

النظام العام العمراني

في ظل القانون المنظم للترقية العقارية 04/11 .

د/ عليان بوزيان استاذ محاضر أ جامعة تيارت

مقدمة:

موضوع ترقية العقار الحضري تهيئة وتعميرا موضوع استراتيجي في السياسة الوطنية للدولة؛ فهو المحرك الديناميكي لتحولات المدينة وللتنمية العمرانية المحلية ولا يمكن الإغفال عنه؛ خاصة بعدما ما أصبح مادة مشحنة في السوق العقارية؛ في ظل تزايد الوعي الشعبي بكون العقار كنز ثمين يسعون إليه ولو بالطرق غير القانونية¹ مثل التعامل بالعقود العرفية في شراء العقارات والبناءات غير الشرعية؛ ومن ثم يمثل تهيئة الإقليم وترقية العقار أحد أهم العناصر المكونة للمصلحة العامة العمرانية.

ونظرا للدور الكبير الذي تلعبه الترقية العقارية في مجال العمران، تدخل المشرع لضبط عملية التوفيق بين الحق في النشاط العقاري وبين النظام العام العمراني؛ مستنجدًا بفكرة النظام العام الاقتصادي والاجتماعي في جانبها التوجيهي والحماي في شكل قواعد آمرة تعرف بقواعد الضبط العمراني؛ وهي ما تظهر في قوانين التعمير عموما وفي قواعد القانون 04/11 المتعلق بالترقية العقارية خصوصا مقارنة بأحكام المرسوم التشريعي 03/93 المتعلق بالنشاط العقاري الذي كان محل تجاذب بين القطاع العام والقطاع الخاص حيث تم فتح السوق العقارية للمتعاملين الخواص تحت عجز القطاع العام المسجل في توفير السكن لطالبيه وفي تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ومن هنا كانت الحاجة الماسة إلى إعادة ضبط نشاط الترقية العقارية وتنظيم مهنة المرقى العقاري بهدف إضفاء حماية صارمة على هذا النوع من النشاط؛ وإحاطتها بجمللة من الضمانات، وهذا ما يمكن ملامسته من خلال مراجعة عرض أسباب هذا القانون الجديد حيث تظهر فكرة النظام العام العمراني باعتبارها الوسيلة القانونية التي أمكن للمشرع من خلالها الوصول إلى تأطير محكم لنشاط الترقية العقارية بما في ذلك إدخال وضبط أكثر وضوح لمهنة المرقى العقاري بما في ذلك الشروط المطلوبة لممارستها وكذلك تنظيمها في إطار مجلس أعلى مكلف بالإسهام في احترام المهنة وأخلاقيات الاحتراف المشترطة في أعضائه.

فضلا عن بروز الجانب الحماي للطرف الضعيف في علاقات الترقية العقارية وهم المقتنين بلغة المشرع في ظل ما افرزه المرسوم السابق من منازعات عقارية معقدة لازال البعض منها لم يجد طريقا للحل القانوني بسبب قصور تنظيم العلاقة بين الشركاء المقاول والمرقي والمقتني، وتدعيما لهذه الحماية تم إعادة تنظيم صندوق الضمان والكفالة المتبادلة في الترقية العقارية من أجل استكمال المشاريع المتأخرة فضلا عن النص على عقوبات ضد المرقين العقاريين الذين يرتكبون انحرافات أو تجاوزات.

¹ - د/مزياني فريدة ؛ دور العقار في التنمية المحلية؛ مقالة منشورة بمجلة دفاتر السياسة والقانون؛ العدد 06؛ جامعة ورقلة؛ جانفي 2012؛ ص

ويترتب على ما سبق تقريره من أهمية وألوية لحفظ النظام العام العمراني على المصلحة الفردية انه ليس كل من لديه ملكية عقارية خاصة الحرية المطلقة في تشييد بناية فوقها؛ بل هو مقيد باحترام الشروط والتنظيمات وتحت الرقابة؛ كما انه ليس كل من يملك بناية فردية يتركها كما يشاء بل هي حق مقيد باحترام معايير التعمير سواء تعلق الأمر بالسكنات التي تبنيتها الدولة أو البناءات الفردية من منطلق أن احترام قوانين التعمير المعمول بها. يضمن الأمن والنظام العام، وان عدم احترام ذلك يؤدي إلى فوضى عمرانية تظهر فيها الآفات الاجتماعية.

وعليه فان إشكالية المداخلة تتركز حول ماهية النظام العام العمراني ومدى فعاليته في تحقيق الضبط العمراني من جهة وضمان الحق في البناء من خلال الترقية العقارية من جهة ثانية. وهو ما سيتم تفصيله من خلال المبحثين الآتيين :

المبحث الأول: ماهية فكرة النظام العام العمراني وتطبيقاتها في ظل قانون الترقية العقارية رقم 04/11.

المبحث الثاني : وسائل وأدوات حماية النظام العام العمراني وتطبيقاتها في القانون رقم 04/11 .

المبحث الأول: ماهية فكرة النظام العام العمراني وتطبيقاته في ظل قانون الترقية العقارية رقم 04/11

أمام تزايد آثار المشكلة العمرانية على أمن المواطنين وصحتهم وسلامتهم؛ وتفاقمها على البيئة وعلى المظهر الجمالي للمدن وعلى العقار الفلاحي والسياحي من خلال التشوه الذي أصبح يميز المدن الجزائرية نتيجة مخالفة قوانين العمران وعدم صرامة تطبيقها فضلا عن عدم ثباتها بسبب كثرة التعديلات الواردة عليها وكثافة الشروط التقنية لطلب رخص البناء؛ مما ساهم في انتشار البناءات غير الشرعية وبدون تراخيص واستعمال مواد مغشوشة وغير مطابقة في ظل ضعف الرقابة العمرانية، وعدم الالتزام بالشروط الفنية مما أدى إلى انهيار العديد من المباني.²

فضلا عن انتشار البناء في الأراضي الفلاحية وبمحاذاة الأودية وبحوار الأماكن المعرضة للخطر الزلزالي والانجراف والصناعي على حساب اختفاء المساحات الخضراء، زيادة إلى جانب إقامة منشآت صناعية ذات تأثير خطير على البيئة والمحيط وفي الأماكن العمرانية كل ذلك أدى إلى البحث عن ضابط صارم يقوم بدور الدرع الحامي للقيم والمصالح العليا للدولة- الأمة - ومن ثم تم استعارة مضمون فكرة النظام العام ليكون الأداة القانونية في الضبط العمراني كحد على سلطان الإرادة في استعمال واستغلال الحق في السكن؛ وفي تنظيم اقتنائه وتداوله.

وهذا في ظل التجاهل المتعمد لمخاطر الفوضى العمرانية بسبب عدم احترام القوانين والنصوص التنظيمية؛ تدخل المشرع بالقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والذي أخضع الأراضي القابلة للتعمير لقيود من النظام العام وهو احترام مخطط شغل الأراضي و وفقا للمرسوم 91-176 تسلم رخصة التجزئة ورخصة البناء ورخصة الهدم.

² -يشهد لذلك زلزال 21 ماي 2003 ببومرداس وما أحدثه من أضرار كبيرة في الأرواح البشرية وحجم البنايات المنهارة سوف يعاد النظر في كل القوانين والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة والتعمير نظرا لما أبرزته هذه الكارثة من نقائص في التشريع ومحدودية ميكانزمات الرقابة القبلية و البعدية ولعل أهمها هو صدور الأمر 03-12 المؤرخ في 26 / 08 / 2003 يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا

ومن هذا المنطلق يلاحظ اتجاه المشرع³ في كل التعديلات التي ادخلها على التشريع العمراني إلى أحكام الرقابة القبلية والبعدية في مجال الضبط العمراني والعقاري؛ و اتجاه نحو توظيف مقتضيات النظام العام في القوانين الحديثة في مجال تهيئة الإقليم وقوانين التعمير والترقية العقارية .

ومن ثم فإن المتأمل في أحكام قانون العمران والترقية يلاحظ انه ذو طبيعة إدارية تنظيمية قواعده من النظام العام يبرز تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد والمتمثلة في الحق في السكن وبين المصلحة العامة العمرانية بكل مقتضياتها وذلك من خلال تدخل الإدارة بفرض تراخيص إدارية على المتعاملين في السوق العقارية والعمرانية تحترم قواعد قانون العمران. التي هي قواعد آمرة جوهرية ومن النظام العام وتفرض عقوبات على مخالفتها باعتبارها تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية تعلق على المصالح الذاتية للأشخاص .

وما يمكن ملاحظته هو أن أغلب القوانين والمراسيم الجزائرية الهادفة إلى تنظيم مجال التعمير، قبل صدور قانون الترقية العقارية لجديدة 04/11 وإن كانت في جل نصوصها القانونية تتضمن عبارة " يجب " التي تفيد الإلزام، إلا أن هذه القوانين والمراسيم جاءت خالية من الجزء الرادع في معظمها، وأحيانا تحيل على القوانين الجنائية - قانون العقوبات الجزائري- علما أن قوانين التعمير والتهيئة العمرانية مجموعة في شكل مدونة واحدة سميت بالقوانين العقارية وقوانين التعمير.⁴ ومن ثم تهدف قوانين التهيئة و التعمير في الأخير إلى التوفيق و المعادلة بين أمرين :

أولهما: التوفيق بين الحق في النشاط العمراني ابتداء من جميع عملية البناء إلى الهدم فقد نصت المادة 119 من قانون البلدية: " توفر البلدية في مجال السكن الشروط التحفيزية للترقية العقارية؛ كما تبادر أو تساهم في ترقية برامج السكن تشجع وتنظم بصفة خاصة كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء. " ومن ثم فهو حق ذو ضمان دستوري مرتبط بحق الملكية.⁵

وثانيهما: المحافظة على النظام العام في مجال التهيئة والتعمير بكل أبعاده وهذا بوضع قواعد قانونية موضوعية تضمن ذلك ولا تكون عائقا أو حائلا أمام مبادرات الاستثمار وكذا الاستجابة للتضخم السكاني الكبير. وهذا ما صرت به المادة 13 من قانون الترقية العقارية: "يمكن التصريح بالصالح العام بشأن المشاريع العقارية حسب طابعها و/ أو وجهتها. وفي هذه الحالة يمكن أن تستفيد هذه المشاريع العقارية من إعانة الدولة".

³ - عرفت الجزائر إسرافا كبيرا وفوضى في استغلال العقار في إطار عملية التنمية التي بدأتها في السبعينات، وتبين أن هناك أضرار قد تنعكس سلبا على مستقبل البلاد في حالة عدم استغلال العقار ، ينظر. دة/مزياني فريدة ؛ دور العقار في التنمية المحلية؛ مقالة منشورة بمجلة دفاتر السياسة والقانون؛ العدد 06؛ جامعة ورقلة؛ جانفي 2012؛ ص 49

⁴ -رغم أن المشرع العمراني الجزائري يحيل على قانون العقوبات في كثير من الأحيان، فضلا عن إعطاء الحق للسلطة القضائية للتدخل في مجال زجر مخالفات التعمير. إلا أن أهم إيجابياته، هو الاعتراف لكل جمعية قانونية يتضمن قانونها الأساسي ما يفيد اهتمامها بالمجال العمراني ، بالحق في المطالبة بالحقوق المعترف بها لأي طرف مدني فيما يتعلق بمخالفة الأحكام التشريعية السارية المفعول في مجال التهيئة والتعمير ، وذلك بمقتضى المادة 74 من القانون رقم 90 - 29. مما يمكن اعتباره صمة من صمات النظام العام العمراني.

⁵ - د/ خوايجة سميحة جنان؛ تقييد الملكية العقارية الخاصة؛ مجلة المفكر؛ العدد الرابع؛ مرجع سابق؛ ص 221

ومن هنا يثور التساؤل عن الآليات والوسائل القانونية و الإدارية الممنوحة للإدارة من أجل مراقبة الحركة العمرانية خاصة نشاط الترقية العقارية و الحفاظ على النظام العام العمراني. وهل أن الوسائل القانونية الممنوحة لرئيس البلدية في إطار الضبط الإداري بنوعيه العام والخاص في مجال العمران تعد كافية لإيجاد توازن بين طموحات السكان المحليين على مستوى البلدية في التصرف في ملكياتهم العقارية بكل حرية وحق الإدارة في الحفاظ على النظام العام العمراني ؟

المطلب الأول: مفهوم النظام العام في مجال العمران :

كل تجمع بشري بحاجة دائمة إلى منظومة من القواعد الضابطة لسلوك الأفراد ونشاطهم؛ منظومة تتمتع بسطان الأمر والنهي المصحوب بجزاء؛ يوقع على المخالف هذه المنظومة تعبر عن أولوية المصلحة العليا للجماعة على الإرادات الفردية والمصالح الخاصة، هذه الأولوية هي ما تهدف الدولة إلى تحقيقه ووسيلتها في ذلك تأمين عملية صناعة القانون واستبعاد العرف والإرادة الفردية منه مسخرة وسائل الإكراه المشروع في تنفيذه؛ غير أن هذه القواعد سرعان ما تعرضت للتملص والخرق كلما غابت أعين سلطة القانون مما يعني عجز عنصر التقرير المقرون بالجزاء لوحده في إقناع الجماعة بالخضوع للقواعد القانونية مهما كانت أهميتها.

ومن ثم كان لزاما الاستناد بمقتضيات فكرة النظام العام كوسيلة لإقناع الجماعة بضرورة قاعدة قانونية ما وأولويتها على اعتبار تعلقها بحماية المصالح العامة العليا للجماعة كأحد أهم الأدوات القانونية لضبط حركة المجتمع و السيطرة على تضارب الإرادات الفردية لما تتمتع به من قدرة في بث القيم و الأصول التي تؤمن بها الجماعة في شكل قواعد قانونية قسرية لا يملكون حيالها سوى الالتزام والانصياع، ومن ثم القضاء على الاختلالات التي أصابت التوازن الاجتماعي؛ حيث تلجأ الدولة إذا ما رغبت في توفير أكبر قدر من الاحترام والانصياع لبعض تشريعاتها الضرورية؛ من التي لها الأولوية إلى تسخير فكرة النظام العام بأن تمنحها وصف القاعدة فوق العادية. وهذا ما تم من خلال إبداع العقل القانوني الأوروبي لفكرة النظام العام الجمالي والصحي والبيئي والعمراني⁶ ؛ ولعل هذه الوظيفة تمثل أهم الأدوار التي سنؤسس عليها فكرة النظام العام في مجال العمران كضرورة لتثبيت دور الدولة الضابطة للنشاط العمراني والممانعة للفوضى العمرانية حفاظا على النظام العام والمصلحة العامة.⁷

أولا: أهداف النظام العام العمراني:

صحيح أن المواطن بحاجة إلى الأرض من أجل البناء، لكن هو بحاجة إلى الأرض أيضا من أجل زراعتها واستغلالها في مجال الاستثمار من اجل الصالح العام،⁸ وهو أيضا بحاجة إلى الطبيعة لذا تدخل المشرع واصدر ترسانة من

⁶ - وجدير بالذكر أن النظام العام في هذا الدور يمثل الحد الأدنى من الحماية للأسس التي تقوم عليها الجماعة أما الباقي فهو من اختصاص القاضي الذي له دور إنشائي في مواكبة التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والخلقي بإدخال عناصر جديدة تحت مظلة النظام العام الجدير بالحماية بل يمكن أن يذهب إلى حد بعيد بإخراج عناصر من مكونات النظام لم تعد متصلة بالمصلحة العامة. ينظر تفصيلا أكثر إلى: د/ محمد محمد بدران؛ مرجع سابق؛ ص20

⁷ د/ الزين عزري؛ دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير؛ مجلة الاجتهاد القضائي؛ العدد السادس؛ نشرية مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع؛ سنة 2009 ؛ ص30

⁸ - عادل بن عبد الله؛ تأثير توسيع اختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها؛ مجلة الاجتهاد القضائي؛ جامعة بسكرة؛ العدد السادس؛

القوانين والمراسيم التفصيلية؛ لحماية العقار الحضري والفلاحي والصناعي بما يحقق حسن استغلاله وضمنان عدم تآكله،⁹ ومن هنا تبرز أهمية النظام العام العمراني من خلال الوقوف على حجم الأضرار المترتبة على الإخلال به؛ فهو ليس مجرد قواعد قانونية ضابطة لممارسة نشاط عمراني بناء وتشيدا أو ترميما وإنما هو ابعاد من ذلك بكثير يشهد ذلك جسامة الآثار التي يخلفها العمران في حالة عدم أخذ الاحتياطات اللازمة المتعلقة بطبيعة الأرض محل البناء و مدى ربطها بشبكات الصرف الصحي فضلا عن احترام قوانين التهيئة العمران في مجال احترام المسافة بين البناء الطرق العمومية:" **04 أمتار**" وبين عن خط السكك الحديدية والمطارات والأودية والمصانع؛ فضلا عن الآثار الاقتصادية الناتجة عن التوسع الرأسي على حساب الأراضي الزراعية الخصبة والمواقع الحساسة ذات الطابع السياحي التي تمثل ثروة مستمرة للأجيال القادمة وقد ذاقت الجزائر العديد من هذه الآثار نذكر منها:¹⁰

1- الأضرار الماسة بالصحة والأمن العموميين بسبب البناءات في المناطق المعرضة لتهديد « محتمل على الإنسان و بيئته يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية أو صناعية فقد كشفت الدراسة المعدة في سنة **2003** لوحدها أن أكثر من **100.000** بناية في الجزائر مشيدة على الأراضي المعرضة لخطر الفيضانات.

وقد شهدت الجزائر في **10-11-2001** فيضان باب الواد في العاصمة الذي تسبب في مقتل **800** شخص، وجرح **7543**¹¹؛ حيث أرجعت أسباب تلك الخسائر إلى تساقط الأمطار الكثيف بشكل متواصل الذي قدر ب **200** ملم في **24** ساعة والإخلال بقواعد البناء والتعمير المتمثلة في انعدام أو النقص في المساحات الخضراء و الأشجار بالمنطقة المنحدرة وارتفاع الكثافة السكانية بها؛ فقد قدر عدد سكان باب الواد في سنة الحادثة ب **64.050** ساكن بسبب تعمير فوضوي دون تخطيط عمراني متوازن بسبب قيام الأفراد بالبناء في مجرى الوادي فضلا عن غياب تجهيزات شبكة صرف المياه غير صالحة أو غير كافية.

كما شهدت فيضان غرداية في أكتوبر **2008** الذي تسبب في مقتل **34** شخصا و جرح **89** شخصا، وخسائر مادية بقيمة **20** مليار دينار و أرجعت أسباب الخسائر إلى البناءات الطينية المشيدة في مجرى الوادي مع انعدام تجهيزات صرف المياه و عدم احترام مخططات التعمير. ومن ثم فان قواعد النظام العام العمراني تفرض ضرورة إجراءات دراسات فنية وجيولوجية معمقة قبل إصدار رخص البناء للمراقين العقارين لأن ضعف القواعد التقنية والفنية في التوقع من الأخطار الطبيعية. يساهم في فشل القواعد العامة للتهيئة والتعمير وأدوات التعمير.

2- الأضرار الماسة بالأمن والصحة العموميين بسبب البناءات غير الشرعية المشيدة على الأراضي المعرضة لخطر الانزلاق ولخطر الزلزالي ويمكن التمثيل بمدينتي قسنطينة والجزائر من حيث التوسع الحضري السريع والعمومي لمدينة

⁹ - د/مزاني فريدة ؛ دور العقار في التنمية المحلية؛ مقالة منشورة بمجلة دفاتر السياسة والقانون؛ العدد **06**؛ جامعة ورقلة؛ جانفي **2012**؛ ص

¹⁰ ذكر بعضها د/ الزين عزري؛ دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير؛ مجلة الاجتهاد القضائي؛ العدد السادس؛ نشرية مخبر اثر

الاجتهاد القضائي على حركة التشريع؛ سنة **2009**؛ ص **32**

¹¹ وتضرر أكثر من **156** مؤسسة و منشأة عمومية ؛ فضلا عن تهديم **360** مسكن و إعادة إسكان **1500** عائلة، و قدرت الخسائر المادية

قسنطينة بعد الاستقلال، وسط إغفال السلطات لتراتب استعمالات الأراضي المتزامن مع سياسة الاحتياطات العقارية، رتب تسارع ظاهرة الانزلاق واستمرارها إلى اليوم، في حين تعرف مناطق أخرى من الجزائر العاصمة هذه الظاهرة بسبب اكتساح البنايات للأرض وتشييدها على المنحدرات الخطرة على حساب دور المساحات الخضراء في تثبيت التربة لتفادي الانجراف. كما أن الجزائر كسائر بلدان البحر الأبيض المتوسط مهددة بهزات أرضية، حيث انه في فترة قصيرة من الزمن تمتد من سنة 1980 إلى غاية 2003 شهدت الجزائر سبعة زلازل كان أولها زلزال الأضنام في سنة 10-1980 وآخرها زلزال بومرداس حيث أظهر هذا الأخير هشاشة البنايات والانتشار الرهيب للبنايات غير الشرعية بسبب تضرر البنايات وانهيار العديد منها في ولاية بومرداس؛ بسبب عدم احترام أدوات التعمير و قواعد البناء، لا سيما المحددة منها بالوثيقة التقنية التنظيمية المتعلقة بالنظام الجزائري لمقاومة الزلازل، و بسبب ضعف المواد المستعملة في البناء وعدم مقاومتها. حيث كشف الإحصائيات عن حجم البنايات المنهارة بفعل الزلزال أن تضرر البنايات المتواجدة بولاية الجزائر أكثر من البنايات على مستوى بومرداس، رغم أن بؤرة الزلزال تقع بزموري في ولاية بومرداس، ويعود سبب ذلك إلى التوسع العمراني الحديث وغير المنظم بالجزء الشرقي من العاصمة في شكل تجزئات شرعية أو مجموعات سكنية غير شرعية مشيدة على أراضي طينية غير صالحة للبناء كما أنها لم تحترم قواعد التعمير. مما يبرز دور الدراسات الفنية للمشاريع العمرانية كنوع من الرقابة حركة التعمير بدراسات جيولوجية.

3- الأضرار الماسة بالأمن والصحة العموميين المشيدة على بسبب البناء على الأراضي المعرضة للخطر الصناعي:
ذلك أن تشييد البنايات ضمن الأراضي المجاورة للأنشطة الصناعية والصحية الخطرة وكذا تحت خيوط الكهرباء عالية التوتر سيعرضها إلى أخطار الانفجار أو انبعاث الأبخرة السامة والحريق وكذا أخطار التلوث، وتشير الدراسات المنجزة في 2003 في الجزائر إلى تشييد أكثر من 7500 بناية على أنابيب نقل الغاز، و 8000 أخرى متصلة مباشرة بمناطق النشاط الصناعي؛ و لقد شكل انفجار مركب الغاز بسكيكدة بتاريخ 19-01-2004 أكبر كارثة صناعية عرفتها الجزائر، والتي خلفت العديد من الأضرار على البنايات السكنية الواقعة في محيط الكارثة وخسائر مادية فادحة قدرت بخمسمائة مليار دينار بسبب تشقق بسيط في خط الأنابيب، كما رتب انفجار آخر لأنبوب ناقل للغاز بنفس الولاية بتاريخ 03-03-1998 مقتل 07 أشخاص، و جرح 77 آخرين مع تحطيم 10 مساكن مشيدة عليه 50 بناية أخرى تضررت لقربها من موقع الحادث، كما تشكو منطقة حاسي مسعود وحاسي الرمل هي الأخرى من وجود العديد من الأحياء غير شرعية على شبكة كثيفة من خطوط أنابيب المنشآت البترولية والذي يشكل خطرا دائما يهدد حياة المواطنين القاطنين في هذه الأحياء وكذلك المطار المشيد أيضا على أرض تمر بها أنابيب البترول.

فضلا عن تأثير النشاط الصناعي غير المدروس في المناطق العمرانية على صحة المواطنين مما يستوجب القيام بدراسة التأثير على البيئة كما حددها المرسوم التنفيذي 07-145 المؤرخ في 19-05-2007 المتعلق بدراسة وموجز التأثير على البيئة، فقد بلغ عدد المنشآت التي تم غلقها من قبل وزارة البيئة و تهيئة الإقليم في سنة 2008 حوالي 450 مصنعا، كما تم توجيه 2700 إعدار لمؤسسات أخرى بسبب عدم التزامها بالمعايير و القوانين البيئية.

4- الأضرار الماسة بالاقتصاد الوطني بسبب التوسع العمراني على حساب الأراضي الزراعية والمواقع السياحية وعدم إخضاع الأراضي المشيد عليها لأسس وضوابط التخطيط العمراني حيث تمثل الأراضي الفلاحية ذات الطابع الزراعي

والثقافي جزء لا يتجزء من عناصر النظام العام؛ ولكن زحف البناءات غير الشرعية و نموها السريع بحسب تطور الإمكانيات و المتطلبات إلى تآكل الأراضي الزراعية المحدودة وغير المتجددة رغم صدور قرارات كثيرة بالمنع.¹² ولم يسلم العقار السياحي هو الآخر من آفة الشغل غير الشرعي والاعتداء وتشويه المنظر، بسبب كثرة البناءات غير الشرعية المشيدة ضمن مناطق التوسع السياحي كما عرفت هي الأخرى المضاربة في الصفقات العقارية وتحويل الموارد عن طبيعتها السياحية.

ثانيا: علاقة قانون الترقية العقارية بفكرة النظام العام:

تعد فكرة النظام العام مظلة يتعين على جميع التصرفات القانونية العقارية والعمرائية أن تستظل بشرعيتها وإلا كان البطلان جزاء لها والهدم أثرا لها؛ مما يستوجب على الدولة التدخل وفق عملية تأمين كامل لصنع القواعد القانونية من طرف الدولة¹³ ..

ويقصد بقواعد النظام العام في مجال التعمير مجموعة القواعد التي تعتبر قيودا على الحق في بناء سكن حيث يجب ترشيد استعمال المساحات العقارية للبناء وان لا يكون ذلك على حساب النشاطات الفلاحية والمساحات الحساسة والمواقع والمناظر؛ ومن هذا القبيل اشترط القانون الإطار لل عمران في الجزائر القانون 29/90 المعدل والمتمم بالقانون 04/05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بالتهيئة والتعمير أن لا يكون ضارا بالاقتصاد الحضري وان لا يخل بالتوازنات البيئية؛ وان تكون متلائمة مع حماية المعالم الأثرية والتاريخية والثقافية وان يكون غير معرض للكوارث الطبيعية طبقا لنص المادة 04 المعدلة والمتممة.

ومن هنا ظهرت القواعد الآمرة والناهية مستهدفة منع تصادم أو تعارض المصالح الخاصة، واعتبارها قواعد من النظام العام الذي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها لتعلقها بمصلحة عليا للجماعة.¹⁴ يقول الدكتور السنهوري في كتابه الوسيط: "القواعد القانونية التي تعتبر من النظام العام، هي قواعد يقصد بها إلى تحقيق مصلحة عامة سياسية أو اجتماعية، أو اقتصادية، تتعلق بنظام المجتمع الأعلى، وتعلو على مصلحة الأفراد." ثم يفرع على هذا الأصل قوله: "فيجب على جميع الأفراد مراعاة هذه المصلحة وتحقيقها ولا يجوز لهم أن يناهضوها باتفاقات فيما بينهم؛ حتى لو حققت هذه الاتفاقات لهم مصالح فردية، فان المصالح الفردية لا تقوم أمام المصلحة العامة أما عن النسبية والمرونة التي توصف بهما فراجع إلى تدخل الظروف الزمنية والمكانية في تقديره.¹⁵ وعرفه هيمار بأنه: "القواعد التي وضعها الشارع لصالح الجماعة." وعرفه كايبتان بأنه: "النظام في الدولة أي مجموعة النظم والقواعد اللازمة لسير الدولة " مما

¹² - حيث عرفت الجزائر فقدان مساحات مهمة قدرت 70.000 هكتار للفترة الممتدة من 1974 إلى غاية 1987 78.000 هكتار للفترة الممتدة من 1988 إلى غاية 1996 منها 750 هكتار فقدت في فترة ما بين جوان 1995 إلى مارس 1996 رغم صدور التعليمات الرئاسية بخصوص حماية الأراضي الفلاحية.

¹³ - د/ عماد طارق البشري؛ فكرة النظام العام في النظرية و التطبيق دراسة مقارنة بين القوانين الوضعية و الفقه الإسلامي؛ أصلها رسالة دكتوراه منشورة؛ جامعة الإسكندرية؛ كلية الحقوق سنة 2002؛ الناشر المكتب الإسلامي، بيروت، ط1، ص 49

¹⁴ - د/محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيادا علي الحريات العامة؛ مرجع سابق؛ ص 94

¹⁵ - د/ السنهوري؛ الوسيط في شرح القانون المدني؛ ج 1؛ ص 434.

يعني تعلق فكرة النظام العام بحماية الأسس والقيم بما يحقق السلام الاجتماعي والاستقرار غياب كل أشكال الاضطراب والفوضى والقلق الاجتماعي.

ومن بين معايير وأدوات جعل موضوع معين من النظام العام إفراغ مضمونه في صياغة آمرة أو ناهية أو بتقرير عقوبات جنائية تجعلها محمية صارمة للمجتمع بقواعد ملزمة؛ ومن ثم تربط قواعد النظام العام بفكرة المصلحة العامة التي لا يمكن للأفراد الاتفاق على مخالفتها.

ومن ثم فإن انتهاك قواعد التهيئة و التعمير- في مجال البناء- يولد المسؤولية الجزائية للمخالفين باعتبارها جرائم يعاقب عليها بنص خاص و هذا لاعتبارها قواعد قانونية من النظام العام وجوهرية مقترنة بجزاء ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها ولأنها تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية تعلوا على المصالح الفردية، وعليه فإن القاضي الجزائي يلعب دورا مهما وحاسما في مهمة الردع وقمع جرائم رخصة البناء وهذا من اجل احترام أكبر القواعد و التهيئة و التعمير.¹⁶

وقياسا على هذه المعايير يلاحظ أن أغلبية مواد قانون الترقية 04/11 جاءت بصيغة الأمر أو النهي إضافة إلى تذييلها بأحكام جزائية صارمة فمن مجموع 81 مادة مضمنة في هذا القانون نجد 10 مواد منها متعلقة بالعقوبات الجزائية تجعل منها قواعد من النظام العام؛ كما نجد أن المشرع قد استعمل عبارات بصيغة التكليف والإلزام: " يجب؛ يرخص؛ يخضع؛ لا يمكن؛ يمنع؛ تحدد؛ يلزم؛ يتولى؛ يتطلب؛ يتعين؛ يتم؛ يعاقب" فضلا عن إنشاء أجهزة رقابة صارمة منها المجلس الأعلى لمهنة المرقي العقاري طبقا للمادة 24 فضلا عن تخصيص شرطة العمران وحماية البيئة زيادة على منح صفة الضبطية القضائية زيادة على ضباط الشرطة وتأهيل كل من: " يؤهل المتصرفون الإداريون والمهندسون والمهندسون المعماريون والأسلاك التقنية الأخرى التابعة لإدارة السكن والعمران؛ التي تحدد قائمتهم عن طريق التنظيم" كما نصت المادة 67 : تؤدي معاينة المخالفة إلى تحرير محضر يسرد فيه العون المؤهل قانونا الوقائع وكذا التصريحات التي تلقاها فضلا عن نص المادة 68 : يوقع المحضر من طرف العون الذي عاين المخالفة وكذا مرتكب المخالفة. وفي حالة رفض المخالف التوقيع؛ يعتد بالمحضر إلى حين إثبات العكس. ويرسل المحضر في غضون (72) ساعة إلى الجهة القضائية المختصة؛ وترسل نسخة منه إلى الوالي المختص إقليميا في أجل لا يتعدى سبعة (7) أيام ابتداء من تاريخ معاينة المخالفة."

ثالثا: إعمال فكرة النظام العام في مجال التعمير :

إن تخلي الدولة عن الاستغلال المباشر في انجاز الأشغال العمرانية لا يعني انسحابها كلية من النشاط العقاري والعمراني فقد أفصح المشرع بإرادته الصريحة على مواجهة كل ما يمس بالمصلحة العامة العمرانية من خلال عملية الضبط التشريعي لكل أوجه النشاط العمراني؛ مانحا للإدارة سلطات وأدوات الرقابة والمتابعة¹⁷ على المتعاملين في الترقية العقارية التي بموجب قانونها يتم الترخيص للخواص من ذوي الملاءة المالية والكفاءة الفنية والقدرة على الانجاز

¹⁶ - د/ محمد الهادي لعروق ؛ التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية؛ مخبر التهيئة العمرانية جامعة منتوري قسنطينة؛ أشغال الملتقى تسيير الجماعات المحلية ؛ جانفي 2008؛ ص 44

¹⁷ د/ الزين عزري؛ دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير؛ مجلة الاجتهاد القضائي؛ العدد السادس؛ مرجع سابق؛ ص 33

في الآجال المحددة مع تنظيم المحكم للنشاط الخواص؛ ومن ذلك تنظيم مهنة المرقي العقاري الذي يتولى طبقا لنص المادة 17: يتولى المرقي العقاري مسؤولية تنسيق جميع العمليات التي تدخل في إطار الدراسات والأبحاث وتعبئة التمويل وكذا تنفيذ أشغال إنجاز المشروع العقاري كما يلزم بتسيير مشروعه طبقا لأحكام الفصل الخامس من هذا القانون.¹⁸ كل ذلك تحت الرقابة القبلية والبعديّة لنشاطه. ومن ثم فإن المشرع جعل من هذه المهنة الحرة وسيلة لتقديم خدمة عامة وهي الحق في السكن؛ غير انه قيد ممارسة هذا النشاط التعميري بضرورة أن يكون مرقيًا عقاريا في التشريع الجزائري إلا بموجب ترخيص واعتماد من وزير السكن والعمران طبقا للمادة 04: "يرخص للمرقيين العقاريين المعتمدين والمسجلين في السجل التجاري بالمبادرة بالمشاريع العقارية. ولا يمكن أيا كان أن يدعي صفة المرقي العقاري أو يمارس هذا النشاط ما لم يكن حاصلًا على اعتماد ومسجلا في الجدول الوطني للمرقيين العقاريين حسب الشروط والكيفيات المحددة في هذا القانون.

ويشمل نشاطه ما قرره المادة 14 المتعلقة بنشاط الترقية العقارية التي نص على: "يشمل نشاط الترقية العقارية مجموع العمليات التي تساهم في إنجاز المشاريع العقارية المخصصة للبيع أو الإيجار أو تلبية الحاجات الخاصة. يمكن أن تكون هذه المشاريع العقارية محلات ذات استعمال سكني أو مهني وعرضيا. يمكن أن تكون محلات ذات استعمال حرفي أو تجاري. كما نصت المادة 15 يشمل مجال نشاط الترقية العقارية العمليات الآتية

- إنجاز البرامج السكنية والمكاتب والتجهيزات الجماعية المرافقة الضرورية لتسيير هذه المجمعات
- اقتناء وتهيئة الأرضيات من أجل البناء

- تجديد أو إعادة تأهيل أو إعادة هيكلة أو ترميم أو تدعيم البنايات."

المطلب الثاني: أهداف النظام العام العمراني من خلال قانون الترقية العقارية والقوانين المرتبطة به

تعدّ قواعد التهيئة والتعمير في أي مجتمع متمدن انعكاسا وترجمة للحضارة العمرانية لذلك البلد فمن خلال فن تنظيم البناء والعمران، حيث تعدّ نوعية البنايات وشكلها وطابعها شاهدة على عمق الانتماء الحضاري للأمة ودليل على تميزها وبطاقة هوية جزء لا يتجزء من هوية المجتمع وتاريخه وقد تطوّرت هذه المفاهيم المترسبة لتصبح قوانين سامية ملزمة للجميع يمكن أن نطلق عليها قواعد النظام العام العمراني. والتي تشمل كيفية تنظيم المدن وإنجاز التجمعات

¹⁸ - قانون رقم 11 - 04 مؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1432 الموافق 17 فبراير سنة 2011 يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية ويعد مرقيًا عقاريا في مفهوم هذا القانون كل شخص طبيعي أو معنوي يبادر بعمليات بناء مشاريع جديدة أو ترميم أو إعادة تأهيل أو تجديد أو إعادة هيكلة أو تدعيم بنايات تتطلب أحد هذه التدخلات أو تهيئة وتأهيل الشبكات قصد بيعها أو تأجيرها.

السكنية العمرانية؛ تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير؛ إنجاز وتطوير المباني حسب التسيير العقلاني للأرض؛ تحقيق التوازنات بين مختلف الأنشطة الاجتماعية زراعة؛ صناعة؛ سكن عن طريق أدوات التهيئة و التعمير.¹⁹

غير أن التوسع العمراني الذي سببه النزوح الريفي والنمو الديمغرافي المفرط وعدم فعالية القوانين والتنظيمات فضلا عن تواطؤ الجهات الإدارية الوصية على العمران في ظل غياب الجزاء ترتب عنه ظهور مدن بأكملها وبنيات كبيرة ومنشآت من العدم تفتقر لأدنى قواعد التهيئة العمرانية والصحية ودون احترام لأدنى المقاييس والشروط المطبقة في هذا المجال أو على أراضي زراعية جد خصبة أو في مناطق تسمى اليوم محمية ومصنفة دوليا وداخليا، كما أطلق على نوع منها اسم البناءات الفوضوية والتي فرضت وجودها كحتمية مما يتطلب الأمر ظهور قانون لتصحيح هذه الأوضاع والاعتراف بها بموجب مرسوم 211 - 85 المتعلق بتسوية البناءات الفوضوية .

أولا: مجالات النظام العام العمراني: من خلال تفحص نصوص قوانين التعمير يمكن استخلاص عناصر وأهداف النظام العام العمراني فيما يلي:

1- النظام العام التوجيهي: المستفاد من نص المادة 9 " يجب أن تنجز عمليات الترميم العقاري والتجديد العمراني وإعادة التأهيل وإعادة الهيكلة وكذا التدعيم ضمن احترام المخططات الموافق عليها من طرف السلطات المؤهلة . مما يعني وجود احترام أدوات التعمير المعدة لكل بلدية بما يضمن تحقيق التنمية المستدامة طبقا للمادة 108 : "يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما " ومن ثم فإن رئيس البلدية مكلفا بالرقابة الصارمة في مجال احترام النظام العام التوجيهي من خلال السهر على احترام قوانين التعمير وفقا للأدوات المعدة له فعلى سبيل المثال نصت المادة 115: ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما ومساهمة المصالح التقنية للدولة تتولى البلدية: - التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها .-السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن - السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية. "

2- النظام العام الجمالي: جمال الرونق ونظافته ووحدة اتساقه المستفاد من نص المادة 8 : يجب أن تسعى كل عملية تجديد عمراني إلى جمال الإطار المبني وتحسين راحة المستعملين وكذا مطابقته للمعايير العمرانية السارية"، وكذا نص المادة 10 : يجب أن يؤخذ في الحسبان الانسجام المعماري والعمراني والطابع الجمالي بالنسبة للمجموعة العقارية الأصلية عند تصميم البناية أو البنايات التي تكون موضوع عملية توسيع مشروع عقاري.

3- النظام العام البيئي : المستفاد من نص المادة 11: لا يمكن إنجاز إلا المشاريع العقارية التي تتطابق مع مخططات التعمير وتتوفر على العقود والرخص المسبقة والمطلوبة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما ولاسيما منها التي تكون متواجدة في الحدود التي تتوافق مع أهداف الحفاظ على التوازنات الإيكولوجية عندما تكون

¹⁹ - د/ محمد الهادي لعروق ؛ التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية؛ مخبر التهيئة العمرانية جامعة منتوري قسنطينة؛ أشغال الملتقى

تسيير الجماعات المحلية ؛ جانفي 2008؛ ص 33

في المواقع الطبيعية والمواقع الأثرية والحضائر الطبيعية ومحيطاتها المجاورة. والتي تحترم الاقتصاد العمراني حين تكون متواجدة داخل الأجزاء العمرانية في المدن". و تدعيما لذلك نص قانون البلدية على المادة 110: يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية" كما نصت المادة: منه 114 منه: "يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة." فضلا عن اشتراط شهادة دراسة موجز التأثير على البيئة في كل مشاريع التنمية"

4- النظام العام الثقافي والحضاري: ويتمثل في الحفاظ على الطابع التاريخ الذي يعكس الخصوصية الحضارية للمجتمع طبقا لنص المادة 116 من قانون البلدية: "في إطار حماية التراث المعماري وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلق بالسكن والتعمير والمحافظة على التراث الثقافي وحمايته تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية"

5- النظام العام المستدام: من خلال تهيئة الإقليم بما لا يهضم حقوق الأجيال اللاحقة ولا يمس بمبدأ المساواة في اقتناء السكن؛ ومن ثم تهدف سياسة المدينة إلى تحقيق التنمية المستدامة بصفتها إطارا متكاملا متعدد الأبعاد والقطاعات والأطراف. طبقا للمادة 07 من القانون التوجيهي للمدينة. فضلا عن تصحيح الاختلالات الحضرية وإعادة هيكلة وتأهيل النسيج العمراني وتحديثه والمحافظة على التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة على المساحات الخضراء.

20

وقد نص القانون على تأسيس جهة مختصة بالسهر على احترام النظام العام المستدام إنشاء المرصد الوطني للمدينة طبقا للمادة 26: " ينشأ مرصد وطني للمدينة ويلحق بالوزارة المكلفة بالمدينة ويضطلع بمتابعة تطبيق سياسة المدينة ويقوم بإعداد دراسات حول تطور السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم إعداد مدونة المدن وضبطها وتحيينها؛ واقترح كل التدابير التي من شأنها ترقية السياسة الوطنية للمدينة على الحكومة؛ إضافة عن المساهمة في ترقية التعاون الدولي في ميدان المدينة وكذا اقترح إطار نشاط يسمح بترقية مشاركة واستشارة المواطن على الحكومة وأخيرا يكلف بمتابعة كل إجراء تقرره الحكومة في إطار ترقية سياسة وطنية للمدينة²¹

ومن أجل ذلك قام المشرع بانتهاج أسلوب المخططات لتنظيم سياسة وطنية للمدينة تراعي النظام العام الجمالي والبيئي والتنموي؛ من خلال نصا لمادة 19 من القانون التوجيهي للمدينة 06/06: " أدوات التخطيط المجالي والحضري: وهي المخطط الوطني لتهيئة الإقليم؛ المخطط الجهوي لجهة البرنامج؛ المخططات التوجيهية لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى؛ مخطط تهيئة الإقليم الولائي؛ المخطط التوجيهي لتهيئة العمران؛ مخطط شغل الأراضي؛

20- د/ خواجية سميحة جنان؛ تقييد الملكية العقارية الخاصة؛ مجلة المفكر؛ العدد الرابع؛ مرجع سابق؛ ص 244

21- د/ محمد الهادي لعروق؛ التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية؛ مخبر التهيئة العمرانية جامعة منتوري قسنطينة؛ أشغال الملتقى

تسيير الجماعات المحلية؛ جانفي 2008؛ ص 31

مخطط تهيئة المدينة الجديدة؛ المخطط الدائم لحفظ القطاعات استصلاحها؛ مخطط الحماية واستصلاح المواقع الأثرية والمنطقة المحمية التابعة لها ؛ المخطط العام لتهيئة الحظائر الوطنية." ثانيا: اثر فكرة النظام العام العمراني على تقييد الملكية العقارية الخاصة:

مر نقييد الملكية العقارية الخاصة كصورة من صور حفظ النظام العام العمراني بمرحلتين ساهمت بشكل غير متوقع في تزايد الفوضى العمرانية وانتشار البناءات غير الشرعية

1- مرحلة ما قبل صدور قانون التوجيه العقاري في: 1990 حيث لم يكن قانون التعمير يعترف بالملكية العقارية الخاصة الواسعة إلا في نطاق تلبية حاجيات الفرد للقيام بشؤونه وشؤون أسرته في العمل والسكن والثقافة ووسائل الصحة والترفيه، حيث عملت السلطة في مجال العمران بتجريد الملاك من هذا الحق في الملكية العقارية من خلال قانونين هما: ²²

أ - الأمر **73-71** المؤرخ في **08-11-1971** المتضمن الثورة الزراعية المطبق في الريف، والذي كان يهدف إلى تحقيق المساواة عن طريق إعادة توزيع الأراضي ووسائل الإنتاج على الفلاحين وتحديد الملكية الخاصة الزراعية؛ لكن أهم ما جاء به في مجال التعمير هو حظر المعاملات العقارية الواردة على الأراضي الزراعية بعد نشر القانون وبطلان السابقة بأثر رجعي يمتد إلى **05-07-1965** . ²³

ب- الأمر رقم **26-74** المؤرخ في **20-02-1974** المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات المطبق في الوسط الحضري؛ كأداة لترسيخ السياسة العقارية للدولة في تلك المرحلة في المجال الحضري وبموجبه ألزمت البلديات بتكوين احتياطات عقارية من الأراضي مهما كان طابعها القانوني ضمن النطاق العمراني، وهو يقوم على جملة من الأسس أهمها: ²⁴ - تحديد الملكية الخاصة للأفراد الواقعة في النطاق العمراني للبلدية: فطبقا للمواد **05، 02** ، **06** من قانون الاحتياطات العقارية يتم إدماج جميع الأراضي الواقعة في المحيط العمراني مهما كانت طبيعتها القانونية سواء كانت تابعة لأملاك الدولة والجماعات المحلية أو أملاكا الوقفية، أو أملاكا للخوادم التي لا يعترف بها إلا في حدود الاحتياجات العائلية والمهنية، وما زاد عن ذلك يدمج مقابل تعويض محدد قانونا. ²⁵

- تجميد التصرفات العقارية وحق البناء واحتكار البلدية للمعاملات العقارية: حيث كان مخطط التعمير البلدي يمنع الأفراد من التصرف في أراضيهم لفائدة الغير وتستثنى من هذا المنع البلدية باعتبارها الفاعل الوحيد الذي يحتكر عملية

²² - د/ خوايجية سميحة جنان؛ تقييد الملكية العقارية الخاصة؛ مجلة المفكر؛ العدد الرابع؛ كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة؛ ص

222

²³ - فقد لاقى تطبيق المرحلة الثانية من الثورة الزراعية التي شملت **557.618** هكتار من أملاك الخوادم أساليب معارضة شديدة و متنوعة منها الإسراع في عملية تعمير الأراضي الفلاحية و البناء عليها بشكل غير شرعي بغرض تحويلها عن وجهتها الفلاحية أو عن طريق تهريبها في السوق الموازية بعمود عرفية تحمل تاريخا رجعيًا للتملص من أحكام قانون التوثيق.

²⁴ - د/ خوايجية سميحة جنان؛ تقييد الملكية العقارية الخاصة؛ مجلة المفكر؛ العدد الرابع؛ جامعة بسكرة؛ مرجع سابق؛ ص **224**

²⁵ - د/ محمد الهادي لعروق؛ التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية؛ مخبر التهيئة العمرانية جامعة منتوري قسنطينة؛ أشغال الملتقى

تسيير الجماعات المحلية؛ جانفي 2008؛ ص **39**

الاكتساب والتنازل وتهيئة الأراضي وتجزئتها بهدف القضاء على المضاربة والتحكم في ميدان البناء، وتكوين الاحتياطات اللازمة لاستقبال الاستثمارات، أما في خارجه فتبقى الأراضي مقيدة و مشمولة بارتفاق عدم البناء.²⁶

2- مرحلة ما بعد قانون التوجيه العمراني 25/90 حيث تضمن هذا القانون مبادئ وقواعد قانونية جديدة تتماشى مع اقتصاد السوق بموجب دستور 1989، حيث تم تكريس حق الملكية العقارية الخاصة وتحرير المعاملات المتعلقة بالعقارات وفقا للشروط والتنظيمات بما لا يمس بالنظام العام والمصلحة العامة كما جاء في القانون 25/09 المتعلق بالتهيئة والتعمير لتنظيم الحق في البناء من خلال رخص إدارية وشهادات عمرانية تراعي مدى تأثير الحق في البناء على وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمساحات والمواقع المحمية على أساس احترام مبادئ أهداف السياسة الوطنية الجديدة للتهيئة و التعمير كل ذلك في ظل رقابة عمرانية صارمة..²⁷

المبحث الثاني: وسائل وأدوات حماية النظام العام العمراني وتطبيقاته في القانون رقم 04/11

سبق بيان تلك العلاقة الوثيقة بين التعمير والعقار؛ بحيث يجب أن يكون التخطيط العقاري مواكبا للتخطيط العمراني؛ وهو ما يستوجب التدخل من اجل وضع آليات لضبط المعاملات المتعلقة بالعقار؛²⁸ وهو التدخل الذي يجب ان يكون مضبوطا بدوره بفكرة حفظ النظام العام كغاية عليا لمنح الدولة أساليب الضبط الإداري خصوصا أسلوب الحظر وأسلوب الترخيص المسبق الأكثر تقييدا للنشاط الفردي وكذا أسلوب الإخطار والتنظيم الأقل تقييدا لممارسة النشاط الفردي وتطبيقا لهذه الأساليب على حماية النظام العام العمراني أخذت هيئات الضبط العمراني في أسلوب تنظيم المسبق لكيفية ممارسة النشاط العقاري وكذا أسلوب الترخيص الإداري المسبق وبدرجة أقل أسلوب الإخطار وهي كلها أساليب وقائية تكون قبل ممارسة النشاط العقاري أو العمراني ؛ وزيادة على ذلك أخذ المشرع بالأسلوب العلاجي من خلال رخصة وقرار الهدم فضلا عن توقيع الجزاء في حالة مخالفة قوانين التعمير.

مما يعني أن المشرع حاول احكام السيطرة على النشاط العمراني بما لا يخالف النظام العام وهذا ربما راجع بالنظر إلى ارتباط النشاط العمراني بالعقار الذي يمثل مصلحة عليا للدولة لارتباطه بإقليم الدولة وقواعد التهيئة وحماية البيئة.

المطلب الأول: دور سلطات البلدية في مجال الضبط العمراني:

²⁶ - وقد من نتائج هذا الأمر تضخم البناء غير الشرعي بسبب تفكير الملاك في كيفية مقاومة هذا القانون والبحث عن طريقة للتخلص من أراضيهم عن طريق طرحها في السوق الموازية بعقود عرفية؛ وهي العقود التي منلت قوة ضغط أجبرت المشرع على الاعتراف بحقوق الشاغلين في ميدان التملك والسكن بموجب المرسوم التنفيذي 85-212 المؤرخ في 13-08-1985 الذي يحدد شروط تسوية هاته الأوضاع

²⁷ - د/ خواجية سميحة جان؛ تقييد الملكية العقارية الخاصة؛ مجلة المفكر؛ العدد الرابع؛ مرجع سابق؛ ص 241

²⁸ - د/مزياني فريدة؛ دور العقار في التنمية المحلية؛ مقالة منشورة بمجلة دفاتر السياسة والقانون؛ العدد 06؛ مرجع سابق؛ ص 57

لقد خول القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات واسعة ومختلفة لأجل الحفاظ على النظام العام العمراني وهذا باستخدام سلطات الضبط الإداري بنوعيه العام والخاص²⁹. فرئيس البلدية وفي إطار سلطات الضبط الإداري العام ملزم باتخاذ التدابير الوقائية لأجل الحفاظ على سلامة وأمن الأشخاص وبالخصوص له أن يأمر بهدم الجدران أو المباني أو البنايات المتداعية، كما له أن يرخص بذلك في الظروف العادية³⁰. إن القانون حول لرئيس البلدية مسؤولية فرض احترام قواعد التعمير من خلال احتكار صلاحية منح أو رفض الكثير من الرخص بعدما استثنى القانون 05/04 سلطة الوالي في هذا الشأن³¹ كما هو الحال بالنسبة لرخصة الهدم ورخصة التجزئة ورخصة البناء في إطار الرقابة القبلية قبل الشروع في عملية البناء، كما خوله سلطة إتخاذ الكثير من القرارات والتدابير والقيام بمراقبة عملية البناء أثناء سيران الأشغال أو بعد الانتهاء منها كما هو الحال بالنسبة لزيارة المباني في طور الإنجاز وإصدار قرار الهدم في حالة الأشغال الغير مرخص بها أو تنفيذ قرار العدالة في حالة الأشغال الغير مطابقة لرخصة البناء أو إصدار رخصة المطابقة في إطار الرقابة البعدية مما يعد تقييدا لحرية الأفراد في التصرف في ملكيتهم بكل حرية.

وقد أزم قانون البلدية الجديد³² 10/11 المؤرخ في: 22 يونيو 2011 رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين بالسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات. وكذا السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري. طبقا للمادة 94 منه فضلا عن -السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة"

كما بين المشرع وسائل تنظيم ممارسة الحق في البناء كفرع من فروع حرية التصرف في الملكية العقارية الخاصة من خلال طلب استصدار رخصة البناء طبقا للمادة 95: يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما. يلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلق بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي لمعماري على كامل إقليم البلدية.³³ أولا:- أسلوب التنظيم في مجال حماية النظام العام العمراني:

الأصل أنه للمالك الحرية في استعمال ملكيته العقارية واستغلالها والتصرف فيها وكذا ممارسة جميع الأنشطة العمرانية التي يراها تحقق مصلحته الخاصة و من باب أولى الحق في البناء. إلا أنه وبالمقابل فإن هذه الحرية مقيدة بأن

²⁹ - د/ محمد الهادي لعروق؛ الهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية؛ مخبر التهيئة العمرانية جامعة منتوري قسنطينة؛ أشغال الملتقى تسيير الجماعات المحلية؛ جانفي 2008؛ ص 42

³⁰ د/ صليلع سعد؛ سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران؛ مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية كلية العلوم و العلوم الإنسانية جامعة سكيكدة العدد 06- نوفمبر 2010؛ ص 298

³¹ - عادل بن عبد الله؛ تأثير توسيع اختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها؛ مجلة الاجتهاد القضائي؛ جامعة بسكرة؛ العدد السادس؛ 2009؛ ص 208

³² قانون رقم 11 - 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 لموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية.

³³ - عادل بن عبد الله؛ تأثير توسيع اختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها؛ مجلة الاجتهاد القضائي؛ جامعة بسكرة؛ العدد السادس؛ 2009؛ ص 207

لا تتعارض مع الصالح العام و النظام العام العمراني وأسسها التي تقتضي وضع الضوابط وإحكام الرقابة لا سيما على عمليات البناء و التشييد وهذا لضمان صلاحيتها في حد ذاتها وحتى تنشا متوافقة مع التوازنات البيئية والخصوصيات المعمارية، وعلى هذا الأساس كان لا بد من تنظيم حركة البناء من خلال التوفيق بين الحق في البناء والمصلحة الخاصة كحق مضمون و النظام العام العمراني الذي يقتضي المحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام وكذا ضرورة مراعاة التنسيق العام في البناء و كذا المظهر الجمالي للمدينة³⁴

يظهر أسلوب التنظيم من خلال أدوات التعمير فضلا عن تلك البيانات المتعلقة بأعمال البناء موضوع طلب الرخصة بمقتضى المادتين 35 و 36 من المرسوم 91-176 و يمكن تصنيف الوثائق المطلوبة في هذا الصدد على النحو الآتي:- وثائق تقنية تبين مدى انسجام مشروع البناء مع قواعد العمران المادة 35 من المرسوم 91-176. ووثائق تبين مدى انسجام مشروع البناء مع قواعد حماية البيئة: المادة 35 من نفس المرسوم. فضلا عن تأشيرة مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية معتمدين: حيث تنص المادة 55 من القانون 29/90 المعدل والمتمم بالقانون 05/04: " يجب أن يتم إعداد مشاريع البناء الخاصة من طرف مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية معتمدين معا في إطار عقد تسيير المشروع³⁵."

وقد نصت المادة من قانون البلدية 113 تزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها" ومن ثم تكلف البلدية بالمحافظة على وعائها العقاري وحسن استثماره وفقا لمبدأ الاقتصاد الحضري وبعيدا عن التوسع الأفقي للنسيج العمراني. طبقا لنص المادة 117: " تسهر البلدية على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي وتسهر أيضا على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة".

ومن ثم فان أهم الضمانات التي جاء بها قانون التعمير هو أنه قن أدوات التعمير وجعلها ملزمة للغير وللجميع بما فيها الإدارة ذاتها وهذا عندما نصّ في المادة 41 من القانون 29/90 بقولها "وتلتزم السلطة التي وضعتها باحترام محتواهما". ونصت المادة 10 منه كذلك على أنه: " لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء يناقص مع التنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون. وبما أنّ أدوات التعمير هي التي تحدّد كيفية استعمال الأرض وشروط وحقوق البناء فإنّ الملاك والمستعملين ملزمين كذلك باحترام الوجهة القانونية والتنظيمية التي حدّتها للأرض وتنفيذ كلّ الأشغال والأنشطة العمرانية وفقا لما جاء في هذه الأدوات. وتتمثل في مايلي: ³⁶

³⁴ - د/ محمد الهادي لعروق ؛ التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية؛ مخبر التهيئة العمرانية جامعة منتوري قسنطينة؛ أشغال الملتقى تسيير الجماعات المحلية ؛ جانفي 2008؛ ص 33

³⁵ - وقد كان نص المادة 55 من القانون 90-29، قبل التعديل تشترط تأشيرة مهندس معماري معتمد فقط ؛ " يجب أن توضع مشاريع البناء الخاضعة لخص البناء من قبل مهندس معماري معتمد. " لكن بعد زلزال 2003 و بعد التعديل الذي طرأ على قانون 90-29 بمقتضى القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 طرأ بمقتضى المادة 5 من هذا القانون تعديل على المادة 55 من القانون 90-29 غذ أن المشرع الجزائري أصبح لا يكتفي بتأشيرة المهندس المعماري المعتمد بل اشترط بالإضافة إلى ذلك تأشيرة مهندس في الهندسة المدنية معتمد .

³⁶ - د/ محمد الهادي لعروق ؛ التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية؛ مخبر التهيئة العمرانية جامعة منتوري قسنطينة؛ أشغال الملتقى تسيير الجماعات المحلية ؛ جانفي 2008؛ ص 33

الفرع الأول : المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية : P.D.A.U

نظم أحكامه القانون 29/90 في المواد 16 إلى 30 وهو أداة للتخطيط و التسيير المجالي والحضري تحدّد فيه التوجيهات الأساسية للسياسة العمرانية وضبط التوقعات المستقبلية للتعمر آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي. وكأصل عام يجب تغطية كلّ بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمر؛ يتم إعداده بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و تتم الموافقة على مشروع المخطط بعد مداولة المجلس الشعبي للبلدية أو البلديات المعنية. أو بعد مصادقة الوزير في المكلف ويوضع تحت تصرف الجمهور وينشر باستمرار في الأمكنة المخصّصة عادة للمنشورات الخاصة بالمواطنين بالبلديات

ويشمل هذا المخطط تقرير توجيهي : تحدّد فيه التوجيهات العامة للسياسة العمرانية بعد تقديم شرح للوضع الحالي وآفاق التنمية العمرانية و المناطق التي سوق يطبّق فيها، ويمكن أن يضم بلدية أو مجموعة من البلديات تجمع بينهما مصالح إقتصادية واجتماعية باقتراح من رؤساء المجالس الشعبية للبلديات المعنية و بقرار من الوالي المختص إقليميا. نظام تضبط فيه القواعد المطبقة حسب كلّ منطقة وحسب الأولويات وعليه: يحدّد التخصيص العام للأراضي على تراب البلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع. يحدّد توسّع المباني السكنية وتمركز المصالح و النشاطات و موقع التجهيزات الكبرى والأساسية. كما يحدّد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها .³⁷

الفرع الثاني: مخطط شغل الأراضي : P.O.S

نظم أحكامه القانون 29/90 بموجب المواد 31 إلى 38³⁸ وهو أداة من أدوات التعمر؛ يغطي في غالب الأحيان تراب بلدية كاملة، تحدد فيه وبصفة مفصلة قواعد وحقوق استخدام الأراضي والبناء من حيث الشكل الحضري للبنىات الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به والمعبر عنه بالمتر المربع أو المتر المكعب من الأحجام، المظهر الخارجي

للبنىات؛ المساحات العمومية و الخضراء؛ الارتفاعات الشوارع؛ النصب التذكارية؛ مواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها و في إطار احترام القواعد التي تضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمر.

³⁷ - وقد صدر المرسوم التنفيذي 177-91 المؤرخ في 1991-05-28 الذي يحدّد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمر و المصادقة عليه. ومما جاء فيه تقسيم القطع العمرانية في أي بلدية إلى أربع : - القطاعات المعمّرة الحالية. 2- القطاعات المبرمجة للتعمر على الأمدين القصير والمتوسط في آفاق 10 سنوات. 3-قطاعات التعمر المستقبلية على المدى البعيد في آفاق 20 سنة. 4-القطاعات الغير قابلة للتعمر. كما تحدّد فيه أيضا الارتفاعات والبناءات الممنوعة كثافة التعمرالمساحات التي يشملها مخطط شغل الأراضي؛ مناطق إنجاز المنشآت الكبرى والمرافق العامة و شروط البناء في المناطق المحمية. المستندات البنائية أو المخططات و هو تجسيد تقني لما جاء في المخطط.

³⁸ - المرسوم التنفيذي 178-91 المؤرخ في 1991-05-28 يحدّد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة به. و يشمل على الوثائق التالية : مذكرة إيضاحية و تقديم، تبرز فيها مطابقة ما يتضمّن مخطط شغل الأراضي مع الضوابط التي حدّدها المخطط التوجيهي وبرنامج التنمية للبلدية أو البلديات المطبق فيها في شكل لائحة تنظيم. ونظام يحدّد بالتفصيل حقوق البناء و كيفية استخدام الأرض بالنسبة لكلّ منطقة ويضبط فيه الشكل الحضري أو العمراني وتحدّد الشوارع و الارتفاعات والأحياء و الحد الأدنى و الأقصى للبناء المسموح به في المتر المربع و المتر المكعب الحجمي والقواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي إلى غير ذلك. وكذا المستندات البيانية و المخططات الطبوغرافية والخرائط تبين المنافذ؛ الطرق؛ وصول الشبكات إليها؛ موقع المباني؛ ارتفاعها؛ مواقف السيارات و هي تجسيد تقني لما تضمنه النظام من قواعد و أحكام بمختلف المقاييس.

والأصل أنه يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي ويحضر مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته ؛ ثم المصادقة عليه بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي بعد أخذ رأي الوالي على أساس نتائج الاستقصاء العمومي ثم يتم تبليغه إلى الجهات المختصة مديرية التعمير؛ الغرفة التجارية والفلاحية.

ليوضع في الأخير حتى تصرف الجمهور مع قائمة الوثائق و البيانات التي يتكون منها.

وعليه فقد حدّد القانون بدقة إجراءات إعداد أدوات التعمير والمصادقة عليها وأخضعها للاستشارة واسعة محاولا اشترك الجميع وإعلامه في إعدادها من خلال اشترك الهيئات والمؤسسات والمجتمع المدني وكذا الجمهور لتمكينهم من التعبير عن انشغالاتهم و إدراج اقتراحاتهم قبل المصادقة عليها قانونا.³⁹

وهو ما يدل على الأهمية الكبيرة التي أولها المشرع لهذه الأدوات والوظيفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنفيذية التي تؤديها؛ لأنه وبعد المصادقة عليها تصبح أدوات التعمير وما جاءت به من قواعد وأحكام ملزمة للجميع بما فيها الهيئات الإدارية التي أعدتها وصادقت عليها. وعليه فإنه لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء أو أية نشاط عمراني على نحو يتناقض معها تحت طائلة العقوبات المقررة قانونا لذلك. ولا يمكن مراجعتها أو تعديل ما فيها إلا بإتباع نفس كفاءات وإجراءات المصادقة عليها وبشروط موضوعية محدّدة على سبيل التدقيق و الحصر.

ثانيا: - أسلوب الترخيص الإداري المسبق: فقد اعتمد المشرع عليه قبل مزاوله أو الشروع في أي نشاط معماري على العقار؛ فلا يمكن الشروع فيها إلا بموجب ترخيص إداري مسبق طبقا للمادة 06 من قانون الترقية الجديد "تخضع كل عملية ترميم عقاري أو إعادة تأهيل أو تجديد عمراني أو إعادة هيكلة أو تدعيم إلى ترخيص إداري مسبق يمنع الشروع في أي من الأشغال المذكورة أعلاه دون الحصول على الترخيص الإداري المذكور في الفقرة أعلاه تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"

³⁹ - وحرصا من الدولة، على مبدأ المشاركة والمشاورة والتنسيق ولأهميته في الارتقاء بمستوى ومردود هذه الأدوات، تم التأسيس لآليات واعدة، للتشاور الواسع والمشاركة المكثفة لكل الفاعلين، بصورة ناجعة ومنظمة، وذلك على صعيدين: الأول، ويخص القطاعات الفاعلة المتدخلة في التهيئة والتعمير، التي تستشار وجوبا وهي استشارة تضم الإدارة العمومية ومصالح الدولة على مستوى الولاية، كالتعمير والفلاحة والتنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية المباني والمواقع الأثرية، البريد والاتصالات، والهيئات العمومية المحلية، وعلى وجوب أن تتضمن إجراءات لتوزيع الطاقة والمياه والنقل إعداد أدوات التهيئة والتعمير، التشاور الفعلي بين جميع المتدخلين، بما فيهم وكذا الغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية ممثلي المستعملين والجمعيات المحلية لمشاركتها في إعداد المخططات. - الثاني، ويتعلق بمشاركة المواطن والمجتمع المدني، في تسيير البرامج المتعلقة بمحيطة المعيشي، بالمشاركة في صياغة وإعداد هذه الأدوات بطريقتين: التحقيق العمومي: وهو شكل من أشكال مشاورة ومشاركة الجمهور، حيث تقتضي إجراءات إعداد مخططات التهيئة والتعمير على أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعرض المشروع للتحقيق العمومي، خلال 45 يوما بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، و 60 يوما لمخطط شغل الأراضي، لتمكين السكان من إبداء رأيهم وملاحظاتهم على أن يعدل المشروع عند الاقتضاء، للأخذ بعين الاعتبار خلاصات التحقيق وطريقة الإعلام والإشهار: حيث يلزم التشريع، البلديات بإشهار واسع لأدوات التهيئة والتعمير، لتمكين المواطنين من الحصول على المعلومات حول وضعية مدينتهم، وتطورها وآفاقها، ضمانا للشفافية، ينظر د/ محمد الهادي لعروق؛ التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية؛ مخبر التهيئة العمرانية جامعة منتوري قسنطينة؛ أشغال الملتقى تسيير الجماعات المحلية؛ جانفي 2008؛ ص 34

ومن جهته أكد قانون البلدية الجديد 10/11 بموجب المادة 109 على ضرورة أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي قبل الشروع في أي نشاط عقاري عمراني على إقليم البلدية حيث نصت على: " تخضع إقامة أي مشروع استثمار / أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية؛ إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة".

ثالثا - إلزامية رخصة البناء: عبارة عن قرار إداري تصدره جهة مختصة" وزير المكلف بالتعمير⁴⁰ أو الوالي⁴¹ أو رئيس البلدية" كل في نطاق اختصاصه؛ يتم بموجبه الإذن في إقامة بناء جديد أو ترميمه أو هدمه أو تقسيمه وتجزئته و إصلاحه بعد أن تتحقق من احترام قواعد التعمير المطبقة بالمنطقة".

والغرض منه ليس تقييد الحق في البناء وإنما تنظيم استعماله بما لا يضر بالصالح العام⁴² بأن تثبت الإدارة وتيقن من أن مشروع أو أشغال البناء والتشييد موضوع طلب الرخصة لا تخالف الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتهيئة والتعمير وباستعمال الأرض وما تقتضيه من صرامة وحزم في ذلك، طبقا للنص المادة 50 من قانون 29-90 والمراسيم المطبقة له والتي تنص على أن: " حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض. "وعلى ذلك فإن الحق في البناء هو أحد أوجه حق ملكية الأرض وأن حق الملكية قد تكفل الدستور بحمايتها وضماتها الدستوري، إلا أنه فإن هذا الحق هو مقيد ومرهون بمدى احترام المعنى للقواعد القانونية والتنظيمية وهو ما يتم التثبيت منه بموجب رخصة البناء.⁴³

ومن ثم فإن رخصة البناء تكيف بأنها من رخص الضبط الإداري التي تستهدف حماية النظام العام بالأساليب الوقائية المتمثلة في التأكد من مدى توافر الشروط ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية ومدى احترام المقاييس الفنية والتقنية والتنظيمات الواردة في قانون التهيئة والتعمير ومراسيمه التطبيقية وكذا في القوانين المتعلقة بالمناطق المحمية. إلى جانب ذلك فإن لرخصة البناء طابع وقائي في إطار الرقابة القبلية وليست عملا تحكيميا وإنما هي اختصاص مقيد فلا يمكن رفض طلب رخصة البناء إلا للأسباب المستخلصة للأحكام القوانين والتنظيمات المعمول بها وأن يكون القرار بالرفض الذي اتخذته الإدارة معللا تعليلا قانونيا وكافيا.⁴⁴

⁴⁰ - تنص المادة 67 من القانون 90-29 " تسلم رخصة البناء أو التجزئة من قبل الوزير المكلف بالتعمير بعد الاطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية"

⁴¹ - تنص المادة 66 من القانون 90-29 على ما يلي: تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل الوالي في حالة:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة و الولاية و هيكلها العمومية.

- منشآت الإنتاج والنقل و توزيع و تخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية.

- اقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة من المناطق المشار إليها في المواد 44،45،46،48،49 أعلاه التي لا يحكمها

⁴² من المقرر قانونا انه لا يجوز للجار أن يكون له على الجار مظل مواجهها على مسافة تقل عن مترين ومن تم فإن النعي على القرار المطعون فيه يخرق القانون غير سديد يستوجب رفضه. و لما كان من الثابت -في قضية الحال - أن الخبير أثبت أن الطاعن فتح مطلات مواجهة لجاره تقل عن مترين فإن قضاة الموضوع الذين منعوا الطاعن من فتح النوافذ المطلة على جاره طبقوا القانون و متى كذلك استوجب رفض الطعن

⁴³ د/ الزين عزري؛ دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير؛ مجلة الاجتهاد القضائي؛ العدد السادس؛ مرجع سابق؛ ص 34

⁴⁴ ومن ثم يمكن لورثة وخلف طالب الرخصة الطعن بالإلغاء في القرار المتعلق بها إذا كانت لهم مصلحة مباشرة وشخصية من هذا الطعن كون الرخصة تخص البناء، أو مشروع البناء، وينتقل الانتفاع والمصلحة منها لصاحب المشروع الجديد وفي هذا الإطار فقد أقام المسمى ع، م دعوى

ومن هنا فإن سلطة الجهة الإدارية في إعطاء تراخيص البناء فهي سلطة مقيدة بأحكام القانون و لا يجوز لها مخالفتها أو الخروج عليها بصفة تحكومية إنما يكون رفض تسليم الرخصة إلا لأسباب الموضوعية المبينة من أحكام هذه القوانين والتنظيمات طبقاً لنص الم 62 من ق 90-29. كما أشار لتلك الأسباب صراحة المرسوم التنفيذي 91-175 و 91-176 والتي غالبيتها تجعل من عدم ملائمة موقع البناء المراد تشييده مع محيطه سبباً موضوعياً في رفض رخصة البناء.

ويظهر وجوب توفرها قبل ممارسة الحق في البناء في كل القوانين التي عرفتها المنظومة التشريعية العمرانية على النحو التفصيل التالي:

1- الأمر 67-75 المؤرخ في 26-09-1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض⁴⁵ ولقد ألزم القانون المذكور كل شخص يرغب ببناء مكان للسكن أو غيره، بما في ذلك تغيير الواجهة أو هيكل البناية بالحصول على ترخيص مسبق بالبناء باستثناء أعمال البناء الواقعة في البلديات التي يقل سكانها عن 2000 ساكن، والبلديات المرتبة في المناطق الثقافية ومختلف عمليات الترميم وإصلاح البنايات. كما أقر الأمر السابق بمبدأ رخصة البناء الضمنية المسلمة تلقائياً في حالة عدم رد الإدارة على الطالب.⁴⁶

2- القانون 82-02 المؤرخ في 06-02-1982 المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي⁴⁷ وقد نص بدور على إلزامية استصدار رخصة البناء بشكل مسبق على كامل الأشخاص الراغبين في القيام ببناء محل أيا كان تخصيصه، وكذا أشغال تغيير الواجهة أو هيكل البناية و الزيادات في العلو والأشغال التي ينجر عنها في التوزيع الخارجي باستثناء أعمال البناء الواقعة في المراكز الحضرية و المجموعات السكنية التي يقل عدد سكانها عن 2500 نسمة غير المعتبرة كمراكز للبلديات؛ كما استقر على نفس الحكم المتعلق بالرخصة الضمنية و الرقابة الجوازية التي لم يحدد مضمونها.

أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بسكرة ضد رئيس بلدية بسكرة ملتصاً فيها إلغاء قرار رفض منح رخصة البناء والقضاء على بلدية بسكرة بتمكينه من رخصة البناء. حيث أن بلدية بسكرة كانت قد بررت رفضها بمنح الرخصة على أساس أن البناية المراد تشييدها تقع في منطقة خطرة تحت التيار الكهربائي لكن بعد إجراء خبرة تبين أن البناية تقع بعيدة عن الخطر بمسافة 18.85 م مما جعل الغرفة الإدارية تستجيب لطلب المدعى وقد أيد قرارها مجلس الدولة بموجب القرار المؤرخ في 10/02/2004 ينظر ملخص القرار عدد/ صليح سعد؛ سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران؛ مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية كلية العلوم و العلوم الإنسانية جامعة سكيكدة العدد 06- نوفمبر 2010؛ ص 303

⁴⁵ أول نص قانوني جزائري ينظم عملية البناء بعد الاستقلال فقد استمر قبل ذلك العمل بالقوانين الفرنسية المتمثلة في المرسوم 58-1463 المؤرخ في 31-12-1958 المتعلق بمخططات التعمير والرسوم 58-1473 المؤرخ في 31-12-1958 المتعلق برخصة البناء والرسوم 58-1466 المؤرخ في 31-12-1958 المتعلق بالتجزئة.

⁴⁶ - عادل بن عبد الله؛ تأثير توسيع اختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها؛ مجلة الاجتهاد القضائي؛ جامعة بسكرة؛ العدد السادس؛ 2009؛ ص 209

⁴⁷ - القانون الذي ألغى الأمر 75-76 المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأرض.

3- القانون 85-01 المؤرخ في 13-08-1985⁴⁸ والذي اعتبر انه « لا يجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي خاص أو عمومي لم يحصل مقدما على رخصة بناء سلمتها له السلطة المخولة قانونا، أن يباشر أو يقيم أي بناء كيفما كان موقعه أو نوعه، أو استعماله، سواء تضمن أسسا أم لم يتضمنها، وسواء كانت الأشغال تشييد منشأة جديدة أو توسيع بناء، أو الزيادة في علوه، أو تغيير واجهته أو توزيعه الخارجي » و إلا قام رئيس المجلس الشعبي البلدي بهدم البناء، كما لا يمكن بأي حال أن « تحل أية رخصة إدارية كيفما كان نوعها، ومهما كانت السلطة التي تسلمها محل، رخصة البناء »، و لو في حالة سكوت الإدارة عن طلبها إذ لا يفسر على أنه قبول ضمني .

4- القانون 90-29 المؤرخ في 01-12-1990 المتضمن التهيئة والتعمير:⁴⁹

مثل هذا القانون نقطة تحول أعلن المشرع من خلالها انتقال الدولة من الدور المتحكم في العقار إلى دور المنظم بواسطة أدوات التعمير كوسائل التنظيم و الضبط العقاري؛ حيث مثل القطيعة مع مرحلة سابقة تميزت بالفوضى العمرانية في مجال انتشار البناء غير الشرعية. وفي ظلّه أصبح حق البناء مرتبطا «بملكية الأرض و يمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض و يخضع وجوبا لرخصة البناء والرقابة على حسن تنفيذه عن طريق ممارسة حق الزيارة و المعاينة الذي اعتبر في هذه الفترة جوازيا (حقا) يمكن أن يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأعوان.⁵⁰

5- المرسوم التشريعي 94-07 المؤرخ في 18-05-1994 المعدل لبعض أحكام القانون 90-29 والمتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، فالزم بموجبه كل شخص يرغب في الحصول على رخصة البناء باللجوء إلى مهندس معماري معتمد لإنجاز مشروع البناء طبقا للمادة 55 من قانون التهيئة والتعمير، لإعطاء دور للمهندس المعماري المقصى لفترة من الزمن أصيب خلالها الإطار المبنى بتشويه لا يمت بأي صلة للطابع الحضري و الجمالي للجزائر،

ونص على إلزام السلطات المؤهلة بتسليم رخصة البناء برقابة الأعمال المعمارية، وفرض احترام قواعد الهندسة المعمارية والتعمير تحت طائلة الجزاءات المخصصة لكل نوع من المخالفات التي يضبطها الأعوان المؤهلون في معاينة واكتشاف مخالفات التعمير مستحدثا بذلك شرطة خاصة بالتعمير يسند لها معاينة المخالفات واتخاذ بعض التدابير والعقوبات طبقا لقواعد الهندسة المعمارية و التعمير بسبب ثبوت نقص وعدم كفاءة الضبط القضائي العام في التصدي لخرق قوانين البناء و التعمير .

⁴⁸ - وهو القانون الذي تم بموجبه تسوية أوضاع البناءات غير الشرعية المشيدة قبل 14-08-1985 بشكل مخالف للأمر 74-26 المتضمن الاحتياطات العقارية، و أحالها على المرسوم 85-212 الذي صدر بتاريخ 13-08-1985 المتعلق بشروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/ أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها و شروط إقرار حقوقهم في التملك و السكن⁴⁹ ألغى كلا من القانونين 82-01 والأمر 85-01 السابقين

⁵⁰ - جدير بالإشارة أن من أهم ما جاء به هذا القانون هو أنه اشترط أن تكون هذه رخص البناء والهدم المسلمة صريحة وليست ضمنية بعد انقضاء الآجال الممنوحة للإدارة من أجل البت في الطلبات وأصبح السكوت يفسر على أنه رفض صريح من قبل الجهات يخوّل للمعنى حق التظلم سلميا أو رفع دعوى أمام القضاء المختص طبقا للنص المادة 63 منه عندما نصت على أنه: " يمكن طالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم الغير مقتنع بغير طلبه أن يقدم طعنا سلميا أو يرجع قضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له."

6- القانون 04-05 المؤرخ في 14-08-2004 المعدل و المتمم لقانون التهيئة و التعمير :

جاء هذا القانون تحت تأثير الكوارث الطبيعية والصناعية التي ضربت الجزائر، وخلفت خسائر معتبرة كشفت عن قصور التخطيط العمراني المتبع، وهشاشة البنايات و قرر تبعا لذلك ترقية وظيفة القواعد العامة للتهيئة والتعمير وأدوات التعمير في الوقاية من الأخطار المحتملة من خلال تعزيزها بدور المهندس المدني عند إنجاز الدراسة التقنية للبنايات الخاصة في إطار عقد تسيير المشروع لتعديل أحكام قانون التهيئة والتعمير الواردة على أدوات التهيئة والتعمير فأضاف إلى المادة 04 المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية وشروط البناء عليها، وفرض في هذه الحالة إلزامية أن تعد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من قبل مهندس معماري ومهندس مدني معتمدين في إطار عقد تسيير المشروع، كما أنه ألزم كلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين زيارة كل البنايات في طور الإنجاز والإطلاع على وثائقها واستبدال في ظله الجهاز المخول بضبط مخالفات التعمير المنصوص عليه بالمرسوم التشريعي 94-07 بشرطة خاصة تدعى شرطة التعمير تتولى ضبط المخالفات التي من بين ما ينجر عليها هدم البناء المشيد بدون رخصة فورا بقرار رئيس البلدية. فضلا عن تنميص نص المادة 76 المتعلقة بكيفية ضبط مخالفات التعمير بالمواد 76 مكرر؛ 67 مكرر؛ 1؛ 2؛ 3؛ 4؛ 5؛ بهدف قمع كل أشكال التعمير المخالفة بالتنظيم كترجمة لتنفيذ النظام العام العمراني تحت الرقابة الصارمة.⁵¹

7- القانون 08-15 بتاريخ 20-07-2008 المحدد لقواعد مطابقة البنايات و إتمام إنجازها

سدا لبعض الفراغات التي أغفلتها أحكام التهيئة والتعمير عن طريق استحداث آجالا لتنفيذ رخصة البناء حفظا للنظام العام خاصة تلك الأشغال المنجزة بجوار عمارات سكنية والتي تتسبب في تطاير الرمال والاسمنت كما أنه أضاف إلى ملف طلب رخصة البناء شهادة الربط بالشبكات والتهيئة بالنسبة لمشروع البناء الواقع ضمن تجزئة، واستطرد في نهايته بتشديد العقوبات على الأشخاص المخالفين بدعوى عدم كفاية الجزاءات المنصوص عليها سابقا .

المطلب الثاني: دور الرقابة البعدية في إعادة النظام العام العمراني :

إن الصلاحيات الممنوحة لرئيس البلدية في مجال حماية النظام العام العمراني تبقى سارية المفعول ومتزامنة مع الانطلاق في الإشغال و إلى غاية الانتهاء منها. ومن ثم تعد الرقابة العمرانية من أصعب العمليات وأعقد المشكلات العمرانية، ورغم ذلك تبقى كحاجة ضرورية لضمان إلزامية القانون و توقيع الجزاء على المخالفين.⁵² وقد أسندت هذه الرقابة في الجزائر بصفة أصلية إلى البلدية التي تكلف بها قبل البناء و أثناءه و بعده عن طريق تسليم رخص وشهادات التعمير وممارسة حق الزيارة والإطلاع.⁵³

⁵¹د/ الزين عزري؛ دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير؛ مجلة الاجتهاد القضائي؛ العدد السادس؛ مرجع سابق؛ ص 36

⁵² - د/مزياني فريدة؛ دور العقار في التنمية المحلية؛ مقالة منشورة بمجلة دفاتر السياسة والقانون؛ العدد 06؛ جامعة ورقلة؛ جانفي 2012؛ ص

56

⁵³د/ صليلع سعد؛ سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران؛ مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية كلية العلوم و

العلوم الإنسانية جامعة سكيكدة العدد 06- نوفمبر 2010؛ ص 300

فهي ملزمة ب: ضرورة التزود بأدوات التعمير، وفرض احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في القوانين والأنظمة المعمول بها. حماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية والحفاظ على المواقع الطبيعية و الآثار وحماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء بمناسبة إقامة مختلف المشاريع عبر البلدية.

ويجسد مهام الرقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً عن البلدية والمسؤول على تنفيذ القوانين والحفاظ على النظام و الأمن العموميين بها، لاسيما قوانين التعمير إذ يعد «أحد الأطراف الفاعلة في التطبيق السليم للقانون وأنظمة المتعلقة بالتعمير» و يلزم بمساعدته في ذلك الأعوان المؤهلون طبقاً للمرسوم التنفيذي 06-55 المؤرخ في 30-01-2006 المعدل والمتمم، أين يترتب في حالة ضبطهم لمخالفة البناء بدون رخصة إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يصدر قراراً بهدم البناء⁵⁴ طبقاً للمادة 76 مكرر 04 التي تنص: «عندما ينجز البناء بدون رخصة، يتعين على العون المؤهل قانوناً تحرير محضر إثبات المخالفة و إرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين و سبعين (72) ساعة. في هذه الحالة، و مراعاة للمتابعات الجزائية يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في أجل ثمانية (8) أيام، ابتداءً من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة. عند انقضاء المهلة وفي حالة قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، يصدر الوالي قراراً هدم البناء في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوماً. تنفذ أشغال الهدم من قبل مصالح البلدي، وفي حالة عدم وجودها، يتم تنفيذ الأشغال بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي. يتحمل المخالف تكاليف عملية الهدم و يحصلها رئيس المجلس الشعبي البلدي بكافة الطرق القانونية. إن معارضة المخالف قرار الهدم المتخذ من قبل السلطة البلدية أمام الجهة القضائية المختصة لا يعلق إجراء الهدم المتخذ من قبل السلطة الإدارية» ..

الرقابة البعدية هي تلك الرقابة التي تمارس من قبل الجهات الإدارية المختصة أثناء وعند الإنتهاء من إنجاز بناية أو تهيئة القطعة الأرضية أو تجزئتها من أجل البناء فيها ذلك من خلال المعاينات الميدانية التي تتجسد في محاضر المعاينة وفرض عدة التزامات وواجبات تقع على عاتق المرخص له بالبناء أو صاحب رخصة التجزئة أو الهدم. حيث ألزمت المادة 71 من القانون 90/29 في حالة الخطر الحال والجسيم والداهم بتنفيذ التدابير الوقائية لضمان سلامة الأخصاص "المحافظة على الأمن العام" وقد حدد القانون جهة إصدار رخصة الهدم حصرياً بموجب المادة 73 من قانون 29-90 بعد تعديلها بموجب القانون 05/04 من صيغة الإمكانية إلى صيغة الإلزام: " يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المحلفين المفوضين في كل وقت زيارة البنايات الجاري تشييدها وإجراء التحقيقات التي يعتبرونها مفيدة و طلب إبلاغهم في كل وقت بالمستندات التقنية المتعلقة بالبناء.⁵⁵

⁵⁴ - د/مزياني فريدة ؛ دور العقار في التنمية المحلية؛ مقالة منشورة بمجلة دفاتر السياسة والقانون؛ العدد 06؛ جامعة ورقلة؛ جانفي 2012؛ ص

⁵⁵ د/ صليح سعد؛ سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران ؛ مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية كلية العلوم و

وهو ما يقتضي وجود تكليف هيئات الضبط الإداري المكلفة بالمحافظة على النظام العام العمراني بكلّ أبعاده وصيانته وحق مراقبة استغلال واستعمال الأراضي العمرانية ومدى مطابقتها ذلك وانسجامه مع مختلف القوانين والتنظيمات والقواعد المعمول بها في هذا المجال و إصدار القرارات الإدارية و اللوائح لضمان ذلك.

وتتمثل أهم وسيلة في إعادة النظام العام العمراني ما نص عليه قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير شهادة المطابقة كوثيقة إدارية تسلّم بعد إتمام الأشغال⁵⁶ لتبين مدى مطابقتها وانسجامها مع التصاميم المصادق عليها وكذا بنود رخصة البناء وكذلك فرض التزامات وقيود على المرخص له البناء من أجل إعلام الإدارة وإخطارها ببدء الأشغال لتمكين من ممارسة رقابتها البعدية ومن أجل حماية الغير وإعلامه و عدم تعرضه للأضرار الناتجة عن القيام بهذه الأشغال.

فهي وسيلة من وسائل الرقابة البعدية تثبت إنجاز الأشغال طبقا للتصاميم المصادق عليها وفقا لبنود وأحكام رخصة البناء بعد تحقيق من مديرية التهيئة والعمران والتي ترسل إلى الجهات المختصة من أجل الترخيص بموجبها فتح الأماكن للجمهور أو السكن حسب نوعية البناء فهي بمثابة رخصة السكن أو الترخيص باستقبال الجمهور أو المستخدمين إذا كان البناء مخصص لوظائف اجتماعية أو تربية أو الخدمات أو الصناعة أو التجارة مع مراعاة الأحكام الخاصة باستغلال المؤسسات الخطرة أو غير الملائمة أو غير الصحية.

كما تكمن الرقابة البعدية في ممارسة سلطة معاينة الأشغال فإن المشرع خول للإدارة مراقبة جميع عمليات البناء عن طريق التقصي والمعاينة و تحرير المحاضر من طرف الأعوان المؤهلين وكذا في توقيع الغرامات المالية على المخالفين وإلزامهم بتوقيف الأشغال أو القيام بمطابقتها أو هدمها وهذا أثناء إنجاز الأشغال أو بعد إتمامها؛ وفي حالة استمرار المخالف في الأشغال بعد إنذاره بوقف الأشغال من قبل شرطة التعمير فإن المادة 53 منه أجازت للإدارة حق الهدم وعلى نفقة المخالف ودون اللجوء إلى القضاء⁵⁷ وما على الإدارة سوى إخطار الجهة القضائية الإستعجالية من أجل تثبيت أمر توقيف الأشغال وتحقيق المطابقة وذلك إضافة إلى المتابعات والعقوبات الجزائية⁵⁸.

كما تكمن في تنفيذ قرار العدالة الجزائية في حالة تشييد البناء غير المطابق لمواصفات رخصة البناء. فقد خولت المادة 76 مكرر 5 من القانون 29 /90 المتعلق بالتهيئة والتعمير بموجب التعديل 04/05 اختصاص لرئيس البلدية في تنفيذ الحكم القضائي الصادر في المادة الجزائية وذلك بتنفيذ الأشغال المقررة على نفقة المخالف.

كما يمكن ممارسة الرقابة البعدية من خلال منح شهادة المطابقة في حالة عدم مخالفة قواعد البناء ورفض منحها في حالة عدم المطابقة كما في حالة البناء دون رخصة؛ حيث تعتبر شهادة المطابقة وسيلة لمراقبة مدى احترام المستفيد

⁵⁶ تنص المادة 56 من قانون 29-90 على أنه " يجب على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر المجلس الشعبي البلدي لتسلم له شهادة المطابقة . " كما تنص المادة 75 منه كذلك على أنه " يتم عند انتهاء أشغال البناء إثبات مطابقة الأشغال على رخصة البناء بشهادة المطابقة تسلّم حسب الحالة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من قبل الوالي . " كما تعرض المرسوم التنفيذي 176-91 لشهادة المطابقة بالمواد 60-54.

⁵⁷ - عادل بن عبد الله؛ تأثير توسيع اختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها؛ مجلة الاجتهاد القضائي؛ جامعة بسكرة؛ العدد السادس؛ 2009؛ ص 208

⁵⁸ -وقد استحدثت المادة 78 من القانون 08-15 المتعلق بتحقيق و مطابقة البناءات عقوبات جديدة في حالة عدم إنجاز البناء في الآجال المحددة فيعاقب: «بغرامة من خمسين ألف دينار إلى مائة ألف دينار ، كل من لا ينجز البناية في الأجل المحدد في رخصة البناء»

من رخصة البناء لأحكامها، تمنح للمالك أو لصاحب المشروع بعد إشعار المجلس الشعبي البلدي وجوبا بإنهاء البناء من أجل إثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البناء.⁵⁹

والواقع أن رئيس المجلس الشعبي البلدي رغم سعة سلطاته في مجال الرقابة العمرانية بشقيها القبلية البعدية إلا أن الواقع يثبت أن الكثير من الصلاحيات الممنوحة لرئيس البلدية في مجال حماية النظام العام العمراني تبقى غير مفعلة مبدئياً بسبب انعدام الجانب الردعي في حالة تقاعس رئيس البلدية عن أداء مهامه بسبب المحاباة و تغليب المصلحة الانتخابية أو الحزبية أو العشائرية الذاتية، الأمر الذي نتج عنه انتشار بشكل مذهل للبناءات الفوضوية وتلك الغير مطابقة لرخصة البناء المسلمة،⁶⁰ فضلاً عن تشعب اختصاصات رئيس البلدية من جهة وبسبب الخوف من أعمال الشغب و الإخلال بالنظام العام الذي يطبع عملية الهدم، أو العمل على تحقيق مصالح انتخابية ضيقة، كما أنه قد يصطدم بعدم توافر البلدية على المساكن اللازمة من أجل إعادة إسكان العائلات بعد عملية الإخلاء القسري، من جهة أخرى يرى الوالي بأن اختصاصه احتياطي في عملية الهدم بالتبعية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي لم يلتزم بواجبه دون أن تترتب عليه أي مسؤولية في مواجهته و رغم أنه يتصرف كممثل للدولة في هذه الحالة وتحت سلطة الوالي و وزير الداخلية ، فلقد اعتبر القضاء الإداري الفرنسي في هذا الصدد بأن عدم تدخل الإدارة لفرض قواعد العمران لا يشكل مسلكاً خاطئاً، و أسس قضاءه على أن الامتناع يندرج ضمن السلطة التقديرية للإدارة . وهو ما انتقده الكثير من الفقه معتبراً أن عدم التدخل الايجابي لفرض احترام قواعد التعمير مرتب للمسؤولية الإدارية للبلدية على أساس الخطأ وفقاً لنظرية مبدأ مساواة أمام الأعباء العامة.⁶¹

وكان على هذه الوضعية آثار غريبة في الجزائر مست بمبدأ المساواة أمام قانون التعمير فقد أصبح الشخص المخالف لالتزامات رخصة البناء يخضع للدعوى العمومية مباشرة بغرض العقاب و إلزامه بمطابقة البناء أو هدمه، في مقابل من قام بالبناء بدون رخصة ودون أن تتخذ السلطة أو القضاء الذي يبقى عاجزاً أي إجراء لردعه .

الخاتمة:

مما سبق تقريره يتأكد الدور الرئيس الذي يجب أن تتبوّه فكرة النظام العام العمراني في الفكر القانوني العقاري نتيجة للأدوار الهامة التي تضطلع بها هذه الفكرة؛ خصوصاً في مجال التأطير الاجتماعي والضبط العمراني، الأمر الذي تصاعد بتصاعد الدور الذي غدت تقوم بها الدولة في مرحلة الدولة الضابطة بحيث مثلت فكرة النظام العام العمراني مصدراً حيويًا للقيود الواردة على التصرف في استعمال واستغلال الملكية العقارية الخاصة؛ حيث تم توظيف

⁵⁹ ينظر تفصيل سلطات رئيس المجلس البلدي في مجال شهادة المطابقة د/ صليح سعد؛ سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران ؛ مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية كلية العلوم و العلوم الإنسانية جامعة سكيكدة العدد 06- نوفمبر 2010؛ ص

311.

⁶⁰ - مما يستوجب ضرورة إدخال نص عقابي في القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير وذلك في حالة تقاعس رئيس البلدية عن إصدار قرار الهدم بالنسبة للبناءات الغير مرخص بهاد/ صليح سعد؛ سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران؛ مرجع سابق ؛ ص313

⁶¹ - عادل بن عبد الله؛ تأثير توسيع اختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها؛ مقالة نفسها ؛ ص 209

هذه الفكرة في تحديد أدوات التعمير حصريا ومنح القواعد التي جاءت بها حكم القواعد الجوهرية الآمرة المتصلة بالنظام العام و التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها.

وبموجبها نم تقنين أدوات التعمير وجعلها الإطار العام والمرجع الملزم لأيّة عمليات عمرانية وقام بربطها بوثائق إدارية هي الشهادات و الرخص كتعبير عما جاءت به و طبقا لشكليات معينة. كما وضع القواعد العامة للتهيئة و التعمير كحد أدنى لا بدّ من احترامه فضلا عن اتباع اسلوب الاستشارة أو البت في الاعتراضات.

ومن هنا يتبين مدى ادراك المشرع لضرورة فرض النظام العام العمراني تحقيقا للتنمية المستدامة وفي سعيه الى ذلك قرر ووضع العديد من آليات و ميكانيزمات الرقابة القبلية والبعديّة وكذلك الخاصة بالمناطق المحمية من أجل ضمان الشغل العقلاني للعقار العمراني والحضري وفرض احترام أدوات التهيئة والتعمير والمخططات العمرانية الوطنية والجهوية والمحلية وكذا توقيع الجزاء على المخالفين إلا أن الواقع يثبت عدم فعالية هذه القواعد⁶²

⁶²د/الزين عزري؛ دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير؛ مجلة الاجتهاد القضائي؛ العدد السادس؛ مرجع سابق؛ ص 38