليه، كما يمكن تقديم الطلب من طرف المحامي³.

نلاحظ أن المشرع العمراني الجزائري والفرنسي قد وسعا من دائرة الأشخاص الذين يمكنه تقديم طلب رخصة البناء لكن بشرط وكالة أو عقد رسمي تثبت صفتهم ، على عكس القانون المصري والأردني اللذان حصرا صفة طالب رخصة البناء في المالك أو ممثله القانوني بالنسبة للقانون المصري⁴، أم المشرع الأردني فحصرها في المالك مع التوسيع في معنى ومفهوم المالك ليشمل حسب المادة 06 فقرة 26 من قانون تنظيم المدن كل من المالك أو الشريك في الملك أو متولي الوقف أو المستأجر بمقتضي عقد إيجار رسمي⁵.

ثانيا: مضمون ملف طلب الرخصة ومكوناته

¹ كمال محمد الأمين. دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، المرجع السابق، ص 118.

² عايدة مصطفىاوي، النظام القانوني لعملية البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 150.

³ السيد أحمد مرجان، مرجع سابق، ص.168.

⁴ عبد الوهاب عرفة، المرجع السابق، ص 168.

⁵ مصلح الصرايرة، المرجع السابق، ص 307.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

هي مجموعة من الوثائق حددتها المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، وهي وثائق بعضها لإثبات صفة طالب رخصة البناء، وأخرى تتعلق بالبناء ومدى احترام الطالب لقواعد حماية البيئة¹.

أ- الوثائق المثبتة لصفة طالب رخصة البناء

حددت المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19 الوثائق التي تثبت صفة طالب رخصة البناء وهي:

- نسخة من عقد الملكية إذا كان صاحب الأرض هو مالك للأرض ولديه سند أو عقد ملكية.
- نسخة من شهادة الحيازة طبقا لنص المادة 39 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري بالنسبة للحائز، أو شهادة التقييم العقاري المؤقت.
- أم المستأجر فعليه تقديم رخصة صريحة من طرف المؤجر يرخص له فيها بالقيام بأشغال البناء باعتبار أن صفة المستأجر لا تكفي لوحدها للقيام بأعمال البناء دون ترخيص صريح من طرف المؤجر².
- عقد وكالة في حالة تقديم الطلب من طرف الوكيل بالنيابة.
- في حالة تقديم طلب رخصة البناء من طرف هيئة أو مصلحة مخصص لها قطعة الأرض أو البناية فيجب تقديم نسخة من العقد الإداري ونسخة من مقرر التخصيص.
- في حالة الشخص المعنوي كالأحزاب والجمعيات والشركات فيجب تقديم نسخة من القانون الأساسي.

بالتالي فصفة المالك أو صفة طالب رخصة البناء تثبت بعقد الملكية أو عقد إيجار حسب الحالات الموضحة سابقا، لكن السؤال المطروح متى تأخذ صفة الطالب بعين الاعتبار؟ المشرع الفرنسي فصل في الأمر واعتبر أن صفة الطالب تكون محل إعتبار من تاريخ إتخاذ القرار المتعلق بالرخصة وليس من تاريخ تسليم الطلب³، بل ذهب المشرع الفرنسي في قانون العمران إلى قيام المالك

¹ يزيد عربي باي، استراتجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 159.

² نورة منصور، المرجع السابق، ص 41.

³ Pierre Soler, COUTEAUX, Droit de l'urbanisme, Op, cit , P, 458.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

الجديد للبناء بإكمال إجراءات طلب الرخصة التي بدأها المالك القديم دون الحاجة إلى تقديم طلب جديد.¹

ب- وثائق تتعلق بالبناء ومدى مطابقته لقواعد النظام العام العمراني وحماية البيئة

هي وثائق تثبت مدى إنسجام البناء مع قواعد النظام العمراني وقواعد حماية البيئة²، وعدم مخالفة البناء متطلبات الأمن والسلامة والصحة العامة أو إلحاق ضرر بالغير، وبالتالي تحديد المسؤوليات في المساس بالغير، وهذه الوثائق ترفق بالملفات التالية³:

أولاً/ الملف الإداري، ويحتوى على:

- 1- مراجع رخصة التجزئة بالنسبة للبنىات المبرمجة على قطع أرضية تقع ضمن تجزئة مخصصة للسكنات أو لغرض آخر،
- 2- قرار السلطة المختصة الذي يرخص إنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية أو تجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطرة وغير الصحية والمزعجة.
- 3- شهادة القابلية للإستغلال⁴ مسلمة وفقاً للأحكام المذكورة أعلاه، بالنسبة للبنىات الواقعة ضمن أرض مجزأة برخصة تجزئة،

ثانياً/ الملف المتعلق بالهندسة المعمارية، يحتوى على:

- 1- مخطط الموقع يسلم على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع المشروع،
- 2- مخطط الكتلة على سلم 200/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تقل عن 500 م²، أو على سلم 500/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تقل أو تساوي 2م² 5000م² وتتعدى 500 م²، وعلى سلم 1000/1 بالنسبة لقطع الأرضية التي مساحتها تتجاوز 2م² 5000م² ويحتوى على البيانات التالية⁵:

¹ مصلح الصرايرة، المرجع السابق، ص 306.

² اقلولي ولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 151.

³ المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بتكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ لقد نصت المادة 04 فقرة 03 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البنىات وتمام انجازها، على ضرورة إرفاق ملف رخصة البناء بشهادة الربط بشبكات التهيئة تسلم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتثبت إتمام الأشغال.

⁵ المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بتكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

- حدود القطعة الأرضية ومساحتها ، وتوجيهها ورسم الأسيجة عند الإقتضاء،
 - منحنيات المستوى أو مساحة التسطیح والمقاطع التخطيطية للقطعة الأرضية،
 - نوع طوابق البنايات المجاورة أو ارتفاعها أو عددها،
 - إرتفاع البنايات الموجودة و المبرمجة على القطعة الأرضية أو عدد طوابقها وتخصيص المساحات المبنية أو غير المبنية،
 - المساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية على الأرض،
 - بيان شبكات التهيئة الموصولة بالقطعة الأرضية مع مواصفات مع مواصفاتها التقنية الرئيسية، وكذا نقاط وصل ورسم شبكة الطرق والقنوات المبرمجة على المساحة الأرضية .
- 3- التصاميم المختلطة المعدة على السلم 50/1 بالنسبة للبنايات التي تقل مساحة مشتملاتها عن 300م² وعلى سلم 100/1 بالنسبة للبنايات التي تتراوح مساحتها بين 300م² و 600م² وعلى سلم 200/1 بالنسبة لباقي البنايات: للتوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية والمحلات التقنية، والواجهات، بما في ذلك واجهات الاسيجة والمقاطع الترشيدية والصور ثلاثية الأبعاد التي تسمح بتحديد الموقع في محيطه القريب، عند الإقتضاء،
- ينبغي أن يوضح تخصيص مختلف المحلات على التصاميم، ويجب أن تبين بوضوح الأجزاء القديمة التي تم الإحتفاظ بها أو الأجزاء التي تم هدمها والأجزاء المبرمجة وذلك بالنسبة لمشاريع تحويل الواجهات أو الأشغال الكبير.
- 4- مذكرة تتضمن الكشف الوصفي والتقديري للأشغال وأجال انجاز ذلك،
- 5- الوثائق المكتوبة والبيانية التي تدل على البناء بخصص، عند الإقتضاء.
- ثالثا/ الملف التقني¹ ، ويحتوى على:
- 1- باستثناء مشاريع البنايات الخاصة بالسكنات الفردية، يجب إرفاق المذكرة بالرسوم البيانية الضرورية وتتضمن البيانات التالية:

¹ المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بتكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

- وسائل العمل وطاقة إستقبال كل محل .
- طريقة بناء الهياكل والأسقف ونوع المواد المستعملة .
- وصف مختصر لأجهزة التموين بالكهرباء والغاز والتدفئة والتوصيل بالمياه الصالحة للشرب والتطهير والتهوية،
- وصف مختصر لهيئات إنتاج المواد الأولية والمنتجات المصنعة وتحويلها وتخزينها بالنسبة للبنىات الصناعية،
- الوسائل الخاصة بالدفاع والنجدة من الحرائق .
- نوع المواد السائلة والصلبة والغازية وكمياتها المضرّة بالصحة العمومية وبالزراعة والمحيط، الموجودة في المياه المستعملة المصروفة وإنبعاث الغازات وأجهزة المعالجة والتخزين والتصفية،
- مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبنىات ذات الإستعمال الصناعي والتجاري، والمؤسسات المخصصة لإستقبال للجمهور.

2- تتضمن دراسة الهندسة المدنية:

- تقريراً يعده ويوقعه مهندس معتمد في الهندسة المدنية، يوضع:
 - تحديد وصف الهيكل الحامل للبنىة،
 - توضيح أبعاد المنشآت والعناصر التي تكون الهيكل،
 - تصاميم الهياكل على نفس سلم تصاميم ملف الهندسة المعمارية¹.
- وباعتبار الوثائق المكونة لملف رخصة البناء ووثائق في مجملها تقنية²، نصت المادة 05 من القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للمادة 55 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ضرورة إعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من طرف مهندس معماري ومهندس مدني بحيث تبين الهندسة المدنية الهياكل وكذا القطع الثانوية للبناء، في إطار عقد تسيير مشروع، والذي يجب عليه أن يراعي في

¹ المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المرجع نفسه.

² يزيد عربي باي، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 163.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

إعداد المشروع المعماري التصاميم والمستندات تبين موقع المشروع وتنظيمه وحجمه ونوع الواجهات وكذا مواد البناء والألوان المختارة¹ التي تبرز الخصوصية المحلية والحضارية للمجتمع الجزائري، كما يمكن حسب الحالة الطلب من مصالح التعمير المختصة إقليميا دراسة ملف الهندسة المعمارية لمشاريع البناء بهدف الحصول على رأيها المسبق، وذلك قبل الشروع في إعداد ملفات الدراسات التقنية الخاصة بالهندسة المدنية وأجزاء من البناء الثانوي²، ولكن بشرط إيداع باقي الملفات بعد موافقة مصالح التعمير، خلال سنة واحدة وإلا اعتبر الرأي المسبق ملغى.

أما في التشريع الفرنسي فطبقا لنص المادة 1- A421- والمادة 2-A421 فإن طلب الحصول على رخصة البناء يقدم في نموذج معين يتم إعداده من طرف الأمانة العامة للإدارة الفرنسية، ويمكن للمعني الحصول عليه من البلديات جميع الدوائر الحكومية المكلفة بالعمران، كما يمكنه تحميله من على موقع الرسمي للإدارة العمومية³، في حين يجب أن يشمل الطلب البيانات التالية : هوية طالب الحصول على الرخصة ،هوية المالك، حدود ومساحة الأرض ،طبيعة أعمال البناء المزمع القيام بها، تفاصيل تتعلق بالبناء⁴، في حين نصت المادة 8-R421 أنه يجب أن يعد هذا الطلب ومرفقاته في ثلاث نسخ ، ونسخة إضافية في حالة كون الطلب يعني أكثر من جهة إدارية.

أما في القانون المصر فقد نصت اللائحة التنفيذية للقانون رقم 106 لسنة 1976 المتعلق بتوجيه وتنظيم أعمال البناء ، على أن يقدم طلب الترخيص بالبناء مرفقا بمستندات حسب نوع

¹Art L423-1"architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire a été établi par un architecte.

Sur demande du maire, un plan intérieur du projet concerné doit être joint au dossier de demande de permis". C.Urb. f.- Dernière modification le 29 juin 2019. Disponible sur le site : www.legifrance.fr. date et heure : 29/12/2019.a 22:30.

² المادة 44 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي 15-19، المتعلق بتكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ Article A410-1 La demande de certificat d'urbanisme prévue à l'article R. 410-1 est établie conformément au formulaire enregistré par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique sous le numéro " CERFA" 13410.

Ce modèle de formulaire peut être obtenu auprès des mairies ou des services départementaux de l'Etat chargés de l'urbanisme et est disponible sur le site internet officiel de l'administration française : <http://www.service-public.fr/>.

voir: Patrick Gerard ,pratique du droit de l'urbanisme ,op.cit,p.200.

⁴ عزري الزين، المرجع السابق، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 24.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

العمل البنائي المزمع القيام به، إنشاء أو تدعيم أو تشطيبات خارجية أو أشغال هدم، حيث فرضت مستندات تناسب مع طبيعة المحل¹.

الفرع الثالث

كيفية إصدار القرار المتعلق برخصة البناء

طبقا لنص المادة 45 من المرسوم التنفيذي 15-19، يقوم المعني بإيداع أو إرسال طلبه المتعلق بطلب الحصول على رخصة البناء مرفقا بالملف الإداري والتقني والملف الخاص بالهندسة المعمارية في ثلاث (03) نسخ بالنسبة لمشاريع البنايات الخاصة بالسكنات الفردية، وفي ثماني (8) نسخ بالنسبة لبقية المشاريع التي تحتاج إلى رأى المصالح العمومية، إلى رئيس لمجلس الشعبي البلدي محل وجود قطعة، لمنح المعني وصل إستلام الملف مؤرخ ومسجل بنفس تاريخ إيداع الطلب، يتضمن هذا الوصل إشهاد من رئيس المجلس الشعبي البلدي بان المعني صاحب الطلب قد أودع ملف الرخصة كاملا لدى مصلحة الشباك الوحيد علي المستوى البلدي طلب الحصول على ترخيص بالبناء²، لتكون الإدارة ملزمة قانونا بفحص محتوى الطلب حسب ما تقتضيه قوانين العمران والتنظيمات المتعلقة به وإصدار قرارها بشأنه³.

ولداسه كيفية إصدار القرار الخاص برخصة البناء يتطلب الأمر تحديد الجهة المختصة بمنح الرخصة (أولا) ثم تحديد كيفية التحقيق في الملف الرخصة (ثانيا).

أولا: الجهة المختصة بمنح قرار رخصة البناء

طبقا للمادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 فإن منح رخصة البناء يكون كأصل عام من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي واستثناء وفي حالات محدد قانونا في نص المادة 49 يمكن أن يختص الوالي أو الوالي المنتدب أو الوزير المكلف بالعمران بإصدارها، وهذا هو المبدأ العام في التشريع العمراني الجزائري وفي أغلب التشريعات المقارنة على غرار المشرع الفرنسي الذي إعتبر أن المبدأ العام

¹ المادة 51 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 106 لسنة 1976 في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء في مصر.

² عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الادارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 278.

³ عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 15.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

هو اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء والإستثناء هو اختصاص المحافظ أو الوزير المكلف بالتعمير¹.

وبالتالي فإن توزيع الإختصاص في منح رخصة البناء بين الهيئات المركزية و المحلية يستند إلى أهمية المنشأة، فإن كانت المنشأة ذات بعد وأهمية قطاعية اختص بها الوالي أما إن كانت ذات أهمية جهوية أو وطنية إختص بمنح الرخصة الوزير المكلف بالعمران، أما في غير هذه الحالات فالإختصاص يعود كأصل عام لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا التقسيم يراعي النطاق المكاني الذي تغطيه المنشأة من جهة كما يراعي كثافة الأنشطة العمرانية من جهة ثانية، بحيث تزداد أشغال التهيئة والتعمير على المستوى البلدي والمحلي، وبالتالي يجب أن يمنح الإختصاص الواسع في منح رخص البناء لرئيس المجلس الشعبي البلدي². في حين هناك من يرى أنه يجب أن يستند توزيع الإختصاص بين الهيئات المركزية والمحلية على معيار طبيعة المنشأة، لأنه كلما كانت المنشأة ذات غرض أو طبيعة خطيرة، بغض النظر عن نطاقها المكاني- محلي، جهوي، وطني- كلما إستلزم الأمر تدخل ودراسة معمقة من طرف السلطات المركزية³.

1- اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخصة البناء

طبقا لنص المادة 67 من قانون 29-90، يعود الاختصاص بمنح رخصة البناء للوزير المكلف بالتعمير بعد أخذ رأي الوالي أو الولاية المعنيين إذا تعلق الأمر بمشاريع البناء ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية، في حين تضيف المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم الحالات التالية:

- مشاريع الاستثمار الصناعي والسياحي ومشاريع التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة الوطنية،
- المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة والماء المتواجدة في إقليم ولايتين أو أكثر.

2- اختصاص الوالي بمنح رخصة البناء

¹ عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، المرجع السابق، ص 35.
² كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 106.
³ آمال يعيش تمام، التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية لدولة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 12، سبتمبر 2016، ص 195.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

طبقا لنص المادة 66 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، يختص الوالي بمنح رخص البناء في الحالات التالية:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية .
 - منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية .
 - إقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة في المناطق المحدد في المواد 44، 45، 46، 48، 49، وهي على التوالي السواحل، الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة، الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد، والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي،
- في حين أن المادة 49 فقرة 05 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، تضيف الحالات التالية:

- مشاريع الاستثمار الصناعي والسياحي ومشاريع التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة المحلية، بالنظر خصوصا إلى طبيعتها وحجمها ونطاقها.
- مشاريع السكنات الجماعي أو الفردي التي يفوق عدد سكانها مائتي (200) وحدة سكنية.
- الأشغال والبنايات والمنشآت المنجزة لحساب ممثلات الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية.
- المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة والماء في إقليم الولاية.
- مشاريع البناء التي تشكل خطرا على المحيط المباشر.

في حالة إختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخصة البناء¹، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال ملف الطلب مرفقا برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في سبعة (7) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق، وذلك في أجل الثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ

¹ قد يحدث نوع من التداخل في إختصاص كل من الوالي والوزير المكلف بالعمران في منح رخصة البناء بالنسبة للمنشأة المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة فالمادة 66 من القانون رقم 90-29 تمنح الإختصاص في منح رخصة البناء المتعلق بهذه المنشأة الطاقوية للوالي، في حين أن المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 تمنح الإختصاص للوزير المكلف بالعمران وفي هذا مخالفة صريحة لنص قانوني أذن لنص قانوني أسى منه لذا يجب التدخل وتعديل المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19. المحدد لكيفيات تخضير عقود التعمير وتسليمها.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

إيداع الطلب، ليتم تحضير الملف على مستوى الشباك الوحيد للولاية الذي يتم فتحه على مستوى مديرية التعمير ويضم كل من¹:

- ممثل الوالي، المدير المكلف بالعمران، رئيسا أو ممثله رئيس مصلحة التعمير عند الاقتضاء، رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله، عضوين (2) من المجلس الشعبي الولائي ينتخبهما نظراؤهما، رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، مدير أملاك الدولة أو ممثله، مدير المصالح الفلاحية أو ممثله، مدير الأشغال العمومية أو ممثله، مدير الموارد المائية أو ممثله، مدير الحماية المدنية أو ممثله، مدير الطاقة والمناجم أو ممثله. مدير الشركة الوطنية للكهرباء والغاز (سونلغاز) أو ممثلوها من الشركة الجزائرية لتسيير شبكة نقل الكهرباء (GRTE) والشركة الجزائرية لتسيير شبكة نقل الغاز (GRTG). مدير البيئة أو ممثله، مدير السياحة أو ممثله، مدير الصحة والسكان أو ممثله.

3- إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء

طبقا لنص المادة 65 من قانون 29-90 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص الأصلي بمنح رخصة البناء²، لأنه يسلم جميع الرخص باستثناء ما هو محدد حصرا لكل من الوالي والوالي المنتدب والوزير المكلف بالعمران³، وفي هذه الحالة يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي الرخصة بناء على إزدواجية وظيفته، فهو ممثل للبلدية في حالات وممثل للدولة في حالات أخرى.

أ- بصفته ممثلا للبلدية :

بالرجوع لنص المادة 65 من القانون رقم 29-90 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسلم رخصة البناء بصفته ممثل للبلدية في الحالات التي تكون فيها الإقتطاعات أو البناءات واقعة في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي (P.O.S)، ولكن بشرط إطلاع وموافاة الوالي بنسخة من رخصة البناء المسلمة.

ب- بصفته ممثلا للدولة :

¹ المادة 59 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تخضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² عززي الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، المرجع السابق، ص 31.

³ المادة 49 الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تخضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

في حين يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم رخصة البناء في حال غياب مخطط شغل الأراضي (P.O.S)، في هذه الحالة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإطلاع الوالي للأخذ رأيه الموافق، قبل إتخاذ قرار منح رخصة البناء.

في حالة إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم رخصة البناء سواء بصفته ممثل للبلدية أو الدولة، فإن دراسة الطلب تتم على مستوى الشباك الوحيد للبلدية، الذي ينشأ بموجب قرار ممضي من طرف رئيس الدائرة المختص إقليميا، كما يمكن أن يجمع هذا الشباك عدة بلديات، أم بالنسبة للبلديات النائية فيتم فتح الشباك على مستوى الدائرة، وهذا بعد تقييم الوالي أو رئيس الدائرة، في حالة إنتماء البلديات المعنية لنفس الدائرة.

في هذه الحالة يمكن إنشاء الشباك الوحيد بموجب قرار يوقعه الوالي المختص إقليميا، أو رئيس الدائرة فيما يخص البلديات التي تنتهي إلي نفس الدائرة¹، ويتكون الشباك الوحيد البلدي من:

-الأعضاء الدائمون:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا،
- رئيس القسم الفرعي للتعمير والهندسة المعمارية والبناء أو ممثله،
- رئيس مفتشية أملاك الدولة أو ممثله،
- المحافظ العقاري المختص أو ممثله،
- مفتش التعمير،
- رئيس القسم الفرعي للأشغال العمومية أو ممثله،

الأعضاء المدعوين يمكن أن يكونوا حاضرين أو ممثلهم عند الإقتضاء وهم:

- رئيس القسم الفرعي للفلاحة أو ممثله،
- ممثل الحماية المدنية،
- ممثل مديرية البيئة للولاية
- ممثل مديرية السياحة للولاية،

¹ المادة 58 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تخضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

- ممثل مديرية الثقافة للولاية،

- ممثل الصحة والسكان،

- ممثل الشركة الوطنية للكهرباء والغاز(سونلغاز)¹.

يمكن للشباك الوحيد في إطار القيام بمهامه الإستعانة بأي شخص أو هيئة يمكنها تنويره أو إفادته في أداء عمله.

وبالتالي فإن تشكيلة الشباك تضم كل القطاعات الحيوية والتي لها صلة مباشرة بقطاع البناء والتعمير، مما يمنح دراسة مثلى لرخصة البناء، بإشراك جميع المصالح ذات الصلة بالمجال الحضري كمصالح الفلاحة والطاقة والثقافة والبيئة والحماية المدنية...إلخ، كما أن مساهمة جميع المصالح المختصة في إسداء الرأي للشباك الوحيد تمكن رئيس المجلس من دراسة طلب الرخصة من جميع النواحي، بحيث تؤكد مصالح الفلاحية أن البناء لا يضر بقوام الأراضي الفلاحية، ومصالح البيئة تؤكد أن أشغال البناء لا تشكل خطراً على البيئة.

كما تؤكد مديرية الثقافة أن البناء لا يمس ولا يشكل خطراً على المعالم الثقافية والتاريخية، أما دور الحماية المدنية فيكمن في إبداء رأيها حول التزام طالب الرخصة بشروط الأمن والسلامة وإحترام الإشتراطات الخاصة بتأمين المبني وشاغليه من خطر الحرائق قبل حدوثها وتوفير منافذ لممر سيارات الإطفاء في حالة حدوث هذه الحوادث².

تتولى مصالح التعمير على مستوى البلدية مهمة الأمانة التقنية للشباك الوحيد وتقوم بمايلي:

- إستقبال ملفات الطلب التي يتم إيداعها،

- تسجيل الطلبات على سجل خاص مؤشر عليه حسب تاريخ وصولها،

- تحضير إجتماعات الشباك الوحيد،

- إرسال الإستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال إلى أعضاء الشباك الوحيد،

- تحرير محاضر اجتماع الجلسات ومذكرات أخرى،

¹ المادة 58 من المرسوم التنفيذي 15-19 المرجع نفسه. تم استحداث المادة 58 مكرر التي تحدد تشكيل الشباك الوحيد للمقاطعة الادارية.

² السيد أحمد مرجان، مرجع سابق، ص 253.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

- تبليغ قرارات والتحفظات التي يجب إرسالها إن اقتضى الأمر، إلى صاحب الطلب،
- إعداد التقارير الفصلية للنشاطات،
- إستحداث بطاقة الكترونية متفاعلة للطلبات المودعة والردود المخصصة لها،
- وكذا القرارات المسلمة التي تمون قاعدة المعلومات الخاصة بالوزارة المكلفة بالعمران،
- ضبط البطاقة الإلكترونية،

بعدما يودع المعني طلبه على مستوى الشباك الوحيد للبلدية، يجتمع هذا الأخير مرة كل ثمانية (8) أيام في دورة عادية وفي دورات غير عادية، عدد المرات التي تقتضيها الضرورة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة في المادة 47 من خلال ممثلها في الشباك الوحيد في أجل ثمانية (8) من تاريخ إيداع الطلب، ليفصل الشباك الوحيد في طلب رخصة البناء خلال أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداع الطلب¹.

أما صلاحية منح رخص البناء في القانون فرنسا، فقد ميزت المادة L.421-2 بين حالتين:

الأولى : بالنسبة للبلديات التي يغطيها مخطط شغل الأراضي (P.O.S)، أو المخطط المحلي للتعمير (P.L.U) أو البطاقات البلدية المصادق عليها، في هذه الحالة رئيس البلدية هو المختص بمنح رخصة البناء، كما يمكنه أن يفوض اختصاصه في تسليم رخصة البناء إلى مدير المؤسسة العامة للتعاون.

الثانية: بالنسبة للبلديات التي لا يغطيها مخطط شغل الأراضي، أو المخطط المحلي للتعمير (P.L.U) أو البطاقات البلدية المصادق عليها، في هذه الحالة فإن رئيس البلدية يسلم رخصة البناء بصفته ممثل للدولة².

ثانيا: التحقيق في الطلب رخصة البناء

تتطلب عملية التحقيق في طلب رخصة البناء من طرف الجهات الإدارية المختصة، التأكد من مدى مطابقة مشروع البناء لتوجيهات مخطط شغل الأراضي (P.O.S) وفي حالة عدم وجوده لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) أو بقية التعليمات الخاصة بقواعد التهيئة

¹ المادة 58 و59 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² عززي الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، المرجع السابق، ص 32.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

والتعمير¹، بشرط أن يشمل التحقيق في ملفات تحضير طلبات رخصة البناء مدى مطابقة الأشغال المنجزة مع أدوات وقواعد التهيئة والتعمير من حيث موقع البناية ونوعها ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام، وتناسقها مع المكان، مع الأخذ بعين الاعتبار توجهات التعمير والإرتفاقات الإدارية المطبقة على الموقع المعني، وكذا التجهيزات العمومية والخاصة الموجودة أو المبرمجة².

كما يجب أن يراعي التحقيق مدى إحترام مشاريع البناء للأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة بالأمن والنظافة والبناء، والفن الجمالي³، وفي مجال حماية البيئة والمحافظة على الإقتصاد الفلاحي.

وحقّي تتمكن المصالح المختصة المكلفة بتحضير رخصة البناء من البث في الطلب باسم السلطة الإدارية المختصة، يجب عليها أن تستشير وتجمع موافقات وأراء الأشخاص العموميين، أو المصالح أو الجمعيات المعنية بالمشروع كمصالح الدولة المكلفة بالتعمير عى المستوى الولائي، مصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات إستعمال صناعي أو تجاري، بمعني كل بناية تستعمل لإستقبال الجمهور، وكذا بالنسبة لتشييد بنايات سكنية هامة والتي يمكن أن تكون موضوع تبعات خاصة، لاسيما فيما يخص إشتراطات مكافحة الحرائق.

كما يستشار بصفة خاصة المصالح المختصة بالأماكن والأثار التاريخية والسياحية، عندما تكون المشاريع والبنائات موجودة في مناطق أو مواقع مصنفة طبقا للقانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي وتطبيقا للأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وبالنسبة لحماية الأراضي الفلاحية وحماية البيئة، فقد ألزم المشرع العمراني ضرورة إستشارة كل من المصالح المكلفة بالفلاحة على المستوى الولائي عملا وتطبيقا لاحكام المادة 49 من القانون رقم 90-29، وبالنسبة لمتطلبات لحماية البيئة فيتم إستشارة كل من مصالح الدولة المكلفة بحماية البيئة على مستوى الولاية والجمعيات الناشطة في هذا المجال عند الإقتضاء.

¹ المادة 46 من المرسوم التنفيذي 15-19. المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 46 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي 15-19. المرجع نفسه.

³ في هذا الشأن يقول الدكتور عزري الزين إن إدراج المشرع للبعد الجمالي في البناء يعكس التطور الذي وصل إليه المشرع العمراني في مجال البناء والتعمير، ويتساءل عن مدى امكانية اثاره منازعات عمرانية على أساس المساس بالمظهر الجمالي للأبنية؟ وهل سيقبل القضاء الجزائري هذا النوع من الدعاوى؟ عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص32.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

تقوم مصالح الشباك الوحيد باستشارة المصالح والهيئات المعنية من خلال ممثلهم في الشباك الوحيد خلال أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ ايداع الطلب، في حالة عدم رد هذه المصالح والهيئات خلال أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ تسليم طلب الرأي، يعتبر سكوتهم رأياً موافقاً، بشرط إعادة تذكيرهم خلال مدة ثمانية وأربعون (48) ساعة -تضاف إلى مدة ثمانية (8) أيام الأولى- بالنسبة للمشاريع الصناعية المستقبلية للجُمهور والمشاريع التي تراعى فيها ضوابط الأمن من الدرجة الأولى فيما يخص معالجة الملفات¹.

وقد قلص المشرع العمراني من ميعاد ابداء الرأي في ظل المرسوم التنفيذي 15-19، بعدما كان شهر واحد من تاريخ إستلام طلب الرأي في ظل المرسوم التنفيذي 91-176 (الملغى)، وفي حالة سكوت المصالح والهيئات التي يتم إستشارتها بعد فوات ميعاد يعتبر رأيها بالموافقة مع إلزامها بإعادة الملف المرفق بطلب إبداء الرأي.

أما بالنسبة لميعاد التحقيق في الطلب فقد ميز المشرع العمراني فيه من خلال المادة 48 من المرسوم التنفيذي 15-19 بين حالتين، وذلك بحسب الجهة المختصة بتسليم رخصة البناء، فإن انعقد الاختصاص بتسليم الرخصة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، فعل هذا الأخير أن يرسل نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة عن طريق ممثلهم في الشباك الوحيد خل أجل ثمانية (8) أيام التالية لتاريخ إيداع الطلب، في هذه الحالة يفصل الشباك الوحيد البلدي في طلب رخصة البناء في أجل خمسة عشر (15) يوما التي تلى تاريخ إيداع الطلب.

أما أن اختص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير بتسليم رخصة البناء، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال الملف مرفقا برأى مصالح التعمير التابعة للبلدية في سبع (07) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير وذلك في أجل ثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ إيداع الملف قصد إبداء رأيها المطابق، كما ترسل نسخة من الملف الى المصالح والهيئات المستشارة عن طريق ممثلهم في الشباك الوحيد للولاية، والذي يجب عليه أن يفصل في الطلب المتعلق برخصة البناء خلال أجل خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ ايداع الطلب².

¹ المادة 47 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي 15-19. المحدد لكيفيات تخضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المحدد لكيفيات تخضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم ، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

أما على مستوى التشريع الفرنسي فإن ميعاد التحقيق محدد بشهرين يبدأ حسابها من تاريخ إيداع الطلب طبق لنص المادة 1 - R421-18، كما يمكن إضافة شهر واحد عندما يتعلق الأمر بمشروع بناء ذو فعالية ميدانية، وبالتالي وعلى خلاف القانون الجزائري فإن المواعيد التحقيق في رخص البناء في القانون العمران الفرنسي تختلف بحسب حجم البناء وليس بحسب الجهة المختصة¹.

أما ميعاد التحقيق ودراسة ملفات طلبات الرخص في القانون المغربي، فحدد بأجل لا يتعدى ثلاثة (3) أيام مفتوحة تحسب من تاريخ تاريخ إنعقاد إجتماع لجنة الدراسة، فيقول رئيس مجلس الجماعة، بإتخاذ قرار بشأن طلب الرخص². وبغض النظر عن طول أو قصر ميعاد التحقيق في الطلبات فإن هذا الأجل يتوقف حسابه وبداية سريانه عندما يكون ملف الطلب موضوع إستكمال الوثائق أو المعلومات ناقصة والتي ينبغي على صاحب الطلب أن يقدمها، ليسري مفعوله إبتداء من تاريخ استلام هذه النقاىص أو المعلومات³.

الفرع الرابع

مضمون القرار المتعلق برخصة البناء

بعد قيام مصالح الشباك الوحيد بدراسة طلب رخصة البناء والتحقيق فيه ، فإنه يجب على السلطات الإدارية المختصة أن تصدر قرارها إما بالموافقة على الطلب إذا توافرت فيه الشروط القانونية المطلوبة (أولاً)، أو الرفض في الحالة العكسية (ثانياً)، وقد تأجل البت في الطلب (ثالثاً) أو تمنح الرخصة لكن بتحفظ (رابع) كما قد ينتج عن الرخصة مجموعة من الآثار (خامساً).

أولاً: قرار الموافقة على تسليم رخصة البناء

¹ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 36
² المرسوم رقم 2.13.424. صادر بتاريخ 13 رجب 1434 هـ الموافق ل24 ماي 2013 الخاص بالموافقة على ضابطة البناء العام المحددة لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها، الجريدة الرسمية المغربية، عدد 6155، الصادرة بتاريخ 16 رجب 1434 الموافق ل27 ماي 2013. الموقع الرسمي للجريدة الرسمية المغربية:

http://www.sgg.gov.ma/arabe/Legislations/recherche_bo.aspx تاريخ الإطلاع: 2018/08/20: على الساعة 20:00.

³ المادة 51 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19. المحدد لكيفيات تخضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

إذا كان طلب رخصة البناء مستوفيا للشروط القانونية، فإن يجب على الجهة الإدارية المختصة أن تصدر قرارها بالموافقة على تسليم الرخصة للطالب، حيث تنص المادة 50فقرة 02 من المرسوم التنفيذي 15-19 على ما يلي: "يبلغ القرار الإيجابي الذي يرفق بنموذج منه بهذا المرسوم إلى صاحب الطلب مرفقا بنسخة من الملف"، كما "يجب تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى صاحب الطلب بصفة الزامية، خلال مهلة العشرون(20)يوما الموالية لتاريخ ايداع الطلب"¹.

وتحدد المادة 55 من نفس المرسوم التنفيذي الجهات المختصة بتبليغ القرار المتضمن رخصة البناء حسب الجهات المختصة والمكلفة بالدراسة، بحيث يبلغ الطالب بقرار رخصة البناء مرفقا بنسخة من الملف المتضمن التأشيرة على التصاميم، من طرف:

- مصالح التعمير التابعة للبلدية في حالة تسليم رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي،

- المصالح المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية في حال تسليم رخصة البناء من طرف الوالي،

- المديرية العامة للتعمير والهندسة المعمارية على مستوى الوزارة المكلفة بالعمران في حال تسليم الرخصة من طرف الوزير المكلف بالتعمير.

يتم إعلام المواطنين من خلال وضع نسخة مؤشر عليها تحت تصرفهم بمقر المجلس الشعبي البلدي، ترخص لهم وتمكنهم من الإطلاع على الوثائق البيانية الخاصة بملف الطلب خلال مدة قانونية محددة وهي مدة سنة(1) وشهر(1). من تاريخ التعليق بمقر البلدية²، وفي هذا تعزيز لحق الأفراد في الاطلاع على وثائق وعقود التعمير.

وهنا يتساءل بعض الباحثين، لماذا حصر المشرع الغاية من النشر في مجرد إطلاع الجمهور؟، أليس الأهم من حق الاطلاع هو حق الطعن في قرار تسليم رخصة البناء وتحديد مواعيد الطعن في حالة المساس بحقوق الغير؟، ثم لماذا مدة النشر سنة(1) وشهر(1)؟، وبالتالي فعدم النص صراحة على

¹ المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

حق الجمهور في الطعن يجعل مصلحة المستفيد من الرخصة مهددة طيلة مدة السنة والشهر، وفي هذا الصدد يقترح الدكتور عزري الزين مراجعة هذا الميعاد من خلال تقليصه إلى أجل أقصر يكون في حدود شهرين (2) أو ثلاث (3) أشهر أسوة بالمشرع الفرنسي الذي ألزم المصالح المختصة بنشر القرار المتضمن رخصة البناء مدة شهرين (2) بمقر البلدية بعد ثمانية أيام من إتخاذه¹.

ثانياً: صدور القرار برفض الطلب

يمكن أن تتخذ الإدارة المختصة قرار برفض منح الرخصة، ولكن يجب عليها تسبب قرار الرفض وتبلغ القرار للمعني مرفقا بنسخة من الطلب²، طبقاً لنص المادة 52 من المرسوم التنفيذي 15-19 فإن مبررات الرفض تنحصر في حالتين، الحالة الأولى: رفض قانوني مقيد ووجوبي، أم الحالة الثانية: رفض تقديري بناء على السلطة التقديرية الممنوحة للسلطة المختصة.

• الحالات التي يجب فيها رفض منح رخصة البناء :

تنص المادة 52 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي 15-19 على "لا يمكن أن يرخص البناء، إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليها ومخطط شغل الأراضي في طور المصادقة عليه والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو مطابقاً لوثيقة تحل محل ذلك".

وبالتالي فيجب قانوناً على الإدارة أن تصدر قرارها برفض تسليم رخصة البناء إذا كان مشروع البناء مخالفاً لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، أو الذي لم يتم المثاقفة عليه ولكن تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، هذا يعني أن القرار الصادر بمنح رخصة البناء بناءً بما يخالف متطلبات مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي يعتبر قراراً إدارياً معيباً، يصلح أن يكون محل طعن بالإلغاء³.

كما يجب على الإدارة رفض منح رخصة البناء على أرض مجزأة إلا إذا كان البناء المشيد مطابقاً لتوجهات لرخصة التجزئة والأحكام التي يتضمنها ملف الأرض المجزأة.

¹ عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 20.

² المادة 50 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تخضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 21.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

وبالتالي من حق الإدارة بناء على السلطات الممنوحة لها في مجال حماية النظام العمراني أن ترفض منح رخصة البناء، إذا كان مشروع البناء مخالف وغير مطابقة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، أو تعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو للتعليمات المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير خاصة ما تعلق ب:

موقع البناء: من حيث تعرضها للمخاطر الكبرى كالفيضانات أو الانزلاقات أو المساس بالمواقع الأثرية والسياحية والفلاحية، أو البناء على ضفاف الأنهار والأودية، أو ما تعلق بحجم البناءات ومظهرها العام ومدى تناسقها مع المحيط المجاور، بالإضافة إلى التحقق من مدى احترام قواعد الأمن والنظافة وحماية البيئة والفن الجمالي.

الطرق المؤدية للبناء: من حيث عدم احترام الإرتفاقات القانونية وخط التصريف والمسافات المحددة بين مشروع البناء والطريق العمومي المحددة في المواد 08، 10، 11 من المرسوم التنفيذي 91-175¹.

● الحالات التي يجوز فيها للإدارة رفض منح رخصة البناء :

لقد منح المشرع العمراني سلطة تقديرية للإدارة في مجال إتخاذ قرار الرفض من خلال الفقرة 2 من المادة 52 من المرسوم التنفيذي 15-19، وذلك عندما يكون مشروع البناء واقع في بلدية ليس بها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه، أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو مطابقا لوثيقة تحل محلّه، وكان مشروع البناء غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير أو لتوجيهات المنصوص عليها طبقا للأحكام المحددة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

¹ المادة 08، 09، 10 المرسوم التنفيذي 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، المرجع السابق. وبالمقارنة بالمشرع الفرنسي فإن الحالات التي يجب فيها على الإدارة رفض منح رخصة البناء هي حالات المنصوص عليها في مواد R111-2 ومايلها من قانون التعمير، وهذه الحالات تتعلق ب: مراعات شروط حماية السكنية العامة من الضوضاء طبقا لنص المادة R111-3 وشروط الأمن والسكنية العامة طبقا للمادة R111-2، وشروط عدم المساس بالماكن والمواقع الأثرية طبقا للمادة R111-4 بالإضافة الى الحالات المنصوص عليها في المادة C.Urb. f. R421-3.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

في هذه الحالة ومتى قدرت الإدارة بناءة على سلطتها التقديرية أن مشروع البناء قد خالف هذه التوجيهات وأصدرت قرار برفض تسليم رخصة البناء كان قرارها سليما من الناحية القانونية، متى كان القرار المتخذ بنا على مقتضيات السلطة التقديرية الممنوحة لها قانوناً¹.

أما في قانون التعمير الفرنسي، فقد ألزم المشرع الفرنسي الإدارة برفض منح رخصة البناء إلا إذا كان مشروع البناء المقترح مطابقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بإنشاء البنايات أو تخصيصها أو طبيعتها أو مظهرها الخارجي، أو أبعادها وتنظيم منافذها طبقاً لنص المادة 3-421.L.

وإذا تعلق الأمر ببنايات شاهقة الإرتفاع أو بمؤسسات تشغيل واستقبال الجمهور فإن رخصة البناء لا يمكن منحها إلا إذا اتخذت جميع الإحتياطات الخاصة بقواعد السلامة في مثل هذه الأماكن، كما يجب على الإدارة أن ترفض منح الرخصة إذا تعارض البناء المقترح مع مخططات التنظيم والقواعد المتعلقة بإفراز الأراضي والتجمعات السكنية الحضرية والسلامة العامة و الطرق والمناظر الطبيعية والقواعد المتعلقة بالأماكن التذكارية².

ثالثاً: صدور قرار بتأجيل البت في طلب الرخصة

قد تقر السلطة الإدارية المختصة بمنح الترخيص بالبناء تأجيل إتخاذ القرار الخاص بالرخصة طبقاً لنص المادة 64 من قانون 90-29 والتي جاء فيها: " 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 "، وتضيف المادة 53 من المرسوم التنفيذي 15-19 أن قرار التأجيل يصدر عندما تكون القطعة الأرضية المعنية بالبناء داخله ضمن مساحة لدراسة التهيئة والتعمير والمنصوص عليها بموجب التشريع التنظيم المعمول بهما.

ويشترط في قرار تأجيل البت في طلب رخصة البناء، أن يكون القرار التأجيل مبرراً، مثلاً بكون القطعة الأرضية المراد البناء عليها تقع ضمن المساحة والمنطقة المعنية بأعداد أدوات التهيئة والتعمير، على أن تتجاوز في كل الأحوال مدة التأجيل سنة (1) واحدة³.

¹ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 289.

² عزري الزين، قرارات العمران الفردية في التشريع الجزائري وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 39.

³ عزري الزين، قرارات العمران الفردية في التشريع الجزائري وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 39.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

أما في حالة عدم إجابة الإدارة المختصة على طلب رخصة البناء لا بالموافقة ولا بالرفض، ولا بالتأجيل وتنقضي الآجال القانونية المحددة للرد، فعلى طالب الرخصة أن يودع طعنا مقابل وصل ايداع لدى مصالح الولاية، في هذه الحالة يجب أن تكون مدة تسليم الرخصة أو الرفض المبرر خلال خمسة عشر (15) يوما.

إذا لم تقم صالح الولاية المكلفة بالتعمير بالرد خلال مدة خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداع الطلب يمكن لصاحب الطلب أن يودع طعنا ثانيا لدى الوزارة المكلفة بالعمران، لتقوم هذه الأخيرة بأمر مصالح التعمير على مستوى الولاية بناء على المعلومات المرسلة إليها من طرفها بالرد بالإيجاب على الطالب أو باخطاره بالرفض المبرر في أجل عشر يوما (15) ابتداء من تاريخ ايداع الطعن، في حالة عد إقنتاع المعني برد الادارة او عدم تلقيه أي رد فيمكنه رفع تظلم إداري لدى السلطة السلمية، إذ أن سكوت الادارة لم يعد يفسر كقبول ضمني¹، كما يمكن لصاحب الطعن أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة².

رابع: صدور قرار منح رخصة البناء لكن بتحفظ أو بفرض التزام

● منح الرخصة بتحفظ: قصد جعل أشغال البناء متناسقا التنظيم العمراني للبلدية، يمكن للجهة المختصة أن تصدر قرار قبول مبدئي ولكن مع تعديل جزئي يهدف مراعات بعض الإشتراطات والمقتضيات الخاصة.

● تسليم الرخصة بإلزام: يكون منح الرخصة مرفقة بإلزام إذا كان مشروع البناء يحتاج إلى تهيئة وخدمات خاصة بالموقع العمومي أو إرتفاقات خاصة، كأشغال التهيئة الخارجية وذلك نظرا لطبيعة أو موقع البناء المراد انجازه³، بحيث يمكن للإدارة أن تمنح المعني رخصة البناء مع إلزامه بالقيام بأشغال التهيئة الخارجية وتوضيحها، وهذا طبقا لنص المادة 54 من المرسوم التنفيذي 15-19 التي تلزم صاحب الرخصة باحترام هذه الإرتفاقات والإلتزامات.

خامسا: آثار قرار رخصة البناء

¹ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 293.
² المادة 62 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.
³ ابراهيم غربي، المرجع السابق، ص 60.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

بعد صدور قرار المتعلق برخصة البناء فإن يرتب مجموعة من الآثار والإلتزامات المختلفة، بعضها تلزم الإدارة والبعض الآخر يلتزم به صاحب الطلب.

1- التزامات الادارة:

- التبليغ: طبقا لنص المادة 50 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يجب على الجهات الإدارية المختصة بصفة الزامية أن تبلغ المعني بمضمون القرار مع إرفاق نسخة من ملف الطلب للمعني، خلال مدة عشرون (20) يوما التالية لتاريخ إيداع الطلب، حتي يتسنى له أن يتخذ ما يراه مناسبا في حالة عدم إقتناعه برد الإدارة، وفي هذا الشأن فإن قانون التعمير المغربي ينص على أن يبلغ قرار الرخصة لصاحب الشأن في أجل لا يتعدى بيومين(02) مفتوحين يحسبان من تاريخ إصدار القرار بواسطة رسالة مضمونة مع الإشعار بالتسليم مع ارفاق القرار بنسخة من الوثائق المرسومة والمكتوبة تحمل عبارة " غير قابل للتغير"¹.

- النشر: كما ألزمت المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الإدارية بضرورة نشر القرار المتضمن رخصة البناء بلوحة الإعلانات بمقر البلدية حتى يتمكن كل شخص معني من الإطلاع على الوثائق والمستندات التي تم على أساسها اصدار قرار الرخصة وتكون مدة النشر سنة (1) واحدة وشهر (1)، وسبب النشر هو أن الأشغال المراد إنجازها قد تسبب أذى أو خطر على المصلحة الخاصة للأفراد خاصة الجيران²، وبالتالي يجب إعلامهم عن طريق النشر للإلتخاذ الإجراء المناسب.

- رقابة الادارة على أشغال البناء: بعد تسلم المعني قرار رخصة البناء، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزمة بزيارة كل البنايات والمنشآت في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يراها ضرورية ويتأكد من مدى مراعات صاحب الطلب المواصفات التقنية والهندسة للبناء من جهة، ومراقبة مدى إحترامه للإلتزامات القانونية المفروضة عليه³.

2- التزامات صاحب الرخصة:

¹ المادة 40 من المرسوم رقم 2.13.424. صادر بتاريخ 13 رجب 1434 هـ الموافق ل 24 ماي 2013 الخاص بالموافقة على ضابطة البناء العام المحددة لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها. المرجع السابق.

² كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء البوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 112.

³ المادة 73 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

- اعلان عن فتح ورشة: يعتبر الإعلان عن فتح ورشة من بين أهم الإلتزامات المفروضة على صاحب الرخصة، بحيث لا يمكنه قانونا البدء في أشغال البناء إلا بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص اقليميا بتاريخ افتتاح ورشة، وهذا ما نصت عليه المادة 50 من المرسوم التنفيذي 91-176 الملغي " يجب على المستفيد من منمقرر الترخيص بالبناء أن يعلم مقابل وصل رئيس المجلس الشعبي البلدي بتاريخ فتح الورشة تبعا للنموذج التصريح الذي يحدده الوزير المكلف بالتعمير"، إلا أن الملاحظ من خلال أحكام المرسوم التنفيذي 15-19 أنه لم ينص على إجراء إعلان افتتاح الورشة حتى تتمكن السلطة المختصة المكلفة بالرقابة العمرانية مراقبة أشغال البناء منذ بدايتها إلى غاية نهايتها ومتابعة مدى إلتزام المرخص له بالتعليمات المحددة في الرخصة البناء.

وبالتالي يجب تدارك هذا النقص وإدراج مدة تنص على الزامية تبليغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بتاريخ افتتاح الورشة، كما أن أهمية هذا الإجراء تكمن في إستفادة صاحب المشروع من الربط بخدمات الإدارة المتمثلة في توزيع الغاز والكهرباء والمياه... الخ، كما أن الهدف من الإعلان عن افتتاح الورشة يكمن في التأكد من حسن نية صاحب المشروع بحيث لا يبقى المشروع مجرد حبر على ورق، فهو إجراء يهدف الى كشف عن مشروعات البناء الوهمية¹.

- وضع لافتة مرئية وسياج للحماية: يلتزم صاحب رخصة البناء خلال فترة عمل الورشة بوضع لوحة مستطيلة الشكل مرئية من الخارج تتجاوز أبعاده ثمانيون(20) سنتيمتر، توضح فيها مراجع رخصة البناء الممنوحة ونوع البناء وإرتفاعه ومساحة القطعة الأرضية، كما ينبغي أن تتضمن اللوحة تاريخ افتتاح الورشة والتاريخ المرتقب لإنهاء الأشغال، كما يمكن أن تتضمن اسم صاحب المشروع ومكتب الدراسات واسم المؤسسة المكلفة بانجاز الأشغال²، وبالتالي فإن الهدف من وضع اللافتة المرئية هو إعلام المسؤولين عن تطبيق أحكام قانون العمران، وكذا إعلام الغير بحيث تسهل الإطلاع على كافة المعلومات والبيانات الخاصة برخصة البناء³، كما ألزمت المادة 72 من القانون رقم 90-29 المستفيد بوضع حاجز فاصل مادي ومرئي ليلا ونهارا بين المساحات ومكان القيام بأشغال البناء

¹ منصور مجاجي، النظام القانوني للتخصيص بأعمال البناء في الجزائر، المرجع السابق، ص 97.

² المادة 60 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ محمد سبتي، المرجع السابق، ص 57.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

والهدم، خاصة على حافة الطرق وممرات الراجلين و الرصفة ومساحات توقف السيارات ومساحات اللعب والمساحات العمومية المجهزة.

- الإلتزام بحدود رخصة البناء: تعتبر رخصة البناء أداة ضبطية سابقة لتنفيذ أشغال البناء¹، لذا يجب على المستفيد منها أن يحترم حدود البناء المرخص به وينفذ الإلتزامات ويحترم الإرتفاقات المنصوص عليها في قرار منح الترخيص²، كالإلتزام بإحترام الإرتفاقات الأمنية والصحية، وأشغال التوسيع أو التعلية المرخص بها، والإلتزام بمعامل شغل الارض وكذا الكثافة القصوى للبناء وغيرها من الإلتزامات³.

في هذا السياق نصت المادة 76 من القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29 على "يمنح الشروع في أشغال البناء بدون رخصة أو إنجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء"، والهدف من الإلتزام بحدود وإشتراطات رخصة البناء هو حماية سلامة المبنى وحماية أرواح القاطنين بها وجيران المبنى من جهة، وحماية النظام العام العمراني خاصة ما تعلق منها بجمال الرونق بإعتباره من بين الهداف الحديثة لفكرة النظام العام من جهة أخرى، وكذا حماية المحيط الحضري من التشوهات العمرانية والبناءات المخالفة لقواعد النظام العام العمراني من خلال الحد من البناء الفوضوي، لذا نص القانون رقم 08-15 في المادة 12 منه على إعتبار المظهر الجمالي للإطار المبنى من الصالح العام يجب المحافظة عليه وترقيته.

والملاحظ من خلال المادة 12 أعلاه حرص المشرع الجزائري على حماية المظهر الجمالي وترقيته من خلال العمل على المحافظة عليه، لذا جاء القانون رقم 08-15 تدعيما لذلك من خلال اقرار أحكام تتمحور حول فكرة النظام الجمالي⁴.

المطلب الثاني

النظام القانوني لرخصة التجزئة

¹ ROGER saint-alary, droit de la construction, op.cit p 44

² المادة 54 من المرسوم التنفيذي 15-19. المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ وداد عطوى، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، ط1 سنة 2016، ص 127.

⁴ المرجع نفسه، ص 128.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

لم يقتصد دور المشرع العمراني في تنظيم أحكام رخصة البناء فقط، بل نظم مجموعة من التراخيص الأخرى التي يساهم في تنظيم حركة العمران، ولعل من بين أهمها رخصة التجزئة باعتبارها أداة جد مهمة في رسم معالم المدينة وتوجيه النمو والتوسع العمراني للتجمعات الحضرية بشكل منسجم ومتناسق، كما تعتبر أداة ضبط تعمل على تجسيد محتوى أدوات التعمير لاسيما مخطط شغل الأراضي (POS) على أرض الواقع من جهة ومنع كل أشكال التقسيم العشوائي غير المنظم من جهة ثانية.

ورخصة التجزئة وإن اعتبرت أقل أهمية من رخصة البناء إلا أنها تتقاطع معها في كثير من الأحكام، كما أن اشتراطها أمر الزامي لتقسيم الأراضي غير المبنية وخلق محيط سكني منظم ولائق، ووسيلة أكثر فاعلية ونجاعة في القضاء على التجزئة الفوضوية التي أدت الى المساس بالنظام العام العمراني وتشويه العقار الحضري من الناحية الجمالية والمعمارية.

وبفعل التزايد المستمر لعدد السكان داخل التجمعات السكنية الحضرية، عرفت هذه الأخيرة توسع وتزايد مطرد في مجال البناء والتجزئة، لذا كان لزاما على المشرع الجزائري التدخل وضبط عمليات التجزئة بجملة من النصوص القانونية الأمرة التي تضمن للمالك حق ممارسة حقة في القسمة العقارية تطبيقا لحق الملكية المضمون دستوريا وفي نفس الوقت تقيده بحريته بمجموعة من القيود القانونية الصارمة التي تضمن حماية النظام العام العمراني.

وهذا تكريسا للأهم مبدأ من مبادئ قانون العمران الجزائري، وهو الزامية الحصول المسبق على ترخيص إداري يخول للمعني الحق في تقسيم ملكيته العقارية غير المبنية دون المساس بالمصلحة العامة العمرانية التي تستوجب ضرورة الإستغلال العقلاني للعقار الحضري واحترام التخصيص العام للأراضي وعدم المساس بالبيئة.

وسأتطرق من خلال هذا المطلب لثلاث فروع (الفرع الأول) تعريف رخصة التجزئة ومجال تطبيقها (الفرع الثاني)، إجراءات وشروط منح رخصة التجزئة، (الفرع الثالث) مضمون وأثار قرار رخصة التجزئة.

تعريف رخصة التجزئة ومجال تطبيقها

سيتم تحديد معنى رخصة التجزئة من خلال التطرق إلى تعريفها التشريعي (أولاً)، ثم الفقهي وأهم خصائصها.

أولاً: تعريف التشريعي لرخصة التجزئة وخصائصها

عادة لا يعطي المشرع تعاريف محددة باعتبار أن هذه المهمة من مهام الفقه، ولكن نظراً للأهمية المعتبرة للتجزئة كعملية تعميرية¹ فقد خصها المشرع الجزائري وحتى المقارن بتعريف نذكر منه: نص المادة 57 من قانون 29-90 " تشترط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم لاثنين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها"، والملاحظ أن التعريف التشريعي الوارد في نص المادة 57 تعريف ضيق وغير محدد لكل عناصر التجزئة، كما أنه لم يفرق بين عملية التجزئة باعتبارها عملية تقنية تخضع للأدوات التهيئة والتعمير المنصوص عليها قانوناً، وبين شرط إلزامية الحصول المسبق على رخصة التجزئة والتي تعد بمثابة رخصة إدارية مسبقة لتقسيم الأراضي غير المبنية²،

وبالتالي فالتجزئة العقارية تعد عملية أو نمط للسكن الفردي المجمع في شكل قطع أرضية متلاحمة أو متجاورة وبالأخص مترابطة بانتظام، تجسد التقسيمات المحددة في أدوات التهيئة والتعمير على أرض الواقع³، وبالرجوع إلى القانون رقم 02-82 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء عليها التجزئة (الملغى)، فقد عرفت المادة 24 منه التجزئة بأنها " تعد تجزئة الأراضي للبناء عملية تتمثل في تقسيم ملك عقاري أو عدة أملاك عقارية إلى قطعتين أو أكثر لغرض إقامة بناية أيا كان تخصيصها ". وحسب نص المادة 24 فإن عملية تقسيم الأراضي للبناء عليها هي عملية تهدف إلى تقسيم ملكية عقارية أو عدة ملكيات عقارية إلى قطعتين أو أكثر بهدف البناء عليها بغض النظر عن الغرض من البناء.

كما عرفت المادة 07 من المرسوم التنفيذي 15-19 التجزئة على أنها " تشترط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، إلى قطعتين أو عدة قطع

¹ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم-دراسة مقارنة-، المرجع السابق، ص 98.

² نجوى الهواري، المرجع السابق، ص 110.

³ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم-دراسة مقارنة-، المرجع السابق، ص 98.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم أو عدة قطع لتشييد بناية"، فنص هذه المادة قد أعاد نفس التعريف المنصوص عليه في نص المادة 57 من القانون رقم 90-29 ولكن بتركيز على الرخصة التي تشترط لكل عملية تجزئة ملكية عقارية غير مبنية لقطعتين أو أكثر بهدف التشييد عليها.

في حين عرف القانون 08-15 التجزئة في المادة 02 منه بأنها "التجزئة: القسمة من أجل البيع أو الإيجار أو تقسيم ملكية عقارية إلى قطعتين أو إلى عدة قطع مخصصة للبناء من أجل استعمال مطابق للأحكام مخطط التعمير"، والملاحظ أن المادة 02 قد وسعت من مفهوم التجزئة ليشمل عدت إستعمالات غير السكنية، كالإستعمال التجاري أو الصناعي أو الخدماتي، وهذا على خلاف المادتين 57 من القانون 90-29 والمادة 7 من المرسوم التنفيذي 15-19 التي حصرتا الغرض من تقسيم الملكية العقارية إلى قسمين أو أكثر بغرض البناء عليها دون ذكر أغراض أخرى.

وبالتالي فالتجزئة حسب المادتين 57 و07 عملية تهدف إلى تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات عقارية متجاورة ومتلاصقة إلى قطعتين أو عدة قطع بغرض التشييد والبناء عليها.

أم في التشريع المقارن فقد عرف المشرع الفرنسي عملية التجزئة ولم يعرف رخصة التجزئة في نص المادة R315-1 بأنها "عملية تهدف إلى تقسيم إداري لمدة عشر سنوات ملكية عقارية إلى أكثر من قطعتين متجاورتين بهدف البناء عليها"¹.

أما المشرع المغربي فقد إعتبر التجزئة عملية تقنية تستوجب الحصول المسبق على رخصة إدارية للقيام بعملية التقسيم العقاري²، وذلك بموجب نص المادة الأولى من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتجزئات والتي جاء فيها "تقسيم عقار من العقارات عن طريق البيع أو الإيجار أو القسمة إلى قطعتين أو أكثر لتشييد المباني للسكن أو لغرض صناعي أو سياحي أو تجاري أو حرفي مهما كانت مساحة البقع التي يتكون منها العقار المراد تجزئته"³.

¹ Art n° R315-1. C.Urb. f.

² نجوى الهواري، المرجع السابق، ص 110.

³ المادة الأولى من القانون رقم 90-25 الخاص بالتجزئات العقارية وتقسيمها، الصادرة بموجب الظهير الشريف رقم 7.92.1 الصادر بتاريخ 17 يونيو 1992، الجريدة الرسمية المغربية عدد 4159، السنة الوحيدة والثمانون، 15 يونيو 1990، الموقع الرسمي للجريدة الرسمية المغربية: http://www.sgg.gov.ma/arabe/Legislations/recherche_bo.aspx تاريخ الاطلاع: 2018/08/20: على الساعة 20:00.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

أم المشرع التونسي فقد عرف التجزئة العقارية من خلال الفصل 58 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير على أنها " يقصد بالتقسيم كل عملية تجزئة قطعة أرضية إلى مقاسم سكنية أو مهنية أو صناعية أو سياحية أو تجهيزات مشتركة اجتماعية أو ثقافية حسب مقتضيات هذه المجلة"¹.

ثانيا: التعريف الفقهي لرخصة التجزئة

هناك عدت تعاريف فقهية للتجزئة العقارية، ولكن كل هذه التعاريف تتفق في كون التجزئة العقارية عملية حيوية تضمن التقسيم الحقيقي للوحدة العقارية²، والفقهاء الفرنسي سار على نفس منوال المشرع الفرنسي فلم يعرف رخصة التجزئة بل عرف التجزئة العقارية، بحيث عرفها Patrick Gérard بأنها "التجزئة تقسيم للملكية إلى قطع بغرض البناء عليها"³،

وعرفها Jacqueline Morand-Déville بأنها "عملية تقسيم الملكية العقارية الواحدة إلى مجموعة قطع موجهة لإنشاء بنايات"⁴، وسبب ذلك أن التجزئة اعتبرت في فرنسا ومنذ زمن بعيد أنها عملية ذات طابع خاص تقوم بها الأفراد دون تدخل الإدارة المكلفة بالتعمير، باعتبارها من متطلبات ممارسة حق الملكية المنصوص عليه في القانون المدني الفرنسي من جهة، ومن جهة ثانية ارتبطت كلمة التجزئة بفكرة التقسيم⁵.

غير أنه منذ بداية هذا القرن، تغيرت هذه النظرة وأصبحت التجزئة عملية تهيئة تهم الجماعة المحلية كما تهم الأفراد، ولذا فقد صدر القانون المؤرخ في 14 مارس 1919 والذي يلزم الأفراد بالحصول على ترخيص إداري مسبق قبل كل عملية تجزئة للملكية عقارية⁶.

وعرف الدكتور عرفة عبد الوهاب التجزئة " على أنها عملية تقسيم لقطعتين أو عدة قطع من ملكية عقارية من أجل البناء عليها"¹، أما في الفقه الجزائري فقد عرفتها الأستاذة نورة منصور على

¹ الفصل 58 من قانون عدد 122 لسنة 1994 مؤرخ في 28 نوفمبر 1994 يتعلق بإصدار مجلة التهيئة الترابية والتعمير، الرائد الرسمي عدد 96 بتاريخ 06 ديسمبر 1994. الموقع الرسمي لبوابة التشريع التونسي: <http://www.legislation.tn/recherche/legislatifs> تاريخ الإطلاع 2018/08/20 على الساعة 20:30.

² Henri JACQUOT, Certificat d'urbanisme. Dalloz. Paris. 1996. P.17.

³ Patrick Gérard, Pratique du Droit de l'Urbanisme. op. cit. p.220.

⁴ Jacqueline Morand-Déville. Droit de l'Urbanisme Mémentos, Dalloz 4ed, 1998, P.93.

⁵ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم-دراسة قانونية- المرجع السابق، ص 99.

⁶ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 42.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

أنها "تلك الوثيقة التي تصدر بموجب قرار إداري ترخص للإدارة بمقتضاه لمالك وحدة عقارية - غير مبنية- ترخص عملية تقسيم إلى قطعتين أو عدة قطع أرضية من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية"²، في حين عرفت الدكتور عايدة ديرم بأنها "الوثيقة الممنوحة من قبل السلطات الإدارية المختصة لإجراء قسمة قطعة أرض معينة تشكل وحدة عقارية إلى وحدتين أو أكثر"³، أما الدكتور عزري الزين فقد عرفها على أنها " 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 لإستعمالها في تشييد بناية "⁴، كما اعتبرت رخصة رسمية بتجزئة قطعة أرض أو أكثر غير مبنية إلى عدة حصص بغرض إقامة بنايات عليها⁵.

ومن بين التعريفات المهمة والتي أعطت للقسم العقارية وكذا الرخصة المتعلقة بها مفهوما يتماشى مع الوضع الحالي للتجزئة العقارية و المجموعات السكنية⁶، باعتبار أن التجزئة عملية تختلف عن القرار أو الرخصة المرتبطة بها، التعريف الذي أورده الدكتور كمال تكواشت معتبر أن " التجزئة العقارية هي تقطيع أو تقسيم إداري للملكية عقارية عارية غير مبنية كبيرة، حضرية أو ريفية، إلى قطع أرضية مهيأة صغيرة نوع ما ذات مساحات متماثلة أو متفاوتة، موجهة للبيع أو الإيجار بهدف إشباع حاجات معينة سواء في السكن أو في نشاطات أخرى تجارية أو صناعية أو حرفية أو متعددة الوظائف، وهذا بحسب موقع (بعد أو قرب) مشروع التجزئة من مركز المدينة وبحسب ما هو مخطط له أيضا في أدوات التعمير"، وبالتالي يمكن اعتبار التجزئة عملية تتعلق بإنتاج قطع أرضية مهيأة (مهيأة) مخصصة لتشييد والبناء عليها".

¹ عبد الوهاب عرفة، شرح قوانين البناء والهدم، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، د. ط. سنة 2007، ص 153.

² نورة منصور، المرجع السابق، ص 58.

³ عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 79.

⁴ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 46.

⁵ عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 124.

⁶ عرفت المادة 02 من القانون رقم 15-08 المجموعة السكنية بأنها "تشكل مجموعة من السكان والبنائات الفردية أو الجماعية التي تستعمل للسكن، وشيدت على قطعة واحدة أو عدة قطع متلاصقة أو متجاورة في أن واحد بصفة متتالية من طرف المالك أو الملاك المشتركين في قطعة الأرض أو القطع المعنية".

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

في حين عرفت رخص التجزئة بأنها " الوثيقة الإدارية الإجبارية لكل عملية انجاز تجزئة، مهما كان موقعها، والتي من شأنها أن تستعمل أحد هذه القطع على الأقل في تشييد بناية جديدة، أو إلحاق بكل قطعة من القطع التجزئة الحق في البناء"¹.

ومن خلال هذا التعريف، فلا يعتبر ترخيصا بالتجزئة، إلا إذا إتخذ التصرف القانوني في شكل قرار إداري سابق عن عملية التقسيم، صادر عن سلطة إدارية مختصة بإبرادتها المنفردة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، ما يعني إستثناء جميع التصرفات القانونية الأخرى كالعقود الإدارية، وذلك تطبيقا لنص المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المعدل والمتمم، التي تنص على أن تسلم رخصة التجزئة في شكل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوالي المنتدب أو الوزير المكلف بالتعمير حسب الإختصاص.

فهذه الجهات المختصة حصريا و دون سواها بتسليم القرار المتضمن رخصة التجزئة، ولكن بشرط إصدار الرخصة بناء على تقديم الطلب من صاحب الملكية العقارية أو موكله، وفق نموذج محدد، وبالتالي لا يجوز إصدارها لغير هؤلاء طبقا لنص المادة للمادة الثامنة(8) من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، يشترط أن يقوم المالك أو موكله بتشديد بناية على التقسيمات الجديدة².

ثالثا: أهمية رخصة التجزئة ونطاق تطبيقها الموضوعي

1- أهمية رخصة التجزئة: يعد تقسيم الملكية العقارية إلى قطعتين أو عدة قطع بهدف البناء والتشييد عليها، الهدف الأول ورئيسي والأثر المباشر لعملية التجزئة، وذلك بغض النظر عن الغرض من التقسيم سكني أو تجاري أو صناعي أو خدماتي، فكلها تشترك في إلزامية الحصول المسبق على القرار الإداري المتضمن السماح للمالك أو موكله بتقسيم وتجزئة القطعة الأرضية الحضرية أو الريفية لقطعتين أو أكثر للبناء عليها، ويستثنى من ذلك الأراضي الزراعية التي يكتفي فيها المالك بالحصول على شهادة التقسيم من المصالح الفلاحية المختصة³.

¹ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 100-101.

² عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 48.

³ عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون الهبئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 181.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

وبالتالي فرخصة التجزئة تتميز بأثرين مزدوجين، الأول مادي والثاني قانوني وبذلك فهي تختلف عن رخصة البناء في أثرها القانونية، مما يجعلها تخضع للإلزامية الشهر طبقاً لنص المادة 21 فقرة 5 والمادة 22 فقرة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المعدل والمتمم، والتي أظمت السلطة المختصة التي وافقت على التجزئة بشهر¹ القرار المتضمن رخصة التجزئة بمكتب الحفظ العقاري خلال شهر(1) واحد من تاريخ تبليغ قرار رخصة التجزئة للمعني، وهكذا يترتب على رخصة التجزئة أثرين يتم من خلالها تحويل القطعة الأرضية إلى وحدتين أو أكثر وهما:

● أثر مادي: يتمثل في تغير حدود ومساحات والأشكال الهندسية للقطع الأرضية محل التجزئة.

● أثر قانوني: يتمثل في إستحداث قطعتين أرضيتين أو أكثر بعد زوال واندثار القطعة الأرضية الأولى، وهو ما نصت عليه المذكرة رقم 1479/2000 المؤرخة في 28 مارس 2000 والخاص بدور المحافظ العقاري في نظر بعض الأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة في مجال البناء والتعمير، والتي جاء فيها أن رخصة التجزئة تعد بمثابة وثيقة رسمية ترتب آثار مباشرة في تغير العناصر القانونية والمادية المحتواة في البطاقة العقارية بالمحافظة العقارية والتي يجب عليها شهر هذه الرخصة²، أما التجزئة الفعلية للقطعة الأرضية لوحدين أو أكثر فيجب أن تتم خلال المدة القانونية المحدد لصلاحيات الرخصة والقيام بأشغال التهيئة وهي ثلاث (3) سنوات تبدأ من تاريخ تبليغ قرار رخصة التجزئة للمالك أو موكله³.

كما تبرز أهمية رخصة التجزئة كعمل إداري إلزامي ضبطي وسابق عن عملية التقسيم، في إرتباطه بالحق في البناء، لولا الحصول المسبق على هذه الرخصة لا ما وجد البناء أصلاً⁴، وبالتالي فهي تعمل على الحد من التجزئات العشوائية الخارجة عن نطاق النظام العام العمراني والتي شوهت المنظر الجمالي للمدن والأحياء الجزائرية.

¹ إستعمل المشرع الجزائري في نص المادة 22 مصطلح "النشر" والأصح هو مصطلح "الشهر". كما حذف مدة الإشهار حسب آخر تعديل.

² عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 81

³ المادة 30 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19. المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ نجوى الهواري، المرجع السابق، ص 111.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

وهذا ما أكدته المادتين 3 و4 من القانون رقم 08-15، حيث منعت المادة 3 إنشاء أي تجزئة أو مجموعة سكنية دون الحصول المسبق على رخصة التجزئة مسلمة وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كما منعت المادة 4 تشييد البنايات في أي تجزئة أنشئت وفقا للأحكام أدوات التهيئة والتعمير إذا لم تنته بها أشغال الشبكات والتهيئة المنصوص عليها في رخصة التجزئة، وبالتالي فإن التجزئة عملية تعميمية بإمتياز تدخل ضمن التعمير العملياتي، ويتم تنظيمها وفق لقواعد مختلطة تجمع بين قواعد القانون العام والخاص وتهدف إلى حماية والتوفيق بين المصلحة العامة العمرانية والمصلحة الخاصة الشخصية¹.

2- نطاق تطبيق رخصة التجزئة: على خلاف النطاق الشخصي والمكاني والزمني الذي حدده المشرع العمراني لتحديد نطاق تطبيق رخصة البناء، فإن رخصة التجزئة هي عملية إلزامية لتقسيم الملكية عقارية الواحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها بهدف التشييد والبناء عليها، وبالتالي فرخصة البناء ضرورية في تجزئة الملكية العقارية بهدف تشييد بنايات عليها².

ويهدف حماية المصلحة العامة والنظام العام العمراني، فرض المشرع العمراني الجزائي عدم منح رخصة التجزئة إذا لم تكن الأرض المجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك³، بل يجب في هذه الحالة على الجهة المختصة الإمتناع عن منح رخصة التجزئة باعتبار أن الإمتناع في هذه الحالة يعد من النظام العام، بمعنى لا يجوز للإدارة مخالفته وليست لها أية سلطة تقديرية في منح الترخيص من عدمه، بل إن تسليم الرخصة للمالك أو موكله في هذه الحالة يعد قرارا معيبا يمكن الطعن فيه لمخالفة القانون⁴.

غير أنه يمكن للسلطة المختصة بناء على السلطة التقديرية الممنوحة لها وفق لنص المادة 17 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي أن ترفض تسليم رخصة التجزئة في البلديات التي لا يغطيها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو أي وثيقة للتعمير تقوم مقامه،

¹ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 101.

² عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 183.

³ المادة 17 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي 15-19. المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 44.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

إذا كانت الأرض المجزأة غير موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (P.D.A.U)، أو التوجيهات التي تنظمها القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

في هذه الحالة وبناء على السلطة التقديرية الممنوح للإدارة المختصة، فإن قرارها يعد مشروعاً، متى قررت عدم موافقة الأرض المراد تجزئتها لأحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو للقواعد العامة للتهيئة والتعمير الجاري العمل بها، وبالتالي فالبناء على أرض بما يخالف توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يعني البناء المخالف على أرض غير مخصصة للبناء عليها أصلاً، ما يعني أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إعتبرها وصنفها أراضي زراعية أو سياحية أو مناطق ذات خصوصية¹.

وعليه فلا تعتبر كل عملية تقسيم ملكية عقارية تجزئة بالضرورة، وإنما يجب أن تمتاز التجزئة العقارية بخصائص مميزة لها تحدد النطاق الموضوعي لرخصة التجزئة المرتبطة بها وهي:

- رخصة التجزئة إجراء قبلي لازم لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات عقارية لمالك واحد أو عدت مالكين مشتركين.
- يجب أن تكون الأرض المجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو موافق ومطابق وثيقة التعمير التي تحل عمله.
- يجب أن تكون الغاية من التجزأة إقامة وتشيد بنايات جديدة على الأراضي المجزأة.
- يجب أن يتم الشروع في أشغال التهيئة خلال ثلاث (3) سنوات التالية من تاريخ تبليغ القرار المتعلق بالتجزئة².

الفرع الثاني

إجراءات وشروط منح رخصة التجزئة

¹ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 235.
² عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 184.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

لا تتم عملية التجزئة العقارية إلا بموجب قرار إداري سابق صادر عن سلطة إدارية مختصة بعد تقديم طلب بذلك من المالك أو موكله، يترتب عليه تقسيم الملكية العقارية إلى ملكيتين أو أكثر، ونظرا لخصوصية وخطورة¹ هذه العملية يجب على المعني أن يرفق طلبه (أولا) بملف كامل يتضمن مجموعة من الوثائق الثبوتية و المذكرات التوضيحية تثبت إنسجام الطلب مع قواعد النظام العام العمراني، لتجنب التجزئات العشوائية غير المنظمة²، لتباشر الجهة المختصة في مرحلة ثانية دراسة هذا الملف والتحقيق(ثانيا) فيه لتصدر في الأخير قرارها وتبث في الطلب(ثالثا) وفق مواعيد محددة(رابعا).

أولا: تقديم الطلب المتعلق بالرخصة

طبقا لمبدأ إلزامية الحصول المسبق على رخصة التجزئة، وتطبيقا لقواعد النظام العام العمراني الملزمة نصت المادة 58 من القانون 90-29 على ضرورة تقديم طلب الرخصة بنصها على: " في تدعيمة لطلب رخصة التجزئة يقدم طالب التقسيم ملفا يتضمن دفتر شروط يحدد الأشغال المحتملة للتجهيز وبناء الطرق السالكة التي يتعهد المالك بإنجازها في آجال محددة، وكذلك شروط التنازل عن القطع الأرضية والمواصفات التعميرية والهندسية المعمارية وغيرها التي يجب أن تستجيب لها البناءات المزمع تشييدها".

وهذا ما أكدته المادة 08 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، التي أوجبت على المالك أو موكله إلزامية تقديم طلب رخصة التجزئة، وهذا ما تضمنته المادتين 3 و4 من القانون رقم 08-15، حيث منعت المادة 3 منه، إنشاء أي تجزئة أو مجموعة سكنية دون الحصول المسبق على رخصة التجزئة مسلمة وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما،

وبالتالي فالجميع ملزم بتقديم الطالب للحصول المسبق على رخصة التجزئة سواء كان المجزئ شخصا طبيعيا أو معنويا تابع للقطاع العام والخاص، ولكن يستثنى من إلزامية رخصة التجزئة التجزئات الخاصة بالهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدية

¹ Patrick Gérard-Pratique de droit de l'urbanisme ; urbanisme réglementaire individuel et opérationnel- O2éd , Eyrolles, Paris- 2001, P 220.

² كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 117.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية التابعة لوزارة الدفاع الوطني، والهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا إستراتيجيا¹.

من خلال النصوص القانونية السابقة فإن التجزئة ليست مجرد عملية تجزئة لقطعة أو مجموع قطع أرضية بل هي مشروع بناء متكامل ومنسجم ينبغي أن يحترم المجزئ فيه مقتضيات النظام العام العمراني من جهة وحماية للمصلحة العامة العمرانية من جهة ثانية².

1-صفة طالب الرخصة

على خلاف الصفة القانونية التي وسع فيها المشرع العمراني في طالب رخصة البناء، فإنه صفة الطالب لرخصة التجزئة تقتصر على المالك أو موكله فقط دون سواهما، وعلى المالك أن يثبت صفته من خلال تقديم نسخة من عقد الملكية أو دفتر عقاري أو عقد هبة أو عقد شهرة، أما موكله فيجب عليه تقديم عقد وكالة حسب نص المادة 571 من القانون المدني، وذلك طبقا لنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، والتي جاء نصها عاما ولم يحدد نوع الوكالة فيجوز أن تكون الوكالة عامة أو خاصة³، وهنا تظهر أهمية رخصة التجزئة كعملية تعميرية يترتب عنها تجزئة العقار الأصلي وإنشاء وحدتين عقاريتين أو أكثر تثبت ملكيتها للمالك نفسه أو موكله بموجب وكالة قانونية صحيحة دون غيرهما⁴، وفي حالة ما إذا كان المالك أو موكله شخصا معنويا فيجب عليه تقديم نسخة من القانون الأساسي.

ويتساءل الدكتور عزري الزين "لماذا لم يمنح المشرع المستأجر أو الهيئة العامة حق تقديم طلب الحصول على رخصة التجزئة؟"، إذ يمكن للجهة التي استفادت من نزع ملكية أرض للمصلحة العامة، أن تطلب رخصة تجزئة لإقامة بنايات على هذه الأرض، وهو ما فعله المشرع الفرنسي حيث خول كل شخص يثبت أنه شاغل دائم لقطعة الأرض أن يطلب هذه الرخصة لطبقا لنص المادة R 315-4 من قانون التعمير الفرنسي⁵.

¹ المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق.

² عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 50.

³ ياسمين شريدي، المرجع السابق، ص 49.

⁴ عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 186.

⁵ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 45.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

2- الوثائق التقنية والملف المرفق بطلب الرخصة

طبقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المعدل والمتمم، فإن ملف طلب الحصول على رخصة التجزئة يتكون من الوثائق التالية¹:

1- تصميم للموقع يعد على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع القطعة الأرضية،

2- التصاميم الترشيدية المعدة سلم 1/200 أو 1/500، والتي تشمل على البيانات التالية:

- حدود القطعة الأرضية ومساحتها،

- منحنيات المستوى وسطح التسوية، مع مواصفات التقنية الرئيسية و نقاط وصل شبكة الطرق المختلفة،

- تحديد القطع الأرضية المبرمجة مع رسم شبكة الطرق وقنوات التموين بالمياه الصالحة للشرب، والحريق، وصرف المياه المستعملة، وكذا شبكات توزيع الغاز والكهرباء والهاتف والإنارة العمومية،

- تحديد موقع مساحات توقف السيارات والمساحات الحرة و مساحات الإرتفاقات الخاصة.

- موقع البنايات المبرمجة وطبيعتها وشكلها العمراني بما في ذلك البنايات الخاصة بالتجهيزات الجماعية.

3- مذكرة توضح التدابير المتعلقة بما يلي:

- طرق المعالجة المخصصة لتقنية المياه الراسبة الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية والزراعة والبيئة،

- المعالجة المخصصة لتصفية الدخان وإنتشار الغازات من جميع المواد الضارة بالصحة العمومية،

¹ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

- تحديد مستوى الضجيج وانبعاث الطفيليات الكهرومغناطيسية، بالنسبة للأراضي المجزأة المخصصة للإستعمال الصناعي.

4- مذكرة تشتمل على البنائيات التالية :

- قائمة القطع الأرضية المجزأة ومساحة كل قطعة منها،
- نوع مختلف أشكال شغل الأرض مع توضيح عدد المساكن ومناصب الشغل والعدد الإجمالي للسكان المقيمين،

- الإحتياجات في مجال الماء والغاز والكهرباء والنقل وكيفيات تلبيتها،

- طبيعة الإرتفاقات والأضرار المحتملة¹،

- دراسة التأثير في البيئة، عند الإقتضاء،

- دراسة جيوتقنية، يعدها مخبر معتمد،

5- برنامج الأشغال الذي يوضح الخصائص التقنية للمشاريع والشبكات والتهيئة المقرر إنجازها، وشروط تنفيذها مع تقدير تكاليفها وتوضيح مراحل الإنجاز وأجال ذلك، عند الإقتضاء.

6 - دفتر الشروط يحدد الإلتزامات والإرتفاقات الوظيفية وذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة وكذا الشروط التي تنجز بموجبها البناءات.

يحدد دفتر الشروط زيادة على ذلك، حفظ الملكيات والمغارس والمساحات الخضراء والأسيجة.

ويمكن لطالب التجزئة أن يحدد إنجاز أشغال التهيئة لكل جزء على حدة، وفي هذه الحالة يجب تقديم الوثائق والبيانات المكتوبة الخاصة بكل جزء لوحده، على أن يتم إعدادها تحت إشراف مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو التعمير، كما يجب أن يؤشر على الوثائق المحددة سابقا مهندس معماري ومهندس مسح الأراضي اللذان يمارسان عملهما وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بهما، وبالتالي يتضح أن المشرع العمراني من خلال الوثائق والبيانات المذكورة أعلاه جمع بين الغرض من التجزئة وبين مقتضيات وإنعكاسات المشروع المزمع القيام به بعد عملية التقسيم من

¹ المادة 09 من المرسوم التنفيذي 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

الناحية العمرانية والبيئة والجمالية، وهو ما جعله يتشدد في الوثائق المذكورة سابقا ويجعلها إلزامية ، ولم يجعل بعضها إجباري وبعضها اختياري¹.

ثانيا: التحقيق في الطلب منح رخصة التجزئة

بعد استكمال المالك أو موكله لجميع الوثائق البيانية والتقنية المحددة في نص المادة 09 المذكورة أعلاه، يتم إرسال الملف في خمس(5) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية التي يتم إقامة المشروع على تراها طبقا لنص المادة 61 من القانون رقم 90-29 والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المعدل والمتمم، مقابل وصل إيداع يتم تسليمه للمعني أو موكله من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يحدد تاريخ إيداع الطلب على الوصل²، وفي نفس الوقت عليه أن يتثبت من مطابقة الملف للوثائق المنصوص عليها قانونا ويكون ذلك موضحا في الوصل الذي يقدم للمعني عند إرسال طلبه.

يقصد بالتحقيق في الطلب التأكد من مدى مطابقة مشروع التجزئة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي أما في حال انعدام ذلك، فيجب أن يكون المشروع مطابقا لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو التعليمات التي تحددها القواعد العامة للتهيئة والتعمير³، كما أن إجراءات دراسة الملف تشبه كثيرا إجراءات دراسة طلب رخصة البناء مع اختلاف طفيف في اشتراط تحقيق عمومي من أجل المنفعة العامة في حالة طلب رخصة البناء⁴.

كما يتناول التحقيق دراسة الإنعكاسات التي يمكن أن تنجر عن إنجاز الأراضي المجزأة، فيما يخص النظافة والملاءمة الصحية وطابع الأماكن المجاورة أو مصالحتها، وحماية المواقع أو المناظر الطبيعية أو الحضرية، وكذا الإنعكاسات في ميدان حركة المرور والتجهيزات العمومية ومصالح المنفعة العامة والمالية للبلدية⁵.

¹ عززي الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 48.

² Art n⁰ R423-1. C.Urb. f.

³ المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 254.

⁵ المادة 11 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

وعلى المصلحة المختصة المكلفة بتحضير طلب رخصة التجزئة وهي مصلحة الشباك الوحيد أن تجمع الآراء والمواقفات من طرف الأشخاص العموميين والمصالح المستشارة، وعلى هذه الأخيرة أن تصدر ردًا في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من يوم استلام طلب إبداء الرأي، وفي حالة عدم الرد خلال الأجل المحدد يعد سكوتهم رداً بالموافقة¹، والشخصيات والمصالح العمومية التي يجب استشارتها هي نفسها التي يتم استشارتها عند دراسة ملف رخصة البناء².

وفي جميع الحالات، فإن الأشخاص العموميين والمصالح المستشارة ملزمة بإعادة الملف المرفق بطلب إبداء الرأي في الأجل نفسها سواء كان الرد بالموافقة أم لا، كما يمكن للمصلحة المكلفة بتحضير الملف، أن تقترح على السلطة المختصة بتسليم رخصة التجزئة الأمر بإجراء تحقيق عمومي، ويكون هذا التحقيق حسب نفس الأشكال المنصوص عليها بالنسبة للتحقيق في المنفعة العامة³، كما يمكنها أن تقترح على السلطة المختصة عند الإقتضاء كيفية المساهمة في مصاريف تنفيذ التهيئة و التجهيزات العمومية التي تفرضها على صاحب الطلب⁴.

ثالثا: الجهات المختصة بمنح القرار المتعلق برخصة التجزئة

تنص المادة 22 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، أن تسليم رخصة التجزئة يكون في شكل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوالي المنتدب، وبالتالي فإن إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة لا يكون من اختصاص جهة واحدة دون سواها، بل ينعقد الإختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة، وقد يختص بتسليمها الوالي أو الوالي المنتدب. وقد استثنى آخر تعديل الوزير المكلف بالعمران من إصدار رخصة التجزئة.

1- إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي

طبقا للمادة 65 من قانون 90-29، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسلم رخصة التجزئة بصفته ممثلاً للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات الواقعة في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، بالإضافة إلى جميع الحالات التي لا

¹ المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 50.

³ المادة 12 فقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع نفسه.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

تدخل في اختصاص الوالي والوزير المكلف بالتعمير، في هذه الحالة تتم دراسة الملف على مستوى الشباك الوحيد للبلدية وعلى رئيس المجلس إرسال نسخة من الملف إلى المصالح والهيئات والجمعيات التي يتم استشارتها والمحدد في نص المادة 47 من المرسوم التنفيذي 15-19 خلال ثمانية (08) أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب¹، ينبغي على الهيئات والمصالح والجمعيات أن تبدي رأيها خلال خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ تسلمهم طلب الرأي طبقا لنص المادة 12 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، ولكن بالرجوع إلى نص المادة 14 من نفس المرسوم فإنها تشير إلى أن دراسة ملف طلب رخصة التجزئة يكون أمام الشباك الوحيد للبلدية ويتم حسب الأشكال المنصوص عليها بالنسبة لرخصة البناء، إلا أن الملاحظ أن الهيئات والمصالح والجمعيات التي يتم استشارتها بالنسبة لطلبات رخصة البناء تبدي رأيها خلال ثمانية (8) أيام من تاريخ طلب الرأي طبقا لنص المادة 47 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 15-19، وبالتالي يجب على المشرع التدخل وإعادة النظر في هذا الأجل².

وفي كل الأحوال على الشباك الوحيد للبلدية أن يفصل في الطلب خلال مدة خمسة عشر (15) يوما التي تلي تاريخ إيداع الطلب، كما يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم رخصة التجزئة بصفته ممثل للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي مصادق عليه طبقا لنص المادة 65 من القانون رقم 90-29 وفي هذه الحالة يجب عليه الاطلاع على الرأي الموافق للوالي المختص.

2- اختصاص الوالي بتسليم رخصة التجزئة

يختص الوالي بتسليم رخصة التجزئة في الحالات التالية والمحدد في نص المادة 66 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير وهي:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية،
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة والمواد الإستراتيجية.

¹ المادتين 14، 15 من المرسوم التنفيذي 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² كلثوك جوج، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو-، الجزائر، سنة 2018، ص 50.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

● إفتطاعات الأرض والبنائيات الواقعة في المناطق المحدد في المواد 44، 45، 46، 48، 49، وهي على التوالي السواحل، الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة، الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد، والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي.

● المشاريع ذات الأهمية المحلية.

● المنشآت الواقعة في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل الأراضي مصادق عليه.¹

3- إختصاص الوزير المكلف بالتعمير بتسليم رخصة التجزئة في ظل القانون 90-29

حدد اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بتسليم رخصة التجزئة في نص المادة 67 من قانون 90-29، بحيث للوزير المكلف بالتعمير بعد أخذ رأي الوالي أو الولاية المعنيين أن يسلم رخصة التجزئة إذا تعلق الأمر بمشاريع البناء ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية، أي يختص بتسليم رخصة التجزئة للمشاريع المهيكلية ذات الأهمية والمصلحة الوطنية². مع العلم أن آخر تعديل للمرسوم التنفيذي 15-19 قد استثنى الوزير النكلف بالعمران من تسليم رخصة التجزئة وبالتالي يجب تدارك هذا التناقض.

وعليه فإذا كان تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي فإن تحضير الطلب يكون على مستوى الشباك الوحيد للولاية، في هذه الحالة على هذا الأخير أن يرسل الملف في أربع (4) نسخ إلى الهيئة المختصة في أجل شهر (1) واحد تبدأ من تاريخ إيداع الملف على مستوى البلدية³.

رابعا: ميعاد البث في القرار المتعلق برخصة التجزئة

يختلف ميعاد البث في قرار رخصة التجزئة بحسب الإختصاص الشخصي، فإذا كان تسليم رخصة التجزئة من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي فإن القرار المتضمن تسليم رخصة التجزئة يبلغ إلى المجزئ خلال الشهرين (2) المواليين لتاريخ إيداع الطلب، أما إذا كان تسليم الرخصة من إختصاص الوالي أو الوالي المنتدب، فإن تسليم الرخصة يكون خلال ثلاثة (3) أشهر من تاريخ إيداع الطلب، غير أن هذا الأجل يوقف، إذا كان ملف الطلب موضوع استكمال بالوثائق أو المعلومات ينبغي

¹ هاتين الحالتين الأخيرتين نصت عليهما المادة 15 من المرسوم التنفيذي 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الادارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 245.

³ المادة 15 من المرسوم التنفيذي 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

على صاحب الطلب أن يقدمها، أو إذا كان الملف الطلب محل أمر بإجراء تحقيق عمومي، فيتوقف الأجل المحدد أعلاه، ويسري مفعوله ابتداء من تاريخ استلام هذه الوثائق و المعلومات أو بعد إجراء التحقيق العمومي¹.

بالإضافة إلى تبليغ القرار إلى المعني، فيجب على الجهة المختصة طبقا لنص المادة 22 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، أن تبلغ القرار إلى مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية، مرفقا بنسخة من الملف، مؤشر على دفتر الشروط والمخططات التي تحدد القطعة الأرضية المبرمجة مع رسم شبكة الطرق وإقامة الأشكال العمرانية المبرمجة وطبيعتها، كما توضع نسخة من الملف مؤشرا عليها تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود الأرض المجزأة ونسخة أخرى رابعة من الملف تحفظ بأرشيف الولاية أما النسخة الخامسة من الملف فتحفظ لدى السلطة الإدارية المختصة بتسليم الرخصة².

الفرع الثالث

مضمون القرار المتعلق برخصة التجزئة وأثاره

إن طلب رخصة التجزئة قد يكون محل موافقة أو رفض من طرف الجهة المختصة(أولا)، أو قد يكون محل تأجيل قبل الفصل فيه(ثانيا).

أولا: قبول أو رفض طلب رخصة التجزئة

طبقا لنص المادة 17 والمادة 11 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، على الجهات الإدارية منح رخصة التجزئة للطالب متى أثبت التحقيق في الطلب أن الطالب احترام جميع الإشتراطات القانونية وتوجيهات أدوات التهيئة والتعمير وفي غيابها قد التزم الطالب والقواعد العامة للهيئة والتعمير خاصة قواعد السلامة والأمن العمومي وعدم تعرض مشرع التجزئة للأخطار الطبيعية³، أي أن طالب التجزئة إحترم متطلبات قواعد النظام العام العمراني المنصوص عليها في قانون التعمير، كما اخذ جميع الإحتياجات التي يمكن أن تنجر عن انجاز الأراضي المجزئة، خاصة ما تعلق بالنظافة والملائمة

¹ المادة 16 من المرسوم التنفيذي 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 22 فقرة 3 و4 و5 و6 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.

³ عايدة ديرم، الرقابة الادارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 86.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

الصحية وحماية المواقع والمناظر الطبيعية والحضرية، وفي حالة مخالفة الإلتزامات السابقة فمن حق الإدارة رفض الترخيص بالتجزئة بشرط تسيب قرارها¹، باعتبار أن التعليل إجراء شكلي وجوهري يجعل من القرار محل للبطلان لذا لم يتضمن علته بين طياته².

وبالتالي متى كان الطلب مطابقا لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو مطابق لوثيقة التعمير التي تحل محله، فيجب على السلطة الإدارية المختصة بناء على سلطتها المقيدة أن تمنح للطالب رخصة التجزئة، وفي حالة عدم تسليمها يعتبر قرارها غير مشروع يمكن الطعن فيه لتجاوز السلطة أمام القضاء الإداري المختص.

كما يمكن - بناء على السلطة التقديرية- للجهة المختصة عدم الترخيص بالتجزئة، في البلديات التي لا تمتلك مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو وثيقة تحل محله، إذا كانت الأرض المجزأة غير موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو للتوجيهات التي تضبطها القواعد العامة للتهيئة والتعمير، ولها حق الرفض في هذه الحالة، أي أن للإدارة السلطة التقديرية في إصدار قرار بالرفض³.

ومتى كان الطلب مستوفيا لجميع الشروط القانونية والتقنية والهندسية، فمن حق الطالب الحصول على قرار رخصة التجزئة، والقيام بتقسيم أرضه إلى حصة واحدة أو عدة حصص أو تجزئتها إلى عدة أشطر بهدف انجاز أشغال التجزئة المرخص بها، وعلى الإدارة تسهيل كل الظروف للمجزي للقيام بأشغال التجزئة في أحسن الظروف⁴، وفي حالة عدم رضاه برد الإدارة فيمكنه أن يودع طعنا مقابل وصل أمام مصالح الولاية⁵.

كما نصت المادة 19 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، على أن رخصة التجزئة تتضمن وجوب إنجاز صاحب الطلب للأشغال المتعلقة بجعل الأراضي المجزأة قابلة للاستغلال من خلال إحداث ما يلي :

¹ المادة 62 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

² كمال تكواشت، رخصة التجزئة في ظل المرسوم الجديد 15-19، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 9، العدد 1، سنة 2017، ص 433.

³ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 50.

⁴ كلثوك حجوج، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 65.

⁵ المادة 31 من المرسوم التنفيذي 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

● شبكات الخدمة وتوزيع الأرض المجزأة إلى شبكة من الطرق والماء والتطهير والإنارة العمومية والطاقة والهاتف،

● مساحات توقيف السيارات والمساحات الخضراء وميادين الترفيه، وقد أجاز المشرع الترخيص بتنفيذ هذه الأشغال على مراحل.

كما يمكن في بعض الأحيان أن تقتضي رخصة التجزئة من الإدارة اشتراط بعض الشروط لضمان حسن انجاز التجزئة من جهة ومن جهة ثانية لحث المجرى على المساهمة في انجاز التهيئة وفق ما يلي¹:

● تخصيص بعض المواقع المهيأة لبناء تجهيزات عمومية وللبناءات ذات الإستعمال التجاري أو الحرفي وإقامة محلات مهنية، أو بالأحرى نشاطات داخل الأراضي المجزأة لغرض الإقامة، عندما لا يزرع منها السكان،

● مساهمة صاحب الرخصة في مصاريف تنفيذ بعض التجهيزات الجماعية التي تصبح ضرورة بفعل إنجاز مشروع الأرض المجزأة،

● تعديل أو إلغاء أحكام دفتر الشروط عندما تكون مخالفة لطابع الأرض المجزأة.

كما يمكن تعديل دفتر الشروط الخاص بأرض مجزئة حصل على ترخيص لها قبل المصادقة على مخطط شغل الأراضي، بقرار من طرف الوالي بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي وإجراء تحقيق عمومي مع إخطار المجرى، وذلك قصد التمكن من انجاز عمليات البناء طبقاً لأحكام مخطط شغل الأراضي، وفي هذه الحالة لا تسري التعديلات المدرجة على دفتر الشروط إلا بعد موافقة البلدية على الانجاز².

يتحمل أصحاب التعديلات المدرجة مصاريف تلك الأشغال، وتقوم السلطة المختصة بتسليم رخصة التجزئة عند الإقتضاء بنشر القرار المتضمن تعديل دفتر الشروط بمكتب الحفظ العقاري، على أن يبقى دفتر الشروط الخاص بأرض مجزأة ساري المفعول بالنسبة للمشاريع التي في طور الإنجاز إلى

¹ محمد جبري، المرجع السابق، ص 91.

² المادة 21 من المرسوم التنفيذي 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

غاية إتمام الإنجاز والحصول على شهادة مطابقة بالنسبة لمشاريع البناء، وشهادة القابلية للإستغلال بالنسبة لمشاريع التهيئة.

ومتى تم قبول طلب المجزئ والترخيص له بالتجزئة فعليه أن يضع خلال فترة الأشغال، لوحة مستطيلة الشكل مرئية من الخارج، تتجاوز أبعادها 80 سنتيمترا، توضع مراجع رخصة التجزئة الممنوحة وأكبر عدد ممكن من الأجزاء المبرمجة، كما ينبغي أن تتضمن اللافتة تاريخ إفتتاح الورشة والتاريخ المرتقب لإنهاء الأشغال، وإن اقتضى الأمر اسم صاحب المشروع، ومكتب الدراسات وأخيرا اسم المؤسسة المكلفة بانجاز أشغال التهيئة¹.

ثانيا: حالة تأجيل البث في طلب الرخصة

تكون حالة التأجيل عندما تكون أدوات التهيئة والتعمير في حالة الإعداد²، وفي هذه الحالة يمكن للجهة المختصة التريث في إحداث التجزئات لعدم توفرها على تصور شامل للقطاع الذي سيتم تنفيذ المشروع فيه، وهذا بهدف تجنب إحداث تجزئات قد تعرقل عملية التهيئة المستقبلية لهذه القطاعات، أو أنها قد تتعارض مع إستعمالات الأراضي المحددة في هذه القطاعات³، وفي جميع الأحوال يجب أن تتجاوز مدة التأجيل سنة(1) واحدة .

من خلال دراسة جميع الجوانب المتعلقة برخصة التجزئة يبدو أن المشرع العمراني ألمّ إلى حدّ كبير بما يجب أن يراعى في التجزئات من حيث إنجاز الأشغال في مواعيدها، من خلال التقليل من المدد وأجال الدراسة، وهذا يعد من الايجابيات غير أن الواقع العملي يثبت أن معظم التجزئات المرخص بها لا تحترم الأجال القانونية، الأمر الذي جعل من المدن الجزائرية ورشات مفتوحة لا تنتهي بها الأشغال أبدا، في غياب تدخل الجهات المكلفة بالرقابة العمرانية الميدانية قصد وضع حدّ لهذه الانتهاكات الصارخة لقواعد النظام العام العمراني، وإلزام أصحاب الورشات بإتمام إنجاز الأشغال أو فرض عليهم العقوبات الجزائية والإدارية⁴.

المطلب الثالث

¹ المادة 29 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.

² المادة 18 من المرسوم التنفيذي 15-19، والمادة 64 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ كمال تكواشت، رخصة التجزئة في ظل المرسوم الجديد 15-19، المرجع السابق، ص433.

⁴ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 49.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

الإطار القانوني لرخصة الهدم وإجراءات تسليمها

لقد أولى المشرع العمراني أهمية كبيرة لرخصتي التجزئة والبناء، ولم يولى اهتمام كبير برخصة الهدم رغم أثارها القانونية والمادية الخطيرة على الأفراد والبنيات المجاورة، ونظرا لتلك الأخطار التي يصعب تداركها في كثير من الأحيان، فقد نظمها المشرع العمراني للأول مرة في القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير¹، حيث نصت المادة 60 منه على أنه: "يخضع كل هدم كلي أو جزئي للبناء لرخصة الهدم في المناطق المشار إليها في المادة 46 أعلاه، أو كلما اقتضت ذلك الشروط التقنية والأمنية"، وتطبيقا لنص المادة 60 جاء المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها المعدل والمتمم، الذي نظم أحكامها من خلال المواد 70 وما يليها.

ونظرا لخطورة عملية الهدم على مقتضيات النظام العام العمراني، فقد خصها المشرع العمراني بمجموعة من الأحكام، تجعل منها أداة ضبط تحد من حق الأفراد في هدم بناياتهم دون احترام الشروط والموصفات القانونية المحددة في قانون التعمير، وبالتالي فهي رخصة إدارية تصدر في شكل قرار إداري قبلي تسمح للأفراد بهدم بناياتهم في حالة احترام الشروط القانونية المحددة².

رغم أن رخصة الهدم تشترك مع رخصتي البناء والتجزئة في كونها تصدر بموجب قرار إداري مضمونه القيام بعملية عمرانية (بناء، تجزئة، أو هدم) إلا أنها تختلف عنهما في بعض الأحكام³، ذلك أن رخصة الهدم كعملية مادية خاصة⁴ تتعلق بالدرجة الأولى بميدان العقار المبني، دون أن ننسى دورها في مجال العقار غير المبني أو ما يعرف بالفضاء الشاغر، وهذا في حالة كون العقار المعني بعملية الهدم يقع في مكان حساس واستراتيجي كوسط المدن كالأحياء الشعبية ذات الكثافة السكانية المرتفعة⁵، أو الأحياء التجارية والخدماتية فهدم البناء في هذه الأحياء ذو أثر إيجابي على القيمة التجارية للعقار⁶،

¹ محمد جبري، المرجع السابق، ص 99.

² رخصة الهدم المعنية في هذه الحالة هي الرخصة الإدارية الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي كإجراء ضبطي سابق عن على عملي الهدم وليس قرار الهدم الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي كإجراء ردي عقابي في حالة مخالفة قواعد النظام العام العمراني أو عدم مطابقة البناء لرخص المسلمة.

³ عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 22.

⁴ Djillali Adja et Bernard drobenko, op, cit , p 204.

⁵ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 188.

⁶ سماعيل شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، المرجع السابق، ص 223.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

لذلك سأتطرق لرخصة الهدم من خلال التعريف برخصة الهدم ونطاق تطبيقها (فرع أول) وإجراءات إصدار القرار المتعلق بها (فرع ثاني).

الفرع الأول

التعريف برخصة الهدم وتحديد خصائصها ونطاق تطبيقها

سنقوم من خلال هذا الفرع بالتطرق لثلاث عناصر أساسية، تعريف رخصة الهدم (أولاً)، ثم خصائصها (ثانياً)، ثم نطاق تطبيقها (ثالثاً).

أولاً: تعريف عملية الهدم ورخصة المتعلقة به

من خلال استقراء القانون رقم 29-90 والمرسوم التنفيذي 15-19 نلاحظ أن المشرع العمراني الجزائري لم يعرف رخصة الهدم، بل اكتفى في نص المادة 60 من القانون رقم 29-90 بتحديد نطاق تطبيقها، وهي عمليات الهدم الكلية أو الجزئية للبنى الواقعة في المناطق المحددة في نص المادة 46 وهي المناطق والأقاليم ذات الميزة الطبيعية الخلابة أو التاريخية أو الثقافية البارزة بسبب طبيعة موقعها، مع ضمان إنجازها في الظروف الأمنية والتقنية المحدد قانوناً¹ بهدف حماية الأمن العام العمراني²، وفي نفس الوقت حصر الجهة المختصة بتسليمها في رئيس المجلس الشعبي البلدي.

في حين نصت المادة 70 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، على أنه لا يمكن القيام بعمليات الهدم الكلية أو الجزئية للبنى دون الحصول المسبق على رخصة مسبقة بذلك خاصة إذا كان البنائيات المراد هدمها محمية بأحكام القانون رقم 04-98 المتعلق بحماية التراث الثقافي.

ومن خلال استقراء المادة 60 من القانون رقم 29-90، فالمشرع العمراني اشترط رخصة الهدم في المناطق المشار إليها في المادة 46 دون سواها وهي المناطق المحمية ذات الميزة التاريخية أو الثقافية أو الطبيعية البارزة، غير أن المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، من خلال المادة 70 قد حصر رخصة الهدم في المناطق المحمية بموجب أحكام القانون رقم 04-98 وهي المناطق المصنفة في التراث الثقافي فقط وألغى رخص الهدم في حالة البنائيات التي تكون سنداً للأخرى³، كما ألزمت المادة 76 من

¹ عمر حمدي باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، المرجع السابق، ص 103.

² راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 261.

³ نص المشرع العمراني على هذه الحالة ضمن أحكام المرسوم التنفيذي 91-176 (الملغي).

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

المرسوم 15-19 السلطة المختصة بتسليم رخصة الهدم عندما يكون الهدم الوسيلة الوحيدة لوضع حد لانتهاء البناء.

وأمام عدم وجود تعريف تشريعي لرخصة الهدم تدخل الفقه وأعطى لها بعض التعريفات، إلا أنه – أي الفقه- ميز بين الهدم كعملية تقنية ومادية، والهدم المقرون برخصة إدارية سابقة¹. فاعتبر الدكتور الشريف حامد أن عملية الهدم بالإضافة إلى الهدم الكلي أو الجزئي للبناء، يشمل هدم بعض أجزائه مثل هدم حوائط الشقق بغرض تحويلها إلى شقتين، وأيضا هدم حجرة أو حجرتين أو أكثر على السطح²، وعرفه الدكتور محمد أحمد فتح الباب بأنها "تفكيك البناء وانفصاله عن الأرض المتصل بها اتصال قرار، إذ أن الهدم يكون كلياً عندما يتم هدم البناء كلياً، وجزئياً عندما يتم هدم جزء من البناء سواء في أحد جوانبه أو طوابقه"³.

أما الدكتور شريف البقالي فاعتبرها "القرار الإداري الصادر عن الجهات المختصة، والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً منه في حالة ما إذا لم يعد قابلاً للإستعمال"⁴، في حين عرف الدكتور عزري الزين رخصة الهدم بأنها "هي القرار الإداري الصادر من الجهة المختصة، والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف"⁵.

وقد عرفها الدكتور كمال تكواشت بأنها: "قرار إداري يتعلق بأشغال الهدم، وهذه الأشغال تمس مباشرة الغطاء البنائي للسطح، وبالرغم من أن العملية تبدأ بإرادة صاحب البناء في شكل طلب، إلا أنها تنتهي بإرادة الإدارة في شكل قرار إداري فردي"⁶.

وبالتالي يمكن تعريف رخصة الهدم بأنها قرار إداري سابق صادر عن جهة إدارية مختصة حصراً في رئيس المجلس الشعبي البلدي، يسمح للمرخص له بهدم كل البناء أو الإطاحة بالجزء

¹ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 189.

² حامد الشريف، المرجع السابق، ص 85.

³ محمد أحمد فتح الباب، المرجع السابق، ص 144.

⁴ شريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، دار القلم، الرباط، المغرب، د ط، سنة 2012، ص 279.

⁵ عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 22.

⁶ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 190.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

القائم منه لعدم صلاحيته ومساسه بالنظام العمراني، أو لأنه آيل للإهيار بحيث يشكل خطر على أمن وسلامة الأفراد، أو لكونه واقع في مناطق محمية.

ثانيا: خصائص رخصة الهدم

1- صدور رخصة الهدم في شكل قرار إداري من جهة مختصة :

تعد رخصة الهدم عمل إداري إنفرادي صادر عن سلطة إدارية مختصة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 68 من القانون رقم 90-29 والمادة 75 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المعدل والمتمم، التي تنص على أن تسلم رخصة الهدم في شكل قرار، وبالتالي فلا يصح القيام بعملية هدم إلا بعد الحصول على قرار إداري سابق قبل عملية الهدم ومكتوب يحدث أثر مادي مباشر بنقض جزء أو كل البناء. فلا يجوز قانونا أن يرخص رئيس المجلس الشعبي البلدي بالهدم بموجب أمر شفوي أو إذن إداري غير مستوفي للشروط والإجراءات الشكلية المحددة قانونا، وإلا كان قراره معيبا لتجاوز السلطة يختص بالنظر في منازعاته القضاء الإداري طبقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹.

2- أن يكون مضمون القرار إزالة كل أو جزء من البناية

يجب أن يكون الأثر المادي المباشر لقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الإزالة أو المحو الكلي أو الجزئي للبناء القائم، متى كان هدمه هذا الجزء مؤثرا على مجموع البناء، وبالتالي لا تشكل عملية الهدم الجزئي أو الحذف الجزئي لبعض الزوائد من البناء هدم، ولكن تعد من بين عمليات التحسين والتعديل².

3- الطابع العام لرخصة الهدم

تتميز رخصة الهدم بالعمومية لأنها رخصة إدارية مسبقة يجبر كل شخص سواء كان طبيعي أو معنوي باستصدارها وطلبها من رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل البدء في عمليات الهدم الكلي أو الجزئي للبناء.

¹ القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 84 مؤرخة في 25 فيفري 2008.

² عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 23

4-الطابع المادي لرخصة الهدم

تتميز رخصة الهدم بالطابع المادي لأنها تطبق على جميع عمليات الهدم الجزئية منها أو الكلية، ومهما كان الغرض من الإستعمال اللاحق للبناء الذي تم هدمه¹، وبفعل الطبع المادي لرخصة الهدم وأثرها المباشر في هدم كل أو جزء من البناء، منع المشرع العمراني صاحب الطلب من القيام بأشغال الهدم دون إعداد تصريح بفتح ورشة طبقا لنص المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

ثالثا: نطاق تطبيق رخصة الهدم

تطبيقا لنص المادة 60 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، نصت المادة 70 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، على أنه: " لا يمكن القيام بأي عملية هدم جزئية أو كلية لبناية دون الحصول المسبق على رخصة الهدم وذلك عندما تكون هذه البناية محمية بأحكام القانون رقم 98-04.

وبالتالي يكون المشرع العمراني قد حدّد من نطاق تطبيق رخصة الهدم بموجب المادة 60 من القانون رقم 90-29 وهي المناطق المحمية والأقاليم التي تتوفر على مجموعة من المميزات التاريخية والثقافية أو السياحية أو الطبيعية البارز، أو لوقوع هذه البنايات في مواقع إستحمامية أو بها مياه معدنية، بشرط أن تكون هذه المناطق المحمية مصنفة أو قيد التصنيف بموجب قرار صادر عن الإدارة المكلفة بالثقافة²، ولم يجعل المشرع هذه الرخصة لازمة في كل عملية هدم بل قصرها في الأماكن المحددة أعلاه، وهي أماكن محدد على سبيل الحصر.

وهو نفس الأمر بالنسبة للمشرع الفرنسي الذي حدد نطاق تطبيق رخصة الهدم في المادة R421-21 من قانون التعمير الفرنسي، وهي البنايات الواقعة في القطاعات المحفوظة والمسجلة ضمن الآثار التاريخية، أو الواقعة في مجال الرؤية للآثار التاريخية، والواقعة ضمن التراث المعماري والطبيعي أو الواقعة في المناطق المصنفة محمية طبيعية، والمناطق المحمية بموجب مخططات التعمير، في حين

¹ صافية إقلولي أولد رايح، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 200.

² Djillali Adja et Bernard drobenko, op, cit , p 204.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

أن المناطق التي ليس بها مخطط تعمير او وثيقة تحال محله، فيتم تحديده بموجب مداولة صادرة عن رئيس المجلس المحلي طبقا للمادة 1-15-430.R.¹

كما يأتي فرض الحصول على رخصة الهدم في التشريع الفرنسي، لغرض آخر والمتمثل في حماية - بالإضافة الى حماية المصلحة العمرانية - المصلحة الإجتماعية، طبقا للمادة 1-430 L من قانون التعمير بحيث على الأفراد الإلتزام بالحصول على رخصة هدم فقط في بلديات مدينة باريس التي تقع على محور 50 كلم منها، أو تلك التي يساوي أو يزيد عدد سكانها 10.000 ساكن، وهذا بسبب الكثافة السكانية المرتفعة في هذه المناطق وزيادة النشاطات العمرانية مما نتج عن زيادة الطلب على العقار.²

كما لا يمكن للسلطات الإدارية المختصة رفض تسليم رخصة البناء إذا كان الهدم هو الطريقة الوحيدة لوضع حد للبنىات الآيلة للسقوط.³

الفرع الثاني

إجراءات منح القرار المتعلق برخصة الهدم

الأصل العام أن الأفراد أحرار في هدم بناياتهم بحل حرية في أي وقت وحين و دون طلب ترخيص بذلك، غير أن الإستثناء هو الزمية حصول المعني على ترخيص بالهدم صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا كان بناءه يقع في مناطق محمية أو ذات ميزة طبيعية أو تاريخية أو سياحية بارزة، أو كان بنائه آيل للإهيار، وذلك وفق إجراءات محددة قانونا لا تختلف كثيرا عن إجراءات إصدار الرخص السابقة والمتعلقة بالبناء أو التجزئة، فهي تبدأ بإيداع طلب لدى الجهات الإدارية المختصة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفق ملف(أولا)، لتباشر السلطات الإدارية إجراءات الدراسة و التحقيق(ثانيا)، لتنتهي بإصدار الرخصة(ثالثا)، وهو ما سنوضحه في مايلي:

أولا : إيداع طلب والتحقيق فيه

يجب على المعني إيداع طلب رخصة الهدم لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي الواقع به البناء المراد هدمه، وهذا طبقا لنص المادة 61 من قانون 29-90 التي جاء فيها : "يودع طلب رخصة التجزئة

¹ Jacqueline Morand-Deville. Droit de l'urbanisme. op, cit , p 152.

² عزري الزين، إجراءات اصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري المرجع السابق، ص 24

³ Bernard Drobenko, Droit de l'urbanisme ,op ,cit,p272.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

أو البناء أو الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني"، وبالتالي فلا يمكن مباشرة إجراءات التحقيق وتسليم رخصة الهدم دون تقديم طلب مسبق من المعني مرفقا بملف ووثائق محددة.

1-صفة طالب رخصة الهدم:

طبقا لنص المادة 72 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، يجب تقديم طلب رخصة الهدم وفق نموذج محدد مسبقاً¹، موقع من طرف ثلاث أصناف حددتهم المدة 72 حصراً وهم: المالك، أو وكيله، والهيئة العمومية المخصصة لها البناية.

-يجب على مالك البناء المراد هدمه أن يقدم طلباً للترخيص له بهدم بنائه، وعليه أن يقدم إما عقد ملكية أو شهادة الحياة للإثبات ملكيته.

-يجب على وكيل المالك أن يقدم توكيل طبقاً للاحكام المادة 671 من القانون المدني.

- أما الهيئة العمومية المخصصة فعليها تقديم نسخة عن العقد الإداري الذي ينص على

تخصيص البناية المعنية، ونسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو موكله شخص معنوياً.

وعلى خلاف القانون الجزائري الذي ضيق من صفة طالب رخصة الهدم، وهذا هو الأصل باعتبارها عملية خطيرة وذات خصوصية لها آثار مادية وأخطار كبيرة على أمن الأشخاص وممتلكاتهم، فقانون التعمير الفرنسي وسع من صفة طالب رخصة الهدم لتشمل المالك وموكله وكل شخص يثبت شغله للبناية الآيلة للهدم وأن بإمكانه القيام بعملية الهدم، وبالتالي يمكن للمستأجر لديه المأذون له مثلاً في قانون التعمير الفرنسي تقديم طلب الحصول على رخصة الهدم، بينما لا يمكنه ذلك في قانون التعمير الجزائري²، في حين يرى البعض أنه يمكن للمالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانوناً تقديم وتوقيع طلب رخصه الهدم³.

2- الملف المرفق: يشتمل الملف المرفق بطلب رخصة الهدم مجموعة من الوثائق والمستندات

يُعدها ويؤشر عليها وجوباً مكتب دراسات في الهندسة المعمارية إلى جانب مهندس في الهندسة المدنية،

¹ للإشارة فإن جميع أشكال الرخص والشهادات العمرانية حددها المشرع الجزائري في نماذج مرفقة بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19 المعدل والمتمم.

² عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 62.

³ صافية إقلولي أولد رايح، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 201.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

وهذا بسبب الدور الفعال الذي يقوم به المهندس المدني في عمليات الهدم لأن الخرسانة المسلحة والبناء من إختصاص المهندس المدني في مرحلة الدراسات الجامعية¹، ويشمل الملف ما يلي :

- تصميم الموقع على سَلَم المناسب الذي يسمح بتحديد موقع المشروع،
- تصميم للكتلة يعد على سَلَم 500/1 أو 200/1 من البناية الآجلة للهدم،
- تقريراً وتعهداً على القيام بعملية الهدم في مراحل والوسائل التي يتعين إستعمالها بصفة لا تعكر استقرار المنطقة،
- عندما توجد البناية على بعد أقل من ثلاثة(3) أمتار من البنايات المجاورة، يجب إرفاق الملف بمحضر خبرة مؤشر عليها من طرف مهندس مدني، يشير الى الطريقة التي يتعين إستعمالها في عملية الهدم الميكانيكية أو اليدوية والعتاد المستعمل والوسائل التي يجب إستخدامها قصد ضمان استقرار المباني المجاورة.
- مخطط مراحل الهدم وأجالها،
- مخطط على سلم 500/1 للبناية، يحدد الجزء الذي يتعين هدمه والجزء الذي يتعين الاحتفاظ به، في حالة الهدم الجزئي،
- التخصيص المحتمل للمكان بعد شغوره².

ليقوم طالب الرخصة بعد استكمال جميع الوثائق بإرسالها مرفقتا بالطلب في ثلاث(3) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل موقع البناية³، وعلى هذا الأخير تسليم وصلا يثبت فيه تاريخ ويوم إيداع الطلب، ثم يحال الملف إلى الشباك الوحيد البلدي ليقوم بعملية تحضير رخصة الهدم بنفس الأشكال المنصوص عليها لتحضير رخصة البناء⁴، وفي نفس الوقت يجب على رئيس المجلس الشعبي

¹ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 298.

² المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ في ظل المرسوم التنفيذي 91-176 (الملغى) كان على الطالب إرفاق الطلب بخمس(05) نسخ من الملف، وفي هذا تخفيف على المواطن وتسهيل للإجراءات طلب رخصة الهدم والتي قد يحجم عن طلابها المواطن ويلجئ إلى الأساليب غير القانونية للقيام بعملية الهدم.

⁴ المادة 74 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

البلدي إلصاق وصل إيداع الطلب بلوحة إعلانات مقر المجلس شعبي البلدي خلال شهر كامل وهي فترة تحضر الرخصة على مستوى الشباك الوحيد البلدي¹.

ثانيا: إجراءات الدراسة و التحقيق في الطلب

بعد إرسال الطلب مرفقا بالملف إلى الشباك الوحيد البلدي، يقوم هذا الأخير بتحضير الطلب المقدم، بجمع الآراء أو الموافقات أو القرارات المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المنصوص عليها، لدى الأشخاص العمومية أو المصالح أو الهيئات المعنية بالهدم المبرمج، وعلى هذه الأشخاص العمومية أو المصالح أو الهيئات التي تم استشارتها من خلال ممثلهم في الشباك الوحيد البلدي، إبداء رأيها خلال أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ استلام طلب إبداء الرأي، وفي حالة الرفض يجب أن يكون الرأي معللا قانونا أو متجانسا مع توجيهات خاصة، ومهما كان رأي هذه الشخصيات والهيئات يجب عليها أن تعيد الملف المرفق بطلب إبداء الرأي خلال نفس الأجل (خمسة عشر (15) يوما)²، وعلى الشباك الوحيد أن يحضر الطلب في اجل شهر(1) واحد من تاريخ إيداع ملف الطلب³.

ثالثا : إصدار القرار المتعلق برخصة الهدم :

1- الجهة المختصة بتسليم رخصة الهدم: من خلال نص المادة 68 من القانون 90-29 والمادة 78 من المرسوم التنفيذي 15-19 فقد حصر المشرع اختصاص تسليم رخصة الهدم في رئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه، وهذا يعني أن الإختصاص لا ينعقد بشأنها لغيره سواء كان الوالي المختص إقليميا أو الوزير المكلف بالتعمير، فكل قرار يتضمن رخصة هدم صادر عن غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، يعد قرار مشوبا بعيب عدم الإختصاص، والمبرر في ذلك أن عملية الهدم تعد عملية تقنية ومادية أكثر منها قانونية، وهذا يعني ضرورة متابعة عملية الهدم ميدانيا، وهذه المتابعة الميدانية لا يكن لأي جهة إدارية القيام بها غير رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يسهر على حماية النظام العام

¹ المادة 80 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع نفسه.

² المادة 77 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ لقد قلصت المادة 75 من المرسوم التنفيذي 15-19 من أجل تحضير الملف ليصبح شهرا(1) واحد بعدما كان ثلاثة(3) أشهر في ظل المادة 65 من المرسوم التنفيذي 91-176(الملغى). وتعد مدة شهر مدة مقبولة وجد معقولة لتحضير الطلب.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

العمراني بجميع أبعاده¹، وبما أن الهدم أخطر من عملية البناء، فالتضييق في الجهة المانحة أولى من التوسيع فيها.

2- مضمون قرار رخصة الهدم:

- حالة الرفض أو الموافقة بتحفظات خاصة:

نصت المادة 79 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، أنه في حالة إقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي رفض تسليم رخصة البناء أو في حالة موافقته مع تحفظات خاصة، يجب عليه تبليغ القرار أو الرأي معللين لصاحب الطلب، وبالتالي فتسبب قرار الرفض أو المنح مع تحفظات هو إجراء شكلي جوهري، يترتب على إغفاله حق الطالب في الطعن وفقا لما حددته المادة 82 من ذات المرسوم، وذلك عن طريق تقديم طعن مقابل وصل باستلام لدى الولاية، في هذه الحالة يحدد أجل الرفض المبرر أو التسليم بخمسة عشر (15) يوما، وإذا لم يبلغ صاحب الطلب بأي رد، خلال الأجل الذي يلي تاريخ إيداع الطعن الأول، يمكن للمعني بإيداع طلب ثان لدى الوزارة المكلفة بالتعمير، في هذه الحالة تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران بمصالح التعمير الولائية، على أساس الوثائق والمعلومات المرسله، بالرد على صاحب الطلب بالإيجاب أو إخطاره بالرفض المبرر خلال أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداع الطعن، كما يحق للمعني أن يرفع دعوى إدارية أمام المحكمة الإدارية المختصة.

يرى البعض أن إجراء رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة، يهدف من خلاله المشرع العمراني إلى إجبار رئيس المجلس الشعبي البلدي على الرد في حالة تقاعسه، ولكن هذا الخيار لا يفي بالغرض المطلوب، طالما أن المشرع لم يحدّد نوع القضاء (إستعجالي أم لا) لأن سلوك الدعوى القضائية بإجراءاتها الطويلة والمعقدة سيفقد رخصة الهدم طابعها الإستعجالي والسريع، خاصة إذا علمنا أن المشرع الفرعي لم يعط لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في تأجيل البت في طلب ملف رخصة الهدم على النحو الذي فعله في رخصة البناء أو التجزئة².

¹ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 199.

² عززي الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 66.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

يمكن رفض رخصة الهدم لعدة أسباب، بعضها معماري يتعلق بحماية التراث الثقافي والمعماري والتاريخي، وبعضها إجتماعي خاص بحماية فئة معينة من المجتمع وهم المستأجرين، وبعضها الآخر قانوني يتمثل في كون البناية المراد هدمها تعد سندا ودعما لبنايات أخرى، وقد يكون الرفض لسبب تقني يتعلق بكيفية الهدم من حيث السائل المعتمدة هل هي ميكانيكية أو يدوية¹. كما يمكن رفض منح الرخصة في حالة عدم إثبات صفة الطالب، أو نقص أحد الوثائق المرفقة بالطالب، أو عدم انسجام الوثائق مع قواعد العمران.

- حالة سكوت الإدارة عن الرد:

أشارت المادة 82 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، إلى حالة سكوت رئيس المجلس الشعبي البلدي عن الرد على طالب الرخصة في الأجل المقررة، في هذه الحالة على المعني أن يودع طعنا مقابل وصل باستلام أمام مصالح الولاية، في هذه الحالة يحدد أجل الرفض المبرر أو التسليم بخمسة عشر (15) يوما، وإذا لم يبلغ صاحب الطلب بأي رد، خلال الأجل الذي يلي تاريخ إيداع الطعن الأول، يمكن للمعني إيداع طلب ثان لدى الوزارة المكلفة بالتعمير، في هذه الحالة تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير الولائية، على أساس الوثائق والمعلومات المرسلة، بالرد على صاحب الطلب بالإيجاب أو إخطاره بالرفض المبرر خلال أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداع الطعن، كما يحق للمعني أن يرفع دعوى إدارية أمام المحكمة الإدارية المختصة.

- حالة الموافقة على تسليم رخصة الهدم:

حال توفر الشروط القانونية والشكلية في طلب رخصة الهدم، يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي تسليم وتبليغ رخصة الهدم للطالب، وفي هذه الحالة لا يمكن للطالب مباشرة أشغال الهدم إلا بعد عشرون (20) يوما من تاريخ الحصول على الرخصة وبعد إعداد تصريح بفتح ورشة يسلم إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي²، وفي نفس الوقت يضع المستفيد من الأشغال، خلال مدة الأشغال لوحة مستطيلة الشكل تتجاوز أبعادها 80سم ومرئية من الخارج، توضح مراجع رخصة الهدم الممنوحة ومساحة البناية أو البنايات التي ينبغي هدمها. كما ينبغي أن تتضمن

¹ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 201.

² المادة 3 من نموذج القرار المتضمن رخصة الهدم المرفق بالمرسوم التنفيذي 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 30.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

اللوحة تاريخ إفتتاح الورشة والتاريخ المرتقب لإنهاء الأشغال، وإن اقتضي الأمر، اسم صاحب المشروع ومكتب الدراسات، وأخيرا اسم المؤسسة المكلفة بالأشغال¹. وفي كل الأحوال تصبح الرخصة منقضية في الحالات التالية:

- إذا لم تحدث عملية الهدم خلال أجل خمس (5) سنوات،
- إذا توقفت أشغال الهدم خلال سنة (1) واحدة،
- إذا ألغيت الرخصة بموجب قرار من العدالة².

نلاحظ أن أجل عملية الهدم المحدد بموجب المادة 02 من النموذج المتضمن قرار رخصة الهدم المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19، قد حدد أجل ستة (6) أشهر للإنقضاء رخصة الهدم إذا لم تحدث عملية الهدم خلالها، في حين أن المادة 85 من ذات المرسوم حددت مدة خمس (5) سنوات للإنقضاء الرخصة، وفي هذا تناقض بين أحكام المرسوم والمرفقات الملحة به.

- حالة تأجيل البث في الطلب:

لم يتطرق قانون العمران الجزائري لحالة تأجيل رئيس المجلس الشعبي البلدي البث في طلب رخصة الهدم، ولذلك لسبب بسيط وهو صفة السرعة والإستعجال التي تتميز بها عملية الهدم وذلك لأن البنايات التي يريد أصحابها هدمها عادة ما تشكل خطرا على أمن الأشخاص وسلامتهم وسلامات ممتلكاتهم لذلك يجب الإسراع وإتخاذ قرار الهدم في شأنها، غير المشرع الجزائري استثنى حالة واحدة ومكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من إمكانية تأجيل البث في طلب الرخصة، في حالة تقديم المعني طلب رخصة الهدم قبل صدور ونشر مخطط حماية واستصلاح الواقع الأثرية أو القطاعات المحفوظة في الجريدة الرسمية³.

¹ المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 84 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المرجع نفسه.

³ راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 265.

المبحث الثاني

الشهادات العمرانية آلية لتكريس النظام العام العمراني

تعد الرخص العمرانية السابق دراستها (رخصة التجزئة، رخصة البناء، رخصة الهدم) أحسن آلية قبلية لضبط وتنظيم النشاط العمراني، وإرساء قواعد النظام العام العمراني، وذلك لأن جميع القواعد المنظم لهذه الرخص من النظام العام، فلا يجوز الإنفاق على مخالفتها أو تجاوز وتجاهل أحكامها، غير أن المشرع العمراني وزيادة في فرض قواعد النظام العمراني، إعتد ثلاث شهادات عمرانية هدفها إحكام الرقابة على النشاط العمراني أكثر، وحماية المصلحة العامة العمرانية عن طريق مراقبة وتوجيه أشغال البناء والتعمير من جهة، ومن جهة ثانية تحديد هوية وطبيعة علاقة صاحب الطالب بالعقار والتخصيص المحتمل للعقار بعد البناء عليه، وتتمثل هذه الشهادات العمرانية في:

شهادة التعمير التي تبين للملاك حقوقهم في البناء والإرتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية بالبناء، من خلال طلب الحصول على معلومات متعلقة بالقطعة الأرضية تثبت صلاحيتها أو عدم صلاحية القطعة الأرضية للتشييد والبناء عليها. وشهادة التقسيم في حالة ما أراد مالك العقار المبني تقسيم عقاره إلى قسيمان أو أكثر. وأخيرا شهادة المطابقة والتي ألزم المشرع العمراني المالك بضرورة الحصول عليها بعد الإنتهاء من البناء وقبل إستعماله فيما خصص له، تؤكد مدى مطابقة البناء المنجز من طرف المالك للأحكام وقواعد النظام العام العمراني.

لذا سأقوم بدراسة هذه الشهادات من خلال تخصيص (المطلب الأول) لشهادة التعمير و(المطلب الثاني) لشهادة التقسيم و(المطلب الثالث) لشهادة المطابقة.

المطلب الأول

شهادة التعمير

تعد شهادة التعمير أداة ضبط قبلية تسبق عملية البناء والتشييد، غير أنها غير ملزمة للمالك بحيث يمكنه طلبها من السلطة المختصة متى شاء، وفي حالة عدم طلبها لا يترتب عن ذلك أي جزاء قانوني، فلم يلزم القانون الجزائري ولا القانون المقارن المعنيين بالعمليات البناء والتعمير الحصول على هذه الشهادة بل جعل منها شهادة إختيارية وذلك طبقا لنص 51 من قانون 90-29 التي جاء فيها

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

"يمكن كل شخص طبيعي أو معنوي معني، قبل الشروع في الدراسات، أن يطلب شهادة للتعمير تعين حقوقه في البناء والإرتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية".

بالتالي فالمشروع العمراني إستعمل مصطلح "يمكن" في نص المادة 51 وهذا دليل على أن هذه المادة جاءت بقاعدة مكتملة يجوز مخالفتها وليست قاعدة أمرة، فالحصول على شهادة التعمير من طرف المعنيين بها هو أمر إختياري قبل البدء في الدراسات ووضع المخططات المعمارية للبناء المزمع إنجازه بهدف تحديد حقوق البناء وجميع الإرتفاقات التي تخضع لها قطعت الأرض المعنية، ما يمكن طلبها من جمع المعلومات التي تساعد من وضع تصور قبلي يحدد فيه مدى انسجام غايته من البناء مع أحكام رخصة البناء التي قد يطلبها فيما بعد¹، كما استحدث المشروع العمراني بطاقة جديدة تسمى "بطاقة المعلومات" والتي يستعملها المعني على سبيل، الإشارة لكل غرض مناسب ومفيد، والتي لا يمكنها أن تحل مكان شهادة التعمير.

سأقوم بدراسة هذه الشهادة من خلال فرعين أخصص (الفرع الأول) لمفهوم شهادة التعمير، في حين أخصص (الفرع الثاني) لإجراءات وشروط تسليم شهادة التعمير.

الفرع الأول

مفهوم شهادة التعمير.

سأقوم من خلال هذا الفرع بالتطرق لثلاث عناصر أساسية، (أولا) تعريف شهادة التعمير ثم خصائصها (ثانيا)، ثم أهمية وطبيعة شهادة التعمير (ثالثا).

أولاً: تعريف شهادة التعمير.

يعود أصل نشأة شهادة التعمير إلى القانون الفرنسي، أين كانت كل الشهادات العمرانية تدخل ضمن حيز الممارسات الإدارية، فلم تمنح هذه الشهادة قاعدتها الشرعية -بعدها كانت تدخل ضمن الممارسات العرفية في مجال البناء والتعمير-، إلا بموجب القانون المؤرخ في 16 جويلية 1971 الذي جعل منها قرار إداريا منشأً للحق².

¹ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 64.

² نورة منصور، المرجع السابق، ص 62-63.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

وقد عرفها المشرع العمراني في نص المادة 51 من قانون 90-29 التي جاء فيها "يمكن كل شخص طبيعي أو معنوي معني، قبل الشروع في الدراسات، أن يطلب شهادة للتعمير تعين حقوقه في البناء والإرتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية"، كما جاء في نص المادة 02 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، " أن شهادة التعمير هي الوثيقة التي تسلم بناء على طلب كل شخص معني، تعين له حقوقه في البناء و الإرتفاقات التي تخضع لها القطعة الأرضية المعنية"، كما تبين الطرق والمنشأة الجماعية والأساسية المنجزة أو المراد إنجازها وهذا من أجل إعلام الجمهور بتوقعات نزع الملكية والإرتفاقات الإدارية خاصة إرتفاقات منع البناء¹.

وبالتالي فهي وثيقة معلومات « acte d'information » تمنح للطلب معلومات تتعلق بأحكام وقواعد البناء والتعمير وجميع الحقوق المرتبطة والمتعلقة بالقطعة الأرضية محل التشييد وكل الإرتفاقات الخاصة بها²، كما تبين حقوق الملكية و مدى إمكانية ربط القطعة الأرضية بالشبكات والتجهيزات العمومية الموجودة أو المقررة³ بالإضافة إلى معاملي شغل الأرض وما يأخذ منها وعدد الطوابق المسموح بها، ما يجعل الفرد على علم بمدى قابلية أو عدم قابلية الأرض للبناء عليها.

أما الفقه فقد عرف شهادة التعمير على أنها " شهادة تسلمها الإدارة المختصة للمالك تحدد إمكانية إستغلال الأرض بالبناء عليها، والإرتفاقات الخاضعة لها، فهي لا تنشئ حقوقا عليها بل لها دور إعلامي فقط"⁴، في حين عرفها الدكتور عزري الزين بأنها " عبارة عن شهادة معلومات تحدد للمعني حقوقه في البناء والإرتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية وتزوده بالمعلومات من أجل أن يتصور أي مدى تنسجم غايته من البناء مع أحكام رخصة البناء التي قد يطلبها بعد ذلك"⁵.

ومما سبق يمكن اعتبار شهادة التعمير وثيقة معلومات عمرانية، يطلها من له المعني بالبناء من طرف السلطة الإدارية المختصة، تبين له فيها حقوقه في البناء وشبكات الربط العمومية والإرتفاقات التي تثقل أو تمنع إستعمال القطعة الأرضية، وذلك ليتبين مدى مطابقة القطعة الأرضية لمشروعه.

¹ ليلي زروقي، عمر حمدي ياشا، المنازعات العقارية، المرجع السابق، 350

² صافية إقلولي أولد راج، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 127.

³ Djilali ADJA, Bernard DROBENKO, op.cit., P175.

⁴ عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على اشغال الهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 95.

⁵ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 64.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

والملاحظ أن المشرع العمراني الجزائري إعتد تعريف وتصنيف واحد لشهادة التعمير عكس المشرع الفرنسي الذي ميز بين نوعين من شهادة التعمير وذلك بموجب نص المادتين (-L410-1-A, L410-1-B)¹، وهما:

- شهادة التعمير المعلوماتية: (**Certificat d'urbanisme d'information**) وهي شهادة تتميز بطابع معلوماتي تسمح لطالبيها بأخذ مجموعة من المعلومات العمرانية، كما تبين الحدود الإدارية لحق الملكية وكذا الرسوم الجبائية المطبقة على الأرضية، وهي لا تستند على أي مشروع خاص.
- شهادة التعمير الأشغال: (**Certificat d'urbanisme opérationnel**) فهي شهادة تتميز بكونها تحدد مدى إمكانية إستعمال ومطابقة الأرضية المعنية للمشروع المقرر، ومدى توفر المنشأة العمومية الأساسية.²

وبالرجوع للقانون الجزائري نجد أن المشرع العمراني إعتد نوع واحد من شهادة التعمير وهي شهادة التعمير المعلوماتية أو التوضيحية³ والتي تبقى شهادة مجهولة وغائبة لدى غالبية المواطنين، وسبب ذلك يعود إلى أنهم يرون عدم جدوى طلبها طالما أن المعني سيقدم طلب شهادة البناء فيما بعد، كما أن إجراءات الحصول عليها طويلة بالمقارنة مع عدم طابعها الجوازي⁴، لذا استحدث المشرع "بطاقة معلومات" تسلم للمعني على سبيل الإشارة، لكل غرض مناسب، إلا أنها لا تحل محل شهادة التعمير⁵.

ثانيا: خصائص شهادة التعمير

- تعد شهادة التعمير إجراء جوازي، يمكن أن يطلبه الشخص- سواء كان طبيعيا أو معنويا – من طرف السلطة المختصة⁶،
- تمكن شهادة التعمير صاحب البناء المزمع إنجازها من التعرف على موقع بناءه ضمن الخطط المستقبلية للإدارة التخطيط العمراني الحضري من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة

¹ Art L 410-1-A, et Art L410-1-b. du C.Urb.F.

² Emmanuel VITAL- DURAND, et al, Opérations d'urbanisme, op , cit, P264.

³ عربي باي يزيد، استراتجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 222.

⁴ زيدان يوريس، علاقة التوثيق بالنشاط العمراني، مجلة الموثق، الجزائر، عدد 10، ماي 2000، ص 09.

⁵ المادة 2 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁶ صافية إقلولي أولد رايح، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 128.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

والتعمير (P.D.A.U) ومخطط شغل الأراضي وتنظيم إستعمالها في مجال البناء بمختلف أغراضه¹، وفي حالة عدم وجود أدوات التعمير تبين شهادة التعمير حقوق الطلب في البناء من خلال القواعد العامة للتهيئة والتعمير،

● تضمن شهادة التعمير إمكانية البناء على الأرض محل الطلب وشروط تجزئتها، بالإضافة إلى تمكين الطالب من المعلومات المتعلقة بالمساحة المتبقية من الأرضية والقابلة للبناء عليها، كما تعد وسيلة للرقابة المسبقة على البناء والكثافة المستهلكة والمتبقية من الأرضية²،

● تعد شهادة التعمير وثيقة معلومات (caractère informatif du certificat d'urbanisme) توضح حقوق الطالب في البناء والإرتفاقات التي تخضع لها القطعة الأرضية³.

● تسلم شهادة التعمير حصرا من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه،

● شهادة التعمير وسيلة ضبطية قبلية تسمع للسلطات الإدارية المختصة بضبط التوسع العمراني حسب المقاييس والإشتراطات القانونية والتقنية والمعمارية المرخص بها من أجل حماية النظام العام العمراني وتوفير محيط عمراني منسجم ومتناسق⁴.

ثالثا: أهمية شهادة التعمير وطبيعتها القانونية

يمكن تحديد أهمية شهادة التعمير من زاويتين الأولى تتعلق بالطالب والثانية تتعلق بالجهة المختصة بتسليم هذه الشهادة.

1-أهمية شهادة التعمير بالنسبة للأفراد

طبقا لنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، فإن شهادة التعمير توفر معلومات تبين من خلالها مدى قابلية الأرض للبناء عليها من جهة ومن جهة ثانية تمكن من تحديد مدى انسجام المشروع مع الأرض محل البناء كما تبين علاوة على ذلك:

- مواصفات التهيئة والتعمير المطبقة على القطعة الأرضية،

¹ عربي باي يزيد، استراتجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 220.

² ديرم، الرقابة الإدارية على اشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 96.

³ Emmanuel VITAL- DURAND, opérations d'urbanism, op, cit, P264.

⁴ صافية إقلولي أولد رايح، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 133.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

- معامل شغل الأرض (COS)، ومعامل ما يأخذ من الأرض (CES)¹،
- الإتفاقات المدخلة على القطعة الأرضية والموصفات التقنية الخاصة الأخرى،
- خدمة القطعة الأرضية بشبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة،
- الأخطار الطبيعية التي يمكن أن تؤثر على الموقع المعني، وتلك المحددة على الخريطة التي يمكن أن تنقص من قابلية القطعة الأرضية لانجاز المشروع عليها أو تمنع ذلك، خاصة ما تعلق بالأخطار الطبيعية كالصدوع الزلزالية أو انزلاق وانهميار التربة أو الفيضانات أو الأخطار التكنولوجية.

فالفرد من خلال طلب شهادة التعمير يكون على علم من أمره إذا أراد التصرف في القطعة الأرضية، لأن هذه الشهادة تبين له وتمنحه معلومات خاصة عن القواعد العامة للتهيئة والتعمير وتبين له حقوقه المتعلقة بهذه القطعة الأرضية² وتجنبه مصاريف تحضير طلب رخصة البناء الطويلة في حال ما بينت شهادة التعمير عدم قابلية الأرض للبناء عليها³، وفي حالة ما بينت الشهادة قابلية الأرض للبناء عليها فعلى الإدارة ضمان عدم تعرض الطالب للاعتراض عند اقامة بناءه⁴

2-أهمية شهادة التعمير بالنسبة للإدارة

لشهادة التعمير بالنسبة للإدارة دورين الأول إعلامي من خلاله تقوم بإعلام الطالب بجميع الإتفاقات المتعلقة بالقطعة الأرضية، والثاني رقابي تقوم من خلاله بمراقبة مدى قابلية الأرض للبناء عليها، وبالتالي على الإدارة إحترام جميع الأحكام والتوجيهات التي تضمنتها أدوات التهيئة والتعمير لاسيما مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (P.D.A.U) ومخطط شغل الأراضي (P.O.S) أو أي وثيقة تحل محلها وفي حالة عدم وجودهما تتحكم الإدارة في أشغال البناء والتعمير من خلال القواعد العامة للتهيئة والتعمير⁵.

3-الطبيعة القانونية لشهادة التعمير

¹ المادة 2 من نموذج القرار المتضمن شهادة التعمير المرفق بالمرسوم التنفيذي 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 35.

² صافية إقلولي أولد رايح، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 135.

³ زيدان يوريس، المرجع السابق، ص 09.

⁴ عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على اشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 96.

⁵ صافية إقلولي أولد رايح، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 135.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

لقد ثار خلاف فقهي حول طبيعة شهادة التعمير، هل تعتبر قرار إداري أم لا؟.

يقول الدكتور عزري الزين " أن المشرع لم يعتبر شهادة التعمير " رخصة " بل مجرد وثيقة دون تحديد لطبيعتها القانونية، فإذا كانت ليست رخصة إدارية بمفهومها القانوني الصحيح لأنها لا تمنح المستفيد منها القيام بأي نشاط عمراني بل هي مجرد وثيقة معلومات"، ويضيف قائلاً " وفي رأينا، فإنه مادامت شهادة التعمير مجرد وثيقة معلومات وليست قرارا إداريا تنفيذيا، فلا مجال للطعن فيها ومخاصمة الإدارة عن هذه المعلومات لسبب واحد وهو أن القرار المتعلق برخصة البناء يفسح المجال للمستفيد منه للطعن فيه، ومادامت المعلومات الواردة بشهادة التعمير مطابقة لها فلا معنى لإثارة الطعون في كل مرحلة، بل نقترح أن يكون هناك إلتماس مراجعة من الإدارة المختصة بمنح هذه الشهادة، أو أن نقول بأنها وثيقة من طبيعة خاصة، فمن جهة هي وثيقة معلومات فقط حول القطعة الأرضية والإرتفاقات المرتبطة بها، ومن جهة أخرى وثيقة إدارية تبنى على أساسها أحكام رخصة البناء، فيمكن إثارة الطعن في هذه الوثيقة درءا أو تجنباً للطعون التي قد تنشأ بعد صدور القرار المتعلق برخصة البناء"¹.

غير أنه بالرجوع إلى نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، فإن تسليم شهادة التعمير من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره سلطة إدارية مكلفة بحماية النظام العام العمراني عن طريق إصدار قرار إداري ضبطي وسابق، هذا ما أكدته الملحق المرفق بالمرسوم التنفيذي 15-19 والمتضمن " قرار يتضمن شهادة التعمير"².

وباعتبار أن شهادة التعمير تصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي فهي تعد قرار إداري منشأ للحق³، يخضع لقواعد وأحكام القانون الإداري وتخضع منازعاتها للإختصاص القضاء الإداري ممثلاً في المحاكم الإدارية⁴، وهذا ما أكدته المادة 6 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، التي مكنت

¹ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 65. أنظر أيضاً: عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون الهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 223.

² نموذج القرار المتضمن شهادة التعمير المرفق بالمرسوم التنفيذي 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 35.

³ نورة منصور، المرجع السابق، ص، 63. أنظر أيضاً: Emmanuel VITAL- DURAND, opérations d'urbanisme, op, cit, P270.

⁴ صافية إقلولي أولد رايح، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 134.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

الطالب من حق الطعن القضائي أمام الجهات القضائية المختصة في حال سكوت الإدارة أو عدم اقتناعه بردها، وبالتالي توفر جميع أركان القرار الإداري ما يجعل شهادة التعمير قرار إداري.

الفرع الثاني

إجراءات وشروط تسليم شهادة التعمير

رغم الطابع الجوازي لشهادة التعمير، إلا أن لها دور توضيحي بالنسبة لطالبيها، ودور رقابي سابق بالنسبة للسلطة الإدارية المختصة من خلال ضبط نشاط البناء والتعمير عن طريق تحديد حقوق البناء والإرتفاقات التي تخضع لها القطعة الأرضية، كعامل شغل الأرض ومعامل ما يأخذ من الأرض وعدد الطوابق المسموح بها، وجميع الإشتراطات البنائية والمعمارية التي تحددها أدوات التعمير و/أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير في حال غيابها.

سأقوم من خلال هذا الفرع بدراسة شروط تقديم الطلب (أولا)، ثم إجراءات تحضير ودراسة الطلب والبت فيه (ثانيا).

أولا: شروط تقديم طلب شهادة التعمير

للحصول على شهادة التعمير يجب على المعني أن يقدم طلبا وفق نموذج تحدد مسبقا، ويشترط في المعني أن يكون هو المالك أو موكله أو أي شخص أخر معني كالجار أو المحافظ العقاري أو الموثق عند قيامه بإجراءات البيع يجب عليه التأكد من قابلية الأرض للبناء عليها¹، كما قد يكون الطالب شخصا طبيعيا أو معنويا، وعلى المعني أن يضمن الطلب البيانات التالية²:

- طلب خطي ممضي من طرف صاحب الطلب،
- اسم مالك الأرض،
- تصميمات حول الوضعية، يسمح بتحديد القطعة الأرضية،
- تصميم يوضح حدود القطعة الأرضية المتواجدة في حدود المحيط العمراني،

¹ صافية إقلاوي أولد رايح، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 135.

² المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

أما بالنسبة " لبطاقة المعلومات" فتتضمن نفس المعلومات والبيانات السابقة باستثناء هوية المالك، أي هذه الأخيرة تطلب من أي شخص أو جهة لها مصلحة مرتبطة بالقطعة الأرضية. ليتم بعد ذلك إيداع الطلب مرفقا بالوثائق المبينة في نسختين (2) بمقر المجلس الشعبي البلدي الذي تتواجد به القطعة الأرضية، مقابل وصل إيداع يسلم للمعني بنفس يوم وتاريخ إيداع الطلب.

ثانيا: إجراءات تحضير ودراسة الطلب والبت فيه

يدرس طلب الشهادة من طرف مصالح التعمير للبلدية اعتمادا على أداة التعمير المعمول بها، كما يمكن لهذه المصالح الإستعانة بالمساعدة التقنية لمصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى القسم الفرعي للدائرة المعنية عند الحاجة¹، أو أي مصلحة تقنية تراها ضرورية، والمقصود بأداة التعمير المعمول بها مخطط شغل الأراضي (P.O.S) باعتباره مخطط عمراني محلي يوضح الشكل الحضري والتنظيم وحقوق البناء وإستعمال الأراضي، ويعين الحدود الدنيا والقصوى للبناء المسموح به، ويضبط قواعد المظهر الخارجي للبناء، ويحدد المساحات العمومية والمساحات الخضراء ويحدد الإرتفاقات و يبين الأحياء والشوارع والنصب التذكارية، والمواقع الفلاحية والمحمية الواجب حمايتها وترقيتها².

وفي حالة غياب مخطط شغل الأراضي تعتمد دراسة الطلب على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (P.D.A.U) و/أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير³، أما إذا كان مخطط شغل الأراضي محل مراجعة وتم إيداع الطلب فإنه لا يتم أخذ التنظيم الجديد بعين الإعتبار إلا إذا تجاوزت حالة تقدم الأشغال مراجعة مخطط شغل الأراضي مرحلة التحقيق العمومي⁴.

بعد دراسة الطلب والتحقيق فيه يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 15-19 بتبليغ القرار المتضمن شهادة المطابقة للمعني خلال خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب على أن يتضمن قرار منح شهادة التعمير ما يلي:

¹ المادة 3 فقرة 4 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 31 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ المادة 4 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ المادة 4 فقرة 4 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

- مواصفات التهيئة والتعمير المطبقة على القطعة الأرضية،
- معامل شغل الأرض (COS)، ومعامل ما يأخذ من الأرض (CES)¹،
- الإتفاقات المدخلة على القطعة الأرضية والموصفات التقنية الخاصة الأخرى،
- خدمة القطعة الأرضية بشبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة،
- الأخطار الطبيعية التي يمكن أن تؤثر على الموقع المعني، وتلك المحددة على الخريطة التي يمكن أن تنقص من قابلية القطعة الأرضية لإنجاز المشروع عليها أو تمنع ذلك، خاصة ما تعلق بالأخطار الطبيعية كالصدوع الزلزالية أو انزلاق وانهيار التربة أو الفيضانات أو الأخطار التكنولوجية، وذلك لأن الجزائر معرضة للأخطار كبيرة خاصة الفيضانات والزلازل.

ويترب على قبول منح شهادة التعمير أو بطاقة المعلومات، أن المعني إذا أودع طلب رخصة البناء المتعلقة بالعملية المبرمجة قبل انقضاء مدة صلاحية شهادة التعمير أو بطاقة المعلومات، لا يمكن للإدارة المختصة أن تطرح للبحث أو المراجعة أنظمة التهيئة والتعمير المذكورة في شهادة التعمير أو بطاقة المعلومات والتي تم الاستناد عليها لمنح هذه الشهادة أو البطاقة².

أما مدة صلاحية شهادة التعمير فهي محدد بمدة صلاحية أدوات التهيئة والتعمير، سواء مخطط شغل الأراضي (P.O.S) المعمول به، أو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (P.D.A.U)، لكن الإشكال المطروح هو في حالة عدم وجود أدوات التهيئة والتعمير، فما هي مدة صلاحية شهادة التعمير؟ خاصة إذا علمنا أن التحقيق في طلب يخضع للقواعد العامة للتهيئة والتعمير في حال غياب مخططات التهيئة والتعمير المحلية، أما مدة صلاحية بطاقة المعلومات فإنها محددة بثلاث (3) أشهر³.

وفي حالة سكوت الإدارة عن الرد أو رفض تسليم شهادة التعمير أو بطاقة المعلومات للمعني، أو أن ردها لم يعجب الطالب فيمكنه أن يودع طعنا إداريا أمام مصالح الولاية مقابل وصل، في هذه الحالة يحدد أجل تسليم (الرخصة) الشهادة أو الرفض المسبب بخمسة عشر (15) يوما.

وفي حالة عدم الرد على الطعن الأول فيمكن للمعني أن يودع طعن ثاني لدى الوزارة المكلفة بالعمران مقابل وصل إيداع خلال نفس المدة المحدد أعلاه، وفي هذه الحالة، تأمر مصالح الوزارة

¹ المادة 2 من نموذج القرار المتضمن شهادة التعمير المرفق بالمرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه، ص 35.

² المادة 5 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ المادة 5 فقرة 1 و 2 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

مصالح التعمير والولائية، على أساس المعلومات المرسلّة من طرفهم، بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو إخطاره بالرفض المسبب خلال مدة خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ إيداع الطلب، كما يمكن للمعني رفع طعن قضائي أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً¹، دون أن يحدد مواعيد وكيفية هذه الطعون².

المطلب الثاني

شهادة التقسيم

زيادة على رخصة الهدم، تعد شهادة التقسيم من مستحدثات القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وذلك من أجل ضبط وتنظيم عمليات البناء والتعمير ومحاولة الإحاطة بكل جوانبه، فرخصة التجزئة تخص العقار الشاغر (الفضاء) في حين أن شهادة التقسيم وثيقة إدارية تخص وتعلق بالعقار المبنى³، فهي وثيقة عمرانية مهمة إعتدتها المشرع العمراني لحماية وتنظيم النسيج الحضري⁴، لأنها تشكل حجر الزاوية في تحديد معالم المدينة⁵.

ولتوضيح دور هذه الشهادة في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني سأطرق لها في فرعين أخصص (الفرع الأول) لتعريف شهادة التقسيم و(الفرع الثاني) للإجراءات وشروط منحها.

الفرع الأول

مفهوم شهادة التقسيم

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى تعريف هذه الشهادة (أولاً) تم تحديد طبيعتها وتكييفها القانونية (ثانياً).

أولاً: تعريف شهادة التقسيم

¹ المادة 6 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.
² عززي الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 67.
³ محمد جبري، المرجع السابق، ص 106.
⁴ كلثوم حجوج، النظام القانوني لرخصة تجزئة وتقسيم العقار في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، سنة 2010، ص 74.
⁵ الهواري نجوى، المرجع السابق، ص 239.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

لقد تم الإشارة لأول مرة إلى هذه الوثيقة بموجب نص المادة 59 من قانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير باعتبارها وثيقة عمرانية فعالة في تأطير وتنظيم عمليات البناء التعمير، فهي تمكن المستفيد منها من القيام بعملية تقسيم للعقارات المبنية دون سواها¹ بشرط أن لا يكون التقسيم على شكل طبقات²، في حين اعتبرتها المادة 33 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، مجرد وثيقة إدارية تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام، وبالتالي شهادة التقسيم من خلال المادتين 59 و33 تتعلق بالعقار المبنى المزمع تقسيمه إلى قسمين أو أكثر، فهي شهادة تخص العقارات الفضاء (الشاغرة) التي يتطلب تقسيمها رخصة تجزئة³،

وقد عرفت الدكتور عايدة ديرم "رخصة رسمية بتقسيم عقار مبنى إلى وحدتين أو عدة وحدات عقارية"⁴.

كما عرفت على أنها "وثيقة تصدر عن جهات إدارية مختصة تخول لمالك عقار أو العقارات المبنية حق تقسيمها إلى قسمين أو عدة أقسام عقارية"⁵، فغالبا ما تطلب هذه الشهادة من طرف الورثة بقصد تقسيم العقار المبنى من جهة، ومن جهة ثانية تمكن هذه الشهادة رئيس المجلس الشعبي البلدي من مراقبة مدى تأثير قسمة العقار المبنى على تناسق وانسجام المحيط الحضري⁶، فهي شهادة لا تبين حقوق البناء ولا وضعية العقار اتجاه أدوات التعمير⁷، كما أنها لا تصلح كشهادة للتعمير بنص الفقرة الثانية من المادة 59 من القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

ثانيا: التكييف القانوني لشهادة التقسيم

بالرجوع إلى نص المادة 59 من القانون 29-90 والمادة 37 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، فإن تحضير طلب شهادة التقسيم يتم على مستوى الشباك الوحيد للبلدية بنفس الأشكال المنصوص عليها لتحضير رخصة البناء.

¹ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 68.

² زيدان بورويس، المرجع السابق، ص 26.

³ Djilali ADJA, Bernard DROBENKO, op, cit, P188.

⁴ عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 101.

⁵ عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 214.

⁶ صافية إقلولي أولد رابع، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 210.

⁷ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 68.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

وبالتالي فالمشرع العمراني اعتبر شهادة التقسيم مجرد وثيقة تمكن طالبا من تقسيم وتجزئة ملكه العقاري المبني إلى قسمين أو أكثر، ولم يبين طبيعتها القانونية، إلا أنه بالنظر إلى إجراءات دراستها وتسليمها وكذا مضمونها نجد أنها تنطبق عليها جميع مواصفات القرار الإداري باعتبارها وثيقة تصدر من جهة إدارية مختصة وإرادتها المنفردة وتحدث آثار قانونية بإنشاء أو تعديل إلغاء مراكز و أوضاع قانونية قائمة¹، والمتمثل في تقسيم العقار المبني إلى وحدتين عقاريتين أو أكثر.

وكون أن المشرع إعتبرها وثيقة لأنها مكتوبة وليست شفوية والأصح أنها تعتبر قرار إداريا مكتوبا في شكل محرر تطبق عليها جميع مواصفات والأشكال التي تخضع لها القرارات الإدارية المكتوبة²، لحماية تنظيم المجتمع العمراني³، وبالتالي فالمشرع العمراني قد جانب الصواب حينما غير اسم هذا التصرف القانوني الإفرادي من "رخصة" إلى "شهادة" دون تحديد معيار أو سبب مقنع لهذا التغير في التسمية بل وأكثر من ذلك فقد إعتبرها مجرد وثيقة وطبق عليها نفس آثار وخصائص القرار الإداري⁴.

الفرع الثاني

شروط وإجراءات تسليم شهادة التقسيم

على غرار باقي الرخص والشهادات العمرانية السابقة، فالمشرع الجزائري أقر جملة من الشروط والإجراءات القانونية لدراسة وتسليم شهادة التقسيم، منها ما يتعلق بصفة طالب الشهادة ومنها ما يتعلق بالعقار وبمدى انسجام طلب التقسيم مع قواعد التهيئة والتعمير وأحكام وإشترطات النظام العام العمراني، لذا سأنتظر من خلال هذا الفرع إلى شروط تسليم شهادة التقسيم (أولا)، ثم إجراءات تسليم شهادة التقسيم (ثانيا).

أولا: شروط تسليم شهادة التقسيم

أول إجراءات للحصول على شهادة التقسيم، هو تقديم طلب مكتوب وموقع وفق نموذج محدد يقدمه المالك أو موكله للجهات الإدارية المختصة، ويجب على الطلب دعم طلبه ب: نسخة عن عقد

¹ عايدة ديرم، الرقابة الادارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 101.

² الهواري نجوى، المرجع السابق، ص 242.

³ عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 174.

⁴ عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 215.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

الملكية أو توكيلا طبقا لأحكام الوكالة في القانون المدني في حالة ما إذا كان الطالب وكيلا وليس مالكا، نسخة من العقد الأساسي إذا كان المالك أو موكله شخصا معنويا¹، ويكون الملف مرفقا بالوثائق التالية:

- 1- تصميم للموقع يعد على سلم مناسب يسمح بتحديد تمركز المشروع،
 - 2- التصاميم الترشيدية المعدة على سلم 1/200 أو 1/500 تشتمل على البيانات التالية :
 - حدود القطعة الأرضية ومساحتها،
 - مخطط كتلة البنايات الموجودة على المساحة الأرضية والمساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية من الأرض،
 - بيان شبكات التهيئة الموصولة بالقطعة الأرضية والخصائص التقنية الرئيسية لذلك،
 - إقتراح تقسيم المساحة الأرضية،
 - تخصيص القطعة الأرضية المقررة في إطار اقتراح نسبة التقسيم².
- ليرسل فيما بعد طلب شهادة التقسيم والوثائق المرفقة، والتي يتم إعدادها وجوبا من طرف مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو في التعمير، ومؤشر عليها من طرف مهندس معماري ومهندس مسح الأراضي³، في خمس (5) نسخ إلى السيد رئيس المجلس الشعبي البلدي لمكان وجود قطعة الأرض، ليسلم هذا الأخير وصل استلام للطالب يسجل عليه تاريخ إيداع بعد التأكد والتحقق من الوثائق الضرورية لتشكيل الملف، مع وضع نوع الوثائق المقدمة بالتفصيل على وصل الإيداع، ويباشر التحقيق في الملف بنفس الأشكال التي سبق التطرق لها فيما يتعلق برخصة البناء⁴.

ثانيا: إجراءات تسليم شهادة التقسيم

¹ المادة 34 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.
² المادة 35 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.
³ المادة 35 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.
⁴ المادة 37 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

بعد إيداع الطلب على مستوى على مستوى البلدية التي تقع فيها قطعة الأرض¹، يتم تحضير وتحقيق في طلب شهادة التقسيم على مستوى الشباك الوحيد للبلدية، بحيث تتطلب عملية التحقيق في طلب شهادة التقسيم من طرف الشباك الوحيد، التأكد من مدى مطابقة مشروع البناء لتوجيهات مخطط شغل الأراضي (P.O.S) وفي حالة عدم وجوده لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) أو بقية التعليمات الخاصة بقواعد التهيئة والتعمير²، بشرط أن يشمل التحقيق في ملفات تحضير طلبات شهادة التقسيم مدى مطابقة الأشغال المنجزة مع أدوات وقواعد التهيئة والتعمير من حيث موقع البناء ونوعها ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام، وتناسقها مع المكان، مع الأخذ بعين الاعتبار توجيهات التعمير والإرتفاقات الإدارية المطبقة على الموقع المعني، وكذا التجهيزات العمومية والخاصة الموجودة أو المبرمجة³.

كما يجب على المصالح المختصة المكلفة بتحضير شهادة التقسيم، أن تستشير وتجمع موافقات وأراء الأشخاص العموميين، أو المصالح أو الجمعيات المعنية بالمشروع كمصالح الدولة المكلفة بالتعمير على المستوى الولائي، مصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات إستعمال صناعي أو تجاري، بمعنى كل بناية تستعمل لإستقبال الجمهور، وكذا بالنسبة لتشييد بنايات سكنية هامة والتي يمكن أن تكون موضوع تبعات خاصة، لاسيما فيما يخص إشتراطات مكافحة الحرائق.

وبالنسبة لمتطلبات لحماية البيئة فيتم استشارة كل من مصالح الدولة المكلفة بحماية البيئة على مستوى الولاية والجمعيات الناشطة في هذا المجال عند الإقتضاء.

تقوم مصالح الشباك الوحيد للبلدية باستشارة المصالح والهيئات المعنية من خلال ممثلهم في الشباك الوحيد خلال أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ إيداع الطلب، في حالة عدم رد هذه المصالح والهيئات خلال أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ تسليم طلب الرأي، يعتبر سكوتهم رأيا موافقا، بشرط إعادة تذكيرهم خلال مدة ثمانية وأربعون (48) ساعة - تضاف إلى مدة ثمانية (8) أيام

¹ إستعمال مصطلح قطعة الأرض قد يدل على أن الأرض شاغرة (فضاء) وليست مبنية في حين أن شهادة التقسيم تكون بالنسبة للأرض المبنية وليس الشاغرة عكس رخصة التجزئة، وفي هذا خلط في المصطلحات المستعملة قد يؤدي إلى تضارب الآراء والخلط بين رخصة التجزئة وشهادة التقسيم، أنظر: عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 217.

² المادة 46 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع السابق.

³ المادة 46فقرة 02 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

الأولى-بالنسبة للمشاريع الصناعية المستقبلية للجمهور والمشاريع التي تراعى فيها ضوابط الأمن من الدرجة الأولى فيما يخص معالجة الملفات¹.

بعد استكمال إجراءات الدراسة والتحضير على مستوى الشباك البلدي وكان التحقيق إيجابا وتوفرت جميع الشروط القانونية واحترام كل الإجراءات السابقة الذكر، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتبليغ الشهادة للمعني خلال شهر (1) الوالي لتاريخ إيداع الطلب².

أما في حالة ما أثبت التحقيق أن التقسيم لا يحترم الشروط القانونية والإجرائية للقيام بعملية التقسيم، أو أن عملية التقسيم تأثر على العقار المبني، يتم رفض تسليم شهادة التقسيم، والملاحظ أن المشرع الجزائي لم يحدد حالات الرفض بل تركها للسلطة التقديرية للإدارة³، وفي كل الأحوال تحدد مدة صلاحية شهادة التقسيم بثلاث (3) سنوات ابتداء من تاريخ تبليغها.

وفي حالة سكوت الإدارة عن الرد أو رفض تسليم شهادة التقسيم للمعني، أو أن ردها لم يعجب الطالب فيمكنه أن يودع طعنا إداريا أمام مصالح الولاية مقابل وصل، في هذه الحالة يحدد أجل تسليم (الرخصة) الشهادة أو الرفض المسبب بخمسة عشر (15) يوما.

وفي حالة عدم الرد على الطعن الأول فيمكن للمعني أن يودع طعن ثاني لدى الوزارة المكلفة بالعمران مقابل وصل إيداع خلال نفس المدة المحدد أعلاه، وفي هذه الحالة، تأمر مصالح الوزارة مصالح التعمير والولاية، على أساس المعلومات المرسله من طرفهم، بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو إخطاره بالرفض المسبب خلال مدة خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداع الطلب، كما يمكن للمعني رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا⁴.

¹ المادة 47 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.

² المادة 38 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.

³ كلثوم حجوج، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 163.

⁴ المادة 40 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

المطلب الثالث

شهادة المطابقة إعراف من الإدارة بموافقة البناء لقواعد النظام العام العمراني

من بين الإلزامات المفروضة على المستفيد من رخصة البناء، ضرورة التقيد بحدود الرخصة والإلتزام بجميع الإشتراطات والضوابط التقنية والمعمارية المحددة في رخصة البناء، لاسيما ما تعلق بالأمن والسلامة العامة وإنجاز مبنى ذو طابع جمالي متجانس ومنسجم، ولمعرفة مدى التزام المستفيد من رخصة البناء بالقيود البنائية المفروضة عليه، إعتد المشرع العمراني شهادة المطابقة كألية للرقابة البعدية تثبت مدى تقيد المستفيد بالأحكام والضوابط المحددة في رخصة البناء.

فشهادة مطابقة وثيقة عمرانية ملازمة لرخصة البناء¹ ووجوبية متى تحصل الطالب على رخصة البناء وقام بإنجاز الأشغال البناء، فيجب عليه أن يثبت توافق الأشغال البناء والتهيئة المنجزة مع أحكام رخصة البناء من خلال طلب شهادة المطابقة، تثبت التزام الباني بالمعايير العمرانية والتقنية وتقيده باحكام ومتطلبات الأمن والسلامة العامة وإنجاز البناء بمراعاة المعايير الهندسة والجمالية.

وسأطرق من خلال هذا المطلب إلى مفهوم شهادة المطابقة(فرع أول)، ثم اجراءات التحقيق فيها وتسليمها(فرع ثاني).

الفرع الأول

¹ عبد الله لعويجي، الرقابة القبيلية والبعدية ودورها في الحفاظ على البيئة والحد من البناء الفوضوي، المرجع السابق، ص 276.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

مفهوم شهادة المطابقة

سنقوم من خلال هذا الفرع بتحديد التعريف التشريعي لشهادة المطابقة (أولا) ثم التعريف الفقهي لها (ثانيا).

أولا: التعريف التشريعي لشهادة المطابقة

بعد الإنتهاء من أشغال البناء يجب على المستفيد من رخصة البناء طلب شهادة المطابقة من طرف الجهة الإدارية المختصة لإثبات مطابقة البناء مع رخصة البناء، وهذا مانصت عليه المادة 75 من القانون 90-29، وتطبيقا لهذه المادة نصت المادة 63 من المرسوم التنفيذي 15-19 على " يتعين على المستفيد من رخصة البناء عند انتهاء أشغال البناء والتهيئة التي يتكفل بها ان اقتضى الأمر، إستخراج شهادة مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء"، فشهادة المطابقة تعتبر وسيلة مراقبة مدى احترام المستفيدين من رخص البناء لأحكام هذه الأخيرة¹.

من خلال المادتين أعلاه يتبين أن المشرع الجزائري لم يعرف شهادة المطابقة وإنما أشار إلى إلزاميتها ووجوب طلبها من السلطة المختصة باعتبارها شهادة عمرانية من النظام العام لا يجوز للمستفيد من رخصة البناء التهرب من طلبها، غايتها والهدف منها هو إثبات مدى مطابقة الأشغال والبناء مع رخصة البناء.

كما اعتبر المشرع الجزائري أن شهادة المطابقة تقوم مقام رخصة السكن أو الترخيص بإستقبال الجمهور أو المستخدمين في حالة ما إذا كان البناء مخصصا لوظائف اجتماعية أو تربية وللخدمات أو الصناعة أو التجارة².

فشهادة المطابقة وثيقة الزامية في أغلب التشريعات المقارنة، فالمشرع المغربي إعتبر شهادة المطابقة وثيقة تبين تطابق الأشغال المنجزة مع التصاميم المعمارية والتقنية وكذا البيانات المتضمنة برخصة البناء، ولا يجوز لمالك العقار المخصص لغرض آخر غير السكن أن يستعمل عقاره دون

¹ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 69.

² المادة 65 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

الحصول على شهادة المطابقة تسلم له من طرف مجلس الجماعة، أما بالنسبة للعقار المخصص للسكن فلا يجوز للمالك أن يستعمله دون طلب رخصة السكن التي تقوم مقام شهادة المطابقة¹.

ثانيا: التعريف الفقهي لشهادة المطابقة

مما سبق يتبين أن المشرع العمراني ترك تعريف شهادة المطابقة للفقهاء، ونذكر من بين التعاريف الفقهية من إعتبرها "وثيقة تعلن أن انشاء البناء وحدوده وطبيعته ومظهره الخارجي مطابق لما حدد في رخصة البناء المتعلق به، وبالتالي تكون شهادة المطابقة محدودة ومحصورة في النقاط المدروسة والمحددة من خلال أحكام رخصة البناء"².

كما اعتبرت شهادة المطابقة الشهادة أو الوثيقة الإدارية التي تتوج بها العلاقة بين الجهة الإدارية مانحة رخصة البناء والشخص المستفيد منها، تشهد فيها الإدارة بموجب سلطتها الرقابية البعدية (اللاحقة) وتتأكد من خلالها من مدى احترام المرخص له لقانون البناء والتزامه بالموصفات التي تضمنها قرار الترخيص بناء على التصميم المقدم لهذا الغرض والمرفق بطلب الترخيص بالبناء، مدعما بالوثائق والسندات الإدارية والتقنية اللازمة³.

كما عرفها الدكتور عيسى مهزول "قرار إداري فردي يتضمن تصريح من الإدارة المختصة قانونا، بأن أشغال البناء المرخص بها إداريا، قد أنجزت وفقا للمخططات والتصاميم المرفقة برخصة البناء. وهو ما يشكل ترخيصا صريحا بإستعمال البناء المنجز سواء كان ذو طابع سكني أو مخصص لنشاط ما"⁴.

وبالتالي فشهادة المطابقة تختلف عن باقي الرخص والشهادات العمرانية السابقة في كونها تحدد وتبين موقف ورأى الجهات المكلفة بالرقابة في مجال التهيئة والتعمير من البناء المنجز⁵، بمعنى هل تم البناء موافق لمتطلبات وقواعد النظام العام العمراني أم أنه يخالف هذه المتطلبات؟.

¹ المادة 55 من القانون رقم 012-90 المؤرخ في 17 يونيو 1992 المتعلق بقانون التعمير المغربي، الجريدة الرسمية المغربية عدد 4159 المؤرخة في 15 يوليو 1992 ص 887. والمادة 42 من المرسوم رقم 424.13.2، المرجع السابق.

² عايدة ديرم، الرقابة الادارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 107.

³ عبد الرحمان العزاوي، المرجع السابق، ص 657.

⁴ عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 165.

⁵ عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 230.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

وعليه يمكن تعريف شهادة المطابقة على أنها قرار اداري انفرادي بعدي صادر عن سلطة ادارية مختصة تشهد فيه وتقر بمطابقة البناء المنجز والمتمم لقواعد النظام العام العمراني وأحكام رخصة البناء، وفي نفس الوقت ترخص للإستعمال المبني لما خصص له.

وبالتالي فشهادة المطابقة تعد قرارا إداريا يتضمن إقرار من جانب الإدارة بصحة ما أنجز من أعمال البناء وفي ذات الوقت إذنا وترخيصا بإستعمال البناء فيما شيد له¹، فاعتبار شهادة المطابقة قرار إداري لأنها تأخذ جميع خصائص القرار الإداري بحيث تصدر عن جهة إدارية مختصة بإرادتها المنفردة في حال تقاعس المستفيد من رخصة البناء من طلبها، وتحدث أثر قانوني يتمثل في الإشهاد بمدى مطابقة البناء للمخططات والتصاميم المعمارية والهندسية والتقنية التي تتضمنها رخصة البناء.

الفرع الثاني

إجراءات تحقيق وتسليم شهادة المطابقة

تتم عملية التحقيق وتسليم شهادة المطابقة وفق اجراءات حدده القانون رقم 29-90 والمرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، بحيث تبدأ الإجراءات كمرحلة أولى بموجب طلب يقدمه المعني في شكل إعلان أو تصريح بالإنتهاء من اشغال البناء والتهيئة، وفي حالة تقاعس المعني في تقديم الطلب والإشعار بانتهاء من إنجاز الاشغال تجرى عملية المطابقة وجوبا بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي(أولا)، لتقوم في مرحلة ثانية لجنة مختصة تسمى " لجنة مراقبة المطابقة " في تفحص مدى مطابقة الاشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء من حيث إقامة البناية ومقاسها وإستعمالها وواجهاتها(ثانيا)، لتختتم كمرحلة ثالثة وأخيرة اجراءات المطابقة بالبحث في الطالب وصدرو قرار اداري متضمن شهادة المطابقة (ثالثا).

¹كمال محمد الأمين. دروس في قانون التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص48.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

أولاً: تقديم طلب شهادة المطابقة

هناك طريقتين لتقديم طلب شهادة المطابقة الطريقة الأولى تكون خلال أجل مدته ثلاثون (30) يوماً من تاريخ الإنتهاء من الأشغال، يقوم المستفيد من رخصة البناء بتقديم تصريحها في نسختين (2) يشهد على الإنتهاء من الأشغال بالنسبة للبنىات ذات الإستعمال السكني، ومحضر تسليم الأشغال معداً من طرف الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء (CTC)، بالنسبة للتجهيزات الجماعية والبنىات ذات الإستعمال الجماعي أو البنىات المستقبلية للجمهور وذلك بمقر المجلس الشعبي البلدي لمكان وجود البناء مقابل وصل استلام يقدم للمعني في نفس اليوم¹. لترسل نسخة من هذا التصريح الى رئيس القسم الفرعي لتعمير على مستوى الدائرة².

أما الطريقة الثانية للايداع طلب شهادة المطابقة فتكون في حالة تقاعس المعني أو عدم ايداعه لتصريح بانتهاء الأشغال وفق الأجل والشروط القانونية المحددة أعلاه، في هذه الحالة تجري عملية مطابقة الأشغال وجوبا بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يستند في تحديد تاريخ الأنتهاء من الأشغال بناء وتبعاً لأجل الإنجاز المتوقعة في قرار تسليم رخصة البناء³، وبالتالي فرئيس المجلس الشعبي البلدي يحل محل المعني بطلب شهادة المطابقة وهذا في اطار الرقابة البعدية التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقاً للاحكام المادة 73 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم.

ثانياً: تفحص مدى مطابقة الاشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء

طبقاً لنص المواد 63 وما يليها من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المعدل والمتمم، فإن عملية مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء المسلمة، تكون عن طريق تشكيل لجنة لدراسة المطابقة والتحقق منها، تضم هذه اللجنة ممثلين مؤهلين قانوناً عن رئيس المجلس الشعبي البلدي والمصالح المعنية، لا سيما الحماية المدنية وممثل القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة⁴، على أن تجتمع

¹ المادة 66 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المادة 66 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19. في ظل المرسوم التنفيذي رقم 91-176 (الملغى) كانت ترسل نسخة من التصريح إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية.

³ المادة 66 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ المادة 66 فقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع نفسه.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

اللجنة بناء على إستدعاء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص في أجل خمسة عشر (15) يوماً، بعد إيداع التصريح بانتهاء الأشغال من طرف المعني عند الاقتضاء¹.

وبعد دراسة الملفات وتحديد الحالات المعنية بتحقيق المطابقة، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رئيس اللجنة إشعار بالمرور، يخطر فيه المستفيد من رخصة البناء بتاريخ إجراء المراقبة، وذلك قبل ثمانية (08) أيام على الأقل، لتجنب عنصر المباغته وإعطاء فرصة لطالب شهادة المطابقة لتحضير نفسه وتقديم جميع الوثائق والمستندات عند حضوره لموقع البناء².

بعد إجراء المعاينة والزيارة الميدانية تحرر فوراً لجنة المطابقة وتحقيقتها "محضر الجرد" وتذكر فيه جميع الملاحظات مع إبداء رأيها حول مدى مطابقة الأشغال التي تم معاينتها³، ليحرر في محضر الجرد جميع الأعمال والأشغال التي تمت معاينتها ومطابقتها لقواعد البناء والتعمير والتصاميم المصادق عليها ووفق أحكام رخصة البناء المسلمة لاسيما ما تعلق بإقامة البناية ومقاسها وإستعمالها وواجهتها، ليوقع جميع أعضاء اللجنة على محضر الجرد.

أما في حالة غياب أحد المصالح المعنية أو غيابها كلها يتم توقيع محضر الجرد من طرف ممثل البلدية وممثل القسم الفرعي للتعمير فقط⁴، ثم يتم إرسال المحضر إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق ممثله في اللجنة في أجل ثمانية (08) أيام ابتداء من تاريخ الخروج للمعاينة والزيارة، وذلك في حالة مطابقة المنشآت التي تم عاينتها⁵، ليتم بعد ذلك البث في الطلب من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثالثاً: البث في طالب شهادة المطابقة

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي وحده دون سواه، بتسليم القرار المتضمن شهادة المطابقة وفق نموذج محدد مرفق بالمرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، وهذا طبقاً لنص المادة 64 من ذات المرسوم التي تنص على "تسليم شهادة المطابقة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً،...".

¹ المادة 67 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.

² عبد الله لعويجي، الرقابة القبلية والبعدية ودورها في الحفاظ على البيئة والحد من البناء الفوضوي، المرجع السابق، ص 277.

³ المادة 67 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ المادة 67 فقرة 5 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.

⁵ المادة 68 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

فنص المادة حصر الإختصاص في تسليم شهادة المطابقة في رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا بخلاف نص المادة 75 من القانون رقم 90-29 التي نصت على أن شهادة المطابقة تسلم حسب الحالة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، في هذا تناقض بين نص تشريعي أسما مع نص تنظيمي، وبالتالي يجب التدخل وتعديل المادة 64 بما يتماشى مع مبدأ سمو القوانين من جهة وتطبيقا للمعيار المطبق في تسليم رخصة البناء من جهة ثانية¹.

وفي كل الحالات فإن قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يخرج على إحدى الحالات الثلاثة، إما الموافقة على تسليم الشهادة أو رفض تسليمها أو سكوت الجهات المختصة عن الرد.

1- حالة الموافقة على تسليم شهادة المطابقة

يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار منح شهادة المطابقة بعدما يتم إرسال محضر الجرد الإيجابي من طرف لجنة مراقبة المطابقة خلال ثمانية (8) أيام من تاريخ خروج اللجنة للمعاينة والذي تبين فيه اللجنة أن المعني قام بالأشغال طبقا لرخصة البناء²، كما يمكن للجهة المختصة منح الشهادة على مراحل بحسب آجال الإنجاز المحددة في قرار منح رخصة البناء، ولكن بشرط عدم عرقلة الأشغال المتبقية من المشروع استغلال أو سير الجزء الذي تم الإنتهاء من أشغاله³.

2- حالة رفض منح شهادة المطابقة

أما إذا أثبت محضر الجرد المحرر من طرف اللجنة عدم مطابقة البناء للتصاميم المصادق عليها والمخططات الهندسية والتقنية وأحكام رخصة البناء، فعلى السلطة المختصة إبلاغ المعني بالأمر بعدم إمكانية تسليم شهادة المطابقة له، ويجب عليه أن يجعل الأشغال مطابقة للتصاميم التقنية وكذا أحكام رخصة البناء خلال أجل لا يتعدى ثلاثة (03) أشهر، مع تنبيه المعني بالعقوبات التي يتعرض لها في حالة عدم مطابقة البناء⁴.

¹ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 72 .

² المادة 68 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ المادة 68 فقرة 5 من المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع نفسه.

⁴ المادة 68 فقرة 2 و 3 من المرسوم التنفيذي 15-19. تنبه السلطة المختص المعني بالعقوبات المنصوص عليها في نص المادة 77 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وتحدد العقوبة بغرامة مالية تتراوح ما بين 3.000 دج و300.000 دج لكل من يقوم بتنفيذ أشغال أو استعمال أرض يتجاهل الإلتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها،

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

وبعد مضي المدة المحدد وهي ثلاثة (03) أشهر، فيما يتم مطابقة البناء وذلك في حالة إستكمال المرخص له أوجه ومظاهر وحالات عدم المطابقة¹، وبالتالي تسلم للمعني شهادة المطابقة نهائية أو على مراحل حسب الأجل المحدد في رخصة البناء، ولكن بشرط أن لا تعرقل الأشغال المتبقية سير الجزء الذي تم الإنتهاء منه، أو يتم رفض تسليمها، وفي هذه الحالة تقوم الجهة المختصة بمتابعة المعني قضائياً طبقاً لأحكام المواد 76 و76 مكرر 3 و76 مكرر 5 وليس المادة 78² من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير³.

3- حالة سكوت الجهة المختصة عن الرد

نصت المادة 69 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، على هذه الحالة، ففي حالة سكوت الإدارة المختصة عن الرد على طلب المعني، يمكن لهذا الأخير أن يقدم طعناً أمام اللجنة الولائية المكلفة بدراسة الطعون المتعلقة بعقود التعمير⁴ مقابل وصل إيداع الطعن، في هذه الحالة على السلطة المختصة أن تسلم شهادة المطابقة⁵ أو تصدر قرار الرفض المعلن خلال خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ إيداع الطعن⁶.

وفي حالة عدم تلقي الطاعن أي رد من طرف الجهة الإدارية المختصة، يمكن للمعني أن يودع طعن ثانياً لدى اللجنة الوزارية المكلفة بدراسة الطعون المتعلقة بعقود التعمير⁷ على مستوى الوزارة المكلفة بالعمران خلال مدة خمسة عشر (15) يوماً تبدأ من تاريخ انتهاء مدة الطعن الأول، في هذه

ويمكن الحكم بالحبس من (01) شهر إلى (06) ستة أشهر في حالة العود، إلا أنه قد تم تعديل المادة 77 المذكورة أعلاه بموجب المادة 105 من القانون رقم 17-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2018 لتصبح الغرامة تتراوح ما بين 30.000 دج إلى 1.000.000 دج...".

¹ عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 640.

² نشير إلى أن المادة 78 المشار إليها قد تم إلغاؤها من القانون رقم 29-90 بموجب القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير وقد عوضت بالمواد 76 و76 مكرر وما يليها، لذا يجب تعديل المادة 68 في فقرتها الرابعة لتصبح "...ويشرع في الملاحقات القضائية طبقاً لأحكام المواد 76 مكرر 3 و76 مكرر 5 من القانون رقم 29-90...".

³ المادة 68 فقرة 04 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ أنشأت هذه اللجنة بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 يوليو 2015 المحدد لكيفيات معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير، ج رعد 51 مؤرخة في 27 سبتمبر 2015.

⁵ المادة 69 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 استعملت مصطلح "الرخصة" في حين أن المقصود هو "شهادة المطابقة".

⁶ هذا يعني أن سكوت الإدارة عن الرد لا يعد موافقة ضمنية بمنح شهادة المطابقة، على خلاف ما كان عليه الأمر في نص المادة 60 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 91-176 (الملغى)، التي اعتبرت أن عدم الرد من طرف السلطة الوصية على الطعن خلال الشهر الموالي لرفعه يعد بمثابة منح صريح لشهادة المطابقة.

⁷ المادة 5 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 يوليو 2015 المحدد لكيفيات معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

الحالة تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير التابعة للولاية، على أساس المعلومات المرسله من طرفهم، بالرد بالإيجاب وقبول طلب المعني، أو تأمر مصالح الولاية بإخطار الطالب بالرفض المعلل خلال أجل خمسة عشر (15) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الطعن¹.

نشير إلى أن المادة 6 من القرار الوزاري المشترك أضافت طريق آخر للطعن، وهو الطعن لدي الوزير المكلف بالعمران في حالة عدم تحصل ملتمس الطعن على رد من اللجنة الولائية أو الوزارية خلال الآجال المحددة، وفي كل الأحوال مكنت المادة 69 في فقرتها الأخيرة المعني من رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة.

ومما سبق نلاحظ أن تقليص آجال الطعن وكذا الأوامر التي تمنحها السلطة السلمية الرئاسية للجهات الإدارية المرؤوسة تعد نوع من الضغط ووسيلة لحث الإدارة المعنية على التدخل وإصدار قرار مشروعة ألزمها القانون رقم 09-29 والمرسوم التنفيذي 15-19 بإصدارها خلال مدة زمنية محدد، وإلا عد تصرفها في حالة السكوت أو الرد السلبي تعسفا في إستعمال سلطتها يجعل قراراتها معيبة بعدم المشروعية.

في آخر المطاف تعد البيئة العمرانية وقواعد البناء والتعمير ومتطلبات البناء السليم والأمن هي الخاسر الأكبر والوحيد لأن الإدارة بهذا السلوك تتغاضي عن تصرفات تمس بقواعد النظام العام العمراني وقانون العمران من جهة وبينها وبين غير الأجنبي عن البناء من جهة ثانية، كالجار الذي يمكن أن يتأذي من منح شهادة مطابقة ضمنيا لبناء لا يلتزم قواعد البناء والتعمير، وهذا بالنظر إلى الآثار السلبية والمضايقات التي يتحملها الغير المجاور لصاحب البناء الذي مسه تغير جذري في حقوق الجوار أو في الإرتفاقات الإدارية أو الطبيعية أو مساس مباشر بالمعالم التاريخية والأماكن ذات الميزة الطبيعية.

وبالرغم من الأهمية العملية لشهادة المطابقة في فرض احترام قواعد النظام العمراني من خلال تحقيق مطابقة البناءات مع المواصفات والأحكام الواردة في رخصة البناء، ورغم أن المشرع الجزائري ألزم صاحب البناء الذي إنتهى من الأشغال أن يقدم طلب تحقيق مطابقة البناء المنجز، إلا أن الواقع يثبت عدم التزام أصحاب البناء بذلك، فهم لا يطلبون شهادة المطابقة ولا يشعرون رئيس المجلس

¹ المادة 69 فقرة 04 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق.

الفصل الأول دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني

الشعبي البلدي بانتهاء الأشغال، كما أن هذا الأخير لا يقوم بتحقيق المطابقة من تلقاء نفسه إستنادا إلى نص المادة 66 من المرسوم التنفيذي 15-19 بالاعتماد على الآجال المتوقعة في رخصة البناء.

ويعود سبب عدم اهتمام المواطنين بشهادة المطابقة لجهلهم بهذه الشهادة بالدرجة الأولى، أو لأنهم انتهوا من البناء وقد بدأوا باستعمال واستغلال المبني مع علمهم بعدم احترام المخططات التقنية وأحكام رخصة البناء، مما يجعلهم يعرضون عن تقديم طلب شهادة المطابقة لاعتقادهم المسبق برفض الطلب لعدم احترام أحكام قانون البناء والتعمير وبالتالي تعرضهم للمتابعات الجزائية .

بعد ما سبق يتبين لنا دور عقود التعمير في تكريس فكرة النظام العام العمراني، فلكل عقد من هذه العقود دور معين في ضبط قواعد البناء والتعمير، فرخصة البناء تمكن الإدارة من فرض رقابة عمرانية سابقة على عملية البناء، كما يمكن من خلالها للإدارة توجيه إدارة الباني وفق مقتضيات المصلحة العامة العمرانية، كما لا يمكن أن ننسى دور الشهادات التعميرية في ضبط وتجسيد الشروط القانونية المحددة للبناء الموافق لمقتضيات النظام العام العمراني.

الفصل الثاني

حماية النظام العام العمراني

لثاني

حماية النظام العام العمراني

لقد حدد قانون التعمير جميع الضوابط والإشترطات التعميرية التي تآطرح في البناء بما لا يمس بالمصلحة العامة العمرانية. وهذه الضوابط تتعلق في مجملها بضرورة الحصول المسبق

على أحد عقود التعمير بعد تقديم الوثائق والمخططات المطلوبة. ضوابط تتعلق بالسلامة والأمن العمراني والمتطلبات الجمالية ومقتضيات الراحة الصوتية والحرارية، بالإضافة إلى قواعد إستقرار البنايات وتماسكها وتحديد معاملات شغلها وتصنيفها والإرتفاقات المتعلقة بها.

غير أنه وفي حالة مخالفة هذه القيود والضوابط التعميرية وغيرها، فإن الباني سيعرض للمسائلة وتعرض للجزاء المناسب والمحدد مسبقا. وبرغم من تعدد الجرائم المتعلقة بالتعمير، إلا أن معظم المخالفات المتعلقة بعدم احترام القواعد والضوابط التي تفرضها أدوات وعقود التعمير ارتبطت برخصة البناء باعتبارها أهم قرار إداري ضبطي يمكن للسلطة الإدارية من خلاله ضبط النظام العمراني وعمليات البناء والتهيئة والتعمير، وذلك بفرض عقوبات إدارية وجزائية في حالة عدم الإلتزام بإصدار رخصة البناء قبل عمليات التشييد والبناء وإما في حالة عدم التقيد بالأحكام المحددة في رخص البناء المسلمة.

ولضمان أكبر حماية للنظام العام العمراني تم إسناد عمليات معاينة المخالفات وضبطه لمجموعة من الأجهزة والهيئات الإدارية والقضائية إلى جانب إشراك المواطن وفعاليات المجتمع المدني في نشروعي عمراني من خلال تفعيل مضامين الديمقراطية التعميرية التشاركية.

وعليه سيتم دراسة مضمون هذه الرقابة من خلال مبحثين، (المبحث الأول) تحديد الجرائم الماسة بالنظام العام العمراني، و(المبحث الثاني) الهيئات والأجهزة الإدارية والجهات المشاركة في حماية النظام العام العمراني.

المبحث الأول

تحديد الجرائم الماسة بالنظام العام العمراني

تعتبر جميع الأعمال المرتبطة بعمليات البناء من ضمن موضوعات الضبط الإداري بالمعنى الضيق، والتي قام المشرع بتنظيمها في قانون خاص وهو قانون العمران، وذلك بهدف حماية النظام

العام العمراني. وقد رسم المشرع الشروط والإجراءات الواجب إتباعها، بحيث يعتبر الخروج عن قواعد الضبط الإداري العمراني، أو القيام بأعمال بناء بشكل مخالف لما رسمه القانون جريمة من جرائم العمران¹.

ولحماية النظام العمراني من جميع الانتهاكات والمخلفات، وضع المشرع الجزائي مجموعة من النصوص القانونية الآمرة والملزمة والتي عملت على ضبط وتنظيم المجال العمراني والحد من البناء غير القانوني، وذلك في حالة الإخلال بالالتزامات والإشترطات المفروضة والتي تحددها أدوات وعقود التعمير، عن طريق فرض عقوبات في شكل غرامات أو عقوبات إدارية أو عقوبات جزائية تختلف باختلاف جسامة الفعل المادي المرتكب من جهة، وباختلاف المنطقة التي ارتكب فيها الفعل من جهة أخرى، باعتبار أن بعض المناطق من التراب الوطني تخضع لحماية خاصة لأنها مناطق حساسة ومصنفة ذات خصوصية.

وبالتالي ساقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، على أن يخصص (المطلب الأول) لتحديد الجرائم المتعلقة بالبناء والتعمير في قانون العمران، و(المطلب الثاني) لصور المخالفات الماسة بالنظام العمراني في المناطق ذات الخصوصية، و(المطلب الثالث) للجزاء أو العقوبات الإدارية في حالة مخالفة قواعد النظام العام العمراني.

المطلب الأول

تحديد الجرائم المتعلقة بالبناء والتعمير في قانون العمران

¹ السيد أحمد مرجان، المرجع السابق، ص 409.

تعتبر المخالفات في مجال التهيئة والتعمير ظاهرة شديدة الخطورة وذلك بسبب نتائجها وأثارها السلبية على البيئة الحضرية، قد تصل في بعض الحالات إلى درجة الجسامة، مما استوجب ضرورة تدخل المشرع العمراني لوضع الجزاء المناسب -مهما كان نوعه وجسامته- بهدف زجر المخالفين للقواعد والإلتزامات التي تفرضها قوانين التعمير.

لذا تعد مخالفة بنائية وتعميرية في المعنى العام لقانون العمران والمباني كل ما يصدر مخالفا للأحكام القانونية والإشتراطات البنائية العامة والخاصة التي رسمها المشرع في قانون التعمير والمباني، والقوانين ذات الصلة كقانون حماية البيئة¹ والمساحات الخضراء المحميات وغيرها.

وبالرجوع إلى القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، والقوانين المرتبطة به لاسيما المرسوم التشريعي رقم 07-94، المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري المعدل²، والقانون رقم 15-08 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها³، نلاحظ أن المشرع نص على مجموعة من المخالفات وعقوباتها إلا أن موقف المشرع من تجريم هذه الأفعال فيه بعض النقائص والتذبذب.

فقد تم النص على مخالفات التعمير في (03) ثلاث مواد فقط في القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير في القسم الثاني منه تحت عنوان المخالفات وهي: المواد 76، 77، 78، وهي مواد قليلة لم تحدد بدقة جميع المخالفات الماسة بالنظام العام العمراني، ثم وسع وجرم ثلاث (03) مجموعات من المخالفات المتعلقة بقواعد الهندسة المعمارية والتعمير في الباب الخامس من المرسوم التشريعي 07-94 المذكور أعلاه بموجب المواد 51 منه.

ثم قام المشرع بتعديل القانون رقم 29-90 بموجب القانون رقم 05-04 وحصر المخالفات العمرانية في مخالفتين هما: البناء دون رخصة حسب المادة 76 مكرر4، وعدم مطابقة البناء لرخصة البناء حسب المادة 76 مكرر5، وفي نفس الجريدة الرسمية قام بإلغاء الباب الخامس المتعلق بالمخالفات من المرسوم التشريعي 07-94 المذكور أعلاه بهدف تجنب خضوع الأفعال الماسة بالنظام العام العمراني للأكثر من نص تجريمي.

¹ السيد أحمد مرجان، المرجع السابق، ص 409-410.

² المرسوم التشريعي رقم 07-94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، المرجع السابق.

³ القانون رقم 15-08 المحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها، المرجع السابق.

وعليه فقد أقر المشرع العمراني الجزائري من خلال قانون التهيئة والتعمير والقوانين المرتبطة به مجموعة من الجرائم العمرانية التي تكون نتيجة للمخالفات والتصرفات التي يقوم بها الأفراد عند مباشرة عمليات البناء.

وعليه سيتم في هذا المطلب تحديد هذه المخالفات من خلال الترتيب الزمني لصدور القوانين المتعلقة بالبناء ، بحيث نخصص (الفرع الأول) للمخالفات العمرانية في ظل القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير قبل وبعد التعديل، و(الفرع الثاني) مضمون الجرائم التعميرية في القانون العمران الجزائري، و(الفرع الثالث) مخالفات النظام العام العمراني المنصوص عليها في القانون 15-08.

الفرع الأول

المخالفات العمرانية في ظل القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير قبل وبعد التعديل من خلال هذا الفرع سوف نحدد المخالفات العمرانية في ظل القانون 29-90 قبل تعديل 2004(أولا) ثم في ظل القانون رقم 07-94 المحدد لشروط الانتاج المعماري(ثانيا) ثم في ظل القانون رقم 05-04 المعدل والمتمم للقانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير(ثالثا).

أولا: المخالفات العمرانية في ظل القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير

بسبب التأثير السلبي للمخالفات العمرانية على ميدان التعمير، خاصة زحف الإسمنت على مساحات شاسعة من الأراضي الزراعية تدخل المشرع العمراني وأصدر القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي جرم من خلاله المخالفات التعميرية بموجب المواد 76، 77، 78 منه تحت عنوان المخالفات على النحو التالي:

نصت المادة 76 من القانون رقم 29-90 وذلك قبل تعديلها على أنه في حالة إنجاز أشغال بناء تنتهك بصفة خطيرة الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول، يمكن للسلطة الإدارية أن ترفع دعوى إستعجاليه للأجل الأمر بوقف الإشغال طبقا لقانون الإجراءات الإدارية والمدنية.

لتضيق المادة 77 بمعاقبة المخالف بغرامة تتراوح بين 3.000 دج و30.000 دج في حالة تنفيذ أشغال أو إستعمال أرض يتجاهل الإلتزامات التي يفرضها قانون التعمير، وفي حالة العود وطبقا للمادة 77 فقرة 02 يمكن الحبس بمدة (01) شهر إلى (06) ستة أشهر، لتطبق هذه العقوبات على مستعملي

الأرض أو المستفيدين من الأشغال أو المهندسين المعماريين أو المقاولين أو الأشخاص المسؤولين عن تنفيذ الأشغال.

أما المادة 78 فنصت على مضمون الحكم المتخذ من السلطة القضائية المختصة وهو الأمر بمطابقة المواقع أو المنشأة مع أحكام رخصة البناء أو الأمر بهدم المنشآت وإعادة تخصيص الأراضي بقصد إعادة الموقع إلى الحالة التي كان عليها قبل المخالفة.

وعليه فالمخالفات لم تحدد بدقة في ظل القانون رقم 90-29 باعتبار أن نصوص المواد 76، 77 جاءت عامة وغير دقيقة ولم توضع مضمون المخالفات، بحيث حصرت المخالفات في الأشغال المتعلقة بالبناء والتي تنتهك بصفة خطيرة قانون العمران، بحيث لم تنص صراحة على تجريم البناء دون رخصة، كما تضمنت عقاب مخالفة كل الأحكام القانونية المنصوص عليها في قانون التعمير والنصوص التنظيمية المتعلقة بتطبيقه، والتي تشمل كل تنفيذ للأشغال أو إستعمال مخالف الأرض مما يوسع من دائرة التجريم بحيث يصبح التجريم خاضع للإستنباط في حين أن القاضي مقيد بالتفسير الضيق للنصوص الجزئية¹ كما استبعدت هذه المواد باقي المخالفات على غرار المخالفات المتعلقة بالتجزئة.

لقد ترتب على عدم وضوح الجرائم وإجراءات المتابعة في ظل القانون رقم 90-29 عدت تجاوزات من الأفراد وحتى الإدارة مست الإطار والنظام العمراني، هذا ما جعل المشرع الجزائري يتدخل ويصدر المرسوم التشريعي رقم 94-07 وينص على 03 أنواع من الجرائم العمرانية بموجب نص المادة 50 منه.

ثانيا: مخالفات التعمير المحدد في المرسوم التشريعي 94-07.

لقد صدر المرسوم التشريعي في فترة حرج مرت بها الأمة الجزائرية وهي فترة العشرية السوداء، وما نتج عنها من نزوح ريفي كبير نحو المدن، ترتب عنه عدت مشاكل وأثار عمرانية كانتشار البناء الفوضوي على حواف المدن وحتى بداخلها بالإضافة إلى كثرة الممارسات والمخالفات العمرانية التي شوهدت وجه المدن الجزائرية، فحاول المشرع من خلال المرسوم التشريعي 94-07 تحديد المخالفات

¹ ياسمين قزاتي، النزاع الجزائري الناتج عن البناء بدون رخصة- بين القانون وتطبيقه عمليا ومختلف مواقف المحكمة العليا، دار هومه، الجزائر، د ط، سنة 2016، ص 16.

العمرانية من حيث نوعها وجسامتها مع إعطاء سلطات واسعة للإدارة من حيث المتابعة وتحديد الغرامة، قد حدد المخالفات وعقوباتها في نص المادة¹ 50 منه على النحو التالي:

1- تشييد بناء دون رخصة بناء: تضم ثلاث حالات وهي:

- تشييد بناية دون رخصة بناء على أرض تابعة للأملاك العمومية الوطنية: ألفا دينار(2.000دج).

- تشييد بناية دون رخصة بناء على أرض تابعة للأملاك الخاصة الوطنية أو ملكية خاصة تابعة للغير: ألف وخمسمائة دينار(1.500دج).

- تشييد بناية دون رخصة بناء على أرض خاصة: ألف دينار(1.000دج).

2- تشييد بناية لا تطابق مواصفات رخصة البناء: تضم الحالات التالية :

- تجاوز معامل شغل الأرضية بقل عن نسبة 10% المقررة: أربعمائة دينار(400دج).

- تجاوز معامل شغل الأرضية يفوق نسبة 10% المقررة: تسعمائة دينار(900دج).

- تجاوز معامل شغل أرضية الطريق وملحقاتها يقل عن 10% المقررة: أربعمائة دينار(400).

- تجاوز معامل شغل أرضية الطريق وملحقاتها يفوق 10% المقررة: تسعمائة دينار(900دج).

- عدم إحترام الإرتفاع المرخص به: تسعمائة دينار(900دج) على كل مستوى أو ثلاثمائة دينار (300دج) عن كل متر يضاف انطلاقا من الحد المرخص به.

- الإستيلاء على ملكية الغير: ثمانمائة دينار(800دج).

- تعديل الواجهة: خمسمائة دينار(500دج).

- إنجاز منفذ: سبعمائة دينار(700دج).

3- عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار: تشمل حالتين:

- عدم وضع اللافتة المبينة لمراجع رخصة البناء: مائتا دينار(200دج).

- عدم التصريح بفتح ورشة أو إتمام الأشغال: مائتا دينار(200دج).

لقد أراد المشرع من خلال المادة 50 توضيح المخالفات وعقوبتها حسب طبيعة ملكية الأرض - ملكية خاصة أو عامة - أو حسب الموقع الذي تتواجد به الملكية، كما أتاح للإدارة إمكانية فرض الغرامة وتحصيلها وتوقيف الأشغال مع التنفيذ المباشر للإجراء الهدم، إلا أن الإجراءات المتبعة تتميز

¹ المادة 50 من المرسوم التشريعي 94-07 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، المرجع السابق.

بالبطء، بحيث تستغرق وقتا طويلا قد يصل في بعض الحالات إلى ما بين شهر و45 يوما¹، وهذا ما جعل بعض الأساتذة يعتبرون أن المادة 50 من المرسوم التشريعي 94-07 تعرقل سياسة الدولة في محاربة البناء غير القانوني²، كما أن المتمعن في نص المادة 50 فقرتها الخيرة قد يفهم أن دفع المخالف للغرامة المحددة لخزينة الولاية قد لا يتابع قضائيا ويتحصن من إجراءات المتابعة القضائية طبقا لنص المادة 78 من القانون 90-29³، ضف إلى ذلك أن نص المادة 50 لم تجرم جميع الأفعال المصاحبة لعملية التشييد كأعمال التمديد والتدعيم والتسييج.

ثالثا: المخالفات العمرانية في ظل القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل

والمتمم.

بعد الإنتقادات الكثيرة التي وجهت للقانون رقم 90-29 والمرسوم التشريعي 94-07. وزيادة عدد المخالفات العمرانية لاسيما بعد الأخطار الجسيمة التي تعرضت لها الجزائر على غرار فيضانات باب الواد وزلزال بومراس، تم تعديل القانون التهيئة والتعمير بموجب القانون رقم 04-05⁴، كما أصدر المشرع الجزائري في نفس الجريدة القانون رقم 04-06⁵ المتعلق بإلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي 94-07 لاسيما المادة 52 منه المتعلق بالمخالفات العمرانية وهذا بقصد تجنب كل تعارض بين النصوص القانونية.

وعليه فقد نضم المشرع الجزائري مخالفات التعمير في نص القانون 04-05، وحددها في نوعين فقط من الجرائم وهما: جريمة البناء دون رخصة، وجريمة القيام بأعمال بناء دون احترام مواصفات رخصة البناء، وقد أضاف المشرع جريمة ثالثة في نص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 وهي جريمة الأشغال التي شرع فيها دون رخصة هدم⁶، وهذا بخلاف المشرع الفرنسي والمصري اللذين حددا عدت صور من المخالفات التي تمس النظام العمراني، فالمشرع الفرنسي جرم الأعمال المتعلقة ب:

-تنفيذ عمليات دون الحصول على التراخيص المطلوبة خاصة رخصة البناء والتجزئة والهدم.

¹ إبراهيم غربي، المرجع السابق، ص 99.

² حمدي عمر باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، المرجع السابق، ص 105.

³ راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 334.

⁴ القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المرجع السابق.

⁵ القانون رقم 04-06 المؤرخ في 01 ديسمبر 2004 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي 94-07، ج رعدد 51 المؤرخة في 15 غشت 2004.

⁶ المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المؤرخ في 30 يناير 2006 يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في محال التهيئة والتعمير ومعيناتها وكذا إجراءات المراقبة، ج رعدد 06 المؤرخة في 05 فبراير 2006.

- كل الأعمال التي لا تحترم أحكام الترخيص الممنوحة بما فيها من التحفظات والتزامات.

- كل الأعمال والأشغال التي لا تحترم مخططات أدوات التهيئة والتعمير.

- كل الأعمال التي قد تعرقل عمل الجهات المكلفة بالرقابة الميدانية لمخالفات التعمير خاصة حق الزيارة لأماكن العمل¹.

أما المشرع المصري فقد نضم مخالفات التعمير في قانون توجيه وتنظيم المباني رقم 25 لسنة 1992، بحيث كان أكثر دقة وشمولية من المشرع الجزائري، ومن مخالفات التعمير نذكر²:

- عدم الحصول التراخيص المطلوبة للقيام بأشغال البناء أو التوسعة أو الهدم.

- عدم التزام المقاول والقائم بالأشغال بطلب التراخيص.

- قيم بأعمال دون مراعاة الأصول الفنية المقررة قانونا في تصميم أعمال البناء أو تنفيذها.

- مخالفة عدم مطابقة الأعمال والأشغال المنفذة للرسومات والبيانات التي منح الترخيص على أساسها.

- مخالفة الغش في استخدام مواد بناء أو استخدام مواد غير مطابقة للمواصفات المقررة .

والملاحظ تعدد المخالفات وتوسع مجالها في القانون المصري مقارنة بالقانون الجزائري، بحيث تمتد المخالفات لتشمل الموظفين التابعين لجهاز التفتيش الفني على أعمال البناء في حالة مخالفتهم وإخلالهم إخلالا جسيما بالالتزامات المفروضة عليهم قانون والمتعلقة بالتفتيش وإصدار التراخيص قبل الميعاد ومدى مطابق للتراخيص الممنوحة.

وزيادة على العقوبات المقرر للمخالفات المذكورة أعلاه يمكن بتوقيع عقوبات إدارية تتمثل بالإزالة أو التصحيح أو استكمال الأعمال المخالفة³.

¹ ياسمين شريدي، المرجع السابق، ص 98.

² عبد الناصر عبد العزيز السن، المرجع السابق، ص 235.

³ خالد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص -ص 117، 119.

الفرع الثاني

مضمون الجرائم التعميرية في قانون العمران الجزائري

من خلال هذا الفرع سنتطرق لتحديد عناصر وأركان الجرائم التعميرية من خلال التطرق لعناصر جرمية البناء دون رخصة (أولا) وجريمة البناء المخالف لرخصة البناء (ثانيا) وجريمة الشروع في أشغال الهدم دون رخصة (ثالثا).

أولا: جريمة البناء دون رخصة

نص المشرع الجزائري في 76 المدرجة في القانون 90-29 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05، على جريمة البناء دون رخصة حيث جاء فيها: "...يمنع الشروع في أشغال البناء دون رخصة..."، في حقيقة الأمر أن نص المادة 76 رغم أنه جرمت البناء دون ترخيص وحتى الشروع فيه طبقا للمادة 31 من قانون العقوبات¹ إلا أنها لم تحدد مضمون ونطاق الجريمة².

وبالتالي تعتبر جريمة بناء دون ترخيص قيام الفرد بأعمال البناء دون الحصول على الترخيص المسبق بالبناء في المجال الذي يلزم فيه القانون الحصول على رخصة مسبق³ وهذا ما يمثل الركن المادي للمخالفة البناء دون رخصة⁴. لذا يعد البدء في أي عملية تتعلق بالبناء دون الحصول على الترخيص المطلوب من الجهات الإدارية المختصة جريمة ترتب المسؤولية الجنائية للمعني، وهذا تطبيقا للمبدأ العام للتجريم المنصوص عليه في المادة الأولى من قانون العقوبات⁵.

والمشرع من خلال القانون 90-29 لم يعرف مخالفة البناء دون رخصة ولم يحدد نطاقها أو تكييفها وأركانها، بل اقتصر على ذكر إجراءات المعاينة من خلال نص المادة 76 مكرر 04، لذا تعرف من طرف الباحثين على أنها "الجريمة التي يقوم فيها الجاني بإنشاء المباني الجديدة أو إقامة أعمال التوسيع أو التعلية أو التدعيم أو إجراء أي تشطيبات خارجية قبل الحصول على ترخيص إداري من

¹ تنص المادة 31 من قانون العقوبات "المحاولة في الجنحة لا يعاقب عليه إلا بنص صريح"، الأمر رقم 156-66 المؤرخ في 08 جوان 1966. المتضمن قانون العقوبات، ج رعدد 49 المؤرخة في 11 جوان 1966، المعدل و المتمم.

² نص المشرع الفرنسي على هذه الجريمة في نص المادة 4-480 من قانون التعمير الفرنسي.

³ Gabriel ROUJOU de boubee, droit penal de la construction et de l'urbanisme, éd 1972 , p18.

⁴ الشريف حامد عبد الحليم، المشكلات العملية في جريمة البناء دون ترخيص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، د ط، سنة 1994، ص 29.

⁵ "لا جريمة ولا عقوبة أو تدبير أمن بغير قانون"، المادة الأولى من الأمر 156-66 المتضمن قانون العقوبات، المعدل و المتمم، المرجع السابق.

الجهة الإدارية المختصة في مجال يستلزم الحصول عليها وفقا لما يبينه قانون التهيئة والتعمير والمراسيم الملحقة به"¹.

كما تعرف 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 وفقا لما تمليه قوانين التهيئة والتعمير"²، وفي تعريف آخر: "تنفيذ أشغال أو إستعمال الأرض دون رخصة البناء في مجال يفرض فيه الحصول على رخصة البناء"³.

1- التكيف القانوني لجريمة البناء دون رخصة

تقسم الجرائم حسب جسامتها إلى مخالفات وجنح وجنايات، وبالرجوع إلى نص المادة 77 من القانون 90-29 التي تنص على غرامة تتراوح ما بين 3.000 دج و300.000 دج لكل من يقوم بتنفيذ أشغال أو إستعمال أرض يتجاهل الإلتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها، ويمكن⁴ الحكم بالحبس من (01) شهر إلى (06) ستة أشهر في حالة العود، فإن جريمة البناء دون ترخيص تكيف على أنها جنحة، رغم أن المشرع من خلال نص المادة 76 مكرر 03 إعتبرها مخالفات " يترتب على المخالفة، حسب الحالة..."، وهو نفس التكيف المعتمد في قانون التعمير الفرنسي⁵.

في حين هناك من يطلق على هذه الجرائم اسم جنح المخالفات، باعتبارها جنح بالنظر إلى العقوبات المقر لها، في حين أنها تتفق مع التكيف كمخالفات بالنظر إلى طبيعتها، بحيث يعتبر الفعل المادي المخالف في مخالفات تتعلق بالبناء والتخطيط الحضري، فهي تعد مخالفات ذات طبيعة إدارية لأنها تنطوي على أحكام إدارية لائحية مجرمة وأخرى عقابية⁶.

¹ نوال ريمة بن نجاعي، المنازعات العادية في مجال العمران (القضاء الكامل) أمام القضاء الجزائي (مخالفات التعمير)، مجلة الحقوق والحريات، عدد خاص بالملتقى الوطني حول إشكاليات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، يومي 17، 18 فيفري 2013، ص 408.

² محمد سبتي، المرجع السابق، ص 86.

³ Gabriel Roujou Dboubée, Droit pénal de la construction et de l'urbanisme, op, cit, p18.

⁴ إن صياغة المادة 77 من قانون التهيئة والتعمير، تفيد إمكانية الحكم أو عدم الحكم بالحبس على المخالف وهذا مخالف لطبيعة قواعد النظام العمراني الآمرة، لذا يجب إعادة صياغة هذه المادة للتوافق مع الطبيعة الإلزامية لقواعد النظام العمراني.

⁵ Art L-480-4, C.Urb. f.

⁶ ياسمين شريدي، المرجع السابق، ص 100.

ويعاقب بهذه العقوبة أي كان الشخص سواء طبيعياً أو اعتبارياً، وهذا ما جاء في نص المادة 77 كل مستعمل للأرض كالحائز والمستأجر أو أي مستفيد من الأشغال أو المهندس المعماري أو المقاول الذي قام بالأشغال المتعلقة بالبناء أو الأشخاص الآخرين المسؤولين عن تنفيذ الأشغال.

تعد جرائم التعمير في معظمها وعند غالبية الفقه جرائم مستمرة¹ بسبب استغراقها وقت طويل ومتتابع من الزمن²، فرغم أن فعل البناء ينتهي بانتهاء الأشغال إلا أن غياب الرخصة يستمر في الزمن، باعتبار أن الجريمة تتميز بتكرار الأفعال التنفيذية المكونة للفعل المادي من جهة، ومن جهة ثانية ترتبط جميع هذه الأفعال بهدف واحد هو تنفيذ المشروع الإجرامي المتمثل في البناء دون رخصة بوجود قصد جنائي واحد³.

ويترتب على اعتبار جريمة البناء دون رخصة من الجرائم المستمرة، فإن مدة التقادم تحسب من تاريخ انتهاء أشغال البناء المكونة للجريمة، كما أن الحكم الصادر والمنطوق به يعتبر جزاء لكل الأفعال التي حدثت في جميع مراحل البناء، حتى ولو تم الكشف عن الأفعال المخالفة بعد صدور الحكم، فهذا الأخير يكون بمثابة جزاء لجميع الأفعال السابقة واللاحقة، عكس الجرائم الوقتية.

كما تعد جرائم التعمير جرائم مادية، فالعنصر المادي في هذا النوع من الجرائم هو البناء المخالف للأحكام القانون والنظام العمراني، باعتباره فعل إيجابي يتمثل في قيام المخالف بأفعال إيجابية تكون في شكل قيام بأشغال بناء أو تعليية أو توسعة دون احترام ما يفرضه القانون، وهذا لا يعني عدم وجود أفعال سلبية يقوم به المخالف كامتناع المعني عن وضع الإعلان القانوني أو الإلتزام بفتح الورشة⁴.

2- تحديد أركان جريمة البناء دون رخصة

يعاقب القانون كل من يقوم بأعمال تشيد أو بناء مخالف للإلتزامات التي يقرها القانون ويعتبر مرتكباً لجريمة جزائية ترتب المسؤولية الجنائية للفاعل، وذلك في حالة توفر الأركان الثلاثة للجريمة وهي الركن الشرعي والمادي والمعنوي، فالركن الشرعي سبق التطرق له في الفرع السابق، وبالتالي فالمادة 77 المذكورة أعلاه، تشكل إلى جانب المادة 52 الركن الشرعي لجريمة البناء دون

¹ تعتبر جرائم التعمير حسب القانون المصري جرائم وقتية، السيد أحمد مرجان. المرجع السابق، ص 413.

Voir :COUTEAUX Pierre-soler, Droit de l'urbanisme, op cit, p 615.

² الجرائم الوقتية هي الجرائم التي يكون فيها نشاط الجاني مكون من فعل متجدد نتيجة تدخل إرادة الجاني.

³ ياسمين قزاتي، المرجع السابق، ص- ص 27، 41.

⁴ ياسمين شريدي، المرجع السابق ص 100.

رخصة، باعتبار أن المادة 52 تحدد نطاق ومضمون رخصة البناء، وسوف يتم التطرق إلى كل من الركن المادي والمعنوي.

• الركن المادي

الركن المادي لجنحة البناء دون رخصة يقوم على عنصرين وهما: الأول قيام الباني بأشغال البناء تخضع للحصول على رخصة بناء مسبقة، والثاني غياب الرخصة¹.

فالنسبة للعنصر الأول فقد حددت المادة 52 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، وهي الأعمال التي يشترط فيها الحصول على رخصة بناء².

وبالتالي تشكل الأعمال المذكورة أعلاه الفعل المادي لجريمة البناء دون ترخيص، ومتى قام الباني بأحد هذه الأعمال دون الحصول على الترخيص المطلوب فيعد مرتكب لجنحة البناء دون رخصة، وحتى في حالة قيامه بإستفاء شرط الترخيص بعد قيامه بأعمال البناء فلا يمنع ذلك من قيام الجريمة، باعتبار أن الحصول على رخصة البناء لا يسري على الماضي لأن المشرع يشترط رخصة البناء قبل البدء في الأشغال وليس بعدها³.

أم العنصر الثاني من الركن المادي للجريمة فيتمثل في عدم وجود وغياب رخصة البناء في الحالات التي يلزم فيها قانون العمران المعني بضرورة الحصول على الترخيص بالبناء، فلا يمكن للمخالف التذرع بأنه قد أودع طلب الحصول على الترخيص وأنه قيام بالعمال في حين الحصول عليه.

ويعود غياب رخصة البناء لعدة أسباب قد يرجع البعض منها للفرد كأن لم يقدم طلب الحصول على رخصة البناء أصلا، أو يرجع الغياب لفعل الإدارة كحالة وجود الطلب في مرحلة الدراسة والتحقيق أي على مستوى الشباك الوحيد أو في حالة سكوت الإدارة أو عدم رد في الأجال القانونية⁴.

¹ ياسمين قزاتي، المرجع السابق، ص 60.

² أنظر الفصل الأول من الباب الثاني من هذه الأطروحة.

³ Pierre Soler-Couteaux, Droit de l'urbanisme, op, cit, P611.

⁴ عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 37.

• الركن المعنوي¹

يري جانب من الفقه أن جرائم التعمير جرائم عمدية في مجملها²، وبالتالي فإن جريمة البناء دون رخصة تتطلب توفر الركن المعنوي والمتمثل في القصد الجنائي بمفهومه العام وهو مخالفة الإلتزامات القانونية التي توجب إلزامية الحصول على الترخيص المسبق مع العلم بالأفعال المادية المذكورة في المادة 52 وعدم وجود سبب من أسباب الإباحة، و اتجاه إرادة الباني إلى تحقيق جميع ماديات الفعل المجرم³.

3- العقوبات المقررة لجريمة البناء دون رخصة

تحدد العقوبة المقرر لجريمة البناء دون رخصة في نص المادة 77 من القانون 90-29 التي تنص على غرامة تتراوح ما بين 3.000 دج و300.000 دج لكل من يقوم بتنفيذ أشغال أو إستعمال أرض يتجاهل الإلتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها، ويمكن الحكم بالحبس من (01) شهر إلى (06) ستة أشهر في حالة العود.

لقد تم تعديل المادة 77 المذكورة أعلاه بموجب المادة 105 من القانون رقم 17-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2018⁴، بحيث نصت المادة على " يعاقب بغرامة تتراوح ما بين 30.000 دج إلى 1.000.000 دج..." وبالتالي فقد رفع المشرع الجزائري من الغرامة المحدد إلى مليون دج، وهذا جاء نتيجة لتفشي ظاهرة البناء دون احترام قواعد النظام العمراني خاصة عمليات البناء دون ترخيص أو المخالف للتراخيص الممنوحة من السلطات المختصة.

وبالإضافة إلى العقوبات الجزائية المحدد في نص المادة 77 المذكورة أعلاه، نصت المادة 76 مكرر 3 على أنه يترتب على المخالفات حسب الحالة إما مطابقة البناء المنجز، أو القيام بهدمه، وبالتالي وطبقا لنص المادة 76 مكرر 3 تقوم الجهات الإدارية المختصة وهي رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب السلطات الممنوحة له في مجال الضبط الإداري العمراني ويهدف فرض احترام قواعد النظام

¹ الركن المعنوي هو: اتجاه إرادة الجاني لسلوك المسلك الإجرامي والقيام بارتكاب الفعل الذي يعاقب عليه القانون". رضا فرج، شرح قانون العقوبات الجزائري، الكتاب الأول، قانون العقوبات، القسم العام، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 6، ص 359.

² أنظر كذلك، قزاتي ياسمين، المرجع السابق، ص 76. Henri Jacquot et François Priet, op.cit, P725.

³ السيد أحمد مرجان، المرجع السابق، ص 415.

⁴ القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27/12/2017 المتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج رعدد 76 المؤرخة في 28 ديسمبر 2017.

العام العمراني الآمرة، يقوم بإلزام المخالف إما بمطابقة بنائه أو القيام بإجراءات الهدم وفق الخطوات التالية:

يقوم العون المؤهل قانونا لرقابة البناء والتعمير بتحرير محضر " انجاز بناء دون رخصة "، ويقوم بإرسال نسخة منه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ونسخة ثانية إلى الوالي وذلك خلال مدة لا تتجاوز 72 ساعة.

في هذه الحالة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار الهدم خلال مدة 08 ثمانية أيام من تاريخ استلامه محضر البناء دون رخصة، وفي حالة تقاعسه وعدم إصداره لقرار الهدم خلال الأجل المحدد يقوم الوالي بإصدار قرار الهدم خلال مدة ثلاثون 30 يوما وفق للسلطة الحلول الممنوحة للوالي لطبقا لقانون البلدية¹.

يتم تنفيذ الأشغال المتعلقة بالهدم من قبل مصالح البلدية، وفي حالة عدم توفرها يقوم الوالي بتسخير وسائل المادية للقيام بأعمال الهدم كتسخير آليات الحفر والجرافات المملوكة للمؤسسات أو الشركات أو حتى الأشخاص الطبيعيين كالمقاولين، على أن تكون تكاليف الهدم على عاتق المخالف، ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحصيلها بكل الطرق القانونية.

وقصد إعطاء أكثر قوة لقرار سلطات الضبط الإداري العمراني، اعتبر المشرع أن -المعارضة- في قرار الهدم أمام السلطات القضائية لا يوقف تنفيذ القرار الإداري الخاص بالهدم، والمقصود بالمعارضة من خلال نص المادة هو رفع دعوى وقف التنفيذ أمام القضاء الإداري الإستعجالي وهي المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها البناء المخالف، وبالتالي عدم توقيف القرار الإداري المتعلق بالهدم².

بالرغم من صرامة الإجراءات المتخذة ووضوح النص القانوني في حالة البناء دون رخصة، إلا أن رؤساء البلديات عمليا يتجاهلون الإجراءات السابقة، وهذا راجع لعدة اعتبارات انتخابية أو حزبية أو للاعتبارات الاجتماعية تتمثل في خوف رؤساء البلديات من الاعتراضات الشعبية. إلا أن هذا التهاون أدى إلى تفاقم مشكلة البناء دون رخصة بحيث يصعب التحكم فيها، لذي يجب أن يكون القانون فوق الجميع بعيدا عن كل الاعتبارات الضيقة.

¹ المادة 100 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² المادة 76 مكرر 3 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق.

والملاحظ أن المشرع الجزائري حصر النتائج المترتبة على مخالفة البناء دون رخصة، في مطابقة البناء أو الهدم الإداري حسب نص المادة 76 مكرر 3 من القانون 90-29، ووفق الإجراءات المحددة أعلاه، وهذا بخلاف المشرع المصري الذي قرر جزاءات إدارية أخرى تتمثل في وقف الأعمال المخالفة لمدة لا تزيد عن 15 يوما، مع وضع لافتة في مكان ظاهر من العقار مبينا بها الأعمال المخالفة وما اتخذ في شأنها من إجراءات أو قرارات إدارية أو إلزام المخالف بإزالة وتصحيح الأعمال المخالفة التي تم وقفها¹.

ثانيا: جريمة عدم مطابقة البناء لرخصة البناء

ألزم قانون التعمير الجزائري كل قائم بأعمال البناء والتشييد ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الإشتراطات والإلتزامات المحدد في قرار منح رخصة البناء وذلك بعد إجراء الدراسات اللازمة من المصالح التقنية المختصة يتم من خلالها التحقق من طبيعة البناء وأرضيته، بالإضافة إلى تحديد الشروط الواجب احترامها حتى يكون البناء مشروعا وغير مخالف لقواعد النظام العمراني، وعليه فإن تشييد أي بناء دون الإلتزام بالقواعد المحدد في رخصة البناء المسلمة للمعني، يرتب المسؤولية الإدارية والجزائية للقائم بالأعمال المخالفة².

ويتم التأكد من أن البناء غير موافق لرخصة البناء المسلمة من خلال شهادة المطابقة التي تثبت تطابق البناء والأشغال المنجزة مع رخصة البناء المسلمة، وهذا ما نصت عليه المادة 75 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم " يتم عند انتهاء أشغال البناء إثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البناء بشهادة مطابقة تسلم حسب الحالة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من قبل الوالي".

تعد المادتين 07 و 13 المدرجتان لنص المادتين 76 و 76 مكرر 5 بموجب القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الإطار القانوني المنظم لجريمة البناء المخالف لرخصة البناء، بحيث جاء في نص المادة 76 يمنع الشروع في أشغال البناء...أو إنجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء.

وجاء في نص المادة 76 مكرر 5 " في حالة التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة...".

¹ عبد الوهاب عرفة، المرجع السابق، ص 26-27.

² عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 140.

وبالتالي فإن كانت جريمة البناء دون رخصة تتم في غياب هذه الأخيرة (الرخصة)، فإن جريمة البناء غير المطابق والمخالف لرخصة البناء يكون في حالة وجود رخصة البناء المسلمة لكن بمخالفة الإلتزامات التي تفرضها هذه الرخصة، أي أن وجود الرخصة لوحدها لا يكفي بل يجب مراعاة جميع الإشتراطات التي تفرضها الرخصة المسلمة، ومن خلال المواد السابقة فإن المشرع لم يعرف هذه الجريمة وفي هذا إحالة إلى الفقه لتعريف جريمة البناء المخالف لرخصة البناء.

وعليه تعرف جريمة البناء المخالف لرخصة البناء على أنها "قيام المخالف بكل عمل من أعمال البناء سواء تعلق الأمر بتشديد بناية جديدة أو تمديد بناية قائمة، أو التغيير الذي يمس الحيطان الضخمة أو الواجهات المطللة على الساحات العمومية، أو انجاز جدار صلب للتدعيم أو والتسييج، على أن تكون هذه الأعمال غير مطابقة لمواصفات رخصة لبناء المسلمة، لاسيما فيما تعلق بالأصول الفنية المعتمدة في التصميم أو الإشراف على عمليات التنفيذ، وكذا الموصفات المتعلقة بالمظهر الجمالي للبنىات وعلوها وقواعد الأمن والسلامة بها¹.

كما تعرف على أنها "الجريمة التي لا يراعي فيها المهندس المصمم أو المهندس المشرف على التنفيذ أو المقاول المسند إليه التنفيذ الأصول الفنية الواجب مراعاتها عند القيام بأعمال التصميم أو التنفيذ أو الإشراف".

أو هي "قيام الجاني ببناء مخالف للأصول الفنية أو الرسومات والبيانات والمستندات التي منح على أساسها رخصة الترخيص"².

وعليه يرجوع إلى نص المادة 52 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم فإن جريمة البناء غير المطابق والمخالف لرخصة البناء هو قيام القائم بالأشغال بأعمال البناء والتشديد أو التمديد أو التغيير للبناء أو إنجاز لجدار بهدف التدعيم أم التسييج، بطريقة مخالفة لما تلزمه به رخصة البناء المسلمة.

1- الطبيعة القانونية لجريمة تشييد بناية لا تتطابق مع مواصفات رخصة البناء

طبقا لنص المادة 77 المعدلة من القانون 90-29 التي تنص على غرامة تتراوح ما بين 30.000 دج و1.000.000 دج لكل من يقوم بتنفيذ أشغال أو إستعمال أرض يتجاهل الإلتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها، ويمكن الحكم بالحبس

¹ منصور مجاجي، النظام القانوني للتخصيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 119.

² الشريف حامد عبد الحليم، المرجع السابق، ص 51 ومايلها.

من (01) شهر إلى (06) ستة أشهر في حالة العود، فإن جريمة البناء المخالف لرخصة البناء تكيف على أنها جنحة، وجريمة سلبية لأن فعل الباني والمخالف يكون في شكل سلبي، وهو الإمتناع عن قيام بالأعمال التي تفرضها رخصة البناء المسلمة، فالمخالف لا يراعي الإلتزامات التي تفرضها رخصة البناء، كما تعد جريمة مستمرة ومادية وليس للمخالف الإعتداد بحسن النية¹.

2- تحديد أركان جريمة البناء دون رخصة

يلتزم صاحب البناء أم القائم بالأشغال أو من يقوم مقامهم بضرورة التقيد بالموصفات والشروط المحددة في رخصة البناء، فبمجرد مخالفة البناء للإشتراطات المطلوبة، تقوم جريمة البناء غير المطابق لرخصة البناء، فالمخالفة إن لم تكتشف عن طريق قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمعاينة الميدانية، فسوف يتم تحديدها عند طلب شهادة المطابقة، باعتبار أن قانون التعمير ألزم القائم بالأشغال بضرورة إشعار رئيس المجلس الشعبي البلدي بانتهاء الأشغال لتسلم له شهادة المطابقة²، ففي حالة اكتشاف مخالفة البناء للإلتزامات التي تفرضها رخصة البناء المسلمة تقوم جريمة البناء المخالف لرخصة البناء التي تأخذ عدة صور منها:

- إقامة بناء دون احترام الرسومات البيانية والمخططات التوضيحية التي سلمت على أساسها رخصة البناء، كعدم احترام الإرتفاع المسموح به، أو إنجاز منفذ غير مرخص به.
- عدم احترام القواعد والإشتراطات المتعلقة بالإرتفاقات الإدارية أو إرتفاقات منع البناء، أو تجاوز معاملات شغل الأراضي ومعامل ما يؤخذ من الأرض.
- عدم احترام قواعد التهيئة والتعمير، خاصة ما تعلق بالصرف الصحي أو شبكة المياه الصالحة للشرب³.

متى توفرت إحدى الصور وكان بناء مخالف للرخصة المقدمة تقوم الجريمة وفق العناصر التالية:

• الركن المادي

يجب على المكلف بالقيام بأعمال البناء ضرورة احترام الإشتراطات والإلتزامات المحدد في رخصة البناء المسلمة من الجهة المختصة وفق النصوص القانون المحدد لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 15-

¹ عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 141.

² المادة 56 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ شهرزاد عوابد، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 145.

19، وأي مخالفة لهذه الأحكام ترتب المسؤولية القانونية، لذا فإن الجريمة تقوم عند تجاوز المعنى الأحكام والقواعد المحدد في رخصة البناء وذلك عند القيام بتنفيذ أشغال بناء مخالفة وغير مطابقة للرخصة البناء.

والركن المادي لهذه الجريمة يتمثل في إتمام انجاز الأشغال لكن دون احترام للمخططات والرسومات البيانية والمستندات التي سمحت بالحصول على الرخصة وتدخل ضمن هذا الصنف الحالات الآتية¹:

-تجاوز معامل شغل الأرض.

-تجاوز معامل شغل أرضية الطريق.

-عدم إحترام الإرتفاع المرخص به.

-الإستيلاء على ملكية الغير.

-تعديل الواجهة.

-إنجاز منفذ غير قانوني.

كما لا يجوز إدخال أي تعديلات أو تغييرات جوهرية في الرسومات والمخططات البيانية المعتمدة والتي منح الترخيص بموجبها، إلا بعد الحصول على ترخيص جديد من السلطات الإدارية المختصة².

وبالتالي يكمن للإدارة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي مساءلة القائم بالأعمال عن كل الشروط والقواعد التي يجب مراعاتها عند دراسة طلب تسليم رخصة البناء، كقواعد الأمن والسلامة والصحة العمومية والتهوية وحجم ومظهر البناءات ومدى تناسقها مع المحيط الحضري، بالإضافة إلى إحترام متطلبات النظافة والفن الجمالي والبيئة.

• الركن المعنوي

جريمة البناء غير المطابق لرخصة البناء وعلى غرار جريمة البناء دون رخصة هي جريمة عمدية، بحيث ليس للمخالف الإحتجاج بحسن نيته وليس للقاضي الأخذ بهذا الدفع، وهي جريمة تتمثل في

¹ هذه الحالات كانت محددة بموجب نص المادة 50 (الملغاة) من المرسوم التشريعي 94-07، المتعلق بمهنة المهندس المعماري.

² محمد حسين منصور، المسؤولية المعمارية، دار الجامعة الجديدة لنشر والتوزيع، الاسكندرية، مصر، د ط، سنة 2003، ص 23. أنظر كذلك: تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي، المرجع السابق، ص 34-36.

قيام الباني بأعمال التشييد والبناء بشكل مخالف لرخصة البناء الممنوحة، مع تجاهله للإلتزامات التي تفرضها قوانين التعمير بصورة عمدية ومقصودة، وذلك بالرغم من أن الترخيص بالبناء الممنوح له قد حدد الإطار والشروط الواجب توفرها في عملية البناء والتشييد.

3- العقوبات المقررة لجريمة البناء المخالف لرخصة البناء

لقد قرر المشرع الجزائري طبقا لنص المادة 77 من القانون 90-29 نفس العقوبة المقررة لجريمة البناء دون رخصة، غير أن الاختلاف يكون في الاجراءات والتدابير القضائية المتخذة، بحيث أنه وفي حالة تأكد العون المكلف بالرقابة الميدانية من المخالفة وعدم مطابقة البناء للرخصة البناء الممنوحة، يحرر محضر معاينة أشغال غير مطابقة للأحكام رخصة البناء، ويرسل نسخة منه إلى الجهة القضائية المختصة وهي المحكمة العادية (القسم الجزائي) ونسخة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، خلال مدة لا تتجاوز (72) ساعة.

في هذه الحالة تقرر الجهة القضائية المختصة إما القيام بالمطابقة أو الهدم الجزئي أو الكلي للبناء المخالف خلال مدة وأجل تحدده، وفي حالة الحكم بالهدم الجزائي وعدم امتثال وامتناع المخالف عن القيام بالهدم الكلي أو الجزئي خلال الأجل المحددة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي (في حالة عدم قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي) بإجراءات الهدم بمقتضى سلطة الحلول الممنوحة له قانونا ، يقوم بتنفيذ حكم الهدم على نفقة المخالف¹.

ما يعاب على المشرع الجزائري هو تقرير نفس العقوبة والغرامة لجريمتين مختلفتين من حيث الأركان، ضف إلى ذلك أن مخالفة البناء دون رخصة أكثر خطورة من البناء المخالف للرخصة، إلا أن المشرع سوى بين الجريمتين في العقوبة -رغم سلطة القاضي الجزائي في الحكم بالهدم الكلي أو الجزئي للبناء المخالف للرخصة المسلمة باعتبار أن القاضي الجزائي لم يحكم بذلك تطبيقيا- وهذا قد يشجع الأفراد على البناء غير القانوني والمخالف لقواعد النظام العمراني في صورة البناء دون رخصة، لأن الباني في جريمة بناء غير مطابق لرخصة البناء يعاقب بعقوبة قد تكون في بعض الحالات أقل من عقوبة الجاني الذي عوقب بعقوبة عن جريمة البناء دون رخصة، وفي هذا مخالفة للتجريم القائم على خصوصية كل جريمة.

¹ المادة 76 مكرر 5 فقرة 4 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق.

ثالثا: جريمة الشروع في أشغال الهدم دون رخصة

بالرغم من أن المشرع لم يتطرق لهذه الجريمة في نص المادة 76 من قانون 04-05، لكن يمكن إستنتاجها من نص المادة 16 من المرسوم التنفيذي 06-55 عندما أشارت إلى محاضر المخالفات لقواعد التعمير والتي من بينها محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة هدم.

تنص المادة 60 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم على " يخضع كل هدم كلي أو جزئي للبناء لرخصة هدم في المناطق المشار إليها في المادة 46 أعلاه، أو كلما اقتضت ذلك الشروط التقنية أو الأمنية". وبالتالي فإن عملية الهدم بإعتبارها عملية فنية يخشى منها على سلامة الأرواح والأموال، تشمل البنايات والمنشآت القائمة سواء كانت آيلة للسقوط أو غير آيلة للسقوط، وبالتالي هي عملية إزالة كلية أو جزئية للمبني مما يجعل منه بناء غير صالح للإستعمال أو الشغل¹.

كما نصت المادة 70 من المرسوم التنفيذي 15-19، والتي جاءت تطبيقا لنص المادة 60 المذكورة أعلاه، على أنه لا يمكن القيام بعملية الهدم للبناء سواء كان الهدم كليا أو جزئيا، دون الحصول المسبق على رخصة الهدم، وذلك عندما تكون البناية محمية بأحكام القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي.

ومن خلال المادتين 60 و70 المذكورتين أعلاه، نلاحظ أن المشرع العمراني ألزم المعنى بضرورة الحصول على ترخيص مسبق قبل القيام بعملية الهدم، سواء كان الهدم كليا أو جزئيا وسواء كان البناء قائم أو آيلة للسقوط، وذلك وفق الشروط المحدد قانونا وإلا اعتبر المخالف مرتكبا لجريمة الهدم دون الحصول على الترخيص ويعاقب طبقا لنص المادة 77 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

وبالتالي فإن المشرع الجزائري لم يجعل رخصة الهدم لازمة في كل عملية هدم بل قصرها على المناطق المحدد في نص المادة 46 من القانون 90-29 وهي المناطق ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة، وعليه فإن إلزامية الحصول على ترخيص مسبق بالهدم هو إستثناء من الأصل العام المتمثل في حرية الأفراد في هدم بناياتهم متى شاؤوا، والإستثناء هو الحصول على الترخيص المسبق قبل الشروع في عملية الهدم إذا كان البناء واقع في مناطق ضمن أملاك تاريخية أو سياحية أو معمارية أو ثقافية أو طبيعية ذات ميزة بارزة، أو إذا تطلبت الشروط التقنية والأمنية ذلك، أو كانت البناية الآيلة

¹ خالد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص38.

للسقوط سندا للبنىات مجاورة، وفي هذه الحالة تفرض الإدارة رخصة الهدم بهدف الموازنة بين المصالح الشخصية للأفراد أصحاب البنىات المجاورة، تجسيدا لجملة من المبادئ القانونية كعدم التعسف في استعمال الحق وتجنب مضار الجوار¹.

إلا أنه وبعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الملغي للمرسوم التنفيذي رقم 91-176 نصت المادة 70 منه والمذكورة أعلاه على حالة الهدم في المناطق المذكورة في المادة 46 من القانون رقم 90-29 وحالة البنىات التي تقتضي الشروط التقنية والأمنية هدمها، دون الإشارة إلى البنىات التي تكون سندا للبنىات المجاورة.

وهذا يعني أن المشرع الجزائري من خلال قانون التعمير لم يحمي أصحاب البنىات المجاورة وذلك تجسيدا لمبدأ تجنب مضار الجوار، بل نص من خلال المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على ضرورة إرفاق طلب رخصة الهدم بمحضر خبرة مؤشر عليه من طرف مهندس مدني، يشير فيه إلى الطريقة التي يتعين استعمالها أثناء عملية الهدم الميكانيكي أو اليدوي وكذا العتاد المستعمل والوسائل التي يجب استخدامها بهدف ضمان إستقرار المباني المجاورة والتي تقع على بعد ثلاثة (03) أمتار².

1- أركان جريمة الهدم دون رخصة

بالإضافة إلى الركن الشرعي لجريمة الهدم رخصة والمتمثل في نص المادة 60 والمادة 77 من القانون رقم 90-29 والمادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، تقوم هذه الجريمة بتوفر الأركان التالية:

• الركن المادي

يتمثل الركن المادي لجريمة الهدم دون رخصة في قيام الباني بكل الأعمال والأشغال التي ينتج عنها هدم كلي أو جزئي للبناء قائم سواء كان آيلة للسقوط أم لا، وذلك قبل الحصول على الترخيص المسبق بالشروع في عملية الهدم من طرف السلطة الإدارية المختصة، ولا يشمل عملية الهدم الأعمال المتعلقة بحذف لبعض الزوائد من البناء والذي يكون في شكل عمليات التحسين والتعديل³، أو

¹ عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 23.

² المادة 72 فقرة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 23.

عمليات الحفر التي تتم بغير مناسبة البناء فهي عمليات لا تعد من قبيل الهدم ولا تدخل في مدلوله وبالتالي فإن المعني غير ملزم بالحصول على الترخيص المسبق¹.

كما يجب أن تكون عمليات الهدم في المناطق المحدد بنص المادة 46 من القانون رقم 90-29 وهي المناطق ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة باعتبارها أجزاء من التراب الوطني تتوفر على مجموعة من المميزات الطبيعية الخلابة والتاريخية و الثقافية أو على مميزات ناجمة عن موقعها الجغرافي أو المناخي أو الجيولوجي كالمناطق الحموية أو المحميات الطبيعية.

أو في مناطق المحمية بأحكام القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي وهي مجموع المساحات والمواقع المحمية والتي تكون في شكل معالم تاريخية أو مواقع أثرية أو قطاعات محفوظة²، وبالتالي فإن عمليات هدم البنايات المتواجدة في المواقع المصنفة مواقع أثرية أو معالم تاريخية أو قطاعات محفوظة دون الحصول على رخصة هدم مسبقة -وفق الوثائق المحدد في تقديم الطلب، لاسيما ما تعلق بالتصاميم والخبرات المدنية المطلوبة- يشكل مخالفة يعاقب عليها قانون العمران.

نظرا لخطورة عمليات الهدم على الأملاك العامة و الخاصة وعلى الأمن والسلامة العامة للمواطنين، أخضعها المشرع الجزائري وغيره من المشرعين إلى نظام الترخيص المسبق، وهذا ما فعله المشرع المصري من خلال نص المادة 04 من القانون رقم 106-1976 المتعلق بتنظيم المباني، والمشرع الفرنسي الذي لم يفرض عمليات الهدم على مستوى كل التراب الفرنسي بل قصرها على البلديات التي تحضي بأهمية معتبرة كالبلديات التي يفوق عدد سكانها 10.000 نسمة او البلديات التي تقع على محور 50 كلم من العاصمة باريس أو في المناطق المحمية³.

• الركن المعنوي

باعتبار أن جريمة الهدم دون رخصة من الجرائم العمدية فإن القصد الجنائي يتمثل في قيام الحخالف بأشغال وأعمال الهدم دون رخصة مع علمه بأن الأعمال التي يقوم بها تتطلب الحصول على ترخيص مسبق من السلطات الإدارية المختصة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه.

2- العقوبات المقررة لجريمة الهدم دون رخصة

¹ خالد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 38.

² المادة 08 من القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، المرجع السابق.

³ عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 23.

لقد قرر المشرع الجزائري طبقا لنص المادة 77 من القانون 90-29 نفس العقوبة المقررة لجريمة البناء دون رخصة وكذا جريمة البناء المخالف لرخصة البناء، بالنسبة لجريمة الهدم دون رخصة.

ونشير في الأخير، إلى أن المشرع العمراني لم يحدد الإجراءات المتخذة في حالة الهدم دون رخصة وذلك بالرغم من أنه نص على هذه المخالفة في قانون التعمير، وذلك على خلاف المشرع المغربي الذي أغفل التطرق لهذه المخالفة، كما يعاب على المشرع الجزائري عدم تجريم التصريح بأشغال الهدم وعدم إتخاذ الاحتياطات اللازمة رغم خطورة الأشغال والأعمال المتعلقة بالهدم.

كما أهمل المشرع التطرق لبعض المخالفات المصاحبة لعملية الهدم كحالة عدم تجديد التراخيص بعد انتهاء مدة صلاحية رخصة الهدم، وعدم تنفيذ القرار المتعلق بالإزالة أو تصحيح الأعمال المخالفة خلال المدة المقرر، بالإضافة إلى أعمال البناء على أرض غير مجزأة، وعمليات استئناف الأشغال رغم توقيفها أو عمليات التجزئة دون الحصول على الترخيص المطلوب¹.

الفرع الثالث

مخالفات النظام العام العمراني المنصوص عليها في القانون 08-15².

بعد الزيادة المعتبرة للمخالفات العمرانية الماسة بالنظام العمراني والتي شوهت النسيج العمراني والطابع الحضري الذي تميزت به المدن الجزائرية، ونظرا للإنتهاكات الواسعة لقواعد التهيئة والتعمير والنصوص القانونية المنظمة للمجال الحضري، أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 08-15 المتعلق بتسوية البنايات وإتمام إنجازها كنوع من المصالحة والمعالجة للبناء المخالف لقواعد البناء العمراني القانوني الذي كان نتيجة التعمير المتسارع الذي شهدته البلاد في العقدين الأخيرين³.

وقد حاول المشرع الجزائري في القانون 08-15 إعادة الإعتبار لشهادة المطابقة وكذا رخصة التجزئة بعد طول تهميش من جهة وتدارك النقص الذي شاب القانون 90-29 المعدل والمتمم من جهة ثانية، وذلك بمجموعة من المخالفات العمرانية تتعلق برخصة التجزئة(أولا) ورخصة البناء واتمام الإنجاز(ثانيا) وشهادة المطابقة(ثالثا).

أولا: الجرائم المتعلقة برخصة التجزئة

¹ شهرزاد عوابد، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 150.

² القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، المرجع السابق.

³ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 304.

أضاف المشرع الجزائري بموجب قانون 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها ومن خلال المواد 74، 75، 76، 77، مجموعة من المخالفات متعلقة برخصة التجزئة أو له علاقة بها تتمثل في:

- جنحة إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية بدون رخصة والعقوبة المقرر لها هي الحبس من ستة (06) أشهر إلى سنتين (02) وغرامة من مائة ألف دينار 100.000 دج إلى مليون دينار 1.000.000 دج¹.

- جنحة تشييد بناية داخل تجزئة غير متحصل لها على رخصة تجزئة والعقوبة المقرر لها هي الغرامة من مائة ألف دينار 100.000 دج إلى مليون دينار 1.000.000 دج²، يعاقب كل من المقاول الذي أنجز الأشغال والمهندس المعماري والمهندس والطوبوغرافي أو كل صاحب دراسة أعطى أوامر تسببت في المخالفة³.

- جنحة بيع قطعا أرضية من تجزئة أو مجموعة سكنية إذا كانت هذه التجزئة أو المجموعة السكنية غير مرخصة أو لم يتم بها الاستلام المؤقت لأشغال الانتفاع والعقوبة المقرر هي الحبس من ستة (06) أشهر إلى سنة (01) وغرامة من مائة ألف دينار 100.000 دج إلى مليون دينار 1.000.000 دج⁴.

ثانيا: الجرائم والمخالفات المتعلقة بمخالفة رخصة البناء ورخصة إتمام الانجاز⁵

تم تنظيم المخالفات المتعلقة برخصة البناء ورخصة عدم إتمام إنجاز الأشغال المتعلقة بها بموجب المواد من 78 إلى المادة 88 على النحو التالي:

- جنحة عدم إنجاز الأشغال في الآجال المحددة في رخصة البناء والعقوبة المقرر لها هي الغرامة من خمسون ألف دينار (50.000 دج) إلى مائة ألف دينار (100.000 دج)⁶.

- جنحة تشييد أو محاولة¹ تشييد بناء دون رخصة، على عكس جنحة عدم إنجاز الأشغال في الآجال المحددة في رخصة البناء التي إقتصرت فيها الجزاء على الغرامة، فإن جنحة البناء دون رخصة

¹ المادة 74 من قانون 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، المرجع السابق.

² المادة 75 من قانون 08-15، المرجع نفسه.

³ المادة 76 من قانون 08-15، المرجع نفسه.

⁴ المادة 77 من قانون 08-15، المرجع نفسه.

⁵ رخصة إتمام إنجاز الأشغال طبقا للمادة 22: هي الرخصة المسلمة للمعنى أو صاحب البناية غير المتممة والذي لم يتحصل على رخصة البناء من قبل.

⁶ المادة 78 من قانون 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، المرجع السابق.

شدد فيها المشرع من العقوبة، وذلك بسبب الأضرار الجسيمة التي يحدثها البناء دون الحصول على رخصة على المحيط الحضري والنظام العمراني، لذا كان الجزاء بغرامة من خمسون ألف دينار (50.000 دج) إلى مائة ألف دينار (100.000 دج)، والحبس من ستة (06) أشهر إلى سنة (01) في حالة العود²،

- جنحة الربط المؤقت أو النهائي بشبكات الإنتفاع العمومي، تقوم هذه المخالفة على قيام المخالف بربط المؤقت أو النهائي بشبكات الغاز والكهرباء والماء هاتف أو بقنوات الصرف الصحي، وذلك في غياب رخصة البناء المسبقة، بحيث يعاقب الفاعل بغرامة من خمسين ألف دينار (50.000 دج) إلى مائة ألف دينار (100.000 دج)، وقصد القضاء على هذه التصرفات غير القانونية عاقب القانون 08-15 وبنفس العقوبة كل من المقاول الذي قام بأشغال الربط بقنوات وشبكات الإنتفاع العمومي، وحتى عون المؤسسة الذي رخص بالقيام بأشغال الربط³، كما تضاعف العقوبة في حالة العود، كما يمكن للجهة القضائية المختصة أن تصدر أمرا بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وتحمل المخالف مصاريف التنفيذ .

أما بالنسبة للمخالفات المتعلقة برخصة إتمام الإنجاز فقد حددها القانون 08-15 على النحو

التالي:

- مخالفة عدم وقف الأشغال المخالفة للأحكام قانون العمران. قد تأمر الجهات الإدارية أو القضائية بوقف الأشغال المخالفة للأحكام القانونية، كحالة البناء دون رخصة أو البناء غير المطابق لرخصة البناء المسلمة طبقا لنص المادة 24 من القانون 08-15. في هذه الحالة يجب على صاحب البناية المخالفة أن يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يسلم له شهادة توقيف الأشغال، أو في حالة الأشغال المتعلقة بالربط غير القانوني بشبكات الانتفاع، إلا أن المخالف يتمتع عن وفق الأشغال المخالفة في هذه الحالة يعاقب المعني بغرامة من خمسة آلاف دينار (5.000 دج) إلى عشرون ألف دينار (20.000 دج)⁴.

¹ عاقب المشرع الجزائري على مجرد المحاولة أو الشروع في جنحة البناء دون رخصة، راضية عباس، النظام القانوني للهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 337.

² المادة 79 من قانون 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها. المرجع السابق.

³ المادة 88 من قانون 08-15، المرجع نفسه.

⁴ المادة 86 من قانون 08-15، المرجع نفسه.

- جنحة عدم إيداع طلب إتمام انجاز الأشغال أو طلب رخصة البناء على سبيل التسوية في الآجال المحدد بعد عملية تسوية الوضعية في إطار تحقيق المطابقة، فالمخالف يعاقب بغرامة من خمسون ألف دينار (50.000 دج) إلى مائة ألف دينار (100.000 دج).¹

- مخالفة فتح ورشة إتمام الأشغال أو عدم وضع سياج الحماية للورشة أو عدم وضع لافتة تدل على أشغال الانجاز، يعاقب المخالف بغرامة من خمسة آلاف دينار (5.000 دج) إلى عشرة آلاف دينار (10.000 دج)، مع مضاعفة العقوبة في حالة العود.²

- جنحة عدم الشروع في أشغال البناء في الآجال المحدد في رخصة إتمام الإنجاز، وعقوبتها هي الغرامة المالية من عشرة آلاف دينار (10.000 دج) إلى ثلاثون ألف دينار (30.000 دج).³

ثالثا: المخالفات المتعلقة بشهادة المطابقة

رغم أن القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، نص في المادة 56 منه على إلزامية ووجوب إشعار رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف المالك أو صاحب المشروع بانتهاء البناء ليقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليمه شهادة المطابقة، إلا أن هذه الشهادة ورغم أهميتها عرفت تجاهلا وتهميشا⁴ كبيرين سواء من طرف الإدارة أو من طرف المواطنين، وذلك لعدت أسباب منها عدم وجود نصوص قانونية عقابية في القانون رقم 90-29 تعاقب بصفة صريحة على عدم الحصول على شهادة المطابقة هذا من جهة، ومن جهة أخرى لجهل المواطنين لهذه الشهادة أو عدم احترامهم للقواعد العمرانية المقرر في قوانين التعمير وكذا في رخصة البناء المسلمة.

على هذا الأساس جاء القانون 08-15 ليعاقب كل من يشغل أو يستغل بناية قبل تحقيق مطابقتها من خلال إلزامية الحصول المسبق على شهادة المطابقة، بغرامة من عشرون ألف دينار (20.000 دج) إلى خمسون ألف دينار (50.000 دج)، مع إمكانية الأمر بإخلاء الأماكن فورا بموجب قرار صادر عن الجهات الإدارية المختصة، وفي حالة عدم امتثال المخالف يمكن للجهة القضائية الحكم عليه بالحبس من ستة (06) أشهر إلى سنة (01)، مع مضاعفة الغرامة المالية⁵، ومن بين المخالفات والجنح المتعلقة بشهادة المطابقة نذكر:

¹ المادة 87 من قانون 15-08، المرجع نفسه.

² المادة 89 من قانون 15-08، المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها. المرجع السابق.

³ المادة 90 من قانون 15-08، المرجع نفسه.

⁴ راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 338.

⁵ المادة 82 من قانون 15-08 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها، المرجع السابق.

- مخالفة عدم تحقيق مطابقة البناية في الآجال المحدد، والعقوبة المقرر لها هي الغرامة من خمسة آلاف دينار (5.000دج) إلى عشرين ألف دينار (20.000دج)¹.

- جنحة عدم التصريح ببناية غير متممة أو تتطلب تحقيق المطابقة، والعقوبة المقرر لها هي الغرامة من مائة ألف دينار (100.000دج) إلى ثلاثمائة ألف دينار (300.000دج)، وفي حالة عدم امتثال المخالف يمكن للجهة الإدارية المختصة الأمر بهدم البناية وتحميل المخالف مصاريف الهدم².

- مخالفة استئناف الأشغال البناء قبل تحقيق المطابقة، والعقوبة المقرر لها هي الغرامة المالية من خمسة آلاف دينار (5.000دج) إلى عشرون ألف دينار (20.000دج)، مع مضاعفة العقوبة في حالة العود³.

- جنحة عدم تقديم طلب شهادة المطابقة بعد إتمام الإنجاز في الآجال القانونية، والعقوبة المقرر لها هي الغرامة المالية من عشرة آلاف دينار (10.000دج) إلى خمسين ألف دينار (50.000دج)، وفي حالة العود تضاعف الغرامة⁴.

بالإضافة إلى العقوبات المقرر لشهادة المطابقة وأمام تزايد بعض الظواهر والسلوكيات غير الحضرية للمواطنين داخل النسيج الحضري، نص القانون على مخالفات تتعلق بوضع مواد البناء أو الحصى أو الفضلات الناتجة عن عمليات الهدم أو البناء أو التجزئة على الطريق العمومي، وقرر لها غرامة تتراوح من خمسة آلاف دينار (5.000دج) إلى عشرون ألف دينار (20.000دج).

من خلال ما سبق نلاحظ أن المشرع الجزائري نظم الجرائم المتعلقة بالنظام العمراني في القانون 15-08 وحددها في جرائم تتعلق برخصة التجزئة ورخصة البناء وشهادة المطابقة، وفي هذا محاولة من المشرع لرد الاعتبار لشهادة المطابقة ورخصة التجزئة بفعل الأهمية العملية لهما ودورهما في ضبط وتنظيم النسيج الحضري وحماية النظام العمراني هذا من جهة، ومن جهة ثانية تدارك النقص الذي وقع فيه القانون رقم 29-90 الذي لم يتطرق لهما ولم يعدد العقوبات المقرر لهما في حالة المخالفات الماسة برخصة التجزئة وشهادة المطابقة.

كما أن العقوبات التي تضمنها القانون 15-08 تنوعت بحيث شملت عقوبات قضائية تتمثل في غرامات مالية يكون حده الأدنى خمسة آلاف دينار (5.000دج) وحدها الأقصى مليون دينار

¹ المادة 81 من قانون 15-08، المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها. المرجع السابق.

² المادة 83 من قانون 15-08، المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها. المرجع السابق.

³ المادة 85 من قانون 15-08 المرجع نفسه.

⁴ المادة 92 من قانون 15-08 المرجع نفسه.

1.000.000 دج) بالإضافة إلى الحبس من ستة أشهر (06) إلى سنتين (02) مع إمكانية الجمع بين العقوبتين في حالة الجرائم الماسة بالنظام العمراني مساسا خطيرا، مع مضاعفة العقوبة في حالة العود، كجريمة إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة.

وبما أن القانون 15-08 قانون تصالحي أكثر منه قانون ردي، يحاول إيجاد حلول للبنىات غير المكتملة وإعادة الإعتبار للنسيج الحضري وذلك بالقضاء على مظاهر الورشات المفتوحة التي لا تنتهي أبدا، والتي أثرت بشكل مقلق على المظهر الجمالي للمدن الجزائرية، فقد مدد المشرع الجزائري العمل به سنة 2014 بموجب قانون المالية لسنة 2014 وسنة 2018 بموجب المادة 113 من قانون المالية لسنة 2018¹، حيث نصت المادة 113 منه والمعدلة للمادة 94 من القانون 15-08 "ينتهي أجل سريان إجراءات تحقيق مطابقة البنىات قصد إتمام انجازها كما نصت عليه أحكام المادة 94 من القانون رقم 15-08 المؤرخ في 20 يوليو 2008 الذي يحدد مطابقة البنىات وإتمام انجازها، في أجل ثلاث (03) سنوات ، ابتداء من تاريخ 03 غشت سنة 2016".

وبموجب نص المادة 102 من قانون المالية لسنة 2020 فقد تم تمديد أجال تسوية البنىات لمدة ثلاث (3) سنوات، ابتداء من تاريخ 03 أوت 2016²،

إلا أن الملاحظ هو عدم الاستجابة من طرف المواطنين للأحكام القانون رقم 15-08 وهذا لعدت أسباب اجتماعية واقتصادية، كما لا ننسى دور الإدارة السليبي خاصة البلديات، وذلك بسبب عدة اعتبارات شخصية أو حزبية، كالتغاضي عن المخالفات التي تنتهك بشكل صارخ أحكام وقواعد النظام العمراني، خاصة عند اقتراب الإستحقاقات الانتخابية.

¹ القانون رقم 11-17 المتضمن قانون المالية لسنة 2018، المرجع السابق.

² المادة 102 من القانون رقم 14-19 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج رعدد 81 المؤرخة في 30 ديسمبر 2019.

المطلب الثاني

صور المخالفات الماسة بالنظام العمراني في المناطق ذات الخصوصية

إن أحكام قانون العمران وكغيرها من القوانين الوطنية تطبق على كافة إقليم الجمهورية، إلا أن بعض المناطق والأجزاء من الإقليم تتميز ببعض الخصوصية وهذا لاعتبارات طبيعية أو ثقافية أو تاريخية، لذا خصها المشرع بأحكام خاصة بغرض حمايتها وترقيتها، وهذا بسبب الخصوصية والحساسية التي تتميز به هذه الأجزاء من الإقليم، إلا أن هذا لا يعني عدم خضوع هذه الأجزاء للأحكام العامة الواردة في قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، بل تبقى خاضعة لأحكامه، وزيادة عليها تطبق بعض الأحكام الخاصة الواردة في الفصل الرابع منه وبعض النصوص القانونية الخاصة المنظمة لهذه المناطق، وهذا بهدف حماية هذا المناطق من التوسع الحضري والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة من جهة، وحماية المناطق والأوساط الطبيعية والثقافية والتاريخية من جهة أخرى، كل ذلك في إطار تنمية حضرية وعمرانية مستدامة.

وقد حدد المشرع العمراني من خلال نص المواد من 43 إلى المادة 49 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، الأحكام الخاصة التي تطبق على بعض الأجزاء من التراب الوطني وهي الساحل والأقاليم التي تتوفر على مميزات طبيعية أو ثقافية أو تاريخية بارزة وكذلك الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد، بالإضافة إلى المناطق المحمية والغابية والمناطق المعرضة للمخاطر الكبرى والتي تم تنظيمها بموجب قوانين خاصة.

لكن ورغم تأخر صدور القوانين المتعلقة بالمناطق المحمية والحساسة إلى بداية الألفية، إلا أن المشرع نص على ضوابط ومخالفات جديدة تسمح بحماية هذه الأجزاء وترقيتها وتكيفها مع الإستراتيجية الحضرية المنتهجة بهدف الموازنة بين النمو الحضري والعمراني المنظم والقانوني وحماية هذه المناطق من الزحف العمراني العشوائي.

لذا سوف يتم التطرق للمخالفات العمرانية في هذه الأجزاء من التراب الوطني في الفروع التالية، (الفرع الأول) المخالفات العمرانية في المناطق الساحلية ومناطق التوسع والمواقع السياحية، (الفرع الثاني) المخالفات العمرانية في الأقاليم ذات الميزة الطبيعية أو التاريخية والثقافية البارزة، (الفرع الثالث) المخالفات العمرانية في المناطق المعرضة للأخطار الكبرى والكوارث الطبيعية، (الفرع الرابع) المخالفات العمرانية في المناطق الفلاحية والغابية.

الفرع الأول

المخالفات العمرانية في المناطق الساحلية ومناطق التوسع والمواقع السياحية

وبالإضافة إلى المخالفات المذكورة أعلاه، فقد أصدر المشرع قوانين أخرى ذات صلة وثيقة بالمجال العمراني والمخالفات الماسة به، كالقانون رقم 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه¹، و القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية²، وهذا سعياً منه إلى محاولة ضبط قواعد البناء والتهيئة وحماية النظام العمراني من البناء العشوائي في المناطق الساحلية التي تمثل 04% من إقليم الوطن، وتعرف تطور حضري متسارع بمعدل تعمير بلغ 59.4%³، بسبب النمو الديمغرافي من جهة والهجرة الداخلية من جهة ثانية.

وبالتالي سنحدد المخالفات العمرانية في المناطق الساحلية (أولاً) ثم في مناطق التوسع والمواقع السياحية.

أولاً: المناطق الساحلية

عرفت المادتين 07، 08 من القانون رقم 02-02 المتعلق بالساحل وتثمينه الساحل والمقدر بحوالي 1200 كلم على أنه: "جميع الجزر والجزيرات، والجرف القاري، وكذا شريطاً ترابياً بعرض أقل من 800 متر على طول البحر يضم سفوح الروابي والجبال المرئية من البحر وغير المفصولة عن الشاطئ بسهل ساحلي، والسهول الساحلية التي يقل عمقها عن ثلاثة كلم ابتداء من أعلى نقطة تصل إليها مياه البحر، بالإضافة إلى كامل الأجمات الغابية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية وكامل المناطق الرطبة وشواطئها التي يقع جزء منها في الساحل، والمواقع التي تضم مناظر طبيعية أو تحمل طابعاً ثقافياً أو تاريخياً، كما يشتمل على منطقة نوعية تسمى المنطقة الشاطئية المكونة من الشاطئ الطبيعي، الجزر، والجزيرات، المياه البحرية الداخلية وسطح البحر الإقليمي وباطنه تكون المنطقة الشاطئية موضوع تدابير حماية خاصة".

¹ القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج رعدد 10، المؤرخة في 12 فبراير 2002.

² القانون رقم 03-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج رعدد 11، المؤرخة في 19 فبراير 2003.

³ حسينة غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، المرجع السابق، ص 51.

وهو نفس التعريف تقريبا الذي نصت عليه المادة 44 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، بحيث ركزت المادتين عناصر الساحل ولم تعطي تعريفا جامعاً مانعاً، وهذا تبعا للنهج التشريعي الذي يتجنب وضع التعريفات التي من اختصاص الفقه.

ونظرا للأهمية الاقتصادية والسياحية والإجتماعية للمناطق الساحلية، فإن الإستغلال غير العقلاني خاصة التعمير العشوائي وغير القانوني، سيؤدي إلى الإضرار والتأثير في البيئة الطبيعية والمشيدة داخل المناطق الساحلية وذلك امام غياب ضمير أخلاقي جماعي لحمايتها و نقص أجهزة الرقابة والمتابعة للمخالفات والانتهاكات التي تتعرض لها السواحل والشواطئ، و في هذا الوضع تم اعتماد سبل كفيلة بالحماية هذه المناطق من خلال تكريس فكرة الردع بوضع أحكام جزائية صارمة¹،

ومن بين المخالفات المتعلقة بانتهاك قواعد النظام العمراني في المناطق الساحلية:

– جنحة البناء أو إقامة أي نشاط صناعي جديد على الساحل مع إستثناء الأنشطة الصناعية المرفئية ذات الأهمية الوطنية والتي تنص عليها أدوات تهيئة الإقليم، يعاقب المخالف بالحبس من ثلاثة(03) أشهر إلى سنة (01) وبغرامة مالية من مائة ألف دينار(100.000دج) إلى ثلاثمائة ألف دينار (300.000دج)، مع مضاعفة العقوبة في حالة العود².

– جنحة بناء منشآت أو إنجاز طرق أو حظائر لتوقيف السيارات أو مساحات للترفيه في المناطق الشاطئية المهدة والمصنفة حسب المادة 30 من القانون 02-02، يعاقب المخالف بالحبس من ستة(06) أشهر إلى سنة(01) وبغرامة من (100.000دج) إلى خمسمائة ألف دينار(500.000دج)³، مع مضاعفة العقوبة في حالة العود، تأمر الجهة القضائية المختصة إما بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية أو بتنفيذ أشغال التهيئة طبقا للأحكام المنصوص عليها في أحكام هذا القانون، على أن تكون نفقات التنفيذ على عاتق المخالف حسب المادة 45.

يتم تحرير المخالفات في محاضر رسمية تبقى حجيتها ثابتة إلى غاية إثبات العكس، من قبل ضباط الشرطة القضائية وأعوانها، والأسلاك المكلفة بالرقابة طبقا لقانون الإجراءات الجزائية،

¹ حسينة غواس ، الآليات القانونية لتسيير العمران، المرجع السابق، ص 51.

² المادة 39 من القانون 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، المرجع السابق.

³ المادة 43 من القانون 02-02 المرجع نفسه.

بالإضافة إلى مفتشو البيئة، وترسل في ظرف خمسة(05) أيام نسخة إلى السيد وكيل الجمهورية ونسخة ثانية إلى السلطة الإدارية المختصة¹.

وفيما يتعلق بالأخطار أو المضار التي يمكن أن تترتب على المخالفات الناتجة عن عدم مراعاة الواجبات المنصوص عليها في القانون رقم 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، تطلب الجهة الإدارية المختصة من القضاء الأمر بكل الإجراءات الضرورية الكفيلة بتجنب أو التخفيف من هذه الأخطار أو المضار².

ثانياً: مناطق التوسع والمواقع السياحية

من بين أهم الأهداف التي ينص عليها القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية في مادته الأولى، هو "إنشاء عمران مهياً ومنسجم ومناسب مع تنمية النشاطات السياحية مع الحفاظ على الطابع العمراني والسياحي المميز في هذه المناطق عن طريق منع كل إستعمال أو استغلال يؤدي إلى تشويه طابعها السياحي"، ولهذا الغرض تسهر الدولة والجماعات الإقليمية على حماية وتثمين هذه المناطق من خلال، محاربة كل أشكال الشغل غير المشروع للأراضي والبناءات غير المرخص بها قانوناً، وتتخذ بصدد كل الإجراءات الرامية إلى توقيف الأشغال أو تهديم البنايات أو إعادة المواقع إلى حالتها الأصلية³.

ومن بين الجنح المنصوص عليها في القانون رقم 03-03 نذكر:

- جنحة القيام بأشغال تهيئة أو استغلال لمناطق توسع أو موقع سياحي مخالفة لمخطط التهيئة السياحية⁴، والعقوبة المقرر لها هي الحبس من ثلاث (03) أشهر إلى سنة واحدة، وبغرامة من مائة ألف دينار (100.000 دج) إلى ثلاثمائة ألف دينار (300.000 دج)، أو بإحدى هاتين العقوبتين⁵.

¹ المادة 37، 38 من القانون 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، المرجع السابق.

² المادة 44 من القانون 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، المرجع السابق.

³ المادة 30 فقرة 02 من القانون 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، المرجع السابق.

⁴ تم تنظيم هذا المخطط بموجب المرسوم التنفيذي رقم 86-07 المؤرخ في 11 مارس 2007 المتعلق بتحديد كفاءات مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر عدد 17 المؤرخة في 14 مارس 2007.

⁵ المادة 44 من القانون 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، المرجع السابق.

- جنحة الإستعمال والإستغلال المشوه للطابع السياحي لمناطق التوسع والمواقع السياحية، العقوبة المقرر له هي الحبس من ستة (06) أشهر إلى سنتين (02) وبغرامة من مائتي ألف دينار (200.000 دج) إلى مليون دينار (1.000.000 دج)، تضاعف العقوبة في حالة العود¹.

- جنحة شغل وإستغلال الأراضي الموجودة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية دون احترام قواعد التهيئة والتعمير، العقوبة المقرر هي الحبس من ثلاث (03) أشهر إلى سنة واحدة، وبغرامة من مائة ألف دينار (100.000 دج) إلى ثلاثمائة ألف دينار (300.000 دج)، تضاعف العقوبة في حالة العود².

- جنحة تنفيذ أشغال أو استغلال مناطق توسع ومواقع سياحية خلافا للأحكام هذا القانون، يعاقب بالحبس من سنة واحدة إلى سنتين (02) وبغرامة من خمسمائة ألف دينار (500.000 دج) إلى (2.000.000 دج)، مع مضاعفة العقوبة في حالة العود³.

- بالإضافة إلى مخالفة عدم احترام مختلف وثائق البناء والتعمير المصادق عليها من قبل السلطة المختصة، ومخالفة عدم احترام المواصفات المنصوص عليه في مخطط التهيئة السياحية، مخالفة عدم تزويد الأعوان المؤهلين للرقابة بالمعلومات والوثائق اللازمة لقد تم النص على هذه المخالفات بموجب المادة 38 من القانون رقم 03-03 المتعلق بمواقع التوسع والمناطق السياحية.

وفيما يتعلق بأشغال البناء المخالفة للأحكام والنصوص القانونية، يمكن للإدارة المكلف بالسياحة وبهدف حماية مناطق التوسع والموقع السياحية من المخاطر والأضرار، وطبقا للسلطات الممنوحة لها بموجب نص المادة 30 أن تلجأ للجهة القضائية المختصة وهي المحكمة العادية المتواجدة بها المنطقة أو الموقع السياحي الذي وقعت به أشغال البناء، قصد توقيف الأشغال عن طريق دعوى استعجاليه، وفي هذا الإطار تفصل الجهة القضائية المختصة، إما بالعمل على مطابقة الأشغال المنجزة وفق مخطط التهيئة السياحية، وإما بهدم البناء المخالف وإعادة المكان إلى حالته الأصلية،

¹ المادة 45 من القانون 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، المرجع السابق.

² المادة 48 من القانون 03-03 المرجع نفسه.

³ المادة 47 من القانون 03-03، المرجع نفسه.

يمكن لكل جمعية مؤسّسة قانوناً وتختص في حماية البيئة لاسيما العمران والمعالم الثقافية والتاريخية والسياحية، أن تتأسس كطرف مدني فيما يتعلق بالجرائم والمخالفات النصوص عليه في هذا القانون¹.

وبما أن للمواقع السياحية إرتباط كبير بمجال الفنادق و المؤسسات الفندقية، فقد خصها المشرع بأحكام خاصة تضمن إستعمال وإستغلال المؤسسات الفندقية بما يتمشى وأحكام النظام العمراني والبيئي، باعتبار أن أعمال التهيئة والإستغلال وحماية النشاط الفندقية وإعادة الإعتبار له تعد من منفعة عامة ومن الصالح العام².

فقد نصت عليه المادة 23 من القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية على أن كل تغيير وتوسيع أو هدم لمؤسسة فندقية أو سياحية متواجدة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية، يخضع إلى الرأي المسبق للوزارة المكلفة بالسياحة.

وبالرجوع إلى القانون رقم 01-99 المحدد للقواعد المتعلقة بالفندقة، نجده قد نص في المادة 46 منه على قواعد بناء المؤسسات الفندقية، وألزمت كل شخص طبيعي أو معنوي بضرورة الحصول على المصادقة المسبقة على مخطط المشروع من طرف وزارة السياحة، وذلك كشرط أولى قبل الحصول على الترخيص بالبناء أو التعديل أو التهيئة أو التهديم لمؤسسة فندقية.

وفي حالة مخالفة أحكام المادة 46 المذكورة أعلاه، وقيام الشخص بعملية البناء أو التعديل أو التهيئة أو الهدم دون موفقة المسبقة للإدارة المعنية ودون الحصول على المصادقة المسبقة على مخطط المشروع المتعلق بالبناء أو التعديل أم التهيئة أو الهدم، يعاقب المخالف بالغرامة المالية من خمسين ألف (50.000 دج) إلى مائة ألف دينار (100.000 دج) أو بإحدى هاتين العقوبتين حسب المادة 79.

وبالتالي فإن شروط المخالفات التعميرية حسب نص المادة 46 والمادة 79 تشترط :

- القيام بأعمال البناء أو التعديل أو تهيئة أو الهدم.

- تعلق أعمال البناء أو التعديل أو تهيئة أو الهدم بمؤسسة فندقية تخضع للأحكام القانون رقم 01-99. و المؤسسة الفندقية حسب المادة 04 فقرة 03 من القانون رقم 01-99 هي كل مؤسسة تستقبل الزبائن لإيوائهم مع تقديم لهم خدمات إضافية أو بدونها.

¹ المواد 39، 40، 41 من القانون رقم 03-03، المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، المرجع السابق.

² المادة 03 من القانون رقم 01-99 المؤرخ في 06 يناير 1999 المحدد للقواعد المتعلقة بالفندقة، ج رعدد 02 المؤرخة في 10 يناير 1999.

- الحصول الإلزامي على المصادقة المسبقة على مخطط المشروع من طرف وزارة السياحة.
وفي إطار ممارسة مهمة الضبط الفندقية يمكن للإدارة المكلفة بالسياحة أن توقع على المخالف عقوبات إدارية حددتها المادة 72 من نفس القانون وهي: الإنذار، التخفيض من الرتبة، السحب المؤقت أو النهائي للرخصة.

الفرع الثاني

المخالفات العمرانية في الأقاليم ذات الميزة الطبيعية أو التاريخية و الثقافية البارزة.

طبقا للأحكام القانون رقم 04-98 المتعلق بحماية التراث الثقافي¹، فالتراث الثقافي للأمم الجزائرية يتكون من جميع الممتلكات الثقافية العقارية، وبدورها تتكون هذه الأخيرة من المعالم التاريخية، المواقع الأثرية، مجموعات حضرية أو ريفية²، بحيث تمثل هذه الممتلكات إرثا حضاريا يجب حمايته وتثمينه ونقله للأجيال اللاحقة، لذا جرم القانون رقم 04-98 كل أفعال إعادة التأهيل أو الترميم أو الإضافة أو الإصلاح أو إعادة تشكيل أو هدم ممتلكات ثقافية عقارية مصنفة أو مقترحة للتصنيف.

وفي حالة المخالفة يعاقب الفاعل بغرامة من ألفين ينار (2.000دج) إلى عشرة آلاف دينار (10.000دج).

وبالتالي لقيام هذه المخالفة يتطلب توفر العنصر المادي(أولا) والعنصر المعنوي(ثانيا) زيادة على العنصر الشرعي المنصوص عليه في المادة 99 السابقة الذكر.

أولا: الركن المادي: يتمثل في مباشرة وقيام المخالف بأعمال إصلاح أو إعادة تأهيل أو ترميم أو إضافة أو إعادة استصلاح أو إعادة تشكيل أو هدم لعقارات ثقافية مصنفة أو مقترحة للتصنيف أو في عقارات ثقافية مقترحة للتصنيف أو غير مصنفة تتواجد داخل محيط القطاعات المحفوظة، بما يخالف القواعد والإجراءات القانونية المنصوص عليها .

¹ القانون رقم 04-98 المتعلق بحماية التراث الثقافي، المرجع السابق.

² طبقا لنص المادة 17 فالمعالم التاريخية هي: أي إنشاء هندسي معماري منفرد أو مجموع يقوم شاهدا على حضارة معينة أو على تطور هام أو حادثة تاريخية وهي بالخصوص المنجزات المعمارية الكبرى. كما عرفت المادة 28 المواقع الأثرية وهي: مساحات مبنية أو غير مبنية دونما وظيفة نشطة وتشهد بأعمال الإنسان أو بتفاعله مع الطبيعة، بما في ذلك باطن الأرضي المتصلة بها، ولها قيمة من الوجهة التاريخية أو الأثرية أو الدينية أو الفنية أو العلمية، الانثروبولوجية أو الانثروبولوجية. والمقصود بها على الخصوص المواقع الأثرية بما فيها المحميات الأثرية والحظائر الثقافية. أم القطاعات المحفوظة فتعرف حسب المادة 41 بأنه مجموعات عقارية حضرية أو ريفية مثل القصبات والمدن والقصور والقرى والمجمعات السكنية فيها والتي تكتسي، بتجانسها ووحدتها المعمارية و الجمالية، أهمية تاريخية او معمارية أو فنية أو تقليدية من شأنها أن تبرر حمايتها وإصلاحها وإعادة تأهيلها وتثمينها.

وتجدر الإشارة إلى أن أصحاب الأملاك العقارية الثقافية المسجلة والتي تم جردها في قائمة الجرد الإضافية، لا يمكن القيام بأي تعديل جوهري للعقاريكون من شأنه أن يؤدي إلى إزالة العوامل التي سمحت بتسجيله أو محوها أو حذفها، دون الحصول على ترخيص مسبق من الوزير المكلف بالثقافة¹.

أم بالنسبة للإعمال وأشغال الحفظ والترميم والتصليح والإضافة والتغيير والتهيئة المراد القيام بها على المعالم التاريخية والمناطق المحمية المقترحة للتصنيف أو المصنفة، فإنها تخضع لترخيص مسبق من مصالح وزارة الثقافة².

كما أن كل الأعمال المراد القيام بها على معلم تاريخي مصنف أو مقترح للتصنيف، أو عل عقار يستند إلى معلم تاريخي مصنف أو واقع في منطقة محمية، وتتطلب الحصول على رخصة بناء أو تجزئة، فإن هذه الرخصة لا تسلم للمعني إلا بعد الموافقة المسبقة من وزارة الثقافة.

ثانيا: الركن المعنوي

يتمثل الركن المعنوي في قيام المخالف بالأعمال والأشغال المادية المذكورة في الركن المادي، وعلمه بأن هذه الأشغال قد قام بها في مناطق تعد تراث ثقافي، كما أن هذه الأعمال مخالفة للنصوص القانونية الواردة في القانون رقم 90-29 والقانون رقم 98-04.

كما نصت المادة 100 من نفس القانون على مخالفة أخرى تتعلق بالقيام بأشغال منشآت قاعدية أو إقامة مصانع أو أشغال كبرى عمومية أو خاصة، يعاقب المخالف بغرامة مالية من 2.000 دج إلى 10.000 دج.

أما فيما يتعلق بمخالفة قواعد النظام العمراني في المناطق المحمية، فقد نص القانون رقم 11-02 المتعلق بحماية المناطق المحمية في نص المادة 39 منه على معاقبة كل شخص يقوم بالبناء في المناطق المحمية بالحبس من ستة(06) أشهر سنة(01) حبس وبغرامة مالية من 200.000 دج إلى 2.000.000 دج³.

¹ المادة 14 والمادة 15 من القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، المرجع السابق.

² المادة 21 من القانون رقم 98-04، المرجع نفسه.

³ المادة 39 من القانون رقم 11-02 المؤرخ في 17 فبراير 2011، المتعلق بالمجالات المحمية في اطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 13 المؤرخة في 13 فبراير 2011.

الفرع الثالث

المخالفات العمرانية في المناطق المعرضة للأخطار الكبرى والكوارث الطبيعية

تم التطرق لهذه المخالفات بموجب المواد 70 و71 من القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة¹، وشملت نوعين من المخالفات هما جنحة البناء في المناطق ذات الخطورة (أولاً) و جنحة إعادة بناء لمبنى أو منشأة أساسية تهدمت كلياً أو جزئياً بسبب خطر زلزالي أو جيولوجي دون إجراء المراقبة التقنية للبناء (ثانياً).

أولاً: جنحة البناء في المناطق ذات الخطورة

طبقاً لنص المادة 19 من القانون رقم 20-04 فإنه يمنع البناء منعاً باتاً في المناطق ذات

الخطورة وهي:

-المناطق ذات الصدع الزلزالي النشط،

- الأراضي ذات الخطر الجيولوجي.

-الأراضي المعرضة للفيضانات ومجاري الأودية والمناطق الواقعة أسفل السدود دون مستوى

قابلية الإغراق بالفيضان.

-مساحات حماية المناطق الصناعية والوحدات الصناعية ذات الخطورة أو كل منشأة صناعية

أو طاوقية تنطوي على خطر كبير.

-أراضي إمداد قنوات المحروقات أو الماء أو جلب الطاقة التي قد ينجر عن إتلافها أو قطعها خطر

كبير.

وبالتالي فإن البناء في المناطق المعرضة للأخطار الكبرى يعد مخالفة معاقب عليها بموجب المواد

70، 71 من القانون رقم 20-04 متى توفرت الشروط التالية:

-وجود أعمال البناء رغم المنع القانوني للبناء في المناطق المعرضة للخطر الكبير حسب نص

المادة 19 المذكورة أعلاه.

-القيام بأعمال البناء في مناطق معرضة للأخطار الكبرى وهي المناطق المحدد بموجب المادة 10²،

أما مسألة تحديد المناطق المعرضة للخطر الكبير فتحدد عن طريق مخطط عام للوقاية عن كل خطر

¹ القانون رقم 20-04 المتضمن الوقاية من الأخطار الكبرى والكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق.

² حسب نص المادة 10 تشكل أخطار كبرى ... في مفهوم المادة 05 أعلاه الأخطار الآتية:

-الزلازل والأخطار الجيولوجية، الفيضانات، الأخطار الصناعية والطاقوية، الأخطار الإشعاعية والنووية، الأخطار المتصلة بصحة الإنسان، الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات، أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري، أو المائي، الكوارث المترتبة عن التجمعات البشرية الكبرى.

كبير من المخاطر المحدد في نص المادة 10، على أن يتم المصادقة على المخطط بموجب مرسوم، أما فيما يخص أنواع وعدد المخاطر الكبرى فهي غير محددة بعدد معين وهذا طبقا للعبارة الواردة في نص المادة 19 المذكورة أعلاه "لاسيما في المناطق ذات الخطورة الآتية...".

وبالتالي فإن الركن المادي لجنحة البناء في المناطق ذات الخطورة، يشترط قيام المخالف بأعمال بناء في مناطق مصنفة على أنها مناطق ذات خطورة ومحددة بموجب المخطط العام للوقاية من الخطر الكبير، وهذا الأخير حسب المادة 20 من القانون رقم 20-04 يحدد المناطق المثقلة بإرتفاقات عدم البناء عليها بسبب وقوعها في مناطق خطرة، كما يحدد جميع التدابير المطبقة على البناءات الموجودة داخل هذه المناطق.

ثانيا: جنحة إعادة بناء مبنى هدم كلياً أو جزئياً بسبب زلزال أو خطر جيولوجي.

لقد تم النص على هذه الجنحة طبقاً لنص المادة 71 من القانون رقم 20-04، والتي أحالت على نص المادة 23 من نفس القانون، حيث جاء في المادة 71 على أن يعاقب كل مخالف للأحكام المادة 23 طبقاً للأحكام القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير لاسيما المادة 77 منه، وبرجوع إلى المادة 23 فنصت على عدم جواز القيام بإعادة بناء أي مبنى أو منشأة أساسية أو بناية تهدمت كلياً أو جزئياً بسبب وقوع خطر زلزالي و/أو جيولوجي إلا بعد إجراء خاص بالمراقبة التقنية يهدف إلى التأكد من أن أسباب الإنهيار الكلي أو الجزئي قد تم التكفل بها.

ومن خلال نص المادتين 23 و71 من القانون 20-04، فإن قيام هذه الجنحة تشترط العناصر

التالية:

- أن يكون هناك تهم كلياً أو جزئياً لمبنى أو منشأة أساسية، سواء كان البناء قائماً أو في طور الانجاز.

- أن يكون سبب التهم أو الإنهيار زلزالي أو بسبب خطر جيولوجي الناتج عن تفكك المواد الصلبة المتواجدة في الأرض كانهزلات التربة. - أن يكون هناك شروع في أشغال إعادة البناء دون التكفل بأسباب الإنهيار، ودون القيام بالمراقبة التقنية التي تتكفل بها الأجهزة المختصة لتحديد أسباب الإنهيار، يثبت هذا الشرط عن طريق عدم قيام المخالف بتقديم محضر مقدم من المصالح المكلفة بالرقابة التقنية للبناء يثبت التكفل بسبب الإنهيار¹.

¹ كاهنة مزوزي، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2011-2012، ص 130.

ومتى توفر الشروط المذكورة أعلاه، تقوم جنحة البناء في المناطق ذات الخطورة وبنحة إعادة بناء لمبنى أو منشأة أساسية تهدمت كلياً أو جزئياً بسبب خطر زلزالي أو جيولوجي دون إجراء المراقبة التقنية للبناء، وتكون العقوبة المقرر هي الغرامة بين ثلاثة آلاف دينار (30.000 دج) و ثلاثمائة ألف (1.000.000 دج) لكل من يقوم بتنفيذ أشغال أو إستعمال أرض يتجاهل الإلتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقاً لأحكامها، ويمكن الحكم بالحبس من (01) شهر إلى (06) ستة أشهر في حالة العود.

الفرع الرابع

المخالفات العمرانية في المناطق الفلاحية والغابية

على خلاف باقي المناطق الحساسة الأخرى فإن الأراضي الفلاحية لم تضحى بالحماية الكافية، وهذا في إطار عمليات النهب والتحويل غير القانوني للوجهة الفلاحية لعدد الأراضي الخصبة والخصبة جداً، وهذا أمام مرئي ومسمع الجهات الإدارية الوصية، فرغم أن القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير نص على ضرورة الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة ومنع البناء في الأراضي الفلاحية، إلا أنه لم ينص على آليات الحماية الكافية للأراضي الفلاحية من الزحف الإسمنتي وعمليات البناء غير القانونية، كما لم ينص على عقوبات محدد في حالة المساس بهذه الأراضي باستثناء ما هو مقرر في المادة 77 من القانون رقم 90-29.

وفي هذا السياق فإن المادة 48 من القانون 90-29 قد حددت وحصرت حقوق البناء بالأراضي ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد، في البناءات الضرورية والحيوية للإستغلال الفلاحي والبنائات ذات المنفعة العمومية، على أن تكون مدرجة في مخطط شغل الأراضي، وبالتالي فإن شروط البناء على الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي والجيد هي:

-المنشآت والتجهيزات الضرورية للإستغلال الفلاحي.

-البنائات ذات المنفعة العمومية.

-ضرورة إدراج هذه المنشآت والبناءات ضمن مخطط شغل الأراضي.¹

وتطبقاً لنص المادة 04 و المادة 48 من القانون 90-29 نص المرسوم التنفيذي رقم 91-175¹ على "تمنح رخصة البناء ضمن أحكام خاصة بالنسبة للبناءات التي بطبيعتها موقعها ومآلها تتميز بمايلي:

¹ محمد جيري، المرجع السابق، ص 52.

-لا تعرقل النشاط الفلاحي أو الغابي. لاسيما نظرا للقيمة الزراعية للأراضي الفلاحية ووجود أرض تعطي منتوجات ذات جودة عالية أو تملك تجهيزات خاصة هامة.

كما نصت المادة 35 من القانون 25-90² المتضمن التوجيه العقاري على أن البنايات ذات الإستعمال السكني في الأراضي الخصبة جدا /أو الخصبة تبقي خاضعة لرخصة صريحة تسلم وفق الأشكال التي تحددها الأحكام التشريعية المتعلقة بالتعمير وحق البناء. لا تسلم الرخص إلا للمالك أو الحائز أو الشاغلين الذين يبادرون بذلك في حدود الإحتياجات الذاتية. والهدف من كل انجاز يتم فوق أرض فلاحية هو زيادة الطاقة الإنتاجية لها³.

وهكذا فقد أقر المشرع الجزائري بإمكانية إنشاء بنايات تكون في خدمة العقار الفلاحي، وتسهيل إستغلاله وحسن خدمته وليس في أغراض خارجة عن خدمة الأرض الفلاحية واستغلالها، وفي حقيقة الأمر يعتبر هذا القيد إيجابيا يحسب لصالح الحماية القانونية للأراضي الفلاحية⁴، ومنع تغيير وجهتها⁵.

كما نص القانون رقم 16-08 المتضمن التوجيه الفلاحي على مجموعة من العقوبات المشددة في حالة مخالفة الإلتزامات المفروضة لحماية الأراضي الفلاحية ومنع تغيير وجهتها، كما وسع القانون من دائرة المخالفين لتشمل الشخص المعنوي الذي لا طالما اتهم بالتعدي على الأراضي الفلاحية والغابية، ومن هذه المخالفات:

- تغيير الطابع الفلاحي للأراضي مصنفة فلاحية أو ذات وجهة فلاحية

لقد أوجد المشرع الجزائري نص المادة 36 من القانون 25-90 المتعلق بالتوجيه العقاري والتي تمنع تحويل أي أرض فلاحية خصبة جدا أو خصبة إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير إلا بموجب قانون، والمقصود بالقانون في المادة 36 هو السلطة التشريعية "البرلمان"، التي لها صلاحية وسلطة تحويل الأرض الفلاحية الخصبة جدا والخصبة إلى أراضي قابلة للتعمير بموجب قانون يصدر عنها،

¹ المرسوم التنفيذي رقم 91-175، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير. المرجع السابق.

² القانون رقم 25-90 المتضمن التوجيه العقاري، المرجع السابق.

³ سماعين شامة، المرجع السابق، ص 196.

⁴ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 213.

⁵ المادة 55 من القانون رقم 25-90 المتعلق بالتوجيه العقاري، المادة 14 و المادة 22 من القانون رقم 16-08 المتضمن بالتوجيه الفلاحي.

وبمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بالنسبة لإلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية الأخرى¹، وفي هذا حماية للأراضي الفلاحية من عمليات الاستنزاف والتلاعب من طرف المجالس المحلية المنتخبة².

بحيث عرفت السنوات الماضية، خاصة سنوات التسعينيات تحويل الطابع الفلاحي للعديد من الأراضي الفلاحية من قبل الهيئات الإدارية ممثلة في المندوبيات التنفيذية التي قامت بتجزئة العديد من الأراضي الفلاحية الخصبة، وبيعها للخوادم في غياب ومخالفة أدوات التعمير³. وذلك رغم الحماية القانونية والقضائية التي وفرها القضاء الإداري حيث جاء في أحد حيثيات قرار مجلس الدولة الجزائري " وحيث تجدر الإشارة إلى أن الطبيعة الفلاحية للأرض تحدد طبقا لقانون التهيئة والتعمير رقم 90-29 بموجب أدوات التعمير التي تلزم الجميع بما في ذلك المالك⁴ والإدارة .

وقصد منع تغير الوجهة الفلاحية للأراضي نصت المادة 21 من القانون 90-25 على تحديد الأراضي القابلة للتعمير، وهي كل الأراضي المخصصة للتعمير بواسطة أدوات التهيئة والتعمير، وهما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، وكل إستعمال للأراضي أو البناء على نحو يناقض أدوات التعمير يعرض صاحبها للعقوبات⁵، كما حددت المادة 04 من القانون 90-29 المعدلة والمتممة بأحكام المادة 02 القانون رقم 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير، على سبيل الحصر القطع الأرضية القابلة للبناء والتعمير وهي كالتالي:

...- التي تكون في الحدود المتلائمة مع القابلية للإستغلال الفلاحية عندما تكون موجودة على أراضي فلاحية...".

و في حالة تغير الطابع الفلاحي للأراضي مصنفة فلاحية أو ذات طابع فلاحي يعاقب المخالف طبقا للمادة 87 من القانون رقم 08-16 بغرامة مالية من مائة ألف دينار (100.000) دج إلى خمسمائة ألف دينار (500.000 دج).

¹ المادة 15 من القانون رقم 08-16 المتعلق بالتوجيه الفلاحي، المرجع السابق.

² زهرة أبرياش، المرجع السابق، ص 44.

³ عباس راضية، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 277.

⁴ قرار مجلس الدولة رقم 202362 مؤرخ في 2000/05/08، الغرفة الأولى " غير منشور"، نقلا عن حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 97.

⁵ المادة 10 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق.

أما بالنسبة للأراضي الغابية فقد منعت المادة 77 من القانون رقم 84-12¹ المتعلق بالغابات كل عمليات البناء المخالفة للإحكام المواد من 27 إلى 30 وعاقبت المخالف بغرامة مالية من ألف دينار (1000 دج) إلى خمسون ألف دينار (50.000 دج)، وبالحبس من شهر (01) إلى ستة (06) أشهر في حالة العود، إلا أن هذه الغرامات الضئيلة قد تجاوزها الزمن مما يحتم مراجعتها لتتوافق مع جسامة الأفعال والجرائم المرتكبة في حق الثروة والغابية.

بناء على ما سبق نلاحظ أن المشرع الجزائري حاول حماية النظام العام العمراني من خلال تحديد الجرائم والمخالفات الماسة به، بموجب نص المادة 77 من القانون رقم 90-29 التي تعتبر النص المرجعي المطبق في حالة مخالفة وتجاهل الإلتزامات التي يفرضها قانون التعمير والنصوص المتخذة لتطبيقه، غير أن المادة 77 لوحدها تعتبر مادة غامضة وتحوى مصطلحات عامة ومرنة تفتح المجال للقضاء للقياس والإجتهاد المخالف للنصوص الجزائية، وتؤدي للمساس بحقوق الأفراد من جهة ومبدأ الفصل بين السلطات من جهة ثانية، كما يعد نص المادة 77 غير ردي أمام جسامة الأفعال والمخالفات الماسة بالنظام العام العمراني².

كما إعتد المشرع أسلوب التجنيح كقواعد عامة بالنسبة للجرائم الماسة بالنظام العمراني الواردة في القانون رقم 90-29، أم الجرائم الواقعة في المناطق الحساسة أو المحمية فقد أقد لها المشرع الجزائري عقوبات أكثر شدة وصرامة وهذا يهدف القضاء أو التقليل من المخالفات العمرانية التي تعرف زيادة مطردة في كل يوم بل وفي كل ساعة ما أدى لحدوث عدة كوارث مست بالأرواح والممتلكات، وهذا بسبب عدم احترام الأفراد لمعايير وقوانين التعمير³ من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الغرامات المفروضة في بعض المناطق الأثرية والثقافية بالإضافة إلى المناطق والغابية تعد غرامات غير زاجرة بسبب قيمتها القليلة التي لا تتماشى مع الوضع الحالي للبناء والتعمير، لذا يجب رفع هذه الغرامات لتتلاءم مع جسامة وخطورة الجرائم الماسة بالنظام العام العمراني.

¹ القانون رقم 84-12 المؤرخ في المؤرخ في 23 يونيو 1984، المتعلق بالنظام العام للغابات، ج ر عدد 26 المؤرخة في 26 جوان 1984.

² شهرزاد عوابد، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 166

³ ديرم عايده، مخالفات التعمير في التشريع الجزائري، مجلة التواصل، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، عدد 39، سبتمبر 2014، ص 150.

المطلب الثالث

الجزاء الإداري في حالة مخالفة قواعد النظام العام العمراني

تعد العقوبات الإدارية جزاءات بديلة عن العقوبات الجنائية، تلجئ إليها السلطات الإدارية في شكل قرار إداري سابق، صادر بإرادتها المنفردة لتخفيف وطأة العقوبات الجنائية على الأفراد هذا من جهة، ومن جهة ثانية نتيجة عجز الجزاءات الجنائية عن تحقيق الرد الكافي وصيانة بعض المصالح الجديرة بالحماية في المجتمع. فالجزاء الإداري في مجال التعمير يعد مصدر لقمع المخالفات التعميرية في إطار الردع الإداري¹. لكن بشرط توفر الضمانات المكرسة للدعوى لدعوى العادلة لا سيما ما تعلق بحق الدفاع وحق الطعن².

وقد تعددت صور الجزاءات الإدارية في الوقت الحالي، غير أن أهمها هو الجزاء الإداري الذي تصدره الإدارة في واجهة الغير نتيجة مخالفة أحكام قانون البناء والتعمير. ولعل أبرز هذه العقوبات في هذا المجال هو الغرامات الإدارية وسحب الترخيص والمصالحة والهدم والإزالة. إلا أنه وبعد إلغاء المواد 50، 51، 52، 53، 54 من المرسوم التشريعي رقم 07-94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري بموجب القانون رقم 06-04³، قد تخلى المشرع العمراني صراحة عن الغرامات الإدارية الجزائية في مجال البناء والتعمير.

غير أنه وفي نفس الوقت إعتد جزاءات إدارية أخرى في القانون رقم 05-04 المعدل والمتمم لقانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، بحيث تندرج هذه العقوبات على حسب جسامتها أثارها من وقف الأعمال المخالفة (الفرع الأول)، الأمر بالمصالحة وتصحيح البناء المخالف (الفرع الثاني)، الهدم كأخطر عقوبة إدارية جزائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

وقف الأعمال العمرانية المخالفة

¹ عبد الرحمان البكريوي، المرجع السابق، ص 28.

² المرجع نفسه، ص 27.

³ القانون رقم 06-04 المتعلق بإلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 07-94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري، المرجع السابق.

يعرف الأمر بوقف الأشغال المخالفة بأنه " وقف أعمال البناء المخالفة للقانون والتنظيم ولمضمون رخصة البناء المسلمة للباني وحقيقة هذا النوع من الإجراءات والتدابير أنها تندرج في ذات الوقت في نظام الرقابة اللاحقة والمستمرة، إذ تتخلل الفترة الزمنية الممتدة بين إنطلاق أشغال البناء وقبل انتهائها، بهدف وضع حد للأخطاء والمخالفات المرتكبة قبل استفحاليها وتدارك ما لا يمكن تداركه وتصحيحه بسهولة وبنتيجة تقنية مقبولة فيما لو تم تنفيذ المشروع بكامله ومن ثم فهو إجراء وقائي احتياطي"¹، يهدف إلى تثبيت الحال على ما هو عليه² والحيلولة دون استفحال المخالفة ما يصعب معالجتها فيما بعد، فضلا عن الأهداف الإقتصادية والمتمثلة في وتوفير نفقات المواد المختلفة على الجماعات المحلية والدولة التي تستخدم في إنشاء البنايات المخالفة لقواعد النظام العمراني³.

وفي هذا الإطار فقد ألزمت المادة 24 فقرة 03 من القانون رقم 15-08 المتعلق بقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها صاحب التصريح بوقف الأشغال فوراً وإبلاغ رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم إتمام إنجاز أشغال البناء أو كانت البناية غير مطابقة لموصفات رخصة البناء المسلمة للباني. أما في حالة الأشغال التي تهدف إلى إنجاز تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة فوق الأملاك الوطنية العمومية أو فوق ملكية خاصة لم تخصص للبناء طبقاً للأدوات التهيئة والتعمير، فيجب أن توقف الأشغال بموجب أمر من الوالي أو بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي، في هذه الحالة يأمر الوالي المخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وهدم البناية المشيدة خالفاً لمتطلبات قانون العمران خلال أجل محدد⁴. وبالتالي فإن وقف الأشغال المخالفة إجراء وقفي ينتهي بمجرد تصحيح المخالفة أو إزالتها⁵ أو إلغائها بموجب حكم قضائي⁶.

الفرع الثاني

الأمر بتصحيح ومطابقة البناء المخالف لقواعد النظام العام العمراني

معنى التصحيح " يختلف عن الإزالة وينصرف إلى تصحيح العمل المخالف لصحيح حكم القانون، ومطابقته له مع البقاء على العمل السليم الموافق لحكم القانون كما هو، كطلب الإدارة من

¹ عبد الرحمان عزوي، المرجع السابق، ص 689.

² عبد الناصر عبد العزيز على السن، المرجع السابق، ص 223. وقد إعتد المشرع المصري هذا الإجراء بموجب نص المادة 15 من القانون رقم 25 لسنة 1992 المعدل لقانون تنظيم أعمال البناء رقم 106 لسنة 1976.

³ كمال محمد الأمين، التدابير والإجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء والتعمير، المرجع السابق، ص 516.

⁴ المادة 73 فقرة 01، 02 من القانون رقم 15-08 المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، المرجع السابق.

⁵ كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، المرجع السابق، ص 219.

⁶ محمد أحمد فتح الباب، المرجع السابق، ص 210.

المالك تصحيح وإزالة البروزات في كافة الأدوار أو خوارج الدور العلوي"¹، أو إقامة شرفة أو فتح شباك أو هدم شرفة غرفة بالمبنى².

فالتصحيح بهذا المعنى هو " إبراء البناء من العيوب التي تعترضه أثناء التنفيذ، وجعله مطابقاً لأحكام قانون البناء ومواصفات رخصة البناء الممنوحة، ولكن ليس بمبادرة من صاحب المشروع نفسه حائز رخصة البناء كما هي الحال عند طلب شهادة المطابقة، وإنما بإيعاز من السلطة الإدارية وبأمر منها باعتبارها سلطة ضبط إداري، كلفها المشرع بمهمة السهر على حسن تطبيق القانون المنظم للبناء، وبخاصة العمل على مطابقة أعمال البناء المنجزة مع مضمون رخصة البناء كمسند قانوني ينظم حالة بعينها، وهي ممارسة الحق في البناء من قبل شخص معين على عقار معين وفي زمن معين"³.

ويتم التصحيح في حالة معينة المخالفة إثباتها في حالة المخالف الذي لا يلتزم بالمواصفات التقنية التي تتطلب التصحيح أو في حالة إقامة شرفة أو فتح شباك أو هدم غرفة بالمبنى⁴. فبمناسبة عمليات الرقابة الميدانية وعند معاينة المخالفات المتعلقة بالبناء للمواصفات وشروط البناء وللتراخيص الممنوحة للبناء، يمكنها أن تأمر بتصحيح العيوب وتدارك مظاهر مخالفة البناء لضوابط وإشترطات التعمير الممنوحة وفقاً لها⁵.

الفرع الثالث

الهدم الإداري

أما أخطر العقوبات الإدارية فتتمثل في الهدم والإزالة طبقاً للمادة 17⁶ من القانون رقم 15-08، المادة 76 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم، حيث يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة أو انجاز بناء دون احترام المخططات البيانية والتي سمحت بالحصول على رخصة البناء، وفي حالة مخالفة أحكام المادة 76 والشروع في البناء دون رخصة أو تشييد بناء غير مطابق لأحكام رخصة البناء، فإن المخالف طبقاً لنص المادة 76 مكرر 03 ملزم بمطابقة البناء للرخصة المسلمة أو يتم الأمر بهدمه، والهدم بهذا المعنى يختلف عن رخصة الهدم، هو جزاء إداري وإجراء ردي تتخذه السلطة

¹ عبد الناصر عبد العزيز على السن، المرجع السابق، ص 225.

² عبد الوهاب عرفة، المرجع السابق، ص 260.

³ عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 693.

⁴ كمال محمد الأمين، التدابير والإجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء والتعمير، المرجع السابق، ص 517.

⁵ كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، المرجع السابق، ص 23.

⁶ كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، المرجع السابق، ص 403.

المختصة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره سلطة إدارية ضبطية تهدف إلى حماية النظام العام العمراني ومواجهة المخالفين لقواعد البناء والتعمير، عن طريق تحطيم كلي أو جزئي وإزالة¹ المبني المشيد دون رخصة بناء أو المخالف لأحكامها، ما يجعل البناء غير صالح للإستعمال.

والمشروع الجزائري إستعمل مصطلح واحد وهو الهدم لمواجهة عدت حالات تستوجب الهدم والإزالة رغم اختلافهم من حيث السبب والطبيعة القانونية²، ومن هذه الحالات:

- حالة هدم البناء المخالف والذي لم يتحصل صاحبة على البناء دون رخصة، طبقا لنص المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

- حالة الإستمرار في البناء المخالف للقانون رغم صدور أمر إداري بوقف الأشغال أو تحقيق مطابقتها، ولم يلتزم المعني بهما، تطبيقا لنص المادة 76 مكرر 03 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

- حالة صدور قرار الترخيص بالهدم للبناء بناء على طلب المعني للإعادة إستعمال العقار وتهيئته طبقا لنص المادة 60 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، والمادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بتحضير عقود التعمير وتسليمها.

- حالة صدور قرار بالهدم تطبيقا تنفيذا لقرار قضائي صادر عن الجهات القضائية في حالة البناء المخالف وغير المطابق لرخصة البناء المسلمة، تطبيقا لنص المادة 76 مكرر 05 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

- الأمر يهدم البنايات الآيلة للإهيار والسقوط بهدف حماية أمن وسلامة الأفراد، تطبيقا للأحكام المواد 89 فقرة 03 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والمواد 86 وما يليها من المرسوم التنفيذي 15-19.

من خلال هذه الحالات نلاحظ أن المشرع الجزائري يستعمل مصطلح واحد وهو الهدم لمواجهة كل الحالات السابقة بقصد الإزالة³ أي نقض البناء المخالف للقانون وتحطيمه، والعللة في ذلك هو أن كل الحالات السابقة ورغم اختلافهم من حيث الطبيعة القانونية، إلا أنها تجتمع في خاصية واحدة وهي أن البناء المخالف للنظام العمراني وجد في هذه الحالة لأحد السببين: إما لأن البناء صدر دون

¹ مصطلح الإزالة مصطلح مستعمل في التشريع المصري، والمشرع الجزائري على خلاف نظيره المصري استعمل مصطلح الهدم كإجراء وجزء إداري للدلالة على معنى الإزالة. أنظر: عزوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 668.

² المرجع نفسه، ص 669.

³ كمال محمد الأمين، الضبط الإداري في مجال العمراني، المرجع السابق، ص 213.

رخصة أي أنه مخالف منذ النشأة الأولى، أو لأن البناء مخالف لرخصة البناء المسلمة وبالتالي غير مطابق للرخصة المسلمة¹.

غير أنه وعلى خلاف نص المادة 76 الملغاة من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والتي كانت تجيز لرئيس المجلس الشعبي البلدي إلى اللجوء للقضاء الإداري الإستعجالي من أجل إصدار أمر بوقف الأشغال المخالفة والتي تنتهك بصفة خطيرة الأحكام القانونية الواردة في قانون التعمير، كما يمكنه رفع دعوى في الموضوع أمام المحاكم الإدارية أين يفصل القاضي الإداري إما بمطابقة البناء والمنشآت مع رخصة البناء المسلمة، وإما هدم البناء المخالف وإعادة تخصيص الأراضي بقصد إعادة المواقع إلى الحالة التي كانت عليها قبل، فإن المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 04-05 قد منحت لرئيس المجلس الشعبي والوالي حق إصدار قرار الهدم دون اللجوء إلى القضاء في حالة البناء دون رخصة بإتباع إجراءات محددة في المادة 76 مكرر 04.

عندما يعاين عون الرقابة المؤهل قانونا مخالفة تتعلق بانجاز بناء دون رخصة، يحرر محضر يثبت فيه المخالفة ويرسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في غضون اثنان وسبعون(72) ساعة من تاريخ المعاينة، ليصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار هدم البناء المخالف خلال أجل ثمانية(08)أيام من تاريخ استلامه محضر المخالفة بعض النضر عن المتابعة الجزائية للمخالف².

في حالة إنقضاء الأجل المحدد وعدم إصدار قرار الهدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، يقوم الوالي المختص بإصدار قرار هدم في خلال مدة ثلاثين (30)يوما، وذلك بناء على سلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي طبقا لنص المادة 100 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، يتم تنفيذ أعمال الهدم من طرف مصالح البلدية أو الوسائل المسخرة من طرف الوالي، على أن يتحمل المخالف مصاريف الهدم وتقوم البلدية بتحصيلها بكل الطرق القانونية³.

إن القانون رقم 04-05 أعطى صلاحيات واسعة وكاملة للبلدية والولاية في مجال القضاء على البناء المخالف والمنجز دون رخصة بناء، دون اللجوء إلى القضاء المختص، وذلك بهدف الحد من ظاهرة البناء العشوائي الذي شوه المنظر الجمالي للمدن الجزائرية، وأمام هذه المكنة القانونية للسلطات المحلية في هدم البناء المخالف والمنجز دون رخصة بناء، فإن الإختصاص ينعقد للبلدية والولاية دون سواها، حتى القضاء غير مختص بهدم البناء دون رخصة، لكن المادة 76 مكرر فقرة 06

¹ عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 699.

² المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ المادة 76 مكرر 04 فقرة 03، 04 من القانون رقم 90-29، المرجع نفسه.

جاءت بإستثناء يعد خروج عن القواعد العامة في الإجراءات وهو حرمان المخالف من حق الطعن أمام الجهات المختصة باعتبار أن الطعن في هذه الحالة ليس له أثر موقف لقرار الهدم الإداري، وهذا الإجراء وان اعتبر من الناحية الواقعية وسليه فعالة لردع المخالفين والحد من ظاهرة البناء المخالف لقواعد النظام العمراني وقواعد التهيئة والتعمير، إلا أنه إجراء يعاب عليه المساس بحق الأفراد في الطعن ضد القرارات الإدارية التعسفية، خاصة القرارات التي ينتج عنها وضعيات يصعب تداركها كقرار الهدم¹.

في حالة البناء المخالف وغير المطابق لرخصة البناء المسلمة، فإن دور وسلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي تختلف كثيرا عن دوره والسلطات الممنوحة له في حالة البناء دون رخصة، فإن كان له دور وسلطة هدم البنائات المخالفة في حالة البناء دون رخصة، فليس له ذلك في حالة البناء غير المطابق لرخصة البناء، بل يتعين عليه اللجوء إلى القضاء المختص الذي يقرر إما بمطابقة البناء مع رخصة البناء المسلمة أو الهدم الكلي أو الجزئي خلال أجل تحدده الجهة القضائية المختصة، وفق الإجراءات المحددة في نص المادة 76 مكرر 05.

في حالة معاينة العون المختص قانونا مخالفة عدم مطابقة البناء والتأكد منها، يحرر محضر معاينة المخالفة ويرسله إلى الجهة القضائية المختصة وهو وكيل الجمهورية المختص إقليميا ويرسل نسخة ثانية إلى السيد رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختص خلال أجل اثنان وسبعون (72) ساعة على أكثر تقدير من تاريخ معاينة المخالفة².

تقرر الجهة القضائية وهي القاضي الجزائي بعد ثبوت الجرم المنسوب للمخالف طبقا لنص المواد 77 و 52 والمادة 76 مكرر 05 من القانون رقم 90-29، زيادة على الحكم الجزائي تحكم إما بمطابقة البناء لرخصة المسلمة أو الحكم بالهدم الجزئي أو الكلي للبناء غير مطابق خلال أجل يحدده القاضي الجزائي.

ويهدف معالجة وضعيات البنائات المتعددة والتي أنجزت خارج الأطر التشريعية والتنظيمية، بما فيها تلك البنائات التي بقيت ورشات مفتوحة لمدة زمنية طويلة، صدر القانون رقم 08-15 المتعلق تسوية البنائات وإتمام إنجازها، كما يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بما يأتي:

¹ الزين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 37.

² المادة 76 مكرر 05 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المرجع السابق.

-السهر على إحترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري¹.

-تسليم الرخص العمرانية حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما².

-يمسك رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا سجلات لمتابعة الأشغال ومعاينة المخالفات³.

-نصت المادة 07 من المرسوم التنفيذي 55-06 على وجوب مرافقة الأعوان المؤهلين قانونا لرئيس المجلس الشعبي البلدي مما يدل على ضعف قدرات معظم رؤساء البلديات في هذا المجال خاصة أن أغلبهم مستواهم الثقافي محدود.

¹ المادة 94 فقرة 5 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² المادة 95 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

³ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 55-06، يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال الهيئة والتعمير ومعيناتها وكذا إجراءات المراقبة، المرجع السابق.

المبحث الثاني

الهيئات والأجهزة الإدارية والجهات المشاركة في حماية النظام العام العمراني

إلى جانب معرفة الأفعال التي تعتبر جرائم تمسه بالنظام العام العمراني والعقوبات المقرر لها، فإن حماية النظام العمراني تتطلب تدخل مجموعة من الأجهزة والهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة العمرانية، عن طريق وسائل وسلطات الضبط الإداري الممنوحة لها بصورة وقائية قبلية، بهدف المحافظة على الأمن والصحة والسكينة العامة العمرانية من جهة وإنسجام المباني وتناسقها وظهورها في طابع معماري يتسم بالرونق والجمال من جهة ثانية.

كما أن ضبط العماليات العمرانية بمجموعة من القرارات التنظيمية في صورة المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي، وأخرى فردية في شكل مجموعة من الرخص والشهادات العمرانية، يتطلب وجود أجهزة وهيئات إدارية وتقنية تكلف بمهمة الرقابة العمرانية السابقة والمتزامنة واللاحقة لعمليات التهيئة والتعمير عن طريق التحقق من حيازة المستفيد من البناء للوثائق القانونية والبيانية للأشغال المرخص بها والتي شرع فيها أو مطابقتها مع الأحكام والوثائق المسلمة.

ونظرا للإرتباط البناء والتعمير بالنشاط والحياة اليومية للإنسان، فإن هذا النشاط قد يخرج عن الحدود والضوابط القانونية المحدد في التراخيص الممنوحة من طرف الإدارة المعنية مما يؤدي إلى المساس بالمصلحة العامة العمرانية، وقصد تفادي أي إخلال بهذه الضوابط أسندت مهمة ضبط النشاط العمراني وبصفة وقائية وعلاجية لمجموعة من الهيئات الإدارية والتقنية المكلف بمهمة مراقبة جميع الأعمال المتعلقة بالبناء والتعمير أثناء كل مراحلها.

وتأتى في مقدمة هذه الهيئات الجماعات الإقليمية خاصة البلدية، التي تكلف بصفة أصلية بمراقبة عمليات البناء والتعمير، من خلال السلطات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الملزم قانونا بالسهر على إحترام التنظيم و التشريع المنظم للعقار والبناء والتعمير وكذا السكن بالإضافة إلى حماية التراث الثقافي المعماري على جميع إقليم البلدية، كما تم تدعيم سلطات الممنوح للبلدية بسلطات أخرى يمارسها الوالي في حالة تساهل أو تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي في أداء مهامه.

بالإضافة إلى الجماعات الإقليمية كلفت أجهزة أخرى متخصصة بمهمة الرقابة والكشف عن الأفعال الماسة بالنظام العام العمراني، قصد حماية الطابع الجمالي والنسق العمراني للمدن

والتجمعات البشرية والقضاء على السكن العشوائي والتوسع غير المخطط، ومن بين هذه الهيئات: الهيئة الوطنية للرقابة التقنية للبناء، الوكالة الوطنية للتعمير، المفتشية العامة للعمران، المجلس الوطني للإطار المبني.

أما ما تعلق بالأشخاص و الأعوان المكلفين، بالإضافة إلى ضباط الشرطة القضائية ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فقد استحدث القانون رقم 04-06 المعدل للمرسوم التشريعي 94-07 شرطة العمران المكلفة بمعاينة المخالفات العمرانية والقضاء على جميع الأفعال التي تمس بالنظام العمراني¹ وجمالية المدن ومحاربة المباني الفوضوية والمخالفة لقانون العمران.

لذا سأتطرق من خلال هذا المبحث للتعرف على دور الجماعات الإقليمية في حماية النظام العام العمراني (المطلب الأول)، ثم الهيئات والأجهزة الوطنية (المطلب الثاني) وكذا الأعوان المهلين للممارسة هذه الرقابة (المطلب الثالث) ودور الأفراد والقضاء في تعزيز وحماية النظام لعام العمراني (المطلب الرابع).

المطلب الأول

الهيئات والأجهزة الإدارية المحلية المكلفة بالرقابة والحماية

وهي مجموعة من هيئات الضبط الإداري المكلفة بالمحافظة على النظام العام العمراني بكل أبعاده وصيانتها، ولها حق مراقبة استغلال وإستعمال الأراضي العمرانية ومدى مطابقتها ذلك وانسجامه مع مختلف القوانين والتنظيمات والقواعد المعمول بها في هذا المجال²، ويأتي في مقدمة هذه الهيئات الجماعات الإقليمية ممثلتا في الولاية والبلدية التي تعتبر صاحبة الإختصاص الأصيل في مجال حماية وحفظ النظام العام العمراني بكل أبعاده القديمة والحديثة، وذلك عن طريق حماية النظام العمراني بصفة وقائية عن طريق منح مجموعة من الرخص والشهادات وكذا إجبار المواطنين على ضرورة التقيد بالأحكام التنظيمية والتشريعية المنظمة للهيئة والتعمير، من خلال تمتعها بمجموعة من السلطات الإدارية وتزويدها بكل الإمكانيات البشرية والمادية لوضع سياسة عمرانية تتماشى والأهداف المبتغاة ومقتضيات النظام العام العمراني.

¹ عباس راضية، النظام القانوني للهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 305.

² سماعيل شامة، النظام القانوني للتوجيه العقاري، المرجع السابق، ص 225.

فمن خلال القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية وكذا القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم والقانون رقم 25-90 المتعلق بالتوجيه العقاري، نلاحظ أنها منحت سلطات واسعة للجماعات الإقليمية في مجال التهيئة والتعمير من خلال الرقابة القبلية و البعدية لجميع العمليات المتعلقة بالبناء والتعمير والنظام العمراني، عن طريق فرض احترام قواعد وإشترطات البناء القانوني الموافق للقواعد النظام العمراني وقانون العمران. لذا سنحدد دور الولاية والسيد الوالي في فرض احترام قواعد النظام العام العمراني في (الفرع الأول) ثم دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في ذلك(الفرع الثاني).

الفرع الأول

دور الجماعات الإقليمية (الولاية) في حماية النظام العام العمراني

تقوم الجماعات الإقليمية على المستوى المحلية بوضع التوقعات الحالية والمستقبلية للتوسع الحضري على المستوى المحلي من خلال أدوات التهيئة والتعمير الممثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي، كما يتم التجسيد الفعلي لهذه المخططات عن طريق مجموعة من الرخص والشهادات العمرانية التي تسلمها الجماعات المحلية لفرض احترام أحكام وقواعد البناء والتعمير وفق ما تتطلبه قواعد النظام العمراني من صحة وأمن وسكينة عامة، بالإضافة إلى حماية جمال المدن ورونقها.

بحيث يقوم الوالي على المستوى المحلي برقابة عمل مصالح الدولة غير الممركزة والمكلفة بمختلف القطاعات في الولاية ويأتي في مقدمتها التهيئة والتعمير والمصالح التقنية المرتبطة بهما، كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات في إطار المحافظة على النظام العام، والأمن، والسلامة، والسكينة العمومية¹، كما يتخذ كل ما يراه مناسبا من قرارات إدارية ويقوم بتسليم رخص شهادات التعمير²، وفي إطار المهام المسندة للولاية في مجال حماية البيئة وتهيئة الإقليم تنص المادة 33 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على إنشاء لجنة دائمة من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي تختص بحماية البيئة العمرانية وتهيئة إقليم الولاية والنقل، ولجنة دائمة تختص بمجال التعمير والسكن، بالإضافة إلى لجنة تختص بالفلاحة والغابات والسياحة باعتبارها من المناطق الحساسة والتي تتطلب حماية خاصة.

¹ المواد 114، 115، 118، من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² المادة 73 والمادة 75 من قانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

في حين نصت المواد 77 اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال الصحة العمومية والسياحة والسكن والتعمير وتهيئة الإقليم وحماية البيئة بما فيها البيئة العمرانية وحماية التراث الثقافي التاريخي، كما يساهم المجلس في إعداد مخطط تهيئة الإقليم الولائي تطبيقاً لمبدأ التعمير التشاركي، ويساهم في عمليات التجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية والمحافظة على الطابع المعماري الذي تتميز به الولاية من خلال القضاء على السكن الهش وغير الصحي والفوضوي الذي يشوه جمال المدن ورونقها، باعتبار أن السكنات غير القانونية، هي سكنات تفتقر لكل متطلبات السكن الكريم واللائق، كما تنعدم فيها شروط الأمن والصحة والسكينة العمومية.

أم في مجال التخطيط والتهيئة العمرانية صدر المرسوم التنفيذي رقم 81-380¹ المتضمن صلاحيات الجماعات الإقليمية في هذا المجال، يبدي المجلس الشعبي الولائي رأيه في إعداد المخطط الوطني للتنمية التي تقام على التراب الولائي.

وقصد فرض احترام قواعد النظام العمراني تم إنشاء "مديرية التجهيز"² وهي مديرية مكونة من مديرتان، مديرية الري ومديرية الأشغال العمومية والبناء مكلف بالتجهيزات العمومية على المستوى المحلي، خاضعة لوصاية الوزير المكلف بالسكن العمران، بحيث تكلف هذه الأخيرة في مجال التعمير والهندسة المعمارية ب³:

- جمع وتحليل المعطيات المتعلقة بالعمران والهندسة المعمارية وتجميع العناصر التي تسمح بإعداد برنامج دراسات معمارية يقرر لإقليم الولاية.

- الحرص على احترام الضوابط والمقاييس في المجال العمراني.

- السهر على توفير آلات التعمير.

- القيام بتوفير تدابير نظام التعمير.

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 81-380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1980 المتعلق بتحديد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، ج ر عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1980.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 90-328 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 المحدد لقواعد تنظيم مصالح التجهيز الولائية وعملها، ج ر عدد 46 المؤرخة في 12 ربيع الثاني 1411هـ، المعدل والمتمم موجب المرسوم التنفيذي رقم 98-97 المؤرخ في 18 مارس 1998، ج ر عدد 17 مؤرخة في 26 ذو القعدة 1418هـ.

³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 90-328 المحدد لقواعد تنظيم مصالح التجهيز الولائية وعملها، المرجع السابق.

- تحليل ملفات رخص البناء وتجزئة الأراضي إستنادا إلى الضوابط المقررة في مجال التعمير ومقاييسها، وكذا الإدلاء برأيه التقني.

-الحرص على حماية ورعاية المعالم والآثار التاريخية والمناظر الطبيعية ذات الطابع السياحي وكذا المناظر الطبيعية التي لها خصائص بيئية وجمالية متميزة.

- السعي على رعية الطابع الجمالي للمباني وتناسقها الهندسي بالتعاون مع الهياكل الأخرى المعنية¹.

أما فيما يتعلق بتطوير السكن والبناء تكلف مديرية السكن والتجهيزات العمومية ب²:

- التعرف على المعطيات المخصصة لإعداد عمليات تقنين السكن وترقيته وكذا القيام بتحليلها.

- اقتراح كل التدابير أو الأعمال الضرورية لإعداد آليات الضبط والسهل على تجسيد التنظيم في مجال البناء.

- القيام باقتراح البيانات الإحصائية التي تتعلق بتطوير المراكز الحضرية والتجمعات الريفية.

وبالتالي يقوم الوالي بدور فعال في مجال التهيئة والتعمير والبناء، وذلك باقتطاعات الأرض والبنائات الواقعة في المناطق الحساسة والأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة³، كما يصدر قرار الهدم في حالة البناء المخالف للنظام العمراني وتقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي.

من خلال القوانين السابقة نلاحظ أن الوالي ورغم سلطته الواسعة في حماية المصلحة العامة العمرانية⁴، يحتل المركز الثاني في رقابة النظام العمراني على المستوى المحلي، وذلك لسببين الأول يتعلق بكون رئيس المجلس الشعبي البلدي أكثر احتكاك بالمواطنين وله صلاحيات واسعة في فرض إحترام قواعد وإشتراطات البناء والتعمير، والثانية اعتبار الوالي سلطة سلمية للرئيس المجلس الشعبي البلدي يتدخل بموجب سلطة الحلول الممنوحة له إداريا في حالة تقاعس رئيس البلدية في القيام بالمهام المنوطة به في مجال حماية مقتضيات النظام العام العمراني⁵.

¹ المادة 02فقرة02 من المرسوم التنفيذي 90-328 المحدد لقواعد تنظيم مصالح التجهيز الولائية وعملها، المرجع السابق.

² المادة 02 فقرة03 من المرسوم التنفيذي 90-328، المرجع نفسه.

³ المادة 66 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ الزين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص33.

⁵ راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، مرجع سابق، ص311.

وما يؤكد ذلك التعديل الوارد في نص المادة 73 من القانون رقم 04-05¹ المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الذي أبعده الوالي من مهمة المعاينة ومراقبة البناءات في طور الإنجاز، ما يدل أن رئيس مجلس الشعبي البلدي هو السلطة الأقرب لمجال البناء والتعمير أكثر من الوالي في حين كانت المادة 73 الأصلية قبل تعديل 2004 تنص على أنه يمكن للوالي في كل وقت زيارة البناءات الجاري تشييدها وإجراء التحقيقات اللازمة التي يعتبرها مفيدة ويطلب إبلاغه في كل وقت بالمستندات التقنية المتعلقة بالبناء، أم دور الهيئة المنتخبة والممثل في المجلس الشعبي الولائي، والذي من المفترض أن يمارس مهامه في إطار المبادئ² المحدد في المادة الأولى و03 و04 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، فقد تراجع للإقتصار دوره على المساهمة والمبادرة بعدما كان هو الذي يحدد مخططات التهيئة في الولاية وهذا تقليد من دور المنتخب المحلي في إتخاذ قرارات تساهم في التنمية العمرانية المحلية من جهة ومساس بمبادئ المشاركة والتضامن من جهة ثانية³.

وقد حاول المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 08-15 المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها، تعزيز سلطة الوالي في القضاء والحد من ظاهرة البناء غير القانوني المخالف للنظام العمراني والذي شوه الصورة الجمالية للمدن الجزائرية، حيث نصت المادة 73 منه على إلزامية ووجوب إيقاف الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة، فوق الأملاك الوطنية العمومية أو فوق ملكية خاصة لم تخصص للبناء عليها وفق أدوات التهيئة والتعمير، بموجب أمر من الوالي.

كما يأمر الوالي المخالف بإعادة الأماكن إلى الحالة الأصلية التي كانت عليها، وهدم البناءات المخالفة و المشيدة في الأجال التي يحددها، وفي حالة عدم إمتثال المخالف للأمر الوالي، يقوم الوالي بهدم الأشغال المخالفة على نفقة المخالف⁴.

مما سبق يمكن القول أن للوالي سلطات واسعة في مجال حماية النظام العام العمراني، من خلال الصلاحيات الممنوحة له بموجب قانون الولاية وقانون التهيئة والتعمير وكذا القوانين ذات

¹ المادة 06 من قانون 04-05 المعدلة والمتمم للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير تنص على "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانونا، زيارة كل البناءات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها في أي وقت".

² المبادئ المحدد في المواد 01، 03، 04، هي مبدأ التضامن والتشاور والمساهمة في تهيئة الإقليم والتنمية المحلية وحماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي.

³ راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 68.

⁴ المادة 73 فقرة 02، 03 من القانون رقم 08-15، المتعلق بقواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها، المرجع السابق.

الصلة، باعتبار أن الولاية هيئة إدارية محلية والية فعالة في مجال حماية وتكريس قواعد البناء والتعمير على عكس القوانين السابقة، إلا أن هذه الحماية تبقى غير فعالة دون تعزيزها بسلطات الضبط الإداري العمراني الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني

دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية النظام العام العمراني

تعد البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وهي قاعدة اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، بحيث تشكل إطاراً لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون البلدية¹، فالبلدية خلية أساسية في النظام السياسي يعهد لها مهام متنوعة على المستوى المحلي في المجال الاجتماعي والإقتصادي، كما تعد هيئة فعالة في حماية وتنظيم الحياة اليومية للمواطن وترقية إطاره المعيشي من خلال تزويده بكل الوسائل والإمكانات المادية والبشرية للقيام بالمهام المنوطة بها، ومن المهام الموكلة للبلدية حماية المصلحة العامة العمرانية عن طريق الرقابة السابقة واللاحقة لجميع أعمال البناء والتعمير بما يتوافق مع متطلبات وأهداف قانون العمران.

وطبقاً لنص المادة 115 من القانون رقم 10-11² المتعلق بقانون البلدية تقوم البلدية بدور رقابي في مجال البناء والتعمير من خلال تحققها من إحترام تخصيصات الأراضي وقواعد إستعمالها ومراقبة عمليات البناء، والسهر على إحترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتهيئة والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري ونظافة العمارات³، وهذا عندما تقوم البلدية ممثلاًه في رئيسها بالرقابة الدائمة لمطابقة عمليات البناء والتعمير للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك من خلال الرقابة السابقة واللاحقة للبنىات المرخص، أي قبل وأثناء وبعد تشييدها⁴.

لذا وطبق لنص المادة 73 من القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً والأعوان المؤهلين قانوناً أن يقوموا بزيارة الورشات والمنشآت الأساسية والبنىات الجاري انجازها وكذلك القيام بالفحص والمراقبة التي يرونها مفيدة وطلب الوثائق

¹ المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² يتميز القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية بالدقة والوضوح في مجال اختصاص البلدية لاسيما في ما يتعلق بالبناء والتعمير والضبط العمراني وهذا على خلاف الأمر رقم 24-67 المؤرخ في 18-01-1967 المتعلق بالبلدية (ج ر عدد 06 لسنة 1976)، والقانون رقم 09-81 المؤرخ في 04-07-1981 (ج ر عدد 27 لسنة 1981)، والقانون رقم 08-90 المؤرخ في 22/06/1990، (ج ر عدد 15 لسنة 1990).

³ المادة 94 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁴ عبد الرحمن العزاوي، المرجع سابق، ص 578.

التقنية الخاصة بها، وذلك قصد معرفة مدى تطابقها الأشغال المنجزة مع التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال البناء¹، وبالتالي وتطبيقا لسلطات الضبط الإداري الواسعة الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الحفاظ على النظام العام العمراني بجميع أبعاده القديمة والحديثة منها، ودعما للرقابة السابقة التي يمارسها في إطار منح الرخص والشهادات العمرانية وإعداد أدوات التهيئة والتعمير، فإنه يمارس رقابة لاحقة من خلال رقابة البناءات الجاري تشييدها والتي تكون في طور الانجاز أو في المراحل الأولى للبناء، ومتابعة أشغال البناء بعد الإنتهاء منها، وسلطة هدم البناءات المخالفة لرخصة البناء في حالة البناء دون رخصة و تنفيذ قرار القضاء القاضي بالهدم في حالة البناءات غير المطابقة لرخصة البناء، بالإضافة إلى التصريح بمطابقة البناء للرخص الممنوحة بموجبها من خلال تسليم شهادة المطابقة.

المطلب الثاني

الهيئات والأجهزة الإدارية الوطنية المكلفة بحماية النظام العام العمراني

بالإضافة إلى الجماعات الإقليمية كلفت أجهزة أخرى متخصصة بمهمة الرقابة والكشف عن الأفعال الماسة بالنظام العام العمراني، قصد حماية الطابع الجمالي والنسق العمراني للمدن والتجمعات البشرية والقضاء على السكن العشوائي والتوسع غير مخطط، ومن بين هذه الهيئات، لجان مراقبة عقود التعمير(الفرع الأول)، الهيئة الوطنية للرقابة التقنية للبناء(الفرع الثاني)، لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبني(الفرع الثالث)، الوكالة الوطنية للتعمير(الفرع الرابع)، المفتشية العامة للعمارة والبناء والمفتشيات الجهوية(الفرع الخامس).

الفرع الأول

لجنة مراقبة عقود التعمير

تم إنشاء هذه اللجنة لأول مرة بموجب نص المادة 79 من المرسوم التنفيذي 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، لدى الوزير المكلف بالتعمير، الوالي، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وقد أكدت على هذه اللجنة كجهاز للتنفيذ ومراقبة جميع عقود التعمير المادة 90 من المرسوم

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 06-55، المرجع السابق.

التنفيذي رقم 15-19، وتم إصدار قرار بتاريخ 28 أكتوبر 2006 يحدد تشكيل لجان مراقبة عقود التعمير¹، لذا سنحدد تشكيلاها(أولا) ثم مهامها(ثانيا).

أولا: تشكيل لجان مراقبة عقود التعمير

طبقا لنص المادة 90 و المادة 92 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم فإن لجان مراقبة عقود التعمير تنشأ لدى الوزير المكلف بالعمران و الوالي أو الوالي المنتدب ورئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يتولى رئاسة اللجنة الوزير المكلف بالعمران أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة أو يمكنهم أن يعينوا من يمثلهم، وبالتالي فإن اللجنة ترأسها الجهة الإدارية المختصة والتي تتولى مهمة دراسة وتسليم عقود التعمير المحدد في المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، ولكن الإشكال المطروح هو مدى اختصاص الوالي والوزير المكلف بالعمران في مراقبة الأشغال طبقا للرخص المسلمة في حين أنهما غير مختصان بمنح بعض الرخص والشهادات على غرار شهادة المطابقة² هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية فإن تشكيل اللجان حسب المادة 92فقرة 02 يحدد بموجب قرار يتخذه الوزير المكلف بالعمران، وهنا يكون للوزير صلاحية تحديد تشكيلة اللجان وفي نفس الوقت يرأس اللجنة الوطنية لمراقبة عقود التعمير³.

وطبقا لنص المادة 02 من القرار المؤرخ في 06/10/2006 فإن اللجنة الوطنية لمراقبة عقود التعمير تتكون من: ممثل وزير السكن والعمران رئيسا، ممثل وزير الدفاع الوطني(قيادة الدرك الوطني)، ممثل وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية، ممثل وزير المالية، ممثل وزير الطاقة والمناجم، ممثل وزير الموارد المائية، ممثل وزير التهيئة العمرانية والبيئة، ممثل وزير الفلاحة والتنمية الريفية، ممثل وزير الأشغال العمومية، ممثل وزير الثقافة.

والملاحظ أن جميع ممثلي الوزارات لهم صلة مباشرة بمجال البناء والتهيئة والتعمير، مما يجعلها تلعب دور فعال في حماية قواعد النظام العمراني وتحقيق متطلبات الأمن والسلامة في مجال البناء والتعمير، إلا أن ما يعاب على تشكيل اللجنة الوطنية لمراقبة عقود التعمير، هو عدم إشراك ممثلي وزارة الصحة، خاصة إذا علمنا أن البناء المخالف لقواعد النظام العمراني يؤثر بشكل كبير على الصحة العامة من خلال عدم احترام قواعد الإضاءة والتهوية وكذا توجيه البناء (اتجاه شمال جنوب)،

¹ قرار مؤرخ في 28 أكتوبر 2006 يحدد تشكيل لجان مراقبة عقود التعمير، ج ر عدد 11 مؤرخة في 15 فبراير 2007.

² طبقا لنص المادة 68 من المرسوم التنفيذي 15-19 تسلم شهادة المطابقة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه.

³ عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 248.

مما ينتج عنه العديد من الأمراض المستعصية كالربو مثلا، لذا يجب إشراك ممثلي وزارة الصحة في تشكيل اللجان¹، وقصد تفعيل دورها في مجال الرقابة يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص يمكنها مساعدتها في أشغالها، كالخبراء والمهندسين والدكاترة والأساتذة الجامعيين المختصين في مجال البناء والتهيئة والتعمير،

01-اللجنة الولائية لمراقبة عقود التعمير: طبقا لنص المادة 05 من القرار المؤرخ في في

2006/10/06 فإن اللجنة الولائية لمراقبة عقود التعمير تتكون من:

- الوالي رئيسا، مدير التعمير والبناء، 03 ثلاث منتخبين محليين من المجلس الشعبي الولائي (تشاركية)، مدير التنظيم والشؤون العامة للولاية، مدير الإدارة المحلية، قائد مجموعة الدرك الوطني للولاية، رئيس الأمن الولائي، مدير أملاك الدولة، مدير المناجم والصناعة، مدير الموارد المائية، مدير التخطيط والتهيئة العمرانية، مدير المصالح الفلاحية، مدير الشغال العمومية، مدير الثقافة، مدير شركة سونلغاز.

وبالتالي فاللجنة الولائية برئاسة الوالي مكونة من ممثلين عن الإدارة المركزية المتواجدة على المستوى المحلي والتي لها علاقة مباشرة بقطاع التهيئة والتعمير، وفي إطار القيام بالمهام المسندة لها يمكن للجنة الإستعانة بأي شخص يمكنه مساعدتها في مهامها كالخبراء والمهندسين والتقنيين²، في حين تسند مهام الأمانة التقنية للجنة لمصالح مديريةية التعمير الولائية³، لكن ما يعاب على القرار المحدد تشكيل اللجنة الولائية هو عدم إشراك ممثلي مديريةية الصحة من جهة، ومن جهة أخرى عدم تحديد كيفية إختيار الأعضاء الثلاثة المنتخبين المحليين عن المجلس الشعبي الولائي⁴، يمكن أن تشكل اللجنة من أعضاء منتخبين من بين اللجنة الدائمة الخاصة بتهيئة الإقليم والنقل أو اللجنة الدائمة المكلفة بمسائل التعمير والسكن التابعة للولاية⁵.

¹ عباس راضية، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 350، أنظر كذلك: عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 253.

² المادة 05 من القرار المؤرخ في 28 أكتوبر 2006 يحدد تشكيل لجان مراقبة عقود التعمير، المرجع السابق.

³ المادة 06 من القرار المؤرخ في 28 أكتوبر 2006، المرجع نفسه.

⁴ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 364.

⁵ طبقا للمادة 33 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجان دائمة للمسائل التابعة لاختصاصه لاسيما في المسائل المتعلقة ب: "...تهيئة الإقليم والنقل- التعمير والسكن ...".

02-اللجنة البلدية لمراقبة عقود التعمير:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بدراسة جميع الملفات والوثائق المرتبطة بطلبات كل الرخص والشهادات العمرانية المحددة في القانون رقم 90-29 والمرسوم التنفيذي رقم 15-19 ويهدف قيامه بدراسة ومنح عقود التعمير يستعين بلجنة مراقبة عقود التعمير البلدية والمكونة من :

-رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا، ثلاثة 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 الأشغال العمومية، ممثل شركة سونلغاز.

تسند الأمانة التقنية للجنة البلدية لمراقبة عقود التعمير لمصالح التعمير التابعة للمجلس الشعبي البلدي، كما يمكن للجنة في إطار القيام بالمهام المسندة لها أن تستعين بأي شخص يمكنه مساعدتها في مهامها¹، لكن ما يعاب على القرار المؤرخ في 28 أكتوبر 2006 المحدد تشكيل اللجنة البلدية هو عدم إشراك ممثلي مديرية الصحة على المستوى البلدي، كما أن القرار لم يحدد كيفية اختيار الأعضاء الثلاثة المنتخبين المحليين عن المجلس الشعبي البلدي²، في حين يمكن أن تشكل اللجنة من أعضاء منتخبين من بين اللجنة الدائمة الخاصة بالصحة والنظافة وحماية البيئة أو اللجنة الدائمة المكلفة بمسائل تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية التابعة للبلدية³.

ما يأخذ على القرار المحدد لتشكيل لجان مراقبة عقود التعمير، أنه لم يحدد طريقة عمل اللجان وكيفية التصويت على قراراتها المتعلقة بمنح ومراقبة عقود التعمير، كما لم يحدد عقود التعمير المختصة بمنحها كل من الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، بحيث يبقى الإشكال مطروح فيما يخص اللجنة الوطنية بالاعتبار عدم اختصاص الوزير المكلف بالعمران بمنح بعض الرخص والشهادات على غرار شهادة المطابقة⁴.

¹ المادة 07 من القرار المؤرخ في 28 أكتوبر 2006 يحدد تشكيل لجان مراقبة عقود التعمير، المرجع السابق.

² عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 365.

³ طبقا للمادة 31 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة للمسائل التابعة لاختصاصه لاسيما في المسائل المتعلقة ب: "...الصحة والنظافة وحماية البيئة.- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية...".

⁴ عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 253.

ثانيا: مهام لجان مراقبة عقود التعمير

طبقا المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها وفي إطار أجهزة التنفيذ المكلفة بدراسة وتسليم عقود التعمير، تم إنشاء لجان عقود التعمير بموجب نص المادة 90 وتحديد مهامها طبقا للمادة 91 على النحو التالي:

-مراقبة الأشغال طبقا للرخص العمرانية المسلمة.

-متابعة العرائض المقدمة لدى السلطات المختصة في مجال تسليم عقود التعمير¹،

01- مهمة مراقبة الأشغال طبقا للرخص العمرانية المسلمة

حسب المادة 90 من المرسوم التنفيذي 15-19 فإن لجان مراقبة عقود التعمير تعتبر من بين أهم أجهزة التنفيذ إلى جانب الشباك الوحيد ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فهذه اللجان تملك اختصاص عام في مراقبة الأشغال طبقا لنص المادة 91، بالتالي فأحكام هذه المادة 91 تعد مكملة لمهام الرقابة الميدانية المسندة لرئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 73 من القانون رقم 90-29، بحيث " يجب" على هذا الأخير زيارة كل البنايات في طور الإنجاز وطلب كل الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها في أي وقت وحين.

كما أن مهمة الرقابة وان كانت منوطة بالدرجة الأولى برئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانونا ولجان مراقبة عقود التعمير، فإن قانون التهيئة والتعمير 90-29 منح للجمعيات المنشآت بصفة قانونية والناشطة في مجال حماية البيئة والمحيط والمهتمة بترقية الإطار المعيشي للمواطن حق التدخل والتأسيس كطرف مدني في حالة تسجيل مخالفات تمس بالنظام العام العمراني وجمالية المدن والأحياء الجزائرية².

إلا أن الإشكال المطروح هو وجود نوع من التداخل بين مهمة الرقابة على الأشغال التي تكلف بها اللجان الخاصة بمراقبة عقود التعمير والرقابة الممارسة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المكلفين بالرقابة الميدانية، بمعنى أن لا القانون رقم 90-29 ولا المرسوم التنفيذي رقم 15-19

¹ المادة 91 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات دراسة عقود التعمير وتسليمها. كما استئننت المادة مهمة اللجنة فيما يخص التنسيق في ميدان إجراءات دراسة طلبات عقود التعمير، وهي المهمة التي كلفت بها اللجنة في إطار أحكام المادة 80 من المرسوم التنفيذي 91-176 (الملغي).

² عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 366.

ولا حتى القرار المؤرخ في 28 أكتوبر 2006 المحدد لتشكيل لجان مراقبة عقود التعمير قد بينوا الحدود الفاصلة بين الرقابة الممارسة من طرف لجان مراقبة عقود التعمير ورقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لذا يرى البعض أنه يجب تعديل المادة 73 من القانون رقم 90-29 لتكون مهام لجان مراقبة عقود التعمير مرافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال المراقبة الميدانية لورشات الإنجاز، وذلك لتشارك كل لجان المراقبة ورئيس المجلس الشعبي البلدي في مهمة دراسة ومنح جميع عقود التعمير، بل إن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو رئيس اللجنة البلدية لمراقبة عقود التعمير، كما يمكن لكل منهما طلب جميع الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والإطلاع عليها في أي وقت وحين¹.

02-متابعة العرائض المقدمة في مجال تسليم عقود التعمير.

لقد حددت المادة 91 من المرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم، دور لجان مراقبة العقود التعميرية في متابعة العرائض المقدمة لدى السلطات المختصة في مجال تسليم عقود التعمير، لكن بالعودة إلى القانون رقم 90-29 وكذا النصوص التنظيمية المتعلقة به، نجدها لم تحدد مجال اختصاص اللجنة في ما يتعلق بمتابعة العرائض، في حين نجد المرسوم التنفيذي 15-19 يشير إلى المصالح المكلفة بالتعمير على المستوى البلدي أو الولائي بالإضافة إلى المصالح المكلفة بالعمران على مستوى الوزارة الوصية، باعتبارها المصالح المكلفة بالرد على الطعون والتظلمات المقدمة من طرف الأفراد في حالة سكوت الإدارة المختصة عن الرد على الطلبات والتظلمات المقدمة أو في حالة عدم ردها خلال المدة المحددة قانونا أو أن الرد لم يرضى الطالب²، وفي كل الأحوال يمكن للمعني أن يرفع دعوى قضائية أمام الجهات الإدارية المختصة.

وأمام غموض العبارات المستعملة في صياغة المادة 91 والتي تشير إلى في متابعة العرائض المقدمة لدى السلطات المختصة، يتساءل البعض عن معنى السلطات المختصة؟ هل هي السلطات القضائية أم السلطات الإدارية؟ وبالتالي فالنص على اللجنة بهذا الشكل دون تحديد اختصاصها بدقة يجعلها مجرد لغو قانوني³.

¹ عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، المرجع السابق، ص 253.

² المادة 69 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات دراسة عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 366.

الفرع الثاني

الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء

بفعل تزايد الأخطار الناتجة عن عمليات التهيئة والتعمير، ونظرا لتزايد انهيار البنيات بسبب عدم احترام قواعد البناء، وما نتج عنه من مساس الأرواح والأموال، عمد المشرع الجزائري إلى تأسيس الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء، لذا سنحدد نظامها القانوني (أولا) ثم طبيعتها (ثانيا) ثم مهامها (ثالثا).

أولا: النظام القانوني للهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء

لقد أنشأت هذه الهيئة بموجب المرسوم رقم 86-205¹ كهيئة تابعة للوزارة المكلفة بالسكن والعمران تنشأ لها وحدات على المستوى الجهوي وفروع على مستوى إقليم كل ولاية، مكلفة بمراقبة عمليات البناء منذ المرحلة الأولى للبناء إلى غاية الإنتهاء من منه، كما تكلف بالمطابقة على الوثائق التقنية التنظيمية للبناء، والسهر على إحترام القواعد التقنية للبناء ومراقبة الأعمال ومطابقتها مع المخصصات المصادق عليها².

لقد إعتمدت الجزائر إجراء المراقبة التقنية للبناء "ctc" منذ 1963، بحيث استمر الإعتماد في مجال الرقابة التقنية على المؤسسات الفرنسية في شكل مؤسسة "socotec"³ التي استمرت في ممارسة نشاطها تنفيذا للقانون رقم 62-157⁴، إلى غاية سنة 1971 وصدور الأمر رقم 71-85⁵ المتعلق بإنشاء هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد قانونها الأساسي، لم تنشئ الهيئة إلى غاية 1973 في الوقت الذي تم الإعتماد في هذه المرحلة على مؤسسة "socotec" الفرنسية.

وبعد إنشاء هيئة المراقبة التقنية للبناء واجهت الجزائر مشكل أجر يتعلق بالإطارات المسيرة للهيئة وقد تم الإعتماد على مسيرين وإطارات من مؤسسة "socotec" الفرنسية وإطارات "svp" الألمانية، الإعتماد على إطارات من جنسيات مختلفة مصرية فلسطينية وبلجيكية⁶، إلا أنه وبموجب

¹ الموسوم رقم 86-213 المؤرخ في 19 أوت 1986، المتضمن إحداث لجنة تقنية دائمة لرقابة البناء التقنية، ج ر، عدد 34، لسنة 1986.

² المادة 02 من المرسوم رقم 86-213، المرجع نفسه.

³ Socotec , société de contrôle technique de la constricton.

⁴ القانون رقم 62-157 المتضمن مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية السائدة ما عدا ما يتعارض مع السيادة الوطنية، المرجع السابق.

⁵ الأمر رقم 71-85 المؤرخ في 29 ديسمبر 1971 المتضمن إحداث هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد قانونها، ج ر عدد 04 لسنة 1972.

⁶ كهيئة مزوزي، المرجع السابق، ص 141.

المرسوم رقم 205-86¹ تم تغيير الهيئة وهيكلتها وتنظيمها إلى " الهيئة الوطنية لرقابة البناء التقنية في وسط البلاد"، بحيث تعتبر الهيئة مؤسسة إشتراكية ذات طابع اقتصادي وتاجرة في تعاملها وعلاقتها مع الغير، على أن يكون مقرها الجزائر حسب نص المادة 08.

وقصد تعميم عملية الرقابة التقنية لتشمل جميع عمليات البناء والتعمير تم إنشاء تنظيم خاص تقني لرقابة الأعمال المتعلقة رقابة تقنية الأشغال العمومية² C.T.T.P وهيئة أخرى لقطاع الري³ بالإضافة إلى إنشاء اللجنة التقنية الدائمة لمراقبة البناء التقنية⁴، وقد أنشأت أربعة فروع تابعة للهيئة للهيئة الوطنية موزعة على التراب الوطني لتسهيل مهام الهيئة وهذه الفروع هي:

- هيئة رقابة البناء التقنية في جنوب البلاد " غرداية" أنشأت بموجب المرسوم رقم 206-86⁵.
- هيئة رقابة البناء التقنية في غرب البلاد " وهران" أنشأت بموجب المرسوم رقم 207-86⁶.
- هيئة رقابة البناء التقنية في شرق البلاد " قسنطينة" أنشأت بموجب المرسوم رقم 208-86⁷.
- هيئة رقابة البناء التقنية في شلف أنشأت بموجب المرسوم رقم 209-86⁸.

كما تنص المادة 06 من المرسوم رقم 205-86 على " تسهيلا لأداء المهمة المحددة وابتداء من التاريخ الذي يحدده وزير التهيئة العمرانية والتعمير والبناء بقرار طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها تقتطع من مضمون الأمر 71-85 عناصر الممتلكات وبعض الأعمال والهياكل والوسائل التي يتبين أنها مخصصة لأداء المهمة المسندة للهيئات التالية:

¹ المرسوم رقم 205-86 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.

² المرسوم رقم 210-86 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن جعل المخبر الوطني للأشغال العمومية "هيئة وطنية لرقابة تقنية الأشغال العمومية"، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.

³ المرسوم رقم 211-86 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة بناء الري التقنية، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.

⁴ المرسوم رقم 213-86 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن إنشاء لجنة تقنية دائمة لرقابة البناء التقنية، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.

⁵ المرسوم رقم 206-86 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة البناء التقنية في جنوب البلاد، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.

⁶ المرسوم رقم 207-86 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة البناء التقنية في غرب البلاد، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.

⁷ المرسوم رقم 208-86 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة البناء التقنية في شرق البلاد، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.

⁸ المرسوم رقم 209-86 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة البناء التقنية في شلف، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.

- هيئة رقابة البناء التقنية في جنوب البلاد " غرداية".
- هيئة رقابة البناء التقنية في غرب البلاد "وهران".
- هيئة رقابة البناء التقنية في شرق البلاد " قسنطينة".
- هيئة رقابة البناء التقنية في شلف.
- المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل.

ثانيا: طبيعة الهيئة الوطنية لرقابة البناء التقنية

تعتبر الهيئة رقابة البناء التقنية المنشئة بموجب الأمر رقم 71-85 هيئة عمومية تابعة للدولة، وهذا طبقا للمادة الأولى منه والتي تعتبر الهيئة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري، تتمتع بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية. وبعد تغير تسميتها وهدفها وكذا تنظيمها بموجب المرسوم رقم 205-86 إلى الهيئة الوطنية لرقابة البناء التقنية في وسط البلاد، فإن المادة الأولى من المرسوم 205-86 اعتبر الهيئة مؤسسة اشتراكية ذات طابع صناعي، تعتبر تاجرة في معاملاتها مع الغير وهذا طبقا لنص المادة 02 منه.

ومن خلال النصوص القانونية المنظمة للهيئة لا سيما المادة الأولى من الأمر رقم 71-85 والمواد 01 و 02 من المرسوم رقم 205-86، يتضح الطابع المزدوج لعمل الهيئة، فهي من جهة مؤسسة عمومية تابعة للدولة تخضع في علاقتها مع معها لقواعد القانون الإداري، ومن جهة ثانية تعتبر تاجرة في معاملاتها مع الغير وبالتالي تخضع لقواعد القانون الخاص لاسيما قواعد القانون التجاري والمدني¹.

تتخذ الهيئة من مدينة الجزائر العاصمة مقرا لها، ويمكن نقل هذا المقر إلى أي مكان من تراب الجمهورية بموجب مرسوم صادر بناء على تقرير من الوزير المكلف بالهيئة العمرانية والتعمير والبناء².

الملاحظ هو عدم إدراج الموظفين المؤهلين ذوى الخبرة في مجال البناء والهندسة ضمن أجهزة ووحدات الهيئة، رغم أن عمل الهيئة يتعلق بالجانب التقني والعملية لرقابة البناء التقنية، كما أن طابع التسيير الإشتراكي للهيئة أصبح لا يتماشى مع التوجه الرأسمالي المنتهج من طرف الدولة منذ 1990، وهذا ما أدى إلى تكيف نظام الهيئة وفق التوجه الرأسمالي الجديد، وأصبحت الهيئة مؤسسة

¹ كهيئة مزوزي، المرجع السابق، ص 143.

² المادة 08 من المرسوم 205-86 المتضمن تغير هيئة المراقبة التقنية للبناء، المرجع السابق.

ذات أسهم "SPA" خاضعة للأحكام القانون التجاري تتكون من: الجمعية العامة للمساهمين "ملك الدولة"، ومدير العام¹،

يقوم المدير العام بتسيير الهيئة تحت وصاية الوزير المكلف بالهيئة العمرانية والتعمير والبناء، تختص بمراقبة المشاريع والبنائيات التي تشرف على إنجازها الدولة والهيئات العمومية أو الخواص²، بحيث لا تقوم اللجنة بعمليات الرقابة التقنية إلا من خلال إعلامها بذلك من طرف الدولة وجماعاتها المحلية أو من طرف الهيئات العمومية أو الخواص وبمقابل مالي، حسب المادة 05 من المرسوم رقم 86-205، فالهيئة لا تقوم بالمراقبة التقنية من تلقاء نفسها كما لا تشمل الرقابة كل البنائيات على جميع أنواعها وإنما تقتصر رقابتها على البنائيات والمنشآت العمومية فقط³، وهذا على خلاف المادة 03 من المرسوم رقم 86-205 التي تنص على أن الهيئة تراقب تقنيا كل أنواع البنائيات لتتأكد من ثبات بنائها.

ثالثا: مهام الهيئة

من خلال النصوص القانونية المنضمة للهيئة الوطنية لرقابة البناء التقنية لاسيما المرسوم رقم 86-205، يتضح أن المشرع أسند للهيئة مهمة مراقبة البناء بكل أنواعه قبل عمليات البناء والتشييد وأثناءها وبعدها، من خلال مهامها الأصلية المسندة لها بالإضافة إلى مهامها التكميلية⁴.

01- المهام الأصلية للهيئة

حددت المادة 03 من المرسوم 86-205 مهام الهيئة في دراسة جميع الترابيب التي تتضمنها المشاريع دراسة نقدية، خاصة ما تعلق برقابة تصميم الأعمال الكبرى والعناصر التي ترتبط بها للتأكد من مطابقتها لقواعد البناء ومقاييسه.

وتضيف المادة 03 في فقرتها الثانية أن الرقابة تتم من خلال رقابة تنفيذ الأشغال قصد السهر على احترام المخططات المعتمدة وإجراءات ومراحل التنفيذ، مع العمل على إحترام التنظيم التقني المعتمد والمعمول به.

أ- مهمة المراقبة قبل تنفيذ المشروع وإبرام الإتفاقيات

¹ كهينة مزوزي، المرجع السابق، ص 143-144.

² ساجية حماني، المرجع السابق، ص 95.

³ غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران، المرجع السابق، ص 121.

⁴ ساجية حماني، المرجع السابق، ص 97.

من خلال نص المادة 03 نلاحظ أن الهيئة الوطنية لرقابة البناء التقنية تتدخل في أول مراحل المشروع أي قبل البدء في تنفيذ الأشغال، بحيث تقوم بدراسة أولية سابقة للمشروع تتعلق بدراسة نقدية لجميع الترتيب التقنية للمشروع خاصة العناصر والأعمال الكبرى " Gros ouvrages"، والعناصر المرتبط بها للتأكد من مطابقتها لقواعد النظام العمراني والمخططات والتصاميم المعتمدة.

كما تقوم بدراسة الأرض التي ستقام عليها المشاريع ومدى تأثير عمليات الحفر عليها بالإضافة إلى رقابة الإسمنت المسلح¹، تباشر الهيئة مهمتها من خلال تلقي ملف المشروع مرفقا بجميع الوثائق والمستندات من رخص وشهادات ومخططات من طرف صاحب المشروع لتقوم بدراستها من خلال التأكد من مطابقتها للقواعد والإشتراطات القانونية المحدد في قوانين البناء والتعمير والنصوص القانونية المعمول بها، لتقوم بعد عملية الدراسة الأولية ببدء رأيها وتقرر إما الموافقة على متابعة المشروع أو رفض المتابعة في حالة إثبات مخالفة الأحكام القانونية المعتمدة² وفق الحالات التالية:

- متابعة المشروع والإشراف عليه في حالة ما إذا إستوفى صاحب المشروع كل الشروط والالتزامات القانونية المحددة في قوانين التعمير المعمول بها، خاصة ما تعلق بالرخص والشهادات العمرانية المحددة بالإضافة إلى التصميم والمخططات العمرانية المعتمدة والمصادق عليها.

- قبول الإشراف على المشروع مع التحفظ "sous réserve" في حالة وجود بعض النقائص أو غموض في وثائق المشروع، لكن بشرط إعلام صاحب المشروع بقبول الإشراف والسماح له بمتابعة الأشغال لكن يجب عليه رفع التحفظات والنقائص المسجلة.

- رفض الإشراف على المشروع كليا، في حالة التأكد من عدم مطابقة ملف المشروع للاشتراطات والقواعد القانونية المحددة وعدم احترام المواصفات التقنية المعمول بها في مجال البناء والتعمير، أو عدم وجود الرخص والشهادات العمرانية المنصوص عليها في القانون رقم 90-29 والمرسوم التنفيذي 15-19 قبل البدء في أي عملية من عمليات التقسيم أو الهدم أو البناء والتجزئة³.

وقبل مباشرة مهامها الرقابية تقوم الهيئة الوطنية للمراقبة البناء التقنية بإبرام اتفاقية عمل مع جميع الأشخاص سواء طبيعيين أو معنويين تابعين للقطاع العام أو الخاص، بحيث تحدد فيها

¹ ساجية حماني، المرجع السابق، ص 98.

² فاطمة عمراوي، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء: مالك البناء، المهندس المعماري(المصمم، المشرف على التنفيذ) و المقاول، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2000-2001، ص 103.

³ عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون الهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 264.

جميع شروط العمل والتدخل بالإضافة إلى التزامات وحقوق الطرفين، حيث تحتوى الإتفاقية على جميع الشروط و البنود التي يتم العمل وفقها كحجم المشروع الذي يتم الإشراف عليه، ومدة سريان الإتفاقية التي يجب أن تكون مدتها موافقة لمدة انجاز أشغال البناء، وتكلفة عملية الإشراف والمتابعة والتي تحدد من طرف الهيئة وفق مبلغ مالي نسبي يحدد إستنادا إلى مبلغ المشروع المتابع¹.

ب- مهمة متابعة مشروع البناء

بموجب نص الإتفاقية المبرمة بين الهيئة وبين صاحب المشروع فإن الهيئة الوطنية لمراقبة البناء التقنية ملزمة قانونا بمتابعة² عمليات انجاز المشاريع وذلك من خلال الإنتقال لمعاينة المشاريع والمراقبة المستمرة لها وكذا التأكد من مدى مطابقة الأشغال المنجزة للتصاميم التقنية نوعية المواد المستعملة و الرسومات الهندسية والمدنية التي تضمنها طلب رخصة البناء، فدور الهيئة يمكن في المراقبة التقنية للبناء ومراقبة الإحتياجات اللازمة والمتخذة من طرف الجهات المكلفة بالإنجاز الأشغال في المناطق الزلزالية.

ولضمان حسن متابعة المشروع تقوم الهيئة من خلال مهندسها بزيارة فجائية وبدون إعلام مسبق لصاحب المشروع إلى أرض انجاز المشروع، بحيث أن الزيارة الفجائية تمكن مهندسي الهيئة من القيام بواجبهم على أحسن وجه كما تمكنهم من مفاجأة صاحب العمل وبالتالي وضعه أمام الأمر الواقع يصعب عليه أخذ الإحتياطات اللازمة أو إخفاء أمور المتعلقة بأشغال البناء³.

وبالتالي فإن المهام المسندة للهيئة تمكنها من تقديم العون والمتابعة وكذا الإشراف لكل من صاحب الورشة، ومكتب الدراسات المكلف بالانجاز بالإضافة إلى مسئولية منتج المواد⁴.

ج- مهام الهيئة بعد الإنتهاء من تنفيذ المشروع

بعد الإنتهاء من أشغال البناء يقوم صاحب المشروع بإبلاغ الهيئة، حيث تقوه هذه الأخيرة بمراقبة مدى مطابقة الأشغال المنجزة للتصاميم التقنية و الرسوم الهندسية المرفقة بملف المشروع و، كما تتأكد من مدى ثبات البناء وديمومته وصلاحيته كل ماله تأثير في ثبات البناء وصلابته، كما

¹ تدخل في حساب تكلفة الإتفاقية ومبلغ الإشراف والمراقبة كل المصاريف مهما كان نوعها كمصاريف النقل والإيواء وجميع متطلبات الرقابة وأجور العمال والمهندسين المكلفين بالعمل، لمزيد من المعلومات أنظر: فاطمة عمراوي، المرجع السابق ص 105 وما يليها.

² عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 262.

³ فاطمة عمراوي، المرجع السابق، ص 106.

⁴ ساجية حماني، المرجع السابق، ص 105-106.

تراقب جدران المبني ومحيطه وأسقفه¹، عند التأكد من المطابقة المشروع لجميع لشروط القانونية والتقنية المحددة مسبقا وإستيفائه للمواصفات والإشتراطات العمرانية المحدد في النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة والتعمير وكذا مقاومة المخاطر الكبرى، تسلم الهيئة للمعني نسخة من محضر تسليم الأشغال بالنسبة للتجهيزات والبنائيات ذات الإستعمال السكني الجماعي أو بالنسبة للبنائيات التي تستقبل الجمهور.

يرفق محضر تسليم الأشغال الممضي من طرف CTC وجوبا بالإشهاد والتصريح بانتهاء الأشغال الذي يقدمه صاحب المشروع لرئيس المجلس الشعبي البلدي للحصول على شهادة المطابقة².

أما في حالة معاينة الهيئة لأي عيوب أو نقائص في الأعمال المنجزة من طرف صاحب المشروع، تقوم الهيئة بطلب من صاحب المشروع تصحيحه الأخطاء ورفع العيوب، كما يمكن للهيئة وبعد إتمام أشغال المشروع وبعدما يصبح المشروع جاهزا للإستعمال لما أعد له، أن تطلب من صاحب البناء أن يؤمن المشروع بعد نهاية الأشغال وهذا بعدما أن قام بتأمين الأشغال أثناء مرحلة الانجاز³.

2- المهام التكميلية لهيئة المراقبة البناء التقنية

من خلال نص المادة 03 من المرسوم رقم 205-86 في فقراتها 06، 07، 08، فقد كلفة الهيئة بمهام تكميلية إلى جانب مهامها الأصلية كرقابة جودة المواد المنتجة في المصانع كمصانع الاسمنت والخشب والحديد وغيرها، بالإضافة إلى رقابة الإعتماد التقني لمواد المستعملة في البناء، ويمكن تلخيص مهامها التكميلية في:

- القيام بأعمال ضبط المقاييس والبحث في أساليب تقنيات الإنجاز والمساهمة في إعداد التنظيمات وبرامج البحث المتعلقة بالمقاييس البناء التقنية.
- تطوير الأساليب والمناهج المعتمدة في الرقابة التقنية ونظمها، كما تعمل الهيئة على تأهيل المستخدمين المؤهلين وتكوينهم وتجديد معارفهم وتحسينها وإعدادهم للقيام بمهام الرقابة.

¹ المادة 03 من المرسوم رقم 205-86 المتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء، المرجع السابق.

² المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ فاطمة عمراوي، المرجع السابق، ص 107.

- يمكن للهيئة تبرم إتفاقيات وتقييم علاقات تعاون وتشارك مع الهيئات التي تعمل في مجال الرقابة العمرانية والتقنية للبناء كالمفتشية العامة للعمران والبناء والمفتشيات الجهوية التابعة لها، والمواطنين وحتى الأجانب بهدف إنشاء بنك للمعلومات يتعلق بالرقابة التقنية للبناء.

- تسلم التأشيرات ومحاضر نهاية الأشغال¹، كما تقوم الهيئة بالتوقيع إلى جانب صاحب والمقاول المكلف بإنجاز المشروع على محضر نهاية الأشغال لتقوم في مرحلة ثانية بتسليمه مخضر نهاية الأشغال.

فدور الهيئة جد هام خاصة ما يتعلق بحماية الأبنية والتجمعات السكنية من الطوارئ وحوادث والكوارث الطبيعية السلبية، خاصة إذا علمنا أن هذه الحوادث والكوارث تحدث نتيجة غياب المراقبة التقنية الكافية، والردع الكافي والإستخفاف بمتانة البناء وموارده والإنشاءات ما ينتج عنه عواقب وخيمة تؤدي إلى المساس بالحياة الإنسانية والاستقرار الإجتماعي بشكل خطير ودائم.

غير أن ما يحول دون قيام الهيئة بالمهام المنوطة بها وعدم تحقيقها الأهداف المرجوة منها خاصة التقليل من أخطار الفوضى في مجال البناء والتعمير، هو غياب الإنسجام والتنسيق بين فروع الهيئة الوطنية الموزعين على المستوى الوطني².

الفرع الثالث

لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبنى

تدعيما للأجهزة المكلفة بالرقابة في مجال البناء والتعمير ويهدف ضبط التحكم التعمير ومراقبته³، تم إنشاء لجان الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبنى، وذلك بموجب نص المادة 35 من المرسوم التشريعي 07-94 المتضمن شروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، وقد أحال المشرع الجزائري طريقة تكوين اللجنة وتنظيمها وتعيين أعضائها على التنظيم، وبالفعل صدر المرسوم التنفيذي 370-95 المتضمن تنظيم لجنة الهندسة المعمارية والتعمير، والبيئة المبنية في الولاية وعملها⁴، لذا سنقوم بتعريف هذه اللجنة مع تحديد طبيعتها القانونية (أولا) واختصاصها (ثانيا).

¹ ساجية حماني، المرجع السابق، ص 99.

² كاهنة مزوزي، المرجع السابق، ص 145.

³ محمد جبيري، المرجع السابق، ص 132.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 370-95 المؤرخ في 15 نوفمبر 1995 المتضمن تنظيم لجنة الهندسة المعمارية والتعمير، والبيئة المبنية في الولاية وعملها، ج ر عدد 70 المؤرخة في 19 نوفمبر 1995.

أولاً: تعريف لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبني وطبيعتها القانونية

قبل تعريف اللجنة نشير إلى الإختلاف الوارد في تسمية اللجنة بين المرسوم التشريعي 07-94 الذي إعتبرها لجنة الهندسة المعمارية والمحيط المبني في حين أن المرسوم التنفيذي رقم 95-370 والذي يعتبر أقل مرتبتا من المرسوم التشريعي 07-94، إعتبرها وسمها لجنة الهندسة المعمارية والتعمير، والبيئة المبنية، وبالتالي فقد عارض المرسوم التنفيذي مرسوما تشريعيا أسى منه¹.

وبالرجوع إلى نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 95-370 فإن اللجنة هيئة استشارية تتواجد على مستوى كل ولاية وتوضع تحت سلطة الوالي، وقد عرفها بعض الباحثين على أنها "هيئة استشارية تنشأ على مستوى كل ولاية، تتولى مهمة تقديم الإستشارة للجماعات المحلية فيما يخص التعمير وحماية التراث المعماري والمحيط المبني والحفاظ عليه بالتنسيق مع المصالح والأجهزة المختصة محليا"².

ومن خلال المادة 36 من المرسوم التشريعي 07-94 والمادة 02 من المرسوم التنفيذي 95-370 فإن طبيعة اللجنة استشارية، بحيث تقدم الإستشارات للجماعات المحلية في ما يتعلق بالمسائل المرتبطة بالبناء والتعمير والمحيط المبني، وبالتالي فاللجنة هيئة إستشارية تصدر آراء ولا يمكنها إتخاذ أي قرار ملزم فيما يخص حماية التراث المعماري وحماية المحيط المبني والحفاظ عليه، كما تنص المادة 42 من المرسوم التشريعي 07-94 أنه يكمن للجماعات المحلية أن تستشير اللجنة فيما يتعلق بالتهيئة الحضرية، وهذا يعني أن اللجنة لا يمكنها تسليط العقوبات في حالة مخالفة قواعد حماية التراث المعماري³،

ثانياً: اختصاصات لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبني

بالرجوع إلى نص المواد 35 وما يليها من المرسوم التشريعي 07-94 وكذا المرسوم التنفيذي 95-370 فإن اللجنة تكلف بمهام استشارية و مهام آخر حمائية، تتمثل في:

1-المهام الإستشارية:

¹ عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 129.

² المرجع نفسه، ص 130.

³ محمد جيري، المرجع السابق، ص 133.

- تقدم آراء واستشارات غير ملزمة للجماعات المحلية فيما يخص برامج تهيئة العقارات الحضرية وإنشاء مواقع المساحات الخضراء وأماكن الراحة والترفيه¹.

- تدلي اللجنة بآرائها غير ملزمة للبلديات فيما يخص تسلم عقود التعمير خاصة رخصة البناء²، وبالتالي فأراء اللجنة لا فائدة منها إذا كانت غير ملزمة خاصة إذا علمنا بوجود أجهزة أخرى ممثلة في الشباك الوحيد والذي يقدم آراء والإستشارات على مستوى البلديات في ما يتعلق عقود التعمير، وبالتالي فالمشروع أسند هذه المهمة للجنة دون إدراك ولا فائدة³.

- طبق لنص المادة 40 من المرسوم التشريعي 07-94 فاللجنة تقدم وجوباً آرائها للبلديات عند إعداد مخططات التهيئة والتعمير، لكن بشرط قيام الجماعات المحلية باستشارتها وجوباً عند إعداد أدوات التعمير، إلا أنه وبالرجوع إلى القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وإلى إجراء إعداد مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، فلا أثر للجنة ضمن الهيئات التي يتم إستشارتها⁴.

2- المهام الحمائية: من خلال نص المواد 38 والمادة 41 من المرسوم التشريعي 07-94 حدد المشروع الجزائري مهام حمائية للجنة تتمثل في حماية التراث المعماري وحماية المحيط المبني والحفاظ عليه.

أ- حماية التراث المعماري: تتولى اللجنة عمليات حماية التراث المعماري طبقاً لنص المادة 38 من المرسوم التشريعي 07-94 والمتمثلة في:

- تعريف التراث المعماري حسب العناصر والمواقع وجرده،
- القيام بالتعاون مع المصالح الخارجية للوزارات المكلفة بالهندسة المعمارية والثقافية والجماعات المحلية، بإعداد دفاتر التعليمات الخاصة لحماية التراث المعماري والحفاظ عليه،
- ترقية الخصائص المعمارية المحلية،
- إعلام المتعاملين في الترقية العقارية ومعدّميها والجمهور وتوعيتهم،

¹ المادة 42 من المرسوم التشريعي 07-94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، المرجع السابق.

² المادة 39 من المرسوم التشريعي 07-94، المرجع نفسه.

³ محمد جبري، المرجع السابق، ص 133.

⁴ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 351.

- مساعدة الجماعات المحلية في تكوين ملفات الإقتراحات والمتعلقة بتصنيف المواقع،
- مساعدة الإدارات والجماعات المتدخلة في ميدان البناء وإعلامها،
- ب- حماية المحيط المبني والحفاظ عليه: طبقا لنص المادة 41 فمجموعة الأعمال الرامية إلى حماية المحيط المبني والحفاظ عليه تتمثل في:
 - تحسين توجيه عمليات تجديد النسيج العمراني، ورد الإعتبار لها وتأطير ذلك،
 - تعبئة عمليات الإدماج العمراني التجمعات الكبرى وتأطيرها،
 - تشجيع عمليات تهيئة الإطار المبني لنسج التلقائية وتحسينها،
 - إرشاد السلطات المحلية عن مواقع النشاطات المضرة وإزالتها، وإعادة هيكلة مواقع النشاطات،

الفرع الرابع

الوكالة الوطنية للتعمير

تم إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير بموجب المرسوم التنفيذي 344-09¹ المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، باعتبارها أداة أساسية للدولة والجماعات المحلية في مجال إعداد ومتابعة أدوات التهيئة والتعمير، والوكالة مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالاستقلال المالي، تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة وجماعاتها الإقليمية وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير، تتخذ من مدينة الجزائر مقرا لها، مع إمكانية نقل مقرها إلى أي مكان آخر من التراب الوطني، وتطبقا لنص المادة 04 من نفس المرسوم تم إنشاء ثماني (08) وكالات جهوية للتعمير والبناء على المستوى الوطني²، ولتحديد نظامها القانوني نتطرق لتشكيلها (أولا) ثم مهامها (ثانيا).

أولا: تشكيلة الوكالة الوطنية للتعمير

حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي من المرسوم التنفيذي 344-09 يدير الوكالة مجلس إدارة برئاسة الوزير المكلف بالعمران ويسيرها مدير عام، مقرها الجزائر العاصمة، تتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم بصفتهم مدراء مركزين على الأقل:- ممثل وزير الداخلة والجماعات المحلية، ممثل وزير المالية،

¹ المرسوم التنفيذي رقم 344-09 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج ر عدد 61 المؤرخة في 25 أكتوبر 2009.

² عربي باي يزيد، دور الوكالة الوطنية للتعمير في تعزيز التنمية الاقتصادية للعقار الحضري، مجلة التعمير والبناء، كلية الحقوق، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، العدد 1، مارس 2017، ص 06.

ممثل وزير الطاقة والمناجم، ممثل الوزير المكلف بتهيئة الإقليم، ممثل الوزير المكلف بترقية الاستثمار، ممثل الوزير المكلف بالنقل، ممثل الوزير المكلف بالفلاحة، ممثل الوزير المكلف بالأشغال العمومية، ممثل الوزير المكلف بالثقافة، ممثل الوزير المكلف بالتعليم العالي، ممثل الوزير المكلف بالبريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال، ممثل الوزير المكلف بالموارد المائية، ممثلين (02) منتخبين عن مستخدمي الوكالة.

ثانياً: مهام الوكالة الوطنية للتعمير

حددت المواد 05 و 06 من المرسوم التنفيذي 344-09 مهام الوكالة في مجال إعداد ومتابعة مخططات التهيئة والتعمير، وكذا تقديم المساعدة التقنية للجماعات المحلية في مجال امتصاص السكن الهش وحجز الأراضي من أجل تنفيذ المشاريع ذات الأهمية الوطنية والجهوية والمحلية أو ذات الطابع الخاص¹، باعتبار الوكالة قطباً للكفاءة والخبرة التقنية للدولة وجماعاتها الإقليمية، وقد حددت مهامها في:

1- المهام الأصلية

- اقتراح كل الدراسات أو التحليلات الإستشرافية التي من شأنها تدعيم عمل الدولة، الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير،
- مساعدة الدولة والجماعات المحلية والهيئات المعنية أو المهتمة في مبادرة تنفيذ و/أو متابعة المشاريع ذات البعد الوطني أو الجهوي أو المحلي في ميدان التهيئة والتعمير في الأنسجة العمرانية،
- تقديم المساعدة التقنية للجماعات المحلية في ميدان السكن الهش،
- تقديم المساعدة في إطار مهامها للسلطات والهيئات المعنية في مجال الدراسات وإنشاء وانجاز مناطق التوسع والمواقع السياحية،
- اقتراح على السلطة الوصية كل تنظيم مرتبط بمجال نشاطها،
- القيام لحساب الدولة والجماعات المحلية بكل مهمة خاصة بإدارة المشاريع بالنيابة ذات الصلة بمجال نشاطها،

¹ المادة 02 من الملحق المتعلق بدفتر شروط تبعات الخدمة العمومية المنشأ طبقاً للمادة 07 من المرسوم التنفيذي 344-09 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير. ونشير إلى أن دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي سعى الوكالة بالوكالة الوطنية للتهيئة والتعمير بحكم أن الوكالة تكلف بمهام في مجلي التهيئة والتعمير حسب المادة 05 من المرسوم التنفيذي 344-09.

- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بمجال نشاطها وإنشاء بنك معلومات ومعطيات،
- نشر نتائج تحاليلها وخبراتها ورؤيتها على كل الدعائم المكتوبة أو السمعية والبصرية،
- إنجاز دراسات المقاربة، وإعداد ومتابعة المخططات المتعلقة بالمناطق السكنية والتجزئات والمناطق الحضرية الواجب إعادة هيكلتها أو تجديدها،
- دراسة وإعداد المخططات العمرانية،
- القيام بالدراسات ذات الصلة بتطوير المجمعات والمناطق الريفية،
- إعداد المعايير التقنية الضرورية لتنفيذ التوجيهات والخيارات والبرامج في ميدان التعمير،
- القيام بالدراسات وأشغال التهيئة، بالاتصال مع الهيئات، والمنظمات المعنية في المناطق الصناعية والمناطق ذات الإستعمال الخاص،
- توفير الخدمات وكذا الخبرات والإستشارات المرتبطة بموضوعها، لكل شخص تابع للقانون العام أو الخاص، وفي إطار تصوري وحسب قدراتها ومخطط عملها،
- إعداد كل دراسة تهدف إلى حجز الأراضي الضرورية للمشاريع ذات الطابع الخاص للدولة والجماعات المحلية والهيئات المهتمة¹،

2- المهام الثانوية

- ولبلوغ الوكالة لمهامها المحددة وتحقيق الأهداف المرجو تخول مايلي:
- تطوير التبادلات مع المؤسسات والهيئات الأجنبية المماثلة، والتي تعمل في مجال نشاطها،
- إبرام كل العقود والإتفاقيات المتعلقة بموضوعها مع كل المؤسسات أو الهيئات سواء كانت وطنية أو أجنبية،
- المشاركة في المحاضرات المرتبطة بمجال نشاطها سواء كانت وطنية أو أجنبية،
- القيام بكل العمليات الصناعية والتجارية والمنقولة والعقارية والمالية المتعلقة بنشاطها، والتي من شأنها تشجيه تورها²،

لقد قام المشرع بإنشاء الوكالة الوطنية للتهيئة وللتعمير في ظل ما تشهده الجزائر من تحولات سياسية وإقتصادية وعمرانية، كانت نتيجة الإرتفاع الزائد في عدد السكن وما نتج عنه من زيادة

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي 344-09 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، المرجع السابق.

² المادة 65 من المرسوم التنفيذي 344-09 المرجع نفسه.

واضعة للإحتياجات السكان في مختلف المجالات، وتعد الحاجة للسكن من بين أهم الأولويات التي تحاول الدولة التصدي لها من خلال القضاء على السكن الهش والفوضوي وتدعيم برامج السكن، ولا يكون ذلك إلا من خلال تفعيل دور الأجهزة المكلفة بالرقابة العمرانية، وتعد الوكالة من بين أهم الأجهزة المكلفة بالرقابة والتي تسعى لتحديد النقائص في أدوات التهيئة والتعمير وتداركها.

ولكن رغم الدور الفعال للوكالة في مجال التهيئة والتعمير والبناء، إلا أنه يجب العمل على تعديل المرسوم التنفيذي رقم 344-09 ومنح الوكالة سلطات واسعة خاصة في مجال إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية المحلية وتوقيع العقوبات على المخالفين¹، خاصة في حالة المساس بأحكام النظام العام العمراني بجميع أبعاده.

الفرع الخامس

المفتشية العامة للعمران والبناء والمفتشيات الجهوية

لقد تم تأسيس المفتشية العامة للعمران والبناء بموجب المرسوم التنفيذي رقم 388-08² المحدد لمهام المفتشية العامة للعمران والبناء وتنظيمها وعملها، باعتبارها جهاز مكلف بالسهرة على تطبيق التشريع والتنظيم في مجال البناء والتعمير وحماية الإطار المبني، كما تعد الوكالة جهاز رقابي فعال في مجال الرقابة العمرانية تهدف لضمان نمو عمراني منسجم ومتوازن يحافظ على النسيج الحضري، و المفتشية تعد جهاز وهيكل من الهياكل غير الممركزة التابعة لتنظيم الإدارة المركزية للسكن والعمران، ولضمان قيام المفتشية بالمهام المنوط بها تم تدعيمها بإنشاء تسعة (09) مفتشيات جهوية على المستوى الوطني تعمل تحت سلطتها³، تكلف هذه المفتشيات بأعمال الرقابة والتفتيش في مجال البناء والتعمير وحماية الإطار المبني (أولا) والسهرة على تطبيق التشريع والتنظيم في مجال العمران (ثانيا).

أولا: مهام المفتشية العامة للعمران والبناء

طبقا لنص المادة 02 تكلف المفتشية العامة بالمهام التالية⁴:

¹ عربي باي يزيد، دور الوكالة الوطنية للتعمير في تعزيز التنمية الإقتصادية للعقار الحضري، المرجع السابق، ص 17.
² المرسوم التنفيذي رقم 388-08 المؤرخ في 17 نوفمبر 2008، يحدد مهام المفتشية العامة للعمران والبناء وتنظيم عملها، ج ر عدد 69 المؤرخة في 07 ديسمبر 2008.
³ المرسوم التنفيذي رقم 389-08 المؤرخ في 17 نوفمبر 2008، المتضمن إنشاء المفتشية الجهوية للعمران والبناء ويحدد مهامها وعملها، ج ر عدد 69 المؤرخة في 07 ديسمبر 2008.
⁴ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 388-08 يحدد مهام المفتشية العامة للعمران والبناء وتنظيم عملها، المرجع السابق.

-ضمان التنسيق بين المصالح الخارجية المكلفة بالعمران والبناء والإطار المبني واقتراح كل التدابير الرامية إلى تحسين فعاليتها وتعزيز عملها،

-القيام دورياً بتقييم تدابير وأعمال الرقابة والتفتيش التي تقوم بها مصالح العمران المؤهلة لهذا العرض.

-إقتراح كل إجراء قانوني كان أو مادياً من شأنه تعزيز عمل الدولة في مجال مراقبة أدوات التهيئة والتعمير وأعمال العمران،

-القيام بزيارات التقييم والتفتيش والمراقبة حول كل وضعية يمكن أن تظهر فيها مخالفات التشريع والتنظيم المعمول بهما العمران والبناء وحماية الإطار المبني.

-القيام في مجال العمران والبناء بتحقيقات أصبحت ضرورية بحكم وضعية خاصة وحماية الإطار المبني.

-تسيير، على المستوى المركزي البطاقة الوطنية الخاصة بالمخالفات في مجال العمران والبناء وحماية الإطار المبني والمنشأة بمقتضى التنظيم المعمول به ونشر محتواها سنوياً للجمهور. تزود الدولة المفتشية العامة بجميع الوسائل البشرية والمادية الضرورية للقيام بعملها.

ثانياً: مهام المفتشية الجهوية للعمران والبناء

نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 389-08 على مهام المفتشية الجهوية للعمران والبناء كالتالي¹:

-تضمن تنسيق أنشطة مديريات العمران والبناء لاسيما فيما يتعلق بمراقبة أنشطة وأعمال العمران والبناء،

-تقوم بالتحقيقات المتعددة الاختصاصات وتضع الفرق المتخصصة للتكفل بالمهام المنوطة بها،

- تقوم دورياً بإعداد ملخصات حصائل نشاط مديريات العمران والبناء.

-تقوم بتصوير وتنفيذ برنامج المراقبة في مجال العمران والبناء وحماية الإطار المبني على مستوى كل الإقليم الذي يدخل ضمن اختصاصها، بالإتصال مع الهيئات الأخرى للدولة والجماعات المحلية،

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 389-08 المتضمن إنشاء المفتشية الجهوية للعمران والبناء ويحدد مهامها وعملها، المرجع السابق.

-تسهر على شرعية تسليم عقود العمران المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما في ميدان العمران والبناء وحماية الإطار المبني،

-تقوم بالاتصال مع الهياكل الأخرى المعنية، بكل تحقيق له علاقة بمجال نشاطها،

-تساعد الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمتعاملين في مجال اختصاصهما،

-تقترح كل التدابير التي ترمي إلى تحسين الجهاز التشريعي والتنظيمي المتصل بالعمران والبناء وحماية الإطار المبني.

-تقوم بالاتصال مع أجهزة الدولة الأخرى والجماعات المحلية بإتخاذ التدابير التي تهدف إلى مكافحة البناء غير الشرعي أو الهش أو الفوضوي أو غير المكتمل.

-تطور الإعلام تقوم بتحسين المتعاملين والمهنيين في مجال نشاطها.

المطلب الثالث

دور أعوان الرقابة في حماية النظام العام العمراني

نظرا لأهمية مجال المراقبة العمرانية في حماية النظام العام العمراني، وكذا تفشي ظاهرة البناء المخالف والكثرة المخالفات العمرانية، وسع المشرع العمراني من دائرة الأجهزة والأعوان المكلفين بالمراقبة، حتى تتمكن الدولة من السيطرة على ظاهرة التعدي البناء المخالف والتأكد من مدى شرعية ومطابقة أعمال البناء للنصوص القانونية والتشريعات المنظمة لها من جهة¹، ومن جهة أخرى الحرص على التطبيق الجيد لقانون التعمير².

ولهذا الغرض عمد المشرع الجزائري لإسناد المهمة الرقابة إلى مجموعة من الموظفين العموميين ذو كفاءة وخبرة في مجال البناء التعمير لضبط حركة العمران ومراقبة أشغال البناء، وهم أعوان عموميون يتكون من مجموعتين البعض منهم يتمتعون بصفة الضبطية القضائية والبعض الأخر لهم صفة الضبط الإداري إلى جانب تمتعهم بصفة الضبطية القضائية في مجال جزر الجرائم والمخالفات الماسة بالنظام العمراني³، وهذا ما أكدته المادة 76 مكرر من القانون رقم 29/90 المتعلق

¹ جبري محمد، المرجع السابق، ص 116.

² شريف البقالي، المرجع السابق، ص 310.

³ كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 117.

بالتهيئة والتعمير، يخول للبحث ومعاينة مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير علاوة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية- مفتشي التعمير.

سأتطرق من خلال هذا المطلب إلى نقطتين، الأولى تتعلق بتحديد الأعوان المكلفين الرقابة والحماية(فرع أول)، والنقطة الثانية تتعلق بمهام أعوان الرقابة(فرع ثاني).

الفرع الأول

الأعوان المكلفون بمراقبة أشغال البناء والتعمير

زيادة على أعوان الضبط القضائي المكلفين بالتقصي عن مختلف الجرائم والمخالفات بما فيها جرائم العمران، ونظرا لخصوصية وتعقيد مجال البناء والتعمير، تم إسناد مهمة البحث والتحري إلى موظفين وإطارات متخصصين في مجال البناء والتعمير ولهم دراية كافية بهذا الميدان من الناحيتين القانونية والإدارية¹.

ويشمل هؤلاء الأعوان كل من أعوان الضبطية القضائية(أولا) والأعوان المحددين في القانون رقم 29-90(ثانيا) والقانون رقم 55-06 (ثالثا) والقانون رقم 15-08(رابعا)، بالإضافة إلى شرطة العمران(خامسا) وأعوان الرقابة في المناطق الحساسة وذات الميزة الخاصة(سادسا).

أولا: أعوان الضبطية القضائية

نص المشرع الجزائري في المادة 15 من الأمر 155/66² المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات الجزائئية على أعوان الشرطة القضائية هم رؤساء المجلس الشعبي البلدي المنتخبة، ضباط الدرك الوطني، محافظو الشرطة، وضباط الشرطة، ذو الرتب في الدرك، ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك ثلاث (03)سنوات على الأقل والذين تم تعيينهم بموجب قرارا مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الدفاع، بعد موافقة لجنة خاصة.

مفتشو الأمن الوطني الذين قضوا في خدمتهم بهذه الصفة ثلاث (03)ثلاث سنوات على الأقل وعينوا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الداخلية والجماعات المحلية، بعد موافقة

¹ محمد جبري، المرجع السابق، ص 115.

² الأمر رقم 155-66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائئية، المرجع السابق.

لجنة خاصة، ضباط وضباط الصف التابعين لمصالح الأمن العسكري، الذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك بين وزير الدفاع الوطني ووزير العدل.

ثانياً: الأعوان المكلفين بالرقابة العمرانية ضمن القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

بالرجوع إلى نص المادة 76 مكرر من قانون 90-29 المعدل والمتمم، فإنها تنص على أن الأعوان المؤهلين قانوناً للبحث ومعاينة مخالفات أحكام قانون التهيئة والتعمير هم كما يأتي:

-مفتشو التعمير.

- أعوان البلدية المكلفين بالتعمير.

-موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية.

يؤدي هؤلاء الموظفين اليمين القانونية أمام رئيس المحكمة المختصة، في حين أضافت المادة 76 مكرر 01 أنه يمكن للهؤلاء الأعوان الإستعانة بالقوة العمومية في حالة عرقلت أداء مهامهم.

ثالثاً: الأعوان المكلفين بالرقابة العمرانية ضمن المرسوم التنفيذي 06-55¹، المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة.

طبق لنص المادة 02 من المرسوم 06-55 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 09/343² فإن الأعوان المؤهلين للبحث ومعاينة المخالفات المتعلقة بالبناء والتعمير هم:

أ: مفتشو التعمير وهم الذين تم تعيينهم بانتظام طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم: 91-255¹، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى الأسلاك التقنية التابعة لوزارة التجهيز والسكن

¹ المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المؤرخ في 30 يناير 2006، يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، المرجع السابق.

² المرسوم التنفيذي رقم 09-343 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 06-55، ج ر عدد 61 المؤرخة في 25 أكتوبر 2009.

ب: المستخدمون الذين يمارسون عملهم بإدارة وزارة السكن والعمران 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) الذين يحوزون خبرة 2 سنتين على الأقل في ميدان التعمير.
- التقنيين الساميين (في البناء) الذين يحوزون خبرة 03 سنوات على الأقل في ميدان التعمير².

ج: الأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية 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) ذوي خبرة (02)سنتين على الأقل في ميدان التعمير.

يتم وضع قائمة اسمية خاصة بهؤلاء الأعوان بموجب قرار مشترك بين الوزراء المكلفين بالجماعات المحلية والعدل والتعمير، ويؤدون اليمين القانونية أمام رئيس المحكمة، على أن يزود الأعوان عند قيم بمهامهم بتكليف مهني يسلم حسب الحالة من طرف وزير التعمير أو الوالي المختص، ويتعين عليهم إظهاره أثناء ممارستهم لمهامهم الرقابية³.

وبعدما يتم معاينة المخالفة من طرف العون المكلف بالرقابة يتم تحرير محضر يتضمن بالتفصيل وقائع المخالفة بالإضافة إلى التصريحات التي تلقاها من مرتكبي المخالفات ليتم في الأخير

¹المرسوم التنفيذي رقم 91-225 المؤرخ في 14 يوليو 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى الأسلاك التقنية التابعة لوزارة التجهيز والسكن، ج ر عدد 34 مؤرخة في 17 يوليو 1991، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-241، ج ر عدد 43 المؤرخ في 22 جويلية 2009.

² لقد ألغت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 09-343، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 06-55 شرط الخبرة بالنسبة للمهندسين المعماريين والمهندسين المدنيين، كما قلصت من مدة الخبرة (02) سنتين بالنسبة للمهندسين التطبيقيين في البناء، وإلى (03) سنوات بالنسبة للتقنيين الساميين في البناء.

³ المادة 11 من المرسوم التنفيذي 06-55 المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال الهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، المرجع السابق.

التوقع من طرف العون والمخالف وترفق بتقرير يوضح فيه العون طبيعة المخالفة وهوية مرتكب المخالفة وعنوانه، لتكتسي المحاضر المحررة قوة قانونية في الإثبات إلى حين إثبات العكس¹.

والملاحظ أن المرسوم التنفيذي 55-06 وسع من دائرة الأعوان المكلفين بالرقابة العمرانية ليشمل أعوان الإدارة المركزية المكلفة بالعمران إلى جانب أعوان الإدارة المحلية ممثلة في البلديات، كما وفر للأعوان الرقابة نوع من الحماية من خلال توفير جميع الإمكانيات البشرية والمادية وإمكانية الإستعانة بالقوة العمومية في حالة عرقلت أداء مهامهم².

وعملا بأحكام التعليمات الوزارية رقم 04 المؤرخة في 24 أفريل 1996، والخاصة بتعيين أعوان مكلفين بالرقابة في مجال التهيئة والتعمير وتحديد مهامهم، فإنه ينبغي على كل ولاية أن تمتلك مجموعة من الأعوان الأكفاء والمؤهلة للقيام بأعمال الرقابة العمرانية والمتمثلة في:

- الحرص على إحترام إستعمالات الأرض وفقا للقواعد العامة لتهيئة والتعمير وطبقا للمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، والمراقبة الميدانية لوجود هذه المخططات وأدوات التهيئة والتعمير فعليا على أرض الواقع.

- العمل على احترام مختلف عقود التعمير(الرخص والشهادات العمرانية)، والتأكد من الوجود الفعل لهذه الوثائق.

-مراقبة التهيئات والتجهيزات العمرانية.

-مراقبة البناء الفوضوي والعشوائي³.

رابعا: الأعوان المكلفين بالرقابة العمرانية ضمن القانون رقم 15-08.

بالإضافة إلى أعوان الرقابة المذكورين في ظل القانون 29-90 والمرسوم التنفيذي 55-06، أضاف القانون رقم 15-08 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها، فرقة خاصة من الأعوان المكلفين بالمتابعة والتحري حول إنشاء التجهيزات أو المجموعات السكنية أو ورشات انجاز البناء المحدد في القانون⁴، على أن تنشأ هذه الفرق لدى مصالح المكلفة بالتعمير التابعة للدولة والبلديات.

¹ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 55-06، المرجع نفسه.

² المادة 76 مكرر 1 من القانون رقم 05-04 المعدل والمتمم للقانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المرجع السابق.

³ مريم عزيزي، النظام القانوني في مجال البناء، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، سنة 2016، ص 128.

⁴ المادة 68 من القانون رقم 15-08 يحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها، المرجع السابق.

ولتحديد النظام القانوني الخاص بفرق المتابعة والتحري، صدر المرسوم التنفيذي رقم 09-156 المؤرخ في 02 ماي 2009، المحدد لشروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيورها، حيث نصت المادة 03 على أنه يمكن أن تتشكل هذه الفرق من ثلاثة (3) إلى أربعة (4) أعوان حسب حجم البلديات وعدد حظيرتها السكنية، ويعين على رأس كل فرقة مسؤول مكلف ببرمجة الخرجات الميدانية وتنسيقها، للقيام بالمهام المحدد في المادة 04 وهي:

- البحث عن المخالفات القانونية الواردة في القانون رقم 08-15 ومعاينتها،

- متابعة دقة المعلومات الواردة في التصريح المتعلق بتحقيق المطابقة والتحقق منها،

- متابعة تنفيذ عقود تحقيق مطابقة البناء،

- المتابعة والتحقق من إستئناف أشغال إتمام الإنجاز.

يتم تعيين أعوان فرق المتابعة والتحقق وفقا لنص المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 09-156 من بين المستخدمين التابعين للأسلاك: مفتشي التعمير، والمهندسين المعماريين أو المدنيين، أو مهندسي التطبيق في البناء أو التقنين السامين في البناء، بالإضافة إلى المتصرفين الإداريين، عن طريق:

- قرار من الوزير المكلف بالتعمير باقتراح من مدير التعمير والبناء،

- قرار من الوالي المختص إقليميا باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني.²

يمنح أعوان الفرق تكليف مهني، يسلمه الوزير المكلف بالتعمير فيما يخص الموظفين التابعين لمديرية التعمير والبناء، والوالي فيما يخص الموظفين التابعين لمصالح البلديات، يجب على العون المكلف بالرقابة استظهار التكليف المهني في حالة قيامه بالمتابعة والتحقق، ويسحب منه في حالة التوقف الدائم أو النهائي عن العمل، كما يؤهل هؤلاء الأعوان للقيام بالمهام التالية³:

-زيارة ورشات التجزئات والمجموعات السكنية والبنائيات،

-القيام بالفحص والتحقيقات،

¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-156 المؤرخ في 02 ماي 2009 المحدد لشروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيورها، ج ر عدد 27، المؤرخة في 06 ماي 2009.

² المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-156 المحدد لشروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيورها، المرجع السابق.

³ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 09-156، المرجع نفسه.

-إستصدار الوثائق التقنية المكتوبة والبيانية الخاصة بها،

- تنفيذ قرارات غلق الورشات غير القانونية وغير النظامية المتخذة من السلطات المختصة.

ولقيام فرق المتابعة والتحقق بمهامه على أحسن وجه، سخرت لهم الدولة وجماعاتها المحلية جميع الوسائل المادية والبشرية لتسهيل عملهم والحفاظ على كرامتهم وحمايتهم من كل أشكال الضغط أو التدخل في مهامه مهما كان مصدرها و التي يمكن أن تخول دون قيامهم بمهامهم الرقابية، كما مكنتهم من تسخير القوة العمومية في حالة عرقلة أداء مهمتهم في مراقبة المخالفات العمرانية والبحث عنها ومعاينتها¹.

خامسا: الشرطة العمرانية

بفعل تعقيد وخصوصية ميدان البناء والتهيئة والتعمير، ويهدف مراقبة ميدان التعمير والبناء وتقصى المخالفات العمرانية ومعاينة المخالفين، وفي ظل الظروف والأوضاع الراهنة والتي تتسم بالتعدييات والمخالفات المتزايدة لقواعد التهيئة والتعمير والنصوص القانونية المنظمة لها²، عمد المشرع الجزائري إلى إنشاء جهاز ضمن مصالح الشرطة القضائية يكون أكثر تأهيلا للبحث والتحري على المخالفات التعميرية، وهو ما يعرف بشرطة العمران³.

01-تعريف شرطة العمران

بالنظر لتفاقم ظاهرة البنايات المخالفة لقواعد النظام العمراني وقواعد البناء والتعمير، واكتساح البنايات الفوضوية والمشوهة لجماليات الأحياء والمدن الجزائرية، فقد خول القانون الجزائري لبعض الأعوان والموظفين المؤهلين سلطة التقصي والبحث عن الجرائم والمخالفات العمرانية من خلال إنشاء هذه الشرطة العمرانية، باعتبارها جهاز ينتمي إلى سلك الأمن الوطني المختص في حماية البيئة والتعمير يدعى "جهاز التعمير وحماية البيئة PUPE"⁴، وذلك من أجل تفعيل أكثر لقواعد البناء والتعمير وتقصى المخالفات التعميرية وتحرير محاضر في شأنها.

¹ المادة 67 من القانون رقم 15-08 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها، المرجع السابق.

² عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 116.

³ المادة 76 مكرر 1 من قانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، وكذا المادة 67 من قانون 15-08.

⁴ PUPE: police d'urbanisme et de protection de l'environnement.

وقد عرفت الدكتور عايذة ديرم شرطة العمران على أنها "جهاز أسند له المشرع الجزائري مهمة الرقابة الميدانية لأشغال التهيئة والتعمير وتقصي المخالفات الواقعة بشأنها وتحرير محاضر بذلك قصد مباشرة المتابعة القضائية والإدارية للمخالف بهدف تفادي المخاطر التي يمكن أن تنجم عنها"¹، في حين اعتبرها الأستاذ حمدي عمر باشا شرطة قضائية استحدثت في إطار الإصلاحات الجديدة الممثلة في المرسوم التشريعي 07-94²، تشمل أعوان من الشرطة القضائية، ومجموعة من الموظفين والأعوان المختصين لا علاقة لهم بسلك الشرطة³.

فالشرطة العمرانية شرطة ضبط قضائية مكونة من مجموعة الأعوان والموظفين العموميين المؤهلين لمعاينة والبحث والتحري عن الجرائم والمخالفات الماسة بقواعد التهيئة والتعمير والبناء على مستوى الدوائر والبلديات وإحالة المخالفين على السلطات القضائية المختصة بناء على محاضر رسمية.

في حين أن هذا الجهاز استحدث بمقتضى مقرر رقم 5078/أو/ أع المؤرخ في: 08-05-1983 الصادر عن المديرية العامة للأمن الوطني، أولا مرة على مستوى الجزائر العاصمة، لتمدد في مرحلة ثانية إلى باقي الولايات على غرار سطيف، بجاية، بومرداس، البليدة، والنعام، بومرداس، وهران، بسكرة، تبسة، عين الدفلة، معسكر، قسنطينة، برج بوعرييج.

غير أن نشاطها جمد في سنة 1991 بمقرر 1435 المؤرخ في 21/07/1991 بسبب الوضع الأمني الذي مرت به الجزائر في تلك المرحلة (العشرية السوداء)، ليتم دمج هذه الفرق بباقي وحدات الأمن الوطني لمواجهة الوضع الأمني، بعدما أثبتت هذه الوحدات فعاليتها في محاربة كل أشكال المخالفات العمرانية والبناءات الفوضوية، ومحاربة كل مظاهر الإخلال بسلامة البيئة العمرانية والمحيط⁴.

إلا أن اتساع ظاهرة البناء المخالف لقواعد النظام العمراني، وعدم احترام قواعد واشتراطات قانون العمران خاصة في مجال الأمن وسلامة المواطنين وتشوه المنظر العام للمدن الجزائرية، تم إعادة تنشيط وبعث جهاز شرطة العمران على المستوى الوطني، وذلك تنفيذا لتعليمات وزارة الداخلية

¹ عايذة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 116.

² حمدي عمر باشا، حماية الملكية الخاصة العقارية، المرجع السابق، ص 103.

³ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 323.

⁴ محمد بهي، النظام القانوني لشرطة العمران، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، السنة 2010-2011، ص 109.

والجماعات المحلية، وتم إنشاء أول فصيلة من الشرطة العمران وحماية البيئة في سنة 1997 في الجزائر العاصمة، وفي سنة 1999 تم توسيع عملها على كافة الدوائر التابعة لمدينة الجزائر.

مع بداية شهر أفريل من سنة 2000 تم إعادة بعث وحدات الشرطة العمرانية على مستوى المدن المليونية الساحلية الكبرى للوطن وهي (وهران، قسنطينة، عنابة)، ليتم تعميم عمل هذه الفرق في شهر أوت 2000 على مستوى كل دوائر ولايات الوطن.

02- مهام شرطة العمران

تسهر شرطة العمران على حماية البيئة خاصة البيئة الحضرية من جميع أشكال المخالفات العمرانية، كما تسهر تطبيق القانون في مجال البناء والتهيئة والتعمير وتقوم بتبليغ السلطات المختصة بكل أشكال البناءات المخالفة لقواعد البناء والتعمير وغير المطابقة للتراخيص الممنوحة قانونا، ومحاربة كل مظاهر وأشكال المساس بمقتضات الأمن والصحة والنظافة العمومية. ومن المهام الموكلة إليها:

- المعاينة الميدانية لمخالفات التهيئة والتعمير والبناء.
- تحرير محاضر المخالفات بعد المعاينة مع الأمر بإجراء المطابقة توقيف الإشغال وإخطار السلطات القضائية المختصة بالمخالفات المرتكبة بناء على محاضر.
- السهر على تطبيق الحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التنمية الحضرية والعمراني وحماية البيئة.
- مراقبة كل عقود التعمير لمختلف البناءات ومدى مطابقة البناءات المنجزة للتراخيص الممنوحة.
- الحرص على حماية المدن والتجمعات والأحياء الحضرية.
- فرض رخص البناء لكل أشكال البناء وضع أي بناء بدون ترخيص.
- منع كل أشكال البناء الفوضوي والاحتلال غير الشرعي للأراضي والطرق العمومية أو تحويل إستعمال العقار لغير الوجهة المخصص له¹.
- حجز مواد البناء المستعملة في الأشغال غير المرخص لها والآليات وإيداعها في المستودع الخاصة التابعة للبلدي.

¹ بصيفي مزبود، دور شرطة العمران في حماية البيئة، مجلة القانون العقاري وحماية البيئة، كلية الحقوق، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، العدد 1، المجلد 01، سنة 2013، ص 207، 208.

- توعية المواطنين وإعلامهم من خلال الحملات الإعلامية والتحسيسية بمخاطر مخالفة قواعد البناء والتعمير والقيام بالزيارات الميدانية المنتظمة إلى الأحياء وشوارع المدن وإجراء مسح لها بشكل تام دائم¹.

- تقديم يد العون والمساعدة للأعوان المكلفين بالرقابة الميدانية لمخالفات البناء والتعمير في حالة تعرضهم للمضايقات من طرف المخالفين².

لكن واقعيًا نلاحظ الوضع الكارثي والصورة العمرانية المشوهة التي تعيشها البيئة الحضرية في الجزائر، وكثرة المخالفات العمرانية الماسة بالنظام العام العمراني، فهذا دليل على فشل هذا الجهاز في ممارسة مهامه الرقابية والحمائية وكذا السيطرة على كل مظاهر التعدي على أنظمة التعمير والتشريعات المتعلقة به³، وهذا نتيجة التساهل والتسامح من طرف أعوان الشرطة العمرانية في محاربة كل مظاهر المساس بالنظام العام العمراني من جهة⁴، ومن جهة ثانية فإن هذا التقصير راجع لجملة من العراقيل والمشاكل التي تنقص من فعالية جهاز شرطة العمران وحماية البيئة في ضبط البيئة العمرانية، ومنها:

- عدم استقلالية وظيفة هذه الفرق عن المصالح التابعة لمديرية الأمن الوطني للولاية، فهذه الفرق تؤدي وظيفة الرقابة العمرانية إلى جانب باقي المهام المسندة إلى أعوان الأمن الوطني، وبالتالي فوظائفها مشتتة وغير مركزة على مهمة الرقابة العمرانية مما يؤثر سلبًا على أداء مهامها.

- نقص الإمكانيات البشرية المادية من مكاتب ووسائل نقل مما يؤثر سلبًا على أداء هذه الفرق للمهام المسندة إليها.

- غياب برامج التكوين والترصن والرسكلة الدائمة بهدف زيادة معارف أعوانها في مجال البناء والتعمير⁵.

- نقص التحفيز على أداء مهام هذه الوحدات.

¹ تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 143.

² عايدة دبريم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 118.

³ محمد جبيري، المرجع السابق، ص 115.

⁴ مريم عزيزي، المرجع السابق، ص 132.

⁵ تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 116.

- عدم وجود أي آلية تمكن من بسط الرقابة- خاصة الإدارية- على عمل أعوان هذه الفرق، باستثناء ما تعلق بإحصائيات المديرية العامة للأمن الوطني عنت تدخلات هذه الفرق.

- على خلاف باقي أعوان الرقابة المكلفين بمهمة بموجب تكليف مهني يسلم لهم في إطار قيامهم بمهام الرقابة عن المخالفات العمرانية ، فإن أعوان هذه الوحدات لا يزودون بأي تكليف مما قد يسبب في عدم تحملهم لأي مسؤولية في حالة تقصيرهم في أداء مهامهم في محاربة البناء المخالف لقواعد النظام العمراني¹.

سادسا: وأعوان الرقابة في المناطق الحساسة وذات الميزة الخاصة

ولأن المحالفات العمرانية توسعت لتشمل كل المناطق بما فيها المناطق الحساسة وذات الميزة الخاصة، فقد عمل المشرع العمراني على ضمان حماية هذه المناطق الحساسة من خلال إنشاء مجموعة من أعوان الرقابة العمرانية في هذه المناطق، من أجل حماية وتثمين هذه المناطق و ضبط النشاط العمراني داخلها وكذا التصدي لكل مخالفة قد تمس بالنظام العام العمراني باعتبار أن حماية هذه المناطق وتثمينها يندرج ضمن حماية المنفعة العمومية² وخاصة المصلحة العامة العمرانية، ومن بين هؤلاء الأعوان:

- مفتشي السياحة ومفتشي البيئة³: لقد أضفى المادة 33 من القانون 03-03 المحدد لمناطق التوسع والمناطق السياحية، صفة الضبطية القضائية على مفتشي السياحة و مفتشي البيئة الذين يعاينون المخالفات العمرانية الماسة بالنظام العمراني والمخلة بقواعد التهيئة والتعمير على مستوى المناطق السياحية وخاصة ما يتعلق منها بالتوسعة أو التغير أو التهديم أو البناء غير المرخص به⁴، فبعد معاينة المخالفة من طرف العون المؤهل يقوم بإرسال محضر المخالفة إلى الوالي المختص إقليميا أو الجهة القضائية المختصة خلال مدة لا تتعدى خمسة عشر (15) يوم ابتداء من تاريخ المعاينة⁵، وفي حالة خرق صاخر لقواعد التهيئة والتعمير المحددة في هذا القانون خاصة عند القيام بأشغال البناء يمكن لإدارة المكلفة بالسياحة اللجوء إلى القضاء المستعجل مباشرة لطلب الأمر بتوقيف الأشغال

¹ الصادق بن عزة، المرجع السابق، ص 160.

² المادة 3 من القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، المرجع السابق.

³ يعد مفتشو البيئة أعوان ضبط قضائي بالنسبة للمخالفات العمرانية المرتكبة على الشريط الساحلي طبقا لنص المادة 37 فقرة 2 من القانون رقم 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، المرجع السابق.

⁴ المادة 23، 24 من قانون 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، المرجع السابق.

⁵ المادة 35 فقرة 2 و3 من قانون رقم 03-03 المرجع نفسه.

المخالفة، وفي نفس الوقت ترفع دعوى قضائية أمام المحكمة العادية لتفصل هذه الأخيرة إما بمطابقة الأشغال المنجزة مع مخطط التهيئة السياحية المعتمد أو هدم ما تم إنجازه والأمر بإعادة الحالة إلى ما كان عليه¹.

- أعوان الضبط الفندقي: كما منحت المادة 69 من القانون رقم 01-99 المحدد للقواعد المتعلقة بالفندقة²، صفة الضبطية القضائية لمفتشي السياحة وأعوان المراقبة الاقتصادية، من أجل مراقبة مدى الإلتزام بقواعد البناء وتهيئة المؤسسات الفندقية³، وتحرير محاضر في حالة معاناة مخالفات وترسل إلى وكيل الجمهورية وإدارة السياحة في ظرف ثمانية (8) أيام من تاريخ معاناة المخالفة، كما يمكن للوزير المكلف بالسياحة طبقا لنص المادة 51 إصدار قرار بالتوقيف الفوري للأشغال المخالفة والتي قد تؤدي إلى فرض الأمر الواقع وفي نفس الوقت يرفع دعوى قضائية استعجاليه خلال مدة 48 ثمانية وأربعون (48) ساعة.

- أعوان الضبط الغابي: طبقا لنص المادة 62 والمادة 62 مكرر من القانون رقم 12-84 المتعلق بالنظام العام للغابات⁴، يكلف أعوان الهيئات التقنية الغابية بمهمة البحث والتحري عن المخالفات العمرانية المرتكبة في المناطق الغابية، ولهم بذلك صفة الضبط الغابي، وقد حددت المادتين 62 مكرر و62 مكرر 1 هؤلاء الأعوان وهم الضباط المرسمون التابعون للسلك النوعي للإدارة الغابات والمعينون بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير العدل والوزير المكلف بالغابات، والضباط وضباط الصف التابعين للسلك النوعي للإدارة الغابات، بحيث يقوم أعوان الضبط الضبط الغابي بالبحث و المعالجة والتحقيق في هذه المخالفات طبقا لقانون الإجراءات الجزائية⁵.

- أعوان الرقابة المكلفين بحماية الممتلكات الثقافية: لقد حدد القانون رقم 04-98⁶ المتعلق بحماية التراث الثقافي في المادة 92 منه أعوان الرقابة وحصرهم في رجال الفن المؤهلين بصفة خاصة وحسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به، المفتشون المكلفون بحماية التراث الثقافي، أعوان الحفظ والتثمين والمراقبة، بحيث تنص المادة 93 أنه "يعاقب كل من يعرقل عمل الأعوان المكلفين

¹ المادتان 39 ، 40 من قانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، المرجع السابق.

² القانون رقم 01-99 يحدد القواعد المتعلقة بالفندقة، المرجع السابق.

³ المادة 46 من القانون رقم 01-99 المرجع نفسه.

⁴ القانون رقم 12-84 المتعلق بالنظام العام للغابات، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ المادة 66 من القانون رقم 12-84 المرجع نفسه.

⁶ القانون رقم 04-98 المؤرخ في 15 يونيو 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، المرجع السابق.

بحماية الممتلكات الثقافية أو يجعلهم في وضع يتعذر عليهم فيه أداء مهامهم وفقا لأحكام قانون العقوبات".

- ضباط الحماية المدنية: لقد خول القانون رقم 02-19 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع¹، ضباط الحماية المدنية بعض صلاحيات الضبطية القضائية فيما يخص مراقبة ومعاينة المخالفات العمرانية الخاصة بعدم أخذ الإحتياطات الأمنية لحماية الأشخاص والممتلكات من أخطار الحرائق والفرع، وكذا عدم أخذ تدابير الوقاية والحماية والأمن التي يجب أن يتخذها كل مشيد أو مالك أو مستغل أو مركب لأجهزة الحماية داخل البنايات من أجل الحد والوقاية من خطر الحرائق والفرع².

وفي حالة معاينة المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون يقوم ضباط الحماية المدنية بتحرير محضر المخالفة ويدون فيه هويته وهوية المخالف وتاريخ ومكان ونوع المخالفة ويرسله إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا خلال مدة اثنان وسبعون(72) ساعة، كما ترسل نسخة من المحضر إلى الوالي المختص إقليميا للإتخاذ عقوبات إدارية في حالة تسليمه رخصة استغلال للمؤسسات المستقبلية للجمهور والعمارات المرتفعة والمرتفعة جدا³.

الفرع الثاني

مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعوان الرقابة في المجال العمراني

إن المشرع الجزائري من خلال قانون العمران قد منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانونا اختصاصا أصيلا في رقابة البنايات والتأكد من مدى مطابقتها للرخص والشهادات الممنوحة بموجبها، بحيث يمارس هذا الإختصاص في كل وقت وحين وبدون حاجة إلى الموافقة المسبقة لصاحب البناية، وبالتالي للأعوان الرقابة الحق في الزيارات الميدانية في كل وقت والإطلاع جميع الوثائق والمستندات التقنية المتعلقة بالأشغال الجاري تشييدها، كحق طلب التصاميم التقنية والرسومات والمخططات الهندسية والمدنية. وبالتالي فقد تكون الرقابة سابقة أو معاصرة(أولا)، كما قد تكون لاحقة لعمليات البناء والتشييد(ثانيا).

¹ القانون رقم 02-19 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع، المرجع السابق.

² المادة 1 و2 و3 من القانون رقم 02-19 المرجع نفسه.

³ المادة 32 فقرة 3 و4 و5 القانون رقم 02-19 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع. المرجع السابق.

أولاً: رقابة البناءات الجاري تشييدها أي في طور الإنجاز

قبل البدء في الأشغال يضع المستفيد من الرخصة، لوحة مستطيلة مرئية خارج ورشة البناء تتجاوز أبعادها 80سم، توضح فيها مراجع رخصة البناء ونوع البناء وارتفاعه ومساحة قطع الأرض، كما ينبغي أن تتضمن اللوحة تاريخ افتتاح الورشة وتاريخ المرتقب لإنهاء الأشغال، بالإضافة إلى اسم صاحب المشروع ومكتب الدراسات والمؤسسة المكلفة بالإنجاز الأشغال¹.

وفي إطار رقابة البناءات غير المكتملة وطبقاً لأحكام القانون رقم 08-15 يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المكلفين بالرقابة زيارة البناءات التي استفاد أصحابها من رخصة إتمام الانجاز²، على أن تكون الرقابة بعلم المعني أو فجائية قصد معاينة انطلاق الأشغال وإتمام إنجازها³، في هذه الحالة يتسنى لرئيس المجلس الشعبي البلدي وأعوان الرقابة معاينة المخالفات المرتكبة من طرف المعني، وذلك بعد قيام هذا الأخير وجواباً بإيداع طلب فتح الورشة لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي، على أن ينطلق المالك أو صاحب المشروع في أشغال إتمام الانجاز خلال مدة ثلاث(03) أشهر من تاريخ تسليمه الرخصة⁴.

ولتفعيل الرقابة على البناءات الجاري إنجازها، فقد نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي 06-55⁵ على أنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً والأعوان المؤهلين قانوناً أن يقوموا بزيارة الورشات والمنشآت الأساسية والبناءات الجاري إنجازها وكذلك الفحص والمراقبة التي يرونها مفيدة وطلب الوثائق التقنية الخاصة بذلك، لأجل معرفة مدى تطابقها مع مقتضيات النظام العام العمراني.

وبالتالي فالزيارات والرقابة الميدانية تخص الورشات والمنشآت والبناءات في طور الإنجاز والتشييد دون سواها، وتتعلق بالتحقق من وجود الوثائق القانونية المكتوبة والبيانات المرخص بها

¹ المادة 61 من المرسوم التنفيذي 15-19 المتضمن كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² إن رخصة إتمام الانجاز الممنوحة للمعني تفرض عليه مجموعة من الالتزامات منها ضرورة إقامة سياج للحماية قصد حماية الأفراد والمارة من الأخطار الناجمة عن عملية إتمام الأشغال، وضرورة وضع لافتة تدل على أشغال إتمام الانجاز، وفي نفس الوقت تمكن هذه الرخصة المتحصل عليها من الربط المؤقت بشبكات الانتفاع العمومي(الغاز، الماء، والكهرباء) للفترة المحدد في شهادة التعمير، المادة 54 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، المرجع السابق.

³ المادة 58 من القانون 08-15 المرجع نفسه.

⁴ المادة 56، 57 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، المرجع السابق

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المؤرخ في 01 يناير 2006، المحدد لشروط وكفاءات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، المرجع السابق.

للأشغال التي تم الشروع فيها، مع التأكد من مدى مطابقتها هذه الأشغال مع الرخص والشهادات المسلمة تطبيقاً لها، كما أن الرقابة والزيارات الميدانية سواء المنتظمة منها أو الفجائية لا تخص البناء الفردي الخاص فقط كما هو معمول به ميدانياً، بل أن عبارة "كل البنايات" الواردة في نص المادة 73 من القانون رقم 90-29 واضحة ويقصد بها كل البنايات سواء كانت تابعة للقطاع العام¹ أو الخاص، وبغض النظر عن الغرض منها، أو موقعها سواء تواجدت في وسط النسيج والمحيط العمراني أو في الأحياء والأراضي المحيطة بالمدن والمحاذية لها أو الواقعة خارج المحيط الحضري والمتواجدة على الأراضي الفلاحية والزراعية أو على الأراضي الرعوية والغابية أو في المناطق الحساسة وذات الميزات الطبيعية².

وتتمثل الوثائق التي يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعاون الرقابة التأكد منها حسب نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي 06-55 في : التصريح بفتح ورشة، رخصة البناء، رخصة الهدم عند الإقتضاء.

ولا تكون هذه الزيارات ذات أثر إلا باحترام مجموعة من الأحكام تتعلق ب:

1- أوقات المعاينة والزيارات الميدانية:

بالرجوع إلى نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي 06-55 المذكور أعلاه فإن أوقات الزيارة قد تكون ليلاً أو نهاراً و؟ أثناء أيام الراحة العطل، كما يمكن أن تكون المعاينات معلن عنها ونظامية أو في شكل زيارات فجائية، تساهم في الحد من الإنتهاكات اليومية للأحكام النظام العام العمراني، لأن الطابع الفجائي للرقابة والزيارات الميدانية أكثر فعالية يوضع حداً للمخالفين الذين يستغلون الفرص في أيام الراحة³، خاصة إذا علمنا أن معظم البنايات غير القانونية والمخالفة للقانون العمراني يتم إنجازها كاملة وبكل عناصرها وملحقاتها في غفلة من أعوان الرقابة⁴.

وبالتالي فأحكام المادة 08 تساهم في القضاء على البناء المخالف للنظام العمراني من جهة ومن جهة ثانية تسد الفراغ والنقص القانوني في النصوص السابقة التي كانت تكلف العون بزيارة البنايات

¹ لا تخضع البنايات التابعة للقطاع العسكري للرقابة من طرف الأعوان المحددين في المرسوم التنفيذي 06-55 لأن هذا القطاع يخضع للأحكام خاصة.

² كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 123

³ عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 167.

⁴ عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 369.

ومعاينة الأشغال المخالفة أثناء الأوقات القانونية للعمل وتنتهي الرقابة بانتهائها¹، وهكذا تكون الرقابة دورية ومستمرة ومعدت وفق جدول زمني مسبق².

2- أحكام المعاينة والزيارات الميدانية

يجب إستظهار التكليف المهني قبل الشروع في عمليات الرقابة. نصت المادة 11 من المرسوم التنفيذي 55-06 على أن " يزود مفتشو التعمير موظفو إدارة التعمير وأعوان البلدية المكلفين بالتعمير المؤهلين للبحث عن مخالفات القانون رقم 29-90 ومعاينتها أثناء ممارسة وظائفهم بتكليف مهني، يسلمه حسب الحالة، الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي المختص إقليميا، ويتعين عليهم إظهاره قبل أثناء القيام بمهمة الرقابة، يسحب هذا التكليف المهني في حالة التوقف الدائم أو المؤقت عن مهمة الرقابة ليعاد للأعوان في حالة إستئناف العمل ومهمة الرقابة".

من خلال نص المادة 11 المذكورة أعلاه، فإن التكليف المهني شرط أساسي لصحة إجراءات الرقابة والمعاينة، وفي حالة عدم حصول العون المكلف بالرقابة على التكليف المهني، تعد جميع المحاضر المحرر من قبله غير صحيحة وباطلة، فالعون الذي لا يحصل على تكليف مهني بالرقابة وزيارة ورشات العمل وتحريير المحاضر، يعد غير مختص قانونا وبالتالي يتم الطعن في عدم صحة المحاضر وبطلانها.

خاصة إذا علمنا أن هذا التكليف وإن كان يسلمه الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة، فإن يجب أن يصادق عليه أمين الضبط لدى الجهة القضائية المختصة، كما أن المادة حدد الأعوان الذين يتسلمون التكليف المهني ب " مفتشو التعمير موظفو إدارة التعمير وأعوان البلدية المكلفين بالتعمير والمؤهلين للبحث عن مخالفات القانون رقم 29-90

¹ كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص125.

² المادة 09 من المرسوم التنفيذي 55-06 المرجع السابق. والمادة 63 من القانون رقم 15-08 المرجع السابق، والملاحظ من خلال المادة 09 أن الجدول الزمني للزيارة المعد من طرف مدير التعمير والبناء لا يبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا قد يؤدي إلى عدم التنسيق والإنسجام في شكل وأوقات الزيارة بحيث يمكن أن تكون نفس الإشغال محل رقابة من طرف أعوان الرقابة التابعين للبلدية وأعوان الرقابة التابعين لمصالح إدارة التعمير في الوقت الذي قد لا تخضع فيه بعض البنايات لأي رقابة أو زيارة، مما يشجع الأفراد على انتهاك أحكام النظام العمراني، وهذا برغم من أن المادة 10 قد ألزمت كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ومدير التعمير والبناء بمسك سجلات لمتابعة الأشغال ومعاينة المخالفات.

ومعاينتها"، دون ذكر باقي الضباط وأعوان الضبطية القضائية وشرطة العمران باعتبارهم من الأعوان المؤهلين للرقابة قانوناً¹.

يتأكد الأعوان المكلف بالرقابة من وجود وصحة مجموعة من الوثائق وعقود التعمير تأتي على رأسها رخصة البناء، والمخططات التقنية المرافقة لها²، لأن هذه المخططات لم توجد اعتباراً، بل هي مخططات أعدت وأنجزت بإحكام بقصد تحقيق هدف واحد وهو انجاز بنايات تتوافق فيها كل متطلبات الأمان والصحة- إضاءة وتهوية- والهدوء والراحة الحرارية والصوتية من جهة، ومن جهة ثانية بنايات ذات طابع جمالي متناسق ومنسجم³. كما يتأكد العون من إلزام المعني بموصفات الأشغال ونسبة تقدم البناء والإجراءات الشكلية والآجال القانونية للإنجاز الأشغال⁴ في الأوقات وعلى نفس الأوضاع المحددة في الوثائق المسلمة.

ونشير إلى أن هناك جانب آخر قد تفتن له المشرع العمراني من خلال المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، وهو مدى احترام المرخص له الآجال القانونية المحدد في رخصة البناء، بحيث تعد رخصة البناء ملغاة إذا لم يستكمل المعني البناء في الآجال المحددة في القرار المتضمن منح رخصة البناء، على أن يتم تحديد هذا الأجل بعد تقييم السلطة المختصة وهي رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير إقتراح صاحب الدراسات الإستشارية حسب حجم المشروع⁵، وتأتي هذه المادة للقضاء على صورة من صور البناء المخالف لقواعد النظام العام العمراني في جزئه المتعلق بعدم إتمام انجاز البناء وبقائه ورشة مفتوحة تشوه وتسيء للنسيج الحضري والعمراني.

ثانياً: رقابة الأشغال المنجزة بعد الانتهاء من عملية البناء

رقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعوان الرقابة هي رقابة دائمة ومستمرة، تشمل جميع مراحل عملية البناء، فلا تنحصر الرقابة على البنايات في طور الإنجاز بل تمتد وتستمر إلى غاية إنتهاء عمليات البناء والتشييد، وهذا ما يتضح من خلال نص المادة 56 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، والتي أوجبت على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر رئيس المجلس

¹ عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 294.

² عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الادارة في الحد منه، المرجع السابق، ص 376.

³ عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 303.

⁴ الصادق بن عزة، المرجع السابق، ص 172.

⁵ المادة 57 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. المعدل والمتمم، المرجع السابق.

الشعبي البلدي¹ بانتهاء الأشغال لتسلم له شهادة المطابقة تثبت مطابقة الأشغال المنجزة لرخصة البناء المسلمة، وفي نفس السياق نصت المادة 75 من نفس القانون على أن إثبات مطابقة الأشغال المنجزة مع رخصة البناء يكون بموجب شهادة مطابقة تسلم بعد الإنتهاء من البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي.

والغاية المتوخاة من فرض الحصول على هذه الشهادة هي التأكد بعد انتهاء عمليات التشييد والبناء وقبل استغلال وإستعمال المبنى، من أن البناء المنجز تم وفقا للرخصة المسلمة وضوابط ومقتضيات النظام العام العمراني، وبالتالي التأكد من توفر شروط السلامة والأمان ومتانة في البناء وصلاحيية إستعماله والحلول دون الإنهيار الكلي أو الجزئي للمبني بسبب الغش أو التقصير في مراقبة المبنى.

1- التصريح بالانتهاء من الأشغال²

إن أول إجراء يقوم به المستفيد من رخصة البناء بعد الانتهاء من الأشغال، هو إخطار رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر وجود البناء بانتهاء الأشغال، وذلك بموجب تصريح بإنهاء الأشغال، طبقا لنص المادة 66 من المرسوم التنفيذي 15-19، بحيث يودع المستفيد من رخصة البناء، خلال أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ الانتهاء من الأشغال، وبمقر المجلس الشعبي البلدي لمكان وجود البناء مقابل وصل إيداع يسلم له في نفس اليوم، تصريحاً يشهد فيه بالانتهاء من الأشغال³، بشرط أن يودع التصريح في نسختين (02)، نسخة يتم الاحتفاظ بها على مستوى البلدية والنسخة الثانية من التصريح ترسل إلى رئيس القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة.

والملاحظ من خلال المادة 66 أن المستفيد من رخصة البناء غير ملزم قانوناً بإيداع التصريح بانتهاء الأشغال، وهذا ما يستفاد من الصيغة المكملة للمادة 66 فعلى خلاف مواد قانون التعمير التي تكون في مجملها قواعد أمرية وملزمة لا يجوز الإتفاق على مخالفتها، فإن المادة 66 غير أمرية، بل إنه في

¹ المادة 56 تنص على أن المالك أو صاحب المشروع يشعر المجلس الشعبي البلدي بانتهاء الأشغال وليس رئيسه، وهذا خطأ لأن المقصود من المادة هو رئيس المجلس وليس المجلس الشعبي البلدي لأن رئيس المجلس هو من يسلم شهادة المطابقة « certificat de conformité » بعد إشعاره بانتهاء البناء وهو ما أكدته المادة 75 من نفس القانون.

² يجب أن نفرق بين التصريح بإنهاء الأشغال حسب المادة 66 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يعد بمثابة طلب أولى للحصول على شهادة المطابقة وبين رخصة إنهاء الأشغال المنصوص عليها في المواد 19، 20، 22 من القانون 08-15 التي تعد من التراخيص الاستثنائية التي تتعلق بتحقيق مطابقة البناء وإتمام إنجازها، تمنح للباقي للإتمام إنجاز البناء.

³ هذا بالنسبة للسكن ذات الإستعمال السكني أما بالنسبة للتجهيزات والبنائيات ذات الإستعمال السكني الجماعي أو البنائيات المستقبلية للجمهور فيجب على المعني إرفاق التصريح بانتهاء الأشغال بمحضر تسليم الأشغال معد من طرف الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء.

حالة عدم إيداع التصريح بانتهاء الأشغال حسب الشروط والآجال المحدد أعلاه، فإن إجراء مطابقة الأشغال تجرى ويتم وجوبا من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي،

وفي هذه الحالة يتم تحديد تاريخ إنتهاء الأشغال من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إستنادا إلى آجال الإنجاز المتوقعة في رخصة البناء المسلمة¹، وهذا على خلاف المادة 56 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم التي ألزمت وأوجبت على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر المجلس الشعبي البلدي بانتهاء الأشغال لتسلم له شهادة المطابقة.

غير أن الواقع العملي يثبت عدم إلتزام رؤساء البلديات بنص المادة 66، وعدم سعيهم إلى الحلول محل المرخص له و إجراء عمليات المطابقة دون إيداعه تصريح بانتهاء الأشغال، وحسب بعض الباحثين أن هذه الوضعية أدت إلى أمرين، الأول يتعلق بلجوء المشرع الجزائري إلى إصدار القانون رقم 08-15 نتيجة الكم الهائل من البنائيات غير المطابقة، والثاني يتعلق بسياسة الأمر الواقع بحيث أن رؤساء البلديات يجدون أنفسهم أمام خيارين لا ثالث لهما، إما تسليم شهادة المطابقة وإما الأمر بهدم البناء المخالف²، وهذا الإجراء يجب على رؤساء البلديات أن يلتزموا به باعتبارهم مسؤولين عن مجال البناء والتعمير وسلطة مهمة وفعالة من سلطات الضبط الإداري العمراني ملزمون بحماية النظام العام العمراني بكل أبعاده.

2-تسليم شهادة المطابقة

تسلم هذه الشهادة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالعمران³، وتعتبر من بين أهم الآليات الرقابية البعدية، فهي تضمن من جهة التأكد من سلامة البناء من الناحية الهندسية والتقنية وحتى الجمالية لمطالبات النظام العام العمراني، ومن جهة ثانية تضمن مطابقة البناء لمواصفات رخصة البناء المسلمة، لاسيما ما تعلق بالإشتراطات الصحة والأمن العمراني وسلامة البنائيات من العيوب وكذا متطلبات التهوية والإضاءة وموقع البناية ومقاسها وإستعمالها وواجهاتها، وغيرها من الشروط المتعلقة بحماية البيئة الحضرية من جميع أنواع التلوث كل خطر يهدد الصحة العامة العمرانية لمستعملي هذه المباني وغيرهم من المارة والجيران⁴، فشهادة المطابقة تعد قرارا

¹ المادة 66 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 308.

³ المادة 64 من المرسوم التنفيذي 15-19 في حين أن المادة 75 من القانون 90-29 نص على شهادة المطابقة تسلم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي دون ذكر الوزير المكلف بالعمران.

⁴ منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 168.

إداريا صادرا عن سلطة إدارية مختصة تثبت من خلالها مطابقة الأشغال المتعلقة بها والتي تم إنجازها وانتهاء منها، لقواعد النظام العام العمراني.

ونظرا لهذه الأهمية فهي تعد شهادة وجوبية طبقا لنص المادة 56 من القانون رقم 29-09، والمادة 63 من المرسوم التنفيذي 15-19، فهي شهادة تقوم مقام رخصة السكن أو الترخيص باستقبال الجمهور أو المستخدمين في حالة البناء المخصص لوظائف تربوية أو اجتماعية أو خدماتية أو للصناعة والتجارة، مع ضرورة إحترام الأحكام والقواعد القانونية المتعلقة باستغلال المؤسسات الخطرة أو غير الملائمة وغير الصحية طبقا لنص المادة 65 من المرسوم التنفيذي 15-19.

كما إعتبرت المادة 61 من القانون رقم 15-08 أن الحصول على هذه الشهادة يمنح الحق لصاحبها بالربط بشبكات الإنتفاع العمومي من الماء والغاز والكهرباء بالإضافة إلى حق الربط بقنوات الصرف الصحي، وبالتالي تمنح شهادة المطابقة للمستفيد حق إستعمال شبكات الإنتفاع العمومي وهذا يعني إن السكن قابل للإستعمال لما جهز له، كما تمنع للإدارة حق الرقابة البعدية للبناء والتأكد من مدى إحترام المرخص له لقواعد البناء والتعمير والتزامه بالموصفات التقنية والهندسية ومدى مطابقة البناءات لرخصة البناء الممنوحة.

وبالرغم من الأهمية العملية لشهادة المطابقة في فرض احترام قواعد النظام العمراني من خلال تحقيق مطابقة البناءات مع المواصفات والأحكام الواردة في رخصة البناء، ورغم أن المشرع الجزائري ألزم صاحب البناء الذي إنتهى من الأشغال أن يقدم طلب تحقيق مطابقة البناء المنجز، إلا أن الواقع يثبت عدم إلتزام أصحاب البناء بذلك، فهم لا يطلبون شهادة المطابقة ولا يشعرون رئيس المجلس الشعبي البلدي بانتهاء الأشغال، كما أن هذا الأخير لا يقوم بتحقيق المطابقة من تلقاء نفسه إستنادا إلى نص المادة 66 من المرسوم التنفيذي 15-19 بالاعتماد على الآجال المتوقعة في رخصة البناء.

ويعود سبب عدم اهتمام المواطنين بشهادة المطابقة لجهلهم بهذه الشهادة بالدرجة الأولى، أو لأنهم انتهوا من البناء وقد بدؤ بإستعمال واستغلال المبني مع علمهم بعدم احترام المخططات التقنية وأحكام رخصة البناء، مما يجعلهم يعرضون عن تقديم طلب شهادة المطابقة لاعتقادهم المسبق برفض الطلب لعدم احترام أحكام قانون البناء والتعمير وبالتالي تعرضهم للمتابعات الجزائية¹.

¹ منصور مجاي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، المرجع سابق، ص 168.

المطلب الرابع

دور الأفراد والقضاء في حماية النظام العام العمراني

رغم أن للهيئات والسلطات الإدارية السابقة خاصة الجماعات المحلية دور كبير في حماية مقتضيات المصلحة العامة والنظام العام العمراني، إلا أن هذه الهيئات لا تقوم بدورها منفردة ودون الإستعانة بهيئات أخرى تتمثل في الجهات القضائية وفواعل المجتمع المدني والأفراد. بحيث لا يكون ذلك إلا من خلال ترسيخ ثقافة تعميمية لدى الفرد الجزائري وتكريس متطلبات الديمقراطية التشاركية، وفي هذا الإطار نصت القوانين الجزائرية وعلى رأسها الدستور، على ضرورة إشراك المواطن في إتخاذ القرار خاصة والمتعلقة بإطاره المعيشي وترقية ظروفه الإجتماعية والإقتصادية، باعتبار أن دعم الديمقراطية التشاركية وترسيخ ثقافتها تعد آلية فعالة لتحقيق التنمية المحلية المستدامة وتكوين ثقافة تعميمية لدى الفرد الجزائري تجنبه سلبيات وأثار مخالفات قواعد النظام العام العمراني.

وعليه ساقسم هذا المطلب إلى فرعين، (الفرع الأول) الديمقراطية التشاركية كألية لحماية النظام العام العمراني، (الفرع الثاني) دور القضاء في حماية وصيانة المصلحة العامة العمرانية.

الفرع الأول

الديمقراطية التشاركية كألية لحماية النظام العام العمراني

لقد نصت المادة 15 فقرة 03 من دستور 1996 المعدل والمتمم¹ على "تشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، وبالتالي فإن النص الدستوري على الديمقراطية التشاركية الذي ظهر وتطور في ستينات وسبعينات من القرن الماضي في الدول الأنجلوسكسونية²، يتيح للمواطن إمكانية المشاركة المحلية أو الجوارية في إتخاذ القرارات المتعلقة بحياته اليومية.

¹ دستور 1996 المعدل والمتمم.

² الديمقراطية التشاركية هي نظام لخلق الفرص لجميع المواطنين (رجال ونساء) على قدم المساواة، لتقديم مساهمات قيمة في رسم السياسات العامة وصنع القرار، وتهدف الديمقراطية التشاركية إلى زيادة الشفافية، والمساءلة، والفهم، والإحتواء الإجتماعي في شؤون الحكومة، كما أن نجاحها متوقف على مدى مشاركة الحركة الجموعية في الشأن العام". زكرياء حريزي، المشاركة السياسية للمرأة العربية ودورها في محاول تكريس الديمقراطية التشاركية-الجزائر نموذج-مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، سنة 2010-2011، ص36.

وهذا ما تم تجسيده على المستوى المحلي من خلال القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في مادته 11 فقرة 01 والتي تنص على "تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري".

وباعتبار أن البلديات والمجالس المحلية المنتخبة تملك سلطة التقرير والبحث في مجال التهيئة والتعمير بعيدا عن السلطة المركزية وتجسيدا لمبدأ اللامركزية، فقد منحت لها كل الإمكانيات القانونية لضمان المشاركة الشعبية الفعالة في مجال التهيئة والتعمير وذلك رغم عدم النص صراحة على هذا المبدأ في قانون التعمير¹. غير أن المشرع العمراني نص عليها في المادة 02 من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بحيث يساهم المواطن في إعداد السياسة الوطنية للتهيئة الإقليمي عبر قنوات المشاركة. وهي المجالس البلدية المنتخبة التي تقوم بإعداد المخططات والبرامج التنموية الموافقة للعهد الانتخابية في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية²، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدية بإعداد أدوات التعمير وتسليم عقود التعمير وفق القانون رقم 90-29 من خلال إعلام وإشراك أكبر قدر ممكن من المواطنين والجمعيات.

وفي هذا الإطار فقد تضمن قانون المدينة رقم 06-06 بعض الركائز الأساسية الداعمة لمشاركة المواطنين في تنظيم وتأطير وكذا تحسين إظارهم المعيشي من خلال مجموعة من المبادئ نصت عليها المادة 02 من ذات القانون وهي:

– التسيير الجوّاري: يتم بموجبه بحث ووضع الدعائم والمناهج الرامية للإشراك المواطن بصفة مباشرة أو غير مباشرة من خلال الجمعيات الناشطة في المجال العمراني، في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بالمحيط المعيشي للمواطن وكذا تقدير الآثار المترتبة عن ذلك. وفي نفس الوقت يتم التأكيد على مسؤولية السلطات العمومية ومساهمة الجمعيات الافراد في تسيير مدنهم³.

– التنمية البشرية: من خلال إعطاء أكبر أهمية للإنسان كمصدر للثروة والغاية من كل تنمية، بمعنى تكريس البعد الإنساني في مجال العمران.

¹ كمال محمد الأمين، الديمقراطية التشاركية في مادة التعمير، المرجع السابق، ص 43.

² المادة 107 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

³ المادة 11 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، المرجع السابق.

ومن بين الآليات القانونية التي تضمن الديمقراطية التشاركية في مجال التهيئة والتعميرية نذكر:

أولاً: الإستشارات: بحيث يتم إستشارة الهيئات والإدارات العمومية وكذا الجمعيات¹ بهدف توسيع دائرة المشاركين في إعداد أدوات التعمير. فبالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يجب أن يستشار وجوباً كل الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة وهي التعمير، الفلاحة، التنظيم الإقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية، البريد والمواصلات، بالإضافة إلى المصالح المكلفة بتوزيع الطاقة، الماء والنقل، الضبط العقاري. وعلى هؤلاء المرسل إليهم الإفصاح عن إرادتهم في المشاركة في إعداد المخطط أو تعيين ممثلين عنهم، وذلك خلال مهلة خمسة عشر (15) يوماً تبدأ من تاريخ إستلامهم الرسالة.

ثانياً: التحقيق العمومي: ليخضع فيما بعد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه للتحقيق العمومي² باعتباره صورة من الديمقراطية التشاركية وإجراء يهدف إلى إخضاع العملية المتوقعة للإمتحان عمومي³، للعرض خلال مدة خمسة وأربعون (45) يوماً وستون يوماً (60) بالنسبة لمخطط شغل الأراضي، وهذا لتمكين المواطنين من تقديم آرائهم ومقترحاتهم. ويصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية قراراً بهذا الصدد يتضمن⁴:

- يحدد المكان أو الأماكن التي يمكن إستشارة مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير فيه أو فيها.

- يعين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، بين تاريخ إنطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها.

- يحدد كيفيات إجراء التحقيق العمومي.

بالإضافة للتحقيق العمومي هناك التحقيق الذي تجريه سلطات البلدية في إطار تحضير ودراسة ملفات عقود التعمير، بحيث نصت المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات

¹ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به. والمادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المرجع السابق.

² المادة 26، 36 من القانون رقم 90-29، التعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ حسينة غواس، دور التخطيط العمراني في حماية البيئة، المرجع السابق، ص 357.

⁴ المادة 10 المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، المرجع السابق.

تحضير عقود التعمير وتسليمها¹ على "ترخص النسخة من القرار المتضمن رخصة البناء الملصقة بمقر المجلس الشعبي البلدي لكل شخص معني بالإطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب وذلك إلى غاية انقضاء اجل سنة(01) وشهر(01)".

ثالثا: الإعلام والإشهار: كما نصت المادة 80 من نفس المرسوم " ينبغي على رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإلصاق وصل إيداع طلب رخصة الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي خلال كامل فترة تحضير رخصة الهدم"، وبالتالي فإن اللجوء إلى إعلام المواطنين بنسخ من عقود التعمير عن طريق الإعلان بمقرات المجالس الشعبية البلدية يمكن أي شخص معني من الاطلاع على الوثائق والبيانات المتعلقة بتسليم رخصة البناء و الهدم وإمكانية الاعتراض والطعن في القرارات المسلمة في حالة المساس بالمصلحة الشخصية للمعني وفي هذا تفعيل لمبدأ المشاركة، وعادة ما تقدم هذه الطعون من طرف جيران صاحب رخصة البناء أو الهدم والجمعيات المدافعة عن البيئة العمرانية والحضرية بالإضافة إلى المالكين في الشيوخ وصاحب حق الشفعة². فمن خلال الحق في الإعلام يمكن للمواطن الحصول على المعلومة العمرانية بصفة دائمة خاصة ما تعلق بوضعية مدينته وتكورها وآفاقها³.

رابعا: حق اللجوء للقضاء في حالة المساس بالنظام العام العمراني

طبقا لنص المادة 74 من القانون رقم 90-29 " يمكن لكل جمعية تشكلت بصفة قانونية تنوى بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة إطار الحياة وحماية المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني فيما يتعلق بالمخالفات لأحكام التشريع والساري المفعول في مجال التهيئة والتعمير".

وقد عرف القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات، الجمعية وإعتبرها " اتفاقية تخضع للقوانين المعمول بها، يجتمع في إطارها أشخاص طبيعيين أن معنويون على أساس تعاقدية ولغرض غير مريح، يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم لمدة محددة أو غير محددة، من أجل ترقية الأنشطة ذات الطابع المهني، الإجتماعي العلمي والديني، التربوي الرياضي، البيئي الخيري الإنساني"⁴. وقد اعترف

¹ المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² كمال محمد الأمين، الديمقراطية التشاركية في مادة التعمير، المرجع السابق، ص 46، 47.

³ المادة 02 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، المرجع السابق.

⁴ المادة 02 من القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، ج رعد 02، المؤرخة في 15 يناير 2012.

القانون للجمعية بحق التقاضي والقيام بكل الإجراءات أمام الجهات القضائية، بسبب وقائع لها علاقة بهدف الجمعية ألحق ضررا بمصالح الجمعية أو المصالح الفردية أو لجمعية لأعضائها¹.

كما منح القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة، للجمعيات المعتمدة إمكانية ممارسة الحقوق المعترف بها للطرف المدني بخصوص وقائع تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تهدف إلى الدفاع عنها، أو تمس بالإطار المعيشي للمواطن أو مخالفة متطلبات حماية البيئة الطبيعية كالماء والهواء والجو وباطن الأرض أو تتعلق بالبيئة المشيدة كالعمران².

وفي إطار حماية الأماكن والمعالم الأثرية والتاريخية والممتلكات الثقافية، فقد سمح القانون رقم 04-98 المتعلق بحماية التراث الثقافي، للجمعيات المختصة بحماية الممتلكات الثقافية أن تتأسس كطرف مدني في القضايا والمخالفات المتعلقة بأحكام هذا القانون³.

لكن رغم كثرة النصوص القانونية التي تفعل دور الجمعيات والمجتمع المدني في مجال حماية البيئة العمرانية⁴، ورغم العدد الهائل للجمعيات الناشطة على المستوى الوطني والمقدرة بـ 108940 جمعية، فإن عدد الجمعيات الناشطة في مجال حماية البيئة تقدر بـ 2505 جمعية أي ما يمثل نسبة 02.30 % من مجموع الجمعيات الوطنية وهذا حسب إحصائيات وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية⁵.

كما أن غالبية هذه الجمعيات وعلى قلتها، لا تهتم بالإطار المعيشي للمواطن ولا ترقية المدن ولا الحفاظ على الطابع الجمالي والعمراني للمدن والمستوطنات البشرية، ما يجعلها مغيبة في مرحلة إعداد أدوات التعمير. ضف إلى ذلك العزوف الشعبي ونقص الوعي التخطيطي⁶ بالاهتمام بالجانب العمراني والحضري للمدن والأحياء فأخراهم اهتمامات المواطن الجزائري هو الجانب المعماري، ما يجعل المواطنين لا يشاركون في إعداد أدوات التعمير من خلال عدم مشاركتهم في الإستقصاء العمومي، وذلك راجع لجهلهم بهذا الإجراء⁷ من جهة، ومن جهة ثانية عدم مراعاة البلديات للتطلعات المواطنين واهتماماته

¹ المادة 17 من القانون رقم 06-12 المرجع نفسه.

² المادة 37 من القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق.

³ المادة 91 من القانون رقم 04-98 المتعلق بحماية التراث الثقافي، المرجع السابق.

⁴ المادة 41 من القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، المرجع السابق.

⁵ الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية تاريخ الاطلاع 2019/02/08 على الساعة 23:11.

<http://www.interieur.gov.dz/images/pdf/listeassociation-ar.pdf>

⁶ محسن العبودي، المرجع السابق، ص 115.

⁷ راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، المرجع السابق، ص 143.

عند إعداد المخططات التنموية وأدوات التعمير، وهذا يعود بالدرجة الأولى لعدم وجود ثقافة الحوار بين البلدية والمواطن والمجتمع المدني¹.

وبالتالي يجب إعادة النظر في قوانين التعمير بتكريس آليات فعالة تضمن إشراك المواطن والجمعيات والمجتمع المدني في عملية صناعة وإصدار القرارات وأدوات التهيئة والتعمير².

الفرع الثاني

دور القضاء في صيانة النظام العام العمراني

يختص القضاء إلى جانب الجهات الإدارية بفرض احترام مقتضيات النظام العام العمراني، ذلك لأن القضاء هو الضامن والمراقب لمدى احترام والتقييد بقواعد التهيئة والتعمير، سواء من طرف الإدارة المصدرة لقرارات التعمير، أو من طرف الأفراد المخاطبين بهذه القرارات. وفي هذا المجال فإن الإختصاص القضائي ينعقد لجهتين هما: الجهات القضائية الإدارية والجهات القضائية العادية. غير أنه قد سبق التطرق للجرائم الماسة بالنظام العام العمراني في الفصل الأول من هذا الباب وكذا العقوبات المتعلقة بها. لذا سنركز في هذا الفرع على القضاء المدني من خلال تبين دور القضاء الإداري (أولا) والعادي (ثانيا) في حماية وفرض احترام قيود وضوابط النظام العام العمراني.

أولاً: القضاء الإداري

يفصل القضاء الإداري في منازعات أطرافها غير متكافئين في المراكز القانونية. الإدارة فاعتبارها الطرف القوي من جهة والفرد من جهة ثانية. بحيث يراقب مدى تقيد الإدارة بمبدأ المشروعية في مواجهة الأطراف المخاطبين بقراراتها. وعليه يراقب القاضي الإداري بعدما تستوفي الدعوى الإدارية الشروط الشكلية، أحد أوجه عدم مشروعية القرار الإداري أو العقد التعميري الذي تتخذه الإدارة في شكل رخصة أو شهادة. وعليه فإن أوجه عدم مشروعية عقود التعمير تتعلق بعدم المشروعية الخارجية وهي تخص عيب عدم الإختصاص، وعيب الشكل والإجراءات. وعدم المشروعية الداخلية وتتعلق بعيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال لسلطة.

¹ مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، سنة 2014-2015، ص 175.

² كمال محمد الأمين، مشاركة الجمهور في بإصدار قرارات الإدارة في مادة التعمير والبيئة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة عمارثليجي الأغواط، الجزائر، المجلد 02، العدد 05، جانفي 2017، ص 567.

01-عدم المشروعية الخارجية:

أ- عيب عدم الإختصاص:

وهو عدم القدرة القانونية لسلطة الإدارية على إصدار قرار إداري ما¹. بمعنى عدم أهلية إدارة معينة على إتخاذ قرار ما كونها اعتدت على صلاحيات سلطة إدارية أخرى من حيث الزمان أو المكان أو الموضوع. وفي هذا المجال أصدر مجلس الدولة الجزائري قرار بتاريخ 2003/01/07 يلغي القرار المطعون فيه كون ديوان الترقية والتسيير العقاري غير مختص بإصدار ومنح القرارات المتعلقة بتسليم رخصة البناء². كما يمكن أن يصدر عقد تجميري عن رئيس مجلس شعبي بلدي خارج الحدود الجغرافية لبلدية، فيكون القرار معيبا بعدم الإختصاص المكاني. أو يصدر القرار بعد نهاية العهدة الإنتخابية لرئيس المجلس الشعبي البلدي فيكون القرار معيبا بعدم الإختصاص الزماني.

وفي هذا السياق قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2002/02/11، بالغاء مقرر مديرية التعمير لولاية الجزائر القاضي بالغاء منح رخصة البناء الممنوحة من طرف المصالح البلدية، وقد سبب مجلس الدولة قراره بأن "مديرية التعمير والتي تعد مديرية ولائية ليست مختصة بالغاء مقرر يتضمن منح رخصة البناء"³. كما أصدر مجلس الدولة بتاريخ 2013/01/31 قرار يقربح وإختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في هدم البناء الذي يقام دون رخصة باعتباره بناء فوضوي يجب إزالته⁴.

ب- عيب مخالفة الشكل والإجراءات:

يفرض قانون التعمير مجموعة من الشكليات والإجراءات التي يجب على السلطات الإدارية مصدرها العقد التجميري التقيد بها، ومنها تسبب وتعليل القرارات الإدارية⁵، وجوب إستشارة هيئات والإدارات العمومية معينين ومحدددين وجوبا، وفي حالة عدم إستشارتهم يمكن للمعني طلب إلغاء

¹ وداد عطوى، المرجع السابق، ص 218.

² عمر حمدي باشا، القضاء العقاري، في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا ومحكمة التنازع، دار هومة، الجزائر، ط12، سنة 2012، ص 215.

³ قرار مجلس الدولة الجزائري، بتاريخ 2002/02/11، فهرس رقم 55، الغرفة الثالثة، أورده عمار بوضياف، منازعات التعمير في القانون الجزائري، "رخصة البناء والهدم"، مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد 03، جانفي 2013، ص 05.

⁴ قرار مجلس الدولة الجزائري، بتاريخ 2013/01/31 فهرس رقم 078906 (غير منشور). أورده: كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، سنة 2015-2016، ص 61.

⁵ المادة 50 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها " في حالة الرفض المسبب، يبلغ القرار مرفقا بنسخة من ملف الطلب الى صاحب الطلب".

القرار المعيب. ومن القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة في هذا المجال، قراره الصادر بتاريخ 2001/01/14 الذي أيد القرار المستأنف القاضي بإلغاء قرار ترخيص بالبناء معيب من حيث الشكل كونه موقع من طرف النائب الثاني لرئيس المجلس الشعبي البلدي المختص¹.

كما يكون القرار باطلا إذا إمتنعت الإدارة عن الإلتزام بالإجراءات المقررة في قانون التهيئة والتعمير، مثل عدم أخذ رأي الجهات الاستشارية الواجب استشارتها في البنايات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري²، أو عدم إتباع إجراءات استصدار رخصة الهدم أو التجزئة منذ تاريخ إيداع المعني للطلب إلى غاية التحقيق فيه وأخيرا صدور قرار البناء أو الهدم، وبالتالي فعدم احترام الإدارة هذه الإجراءات يخول لصاحب الطلب الطعن في القرار لعيب في الشكل والإجراءات³.

02-عدم المشروعية الداخلية:

أ- عيب مخالفة القانون:

يرتبط هذا العيب بمحل العقد التعميري ومضمونه⁴، بحيث يجب أن يكون مضمون القرار غير مخالف ومطابق لضوابط النظام العام العمراني وقوانين التعمير، لأن المادة 62 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير تنص على أن رفض تسليم رخص التعمير لا يكون بلا بناء على أسباب مستخلصة من قانون التهيئة والتعمير. أما فيما يتعلق بأدوات التعمير وهي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي فقد نصت المادة 10 أنه لا يجوز إستعمال الأراضي أو البناء عليها على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير. بما فيها القواعد المطبق على الأماكن الحساسة وذات الخصوصية والمناطق السياحية والساحلية ومواقع التوسع ومناطق الآثار والتراث التاريخي. بالإضافة إلى القواعد العامة المتعلقة بالتهيئة والتعمير والبناء والمتمثلة في قواعد الأمن والصحة والسلامة العمرانية.

وعليه فيجب قانونا على الإدارة طبقا لنص المادة 52 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي 15-19، أن تصدر قرارها برفض تسليم رخصة البناء إذا كان مشروع البناء مخالفا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي لم يتم المصادقة عليه ولكن تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، هذا يعني أن

¹ كلثوم حجوج، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 234.

² قرار مجلس الدولة الجزائري، بتاريخ 2001/07/16 فهرس رقم 417، الغرفة الثالثة، أورده: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 07.

³ زين عزري، دور القضاء الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، مجلة مجلس الدولة، منشورات الساحل، عدد خاص بمنازعات العمران، الجزائر، 2008، ص 33.

⁴ يتخذ هذا العيب ثلاث صور: المخالفة المباشرة لقاعدة قانونية أو الخطأ في تفسيرها أو الخطأ في تطبيقها.

القرار الصادر بمنح رخصة البناء بناء بما يخالف متطلبات مخطط شغل الارضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي يعتبر قرارا إداريا معيب، يصلح أن يكون محل طعن بالإلغاء.

كما يجب على الإدارة رفض منح رخصة البناء على أرض مجزأة إلا إذا كان البناء المشيد مطابقا لتوجهات لرخصة التجزئة والاحكام التي يتضمنها ملف الارض المجزأة. وبالتالي من حق الادرة بناء على السلطات الممنوحة لها في مجال حماية النظام العمراني أن ترفض منح رخصة البناء، إذا كان مشروع البناء مخالف وغير مطابقة لتوجهات مخطط شغل الأراضي، أو تعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو للتعليمات المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير. قرارها في هذه الحالة سليم يمكن للمعنى الطعن فيه بالإلغاء¹.

ومن التطبيقات القضائية في مجال مخالفة القانون نذكر قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 30-04-2008، والذي قضى بأن إجراءات تسليم رخصة البناء تخضع للكيفيات المحددة في القانون رقم 29-90، وعليه فإن حصول المعنى على رخصة البناء مقابل تنازله عن الدين الثابت في ذمة البلدية مصدرة الرخصة يعد تصرف مخالف للقانون يترتب عنه إبطال الرخصة².

ب- عيب الانحراف في استعمال السلطة:

وهو استعمال الهيئات الإدارية سلطاتها لتحقيق هدف مغاير لتلك الأهداف التي منحت من أجله سلطتها. فهي تستهدف غاية بعيدة عن الغاية التي حددها قانون التعمير أو تحقيق مصلحة لا ترتبط بالمصلحة العامة العمرانية ويعبر عن هذا العيب بمصطلحات مختلفة منها التعسف أو الانحراف أو إساءة استعمال السلطة³. وبالتالي فإن هذا العيب ينقسم إلى نوعان: الأول يرتبط بتحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة والثاني يسعى لتحقيق هدف مغاير لا يلتزم بقاعدة تخصيص الأهداف. فهذا العيب يرتكز أساسا على مخالفة قانون العمران في الحالات التي يخول فيها المشرع العمراني سلطة تقديرية للإدارة في مجال إصدار القرارات التعميرية.

¹ عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 34. لمزيد من التفصيل أنظر: عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق، ص 114 وما يلها.

² قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 03/30/2008 رقم 038283، الغرفة الثالثة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 09 لسنة 2009، ص 91.

³ عزري الزين، دور القضاء الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، المرجع السابق، ص 37.

فالهدف من جميع أدوات وعقود التعمير هو المحافظة على المصلحة العامة العمرانية التي نصت عليها المادة الأولى من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، فهي قاعدة تلتزم بها الجهات الإدارية، فلا يجب عليها إصدار قرارات تعميمية مرتبطة بالبناء أو الهدم أو التجزئة لاتمس هذا الهدف العام، فإذا أصدرت الإدارة هذه القرارات واستهدفت غايات بعيدة عن هدف حماية المصلحة العامة العمرانية أو مخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف كانت هذه العقود التعميرية مشوبة بعيب التعسف في استعمال السلطة وبذلك يكون محل للطعن بالالغاء أمام الجهات الإدارية المختصة¹، كرفض الوالي منح الطالب رخصة بناء بسبب أن المعنى في نزاع مع الولاية².

وفي مجال مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فإن الأهداف العامة التي يجب على الإدارة احترامها لا تخرج عن الأهداف المرجو من قانون البناء والتعمير، وفي حال ما اذا كان الطلب المقدم من طرف العارض مطابق لنصوص المواد 34، 35، 36، من المرسوم التنفيذي 91/176 الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19 وكذا مخطط شغل الأراضي، ومخطط التهيئة العمرانية للبلدية، بحيث أن كل الوثائق التي جاءت مرفقة بالطلب كانت موافقة لما تقتضيه المواد السابقة فإن قرار رفض البلدية منح القرار بدعوى المخالفة يعد قرارا تعسفيا تجاوزت فيه الأهداف المخصصة بموجب هذه النصوص، مما يجعل هذا القرار معيبا بتجاوز السلطة طبقا لقاعدة مخالفة تخصيص الأهداف³.

ثانيا: القضاء العادي

إن المخالف لقواعد وظوابط النظام العام العمراني يمس بمصلحتين هما المصلحة العامة العمرانية ممثلة في قواعد النظام العام⁴ العمراني والمصلحة الخاصة للأفراد المجاورين للبنية المشيدة، والمصلحة الخاصة هي عبارة عن حقوق خاصة إعترف بها القانون المدني كحق المثل والمرور أو فتح نافذة أو شرفة، وهذا ما تضمنته نص المادة 690 من القانون المدني " يجب على المالك أن يراعي في استعمال حقه ما تقضي به التشريعات الجاري بها العمل والمتعلقة بالمصلحة العامة والمصلحة الخاصة". وفي حالة مخالفة قوانين التعمير فيمكن للمتضرر من البنية المخالفة لقواعد البناء

¹ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 116.

² وداد عطوي، المرجع السابق، ص 234.

³ قرار رقم 311 صادر بتاريخ 2001/03/12 بالملف رقم 5742 في قضية (ب، م، ع) ضد بلدية دالي إبراهيم، الغرفة الأولى، مجلس الدولة، (قرار غير منشور) أورده عزري الزين، دور القضاء الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، المرجع السابق، ص 40. أنظر كذلك:

عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 122.

⁴ عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 158.

والتعمير أن يطلب بهدم البناء المخالف الى جانب التعويض طبقا لنص المادة 173 من القانون المدني. وبالتالي يترتب عن الدعوى تصحيح وضعيات سلبية للبناء المخالف لقواعد وضوابط البناء القانوني¹. وعليه فإن عدم مشروعية البناء التي ينعقد فيها الإختصاص للقضاء المدني تكون في حالتين متى توفر الى جانب شرطي الخطأ والضرر، العلاقة السببية وهاتين الحالتين هما حالة مخالفة قواعد البناء والتعمير وحالة مخالفة البناية لحقوق الغير².

1-مخالفة قواعد التهيئة والتعمير:

وهي المخالفة المباشرة للقواعد الموضوعية الآمرة لقوانين التعمير، مثل عدم حصول المخالف على الرخص والشهادات التي يطلبها قانون العمران ويترتب عنها ضرر مباشر عن بناية دون رخصة أو البناء المخالف لرخصة المسلمة. وهذا ما أقرته الغرفة العقارية للمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 2007/09/12، " لا يحق للمالك التمسك بالرخص ومطابقة الأشغال لقانون العمران من أجل إعفائه من المسؤولية المتعلقة بمضار الجوار، بحيث تسلم هذه الرخص مع مراعاة حقوق الغير"³.

وبالتالي فيمكن أن تأسس الدعوى المدنية على أساس عدم مراعاة التحفظات التي وضعتها الإدارة المختصة على مشروع البناء حتى ينسجم مع المحيط المبني وخطط شغل الأراضي⁴. أو في حالة منح الرخصة مرفقة بإلزام إذا كان مشروع البناء يحتاج إلى تهيئة وخدمات خاصة بالموقع العمومي أو ارتفاعات خاصة، كأشغال التهيئة الخارجية وذلك نظرا لطبيعة أو موقع البناء المراد انجازه⁵، بحيث يمكن للإدارة أن تمنح المعني رخصة البناء مع إلزامه بالقيام بأشغال التهيئة الخارجية وتوضيحها، وهذا طبقا لنص المادة 54 من المرسوم التنفيذي 15-19 التي تلزم صاحب الرخصة باحترام هذه الإرتفاقات والإلتزامات.

كما يمكن للمتضرر من البناء المخالف لقواعد النظام العام العمراني وقواعد التهيئة والتعمير أن يطلب من القاضي العقاري إتخاذ مجموعة من التدابير الوقائية التي قد يتسبب فيها خطر البناء

¹ كلثوم حجوج، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 345.

² بوبكر بزغيش، منازعات العمران، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، الجزائر، سنة 2017، ص 249 ومايلها، أنظر كذلك: عابدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 159.

³ قرار المحكمة العليا، الغرفة العقارية، الصادر بتاريخ 2007/09/12 رقم 410719. مجلة المحكمة العليا، عدد خاص، الجزائر، ج 03، سنة 2010، ص 353.

⁴ بوبكر بزغيش، المرجع السابق، ص 250.

⁵ إبراهيم غربي، المرجع السابق، ص 60.

المخالف ما لم يقوم المالك بإتخاذ التدابير اللازمة طبقا لنص المادة 140 من القانون المدني. لأن المالك طبقا للقواعد العامة للمسؤولية المدنية مسئول عما يحدثه إنهدام البناء الكلي أو الجزئي، ما لم يثبت المالك أن الحادث لا يرجع سببه إلى إهماله في الصيانة أو قدم البناء أو عيب فيه¹.

كما يندرج ضمن مخالفة قواعد التهيئة والتعمير المخالفات الماسة بالإرتفاقات الإدارية المقيدة والمناعة للحق في البناء، وهي الإرتفاقات المتعلقة بحماية البيئة والتراث الثقافي، والإرتفاقات المتعلقة بمسافات الأمان خاصة المتصلة بالمطارات والكهرباء والغاز والمناطق الطبيعية والسياحية والساحلية بالإضافة إلى إرتفاقات الإرتداد والإبتعاد عن الطرق².

2- مخالفة البناء لحقوق الغير:

إضافة إلى عدم مشروعية البناية القائمة على مخالفة قواعد التهيئة والتعمير والإرتفاقات الإدارية، فإن الدعوى المدنية يمكن أن تأسس الدعوى على مخالفة وعدم إحترام حقوق الغير أو ما يعرف بمضار الجوار³.

- مضار الجوار غير المألوفة:

تستند نظرية مضار الجوار إلى المادتين 690، 691 من القانون المدني، بحيث نص المادة 690 على عدم إضرار الشخص بالمصلحة العامة أو الخاصة للأفراد، في حين بين المادة 691 من ذات القانون الأحكام المتعلقة بعدم الإضرار والمتمثلة في عدم تعسف المالك في إستعمال حقه إلى حد يضر بملك الجار.

وليس للجار أن يرجع على جاره في المضار الجوار المألوفة غير أنه يجوز له أن يطلب إزالة هذه المضار إذا تجاوزت الحد المألوف وعلى القاضي أن يراعي ذلك العرف، وطبيعة العقارات وموقع كل منها بالنسبة للآخرين والغرض الذي خصصت له.

فالأوضح من خلال المادتين أن المشرع المدني أقام قرينة قانونية قاطعة على توفر الخطأ بمجرد حدوث الضرر غير المألوف على أساس قواعد المسؤولية القائمة على الخطأ التقصيري الذي يؤدي إلى

¹ المادة 140 فقرة 02 من القانون المدني.

² بوبكر بزغيش، منازل العمران، المرجع السابق، ص 251 ومايلها.

³ كلثوم حجوج، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 346.

إحداث ضرر غير مألوف¹. وقد عبر عن هذا قرار المحكمة العليا المؤرخ في 13 جوان 2007 الصادر عن الغرفة العقارية التي اعتبرت أن البناء الذي يجعل سكن الجار غير لائق للسكن يشكل صورة من صور مضار الجوار غير المألوفة حتى ولو تم هذا البناء طبقا لمقتضيات رخصة البناء بحيث يندرج تشييد جدار ولو برخصة متسببا في حجب النور والضوء والهواء عن مسكن الجار من مضار الجوار غير المألوفة². فيكفي أن تكون الأضرار التي أحدثتها البناية مضار تتجاوز المضايقات الإعتيادية واليومية التي تسود العلاقات الجوارية حتى تقوم مسؤولية مالك البناء على أساس المسؤولية التقصيرية وعلى أساس الخطأ³.

- حق المطل والمرور

من بين الحقوق التي قد تمس بالغير وتشكل قيودا على حرية المالك لصالح الغير، حق المطل باعتباره من الحقوق المقيدة للمصلحة الخاصة والعامة خاصة الأعمال المتعلقة بالبناء والتعمير باعتبارها من الأعمال التي تتسبب في مضايقات للغير كالضجيج والأتربة وتعكير صفو الرؤية⁴.

فالأصل أن المالك حر في بناءه ما يشاء من فتحات ونوافذ وشرفات غير أن الإستثناء هو تقييد هذه الحرية بضرورة مراعاة قيود ومسافات معينة فرضتها نص المواد 709 إلى 711 من ق م. بحيث منعت المادة 709 من ق م على المالك أن يكون له مطل مواجه على جاره على مسافة تقل عن مترين (02م)، وتقاس المسافة من ظهر الحائط الذي يوجد له المطل أو من الحافة الخارجية للشرفة أو النتؤ.

كما لا يجوز أن يكون للجار مطل منحرف على جاره على مسافة تقل عن ستين سنتيمترا (60) من حرف المطل طبقا لنص المادة 710 من ق م، والهدف من ذلك هو توفير الراحة والسكينة للجيران وتنظيم الملكية والواجهات الجمالية للبنىات⁵ ومراعاة الخصوصية الإجتماعية للمجتمع الجزائري.

¹ كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص 232.

² جمال سايس، الإجهاد القضائي في القضاء العقاري، دار هومة، الجزائر، ج2، ط2، سنة 2013، ص 631.

³ بوبكر بزغيش، منازل العمران، المرجع السابق، ص 255.

⁴ كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص 233.

⁵ كلثوم حجوج، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 347.

خاتمة الباب الثاني

يتضح مما سبق أن فكرة النظام العام العمراني كفكرة قانونية قائمة على حماية المصلحة العامة العمرانية وحماية المحيط الحضري، تحتاج إلى آليات تكريس وتجسيد تمكنها من فرض قواعد وشروط بنائية محددة، كما تحتاج إلى آليات أخرى من أجل الحماية.

وعليه فقد تجسدت آليات التكريس في مجموعة من العقود التعميرية في شكل رخص (رخصة البناء والتجزئة والهدم) وشهادات (شهادة التعمير والتقسيم والمطابقة)، والتي تمكن الادارية والسلطات المختصة من صبط قواعد البناء والتعمير وتقييد الحق في البناء بما يوافق مقتضيات النظام العام العمراني، وتأتي على رأس هذه العقود رخصة البناء باعتبارها أداة رقابية قبلية تمنح للطالب بشرط احترام شروط الصحة والسكينة والأمن العمراني.

كما لا يمكن حماية النظام العام العمراني دون تحديد المخالفات التي قد يقع فيها المخالف عند القيام بالعمليات التعميرية، وهذه المخالفات تتعلق بالبناء دون رخصة أو البناء بما يخالف الرخص الممنوحة. كما أن هناك مخالفات قد يرتكبها الشخص في المناطق الحساسة أو ذات الخصوصية كالمناطق السياحية والساحلية والفلاحية.

ولتحديد هذه المخالفات والجرائم الماسة بالنظام العام العمراني فقد خول قانون العمران سلطة المراقبة والتفتيش لهيئات محددة قانونا ولها صفة الضبطية القضائية، ولعل أهمها رئيس المجلس الشعبي البلدي وشرطة العمران، إلى جانب عدد معتبر من الهيئات الرقابية التي تسهر على ضمان توفير سكن لائق ومهيا بنسجام.

ولتوفير أكبر در من الحماية لمتطلبات النظام العام العمراني، فقد فعَلَ قانون العمران الجزائري آليات ممارسة الديمقراطية التعميرية التشاركية، وذلك من خلال تمكين الأفراد في المساهمة في اعداد أدوات التعمير عن طريق الاشتشارت والتحقيق أو الإستقصاء العمومي والحصول على المعلومة التعميرية بالإضافة إلى حق اللجوء للقضاء في حالة مخالفة قواعد التهيئة والتعمير والبناء.

ولأن القضاء هو الحارس الطبيعي والحامي الحقيقي للحقوق والحريات، فله حق الموازنة بين مقتضيات الحق في البناء والمصلحة العامة العمرانية، وترسيخ قواعد وضوابط النظام العام العمراني.

خاتمة

خاتمة

من خلال ما سبق نلاحظ أن المشرع الجزائري حاول تنظيم مجال البناء بالتعمير معتمدا في ذلك على فكرة قانونية تصلح لأن تكون الوسيلة الأكثر إستعمال يمكن من خلالها ضبط النشاط العمراني وتقييد حرية الباني بضرورة إحترام قواعد وضوابط البناء والتعمير. تجسدت في فكرة النظام العام العمراني التي تعد قييدا على حرية الأفراد في التصرف في ملكيتهم العقارية دون مراعاة المصلحة الخاصة أو العامة للمجتمع.

فالملكية العقارية لم تعد حقا مطلقا يمكن لصاحبة القيام بأعمال البناء دون مراعاة الإشتراطات المحددة في قانون العمران، بل أصبح هذا الحق ذو وظيفة اجتماعية، يتم التوفيق من خلالها بين المصلحة الخاصة لصاحب الحق والمصلحة العامة العمرانية في إطار توفير نسيج عمراني منظم وأمن ومنسجم وذي مظهر جمالي يسر الناظرين.

وفي هذا الجانب تم الإستعانة بفكرة النظام العام العمراني في شكل قواعد قانونية أمر فوق العادية من أجل تنظيم جميع العمليات العمرانية، بحيث يجب على الفرد أن يستصدر رخصة البناء أو تجزئة أو هدم قبل أي عملية بناء أو تقسيم أو هدم، كما يجب عليه أن يحصل على شهادة التعمير لمعرفة حقوقه في البناء وجميع الإرتفاقات التي تخضع لها القطعة الأرضية. وشهادة التقسيم في حالة تقسيم العقار المبني للقسمين فأكثر، وتتوج هذه العمليات بشهادة المطابقة تبين فيه الجهة الإدارية المختصة أن البناء جاء مطابقا وموافقا للضوابط المحددة مسبقا في رخصة البناء.

أما في جانب التخطيط الحضري فتبرز أهمية النظام العام العمراني في عدم جواز إستعمال الأراضي على نحو يتناقض ولا ينسجم مع ما تحدده مخططات التهيئة والتعمير لاسيما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي وإلا تعرض المخالف للعقوبات المحددة قانونا، فهي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمه ملزمة للإدارة والأفراد تضبط التوسع الحضري نمو المدن وتوازن بين جميع الوظائف السكنية والصناعية والتجارية والخدماتية.

وأمام عدم التقييد بالإستعمال الغالب للأراضي الذي تحدده أدوات التعمير، و عدم التقييد بالأحكام العامة للتهيئة والتعمير والبناء، فقد نشأت مدن مترامية الأطراف مفككة الأنسجة بسبب ظاهرة التحضر المتزايد والتوسع الحضري غير المؤطر والنزوح الريفي والنمو الديمغرافي المتسارع، كما نشأت بنايات مشوهة تسيء للمظهر الجمالي للمدن وبهاء عمرانها.

خاتمة

وبالتالي فإن التوسع غير المخطط للمدن يؤدي بالضرورة إلى فوضى عمرانية تتصف بالعشوائية في الإنجاز والتشييد، كما تؤدي إلى عدم تكمن الدولة من تأطير عمليات البناء وعدم التحكم في توسع المدن وإستنزاف رهيب للمورد العقاري لاسيما الأراضي الفلاحية الخصبة بالإضافة إلى عدم الموازنة بين مختلف وظائف الأراضي وهي السكن والزراعة والصناعة، من هذا المنطلق إعتدلة فكرة النظام العام العمراني على المخططات العمرانية وأدوات التعمير وأجبرت كل بلدية أو مجموعة من البلديات أن تغطي أقاليمها بأحد أدوات التعمير "P.D.A.U" أو "P.O.S" من أجل ضمان توسع حضري منظم ومتوازن يضمن الإطار المعيشي المتكامل والمهياً بالانسجام.

ومن هذا المنطلق سعى المشرع العمراني لتبني فكرة القواعد الأمر فوق العادية والتي يجب التقيد بأحكامها ولا يجوز مخالفتها أو الإتفاق على مخالفتها لأنها تعد الوسيلة الأكثر إستعمالاً للتقييد الحريات وجبر الأفراد على الإنصياع لأحكامها، وذلك من أجل مواجهة ظاهرة البناء المخالف للضوابط والإشتراطات التعميرية، وقد ظهر التحول نحو فكرة النظام العام من خلال التعديلات المتلاحقة في قوانين العمران وتضمينها عقوبات جزائية أو إدارية تتلاءم مع الطبيعة الخاصة لمخالفات التعمير وتراعي المستجدات الحاصلة في مجال البناء بالتعمير باعتبار أن هذا المجال من أكثر فروع القانونية حركية ودينامكية، ولعل تعديل 2004 بعد زلزال بومراس 2001 وفيضانات باب الواد 2003 خير دليل. كما تظهر فكرة النظام العمراني من خلال التنظيم الصارم لمختلف عقود التعمير والتحديد الدقيق لشروط وكيفيات تقديم الطلب ودراسته والتحقيق فيه.

وفي نفس الوقت إقتربت هذه الفكرة بحماية صارمة تجسدت في اعتبارها أهم أهداف الضبط الإداري العمراني وهدف وحيد ومتخصص لسلطات الضبط العمراني. كما تكرست في التحديد الدقيق لمختلف المخالفات والجرائم التعميرية وفي جميع الناطق، مع تحديد مختلف العقوبات الجزائية والإدارية والتي عرفت نوع من الإستعمال الملفت للاهتمام خاصة بعد تعديل قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير سنة 2004.

فمن خلال فكرة النظام العام العمراني أراد المشرع الجزائري وضع أطر حضرية لتشييد بنايات آمنة وصحية وفق المعايير والضوابط المحددة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء ووفق للأهداف والأبعاد المحددة في السياسة العامة للتهيئة الإقليمي، والتي تقوم على معايير الإستدامة العمرانية والتنمية الحضرية الشاملة وتحقيق الأبعاد البيئية والإنسانية والجمالية للعمارة الجزائرية المعاصرة،

خاتمة

وذلك من خلال تفعيل دور كل الفاعلين في الميدان العمراني لاسيما البلدية وأجهزة الرقابة المحلية خاصة دور الهيئة الوطنية للرقابة التقنية للبناء ولجان عقود التعمير.

ضف إلى ذلك أن هذا الدور الحماي لفكرة النظام العام العمراني لا يكتمل دون تفعيل دور جهاز القضاء بشقيه المدني والجزائي باعتباره الحامي لحقوق الأفراد والضامن لفرض احترام قواعد البناء والتعمير من طرف الأفراد والإدارة.

دون أن ننسى دور الأفراد في فرض احترام قواعد النظام العام العمراني من خلال فكرة الديمقراطية التعميرية التشاركية، التي ساهمت في نشر الوعي وثقافة تعمرية لدى الأفراد وفواعل المجتمع المدني ما جعلهم يساهمون في الحفاظ على بيئتهم الحضرية ويرسخون ثقافة المواطنة بتحسين وتجميل أحيائهم ومدنهم.

وعليه نخلص إلى المساهمة ببعض الإقتراحات والتوصيات وهي:

- يجب إعادة النظر ومراجعة قانون العمران لاسيما قانون التهيئة والتعمير ليتماشى مع التغيرات المستجدة في ميدان البناء والتعمير خاصة إذا علمنا بالحركية والتغير اللتان يتميز بهما ميدان البناء والتعمير. حيث يتم تعديل بعض المواد للحفاظ على الطابع المميز والجمالي للعمارة الجزائرية وذلك في إطار الإستدامة الحضرية المعاصرة وحماية الموروث المعماري الأصيل.

- إعادة النظر في المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، بما يتماشى مع المتغيرات الحديثة في مجال التهيئة والتعمير، خاصة إذا علمنا أن هذا المرسوم لم يعدل منذ صدوره. وإحتواءه على العديد من المواد المكتملة التي يمكن مخالفتها، بل أن المادة 25 منه سمحت بإمكانية مخالفة القواعد الواردة فيه بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالتعمير بناء على رأى أو اقتراح من الوالي المختص إقليميا، وهذا ما يناقض الأحكام الآمرة لفكرة النظام العام العمراني.

- تحديد إشتراطات البناء العامة والخاصة وإدراجها في قانون أو مرسوم تنفيذي واحد على غرار باقي الدول العربية الأخرى التي وضعت لائحة أو شروط ومواصفات البناء مثل إمارة رأس الخيمة أو دبي، والتي حددت مواصفات البناء حسب الشروط المعمارية وقسمتها بحسب طبيعة البناء بين المباني السكنية والتجارية والسياحية والفندقية والصناعية ومباني أخرى في شكل مساجد ومدارس ومستشفيات. بحيث تتعلق هذه الشروط بإستعمال الأراضي، إرتفاع البناءات وحدودها وإرتداداتها

خاتمة

ومعايير الشروفات والبروزات ومعايير الإضاءة والحرارة والراحة الصوتية والسلامة الأمنية والصحية والوقاية من الحرائق ومختلف الأخطار. هذا بالنسبة للإشتراطات المعمارية أما الإشتراطات الإنشائية فتتعلق بالتصميم وسعة البناء من حيث الأحمال في الحالة العادية أو في حالة الرياح والزلازل، الإنشاء بالخرسانة المسلحة أو بالمعادن أو بالألمنيوم والخشب.

- توعية الأفراد بمخاطر البناء المخالف لقواعد التهيئة والتعمير والنظام العمراني، وذلك عن طريق الحصص وبرامج التوعية. وإشراك المواطنين في وضع الخطط والبرامج واستشارتهم عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير. وتعزيز و تفعيل دور البلديات والمنتخب المحلي في إرساء قواعد النظام العام العمراني، لا سيما عن طريق "شرطة العمران".

- تبني نظام الغرامات المالية الإدارية بحكم لما لها من فعالية في صد وقمع المخالفات العمرانية، فبمجرد معاينة العون المكلف بالرقابة المخالفة يقوم بفرض الغرامة المالية المحددة مسبقا، وفي حالة العود تضاعف الغرامة.

- اعتماد أسلوب التدرج في الجزاءات الإدارية من الأخف إلى الأشد بحسب درجة جسامة المخالفة المرتكبة، مع الإبقاء على الهدم الإداري خاصة في حالة البناء العشوائي أو البناء المنجز في الأماكن المشمولة بارتفاق عدم البناء والمحددة في مخطط شغل الأراضي.

- في حالة اعتماد الجزاءات الإدارية في مجال البناء والتعمير يجب إحاطتها بجملة من الضمانات الشكلية والإجرائية والقانونية، تضمن حياد الإدارة وعدم تعسفها في ممارسة مهامها.

- يجب إعادة تفعيل دور شرطة العمران وذلك من خلال وضع نص قانوني واضح ومستقل يحدد مهامهم وصلاحياتهم، ويمكنهم من رقابة عمرانية فعالة، وعدم تكليفهم بوظائف أخرى غير رقابة ومعاينة المخالفات الماسة بقواعد النظام العام العمراني.

تم بحمد الله

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم برواية ورش عن نافع

أولاً: قائمة المصادر

1- عبد الرحمن بن خلدون، المقدمة، تحقيق مجدي فتحي السيد، دار التوفيقية للتراث، د ب ن، د ط، سنة 2010.

أ- النصوص التشريعية

1- الدستور:

1- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن إصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ررقم 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

2- القوانين:

1. القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتعلق بمواصلة العمل بالقوانين الفرنسية السائدة ما عدا ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية، ج ر عدد 02، سنة 1962.
2. القانون رقم 82-02 المؤرخ في 06 فيفري 1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة الأرض للبناء عليها، ج ر عدد 06، لسنة 1982.
3. القانون رقم 84-12 المؤرخ في المؤرخ في 23 يونيو 1984، المتعلق بالنظام العام للغابات، ج ر عدد 26 المؤرخة في 26 جوان 1984.
4. القانون رقم 87-03 المؤرخ في 27 جانفي 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية، ج ر عدد 05، المؤرخة في 18 يناير 1987.
5. القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتعلق بقانون التوجيه العقاري، ج ر عدد 49 لسنة 1990.
6. القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01-12-1990 المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية، العدد 52 لسنة 1990 المعدل والمتمم،
7. القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1991 المتعلق بالأحكام الوطنية، ج ر 52، المؤرخة في 15 جمادى الأولى 1411هـ.

قائمة المصادر والمراجع

8. القانون رقم 04-98 المؤرخ في 15 يونيو 1998، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر عدد 44 المؤرخة في 17 يونيو 1998.
9. القانون رقم 01-99 المؤرخ في 06 يناير 1999 المحدد للقواعد المتعلقة بالفندقة، ج ر عدد 02 المؤرخة في 10 يناير 1999.
10. القانون رقم 20-01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر عدد 77 المؤرخة في 15 ديسمبر 2001.
11. القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05-02-2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08، المؤرخة في 06-02-2002.
12. القانون رقم 08-02 المؤرخ في 08 ماي 2002، المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، ج ر عدد 34، المؤرخة في 12 ماي 2002.
13. القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج ر عدد 10، مؤرخة في 12 فبراير 2002.
14. القانون رقم 03-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر عدد 11، المؤرخة في 19 فبراير 2003.
15. القانون رقم 10-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 المؤرخة في 20 يولية 2003.
16. القانون رقم 22-03 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004.
17. القانون رقم 05-04 المؤرخ في 14-08-2004، المعدل والمتمم للقانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر العدد 51 لسنة 2004.
18. القانون رقم 06-04 المؤرخ في 01 ديسمبر 2004 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي 07-94، ج ر عدد 51 المؤرخة في 15 أوت 2004.
19. القانون رقم 20-04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتضمن الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84 المؤرخة في 28 ديسمبر 2004.
20. القانون رقم 08-04 المؤرخ في 14 غشت 2004، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج ر عدد 52 مؤرخة في 18 أوت 2004.
21. القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15، المؤرخة في 25 فيفري 2006.
22. القانون رقم 07-06 المؤرخ في 13 ماي 2007 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها، ج ر عدد 31، المؤرخة في 20 ماي 2007.
23. القانون رقم 06-07 المؤرخ في 13 ماي 2007، المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها و تثمينها، ج ر عدد 31 المؤرخة في 13 ماي 2007.

قائمة المصادر والمراجع

24. القانون 05-08 المؤرخ في 20 يوليو 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر عدد 44 المؤرخة في 3 غشت 2008.
25. القانون رقم 02-10 المؤرخ في 29 يونيو 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم، ج ر عدد 61 المؤرخة في 21 أكتوبر 2010.
26. القانون رقم 04-11 المؤرخ في 17 فبراير 2011، المحدد للقواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر عدد 14 المؤرخة في 06 مارس 2011.
27. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 المؤرخة في 03 يوليو 2011.
28. القانون رقم 02-11 المؤرخ في 17 فبراير 2011، المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 13 المؤرخة في 13 فبراير 2011.
29. القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.
30. القانون رقم 06-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 02، المؤرخة في 15 يناير 2012.
31. القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 84 مؤرخة في 25 فيفري 2008.
32. القانون رقم 11-17 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017 المتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر عدد 76 المؤرخة في 28 ديسمبر 2017.
33. القانون رقم 11-18 المؤرخ في 02 يوليو 2018 المتعلق بالصحة، ج ر عدد 46 المؤرخة في 29 يوليو 2018.
34. القانون رقم 02-19 المؤرخ في 17 يوليو 2019 المحدد للقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع، ج ر عدد 46 مؤرخ في 21 يوليو 2019.
35. القانون رقم 14-19 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج ر عدد 81 المؤرخة في 30 ديسمبر 2019.
36. القانون رقم 012-90 المؤرخ في 17 يونيو 1992 المتعلق بقانون التعمير المغربي، الجريدة الرسمية المغربية عدد 4159 المؤرخة في 15 يوليو 1992 ص 887.
37. القانون رقم 25-90 الخاص بالتجزئات العقارية وتقسيمها، الصادرة بموجب الظهير الشريف رقم 7.92.1 الصادر بتاريخ 17 يونيو 1992، الجريدة الرسمية المغربية عدد 4159، السنة الوحيدة والثمانون، 15 يونيو 1990،
38. قانون عدد 122 لسنة 1994 مؤرخ في 28 نوفمبر 1994 يتعلق بإصدار مجلة الهيئة الترابية والتعمير، الرائد الرسمي عدد 96 بتاريخ 06 ديسمبر 1994.

3-الأوامر:

1. الأمر رقم 156-66 المؤرخ في 08 جوان 1966. المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 49 المؤرخة في 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.
2. الأمر رقم 155-66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر عدد 48 المؤرخة في 08 جوان 1966، المعدل والمتمم.
3. الأمر رقم 67-، 281 المؤرخ في 20 ديسمبر 1967، المتعلق بالحفريات وحماية الأماكن والآثار التاريخية والطبيعية، ج ر عدد 70 المؤرخ في 22 شوال 1378هـ.
4. الأمر رقم 85-71 المؤرخ في 29 ديسمبر 1971 المتضمن إحداث هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد قانونها، ج ر عدد 04 لسنة 1972.
5. الأمر رقم 38-73 المؤرخ في 23 يوليو 1973 المتضمن المصادقة على الاتفاقية الخاصة بحماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي المبرمة بباريس في 23 نوفمبر 1972، ج ر عدد 69 المؤرخة في 25 يوليو 1973.
6. الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78 المؤرخة، في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.
7. الأمر رقم 67-75 المؤرخ في 26/09/1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض للأجل البناء عليها، ج ر عدد 83، لسنة 1975.
8. الأمر رقم 01-85 المؤرخ في 13/08/1985 المحدد انتقاليا لشغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ج ر عدد 47 المؤرخة في 13 نوفمبر 1985.

4-المراسم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 67-89 المؤرخ في 16 ماي 1989، المتضمن المصادقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ج ر عدد 11 المؤرخة في 17 ماي 1989.
1. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

5-المراسم التشريعية:

- 1- المرسوم التشريعي 07-94 المؤرخ في 18-05-1994، المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وبممارسة مهنة المهندس المعماري، ج ر عدد 32 المؤرخة في 07-06-1994 المعدل والمتمم.

6 المراسيم التنفيذية:

1. المرسوم رقم 109-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن تحديد كفايات تطبيق الأمر رقم 75-67 المؤرخ في 26/09/1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض للأجل البناء عليهما، ج ر عدد 83 المؤرخة في 17 أكتوبر 1975.
2. المرسوم رقم 267-81 المؤرخ في 10 أكتوبر 1967، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر عدد 41 المؤرخة في 13 أكتوبر 1967.
3. المرسوم التنفيذي رقم 81-380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1980 المتعلق بتحديد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، ج ر عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1980.
4. المرسوم رقم 85-01 المؤرخ في 13 غشت 1985 المحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ج ر عدد 34 لسنة 1985.
5. المرسوم رقم 86-213 المؤرخ في 19 أوت 1986، المتضمن إحداث لجنة تقنية دائمة لرقابة البناء التقنية، ج ر، عدد 34، لسنة 1986.
6. المرسوم رقم 86-205 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.
7. المرسوم رقم 86-210 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن جعل المخبر الوطني للأشغال العمومية "هيئة وطنية لرقابة تقنية الأشغال العمومية"، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.
8. المرسوم رقم 86-211 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة بناء الري التقنية، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.
9. المرسوم رقم 86-206 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة البناء التقنية في جنوب البلاد، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.
10. المرسوم رقم 86-207 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة البناء التقنية في غرب البلاد، ج ر عدد 34 المؤرخة في 20 أوت 1986.
11. المرسوم التنفيذي رقم 90-328 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 المحدد لقواعد تنظيم مصالح التجهيز الولائية وعملها، ج ر عدد 46 المؤرخة في 12 ربيع الثاني 1411هـ، المعدل والمتمم موجب المرسوم التنفيذي رقم 98-97 المؤرخ في 18 مارس 1998، ج ر عدد 17 مؤرخة في 26 ذو القعدة 1418.
12. المرسوم رقم 85-211، المؤرخ في 13 غشت 1985 المحدد لكيفيات تسليم رخصة البناء ورخصة التجزئة الأراضي المخصصة للبناء، ج ر عدد 34، لسنة 1985.
13. المرسوم رقم 85-211، المؤرخ في 13 غشت 1985 المحدد لكيفيات تسليم رخصة البناء ورخصة التجزئة الأراضي المخصصة للبناء، والرسوم رقم 85-212 المؤرخ في 13 غشت 1985، المحدد لشروط

قائمة المصادر والمراجع

- تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها، ج ر عدد 34، لسنة 1985.
14. المرسوم رقم 87-143 المؤرخ في المحدد لقواعد تصنيف الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية ويضبط كلفياته، ج ر عدد 25 لسنة 1987.
15. المرسوم التنفيذي رقم 91-81 المؤرخ في 23 مارس 1991 المتعلق ببناء المسجد وتنظيمه وتسييره وتحديد وظيفته، ج ر عدد 16 المؤرخة في 10 أبريل 1991، المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 91-338 المؤرخ في 28 سبتمبر 1991، ج ر عدد 45 المؤرخة في 28 سبتمبر 1991.
16. المرسوم التنفيذي رقم 91-225 المؤرخ في 14 يوليو 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى الأسلاك التقنية التابعة لوزارة التجهيز والسكن، ج ر عدد 34 مؤرخة في 17 يوليو 1991، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-241، ج ر عدد 43 المؤرخ في 22 جويلية 2009
17. المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر، عدد 26، لسنة 1991.
18. المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر عدد 26.
19. المرسوم التنفيذي رقم 91-254 المؤرخ في 27/07/1991 المتضمن كيفية إعداد شهادة الحيازة وتسليمها، ج ر عدد 36 المؤرخة في 31 يوليو 1991.
20. المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكيفيات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 26 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج ر عدد 62، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-148 المؤرخ في 28 مارس 2012، ج ر عدد 19.
21. المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للإجراءات إعداد المخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 05-315 المؤرخ في 10/09/2005، ج ر عدد 62، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 05/04/2012 ج ر عدد 21.
22. المرسوم التنفيذي رقم 95-370 المؤرخ في 15 نوفمبر 1995 المتضمن تنظيم لجنة الهندسة المعمارية والتعمير، والبيئة المبنية في الولاية وعملها، ج ر عدد 70 المؤرخة في 19 نوفمبر 1995.
23. المرسوم التنفيذي رقم 05-318 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد للإجراءات إعداد المخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

قائمة المصادر والمراجع

24. المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10/09/2005، ج ر عدد 62 لسنة 2005 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-177، المحدد للإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.
25. المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المؤرخ في 30 يناير 2006 يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعيناتها وكذا إجراءات المراقبة، ج ر عدد 06 المؤرخة في 05 فبراير 2006.
26. المرسوم التنفيذي رقم 07-86 المؤرخ في 11 مارس 2007 المتعلق بتحديد كيفيات مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر عدد 17 المؤرخة في 14 مارس 2007.
27. المرسوم التنفيذي رقم 08-388 المؤرخ في 17 نوفمبر 2008، يحدد مهام المفتشية العامة للعمارة والبناء وتنظيم عملها، ج ر عدد 69 المؤرخة في 07 ديسمبر 2008.
28. المرسوم التنفيذي رقم 08-389 المؤرخ في 17 نوفمبر 2008، المتضمن إنشاء المفتشية الجهوية للعمارة والبناء ويحدد مهامها وعملها، ج ر عدد 69 المؤرخة في 07 ديسمبر 2008.
29. المرسوم التنفيذي رقم 09-156 المؤرخ في 02 ماي 2009 المحدد لشروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية و ورشات البناء وسيورها، ج ر عدد 27، المؤرخة في 06 ماي 2009.
30. المرسوم التنفيذي رقم 09-344 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج ر عدد 61 المؤرخة في 25 أكتوبر 2009.
31. المرسوم التنفيذي رقم 09-343 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 06-55، ج ر عدد 61 المؤرخة في 25 أكتوبر 2009.
32. المرسوم التنفيذي رقم 09-147 المؤرخ في 02 ماي 2009 المحدد لمحتوى مخطط تسير المساحات الخضراء وكيفيات إعداده والمصادقة عليه وتنفيذه، ج ر عدد 26، المؤرخة في 08 ماي 2009.
33. المرسوم التنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 05 أبريل 2012 يتم المرسوم التنفيذي رقم 91-178 الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر عدد 21 المؤرخة في 11 أبريل 2012.
34. المرسوم رقم 2.13.424. صادر بتاريخ 13 رجب 1434 هـ الموافق لـ 24 ماي 2013 الخاص بالموافقة على ضابطة البناء العام المحددة لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها، الجريدة الرسمية المغربية، عدد 6155، الصادرة بتاريخ 16 رجب 1434 الموافق لـ 27 ماي 2013.
35. المرسوم التنفيذي رقم 14-27 المؤرخ في 01 فبراير 2014، المتعلق بتحديد المواصفات المعمارية والعمرانية والتقنية المطبقة على البناءات في ولايات الجنوب، ج ر عدد 06 المؤرخة في 12 فبراير 2014.

قائمة المصادر والمراجع

36. المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07 المؤرخة في 12 فبراير 2015.
37. المرسوم التنفيذي رقم 18-189 المؤرخ في 15 يوليو 2018، المعدل والمتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للإجراءات إعداد المخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 43 المؤرخة في 18 يوليو 2018.

7-القرارات الوزارية:

1. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 يوليو 2015 المحدد لكيفيات معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير، ج ر عدد 51 مؤرخة في 27 سبتمبر 2015.
2. القرار الوزاري المؤرخ في 30 يناير 2018 المحدد للخصائص التقنية المطبقة على انجاز السكن الترقوي المدعم، ج ر عدد 17 المؤرخة في 28 فبراير 2018، المعدل والمتمم بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 30 جانفي 2019، ج ر عدد 40 المؤرخ في 23 يونيو 2019.
3. قرار مؤرخ في 28 أكتوبر 2006 يحدد تشكيل لجان مراقبة عقود التعمير، ج ر عدد 11 مؤرخة في 15 فبراير 2007.

ثانيا: قائمة المراجع

أ- المراجع باللغة العربية

1- قائمة الكتب:

الكتب العامة:

- 1- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، د د ن، د ط، سنة 1993.
- 2- رضا فرج، شرح قانون العقوبات الجزائري، الكتاب الأول، قانون العقوبات، القسم العام، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 6، د س ن.
- 3- زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الرياض، دمشق، سوريا، د ط، سنة 1979.
- 4- شكري السباعي، نظرية بطلان العقود في القانون المدني المغربي والفقهاء الإسلامي والقانون المقارن، منشورات عكاظ، د ب ن، د ط، سنة 1987.

قائمة المصادر والمراجع

- 5- صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دط، سنة 1998.
- 6- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري و حدوده، مطابع الطوجي التجارية، القاهرة، مصر، د ط، سنة 1993.
- 7- عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، ط1، سنة 1993.
- 8- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ج8، ط3، سنة 1998.
- 9- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ج1، د ط، سنة 1964.
- 10- عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، مطبعة نهضة، القاهرة، مصر، ط 5، سنة 1966.
- 11- عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، سنة 2014.
- 12- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2 د س ن.
- 13- عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، د م ج، بن عكنون، الجزائر، ط3، سنة 2005.
- 14- عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ط، سنة 1990.
- 15- محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط02، سنة 1992.
- 16- الناصر لباد، القانون الإداري، مطبعة دالي إبراهيم، الجزائر، ج 2، د ط، سنة 2004.
- 17- نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، ط1، 2008.
- 18- وليد محمد الشناوي، الحماية الدستورية للحقوق البيئية- دراسة مقارنة-، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ط1، سنة 2013.

الكتب المتخصصة:

- 1- أحمد مدحت إسلام، التلوث مشكلة العصر، عالم المعرفة، سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والأدب- الكويت ، رقم 152، طبعة 1990.

قائمة المصادر والمراجع

- 2- إسماعيل نجم الدين زنكنه، القانون الإداري البيئي -دراسة تحليلية مقارنة-، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، سنة 2012.
- 3- أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء من الوجهة الجنائية والمدنية والادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دط، سنة 1996.
- 4- أمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، د ط، سنة 2014.
- 5- بشير التجاني، التحضر والتهيئة العمرانية في الجزائر، د م ج، الجزائر، د ط، سنة 2000.
- 6- بشير ريبوح، تنظيم المجال المعماري والعمراني في المدينة الجزائرية العوامل والفاعلون، دار بهاء الدين للنشر والتوزيع، قسنطينة، الجزائر، ط01، سنة 2017.
- 7- جلول زناتي، النمو الحضري وإنعكاساته على المحيط العمراني، دار المنهجية لنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، سنة 2015.
- 8- جمال سايس، الإجهاد القضائي في القضاء العقاري، دار هومة، الجزائر، ج2، ط2، سنة 2013.
- 9- حامد الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء دون ترخيص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، د ط، سنة 1994.
- 10- حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، د ط، سنة 2011.
- 11- حمد حسين منصور، النظام القانوني للمباني والإنشاءات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط1، سنة 2011.
- 12- خالد عبد الفتاح، التعليق على قانون المباني، دار الكتب القانونية، مصر، د ط، سنة 2007.
- 13- خالد محمد جمال رستم، التنظيم القانوني للبيئة في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، عمان، الأردن، ط1، سنة 2006.
- 14- خلف الله بوجمعة، العمران والمدينة، دار الهدى للنشر، عين مليلة، الجزائر، د ط، سنة 2005.
- 15- داود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث، دراسة تحليلية في إطار المفهوم القانوني للبيئة والتلوث، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط1، سنة 2006.
- 16- داوود الباز، حماية السكينة العامة،-الضوضاء- دراسة تأصيلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د ط، سنة 1998.

قائمة المصادر والمراجع

- 17- رياض صالح أبو العطا، حماية البيئة في ضوء القانون الدولي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط1، سنة 2009.
- 18- زاهية حورية سي يوسف، دراسة تقنية البيع على التصاميم في ضوء قانون رقم 11-04 المحدد للقواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، سنة 2017.
- 19- سجي محمد عباس، التلوث السمعي -دراسة مقارنة-، مكتبة دار السلام القانوني، القاهرة، مصر، ط01، سنة 2017.
- 20- سماعيل شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة، الجزائر، ط1، سنة 2002.
- 21- السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2002.
- 22- شريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، دار القلم، الرباط، المغرب، د ط، سنة 2012.
- 23- الشريف حامد عبد الحلیم، المشكلات العملية في جريمة البناء دون ترخيص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، د ط، سنة 1994،
- 24- صافية أولد رابح إقلولي، قانون العمران الجزائري- أهداف حضرية ووسائل قانونية-، دار هومة، الجزائر، ط3، 2017.
- 25- عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية -الحماية الإدارية للبيئة-، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، ط2، سنة 2009.
- 26- عائدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2011،
- 27- عبد الحلیم عبد المجید مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات-دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د ط، سنة 1998.
- 28- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط2، سنة 2004،
- 29- عبد الله بن سهل بن ماضي العتيبي، النظام العام في للدولة الإسلامية، دراسة تأصيلية مقارنة، دار كنوز اشبيليا للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط1، 2009.

قائمة المصادر والمراجع

- 30- عبد الناصر عبد العزيز علي السن، المسؤولية الجنائية للقائمين بأعمال البناء –دراسة مقارنة-، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ط1، سنة 2014.
- 31- عبد الوهاب عرفة، شرح قوانين البناء والهدم، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، د ط، سنة 2007.
- 32- عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، سنة 2011.
- 33- على عيسى لطرش عبد القادر، حماية البيئة والتنمية المستدامة، أفاق وتحديات بين التشريعات العربية والدولية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، د ط، سنة 2016.
- 34- علي جاسم إحميدان الشاورة، المدن تضخمها_سلبيتها_تخطيطها، دار صفا للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، سنة 2014.
- 35- عماد طارق البشري، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق(دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقہ الإسلامي)، الناشر المكتب الإسلامي، بيروت، لبنان، ط1، سنة 2005.
- 36- عمر حمدي باشا، رخصة البناء- المنازعات العقارية- في ضوء آخر التعديلات، دار هومة، الجزائر، د ط، سنة 2013.
- 37- عمر حمدي باشا، نقل الملكية العقارية، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، ط1، د س ط.
- 38- عمر حمدي باشا، القضاء العقاري، في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا ومحكمة التنازع، دار هومة، الجزائر، ط12، سنة 2012.
- 39- عيد محمد مناحي المنوخ العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د ط، سنة 2009.
- 40- عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2014.
- 41- فؤاد بن غضبان، الاقتصاد الحضري، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، سنة 2015.
- 42- فؤاد بن غضبان، المدن المستدامة والمشروع الحضري نحو تخطيط استراتيجي مستدام، دار صفا للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، سنة 2014.
- 43- فؤاد بن غضبان، فاطمة الزهراء البركاني، الاستدامة الحضرية والتخطيط الاستراتيجي، من أجل مشروع حضري مستدام، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، سنة 2017.

قائمة المصادر والمراجع

- 44- فؤاد بن غضبان، مدن المعرفة والمدن الذكية، مراكز للتبادل المعرفي والتحول الحضري الجديد، دار صفا للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، سنة 2018.
- 45- محمد أحمد فتح الباب، النظام القانوني للأحكام البناء في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط2، سنة 2000.
- 46- محمد الأمين كمال، الضبط الإداري في المجال العمراني "دراسة مقارنة"، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، سنة 2019.
- 47- محمد الأمين كمال، دروس في قانون التهيئة والتعمير، دار بلقيس، الجزائر، د ط، السداسي الأول، سنة 2017.
- 48- محمد المنجي، جرائم المباني، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، دط، سنة 2004.
- 49- محمد حسين منصور، المسؤولية المعمارية، دار الجامعة الجديدة لنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، د ط، سنة 2003.
- 50- محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري-دراسة مقارنة بين القانون المصري والفرنسي-، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د ط، سنة 1992.
- 51- معجم مصطلحات التخطيط العمراني، وزارة البلدية والتخطيط العمراني، الدوحة، قطر، الإصدار 1، ط1، أبريل 2013.
- 52- معوض عبد التواب، الوسيط في شرح تشريعات المباني، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ط2، د س ط.
- 53- نورة منصور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى، الجزائر، ط1، سنة 2010.
- 54- وداد عطوى، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، ط1 سنة 2016.
- 55- ياسمين قزاتي، النزاع الجزائي الناتج عن البناء بدون رخصة- بين القانون وتطبيقه عمليا ومختلف مواقف المحكمة العليا، دار هومه، الجزائر، د ط، سنة 2016.
- 56- ياسين بن رابع، الضبط الإداري في فكر القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، ط1، سنة 2014.

I- أطروحات الدكتوراه:

1. أمر جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، الجزائر. سنة 2015-2016.
2. بلقاسم دايم، النظام العام الوضعي و الشرعي و حماية البيئة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، سنة 2003-2004.
3. بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2009.
4. بوبكر بزغيش، منازعات العمران، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، الجزائر، سنة 2017،
5. حسام الدين محمد مرسي مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية – دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي-، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، مصر 2009.
6. حسام الدين محمد مرسي مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي)، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، سنة 2009.
7. راضية عباس، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2014-2015.
8. زهرة أبرباش، ملخص الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، الجزائر، سنة 2018-2019.
9. الزين عزري، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الإخوى منوري، قسنطينة، الجزائر، سنة 2004-2005.
10. عبد الحليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، فرع بني سويف، جامعة القاهرة، مصر، سنة 1998.
11. عبد الرحمان العزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2007.

قائمة المصادر والمراجع

12. عبد الغاني حسونة، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، سنة 2012-2013.
13. عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، سنة 2016-2017.
14. عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، الجزائر، سنة 2014-2015.
15. عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة -دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، جامعة يوسف بن خدة وهران، الجزائر، سنة 2006-2007.
16. عليان عدة، فكرة النظام العام وحرية التعاقد في ضوء القانون الجزائري والفقہ الإسلامي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية -جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان- الجزائر، سنة 2015-2016.
17. قريقر فتيحة، النظام العام والتحكيم التجاري الدولي، أطروحة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق -جامعة الجزائر 1- الجزائر، سنة 2016-2017.
18. كلثوك حجوج، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو-، الجزائر، سنة 2018.
19. كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم- دراسة قانونية، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، سنة 2016-2017.
20. كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، سنة 2015-2016،
21. محمد تيورسي، قواعد المنافسة والنظام العام الإقتصادي -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان-، الجزائر، السنة الجامعية 2010-2011.

قائمة المصادر والمراجع

22. محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري- دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 1992.
23. محمد عصفوره، وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيودا على الحريات العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، سنة 1960.
24. محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري- دراسة مقارنة-، أطروحة للحصول على درجة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، د س ن،
25. منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الإقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر- بسكرة، السنة الجامعية 2015-2016.
26. منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، جوان 2008،
27. نجوى الهواري، القسمة الحضريّة للأماكن الخاصة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2016-2017.
28. هندون سليمان، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2012-2013.
29. وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان- الجزائر، سنة 2007.

II- رسائل الماجستير:

1. إبراهيم غربي، البناء الفوضوي في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2011-2012.
2. أحمد خالدي، القيود الواردة علي الملكية العقارية الخاصة والمقرر للمصلحة العامة -في التشريع الجزائري-، مذكرة ماجستير، فرع القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2013-2014.
3. باية بوزغاية، تلوث البيئة والتنمية بمدينة بسكرة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، جامعة منتوري بقسنطينة، الجزائر، سنة 2007-2008،

قائمة المصادر والمراجع

4. حسينة غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة ماجستير، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، سنة 2012،
5. حنان خوادجية سميحة، قيود الملكية العقارية الخاصة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، سنة 2011-2012.
6. رفيقة سنوسي، أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق- دراسة حالة مدينة باتنة- مذكرة ماجستير، معهد الهندسة المدنية والري والهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، الجزائر، سنة 2010-2011.
7. زكرياء حريزي، المشاركة السياسية للمرأة العربية ودورها في محاول تكريس الديمقراطية التشاركية-الجزائر نموذج-مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، سنة 2010-2011.
8. زينب قماس، المجمعات السكنية الحضرية بمدينة قسنطينة، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع الحضري، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، سنة 2005-2006.
9. ساجية حماني، الرقابة التقنية للبناء، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2007-2008.
10. الصادق بن عزة، دور الإدارة في مجال تطبيق أحكام العمران في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2011-2012.
11. عبد العزيز عقاقبة، تسيير السياسة العمرانية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، سنة 2009-2010،
12. غربي علي، أثر التلوث البصري على الصورة الجمالية لمدينة وادي سوف -دراسة حالة حي الأعشاش-، مذكرة شهادة ماجستير في الهندسة المعمارية، تخصص مدن ومناظر، معهد الهندسة المعمارية والعمران، قسم الهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2015-2016.
13. فاتح أوزينة، التوافق بين العوامل البنوية وتصميم المخططات العمرانية، رسالة ماجستير، معهد التسيير والتقنيات الحضرية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، سنة 2009.

قائمة المصادر والمراجع

14. فاطمة عمرآوي، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء: مالك البناء، المهندس المعماري(المصمم، المشرف على التنفيذ) و المآول، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2000-2001،
15. كاهنة مزوزي، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2011-2012.
16. كلثوم حجوج، النظام القانوني لرخصة تجزئة وتقسيم العقار في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، سنة 2010،
17. كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، الجزائر، سنة 2008-2009.
18. محمد جبري، التأطير القانوني للتعيمير في ولاية الجزائر، مذكرة ماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2005.
19. محمد سبتي، رخصة البناء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002،
20. محمد يهي، النظام القانوني لشرطة العمران، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، السنة 2010-2011.
21. مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، سنة 2014-2015،
22. مريم عزيزي، النظام القانوني في مجال البناء، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، سنة 2016.
23. منصور مجاجي، النظام القانوني لتراخيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عقاري وزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، سنة 2000-2001،
24. منى مقلاتي، النظام القانوني لحق الارتفاق في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2008-2009.
25. موفق براهيبي، البعد البيئي لقواعد التعيمير والبناء، مذكرة ماجستير تخصص قانون إداري معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر يلقايد- تلمسان، الجزائر، سنة 2016-2017.

قائمة المصادر والمراجع

26. هاني خليل صالح الفران، الخصائص والعناصر البصرية والجمالية للمدينة، مذكرة ماجستير، تخصص التخطيط الحضري والإقليمي، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، سنة 2004.
27. ياسمين شريدي، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، سنة 2007-2008.

3 المقالات العلمية:

1. أمال يعيش تمام، التداير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية لدولة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 12، سبتمبر 2016.
2. بدرة لعور، دور عقود التعمير المستحدثة في تكريس النظام العام العمراني الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، عدد 12، سبتمبر 2016.
3. بصيفي مزيود، دور شرطة العمران في حماية البيئة، مجلة القانون العقاري وحماية البيئة، كلية الحقوق، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، المجلد 01، العدد 1، سنة 2013.
4. بن السبحو محمد المهدي بن مولاي مبارك، حاج أحمد عبد الله، الضبط الإداري البلدي والحسبة ودورهما في حفظ الصحة العامة وجمال المدينة-دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي وقانون البلدية الجزائري،-، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، العدد 09، سنة 2018.
5. بن عمارة محمد، دريسي ميلود، التلوث البصري في الوسط الحضري-مظهر تشوه واجهات المباني -، مجلة تشريعات التعمير والبناء، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، العدد 04، ديسمبر 2017.
6. حسينة غواس، دور التخطيط العمراني في حماية البيئة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، قسم الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، عدد خاص، سنة 2017.
7. حنان سميحة خوادجية، حماية الممتلكات الأثرية في ظل القانون التراث الثقافي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 15، سنة 2016.
8. حنان سميحة خوادجية، قيود الملكية العقارية الخاصة في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 04، سنة 2016.
9. ديرم عايذة، مخالفات التعمير في التشريع الجزائري، مجلة التواصل، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، عدد 39، سبتمبر 2014.

قائمة المصادر والمراجع

10. راضية عباس، معوقات أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم النسيج العمراني، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 7، العدد 3، سنة 2014.
11. ريدة ديب، سليمان مهنا، التخطيط من أجل التنمية المستدامة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية، جامعة دمشق، سوريا، المجلد 25، العدد 1، سنة 2009.
12. زياني نوال، لزرقي عائشة، الحماية الدستورية للحق في البيئة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 08، العدد 15، سنة 2017.
13. زيدان يوريس، علاقة التوثيق بالنشاط العمراني، مجلة الموثق، الجزائر، عدد 10، ماي 2000.
14. زين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 3، فيفري 2008.
15. زين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الإجتهد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 06، سنة 2009.
16. زين عزري، دور القضاء الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، مجلة مجلس الدولة، منشورات الساحل، عدد خاص بمنازعات العمران، الجزائر، 2008.
17. شهرزاد عوايد، الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، العدد 08، جانفي 2016.
18. شوقي قاسمي، التشريع للحق في السكن بين المنظور الدولي وواقع الالتزام المحلي، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والإجتماعية، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 19، جوان 2015.
19. الصادق مزهود، المجال الحضري بمدن التوابع وآليات التنظيم حالة مدينة الخروب، مجلة علوم وتكنولوجيا الأرض، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، عدد 29، جوان 2009.
20. الطيب شريف موفق، العمارة الصحراوية ودورها في تكريس القيم الإنسانية والمحافظ على الهوية الإسلامية، مجلة الحوار الفكري، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، المجلد 11، العدد 11، سنة 2016.
21. عادل بن عبد الله، تأثير توسيع إختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 06، سنة 2010.
22. عبد الباسط دردور، الهيمنة الثقافية وتداعياتها على العمران، الجزائر نموذج، مجلة الإحياء، كلية العلوم الإسلامية، جامعة باتنة 1، الجزائر، العدد 16، السنة 2013.

قائمة المصادر والمراجع

23. عبد الغاني حسونة، عمار زعبي، دسترة موضوع البيئة في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الوادي، الجزائر، العدد 14، أكتوبر 2016.
24. عبد الله سعدون سلمان المعموري، إنسانية العمارة العربية الإسلامية، المجلة العراقية للهندسة المعمارية، جامعة بغداد، العراق، العدد 22-23، تشرين الأول، 2011.
25. عربي باي يزيد، دور الوكالة الوطنية للتعمير في تعزيز التنمية الاقتصادية للعقار الحضري، مجلة التعمير والبناء، كلية الحقوق، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، العدد 1، مارس 2017.
26. عمار بوضياف، منازعات التعمير في القانون الجزائري، "رخصة البناء والهدم"، مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد 03، جانفي 2013،
27. علاء قاشي، التخطيط العمراني في الجزائر- الواقع والأفاق-، منشورات قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، جامعة عمارثليجي الأغواط، الجزائر، العدد 03، سنة 2016.
28. عليان بوزيان، علي فتاك، فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، العدد 01، أبريل 2015،
29. الغوثي بن ملح، حماية البيئة في التشريع الجزائري، م، ج، ع، ق، إ، س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، عدد 03 لسنة 1994،
30. فريد مرحوم، المدينة في الجزائر بين مشروع الدولة ومشروع المجتمع، مجلة أفاق فكرية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، العدد 05، سنة 2016.
31. كمال تكواشت، رخصة التجزئة في ظل المرسوم الجديد 15-19، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 9، العدد 1، سنة 2017.
32. كمال محمد الأمين، التدابير والإجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء والتعمير، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 13، سنة 2014.
33. كمال محمد الأمين، الديمقراطية التشاركية في مادة التعمير، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، العدد 02، سنة 2016.
34. كمال محمد الأمين، مشاركة الجمهور في بإصدار قرارات الإدارة في مادة التعمير والبيئة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة عمارثليجي الأغواط، الجزائر، المجلد 02، العدد 05، جانفي 2017.

قائمة المصادر والمراجع

35. م م شيماء فاشل ، دور التلوث البصري الناتج عن تغير واجهات المباني السكنية في استقبال الصورة، مجلة كلية الهندسة، جامعة النهريين ، إقليم كردستان العراق، العراق ،المجلد 14 العدد01، د ت ن،
36. محمد رمضان بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، ندوة دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 07-11 ماي 2015،
37. محمد زايد، الحماية القانونية للممتلكات الثقافية في الجزائر، مجلة الإنسان والمجال، المركز الجامعي نور البشير البيض، الجزائر، العدد 08، ديسمبر 2018.
38. محمد محمود نسب، عقبة فاكوش، ببيرونانو، البعد العمراني في المنتج المعماري، مجلة جامعة دمشق للعلوم والهندسة، جامعة دمشق، سوريا، العدد 01، سنة 2014.
39. محمد محمود، أحمد إسماعيل، التكريس القانوني لحق الإنسان في البيئة، مجلة جامعة البعث، جامعة دمشق، سوريا، المجلد 39 العدد53، لسنة 2017.
40. مريم عثمانية، الرونق الجمالي للمدينة، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، الجزائر، العدد 06، ديسمبر 2016.
41. مريم وفاء مداسي، مبدأ الكرامة الإنسانية في الأخلاقيات التطبيقية، مجلة تطوير، كلية الحقوق، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، المجلد 4، العدد 4، ماي 2017،
42. مصلح الصرايرة، النظام القانوني لرخصة البناء، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني، مجلة الحقوق الكويتية، جامعة الكويت، العدد 04 ، 25 ديسمبر 2001.
43. ملوكة برورة، أميرة بحري، التنمية المستدامة في مناطق التراث العمراني، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 22، سنة 2016.
44. منصور مجاجي، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية، قسم الحقوق بالمركز الجامعي يحي فارس، المدية ، الجزائر، العدد 1، سنة 2007،
45. منصور مجاجي، الطابع العمراني في التشريع الجزائري ودوره في تحقيق التنمية العمرانية المستدامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، العدد 11، جوان 2017.
46. نذير زبيبي، بلقاسم ديب، محمد فاضل بن الشيخ الحسين، البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع، الأبعاد التخطيطية والتحديات الاجتماعية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، الجزائر العدد 13، سنة 2000.
47. نور الدين محرز، مريم صبد، التخطيط البيئي كألية وقائية لحماية البيئة في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 08، سنة 2016.

قائمة المصادر والمراجع

48. وردة خلاف، مضمون الحق في البيئة، مجلة العلوم الاجتماعية، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 02، الجزائر، العدد 21، ديسمبر 2015.
49. يحي وناس، الحق في البيئة في التشريع الجزائري، مجلة الحقيقة، كلية الحقوق، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، المجلد 09، العدد 16، سنة 2011.
50. يوسف بناصر، رخصة البناء وحماية البيئة، م، ج، ع، ق، إ، س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، العدد 04، لسنة 1993.

4 المراجع:

- 1- أحمد عبد الله فرحان، مدلول الكرامة الإنسانية في المواثيق العالمية لحقوق الإنسان، مداخلة مقدمة لندوة الكرامة الإنسانية للجميع بمناسبة اليوم العربي لحقوق الإنسان، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، بتاريخ 2016/03/16، الموقع الإلكتروني <http://www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=ar&newsid=1478754>
- 2- بن صابر بن عزوز، النظام العام الاجتماعي في مفهوم قانون العمل، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، الملتقى الدولي الخاص "بتحول فكرة النظام العام من النظام العام إلى الأنظمة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، يومي 07 و08 ماي 2014، عدد خاص، سنة 2015.
- 3- بوزيان عليان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية 04/11، مداخلة مقدمة للملتقى الوطني حول الترقية العقارية في الجزائر- الواقع والآفاق-، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، يومي 27 و28 فيفري 2012.
- 4- صافية أقلولي أولد رايح، رخصة البناء كآلية لحماية البيئة في القانون الجزائري، مداخلة مقدمة بالملتقى الوطني حول الترقية العقارية في الجزائر واقع وآفاق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، يومي 27 و28 فيفري 2012، سنة 2012.
- 5- عبد الكريم بودريوة، الإعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية، مجلة الحقوق والحريات، عدد خاص بالملتقى الوطني حول: إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، يومي 17 و18 فيفري 2013، سنة 2013
- 6- عبد الله لعويجي، الرقابة العمرانية القبلية ودورها في الحفاظ على البيئة والحد من البناء الفوضوي، مجلة الحقوق والحريات عدد خاص بالملتقى الوطني حول: إشكالات العقار الحضري وأثرها

قائمة المصادر والمراجع

- على التنمية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، يومي 18/17 فيفري 2013، سنة 2013.
- 7- عبد الناصر بلمهوب، النظام العام في القانون الخاص مفهوم متغير ومتطور، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، الملتقى الدولي الخاص "بتحول فكرة النظام العام من النظام العام إلى الأنظمة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، يومي 07 و08 ماي 2014، عدد خاص، سنة 2015.
- 8- محمد الهادي لعروق، الهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، مدخلة مقدمة للملتقى حول تسيير الجماعات المحلية 09-10/ 2008/01، مخبر المغرب الكبير الإقتصاد والإجتماع.
- 9- ندوة الكرامة الإنسانية للجميع بمناسبة اليوم العربي لحقوق الإنسان، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر بتاريخ 16/03/2016، ص7. الموقع الإلكتروني
<http://www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=ar&newsid=1478754>
- 10- نوال ريمة ين نجاعي، المنازعات العادية في مجال العمران (القضاء الكامل) أمام القضاء الجزائري (مخالفات التعمير)، مجلة الحقوق والحريات، عدد خاص بالملتقى الوطني حول إشكاليات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، يومي 17، 18 فيفري 2013.

5- المواقع الإلكترونية:

- http://www.arp.tn/site/loi/AR/fiche_loi.jsp?cl=21822
- <http://www.elbilad.net/article/detail?id=101248>
- <http://www.legislation.tn/recherche/legislatifs->
- http://www.sgg.gov.ma/arabe/Legislations/recherche_bo.aspx
- http://www.sgg.gov.ma/arabe/Legislations/recherche_bo.aspx
- <https://www.legifrance.gouv.fr/>. <https://www.journal-officiel.gouv.fr/>.
- <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte>
- https://www.un.org/ar/udhrbook-pdf-UNH_AR_TXT
- <https://www.lexisNexis.com/fr>.
- <https://www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=ar&newsid=1478754> .

قائمة المصادر والمراجع

<http://www.interieur.gov.dz/images/pdf/listeassossociation-ar.pdf>.

6- الأحكام القضائية:

1. قرار مجلس الدولة رقم 03/10048 الصادر بتاريخ 15-04-2003، قضية (ه،م) ضد بلدية حاسي مسعود، قرار مجلس الدولة رقم 03/9618 الصادر بتاريخ 25-02-2003، قضية (ع، ب) ضد بلدية حاسي مسعود، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا ومجلس الدولة، العدد 04، لسنة 2006.
2. القرار رقم 179545 الصادر بتاريخ 17/06/2000، الصادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثانية، (قرار غير منشور).
3. قرار مجلس الدولة رقم 202362 مؤرخ في 08/05/2000، الغرفة الأولى " غير منشور".
4. قرار مجلس الدولة الجزائري، بتاريخ 11/02/2002، فهرس رقم 55، الغرفة الثالثة.
5. قرار مجلس الدولة الجزائري، بتاريخ 31/01/2013 فهرس رقم 078906 (غير منشور).
6. قرار مجلس الدولة الجزائري، بتاريخ 16/07/2001 فهرس رقم 417، الغرفة الثالثة.
7. قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 30/04/2008 رقم 038283، الغرفة الثالثة.
8. قرار رقم 311 صادر بتاريخ 12/03/2001 بالملف رقم 5742 في قضية (ب، م، ع) ضد بلدية دالي إبراهيم، الغرفة الأولى، مجلس الدولة، (قرار غير منشور).
9. قرار المحكمة العليا، الغرفة العقارية، الصادر بتاريخ 12/09/2007 رقم 410719.

ب- المراجع باللغة الأجنبية

I. -Ouvrages:

- 1- Adja Djilali et Bernard DrobenKo, Droit de l'urbanisme, édition Berti, Alger, 2007.
- 2- Bernard DROBENKO, droit de l'urbanisme,3 édition, gualion editeur , 2006.
- 3- Emmanuel VITAL- DURAND, et al , Opérations d'urbanisme, lextenso-éditions , 2014, France .
- 4- G.Peiser , Droit administratif –Edition Dalloz ,1971.
- 5- Gabriel ROUJOU DE BOUBEE, droit pénal de la construction et de l'urbanisme, éd1972 .

- 6- Georges Vidal et Pierre Délovlé ,droit administratif , T . 2 , P . U . F . , 12e- éd 1992 .
- 7- Henri Jacquot ,François Ppriet , Droit de l'urbanisme ,Daloz ,Delta , 3^e Edition 1998.
- 8- Jacqueline Morand-Déville . Droit de l'Urbanisme 4ed , 1998 , Mémentos , Dalloz .
- 9- Jean Castagne, Le Contrôle Juridictionnel de la Légalité des Actes de la Police Administrative, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1964.
- 10- Jean- paulgilli, hubertcharles, jacques de lanversin, les grand arrêts du droit de l'urbanisme, 4 édition, Dalloz, 1996.
- 11- Khaled CHorfi, Kamal Younsi, Le foncier urbain entre opportunité et maitrise. Cas de Sétif –Algérie, penser, la ville –approches comparatives- khanchela, version 1-9 May 2009.
- 12- Maouia Saidouni, Eléments d'introduction à l'urbanisme, édition Casbah, Alger, 2000.
- 13- Marcel WALINE, Traite de droit administratif, 6 eme édition, librairie de recueil, Paris,1950.
- 14- Marcel WALINE, Traite de droit administratif, 6 eme édition, librairie de recueil, Paris,1950.
- 15- Michel prieur , Droit de L'environnement ,2 ed , Dalloz , Paris ,Frans , 1991.
- 16- Mouris HOURIO, Précis de droit constitutionnel, Sirey, Paris , 1929.
- 17- Patrick Gérard-Pratique de droit de l'urbanisme ; urbanisme réglementaire individuel et opérationnel- 02éd , Eyrolles, Paris- 2001.
- 18- Piérre SOLER, COUTEAUX , droit de l'urbanisme,3 édition,DALLOZ, Paris, 2000.

II. Arrêts des cours d'appels

1. CE, Ass, 27 octobre 1995, commune de Morsang-sur-Orge et ville d'Aix..
2. C.E. 23 October 1936, Union parisienne des syndicates de l'imprimerie, Rec, p 966.
3. C.E 26 Juin 1985, le syndicat des copropriétaires de la Résidence Trouz- Ar- m-Moor, N° 13952 recueil Lebon, P806.
4. C, E , 8 Fév 1972 ,Chambre syndicale des Enterprise artisanales du bâtiment de la Haut – Garonne , N° 77277 .A . J . D . A ,1972 .

5. T A PUA, 1 décembre 2009,n0700387, Chevassus. Environnement, n4 avril 2010.
6. CAA Nancy,11 février 2010,n09NC00452 ,Cne Berentzwiller et a. Environnement, n4 avril 2010.
7. CAA Bordeaux,23 novembre 2010,n 10BX00156,M,X .Environnement, n 2 Février 2011.
8. CAA Nancy ,4 novembre 2010 ,n09NC01703,Cne Epeuguey, Environnement, n 2 Février 2011.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

شكر وتقدير

إهداء

قائمة المختصرات

أ.....مقدمة

الباب الأول

تأصيل فكرة النظام العام العمراني

- 04.....الفصل الأول: ماهية النظام العمراني كصورة حديثة لفكرة النظام العام
- 05.....المبحث الأول: مدلول فكرة النظام العام وصوره الحديثة
- 05.....المطلب الأول: التعريف بالنظام العام كفكرة قانونية
- 06.....الفرع الأول: تعريف النظام العام
- 09.....الفرع الثاني: تعريف النظام العام في الفقه الجزائري
- 11.....الفرع الثالث: التعريف القضائي لفكرة النظام العام
- 13.....المطلب الثاني: خصائص النظام العام
- 14.....الفرع الأول: الصفة الآمرة لقواعد النظام العام
- 15.....الفرع الثاني: النظام العام ليس من صنع المشرع وحده
- 17.....الفرع الثالث: مرونة النظام العام وسرعة تطوره
- 19.....الفرع الرابع: صفة العمومية لفكرة للنظام العام
- 20.....المطلب الثالث: العناصر التقليدية والحديثة لفكرة النظام العام
- 20.....الفرع الأول: النظام العام التقليدي أو الشامل
- 28.....الفرع الثاني: النظام العام الحديث أو المخصص
- 35.....المطلب الرابع: مفهوم النظام العام العمراني
- 36.....الفرع الأول: تعريف النظام العام العمراني
- 41.....الفرع الثاني: موقف القضاء والفقه والتشريع من فكرة النظام العام العمراني
- 51.....المبحث الثاني: مضمون فكرة النظام العام العمراني كقيد على الحق في البناء
- 52.....المطلب الأول: أسس ومبررات إعمال فكرة النظام العام العمراني

53	الفرع الأول: الأساس الفلسفي لفكرة النظام العام العمراني
61	الفرع الثاني: الأساس القانوني لفكرة النظام العام العمراني
69	المطلب الثاني: أهداف فكرة النظام العام العمراني
70	الفرع الأول: إشراف الدولة على عمليات البناء والتعمير بهدف حماية المصلحة العامة العمرانية
77	الفرع الثاني: تنظيم إستعمال وتخصيص الأراضي وتحديد القواعد العامة للتهيئة والتعمير
83	الفرع الثالث: حماية البيئة والمناطق ذات الخصوصية وعدم المساس بالمعالم الأثرية والثقافية
85	المطلب الثالث: أبعاد النظام العام العمراني
86	الفرع الأول: البعد الجمالي للنظام العام العمراني
91	الفرع الثاني: البعد البيئي لفكرة النظام العام العمراني
96	الفرع الثالث: البعد الثقافي والحضري أو البعد العمراني لفكرة النظام العام العمراني
98	الفرع الرابع: البعد المستدام للنظام العمراني
103	الفرع الخامس: البعد الإنساني للنظام العام العمراني
109	الفصل الثاني: مقومات وضوابط فكرة النظام العام العمراني
110	المبحث الأول: إشتراطات وموصفات البناء الموافق لقواعد النظام العام العمراني
111	المطلب الأول: الإشتراطات والمواصفات التعميرية المتعلقة بالأرض المراد البناء عليها
111	الفرع الأول: التقييد بالتخصيص العام للأراضي المحدد في أدوات التهيئة والتعمير
116	الفرع الثاني: إرتفاقات التعمير المقيدة والممانعة للبناء على بعض الأراضي
121	المطلب الثاني: الإشتراطات التعميرية المتعلقة بالبناء المراد تشييده
121	الفرع الأول: المواصفات القانونية المتعلقة بالإطار المبني للبنية
133	الفرع الثاني: المواصفات القانونية الخاصة بالإطار غير المبني للبنية
136	المطلب الثالث: النظام العام العمراني كهدف حديث للضبط الإداري العمراني
137	الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري العمراني
140	الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري العمراني
146	الفرع الثالث: أساليب وصور الضبط الإداري العمراني
156	المبحث الثاني: التخطيط الحضري كوسيلة قانونية للضبط العمراني
	المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة لتأطير التوسع الحضري تحقيق تعمير تشاركي
157	

158	الفرع الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
160	الفرع الثاني: موضوع ومضمون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
168	الفرع الثالث: إجراءات الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
175	المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي وثيقة تفصيلية لحقوق البناء واستخدام الأراضي.....
175	الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي ووظيفته.....
178	الفرع الثاني: مشتملات مخطط شغل الأراضي.....
182	الفرع الثالث: الطابع التفصيلي لمخطط شغل الأراضي.....
189	الفرع الرابع: آثار مخطط شغل الأراضي.....
194	المطلب الثالث: واقع مخططات وأدوات التهيئة والتعمير في الجزائر.....
195	الفرع الأول: ضعف القدرات الفنية والموارد البشرية.....
196	الفرع الثاني: طول إجراءات إعداد ودراسة أدوات التعمير.....
197	الفرع الثالث: التداخل والتشابك وانعدام التنسيق بين أدوات التهيئة والتعمير.....
199	الفرع الرابع: تجاوز أحكام أدوات التهيئة والتعمير بواسطة القواعد العامة للتهيئة والتعمير.....
201	الفرع الخامس: التعدي على أحكام وقواعد أدوات التهيئة والتعمير.....
203	الفرع السادس: غياب التقييم البيئي خلال مراحل إعداد أدوات التهيئة والتعمير.....
206	خلاصة الباب الأول.....

الباب الثاني

تكريس وحماية النظام العام العمراني

210	الفصل الأول: دور عقود التعمير في تكريس وتجسيد النظام العام العمراني.....
211	المبحث الأول: الرخص العمرانية كألية لتجسيد مقتضيات النظام العام العمراني.....
212	المطلب الأول: الإطار القانوني رخصة البناء ودوره في اطار النظام العمراني.....
212	الفرع الأول: مفهوم رخصة البناء ومجال تطبيقها.....
227	الفرع الثاني: الإجراءات الإدارية الخاصة بمنح رخصة البناء.....
237	الفرع الثالث: كيفية إصدار القرار المتعلق برخصة البناء.....
246	الفرع الرابع: مضمون القرار المتعلق برخصة البناء.....
253	المطلب الثاني: النظام القانوني لرخصة التجزئة.....

254	الفرع الأول: تعريف رخصة التجزئة ومجال تطبيقها.....
261	الفرع الثاني: إجراءات وشروط منح رخصة التجزئة.....
269	الفرع الثالث: مضمون القرار المتعلق برخصة التجزئة وأثاره.....
273	المطلب الثالث: الإطار القانوني لرخصة الهدم وإجراءات تسليمها.....
274	الفرع الأول: التعريف برخصة الهدم وتحديد خصائصها ونطاق تطبيقها.....
278	الفرع الثاني: إجراءات منح القرار المتعلق برخصة الهدم.....
285	المبحث الثاني: الشهادات العمرانية آلية لتكريس النظام العام العمراني.....
285	المطلب الأول: شهادة التعمير.....
286	الفرع الأول: مفهوم شهادة التعمير.....
292	الفرع الثاني: إجراءات وشروط تسليم شهادة التعمير.....
295	المطلب الثاني: شهادة التقسيم.....
295	الفرع الأول: مفهوم شهادة التقسيم.....
297	الفرع الثاني: شروط وإجراءات تسليم شهادة التقسيم.....
301	المطلب الثالث: شهادة المطابقة اعتراف من الادارة بموافقة البناء لقواعد النظام العام العمراني..
302	الفرع الأول: مفهوم شهادة المطابقة.....
304	الفرع الثاني: اجراءات تحقيق وتسليم شهادة المطابقة.....
310	الفصل الثاني: حماية النظام العام العمراني.....
311	المبحث الأول: تحديد الجرائم الماسة بالنظام العام العمراني.....
312	المطلب الأول : تحديد الجرائم المتعلقة بالبناء والتعمير في قانون العمران.....
313	الفرع الأول : المخالفات العمرانية في ظل القانون رقم 90-29 قبل وبعد التعديل.....
318	الفرع الثاني: مضمون الجرائم التعميرية في القانون العمران الجزائري.....
332	الفرع الثالث: مخالفات النظام العام العمراني المنصوص عليها في القانون 08-15.....
338	المطلب الثاني: صور المخالفات الماسة بالنظام العمراني في المناطق ذات الخصوصية.....
339	الفرع الأول: المخالفات العمرانية في المناطق الساحلية ومناطق التوسع والمواقع السياحية.....
344	الفرع الثاني: المخالفات العمرانية في الأقاليم ذات الميزة الطبيعية أو التاريخية و الثقافية البارزة..
346	الفرع الثالث: المخالفات العمرانية في المناطق المعرضة للأخطار الكبرى والكوارث الطبيعية.....
348	الفرع الرابع: المخالفات العمرانية في المناطق الفلاحية والغابية.....

352	المطلب الثالث: الجزء الإداري في حالة مخالفة قواعد النظام العام العمراني.....
352	الفرع الأول: وقف الأعمال العمرانية المخالفة.....
353	الفرع الثاني: الأمر بتصحيح ومطابقة البناء المخالف لقواعد النظام العام العمراني.....
354	الفرع الثالث: الهدم الإداري.....
359	المبحث الثاني : الهيئات والأجهزة الإدارية والجهات المشاركة في حماية النظام العام العمراني...
360	المطلب الأول: الهيئات والأجهزة الإدارية المحلية المكلفة بالرقابة والحماية.....
361	الفرع الأول: دور الجماعات الإقليمية (الولاية) في حماية النظام العام العمراني.....
365	الفرع الثاني: دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية النظام العام العمراني.....
366	المطلب الثاني: الهيئات والأجهزة والإدارية الوطنية المكلفة بالرقابة وحماية النظام العمراني.....
366	الفرع الأول : لجنة مراقبة عقود التعمير.....
372	الفرع الثاني: الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء.....
379	الفرع الثالث: لجنة الهندسة المعمارية و التعمير والمحيط المبنى.....
382	الفرع الرابع: الوكالة الوطنية للتعمير.....
385	الفرع الخامس: المفتشية العامة للعمران والبناء والمفتشيات الجهوية.....
387	المطلب الثالث: دور أعوان الرقابة في حماية النظام العام العمراني.....
388	الفرع الأول: الأعوان المكلفة بمراقبة أشغال البناء والتعمير.....
399	الفرع الثاني: مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعوان الرقابة في المجال العمراني.....
407	المطلب الرابع: دور الأفراد والقضاء في حماية النظام العام العمراني
407	الفرع الأول: الديمقراطية التشاركية كآلية لحماية النظام العام العمراني.....
412	الفرع الثاني: دور القضاء في صيانة النظام العام العمراني.....
420	خلاصة الباب الثاني.....
422	خاتمة.....
430	قائمة المراجع.....
456	فهرس المحتويات.....

ملخص:

تسعى جميع الشعوب وعبر كل العصور إلى تنمية مجتمعاتها، وحماية هويتها ومقومات وجودها واستمرارها. ولأن العادات والتقاليد وأنماط البناء والسكن تعد من بين هذه المقومات، فقد استعانت هذه الشعوب بجملة من الأفكار الفلسفية والقانونية، التي استطاعت من خلالها بعث مبادئ وأسس نهضتها وبقائها وحمت من خلالها عناصر وجودها ومقومات استمرارها.

ومن بين هذه الأفكار فكرة النظام العام التي تعبر عن مجموعة الأسس والقيم الضرورية لحماية المجتمع ومصالحه وضمان بقائه. غير أن مرونة وعمومية هذه الفكرة من جهة، وتطور الحياة الحضرية المعاصرة من جهة ثانية، أدى إلى ظهور وبرز مصالغ أخرى جديرة بالحماية تتمثل في المصلحة العامة العمرانية، وذلك من خلال تكريس وجه حديث من أوجه فكرة النظام العام وهو النظام العام العمراني.

الكلمات المفتاحية: النظام العام، النظام العام العمراني، المصلحة العمرانية، عقود التعمير، أدوات التعمير.

Summary:

All peoples, at all ages, strive to develop their societies and protect their identity, the foundations of their existence and their continuity. And because customs, traditions, models of construction and housing are among these ingredients, these peoples used a set of philosophical and legal ideas, through which they were able to create principles and foundations for their rebirth. and their survival and protected through them the elements of their existence and the elements of their continuation.

Among these ideas, there is the idea of public order, which expresses all the foundations and values necessary to protect society, its interests and ensure its survival. However, the flexibility and generality of this idea on the one hand, and the development of contemporary urban life on the other, have led to the emergence and emergence of other interests worthy of protection represented in the urban public interest, by enshrining a modern aspect of the idea of public order, which is urban public order.

Keywords: public order, urban public order, urban interest, construction contracts, reconstruction tools

Résumé:

Tous les peuples, à tous les âges, s'efforcent de développer leurs sociétés et de protéger leur identité, les fondements de leur existence et leur continuité. Et parce que les coutumes, les traditions, les modèles de construction et de logement font partie de ces ingrédients, ces peuples ont utilisé un ensemble d'idées philosophiques et juridiques, à travers lesquelles ils ont pu créer des principes et des bases pour leur renaissance et leur survie et protégé à travers eux les éléments de leur existence et les éléments de leur continuation.

Parmi ces idées, il y a l'idée d'ordre public, qui exprime l'ensemble des fondements et des valeurs nécessaires pour protéger la société, ses intérêts et assurer sa survie. Cependant, la souplesse et la généralité de cette idée d'une part, et le développement de la vie urbaine contemporaine d'autre part, ont conduit à l'émergence et à l'émergence d'autres intérêts dignes de protection représentés dans l'intérêt public urbain, en consacrant un aspect moderne de l'idée d'ordre public, qui est l'ordre public urbain.

Mots clés: ordre public, ordre public urbain, intérêt urbain, contrats de construction, outils de reconstruction.