

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ابن خلدون - تيارت -



مجلة تشريعات التعمير والبناء

مجلة أكاديمية دولية فصلية محكمة تعنى بنشر البحوث
والدراسات في المجال العمراني

العدد الثالث

سبتمبر 2017

ISSN.2543-3970

رقم الايداع القانوني: 2017-03

شروط النشر بمجلة تشريعات التعمير والبناء

- ✓ مجلة تشريعات التعمير والبناء مجلة أكاديمية متخصصة تعنى بنشر البحوث والدراسات المتعلقة بالمجال العمراني (قانون البناء والتعمير، القانون العقاري، قانون المدينة، تهيئة الإقليم...).
- ✓ تتشكل المجلة من هيئة علمية استشارية من مختلف الجامعات الجزائرية والدولية بالإضافة إلى هيئة تحرير دورية تتكون من أساتذة الكلية.
- ✓ تنشر البحوث باللغات الثلاث العربية والفرنسية والانجليزية على أن ترفق بملخصين في حدود 10 أسطر أحدهما باللغة العربية والثاني باللغة الانجليزية.
- ✓ يرفق البحث بسيرة ذاتية تتضمن على الأقل اسم الباحث، رتبته العلمية، الجامعة، القسم، الكلية، رقم الهاتف، البريد الالكتروني.
- ✓ تكتب الدراسة العلمية باللغة العربية بخط 15 Simplified Arabic ، وخط 14 Times New Roman باللغة الأجنبية، أما بالنسبة للهوامش فتكون في نهاية كل صفحة من البحث بخط 12.
- ✓ تُدقق المقالات وتخضع للتحكيم الوجوبي السري الاجباري من طرف الهيئة العلمية الاستشارية للمجلة.
- ✓ يلتزم الباحث بالأمانة العلمية المتعارف عليها، وفي حالة اكتشاف سرقة علمية يتحمل الباحث تبعاتها وتحفظ المجلة بحقوقها في متابعة المعني بكل الطرق التي يكفلها القانون.
- ✓ جميع الآراء التي تتضمنها هذه المجلة تعبر عن وجهة نظر كاتبها ولا تعبر عن رأي المجلة، وبالتالي فهي ليست مسؤولة عنها.
- ✓ توجه جميع المراسلات إلى: الدكتور كمال محمد الأمين، رئيس تحرير مجلة تشريعات التعمير والبناء، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر. أو ترسل عبر البريد الالكتروني التالي:

revue.urbanisme2016@gmail.com

ملاحظة: ترتيب المقالات يخضع لاعتبارات فنية موضوعية

الطاقم الإداري للمجلة

الرئيس الشرفي: أ.د. مدريل خلادي، مدير الجامعة

مدير المجلة: أ.د. عليان بوزيان، عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية

رئيس هيئة التحرير: د. كمال محمد الأمين

نائب رئيس هيئة التحرير: د. خالد بالجيلالي

هيئة التحرير

د. بلاق محمد	د. شاشوا نور الدين	د. قايد ليلي	أ. عبد الصدوق خيرة	أ. سليم سيهوب

التدقيق اللغوي

د. فاطمة سعدون	جامعة سطيف2	أ. سامية حريدي	جامعة قالمة

الهيئة العلمية الاستشارية للمجلة

من داخل الوطن

أ.د. عليان بوزيان	جامعة تيارت	د. عجالي بخالد	جامعة تيارت
أ.د. بوسماحة الشيخ	جامعة تيارت	د. معمر خالد	جامعة تيارت
أ.د. فتاك علي	جامعة تيارت	د. قايد ليلي	جامعة تيارت
أ.د. مقني بن عمار	جامعة تيارت	د. بلاق محمد	جامعة تيارت
أ.د. عزاوي عبد الرحمن	جامعة تلمسان	د. كمال محمد الأمين	جامعة تيارت
د. هامل هوارى	جامعة سعيدة	د. خالد بالجيلالي	جامعة تيارت
د. بوسماحة أحمد	جامعة أم البواقي	د. لقمش محمد أمين	جامعة تيارت
د. عزيزة بن جميل	جامعة عنابة	د. فاطمة سعدون - مدققة لغوية	جامعة سطيف2
د. عبد العزيز خنفوسي	جامعة سعيدة	د. ميمونة سعاد	جامعة تلمسان
د. حساني علي	جامعة تيارت	د. شيخ سناء	جامعة تلمسان
د. ويس فتحي	جامعة تيارت	د. عبد النور حمادي	المركز الجامعي عين تموشنت
د. ولد عمر الطيب	جامعة تيارت	د. شيخ نسيم	المركز الجامعي عين تموشنت
د. حبشي لزرق	جامعة تيارت	د. عبد العالي حاحة	جامعة بسكرة
د. شاشوا نور الدين	جامعة تيارت	د. أمال يعيش تمام	جامعة بسكرة
د. أوثن حنان	جامعة خنشلة	د. قوراري مجدوب	جامعة بشار
د. زروق يوسف	جامعة الجلفة	د. الطاهر لعشبي	المدرسة العليا للأساتذة بوزريعة
د. محمدي بوزينة أمنة	جامعة الشلف	د. فهمية قسوري	جامعة باتنة1
د. حمودي محمد	المركز الجامعي تندوف	د. يزيد عربي باي	جامعة باتنة1
د. رابحي لخضر	جامعة الأغواط	د. بوقرين عبد الحليم	جامعة الأغواط
د. محمد علي	جامعة أدرار	د. باخويا دريس	جامعة أدرار
د. صلاح الدين بوجلal	جامعة سطيف2	د. منصور مجاجي	جامعة المدية
د. حمر العين عبد القادر	جامعة تيارت	د. قويدر ميمونة	جامعة تيارت
د. طفياني مختارية	جامعة تيارت	د. الصالح بوغراة	جامعة تيارت

من خارج الوطن

أ.د أسامة أحمد السيد بدر	جامعة الإمارات العربية المتحدة
أ.د ناصر خليل جلال العساف	جامعة البحرين
أ.د لافي محمد موسى درادكه	جامعة اليرموك، الأردن
أ.د. غنام محمد غنام	جامعة قطر
أ.د سونيا ملاك	جامعة قطر
أ.د المختار أعمرة	جامعة محمد الخامس، الرباط
أ.د عبد المجيد هلال	جامعة القاضي عياض، مراكش
أ.د. شواخ محمد الأحمد	جامعة دار العلوم، الرياض
أ.د محمد السيد الدسوقي	جامعة الفلاح، دبي
أ.د طارق كاظم عجيل	جامعة سومر، العراق
أ.د رشا علي الدين	جامعة المنصورة
د. يوسف عبيدات	جامعة اليرموك، الأردن
د. عبد المجيد خلف منصور العنزي	أكاديمية سعد العبدالله للعلوم الأمنية، الكويت
د. محمد محمد سادات	جامعة المنصورة، جامعة الشارقة
د. عواطف زرارة	جامعة الشارقة
د. مراد بن صغير	جامعة الشارقة
د. عمر عبد المجيد مصبح	جامعة الشارقة
د. عادل سالم اللوزي	جامعة أبوظبي
د. علاء حسين علي صبار الجوعاني	جامعة الأنبار، العراق
د. طارق بن عبد الحميد البكوش	جامعة الإمام مالك (الإمارات)، جامعة سوسة (تونس)
د. طاهر شوقي مؤمن	جامعة الملك خالد (السعودية)
Université de Nice, France	Pr. Christian Vallar
Université d'orleans, France	Pr. François Priet

محتويات العدد الثالث

الرقم	صاحب المقال	عنوان المقال	الصفحة
01	د/ أميرة عبد الله بدر، أستاذة مساعدة بقسم القانون - كلية المدينة الجامعية - عجمان الإمارات العربية المتحدة	التخطيط العمراني كأحد آليات الإدارة المحلية في مواجهة تحديات التنمية المستدامة دراسة مقارنة	53-01
02	د/ الميلود بوطريكي، أستاذ تعليم عالي مؤهل بجامعة محمد الأول وجدة، المملكة المغربية	التعمير التشاركي في ظل قانون 90- 12 المتعلق بالتعمير في المغرب	65-54
03	أ.د/ عبد الغني الهواري، أستاذ تعليم عالي بجامعة فاس، المملكة المغربية نبيل بن تيري، باحث دكتوراه، جامعة فاس، المملكة المغربية محمد العمرابي، باحث دكتوراه، جامعة اكдал بالرباط، المملكة المغربية	الحكمة الترابية في مجالي التعمير وحماية البيئة وأفاق التصور الجديد لسياسة إعداد التراب وفق الجهوية الموسعة بالمغرب	85-66
04	أ.د/ عزي هرو، أستاذ تعليم عالي بجامعة محمد الأول وجدة، المملكة المغربية د/ ميمون المهداوي، جامعة محمد الأول وجدة، المملكة المغربية كمال دريوشي، باحث دكتوراه، جامعة محمد الأول وجدة، المملكة المغربية	دينامية التعمير بالمراكز الساحلية المتوسطة للمغرب: التطور، مظاهر الأزمة وأشكال التدخل (المحور الساحلي رأس الماء-أركمان أنموذجا)	98-86
05	د/ كريم كريمة، أستاذة محاضرة أ - جامعة سيدي بلعباس	التوجه نحو توسيع مجال المسؤولية العشرية عن عيوب البناء (لتشمل صانع مكونات البناء والمقاول الفرعي)	113-99
06	د/مिमونة سعاد، أستاذة محاضرة ب - جامعة تلمسان	واجبات الباني، تقييد لحقه في البناء أم ضمانات قانونية في مجال التهيئة والتعمير؟ (الشق الإداري)	128-114
07	أ/ لوصيف نوال، أستاذة مساعدة أ - جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1	الأملك العامة للدولة بين الاستعمال العام و الاستعمال الخاص	137-129
08	أ/ قعيد لطيفة، أستاذة مساعدة أ - المركز الجامعي تيبازة أ/ يونس مراد، أستاذ مساعد أ جامعة جيجل	المباني الخضراء (العمارة الخضراء) دراسة حالة مبادرة دبي للاستدامة العقارية	153-138

174-154	لا مركزية الجباية العقارية كآلية لتدعيم موارد الدولة وميزانية الجماعات المحلية" دراسة محينة بموجب قانون المالية 2017 "	09 بن عزوق منير، باحث دكتوراه جامعة البليدة 02 طالب بن عيسى، باحث دكتوراه جامعة البليدة 02
193-175	إجراءات وإشكالات تسوية البناءات في إطار القانون 15-08	10 أ/ منصر نصر الدين، أستاذ مساعد ب، جامعة سوق اهراس أ/ نعيمة ذيايبي، أستاذة مؤقتة - جامعة سوق اهراس
205-194	أدوات الرقابة في مجال التهيئة و التعمير	11 سورية ديش، باحثة دكتوراه جامعة سيدي بلعباس
215-206	شهادة التقسيم كآلية رقابية على النشاط العمراني الجزائري في ظل المرسوم التنفيذي رقم 19/15	12 عابدية سارة، باحثه دكتوراه - جامعة تبسة
232-216	ماهية رخصة التجزئة باعتبارها أداة لضمان سلامة البناء في ظل المرسوم التنفيذي 19-15	13 دهلوك زوييدة، باحثة دكتوراه جامعة مستغانم
247-233	الإجراءات القانونية لاستصدار رخصة التجزئة وآليات الرقابة عليها	14 أ.د/ قماري نضرة بن ددوش، أستاذة تعليم عالي - جامعة مستغانم واضح فاطمة، باحثة الدكتوراه - جامعة مستغانم
271-248	النظام القانوني لرخصة البناء في ضوء المرسوم التنفيذي رقم 19/15	15 أ/ ديب فاطنة، أستاذة مؤقتة - المركز الجامعي- مغنية-
284-272	رخصة البناء ودورها في حماية البيئة الداخلية والخارجية للمبنى (دراسة تحليلية على ضوء أحكام التشريع الجزائري)	16 براهيمي موفق، ماجستير قانون اداري معق، جامعة تلمسان
301-285	جريمة البناء بدون رخصة في التشريع الجزائري	17 بربيح محي الدين، باحث دكتوراه ، جامعة وهران 2
311-302	الواجهات المعمارية ودورها في ضمان الراحة الحرارية والفعالية الطاقوية (حالة المباني الإدارية في الجزائر بين التشريع والواقع)	18 د/ ليلي سريتي، أستاذة محاضرة أ- جامعة بسكرة محمد أمين خضراوي، باحث دكتوراه - جامعة بسكرة
330-312	العقار الحضري و إنعكاساته على التركيبة الحضرية واستخدامات الأرض في مدينة ميله	19 أ.عبد الغني بوشلوش، أستاذ مساعد أ، جامعة بسكرة

346-331	أدوات التهيئة والتعمير كآلية للتخطيط الحضري والتحكم في توسع المجال العمراني (دراسة حالة مجمعة فرنسة ولاية تيارت)	عائشة مزياني، باحثة دكتوراه، جامعة وهران 2	20
360-347	قسمة المهايأة كآلية لإدارة الملكية الشائعة في ظل القانون المدني الجزائري	درار عبد الهادي، باحث دكتوراه، جامعة سيدي بلعباس	21
373-361	L'évolution urbaine de la wilaya de Souk Ahras à travers les instruments d'urbanisme التنمية الحضرية لولاية سوق أهراس من خلال أدوات التخطيط الحضري	Dr/ DJEGHAR Aicha, Maitre de conférence A, université de Constantine 3 HADDOUCHE Karima, Doctorante à l'université badji mokhtar Annaba	22
391-374	La mise en conformité des constructions et leur achèvement : La loi 08/15, une loi inappliquée ou une loi inapplicable ?	CHEBLI Nora, Doctorante a l'université De Constantine 3 BENMICIA Nawal, Doctorante a l'université De Constantine1	23

افتتاحية العدد الثالث

بسم الله الرحمن الرحيم وبه نستعين، الحمد لله الذي وفقنا لإصدار العدد الثالث من مجلة **تشريعات التعمير والبناء** بعد أن تم اعتمادها من طرف وزارة التعليم العالي و البحث العلمي في انتظار ادراجها ضمن البوابة الجزائرية الالكترونية للمجلات العلمية (**Algerian Scientific Journal platform**) في الأعداد القادمة باذن الله.

وبهذا الصدد أود أن أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء الهيئة العلمية الاستشارية الموقرة من داخل الوطن وخارجه على مساهمتهم القيمة في تدقيق وتحكيم المقالات المنشورة بهذا العدد،

تضمن العدد الثالث مقالات وبحوث نظرية وتطبيقية مهمة، شملت دور التخطيط العمراني في تحقيق التنمية المستدامة، ومقترحات لتوسيع مجال المسؤولية العشرية عن عيوب البناء لتشمل صانع مكونات البناء والمقاول الفرعي، كما تضمن العدد الثالث موضوع التعمير التشاركي ويظهر ذلك من خلال اشراك المواطن بإصدار القرارات في مجال البناء عبر الآليات التشريعية والتنظيمية في المجال العمراني، تكريسا لمبدأ الديمقراطية التشاركية المنصوص عليه في المادة 15 فقرة الأخيرة من الدستور الجزائري والتي قضت بأنه: " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"

الى جانب ذلك، تضمن العدد الثالث من المجلة الاشكاليات التي يطرحها قانون التسوية ومطابقات البناء وانتهاء انجازها رقم 08-15 الذي يعد من العوامل التي أبقت على الاطار التقليدي للبناء بالجزائر. في المقابل، تم التطرق للمفهوم الحديث للمباني **حيث شملت هذه الدراسة حالة اماره دبي بدولة الامارات العربية المتحدة.**

وفي الختام، أشكر جميع الباحثين والأساتذة على مساهمتهم القيمة في إثراء هذا العدد والمجال مفتوح أمام كل المهتمين بالمجال العمراني الى المساهمة بمقالاتهم وبحوثهم في العدد الرابع المزمع اصداره خلال شهر ديسمبر القادم باذن الله.

رئيس التحرير

د/ جمال محمد الأمين

التخطيط العمراني كأحد آليات الإدارة المحلية في مواجهة تحديات التنمية المستدامة

دراسة مقارنة

د/ أميرة عبد الله بدر

أستاذة مساعدة بقسم القانون – كلية المدينة الجامعية

عجمان – الإمارات العربية المتحدة

الملخص:

إذا كان مفهوم التنمية المستدامة يعني ضرورة الحفاظ على الموارد الطبيعية للأجيال الحالية والمستقبلية، وهما ما لا يتحقق إلا من خلال المعايير والاشتراطات البيئية للحفاظ على الموارد الطبيعية الجديدة والمتجددة، ومن هنا تظهر أهمية التخطيط العمراني في مواجهة المشاكل المتعلقة بالسيطرة الشاملة على التلوث، وكذلك النقص في وحدة المناطق الجغرافية التي تدار من قبل السلطات المحلية للسيطرة على التلوث، فتمارس سلطات التخطيط سيطرتها في مختلف مراحل عملية التلوث.

وسوف ينصب موضوع البحث على الدراسة المقارنة، لذا فإنه حرياً بنا أن نتطرق إلى موقف التشريعات المقارنة من التخطيط العمراني مع إبراز الدور الذي تمارسه الجهات أو الهيئات المعنية بالتخطيط العمراني وسلطات التخطيط المحلي في تلك الدول في تحقيق التنمية المستدامة من خلال مكافحة التلوث وحماية صحة الإنسان والحفاظ على الموارد الطبيعية، وذلك مع الإشارة إلى دور قضاء البعض من تلك الدول في تنظيم التوازن بين التخطيط العمراني والملائمة البيئية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

Abstract :

If the concept of sustainable development means the need to preserve the natural resources of current and future generations, which can only be achieved through environmental standards and requirements for the conservation of new and renewable natural resources. Hence the importance of urban planning in facing the problems of comprehensive control of pollution, The geographical areas unit, which is managed by local authorities to control pollution, is exercised by the planning authorities in various stages of the pollution process.

The study will focus on the comparative study, so it is necessary to study the position of the comparative legislations of urban planning and clarify the role played by the administrative authorities in urban planning and the local planning authorities in these countries in achieving sustainable development through combating pollution, protecting human health and preserving natural resources, With reference to the role played by some of these countries in the organization of the balance between urban planning and environmental suitability in order to achieve the goals of sustainable development.

مقدمة:

يعد التخطيط العمراني في الوقت الحالي، مظهر من مظاهر الحضارة العالمية، إلا أنه يعترضها العديد من الصعوبات والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية التي تؤثر على حالة الترابط والتكامل والتنسيق المتوازن في العمل السليم، حيث أن خطة الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، تتحول عند تنفيذها إلى منشآت وأبنية خرسانية لا تحقق الأهداف التي من أجلها نشأت.

وتعد التنمية العمرانية المستدامة هدفاً تسعى السلطات التنفيذية في كل بلد إلى تحقيقه انطلاقاً من غاية أسمى تتمثل في تحسين مستوى معيشة السكان في مناطق إقامتهم الأصلية، وتحقيق استقرار اجتماعي في مختلف المناطق. ويعد التخطيط العمراني، وسيلة من أجل الوصول إلى هذه التنمية، ولكن تحديد الإطار المكاني لهذا التخطيط يجب أن يرتبط بالتقسيمات الإدارية التي تعكس مستويات الإدارة التنفيذية لمشاريع التنمية، ولذلك فإن سلامة الإدارة والتخطيط للتنمية يرتبطان بصلاحية التقسيمات الإدارية ومدى تطابقها كمكونات مع حدود.

وهنا تبرز أهمية اللامركزية في إدارة التنمية العمرانية تحقيقاً للاستدامة، حيث اعتبرت اللامركزية في الإدارة هي الأسلوب الأقدر على إدارة المدن حيث الاهتمام بتدعيم دور المحليات في اتخاذ والعمل على رفع كفاءتها وربطها بالمدينة حيث السلطة المستقلة وحق الإدارة والتمويل. كما تركز اللامركزية على تدعيم الاتصال الرأسي بين المدينة والدولة وتؤكد على آلية الحوار وطرح الحلول والمواجهات والعلاقات التبادلية بين ممثلي الدولة وممثلي المجتمع.

وهذه الإجراءات، تدعم المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار وهو أحد أهم أهداف الاستدامة. كما تركز على المشكلات العمرانية، وخاصة المرتبطة بالنمو العمراني غير المصحوب بنمو اقتصادي مناسب ومشاكل خلخلة الكثافات والنمو السكاني السريع فضلاً عن مراقبة معدلات التلوث والارتفاع بالمناطق العشوائية

وتكمن مشكلة معظم المدن الكبرى في النمو المخطط وأحياناً غير المخطط بشكل يؤثر على الموارد، مما يعوق الاستدامة التي تهدف إلى حماية البيئة والموارد وتوفير الاحتياجات المعيشية المناسبة، ومن ثم فإن الإدارة هي الركيزة الأساسية التي تستند عليها التنمية المستدامة حيث يتوقف على مدى كفاءتها تحقيق الأهداف المرجوة والتوازن بين الأهداف. فإدارة الحاجة والطلب للسكان تحدث التوازن بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية حيث أن ترشيد الطلب ووضع الأولويات يؤدي إلى تحقيق المنفعة الاقتصادية دون تأثير سلبي على المساواة والعدالة الاجتماعية⁽¹⁾، كما أن الإدارة السليمة لاستخدام الموارد من شأنها الحفاظ عليها دون إهدارها وتوفير البيئة المنتجة الدائمة.

كما أن الظروف والأوضاع الراهنة التي تمر وتتأثر بها المنطقة العربية، على مختلف المستويات والأصعدة الوطنية والمحلية والإقليمية والعالمية، تستوجب إعادة النظر بصورة شاملة في الوضعية الحالية لما يسمى بالنظام التخطيطي على المستوى الوطني ككل، من ناحية، وعلاقته بمختلف النظم الحكومية الأخرى، ونظم القطاع الخاص والاستثماري، ونظم المجتمع المدني

(1) د. محمد أمين على، دور القاعدة الاقتصادية في التنمية العمرانية بالمدن الجديدة، المؤتمر الدولي السادس، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، سبتمبر ٢٠٠٠، ص 5.

المعاصر، من ناحية ثانية. بالإضافة إلى علاقة ما سبق بالنظم والأطر الإقليمية والعالمية من ناحية ثالثة ولا سيما علاقة هذا النظام بنظم الإدارة المحلية، أو ما يعرف حالياً، بنظم البلديات أو المجالس البلدية أو ما يماثلهما بمختلف المسميات بكل دولة عربية.

ومن ثم، يبرز دور الإدارة كعنصر فاعل وداعم لتحقيق الأهداف العمرانية والاجتماعية والاقتصادية والعمل على متابعتها وتدعيم استدامتها. وقد تبنت معظم الدول المتقدمة، ممثلة في أجهزة التخطيط العمراني، مجموعة من الرؤى والمفاهيم، والتي تكاد أن تتطابق مع ما تم الاتفاق عليه عالمياً في مجالات التنمية المستدامة - العمرانية والتشييد والتعمير، والبناء.

ومفهوم التنمية المستدامة مصطلح يعني ضرورة الحفاظ على الموارد الطبيعية للأجيال الحالية والمستقبلية، ولن يتم ذلك إلا من خلال المعايير والاشتراطات البيئية للحفاظ على الموارد الطبيعية الجديدة والمتجددة، ومن هنا جاءت فلسفة التخطيط العمراني المتوافق مع البيئة.

هذا وتعد التنمية المستدامة هدفاً تسعى السلطات التنفيذية إلى تحقيقه انطلاقاً من غاية أسمى تتمثل في تحسين مستوى معيشة السكان في مناطق إقامتهم الأصلية، وتحقيق استقرار اجتماعي وديمقراطي في مختلف المناطق. ويعد التخطيط الإقليمي وسيلة من أجل الوصول إلى هذه التنمية، ولكن تحديد الإطار المكاني لهذا التخطيط يجب أن يرتبط بالتقسيمات الإدارية التي تعكس مستويات الإدارة التنفيذية لمشاريع التنمية، ولذلك فإن سلامة الإدارة والتخطيط للتنمية يرتبطان بصلاحية التقسيمات الإدارية ومدى تطابقها كمكونات مع حدود الأقاليم التخطيطية.

وترجع المحاولات الأولى للتخطيط العمراني إلى مجهودات الاقتصاديين الذين حاولوا الربط بين التطورات الاقتصادية وموارد الثروة في البلاد، وذلك على وجه خاص بعد الثورة الصناعية وتعرض بعض المناطق الزراعية لخطر التجريف والتصحر والزحف العمراني وتحولها إلى مجتمعات صناعية، وهجرة عمال الزراعة من الريف إلى المدن، وهو الأمر الذي أدى إلى تركيز عدد كبير من السكان في مناطق صغيرة محدودة المساحة وبالتالي سوء توزيع السكان بالنسبة لتلك المساحات، وما يستتبع ذلك من حدوث تلوث للماء والهواء والتربة في تلك المناطق، هذا بالإضافة إلى الآثار السلبية الأخرى من سوء الإسكان وقلة العناية الصحية ونقص الخدمات بأنواعها المختلفة، وما ترتب على ذلك من انخفاض مستوى المعيشة، واستنزاف الموارد الطبيعية ونضوب الموارد الاقتصادية.

وقد اجتمعت هذه الأسباب السابقة جنباً إلى جنب لتؤثر سلباً على الموارد الطبيعية وعمليات التنمية المستدامة، وأيضاً يمتد تأثيرها على البيئة وصحة الإنسان، وهو ما كان سبباً رئيساً في اتجاه الكثير من الهيئات التنظيمية والجهات الإدارية في العديد من دول العالم المختلفة نحو التخطيط العمراني للحد من التلوث، وذلك كأثر للارتباط الوثيق بينه وبين الموضوعات المتعلقة باستنزاف الأراضي⁽¹⁾، فقد ثبت أن التخطيط إذا كان مستنداً إلى معرفة صلاحيات وسلطات السيطرة على التلوث، فإنه أقدر من

(1) يقصد باستنزاف الأراضي تلك الأراضي التي تضررت بسبب التنمية الصناعية لدرجة أن أصبحت غير صالحة للاستخدام المفيد إلا بعد استصلاحها.

غيره علي رآب الصدع بين قوانين حماية البيئة من جهة، والحيلولة دون حدوث التلوث من جهة أخرى، وذلك لاعتباره أحد وسائل الوقاية من المخاطر والكوارث البيئية لمنعها قبل حدوثها⁽¹⁾.

وإذا كان التخطيط هو أحد العمليات الإدارية التي تقوم بها جهة الإدارة لتحقيق أهداف معينة في زمن محدد لمنع عدم إمكانية مواجهة متغيرات المستقبل والاقتصاد في الجهد والنفقات، وتحقيق التناقص بين الهيئات وبين الجهات المنفذة، فإن هذا التخطيط قد تم الاستفادة منه في حماية البيئة من خلال التخطيط العمراني⁽²⁾.

وقديماً، كان التعمير والبناء يتم بصورة ارتجالية، لا يمكن أن تطابق المقترضات المدنية الحديثة⁽³⁾. فما تعانيه المدن والقرى من تخلف وعشوائية الآن، يرجع في المقام الأول إلى فقدان الأسس التخطيطية السليمة عند تعمير هذه المدن والقرى، وهو ما أدى إلى ظهور كثافة سكانية في كثير من المناطق، وتداخل المناطق الصناعية والمناطق التجارية في المناطق السكانية⁽⁴⁾، وغيرها من المشكلات التي أثرت بالسلب على البيئة. ومن هنا لجأت الدولة بما لها من أجهزة إدارية إلى التخطيط العمراني بهدف التحكم في النشاط العمراني في منطقة معينة.

وتظهر أهمية التخطيط العمراني في مواجهة المشاكل المتعلقة بالسيطرة الشاملة على التلوث، وكذلك النقص في وحدة المناطق الجغرافية التي تدار من قبل السلطات المحلية للسيطرة على التلوث، فتمارس سلطات التخطيط سيطرتها في مختلف مراحل عملية التلوث. ولكن الإجراء الأكثر فاعلية هو ما تقوم به سلطات التخطيط المحلي، كمرحلة أولى، في تحديد طبيعة ومكان التنمية الجديدة أو إعادة التنمية، استناداً إلى أن التلوث هو في الأصل ناتج عن النفايات الصلبة والسائلة المتولدة عن النشاطات الإنتاجية والاستهلاكية، لذا فإن أساس وجوه السيطرة على التلوث في هذا الشأن يتقرر حقيقة بتحديد موقع هذه النشاطات.

(1) **التخطيط لغة:** من الفعل خطط، وخطط المكان، قسمه وهياؤه للعمارة، والتخطيط: التسطير والتهديب. ويقال خطط الأرض والبلاد: جعل لها خطوطاً وحدوداً. انظر في ذلك ابن منظور، لسان العرب، باب الخاء، ص1198. وإذا كانت المعاني اللغوية السابقة للتخطيط تميل ناحية التخطيط العمراني، باعتباره يهدف إلى تخطيط وتقسيم وتهئية جهة معينة بهدف تعميرها، إلا أن التخطيط في مفهوم الإدارة العامة، في المجال القانوني، له معنى آخر. فالتخطيط في مفهوم الإدارة العامة: هو أحد الأنشطة الأساسية التي تضطلع بها الدولة ومؤسساتها المختلفة بغية رسم برنامج عمل للمستقبل، وتكون أداة إصدار إما القانون كالخطة العامة للدولة، وإما القرار الإداري كتلك الخطط التي توضع للمنظمات والمؤسسات المختلفة، على أن تستهدف عملية التخطيط تحقيق أهداف وغايات محددة سلفاً. وكذا هو برنامج مستقل، لتحقيق أهداف معينة، خلال مدة محددة، عن طريق حصر الإمكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ. هذا وقد ذهب أيضاً جانب من الفقه إلى أن التخطيط هو التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له، ومن ثم نخلص إلى أن التخطيط هو: وضع السياسات والآليات لتحقيق الأهداف والغايات خلال فترة زمنية محددة. د. صلاح الدين فوزي، الإدارة العامة من المحيط العالمي إلى المركز المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص84، 85؛ د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص299.

(2) يمكن التمييز بين عدة أنواع من التخطيط، تبعاً للمعيار المستخدم في تقسيم تلك الأنواع. فمن حيث درجة شمول التخطيط، ينقسم التخطيط إلى تخطيط عام أو شامل، وتخطيط جزئي أو محدود. والتخطيط الشامل أو العام: يتعلق بمختلف أنشطة الدولة ويتناول قطاعاتها المختلفة، ويهدف إلى رفع المستوى العام للحياة في الدولة. أما التخطيط الجزئي: فإنه يتعلق بنشاط محدود معين في أحد القطاعات. ومن حيث مدى المجال الزمني: ينقسم التخطيط إلى تخطيط طويل الأجل وآخر قصير الأجل. والتخطيط طويل الأجل تمتد فيه مدة تنفيذه إلى بضع سنين، ويقتصر هذا التخطيط على تحديد الأهداف العامة والرئيسية دون التطرق إلى تفصيلات، وهو يختلف عن التخطيط قصير الأجل الذي يمتد إلى فترة زمنية قصيرة تكون عادة سنة فأقل. أما من حيث النطاق المكاني، فهناك التخطيط القومي National planning والتخطيط المحلي أو ما يعرف بالتخطيط الإقليمي Regional planning، والفرق بين النوعين أن الأول يكون على مستوى الدولة كلها فهو مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمركزية، أما الثاني فيتعلق بمنطقة جغرافية داخل الدولة فهو يرتبط إلى حد كبير بالحكم المحلي واللامركزية، إذ إن التخطيط الإقليمي يعد في جوهره جزء من التخطيط القومي ولا تعارض بينهما إلا في ما يتعلق بتلك الجزئية. د. فؤاد محمد الصقار، التخطيط الإقليمي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977، ص14، 16، 17؛ د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص313.

(3) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1972، ص189.

(4) د. محسن العبودي، التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص5.

وبعبارة أخرى تحديد المكان الجغرافي الذي يتولد فيه مثل تلك النفايات، لما لهذه السلطات من تأثير متميز علي كلاً من التوزيع الجغرافي أو المكاني لتلك النشاطات وبالتالي تحديد مستوي أو معدل التلوث الصادر.

وتختلف الموضوعات المتعلقة بالتخطيط العمراني من دولة إلي أخرى ومن إقليم إلي إقليم ومن مجتمع إلي آخر. فالدول شديدة التخلف قلما تهتم بمثل هذا الموضوع، إذ إنها لا تشعر بأية ضرورة له، لعدم تفهم أفراد المجتمع القائمين به أهمية هذا الموضوع وبسبب اتجاه اقتصاديتها وحياتها الاجتماعية إلي الاعتماد علي عوامل طارئة ومؤقتة دون أي تنظيم أو تخطيط و بل وقد يسيطر علي مجتمعاتها مبدأ الانغلاق الاقتصادي، واقتصار إنتاجها علي ما يكفي سكانها من بعض السلع الغذائية دون أي اهتمام بالبيئة .

أما الدول المتطورة والمتقدمة فتولي موضوعات التخطيط العمراني للمدن والقرى عنايتها الأولى، وتتولي تنظيمها من خلال وزارات أو هيئات عليا تتمتع بصلاحيات واسعة تجعلها تشرف وتتابع وتراقب عمليات التخطيط علي المستويان الإقليمي والقومي. فتهتم كثيراً باختيار مواقع الصناعة وتطوير المواصلات.

وبناء على ما سبق، ولما كان موضوع دراسة هذا البحث منصّباً في الأساس علي الدراسة المقارنة، لذا فإنه حرياً بنا أن نتطرق إلي موقف التشريعات المقارنة من التخطيط العمراني مع إبراز الدور الذي تمارسه الجهات أو الهيئات المعنية بالتخطيط العمراني وسلطات التخطيط المحلي في تلك الدول في تحقيق التنمية المستدامة من خلال مكافحة التلوث وحماية صحة الإنسان والحفاظ على الموارد الطبيعية، وذلك مع الإشارة إلي دور قضاء البعض من تلك الدول في تنظيم التوازن بين التخطيط العمراني والملائمة البيئية من اجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وذلك من خلال ما يلي:

المبحث الأول: دور التخطيط العمراني في تحقيق التنمية المستدامة في المملكة المتحدة

شهدت البدايات الأولى لأنظمة تخطيط المدن والقرى في المملكة المتحدة، التي نشأت في السنوات التي أعقبت الحرب العالمية، الكثير من المخاوف، وعلي وجه خاص تلك المتعلقة بحدوث التلوث والزحف العمراني وذلك علي مدار النصف الأول من قرن الماضي، كأثر مباشر للقيام بعمليات التصنيع والإنتاج وازدياد التحضر والتحديث والبناء. وهو الأمر الذي دفع السلطة التشريعية في المملكة المتحدة⁽¹⁾، إلى خلق العديد من القوانين التي تنظم أعمال التخطيط والبناء، فإذا ما نظرنا إلى الإطار التشريعي للتخطيط العمراني خلال تلك الفترة نلاحظ أن أول قانون صدر - في هذا الصدد - هو قانون التخطيط للمدن والإسكان الصادر عام 1909 Housing and Town Planning Act والذي منع إقامة أو تشييد المنازل علي أساس ما يعرف بـ "back-to-back" houses⁽²⁾، وقد أعقب ذلك القانون صدور العديد من القوانين الأخرى مثل قانون تخطيط المدينة والإسكان الصادر عام 1919 والذي نظم بناء منازل جديدة بعد الحرب العالمية الأولى، وكذلك نجد أيضاً قانون تخطيط المدينة Town Planning Act الصادر عام 1925 وقانون تخطيط المدينة والريف Town and Country Planning Act الصادر عام 1932.

وعلي الرغم من ذلك التدفق المستمر لقوانين التخطيط والبناء في المملكة المتحدة خلال تلك الفترة، إلا أنه ومع ذلك فقد ساعد قانون التخطيط للمدينة والريف الصادر عام 1947 Town and Country Planning Act علي خلق الإطار القانوني لنظام التخطيط لاستخدام أراضي المدينة والريف في المملكة المتحدة land use planning system والتي تستخدمها الحكومات المحلية لإعادة التوازن بين التنمية الاقتصادية والجودة البيئية، إذ تسعى السلطات المحلية في المملكة المتحدة وفقاً للأحكام ذلك القانون، إلى ترتيب وتنظيم استخدام الأراضي بطريقة فعالة وأخلاقية من أجل إدارة تنمية الأراضي الخاضعة لولايتها القضائية

(1) تجدر الإشارة في ذلك الشأن إلي أنه وخلال الفترة الحالية تمتلك كل دولة من دول المملكة المتحدة - إيرلندا الشمالية، إسكتلندا، وويلز - نظام تخطيط خاص بها مسئول عن وضع التخطيط للمدن والقرى التابعة لها.

- ففي إنجلترا وويلز، توحدت التشريعات المتعلقة بالتخطيط وذلك من خلال قانون تخطيط المدينة والريف الصادر عام 1990 والذي ينظم تنمية الأراضي في إنجلترا وويلز، ارتبطت بذلك القانون الأساسي ثلاث قوانين متتالية لتنظيم التخطيط العمراني عرفت باسم قوانين التخطيط Planning Acts.
- وفي إيرلندا الشمالية تعتبر أوامر التخطيط الصادرة عام 1991 هي القانون الأساسي للتخطيط في إيرلندا الشمالية.

The basic planning law of Northern Ireland is contained in the Planning (Northern Ireland) Order 1991.

- وفي إسكتلندا يعتبر كلا من قانوني إسكتلندا للتخطيط للمدينة والريف الصادر عام 1997 وقانون التخطيط الصادر عام 2006 هما القانونين الأساسيين في إسكتلندا Planning (Scotland) Act 1997 & Town and Country Planning (Scotland) Act 2006.

The Town and Country Planning (Scotland) Act 1997 is the principal Act which governs planning in Scotland. It is supported by various other pieces of primary and secondary legislation, including: Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) (Scotland) Act 1997 and the Planning (Hazardous Substances) (Scotland) Act 1997. More recently, the Planning etc. (Scotland) Act 2006 was passed by the Scottish Parliament. This Act paves the way for significant planning reform in Scotland. The 2006 Act does not replace the 1997. Act; however does modify and amend many of its provisions. See: Town and Country Planning (Scotland) Act 1997.

(2) اشتهر إقامة ذلك النوع من المنازل "back-to-back" houses في المناطق الداخلية للمدينة فيكتوريا الانجليزية مثل - Birmingham, Manchester, Leeds, Salford, Liverpool, Bradford and Nottingham - وهي منازل عادة ما تكون ذات نوعية منخفضة التكلفة تتكون عادة من غرفتين فقط، أو من غرفة واحدة في كل طابق، إذ إنها بنيت لأناس من الطبقة العاملة وقد أطلق عليها هذا المسمى وذلك لأن ثلاث من الجدران الأربعة من كل منزل تشترك مع المباني الأخرى، وبالتالي لا ترد فيها أبواب أو نوافذ، وتتميز تلك المنازل بسوء الإضاءة والتهوية والمرافق الصحية سيئة.

H. David, The Oxford companion to local and family history. Oxford university press, 1996, p. 32.

وبالتالي منع صراعات استخدام الأراضي، وفي القيام بذلك يكون للوحدة الحكومية وضع خطة لتلبية احتياجات المجتمع مع الحفاظ على الموارد الطبيعية، وتحقيقاً لهذه الغاية تتولى السلطات المحلية إجراء تقييم منهجي لإمكانيات الأراضي والمياه، وتحديد بدائل لاستخدام الأراضي، وكذا إجراء تقييم للظروف الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحديد واعتماد أفضل الخيارات لاستخدام الأراضي.

ويعد الحصول على ترخيص أو إذن التخطيط لتنمية الأرض Planning permission⁽¹⁾ هو أهم متطلبات ذلك القانون، فلم تعد الملكية وحدها تكفي لتنمية الأرض، وقد تتطلب المشرع في ذلك القانون، من أجل ضمان تحقيق هذا الهدف، إعادة تنظيم السلطة القائمة على التخطيط بما في ذلك المجالس البلدية والمقاطعات وتتطلب منهم جميعاً إعداد خطة للتنمية الشاملة، وفي سبيل تحقيق ذلك منح القانون سالف الذكر للسلطات المحلية سلطات واسعة بالإضافة إلى سلطاتها في الموافقة على اقتراحات التخطيط للقيام بكافة الأعمال اللازمة لإعادة تطوير الأراضي ذاتها واستخدام أوامر الشراء الإلزامية لشراء الأراضي وتأجيرها إلى شركات خاصة، كما أنها مُنحت أيضاً بموجب ذلك القانون الصلاحيات الكافية للتحكم في الإعلانات الخارجية، والحفاظ على الغابات أو المباني ذات الأهمية المعمارية والتاريخية⁽²⁾.

وبالمثل فقد منح قانون National park and access to the countryside act الصادر عام 1949 لسلطات التخطيط المحلية، سلطة استصلاح الأراضي الخالية أو المهملّة والمهجورة، وذلك إما من خلال نزع ملكيتها للمنفعة العامة أو عن طريق الاتفاق مع مالكيها⁽³⁾.

كما نجد أن قانون الريف Countryside act الصادر عام 1968 قد تضمن فرض واجبات على سلطات التخطيط المحلية بهدف تنمية الريف، ويهدف ذلك القانون إلى الحد من الأضرار التي قد تلحق بالبيئة من حيث تلوث الأرض والماء والهواء وبجعل كل سلطة حكومية مسئولة عن صيانة جمال البيئة في الريف⁽⁴⁾ وكذلك حماية المياه السطحية والباطنية والمستثمرة من قبل الإنسان، حالياً ومستقبلاً من التلوث⁽⁵⁾.

كما تطلب قانون تخطيط المدينة والريف لسنة 1971 Town and Country Planning Act⁽⁶⁾ من السلطات المحلية القيام بمسح شامل لأي منطقة قبل وضع الخطة الهيكلية لمشروعات التنمية، وكذلك ينص القانون على ضرورة أن تشمل الخطة على بيان مكتوب يمثل سياسة سلطة التخطيط المحلية ومقترحاتها العامة بشأن تنمية واستخدامات الأرض، وذلك على أن يتضمنها

(1) إذن التخطيط أو الموافقة على التخطيط Planning permission or planning consent هو إذن تتطلبه حكومة المملكة المتحدة من أجل السماح بالقيام بأي من عمليات التنمية سواء اشتملت تلك الأخيرة على القيام بعمليات بناء أو القيام بأي عمليات هندسية أو تعدين على الأرض أو عند إجراء تعديل أو تغيير جوهري لاستخدام الأرض أو البناء؛ فلا تقل أهمية الحصول على إذن للتخطيط عن الحصول على الملكية.

<https://www.gov.uk/planning-permission-england-wales>.

(2) Town and Country Planning Act 1947.

(3) National park and access to the countryside act, 1949 s. 89 (2).

(4) Countryside act, 1968 s. 11.

(5) Countryside act, 1968 s. 38.

(6) Town and Country Planning Act 1971, s.7.

عمليات المسح لتطوير البيئة العمرانية مع تنظيم المرور⁽¹⁾, كما اعتبر ذلك القانون أن العمليات المتعلقة بدفن النفايات والسيطرة على التلوث هي جزء لا يتجزأ من المسح الكلي المنصوص عليه في الخطة الهيكلية لتحسين البيئة العمرانية. هذا وتؤكد مذكرة تفسير ذلك القانون على ضرورة تفسير سلطات التخطيط المحلية, المعني الواسع لتحسين البيئة العمرانية وذلك على أن تلتزم تلك السلطات عند وضع مقترحات الخطة المحلية بوضع المقترحات اللازمة لمكافحة التلوث أو الحيلولة دون حدوثه.

ولتعزيز صلاحيات سلطات التخطيط المحلية, منح لها القانون السابق سلطة إصدار الأوامر والنشرات والتعليمات شريطة أن تكون مناسبة وملائمة للمناطق التي تخضع لسيطرتها بما في ذلك سلطة إصدار الأوامر المعنية بجمال البيئة Amenity⁽²⁾ طالما كان الهدف منها الحد من انبعاثات الهواء الملوثة مثل الغبار والدخان وكذلك الضوضاء والتي تعد الهدف الرئيسي لقوانين التخطيط بوجه عام وقانون 1971 لتخطيط المدن والريف بوجه خاص, ويفضل تلك الأوامر أصبحت بعض أنواع التلوث تحت السيطرة⁽³⁾.

وبالفعل صدرت العديد من الأوامر والنشرات والتي وضعت لتنفيذ قانون تخطيط المدن والريف لسنة 1971 وكانت تهدف وبوجه خاص إلى السيطرة على التلوث, ففيما يتعلق بالأوامر فقد صدر أمر - The use classes order - والمتعلق بضرورة الأخذ بالاعتبار الاختلاف بين الصناعات الخفيفة ومباني الصناعات الخاصة وذلك فيما يتعلق بانبعاثات الضوضاء وتلوث الهواء الصادر عن مختلف الاستعمالات الصناعية. فمباني الصناعات الخفيفة يمكن أن يتم فيها العمل في أي حي سكني دون أن تؤدي إلى حدوث ضرر للواقع الجمالي من حيث الضوضاء أو الدخان والرماد أو الغبار, أما غيرها من المباني التي تسبب التلوث فإنها يمكن توزيعها على مواقع غير سكنية وذلك بحسب الضرر الذي يمكن أن تحدثه نتيجة العملية الإنتاجية من أجل ضمان سيطرة سلطات التخطيط المحلي على أي تغيير أو تلوث يمكن أن يحدث⁽⁴⁾.

أما فيما يتعلق بالنشرات فقد صدرت العديد من النشرات في ضوء القوانين السابقة لتوضيح سلطة واختصاصات هيئات التخطيط المحلية, طالبة منها ضرورة الأخذ بالاعتبار كافة الموضوعات المتعلقة بتلوث الهواء والمياه والضوضاء والأراضي عند اتخاذ قراراتها المتعلقة بوضع الخطط والاستراتيجيات اللازمة للسيطرة على التنمية أو منح الإذن بالتخطيط وذلك على أن تراعي

(1) Town and Country Planning Act 1971, s. 51

(2) Town and Country Planning Act 1971, s 7, 11).

(3) Town and Country Planning order, (use classes) order 1972, SI 1972, No . 1385.

(4) ومن الأوامر الأخرى والتي وضعت لتنفيذ قانون تخطيط المدن والريف الصادر عام 1971, يمكن ذكر أمر التنمية The general development order والذي يشمل الاستعدادات الخاصة بتلوث المياه إذ كانت هذه التنمية تشمل:

- الأعمال التي تقام على النهر أو على ضفافه.
- عمليات البناء أو الإنشاء أو غيرها من استخدامات الأرض للأغراض التنقيّة أو لتخزين زيوت المعادن ومشتقاتها.
- استخدام الأرض لرمي أي نوع من الفضلات أو النفايات.
- المباني أو الأعمال أو الاستخدام الأرض لحجز أو معاملة أو إلقاء النفايات.
- وتجتمع سلطات التخطيط المحلي مع سلطات المياه من أجل تطبيق الأوامر في المنطقة التي ستتم فيها التنمية.

See: The general development order, 1973 SI 1973 . No. 31. Town and Country Planning.

دائماً وفي جميع الحالات ضرورة إتباع إجراءات العدالة الطبيعية أو الإجرائية فيما تتضمنه من ضرورة التشاور مع العامة سواء عند وضعها الخطط والاستراتيجيات أو عند منحها أو رفضها منح الإذن بالتخطيط⁽¹⁾.

ومن أمثلة تلك النشرات نذكر منها علي سبيل المثال، النشرة الرئيسية المتعلقة بتحضير الخطة الخامسة من الخطة الهيكلية، فقد تضمنت النص علي التزام سلطة التخطيط عند دراسة تحديد موضع تنمية رئيسية جديدة أن تتدارس الأمر مع سلطات الأنهار ومجالس المجاري وسلطات الري ومصادر المياه والتي قد تتأثر مصالحها بالتنمية كما تطلبت من جميع سلطات التخطيط، إعلام سلطات المياه عند دراسة أي مقترح للتنمية يكون ذا اثر في زيادة التلوث وذلك خوفاً من أي تسرب للمواد سامة أو للسوائل الملوثة وذلك عند مد أنابيب عبر الأرض⁽²⁾.

وتجدر الإشارة في ذلك الشأن، إلي أنه ومنذ أواخر القرن التاسع عشر اتجهت القوانين المنظمة للتخطيط العمراني في المملكة المتحدة إلي وضع مجموعة من البرامج تسعى إلي تجديد المناطق العمرانية، أطلق عليها برامج التجديد العمراني program urban renewal، وهي برامج تهدف إلي إعادة تطوير المناطق العمرانية لتشمل كلاً من المناطق ذات الكثافة السكانية المعتدلة والمناطق العمرانية ذات الكثافة السكانية المرتفعة كما تهدف أيضاً تلك البرامج إلي إعادة توطين الأعمال

(1) Department of the environment (1972) implementing the report of the urban motorways committee circular roads 56 / 72, DoE, London.

(2) ومن النشرات الأخرى في ذلك الشأن يمكن أن نذكر أيضاً النشرات الخاصة بشأن سيطرة التخطيط علي التنمية والضوضاء نشرة التخطيط والضوضاء - والتي تطلبت ضرورة اعتبار الجدران العازلة للصوت احدي شروط إجازة التنمية الصناعية لتقليل اثر الضوضاء.

- Department of the environment (1973) planning and noise circular 10/73, HMSO, London.

كما تطلبت أيضاً تلك النشرات عند التخطيط للإعداد طرق جديدة ضرورة أن تأخذ سلطات التخطيط المحلي في الاعتبار حجم الضوضاء المتوقعة فيما إذا كانت ضمن المستوي المقبول أم لا ؟

وكذلك الأمر عند البحث عن أي تنمية إسكانية جديدة؛ بمعنى وضع مجال بين المساكن والطرق ذات الضوضاء العالية. كذلك الاهتمام بتصميم المخرج Layout بحيث تقلل اثر الضوضاء وخصوصاً بالنسبة للمدارس أو المستشفيات أو المباني أو المنشآت الحساسة. والجدير بالذكر أن تلك النشرة تطلبت ضرورة التشاور مع سلطات الطرق الخارجية بحيث لا يتجاوز مستوي الضوضاء عند المناطق السكنية 70DdB(A) وذلك خلال مدة زمنية لا تزيد عن خمس عشر سنة.

أما في حالة ضوضاء الطائرات، فإن النشرة تؤكد علي ضرورة الأخذ بخطوط الضوضاء المتساوية Noise contours عند دراسة أي موضوع لتنمية إذ من المهم جداً عدم استخدام المناطق السكنية التي تتأثر بالضوضاء العالية والتي تكون ذات حساسية من هذا النوع من التلوث. الجدير بالذكر أن ذات النشرة قررت أن الضوضاء الصادرة عن الطائرات لا تثير القلق عند مستوي أقل من 40 NNI، ومع هذا يجب ألا تتعرض المنازل للأكثر من مسوي 50 NNI، هذا كما تؤكد النشرة علي ضرورة إجراء المشاورات بين سلطات التخطيط وسلطات المطارات حول موضوع الضوضاء وذلك خلال الخمس عشرة سنة القادمة.

أما فيما يخص تلوث الهواء فقد أوجبت نشرة التخطيط والهواء النقي علي سلطات التخطيط المحلي عند الموافقة علي بناء مباني شاهقة إلي عدم تعرض المباني إلي الانبعاثات الصادرة عن مداخل المصانع والمنشآت القائمة.

See: Ministry of housing and local government clean air (1965) tall buildings and industrial emissions circular 69/65, HMSO, London.

وفيما يتعلق بنشرة الإدارة عن رمي ودفن النفايات فقد منحت تلك الأخيرة سلطات التخطيط المحلي الصلاحية لوضع الدليل العلمي Code of practice للاستخدام الأرض لدفن النفايات واعتبار هذا الدليل مكملاً لشروط الموافقة علي التخطيط، كما أوجبت، كما اشرنا سلفاً، ضرورة التشاور مع سلطات المياه الإقليمية.

- Department of the environment (1971) report of the working party on refuse disposal circular 26/71, HMSO, London.

- Department of the environment (1971) report of the working party on refuse disposal, HMSO, London .

والمشروعات أو الأشخاص وهدم الهياكل وقيام الحكومات بشراء الممتلكات الخاصة من أجل المنفعة العامة باعتبارها أداة قانونية تستخدمها الحكومة من أجل نزع الملكية الخاصة للاستمرار في استكمال مشاريع التنمية التي بدأتها الدولة⁽¹⁾.

ولقد ألغى ذلك القانون كافة القوانين السابقة علي صدره بما في ذلك القانون الأول لتخطيط المدن والإسكان الصادر عام 1909 Housing and Town Planning Act وما أعقب ذلك القانون الأخير من قوانين مثل قانون التخطيط المدينة والإسكان الصادر عام 1919 وقانون تخطيط المدينة Town Planning Act الصادر عام 1925 وقانون تخطيط المدينة والريف Town Planning Act and Country Planning Act الصادر عام 1932.

وتملك كل دولة من دول المملكة المتحدة - أيرلندا الشمالية، اسكتلندا، وإنجلترا وويلز - نظام للتخطيط خاص بها مسئول عن وضع التخطيط للمدن والقرى التابعة لها.

وحديثاً توحدت التشريعات المتعلقة بالتخطيط في إنجلترا وويلز وذلك من خلال قانون تخطيط المدينة والريف الصادر عام 1990 والذي ينظم تنمية الأراضي في إنجلترا وويلز، وقد ارتبط بذلك القانون الأساسي ثلاث قوانين متتالية لتنظيم التخطيط العمراني عرفت باسم قوانين التخطيط Planning Acts⁽²⁾، جزء من هذه القوانين تم الاستعاضة عنه أو تعديله بقانون التخطيط والمشتريات الإلزامي Planning and Compulsory Purchase Act الصادر عام 2004 والذي حصل علي الموافقة الملكية في 13 مايو 2004، وقد اجري ذلك القانون الأخير إصلاحات واسعة النطاق في أنظمة تخطيط المدن والأنظمة القائمة علي عمليات الشراء الإلزامية للأراضي في المملكة المتحدة كما أجرى تعديلات علي أجزاء كبيرة جداً من تشريعات التخطيط القائمة وكذلك القوانين المتعلقة بالتخطيط والمشتريات الإلزامية بما في ذلك قانون تخطيط المدينة والريف الصادر عام 1990 وألغى الخطط المحلية والهياكل المحلية وادخل بدلاً منها أطر للتنمية المحلية A local development framework والتي تشكل استراتيجية التخطيط المكاني spatial planning strategy⁽³⁾ في إنجلترا وويلز، لعل أهم ما جاء فيها البيان السياسي رقم 12 الصادر من الحكومة البريطانية والمعني بخلق مجتمعات قوية وأمنة ومزدهرة من خلال إجراء تخطيط عمراني، فهي تهدف إلي

(1) Urban renewal is a program of land redevelopment in areas of moderate to high density urban land use. Renewal has had both successes and failures. Its modern incarnation began in the late 19th century in developed nations and experienced an intense phase in the late 1940s – under the rubric of reconstruction. The process has had a major impact on many urban landscapes, and has played an important role in the history and demographics of cities around the world. Urban renewal may involve relocation of businesses, the demolition of structures, the relocation of people, and the use of eminent domain (government purchase of property for public use) as a legal instrument to take private property for city-initiated development projects.

(2) Four inter-related Acts of Parliament in the United Kingdom passed in 1990 to reform the planning system in England and Wales. They were: Town and Country Planning Act 1990, Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990, Planning (Hazardous Substances) Act 1990, Planning (Consequential Provisions) Act 1990.

(3) يشير التخطيط المكاني إلى الأساليب المستخدمة من قبل القطاع العام من أجل التأثير على توزيع السكان والأنشطة في مساحات من المقاييس المختلفة. وتتنوع الأنظمة التي يمكن أن ينصرف إليها ذلك النوع من التخطيط إذ يمكن أن تشمل تخطيط استخدام الأراضي والتخطيط الحضري والتخطيط الإقليمي والتخطيط والنقل والتخطيط البيئي، وكذلك المجالات الأخرى ذات الصلة بما في ذلك التخطيط الاقتصادي والتخطيط المجتمعي، ويجري التخطيط المكاني على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية والقومية المشتركة.

تحسين الأوضاع عن طريق استبدال الخطط المحلية القديمة بوثائق حديثة للتنمية المحلية Local development documents⁽¹⁾.

ومن خلال العرض السابق، يظهر حرص التشريعات في المملكة المتحدة علي منح السلطات المحلية القائمة علي التخطيط سلطة إصدار الترخيص أو إذن التخطيط لتنمية الأرض وكذلك سلطة وضع الخطط بما تضمنه من بيانات مكتوبة تمثل سياسة سلطة التخطيط المحلية ومقترحاتها العامة لاستخدامات الأرض من أجل تحسين البيئة العمرانية وكذا مقترحاتها، عند وضعها الخطط المتعلقة بإستراتيجية التنمية المحلية، بشأن التدابير الوقائية التي يتعين اتخاذها لمكافحة التلوث والحويلة دون حدوثه، ووضع الخطط التي تتضمن تحديد البدائل المحتملة لاستخدام الأراضي في الحالات التي تتطلب ذلك، وإتباع إجراءات العدالة الطبيعية أو الإجرائية فيما تتضمنه من ضرورة التشاور مع العامة.

كما يظهر في ضوء التشريعات السابقة وعلي وجه خاص في ضوء ذلك القانون الأخير حرص سلطات التخطيط المحلية علي دمج التخطيط المتعلق باستخدام الأراضي وتخطيط النقل (Transportation planning)، والذي يهدف إلي تحديد وتصميم وتقييم مرافق النقل (الشوارع عموماً والطرق السريعة وممرات المشاة وممرات الدراجات وخطوط النقل العام)، من أجل تطوير البناء والاقتصاد والبيئة الاجتماعية للمجتمعات. وبوجه عام، فقد أعتبرت سلطات التخطيط المحلية مسئولة عن استصلاح الأراضي المستنزفة، كما استطاعت أن تفرض سيطرتها علي العمليات المتعلقة بإنتاج ودفن النفايات وذلك من خلال إجازة مواقع لدفن النفايات الصلبة والسائلة، كما أن لهذه السلطات صوت مسموع في تعزيز البنية التحتية للطرق الجديدة وتنظيم والسيطرة علي الطرق المنشأة، وهذا بالإضافة إلي سلطتها في تحديد الاشتراطات اللازمة عند بناء أو تشييد المباني بهدف السيطرة علي التلوث والحد من انبعاثات الضوضاء مثل علي سبيل المثال بناء جدران عازلة للصوت، وهو ما يجبر صاحب المشروع المقترح إلي اللجوء إلي احد الخيارين إما تغيير العملية أو بناء جدران عازلة للصوت داخل المبني أو المشروع المقترح.

ومن كل ما سبق، يتضح امتلاك سلطات التخطيط في المملكة المتحدة القدرة علي المشاركة الصريحة والضمنية في السيطرة علي مختلف مراحل عملية التلوث بداية من اتخاذ التدابير الوقائية عند وضعها أو مصادقتها علي الخطط المتعلقة باستخدامات الأرض وانتهاء من سلطتها في تحديد الاشتراطات اللازمة لبناء أو تشييد المباني سواء كان ذلك هدفاً حقيقياً لها أم لا.

وفي مجمل تلك السلطات التي تتمتع بها سلطات التخطيط المحلية، حسم قضاء المحكمة العليا في كلاً من انجلترا وويلز العديد من الأمور فيما يتعلق بالسلطات الممنوحة لسلطات التخطيط المحلية، منها ما يتعلق بمنح الجهة الإدارية السلطة التقديرية في تحديد أو عدم تحديد البدائل المحتملة لموقع المشروع المقترح وذلك في حدود الضوابط التي وضعتها المحكمة العليا، وسلطاتها

(1) وثائق التنمية المحلية Local development documents هي مجموعة من الوثائق المحددة في قانون التخطيط للمملكة المتحدة والتي تصدرها سلطة التخطيط المحلية، لوصف سياستها الإستراتيجية للتنمية وكيفية استخدام الأراضي في المناطق الخاضعة لسلطتها. وقد أنشئت تلك الوثائق كجزء من قانون التخطيط والشراء الإجباري الصادر عام 2004، ويجب أن تشمل وثائق التنمية المحلية علي كافة السياسات التي تتبعها السلطة المحلية وبوجه خاص تلك المتعلقة بتطوير واستخدام الأراضي في منطقتهم. وفي حالة تتضمن تلك الوثائق أنظمة ومخططات لتنمية المعادن والنفايات، فإنها يتعين أن تشمل أيضاً علي سياسات السلطة المحلية المتعلقة بتنمية المعادن والنفايات.

في تعديل خطة استخدام الأرض، والقيود التي تفرض علي سلطتها التقديرية عند منح أو رفض منح الترخيص بالتخطيط وكذلك فيما يتعلق بمدى ضرورة مراعاتها لمتطلبات العدالة الإجرائية قبل إصدار قرارها بمنح أو برفض منح الترخيص.

ففيما يتعلق بسلطة الجهة الإدارية في تحديد البدائل المحتملة للموقع، ذهبت المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية في إنجلترا وويلز، في دعوي تتلخص وقائعها في قيام كلاً من مقاطعة Derbyshire Dales District Council وسلطة National Park برفع دعوي قضائية في مواجهة وزارة الدولة للمجتمعات المحلية Secretary of State for Communities and Local Government بخصوص القرار الصادر منها بمنح الترخيص بالتخطيط لإنشاء أربع توربينات للرياح، بعد أخذها في الاعتبار القرار الصادر من المفتش، التابع للوزارة، عند إعداد خطة التنمية للمشروع المقترح بعدم الحاجة، في ضوء قانون المدينة والريف الصادر عام 1990، إلي النظر إلي المواقع البديلة للمشروع المقترح تأسيساً علي أن إنشاء المشروع المقترح سوف يكون له قيمة في المساهمة في تحقيق الأهداف الإستراتيجية المتعلقة بتوليد الطاقة المتجددة. واحتج المدعين بأن إقرار المفتش في وقت سابق بأن بناء المشروع المقترح قد يتعارض في بعض النواحي مع خطة التنمية ومن ثم قراره الصادر بعدم الحاجة إلي تحديد مواقع بديلة للمشروع المقترح إنما هو أمر قائم علي خطأ جوهري في تطبيق القانون منذ أنه يخالف ما تضمنته نص المادة 78 من قانون المدينة والريف الصادر عام 1990⁽¹⁾.

وفي قضائها في تلك المسألة، ذهبت المحكمة العليا إلي ضرورة التفرقة بين الحالات التي يكون فيها تحديد البدائل المحتملة للموقع من قبل الجهة الإدارية ذات صلة محتملة بالمسألة المطروحة أمامها، والحالات التي يعتبر فيها تحديد البدائل المحتملة للموقع من قبل تلك الأخيرة ذات صلة ضرورية بالمسألة المطروحة أمامها، ففي الحالة الأولى فإن الجهة الإدارية لم ترتكب أي خطأ واضح في تطبيق القانون عند إصدارها للترخيص دون الاعتداد بتحديد المواقع البديلة للموقع وذلك علي خلاف الحالة الثانية والذي يعتبر عدم مراعاة ذلك التحديد من قبل الجهة الإدارية خطأً جوهرياً في تطبيق القانون. وفي جميع الحالات فإنه يستلزم حتي يتم الاعتداد بوجود الخطأ من عدمه، فإنه يتعين وجود المبرر أو الأساس القانوني الذي يلزم، ولا يخول، الجهة الإدارية السلطة في تحديد المواقع البديلة، هذا ولما كان نص المادة 78 من قانون المدينة والريف الصادر عام 1990 لم يتطلب من المفتش صراحةً أو ضمناً النظر في المواقع البديلة فإنه ليس ثمة خطأ ينسب إلي ذلك الأخير وإنما هو أمر يخضع لتقدير الجهة الإدارية وذلك مع مراعاة الضوابط التي حددتها المحكمة.

وكذلك وفيما يتعلق بالسلطة التقديرية التي تتمتع بها الجهة الإدارية عند منح أو رفض منح التصريح، نجد أنها ليست مطلقة من أي قيد بل هي مقيدة بما تضمنته نصوص القوانين صراحةً أو ضمناً بضرورة أخذها في الاعتبار التوازن بين متطلبات التخطيط العمراني والملائمة البيئية وذلك عند إصدارها لقرارها بمنح أو رفض التصريح، ففي دعوي Harrison v Secretary of State for Communities and Local Government، انتهت المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية لإنجلترا وويلز إلي تأييد القرار الصادر من الجهة الإدارية بعد اخذ رأي المفتش، التابع لها، بعدم منح الترخيص

(1) Derbyshire Dales District Council v Secretary of State for Communities and Local Government, [2009] EWHC 1729 (Admin).

بالتخطيط ببناء مصنع لما يترتب علي إنشائه من حدوث أضرار بالغة كأثر لتصادم الغبار الناتج عن المعالجة الصناعية لمخلفات الحيوانات الضارة بالبيئة المحيطة وبرفاهية وصحة السكان المحليين في تلك المنطقة، استناداً إلي أن المزايا التي تعود علي المجتمع المحلي الذي يغلب عليه الطابع الزراعي من تنمية الموقع من خلال بناء المصنع باعتباره آلية للإدارة النفايات غير كافية لتتجاوز الضرر الذي يلحق برفاهية وصحة السكان المحليين الناشئ عن عملية المعالجة الصناعية للنفايات، ومن أجل ذلك قضت المحكمة أن اتخاذ الجهة الإدارية للتدابير الوقائية برفضها منح الترخيص للحد من التلوث لا يتعارض مع مقتضيات تطبيق قانون المدينة والريف الصادر عام 1991⁽¹⁾.

وعلي خلاف الحكم السابق، فقد ذهب قضاء المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية لانجلترا وويلز عند مراقبتها لعنصر الملائمة في القرارات الإدارية لمواجهة القرارات الإدارية التحكيمية وللحد من السلطة التقديرية التي تتمتع بها جهة الإدارة عند منح أو رفض منح الترخيص، إلي أن القرار الصادر بمنح الترخيص لتنفيذ الأعمال المتعلقة بمد وتوسعة بناء مصنع يقع بنائه الرئيسي خارج خط الحزام الأخضر بحيث تتخطى عمليات تمديد وتوسعة البناء الحزام الأخضر، رغم عدم ملائمة التنمية في تلك المنطقة لما تحمله من آثار سلبية تؤثر علي الطابع الريفي، إنما هو قرار قائم علي الخطأ في تطبيق القانون⁽²⁾.

وفيما يتعلق بضرورة مراعاة الجهة الإدارية لمتطلبات العدالة الإجرائية قبل إصدار قرارها بمنح أو برفض منح الترخيص، نجد انه وفي قضية تتلخص وقائعها في رفض الجهة الإدارية منح الترخيص لشركة للبناء علي أرضها وذلك بعد أن انتهى المفتش التابع لها إلي أن مشروع التنموي المقترح سوف يكون له آثار مستقبلية غير مقبولة علي السكان المجاورين بسبب الضوضاء الخارجية التي يمكن أن تنتج عن التنمية وكان قرار المفتش قد صدر دون التشاور مع مقدم المشروع المقترح والذي اثبت تقديم كل ما يفيد من اتخاذه كافة التدابير الوقائية اللازمة للحد من آثار الضوضاء، وعلي الرغم من القرار الصادر ذهبت المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية لانجلترا وويلز أن المفتش لم يتبع الإجراءات العادلة للوصول إلي النتيجة التي توصل إليها لعدم إعطاء الشركة الفرصة الكافية للدعوى علي ادعائه وان متطلبات العدالة الطبيعية أو الإجرائية قد تم خرقها⁽³⁾.

وفيما يتعلق بسلطة الجهة الإدارية في تعديل خطة استخدام الأرض نجد انه وفي قضية *Howells v Secretary of State for Communities and Local Government* قضت المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية في كلاً من انجلترا وويلز علي أن موافقة الجهة الإدارية (وزارة الدولة للمجتمعات والحكومات المحلية) علي منح الترخيص بالتخطيط علي الرغم من قيام المفتش الخاص بها من إصدار الأذن بتعديل خطة استخدام الأرض من ارض زراعية إلي مخزن لوضع وتخزين مواد النفايات الخاملة يتوافق وصحيح القانون طالما أن ذلك التعديل لا يسبب إحجاف لكلاً من الطرفين واستندت المحكمة في ذلك إلي أن السلطة التي منحت للمفتش بموجب نص المادة (176) من قانون المدينة والريف الصادر عام 1990 في منح الإنن بتنفيذ

(1) *Harrison v Secretary of State for Communities and Local Government*, [2009] EWHC 2823 (Admin). EWHC 3382 (Admin) [2009].

(2) *SB Herba Foods Ltd v Secretary of State for Communities & Local Government and South Cambridgeshire DC*. [2008] EWHC 3046.

(3) *Gates Hydraulics Limited v Secretary of State for Communities and Local Government* [2009] EWHC 2187 (Admin).

الأعمال المتعلقة بمد وتوسعة استخدامات الأرض، تنطوي ضمناً علي منح السلطة للمفتش في تعديل رخصة استخدام الأرض طالما أن ذلك التعديل لا يسبب إحجاف أو ظلم لكلا من الطرفين⁽¹⁾.

وفي ذلك الخصوص قضت المحكمة العليا بان التوقع المشروع - a legitimate expectation - للجهة الإدارية بتوفير الحماية من خلال الأنظمة والخطط التي تتبناها لا يغني عن تلبية مقتضيات العدالة الإجرائية، ففي دعوي تتلخص وقائعها في القرار الصادر من المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية لانجلترا وويلز في الفصل في طلب المراجعة القضائية للقرار الصادر من الجهة الإدارية بعدم الاعتراف، في أعقاب صدور قانون Planning and Compulsory Purchase Act، بما تضمنته الخطة المحلية بخصوص السياسة المتعلقة بتوفير الحماية saving of a safeguarding policy، والتي يترتب علي العمل بها رفض الترخيص بالتخطيط لأي مشروعات تنموية يمكن أن تضر أو تعرقل إنشاء طرق جديدة، واتخاذها ذلك القرار بدون التشاور مع المدعين والذين يمثلوا احد الجمعيات الفردية المسؤولة عن رقي وتنمية الأعمال والسياحة في المنطقة المحلية وكذلك باعتبارهم ممثلين عن الهيئات المختلفة والشركات المعنية بمشاكل النقل المحلية والتي تساهم في المسائل المتعلقة بالتخطيط والطرق السريعة، استناداً إلي أنها تتوقع من خلال مجموع الأنظمة التي تتبناها، والتي تهدف جميعها إلي تنظيم الطرق السريعة وإدارة النقل ووضع الخطط اللازمة للحد من المشاكل المتعددة التي تواجهها وسائل النقل، تحقيق ذات الأثر.

وفي قضائها أيدت المحكمة ما ذهب إليه المدعين من أن التوقع المشروع - a legitimate expectation - غير كافي لتوفير الحماية وانه كان يتعين علي الجهة الإدارية أن تتشاور مع العامة قبل أن تصدر قرارها باستبعاد إدراج السياسة القائمة علي توفير الحماية من الخطة المحلية.

المبحث الثاني: دور التخطيط العمراني في تحقيق التنمية المستدامة فرنسا

ارتبط التخطيط العمراني في فرنسا منذ عدة عقود بالحكم المحلي أو النظام اللامركزي أو الإقليمي La régionalisation et ou la décentralisation، فبعد أن فشلت كافة المحاولات، منذ عام 1969 لدعم النظام اللامركزي، صدرت العديد من القوانين، وذلك منذ عام 1980، والتي تدعم فكرة اللامركزية الإدارية التي بموجبها تم نقل الاختصاصات من الدولة إلي البلديات والإدارات والأقاليم، ولاشك أن التخطيط العمراني بما في ذلك تخطيط النقل والسكن يدخل ضمن تلك الاختصاصات، فالأقاليم أو الوحدات اللامركزية بحكم تخصصها تترك أكثر من غيرها الموارد الموجودة فيها، كما أنها ادري بالمشاكل والصعوبات التي تواجه ممارستها في التطبيق، هذا بالإضافة إلي أن زيادة اللامركزية الإدارية يترتب عليها زيادة الخدمات العامة المحلية، ومن ثم كانت المقترحات المتعلقة بالتخطيط وكذلك التنفيذ الحقيقي لها من اختصاص السلطات اللامركزية باعتبارها أقدر من غيرها علي وضع وتنظيم كافة المسائل المتعلقة بالتخطيط العمراني ومن ثم توفير الحماية الغير مباشرة للبيئة وصحة الإنسان⁽²⁾.

(1) [2009] EWHC 2757 (Admin).

(2) J.-F. Guet, French urban planning tools and methods renewal, ISoCaRP congress 2005, p.1-2.

ومنذ بداية التخطيط في فرنسا، كانت الخدمات المحلية الحكومية في الأصل تابعة إلى وزارة الأشغال العامة والنقل والإسكان حيث كانت تتولى احدى الإدارات، التابعة لتلك الوزارة directions departementales de l'équipement, DDE -، حتى وبعد صدور قانون اللامركزية بفترة وجيزة والذي بموجبه تم نقل المهام المتعلقة بالتخطيط للسلطات المحلية، المهام المتعلقة بدراسة ووضع خطط التخطيط المحلية والإستراتيجية.

وفي واقع الأمر تعتبر فرنسا، من أوائل الدول في أوروبا الغربية التي أخذت بمبدأ التخطيط كوسيلة لإعادة التعمير وتنمية الموارد الاقتصادية وذلك بعد الحرب العالمية الثانية⁽¹⁾. ولم يؤثر اهتمام فرنسا خلال الفترة ما بين الحرب العالمية الأولى والثانية بالتنمية الاقتصادية علي اهتمامها بالتنمية العمرانية وذلك وعلي وجه خاص بعد أن أيقنت فرنسا أن التخطيط العمراني من شأنه أن يسرع بزيادة معدل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ففي مجال التنمية العمرانية، تزايدت أهمية الجانب القانوني في تخطيط المدن وتعميرها خلال تلك الفترة في فرنسا. ففي الفترة ما بين 1919 و 1943، كانت القواعد الأولى المتعلقة بالتخطيط العمراني في فرنسا تهتم أكثر بتنظيم كافة المسائل المتعلقة بالعقارات بما في ذلك الحصول علي التراخيص لتنمية الأرض المراد بنائها وتوفير كافة الخدمات المتعلقة بإمدادات المياه والكهرباء وإنشاء شبكات الصرف الصحي، وإنشاء الطرق المرصوفة، ومن أجل ذلك فقد أصدرت الحكومة الفرنسية عدة وثائق تتضمن وضع خطط للتنمية العمرانية، مثل الخطط الإنمائية للتجميل والتوسع Plans d'aménagement d'embellissement et d'extension وكذلك خطط التجزئة العقارية Plans d'urbanisme de detail⁽²⁾، ومع ذلك فقد أغفلت الخطط سالف الذكر العديد من الأمور والتي لم تحظي باهتمام كبير في فرنسا خلال تلك الفترة.

(1) بدأ التخطيط العمراني بعد الحرب مباشرة تحت إشراف جان مونييه "Jean Monnet"، رئيس مكتب التخطيط في ذلك الحين والذي وضع، بهدف تحديث فرنسا وزيادة الاستثمار، مشروعاً أطلق عليه مشروع مونييه وأشرف علي تنفيذه، ويقوم ذلك المشروع في الأساس علي استغلال كل من المعونة الأمريكية والمخدرات المحلية للنهوض بالصناعات التحويلية وخاصة الصناعات الأساسية كصناعة الحديد والصلب وصناعة الطاقة والنقل وما إليها، كما يهدف إلي إنشاء وحدات إنتاجية ضخمة، يختار لها أصلح المناطق مع إعطاء القليل من الاهتمام بالوحدات الإنتاجية الصغيرة. وقد نفذ هذا المشروع بين عامي 1946 – 1950، ثم تبع ذلك المشروع، مشروع السنوات الخمس الثانية (1951 – 1955) ثم مشروع السنوات الخمس الثالثة بين عامي 1956 – 1960 ثم تخطيط خاص لعام 1961، ثم مشروع السنوات الخمس الرابع لينفذ بين عامي 1962 – 1965. وكان من نتيجة هذه الخطة زيادة الإنتاج الصناعي، وما ترتب عليه من زيادة إنتاج الفحم والكهرباء والاسمنت والصلب والصناعات الإستخراجية والصناعات الاستهلاكية مثل السكر والكحول والقطن. وبالإضافة إلي زيادة الإنتاج فقد استهدفت خطط التنمية استغلال الإمكانيات المحلية استغلالاً جيداً، وكذلك تنمية الموارد المحلية إلي أقصى حد ممكن، وقامت الحكومة الفرنسية بمساعدة القطاع الخاص عن طريق التمويل المباشر، وتقديم المعونات المالية والإعفاءات الضريبية مما جعل القطاع الخاص يسير طواعية علي النهج المرسوم، كما أعطي للحكومة نوعاً من الإشراف والتوجيه علي المشروعات التي قام بها القطاع الخاص، فاهتمت الحكومة الفرنسية بوضع خطط لتحسين الإسكان فشجعت عمليات البناء ووجهت عناية خاصة إلي تعمير المناطق التي أصابها التخريب أكثر من غيرها.

(2) لقد تعددت الدراسات الفقهية التي حاولت تعريف التجزئة العقارية، فقد عرفها الفقيه دولوبادير بكونها "تلك العملية التي تستهدف التقسيم الإداري للملكية عقارية عن طريق البيع والإيجار، لخلق مساكن وحدائق أو مؤسسات صناعية وتجارية، وقد عرفها R. Savy بأنها" تقسيم ملكية عقارية إلى قطع صغيرة يتم بيعها إلى أشخاص يرغبون في تشييد بنايات فوقها، وقد اعتبر البعض التجزئة، وفقاً Henri Jacquot و François Priet، تلك العملية الرامية إلى تقسيم الملكية العقارية إلى عدة بقع لإقامة أبنية عليها، إذ تعتبر تجزئة الأرض وفقاً لذلك الاتجاه من خصائص حق الملكية، بل إن عملية التجزئة العقارية تعد في أصلها عملية خاصة تنتج لملكها حرية التصرف. إلا أن هذه الممارسة قد أفرزت بعد الحرب العالمية الأولى علي عدة تجاوزات تمثلت في بيع المجرى للبقع دون تجهيزها، الأمر الذي استوجب تدخل المشرع. ويظل أول قانون في فرنسا في هذا الباب هو قانون "كورنودي Cornudet" المؤرخ في 04 مارس 1919 الذي نص علي ضرورة أن تغطي التجزئات شأنها في ذلك شأن سكان الجماعات بتصاميم للتهيئة أو للتنمية العمرانية، إلا أن مقتضيات ذلك القانون ظلت حبراً على ورق لغياب الجزاء، ويبقى قانون 12 يوليو 1924 أول تنظيم حقيقي للتجزئات العقارية، حيث ألزم المجرى لأول مرة بضرورة الحصول على ترخيص إداري مسبق للتأكد من جهة من كون مشروع المعد للتجزئة العقارية يندرج ضمن مشاريع تنمية التجمع العمراني وبأن البيع المقترحة من قبل المجرى مجهزة ومعدة للبناء وذلك قبل عرضها للبيع.

H. Jacquot, F. Priet, droit de l'urbanisme. 3ème ed., Dalloz, 2000, p. 415.

وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، شهد تطور التخطيط العمراني في فرنسا المزيد من الزخم واكتسب قوة وذلك بعد أن شهد تراجعاً استثنائياً خلال الفترة التي طالت الحروب، فعلى الرغم من المجهودات التي بذلت خلال تلك الفترة للتعمير والإصلاح، إلا أن كان للدمار الذي خلفته الحروب ونزوح الكثيرين من الريف إلى المدن هذا بالإضافة إلى عودة السكان والمواطنين الأصليين إلى دولهم والرغبة في استقبال الأجانب وتشجيع الاستثمار والحاجة الملحة للبناء والتعمير وغيرها من الأسباب، دافعاً للمشرع الفرنسي لإصدار، عام 1954، مدونة التعمير أو تنظيم المدن Code de urbanisme والتي، على الرغم من التعديلات التي أدخلت عليها، إلا أنها لا تزال سارية حتى الآن، فهي تعد من أبرز القوانين الصادرة بشأن تخطيط المدن وتعميرها، فقد أُرست تلك المدونة مجموعة من القواعد التنظيمية للاستخدام الأراضي، كما تطرقت للعديد من المسائل ذات الصلة مثل وضع معايير للبناء والإسكان، ووضع أنظمة وخطط للتنمية المحلية، كما عُنيت بتنظيم عملية منح التراخيص للأراضي المعدة للبناء والإنشاء، هذا فضلاً عن اهتمامها بوضع معايير للصحة العامة لتنظيم الأنواع المختلفة من الأنظمة الصحية، كما عُنيت مدونة التعمير على إدراج نصوص لقانون البيئة تهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات التخطيط العمراني والملائمة البيئية⁽¹⁾.

وتعتبر المادة L.110 من مدونة التعمير من أهم نصوص تلك المدونة، إذ تضمنت النص، وذلك عند صدورهما لأول مرة، على أن: "الأراضي الفرنسية هي التراث المشترك للأمة وتعتبر كل ولاية قضائية المدير والضامن للخاضعين لاختصاصها القضائي، تسعى إلى تطوير وتنمية نوعية الحياة بها، دون تمييز، لضمان ظروف أفضل لحماية الأجيال الحاضرة والمستقبلية، وتوفير العمالة والخدمات وتطوير وسائل النقل لمواجهة الاحتياجات المتنوعة وتعزيز الموارد، وإدارة الأراضي اقتصادياً، لضمان حماية البيئات الطبيعية والمناظر الطبيعية فضلاً عن الأمن والسلامة العامة وتعزيز التوازن بين السكان الذين يعيشون في المناطق الحضرية والريفية"⁽²⁾.

= هذا، ويعد قانون التعمير المؤرخ في 15 يونيو 1943 من أهم الإصلاحات الصادرة في ذلك الشأن، حيث نسخ القوانين السابقة وبين نطاق تطبيق قانون التجزئات العقارية محدداً مضمونها. كما يعتبر ما جاء بقانون 31 ديسمبر 1976، بمثابة رد الاعتبار للتجزئة العقارية بعد الإصلاحات التي جاء بها في هذا الشأن معتبراً إياها عملية تعمرية خاصة تتم تحت مراقبة السلطات المحلية، كما عمل كلا من قانوني 07 يناير 1983 ومرسوم 29 مارس 1984 على لا مركزية تسليم رخصة التجزئة.

H. Jacquot, F. Priet, op. cit., p. 416.

(1) حظيت البيئة باهتمام كبير في فرنسا مع بداية التخطيط والتنمية الحضرية، فعلى الرغم من أن أول قانون متعلق بالبيئة صدر في فرنسا يرجع إلى عام 1976، إلا أنه ومع ذلك كان هناك ارتباطاً وثيقاً بالقوانين المتعلقة بالتخطيط والتنمية الحضرية وحماية البيئة وعلى وجه خاص تلك النصوص المتعلقة بحماية المواقع والتراث التاريخي، غير أنه وبعد حوالي عشرين سنة مضت وبصدور إعلان ريو دي جانيرو، راعت كافة التشريعات الصادرة بما في ذلك تشريعات التخطيط العمراني المبادئ الرئيسية للتنمية المستدامة.

J.-F. Guet, op. cit., p.2.

(2) Code de l'urbanisme, article L.110: "Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace".

وحديثاً، فقد عدلت المادة سالفه الذكر من قبل قانون « Loi Grenelle I », الصادر في 12 يناير 2009، تم استكماله في 12 يوليو 2010 بالقانون la loi dite Grenelle II⁽¹⁾، ليكون مكملاً لمدونة التعمير، والذي أضاف علي المادة السابقة من مدونة التعمير عدة أمور لبيتسع نطاقها لتشمل الموضوعات المتعلقة بحماية البيئة وتمييزها إذ تضمنت النص علي أن: " الأراضي الفرنسية هي التراث المشترك للأمة وتعتبر كل ولاية قضائية المدير والضامن للخاضعين لاختصاصها القضائي، وتسعى لتطوير وتنمية نوعية الحياة بها، دون تمييز، لضمان ظروف أفضل لحماية الأجيال الحاضرة والمستقبلية، وتوفير العمالة والخدمات وتطوير وسائل النقل لمواجهة الاحتياجات المتنوعة وتعزيز الموارد، والإدارة الفعالة للأراضي، والحد من انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري، وكذلك الحد من استهلاك الطاقة، وتوفير الموارد الحفرية لضمان حماية البيئات والمناظر الطبيعية، والمحافظة على التنوع البيولوجي، وتعزيز التنمية المستدامة والأمن والسلامة العامة والمحافظة علي التوازن بين السكان القاطنين في المناطق الحضرية والريفية، والمواءمة بين السلطات العامة، فتعزيز العمل في مجال التخطيط العمراني يساهم في مكافحة تغير المناخ والتأقلم مع التغيرات المناخية التي قد تحدث"⁽²⁾.

على هذا النحو، فإن قانون غرونيل - loi Grenelle - يسعى إلى تعزيز تكامل أفضل لتخطيط السياسات العامة كأداة للتنمية والإدارة المستدامة للأراضي لتطوير الأعمال التجارية، والنقل والإسكان بما يحقق الحماية الفعالة للبيئة وصحة الإنسان، حيث يضع أحكاماً مكملة لوثائق التخطيط documents d'urbanisme والتي ورد النص عليها في مدونة التعمير le code de l'urbanisme، للنظر في الأمور المتعلقة بالبيئة، وأهمها:

- مكافحة ظاهرة الاحتباس الحراري.
- الحد من انبعاثات الغازات الدفينة.
- مكافحة الزحف العمراني.
- الكفاءة في إدارة المساحات الفضاء والموارد.
- المحافظة علي التنوع البيولوجي والاستمرارية البيئية.

(1) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(2) Article L.110, Code de l'urbanisme, En savoir plus sur cet article... Modifié par LOI n°2009-9 67 du 3 août 2009 - art. 8: "Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement". <http://www.senat.fr/leg/pjl08-155.pdf>.

وهو ما يتوافق مع نص المادة 4 من قانون loi Grenelle II والتي تضمنت النص علي ضرورة تثبيت معدات أو مواد لتوليد الطاقة المتجددة من خلال تركيب أسطح خضراء وهو ما يعرف بالبناء الأخضر⁽¹⁾ لتجنب انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري.

كما حرصت المادة الخامسة من القانون السابق علي التأكيد علي أهمية القيام بمشروعات المصلحة العامة de projet d'intérêt général (PIG) والتي تهدف في الأساس إلي حماية البيئة الطبيعية والزراعية والأراضي الفضاء المعرضة للمخاطر و حماية المباني والأشغال، والمعدات والمرافق اللازمة هذا من جهة، ومن جهة أخرى تنفيذ توجيهات التخطيط الإقليمي والتنمية المستدامة، وتنفيذ مشاريع البناء والأشغال.

ومما سبق يتضح انه وفي ضوء التعديل التشريعي الذي ادخل علي نص المادة L.110 من مدونة التعمير بموجب قانون Grenelle، تمتلك سلطات التخطيط المحلي في فرنسا القدرة علي المشاركة الفعالة في حماية البيئة والسيطرة علي التلوث معتمدة في ذلك علي سلطات التخطيط التي منحت لها بموجب نص المادة السابقة.

كما تلتزم السلطات المحلية، وفقاً لذلك القانون، بتنفيذ وثائق التخطيط العمراني - documents d'urbanisme⁽²⁾ - التي تضمنها ذلك الأخير ووضعها محل التنفيذ علي أنها تلتزم وهي بصدد ذلك التنفيذ بمراعاة كافة الضوابط التي تطلبها المادة L. 121-1 من مدونة التعمير، والتي تتطلب منها تحديد الظروف الملائمة لضمان ما يلي⁽³⁾:

(1) مصطلح البناء الأخضر (green building) يشير إلي بناء صُمم وشُيد بطريقة مستدامة وفعالة. وتوجد بعض المعايير الدولية التي تُمنح من المؤسسات المختصة لقياس مدى توافق المبني مع البيئة وإمكانية تصنيفه ضمن المباني الخضراء. والمباني الخضراء تعتمد علي تقنيات البناء التي تراعي البيئة واستهلاك الطاقة والاستدامة في المواد المستخدمة. ومنها ما يعتمد علي المواد الأولية في البناء ويحرص علي استخدام ما هو في محيط بيئة المكان مثل البناء بالتربة المدكوكة أو الأكياس الرملية، ومنها ما يعتمد علي تقنيات حديثة للحفاظ علي الطاقة وتوليدها وإعادة تدويرها باستخدام حلول متقدمة تعتمد علي الطاقة الشمسية، والمياه المستصلحة، ومصادر الطاقة المتجددة. وهدف تلك المباني هو التقليل إلى درجة كبيرة أو الحد من الأثر السلبي للمباني على البيئة وعلى شاغل المبني.

For more information about Green Building review : F. Ching, Ian M. Shapiro, Green Building Illustrated, 1st. ed., Wiley press, 2014, p.103.

(2) les documents d'urbanismes sont des documents publics, plans, schémas, programmes et cartes qui cadrent l'aménagement et l'urbanisme à l'échelle d'un territoire ou d'un pays.

(3) L'ensemble des documents de planification doivent respecter les prescriptions générales définies à l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, qui leur imposent de déterminer les conditions permettant d'assurer: L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ; La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ; Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du Patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

أولاً: التوازن بين تجديد المناطق الحضرية وبين مراقبة وإدارة التنمية الحضرية، وتطوير المناطق الريفية من جهة، والمحافظة على المساحات المخصصة للزراعة والغابات وحماية المناطق الطبيعية والمناظر الطبيعية واحترام أهداف التنمية المستدامة من جهة أخرى.

ثانياً: التنوع في الوظائف الحضرية والاجتماعية من خلال مزج المساكن الحضرية والمساكن الريفية، والتأهيل الكافي وبناء القدرات لتلبية، من دون تمييز، احتياجات الأجيال الحالية والمستقبلية وذلك فيما يتعلق بالسكن والأنشطة الاقتصادية، بما في ذلك الأنشطة التجارية والرياضية والثقافية وحماية المصلحة العامة والمرافق العامة، وذلك مع ضرورة مراعاة التوازن بين العمل والسكن والنقل وإدارة المياه.

ثالثاً: الاستخدام الأمثل والفعال والمتوازن للموارد الطبيعية، وللمناطق الحضرية والضواحي والمناطق الريفية، ومراقبة احتياجات السفر وحركة المرور والنقل، والمحافظة على الهواء النقي والماء والتربة وباطن الأرض، والنظم الإيكولوجية، والمساحات الخضراء، والبيئات والمواقع والمناظر الطبيعية أو الحضرية، والحد من التلوث الضوضائي، والحفاظ على التراث العمراني المتميز، والوقاية من الكوارث الطبيعية المتوقعة، والمخاطر التكنولوجية، والتلوث.

وملاحقاً لهذا التطور التاريخي والذي بدا فعلياً بصور مدونة التعمير عام 1954، اصدر المشرع الفرنسي في 31 ديسمبر 1958 مرسوم بقانون رقم Le décret N°58-1464 والذي سمح بمقتضاه ببناء المجتمعات السكنية باعتبارها الوسيلة الوحيدة للخروج من الأزمة التي سببتها المستوطنات السكنية التي كانت معروفة حين ذاك⁽¹⁾.

كما استحدث النظام القانوني الفرنسي في 30 ديسمبر 1967 القانون رقم n°67-1253 والذي أطلق عليه قانون سياسة الأرض la loi d'orientation foncière, LOF, والمعدل بقانون 29 يوليو 2005، والذي يهدف إلى وضع خطة إستراتيجية تتولى السلطات المحلية من خلالها تنظيم التخطيط الحضري والتنمية، فضلاً عن تنظيم وتنمية المساحات الفضاء⁽²⁾، وبالإضافة إلى ذلك فقد وضع القانون السابق وثائق التخطيط الرئيسية المستخدمة في التخطيط المحلي مثل الخطة المحلية للاستخدام الأراضي plan d'occupation des sols (POS) والتي تعتبر أحد وثائق التخطيط الرئيسية والتي تضمن قانون سياسة الأرض الصادر عام 1967 النص عليها⁽³⁾ وكذلك الخطة الرئيسية للتنمية الحضرية Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)⁽¹⁾ وأخيراً الخطة الرئيسية للتعمير Zone d'aménagement (ZAC) concerté⁽²⁾.

(1) Décret n° 58-1464 relatif aux zones à urbaniser en priorité 31 décembre 1958.

(2) Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière Version consolidée au 29 juillet 2005.

(3) تعتبر الخطة المحلية للاستخدام الأراضي (POS) أحد وثائق التخطيط الرئيسية والتي تضمن قانون سياسة الأرض الصادر عام 1967 النص عليها، إلا أنها ألغيت من قبل القانون التضامن وتجديد المناطق الحضرية الصادر 13 ديسمبر 2000، والذي احل محلها خطط التنمية المحلية الجديدة (PLU) وتشتمل على تنظيم القواعد العامة المتعلقة بحقوق استخدام الأراضي وحقوق البناء وحقوق الارتفاق وتنظيم منح تراخيص البناء والتراخيص الأخرى المتعلقة باستخدام الأراضي والصادرة من المجلس البلدي، ويجب أن تشتمل كل خطة محلية للاستخدام الأراضي، وهو جزء أساسي من جميع وثائق التخطيط، على أولاً: عرض تقرير Le rapport de présentation يساعد على تفسير السبب المنطقي وراء النص على مختلف القواعد والأنظمة الواردة في الرسم البياني للوثيقة، ويحدد مدى توافقها مع الأهداف التي تخدم المصلحة العامة والتي يسعى واضعي مشروع الوثيقة إلى تحقيقها، ثانياً: وثيقة جغرافية Le document graphique وهي وثيقة تقدم في شكل خريطة مدرج فيها الكيفية التي يتم فيها تقسيم الأرض التابعة للمجلس البلدي في المنطقة الحضرية والتي هي في الأساس مناطق أهلة بالسكان، ثالثاً: التنظيم Le règlement Le règlement ويتضمن تحديد ووصف القواعد المحددة لكل منطقة في وثيقة الرسم البياني، واللوائح المعمول بها. وهو يشمل 15 مادة، تم النص عليها بموجب المادة R.123-9 من مدونة التعمير نذكر منها على سبيل المثال المادة العاشرة والتي تضمنت النص على الحد الأقصى للارتفاع المباني وتنفيذ هياكل من المسارات = وللشريط الفاصل وشبكات للمياه والصرف =

وفي 31 ديسمبر 1975 صدر القانون رقم 75-1328 والذي منح المجتمعات المحلية الأدوات اللازمة للتدخل عن طريق منح المواطنين الأراضي وفقاً للإجراءات القانونية المتبعة والمنبثقة عن حق الشفعة *preemption* , حيث أجاز ذلك القانون للمجالس البلدية وهي بصدد تنفيذ الخطة المحلية للاستخدام الأراضي (*POS*) *plan d'occupation des sols*, وذلك قبل إلغائها, تقرير حق الشفعة في أي مدينة أو جزء من المناطق الحضرية أو في أي منطقة من مناطق التوسع العمراني في المستقبل⁽³⁾.

كما اصدر البرلمان الفرنسي في 4 فبراير 1995 قانون يهدف إلى خلق نوع جديد من الخطة الإستراتيجية تعرف بتوجيهات التنمية أو التهيئة الإقليمية, *directives territoriale d'aménagement* (DTA)⁽⁴⁾ ولقد تم إجراء اختبار علي سبع مناطق تم اختيارهم لإخضاعهم للقانون سالف الذكر وهما علي النحو الآتي المنطقتان العمرانيتين (*Lyon, Marseille*) ومنطقتان لمصببات الأنهار (*Seine, Loire*) والمنطقة الساحلية (*French Riviera*) والمنطقة الجبلية, (*northern Alps*) ومنطقة الصناعة والتعدين (*Lorraine*) *region* .

وقد عدل ذلك القانون الأخير - *directives territoriale d'aménagement* - بموجب قانون سياسة التطوير الإداري والتنمية المستدامة للأراضي *la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* الصادر في 25 يونيو 1999⁽⁵⁾, وكذلك قانون التضامن وتجديد المناطق الحضرية *la loi relative à la* *urbains solidarité et au renouvellement* الصادر في 13 ديسمبر 2000⁽⁶⁾, ويهتم ذلك القانون السابق بتوزيع

=الصحي والكهرباء وتحديد أماكن وقوف السيارات, وعلي الرغم من إلغاء الخطة المحلية للاستخدام الأراضي, إلا إنها ومع ذلك ظلت, كما سبق وان اشرنا, جزء أساسي من جميع وثائق التخطيط؛ بما في ذلك خطة الوقاية من المخاطر الطبيعية أو التكنولوجية, وكذلك الضوضاء (خطط للحد من التعرض للضوضاء في المطارات وغيرها من مناطق الأكثر عرضة للتعرض للضوضاء مثل الطرق والسكك الحديدية).

- Extrait de l'article L 123-1 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction initiale.

- Code de l'urbanisme, art L 123-1 dans sa rédaction issue de la Loi N°76-1285 du 31 décembre 1976.

- Article R 123-18 ancien du Code de l'urbanisme.

(1) تشمل الخطة الرئيسية للتنمية الحضرية علي قواعد للتخطيط تتجاوز الحدود المحلية, فتشمل تحديد التوجهات الإستراتيجية للأراضي المعنية, وتحديد الغرض العام للاستخدام التربة والمدى الزمني لها.

Institué par la la Loi d'orientation foncière N° 67-1253 du 30 décembre 1967 (LOF), les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ont été remplacés par les Schémas directeurs par la Loi du 7 janvier 1983 ((décentralisation du droit de l'urbanisme).

(2) الخطة الرئيسية للمناطق التعمير المشتركة, أنشئت تلك الخطة بموجب قانون سياسة الأراضي رقم 67-1967 وقد حلت محلها خطة التنمية ذات الأولوية (*ZUP*) *zone à urbaniser en priorité*, *zone d'aménagement concerté* (*ZAC*) , ونفذت تلك الخطة بداية من عام 1970 وتشتمل تلك الخطة علي عمليات التخطيط المكاني للقطاعات العامة التي تمتلكها الدولة بما في ذلك المرافق والمنشآت العامة بهدف تحقيق أغراض عامة مثل إعداد خطة للصرف الصحي وخطة للمياه الصالحة للشرب وإنشاء المدارس والمنازل, كما تهدف تلك الخطة إلى تيسير الحوار بين القطاعين العام والخاص للمطورين الذين أظهروا ممانعة كبيرة لـ *ZUP* لتنفيذ الخطة الرئيسية للتعمير, هذا بالإضافة إلي ما سبق فإنها تدعم أيضاً تنفيذ اللامركزية الإدارية لضمان سيطرة الدولة على عمليات التنمية الحضرية وتوحيد تلك العمليات.

art L. 311-1 et L 314-1 du code de l'urbanisme.

(3) Loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 art. 25 Journal Officiel du 3 janvier 1976 en vigueur le 1er avril 1976.

Chapitre I: Droit de préemption urbain, Article L211-1.

(4) la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n°95-115 du 4 février 1995.

(5) la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire n° 99-533 du 25 juin 1999.

(6) la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains n°2000-1208 du 13 décembre 2000.

الحصص الإنتاجية للدولة في منطقة معينة، كما يهتم بتنظيم الشبكات الوطنية لتنمية النقل والمرافق الوطنية العامة وحماية المناظر الطبيعية والبيئة، كما يحدد أيضاً العناصر التي يتعين على السلطات المحلية أخذها في الاعتبار عند وضع كافة الخطط المحلية. وقد توالى بعد ذلك العديد من القوانين، غير إن البداية الحقيقية للتنمية الحضرية والاستعانة بأدوات وأساليب التخطيط العمراني وتجديدها في فرنسا ترجع في واقع الأمر إلى عام 2000 وذلك بصور قانون التضامن والتجديد الحضري "la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains" (loi SRU) للامركزية الإقليمية والخدمات المحلية للدولة، وإنشاء وكالة وطنية للتجديد الحضري ANRU Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine باعتبارها مؤسسة عمومية ذات صبغة اقتصادية، تتولى تقديم المعلومات ومنح المساعدات المرتبطة بتنفيذ برنامج التجديد الحضري. كما ألغى القانون السابق كافة وثائق التخطيط السابقة، ووضع بدلاً منها الوثائق الخاصة بالتهيئة العمرانية⁽¹⁾، نذكر منها علي سبيل المثال:

- نظام خطط التنمية المحلية (Plans locaux d'urbanisme (PLU)، والتي حلت محل الخطة المحلية لاستخدام الأراضي (plan d'occupation des sols (POS)، والتي تعد وثيقة التخطيط الرئيسية على المستوى المحلي إذ بمقتضاها تم وضع خطة تغطي مساحة كبيرة نسبياً على مستوى المدينة أو البلدة يخضع تنفيذها لأحكام مدونة التعمير ولاسيما المادة 1-12. L. وما يليها. فعلى سبيل المثال، تمت الموافقة، في 8 أكتوبر 2004، علي تطبيق خطة التنمية المحلية في المجتمع العمراني لمدينة ليل، ليتم تنفيذها على 85 بلدية تغطي مساحة قدرها 611 كيلومتراً مربعاً؛ تتضمن تلك الخطة القواعد العامة في تقسيم الأراضي وتخطيطها داخل كل بلدة، بحيث تكون هناك منطقة للتجمعات السكنية وأخرى للأنشطة الاقتصادية سواء الصناعية أم التجارية أم الزراعية، كما يحدد فيها خطوط سير المرور والمسافات الواجب مراعاتها بين المنشآت ومصادر التلوث البيئي، وبذلك يتم الفصل بين المناطق الملوثة (كالمناطق الصناعية والحرفية) والمناطق السكنية؛ وذلك طبقاً للمادة رقم (1-111.L) وما يليها من مدونة التخطيط العمراني⁽²⁾.

وحديثاً، فقد ادخل علي خطة التنمية المحلية تعديلاً في 12 يوليو 2010 أحدثت تعديلاً في الكثير من الجوانب لشمول العديد من البرامج تتولى السلطات المحلية تنفيذها خلال فترة زمنية محددة نذكر منها علي سبيل المثال الخطة المحلية للتعمير (Plans locaux d'urbanisme).

الجدير بالذكر أن قانون Grenelle قد اجري تعديلاً وذلك بموجب المادة الثامنة منه علي نص المادة 10-121. L. من مدونة التعمير، التي تضمنت النص علي خطط التنمية المحلية، فبموجب ذلك النص لا يمكن إجراء التخطيط والتنمية المستدامة

(1) J.-F. Guet, op. cit., p.2.

(2) M. Destouche, le bruit et les bâtiments, des enjeux économiques et de qualité de vie, Rapport présenté au nom de la commission de l'Aménagement Régional, de l'Environnement, du Tourisme et des Transports, à l'Assemblée générale du 10 Juillet 1997, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, Art. disponible sur, www.etudes.ccip.fr.

دون أن يسبقه إجراء دراسات لتقييم الأثر البيئي d'une évaluation environnementale⁽¹⁾. وهو ما يضمن وبلا شك تحقيق أفضل حماية للبيئة، من خلال وضع أهداف حماية البيئة ضمن أهداف خطط التعمير والتنمية.

- نظام (SCOT) schémas de cohérence territoriale, الذي يعتبر التلاحم أو الترابط الإقليمي من أهم معالمه, فهو يمثل الأداة الرئيسية للتخطيط إذ يشتمل على مجموعة من المبادئ التوجيهية العامة التي تهدف إلى تنظيم وإعادة هيكلة المساحات الحضرية وتحقيق التوازن العام بين المناطق الحضرية والمناطق الطبيعية والزراعية والغابات وتحديد المساحات المقررة للمناطق الطبيعية والزراعية والحضرية وعلى وجه الخصوص تحديد أهداف التوازن الاجتماعي للإسكان الاجتماعي، وتحقيق التوازن بين التوسع العمراني وإنشاء خدمات النقل العام والمعدات والحرف التجارية، واختيار المواقع المفضلة للمحلات التجارية، وحماية المناظر الطبيعية عند تطوير مداخل المدينة والوقاية من المخاطر.

- برنامج الإسكان المحلي (PLH) Programme local de l'Habitat, والذي يهدف إلى وضع برنامج زمني في صورة تعاقد، مدته خمس سنوات، بين الدولة وبين السلطة المحلية للدولة لتمويل مباني المساكن الاجتماعية، تعاونها في ذلك شركات القطاع الخاص مثلها في ذلك مثل شركات القطاع العام.

- تخطيط التنقل في المناطق الحضرية (PDU) Plan de déplacements urbains, والهدف الرئيسي من ذلك التخطيط هو الحد من حركة السيارات من خلال البحث عن وسائل بديلة للنقل، وقد وضع قانون التضامن والتجديد الحضري في سبيل تحقيق ذلك خطة لتنظيم أماكن انتظار السيارات بالإضافة إلى تنظيم حركة البضائع ووضع بدائل وأساليب وطرق جديدة لشبكات التنقل وعلى وجه خاص تحديد وتنظيم المسارات والطرق المخصصة لركوب الدراجات، هذا فضلا عن تنظيم مسارات للمشاة، وبالمثل تتعاون السلطات المحلية مع شركات القطاع الخاص حيث تعمل تلك الأخيرة لفترات طويلة لحل مشاكل النقل.

- خطة التطوير والتنمية المستدامة (PADD) plan d'aménagement et de développement durable, تعد PADD أداة متميزة لتعزيز النمو الاقتصادي، بل وأكثر من ذلك فقد اعتبرها البعض أفضل ما أتى به قانون التضامن والتجديد الحضري فهي تعد آلية هامة جدًا لتحسين وتطوير طرق جديدة للتخطيط من أجل القيام بالأعمال والمشروعات التي تتلاءم مع متطلبات تحقيق التنمية المستدامة وغالبًا ما يتم إجراء مشاورات أو إجراء المنافسات لاختيار الشركات الأكثر تخطيطًا للإعداد خطط عمل تلك مشروعات، وتجري المنافسة في الأساس على أساس مقارنة بين الأساليب والطرق المقترحة لتنفيذ تلك الخطط.

- خطة التنمية المحلية (PLU) plan local d'urbanisme, وتشبه خطة التنمية المحلية إلى حد كبير الخطط المحلية للاستخدام الأراضي (POS) Local plans Plan d'Occupation des Sols, ويجب أن تتوافق PLU مع كلاً من DTA, SCOT PLH، وحالياً تمارس PLU من قبل شركات التخطيط الخاصة.

(1) Cet article procède à une modification de l'article L. 121-10 en prévoyant que les plans locaux d'urbanisme qui intègrent les dispositions des plans de déplacement urbains et les directives territoriales d'aménagement et de développement durable ne peuvent être adoptés sans avoir été précédés d'une évaluation environnementale. PROJET DE LOI (URGENCE DÉCLARÉE), portant engagement national pour l'environnement, PRÉSENTÉ au nom de M. François FILLON, Premier ministre Par M. Jean-Louis BORLOO, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire Annexe au procès-verbal de la séance du 12 janvier 2009.

ومن ثم كل ما سبق يظهر وبجلاء دور قانون التضامن والتجديد الحضري والذي ساعد علي ترسيخ قواعد وأدوات للتخطيط ترمي جميعا إلي وقاية البيئة من حدوث الضرر, إذ يهدف ذلك القانون - ويوجه عام - إلي تحقيق الأهداف الآتية:

الهدف الأول: التخطيط لسياسات أكثر تناسقا وتجديد الأدوات وأساليب التخطيط بما يتلاءم مع متطلبات حماية البيئة وتنمية وتطوير المجتمع وهو ما يعد في واقع الأمر الهدف الرئيسي من قانون التضامن والتجديد الحضري.

الهدف الثاني: هدف الإسكان, إذ يهدف القانون السابق إلي تحقيق المزيد من التضامن في المناطق السكنية, ومن ثم فقد حدد قانون التضامن والتجديد الحضري نسبة 20 % لكل مشترك في السكن الاجتماعي.

الهدف الثالث: حماية وتنمية سياسات النقل الحضري والمرتبطة بشكل أفضل وواضح مع سياسات التخطيط, فالتقليل أو الحد من الزحف العمراني من خلال تطوير وسائل النقل العامة هو هدف مشترك أيضا وذلك باعتبار أن تطوير التنمية الحضرية ترتبط ارتباطاً لا يقبل التجزئة مع دعم وتبني تطوير وسائل النقل العامة.

تطبيقات قضائية:

ففي دعوي قضائية يتلخص وقائعها في قيام السيد M. Gérard B بالطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي علي الحكم الصادر من محكمة الاستئناف الإدارية بتاريخ 20 نوفمبر 2008 برفض الطلب المقدم منه بإعادة النظر في الحكم الصادر من المحكمة الإدارية بشأن رفض إلغاء القرار الصادر من المحافظ Neuilly-sur-Seine الصادر في 24 أغسطس 2007 برفض إصدار تصريح لبناء مبني سكني ورفع مبني قائم فوق مستوي الأرض بما يشكل تجاوزاً لاستعمال الأخير لسلطاته التي منحت له بموجب القانون⁽¹⁾.

واستندت المحاكم الأدنى درجة في تأييدها للقرار الصادر من المحافظ برفض التصريح إلي تعارض منح الترخيص مع الضوابط المحددة بالخطة الوقائية المتعلقة بمنع مخاطر الفيضانات لنهر (le plan de prévention des risques d'inondation de la Seine) la Seine الصادرة بموجب أمر من قطاع المحافظات في 9 يناير 2004 علي أساس أن تسوية الأرض تقع في المنطقة الحمراء من الخطة ويحظر إقامة أي تشييد أو تمديد لمباني سكنية إلا في حدود 20 % قدماً من خط الشاطئ.

استند الطاعن إلي عدم مشروعية الأمر الصادر من المحافظ في 9 يناير 2004 بالتصديق علي خطة للوقاية من مخاطر فيضان نهر la Seine لغياب الأساس القانوني لوضع الخطة لعدم وجود تشاور مسبق مع المجلس المحلي للبلدة أو الإخطار المسبق للعامة بشأنها, كما احتج المدعي بان الأرض لا تقع في معدل المنطقة المغمورة والتي تتجاوز المعدل المشار إليه في الخطة بفرض صحتها أو الحد الأقصى الذي يمكن أن يصل إليه منسوب المياه, كالحد الذي وصل إليه منسوب المياه منذ فيضان عام 1910.

(1) Conseil d'État Formation: 6ème et 1ère sous-sections réunies Date de la décision: vendredi 30 décembre 2011
N°: 324310 Mentionné au recueil Lebon.

ذهب مجلس الدولة في فرنسا إلى أنه وبالنظر إلى الشرعية القانونية للمرسوم الصادر من المحافظ استند المجلس إلى نص المادة 1-600 L. من مدونة التعمير فيما تضمنته من أنه في حالة وجود أي عيب أو خلل في الشكل أو الإجراء يمس الشرعية القانونية للخطة الرئيسية d'un schéma directeur أو خطة التلاحم أو الترابط الإقليمي d'un schéma de cohérence territoriale أو خطة استخدام الأرض d'un plan d'occupation des sols أو خطة التنمية المحلية d'un plan local d'urbanisme أن تحل وثيقة التخطيط المحلية محلها وذلك بعد مضي 6 أشهر من تاريخ نفاذ الوثيقة المعنية، وذلك على أن يطبق الأمر ذاته على كل عمل يتطلب تطوير أو تعديل أو إنشاء منطقة للتنمية الحضرية. ولا يعمل بأحكام تلك المادة في حالة وجود عيب أو خلل جوهري متعلق بعدم القيام بدراسة استقصائية شاملة لمختلف أنماط خطط التلاحم أو الترابط الإقليمي أو خطط التنمية المحلية أو الخطط المحلية أو في حالة غياب تلك الرسومات أو الخطط أو إغفالها تمامًا.

وفي ذات السياق، ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه وفي إطار النظر إلى المادة 1-562 L. من قانون البيئة، بصيغتها المعدلة، التي تتطلب من الدولة أولاً: ضرورة وضع وتنفيذ الخطط للوقاية من الكوارث الطبيعية المتوقعة مثل الفيضانات والانهيارات الأرضية والانهيارات الثلجية وحرائق الغابات والزلازل والثورات البركانية والعواصف أو الأعاصير (يطلق عليها المناطق الخطرة)، وإن الهدف من وضع هذه الخطط هو تحديد المناطق المعرضة للمخاطر وذلك مع الأخذ في الاعتبار طبيعة وشدة الخطر، لغرض منع أي بناء أو إنشاء أي مرفق، أو القيام بأي عمليات متعلقة بالتنمية أو زراعة، أو ممارسة أي حرفة أو تجارة أو أي أعمال أخرى باستثناء الحالات التي تستوفي المتطلبات التي ينص عليها القانون.

ثانياً: ضرورة أن تتضمن الخطة تحديداً للمناطق التي يتعين فيها توخي الحذر، (يطلق عليها المناطق التحذيرية)، أي المناطق التي لا يترتب على القيام بأي ممارسات فيها ضرراً مباشراً ولكن قد تسبب إقامة المباني أو الهياكل أو المرافق أو المزارع، أو ممارسة التجارة أو الصناعة إلى تفاقم الأوضاع وحدوث الضرر. ثالثاً: تحديد التدابير الوقائية للحماية والوقاية في كلاً من المنطقتين الأولى والثانية وفقاً للواجبات والسلطات الملقاة على عاتق السلطة العامة مثلها في ذلك مثل الواجبات الملقاة على عاتق الأفراد. رابعاً: تطوير في المناطق الأولى والثانية التدابير، المتعلقة بالتنمية واستخدام أو تشغيل المباني والهياكل والمرافق أو المناطق التي سوف يتم زراعتها أو المناطق المزروعة حالياً عند تاريخ الموافقة على الخطة، التي يتعين اتخاذها من قبل المشغلين والمالكين أو المستخدمين.

ووفقاً للمادة 4-562 L. من قانون البيئة فإن خطة الوقاية من المخاطر الطبيعية المتوقعة يتم التصديق عليها من قبل المرفق العام على أن يلحق ذلك بخطة استخدام الأرض طبقاً للمادة 1-126 L. من مدونة التعمير.

ومن ثم، وفيما يتعلق بمدي المشروعية الأمر الصادر من المحافظ في 9 يناير 2004 بالتصديق على خطة للوقاية من مخاطر فيضان نهر la Seine، فإنه يتضح من نص المادتين السابقتين، المادة 1-600 L. من مدونة التعمير والمادة 4-562 L. من قانون البيئة، أن خطط الوقاية من المخاطر الطبيعية هي في واقع الأمر أحد وثائق التخطيط القائمة على التوقع والتنبؤ تم وضعها بناء على مبادرة من الدولة، تعد في حال صدورها بديلاً عن خطة التنمية المحلية تم إلحاقها بخطة استخدام الأرض، تهدف إلى تحديد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية والتي تدخل ضمن قيود التخطيط، فمن الأهمية بمكان تحديد مدى تأثير

التوقعات بحدوث الخطر أو الضرر، وتحديد القواعد التي تنطبق على الأشخاص الخاضعين للخطط، العامة أو الخاصة من أجل إصدار التراخيص اللازمة لاستخدام الأراضي.

ومن أجل ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن خطة الوقاية من المخاطر المتوقعة والمتنازع عليها والصادر بها أمر من المحافظ تحمي الدولة علي ضفاف النهر والجزر علي حد سواء سواء من مخاطر الفيضانات التي تواجهها للمحافظة علي المناطق المعرضة لها أو لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتخزين مياه الفيضانات، ومن ثم فانه ومن أجل تحقيق ذلك الغرض تتولي السلطة العامة تقسيم خطط استخدام أراضي تلك المنطقة إلي خطط للوقاية من المخاطر الطبيعية المتوقعة (المنطقة الحمراء) وتعرف هنا بمنطقة الخطر الكبير ومنطقة لحفظ الطاقة التخزينية من الفيضانات (المنطقة الاحترافية)، باعتبارها بديلاً، وفقاً للنصوص القانونية السابق الإشارة إليها، عن خطة التنمية المحلية بغض النظر عن مستوي المخاطر، بهدف تغطية المناطق التي لم يتم تعميمها بعد وإدراجها في النسيج الحضري ومن ثم فانه وفي المنطقة الحمراء فانه يحظر إقامة مباني جديدة للاستخدام السكني أو تمديد المباني القائمة في حين يحظر إقامة أي بناء إلا في حدود 20 قدماً من خط الشاطئ.

وبالنظر إلي أن مثل تلك المنطقة المزدوجة المحددة في الخطة، المنطقة الحمراء أو المنطقة الخطر، والتي يتعين اتخاذ التدابير الوقائية في مواجهتها والمنطقة الاحترافية والتي يتعين اتخاذ التدابير التحوطية في مواجهتها، لا تتجاهل نصوص المواد الأولى والثانية من المادة 1-562 L من قانون البيئة.

ثانياً: بالنظر إلي أن ارض الطاعن تقع علي ضفاف نهر la Jatte والتي تقع علي ارض المخزون النهري كما هو موضح من الخطة وعلي الرغم من أن مثل تلك المنطقة لم يتم غمرها بالمياه منذ فيضان عام 1910 ولكن بدلاً من ذلك تم غمر المناطق الجنوب الغربي والشمال الغربي بأكثر من 2 متر من المياه.

وبالنظر إلي أن الطاعن قد ادعي أن الخطة المتنازع عليها تتجاهل مبدأ المساواة علي أساس ما تم تصنيفه في المناطق المختلفة للأرض التي تقع علي ذات مستوي المياه من حيث أنها تقع علي أكثر أو علي أقل من 30 متر من مخزون نهر la Seine، ذهب مجلس الدولة علي خلاف ما ادعي عليه المدعي من أن معيار التمييز إنما هو يتلاءم مع الغرض من الوقاية من مخاطر الفيضانات ومن ثم فان دعمها بخطة لا يجيز الطعن عليها استناداً إلي عدم وجود تناسب واضح وهو ما لا يتعارض مع مبدأ المساواة.

ومن ثم فلا يحق للطاعن الطعن علي الحكم الصادر من المحكمة الإدارية الاستئنافية بحجة رفض طلب بل وألزمه مجلس الدولة بدفع مبلغ 2000 يورو علي سبيل التعويض

ومن ثم ومن كل ما سبق يظهر وبجلاء دور قانون التضامن والتجديد الحضري والذي ساعد علي ترسيخ قواعد وأدوات التخطيط، إذ يهدف ذلك القانون - وبوجه عام - إلي تحقيق الأهداف الآتية:

وفي دعوي قضائية يتلخص مجملها في الطلب المقدم من المجلس المحلي لبلدة D'OUDEZEELE إلي المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 28 يوليو 2006 لإلغاء الحكم الصادر، بناء علي طلب رابطة نحو حياة أفضل في بلدة «Bien Oudezeele» «Vivre à Oudezeele»، من المحكمة الإدارية بإلغاء ترخيص البناء الصادر من المجلس المحلي وتعديل الترخيص الصادر منه

في ذلك الخصوص في 5 نوفمبر 2002 و 4 سبتمبر 2003 إلى منشأة EARL Staelen 'I' بإقامة حظيرة للدواجن لإصدارها الترخيص دون استيفاء المنشأة المتطلب الخاص بإجراء دراسة لتقييم الأثر البيئي مؤكداً في ادعائه انه وإذا كانت تلك الأخيرة لم ترفق بطلب منح الترخيص المقدم إليها ما يفيد بالقيام بإجراء دراسة لتقييم الأثر البيئي لبناء حظيرة الدواجن إلا أنها بدلاً من ذلك قد أرفقت ما يفيد القيام بتلك الدراسة عند تقديمها للمجلس المحلي خطة استخدام الأرض plan d'occupation des sols للحصول على أمر بتشغيل المنشأة.

ومن ثم، ووفقاً لادعاء المجلس المحلي، فإنه ليس هناك من ضرورة للإرفاق هذه الدراسة بطلب منح الترخيص، رغم ما تتطلبه المادة R. 421-2 من مدونة التعمير من ضرورة القيام بتلك الدراسات قبل منح الترخيص للمنشأة بالبناء، طالما تم تقديمها في فترة لاحقة كجزء من أحد أهم متطلبات التصريح بالبناء (خطة استخدام الأرض) ولهذا فمن غير المناسب، وفقاً لادعاء المجلس المحلي رفض منح الترخيص لبناء منشأة هامة للإهمال في القيام بدراسات تم تقديمها فيما بعد إلى الجهة الإدارية⁽¹⁾.

وفي دفاعها ذهبت رابطة « Bien Vivre à Oudezeele » إلى أن ما ذهب إليه المجلس المحلي من تبرير بأنه لا يؤثر على شرعية رخصة البناء عدم قيام منشأة EARL Staelen 'I' بإجراء دراسات لتقييم الأثر البيئي طالما تم إتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون تخطيط المدن في فترة لاحقة هو أمر غير مقبول منذ أن كان طلب الحصول على ترخيص لبناء منشأة مصنفة للجمهور، وفقاً لما تتطلبه المادة L. 122-1، من قانون البيئة يتعين أن يسبقه أولاً القيام بدراسات لتقييم الأثر البيئي ولو قبل المجلس المحلي بإرفاق تلك الدراسات كجزء من خطة استخدام الأرض أو جعلها متاحة للجمهور. فالتدابير المتخذة للحفاظ على البيئة، والتي يتعين اتخاذها جميعها للحصول على رخصة البناء، لا يمكن أن تكمل النقص الذي ارتكبته منشأة EARL Staelen 'I' من عدم الوفاء بالمتطلب الخاص بضرورة القيام بدراسات تقييم الأثر البيئي أو الإهمال المنسب إلى المجلس المحلي بعدم المطالبة بالقيام بمثل تلك الإجراءات قبل منح الترخيص، وذلك على وجه خاص بعدما أعربت إدارات خدمات الإطفاء والإنقاذ (SDIS) عن تحفظها بممارسة تلك الأنشطة لتخوفها من المخاطر التي قد تتعرض لها السلامة العامة.

وبنظر الدعوي ذهبت المحكمة الإدارية العليا، أولاً؛ انه وبالنظر إلى المادة R. 421-2 من مدونة التعمير فإنه يتعين أن يتضمن الملف المرفق بطلب تصريح البناء إجراء دراسة لتقييم الأثر البيئي كلما تطلب ذلك.

ثانياً: وفقاً للمادة الثالثة من المرسوم الصادر في 12 أكتوبر 1977 لا يخضع للإجراءات دراسات تقييم الأثر البيئي المرافق والأعمال والأنشطة المحددة فقط في الملحقين رقم 1، 2 بهذا المرسوم وذلك في حدود الضوابط والشروط المحددة في كل منهما. والإعفاء من إجراء دراسات تقييم الأثر البيئي وفقاً للملحق رقم 2 لا يجب أن يسري إعماله على المنشآت والأعمال والهياكل المصنفة المنصوص عليها في الملحق رقم 1. هذا ويجوز الملحق رقم 2 للمنشآت تقديم ما يفيد القيام بدراسات لتقييم الأثر البيئي عند تقديمها لخطة استخدام الأرض إلى المجلس المحلي، بينما يتطلب الملحق رقم 1 من المنشآت المصنفة من أجل

(1) Cour administrative d'appel de Douai, 1re chambre - formation à 3 (ter), 12/04/2007, 06DA01023, Inédit au recueil Lebon.

متطلبات حماية البيئة، وبموجب المرسوم الصادر في 12 أكتوبر 1977، تضمنين دراسة تقييم الأثر البيئي في الملف المرفق بطلب ترخيص البناء بما يتوافق مع متطلبات المادة R. 421-2 من مدونة التعمير.

وبالنظر إلي الطلب المقدم من منشأة l'EARL Staelen للحصول علي الترخيص للإقامة حظيرة للدواجن فإنها، باعتبارها تدخل ضمن المنشآت المصنفة بموجب الملحق رقم 1، لم تراعي ما تطلبه المرسوم الصادر في 12 أكتوبر 1977 من ضرورة تضمين دراسة تقييم الأثر البيئي في الملف المرفق بطلب ترخيص البناء، ومن ثم فانه ولغياب دراسات تقييم الأثر البيئي في الطلب المقدم للحصول علي تصريح البناء تجعل من تصريح البناء الصادر قد تم بناء علي إجراءات غير مشروعة تتطلب إلغائها.

وفي ضوء ما سبق، ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلي عدم وجود ما يبرر ادعاء المجلس المحلي لبلدة D'OUDEZEELE ومن ثم قضت برفض الطلب المقدم من المجلس المحلي بإلغاء الترخيص بإقامة حظيرة للدواجن وأيدت الحكم الصادر من المحكمة الإدارية بتعديل الترخيص بالبناء الصادر في ذلك الخصوص من قبل المجلس المحلي في 5 نوفمبر 2002 و 4 سبتمبر 2003 إلي منشأة l'EARL Staelen ليس ذلك فحسب بل وإلزام المجلس المحلي وفقا للمادة L. 761-1 من قانون القضاء الإداري بإلزام المجلس المحلي بدفع مبلغ مالي إلي رابط نحو حياة أفضل يقدر بنحو 1500 يورو.

وهناك قضيتين تعرض لهما مجلس الدولة الفرنسي خلال عام 2010 لمواجهة ضرورات التخطيط العمراني ومتطلبات حماية البيئة وذلك بخصوص بناء محطة لتقوية الهواتف المحمولة في المناطق العمرانية.

ففي دعوي تتلخص وقائعها في قيام رابطة حي تشويسبول في 27 أغسطس 2009 بالطعن علي الحكم الصادر من المحكمة الإدارية برفض إلغاء القرار الصادر من عمدة مدينة d'Amboise في 20 يناير 2006 بمنح الترخيص لإنشاء محطة هوائية لتقوية الهواتف المحمولة أمام مجلس الدولة الفرنسي استناداً إلي أن الحكم الصادر من المحكمة الإدارية بعدم إمكانية تطبيق مبدأ الحيطة من قبل الجهة الإدارية علي الحالة المطروحة أمامها وإن اكتفائها بتوافر التوافق بين شروط الترخيص المتطلبة ونصوص القوانين الواردة في تشريع التخطيط العمراني، إنما هو حكماً قد شابه خطأ في تطبيق القانون⁽¹⁾.

ومع ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلي انه وعلي الرغم من تأكيده بأن مبدأ الحيطة المنصوص عليه في المادة الخامسة من ميثاق البيئة الفرنسي يعد مبدأ ملزماً للحكومات والسلطات العامة كلاً في مكان تخصصهم، بمعنى انه يتعين علي العمدة أن يأخذ تطبيق المبدأ في الاعتبار، في حال توافر شروطه، عند إصدار قراره بمنح تراخيص البناء دون الاكتفاء فقط بالنظر بشأن مدي تطابق شروط الترخيص مع نصوص القوانين الواردة في تشريع التخطيط العمراني، إلا انه ومع ذلك قد خلص إلي انه وفي مثل تلك الحالة فانه وفي ضوء المعرفة العلمية المتاحة فان رئيس البلدية لم يرتكب أي خطأ واضح في تقييم المخاطر عندما اصدر قراره بمنح الترخيص لإنشاء محطة هوائية لتقوية الهواتف المحمولة باعتباره قد اجري التقييم في ضوء المعرفة العلمية المتاحة لديه عن المخاطر الناجمة عن تعرض العامة للمجالات الكهرومغناطيسية المنبثقة عن تلك الأخيرة.

(1) CE, 19 juillet 2010, Association du quartier « Les Hauts de Choiseul »؛ CE, 16 avril 2010, Association Alcalay et autres, n°320667.

كما أنه وفي ضوء المادة R. 111-2 من مدونة التخطيط العمراني التي تتطلب من السلطة العامة سحب الترخيص من المنشأة في الحالات التي يترتب علي ممارستها لنشاطها، إما لأسباب ترجع إلي موقعها أو إلي حجمها، حدوث أضرار تمس الأمن أو السلامة العامة، وكذلك يتعين علي السلطة العامة رفض منح الترخيص للمشروع المقترح في الحالات التي يترتب علي منح الترخيص احتمال حدوث أضرار قد تمس الأمن أو السلامة العامة.

أكدت المحكمة العليا في فرنسا انه يتعين علي الجهة الإدارية أن تأخذ في الاعتبار عند وضعها الخطط والرسومات تحديد الأثر والغرض من ممارسة النشاط في المناطق المعرضة للمخاطر الطبيعية، وهو ما يعد قيداً تلزم به أشخاص القانون العام والخاص ويتوقف علي أساسه منح أو رفض الترخيص للاستغلال أو استخدام الأراضي.

ومن تطبيقات نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار في قضاء مجلس الدولة الفرنسي : الحكم بإلغاء قرار بنزع ملكية أرض لصالح مشروع يحقق المنفعة العامة ، لأن المساس بالملكية الخاصة يفوق من حيث الضرر عدم إقامة المشروع في المنطقة التي تقع فيها هذه الأرض وإقامته في منطقة أخرى (حكم مجلس الدولة بتاريخ 25 نوفمبر 1989 في قضية بيريز) ، والحكم بإلغاء قرار بنزع ملكية قطعة أرض مقام عليها حديقة تابعة لمستشفى خاص للطب النفسي لصالح مشروع توسيع الطريق العام ، نظراً لأن الضرر الذي سوف يصيب المرضى يفوق المنفعة العامة من توسيع الطريق (حكم مجلس الدولة بتاريخ 20 أكتوبر 1972 في قضية مؤسسة القديسة ماري) ، والحكم بإلغاء قرار بنزع ملكية فندق وإعداده لسكن طلاب إحدى المدارس الفنية ، نظراً لأن الأعباء المالية التي كانت الإدارة سوف تتحملها في تعويض أصحاب الفندق وتجهيزه لسكن الطلاب تفوق المنفعة التي كانت سوف تتحقق من نزع ملكيته (حكم مجلس الدولة بتاريخ 27 يوليو 1979 في قضية دريكسل دالجرين) .

ونعتقد أن عدم تطبيق القضاء الدستوري لنظرية الموازنة بين المنافع والأضرار على التشريعات التي يراقب دستوريته يتفق مع حقيقة قانونية وعملية تتمثل في أن السلطة التقديرية للمشرع في تنظيم الحقوق والحريات بواسطة قواعد عامة مجردة في إطار المبادئ الدستورية ينبغي أن تكون أكثر اتساعاً من السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في إصدارها للقرارات الفردية ، مما ينعكس بآثره على نطاق الرقابة القضائية على كل من التشريع والقرار الإداري ، ويجعل رقابة القضاء الإداري على مشروعية قرارات الإدارة أوسع من رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين.

المبحث الثالث: دور التخطيط العمراني في تحقيق التنمية المستدامة في الولايات المتحدة الأمريكية

يجب أن نشير في البداية إلى أن الولايات المتحدة مثلها في ذلك مثل غيرها من دول الاقتصاد الحر، ودول أوروبا الغربية، لم تتبع نظام التخطيط القومي الشامل⁽¹⁾ وإنما كانت تعتمد في الأساس على التخطيط الاقتصادي، فلم يكن التخطيط العمراني هدفاً في حد ذاته بل ارتبط التخطيط بهدف تنمية المكاسب والمنافع الاقتصادية، إلا أنه ومع ذلك فقد أدى تطور الأوضاع العامة وتعدد المشاكل الاقتصادية والبيئية في العصر الحديث إلى الأخذ بالتخطيط الجزئي القائم على تبني فكرة اللامركزية الإدارية والأخذ بمبادئ الحكم المحلي الذي أعطى للمقاطعات أو الولايات أو المناطق الكثير من الاستقلالية مما حقق الكثير من الإنجازات، وبخاصة من ناحية تحقيق التمويل الذاتي للوحدات المحلية والتخلص من وصايا الدولة الفيدرالية وقيودها على النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، هذا بالإضافة إلى إتباع بعض أساليب التخطيط الغير مباشر على المستوى الشامل.

والمتتبع لحركة التشريع في الولايات المتحدة الأمريكية يلحظ وبجلاء، اهتمام المشرع الأمريكي بتحديث قوانين التخطيط العمراني، وكذلك حرصه البالغ على معالجة كافة الجوانب المتعلقة به بما في ذلك إنشاء الإدارات والوزارات التي تتولى القيام بالمهام الموكولة إليها بموجب القوانين من أجل الاستعداد للمستقبل بإعداد المشروعات المناسبة له والتحكم في توجيه النشاط الذي يقوم بتعمير منطقة في جهة معينة وقصد به تحقيق مستوى أفضل لتحقيق الأداء عند تعمير المدن والقرى أو تطويرها ورفع مستوى العمران فيها، وهو بما لا شك ينعكس إيجاباً على حماية البيئة وصحة الإنسان، ومن ثم التنمية المستدامة. وهو ما يمكن إيجازه على النحو الآتي:

- فمنذ عام 1909 بدأت الحكومات المحلية بإصدار مراسيم تضمن تنفيذ خطط فصل الأحياء السكنية عن الأنواع الأخرى من استخدامات الأرض، وقد كانت لوس أنجلوس أول ولاية تصدر مرسوماً خاصاً بفصل المناطق السكنية عن المناطق الصناعية بل وتقسم تلك الأخيرة إلى مناطق للصناعات الثقيلة ومناطق للصناعات الخفيفة.

هذا ومن الناحية القضائية تعد قضية Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co⁽²⁾، أول وأهم قضية تاريخية في الممارسات المتعلقة بتقسيم الأراضي والتي كان لها دوراً هاماً في دعم القوانين المتعلقة باستخدامات الأراضي وتقسيمها سواء على مستوى الصعيد الوطني في الولايات المتحدة أو في الدول المختلفة من العالم مثل كندا. تتلخص وقائع تلك القضية في قيام احدي الشركات العقارية والتي تمتلك 68 فدناً في قرية Euclid، احد ضواحي مدينة كليفلاند، برفع دعوي قضائية في مواجهة تلك

(1) إن التخطيط القومي الشامل لا يخرج عن كونه خطوطاً وسياسات عريضة، يجب أن تدير عليها الدولة في مختلف مجالاتها، فهو يحدد السياسة الزراعية والصناعية والتجارية والتعليمية والصحية وغيرها، لأهداف يُرجى تحقيقها، أخذاً بعين الاعتبار موضوع الأفضلية. في حين يترجم التخطيط الإقليمي هذه الأهداف إلى حقائق ومشروعات، بعد القيام بأعمال المسح والتحليل والتخطيط اللازمة. ومن ثم، فإن التخطيط الإقليمي الذي لا يركز على خطة قومية فإنه يفتقر للتوجيه، وقد يتعارض مع المصلحة العامة، ولذلك فلا بد من الترابط والتنسيق الدائم بين التخطيط الإقليمي والتخطيط القومي الشامل. ويتضح مما سبق، أن التخطيط الإقليمي يمر بمرحلتين، أو يكون على مستويين: الأول على المستوى الإقليمي القومي، والثاني على المستوى الإقليمي المحلي. أما النوع الأول، فهدفه الرئيسي إيجاد نوع من «التوازن الإقليمي» «التخلص من «الاختلال الإقليمي»، عن طريق تضيق الفجوات بين المناطق المتقدمة والمناطق المتخلفة، كما يقصد به ربط كل إقليم بالخطة القومية، والتنسيق بين الأقاليم المختلفة. أما النوع الثاني من التخطيط الإقليمي، فيهتم بالتخطيط داخل الإقليم نفسه، عن طريق حسن توزيع الموارد والانتفاع بها. مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

www.arab-ency.com/_/details.php?full=1&nid=15342.

(2) Village of Euclid v. Ambler Realty Co. , 272 U.S. 365 (1926).

الأخيرة لإصدارها مرسومًا يقسم القرية إلى عدة مناطق بهدف منع الشركة المدعية من ممارسة أنشطتها الصناعية باعتبار أن مثل تلك الممارسات ستؤدي حتمًا إلى إحداث تغيير في الطبيعة الزراعية للقرية، واحتجت الشركة المدعية بأن مرسوم تقسيم المناطق الصادر من القرية، أدى إلى تقسيم ملكيتها إلى ثلاث مناطق لاستخدام الأرض، وهو الأمر الذي ترتب عليه حدوث انخفاض كبير في قيمة الأرض التي تمتلكها الشركة المدعية، ومن ثم اتجهت الشركة المدعية إلى القضاء لأسباب ترجع ليس فقط لتقييد حريته الشركة في استخدام الأرض التي تمتلكها وممارسة نشاطها الصناعي عليها وإنما لما وصل إليه ذلك القيد إلى حد الذي يسلب حرية الشركة وممتلكاتها دون إتباع الإجراءات القانونية الواجبة وهو ما يتعارض مع ما جاء بالتعديل الرابع عشر الوارد بالدستور الأمريكي والمتعلق بضرورة إتباع الإجراءات القانونية الواجبة في الحالات المتعلقة بنزع الملكية⁽¹⁾.

وعلى الرغم من القرار الصادر من محكمة أول درجة بعدم دستورية الأمر الصادر إلا أن المحكمة العليا قد رفضت الاعتداد بالقرار الصادر من محكمة أول درجة وأيدت على العكس من ذلك دستورية الأوامر الصادرة بتقسيم القرية إلى مناطق سكنية وتجارية وصناعية وذهبت إلى عدم وجود تعسف في استعمال السلطة من جانب القرية بشأن إصدارها لمثل تلك الأوامر، مستندة في ذلك إلى أن الشركة المدعية لم تقدم الدليل على أن الأوامر الصادرة قد أثرت على قيمة الممتلكات وأن ما قدمته الشركة المدعية من أدلة يشير في الواقع إلى الآثار التي سببها المرسوم الصادر بالتقسيم على انخفاض قيمة المضاربة.

- في 27 يونيو 1937 صدر قانون الإسكان الوطني National Housing Act والذي أنشأ الإدارة الفيدرالية للإسكان Federal Housing Administration والتي ساعدت على توفير التأمين على الرهن العقاري على القروض التي وافقت عليها الجهات المقرضة. غير أن تلك الإدارة قد ساهمت على دعم التمييز العنصري من خلال منح الغالبية العظمى من قروض الرهن العقاري لمشتري المنازل من السكان البيض ومنح القليل من تلك القروض إلى مشتري المنازل من السكان الغير بيض (الزنجي).

- في 1 سبتمبر 1937 صدر قانون 1937 الذي أنشأ هيئة الإسكان في الولايات المتحدة United States Housing Authority، من أجل المساعدة على تفعيل مشاريع إزالة مساكن الأحياء الفقيرة وبناء المساكن منخفضة الإيجار.

- في 3 فبراير 1938 أدخل على قانون الإسكان الوطني تعديلاً هاماً لينشأ الجمعية الوطنية الفيدرالية للرهن العقاري Federal National Mortgage Association (FNMA) والذي يوفر سوقاً سنوياً للإدارة مساكن الإسكان الفيدرالية.

- في 27 يوليو 1947 تم تأسيس وكالة لتنمية الإسكان والمنازل Housing and Home Finance Agency من خلال الخطة رقم 3 لإعادة تنظيم الإسكان Reorganization Plan Number 3.

- في 15 يوليو 1949 تم سن قانون للإسكان The Housing Act of 1949 لعام 1949 للمساعدة في القضاء على الأحياء الفقيرة وتعزيز التنمية المجتمعية ووضع برامج لإعادة البناء والتنمية⁽²⁾.

(1) يتضمن التعديل الرابع عشر الفقرة الأولى (الحقوق المدنية) من الدستور الأمريكي النص على " أن جميع الأشخاص المولودين في الولايات المتحدة أو المتجنسين بجنسيتها والخاضعين لسلطانها يعتبرون من مواطني الولايات المتحدة ومواطني الولاية التي يقيمون فيها. ولا يجوز لأية ولاية أن تضع أو تطبق أي قانون ينتقص من امتيازات أو حصانات مواطني الولايات المتحدة، كما لا يجوز لأية ولاية أن تحرم أي شخص من الحياة أو الحرية أو الممتلكات دون مراعاة الإجراءات القانونية الأصولية ولا أن تحرم أي شخص خاضع لسلطانها من المساواة في حماية القوانين".

(2) Housing Act, 1949 – Pub.L. 81-171.

- في 2 أغسطس 1954 تم إصدار قانون الإسكان Housing Act of 1954 لعام 1954 والذي ساعد علي تفعيل برامج الإسكان من أجل تحقيق التخطيط الشامل⁽¹⁾, هذا كما ارسى قضاء المحكمة العليا في الولايات المتحدة.

وتعتبر قضية Berman v. Parker من أهم القضايا البارزة والتي فسرت شرط الاستيلاء من أجل تحقيق المنفعة العامة الوارد في التعديل الخامس في الدستور الأمريكي والذي بمقتضاه فإنه لا يجوز حرمان أي فرد من الحياة أو الحرية أو الممتلكات دون إتباع الإجراءات القانونية الأصولية كما لا يجوز نزع أية ملكية خاصة لاستخدامها في سبيل تحقيق المنفعة العامة بدون تعويض عادل ولقد وضعت تلك القضية حجر الأساس بالنسبة لجميع القضايا الواردة إلي المحكمة بشأن الاستخدام العام.

ففي قضية Keystone Bituminous Coal Ass'n v. DeBenedictis تتلخص وقائعها في رفض المحكمة العليا الطعن علي دستورية المادتين الرابعة والسادسة من التشريع الصادر في ولاية بنسلفانيا الذي يرمي إلي تقييد الممارسات المتعلقة باستخراج الفحم والتقيب عنه عبر عمليات يتم فيها انخساف أو هبوط الأرض بهدف الوقاية من المخاطر المتولدة عنها مثل تصدع الأرض وما تسببه من أضرار للمؤسسات القائمة عليها وازدياد الفجوات الموجودة بالصخور وخسائر بالمياه الجوفية⁽²⁾.

وتفصيلاً لذلك فقد رفضت المحكمة ادعاء المدعي بتعارض المادتين الرابعة والسادسة من القانون الصادر والتي تمنح إدارة الموارد البيئية في بنسلفانيا (DER) سلطة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمنع الممارسات المتعلقة باستخراج الفحم والتقيب عنه التي تسبب انخساف أو هبوط للأرض في المناطق المتضمنة لثلاث أنواع من الأبنية (المباني العامة، والمباني التجارية والمستخدمة للإسكان البشري، المقابر)، مع ما ورد بالتعديل الرابع عشر والخامس من الدستور الأمريكي من عدم جواز نزع أية ملكية خاصة لاستخدامها في سبيل تحقيق المنفعة العامة بدون تعويض عادل، استناداً إلي أن القانون الصادر قد ترتب علي تطبيقه تقييد حقوق المدعين في استخدام أراضيهم من أجل ممارسة عمليات التقيب عن الفحم وفقدانهم وفقاً لادعائهم ما يقرب من 27 مليون طن من الفحم وهو ما يتعارض مع ما ورد بالتعديل الرابع عشر والخامس من الدستور الأمريكي من عدم جواز نزع أية ملكية خاصة لاستخدامها في سبيل تحقيق المنفعة العامة بدون تعويض عادل⁽³⁾.

وفي قضائها استندت المحكمة العليا إلي أن الهدف من تطبيق القانون هو تحقيق النفع العام بينما الهدف من الطعن هو تحقيق مصالح خاصة للطاعنين، ومن أجل ذلك فقد أكدت المحكمة مشروعية الإجراءات والتدابير التي اتخذت من قبل إدارة الموارد البيئية في بنسلفانيا بهدف الوقاية من المخاطر التي تهدد ليس فقط البيئة بل أيضاً الصحة والرفاهية العامة للمجتمع (DER) عند استخدام سلطتها الضبطية الممنوحة لها بموجب القانون وكذلك

(1) Housing Act, 1954 – Pub.L. 83-560.

(2) Keystone Bituminous Coal Ass'n v. DeBenedictis, 480 U.S. 470 (1987).

(3) ففيما يتعلق بالطعن المقدم من المدعين علي المادة الرابعة من التشريع والتي تمنع الممارسات المتعلقة باستخراج الفحم والتقيب عنه والتي تسبب انخساف أو هبوط للأرض في المناطق المتضمنة لثلاث أنواع من الأبنية (المباني العامة، والمباني التجارية والمستخدمة للإسكان البشري، المقابر)، وكذلك تقدم المدعون بالطعن علي المادة السادسة والتي تسمح للسلطة المحلية بإلغاء التصريح الصادر من تلك الأخيرة باستخراج الفحم في حالة ما إذا سببت الممارسات المتعلقة باستخراج الفحم الإضرار بأي هيكل من الهياكل التي شملتها المادة الرابعة من القانون السابق بالحماية طالما لم يتم المدعي خلال ستة أشهر بإصلاح الضرر الذي سببه أو إيداعه لمبلغ يساوي التكلفة المعقولة للإصلاح الضرر.

أكدت علي عدم مخالفة التشريع الصادر للتعديل الرابع عشر والخامس الوارد في الدستور الأمريكي. فتدخل الدولة من أجل حماية المصالح العامة تفوق حماية المصالح الخاصة لبعض الأفراد بهدف حماية المباني والبنية التحتية وخطوط الأنابيب وتجنب حدوث إصابات أو وفيات.

وفي قضية Tahoe-Sierra Preservation Council, Inc. v. Tahoe Regional Planning Agency، تتلخص وقائعها في قيام مجموعة من الأفراد بالطعن علي الأمرين الصادرين من وكالة Tahoe للخطيط الإقليمي بالوقف المؤقت لكافة عمليات البناء والتشييد⁽¹⁾، في المنطقة إلي حين الانتهاء من إعداد خطة تنمية شاملة للاستخدام الأرض باعتبار أن الأوامر الصادر قد أضرت بحقهم في البناء علي أراضيهم ومن استخدامها لتحقيق أغراض اقتصادية حتي ولو كان ذلك خلال فترة زمنية مؤقتة وهو ما يعد من قبيل الاستيلاء علي المال العام الوارد في التعديل الدستوري الخامس والرابع عشر ومن ثم انه يتعين وفقاً لدعواهم الحصول علي تعويض عادل⁽²⁾.

وعلي الرغم من تلك الادعاءات قضت المحكمة العليا بالولايات المتحدة بدستورية الأوامر الصادرة من وكالة Tahoe للخطيط الإقليمي بالوقف المؤقت لعمليات البناء والتشييد استناداً إلي أن الأوامر الصادرة إنما هي أوامر مؤقتة لا تتدرج تحت بند الاستيلاء علي المال العام الذي يتعين التعويض عنه وفقاً لما ورد النص عليه في التعديل الخامس والرابع عشر من الدستور الأمريكي ومن ثم فلا يجوز الحكم بالتعويض.

فالوقف لا يعد من قبيل نزع الملكية للمنفعة العامة، معللة ذلك بأن هناك فارق جوهري بين نزع الملكية للاستخدام العام وتنظيم الملكية للاستخدام الخاص. وفي مثل هذه الحالة فإن الأوامر الصادرة بالوقف تعد بمثابة تنظيم الملكية من استخدام الخاص، ومن ثم لا تلتزم الهيئة التنظيمية بدفع مبلغ التعويض⁽³⁾.

وفي قضية Rindge Co. v. County of Los Angeles قضت المحكمة العليا بأحقية السلطة العامة في استخدام سلطاتها التي يكفلها لها الدستور الأمريكي لنزع ملكية أرض من أحد ملاك الأراضي الخاصة لبناء المناظر الطبيعية الخلابة علي الطريق السريع (a scenic highway) لما تمثله من أهمية خاصة لحماية الصحة العامة وتحقيق الرفاهية للمجتمع⁽⁴⁾.

- في 23 سبتمبر 1959 صدر قانون الإسكان Housing Act of 1959 لعام 1959 والذي سمح بإنشاء صناديق لتمويل مساكن للكبار السن⁽⁵⁾.

- في 2 سبتمبر 1964 تم إصدار قانون الإسكان لعام 1964 Housing Act of 1964 والذي يتيح القروض من أجل إعادة تأهيل المنازل.

(1) حيث تتضمن الأمر الأول الوقف المؤقت لكافة عمليات البناء والتشييد لمدة 24 شهر بينما تتضمن الأمر الثاني الوقف المؤقت لكافة عمليات البناء والتشييد لمدة 8 أشهر.

(2) Tahoe-Sierra Preservation Council, Inc. v. Tahoe Regional Planning Agency.

(3) Tahoe-Sierra Preservation Council, Inc. v. Tahoe Regional Planning Agency, 535 U.S. 302 (2002).

(4) Rindge Co. v. County of Los Angeles, 262 U.S. 700 (1923).

(5) Housing Act, 1959 – Pub.L. 86-372.

- وفي 9 سبتمبر 1965 تم إصدار قانون خاص للإدارة الإسكان والتنمية الحضرية the Department of Housing and Urban Development Act والذي أنشأ وزارة الإسكان والتنمية الحضرية The United States Department of Housing and Urban Development⁽¹⁾، والتي تمثل الوزارة الرئيسية للفرع التنفيذي للحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة، وعلي الرغم من أن تلك الوزارة كانت تتولى في البداية عملها وظيفتها، كوكالة لتمويل المنازل والإسكان إلا أنها ومع ذلك ومنذ عام 1965 احتفظت حتى الآن بوظيفتها كوزارة للإسكان والتنمية الحضرية والتي عهد إليها وبصورة رئيسية مهمة وضع وتنفيذ سياسات الإسكان والمدن الكبرى.

ومن التطبيقات القضائية في ذلك الشأن نجد التشريع الصادر من ولاية كاليفورنيا عام 1965 لحماية المساحات الواسعة من الأراضي من مخاطر الزحف العمراني urban sprawl وعلي اثر ذلك عقدت الولاية العديد من الاتفاقيات مع مالكي الأراضي من اجل استخدام الأرض للأغراض المخصصة للزراعة خلال مدة زمنية تقدر بنحو عشر سنوات في مقابل ضرائب مخفضة وعلي الرغم من انتهاء المدة الزمنية المحددة بالعقد وعم التجديد لفترات أخرى قامت مدينة Hayward بتخصيص ما يقرب من ستمائة فدان للأغراض الزراعية بموجب قانون الصادر وعلي اثر ذل قامت the Sodas، والتي تملك ما يقرب من 2300 فدان بالقرب من مدينة Hayward بتقديم التماسا إلى المدينة من اجل إعفاء 93 فدانا من ذلك التخصيص حتي يمكنها تطوير احدي وحداتها السكنية وذهبت المحكمة إلى أن إلغاء الاتفاق الصادر وفقاً للقانون ما هو مخالف لعدم تجديد هو فقط إجراء طارئ يتطلب:

- 1 - أن الإلغاء لا يتعارض مع الهدف من تطبيق القانون.
- 2- يتعين أن يكون الهدف من الإلغاء هو تحقيق الغرض العام الأمر الذي يتطلب التحديد
- 3- أن يكون هناك ارض بديلة من اجل تحقيق الغرض المقترح
- 4 انه لا يوجد أي سبب معقول للاستخدام الأرض للأغراض المخصصة للزراعة، وفي هذه القضية ذهبت المحكمة إلى أن استخدام الأرض من الممكن التنبؤ به وإن إصدار الأمر بإلغاء سوف يتعارض مع الهدف من صدور القانون إذ هو يسمح للمالك بالمضاربة علي سعر الأرض من خلال البقاء علي انخفاض سعر الضريبة إلي أن ترتفع القيمة السوقية للأرض المدينة لم تبين ما إذا كانت الحاجة السكان للمزيد من المساكن تفوق الحادة إلي المساحات المفتوحة وبالمثل فان المدينة لم تبين بشكل قاطع أنها قد أوجدت ارض بديلة بالقرب من الأرض محل الموضوع يمكن أن تستخدم للأغراض البناء ما انه من الصعب القول ما إذا كانت الأرض مازالت تصل للأغراض الزراعية.
- وفي إبريل 1968 تم إصدار قانون للمساواة والعدالة في الإسكان Fair Housing Act لحظر التمييز العنصري في مجال الإسكان. وفي أغسطس 1969 تم إجراء تعديلاً تضمن النص علي أنه لا يتعين علي الأسر محدودة الدخل أن لا تدفع سوى ما يزيد عن 25 % من دخلها للإيجار.

(1) Housing and Urban Development Act, 1965 – Pub.L. 89-117.

فقضت المحكمة العليا بعدم دستورية النصوص التي تقسم المناطق علي أساس التمييز العرقي أو الجنسي لتعارضه مع مبدأ المساواة الذي يكفله الدستور الأمريكي.

- وفي عام 1970 تم إنشاء جمعية المهنيين البيئية (AEP) The Association of Environmental Professionals، والتي تعتبر أول جمعية غير ربحية في الولايات المتحدة الأمريكية تشتمل علي مجموعة من المهنيين من مختلف التخصصات بما في ذلك كافة التخصصات المتعلقة بعلوم البيئة؛ فهي تحتوي علي إدارة لتنظيم الموارد، هذا بالإضافة إلي دورها الأساسي في التخطيط البيئي وكذلك العديد من التخصصات المرتبطة بذلك المجال.

- وفي أغسطس 1974 صدر قانون الإسكان والتنمية الاجتماعية Housing and Community Development Act of 1974 والذي تضمن النص علي التزام الحكومة الوطنية بتقديم منح ذات أغراض محددة a block grant للحكومات الإقليمية تحدد بمقتضاها أوجه إنفاقها من أجل ضمان الامتثال بتنفيذ أحكام ذلك القانون، غير إن ما يميز تلك المنح هو أنها تمنح للحكومات الإقليمية الحق في استخدام أساليب وتجارب جديدة من أجل تحقيق ذات الهدف⁽¹⁾.

- في أكتوبر 1977 صدر قانون المجتمع والإسكان Housing and Community Act of 1977 لعام 1977 والذي وضع حجر الأساس لتقديم المنح للتنمية الحضرية وأكد علي ضرورة وأهمية تقديم تلك المنح للمعاقين وكبار السن.

- في يوليو 1987 صدر قانون The Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act والذي نص علي ضرورة تقديم المساعدة للمجتمعات المحلية من أجل التعامل مع الأشخاص الذين لا مأوى لهم، كما تضمن النص علي إنشاء مجلس للتنسيق المشترك بين الولايات بشأن الأشخاص الذين لا مأوى لهم the United States Interagency Council on Homelessness.

- وفي فبراير 1988 صدر قانون للإسكان والتنمية المجتمعية The Housing and Community Development Act لعام 1988 والذي تتضمن النص علي بيع المساكن الشعبية إلي شركات للإدارة وتنظيم المقيمين في تلك المناطق.

- وفي أكتوبر 1992 تم إنشاء البرنامج السادس HOPE VI program لإعادة تنشيط المساكن الشعبية العامة وكيفية العمل بها.

- وفي أكتوبر 1992 صدر قانون الإسكان والتنمية المجتمعية Housing and Community Development Act of 1992 والذي قنن قانون المؤسسات الفيدرالية للإسكان والسلامة المالية والصحة العامة Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act of 1992 والذي انشأ مكتب للمراقبة مشروعات الإسكان علي المستوي الفيدرالي Office of Federal Housing Enterprise Oversight.

(1) Housing and Urban Development Act, 1974 – Pub.L. 93-383.

- وفي عام 1988 تم إصدار قانون Anti-Drug Abuse Act والذي مكن السلطات العامة للمساكن الشعبية المستأجرة السلطة التقديرية التي تمكنها من استخدام كافة الأدوات اللازمة للأجلاء وطرد السكان المقيمين في تلك المناطق والذين قد يعرضوا السكان الآخرين للخطر سواء بسبب سلوكهم الإجرامي أو بسبب تعاطي المخدرات⁽¹⁾.

ففي حكم حديث أيدت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمر الصادر من السلطة العامة المحلية بطرد احد المستأجرين في منطقة سكنية العامة علي الرغم من عدم وجود خطأ صادر من جانبها مؤكدة عدم وجود خطأ من جانب السلطة العامة في استخدام سلطتها التقديرية وذلك علي سند من القول بان التشريع الصادر يتطلب بأن يكون من ضمن بنود عقد الشقة المؤجرة تمكين السلطة العامة من طرد المستأجر إذا كان احد أفراد أسرته يمارس أي أنشطة جنائية تتعلق بالمخدرات سواء كان المستأجر يعلم أو كان ينبغي عليه أن يعلم بشأن ممارسة مثل ذلك النشاط وذلك استنادا إلي أن النشاط الإجرامي يهدد حق الفرد في التمتع الآمن والسلامة الصحية بالنسبة للاماكن الأخرى⁽²⁾.

- وفي أكتوبر 1998 وضعت الحكومة العديد من مشروعات القوانين التي تسمح لسلطات الإسكان المحلية إنشاء المزيد من المساكن الاجتماعية العامة للأفراد الطبقة المتوسطة.

- وفي نوفمبر 2007 بادرت وزارة الإسكان والتنمية الحضرية في الولايات المتحدة الأمريكية بتقديم برامج تتضمن توفير امتيازات للمشتري في حالة شراء أي منزل من منازل وزارة الإسكان والتنمية الحضرية.

وحديثاً اصدر الكونجرس الأمريكي، في فبراير 2009 قانون Reinvestment Act American Recovery and والذي تتضمن وضع حزمة من الحوافز الاقتصادية، قدرت التكلفة التقريبية لها بمبلغ 787 مليار دولار، تدفع للوزارات والجهات الإدارية والوكالات المختلفة بهدف الحد من الركود الاقتصادي والاستثمار والإنفاق المباشر في البنية التحتية وقد كان من أهم أهداف ذلك القانون تضمين قانون الإنفاق المباشر في الإسكان والبنية التحتية للمشروعات التنموية، والتعليم، والصحة، والطاقة الخضراء⁽³⁾.

ففيما يتعلق بخطة الإسكان خصص القانون السابق مبلغ مالي يقدر بنحو 7,14 مليار دولار تدفع إلي الوكالات والوزارات والجهات الإدارية لدعم عمليات التنمية والإصلاح وتحديث المباني والمنازل خلال خطة زمنية محددة، هذا بالإضافة إلي ميزانية تقدر بنحو 18 مليار دولار في مجال حماية البيئة والمياه والصرف الصحي. خصص جزء كبير منها من أجل إجراء تحسينات ودعم مشروعات البنية التحتية الأساسية للمحافظة علي البيئة والموارد الطبيعية.

(1) Section:1437d(l)(6) unambiguously requires lease terms that vest local public housing authorities with the discretion to evict tenants for the drug- related activity of household members and guests whether or not the tenant knew, or should have known, about the activity.” “ Anti-Drug Abuse Act of 1988 (Pub.L. 100-690, 102 Stat. 4181, enacted November 18, 1988, H.R. 5210).

(2) DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT v. RUCKER. 122 S. Ct. 1230 (U.S. Sup. Ct. 2002).

(3) PUBLIC LAW 111-5—FEB. 17, 2009.

كما أصدرت الولايات المتحدة العديد من القوانين في مجال الطاقة⁽¹⁾ تهدف جميعها إلى تشجيع مختلف القطاعات علي تحسين كفاءة استخدام معظم مصادر الطاقة المتجددة مثل الإشعاعات الشمسية وتشجيع تطويرها بما يلاءم حماية البيئة وصحة الإنسان. ووضع خطة إستراتيجية لتطوير بعض الصناعات التي تهدف إلى تقليص اعتماد أميركا على المنتجات البترولية الخارجية وخلق فرص العمل، مما ساهم في انتعاش الاقتصاد الوطني⁽²⁾.

ومن التطبيقات المتعلقة باستخدام الطاقة الشمسية في المناطق السكنية بما يتلاءم مع أغراض حماية البيئة، استخدام نظم التسخين والتبريد خلال التصميمات المعمارية التي تعتمد على استغلال الطاقة الشمسية، والحصول على الماء الصالح للشرب من خلال عمليات التقطير والتطهير، واستغلال ضوء النهار، والماء الساخن، والطاقة الحرارية في الطهو، واستخدام درجات الحرارة المرتفعة في أغراض صناعية. وبشكل عام تتسم الوسائل التكنولوجية التي تعتمد علي الطاقة الشمسية بأنها إما أن تشكل نظم للطاقة الشمسية السلبية أو أن تشكل نظم للطاقة الشمسية الإيجابية وذلك وفقاً للطريقة التي يتم استغلال وتحويل وتوزيع ضوء الشمس من خلالها، وتشمل التقنيات التي تعتمد على استغلال الطاقة الشمسية الإيجابية استخدام اللوحات الفولتوضوئية والمجمع الحراري الشمسي، مع المعدات الميكانيكية والكهربية، لتحويل ضوء الشمس إلى مصادر أخرى مفيدة للطاقة. هذا، في حين تتضمن التقنيات التي تعتمد على استغلال الطاقة الشمسية السلبية توجيه أحد المباني ناحية الشمس واختيار المواد ذات الكتلة الحرارية المناسبة أو خصائص تشتيت الأشعة الضوئية، وتصميم المساحات التي تعمل على تدوير الهواء بصورة طبيعية.

(1) Energy Policy Act of 2005, Energy Independence and Security Act of 2007, and Emergency Economic Stabilization Act of 2008.

(2) وفي مارس 2009، تم وضع خطط لاستثمار 3.2 مليار دولار في مجال كفاءة الطاقة وللمشاريع الحفاظ على الطاقة في الولايات المتحدة، وتوفير المنح للمشاريع التي تقلل من إجمالي استخدام الطاقة وانبعثات الوقود الحفري، وتحسين كفاءة استخدام الطاقة في البلاد. وقد أصدرت وزارة الطاقة ووكالة حماية البيئة الأميركية (EPA) نسخة محدثة في إطار خطة عمل وطنية لمبادرة كفاءة الطاقة "رؤية لعام 2025: إطار عمل من أجل التغيير"، الذي يرسم كفاءة استخدام الطاقة في خطة عمل المقترحة لصانعي سياسة الدولة. بحيث يترتب علي تنفيذ تلك الخطة من قبل جميع الدول، انخفاض الطلب على الطاقة في أنحاء البلاد بنسبة 50٪، وتحقيق أكثر من 500 مليار دولار في صافي المدخرات على مدى السنوات الـ 20 المقبلة، والحد من الانبعاثات السنوية لغازات الدفيئة المنبعثة من 90 مليون سيارة. وقد تم تحديث خطة العمل من أجل التشجيع على الاستثمار في برامج الطاقة ذات التكلفة المنخفضة والكفاءة في استخدام الطاقة. وترفق الخطة بتقرير يبين التقدم الذي تبذله الدول نحو تحقيق أهدافها، مع تحديد المجالات التي تحتاج إلى تحقيق مزيد من التقدم، ويصاحب التقرير اثنان من الوثائق التي تقدم المساعدة التقنية وتظهر مردودية اختبارات برامج كفاءة استخدام الطاقة الأقل تكلفة والأكثر فاعلية.

In March 2009, Vice President Joe Biden announced plans to invest \$3.2 billion in energy efficiency and energy conservation projects in the United States. The Energy Efficiency and Conservation Block Grants program, funded by President Obama's American Recovery and Reinvestment Act, will provide grants for projects that reduce total energy use and fossil fuel emissions, and improve energy efficiency nationwide. DOE and the U.S. Environmental Protection Agency (EPA) have released an updated version of the National Action Plan for Energy Efficiency "Vision for 2025: A Framework for Change", which lays out a proposed energy efficiency action plan for state policy makers. If implemented by all states, the plan could lower energy demand across the country by 50%, achieve more than \$500 billion in net savings over the next 20 years, and reduce annual greenhouse gas emissions equivalent to those from 90 million vehicles. The report, which was released under the National Action Plan for Energy Efficiency initiative, was produced by more than 60 energy, environmental, and state policy leaders from across the country. The updated action plan encourages investment in low-cost energy efficiency programs and shows the progress that the states are making toward their goals, while identifying areas for additional progress. The report is accompanied by two technical assistance documents that offer cost-effectiveness tests for energy efficiency programs and best practices for providing data to businesses. Wikipedians United States Economy in come human development science, technology, transportation, and energy. p. 170

وبوجه عام يتعامل المخططون البيئيون environmental planners بالنسبة لأي مشروع، مع مجموعه واسعة ومتكاملة من اللوائح البيئية وذلك سواء على المستوى الفيدرالي أو على مستوى الولايات أو على مستوى المدن. يتم تنفيذها وإدارتها جميعها على المستوى الفيدرالي من قبل وكالة حماية البيئة Environmental Protection Agency والتي تحض على القيام بالعمليات البيئية لدراسة الآثار المترتبة عن إقامة أو تشييد تلك المشروعات والتخفيف من الآثار المحتملة المترتبة عليها والتي تتم عادة من خلال ما يعرف بعملية تقييم الأثر البيئي Environmental Impact Statement (EIS)⁽¹⁾، أو التقييم البيئي Environmental Assessment (EA) أو من خلال إتباع الإجراءات والمبادئ التوجيهية التي تتضمنها قانون السياسة البيئية الوطنية Act (NEPA) National Environmental Policy، وكذلك قانون مراجعة الجودة البيئية للولاية State Environmental Quality Review Act (SEQRA) أو قانون مراجعة الجودة البيئية للمدينة City Environmental Quality Review (CEQR)⁽²⁾.

(1) عملية تقييم الأثر البيئي Environmental Impact Statement (EIS) تعد بمثابة آلية تنفيذية لضمان التزام الحكومة الفيدرالية بتحقيق الأهداف والسياسات الواردة في قانون السياسة البيئية الوطنية. بعبارة أخرى هي أداة أو وسيلة تستخدم لصنع القرارات المؤثرة في البيئة تتولى من خلالها الجهات المعنية بحماية البيئة، وكالة حماية البيئة، وصف الآثار البيئية الإيجابية والسلبية للمشروع المقترح، كما تتولى عادة وضع بديل أو أكثر عن الإجراء المقترح العمل به في المشروع. ويتعين القيام بذلك الإجراء في أقرب وقت مناسب من قيام الوكالة بإجراء تخطيط التنمية أو قبل أن ترد على الاقتراح المتعلق بمشروعات التنمية على أن تتبع الوكالة في سبيل تحقيق ذلك نهج متعدد التخصصات وذلك لكي تتولى بدقة، تقييم كلا من الآثار الاجتماعية والمادية للمشروعات التنموية المقترحة.

J. R. Formby, The Environmental Impact Statement: Problems and Alternatives Centre for Resource and Environmental Studies, Australian National University, 1977, p. 3

(2) Section 102(2)(C), of National Environmental Policy Act stipulates that an EIS shall be "included in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment...". The CEQ regulations begin by calling for agencies to integrate NEPA regulations and requirements with other various planning requirements at the earliest possible time to ensure that all decisions are reflective of environmental values, avoid potential delays in the future and eliminate potential future conflicts. NEPA's action-forcing provision.

المبحث الرابع: دور التخطيط العمراني في تحقيق التنمية المستدامة في جمهورية مصر العربية

مر التنظيم التشريعي للتخطيط العمراني في مصر بعدة مراحل زمنية من خلال عدة قوانين متعاقبة، ينسخ فيها اللاحق ما سبقه من تشريعات. فإذا كان جوهر التخطيط هو تحديد الأهداف ووضوحها بهدف تحديد أنسب الوسائل لتحقيقها، فإن التخطيط العمراني في التشريعات قد افتقد إلى التخطيط، فكانت التشريعات المنظمة للعمران تتسم بالعشوائية وعدم الانضباط، والتضارب في بعض الأحيان، حيث اكتفت، على استحياء، بالنص على التخطيط العمراني، تدريجيًا، إلى أن نُظم صراحة في قانون غايته الأساسية التخطيط العمراني.

ونتناول المراحل التشريعية التي مر بها التخطيط العمراني وذلك علي النحو الآتي:

1- التخطيط العمراني في قوانين البناء والتعمير:

يقصد بقوانين البناء: "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم إقامة أعمال البناء المختلفة وأعمال الهدم، والإجراءات الخاصة بالحصول على التراخيص بإقامة أعمال البناء أو الهدم وتحديد شروطها وضوابطها⁽¹⁾."

وقد مرت تشريعات البناء في مصر بالعديد من المراحل والتطورات بداية من الأمر العالي الصادر في 26 أغسطس 1889⁽²⁾، حيث يعد هذا الأمر العالي أول تدخل تشريعي من جانب الدولة لتنظيم أعمال البناء، وكان يهدف هذا الأمر إلى تنظيم أعمال البناء في المدن والقرى التي يوجد بها مصلحة التنظيم أو التي ستشكل فيها المصلحة، حيث يمتنع القيام ببناء أي عمارات أو منازل أو أسوار أو بلكنات أو سلالم خارجية وغيرهم، دون الحصول على الترخيص وخطة التنظيم من مصلحة التنظيم⁽³⁾.

وظل الأمر العالي السابق ساريًا بمفرده، إلى أن صدرت القوانين رقم 51 لسنة 1940 الخاص بتنظيم المباني⁽⁴⁾، والقانون رقم 52 لسنة 1940 الخاص بتقسيم الأراضي المعدة للبناء، فأصبح هذان القانونان مكملان لما أكتفت الأمر العالي من نقص وثغرات.

فقد كانت تقتصر أحكامه الأمر العالي الصادر عام 1889 ولائحته التنفيذية على الترخيص بأعمال البناء المقامة على الطرق العامة فقط، فأتى القانون رقم 51 لسنة 1940 لتنظيم أعمال البناء على الطرق سواء كانت عامة أو خاصة⁽⁵⁾. ويلاحظ على هذا القانون اقتصره على أعمال البناء والمتمثلة في تنظيم ارتفاعات المباني وارتفاعات كل دور وغيرها من الأمور التي لا تمس مباشرة التخطيط العمراني.

(1) د. أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء من الوجهة الجنائية والمدنية والإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص3.

(2) جريدة الوقائع المصرية، العدد 99، 2 سبتمبر 1889.

(3) المادة الأولى من الأمر العالي الصادر في 26 أغسطس 1889.

(4) منشور بتاريخ 16 يونيو 1940.

(5) المادة الأولى من القانون: "لا يجوز لأحد أن ينشئ بناء على حافة طريق عام أو خاص أو في داخل الأرض أو أن يوسعه أو يعليه أو يعدل فيه إلا بعد الحصول على رخصة بالبناء من السلطة القائمة على أعمال التنظيم".

أما القانون رقم 52 لسنة 1940 فقد عني بمسألة التخطيط العمراني من خلال تنظيم عملية تقسيم الأراضي المعدة للبناء وذلك باعتبارها من العمليات الجديرة بكل تشجيع فهي تؤدي إلى اتساع المدن وتخفيف الضغط على مناطق الوسط المتزاخمة بالسكان، كما أنها تهئ لجانب من أهل المدن للإقامة في الضواحي والاستمتاع بأسباب المعيشة الصحية⁽¹⁾. وعلي الرغم من أن التقسيم يمثل مرحلة أخيرة من مراحل التخطيط العام للمدن والقرى، إلا أن هذا التشريع قد اكتفى بهذه المرحلة دون تنظيم لما يسبقها أو يلحقها من مراحل⁽²⁾.

وقد كان تقسيم مساحات الأراضي الكبيرة إلى أنصبة مختلفة، يعتبر فيما مضى داخلاً في نطاق استعمال حق الملكية، بحيث لا يجوز أن يكون محلاً لقيود خاصة ودون ضوابط من تخطيط أو أسس للتقسيم، بحيث أن ترك المقسم وشأنه والذي يجهل - بسبب عدم خبرته - شئون العمران قد يؤدي إلى قيامه بتقسيم الأراضي بصورة لا تتفق وما تتطلبه معالجة أخطاء الماضي، أو إصلاح التقسيمات القائمة بقوانين خاصة⁽³⁾.

وفي سياق تنظيم هذا القانون لعملية التخطيط العمراني، ألزم القانون المقسم بأن يخصص ثلث إجمالي مساحة الأرض المعدة للبناء للطرق والميادين والحدائق والمنتزهات العامة⁽⁴⁾. فضلاً عن أنه لا يجوز أن تزيد النسبة التي تشغلها المباني عن 60% من مساحة القطعة التي تقام عليها.

وفي عام 1949 صدر القانون رقم 28 بإجازة تحديد مناطق صناعية في المدن ومجاورتها التي يصدر بتعيينها مرسوم، ولم يوضع هذا القانون - من الناحية العملية - موضع التطبيق، وظل إنشاء المناطق الصناعية لا يقوم على أسس علمية متطورة. وبمناسبة صدور قانون المساكن الشعبية رقم 206 لسنة 1951⁽⁵⁾، تم تضمينه باباً عن إعادة تخطيط المدن والقرى⁽⁶⁾.

وبعد صدور القانونين السابقين وفيما يقارب من ثماني سنوات، صدر القانون رقم 93 لسنة 1948 بشأن تنظيم المباني⁽⁷⁾، لاغياً أحكام القانون رقم 51 لسنة 1940 وكافة أحكام القوانين واللوائح المعمول بها إذا تعارضت مع أحكامه⁽⁸⁾.

وفي خصوص أسباب صدور هذا القانون، ذهب الفقه إلى أنه كان لتغير الظروف الاجتماعية والسياسية التي كانت تمر بها البلاد ونشوب الحرب العالمية الثانية وكذلك القصور والمثالب التي ظهرت مع تطبيق القانون 51 لسنة 1940، دافعاً لتبني المشرع المصري القانون رقم 93 لسنة 1948⁽⁹⁾، لتلافي ما وقع فيه سلفه من أخطاء⁽¹⁰⁾.

(1) راجع المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 52 لسنة 1940.

(2) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 3 لسنة 1982.

(3) في ذات المعنى راجع المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 52 لسنة 1940.

(4) المادة الخامسة من قانون 52 لسنة 1940.

(5) ورد على هذا القانون العديد من التعديلات التشريعية، حيث عدل بالقانون رقم 213 لسنة 1954، المنشور بالوقائع المصرية في 10 إبريل 1954، العدد 28 مكرر، والقانون رقم 3 لسنة 1960 والمنشور بالجريدة الرسمية في 16 فبراير 1960، العدد 40.

(6) تم تنظيم إعادة تخطيط المدن والقرى، في الباب الثاني، في المواد من 10 إلى 15.

(7) منشور بالوقائع المصرية، العدد 90، 1 يولييه 1948.

(8) المادة 22 من القانون رقم 93 لسنة 1948.

(9) بدأت الحرب العالمية الثانية عام 1939، وانتهت عام 1945.

(10) د. محمد أحمد فتح الباب، النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، 1997، ص 10 وما بعدها.

وكغيره من القوانين التي تختص في الأساس بأعمال البناء، ابتعد القانون رقم 93 لسنة 1948 عن تنظيم أعمال التخطيط العمراني. إلا أنه اختص بتنظيم عمليات البناء والتشييد للمباني، حيث نظم ارتفاعات المباني، وارتفاعات الأدوار داخل كل مبنى، وكذا نظم إصدار تراخيص البناء والسلطة المختصة بذلك مع إجازة القانون للسلطة القائمة على أعمال التنظيم أن تقوم بتحديد طراز البناء ولون الطلاء، فيما يعد تأكيداً لسلطة جهة الإدارة في الحفاظ على جمال الرونق. وقد اشترط هذا القانون أن يتوافر لكل بناء المرافق الصحية طبقاً لما تقرره اللائحة التنفيذية، بما يعكس اهتمام المشرع بالحفاظ على الصحة العامة للمواطنين، وهو نص مستحدث لم يوجد في القانون رقم 51 لسنة 1940.

وبعد صدور القانون رقم 93 لسنة 1948 الذي اختص أساساً بتنظيم المباني، سن المشرع المصري القانون رقم 28 لسنة 1949⁽¹⁾. في شأن إجازة تحديد مناطق صناعية في المدن ومجاورتها. وقد تعلق هذا القانون بصورة أساسية بتنظيم عملية التخطيط العمراني؛ حيث سمح القانون بتحديد منطقة أو أكثر تخصص دون غيرها لما ينشأ أو يدار من المصانع والمعامل والورش وغير ذلك من المجالات الضارة بالصحة أو المقلقة للراحة أو الخطرة. وتتولى السلطة القائمة على أعمال التنظيم تحديد المنطقة أو المناطق التي تخصص بصفة عامة للممارسة الأنشطة السابقة.

ويجوز اختيار المناطق الصناعية سالفة الذكر من الأراضي المملوكة للحكومة أو مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو القروية، كما يجوز اختيارها من الأراضي المملوكة لغير هذه الهيئات. وفي هذه الحالة الأخيرة يجوز نزع ملكيتها طبقاً لأحكام قانون نزع الملكية للمنفعة العامة⁽²⁾، وتباع هذه الأراضي أو تؤجر لمن يرغبون في إنشاء المحال التي تخصص لها هذه المناطق. وبعد ثورة يوليو 1952، بدأ الاهتمام بأعمال التشييد والبناء، حيث صدر القانون رقم 656 لسنة 1954 في شأن تنظيم المباني، ثم القانون رقم 712 لسنة 1954 والذي كان يمس عملية التخطيط العمراني ولكن ليس لمصلحة المباني العامة والخاصة، وإنما من أجل المصانع الحربية؛ حيث حظر القانون إقامة مبان أو منشآت في الأماكن المجاورة للمصانع الحربية⁽³⁾. ويحدد مجلس إدارة المصانع الحربية⁽⁴⁾ ومصانع الطائرات، الأماكن المجاورة للمصانع المحظور إقامة مباني أو منشآت بالنسبة لكل مصنع على ألا تقل مسافة هذه الأماكن عن خمسين متراً أو تزيد على خمسمائة متر من أسواره الخارجية. وبعد مرور عامين، ولأعمال التخطيط العمراني، صدر القانون رقم 27 لسنة 1956 في شأن نزع ملكية الأحياء لإعادة تخطيطها وتعميرها- وقد أجاز هذا القانون نزع ملكية الأحياء من أجل إعادة تخطيطها وتعميرها وذلك بقرار من مجلس الوزراء، وتتطلب القانون السابق نشر القرار المقرر للمنفعة العامة مع بيان عن المشروع ورسم بالتخطيط الإجمالي له في الجريدة الرسمية.

(1) صدر هذا القانون بتاريخ 25 فبراير 1949، ونشر بتاريخ 28 فبراير 1949.

(2) جدير بالذكر، أن أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة التي كانت سارية في هذا الوقت كانت منظمة بالقانون رقم 27 لسنة 1906 بشأن نزع الملكية أمام المحاكم المختلطة، والقانون رقم 5 لسنة 1907، بشأن نزع الملكية أمام المحاكم الأهلية، والمرسوم بقانون رقم 93 لسنة 1931 الخاص بإدخال أحكام جديدة فيما يتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة.

(3) المادة الأولى من القانون رقم 712 لسنة 1954.

(4) أنشأ مجلس إدارة المصانع الحربية بالقانون رقم 619 لسنة 1953.

وقد كان الهدف من هذا القانون- كما ورد بالمذكرة الإيضاحية- هو إعادة تخطيط الأحياء التي يسكنها ذوي الدخل المحدود في مختلف البلاد، حيث أن حالة المباني في تلك الأحياء سيئة للغاية، لذا اتجهت الحكومة إلى العناية بدراسة مشروعات إعادة تخطيط هذه الأحياء وتعميرها.

ومنذ عام 1956 وحتى عام 1979 مع صدور القانون رقم 59 لسنة 1979⁽¹⁾ في شأن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة، مرت مصر بالعديد من المراحل التشريعية التي تعلقت بتنظيم عمليات البناء، حيث صدر القانون رقم 344 لسنة 1956 في شأن تنظيم وتوجيه أعمال البناء والهدم، والذي تم إلغاؤه بالقانون رقم 178 لسنة 1961 في شأن تنظيم هدم المباني.

وفي عام 1964 أصدر رئيس الجمهورية قرارًا بالقانون رقم 6 لسنة 1964⁽²⁾ في شأن أسس تصميم وشروط تنفيذ الأعمال الإنشائية وأعمال البناء، ثم صدر القانون رقم 106 لسنة 1976 في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء⁽³⁾.

وفي عام 1979 صدر قانون إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة رقم 59 لسنة 1979، والذي يعد بداية حقيقية لعمليات التخطيط العمراني، فقد أثبت تعداد السكان في مصر أن هناك تفاقم في عدد السكان وزيادة مضطردة أعقبها وجود توسع عشوائي حول المدن، وخلق مجتمعات عشوائية لاستيعاب هذا التزايد وذلك دون تخطيط مدروس أو أسس سليمة، مما أثر على كفاءة المرافق العامة على اختلاف أنواعها، وأدى إلى حدوث تلوث شديد للبيئة، وعدم استغلال أمثل لمساحات أراضي البيئة⁽⁴⁾.

وقد وضع هذا القانون تعريفًا للمجتمعات العمرانية الجديدة، حيث عرفها بأنها: "كل تجمع بشري متكامل يستهدف خلق مراكز حضرية جديدة، تحقق الاستقرار الاجتماعي والرخاء الاقتصادي (الصناعي والزراعي والتجاري وغير ذلك من الأغراض) بقصد إعادة توزيع السكان عن طريق إعداد مناطق جذب مستحدثة خارج نطاق المدن والقرى القائمة". وكى لا تخرج تلك المجتمعات العمرانية الجديدة عن دائرة التنظيم والتخطيط، أنشأ القانون هيئة تنمية المجتمعات العمرانية الجديدة تكون- دون غيرها- جهاز الدولة المسئول عن إنشاء هذه المجتمعات العمرانية.

وقد قام المشرع بوضع العديد من القيود، رغبة في حسن التنظيم وتحقيق القانون لأهدافه، ومن تلك القيود: حظر إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة، في الأراضي الزراعية، ووجوب المحافظة على ما قد يكون بالأرض التي يقع عليها الاختبار من ثروات معدنية أو بترولية أو ما تحويه من آثار أو تراث تاريخي وفقًا لما هو معمول به من قبل التشريعات.

ومن كل ما سبق، يظهر أن إنشاء قانون المجتمعات العمرانية يعد بداية تشريعية للتخطيط العمراني السليم، وذلك بعد أن باءت كل المحاولات التشريعية لتحقيق تخطيط عمراني يكفل حماية البيئة من التلوث، ويعالج المشكلات الناجمة عن الزيادة السكانية، بالفشل، وذلك بسبب العشوائية التي صاحبت تخطيط المدن منذ البداية والتي أدت إلى إحداث خلل في التوزيع السكاني في المدن والقرى.

(1) منشور بالجريدة الرسمية في 29 نوفمبر 1979، العدد 48.

(2) منشور بالجريدة الرسمية في 6 يناير 1964، العدد 5.

(3) منشور الجريدة الرسمية في 9 سبتمبر 1976، العدد 37.

(4) د. محسن العبودي، مرجع سابق، ص55.

2- قانون التخطيط العمراني رقم 3 لسنة 1982⁽¹⁾:

يعد القانون رقم 3 لسنة 1982 هو أول تشريع شامل ينظم مختلف شئون التخطيط العمراني، في مصر، والذي اعتبر التخطيط- كما ذكرت المذكرة الإيضاحية للقانون- أساساً لتنظيم المدن والقرى وتطوير نموها العمراني، لتغلب علي ما تعانيه المدن والقرى المصرية من تخلف عمراني يرجع في المقام الأول إلى أن نموها وامتدادها لا يستند إلى أسس تخطيطية سليمة. وتتاول القانون سالف الذكر الأحكام الخاصة لإعداد التخطيطات العامة للمدن والقرى والتخطيطات التفصيلية⁽²⁾ وقواعد تقسيم الأراضي للأغراض السكنية والصناعية⁽³⁾ وتتاول الأحكام الخاصة بتجديد الأحياء، كما تتاول الأحكام الخاصة بتقرير المنفعة العامة ونزع ملكية العقارات لأغراض التخطيط العمراني⁽⁴⁾ كما كفل الاشتراك بين جهة متخصصة وهي الهيئة العامة للتخطيط العمراني والوحدات المحلية، وتتاول تنظيم الأحكام العام التي تحكم أعمال البناء أو الإنشاء أو التقسيم في المناطق الداخلة في نطاق المدن والحيز العمراني للقرى.

- قانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008:

ألغي قانون البناء رقم 119 لسنة 2008 قانون التخطيط العمراني رقم 3 لسنة 1982 لتحل نصوصه محل القانون الأخير.

وقد أنشأ هذا القانون ولأول مرة مجلس أعلى للتخطيط والتنمية العمرانية يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة، ويتولى إقرار السياسات والأهداف العامة للتخطيط والتنمية العمرانية والتنسيق الحضاري على المستوى القومي، والتنسيق بين الوزارات والجهات المعنية بالتنمية العمرانية واستخدامات الأراضي، وكذا اقتراح وإبداء الرأي في مشروعات القوانين ذات الصلة بالتنمية العمرانية، وغيرها من الاختصاصات التي نص عليها القانون واللائحة التنفيذية⁽⁵⁾.

أما بالنسبة للهيئة العامة للتخطيط العمراني، فيلاحظ أن القرار الجمهوري رقم 1093 لسنة 1973 الخاص بإنشائها قد نص على مسؤولية الهيئة، ولكنها كانت مجرد مسؤوليات عامة دون تحديد دقيق، إلا أن القانون رقم 119 لسنة 2008 قد نص على اختصاصات تفصيلية للهيئة، ومنها، وضع البرنامج القومي لإعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية بمختلف مستوياتها، وإعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظ، وإعداد البحوث والدراسات

(1) منشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 25 فبراير 1982.

(2) المواد من 1 إلى 6 من القانون رقم 3 لسنة 1982.

(3) المواد من 11 إلى 26 من القانون رقم 3 لسنة 1982.

(4) المواد من 42 إلى 53 من القانون رقم 3 لسنة 1982.

(5) ويشكل المجلس الأعلى للتخطيط برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية الوزراء المختصين، ورؤساء الجهات المعنية بالتنمية العمرانية واستخدامات أراضي الدولة، وعشرة من المختصين في المسائل ذات الصلة نصفهم على الأقل من غير العاملين في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية يرشحهم الوزير المختص، ويصدر قرار من رئيس الجمهورية بتشكيل المجلس ونظامه الأساسي.

القطاعية المتخصصة لأعمال التخطيط والتنمية العمرانية، وتنظيم ممارسة أعمال التخطيط والتنمية العمرانية، وتطوير آليات تنفيذ المخططات الاستراتيجية، وتطوير وتنمية قدرات إدارات التخطيط العمراني بالوحدات المحلية، وغيرها من الاختصاصات الأخرى. وقد سعى القانون لتطبيق اللامركزية الإدارية في مجال التخطيط والتنمية العمرانية وذلك للاستفادة من مميزات تطبيق اللامركزية الإدارية، حيث نص على أنه يكون بكل إقليم اقتصادي مركز إقليمي للتخطيط والتنمية العمرانية يتبع الهيئة العامة للتخطيط العمراني، ويباشر اختصاصات هذه الهيئة بالأقاليم كما يتولى الدعم الفني للإدارات العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بمحافظات الإقليم، ومتابعة إعداد وتنفيذ مخططات مدن وقرى تلك المحافظات.

وفي ذات السياق تجدر الإشارة إلى أن وزارة الإسكان ممثلة في هيئة التخطيط العمراني، كانت قد انتهت مؤخرًا من إعداد المشروع الابتدائي لمخطط تنمية مصر، مصر 2052، والذي يستهدف تخطيط تنمية جمهورية مصر بالكامل على مدار الأربعين سنة المقبلة، حيث تضمن المخطط وضع أولويات لمناطق مصر المستهدف تنميتها، ومن أهم هذه المناطق كانت سيناء والعلمين ومنخفض القطارة وخليج السويس وغيرها من المناطق ذات الثروات المتعددة بمصر، والتي سيتم الاستفادة منها وتنميتها خلال السنوات القليلة المقبلة كمناطق أولية، وذلك لزيادة المعمر ولاستيعاب الزيادة السكانية المتوقعة⁽¹⁾.

- دور التخطيط العمراني في حماية البيئة في مصر:

لقد أدت العشوائية التي مر بها التنظيم التشريعي للعمران في مصر إلى ظهور الكثير من المشكلات في تنظيم البناء وظهور العشوائيات، وقد زاد من تلك المشكلات أن التشريعات المنظمة للعمران قد سنت منبئة الصلة عن البيئة، فكان المشرع لا يبتغي من تشريع معين ينظم البناء سوى حل مشكلة معينة ظهرت بسبب الفراغ التشريعي أو بسبب قصور تنظيمي في تشريع سابق، فكانت معظم قوانين العمران يرجع سبب ظهورها الأساسي في الرغبة إلى علاج مشكلات قائمة.

فغياب الرؤية الشاملة والمستقبلية لدى المشرع فيما يتعلق بتنظيم العمران في مصر، والتي تهدف إلى التخطيط للعمران على أسس علمية سليمة، وكذلك عدم الانفصال بين تشريعات البناء والعمران والبيئة، أدى إلى حدوث تدهور شديد في البيئة بسبب الاختلال في توزيع السكان، وزيادة الضغط على البنية التحتية الأساسية للمدن، وزيادة حجم النفايات في المناطق السكنية، واندماج المناطق الصناعية مع المناطق السكنية، وتدهور البيئة الحضرية والريفية بسبب تغير استعمالات الأراضي.

وعلى الرغم من صدور قانون التخطيط العمراني رقم 3 لسنة 1982 والذي كان من المفترض أن يكون بداية الإصلاح لما أفسدته تشريعات تنظيم البناء، إلا أنه وبسبب غياب الإستراتيجية القومية للتخطيط العمراني، والفساد الذي اكتنف تطبيق مواد القانون، ظلت مشكلة عشوائية العمران كما هي وامتدت لتؤثر على البيئة.

(1) أكد رئيس الهيئة العامة للتخطيط العمراني بوزارة الإسكان، أن المخطط الاستراتيجي للتنمية العمرانية "مصر 2052"، يتضمن إنشاء 31 مجتمعاً عمراني جديد، من بينهم 5 مدن مليونية، وذلك ضمن أحد أهداف مخطط تنمية مصر، سيتم تنفيذها في إطار المخطط الاستراتيجي ككل لتنمية مصر بأكملها عمرانياً خلال الأربعين عاما المقبلة، وليس كمدن أو مشروعات منفصلة. وأضاف رئيس هيئة التخطيط العمراني، أن المخطط يشمل أيضا تطوير 32 تجمعاً قائماً بجانب التجمعات الجديدة، بالإضافة إلى إقامة 117 تجمعاً ريفياً جديداً رئيسياً وثانويًا، وتطوير 15 تجمعاً قائماً، موضحاً أن إجمالي المساحات المطلوبة لاستيعاب الزيادة السكانية وأنشطتها - في هذه التجمعات العمرانية الجديدة بما تتضمنها من مدن مليونية وغيرها - خلال مدة تنفيذ المخطط "40 عاما"، تقدر بنحو 12 مليون فدان بزيادة قدرها 5%، لتصل نسبة المعمر إلى 11% بجانب النسبة الحالية والبالغة 6%. مقال منشور في جريدة اليوم السابع، يوم السبت، 8 أكتوبر 2011.

وإذا كان التخطيط العمراني في مصر لم يحقق أهدافه المرجوة في فترة من الفترات، فإنه لا يزال يعد وسيلة هامة لحماية البيئة في المستقبل إذا ما تم على أسس ودراسات علمية وكان مدعوماً برؤية قومية واضحة ورغبة في الإصلاح.

فالتخطيط العمراني الصحيح يقوم على دراسة كل مساحة في الدولة وتحديد الاستعمال الأمثل لها، فإذا كان العمران يمثل كافة الأنشطة التي يقوم بها الإنسان في مساحة معينة من الأرض، فإن التخطيط العمراني يجب أن يهدف في الأساس إلى تنظيم وتقنين تلك الأنشطة وتوجيهها بالصورة المثلى التي تحقق ليس مجرد المنفعة من ممارسة النشاط، وإنما، فضلاً عن ذلك، عدم الإضرار بالبيئة وتلويثها. فقد أدت نشاطات الإنسان الضارة بالبيئة إلى ظهور العديد من التحديات كعقبة كئود أمام التخطيط العمراني، ومن تلك التحديات:

1- زيادة تلوث الهواء في المناطق العمرانية السكانية نتيجة الانبعاثات الصادرة عن المنشآت الصناعية الموجودة داخل الكتل السكانية.

2- زيادة تراكم المخلفات مع فشل الإدارات المحلية في التقليل منها.

3- انحسار الرقعة الزراعية نتيجة التعدي عليها وتبويرها والبناء عليها، وعدم وجود آليات فاعلة لردع المخالفين.

ولكي يتحقق الربط بين التخطيط العمراني وحماية البيئة عند إنشاء مدينة عمرانية جديدة، أو عند التوسع في المدن القائمة بالفعل فإنه يتعين مراعاة الأمور الآتية:

1- المناطق السكنية: حيث يلزم مراعاة توفير متطلبات الحفاظ على الصحة العامة، حيث يلزم أن تكون المناطق السكنية مقامة في بيئة صحية وسليمة، وبعيدة عن مصادر التلوث، وأن يتم إنشاء أحزمة خضراء حول تلك المناطق، وأن تكون بعيدة عن المناطق الزراعية حتى لا يؤدي التوسع العمراني إلى القضاء على الأراضي الزراعية.

2- المناطق الصناعية: لا بد من اختيار المناطق الصناعية بعد دراسة تفصيلية لجميع أنواع الملوثات التي تنتجها الصناعات المحتمل إقامتها، ومدى تأثيرها على حياة السكان والبيئة المحيطة، ويجب أن تقسم المناطق الصناعية إلى أقسام تبعاً للنشاطات التي ستجري فيها ومدى التلوث الناشئ عنها. ويجب أن تكون تلك المناطق بعيدة عن المناطق المأهولة بالسكان، وأن يراعى عند إنشائها اتجاه حركة الرياح حتى لا تنقل الانبعاثات إلى المناطق السكانية.

- حماية البيئة المستدامة في قانون البناء رقم 119 لسنة 2008:

سبق وأن ذكرنا، أن المشرع المصري عندما كان يسن قوانين تنظيم العمران كان يتولى وضع أحكام البناء والتعمير بعيداً عن الاهتمام بحماية البيئة، غير أنه في قانون البناء رقم 119 لسنة 2008، وبخاصة في اللائحة التنفيذية للقانون والصادرة وفقاً للقرار الوزاري رقم 144 لسنة 2009، بدأ المشرع ينحو منحى جديد في التنظيم، من خلال الربط بين مخططات التخطيط العمراني المختلفة والبيئة. ففي عملية التخطيط الاستراتيجي العام للمدينة أو القرية، يجب أن يراعى عند إعداد مشروع المخطط الاستراتيجي القيام بدراسات الوضع الراهن والتي تتضمن المؤسسات العمرانية، والدراسات الاقتصادية، ودراسات البيئة الأساسية، وأن يتم حماية البيئة العمرانية وما تتضمن من جوانب مختلفة، وتحديد الأثر البيئي لهذه القطاعات على السكان.

كذلك عند إعداد المخطط العمراني لأي مدينة أو قرية يلزم صياغة رؤية مستقبلية لها عمرانياً واجتماعياً واقتصادياً وبيئياً⁽¹⁾.

وقد نص المشرع على أنه عند إعداد مخطط تفصيلي يجب أن يهدف هذا المخطط في الأساس إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية بالمدينة أو القرية وتوفير بيئة صحية وأمنة، ويكون ضمن مكونات هذا المخطط التفصيلي الخرائط والتقارير الخاصة لشبكات الشوارع والنقل والمواصلات وشبكات المرافق العامة، وتوزيع الخدمات والمساحات الخضراء والفراغات ومراكز العمالة والمناطق السكنية وغيرها⁽²⁾.

ويتم إعداد المخطط التفصيلي على أساس الدراسات البيئية، وبخاصة ما يعلن من المتطلبات البيئية ومعالجتها من حيث طبيعة الموقع والضوضاء والتلوث وغيرها⁽³⁾.

وقد راعى القانون عندما نظم الاشتراطات الخاصة بالمناطق المختلفة، كالمناطق السكنية والمناطق التجارية والصناعية والحرفية وغيرها، النص على معايير حماية البيئة كأحد الاشتراطات والمقومات التي يلزم مراعاتها عند إنشاء أي منطقة وذلك على النحو الآتي:

- 1- المناطق السكنية المتكاملة- التجمع السكاني: نص القانون على أن المخططات التفصيلية للتجمعات السكانية يجب أن تحدد على الأقل ما يلي:
 - المحددات البيئية للمنطقة السكنية ومنها على الأخص تحديد طبيعة الأرض، طبوغرافية المنطقة، مع دراسة المحددات المناخية وتأثيرها على تخطيط المنطقة.
 - خطة الإسكان، ويتم تحديد عناصرها من خلال تحديد مساحة المنطقة المخصصة للإسكان - الكثافة البنائية - عدد الوحدات السكنية - المساحة الإجمالية للخدمات - متوسط حجم الأسرة.
 - خطة الخدمات، ويتم تحديد احتياجات المنطقة السكنية من الخدمات بنوعياتها وبمستوياتها المختلفة⁽⁴⁾.
- 2- المناطق الحرفية: حيث يراعى عند إعداد المخطط التفصيلي للمناطق الحرفية على الأقل ما يلي:
 - تحديد الأثر البيئي للأنشطة والصناعات الحرفية على المدينة وآليات تخفيف أي آثار سلبية متوقعة.
 - تحديد مساحات وأبعاد قطع الأراضي المناسبة لكل نوع من أنواع الأنشطة الحرفية.
 - تقسيم الأراضي المقترح لمركز الأنشطة الحرفية (توزيع استعمالات الأراضي - توزيع الخدمات - تخطيط شبكة الطرق للمشاة والسيارات وأماكن الانتظار والتفريغ والشحن).
 - مراعاة الشروط المتعلقة بالحفاظ على البيئة الداخلية للورش والمصانع الصغيرة، بما لا ينعكس سلباً على البيئة الخارجية

(1) المادة 13 من اللائحة التنفيذية لقانون البناء الجديد رقم 119 لسنة 2008.

(2) المادة 20 من اللائحة التنفيذية السابقة.

(3) المادة 23 من اللائحة التنفيذية السابقة.

(4) المادة 30 من اللائحة التنفيذية السابقة.

للمنطقة الحرفية.

وتفادياً لحدوث عشوائية داخل المنطقة الحرفية بما يضر بالبيئة الداخلية داخل تلك المنطقة، ومنعاً لحدوث أي اندماج بين المنطقة الحرفية والمنطقة السكنية فقد وضع القانون بعض الاشتراطات الخاصة بالتخطيط العمراني لهذه المنطقة وذلك على النحو الآتي:

- مساحة قطع الأراضي: يكون الحد الأدنى للمساحة اللازمة لكل حرفة لا تقل عن 100م، والمصنع الصغير عن 500م.
- عروض الطرق: الحد الأدنى لعروض القطع 10م ولا يزيد العمق على ضعف عرض واجهة القطعة، وألا يزيد البناء على 65% من إجمالي مساحة قطعة الأرض.
- ألا تقل المساحة الفاصلة بين المناطق الحرفية والمناطق السكنية المتاخمة عن 20 مترًا.
- 3- المناطق الصناعية: حيث يراعى عند تحديد استعمالات الأراضي الصناعية داخل المنطقة الصناعية، أن يتم تجميع الصناعات الواحدة في منطقة واحدة، والمتشابهة النشاط في مناطق متجاورة، وأن يراعى في تحديد نوعية النشاط الصناعي إحاطة كل نشاط ملوث للبيئة ووفقاً لاتجاه الرياح السائدة بالتشجير الكثيف حولها بما يوفر الهواء النقي بالمنطقة، وعدم إقامة الصناعات الملوثة للبيئة بجوار مناطق الصناعات الغذائية، الإلكترونية أو الدوائية.

دور القضاء الإداري في مصر في مجال الحفاظ علي البيئة والتنمية العمرانية:

ولقد كان للقضاء الإداري في مصر دوراً بارزاً في مجال الحفاظ علي البيئة والتنمية العمرانية فبسط من خلال أحكامه رقابته على سبب القرار الإداري بشكل أوسع، فرقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري من الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية في قراراتها الإدارية، لأن القرارات الصادرة من الإدارة يجب ألا تصدر عن الهوى والتحكم. والسبب في القرار الإداري هو مجموعة من العناصر القانونية والواقعية التي تدفع بالإدارة إلي التدخل. فالإدارة حين تصدر قرارها تستند إلي قاعدة قانونية أو مركز واقعي، فتكون أسباب القرار إما قانونية أو واقعية؛ ويكون القرار غير مشروعاً إذا صدر معيباً في احد هذه العناصر ومن ذلك⁽¹⁾:

- أن يصدر القرار خارج نطاق تطبيق القانون، فلا يكفي أن نكون بصدد تطبيق خاطئ للقانون، وإنما عدم قابلية القانون للتطبيق.
 - أن يصدر القرار فاقداً للسند القانوني، وقد يكون هذا السند التشريع أو مبدأ قانوني عام أو لائحة أو حكم قضائي
 - أن يصدر القرار مشوباً بخطأ في القانون. وذلك حين تقوم الإدارة بتفسير أو تطبيق خاطئ للسند القانوني.
- وقد تكون عناصر القرار واقعية، ويراقب القاضي العناصر الواقعية كما يراقب العناصر القانونية. ويراقب القاضي الوجود المادي للوقائع التي يستند عليها القرار وكذلك التكييف القانوني لهذه الوقائع وتحديد سبب القرار علي هذا النحو علي قدر من الأهمية لأنه يمكننا من تحديد سبب القرار الصادر بإلغاء التراخيص.

(1) د. محمد عبد اللطيف، قضية سوق روض الفرج، دراسة نقدية تحليلية لحكم المحكمة الإدارية العليا في 11 إبريل 1993، دار النهضة العربية، 1995، ص130 وما بعدها.

ولما كان الأصل والقاعدة العامة هي اقتصار القاضي الإداري علي البحث علي الجوانب الشرعية في القرار الإداري فلا يتطرق إلي فكرة الملائمة، فالإدارة هي التي تقدر عنصر الملائمة. غير انه ولإساءة الإدارة استخدام سلطاتها التقديرية في الكثير من الأحيان كان لابد من تدخل القضاء من خلال استخدام عدة أساليب لرقابة عنصر الملائمة في القرارات الإدارية وذلك لمواجهة القرارات التحكيمية للإدارة. ومن أهم الأساليب التي لجأ إليها القاضي الإداري للحد من السلطة التقديرية للإدارة: مبدأ التناسب، ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار ونظرية الخطأ البين في التقدير.

والمقصود بمبدأ التناسب تحقيق نوع من التناسب بين سبب القرار ومحلّه، ويقوم القضاء حين يمارس رقابة التناسب بتقدير أهمية الوقائع وجسامة الإجراء ومن أشهر المجالات التي يطبق فيها القاضي مبدأ التناسب هو التأديب في الوظيفة العامة وهو ما ليس مجال حديثنا في هذه الدراسة.

ووفقاً لنظرية الموازنة بين المنافع والأضرار فان القاضي يقوم بإجراء موازنة بين المنافع والأضرار المترتبة علي القرار، فإذا كان نتيجة الموازنة هي ترجيح المزايا فان القاضي يرفض إلغاء القرار أي الحكم بمشروعيته، أما إذا كانت نتيجة الموازنة ترجيح الأضرار فان القاضي يحكم بإلغاء القرار. وفي ذلك الشأن يختلف مبدأ التناسب عن نظرية التوازن بين المنافع والأضرار، فإذا كان مقتضي مبدأ التناسب هو وجود قدر من التناسب بين محل القرار وسببه، فان نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار لا تتعلق سوي بمحل القرار فقط أي تقدير المنافع والأضرار الناشئة عن محل القرار.

أما فيما يتعلق بنظرية الخطأ البين في التقدير أو الإساءة في استعمال السلطة، ففي الحالات التي لا يقوم فيها القاضي الإداري بالرقابة علي تكييف الوقائع التي يستند إليها القرار الإداري، فان القاضي الإداري يخضع هذا التقدير لرقابته في حالة ما إذا كان هناك خطأ ظاهر في التقدير، أي وجود خطأ في تقدير الوقائع يتسم بالوضوح البالغ لدرجة لا تحتاج إلي متخصص لتقريره وتأكيدّه، ومن ثم فان نظرية الخطأ البين في التقدير تتصل بالرقابة علي سبب القرار، وخصوصاً فيما يتعلق بالتكييف القانوني للوقائع، وهي بذلك تختلف عن نظرية الموازنة التي تتعلق بالآثار الناشئة عن مضمون القرار، سواء المنافع أو الأضرار. هذا في حين أن نظرية التناسب تتعلق بالعلاقة بين محل وسبب القرار.

واتجه إلي الحكم بعدم مشروعية الإجراء الذي اختارته جهة الإدارة شريطة أن تكون الأضرار المترتبة علي تنفيذ القرار تفوق المنافع التي يمكن أن تحققها

وبالنظر إلي تطبيق النظريات السابقة علي موضوع دراستنا في ذلك المبحث التخطيط العمراني وما يقتضيه ذلك التنظيم من متطلبات نزع الملكية للمنفعة العامة فإننا نجد أن القضاء المصري ومثله المقارن قد طبق نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار المترتبة علي القرار عند مراقبته لعنصر الملائمة في القرارات الإدارية لمواجهة القرارات الإدارية والتحكيمية وللمحد من السلطة التقديرية للإدارة عند إصدار قراراتها المتعلقة بالتنظيم أو التخطيط العمراني أو عند إصدار قرارها بنزع ملكية عامة في سبيل تحقيق منفعة عامة باعتبارها احد الضرورات المطلوبة في سبيل تحقيق التنمية العمرانية.

أما فيما يتعلق بنظرية الخطأ البين في التقدير أو الإساءة في استعمال السلطة فأنا نجد أن القضاء المقارن قد حرص علي تطبيق هذه النظرية في العديد من المجالات والتي من بينها أيضاً المجالات المتعلقة بنزع الملكية وقرارات منح تصاريح لبناء

والتي تدخل جميعا ضمن منظومة التخطيط العمراني وهو ما سنتناوله من خلال دراستنا المقارنة، وذلك علي خلاف وضع القضاء المصري والذي لم يمارس رقابته من خلال تطبيق نظرية الخطأ البين في التقدير إلا في بعض الحالات، القرارات الصادرة بفصل الموظفين من الخدمة وتقارير الكفاية⁽¹⁾، البعيدة عن المجالات المتعلقة بالتنمية العمرانية أو حماية البيئة بوجه عام.

أولاً: ففيما يتعلق بأحكام القضاء الإداري في مصر فانه وفيما يتعلق بنظرية الموازنة بين المنافع والأضرار، فإنه يتعين علينا في ذلك الشأن التمييز بين الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة القرارات الإدارية والتي تفوق فيها الأضرار المترتبة عن تنفيذ القرار علي المنافع العامة المتعلقة بحماية البيئة وصحة الإنسان وبين الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة القرارات الإدارية والتي تفوق فيها الأضرار المترتبة علي تنفيذ القرار علي المنافع العامة المتعلقة بحماية مصالح الأفراد.

ثانياً: فيما يتعلق بالأحكام القضائية الصادرة في مواجهة القرارات الصادرة من قبل جهة الإدارة والتي تفوق فيها الأضرار المترتبة عن تنفيذ القرار علي المنافع المتعلقة بحماية البيئة وصحة الإنسان، نجد الحكم القضائي الصادر من محكمة القضاء الإداري بقبول الدعوى شكلاً وفي الموضوع بوقف تنفيذ القرار الصادر من محافظ الإسكندرية بالترخيص لأحدهم بإدارة واستغلال منطقة حدائق الشلالات وما يترتب علي ذلك من آثار، واستندت المحكمة في أسباب حكمها إلي توافر شرط المصلحة للمدعين وأن مفاد دعواهم المحافظة علي الأوضاع الجمالية والتاريخية لحديقة الشلالات. وأن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2603 لسنة 1996 قد حظرت علي وزارات الحكومة ومصالحها وأجهزتها ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة... إنشاء مبان أو إقامة أعمال في الأراضي الزراعية والحدائق والبساتين وسائر المساحات الخضراء المملوكة أو المخصصة لها أو التي في حيازتها بأي صفة كما حظرت توسيع أو تعليية أية مبان أو أعمال قائمة بالفعل علي الأراضي والمساحات المشار إليها. ولا يجوز للجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم إصدار أي ترخيص بشيء مما ذكر⁽²⁾.

ويتضح من الحكم السابق أن المحكمة قد قضت بتوافر شرط المصلحة للمدعين حتي وإن كان مفاد دعواهم مجرد المحافظة علي الأوضاع الجمالية والتاريخية للمنطقة وهو ما يؤكد حرص القضاء الإداري المصري واهتمامه علي التنمية الحضرية والعمرانية حتي ولو كان الاعتداء عليها قد يمس فقط النواحي الجمالية للمنطقة.

وفي دعوى قضائية أخرى طالب فيها بعض سكان منطقة سموحة بالإسكندرية محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ قرار محافظ الإسكندرية بتحويل المنطقتين (ك & هـ) المخصصتين مكاناً لانتظار السيارات لقاطني الوحدات السكنية الراقية وحديقة عامة إلي موقف سيارات الأقاليم خارج المدينة، وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار، واستند المدعين في دعواهم إلي "أن المحافظة قد أعدت تخطيط عام 1984 روعي فيه أن يكون ثلثا المساحة شوارع وميادين خضراء، وخصصت القطعة (ك) بهذا التخطيط والتقسيم مكاناً لانتظار سيارات قاطني الوحدات السكنية، والقطعة (هـ) حديقة عامة ومنترهاً لأطفال المدينة، وبين القطعتين شارع مستجد بعرض 15 متراً، وأن المحافظ قد قرر تحويل القطعتين المشار إليهما إلي موقف سيارات خارج المدينة وما قد يصاحب

(1) د. محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 144 وما بعدها.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 4436 لسنة 58 ق، جلسة 22 أغسطس 2000.

ذلك من تلوث وتعرض السكنية العامة والأمن العام في هذه المنطقة للخطر، وهي المنطقة التي تجاورها المناطق الأثرية الخضراء وما يترتب علي القرار من ضرر بالغ للسكان .

وفي تلك الدعوي قضت المحكمة بقبول الدعوي شكلاً، وفي الموضوع بوقف تنفيذ قرار المحافظ بنقل موقف السيارات، وأسست المحكمة قضاءها علي أن " الثابت أن المنطقة قد قسمت كمنطقة سكنية متميزة وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً، وإن هذا التخطيط قد اعتمد قانوناً كما اعتمد من محافظ الإسكندرية عام 1982 وأن القرار المطعون فيه وإن كان يدخل في نطاق السلطة التقديرية لمحافظ الإسكندرية لتحقيق مصلحة عامة من نقل الموقف إلي موقع يتوسط المدينة إلا أن هذه المصلحة لا ترقى إلي مستوي المصلحة التي سبق من أجلها تخصيص هذا الموقع إلي حديقة عامة ومكان انتظار للسيارات بحسبانها منطقة هادئة ومتميزة، حفاظاً علي صحة المواطنين وحماية البيئة المحيطة بهم من التلوث⁽¹⁾.

ويتضح من الحكم السابق أن تصرف الإدارة وإن كان يدخل في نطاق السلطة التقديرية للجهة لتحقيق مصلحة عامة من نقل الموقف إلي موقع يتوسط المدينة إلا أن هذه المصلحة لا ترقى إلي مستوي تلك المصلحة التي سبق من أجلها تخصيص هذا الموقع إلي حديقة عامة ومكان انتظار للسيارات بحسبانها منطقة هادئة ومتميزة ، حفاظاً علي صحة المواطنين وحماية البيئة المحيطة بهم من التلوث .

وفي دعوى قضائية أخرى قضت محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ قرار المحافظ بالموافقة علي تنفيذ مشروع توسعات مبني المكتب الإقليمي بمنظمة الصحة العالمية علي أرض الشارع وشروع الأجهزة المختصة بالمحافظة في ضم مساحة الشارع إلي مكتب المنظمة رغم أن الشارع يعد ضمن الأموال العامة التي لا يجوز التصرف فيها. وذكرت المحكمة في أسباب حكمها " أن الشارع محل القرار المطعون فيه من الأموال العامة التي أسبغ الدستور عليها حصانة تحول دون انتهاك حرمتها، وحظر القانون التصرف فيها إلا بمراعاة المنفعة العامة التي خصص من أجلها أصلاً الشارع كطريق من الطرق العامة بالمدينة⁽²⁾".

ويتضح من الحكم السابق أن الشارع الذي يعد جزءاً من التخطيط العمراني المتعلق بالشكل الجمالي للمدينة وجزءاً هاماً من البيئة يعد من الأموال العامة التي أسبغ الدستور عليها حصانة تحول دون انتهاك حرمتها، وحظر القانون التصرف فيها إلا بمراعاة المنفعة العامة .

ومن الأحكام القضائية السابقة يلاحظ أن القضاء الإداري قد ارسى من خلال أحكامه الأسس والقواعد القانونية السابقة علي صدور قانون البناء رقم 119 لسنة 2008 لحمايتها من أي اقتتات عليها ولو كان صادراً من قبل جهة الإدارة. وعلي خلاف الأحكام السابقة اتجه القضاء الإداري أيضاً ومن خلال رقابته علي محل القرار الإداري إلي الحكم بعدم مشروعية الإجراء الذي اختارته جهة الإدارة إذا كانت الأضرار التي ترتبت عليه تفوق المنافع التي حققتها.

ثانياً: فيما يتعلق بالأحكام القضائية الصادرة في مواجهة القرارات الإدارية والتي تفوق فيها الأضرار المترتبة علي تنفيذ القرار علي المنافع العامة المتعلقة بحماية مصالح الأفراد، نجد الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 9 مارس 1991،

(1) حكم محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة بالإسكندرية في الدعوي رقمي 792 لسنة 47ق ، 1592 لسنة 48ق ، جلسة 2 يونيو 1994.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة بالإسكندرية في الدعوى رقم 1017 لسنة 49ق ، جلسة 7 مايو 1992

والذى أيدت فيه حكم محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ قرار محافظ القاهرة بإزالة مباني أقامها عدد كبير من المواطنين على أرض عزبة خير الله بمنطقة دار السلام، وتضمنت عدواناً على أرض مملوكة للدولة ملكية خاصة. وأسست المحكمة قضاءها على أن المنفعة العامة التي من شأنها أن تتحقق من قرار الإزالة لا تتوازى مع الأضرار التي سوف تنتج حتماً عن تنفيذ هذا القرار، وهى تتمثل في فقدان آلاف الأسر لمساكنها، خاصة وأن جهة الإدارة ذاتها قد أسهمت في استفحال هذا الوضع لأنها لم توقفه من قبل ذلك وتغاضت عنه لمدة عشرين عاماً حتى وصل الوضع إلى ما هو عليه الآن⁽¹⁾.

كما طبقت المحكمة الإدارية العليا النظرية ذاتها في حكم حديث بتاريخ 6 فبراير 2010، الصادر بوقف تنفيذ قرار الهيئة العامة لمشروعات التعمير والهيئة العامة للإصلاح الزراعي بعدم تجديد عقود تأجير الأراضي الزراعية في جزيرة القرواية، والتي تعتبر محمية طبيعية، وإخلاء الأرض من واضعي اليد عليها، وذلك تمهيداً لاستغلال هذه الجزيرة في أنشطة سياحية واستثمارية. ولم تسائر المحكمة دفاع الجهة الإدارية من وجود رغبة في تطوير الجزيرة سياحياً، بحسبان أن كل تطوير محكوم بالمحافظة على البيئة الزراعية للجزيرة، ولا يتنافى معه العمل على استقرار سكان الجزيرة بوضعهم الحالي والذين يمارسون مهنتهم الأصلية بزراعة الأرض وصيد الأسماك وغير ذلك من المهن التجارية البسيطة، التي كانت تحت م نظر الحكومة عند إصدار قرارها بإنشاء المحمية ضمن الإطار العام الذى يرتبط وصف تلك المحمية ببقائه. وقد وازنت المحكمة في هذا الحكم بين هدف المحافظة على الطابع الحالى للجزيرة بوصفها محمية طبيعية يتمثل النشاط الأساسي فيها في الزراعة والصيد، والإجراء الذى اختارته جهة الإدارة والذى يتمثل في إقامة مشروع سياحي مع تدبير مساكن بديلة للسكان، ورجحت المحكمة الأمر الأول لأنه هو الذى يتفق مع المشروعية وقضت ببناء على ذلك بوقف تنفيذ القرار المطعون عليه⁽²⁾.

خاتمة :

تناولنا من خلال البحث موضوع التخطيط العمراني كأحد آليات الإدارة المحلية في مواجهة تحديات التنمية المستدامة، وذلك من خلال دراسة مقارنة بين العديد من الدول ومنها المملكة المتحدة وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر . وبينما أنه أصبح موضوع تخطيط المدن بالنسبة للغالبية الأعم من دول العالم أياً كان النظام الاقتصادي والاجتماعي لهذه الدول، ومهما كانت درجة تطوره، أمراً ضرورياً في وقتنا الحاضر، فالتخطيط في واقع الأمر ليس إلا أسلوب يختلف باختلاف النظم الاقتصادية والاجتماعية، كما يختلف باختلاف الهدف منه، إذ يمكن أن يخدم التخطيط النظام الرأسمالي، كما يستطيع أن يخدم النظام الاشتراكي ولكنه بالطبع اشد ضرورة بالنسبة للدول النامية مهما كان نظامها الاجتماعي. فهو الذى يعين ويحدد اتجاه النشاط الاجتماعي والاقتصادي، وعليه يقع العبء الأكبر في حل المشكلات ليس فقط المشكلات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، وإنما أيضاً المشكلات والمخاطر البيئية والتي تمثل كمحور البحث.

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1875، جلسة 9 مارس 1991، س 30 ق، ص 724.

(2) المحكمة الإدارية العليا، غير منشور، الطعن رقم 5730، جلسة 6 فبراير 2010، س 55 ق.

أولاً: النتائج:

من خلال البحث أمكن التوصل إلى النتائج التالية:

- 1- خولت الدول لهيئات عليا أو وزارات الصلاحيات اللازمة التي تمكنها من الإشراف ومتابعة عمليات التخطيط في كل إقليم وفي كل قطاع في سبيل تحقيق أهدافها، تتعاون معها في ذلك سلطات التخطيط المحلي والتي وإن كانت تمتلك صلاحيات محدودة في ذلك الشأن، إلا أن أحد لا ينكر دورها المتميز في مجال التخطيط العمراني والسيطرة على التلوث.
- 2- حرص المشرع الإنجليزي على منح السلطات المحلية القائمة على التخطيط سلطة إصدار الترخيص أو إذن التخطيط لتنمية الأرض وكذلك سلطة وضع الخطط بما تضمنه من بيانات مكتوبة تمثل سياسة سلطة التخطيط المحلية ومقترحاتها العامة لاستخدامات الأرض من أجل تحسين البيئة العمرانية وكذا مقترحاتها، عند وضعها الخطط المتعلقة باستراتيجية التنمية المحلية، بشأن التدابير الوقائية التي يتعين اتخاذها لمكافحة التلوث والحيلولة دون حدوثه، ووضع الخطط التي تتضمن تحديد البدائل المحتملة لاستخدام الأراضي في الحالات التي تتطلب ذلك، وإتباع إجراءات العدالة الطبيعية أو الإجرائية فيما تتضمنه من ضرورة التشاور مع العامة.
- 3- حرصت سلطات التخطيط المحلية في المملكة المتحدة على دمج التخطيط المتعلق باستخدام الأراضي وتخطيط النقل، والذي يهدف إلى تحديد وتصميم وتقييم مرافق النقل (الشوارع عموماً والطرق السريعة وممرات المشاة وممرات الدراجات وخطوط النقل العام)، من أجل تطوير البناء والاقتصاد والبيئة الاجتماعية للمجتمعات.
- 4- اعتبر القضاء الإنجليزي أن سلطة الجهة الإدارية ليست مطلقة من أي قيد عند منح أو رفض منح التصريح، بل هي مقيدة بما تضمنته نصوص القوانين صراحة أو ضمناً بضرورة أخذها في الاعتبار التوازن بين متطلبات التخطيط العمراني والملائمة البيئية وذلك عند إصدارها لقرارها بمنح أو رفض التصريح.
- 5- تعتبر فرنسا، من أوائل الدول في أوروبا الغربية التي أخذت بمبدأ التخطيط كوسيلة لإعادة التعمير وتنمية الموارد الاقتصادية وذلك بعد الحرب العالمية الثانية وذلك بعد أن أيقنت فرنسا أن التخطيط العمراني من شأنه أن يسرع بزيادة معدل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- 6- اخذ القضاء الفرنسي بنظرية الموازنة بين المنافع والأضرار والتي فيها يقوم القاضي بإجراء موازنة بين المنافع والأضرار المترتبة على القرار، فإذا كان نتيجة الموازنة هي ترجيح المزايا فإن القاضي يرفض إلغاء القرار أي الحكم بمشروعيته، أما إذا كانت نتيجة الموازنة ترجيح الأضرار فإن القاضي يحكم بإلغاء القرار. ولهذا قضت بإلغاء قرار بنزع ملكية قطعة أرض مقام عليها حديقة تابعة لمستشفى خاص للطب النفسي لصالح مشروع توسيع الطريق العام، نظراً لأن الضرر الذي سوف يصيب المرضى يفوق المنفعة العامة من توسيع الطريق
- 7- اهتم المشرع الأميركي بتحديث قوانين التخطيط العمراني، وكذلك حرصه البالغ على معالجة كافة الجوانب المتعلقة به بما في ذلك إنشاء الإدارات والوزارات التي تتولى القيام بالمهام الموكولة إليها بموجب القوانين من أجل الاستعداد للمستقبل بإعداد المشروعات المناسبة له والتحكم في توجيه النشاط الذي يقوم بتعمير منطقة في جهة معينة وقصد به تحقيق

مستوي أفضل لتحقيق الأداء عند تعمير المدن والقري أو تطويرها ورفع مستوي العمران فيها، وهو بما لا شك ينعكس إيجاباً علي حماية البيئة وصحة الإنسان، ومن ثم التنمية المستدامة.

8- مر التنظيم التشريعي للتخطيط العمراني في مصر بعدة مراحل زمنية من خلال عدة قوانين متعاقبة، ينسخ فيها اللاحق ما سبقه من تشريعات. فإذا كان جوهر التخطيط هو تحديد الأهداف ووضوحها بهدف تحديد أنسب الوسائل لتحقيقها، فإن التخطيط العمراني في التشريعات قد افتقد إلى التخطيط، فكانت التشريعات المنظمة للعمران تتسم بالعشوائية وعدم الانضباط، والتضارب في بعض الأحيان، حيث اكتفت، على استحياء، بالنص على التخطيط العمراني، تدريجياً، إلى أن نُظم صراحة في قانون غايته الأساسية التخطيط العمراني.

9- كان للقضاء الإداري في مصر دوراً بارزاً في مجال الحفاظ علي البيئة والتنمية العمرانية فبسط من خلال أحكامه رقابته على سبب القرار الإداري بشكل أوسع، فرقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري من الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية في قراراتها الإدارية، لأن القرارات الصادرة من الإدارة يجب ألا تصدر عن الهوى والتحكم. حيث راقب قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة مطبقاً نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار المترتبة علي القرار عند مراقبته لعنصر الملائمة في القرارات الإدارية لمواجهة القرارات الإدارية والتحكمية وللد من السلطة التقديرية للإدارة عند إصدار قراراتها المتعلقة بالتنظيم أو التخطيط العمراني أو عند إصدار قرارها بنزع ملكية عامة في سبيل تحقيق منفعة عامة باعتبارها احد الضرورات المتطلبة في سبيل تحقيق التنمية العمرانية.

ثانياً: التوصيات:

بناء على كل ما ذكرناه في البحث، نورد بعض التوصيات التي خلصنا إليها من خلال الدراسة:

- 1- يتعين فصل المناطق الصناعية عن المناطق السكنية للحد من مشكلة التلوث التي تعد خطراً كبيراً يترتب بالمجمعات السكنية.
- 2- إعادة تنظيم وتخطيط الأحياء والبلديات القديمة من أجل تجديدها الحضري وتحديثها العمراني لكي تواكب التطور العمراني في المدة ولا سيما مع زيادة أعداد السكان.
- 3- ربط تخطيط المدن والبلديات باستراتيجية خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول.
- 4- التوازن بين تجديد المناطق الحضرية وبين مراقبة وإدارة التنمية الحضرية، وتطوير المناطق الريفية من جهة، والمحافظة على المساحات المخصصة للزراعة والغابات وحماية المناطق الطبيعية والمناظر الطبيعية واحترام أهداف التنمية المستدامة من جهة أخرى.
- 5- الاهتمام بالمناطق ذات السكن العشوائي وإدراجها ضمن خطط التنمية الحضرية للدولة، مع وضع القوانين اللازمة لتلافي ظهور السكن العشوائي.

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

- د. أشرف توفيق شمس الدين: شرح قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء من الوجهة الجنائية والمدنية والإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- د. سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1972.
- د. صلاح الدين فوزي: الإدارة العامة من المحيط العالمي إلى المركز المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- د. فؤاد محمد الصقار: التخطيط الإقليمي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977.
- د. ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004.
- د. محسن العبودي: التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- د. محمد أحمد فتح الباب: النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، 1997.
- د. محمد أمين على: دور القاعدة الاقتصادية في التنمية العمرانية بالمدن الجديدة، المؤتمر الدولي السادس، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، سبتمبر ٢٠٠٠.
- د. محمد عبد اللطيف: قضية سوق روض الفرج، دراسة نقدية تحليلية لحكم المحكمة الإدارية العليا في 11 إبريل 1993، دار النهضة العربية، 1995.

ثانياً: مراجع باللغة الأجنبية:

- **F. Ching, Ian M. Shapiro**, Green building illustrated, 1st. ed., Wiley press, 2014.
- **H. David**, The Oxford companion to local and family history. Oxford university press, 1996.
- **H. Jacquot, F. Priet**, droit de l'urbanisme. 3ème ed., Dalloz, 2000.
- **J.-F. Guet**, French urban planning tools and methods renewal, ISoCaRP congress 2005.
- **J. R. Formby**, The Environmental Impact Statement: Problems and Alternatives Centre for Resource and Environmental Studies, Australian National University, 197

التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12 المتعلق بالتعمير في المغرب

د/ الميلود بوطريكي، أستاذ تعليم عالي مؤهل

جامعة محمد الأول وجدة - المملكة المغربية

الملخص:

تتدخل الأطراف غير الإدارية في إعداد وثائق التعمير بشكل مباشر أو غير مباشر ففي الحالة الأولى لا تكون هذه الأطراف في حاجة إلى أي وساطة بينما في الحالة الثانية تكون ممثلاً بناطق باسمها وهي الطريقة المفضلة لدى إدارة التعمير. فماهي آليات المشاركة المباشرة وغير المباشرة في اعداد وثائق التعمير في ظل قانون 90-12 المتعلق بالتعمير في المغرب؟

يقوم التعمير التشاركي على أساس إشراك المواطنين وممثليهم ، وطلب آراءهم في إعداد وثائق التعمير، ضماناً لوضوح الرؤية، وتبادل الآراء، وانسياب المعلومات، والالتزام بالتنفيذ، وتجويد نوعية القرارات، غير هذه المشاركة تتميز بأنها مشاركة مفتوحة ومحدودة. فكيف ذلك؟

Summary:

The non-administrative parties intervene in the preparation of the reconstruction documents directly or indirectly. In the first case, these parties do not need any mediation, while in the second case they are represented by spokesmen in their name, which is the preferred method of the construction department.

What are the mechanisms for direct and indirect participation in the preparation of reconstruction documents under the law 90-12 on reconstruction?

Participatory reconstruction is based on the involvement of citizens and their representatives and soliciting their views in the preparation of reconstruction documents, in order to ensure clarity of views, exchange of views, flow of information, commitment to implementation and improvement of the quality of decisions. How then?

مقدمة:

التعمير التشاركي طريقة لإشراك المواطنين سواء بشكل مباشرة أو غير مباشر في إعداد ووضع وثائق التعمير. وهذه الأخيرة هي مجموع الأدوات والآليات القانونية والتقنية الأساسية لتنظيم وتأطير استعمال واستغلال المجالات الترابية لضمان شروط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإسهام في تلبية حاجيات الساكنة وتوفير شروط الاندماج الاجتماعي والتكامل المجالي¹.

يعود قانون التعمير في المغرب إلى فترة الحماية الفرنسية مع بداية القرن العشرين²، فكان ظهير 16 أبريل 1914 أول تشريع في مجال التعمير وهو ما وضع المغرب من بين أولى الدول التي تتوفر على أداة تشريعية في هذا المجال. وبعد ذلك صدر تشريع جديد في مجال التعمير بواسطة الظهير الشريف الصادر في 30 يوليوز 1952. ومنذ ذلك الحين مر المغرب بمراحل مختلفة وكان حقل العديد من التجارب، وهو ما سمح له بتراكم تجربة طويلة وغنية في مجال التعمير. وتأكيدا على هذا التطور صدرت قوانين جديدة، تلائم التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفها المغرب، وهكذا صدر كل من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، والقانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والمراسيم التطبيقية لهما. وبهدف تحسين مقتضيات قانون التعمير والمجال المغربي عرفت هذه القوانين بتاريخ 19 شتنبر 2016 تعديلات مهمة بموجب القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء³.

فماهي آليات التعمير التشاركي في ظل قانون 12-90 المتعلق بالتعمير؟ وماهي غاياته واهدافه ؟ وماهي حدوده؟

للإجابة عن هذه الاشكالية سنتطرق في المطلب الأول: لآليات التعمير التشاركي في ظل قانون 12-90 المتعلق بالتعمير بينما نتناول في المطلب الثاني غايات التعمير التشاركي وحدوده في ظل قانون 12-90. وذلك وفق التصميم الآتي:

المطلب الأول: آليات التعمير التشاركي في ظل قانون 12-90

الفرع الأول: الآليات المباشرة

الفرع الثاني: الآليات الغير مباشرة

المطلب الثاني: غايات التعمير التشاركي وحدوده في ظل قانون 12-90

¹ - احمد مالكي، التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة التكوين والبحث الادارة العامة، جامعة محمد الأول كلية الحقوق، وجدة، السنة الجامعية 2007/2008، ص.73.

² - للمزيد من التفاصيل أنظر: الحاج شكر، الوجيز في قانون التعمير المغربي، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع الطبعة الثانية 2007، ص.12.

³ - القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.124 بتاريخ 25 أغسطس 2016 [جريدة رسمية عدد 6501 بتاريخ 19 شتنبر 2016، ص 6630]

الفرع الأول: غايات التعمير التشاركي

الفرع الثاني: حدود التعمير التشاركي

المطلب الأول: آليات التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12

بالرجوع إلى قانون 90-12 المتعلق بالتعمير نجد أنه نص على تدخل الأطراف غير الإدارية في إعداد وثائق التعمير عبر آليتين: مباشرة وغير مباشرة. ففي الأولى لا تكون هذه الأطراف في حاجة إلى أي وساطة بينما في الآلية الثانية تكون ممثلة بناطق باسمها وهي الطريقة المفضلة لدى إدارة التعمير .

الفرع الأول: المشاركة بناء على البحث العمومي

يطلق على هذا النوع من المشاركة المشاركة المباشرة لأنها تمكن الأطراف غير الإدارية من التدخل في إعداد وثائق التعمير بدون وسيط قصد إبداء اقتراحاتهم، وقد نص قانون 90-12 المتعلق بالتعمير على تقنية للمشاركة المباشرة ألا وهي البحث أو التحقيق العمومي .

وتمكن المشاركة عن طريق البحث أو التحقيق العمومي من تجميع ملاحظات من المواطنين المعنيين مباشرة. وهي تقنية تسمح بإشراك المواطنين في اتخاذ القرارات التي تعنيهم .وقد ألزم المشرع المغربي الإدارة باللجوء إلى هذه الآلية في حالة إعداد تصميم التهيئة¹ و قرارات تخطيط حدود الطرق العامة.²

أ-إعداد تصميم التهيئة:

يعتبر تصميم التهيئة بمثابة وثيقة تعمرية تنظيمية تستهدف تخطيط المجال الحضري بشكل خاص، والتحكم في التوسع العمراني للجماعات الحضرية والقروية بشكل عام .فهو بمثابة الوثيقة التي تترجم عمليا توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية على أرض الواقع، وكذا تحديد الإجراءات التنظيمية المتعلقة بعمليات التعمير وكيفية استعمال الأراضي الحضرية. وهو ليس مجرد خريطة ترسم عليها الشوارع والمساحات والمناطق بل هو عبارة عن وثيقتين أساسيتين وهما: **•الوثيقة الأولى :** ضابط التهيئة أو نظامها وهو مدونة تعمر محلية تطبق في نطاق حدود التصميم وتتص على تحديد الأراضي المخصصة للطرق والساحات العمومية ومحطات وقوف السيارات والمساحات الخضراء والملاعب الرياضية والأراضي المخصصة للبناءات والمصالح العمومية والمنشآت الاجتماعية كالأسواق والأندية والحمامات والمناطق الصناعية والسكنية والتجارية والسياحية . والارتفاقات على الأراضي : مثل منع البناء في بعض المناطق بنوع معين من البناء وشروطه.

¹ - المادة 25 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير.

² - المادة 33 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير.

تتص على العقارات المراد نزع ملكيتها لتنفيذ التصميم وتحديد مساحتها وحدودها وأسماء مالكيها.
• الوثيقة الثانية : تصميم خرائطي ترسم عليه بالبيان كل ما ورد في الضابط أو النظام (الشوارع، مساحات ، مرافق ، أنواع المناطق).

تتص المادة 25 من قانون رقم 12.90¹ المتعلق بالتعمير على أن : " يكون مشروع تصميم التهيئة محل بحث علني يستمر شهرا و يجري خلال المدة التي يكون فيها مجلس الجماعة أو مجالس الجماعات المعنية بصدد دراسته. و يهدف هذا البحث إلى اطلاع العموم على المشروع و تمكينه من إبداء ما قد يكون لديه من ملاحظات عليه. و على رئيس الجماعة أن يوفر وسائل النشر و الإشهار قبل تاريخ بدء البحث. و يتولى مجلس الجماعة عند دراسته لمشروع تصميم التهيئة دراسة الملاحظات المعبر عنها خلال إجراء البحث قبل عرضها على الإدارة.... " .

وحسب المادة 23 من المرسوم التطبيقي لقانون رقم 12.90 السابق ذكره يجب على رئيس مجلس الجماعة أن يقوم، قبل افتتاح البحث العلني بنشر إعلان يتضمن تاريخ افتتاح واختتام البحث المذكور ويشار فيه إلى إيداع مشروع تصميم التهيئة بمقر الجماعة². ويجب أن ينشر الإعلان المذكور مرتين تفصل بينهما ثمانية أيام في جريدتين يوميتين من الجرائد المسموح لها بتلقي الإعلانات القانونية، ويكون كذلك محل ملصقات بمقر الجماعة . ولرئيس الجماعة المعني بالأمر أن يستعمل بالإضافة إلى ذلك أي وسيلة من وسائل الإعلان الملائمة.

ويجوز لكل من يعنيه الأمر أن يطلع خلال مدة إجراء البحث العلني، على مشروع تصميم التهيئة وأن يضمن ملاحظاته في سجل مفتوح لهذا الغرض بمقر الجماعة، وله كذلك أن يوجه الملاحظات المذكورة في ظرف مضمون الوصول مع إشعار بالتسلم إلى رئيس مجلس الجماعة الحضرية المختص³.

يقوم رؤساء المجالس المذكورة بتوجيه هذه الاقتراحات إلى السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير قصد دراستها. ويجب أن تكون الاقتراحات المذكورة مشفوعة بملف البحث العلني الذي يتضمن بوجه خاص الملاحظات التي قدمها الجمهور حول البحث المذكور وقامت المجالس بدراستها.

كما أن هذا البحث يجب اللجوء إليه في حال تغيير أو تعديل تصميم التهيئة مادام أن المادة 26 من القانون نفسه تنص على أن يتم تغيير تصميم التهيئة وفق الإجراءات والشروط المقررة فيما يتعلق بوضعه والموافقة عليه. وهو ما يوضح أن الإدارة ملزمة بالقيام بالبحث العمومي لوضع وتعديل وتغيير تصميم التهيئة.

¹ -ظهير شريف رقم 1.92.31 الصادر 17 يونيو 1992، ج ر عدد 4159 بتاريخ 15 يوليو 1992.

² - مرسوم رقم 2.92.832 صادر في 27 من ربيع الآخر 1414 (14 أكتوبر 1993) لتطبيق القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، الجريدة الرسمية عدد 4225 بتاريخ 1993/10/20، ص 206.

³ -المادة 24 من المرسوم التطبيقي لقانون 12-90 .

ب-قرارات تخطيط حدود الطرق العامة:

من خلال رسم التصميم للطرق العمومية الموجودة داخل المدينة وتلك التي يقرر إحداثها سواء منها الشوارع أو الأزقة أو الممرات وغيرها كما يبين الشوارع الرئيسية التي تربط المدينة بالطرق الموجودة أو المقرر إحداثها والتي تربطها أو سوف تربطها بالمدين القريبة أو البعيدة¹.

أجاز قانون التعمير لرؤساء مجالس الجماعات بعد مداولة المجلس أن يصدر قرارا تتهدف إلى إحداث طرق جماعية وساحات ومواقف سيارات عامة بالجماعات أو إلى تغيير تخطيطها أو عرضها أو حذفها ، ولكن بالمقابل ألزمهم بإجراء البحث العمومي إذ تنص المادة 33 منه على أنه : " و يجب أن تحمل القرارات المشار إليها أعلاه التأشيرات المنصوص عليها في الأنظمة الجاري بها العمل، قبل افتتاح البحث العلني في شأنها. وتكون مدة هذا البحث شهرا فيما يتعلق بقرارات تخطيط حدود الطرق العامة وشهرين فيما يخص قرارات تخطيط حدود الطرق العامة المعينة فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها. ولا يجوز، طوال مدة البحث وإلى نشر القرار في الجريدة الرسمية، تسليم أي رخصة لإقامة بناء على الأراضي التي يشملها قرار تخطيط حدود الطرق العامة أو قرار تخطيط حدود الطرق العامة المعينة فيه الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية، على ألا يتجاوز هذا الحظر ستة أشهر".

الفرع الثاني: المشاركة عن طريق الاستشارة

وهي الطريقة التي تفضلها الإدارة في علاقاتها مع المواطنين فبالنسبة لها فإن التعامل مع ممثلي المواطنين أفضل وسيلة لضبط المسطرة التشاركية في إعداد وثائق التعمير نظرا لطابع السرية التي تغطي على المشاركة.

والمشاركة غير المباشرة لها حضور قوي في كل مراحل إعداد وثائق التعمير و تطبق هذه المشاركة الغير مباشرة عن طريق تقنية الاستشارة في الحالات التالية:

أ-إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية:

يعتبر المخطط التوجيهي بمثابة وثيقة تعمرية ذات طابع توجيهي²، تطبق على بقعة أرضية تستوجب تنميتها أن تكون محل دراسة إجمالية نظرا لحجم الترابط القائم بين مكوناتها في المجالات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية³.

7-عبد الرحمن البركيوي، التعمير بين المركزية واللامركزية ، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ، الطبعة الأولى 1993،ص.111.

²-على اعتبار أن المخطط التوجيهي يعتبر الموجه لباقي التصاميم الأخرى ، والتوجيهات هنا هي عبارة عن قرارات تخطيطية عامة للأمدن المتوسط والبعيد ، وهي ليست بالقرارات التنظيمية العادية ذات الطبيعة التقليدية نظرا للمساحة الكبيرة التي تسري عليها وعمومية مقتضياتها .

³-R.Cristini « Droit de l'Urbanisme » Edition Economica, Paris 1985,p.125.

فمخطط التهيئة العمرانية إذن عبارة عن مشروع يقوم بتوجيه التهيئة العمرانية وهو مخطط عام وشامل عن ما نريد القيام به في مجال معين والغاية من مخطط توجيه التهيئة¹.

يرمي هذا المخطط بصورة عامة الى توزيع المجال ووضع اطار قانوني عام للسياسة العقارية وذلك لتحديد المناطق العمرانية المستحدثة وكيفية تهيئتها والمناطق الغابوية والزراعية والمساحات الخضراء الى جانب التجهيزات الاساسية والمرافق الضرورية شان شبكة الطرق والموانئ والمطارات.

تشارك المجالس المنتخبة عبر الاستشارة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية إذ تنص المادة 7 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير على أنه : "...يحال مشروع مخطط توجيه التهيئة العمرانية، قبل أن توافق عليه الإدارة، إلى مجالس الجماعات المعنية، لدراسته. وللمجالس المشار إليها أعلاه أن تبدي، داخل أجل ثلاثة أشهر يبتدئ من تاريخ إحالة المخطط إليها، ما تراه في شأنه من اقتراحات. وإذا لم تبد المجالس الآنفة الذكر أي رأي داخل الأجل المنصوص عليه أعلاه فإن سكوتها يحمل على أن ليس لها أي اقتراح في موضوع المخطط المحال إليها. وتتم مراجعة مخطط توجيه التهيئة العمرانية وفق الإجراءات والشروط المقررة لوضعه والموافقة عليه..."².

ويهدف هذا الإجراء التشريعي أي تحديد الآجال إلى مواجهة أي عرقلة محتملة لمسطرة إعداد مخطط توجيه التهيئة العمرانية من طرف المنتخبين المحليين.

وتتولى الإدارة المكلفة بالتعمير بمشاركة المجالس الجماعية المعنية، دراسة المقترحات التي تم إيدؤها.

ب-إعداد تصميم التنطيق :

هو من الوثائق الهامة للتعمير يوضع مباشرة بعد المصادقة على وضع مخطط التوجيه للتهيئة ويهدف الى ملئ الفراغ التعميري لا سيما عند غياب تصميم تهيئة بعض المناطق كما يهدف الى تمكين الادارة والجماعات المحلية باتخاذ التدابير التحفظية اللازمة لا عداد تصميم التهيئة والحفاظ على توجيهات مخطط توجيه التهيئة.

يحدد تصميم التنطيق المناطق والاعراض المخصصة لها هذه المناطق على خلاف تصميم التهيئة الذي يسعى الى النهوض بالتنمية العمرانية لمنطقة معينة .

إن المسطرة المتبعة في وضع هذا التصميم شبيهة الى حد كبير بمسطرة وضع مخطط للتهيئة العمرانية حيث يتم وضع مشروع تصميم التنطيق بمبادرة من الإدارة وبمساهمة الجماعات المحلية، وتتم الموافقة عليه وفق الإجراءات والشروط التي تحدد

¹ -المادة 4 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير .

² - المادة 7 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير .

بمرسوم تنظيمي. بعد ذلك يجب "إحالة مشروع تصميم التطبيق، قبل أن توافق عليه الإدارة، إلى مجالس الجماعات المعنية وإلى مجلس المجموعة الحضرية إن اقتضى الحال ذلك، لدراسته وإبداء ما تراه في شأنه من اقتراحات داخل أجل شهرين يبتدئ من تاريخ إحالة التصميم إليها، تتولى الإدارة دراستها بمشاركة الجماعات المحلية التي يعينها الأمر. و في حالة عدم قيامها بذلك فإن سكوتها يحمل على أنه ليس لديها أية ملاحظة حول مشروع تصميم التطبيق المحال عليها".¹

حدد المشرع الجهات التي تتدخل في وضع تصميم التطبيق وهي بشكل رئيسي الإدارة والجماعة المحلية التي يمكن ان تساهم في وضعه حيث ان الادارة تحيل عليها المشروع من أجل دراسته وتقديم مقترحاتها بشأنه داخل أجل شهرين من تاريخ الاحالة.

وتعتبر هذه المرحلة أهم مرحلة يمكن للمجالس المعنية أن تعبر من خلالها عن اقتراحاتها المتعلقة بالتجهيزات و التطبيق.

ج - إعداد تصميم التهيئة:

يوضع مشروع تصميم التهيئة بمبادرة من الإدارة وبمساهمة الجماعات المحلية ،وبعد ذلك يحال مشروع تصميم التهيئة قبل موافقة الإدارة عليه على أنظار المجلس أو المجالس المعنية قصد الاستشارة . ويجب على هذه الأخيرة أن تبدي داخل أجل شهرين من تاريخ إحالة مشروع التصميم اقتراحاتها وملاحظات بشأنه². وإذا لم تبد المجالس الآتفة الذكر أي رأي داخل الأجل المنصوص عليه أعلاه فإن سكوتها يحمل على أن ليس لها أي اقتراح في موضوع التصميم المحال إليها. أي تعتبر أنها موافقة ضمناً على مشروع تصميم التهيئة المحال عليها .

إن المدة المخصصة للمجلس الجماعي لإبداء رأيه هي شهر واحد فقط ذلك ان الشهر الأول للبحث العلني عن منافع ومضار مشروع التصميم الذي ينظم لفائدة السكان وخاصة منهم الذين يمتلكون عقارات داخل المنطقة التي يغطي ترابها التصميم والذي يقيد من حق استعمال البعض منها عن طريق الارتفاقات التي يفرضها أو يخصص استعمالها للمنفعة العامة³.

¹ -المادة 16 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير .

² -المادة 24 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير .

7 - عبد الرحمن البكري ، مداخلة تحت عنوان : " تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتدبير العمراني "، في ندوة حول العمران في المنطقة العربية بين التشريع والتخطيط والإدارة، الرباط ، أبريل 2001 .

المطلب الثاني: غايات التعمير التشاركي وحدوده في ظل قانون 90-12

يحمل التعمير التشاركي ايجابيات مهمة فهو وسيلة لتحسين القرارات و تجويدها باعتماد مختلف التقنيات و الأدوات عند اتخاذ القرار و غاية لكسب المشروعية ودمج المواطنين في القرارات التي تهم ميدان التعمير . غير انه لا يزال لم يصل إلى مرحلة المشاركة الفعلية ولا يزال في مستوياته الدنيا . فكيف ذلك؟

الفرع الأول: غايات التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12

إن إدارة التعمير مدعوة للتعاطي مع مختلف المشاكل و المطالب التي تواجهها بكل حرفية ومهارة قصد بلورة سياسة ناجحة تهدف تقديم أفضل الحلول والخروج بأحسن القرارات خدمة للمواطنين . لذلك كان لزاما عليها الاستعانة بكفاءات خارجية سواء من بين المواطنين أو من داخل مؤسسات أخرى¹ ، فإشراك الإدارة لأطراف أخرى في عملها يمكنها من الحصول على معلومات جيدة بل وحتى على الحلول و الطرق الممكنة للتدخل . إذ يتوفر المواطنون على معارف وآراء مختلفة عن معارف وآراء مهنيي التعمير وهو ما يثري التحليل ويؤدي إلى تكملة المعارف التقنية للمهنيين في قطاع التعمير، فبأخذ ملاحظات وانشغالات وطموحات الساكنة بعين الاعتبار منذ البداية وطيلة مدة إعداد المشروع، سيجد مجموع المشاركون إجابات تتطابق مع حاجاتهم الحقيقية.

كما تلعب المجالس المنتخبة هنا دورا مهما بمشاركتها في عرض مختلف المشاكل التي تعاني منها الساكنة مع الحلول التي تراها مناسبة لحل هذه المشاكل لكون المجالس المنتخبة تملك كل المعلومات عن الأحياء والساكنة التي تمثلها. فتسهل بذلك عمل الإدارة. والإدارة بهذا المنظور تلعب دور برج المراقبة فهي تتلقى المطالب وتدرسها ثم تحولها إلى حلول وقرارات (مخرجات) لتقوم بعدها بدراسة ردود الفعل (التغذية العكسية). بل يعتبر المجلس المنتخب بكل مكوناته هيئة للتشاور وتبادل الآراء من أجل اتخاذ القرارات المناسبة.

إن إشراك المواطنين مباشرة أو عبر ممثلهم المنتخبين في إعداد وثائق التعمير يضيف نوع من الشرعية على هذه القرارات و بالتالي يسهل على الإدارة تنفيذها . بينما تلقى القرارات الانفرادية أحيانا معارضة من قبل المواطنين لا لكونها لا تخدم مصالحهم فقط ولكن لأن الإدارة لم تعمل على إشراكهم في إعدادها². لقد أكد علماء الاجتماع على أن القرارات التي يشرك فيها المواطنون تجد طريقها إلى التنفيذ على أرض الواقع أي تحويلها من قرارات مكتوبة إلى أنشطة فعلية تتم بسهولة خاصة إذا تم الأخذ برأي الأشخاص الموجهة إليهم³. حيث أن شعور الفرد بمساهمته في تخطيط وإنجاز العمل يجعل أدائه يتميز بالحماس و القوة، فإشراك المواطنين تتجنب الإدارة كل الصراعات الممكنة وردود الفعل السلبية.

¹ G. ISSAC, la procédure administrative non contentieuse, LGDJ, 1968, p.457

² J. J. Chevalier, science administrative, PUF, 1986, p.420

³ . صالح مهدي محسن العامري وطاهر محسن منصور الغالي، الإدارة والأعمال، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الثانية، 2008، ص. 509

يسمح التعمير التشاركي تكملة المعارف التقنية للمهنيين في مجال التعمير بحصولهم على معلومات عن الحياة اليومية للمواطنين، وحشد الدعم الاجتماعي للمشروع وقبوله من طرف الساكنة وبالتالي بناء حكمة ديمقراطية وتشجيع ممارسة المواطنة.

الفرع الثاني: حدود التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12

يقوم التعمير التشاركي على أساس إشراك المواطنين وممثليهم ، وطلب آرائهم في اتخاذ القرار، ضمانا لوضوح الرؤية، وتبادل الآراء، وانسياب المعلومات، والالتزام بالتنفيذ، وتجويد نوعية القرارات، غير أن هذه المشاركة تتميز بأنها مشاركة محدودة¹. لأنها لم تصل بعد إلى مرحلة المشاركة الفعلية نظرا لهيمنة الإدارة على العملية برمتها. فكيف ذلك؟

تتميز مشاركة الأطراف غير الإدارية في إعداد قرارات التعمير بكونها مشاركة محدودة إذ أن إطار المشاركة في صناعة القرار² بالنسبة لهاته الأطراف هو إطار جد محدد ، فإذا كان الإدارة ملزمة باللجوء إلى إشراك هذه الأطراف فإنها في جميع الحالات غير ملزمة بالأخذ بملاحظات وإتباعها . فاستشارة الأطراف غير الإدارية تلزم إذن صاحب القرار الإداري، التماسها قبل إصدار القرار غير أن ملتزمات المجلس الجماعي وملاحظات العموم قد يؤخذ بها وقد لا يؤخذ بها ، حيث يكتفى بجمع المعلومات و السلطة المكلفة بالتعمير لا تعبر عن أي موقف ولا تعطي أية معلومة أو جواب بطريقة علنية حول ملاحظات العموم و المجالس المنتخبة³.

وعليه، ورغم هذا الامتياز الممنوح للمدارين فإن إمكانية تأثيرهم في عملية إعداد وثائق التعمير تظل منعقدة إذ تبقى الإدارة دائما تتمتع بامتياز الانفرادية في إعدادها وتبنيها . فإذا كان المشرع ألزم الإدارة بطلب الاستشارة و دراسة اقتراحات المجالس الجماعية المعينة بمشاركة هذه الأخيرة، لكنها ليست مجبرة بالأخذ وإتباعها .

كما يلاحظ بأن المشرع قد ضيق كثيرا من مشاركة الأطراف غير الإدارية سواء بصفة مباشرة وغير مباشرة إذ لم يعط القانون رقم 90.12 المتعلق بالتعمير دورا مهما لها في إعداد وثائق التعمير بصفة عامة و اعتبر سكوت ممثلي هذه الأطراف أي المجالس الجماعية و عدم الإدلاء بمقترحاتها في أجل محدد من تاريخ إحالة مشروع تصميم التهيئة عليها، بأنه يحمل على أن ليس لها أي اقتراح حوله⁴. وبالتالي فإن هذه الاستشارة ليست ذات جدوى . وتجب الإشارة أن ظهير 1952 كان يعتبر موافقة

¹. أمل أحمد طعمة، اتخاذ القرار والسلوك القيادي، دار ديپونو للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص. 29، متاح على الرابط.

<http://www.goodreads.com/reader/4246>

². عزيزو راشدة ، المشاركة في عملية صنع القرار وسبل تفعيلها، جامعة جامعة ابن خلدون . - تيارات ، 2010، ص.4 متاح على الرابط:

iefpedia.com/arab/www-content/

³-أحمد مالكي ،مرجع سابق، ص.70-

⁴-الفقرة الأخيرة من المادة24 من قانون90-12 المتعلق بالتعمير .

السلطات البلدية على مشاريع تصاميم التهيئة شرطا لازما كما تقضي بذلك المادة 11 منه ،فجاء قانون 12-90 ليعوض الموافقة بالاستشارة التي يجب أن يقوم بها المجلس الجماعي¹.

كما يلاحظ أن مدة شهرين المحددة للاستشارة قد أدمجت فيها مدة البحث العلني حول منافع و مضار المشروع و المحددة في شهر واحد، مما يجعل المدة الفعلية للاستشارة هي شهر واحد في الحقيقة وهي مدة غير كافية. و يرى الدكتور عبد الرحمان البكريوي² في هذا الشأن بأنه من المفيد أن تكون الاستشارة خلال مدة كافية لدراسة مشروع تصميم التهيئة من قبل المجالس الجماعية المعنية.

إذا كانت مشاركة الأطراف غير الإدارية تتميز بمحدودية التأثير في اتخاذ القرار، فإنها في المقابل تفسح المجال أمام مشاركة واسعة في حالة البحث العمومي³، حيث أنها تتميز بكونها مشاركة مفتوحة في وجع عموم المواطنين . فتقوم الإدارة بعرض المشروع وتدعو المواطنين لتقديم مقترحات وحلول لمعالجتها، ، فتتاح للأطراف غير الإدارية سواء بصفة مباشرة او غير مباشرة فرصة تقييم المقترحات والحلول المعروضة، وتختار الإدارة بعد ذلك الحل أو القرار من بين الاقتراحات المقدمة بعد دراستها⁴. وهنا يمكن أن تظهر بعض المشاكل كتناقض الآراء وتنوعها أو معارضة المشروع برمته . وهنا تبقى الكلمة الأخيرة لإدارة التعمير؟

كما يعاب على مسطرة البحث العلني كونها تتم دون تدخل وسيط محايد بين الإدارة والعموم كما هو الحال في فرنسا حيث يجري تعيين مندوب يتولى الإشراف على مسطرة البحث العلني ويتلقى ملاحظات ومقترحات العموم حول وثائق التعمير ويقوم عقب دراستها بعرضها مرفوقة بملاحظاته على السلطة الإدارية المكلفة بالإعداد⁵.

بالإضافة إلى ذلك، فإن البحث العلني غير ملزم للإدارة و يمكن ان لا تأخذ مطلقا بعين الاعتبار ملاحظات ومقترحات المواطنين حول وثائق التعمير فهذا البحث يبقى مجرد إجراء شكلي فقط.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار اللحظات التي يتدخل فيها المواطنون في عملية إعداد وثائق التعمير نجد ان هذا التدخل يأتي بعد مبادرة الإدارة لإعداد المشروع ثم عرضه على الساكنة أو ممثليها وهو ما يجعل مشاركة الأطراف غير الإدارية في

¹ - في الحقيقة لقد تم التخلي عن هذه الموافقة لأنها أصبحت وسيلة في يد المجالس الجماعية من أجل الضغط على الإدارة المكلفة بالتعمير ومساومتها على تغيير مشاريع تصاميم التهيئة وفرض مصالحها الآتية والشخصية في حالات كثيرة ضدا على المصلحة العامة، بعدما أصبحت القاعدة هي عدم المصادقة على مشاريع التصاميم والاستثناء هو المصادقة، حيث إن بعض التصاميم لم يتم الإفراج عنها إلا بعد دخول قانون 12-90 حيز التنفيذ. انظر احمد المالكى، مرجع سابق، ص.102.

² - عبد الرحمان البكريوي " التعمير بين المركزية و اللامركزية " الشركة المغربية للطباعة و النشر ، الرباط ، الطبعة الأولى، 1993 ص 96.

³ . عزيزو راشدة، المشاركة في عملية صنع القرار وسبل تفعيلها، مرجع سابق، ص.4-5.

⁴ . سعود بن محمد النمر وآخرون، الإدارة العامة: الاسس والوظائف الجديدة، مكتبة الشقري، الطبعة السابعة 2013، ص.224.

⁵ - المصطفى معمر وأحمد اجعون، "إعداد التراب الوطني والتعمير"، مطبعة سجماسة مكناس ، الطبعة الأولى ، 2007-2008 ص.175.

إعداد قرارات التعمير سواء بشكل مباشر أو عبر ممثليهم رغم أنها مشاركة مفتوحة إلا أنها تبقى محصورة في مستوى محدود،¹ وبهذا يظهر أن الطابع التقنوقراطي هو المسيطر على مسطرة إعداد وثائق التعمير، حيث تتخذ الإدارة القرار ثم تتم دعوة المواطنين للتداول حوله من خلال الإدلاء بملاحظاتهم، وذلك للتأكد من مدى تفهمهم واستيعابهم للقرار، وإقناعهم بالانخراط في تنفيذه. واستمالتهم لقبوله، وتخفيف وقع القرار المتخذ بشكل انفرادي تقاديا لأي مقاومة، أو عدم تعاون يعيق تنفيذ القرار.²

خاتمة:

إن التعمير التشاركي هو عملية تمكن المواطنين أو ممثليهم من ممارسة رقابة كبيرة في الإدارة، كما أن مشاركتهم في اتخاذ القرارات هي الوسيلة المناسبة لنجاح القرار، وتيسير تطبيقه بين أفراد المجموعة، فمشاركة المجموعة تعني أنها تتفهم القرار، وبالتالي تساهم في تطبيقه، ويعتمد ذلك على فهم المجموعة له واقتناعها به وشعورها بأهميته.

إن دراسة التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12 توجي لنا بأن مشاركة المواطنين في إعداد وثائق التعمير هي مشاركة واسعة. غير أن الأمر في حقيقة الأمر ليس كذلك إذ ما زالت الإدارة المكلفة بالتعمير تملك امتيازات هامة في مواجهتهم، فالإدارة وإن تخلت عن الانفرادية في إعداد وثائق التعمير وأصبحت قراراتها تتجه أكثر فأكثر إلى التداولية فإنها لم تصل بعد إلى مرحلة المشاركة الفعلية.

إن التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12 لا يزال في مستواه الدنيا، لذلك يجب الرفع من مستوى مشاركة الأطراف غير الإدارية في إعداد وثائق التعمير باعتماد تقنيات جديدة كالمشاركة³ والاستفتاء الإداري⁴ والتسيير المشترك بخلق لجان تضم المواطنين المعنيين والمهنيين وممثلي الأوساط الطلابية والصحة العمومية كما يتم بموجب هذه الآلية إشراك ممثلين عن الموظفين

¹. صالح مهدي محسن العامري وطاهر محسن منصور الغالي، الإدارة والأعمال، مرجع سابق، ص. 314.

². نفس المرجع، ص. 423.

³ - تختلف الاستشارة والمشاورة في نقطتين أساسيتين :

-أولا الاستشارة لا تسمح بأشراك المواطنين إلا في مشروع قرار سبق للإدارة اتخاذه بصفة حرة في حين ان المشاورة تتم قبل اتخاذ القرار أي انها تتم خلال كل مراحل الاعداد.

-اما الاختلاف الثاني فيكمن في ان المشاورة تتعلق بمختلف مراحل القرار أي انها تتم قبل الاستشارة .

لكن رغم هذا الاختلاف يظل التمييز بين الاستشارة و المشاورة في غالب الاحيان صعب التحديد فقد تطبقان في اطار نفس الاجهزة ونفس المساطر أنظر :

G. ISSAC, la procédure administrative non contentieuse, LGDJ, 1968, p.457

⁴ -الاستفتاء الاداري فهو وسيلة تلجا اليها الادارة حيث تطلب رأي المواطن في اجراء اتخذته او تنوي اتخاذه وفي هذه الحالة يكفي المواطنين بإجابة محددة إما بالإيجاب أو بالسلب دون تقديم أي ملاحظات كتابية أو شفوية. أنظر :

C . Debbach, science administrative, Dalloz, 1989,p.226

والمواطنين في مجالس ادارة اجهزة القطاع العام الى جانب ممثلي الادارة . بالإضافة إلى الاستفادة من التقنيات التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015 كتقديم العرائض والملاحظات.¹

¹ - أنظر المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 14- 111 الصادر في 07 يوليوز 2015 ، والمادة 121 من القانون التنظيمي رقم 14- 113 المتعلق بالجماعات الصادر في 07 يوليوز 2015 . (ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

الحكامة الترابية في مجالي التعمير وحماية البيئة وأفاق التصور الجديد لسياسة إعداد التراب وفق الجهوية الموسعة بالمغرب

أ.د/ عبد الغنى الهواري، أستاذ تعليم عالي بجامعة فاس، المملكة المغربية

نبيل بن تيري، باحث دكتوراه، جامعة فاس، المملكة المغربية

محمد العمرابي، باحث دكتوراه، جامعة اكدال بالرباط، المملكة المغربية

ملخص:

يتوفر المغرب على ترسانة قانونية مهمة في تدبير مجالي البناء وتدبير الأخطار البيئية ومجال التهيئة وإعداد التراب الوطني (قانون الماء، قانون البيئة، قانون التعمير، الميثاق الجماعي)، لكنها تقتصر إلى تحيين نصوصها وإلى تحديد البنود ذات الصلة بتدبير والوقاية من المخاطر الطبيعية في علاقتها بمجال التهيئة والتعمير.

ولم يعرف المغرب التعمير بمفهومه الحديث إلا بعد خضوعه لنظام الحماية الفرنسية، بعدما عملت هذه الأخيرة على إدخال لبناته الأولى انطلاقا من مجموعة من إجراءات القانونية والمؤسسية المتمثلة في إصدار التشريعات وإحداثا لهياكل الإدارية المكلفة بتطبيقها؛ لقد نتج عن ذلك تعميق عوامل التهميش والفوارق الاجتماعية وتولدت عنه أطروحة "المغرب النافع" و "المغرب غير النافع" التي تحكمت في اختيارات الحماية.

هذه القرارات كانت كافية لإضفاء طابع اللاتوازن على مجموع المجال الترابي المغربي، حيث نتج عنها فوارق جهوية لازال المغرب يعاني منها إلى اليوم خاصة في تدبير مجالي التعمير والحماية من الأخطار البيئية، حيث الهشاشة أصبحت تطبع جل المدن والتجمعات العمرانية والحضرية بالمغرب .

Abstract:

Morocco has important legal arsenal in the management of construction and management of environmental hazards and the configuration and setup of the national territory (Water Law, Environmental Law, Construction Law, collective Charter), but the texts are lacking updating and to identify relevant masterminding and prevention of natural hazards in their relationship with configuration items and reconstruction.

Morocco has not known reconstruction in a modern sense only after undergoing system of the French protectorate, after the latter worked on the introduction of the first of his building block from a range of legal and institutional procedures of issuing legislation and the creation of costly administrative structures to apply; the result of all this work is a deepening marginalization and

social inequalities factors generated by the thesis is "beneficial Morocco" and "non beneficial Morocco", which controlled the protection choices.

Which resulted in differences regionalization with Morocco still suffers from them to the day, especially in the management of reconstruction and protection from environmental hazards where fragility became printed Gel cities and urban communities and urban Morocco.

تقديم:

لقد سن المغرب ترسانة تشريعية كثيفة في مجالات التعمير والاسكان وحماية البيئة منذ فترة طويلة بدءا من سنة 1912 بإحداث مرفق للتعمير لبناء المدن العصرية الأوروبية، تلتها ظهور 16 أبريل 1914 المتعلق بتصنيف الابنية والتصاميم التي تعتبر أول قاعدة قانونية مكتوبة ثم ظهور 31 غشت 1914 حيث تم إنشاء قسم الاشغال العمومية لإعداد وثائق التعمير وهو ما تم تطويره مع ظهور 23 أكتوبر 1920 بإنشاء المديرية العامة للأشغال العمومية ومديرية الشؤون المدنية لإنجاز مخططات تهيئة المدن، حيث تم بقرار للمقيم العام في 10 يناير 1945 نقل وضع التصاميم إلى مصلحة مراقبة البلديات والتعمير لمديرية الشؤون السياسية وبعده في 8 أكتوبر 1946 تم إحداث مجلس أعلى للتعمير، كما نص قانون 1952 على معايير منح رخص البناء وعلى ضرورة تصميم التطبيق، تلاها قانون 30 شتنبر 1953 بشأن التجهيزات وتقسيم العقارات والذي عدل ظهور 14 يونيو 1933، كما تعتبر سنة 1955 كأخر مرحلة من التدخل الاستعماري بإنشاء مديرية التعمير التابعة لوزارة الداخلية. ومنذ فجر الاستقلال دخل المغرب في مرحلة المخططات الخماسية منذ 1967 حيث ركز المشرع المغربي بالتركيز على حل مشكل السكن مع غياب واضح للتعمير، وفي 13 أبريل 1972 تم إحداث أول وزارة للتعمير والسكنى والبيئة إذ خلال سنة 1977 تم تحويلها لوزارة السكنى وإعداد التراب الوطني وهو ما تم تعديله في 11 أبريل 1985 بإحداث وزارة السكن والإحقاق قطاعي التعمير وإعداد التراب لوزارة الداخلية . وبالموازاة مع ذلك تم دمج الوكالات الحضرية منذ 1984 وتعميمها على أغلب التراب الوطني سنة 1996 كأداة مساعدة في التدبير والتحكم المحلي في مجالات التعمير والتهيئة والسكن بالإضافة إلى التدبير الميكرو ترابي على مستوى الحيز الترابي للبلديات والجماعات الحضرية والقروي التي منحت صلاحيات واسعة في هذا المجال بمقتضى بنود الميثاق الجماعي منذ 1976. حيث تم تعزيز مجالات التعمير والتهيئة والإسكان وحماية البيئة وتدبير الأخطار مع مستجدات الدستور الجديد لسنة 2011 مع مضامين والتوجهات الكبرى لأوراش الجهوية المتقدمة والحكامة في إطار تنمية مشتركة شاملة أو مشروع ترابي يهم جل المجالات الاجتماعية والاقتصادية والخدماتية.

إذا كان إعداد التراب هو مجموع الإجراءات والتدابير المتخذة من أجل إعداد توقعي لمجال ترابي محدد بهدف الوصول إلى تنمية شمولية ومتوازنة يراد بها الحد من الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية بين مختلف أجزاء هذا المجال. فالتعمير يعرفه المفكر أوبي (J.M Auby) بأنه مجموعة من الإجراءات التقنية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية التي تساعد على تطوير المجتمعات بشكل منسجم وعقلاني "كما أن قانون التعمير أو مدونة التعمير هو مجموعة من النصوص التشريعية التي تنظم البناء و التوسع العمراني، ويشمل قانون التعمير وإعداد التراب الوثائق الآتية:

-المخطط الوطني لإعداد التراب (SNAT): وثيقة تبرز الوظائف الأساسية للمدن الكبرى (إدارية ، سياحية ، صناعية ، تجارية إلخ..).

-المخطط الجهوي لإعداد التراب (SRAT): وثيقة تبرز أهم التوجهات الاستراتيجية لمختلف تدخلات التهيئة والتنمية الترابية والبيئية لعدة مدن من داخل جهة معينة.

-مخطط توجيه التهيئة العمرانية: (SDAU) وثيقة تحدد التوجهات العامة للتوسع العمراني على المدى البعيد (أكثر من 25 سنة)

-تصميم التطبيق plan de zoning: وثيقة تبرز تخصصات المناطق و الأحياء داخل المدينة (سكنية ، صناعية ، تجارية ، إدارية إلخ..).

-مخطط التهيئة والنمو (PA et PD) وثيقة توضح بدقة استعمالات الأراضي في المدينة و المراكز القروية (الشوارع، الأزقة، الساحات، عدد طوابق البناءات...).

كما أن نجاعة سياسات التعمير واعداد التراب تقتضي لزوما الترابط والتكامل بين أدوات التخطيط بشكل عام (ومنها وثائق التعمير) وأبعاد التنمية المستدامة على المستوى الوطني والجهوي والمحلي، ثم الالتقائية والتمفصلات بين مختلف وثائق التعمير والتهيئة¹

1: صيرورة التشريع في مجالي التهيئة والتعمير بالمغرب

1.1: ارتبط تنظيم مجال التعمير والتهيئة مع بداية تواجد المستعمر.

لقد ارتبط مفهوم التعمير والتهيئة كتشريعات قانونية وتنظيمية بالمفهوم الحديث إلا مع بداية التغلغل الاستعماري الفرنسي بالمغرب إذ عمد المقيم العام الفرنسي ليوطي منذ 1912 إلى إحداث مرفق للتعمير مكلف أساسا ببناء المدن الأوربية والسهر على سلامة المدن العتيقة. ولم يكن ليوطي يولي أي اهتمام لتوسع المدن، إلا أن المشكل سي طرح بحدّة مع الانفجار الديموغرافي والهجرة القروية، بعدما كلف ليوطي المهندس المعماري الفرنسي هنري بروست H.Prost بالإشراف على مرفق التعمير. فبالإضافة مع الإطار المؤسسي عملت إدارة الحماية على وضع الإطار القانوني لقطاع التعمير بإصدار ظهير 16 أبريل 1914 المتعلق بتصنيف الأبنية والتصاميم الموضوعية لتهيئة المدن وتوسيع نطاقها والحرمات والجبايات المفروضة على الطرق. ويعتبر هذا القانون أول قاعدة مكتوبة تهم التعمير بالمغرب مستقيا بعض مبادئه وقواعده من تشريعات أجنبية وخاصة منها التشريع المصري والتشريعات المحلية لمدينة لوزان السويسرية وستراسبورغ الفرنسية.

¹ Hilal et al., (éditeurs), (2016) : Villes et recomposition des territoires ruraux méditerranéens : Études de cas marocains, français et algériens. Publication et édition du Laboratoire des Etudes sur les Ressources, les Mobilités et l'Attractivité, Université Cadi Ayyad, Marrakech, Imprimerie Papeterie El Watanya, Marrakech, 272 p.

وقد تمت تقوية وسائل عمل الإدارة بظهير 31 غشت 1914 حول نزع الملكية والذي نص على مسطرة مشابهة لتلك التي ينص عليها القانون الفرنسي الصادر بتاريخ 21 أبريل 1914. وخلال هذه الفترة كانت المهام المرتبطة بإعداد وثائق التعمير بيد قسم الأشغال العمومية. وفي سنة 1920 أصبحت مصالح أخرى تساعد المديرية العامة للأشغال العمومية في هذه المهام، حيث تضمنت مديرية الشؤون المدنية المنظمة بظهير 23 أكتوبر 1920 قسما مكلفا بإعداد وإنجاز مخططات تهيئة المدن.

1. 2: مرحلة عقد الثلاثينات والأربعينيات.

لقد تميزت هذه المرحلة بوجود أزمة في التخطيط وخلل على مستوى التدبير العمراني ساعد في ذلك اندلاع الحرب العالمية الثانية سنة 1939 التي واكبها هروب العديد من الأوروبيين وخاصة الفرنسيين منهم إلى المغرب، مما دفع بالمسؤولين آنذاك لتدارك الموقف خصوصا أن الأزمة أصبحت تطل سكان الأحياء الأوربية، ولهذا الغاية تم استدعاء إيكوشار Ecochard سنة 1946 قصد إصلاح الأخطاء المرتكبة، حيث عمد إلى وضع تصميم لمدينة الدار البيضاء والذي زكى في جزء منه اختيارات بروس H.Prost من خلال ارتكاز التصميم الجديد بدوره على تطبيق دقيق يمكن من الحفاظ على التوزيع والتكامل الوظيفيين للمجال، مع تبني بعض مظاهر التجديد المتمثلة في محاولة احتواء التوجه التلقائي لمدينة الدار البيضاء، عن طريق تحويله إلى اختيار رسمي. كما نهج إيكوشار سياسة اللامركزية الصناعية ورفض فكرة الفصل بين السكان الأوربيين والسكان المغاربة بالإضافة إلى اختياره التصميم الخطي¹، الذي يروم ربط الدار البيضاء بمدينة فضالة (المحمدية)، علما أن تصميمه قد جاء بمشروع الطريق السيار للربط بين الدار البيضاء والرباط. ورغم ذلك فإن مخطط إيكوشار لم يحظى برضى العديد من الأوربيين بالمدينة، الشيء الذي أدى إلى الاستغناء عن خدمات واضعه سنة 1953 أي سنة واحدة بعد المصادقة النهائية على التصميم، لكن ذلك لم يمنع من متابعة تطبيق هذا التصميم إلى ما بعد عهد الاستعمار.

وعلى المستوى المؤسساتي فقد عرفت هذه المرحلة إعادة النظر في الهيكلة الإدارية، حيث تم نقل وضع التصاميم العامة للتهيئة والتصنيف إلى مصلحة مراقبة البلديات والتعمير التابعة لمديرية الشؤون السياسية بقرار للمقيم العام بتاريخ 10 يناير 1945. لكن النمو السريع للمدن والمشاكل التي ترتبت عن ذلك مما نتج عنه إحداث مجلس أعلى للتعمير بمقتضى قرار المقيم العام المؤرخ في 08 أكتوبر 1946.

1. 3: مرحلة الخمسينيات.

مما تجدر الإشارة إليه في هذه المرحلة أن مقتضيات قانون 1952 عملت على تطبيق مضامين التصنيف ومخطط التهيئة، ونصت على ضرورة إلزامية رخصة البناء، ومساهمة السكان المجاورين للطرق في بناء وإصلاح شبكة الطرق العمومية. كما عمل هذا القانون على توسيع المناطق التي يشملها التخطيط الحضري بغية تحقيق عنصر الشمولية والقراءة المستقبلية للمجال

¹نبيل بن تيري (2011)، "التهيئة الحضرية بالمراكز الريفية: عوائق التوسع العمراني وآليات تدبير المخاطر، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الجغرافية بكلية الآداب والعلوم الإنسانية، فاس-سلايس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، ص 115.

الحضري. وعلى عكس القانون السابق، فإن قانون 1952 أعطى للإدارة سلطة توقيف تسليم رخص البناء خلال فترة إعداد مشروع تصميم التهيئة، وذلك حتى لا يتم خلق عراقيل تحول دون تنفيذ تصميم التهيئة أو يؤدي إلى إرغام الإدارة على تغييره أو تعديله بعدما أصبح جاهزا مصادقا عليه.

وفي هذا السياق ، أعطى القانون سلطة تقديرية في ما يخص منح أو منع إعطاء رخص البناء خلال تلك الفترة التي يتم فيها إعداد التصاميم، كما نص القانون على تصميم التطبيق لتفادي تلك العراقيل كذلك أمام تنفيذ سياسة التعمير المتبعة من قبل الإدارة المعنية بذلك.

وتماشيا مع استراتيجية إيكوشار، فقد عمل قانون 1952 على إدخال تحسينات على مضامين تصميم التهيئة، حيث حدد له أهدافا مهمة ذات أبعاد تنموية يجب على الإدارة القيام بإنجازها. ومن ثمة فإن الفصل 8 من القانون 1952 نص على ضرورة إنجاز العديد من المرافق والتجهيزات الأساسية كالملاعب الرياضية والحدائق والطرق والمناطق الخضراء والمساجد والحمام والفرن والساحات العمومية... كل هذا من أجل تحسين الطابع المعماري للمدينة بصفة عامة.

موازاة مع ذلك، تم إصدار ظهير 30 شتنبر 1953 بشأن التجزئات وتقسيم العقارات الذي عدل ظهير 14 يونيو 1933 المتعلق بالتجزئات العقارية والذي تم تعديله بظواهر أخرى مؤرخة على التوالي في 07 غشت 1934 و 06 أبريل و 07 أكتوبر 1937، حيث إن ظهير 1953 قد عرف التجزئة بشكل دقيق موضحا مختلف أنواعها سواء منها المعدة للسكن أو ذات الغرض الصناعي أو التجاري، كما بين بعض التقسيمات التي لا تعتبر تجزئة. كما سمح ظهير 1953 للإدارة بممارسة مراقبة صارمة على الملاكين عن طريق الترخيص أو المنع من أجل تقادي وجود تجزئات سرية.

ورغم المستجدات التي جاء بها كل من ظهيري 1952 و 1953، فإنهما لم يستطيعا حل المشاكل المطروحة، ليظل المجال المغربي مفتقدا إلى الانسجام والتوازن مع استمرار ظاهرة المضاربة العقارية والسكن غير اللائق بشتى أشكاله أمام ضعف فإن لم نقل غياب مراقبة رسمية له.

وعلى المستوى المؤسسي تم إحداث مديرية التعمير التابعة لوزارة الداخلية سنة 1955. اد تم فرض هذه الهيكلية الإدارية في مناخ يتسم بأزمة حضرية خانقة واكبه سياسيا معارضة قوية للحركة الوطنية ، وقانونيا إصدار تشريع جديد متعلق بالشؤون المعمارية، الذي لم يغير من الاتجاهات السابقة بشكل جوهري، بل عدل فقط بعض مقتضيات ظهير 1914 التي لم تعد في مجملها تتلاءم والمعطيات الجديدة آنذاك في ميدان السكنى والتعمير.

1. 4: مرحلة المخططات ما بعد الاستقلال.

لقد ورث المغرب بعد الاستقلال-أزمة عمرانية مبنية على سياسة التمايز بين "مغرب نافع" و"مغرب غير نافع" حيث وجدت الإدارة المغربية نفسها أمام تحديات حاولت تجاوزها من خلال برامج التنمية والمخططات الاقتصادية والإصلاحات الإدارية

التي لم تف بالمقصود، إلى حدود سنة 1967 نجد غيابا واضحا للتعمير مع التركيز على الإسكان ضمن المخططات؛ إذ أن مخطط 1958-1959 قد ركز على حل مشكل السكن عبر نهج سياسة السكن للأكثرية. وعلى نفس المنوال سار المخطط الخماسي 1960-1964 الذي خصص مبلغ 54 مليون سنويا كميزانية للإسكان ووضع كهدف بناء وتمويل 300.000 مسكن تمكن من استقبال حوالي 100.000 من ذوي السكن غير اللائق سنويا. ولمراقبة هذه السياسة فقد تم تأسيس الشركة العقارية سنة 1960 كمؤسسة عمومية متخصصة في الإنعاش العقاري كما تم إصدار مرسوم حول السكن الاقتصادي سنة 1964.

بالإضافة إلى ذلك، فقد قام المشرع بإصدار ظهير 25 يونيو 1960 بشأن التكتلات القروية، الذي يعد أول نص يصدر بعد الاستقلال في ميدان التعمير بخصوص التجمعات القروية التي لم يسبق أن تم تنظيمها تشريعا، ليسري الظهير المذكور على المناطق التي لا يشملها ظهير 1952، حيث نص على وثيقة تعميمية هي تصميم التنمية، كما تضمن مقتضيات همت التجزئة العقارية والبناء بالمنطقة المشمولة بتصميم التنمية.

1. 5: مرحلة التدبير في إطار سياسة مديرية إعداد التراب أو مرحلة المراجعات.

لقد واكب هذه الإجراءات التشريعية عدم استقرار على مستوى البنيات الإدارية المكلفة بالتعمير، فقد طالبت وزارة الداخلية باستعادة الصلاحيات في ميدان التعمير مستندة في هذا الشأن إلى القطيعة الموجودة بين دراسة تصاميم التهيئة التي تقوم بها وزارة الأشغال العمومية وتنفيذ هذه الوثيقة التي تقوم بها السلطات المحلية، إضافة إلى أن تمويل عمليات التعمير يعود للجماعات المحلية التي توجد تحت وصاية وزارة الداخلية مما أدى بهذه الأخيرة إلى إحداث مديرية لإعداد التراب الوطني بإرادتها المنفردة بتاريخ 08 غشت 1967، حيث أن القرار المحدث لهذه المديرية لم يتم نشره بالجريدة الرسمية، الأمر الذي رافقه العديد من الانتقادات، إلا أن مرسوما ملكيا قد أقر هذه الوضعية بتاريخ 14 نونبر 1967 لتحويلها إلى مديرية للتعمير والسكنى. لقد كانت هذه التعديلات والإصلاحات ترمي إلى ضمان تنفيذ سياسة عمرانية منسجمة بتكليف وزارة متمتعة بالسلطة الكافية لفرض احترام الاختيارات سواء من قبل الأجهزة العمومية أو من قبل القطاع الخاص، إلا أن حصيلة المخطط الخماسي (1968-1972) بينت أن الأهداف المسطرة لم يتم بلوغها.

غير أن أهم الإنجازات التي يمكن تسجيلها في هاته المرحلة هي تلك المتعلقة بإنجاز مشروع القانون الإطار الذي جاء كأول محاولة جادة لمواجهة السياسة العمرانية بشكل شمولي من خلال عدة أهداف نلخصها كالتالي:

- اقتراح مقارنة شمولية لإدماج التعمير في السياسة العامة للتهيئة تأخذ في الحسبان الأبعاد الثلاثة للمجال: الجهة والمدينة ثم الحي أو القطاع، وتعمل على إرساء تعمير تحفيزي يقوم على مشاركة كافة الفعاليات من سلطات إدارية وجماعات وفاعلين اقتصاديين¹.

¹ ليكر رشيد (2003): إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، منشورات عكاظ، الرباط.

- إنعاش السكن للأكثرية كحاجة اجتماعية ملحة بواسطة اقتراح إجراءات تسهل تكوين الأرصد العقارية وتضع حدا للمضاربة العقارية؛

- تنظيم قطاع البناء عبر مجموعة من الإجراءات تشمل الوسطين الحضري والقروي معا.

ولبلوغ هذه الأهداف وضع مشروع القانون الإطار الوسائل التالية:

➤ مراجعة الوثائق العمرانية المعمول بها واقتراحات أخرى ذات بعد جهوي حتى يتم التعامل مع المجال بشكل متوازن ب اقتراح تصميم الهيكلية والتوجيه (SSO) والتصميم الإداري (SD) وتصميم استعمال الأرض (PUS) الذي يقترح أن يعوض تصميم التهيئة؛

➤ وضع سياسة عقارية تيسر إمكانية الحصول على العقارات اللازمة لإنشاء مشاريع سكنية وإنجاز المشاريع الكبرى للتهيئة (مراجعة القانون المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة لسنة 1951، واقتراح قانون استعمال حق الشفعة،...)

➤ اقتراح عدة إجراءات لضبط عمليات البناء على صعيد مجموع التراب الوطني؛

➤ وضع سياسة للقروض في الميدان العقاري لتشجيع المبادرة الخاصة.

هذا، فضلا عن اقتراح خلق مؤسسات (وكالات عقارية) تعمل على تطبيق هذه الاستراتيجية التي جاء بها القانون الإطار. فرغم أنه لم تتم المصادقة على مشروع القانون الإطار، فإنه قد شرع العمل ببعض بنوده وذلك عبر مباشرة إعداد وثائق مخطط الهيكلية والتهيئة والتصميم الإداري دون إعطائها أية قوة قانونية.

6.1: مرحلة تدبير مجال البناء والتهيئة في إطار الوزارة المخصصة لها.

لقد أصبح من اللازم إعادة التفكير بشكل شامل حول السياسة المتبعة في ميدان السكنى والتعمير وذلك في إطار سياسة شاملة لإعداد التراب الوطني بالاعتماد من جهة على الحاجيات، ومن جهة أخرى على الإمكانيات المتوفرة. وفي هذا السياق تم إحداث وزارة في هذا الشأن سميت بوزارة التعمير والسكنى والبيئة وذلك بتاريخ 13 أبريل 1972 وقد تقوت اختصاصاتها سنة 1974 بضم السياحة إليها. وبتاريخ 10 أكتوبر 1977 تم تحويل وزارة التعمير والسكنى والسياحة والبيئة إلى وزارة للسكنى وإعداد التراب الوطني. إلا أن هذه المجهودات على مستوى البنيات الإدارية لم تعطي ثمارها على مستوى الواقع، حيث ظلت المدن المغربية تتخبط في مشاكلها الناجمة عن نموها غير المنتظم لكون الوزارة المعنية لا تتوفر على السلطة الكافية لفرض قراراتها على جميع المتدخلين وهو ما قاد إلى إحداث وزارة السكنى بتاريخ 11 أبريل 1985 محل الوزارة السالفة الذكر، في حين تم إلحاق

قطاعي إعداد التراب والتعمير من جديد بوزارة الداخلية التي عمدت إلى إحداث مديرية للتعمير وإعداد التراب الوطني والبيئة تحولت فيما بعد إلى مديرية عامة للتعمير والهندسة المعمارية وإعداد التراب الوطني¹.

7.1: مرحلة تدبير التعمير من طرف الوكالات الحضرية.

أمام ثقل المهام التي أضحت تتحملها الإدارة المركزية خاصة في ميدان التخطيط العمراني من جهة، وأمام عدم قدرة الجماعات المحلية على تحمل المسؤولية بسبب ضعف إمكانياتها وإمكانياتها في هذا الميدان في ظل استفحال الأزمة الحضرية من جهة أخرى، عمدت الدولة إلى العمل على تقوية وسائل تدخلها عبر محاولة تنويعها باعتماد وسائل جديدة إضافية عن طريق إحداث مؤسسة "الوكالة الحضرية" كأداة لضبط المجال وإطار مؤسساتي يسهر على التطبيق الفعال للنصوص التشريعية في ميدان التعمير².

هذا، وقد تم إنشاء أول وكالة حضرية سنة 1984 مباشرة بعد الأحداث التي عرفت مدينة الدار البيضاء سنة 1981، تلك الأحداث التي أدت إلى تقسيم المدينة إلى عدة عمالات وتقسيم العمالات إلى عدة بلديات، مما نتج عنه تعدد الجماعات المحلية، الأمر الذي جعل من بين أهداف إحداث الوكالات الحضرية هو التنسيق على مستوى التخطيط والتدبير العمرانيين نظرا لما يحتاجه التخطيط العمراني من مهنية وما يتطلبه ضبط العمران من كفاءات، واعتبارا كذلك لخصوصيات التعمير كميدان التقاء مختلف القطاعات. بهذه القنوات عملت السلطات العمومية على إحداث الوكالة الحضرية للدار البيضاء من أجل وضع حد للنمو الفوضوي للدار البيضاء الكبرى ومن أجل خلق تهيئة متناغمة لهذا التجمع الذي يمتد على مساحة تزيد عن 120.000 هكتار. فإلى حدود هذه المرحلة كانت مسؤولية التخطيط العمراني وظيفية من وظائف السلطة المركزية.

لعل استقرار واقع المجال الحضري بالدار البيضاء، يبين أن البنيات الإدارية التي أسندت إليها مهمة التعمير منذ الفترة الاستعمارية قد فشلت فشلا ذريعا تاركة إرثا تعميريا ضخما أفرز مجموعة من الظواهر الاجتماعية والاقتصادية غير المنسجمة تماما مع التكوين الحضري والثقافي المغربي. ويتجلى هذا التدهور الحضري من خلال النمو الديموغرافي الكبير والتركيز الاقتصادي المفرط الناتج عن سياسة عقارية غير مضبوطة ووثائق تعمير غير متناسقة وتدبير حضري غير فعال. كل ذلك أدى إلى انعدام التجهيزات البنيوية التحتية والفوقية كما خلق أزمة اجتماعية خانقة.

لقد شكل إحداث الوكالة الحضرية أول تجديد نوعي في البنية الإدارية المشرفة على قطاع التعمير. فبعد النجاح النسبي للوكالة الحضرية للدار البيضاء (لها طبيعة خاصة فهي خاضعة لوصاية وزارة الداخلية بدل وزارة التعمير عكس الوكالات الخاصة) في ضبط وتنظيم توسع المدينة، بادرت السلطات العمومية إلى إحداث وكالات حضرية غطت كبريات المدن المغربية كفاس والرباط وسلا وأكادير ومراكش كمرحلة أولى تلتها مدن بني ملال ثم طنجة ووجدة وتازة والحسيمة وتاونات ومكناس وتطوان

¹ المبلود بوطريكي، ماي 2010: "المسألة البيئية: مقاربات متعددة و أعمال مؤسساتية" أستاذ القانون الإداري بالكلية المتعددة التخصصات بالناظور.

² GARTET Abdelghani (1995) "Risques naturels et habitat dans le Prérif central marocain : cas du Centre de Tissa (Maroc septentrional)". Diplôme de 3ème cycle en Architecture, Urbanisme et Aménagement (CEAA), Section Habitat et développement, École d'Architecture Marseille-Luminy, Carte et notice explicative, Marseille

والقنيطرة وسيدي قاسم وآسفي والجديدة وسطات وبن سليمان وخريكة، تلتها بعد ذلك مدن قلعة السراغنة وخنيفرة وورزازات والرشيدية والداخلية.

إن أهمية الوكالات الحضرية تكمن في اعتبارها ميدان النقاء مجموعة من المصالح المتضاربة والمتشعبة. فمن جهة، هناك الملاك العقاريين الذين يهدفون تحقيق أكبر ربح ممكن، وهناك الطبقات الفقيرة التي تبحث عن إطار عيش ملائم، ومن جهة أخرى هناك السلطات العمومية التي تروم ضمان توازن معين من أجل تحقيق الاستقرار الذي يعد ضروريا لكل تنمية.

والواقع أنه رغم المصادقية التي اكتسبتها نسبيا الوكالات الحضرية في مدة وجيزة، فإنها لا زالت غير قادرة على القيام بكل الأنشطة الملازمة لمهامها، حيث لا تزال أمامها أورايش كبرى للعمل المجدي لمتفتح بعد، من مثيل شراء وتجهيز الأراضي وكذا توفير احتياطات عقارية بالإضافة إلى حاجاتها لتطوير علاقاتها مع مختلف الفقاء عن طريق تحسين طرق التواصل وتقوية العمل التعاقدى وفق برنامج يوضح الالتزامات ويحدد المسؤوليات والأهداف المتوخاة.

8.1: مرحلة تفعيل دور الجماعات المحلية في ميدان العمران.

بالموازاة مع ذلك، عرف دور الجماعات المحلية تطورا ملحوظا منذ حصول المغرب على الاستقلال، فهذه الجماعات التي لم تكن خلال فترة الاستعمار سوى أجهزة استشارية تسهر سلطات الحماية على تعيين أعضائها وتأطير اجتماعاتها، أضحت خلال فترة الاستقلال وحدات منتخبة ذات سلطات استشارية وأحيانا تقريرية في الأمور ذات الصلة بالشؤون المحلية. وإذا كان مجال تدخل الجماعات المحلية وخصوصا منها المجالس الحضرية والقروية يتميز بالشمولية باعتباره يهم مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، فإن تدخلها في ميدان التعمير قد عرف تطورا تدريجيا. ففي ظل قانون التنظيم الجماعي الأول المؤرخ في 23 يونيو 1960 لم يكن لها أي دور عملي في تدبير العمران ومراقبته، بل ظل دورها مقتصر على إبداء الرأي الاستشاري حول مشاريع وثائق التعمير الموضوعة من قبل الدولة التي لا زالت تحتفظ بالدور الأساسي فيما يتعلق بالتخطيط العمراني.

لقد شهد دور الجماعات في مجال التعمير تناميا ملحوظا بصور قانون 30 شنتبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي اعتبر قفزة نوعية في مجال الديمقراطية وتدبير الشؤون المحلية ليأتي بعد ذلك قانوني 12.90 المتعلق بالتعمير و 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات ليكرسا الصلاحيات الاستشارية المخولة للمجالس الجماعية بخصوص وثائق التعمير ويحول الرؤساء الجماعات الحضرية والقروية صلاحيات تقريرية في تنفيذ ومراقبة الوثائق المذكورة والسهر على فرض احترام مقتضياتها، لتصبح بذلك المجالس الجماعية على وجه الخصوص إحدى أهم الهيئات المتدخلة إلى جانب الدولة والمؤسسات المتخصصة الأخرى في ميدان التعمير. وهذا ما كرسه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل لظهير 30 شنتبر 1976.

أفرزت سيرورة تدبير التعمير بالمغرب بروز مسطرة الاستثناءات في أوائل القرن الحالي، ويقصد بها تيسير مسار الترخيص للمشاريع الاستثمارية مع عدم التقيد أو الالتزام بمقتضيات وثائق التعمير المصادق عليها. 1. غير أن نتائج هذه المقاربة على أرض

الواقع أبانت على أنها تقتقد إلى رؤية شمولية بعيدة المدى؛ أي تغلب عليها صبغة العمل الظرفي والحلول المرحلية وبالتالي طابع الارتجال، مما جعلها تتسبب في انعكاسات تتجلى في مظاهر عديدة¹.

2 : صيرورة التشريع القانوني المدعم لقوانين التعمير والتهيئة للحماية من المخاطر الطبيعية.

لقد اندمج المغرب متأخرا في مجال حماية وتدبير المخاطر البيئية مؤسساتيا وقانونيا لكن وثيرة عمله في هذا المجال ما فتئت تتسارع بغرض استدراك التأخر الحاصل في هذا المجال ، لكنه بالرغم من إصدار عدد من القوانين بهذا الخصوص فإن ذلك لازال يطرح العديد من الإشكالات².

كما أصبح موضوع البيئة اليوم وما يعرفه من أخطار ومتغيرات شديد الترابط مع مفهوم التنمية المستدامة حيث أوجدت أصوله من خلال عدد من المؤتمرات والقمم التي تم تنظيمها خلال القرن الماضي ابتداء من مؤتمر الأمم المتحدة باستوكهلم سنة 1972م، ثم مؤتمر الأمم المتحدة بريو دي جانيرو سنة 1992 حول البيئة والتنمية المستدامة، ثم قمة جوهانسبورك سنة 2002م، حيث عملت بعد ذلك عدد من الدول على تحديث تشريعاتها القانونية بخصوص التنمية والبيئة المستدامة .

ولتفادي هذه الأخطار أو على الأقل التقليل من حدتها تم إعداد ترسانة القانونية في مجال المحافظة على البيئة (قانون 03-11 المتعلق بالمحافظة على البيئة، قانون 03-12 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، قانون 08-01 المتعلق باستغلال المقالع، قانون 95-10 المتعلق بالماء، القانون 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء). ويقطاع التعمير، يظل مفهوم الأخطار الطبيعية - ومنها الفيضانات الحضرية - متغيبا بالترسانة القانونية، ذلك أنه لم يتم التطرق له بشكل مفصل ودقيق، باستثناء الفقرة الثانية من المادة 19 من قانون التعمير (12-90)، الذي يحدد النطاقات التي يحظر فيها البناء بجميع أنواعه، كما واصل المغرب تحديث منظومته القانونية وفقا لاتفاقية ريو دي جانيرو إلى إعداد ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة.

لقد تعاطى المشرع المغربي مع مظاهر الأخطار الهيدرولوجية الأكثر تهديدا وتأثيرا، إذ يعتبر خطر الفيضان من أكبر المخاطر الطبيعية وقعا على السكان، فجاء التشخيص العام الذي قامت به وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والماء سابقا و المتمثل في المخطط الوطني للوقاية من الفيضان 2002 . كما سجل على المستوى القانوني والمؤسساتي صدور مجموعة من القوانين التنظيمية والزجرية لتدبير خطر الفيضان التي جاء بها كل من قانون الماء 95-10 وقانون التعمير 95-12. غير أنه

¹ عبد المجيد هلال وعبد الله فاضل (2017): القضايا البيئية في أدوات التعمير وإعداد التراب، حالة مدينة سطات، مجلة تشريعات التعمير والبناء مجلة أكاديمية فصلية محكمة تعنى بنشر الدراسات والبحوث في المجال العمراني تصدرها جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر، العدد الثاني جوان 2017، ص 14.
² GARTET Abdelghani (2006) "Torrentialité et problèmes d'aménagement urbain à Aïn Aïcha (Province de Taounate). In "Milieux naturels et aménagement de l'espace au Maroc". Actes de la 12eme rencontre des Géomorphologues marocains. Publications FLSH, Rabat, Série Colloques et séminaires n° 131, pp : 149-158, Rabat

يسجل غياب قانون خاص بالأخطار الطبيعية؛ هكذا، يتضح أن ثمة قصور في إيلاء الاهتمام اللازم للبعد البيئي ضمن السياسة التشريعية التي تعترضها فراغات أساسية في ظل غياب إطار مرجعي صريح يبرز الانشغالات البيئية¹.

3 : آفاق إعداد التراب وفق التصور الجديد للجهة في مجالي التعمير والتشريع البيئي.

نظرا لتصادد تحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب مند فجر الاستقلال، وتنامي الحاجيات الاقتصادية والاجتماعية التي تتطلب القرب لإشباعها، فقد تم تبني نهج اللامركزية واللامركز الإداريين كآليتين من آليات التدبير العمومي .

وذلك من منطلق كون الإطار الجهوي خاصة، يعد من بين أهم البنات لتحقيق التنمية التي تنهجها الدول المعاصرة في إعداد المجال، باعتباره يوفر الأرضية اللازمة لإعداد وتنفيذ السياسات الحكومية العامة وبلورة انشغالات السكان على الصعيد الترابي وإشراكهم في اتخاذ القرارات بما يتناسب وحجم الإمكانيات الحقيقية لكل جهة، وبما يضمنه من سبل تعزيز التنمية المستدامة.²

وتبعاً لذلك، فقد شهد المغرب مند الاستقلال اهتماماً متزايداً بموضوع اللامركزية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية، كما أنه وعلى مدى العقود الثلاثة الأخيرة - على الأقل - قد ظل اختيار اللامركزية والتدبير اللامركزي للشأن الإداري المغربي، انشغالا حقيقيا لدى مختلف النخب المغربية المعنية بتدبير الشأن العام، ولدى مختلف الدوائر التشريعية والتنفيذية، ومراكز القرار السياسي والمجالي، بهدف جعل الجهة خصوصا التي تعد الإطار المؤسساتي الأمثل لتطبيق سياسة اللامركزية واللامركز، فتكون هذه الأخيرة بمثابة الآلية التنظيمية المؤطرة للاختيار الجهوي عمليا على أرض الواقع، لتكون فاعلا وشريكا في تحقيق تنمية وطنية ومحلية منسجمة ومتوازنة، ومن تم جعل الخيار الجهوي قاطرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ورافعة أساسية لدمقرطة الحياة العامة للبلاد، وتحديث مقاربات وتصورات عملها.³

وبناء على ذلك، فلقد شهدت اللامركزية الترابية بالمغرب مند أواسط السبعينات من القرن الماضي تطورا متدرجا، بدءا من الميثاق الجماعي لسنة 1976، مروراً بدسترة التنظيم الجهوي سنة 1996، ووصولاً إلى الانخراط بإرادة سياسية في تعميق نهج الجهوية المتقدمة سنة 2011، بالاستناد إلى قاعدة موسعة لمشاركة كل الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، على اعتبار الأطروحة التي تقول بكون اللامركزية يمكن أن تقود إلى أفضل الانجازات فيما يتعلق بإعداد وتطبيق السياسات العمومية والحكامة الديمقراطية والشفافية.

¹ Harsi A. (2002) : La protection de l'environnement à travers le droit de l'urbanisme au Maroc. In Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD), n° 44-45, mai-août, p 90

⁵ - مصطفى معمر، أحمد أجعون، "إعداد التراب الوطني والتعمير"، مركز النسخ سجلماصة، الطبعة الأولى، 2005-2006. ص 39

⁶ - محمد العمراوي، "الأسس النظرية للحكامة واليات التطبيق : دراسة في واقع الحكامة بقطاع التربية والتكوين 2000-2010"، رسالة بحث ماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال - الرباط، 2011.

وجاء التنصيص على الجهوية المتقدمة في دستور فاتح يوليوز 2011 إطار محاولة تغيير وتحديث أسس العمل ضمن وحدة متكاملة متجانسة في الخطاب السياسي، وسياسة إعداد التراب الوطني تعد الجهوية مظهرا من مظاهره وهو توجه عقلائي يتلخص في تنظيم تنمية جهوية محلية متدرجة في التنمية الوطنية العامة، تأخذ بعين الاعتبار المجالات الخصوصية والعوامل البشرية، فضلا عن كونها تنتج معرفة حقيقة للأوضاع والحقائق المحلية، إذ تقدم للبلاد إطار للتنمية.

وتتدرج محطة التدشين الفعلي لنموذج جهوي مغربي لجهوية متقدمة ومتدرجة في سياق المسلسل الذي انطلق كما اشرنا سلفا بصدر ظهور 16 يونيو 1971، والذي أدخلت عليه عدة تغييرات من أجل نموذج واقعي لجهوية مغربية.

فعلى المستوى الكرونولوجي بدأت المعالم الكبرى للجهوية بالمغرب تظهر سنة 1984 حيث بدا المغرب يختبر النموذج الألماني، قبل أن يجعل دستور 1996 من الجهة جماعة محلية، إلا أن القانون رقم 47-96 هو الذي وضع الإطار القانوني لتدبير الشؤون الجهوية من طرف مجلس جهوي، وجعل الجهة فضاء للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ وضع خطاب 19 شتبر 2001 والرسالة الملكية الموجهة للوزير بتاريخ 9 يناير 2002 الجهة في قلب استراتيجية التنمية بالمغرب من خلال إحداث المراكز الجهوية للاستثمار.¹

هكذا وأمام تبني المغرب سنة 2015 لخيار الجهوية المتقدمة كنقطة تحول في نظامه الإداري، بعد ما راكمه من تجارب على مستوى اللامركزية الترابية، تبرز العلاقة بين الدولة والجهات، خاصة وأن الرهان الوطني على هذا الخيار يكبر يوما بعد يوم، أملا أن تعطى للجهات الإمكانيات المناسبة لتحقيق تنمية مجالية في ضوء الاختصاصات الجديدة التي اقراها دستور 2011 والقانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

وقد ترتب عن الاعتراف بوجود وحدات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وضرورة مشاركة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في إعداد السياسات الترابية، توزيع الاختصاصات بين الدولة وهذه الوحدات الترابية، حيث أسندت إلى هذه الأخيرة مجموعة من الاختصاصات ذات الطابع المحلي أو الإقليمي أو الجهوي، ومن بينها إعداد التراب .

4 : مكانة التعمير وإعداد التراب الوطني في إطار الجهوية بالمغرب.

يعتبر إعداد التراب بهذا المجال، سياسة شاملة تهم قطاعات مختلفة، وتقتضي تدخل العديد من المؤسسات والهيئات على المستوى المركزي أو على الصعيد المحلي، كما تستلزم التوفر على العديد من الأدوات التقنية للتدخل والتشخيص، ويعتبر الإطار الجهوي أهم نموذج لتحقيق التنمية التي تنهجها الدول المعاصرة في إعداد المجال، باعتباره يوفر الأرضية اللازمة لإعداد وتنفيذ السياسات الحكومية وبلورة انشغالات السكان على الصعيد المحلي وإشراكهم في اتخاذ القرارات، بما يتناسب وحجم الإمكانيات الحقيقية لكل جهة، وبما يضمنه من سبل تعزيز التنمية. ولما كانت أهداف ومهام إعداد التراب - حسب بعض الباحثين - في تفاعل

7- مصطفى معمر، أحمد أجعون، نفس المرجع.

وانسجام دائمين مع تنوع المجالات ومع التغيرات والتطورات التي تعرفها الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والمؤسساتية لمجال معين، وكذا مع تحديات الأوراش الكبرى المهيكلية للدولة في كل اللحظات التاريخية الحاسمة، كان من الطبيعي جدا أن يحتل قطاع إعداد التراب الصدارة ضمن ورش المشروع الترابي المندمج للجهوية المتقدمة، الذي تعتزم بلادنا جعله كأولوية استراتيجية تعطي للدولة هيكلتها الجديدة.

فاستنادا على التطور التاريخي للجهوية بالمغرب ، نجد أن إعداد التراب والجهوية اعتبرا أمران مرتبطان بمسلسل تحديث وظائف الدولة، فقد أحدثت سنة 1971 (ظهير 16 يونيو 1971) سبع جهات اقتصادية تتوفر على مجالس استشارية باعتبارها النواة الأولى لرسم بوادر تنمية جهوية تركز على تصور مندمج للمجال عوض التركيز على الإقليم كوحدة ترابية أساسية.

وابتداء من سنة 1992 ، دشّن المغرب تجربة جهوية جديدة ارتقت فيها الجهة إلى مرتبة جماعة محلية يرجع لها اختصاص بلورة كل من التصميم الجهوي لإعداد التراب والمخطط الاقتصادي والاجتماعي.¹

وتبعا لهذه السيرة ، تعتبر الجهوية المتقدمة من أهم الإصلاحات التي يسعى لتبنيها المغرب في وقتنا الراهن، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة للبلاد، ذلك أن المغرب يراهن على هذا الورش الإصلاحي الكبير للدفع بمسلسل اللامركزية الترابية من أجل تسريع تنزيل الحاجيات المحلية والجهوية، وهو ما حث عليه دستور 2011 من خلال تدعيم قدرة الجهات على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ومما يجب الإشارة إليه ،انه في مجال التعمير و إعداد التراب ، فقد تعززت اختصاصات مؤسسة الجهة في إعداد التراب بمقتضى منطوق الفصل 143 من دستور فاتح يوليوي 2011، حيث جاء فيه : "تنبؤ الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية" .

وقد سبق أن أسند المشرع المغربي مجموعة من الاختصاصات للجهة من خلال قانون رقم 96.47 المتعلق بتنظيم الجهات² ، حيث أنه أعطى لهذه الأخيرة من خلال المادة 6 صلاحية اتخاذ التدابير الضامنة لتنميتها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الكاملة من خلال العديد من الاختصاصات ، منها ما هو ذاتي و منها ما هو منقول ، و فيما يخص اختصاص الجهة في إعداد التراب الوطني فنجد في المادة السابعة في فقرتيها الثانية والثالثة.

فالفقرة الثانية تعطي للجهة بواسطة مجلسها الحق في إعداد مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للجهة وفقا لتوجهات و الأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية .

8-وزارة الإسكان والتعمير والتنمية المجالية :تقرير، " واقع حال إعداد التراب الوطني 2004-2009"، منشورات مديرية إعداد التراب الوطني – الرباط ص17
2- القانون 47.96 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.97.84 صادر في 23 ذي القعدة 1417 الموافق 2 ابريل 1997 ، المتعلق بتنظيم الجهات / جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 الموافق 3 ابريل 1997 ، ص 556

أما الفقرة الثالثة التي تبين دور الجهة كجماعة ترابية ، في تهيئة التراب عندما تؤكد من أن المجلس الجهوي هو صاحب الاختصاص في إعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب وفقا لتوجهات و الأهداف المعتمدة على المستوى الوطني ، هذا و تضيف المادة 6 إمكانية المجلس الجهوي من إبداء رأيه و تقديم اقتراحاته فيما يخص السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني و التعمير ووسائلها.¹

كما أعطيت الجهة دورا أساسيا في إعداد المخططات الجهوية بموازاة مع المخطط الوطني، كما أصبحت تساهم في إعداد التراب و التنمية وحماية البيئة بجانب الدولة و باقي الجماعات الترابية الأخرى طبقا للقانون الصادر في 7 يوليوز 1983 بالإضافة إلى تدخلها لإنجاز بعض العمليات الكبرى للتأهيل و السكن و الفلاحة والسياحة ولمختلف المجالات الاجتماعية سواء في إطار البرنامج الجهوي للتنمية أو في إطار نوع من الشراكة بين الجهات و الدولة.

وبذلك أصبحت الجهة فاعل أساسي في إعداد التراب، لأجل ذلك ف نهج أي سياسة لإعداد التراب يمر عبر تعزيز و تقوية الإدارة الجهوية ،لجعلها في خدمة الجماعات الترابية.

و بالتالي تصبح الجهة أداة لإنتاج تقسيم ترابي يؤدي إلى وجود عينات ذات ترابط داخلي، و إلى إحداث إطار لعلاقات تبادل و تكامل بينها، و لكن دون تفكيك عن الدولة المركزية، وفق تصميم ترابي ناجح يعتبر التنمية الجهوية مظهرا من مظاهره. ولقد عمل الدستور الجديد من خلال مقتضياته الواردة في الباب التاسع منه والمتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، على تسطير مجموعة من المبادئ المهيكلة للتصور الجديد للتنظيم والتدبير اللامركزي والتي يمكن العمل بها في مجال إعداد التراب على المستوى الجهوي في :

● **مبدأ التدبير الحر:** وهو المبدأ الذي يخول بمقتضاه حسب المادة 3 من القانون التنظيمي للجماعات، 113.14 لكل جماعة في حدود اختصاصاتها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولها ومقراراتها²

ويعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية الترابية إذ من خلاله تتمتع الجماعات الترابية بقدرة نسبية على اتخاذ القرارات التي تمكنها من تدبير مصالحها الخاصة، وهو ما سيجريها شيئا ما من م الوصاية الإدارية والمالية بمفهومها الضيق والتقليدي، وتطبيق هذا المبدأ يستدعي التوفر على مجالس منتخبة بشكل ديمقراطي ومباشر، إلى جانب التوفر على الإمكانيات القانونية والمالية الضرورية لتنفيذ هذا المبدأ.³

¹ عبد الكبير يحيى، "تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب : نحو اعتماد جهوية سياسية ." منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد 84 ، سنة 2010 ص 295 و 296 .

² - ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص 6660

³ - هشام مليح " سؤال الحكامة الترابية بالمغرب" منشورات مجلة مسالك، العدد 22/21 ، ص 89.

• **مبدأ التضامن:** إذ أن تحويل الاختصاصات للجهة يقترن بضرورة توفير موارد مالية، حيث سيتمكن هذا المبدأ من تفعيل آلية التعاون الجهوي والتراخي بين باقي الجماعات الترابية الأخرى، من أجل تحقيق المشاريع المشتركة، وإنجاز البرامج الجهوية وخلق إطارات لإقامة شراكة بين الجهات الغنية والفقيرة وتجاوز الاختلالات الترابية.

مبدأ التفريع: (مبدأ ألماني) نص بهذا الخصوص الفصل 140 من الدستور على أن للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة. وعلى أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تتوفر، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها. وهو يفيد بأنه:

أ - اعتمادا على مبدأ التفريع وجب إعادة النظر بشكل عميق في اختصاصات الجماعات الترابية لتجنب التداخل الحاصل حاليا فيما بينها بناء على تقسيم واضح للوظائف، حيث يمكن تركيز وظائف الجهات على كل ما هو تنموي والجماعات الترابية الأخرى على ما هو خدماتي .

ب - وجب على كل الجماعات الترابية أن تتوفر على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها، مع ما يعنيه ذلك من حاجة إلى تنظيم هذه السلط ووضع المؤسسات الإدارية اللازمة لممارستها.

• **مبدأ المشاركة:** فهي تهئي الظروف والأوضاع للمساهمة والمشاركة في الأنشطة والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية، فالشاركية هي استبدال للتدبير البيروقراطي للشأن العام المحلي بالتدبير الديمقراطي، الذي يخدم التنمية، بالإضافة إلى هاته المبادئ المذكورة فقد تم إقرار آليات للتضامن والتعاون بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى بشكل يخدم إنجاز المشاريع التنموية المشتركة وفي هذا الإطار نص دستور 2011 على صندوق للتأهيل الاجتماعي¹ لفترة معينة لفائدة الجهات، وذلك من أجل سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، هذا بالإضافة إلى إحداث صندوق التضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها.

5: آفاق إعداد التراب وفق التصور الجديد للجهة في المغرب.

من أجل ضمان مشاركة ومساهمة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في إعداد السياسات الترابية، تم التأسيسي لذلك من خلال عدة مداخل تشكل ضمانات، من أهمها:

¹ - عبارة عن لحساب مرصود لأمر خصوصية تحت مسمى "صندوق التأهيل الاجتماعي"، منصوص عليه في الفصل 142 من الدستور، يهتم ضبط حسابات العمليات لمدة اثنتا عشرة سنة المتعلقة بسد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات طبقا لأحكام المادة 229 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ويكون رئيس الحكومة، الأمر بقبض موارده وصرف نفقاته.

-**المدخل الدستوري** : حيث تم التنصيص من خلال الوثيقة الدستورية لفتح يوليوز 2011¹ على أن " الجهات والجماعات الترابية تساهم تفعيل السياسة العامة للدولة ، وفي إعداد السياسات الترابية من خلال ممثليها في مجلس المستشارين"، كما تم التأكيد على هاته الضمانات التي منحها الدستور للجهات فيما يخص سياسة إعداد التراب في الفصل 143، وهو الشيء الذي سيمكنها من لعب الدور المنتظر منها باعتبارها الفاعل المرجعي في شروط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

-**تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية الموسعة**: تضمن هو الآخر بعض التوصيات بشأن إعداد التراب على المستوى الجهوي، وبهذا الخصوص نجد أنه من بين أهم الخطوط التوجيهية للإصلاح الجهوي، والتي جاءت مواكبة ومكرسة للخطاب الملكي 3 يناير 2010 والتي أكد من خلالها على ضرورة انبثاق مجالس جهوية ديمقراطية تتوفر على صلاحيات وموارد مهمة، الشيء الذي سيجعل الجهة كمؤسسة طرفا محاورا وشريكا للدولة في إعداد التراب والتجهيز وجعل الفضاء الجهوي أكثر جاذبية ولتنمية الأنشطة المنتجة وخلق الفرص التنموية .

-**مشروع القانون المتعلق بإعداد التراب**: فنلاحظ أنه خصص عدة مقتضيات تعطي للمجلس الجهوي صلاحيات هامة في مجال إعداد التراب على المستوى الجهوي، وقد جاء في بيان الأسباب لهذا المشروع أنه أصبحت الحاجة ماسة إلى اعتماد رؤية سياسية واضحة تجاه قضايا إعداد التراب الوطني، خاصة بعد تبني دستور جديد تزرع مضامينه بمبادئ تروم التشاور والشاركة الفعلية المبنية على الحكامة الجيدة، كما أن نهج جهوية متقدمة من شأنه أيضا استحضار توجهات إعداد التراب الوطني والتنمية المجالية كرافد رئيسي في بناء لامركزية حديثة ولاتركيز إداري يقتضي بالضرورة إصلاحات. وإلى جانب ذلك نجد أن:

-**القانون 10.95 المتعلق بالماء**²: أشار في المادة 16 منه على وضع مخطط توجيهي للتهيئة المندمجة لموارد المياه بالنسبة لكل حوض مائي أو مجموعة أحواض مائية، وقد نصت المادة 19 على وضع المخطط الوطني للماء الذي يهدف إلى تحديد الأولويات الوطنية فيما يتعلق بتعبئة واستعمال موارد المياه، وكذا الروابط التي يجب أن توجد بينه وبين مخططات التهيئة المندمجة ومخططات إعداد التراب.

-**القانون 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة**³: نصت المادة 2 منه على أن المبادئ التي يقوم عليها تنفيذ أحكام هذا القانون هي إقرار التوازن الضروري بين متطلبات التنمية الوطنية ومتطلبات حماية البيئة حين إعداد المخططات القطاعية للتنمية وإدماج مفهوم التنمية المستدامة حين وضع وتنفيذ هذه المخططات، وكذا الأخذ بعين الاعتبار حماية البيئة والتوازن البيئي حين وضع وتنفيذ مخططات إعداد التراب الوطني.

-**القانون 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء**: جاء في المادة 5 منه على أنه تراعى حين وضع وثائق إعداد التراب الوطني والتعمير متطلبات حماية الهواء من التلوث لاسيما عند تحديد المناطق المخصصة للأنشطة الصناعية ومناطق إقامة المنشآت التي تكون مصدرا لتلوث الهواء.

1- دستور المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) ، ج.ر عدد 5964 بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص.3600.

2- لقانون رقم 95-10 المتعلق بالماء المؤرخ في غشت 1995، الجريدة الرسمية عدد 4325 ل20 شتنبر 1995.
13- قانون 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.59 بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003)، الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، الصفحة 1900.

-القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات: نص في فصله الفصل الثالث المتعلق بالتعمير وإعداد التراب ، المادة 85 منه ،على انه تختص الجماعة في مجال التعمير تختص بالسر على احترام الاختيارات والضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب والتعمير و كذا الدراسة والمصادقة على ضوابط البناء الجماعية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل تنفيذ مقتضيات تصميم التهيئة ومخطط التنمية القروية بخصوص فتح مناطق جديدة للتعمير وفقا لكيفيات وشروط تحدد بقانون

-القانون المتعلق بتنظيم الجهات¹ 111.14: ينص في مادته 81 على انه تمارس الجهة اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية، كما تقوم بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب .جعلت إعداد التراب من بين الاختصاصات الأصلية التي يقرر فيها المجلس الجهوي، حيث يقوم بإعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب وفق التوجهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطني.

وبالنسبة للنصوص التنظيمية الأخرى، فقد صدر سابقا سنة 2001 مرسوم رقم 2.01.2331 المحدث بموجبه المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني، وجعل من بين اختصاصاته وضع السياسة الوطنية لإعداد التراب الوطني، إذ يقترح التوجهات الكبرى للتهيئة والتنمية المستدامة، ويبيدي رأيه بخصوص مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي تهم هذا الميدان، كما يبيدي رأيه بخصوص التصاميم ومختلف الوثائق الوطنية والجهوية المتعلقة بإعداد التراب الوطني.

من خلال ما سبق ،يتضح أن إعداد التراب بالمغرب لازال في مرحلة النشأة، فبعد التصييص عليه في قوانين الجماعات الترابية والقوانين المتعلقة بالبيئة لا تزال الإنتظارات قائمة لصدور قانون لإعداد التراب ومرسوم تطبيقي له ².

ومن جهة أخرى ،يسجل الملاحظون تأخرا كبيرا في ميدان إعداد التراب رغم المجهودات التي بذلت في مختلف القطاعات ، ورغم الوعي و في مرحلة مبكرة بضرورة إعداد التراب و محاربة الفوارق الجهوية ، فإن هذا الوعي ظل خاضعا إلى منطق المركزية ليس فقط على مستوى تحقيق تنمية قطاعية مجالية بوشيرة مرتفعة ، بل أعتبر المجتمع كميدان تطبق فيه القرارات الفوقية ، وقد حال كل هذا بطبيعة الحال دون ترجمة سياسية تصحح الفوارق الجهوية على أرض الواقع ، بل برزت تفاوتات صارخة بين مكونات المجال المغربي، و على مستويات عدة، ومن ثم فإن الضرورة تفرض التخلي عن السياسة المجالية القائمة على تدخلات قطاعية غالبا ما كانت ترقيعية و متفرقة في الزمان و المكان و نابعة من دون شك عن محدوديتها التي أبانت عنها ومن مركزية ذات إطار تنموي بعيد.

¹ - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6585 .
² المبلود بوطريكي، 2015: مشروع القانون التنظيمي حول الجهة الصادر في 07 يناير 2015: المزاي و العلل

خاتمة:

على الرغم من وجود هذه الترسنة التشريعية في شتى مجالات التعمير والتدبير البيئي؛ يبقى المغرب متخبطا في إشكالات التخطيط وتنامي مشاكل السكن واستئصال ظاهرة السكن الغير اللائق، وعدم الانسجام المجالي والجمالي للمدن والمراكز الحضرية والشبه الحضرية بالمغرب، في ظل كذلك بروز تهديدات الأخطار الطبيعية التي أصبحت تحصد الأرواح وتدمر المنشآت والبنيات التحتية، على اعتبار أن نمو المدن توسع كثيرا في مجالات الملك العام المائي وبالمجالات الهشة بنيويا خلال فترات الجفاف والاستقرار البنيوي، مع غياب التشريع القانوني لحماية البيئة وتدبير الأخطار بالموازاة مع التشريع القانوني في مجالي التعمير والتهيئة. كما هو الحال بالنسبة للدول الغربية التي عملت منذ سنوات الثمانينات من القرن الماضي على تدعيم تشريعاتها في مجالي التعمير والتدبير البيئي، عبر إنشاء مجموعة من الوثائق والخرائط التقنية والقانونية، لحماية المدن والدور السكنية من التوسع بمجالات التهديد بالأخطار، كما هو الحال بالنسبة لفرنسا التي عملت منذ 1996 بإنشاء PERN. PPR مخطط الوقاية من الأخطار ومخطط المخطط الوقائي والتوجيهي لتدبير الأخطار الطبيعية.

المراجع المعتمدة:

- 1- نبيل بن تيري (2011)، "التهيئة الحضرية بالمراكز الريفية: عوائق التوسع العمراني وآليات تدبير المخاطر، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الجغرافية بكلية الآداب والعلوم الإنسانية، فاس-سلايس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، 115ص
- 2- الميلود بوطريكي، ماي(2010)، "المسألة البيئية: مقاربات متعددة و أعمال مؤسساتية" أستاذ القانون الإداري بالكلية المتعددة التخصصات بالناظور.
- 3- لبر رشيد (2003): إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، منشورات عكاظ، الرباط،
- 4- مصطفى معمر، أحمد أجعون، "إعداد التراب الوطني والتعمير"، مركز النسخ سجلماسة، الطبعة الأولى، 2005-2006 . ص 39
- 5- عبد المجيد هلال وعبد الله فاضل (2017): القضايا البيئية في أدوات التعمير وإعداد التراب، حالة مدينة سطات، مجلة التشريعات التعمير والبناء العدد الثاني، جامعة ابن خلدون تيارت.
- 6- محمد العمرابي (2011): "الأسس النظرية للحكامة واليات التطبيق : دراسة في واقع الحكامة بقطاع التربية والتكوين 2000-2010"، رسالة بحث ماستر ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال - الرباط.

- 7- وزارة الإسكان والتعمير والتنمية المجالية: تقرير، " واقع حال إعداد التراب الوطني 2004-2009"، منشورات مديرية إعداد التراب الوطني - الرباط ص17
- 8- القانون 47.96 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.97.84 صادر في 23 ذي القعدة 1417 الموافق 2 ابريل 1997 ، المتعلق بتنظيم الجهات / جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 الموافق 3 ابريل 1997 ، ص 556
- 9- عبد الكبير يحيا (2010): "تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب : نحو اعتماد جهوية سياسية . " منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد 84 ، ص 295 و 296 .
- 10- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6660
- 11- هشام مليح " سؤال الحكامة الترابية بالمغرب" منشورات مجلة مسالك، العدد 22/21، ص 89.
- 12- عبارة عن لحساب مرصود لأموال خصوصية تحت مسمى "صندوق التأهيل الاجتماعي"، منصوص عليه في الفصل 142 من الدستور، يهم ضبط حسابات العمليات لمدة اثنتا عشرة سنة المتعلقة بسد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات طبقا لأحكام المادة 229 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ويكون رئيس الحكومة، الأمر بقبض موارده وصرف نفقاته.
- 13- دستور المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) ، ج.ر عدد 5964 بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص..3600
- 14- لقانون رقم 95- 10 المتعلق بالماء المؤرخ في غشت 1995، الجريدة الرسمية عدد 4325 ل20 شتبر 1995.
- 15- قانون 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.59 بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003)، الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، الصفحة 1900.
- 16- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6585 .
- 17- الميلود بوطريكي، 2015: مشروع القانون التنظيمي حول الجهة الصادر في 07 يناير 2015: المزايا و العلل

1- GARTET Abdelghani (1995) "Risques naturels et habitat dans le Prérif central marocain : cas du Centre de Tissa (Maroc septentrional)". Diplôme de 3ème cycle en Architecture, Urbanisme et Aménagement (CEAA), Section Habitat et développement, École d'Architecture Marseille-Luminy, Carte et notice explicative, Marseille.

2- GARTET Abdelghani (2006)"Torrentialité et problèmes d'aménagement urbain à Aïn Aïcha (Province de Taounate). In "Milieux naturels et aménagement de l'espace au Maroc". Actes de la 12eme rencontre des Géomorphologues marocains. Publications FLSH, Rabat, Série Colloques et séminaires n° 131, pp : 149-158, Rabat.

3 -Hilal et al., (éditeurs), (2016) : Villes et recomposition des territoires ruraux méditerranéens: Études de cas marocains, français et algériens. Publication et édition du Laboratoire des Etudes sur les Ressources, les Mobilités et l'Attractivité, Université Cadi Ayyad, Marrakech, Imprimerie Papeterie El Watanya, Marrakech, 272 p.

دينامية التعمير بالمراكز الساحلية المتوسطية للمغرب: التطور، مظاهر الأزمة وأشكال التدخل (المحور الساحلي رأس الماء-أركمان أنموذجاً)

أ.د/ عزي هرو، أستاذ تعليم عالي، جامعة محمد الأول وجدة، المملكة المغربية

د/ ميمون المهداوي، جامعة محمد الأول وجدة، المملكة المغربية

كمال دربووشي، باحث دكتوراه، جامعة محمد الأول وجدة، المملكة المغربية

المخلص:

منذ الثمانينات بدأت المجالات الساحلية المتوسطية للمغرب تشهد تحولات سوسيوإقليمية متنوعة، من بين مظاهرها النمو الحضري وتطور الأنشطة الاقتصادية، وبذلك عرفت هذه المجالات دينامية عمرانية مهمة، وتحولاً من مجالات ريفية في خدمة المدينة إلى مجالات حضرية متعددة الوظائف. لقد عرف المجال الساحلي بإقليم الناظور ظاهرة لها وقعها على التوازنات الساحلية، وهي "الانفجار" الحقيقي للمدن الصغرى والناشئة، ومن بين هذه المدن الناشئة نجد مدينتي رأس الماء وأركمان. لقد ظهرت بهذه المدن الناشئة مجموعة من المشاكل الحضرية كانتتشار السكن العشوائي غير المنظم والتوسع العمراني على حساب المجالات الضاحوية، الشيء الذي أدى إلى استهلاك مساحات فلاحية مهمة. يتمثل التحدي الأكبر الذي تواجهه هذه المدن الناشئة في التوسع العمراني غير القانوني، وما يترتب عنه من غياب كامل للتجهيزات والبنية التحتية والمرافق العمومية، وهو ما يخل بصورة المدينة المستقبلية خاصة وأن هذه المدن تراهن على الوظيفة السياحية.

الكلمات المفتاحية: المراكز الحضرية - النمو الحضري - مشاكل حضرية - أشكال التدخل.

Abstract:

Since the 1980s, the Mediterranean coastal areas of Morocco have begun to undergo social and regional transformations, including urban growth and the development of economic activities. Thus these areas have defined an important urban dynamic and a shift from rural areas to city service to multi-functional urban areas. The coastal area of Al-Nador province is known to be a phenomenon that has an impact on coastal balances. It is the real "explosion" of small and emerging cities. Among these emerging cities we have the cities of Ras al-Ma and Arkman.

In these emerging cities, a series of urban problems has appeared, such as the spread of informal housing and urbanization at the expense of rural areas, leading to the consumption of important agricultural areas.

The biggest challenge which is facing these emerging cities is the illegal urbanization and the consequent lack of infrastructure, and public utilities.

Key words: urban centers - urban growth - urban problems - forms of intervention.

مقدمة:

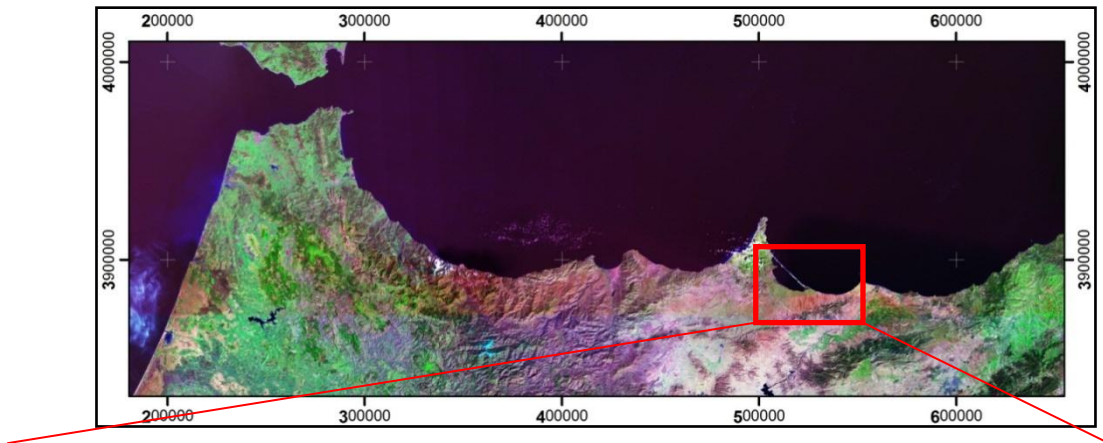
منذ الثمانينات بدأت تعرف المجالات الساحلية القريبة من مدينة الناظور تحولات عميقة سواء على مستوى تدبير شؤونها أم على مستوى تطورها الحضري وتطور أنشطتها وبذلك عرفت هذه المجالات دينامية مهمة وتحولا من مجالات ريفية في خدمة المدينة إلى مجالات حضرية متعددة الوظائف. ولعل من بين التجمعات الحضرية التي تنطبق عليها هذه الوضعية نجد المراكز الحضرية لجماعتي أركمان ورأس الماء الواقعة على ساحل كبدانة حيث بلغت بها نسب نمو سنوية مهمة جدا، لقد عرفت هذه التجمعات الحضرية تحولات عميقة منذ مرحلة المركز القروي الصغير إلى مرحلة التجمع الحضري، ولكن بعد اجتيازها عدة تحولات عمرانية متتالية وموازية مع ذلك عرفت إنجاز وثائق تخطيطية كاستجابة لدينامية التعمير والتهيئة التي عرفها، وبذلك يمكن أن نعتبرها بمثابة مختبر حقيقي للتعمير السريع في المغرب¹.

لقد ظهرت بهذه المراكز الحضرية مجموعة من المشاكل الحضرية، شأنها شأن باقي المراكز المغربية الأخرى، وكان من نتائج هذه الأزمة توسع المدينة على حساب المجالات الضاحوية، والفلاحية بالأساس، تستغل في تطور السكن العشوائي بمختلف أنواعه.

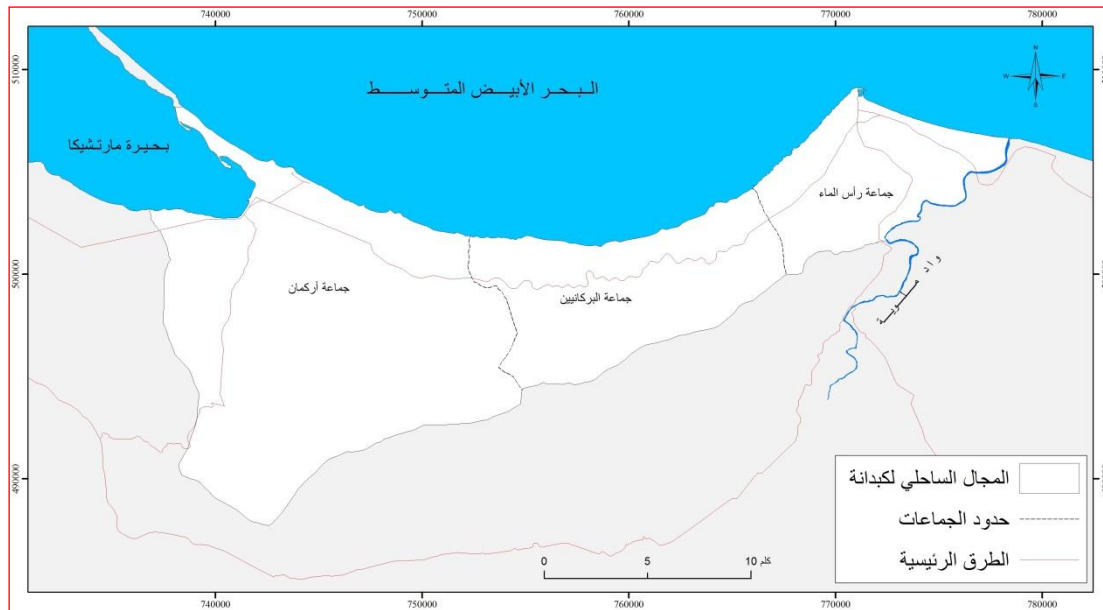
I. الدينامية الحضرية بالجماعات الساحلية لكبدانة (رأس الماء - أركمان) ما بين 1958 و 2015

يقع المحور الساحلي لكبدانة في أقصى الشمال الشرقي للمغرب ما بين خطي طول $2^{\circ}15'$ و $2^{\circ}40'$ غرب خط كرينتش، وخطي عرض 35° و $35^{\circ}10'$ شمال خط الاستواء، على شكل خليج بحري، يمتد على طول 50 كلم ما بين مصب واد ملوية شرقا وبحيرة مارتشكا غربا، يتكون من ثلاث جماعات ترابية إدارية، ذات ساكنة تقدر ب 28610 نسمة، تنتمي لإقليم الناظور بالجهة الشرقية للمغرب.

الشكل 1: موقع المحور الساحلي لكبدانة وضمنه جماعتي رأس الماء وأركمان.



¹ تصميم التنمية وإعداد المجال بالجهة الشرقية: التقرير الاستشراقي 2000، وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان.



المصدر: خريطة التقسيم الإداري 2009

من أجل رصد التوسع العمراني الذي شهدته وتشهده المراكز الحضرية الساحلية لكبدانة، اعتمدنا على استقراء وتحليل الصور الجوية والخرائط الطبوغرافية، لفترات مختلفة بدء من سنة 1958 إلى غاية الفترة الحالية (2015)، وفيما يلي أهم المراحل والتطورات التي عرفت الرقعة الحضرية لمركزي رأس الماء وأركمان¹.

1- وضعية المجال الحضري برأس الماء وأركمان خلال 1958:

تعتبر دراسة السكن من بين العناصر الأساسية لفهم التوسع العمراني وأحد العوامل الرئيسية الفاعلة في الدينامية الحضرية، فالتجمعات السكنية التي تظهر من خلال الصور الجوية لسنة 1958 ما هي إلا حصيلة لدينامية استغرقتها مرحلة الحماية والسنوات الأولى من الاستقلال، وعليه ومن خلال دراسة وتحليل الصورة الجوية لمجال أركمان ورأس الماء خلال سنة 1958 يظهر أن التجمعات السكنية توجد على شكلين: سكن ريفي هش ومتفرق ينتشر على شكل مداشر ذات سكن تجميعي محيطة بالمراكز (مدشر الشط بأركمان ومدشر البرج برأس الماء). سكن متجمع حيث شهدت كل من أركمان ورأس الماء خلال الفترة الاستعمارية ظهور النويات الحضرية الأولى، فجاءت على شكل تجزئات أقامها الإسبان على الشريط الساحلي، ويتعلق الأمر بالمركز التجاري والإداري الحالي والمعروف بسوق الأربعاء بأركمان، حيث بلغت مساحته 4 هـ والمركز التجاري والمرسى بالنسبة لرأس الماء بلغت مساحته 4,5 هـ.

2- وضعية المجال الحضري برأس الماء وأركمان خلال 1988:

• المجال الحضري لأركمان: عرفت المنطقة تطورات وتحولات هامة في مجال التهيئة الهيدروفلاحية، وهذا التحول رافقه تطور على مستوى الاستقرار السكاني حيث انتشرت البنايات في المدار السقوي وخاصة بدوار الشط، وظهر إلى جانب السكن المتفرق الصلب، سكن متجمع على شكل تجمعات سكنية. شكل عقد الثمانينات منعطفا جديدا في تطور النسيج الحضري بجماعة أركمان، وجاء ذلك بعد تأسيس تعاونية الفتح سنة 1978، ومع بداية سنة 1980 أصبحت تجزئة الفتح جاهزة (من خلال 450 بقعة)² في

¹ المهداوي ميمون 2010 : الدينامية وآليات التنمية والتدبير المجالي للوسط الساحلي لكبدانة، بحث لنيل شهادة الماستر، شعبة الجغرافيا، كلية الآداب والعلوم الإنسانية بوجدة.

² المصلحة التقنية لجماعة أركمان.

استقبال الوافدين عليها من مختلف الدواوير المجاورة، حيث استنفذ المجال المخصص لها في ظرف 8 سنوات، بل وامتد إلى المناطق المحيطة بها فظهر حي جديد يدعى حي جوار تعاونية الفتح، المنطقة الشمالية الشرقية لم تكن في معزل عن هذه التحولات لكن من نوع السكن الفردي أي الفيلات على طول خط الساحل المتوسطي للجماعة، وقد جاء هذا التوسع على حساب المجالات الفلاحية ودون توفر الشروط و التجهيزات الضرورية للبناء فدشن بذلك أولى مراحل انطلاق التجزئات السكنية السرية بتراب جماعة أركمان.

- المجال الحضري لرأس الماء: لفهم الآليات التي تفسر النمو المجالي للظاهرة الحضرية بساحل رأس الماء، ما بين سنتي 1958 و 1988 وهي فترة استغرقت مدة 30 سنة، يستلزم إبراز النشاط والوظيفة التي كانت وراء تحول مركز ساحل رأس الماء من مجال عمراني ضيق وصغير يقتصر على ساكنته، إلى مجال عمراني أكثر امتدادا وانفتاحا على التيارات الاقتصادية الجهوية وأحيانا الوطنية والدولية، ذلك أنه (بعد فترة من الركود العمراني 1958-1980)، تم تشييد منشأة مينائية عصرية سنة 1982 لتعويض المرسى القديم لتبدأ حركة تتميز بالتدفق السكاني والعمراني نحو مركز ساحل الماء والمناطق المحاذية له، ومن بين المؤشرات الدالة على هذا التحول أنه مقابل الهجرة التي مست السكان القرويين بساحل رأس الماء، ارتفعت حصة السكان الحضريين من 1622 نسمة سنة 1982 إلى 2410 نسمة سنة 1994. وإجمالا يمكن القول أنه في أواخر الثمانينات بدأت تختمر مقومات الظاهرة الحضرية، بعدما ساهم قطاع الصيد البحري والأنشطة المولدة عنه في دفع مركز رأس الماء أن يتبوأ مكانة مركز حضري.

3- وضعية المجال الحضري برأس الماء وأركمان خلال سنة 2000:

- المجال الحضري لأركمان: لقد عرف التوسع العمراني لأركمان قفزة نوعية، ويتضح من خلال الخريطة مدى تزايد المجال الحضري، انتقل من 33,54 هـ سنة 1988 إلى 122,81 هـ سنة 2003، وقد تم ذلك على حساب الأراضي الفلاحية بسبب ما شهده المجال من ضغط على الطلب للسكن، وهذا ما جعل الساكنة تبحث عن فضاءات للسكن في المناطق المجاورة للتجزئات السكنية القانونية دون انتظار تخطيط مسبق لهذه المجالات، وبالتالي تقشي ظاهرة الأحياء غير المجهزة أو الناقصة التجهيز التي تتطلب إعادة الهيكلة،

لقد واكب الدينامية الحضرية التي عرفها المجال الحضري لأركمان ترقية الجماعة القروية إلى مركز محدد وإنجاز وثيقة تصميم التهيئة لهذا المركز سنة 2000، وظهرت بذلك عدد من التجزئات كتجزئة الأمل، كما أصبح حي الفيلات مجالا مرغوبا فيه، إذ كثرت وتزايدت الأطماع حوله أكثر فأكثر خاصة بعد أن أصبح لا يقتصر فقط على السكن المؤقت بغرض الاستحمام بل مجالا للإقامة الدائمة لبعض العائلات.

- المجال الحضري لرأس الماء: شهد عقد التسعينات وبداية سنة 2000 طفرة نوعية في مجال العمران بساحل رأس الماء، وشكلت هذه الفترة استمرارا لغياب وثائق التعمير الموجهة حيث أن التصميم الحضري المقترح لم يتم العمل به، وبذلك يستمر مسلسل الفراغ القانوني وهو ما شجع على تزايد السكن غير القانوني، إذ تضافرت عدة عوامل في تحريك قطاع العمران والسكن خاصة البناء العشوائي المتصف بالفوضوية والسرية وغياب التجهيزات والبنى التحتية. ومن أبرز هذه العوامل هو استفادة جماعة رأس الماء خاصة الدواوير المتاخمة للمركز من برنامج "PERG" للكهربة القروية، في 1994، فتلقى التوسع الحضري دفعة ثانية تعززت باستكمال المدار المتوسطي شطر السعيدية- قرية أركمان، فخرجت المنطقة نهائيا من دائرة العزلة وفتحت آفاقا رحبة لاكتشاف المنتج السياحي برأس الماء والمؤهلات التي يستند عليها.

4- وضعية المجال الحضري برأس الماء وأركمان بحلول سنة 2015:

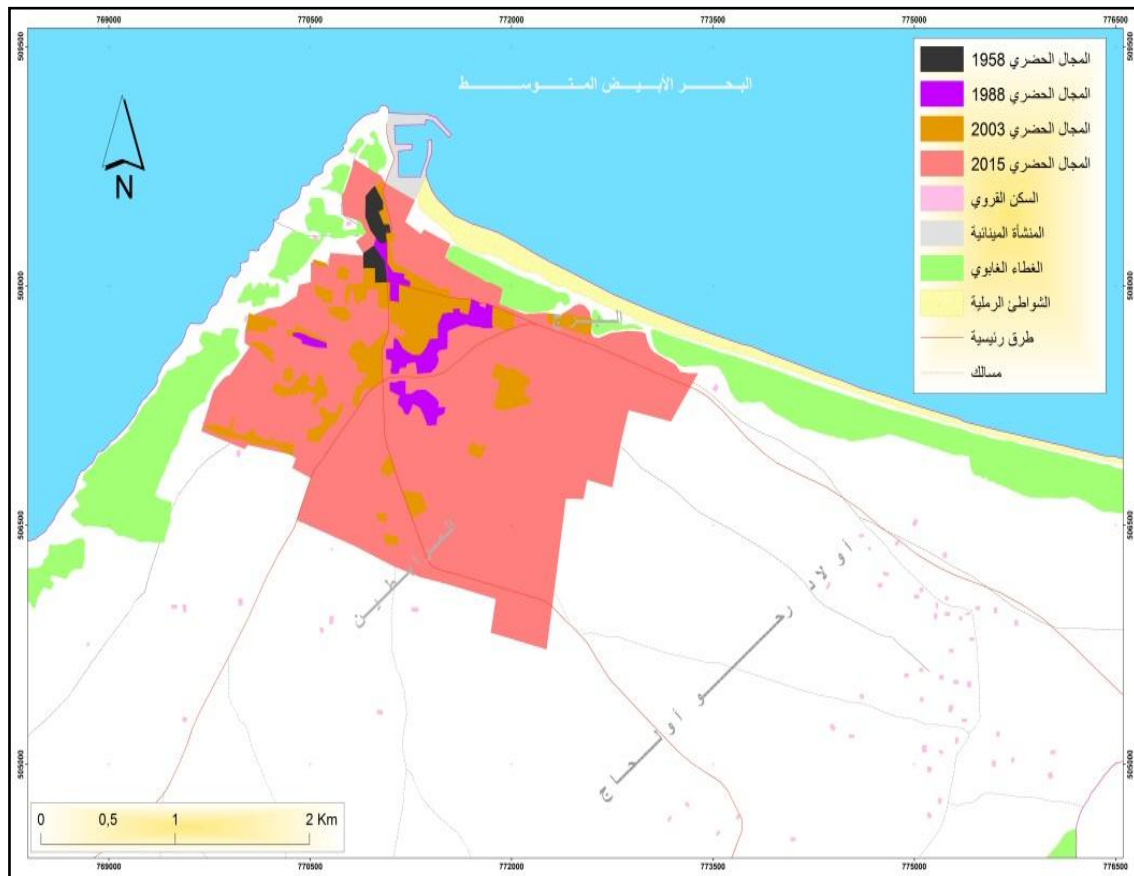
- المجال الحضري لأركمان: تشكل المرحلة الحالية استمرارا لمسلسل النمو الحضري السريع خاصة مع الأهمية التي بدأ يعرفها المجال الترابي لجماعة أركمان باعتباره جزء من المشروع السياحي لمارتشيكا، وقد عرف المجال الحضري خلال هذه الفترة

تعميرا سريعا وارتفاعا متزايدا من حيث المساحة التي انتقلت من 102,22 هـ سنة 2000 إلى 122,81 هـ، وغالبا ما يكون هذا التوسع على حساب المجالات الزراعية السقوية والمجالات الساحلية الهشة.

• المجال الحضري لرأس الماء: تكشف الخريطة أن المجال الحضري امتد على كافة المحاور وفي جميع الاتجاهات وخاصة جنوب الطريق الساحلي ومحاذاة الشاطئ وما بين الدواوير القديمة خاصة دواوير المرابطين، أولاد يوسف، أولاد برحو وأولاد الحاج، التي تحولت إلى أحياء بعدما تم ترقية الجماعة إلى بلدية، وهكذا تظهر نتائج تفسير الصورة الجوية توسع المجال الحضري بساحل رأس الماء، إذ قاربت مساحته العامة 234 هكتار. وهذا التوسع جاء على حساب أنماط الاستغلال الأخرى خاصة الزراعات البورية والكتبان الرملية. من مميزات هذه الفترة وجود مشروع تصميم التهيئة الذي يوجد في مراحله الأخيرة.

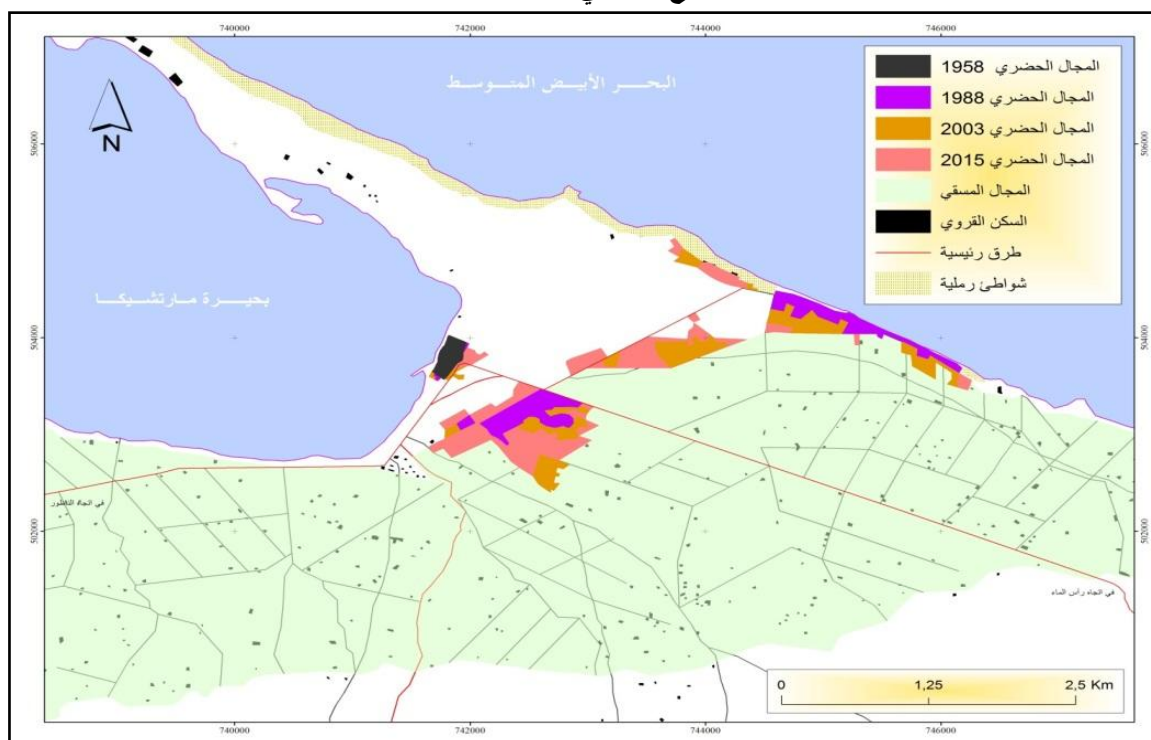
5- تطور المجال الحضري برأس الماء وأركمان ما بين 1958 و 2015:

الخريطة 1: خريطة التوسع العمراني برأس الماء ما بين 1958 و 2015



المصدر: عمل شخصي

الخريطة 2: خريطة التوسع العمراني بأركمان ما بين 1958 و 2015



المصدر: عمل شخصي

تمكن مقارنة خرائط التوسع الحضري لمركزي رأس الماء وأركمان لسنوات مختلفة بدء من 1958 إلى غاية الفترة الحالية 2015 من رصد دينامية التعمير وتطوره ويلخص الجدول التالي أهم مراحل التوسع الحضري والمساحات المبنية خلال كل فترة.

الجدول 1: جدول تطور مساحة المجال الحضري برأس الماء وأركمان ما بين 1958 و 2015

المجالات الحضرية	1958	1988	2000	2015
أركمان	7,30	54,61	96,94	215,92
رأس الماء	6,06	26,05	82,87	515,11

المصدر: عمل شخصي

من خلال مقارنة واقع الحال للمجال الحضري سنة 1958 مع واقع سنة 2015، نستنتج أن قطاع التعمير والسكن شهد توسع كبير في ظرف 57 سنة، وهذا التحول الكبير يؤثر على انتقال المجال الساحلي لرأس الماء وأركمان من المشهد الريفي إلى المشهد الحضري، وهو يعبر عن دينامية بشرية أضحت تمتلئ وظائف حضرية كالصيد البحري والتجارة والخدمات والسياحة إلى جانب حرفة ومهنة الأجداد وهي الزراعة والرعي التي بدأت تنقل بشكل كبير¹.

II. النمو الحضري بالجماعات الساحلية لرأس الماء وأركمان: التطور والعوامل المتحركة فيه:

1- نمو حضري مستمر أدى إلى تعمير شبه كلي للمراكز الحضرية لأركمان ورأس الماء:

تعد المراكز الحضرية لجماعاتي رأس الماء وأركمان من التجمعات الحضرية الساحلية التي تعرف تطورا مستمرا في المجالين العمراني والسكاني، وكانت إلى حدود السبعينات جماعات قروية ذات أنشطة فلاحية بالأساس، ومع بداية الثمانينات

¹ مجلة جغرافية المغرب: العدد 1-2 يناير 2002 إشكالية المجال الساحلي المغربي بين الدينامية الطبيعية وتدخلات التنمية.

عرفت الانطلاقة الحقيقية لدينامية التعمير التي تتوسع على حساب المجالات المجاورة الحيوية أحيانا (الفلاحية) وعلى المجالات الهشة أحيانا أخرى (الساحلية)، إلى أن أصبحت في الوقت الراهن تجمعات عمرانية ومراكز حضرية مستقطبة (السياحة الشاطئية) بعد أن اجتازت عدة تحولات عمرانية، لكن هذه المراكز لم تكد تتمتع بهذه المكانة الجديدة حتى ظهرت العديد من المشاكل الحضرية التي أملتتها المرحلة الانتقالية، واستفحلت في تواز مع التوسع السريع للمجال العمراني، الذي تم في الغالب خارج المعايير التقنية والضوابط القانونية.

يقدم الشريط الساحلي لأركمان الممتد من جرف الروم إلى شاطئ المركز حاليا مشهدا من التعمير المترابط، وقد تم تصليب هذا الساحل على طول شريط ساحلي شاسع يتراوح ما بين 3 و 4 كلم، فكما هو معلوم فإن مجموع تراب المجال الحضري تقسمه الطريق الساحلية رقم 16 إلى شطرين، يمتد الأول على طول يمين الطريق ويعرف تكتلا سكانيا كبيرا وهو عبارة عن تجزئات للخواص سواء منها القانونية أو غير القانونية، في حين أن الشطر الثاني فهو ذو طابع فلاحي تتواجد فيه وحدات سكنية من النوع الفيلات أصبحت تتكاثر حاليا، فالشطر الأول تنتشر به الأحياء السكنية المجهزة وغير المجهزة ومنازل ذات طابقين أو ثلاثة، أما الشطر الثاني يكاد يعيش على حركة امتلاء وإفراغ على إيقاع الفصول ونهاية الأسبوع، وتنتشر به سكن من نوع الفيلات مع وجود دوار الشط المخصص كمجال للسكن الموجه¹.

أما المجال الحضري برأس الماء يشكل هو الآخر شريطا حضريا ساحليا طويلا، يمتد من بداية المركز الحضري غربا إلى غاية قمم الباز شرقا، ويعرض يصل إلى حوالي ثلاث كيلومترات، كما هو الحال بأركمان فإن المجال الحضري برأس الماء تقسمه الطريق الساحلية إلى شطرين، يمتد الأول من يمين الطريق الساحلية في اتجاه الشاطئ، وهو الأقدم من حيث التعمير، أما الشطر الثاني فيمتد من الطريق الساحلية إلى الداخل بطول يزيد عن الكيلومتر الواحد، وهو الأحدث ويشهد تعميرا متفرقا نسبيا مقارنة مع الشطر الأول.

الجدول 2: جدول تطور البناء بالشريط الساحلي من 1984-2004

المراكز الحضرية	قبل 1954 (%)	1955 - 1974 (%)	1975 - 1994 (%)	1995 - 2004 (%)
رأس الماء	7.1	26.6	28	38.2
أركمان	4.6	23.7	28.5	43.2

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط، وجدة

عرف قطاع السكن بالشريط الساحلي (رأس الماء، أركمان) تطورا ملحوظا ما بين 1954 و 2004 سواء على المستوى رخص البناء أو على مستوى سنوات البناء، لكن هذا التطور يختلف من مركز إلى آخر إذ تمثل الفترة ما بين 1995 و 2004 الفترة التي عرفت أكثر حركية من ناحية البناء إذ تمثل 38.2 % من إجمالي المنازل والمساكن برأس الماء و 43.2 % من مجموع مساكن أركمان، وبالتالي يمكن أن نسجل بأن حركية البناء عرفت تطورا تدريجيا وبلغت أوجها خلال الفترات الحديثة.

¹ بحكان ميمون 2009: دينامية التعمير والتهيئة بالمجال الحضري لأركمان باعتماد نظم المعلومات الجغرافية، بحث لنيل شهادة الماستر، كلية الآداب والعلوم الإنسانية بوجدة.

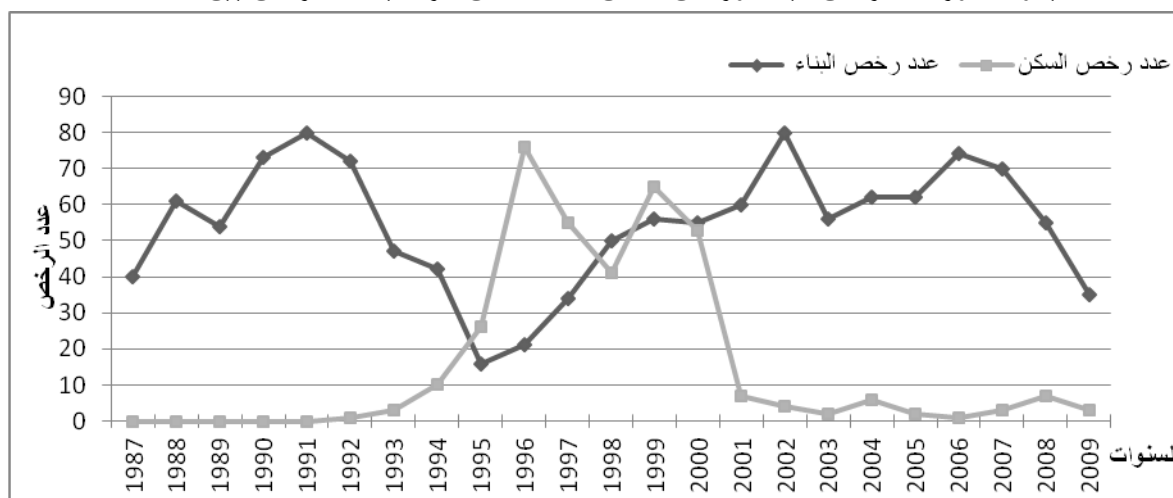
الجدول 3: جدول تطور العمران بالمراكز الحضرية المدروسة

الجماعات	أقل من 5 سنوات	10-5	30-10	أكثر من 30 سنة
رأس الماء	38 %	20 %	25 %	17 %
أركمان	41 %	22 %	22 %	15 %

المصدر: استمارة ميدانية 2013

تبرز الاستثمارات الميدانية، أن المشهد العمراني بساحل رأس الماء وأركمان حديث ويرتكز على الاستعمال الواسع للموارد الصلبة وأن غالبية المساكن مملوكة، وعلى مستوى تراخيص البناء كما هو معلوم قانونيا يمنع القيام بالبناء دون الحصول على رخصة لمباشرة وتسلم رخصة البناء من طرف رئيس مجلس الجماعة، وتسلم هذه الرخصة بعد التحقق من أن المبنى المزمع إقامته تتوفر فيه الشروط التي تفرضها الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، خصوصا الأحكام الواردة في القوانين الجاري بها العمل في ميدان التعمير¹. ولا يجوز لمالك المبنى أن يستعمله بعد انتهاء الأشغال فيه إلا إذا حصل على رخصة السكن إن تعلق الأمر بعقار مخصص للسكن أو على شهادة المطابقة إن تعلق الأمر بعقار مخصص لغرض آخر غير السكن، ويسلم رئيس مجلس الجماعة وفق الإجراءات والشروط التي تحددها السلطة التنظيمية، رخصة السكن وشهادة المطابقة بطلب من المالك الذي يجب أن يصرح بانتهاء عملية البناء وتحرر الرخصة والشهادة المذكورتان بعد إجراء معاينة للتحقق من أن الأشغال أنجزت وفق ما يجب⁽²⁾. لكن الواقع يبين عكس ذلك بحيث صرحت غالبية المستجوبين من الأسر أنهم لم يحصلوا على إذن بالترخيص، وذلك لأسباب تتعلق بقلة التجزئات أو ارتفاع أثمانها، أو لكونهم يمتلكون عقار أرض، ذا طبيعة وراثية.

الشكل 2: جدول تطور عدد رخص البناء ورخص السكن المسلمة من طرف جماعة أركمان بين 1987-2009.



المصدر: المصلحة التقنية بجماعة أركمان.

2- الآليات المساعدة على دينامية التعمير بالمجالات الحضرية المدروسة:

لا يختلف اثنان على الدور الحيوي الذي يلعبه كل من الموقع الجغرافي والشبكة الطرقية في جلب الاستثمار لاسيما في مجال السكن وقطاع السياحة³. كما أن الترقية الإدارية ووضع العقار كانا عاملين أساسيين في دينامية التعمير ونظرا للعوامل

¹ - بمقتضى المادة 40 و 41 و 43 من قانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير.

² - بمقتضى المادة 55 من قانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير.

³ الساحل المتوسطي المغربي 2002: التشخيص وخيارات التنمية والإعداد، كلية الآداب والعلوم الإنسانية بوجدة.

السابقة الذكر فإن المراكز الحضرية تطورا سريعا نتيجة النمو الديمغرافي والهجرة بنوعيتها وكذا التدفق الحضري الذي أصبح يساهم بشكل كبير في تعمير المجالات الحضرية الساحلية بكبدانة.

تتميز المراكز الحضرية ببنيتها نمو مهمة بسبب الهجرة القروية أساسا والنمو الديمغرافي، فحسب إحصاء 1972 لم يكن يتجاوز عدد سكان المركزين 1118 ، بينما انتقل حسب إحصاء 2004 إلى 9798 ن علما أن عملية الإحصاء شملت فقط الأسر الدائمة الاستقرار بالمجال المدروس، بينما في فصل الصيف يتضاعف هذا العدد. لقد ساهمت الهجرة بنوعيتها والتوافد الحضري في تطور عدد سكان المراكز الحضرية.

الجدول 4: جدول تطور الساكنة بالمراكز الحضرية لأركمان ورأس الماء من 1972 إلى 2014

السنوات	1972	1982	1994	2004	2014
رأس الماء	765	1622	2410	4532	7580

الجدول 5: جدول تطور الساكنة الحضرية والقروية بجماعة رأس الماء من 1972 إلى 2004

جماعة رأس الماء	1972	1982	1994	2004
الساكنة الحضرية	765	1622	2410	4532
الساكنة القروية	19674	17122	8268	5356

المصدر: تقارير الإحصاء العام للسكن والسكنى

تعتبر المراكز الحضرية لأركمان ورأس الماء من المراكز الحضرية بإقليم الناظور الذي يعرف هجرة قوية نحو أوروبا، وبما أن هاجس المهاجر هو امتلاك دور سكنية كان من الطبيعي أن يوجه المهاجرون استثماراتهم بالدرجة الأولى نحو العقار، وبناء مسكن تتوفر فيه جميع شروط الاستقرار بعد العودة في فصل الصيف أو إيواء أفراد العائلة، وبذلك تعتبر مساهمة المهاجرين في الدينامية الحضرية فعالة جدا، إلا أن هذه المساهمة تختلف حسب الأحياء بالجماعتين. يتوفر المجال المدروس على شبكة طرقية مهمة تلعب دورا أساسيا في ربط المراكز الحضرية بالمدن المجاورة من جهة، بالدواوير المحيطة بالمراكز من جهة أخرى.

تعرف الأراضي الحضرية بالمجالات الحضرية لأركمان ورأس الماء ضغطا متزايدا بسبب النمو الحضري الذي يعرفه المجتمع المحلي، وتطرح مسألة استعمال الأراضي المتاحة عدة مشاكل ترتبط أساسا بضعف الرصيد العقاري بالمناطق المؤهلة للتوسع الحضري وارتفاع حدة المنافسة على الأراضي المجهزة من طرف مختلف المتدخلين¹، وهي غالبا أراضي سقوية بأركمان وكثبان رملية برأس الماء التي تزداد أهميتها أكثر إذا تم توظيفها في استخراج الرمال كمقالع. فالتوسع الحضري الذي تعرفه المراكز الحضرية يؤدي إلى ارتفاع أسعار الأراضي بالمجال الحضري ارتفاعا مهما منذ نهاية التسعينات، وارتفعت معه تكاليف السكن. وبالتالي لم يستطيع عدد كبير من ذوي الدخل المحدود مجارة الوضع، مما فرض عليهم الإقصاء واللجوء إلى المجالات الهامشية، أو الخارجة عن نطاق المدار الحضري، فظهرت بذلك أحياء هامشية ناقصة التجهيز (أركمان: حي لعري الشيخ، الحي القريب من خزان الماء، المنطقة المعروفة بجوار تعاونية الفتح دوار الشط، رأس الماء: دحي سيدي علي وحي المقاومة وحي طنجة...)، مما

¹ أحمد بلعسري: "المدينة الصغيرة: في البحث عن الهوية"، جامعة الحسن الثاني -المحمدية -، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالمحمدية، سلسلة الندوات رقم 12، ص: 211.

أدى إلى صعوبة وضع هيكلة حضرية منسجمة، يبدو مما سبق أن تحسين الوضعية السكنية يرتبط بوضعية السوق العقارية التي غالبا ما لا تسمح بتوفير الأراضي الكافية والمناسبة لتحقيق ما يتوخاه كل المتدخلين في قطاع التعمير¹.

III. المجالات الحضرية أركمان ورأس الماء: مظاهر الأزمة وأشكال التدخل

1- نسيج حضري يغلب عليه السكن العشوائي:

تعتبر المراكز الحضرية الساحلية لرأس الماء وأركمان مراكز حضرية حديثة تتميز بسيادة بنية داخلية من نوع النويات المتعددة²، عرفت نموا سكانيا مهما، وتوافدت عليها تيارات الهجرة القروية كما نزح منها عدد كبير من سكانها نحو الخارج، في المقابل عانت من غياب أو تعطيل لمجموعة من وثائق التخطيط، وقد صاحب ذلك نمو غير موجه لهذه المراكز، فهذه المراكز أخذت في التطور والتوسع العمراني وتتميز بسيادة أنماط مختلفة من الأحياء بما فيها الأحياء المهيكلة والأحياء غير المهيكلة أو العشوائية والناقصة التجهيز.

يتميز النسيج الحضري المهيكل بكل من رأس الماء وقرية أركمان بتباعد أجزائه وشغله لمواقع هشة، يشمل النسيج الحضري المهيكل في رأس الماء، الحي القديم الإسباني (المرسى)، وتجزئة المسيرة وتجزئة بوفاديس وتجزئة الصالحي وتجزئة الوفاق بينما في أركمان فيشمل التجزئة القديمة الإسبانية (الأربعاء المركز) وحي الفيلات الذي يصنف ضمن السكن الفردي والتجزئات التالية: الفتح (التعاونية)، اعبدينين، الأمل، النصر، الأعمال الاجتماعية لموظفي الفلاحة.

ينتشر النسيج العشوائي غير المهيكل بالمجالات الحضرية المدروسة بشكل مفرد، يمثل هذا النوع من السكن جزءا مهما من النسيج الحضري للمجالات الحضرية المدروسة، فهو يشمل كل ما يوجد خارج السكن المنظم ويمتد على أحياء ومساحات مهمة، يتوطن هذا النوع في القسم الجنوبي للمجال الحضري لأركمان، وقد بدأ مع ظهور تجزئة الفتح السكنية، وسرعان ما انتشر خارج هذه التجزئة ليمتد على حساب الأراضي الفلاحية وبشكل غير منظم، وقد ازداد وضعه مع فئة العمال المهاجرين بالخارج الذي فضلوا استثمار أموالهم في السكن، ما قيل على المركز الحضري لأركمان ينطبق على المركز الحضري لرأس الماء، حيث يشكل هذا النوع غالبية الرقعة الحضرية ومن أبرزها حي المقاومة وحي القدس وحي سيدي علي.

الجدول 6: جدول توزيع الأحياء السكنية بجماعتي رأس الماء وأركمان حسب النوع

المراكز الحضرية	الأحياء المهيكلة أو المنظمة		الأحياء العشوائية
	الأحياء القديمة	الأحياء العصرية	
رأس الماء	النواة الحضرية الإسبانية (المرسى)	التجزئات السكنية القانونية	دوار أولاد يوسف + دوار المرابطيين
أركمان	الحي القديم الإسباني (الأربعاء)	التجزئات السكنية القانونية: حي الفيلات	التجزئات غير القانونية: دوار الشط + حي لعري الشيخ + حي جوار تعاونية الفتح...

المصدر: عمل شخصي

إذا كان الأمر هكذا فما هي العوامل المسؤولة عن دينامية السكن العشوائي؟ وما هي خاصياته؟
يتميز السكن العشوائي بمجموعة من الخصائص، كما تتنوع العوامل المسؤولة عن ديناميته:

¹ السعيد عبد الواحد 2009 : ساحل رأس الماء بين الدينامية الطبيعية للسطح والتحولات السوسيو - مجالية من خلال نظم المعلومات الجغرافية ، بحث لنيل شهادة الماستر ، كلية الآداب والعلوم الإنسانية بوجدة.

² تنمو التجمعات السكانية حول بعض النويات المنفصلة وليس حول مركز واحد.

- الدينامية البشرية: تعتبر الهجرة القروية من أبرز العوامل المسؤولة عن ظهور واتساع السكن العشوائي، ولقد شكلت الدواوير والمداشير المحيطة بمركز رأس الماء (خاصة دوار المرابطين، ودوار أولاد يوسف) ومركز أركمان (خاصة حي الشط وجوار تعاونية الفتح) الحاضنة التي احتضنت تيارات الهجرة القروية مما أدى إلى نمو واتساع ظاهرة السكن العشوائي، وبالتالي الزيادة في حجم السكن نظرا لكون هذه الدواوير كانت في الأصل سكنا ريفيا متفرقا تفصل بين مساكنه مساحات فارغة.

- الدينامية الاقتصادية: ينظر إلى العوامل الاقتصادية على أنها أكثر العناصر المؤثرة في الهجرة طردا أو جذبا. وقد أضحى ساحلي رأس الماء وأركمان جزءا من هياكل الاستقبال في ميدان السكن العشوائي بفعل تنشيطه وتغذيته وانتعاشه بالهجرة القروية المحلية والهجرة الخارجية. يعتبر نشاط الصيد البحري برأس الماء والفلاحة بأركمان من العوامل الأساسية في جذب لتيارات الهجرة القروية من الدواوير المجاورة.

- الدينامية العقارية: استفاد السكن العشوائي من انخفاض أثمان العقار أثناء فترة الثمانينات والتسعينات، فكان مجال السوق العقارية مفتوحا على كل الفئات الغنية والضعيفة الدخل، لكن منذ تشييد الطريق الساحلية ارتفعت أثمان الأرض بشكل كبير وصاروخي، حيث أصبحت أثمان الأرض التي تتفاوت من مجال لآخر، مما جعل السكان يبحثون عن المناطق الرخيصة وبالتالي التكتل في أحياء عشوائية.

لقد أدى غياب آليات تنظيمية للتخطيط الحضري بالمراكز الحضرية لأركمان ورأس الماء إلى تفاقم مشكل التعمير العشوائي، فإذا كانت الهجرة من ريف ساحل كبدانة إلى المراكز كشفت عن عمق التأخر الحاصل في تجهيز الأرياف وأبانت عن اختلال التوازن بين البوادي والمراكز العمرانية لرأس الماء وأركمان، فإنه في المقابل لم تكن الجماعة القروية لرأس الماء تتوفر على وثائق التهيئة ولا مخططات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية قادرة على الاستجابة لمتطلبات التعمير والسكن، وتحسين البنيات التحتية والنقل وخلق مرافق اجتماعية.

2- الجماعة الحضرية لرأس الماء: سوء التدبير أدى إلى تزايد حدة المشاكل الحضرية

لقد ورثت جماعة رأس الماء منذ إحداثها سنة 1959، مجموعة من المشاكل والإخفاقات على مستوى تسيير الشأن المحلي وخاصة على مستوى تدبير مجال التعمير، وفيما يلي مجموعة من الملاحظات والنقائص التي اعترت تهيئة المجال الترابي للجماعة والتدبير الحضري وتوجيه قطاع التعمير ومشاريع المجموعات السكنية:

- عدم اتخاذ المجالس المتعاقبة على تدبير الشأن المحلي لأي إجراء يروم إنجاز التجهيزات الأساسية المنصوص عليها بتصميم النمو.

- التأخر الكبير في إخراج تصميم التهيئة إلى الوجود.

- قيام الجماعة بالتصديق على عقود بيع عرفية وعدم اتخاذ الإجراءات قصد الحد من انتشار البناء غير المرخص.

- تدبير التعمير: نسجل مجموعة من الاختلالات فيما يخص تدبير قطاع التعمير، تتمثل أساسا في منح رخص البناء في أحياء غير مهيكلة وغير مجهزة تماما وغير مرتبطة بشبكتي الماء الصالح للشرب والتطهير السائل، مما يخالف مقتضيات المادة 47 من القانون رقم 90.12 المتعلق بالتعمير.

- مشاريع التجزئات والمجموعات السكنية: اصدر المجلس الجهوي للحسابات خلال افتتاحه لجماعة رأس الماء تقريره السنوي الخاص بسنة 2013، وقد وقف على العديد من النقائص تهم الترخيص والتتبع للمشاريع السكنية والتجزئات.

3- الحاجة إلى تخطيط وتأهيل حضريين لمواجهة التحديات والمشاكل الحضرية الحالية والمستقبلية:

يتعين على كل تخطيط حضري إجمالي يهدف إلى إحداث تنمية مستدامة وعادلة الأخذ بعين الاعتبار ليس المعطيات الحضرية فحسب بل والمعطيات الاجتماعية والاقتصادية والمعطيات الطبيعية، وكذا مجموع العناصر الاجتماعية، الثقافية والبيئية

للفضاء المعني بالأمر. من الواضح اليوم أن عددا كبيرا من المشاكل الحضرية التي تخص على ما يبدو فضاء معيناً غالبا مرتبطة بمجموعة من العوامل تجد جذورها في فضاءات أوسع. وعليه فتهيئة فضاء ما هو بالضرورة الاهتمام في نفس الوقت بمجموع الأنشطة والأعمال التي تنمو داخله وكذا بعلاقتها مع الفضاءات الخارجية سواء على المستوى المحلي أو الجهوي أو الوطني. في إطار استراتيجية الوزارة الوصية الرامية إلى استكمال التغطية الترابية بوثائق التعمير للتحكم في التوسع العمراني، عملت مكونات الوزارة على صعيد الجهة الشرقية على وضع برنامج عمل يركز على فتح مناطق جديدة للتعمير وإعداد دراسات خاصة بتأهيل المدن واعتماد سياسة القرب في مجال التدبير الحضري ويندرج التأهيل الحضري الذي خضع له مركزي رأس الماء وأركمان في هذا الإطار.

تعد المراكز الحضرية لجماعاتي رأس الماء وأركمان من التجمعات الحضرية الساحلية التي تعرف تطورا مستمرا في المجالين العمراني والسكاني، فمع بداية الثمانينات عرفت الانطلاقة الحقيقية لدينامية التعمير التي تتوسع على حساب المجالات المجاورة الحيوية أحيانا (الفلاحية) وعلى المجالات الهشة أحيانا أخرى (الساحلية) فظهرت العديد من المشاكل الحضرية، واستقطبت في توازن مع التوسع السريع للمجال العمراني، الذي تم في الغالب خارج المعايير التقنية والضوابط القانونية، مما وجب معها التدخل لاحتواء وتجاوز هذه المشاكل، من قبيل التطهير السائل والصلب ومواجهة تحدي تأهيل الأحياء ناقصة التجهيز و التجديد الحضري وغيرهما في إطار سياسة التأهيل الحضري، في وقت كبر فيه الرهان على المدن لقيادة عملية التنمية الترابية المحلية.

خاتمة:

بالرغم من كون تطور التعمير بالمجال بدا مع توغل الاستعمار الإسباني بالمنطقة وإقامته نوياات حضرية منذ سنة 1929 فإن الشريط الساحلي بالمجالات الحضرية لأركمان ورأس الماء بدأ استغلاله منذ أواخر الستينيات من طرف الفئة الميسورة من المدن المجاورة. غير أن هذا التعمير تزايد خاصة مع بداية الثمانينات، حيث اعتبر إنشاء تجزئة الفتح السكنية بأركمان وتجزئة المسيرة برأس الماء بمثابة الانطلاقة الحقيقية للسكن الاقتصادي بالمنطقة الذي ساهم في حركة دؤوبة للتجهيز والبناء. هذه الدينامية التعميرية ذات الآليات المختلفة، أعطت للمجال نوعا من التهيئة ذات صفات مختلفة، فهي تهيئة مزدوجة أو متعددة التوجهات، منتقاة وأحيانا عشوائية، إذ تعبر هذه التهيئة عن دينامية وحركية التغير بالمجال المدروس فمن تهيئة سياحية اصطفايية ذات الطابع الموسمي إلى تهيئة تراعي تغير وظيفة السكن التي حصلت بالمجال. وقد رافق هذا التغير وزكاه تدخل الخواص والدولة إذ كان لتدخلهما دور فعال في تحول مشهد التعمير والتهيئة بالمجال، غير أن الدولة يبقى لها الحظ الأوفر في التدخل بالمجال باعتبارها هي التي تنتج وسائل التهيئة، وهي المشرفة على المشاريع الكبرى.

وأمام ضعف المشاريع التنموية التي تقوم بها الجماعة المحلية ظل المجال الحضري وخاصة المجالات المحاذية للساحل تنمو وتتطور في غياب أي وثيقة توجه نموها وتسمح لها بالمراقبة الإدارية والتقنية حتى سنة 1985، حيث تم إصدار المخطط التوجيهي للناظر الكبرى (1985-2005) ومن ضمنه جماعة أركمان، ورغم أن المصادقة على هذا المخطط لم تتم إلا سنة 1995 فقد أتى هذا المخطط بمقترحات وجبهة تظل صالحة من حيث المبدأ وقد حدد وظيفة مجال أركمان كمحل للأنشطة الترفيهية والسياحية، أما رأس الماء فسجلت غياب أي وثيقة تعمير.

إن المجهود الهام الذي بذلته الدولة لتغطية المجال المدروس بتصميم التهيئة لم يقابله مجهود مماثل من أجل تطبيق مقتضياتها، والاجتهاد في تكييفها مع الاكراهات الموضوعية، بحيث بينت الدراسة التي قامت بها الوزارة المكلفة بالسكنى والتعمير مدى ضعف تطبيق وثائق التعمير بالجهة الشرقية ككل. وقد كان وراء هذا الضعف أسبابا عديدة.

البيبلوغرافيا:

- المهداوي ميمون 2010: الدينامية وآليات التنمية والتدبير المجالي للوسط الساحلي، بحث لنيل شهادة الماستر، شعبة الجغرافيا، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والفنون بوجدة.
- السعيد عبد الواحد 2009: ساحل رأس الماء بين الدينامية الطبيعية للسطح والتحولات السوسيو- مجالية من خلال نظم المعلومات الجغرافية، بحث لنيل شهادة الماستر، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والفنون بوجدة.
- بحكان ميمون 2009: دينامية التعمير والتهيئة بالمدن الحضرية لأركان باعتماد نظم المعلومات الجغرافية، بحث لنيل شهادة الماستر، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والفنون بوجدة.
- الساحل المتوسطي المغربي 2002: التشخيص وخيارات التنمية والإعداد، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية والفنون بوجدة.
- الكاسمي بنعلي 2000: جغرافية مجال ساحلي هامشي حالة رأس كبدانة، منشورات كلية الآداب المحمدية سلسلة الندوات رقم 10.
- مجلة جغرافية المغرب: العدد 1-2 يناير 2002 إشكالية المجال الساحلي المغربي بين الدينامية الطبيعية وتدخلات التهيئة.
- أحمد بلعسري: 1998 "المدينة الصغيرة : في البحث عن الهوية"، جامعة الحسن الثاني -المحمدية -، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالمحمدية، سلسلة الندوات رقم 12.
- تصميم التنمية وإعداد المجال بالجهة الشرقية: التقرير الاستشراقي 2000 ، وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان.
- الإحصاءات العامة للسكن والسكنى.
- تقارير الوكالة الحضرية لوجدة والناظور .
- منوغرافيات جماعتي رأس الماء وأركان.
- التقسيم الإداري للمغرب 2009.
- المصلحة التقنية، جماعة رأس الماء.
- المصلحة التقنية، جماعة أركان.

التوجه نحو توسيع مجال المسؤولية العشرية عن عيوب البناء
(لتشمل صانع مكونات البناء والمقاول الفرعي)

د/ كريم كريمة، أستاذة محاضرة أ، جامعة سيدي بلعباس

الملخص:

للأضرار التي قد تترتب من خلال عمليات البناء و التشييد، فقد تدخل المشرع لتقرير المسؤولية العشرية للمتدخلين في عملية الترقية العقارية من مقاولين و مهندسين. و لكن بسبب التطورات المعاصرة التي مست حتى طريقة البناء و الوسائل المعتمدة فيه، فقد عمدت بعض التشريعات إلى التوسيع من المجال الشخصي للمسؤولية العشرية كالقانون الجزائري بموجب قانون 04-11 وخاصة المادة 46 منه، لتشمل الصانع و حتى المقاول الفرعي الذي شارك في عملية البناء.

Abstract :

As a result of damage that may arise from the building or during construction operations, the legislator intervened to determine the decimal responsibility of the participants in the property development process contractors and engineers. But because of the contemporary developments that affected the way of building and the means adopted, some legislation aimed at extending the personal area of decimal responsibility, such as Algerian law under the law of 11-04, and in particular Section 46, which extended the scope of this responsibility to the manufacturer and even to the sub-contractor who was involved in the construction process

المقدمة:

تحقيقاً للتوازن بين المصالح المتعارضة لجميع أطراف عقد مقاوله البناء، ضمن المشرع الجزائري الحماية القانونية لصاحب العمل الذي غالباً ما يكون جاهلاً بفن البناء، ليست له الدراية والخبرة التي تمكنه من اكتشاف عيوب البناء، لاسيما الخفية منها والتي لا تظهر إلا بعد مدة من الاستعمال، وذلك في مواجهة مقاولات البناء التي تضم محترفين متخصصين يفترض فيهم معرفة عيوب ما يشيدونه. وذلك من خلال أحكام المسؤولية العشرية التي تضمنها بداية القانون المدني¹ خاصة المادة 554 منه، ثم أحكام قانون الترقية العقارية الصادر بموجب قانون 11-04 والذي قام من خلاله بتوسيع مجال المسؤولية من ناحية الأشخاص متأثراً في ذلك بالقانون الفرنسي.

فقد كان المشرع الفرنسي السباق من حيث توسيعه لمجال الضمان العشري، وذلك بموجب قانون 78-12 المؤرخ في 4 يناير 1978 -مقارنة ب قانون 3 يناير 1967-، كما أن المادة 1792 من القانون المدني الفرنسي³ قامت بالتوسع من مجال المنتجات المرتبطة بالعمل المعماري والتي تخضع للضمان العشري، ليكون الصانع بناء على ذلك مسؤولاً عما قد تسببه المنتجات التي تندمج في البناء والتي قد تلحق به أضراراً قد تصل إلى تهدم البناء أو عدم إمكانية استعماله. كما أن المادة 1792 من القانون المدني الفرنسي بجميع فقراتها، حددت طبيعة العقد الذي قد يربط الملزم بالضمان مع صاحب المشروع (بعيدا عن المقاول والمهندس): كبايع المنشآت أو العمل المعماري، وكيل مالك البناء وأيضا صانع العمل أو المنتج الذي استعمل في عملية البناء، المستورد والموزع.

يتضح توجه المشرع الجزائري نحو توسيع المسؤولية العشرية من خلال أحكام المادة 46 من قانون 11-04⁴، بالإضافة إلى توسيع مجال المهندسين المعماريين⁵ ليصبح المصطلح المستعمل "مكاتب الدراسات"⁶، أضاف المشرع تصنيفاً آخر للأشخاص

¹ - الصادر بموجب أمر 75-58. المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المعدل و المتمم.

² - المؤرخ في 17 فبراير 2011، ج ر، عدد 14، ص، 4.

³ - والتي كان محتواها بموجب قانون 67-03 الصادر في 3 جانفي 1967:

« Si l'édifice péricule en tout ou en partie par le vice de la construction, même par le vice du sol, les architectes, entrepreneurs et **autres personnes liées au maître de l'ouvrage par un contrat de louage en sont responsables pendant dix ans** »

فالاختلاف الموجود بين النصين يتمثل في طبيعة العقد فالقانون الفرنسي حدد أن الأمر يتعلق بعقد المقاوله، ولكن بعد تعديل المادة في سنة 1978 أصبح مجال العلاقة والمسؤولية ككل متسعاً

⁴ - للإشارة، فإن المادة 46 من قانون الترقية العقارية، كانت من بين المواد التي لم يقترح تعديل محتواها من طرف واضعي التقرير التمهيدي وحتى خلال المناقشات في المجلس الشعبي الوطني⁴.

⁵ - استعمل المشرع الجزائري مصطلح "المهندسين المعماريين" في المادة 554 من القانون المدني وأيضا في المادة 08 من المرسوم التشريعي رقم 93-03 المتعلق بالنشاط العقاري، المؤرخ في 01 مارس 1993، الملغى بموجب المادة 80 من قانون 11-04.

⁶ - ولكن التشريع المصري و الأردني مازالا يأخذان بمصطلح المهندس المعماري فقط بناء على المادتين 651 قانون مدني مصري، و المادة 788 من القانون المدني الأردني. و قد حاول المشرع المصري مواكبة التطور من خلال ما تضمنه قانون 30 لسنة 1983 بشأن توجيه و تنظيم أعمال البناء في مصر حيث أطلق فيه المشرع لفظ المهندس ليشمل كل المشاركين في عملية البناء بناء على المادتين 8، 14

المسؤولين و هم " المتدخلين الآخرين الذين لهم صلة بصاحب المشروع من خلال عقد " بمعنى: " المتدخلين الآخرين " كل شخص أجنبي عن عقد المقاول الذي يربطه بالمقاول و المهندس أو مكتب الأعمال، أما عبارة "لهم صلة بصاحب المشروع" فيقصد بها أن يكون في علاقة مباشرة مع صاحب المشروع (أو كما يسميه البعض صاحب العمل المعماري أو البناء) و ليس مع المقاول أو المهندس، أما العبارات الأخيرة المتمثلة في " من خلال عقد " تحدد بصورة واضحة طبيعة الصلة أو العلاقة التي تربط المتدخل بصاحب المشروع، و لكن من دون تحديد لطبيعة ذلك العقد.

ما دامت الغاية من توسيع دائرة حماية صاحب العمل أو البناء هي زيادة الرقابة على أعمال البناء ومنع الغش من جميع الأطراف التي تتدخل في عملية التشييد¹، واعتمادا على ما سبق فإن التشريعات تجعل كل فني أو مهني يتدخل في عملية البناء والتشييد بناء على اتفاق مع مالك البناء يخضع للضمان العشري، ليشمل بذلك نطاقها إضافة للمهندس والمقاول كل من: البائع، الوكيل، الصانع والمستورد والموزع وممول العقار.

نظرا لتعدد العمليات المعمارية في العصر الحديث وتزايد المشاركين فيها بناء على اختلاف تخصصاتهم، فلم يعد يقتصر المجال على المهندسين المعماريين بالمفهوم الضيق مع المقاول، بل امتد وتوسع ليشمل وفقا للمادة 46 من قانون 04-11 كل متعهد يرتبط بصاحب المشروع بعقد مقارنة بالمادة 08ب من المرسوم التشريعي 93-03². فهل هذا يعني أن الصانع يكون مسؤولا بالتضامن في إطار الضمان العشري مع المهندس و المقاول؟ و هل يمكن جعل المقاول من الباطن هو الآخر مسؤولا بالتضامن عشريا اعتمادا على المادة 45 من قانون 04-11 أم لا يعد مسؤولا لأنه في علاقة مباشرة بالمقاول و ليس بصاحب المشروع ؟

نتيجة لتشعب مجال البحث في موضوع توسيع المجال الشخصي للمسؤولية العشرية، فإنه ستنتم دراسة فقط الصانعات باعتبار أن قطاع الصناعة أصبح الممون الرئيسي بالمواد و المنتجات المختلفة أمام تكاثف البرامج المنبثقة عن السياسات المنتهجة من قبل الدولة في مجال السكن³، مع محاولة الإجابة عن التساؤل المتعلق بالمقاول من الباطن أو الفرعي. لنتم الإجابة عن الإشكالية المطروحة بالتطرق إلى النقاط الثلاث التالية: تحديد أطراف الضمان العشري المرتبطون بعقد مقاول (أولا)، ثم التعرف على شروط

¹ - للتعرف على موقف القانون الأردني بالمقارنة مع القانون الفرنسي حول فكرة التوسيع من المجال الشخصي للضمان العشري، راجع: غازي أبو عرابي، "الضمان العشري لمهندس و مقاول البناء و مدى خضوع المقاول من الباطن له- دراسة مقارنة"، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 24، العدد 2، حزيران 2008، منشورات جامعة اليرموك، الأردن، ص، 534

² - المؤرخ في 1 مارس 1993 المتعلق بالنشاط العقاري المعدل و المتمم، حيث تنص المادة 2/8: " يتكفل المتعامل في الترقية العقارية بمراقبة الضمان و متابعته بطريق التأمين العشري لكل المهندسين المعماريين و المقاولين و العمال القطعيين المدعويين للمشاركة في إنجاز البناء و يصرح أنه يقبل التصرف بالتضامن معهم إزاء المشتري و الأطراف الأخرى إلا إذا حصل خطأ لا يمكن أن ينسب إليه". والذي تم الغاؤه بموجب قانون 04-11.

³ - راجع في ذلك أسباب إعادة النظر في المنظومة التشريعية المتعلقة بالترقية العقارية بعرض مشروع قانون الترقية العقارية (الذي أصبح الآن يحمل رقم 04-11) و ذلك من طرف وزير السكن و العمران، الجريدة الرسمية للمناقشات في المجلس الشعبي الوطني، خلال الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد 26 ديسمبر 2010، ج ر، رقم 195، الصادرة بتاريخ 14 فبراير 2011 ص 14.

قيام مسؤولية الصانع العشرية و التضامنية (ثانيا)، و أخيرا دراسة مدى إمكانية إخضاع المقاول من الباطن إلحكام المسؤولية العشرية(ثالثا).

أولا: أطراف الضمان العشري المرتبطون بعقد المقاولة.

بالرجوع إلى المادة 554 من القانون المدني الجزائري¹، فإنه يضمن كل من المهندس المعماري و المقاول بالتضامن ما يحدث خلال عشر سنوات من تهدم كلي أو جزئي فيما شيداه من مبان أو أقاماه من منشآت ثابتة أخرى و لو كان التهدم ناشئا عن عيب في الأرض. و أيضا إلى المادة 45من قانون 04-11 التي تعتبر أنه: "تقع المسؤولية العشرية على عاتق مكاتب الدراسات و المقاولين و المتدخلين الآخرين الذين لهم صلة بصاحب المشروع من خلال عقد في حالة زوال كل البناية أو جزء منها جراء عيوب في البناء، بما في ذلك جراء النوعية الرديئة لأرضية الأساس"، فيكون بذلكالمشرع قد أبعد المكنتتب المحدد بموجب قانون الترقية العقارية 86-07².

فإنه وفقا للنصوص السابقة، يعد مسؤولا عن الضمان العشري كل من المهندس و المقاول المرتبطين برّب العمل بعقد مقالة³، لذلكيعتبر عقد المقاولة علاقة إلزامية حتى يتمكن المرقى العقاري من المبادرة بمشروع عقاري معد للبيع أو الإيجار، فهو يربط بين المقاول الذي يتم اختياره اعتمادا على أهمية المشروع العقاري⁴ و بين المرقى العقاري الذي يعتر تاجرا قانونا لأنه مسجل في السجل التجاري و يخضعلإفلاس⁵، يتمتع بالأهلية التجارية: الأهلية القانونية العامة (بلوغ سن الرشد و عدم التعرض لعارض من عوارض الأهلية) و الخاصة بعدم وجود مانع قانوني أو قضائي يمنعه من ممارسة حقوقه المدنية أو ممارسة النشاط التجاري⁶، والمتحصلعلى اعتماد المرقى العقاري⁷ وتطبيقا لأحكام قانون04-08....، فإن المرقى العقاري يتحصل أولا على الاعتماد قبل

¹ - تنص المادة 554 من القانون المدني الجزائريالمعدل و المتمم على أنه: "يضمن المهندس المعماري و المقاول متضامين ما يحدث خلال عشر سنوات من تهدم كلي أو جزئي فيما شيداه من مبان أو أقاماه من منشآت ثابتة أخرى و لو كان التهدم ناشئا عن عيب في الأرض.و يشمل الضمان المنصوص عليه في الفقرة السابقة ما يوجد في المباني و المنشآت من عيوب يترتب عليها تهديد متانة البناء و سلامته.و تبدأ مدة السنوات العشر من وقت تسلم العمل نهائيا.و لا تسري هذه (المدة) المادة على ما قد يكون للمقاول من حق الرجوع على المقاولين الفرعيين"

² - المؤرخ في 04-03-1986 (الملغى) و هو الذي ينجز عمليات الترقية العقارية بناء عمارات أو مجموعات تستعمل في السكن أساسا، فهو إذن بائع و ليس مقاول فيربطه بالمشتري عقد بيع يمر بإبرام عقد حفظ الحق يتضمن بيانات محددة بشكل عرفي ثم يسجل، على أن يتم إبرام عقد البيع النهائي لاحقا و يكون مسؤولا عشريا من تاريخ تسليم شهادة المطابقة عن العيوب الخفية التي يتحملها أيضا المهندسون المعماريون أو المقاولون.

³ - قد يكون صاحب العقار أو المرقى العقاري في الحالة الثانية يكون المرقى مسؤولا أيضا مع البقية.

⁴ -بناءا على المادة 16 من قانون 04-11

⁵ - بناءا على المادة 58 من قانون 04-11

⁶ - بناءا على محتوى المادة 20 و التي تحدد الجرائم التي تمنع مرتكبها من مباشرة نشاط الترقية العقارية و المتمثلة في:"التزوير و استعمال المزور في المحررات الخاصة أو التجارية أو البنكية، السرقة و إخفاء المسروقات و خيانة الأمانة و التفتيس و ابتزاز الأموال أو القيم أو التوقيعات، النصب و إصدار شيك بدون رصيد،رشوة موظفين عموميين،

شهادة الزور و اليمين الكاذبة و الغش الضريبي، الجنج المنصوص عليها بموجب الأحكام التشريعية المتعلقة بالشركات التجارية" معظمها تتضمنها المادة 8 من قانون 08-04 المحدد لشروط ممارسة الأنشطة التجارية ..، المؤرخ في 14 أوت 2004، عدد، 52، ص، 4..

⁷ - اعتمادا على المادة 21 من قانون04-11

التسجيل في السجل التجاري، و للحصول على الاعتماد لا بد أن يسجل في الجدول الوطني للمرقين العقاريين و الذي يعد ترخيصا لممارسة المهنة¹.

أما إذا كان العقد الذي يربط صاحب العمل بالمقاول و المهندس ليس عقد مقالة : كأن يكون عقد عمل فلا يكون المقاول أو المهندس مسؤولا وفقا لأحكام الضمان العشري، وإنما تخضع العلاقة التي تربطهم إلى أحكام عقد العمل أو إلى أحكام القواعد العامة وفقا لتكييف العقد²، و الحكم نفسه إذا كان عقد المقالة باطلا أو غير موجود فلا يلتزم المهندس و المقاول اتجاه صاحب المشروع بالضمان العشري و لكن تخضع مسؤوليته للقواعد العامة للمسؤولية المدنية.

و لكن استعمال المشرع في المادة 46 من قانون 11-04 للمصطلحات التي تتضمنها هذه الفقرة: "المتدخلين الآخرين الذين لهم صلة بصاحب المشروع من خلال عقد" قد يؤدي إلى اعتبار كل من تدخل في العمل المعماري مهما كانت صفته و طبيعة العقد الذي يربطه بصاحب المشروع مسؤولا لمدة عشر سنوات و بالتزامن عما يحدث من تهم كلي أو جزئي فيما تم تشييده و بناؤه جراء عيوب في البناء و كذا جراء عيوب في النوعية الرديئة لأرضية الأساس، فيترتب عن ذلك أن المقاول أو المهندس الذي يربطه بصاحب المشروع عقد عمل أو حتى بيع لإحدى التصاميم الهندسية أو أجزاء من مكونات البناء الضرورية و التي تعد جاهزة مثلا كالحيطان الزجاجية أو الأسقف الجاهزة، يعد مسؤولا و بالتزامن لمدة عشر سنوات. أمام كل ذلك يبقى المقاول و المهندس أهم أطراف للمسؤولية العشرية

1- المقاول أهم طرف في الضمان العشري.

المقاول اعتمادا على المادة 13/03 من قانون 11-04، هو كل شخص طبيعي أو معنوي مسجل في السجل التجاري بعنوان نشاط أشغال البناء بصفته حرفيا أو مؤسسة تملك المؤهلات المهنية، فهو يعد تاجرا يمارس نشاطه من خلال مقاولات البناء تطبيقا للمادة 02 من القانون التجاري.

ولكن استعمال المشرع لمصطلح "حرفيا" قد يؤدي للاعتقاد أن المقاول قد يكون حرفي يخضع لأمر 96-01³ الذي يحدد القواعد التي تحكم الصناعة التقليدية و الحرف، لكن بالمقارنة بنظام الحرفي فالمقاول تاجر ملزم بالقيد في السجل التجاري و الحرفي ممنوع من القيد اعتمادا على المادة 6 من قانون 04-08⁴، لكن ربما يقصد بذلك المصطلح ممارسة النشاط بصفة فردية احترافية، ما دام المقاول قد يكون شخصا طبيعيا يملك مقالة بناء لا تتمتع بالشخصية المعنوية بل تكون باسمه، فيكون المسؤول عنها بكامل ذمته المالية.

¹ - بناء على المادة 23 من قانون الترقية العقارية

² - أنظر، العمروسي أنور، التعليق على نصوص القانون المدني المعدل، الجزء الثالث، دار، المطبوعات الجامعية، دون سنة نشر، ص 38-46؛ عبد الرزاق أحمد السنهاوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء السابع، دار الفكر العربي، 1989، فقرة، 61، ص 107-108.

³ - المؤرخ في 10 يناير 1996، ج ر، عدد 3 المؤرخة في 23 شعبان 1416، ص 3.

⁴ - قانون 08-04 المؤرخ في 14-08-2004 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، المعدل و المتمم..

فالمقاول هو ذلك الشخص الذي يعهد إليه إقامة المباني أو المنشآت الثابتة الأخرى في مقابل أجرة دون أن يخضع في عمله لإشراف أو إدارة، و يستوي أن تكون المواد التي يقيم بها المباني أو المنشآت قد أحضرها من عنده أو قدمها له صاحب العمل، و في كلتا الحالتين يلتزم بالضمان بوصفه مقاولا يتحمل المسؤولية العشرية وفقا للقانون المدني.

كما يتولى المقاول إدارة تنفيذ أعمال البناء و حراسة المواد و الأدوات المسلمة له، و تنبيه صاحب العمل أو المهندس المعماري و إرشادهما إلى الأخطاء التي يكشفها من التصميم و الرسومات و النماذج المقدمة له أو عن عيب في التربة المراد إقامة البناء عليها في الوقت المناسب لتدارك الأضرار التي قد تؤدي إليها هذه الأخطاء.

و ليس من الضروري أن يقوم مقاول واحد بإقامة المنشآت، فقد يعهد صاحب العمل إلى عدة مقاولين بالعمل، فيكون أحدهم متخصصا في دق الأساسات، و آخر في أعمال البناء الأخرى، كالأعمدة و الجدران و الأسقف و الأرضيات...، وثالث في أعمال النجارة و الحدادة أو التمديدات الصحية أو أعمال الدهان... كلهم ملتزمون بالضمان العشري كل في حدود ما قام به من أعمال¹.

2- المهندس المعماري طرف في الضمان العشري.

المهندس المعماري هو ذلك الشخص الذي يعهد إليه وضع التصميم و الرسوم و النماذج لإقامة المنشآت، و قد يعهد إليه بإدارة العمل و الإشراف على تنفيذه و مراجعة حسابات المقاول و التصديق عليها و صرف المبالغ المستحقة إليه².

وقد تقتصر مهمته على وضع التصميم دون أن يكلف بالرقابة على التنفيذ فيسأل إذن عن العيوب الناجمة عن التصميم الناتجة إما عن خطأ في أصول الهندسة المعمارية أو قوانين البناء و لوائحها و يتضامن مع المقاول في الضمان إذا كان يتولى الإشراف على التنفيذ، ويكون مسؤولا بالتضامن أيضا عن عيوب التصميم متى كانت ظاهرة ولا يمكن أن تخفى عن المقاول كمخالفة القوانين و اللوائح³. فكل مهندس، مصمما كان أو يتولى الإنشاء أو منفذا أو استشاريا يعد مسؤولا عشريا، مما يؤدي إلى دعم الضمان المعماري من جهة و إلى ضمان جدية عمليات البناء و الإنشاءات من جهة أخرى⁴.

لكن التضامن بين المهندسين و المقاول لا يعد تضامنا في المسؤولية، لأنه لا يشترط وجود خطأ مشترك بينهم، وفي ذلك توفير حماية حقيقية لصاحب العمل (المشروع) بأن يضمن كل واحد منهم البناء الذي يتم تشييده لمدة عشر سنوات، فيمكن الرجوع على أي واحد منهم أو عليهم معا بمجرد حصول تدهم أو ظهور عيب يهدد سلامة و متانة البناء، بالتالي فهو تضامن في الضمان

¹ - راجع في ذلك عبد الرزاق أحمد السنهاوي، المرجع السابق، فقرة، 62، ص. 110.

² - راجع في ذلك، عبد الرزاق أحمد السنهاوي، المرجع السابق، فقرة 62، ص. 109.

³ - راجع في ذلك عبد الرزاق أحمد السنهاوي، المرجع السابق، فقرة 66، ص. 119-120.

⁴ - راجع في ذلك، سرور محمد شكري، "مسؤولية مهندسي و مقاولي البناء و المنشآت الثابتة الأخرى"، دون طبعة، القاهرة، دار الفكر العربي، فقرة 167، ص. 193.

حيث لا يشترط وقوع خطأ واحد¹ و ضرر واحد، و هذا النوع من الضمان لا يكون إلا في علاقتهم مع صاحب المشروع فقط، أما في علاقتهم مع بعض فهي تخضع للقواعد العامة للمسؤولية التقصيرية لعدم وجود علاقة عقدية، و حتى ينفي المقاول و المهندس قرينة المسؤولية على عاتقهما سيقم الدليل على السبب الأجنبي المؤدي للضرر².

لذلك، فلا يمكن للمهندس التمسك بعيوب المواد التيقدّمها المقاول، لأن مهمة الإشراف التي قد يتولاها المهندس المكلف بالإشراف الكامل أو متابعة جميع مراحل التشييد تتضمن الالتزام بالتحقق من صلاحية المواد قبل استخدامها³.

ولكن، قصد توفير حماية أكبر لصاحب البناء، فإذا استعمل المقاول مواد و أدوات من شأنها أن تؤثر في سلامة البناء و متانته كأن تحوي على عناصر و مكونات تؤدي إلى أضعاف البناء و تهديد سلامته، فهل هذا سيؤدي إلى قيام المسؤولية العشرية و بالتضامن على عاتق من ورده بتلك المواد و حتى صانعها ؟

ثانيا: مسؤولية الصانع العشرية و التضامنية .

إن المشرع الجزائري اعتمادا على المادة 46 من قانون 04-11، وسع من مجال المسؤولية العشرية التي أصبحت تشمل أشخاصا غير فنيين المهم أن يرتبطوا بصاحب المشروع بعقد من دون تحديد لطبيعته و نوعه، على عكس القانون الفرنسي الذي تدخل صراحة و حدد مجال هذا التوسع ليشمل أشخاصا لا يرتبطون مباشرة بعقد مقالة مع صاحب العمل بناء على قانون 12 لسنة 1978 و قد جاء نص المادة 1792 من القانون المدني الفرنسي فقراتها الست(06) متضمنا تحديدا للأشخاص المعنيين⁴، والذي يجعل الصانعين بينهم يتحمل أيضا الضمان العشري، و ذلك بسبب تدخل الصناعة الحديثة و التقدم الفني في مجال البناء و استمرار تزايد دور الصانع خصوصا بعد أن انتشرت : فكرة المساكن مسبقة الصنع أو الجاهزة و أصبح دور المقاول يقتصر على تركيب أجزاء هذه المساكن بضم بعضها إلى بعض، بالتالي فالصانع المعني بالمسؤولية هو الذي يشارك بمنتجاته الصناعية في عملية البناء.

¹ - راجع في ذلك،

Brahim YUCEF, « La responsabilité des constructeurs dans le cadre du contrat d'entreprise, la garantie décennale selon l'article 554 du Code Civil » Revue Algérienne du sciences juridique économique et politique, n°, 02-2000, volume 42, Algérie, p p.15-16-17.

² - المتمثل في القوة القاهرة فقط، دون خطأ رب العمل.

³ - راجع في ذلك، غازي أبو عرابي، المقال السابق، ص.547.

⁴ - و الذي بموجب: يعد معماريا بالمعنى المقصود من هذه المادة كل مهندس معماري فني، أو أي شخص آخر يرتبط مع صاحب العمل بعقد مقالة، كل شخص يبيع العمل بعد إتمام تشييده، سواء كان قد شيده بنفسه أو بواسطة آخرين؛ كل شخص يقوم بمهمة تشابه مهمة مؤجر العمل المعماري، و كل صانع لعمل، أو جزء من عمل، أو لعنصر من عناصر التجهيز في العمل، صممت و أنتجت لكي تفي بأغراض خاصة به وفقا لمواصفات دقيقة معينة سلفا، و يكون مسؤولا مسؤولية تضامنية عن الإلتزامات المفروضة في المواد (1/1792، 2/1792، 3/1792)، من القانون المدني، و الملقاة على عاتق المقاول الذي قام باستعمال هذا العمل، أو الجزء من العمل أو العنصر التجهيزي فيه طبقا للقواعد الموضوعة من قبل الصانع و دون إجراء أي تعديل عليها...

افتترض المشرع الفرنسي التضامن على منتجي أو صانعي مكونات البناء و التجهيزات المعمارية و التي تدخل في عملية البناء، بسبب التطور الهائل في عملية البناء و التشييد سواء من حيث المواد أو المكونات الصناعية المستعملت التي كان لها اثر هام في تغيير وظيفة المقاول و دوره، إذ أصبح في بعض المرات يقوم بمجرد التركيب، بل أن البناء بأكمله قد يكون سابق التجهيز مما يوضح دور هؤلاء الصناع في هذا المجال، فلا يكفي إذن بشأنها الرجوع إلى القواعد العامة للمسؤولية المدنية للبائع، لأنه أصبح مقاولا أكثر منه بائعا لمشاركته في أعمال البناء و التشييد¹، لذلك تم اعتبار الصناع من عداد المقاولين الملزمين بالتضامن القانوني (العشري) حتى يتحملون المسؤولية عن تهمد البناء باعتبارهم مهنيين .

فهل يمكن تطبيق هذا الحكم في الجزائر خاصة و أن المشرع لم يحدد بدقة من هم المتدخلين؟، للإجابة سوف يتم البحث عن شروط قيام المسؤولية العشرية للصانع مع محاولة إسقاطها و تطبيقها على القانون الجزائري، وذلك لأن القانون الفرنسي قد تدخل بصفة واضحة لتحديد مجال الضمان العشري للصانع و ذلك بالتحديد الدقيق لطبيعة مشاركته في عملية البناء و التي يمكن حصرها في شرطين أساسيين: الأول متعلق بالمنتج أو المواد التي يقدمها الصانع في عملية البناء أما الثاني فمرتبط بعلاقة مستعمل تلك المنتجات بصانعها².

1- عدم التغيير في المواد المصنعة المندمجة في البناء كشرط لقيام مسؤولية الصانع.

تتمثل المواد المنتجة التي يقدمها الصانع: إما في تصنيع العمل المعماري أو البناية أو المنشأة³ بأن يكون التصنيع كلها كالبناء المسبق أو ما يسمى بالمنازل الصناعية الجاهزة، أو تصنيع جزء منه على أن يكون هذا الجزء من العناصر التأسيسية الجوهرية في البناء (كأعمال الأساسات و الهياكل) أو تصنيع عنصر تجهيزي فيه مصمم للوفاء بأغراض خاصة بالعمل و بمواصفات موضوعة سلفا و الأمر يتعلق هنا بكل الآلات الميكانيكية و الكهربائية التي يقوم المقاول بتنشيتها في البناية على الحالة التي سلمت إليه كالمساعد و أجهزة التكيف المركزية⁴.

بذلك يتم استبعاد صناع المواد الأولية المستخدمة في البناء حتى و لو أدخلت عليها بعض التعديلات، لأنها صنعت لتفي بأغراض متنوعة و ليست مقصورة على العمل المعماري (المنشآت و البنايات) و التي تبقى خاضعة للأحكام الخاصة بمسؤولية المقاول الملزم و المسؤول عن سلامة العمل ككل لأنه هو من يحدد الغرض من استعمالها كالنوافذ و البلاط و الطلاء و الاسمنت

¹ - راجع في ذلك،

Cas Civ 25 mai 1981, G P.1981-2som. P.373 مشار غليه من طرف، غازي أبو عرابي، "الضمان العشري لمهندس و مقاول البناء و مدى خضوع المقاول من الباطن له- دراسة مقارنة"، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 24، العدد 2، حزيران 2008، منشورات جامعة اليرموك، الأردن، ص543.

² - للتعرف بالتفصيل على شروط قيام مسؤولية الصانع العشرية، راجع، فاروق الأباصيري، "نحو توسيع مفهوم المعماري المسؤول عن عيوب البناء"، مداخلة مشارك بها في أشغال المؤتمر الثامن عشر حول عقود البناء و التشييد بين القواعد القانونية التقليدية و النظم القانونية المستحدثة، جامعة الإمارات العربية المتحدة، المقال السابق، راجع الصفحات 242 إلى 260.

³ - كما يسميها أيضا المشرع الجزائري المنشآت les ouvrages في المادة 554 من القانون المدني

⁴ - راجع في ذلك محمد ناجي ياقوت، "مسؤولية المعمارين بعد إتمام الأعمال و تسليمها مقبولة من رب العمل- دراسة مقارنة بين القانونية المصرية و الفرنسية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون تاريخ النشر، ص ص.59-60، فقرة 22.

و الرمل و الأحجار¹، و قد اعتبرت محكمة النقض الفرنسية أن أعمال الخرسانة لا تعد من الأعمال المنتجة التي تخضع للضمان الخاص المحدد في المادة 4/1794 من القانون المدني لأنها لا تعد من قبيل أعمال البناء أو جزء من أعمال البناء و إنما هي مجرد أعمال مادية و ليست ذات طبيعة صناعية فنية².

فالمهم لقيام المسؤولية العشرية للصانع، أن تكون تلك المنتجات الصناعية تشكل جزءا جوهريا في العمل المعماري³ بحيث تكون غير قابلة للانفصال عنه⁴ و يكون لها غرض محدد في ذلك العمل حتى و لو لم تكن لها مضار كثيرة تهدد سلامة البناء و متانته و لكن تؤثر على إمكانية استخدامه و استغلاله من مالك البناء، فلا يهم خطورتها هي بل تأثيرها على البناء. و يشترط أن يتم استعمال تلك المنتجات و تركيبها في العمل المعماري على حالها من دون تغيير أو تعديل فيها بأن تظل محتفظة بالصورة التي كانت عليها وقت خروجها من يد الصانع⁵، و كل تغيير لا يجعل الصانع مسؤولا عن هذا المنتج لأنه فقد الحالة التي كان عليها وقت خروجه من يد الصانع، مثال ذلك: استعمال المحرك و دمجها في نظام التدفئة المركزي فهذا المنتج سيظل على حالته مما يؤدي لقيام المسؤولية التضامنية للصانع.

ومن دون اشتراط أن يؤدي ذلك المنتج وظيفته و بشكل مستقل، و هو ما أكدته إحدى الأحكام القضائية الفرنسية⁶، والفاصلة في قضية تتلخص وقائعها في قيام مالك البناء بالرجوع على صانع الأجهزة اللازمة لتشغيل نظام التدفئة المركزي الموجود بالبناء نظرا لوجود عيب به جعله لا يؤدي الغرض منه، متمسكا بتطبيق أحكام المسؤولية التضامنية المحددة في المادة 4/1792 من القانون المدني و التي تقرر مسؤولية الصانع التضامنية مع المقاول عن الأضرار التي تلحق بالبناء نتيجة وجود عيب من العيوب في المنتج الصناعي المندمج به، ولكن الصانع دفع تلك المطالبة متمسكا بعدم خضوعه لأحكام المسؤولية التضامنية، و ذلك لان المنتج الذي قام بتوريده لا يمكن أن يعمل منفردا و مستقلا بل لا بد من دمجها في عناصر أخرى كي يقوم بوظيفته، ولكن محكمة الاستئناف رفضت هذه الحجة على أساس أن دمج المنتج مع غيره لا يؤثر على خضوعه لأحكام المسؤولية التضامنية على أساس أن نص المادة 1792 لم يستلزم صراحة أن يؤدي المنتج وظيفته مستقلا بل ما يشترطه هو أن يؤدي غرضا محددًا سواء أكان مستقلا أو مندمجا مع غيره.

وفي حالة عدم التمكن من الوصول إلى الصانع الحقيقي للسلعة لتواجده مثلا خارج بلد صاحب المشروع، حينها يمكن اللجوء إلى المستوردين و الموزعين اللذين بإمكانهم تقديم السلعة المطلوبة بالمواصفات المحددة، و الذين اعتبرهم القانون الفرنسي هم أيضا مسؤولون مسؤولية عشرية تطبيقا للمادة 4/1792 من القانون المدني الفرنسي، وذلك لحثهم على أن تكون السلع المقدمة سليمة خالية من العيوب التي قد يترتب عنها أضرار جسيمة بالفرد و الاقتصاد الوطني ككل عند استخدامها في المباني .

¹ - Voir, CA Versailles, 21 avr. 1989, RDI, 1989, p.364.

² - Voir, Cass.civ.24 nov.1987, cité par A. CASTON, «La responsabilité des constructeur », Editions du Moniteur, 1989, p.254.

³ - و هذا ما أوضحه التفسير الوزاري الصادر في 30 أكتوبر 1990، راجع في ذلك

J .L . BERGELL, J.J EYROLLE & J.J LIARD, Lamy droit immobilier, Urbanisme et construction éd. Lamy, p.1444.

⁴ - على خلاف المنتجات القابلة للانفصال فما قد يترتب عنها هو عدم صلاحية المنتج وحده للاستخدام أو الاستعمال دون الإضرار بالبناء

⁵ - Voir, A . CASTON, op-cit, p.254 ; J.BIGOT. «La notion de composant », RDI.1980.p.135.

⁶ - CA Paris, 21 -09-1990, cité par J .L . BERGELL, J.J EYROLLE & J.J LIARD, op-cit, p.1444.

2- إتباع تعليمات الصانع في عملية دمج المنتج بالبناء كشرط لقيام مسؤولية الصانع.

كشرط ثاني لقيام مسؤولية الصانع التضامنية العشرية، هو ضرورة اعتماد مستعمل المنتج في البناء على الدليل الملحق بالمنتج و الذي يبين كيفية استخدامه و طريقة دمجها، فيعد بذلك المقاول قد اتبع القواعد الفنية التي تفرضها طبيعة السلعة عند دمجها في البناء أو العمل المعماري، و بالتالي إذا أهمل المقاول الاعتماد على النصائح الواردة في الدليل سيكون وحده المسؤول عن الأضرار الناتجة عن سوء الاستخدام الناتج من الدمج في العمل المعماري¹.

وتقديم الدليل أو النصح هو تطبيق للالتزام بالإعلام باعتباره من صور حماية المستهلك²، و هو التزام قانوني يبين محاسن المنتج و مضاره و مدى فاعليته و أدائه للغرض من دمجها مع البناء، أما إذا كان المنتج جديداً أو خطيراً، فإن الصانع يجب أن لا يكتفي بمجرد النصائح أو التعليمات العابرة، بل عليه أن يحيط المقاول علماً بكل جوانبه و كيفية تجنب خطورته و يقع على عاتقه الالتزام بمساعدة المقاول فنياً في التركيب و الدمج في البناء إذا لم يسبق له استخدامها³، أما إذا أخل في تنفيذ التزامه تترتب على ذلك المسؤولية العقدية. كما أن الدليل الإرشادي يعد من الملحقات الضرورية الواجب تسليمها مع المنتج عند البيع و إلا يعد قد أخل في تنفيذ التزامه بالتسليم وفقاً لأحكام عقد البيع⁴، مما يؤدي إلى قيام مسؤوليته العقدية.

بمقارنة بسيطة بين القانون الفرنسي و القانون الجزائري بخصوص هذا الشرط فإن الصانع لا يكون مسؤولاً مسؤولية عشرية وفقاً للمادة 46 من قانون 11-04 إلا إذا كان يربطه بصاحب المشروع عقد فيكون هو من تعاقد معه و هو من سيقدم تلك المواد و المنتجات إلى المقاول حتى يقوم بدمجها مع البناء، ليكون المقاول في هذه الحالة مجرد متعهد بتقديم العمل فقط⁵.

ولكن، في غالب الأحيان يقوم المقاول بتقديم المواد التي يستعملها في البناء⁶، فهو من سيتصل مباشرة بالصانع فيعد المحترف في هذا المجال لدرايته بما يمكن أن يحتاجه البناء أو المنشآت الثابتة المشيدة من منتجات يمكن طلبها من الصانع و بمواصفات معينة خاصة بها، لذلك يظهر موقف المشرع الفرنسي منطقي و يوفر أكبر حماية للأطراف لأنه سيضيف لصاحب المشروع مسؤولاً آخر بجانب المقاول يضمن ما تترتب عن ذلك من عيوب تسببت في تدهم البناء أو عدم إمكانية استعماله بسبب دمج تلك المنتجات فيه.

¹ - بناء على حكم محكمة فارسي الفرنسية الصادر في 16 يناير 1995، حيث قام المقاول بتركيب الجسر المعدني الذي قام الصانع بتوريده إليه دون اخذ في الاعتبار التعليمات و القواعد الفنية التي ذكرها الصانع، مما جعل المحكمة تستبعد الأخير من الخضوع للضمان الخاص القائم على فكرة المسؤولية التضامنية بين المالك و الصانع وفقاً للمادة 1792 فقرة 2 من القانون المدني الفرنسي.

² - و المنظم في المادتين 17 و 18 من قانون 09-03 المؤرخ في 25 فبراير 20119 المتعلق بحماية المستهلك و قمع الغش، ج ر عدد 15 بتاريخ 08 مارس 2009، ص 12..

³ - Voir, R.SAINT-ALARY, « La préfabrication dans le bâtiment : problèmes et solutions », RDI, 1983, p.417

⁴ - و ذلك بناء على المواد 367، 364 من القانون المدني الجزائري.

⁵ - و هو ما نظمته المادة 550 /1 من القانون المدني الجزائري: "يجوز للمقاول أن يقتصر على التعهد بتقديم عمله فحسب على أن يقدم رب العمل المادة التي يستخدمها أو يستعين بها في القيام بعمله."

⁶ - و هو ما تضمنته المادة 550/2 من القانون المدني الجزائري: "كما يجوز أن يتعهد المقاول بتقديم العمل و المادة معا"

وحتى بالرجوع للقواعد العامة¹، فإنه يكون ملزما بضمان جودة و سلامة مواد العمل التي يقدمها، لذلك فمن مصلحته أمام التطور التقني و التكنولوجي أن يجعل الصانع الذي قدم له المنتج الضروري وفقا لمواصفات معينة أن يكون مسؤولا معه طيلة مدة الضمان العشري، لأنه المحترف في هذا المجال و يظهر من غير العدل أن يبقى لوحده مسؤولا طيلة تلك المدة على الرغم من انه نفذ كل التعليمات المحددة في دليل الاستعمال، لسبب واحد و هو أنه لا يربطه بصاحب العمل عقد كما تشترطه المادة 46 المحددة سابقا

لذلك لا بد من تدخل المشرع لصياغة فقرة جديدة للمادة 46 يحدد فيها شروط قيام مسؤولية الصانع بجانب المقاول و بشكل متضامن طيلة مدة عشر سنوات متى توافرت الشروط المحددة سابقا: عدم التغيير فيالمواد المصنعة المندمجة في البناء و التي تعد غير قابلة للانفصال عنه، مع ضرورة إتباع مستعمل المنتج (المقاول) لتعليمات الصانع في عملية دمجه بالبناء. خاصة و أن الصانع يكون مسؤولاوفقا للقواعد العمة في القانون المدينيعد تعديل المادة 140 من القانون المدني الجزائري بموجب قانون 10-05²

ثالثا: مدى إمكانية تحميل المقاول من الباطن المسؤولية العشرية التضامنية .

إن التطور الهائل في مجال إنشاءات المباني لاسيما الضخمة منها أوجد نوعا من تقسيم العمل و التخصص فيه، فإلى جانب المهندس المعماري يوجد المهندس المدني و الاستشاري...، و بجانب المقاول الأصلي يوجد عدد من المقاولين من الباطن كمقاول لأعمال الصحية و لأعمال الكهربائية و آخر للخرسانة...، بالتالي فرضت المقاوله من الباطن نفسها بسبب تعقيدات فن العمارة،نتيجة لذلك ف هل المقاول الفرعي أو من الباطن يكون هو الآخر مسؤولا مسؤولية تضامنية عشرية مع المرفي العقاري؟

نظم المشرع الجزائري المقاوله من الباطن أو الفرعية la sous-traitance في المادتين 564 و 565 من القانون المدني الجزائري المعدل و المتمم³، باعتبارها ذلك العقد الذي يعهد بموجبه المقاول الأصلي إلى شخص آخر هو المقاول الفرعي لتنفيذ كل أو جزء من عقد المقاوله المبرم مع صاحب العمل .

¹ - بناء على المادة 551 من القانون المدني الجزائري: " إذا تعهد المقاول بتقديم مادة العمل كلها أو بعضها، كان مسؤولا عن جودتها و عليه ضمانها لرب العمل"، و المادة 1/552 من القانون المدني عالجت الحالة المعاكسة: " فإذا كان رب العمل هو الذي قدم المادة فعلى المقاول أن يحرص عليها و يراعي أصول الفن في استخدامه لها و ان يؤدي حسابا لرب العمل عما استعملها فيه و يرد اليه ما بقي منها. فإذا صار شيء من هذه المادة غير صالح للاستعمال بسبب إهماله أو قصور كفايته الفنية هو ملزم برد قيمة هذا الشيء لرب العمل.

² - المؤرخ في 20 يونيو 2005 المعدل و المتمم للقانون المدني.

³ - تنص المادتين على التوالي:

المادة 564 من القانون المدني الجزائري : يجوز للمقاول أن يوكل بتنفيذ العمل في جملته أو في جزء منه إلى مقاول فرعي إذا لم يمنعه من ذلك شرط في العقد أو لم تكن طبيعة العمل تفترض الإعتماد على كفاءاته الشخصية.

و لكن يبقى في هذه الحالة مسؤولا عن المقاول الفرعي تجاه رب العمل."

المادة 565 : يكون للمقاولين الفرعيين و العمال الذين يشتغلون لحساب المقاول في تنفيذ العمل، حق مطالبة رب العمل مباشرة بما يجوز القدر الذي يكون مدينا به للمقاول الأصلي وقت رفع الدعوى و يكون لعمال المقاول الفرعي مثل هذا الحق تجاه كل من المقاول الأصلي و رب العمل. و لهم في حالة توقيع

وبالرجوع إلى المادة 4/554 من القانون المدني فإنها تنص على أنه "لا تسري هذه المادة¹ على ما قد يكون للمقاول من حق الرجوع على المقاولين الفرعيين"، يفهم منها استبعاد المسؤولية العشرية في العلاقة بين المقاول و المقاول الفرعي²، أما المادة 45 من قانون 04-11 فإنها تجعل باطلا و غير مكتوب كل بند يهدف إلى استبعاد أو حصر تضامن المقاولين الثانويين مع المرفقي العقاري La solidarité des sous-traitants du promoteur، فهل يقصد من ذلك أن المقاول الفرعي هو الآخر مسؤول بالتضامن لمدة عشر سنوات مع المرفقي العقاري ؟

بداية إن العلاقة التي تربط المقاول الفرعي بالمقاول الأصلي هي علاقة عقدية تترتب عنها المسؤولية العقدية و ليست علاقة المتبوع بأعمال تابعه لأن الأول يمارس نشاطه بشكل مستقل عن الثاني و لا يكون تحت إشرافه و رقابته، كما لا توجد علاقة مباشرة مع صاحب المشروع حتى يمكن اعتباره من قبيل المقاولين: فلا يستطيع الرجوع عليه مباشرة تطبيقا للمادة 45 من قانون 04-11، و لا يوجد عقد آخر يمكن بناءا عليه مساءلته باعتباره من " المتدخلين الآخرين الذين لهم صلة بصاحب المشروع من خلال عقد"، و لكن رغم ذلك فلماذا المشرع يمنع وضع بند في العقد يهدف إلى استبعاد أو حصر تضامن المقاولين الثانويين مع المرفقي العقاري ؟

لتحديد الإجابة المناسبة يتطلب الأمر مناقشة الحجج المعتمد عليها من أجل رفض إخضاعه للمسؤولية العشرية بعد تحديدها و هي نفس الحجج و الأسانيد التي دفعت بالمشرعين الفرنسي و الأردني إلى استثناء المقاول الفرعي أو من الباطن من الضمان العشري³.

1- تحديد حجج عدم إخضاع المقاول الفرعي للضمان العشري.

قد يظهر موقف المشرع في القانون المدني صائبا عند منعه المساءلة العشرية للمقاول الفرعي و الغرض من ذلك توفير حماية قانونية لصاحب المشروع، لأن مركز المقاول الأصلي من المقاول الفرعي و المحدد في المادة 4/554 من القانون المدني الجزائري يختلف عن مركز صاحب العمل من المقاول الأصلي اعتمادا على المادة 46 من قانون 04-11:

فيالنسبة للعلاقة الأولى: المقاول الأصلي صاحب الخبرة و الفن في مجال البناء تحميه القواعد العامة للمسؤولية دون حاجة لحماية خاصة، كما أن إمكانيات المقاول الفرعي تكون في غالب الأحيان ضعيفة ومحدودة و بالتالي ليست لديه كفاءة توازي ما لدى المقاول الأصلي من الناحية الفنية أو المالية، والقول بمسؤوليته العشرية قد يعرضه لمخاطر الإفلاس، إضافة إلى أن

الحجز من أحدهم على ما تحت يد رب العمل أو المقاول الأصلي، امتياز على المبالغ المستحقة للمقاول الأصلي أو للمقاول الفرعي وقت توقيع الحجز، و يكون الإمتياز لكل منهم بنسبة حقه، و يجوز أداء هذه المبالغ إليهم مباشرة .

وحقوق المقاولين الفرعيين و العمال المقررة بمقتضى هذه المادة، مقدمة على حقوق الشخص الذي تنازل له المقاول عن دينه تجاه رب العمل"

¹ - وقع خطأ في ترجمة العبارة من الفرنسية الى العربية فبدل المدة المصطلح الصحيح يكون المادة: article

² - و هو نفس موقف القانون المدني المصري في المادة 4/651، على خلاف القانون الأردني الذي لم يتضمن مثل هذا النص.

³ - راجع تلك الحجج و التي تم تقسيمها إلى أسباب مالية و فنية و أخرى قانونية، غازي أبو عرابي، المقال السابق، ص ص. 549-552.

المقاول الأصلي هو المسؤول عن أعمال المقاول الفرعي اتجاه رب العمل و كأنها صادرة عنه، حتى ولو لم يعتبر المقاول من الباطن من أتباعه بالمعنى الدقيق وفقا لقواعد مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه¹.

أما بالنسبة للعلاقة الثانية: فلا وجود لعقد المقاولة يربط المقاول الفرعي مع صاحب العمل هو من شروط قيام المسؤولية العشرية على عاتق المقاول و ذلك لأن هذا الضمان مقرر لحماية صاحب العمل، أما العقد الذي يربطه حتى و إن كان عقد مقاولة فهو مرتبط بالمقاول الأصلي.

2- مناقشة حجج عدم إخضاع المقاول الفرعي للضمان العشري

إن الحجج السابقة قد تؤدي إلى التأثير في الدور الهام الذي يلعبه المقاول الفرعي في الحياة المعاصرة، لاسيما مع ظاهرة التخصص في فن البناء و مخاطر قيام هذا المقاول بالدور الذي يقوم به المقاول الأصلي، ليعتبر بذلك هو المقاول الفعلي الذي يفترض خضوعه للمسؤولية العشرية .

و حتى بالرجوع للقواعد القانونية المنظمة للمقاول الفرعي، فإن القانون المدني الجزائري منح له علاقة قانونية مع صاحب العمل (صاحب المشروع) تمكنه من مطالبته مباشرة برفع الدعوى المباشرة- بالمبلغ الذي يكون مدينا به للمقاول الأصلي و يكون له امتياز على أموال صاحب المشروع وقت توقيع الحجز عليه²، على خلاف القانون الأردني الذي لم يمنح له هذه الإمكانية³. هذا من ناحية .

ومن ناحية ثانية، فإن المشرع قد تدارك ذلك التعارض بين المادة 45) التي تبطل كل بند يؤدي الى استبعاد أو حصر تضامن المقاولين الثانويين مع المرقى العقاري(و المادة 46) التي تشترط وجود عقد بصاحب المشروع لتوسيع مجال المسؤولية العشرية)، و ذلك بجعل المقاول الفرعي مسؤول عشريا و بالتضامن عما يترتب من عيوب البناء من آثار بموجب المادة 2/30 من المرسوم التنفيذي رقم 12-85 المتضمن دفتر الشروط النموذجي الذي يحدد الالتزامات و المسؤوليات المهنية للمرقى العقاري⁴، و التي تنص على أنه: "يتحمل المرقى العقاري خلال مدة عشر(10) سنوات، مسؤوليته المتضامنة مع مكاتب الدراسات و المقاولين و الشركاء و المقاولين الفرعيين و أي متدخل آخر، في حالة سقوط البناية كليا أو جزئيا بسبب عيوب في البناء بما في ذلك رداءة الأرض".

¹ - راجع في ذلك عبد الرزاق أحمد السنهاوري، المرجع السابق، ص. 103.

² - تطبيقا لاحكام المادة 1،2/565 من القانون المدني الجزائري المعدل و المتمم.

³ - عل عكس القانون الأردني الذي لم يمنح للمقاول الفرعي هذه الإمكانية إلا إذا أحاله المقاول الأصلي ليتم الرجوع على رب العمل بموجب دعوى الحوالة بموجب المادة 1022 من القانون المدني الأردني، أو بموجب الدعوى غير المباشرة التي يرفعها المقاول من الباطن باسم المقاول الأصلي يطالب فيها بما هو مستحق له في ذمة صاحب العمل- المادة 366 قانون مدني أردني- و لكنها تجعله يتراحم مع دائتي المقاول الأصلي مما لا يشكل حماية خاصة للمقاول من الباطن.

⁴ - المؤرخ في 20 فبراير 2012، ج ر عدد 11 بتاريخ 26 فبراير 2012، ص. 10.

و بذلك فهو يؤكد أن أحكام الضمان العشري من النظام العام لم تقرر فقط لحماية مصلحة صاحب العمل بل المصلحة العامة باعتبار أن المباني من عناصر الثروة الوطنية، وللتوفيق بين المصلحتين معا (العامة و الخاصة) ينبغي تقرير المسؤولية العشرية تجاه المقاول الفرعي لأنه يمارس نشاطا مستقلا، و أعماله لا تقل أهمية عن عمل الصانع و المورد و غيرهم من الأشخاص .فحتى و إن كانت إمكانياته قليلة مقارنة بالمقاول الأصلي، إلا أن إلزامية التأمين عن المسؤولية لكل متدخل في عملية البناء تضمن حق المتضررين من تدهم البناء في الحصول على تعويض كامل للخطر، و القول بعكس ذلك سيهضم تلك الحقوق.

و من شأن هذه الأحكام، تحفيز المقاول الفرعي لبذل قصارى جهده في سبيل إنجاز العمل الموكل إليه على أحسن وجه ليساهم في المحافظة على سلامة الأرواح و الممتلكات، مبتعدا عن الغش خاصة في مواد البناء المستعملة ما دام سيجد نفسه مسؤولا بالتضامن مدة عشر سنوات اتجاه صاحب العمل .

خاتمة:

لا يعتبر الضمان العشري الضمان الوحيد الذي قد يستفيد منه صاحب البناء أو المشروع بل تتعدد الضمانات¹، ولكنه يعد أقواها من حيث مجال تطبيقه الشخصي ومن حيث طبيعته القانونية لتعلقه بالنظام العام، وأيضا من حيث المدة التي يلتزم خلالها المتضامنون بالضمان، وتحميل الصانع و المقاول الفرعي الضمان العشري سيدفع: الأول إلى تحسين إنتاجه و صناعته و جودة عمله لتتماشى مع مدة الضمان (عشر سنوات) فتبقى محافظة على متانتها و قوتها و بالتالي سلامة و بقاء البناء و متانته، و يحث الثاني إلى تحسين أعماله.

لذلك، يظهر من الضروري التدخل التشريعي من أجل وضع حد للازدواجية في أحكام المسؤولية في هذا المجال بين القانون المدني و قانون الترقية العقارية، و من جهة أخرى ضرورة تفسير طبيعة العقد الذي يربط المتدخلين بصاحب المشروع قصد تحديد المركز القانوني لكل متدخل كالبائع الذي سيجد نفسه يبتعد عن أحكام عقد البيع (التي تربط بين البائع و المشتري)، كما هو الشأن أيضا بالنسبة للمستورد و الوكيل...، لاعتبار أن هذا النوع من المسؤولية يعد خاص مقارنة بالأحكام العامة للمسؤولية المنظمة في القانون المدني وهو يتعلق بالنظام العام و يسعى لحماية المصالح الخاصة للمتضرر من جراء التدهم الكلي أو الجزئي للبناء أو عدم التمكن من الاستفادة منه.

كل ذلك، سيحقق مسعى المشرع الجزائري من خلال قانون الترقية العقارية و هو تكريس الضمان العشري كجوهر للنشاط العقاري، مهما كانت طبيعة البناءات حتى تلك المنجزة لتلبية الحاجيات الخاصة، خاصة و أنه في الكثير من الأحيان جمع المرفقي

¹ - فمن اجل ضمان الوفاء باثار قيام المسؤولية العشرية تدخل المشرع من أجل فرض إلزامية التأمين عن المسؤولية المدنية (المادة 49 و 54 قانون الترقية العقارية) مع اكتتاب ضمان الترقية العقارية لتغطية أوسع للالتزامات المهنية (المادة 54 من قانون الترقية العقارية)، و ذلك بالاكتتاب لصندوق الضمان و الكفالة المتبادلة في نشاط الترقية العقارية المنشأة بموجب المرسوم التشريعي 93-01 المؤرخ في 19 يناير 1993 المتضمن قانون المالية 1993، و ذلك تطبيقا للمادة 05 من قانون 11-04.

بين عدة صفات: المفاوض و مكتب الدراسات و المسؤول عن متابعة المشروع بالتالي تقع المسؤولية عليه في كل مراحل البناء¹، وليعد تنظيم مسؤوليته-المرفي العقاري- بصفة متكاملة ومنسجمة مرتبط بما تقتضيه ضوابط النشاط و المتطلبات العمرانية و عصنة المدن².

وأمام توسيع مجال المسؤولية من حيث الأشخاص فهل يمكن توسيعها من حيث الأضرار بحيث لا تقتصر على الأضرار التي تهدد سلامة و متانة البناء بل تشمل الأضرار التي تمس بالغرض المخصص البناء لأجله و كل ما يمس بسلامة و متانة العناصر التجهيزية الداخلة في البناء غير القابلة للانفصال عنه، خاصة و أن مجال الضمان العشري من حيث العقود هو الآخر قد اتسع ليشمل عقد المقابلة من الباطن و كل العقود المرتبطة بانتقال العقارات؟

¹ - و هو ما ورد من خلال عرض أسباب وضع قانون جديد خاص بالترقية العقارية، راجع في ذلك الجريدة الرسمية للمناقشات، رقم 195، المحددة سابقاً، ص. 15.

² - راجع في ذلك التقرير التمهيدي الذي أعدته لجنة الإسكان و التجهيز و الري و التهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 195، المجلس الشعبي الوطني، المحددة سابقاً، ص. 17.

واجبات الباني، تقييد لحقه في البناء أم ضمانات قانونية في مجال التهيئة والتعمير؟ (الشق الإداري)

د/ميمونة سعاد، أستاذة محاضرة ب، جامعة تلمسان

ملخص:

يعتبر البناء حقا من حقوق الشخص سواء كان طبيعيا أو معنويا، وبالرجوع للتشريع الجزائري نجده قد أولى أهمية كبيرة بهذا الحق، وجعل ممارسته لا تتم إلا في إطار احترام جملة من الواجبات أو الإلتزامات خاصة اتجاه الإدارة، الأمر الذي يؤدي إلى مجموعة من النتائج ذات الأهمية الكبرى والتي تتجلى أساسا فيما يلي:

- الطابع الوقائي لرخصة البناء.
- حماية البيئة من البناءات الخطرة والملوثة والمؤثرة على النظام العام بكل عناصره.
- حماية الغير من الإصابة بأي ضرر بإلزام الباني على التسييج، وكذا إنشاء التصاميم من قبل مهندس معماري معتمد.
- ضمان رقابة الإدارة من خلال الزيارات الميدانية وكذا وجوب إرسال الباني لتقارير عملية البناء.
- قيام مسؤولية الباني على أنواعها في حالة إخلاله بواجباته.

الكلمات المفتاحية: الباني، الإدارة، واجبات الباني، التهيئة والتعمير.

Summary:

Construction is considered as one of the individual's rights whether it was natural or moral. And by reference to the Algerian legislation, a great importance has been given to this right, and its exercising but within a number of duties or obligations. Some important consequences can be cited as follows:

- The preventive characteristic of building permission.
- The protection from dangerous and polluted buildings which affect the public system with all its elements.
- Protect others from any damage by imposing fencing on the constructor as well as the creation of designs by qualified architect.
- Ensure management control through field visits, as well as the necessity of sending reports by the constructor about the construction process.
- The builder will be responsible for any breach of duties.

Key words: The builder, administration, the duties of The builder, configuration and reconstruction.

مقدمة:

تعدّ قواعد التهيئة والتعمير في تاريخ البشرية حضارة، علم، فن وأخلاق وهي التعبير عن مجموعة من المعارف والمهارات وإنبيعات لثقافة حضارة التمدن التي تساهم في تطوير الإنسان وأفكاره وحياته الاجتماعية وترجمة لها من خلال فن تنظيم البناء والعمران.

كما تعتبر نوعية البناءات وشكلها وإدماجها في المحيط واحترام المناظر الطبيعية والحضرية وحماية التراث الثقافي والتاريخي منفعة عمومية لكامل أفراد المجتمع والدولة على السواء. وقد تطوّرت هذه المفاهيم لتصبح قوانين قائمة بذاتها تشمل وضع القواعد القانونية الزامية إلى كيفية تنظيم المدن وإنجاز التجمعات السكنية العمرانية، وكذا تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، بالإضافة إلى إنجاز وتطوير المباني حسب التسيير العقلاني للأرض، وتحقيق التوازنات بين مختلف الأنشطة الاجتماعية، والأهم من ذلك المحافظة على المحيط والبيئة والمنظر العام الحضاري وهذا بموجب سياسة وإستراتيجية عامة تحدّد على أساسها القوانين وتنفذ عن طريق أدوات التهيئة والتعمير.

منه، فإن المحافظة على النظام العام، بمفهومه الضيق والمتعلق بالرونق والرواء، يعتبر الهدف الأول والأخير للمشرع الجزائري، لذا نجد العديد من التشريعات والتنظيمات الصادرة في هذا المجال. وخاصة المتعلقة بعملية البناء، وما تفرضه هذه القوانين والتنظيمات من التزامات على صاحب المشروع، والذي عرفته المادة 7 من المرسوم التشريعي 94-07 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري، وممارسة مهنة المهندس المعماري¹ بأنه: "كل شخص طبيعي أو معنوي يتحمل بنفسه مسؤولية تكليف من ينجز أو يحول بناء ما يقع على قطعة أرضية يكون مالكا لها أو يكون حائزا لحقوق البناء عليها طبقا للتنظيم والتشريع المعمول بهما". ومنه، فما هي كمية هذه الالتزامات أو الواجبات التي فرضها المشرع الجزائري أو قيد الباني بها وخاصة اتجاه الإدارة؟ وللإجابة على هذا التساؤل سنقسم البحث إلى عنصرين أساسيين:

أولا: واجبات الباني الإدارية قبل الشروع في عملية البناء.

ثانيا: واجبات الباني الإدارية بعد الشروع في عملية البناء.

أولا: واجبات الباني الإدارية قبل الشروع في عملية البناء

يقع على عاتق الباني في إطار التنمية الحضرية البلدية، الولائية أو الوطنية لمجال التعمير والتنمية عدة واجبات تفرضها عليه النصوص القانونية السارية المفعول في الجزائر ابتداء من القانون 90-25 المتضمن التوجيه العقاري² والقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير³، والمراسيم التنفيذية دون نسيان القانون المدني والمتضمن القواعد العامة لاسيما تحديد الملكية، وبعد القراءة المتمنعة لمختلف هذه النصوص يقع على الباني اتجاه الإدارة قبل بدء البناء ما يلي:

¹ - المرسوم التشريعي 94-07 الصادر في 18 ماي 1994، المتضمن شروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، الجريدة الرسمية عدد 32 لسنة 1994، المعدل والمتمم بالقانون 04-06 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

² - القانون 90-25 المتضمن التوجيه العقاري المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 18 نوفمبر 1990.

³ - القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

1- الحصول على رخصة البناء:

لقد أوجب قانون التهيئة والتعمير 90-29 وكذا المرسوم التنفيذي 15-19¹ الباني قبل البدء في عملية البناء أن يحصل على ترخيص أو رخصة من الإدارة وهو ما يطلق عليها اصطلاحا برخصة البناء، ما عدا البنايات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني²، بالإضافة إلى بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات³.

إن قانون 90-29 لم يعرف رخصة البناء وإنما إكتفى بذكر أنها ترخيص تسلمه السلطة المختصة بذلك كما حدد أعمال البناء الخاضعة إليها مما يتحتم علينا الرجوع إلى الفقه الذي عمل على تعريفها، ومن هذه التعاريف نذكر مايلي:

« ترخيص المباني عبارة عن قرار إداري تصدره جهة مختصة بتنظيم المباني تأذن فيه بإجراء معين يتعلق بالمبنى الذي يصدر بشأنه»⁴.

« رخصة البناء هي الوثيقة الرسمية التي تثبت حق أي شخص طبيعي أو معنوي في إقامة بناء جديد مهما كانت أهميته حتى ولو كان عبارة عن جدار ساند أو جدار حاجز على الساحة أو الطريق العمومي أو تعلية أو توسيع بناء قائم»⁵.

"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"⁶.

ومنه، يعد الحق في البناء كأصل عام أحد أوجه حق الملكية وممارستها. وهو ما جسده المادة 50 من القانون 90-29. وعلى ذلك فلا يكون طالب الرخصة إلا مالكا للقطعة الأرض التي ينصب عليها الطلب كما أضاف المرسوم التنفيذي 15-19 أشخاصا آخرين منحهم الحق في طلبها باعتبارهم أشخاص يستمدون هذا الحق من المالك الأصلي أو تدعيما للاستثمارات

¹ - المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 12 فبراير 2015. هذا المرسوم التنفيذي قد ألغى المرسوم التنفيذي 91-176 الصادر في 28 ماي 1991، المتعلق بكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء ورخصة الهدم وشهادة المطابقة، وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 26 لسنة 1991.

² - طبقا لنص المادة 53 من القانون 90-29 فلا تخضع لرخصة البناء البنايات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني، وعلى الرغم من ذلك فيجب على صاحب المشروع أن يسهل على توافقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التهيئة والتعمير.

³ - المادة 2/1 من المرسوم التنفيذي 15-19.

⁴ - أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون توجيه و تنظيم أعمال البناء، دار الطبع، مصر، 1996، ص 15.

⁵ - عبد الناصر توفيق العطار، تشريعات تنظيم المباني، مطبعة السعادة، مصر، 1977، ص 08.

⁶ - الزين عزري، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 8، جوان 2005، ص 4.

والأنشطة الاجتماعية. إذ نصت المادة 42 منه على أنه « يجب على المالك¹ أو موكله² أو المستأجر لديه المرخص له قانوناً³ أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية⁴، أن يتقدم بطلب رخصة البناء... ».

كما خول قانون التوجيه العقاري 90-25 في المادتين 39 و 40 منه على إمكانية حصول صاحب شهادة الحيازة على رخصة للبناء⁵، بالإضافة إلى ذلك نصت المادة 51 من القانون 97-02 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 على السماح لصاحب حق الإمتياز بطلب رخصة البناء⁶.

وتجدر الإشارة إلى أن ملف رخصة البناء يجب أن يحتوي على 04 أنواع من الوثائق إستنادا للمادتين 42 و 43 من المرسوم التنفيذي 15-19، وهي على التوالي:

- وثائق إدارية تثبت صفة الطالب: كطلب رخصة البناء، نسخة من المستند الذي يبين صفة طالب الرخصة وهو ما تم النص عليه في المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19، وكذا ما أضافته المادة 43 من ذات المرسوم فيما يخص الملف الإداري.

- وثائق تقنية تبين مدى انسجام المشروع مع قواعد العمران: تتضمن جميع البيانات المتعلقة بحدود الأرض والطوابق وإرتفاعها والمساحة الاجمالية المبنية ونقاط وصل ورسم شبكة الطرق والقنوات المبرمجة على المساحة الأرضية وجميع الوثائق الفنية التقنية الأخرى، إضافة إلى مستندات رخصة التجزئة للبيانات المبرمجة على قطعة أرضية تدخل ضمن أرض مجزئة لغرض السكن أو لغرض آخر.

- وثائق تثبت مدى انسجام المشروع مع قواعد حماية البيئة: مثلاً بالنسبة للمباني الصناعية يبين فيها نوع المواد السائلة والصلبة والغازية وكمياتها المضرّة بالصحة العمومية والمحيط وأسايب المعالجة وتصفياتها ومستوى الضجيج المنبعث منها⁷.

- تأشير المهندس المعماري والمدني: يجب أن توضع مشاريع البناء الخاضعة لرخص البناء من قبل مهندس معماري معتمد، ويجب أن يضمن المشروع المعماري التصميم والمستندات المكتوبة التي تعرف بموقع البنايات، وتكوينها وتنظيمها وحجمها ومظهر واجهتها وكذا اختيار المواد والألوان، مع تشجيع الهندسة المعمارية التي تراعي الخصوصيات المحلية والحضارية للمجتمع⁸. غير أن اللجوء إلى المهندس المعماري ليس ملزماً بالنسبة لمشاريع البناء القليلة الأهمية⁹.

¹ - إذا كانت ملكيته بالطريق العادي فيقدم عقد ملكية.

² - يتم ذلك بناء على وكالة قانونية يوكل بموجبها المالك شخصاً آخر لطلب رخصة البناء.

³ - يجب إرفاق طلب الحصول على رخصة البناء من قبل المستأجر لديه بترخيص من صاحب العين المؤجرة.

⁴ - كالهياكل التي يمكنها الإستفادة من نزع الملكية للمنفعة العامة، وأصحاب الإمتيازات لدى المصالح الإدارية أو بعض الأشخاص الخاصة المكلفة بمهمة ما من جانب إحدى الإدارات العامة، وكذلك بعض الأشخاص الذين تخصص لهم الوكالات العقارية قطع أراضي أو بنايات غير تامة بموجب عقود إدارية فهم الذين يقدمون طلبات رخص البناء مرفقة بنسخ من هذه العقود. عزري الزين، المرجع السابق، ص 14.

⁵ - إذا كانت الملكية عن طريق التقادم فيقدم شهادة الحيازة.

⁶ - لصاحب الامتياز على الأرض التابعة للملكية الخاصة للدولة والموجهة لانجاز المشاريع الاستثمارية أو المعترف بمنفعتها العمومية الحق في طلب رخصة البناء.

⁷ - لمزيد من التفاصيل، راجع في ذلك: محمد الأمين كمال، الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي، مجلة الفقه والقانون، 4 ديسمبر 2012، ص 1-12.

⁸ - عزوي عبد الرحمن، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة، الطبعة الأولى، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 23.

⁹ - المادة 55 من قانون 90-29 الصادر 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون التهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 1990.

كما أن المرسوم التشريعي 94-07 الصادر في 18 ماي 1994، المتضمن شروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري (وهو ما أكدت عليه المادة 43 من المرسوم التنفيذي 15-19)، فنص على أنه يجب أن يتم إعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من طرف مهندس معماري، ومهندس مدني معتمدين في إطار عقد تسيير المشروع، يحتوي المشروع المعماري على تصاميم ووثائق تبين موقع المشروع وتنظيمه وحجمه ونوع الواجهات، وكذا البناء والألوان المختارة التي تبرز الخصوصيات المحلية والحضارية للمجتمع الجزائري. وتحتوي الدراسات التقنية خصوصا على الهندسة المدنية للهياكل وكذا قطع الأشغال الثانوية¹، ويقصد بصاحب العمل في الهندسة المعمارية كل مهندس معماري يتولى إنجاز البناء ومتابعته².

في ذات الإطار، يجب على كل شخص طبيعي أو معنوي، يرغب في إنجاز بناء أن يكون خاضعا لتأشيرة مهندس معماري ومدني معتمدين لإنجاز المشروع حسب مفهوم المادة 55 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير³، وكذا المادة 44 من المرسوم التنفيذي 15-19. ويجب على صاحب مشاريع بناء المنشآت الفنية، أن يشركوا المهندسين المعماريين من أجل إدماج المشروع في الوسط المحيط به⁴. ومرد ذلك هو ضرورة الإشراف على تنفيذ أحكام البناء ومتابعتها من ملزم متخصص مهني ومحترف، الذي لن يكون شخصا آخر غير المهندس المعماري التنفيذي أو الإنشائي بالإضافة إلى مهندس التصميم⁵.

تجدر الإشارة أيضا إلى أنه: إذا كان القانون قد اشترط وضع مشاريع البناء من قبل المهندسين (المعماري والمدني) فلم يشترط بالمقابل سهرهما على عملية تنفيذ البناء ولا حتى إشرافهما على البناء⁶.

وبعد إيداع طلب رخصة البناء لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص، يتم دراسة ملف الطلب من قبل الشباك الوحيد للبلدية⁷ إلى أن كان منح رخصة البناء من اختصاص رئيس البلدية⁸، ليرسل هذا الأخير ملف الطلب إلى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير، أو مصالح الحماية المدنية بالنسبة للبناءات المخصصة لإستقبال الجمهور، أو المصالح المختصة بالأمكان التاريخية والسياحية، أو مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية من أجل دراسته والتحقق فيه (المادة 47 من المرسوم التنفيذي 15-19) وذلك من خلال ممثلي هذه المصالح في الشباك الوحيد (المادة 48 من المرسوم التنفيذي 15-19).

¹ - المادة 4 من القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل لقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير الجريدة الرسمية عدد 51 لسنة 2004، والمعدلة لأحكام المادة 55 منه.

² - المادة 9 من المرسوم التشريعي 94-07 الصادر في 18 ماي 1994، المتضمن شروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، الجريدة الرسمية عدد 32 لسنة 1994، المعدل والمتمم بالقانون 04-06 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

³ - المادة 4 من المرسوم التشريعي 94-07 سالف الذكر.

⁴ - المادة 2 من الأمر رقم 95-08 الصادر في 01 فبراير 1995، يتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، الجريدة الرسمية عدد 20 لسنة 1995.

⁵ - محمد شكري سرور، مسؤولية مهندسي ومقاولي البناء والمنشآت الثابتة الأخرى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1985، ص 75.

⁶ - عزوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 679-680.

⁷ - تشكيلته وكذا طريقة عمله منصوص عليها في المادة 58 من المرسوم التنفيذي 15-19.

⁸ - طبقا لنص المادة 65 من القانون 90-29 يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار رخصة البناء في حالتين، الحالة الأولى باعتباره ممثلا للبلدية بالنسبة لجميع الإقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي ويوافي الوالي بنسخة من رخصة البناء. والحالة الثانية بصفته ممثلا للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي.

أما إذا كان تسليم رخصة البناء من اختصاص الوالي¹ أو الوزير المكلف بالعمران² يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران، على أن هذا الملف يتم تحضيره من قبل الشباك الوحيد للولاية³ هذا الأخير الذي يعمل على إرسال الملف إلى المصالح المعنية بطلب إستشارتها (المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19).

لنأتي فيما بعد مرحلة البت في الطلب من قبل الجهات الإدارية المختصة في أجل 20 يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي والوزير المكلف بالتعمير كل حسب ما ينص عليه القانون) إما بالقبول⁴ أو الرفض¹ (المادة

¹ - يكون تسليم رخصة البناء من قبل الوالي إستنادا لنص المادة 66 من القانون 90-29 وكذا المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 في الحالات الآتية:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية طبعاً المتواجدة على مستوى الولاية، وهو ما تم التعبير عنه في المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 بالتجهيزات العمومية ذات المنفعة المحلية، غير أن المادة 49 سالف الذكر لم تتوقف عند التجهيزات العمومية فقط كنظيرتها المادة 66 من القانون 90-29 بل أضافت حتى التجهيزات الخاصة ليكون هذا إستدراك قام به المشرع ممثلاً في هذه الحالة في الوزير الأول للقانون 90-29.
- منشآت الإنتاج والنقل وتخزين الطاقة وكذا المواد الإستراتيجية طبقاً لنص المادة 66 من القانون 90-29، غير أن الملاحظ بالعودة لنص المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 بأن هذه الحالة تم إدراجها ضمن صلاحيات الوزير المكلف بالعمران فيما يتعلق بإصدار رخصة البناء. تبعاً لذلك فإذا كان الوزير الأول ومن خلال المراسيم التنفيذية التي ينفذ أو ينظم من خلالها نصاً قانونياً بإمكانه إضافة شيء ما أو عنصر ما كما حدث في الحالة السابقة، فهل بإمكانه مخالفة النص القانوني الذي ينفذه كما حدث في هذه الحالة؟. الإجابة هي لا، لأن المرسوم التنفيذي أدنى مرتبة من القانون، بالتالي فإن مخالفة القانون وبالتالي تعديل أو إلغاء بعض أحكامه يتم إما من خلال قانون آخر أو بموجب أمر رئاسي. وعليه فما قام به الوزير الأول غير قانوني.
- إقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44، 45، 46، 48، 49 من القانون 90-29.
- وقد أضافت المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 حالة أخرى، هي حالة السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكانها 200 وحدة سكنية ويقل عن 600 وحدة سكنية.

² - أما بالنسبة للوزير المكلف بالعمران فإنه يختص بإصدار رخصة البناء وذلك بعد الإطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين إستناداً لنص المادة 66 من القانون 90-29 وكذا المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 في الحالات التالية:

- المشاريع ذات المصلحة الوطنية (ما تم التعبير عنها في المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 بالتجهيزات العمومية والخاصة ذات المنفعة الوطنية والجهوية.

- لتصنيف المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 الحالات الموالية:

- * مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية.
- * الأشغال أو البنايات المنجزة لحساب الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية وأصحاب الإمتياز.
- * المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة.

³ - تشكيلته وكذا طريقة عمله منصوص عليها في المادة 59 من المرسوم التنفيذي 15-19.

⁴ - ومن الأحكام القضائية التي يمكن الاستشهاد بها حول القرار الضمني بالموافقة على طلب رخصة البناء، حالة سكوت الإدارة عن الرد على طلب رخصة البناء المقدم إليها من المعني رغم انتهاء الأجل القانونية الممنوحة لها لتقديم جوابها دون تصريح بالقبول أو الرفض. فقد كانت حالة السكوت هذه تعد قبل القانون 90-29 بمثابة قرار ضمني بالموافقة وهو ما بينته المادة 7 من الأمر 75-67 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل بالقانون 82-02 المؤرخ في 6 فبراير 1982 والمتعلقان برخصة البناء. فتطبيقاً لذلك أصدر المجلس الأعلى (المحكمة العليا لاحقاً) قراراً بتاريخ 08 جانفي 1983 رقم 73532 في قضية فريق م ضد رئيس بلدية بسكرة ووالي بسكرة، اعتبر فيه القضاء استغراق صمت الإدارة للمهلة القانونية الممنوحة لها للبت في ملفات طلبات الترخيص بالبناء المستوفية الشروط القانونية المقدمة لها دون رد بمثابة قرار بالقبول.

وقد صدر المجلس الأعلى قراره كالتالي: متى كان من المقرر قانوناً أن المجالس القضائية تختص بالفصل ابتدائياً بقرار قابل للاستئناف أمام المجلس الأعلى، في جميع القضايا التي تكون إحدى البلديات طرفاً فيها، ومن المقرر كذلك أن السكوت الذي تلتزم به السلطات البلدية تجاه البت في تسليم رخص البناء يعد قراراً ضمناً بالقبول، وأن الرخصة الضمنية المستخلصة من سكوت الإدارة تنتج نفس الآثار القانونية التي تنتجها الرخصة الصريحة، ومن ثم فإن القضاء بما يخالف هذه المقتضيات يعد خطأ في تطبيق القانون.

50 من المرسوم التنفيذي 15-19) أو تأجيل البت فيه على أن لا يتجاوز هذا التأجيل سنة واحدة² (المادة 53 من المرسوم التنفيذي 15-19).

2- إعلام رئيس البلدية المختص إقليميا بتاريخ فتح الورشة:

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 91-176 الملغى نجد أنه كان يقع على الباني المرخص له واجب إعلام رئيس البلدية المختص إقليميا وهو رئيس البلدية الواقع في دائرة اختصاصها المكان المراد البناء فيه، وذلك مقابل وصل بتاريخ فتح الورشة تبعا

= لما كان من الثابت في قضية الحال أن الطاعنين أودعوا بتاريخ 13 أكتوبر 1978 ملفا مستوفيا للشروط القانونية من أجل الحصول على رخصة بناء، دون أن يُبَيَّن في طلبهم خلال مهلة 45 يوما المنصوص عليها قانونا من تاريخ إيداع الملف وأن المجلس القضائي -الغرفة الإدارية- عندما عرض عليه النزاع صرح بعدم اختصاصه في نظر الدعوى فإنه بهذا القضاء أخطأ في تطبيق القانون.

مما يعني: الإشهاد بتأسيس دعوى المدعين وصحة طلباتهم وأحقيتهم في حصولهم على رخصة البناء بقوة القانون، وكذا الإقرار بالوجود القانوني للقرار الضمني بالقبول المستخلص من صمت الإدارة البلدية". المجلة القضائية، العدد 4، 1989، ص 206.

¹ من القرارات القضائية التي فصلت في رفض الإدارة منح رخصة البناء، نذكر ما يلي: "قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 28 جويلية 1990 في الملف رقم 68240 في قضية السيد ت.ع ضد إرسالية والي ولاية البويرة المؤرخة يوم 28 ماي 1988 التي تضمنت ردا بالرفض على تظلم إداري مسبق ضد سكوت بلدية معالة (ولاية البويرة) موجه لطلب رخصة البناء المودع بتاريخ 5 أكتوبر 1985. ومما جاء في القضية "أن المدعي قد تمسك بما تقضي به المادة 6 من الأمر 85-01 المؤرخ في 13 أوت 1985 المتعلق بتنظيم شغل الأراضي بصفة انتقالية وبرخصة البناء والتي تقضي بوجوب إتمام دراسة الملف في أجل أقصاه 4 أشهر لكي تجيب الإدارة على طلب رخصة البناء، وهو ما لم يحدث، وأن قرار والي بالرفض جاء بتاريخ 28 مايو سنة 1988 لأسباب غير ثابتة.

وقد صدرت المحكمة العليا قرارها بقولها: من المقرر قانونا أن دراسة الملف الكامل لطلب رخصة البناء تتم في أربعة أشهر على الأكثر ابتداء من التاريخ الذي تتسلم فيه الإدارة المعنية الملف المذكور، وتعطي هذه الإدارة لصاحب الطلب وصلا بذلك، وتمنح رخصة البناء أو ترفض صراحة خلال المهلة المحددة أعلاه. من ثم فإن رسالة والي المتضمنة الرفض لأسباب غير ثابتة بعد مضي الفترة المحددة قانونا بعد تجاوزا للسلطة ومتى كان كذلك استوجب إبطال مقرر الرفض". مجلة المحكمة العليا، العدد 1، 1992، ص 153.

² من القرارات القضائية التي فصلت في تأجيل الإدارة البت في طلب رخصة البناء، نذكر قرار المجلس الأعلى (المحكمة العليا لاحقا) الصادر بتاريخ 10 فبراير 1990، الملف رقم 62040 في قضية ب.ح ضد رئيس المجلس الشعبي بسكيكدة، التي تدور وقائعها حول مايلي: "لقد أسس المدعي دعواه وطلبه بإلغاء قرار رفض منحه رخصة البناء على أنه أودع طلبا لدى مصلحة البلدية المختصة للحصول على الرخصة المذكورة بتاريخ 21 سبتمبر سنة 1985 واستلم وصلا بإيداع الطلب، غير أنه وبعد انقضاء مهلة السنة المحددة في المادة 22 من القانون 82-02 لم يتلق أي رد لا بالقبول ولا بالرفض، ليزكر بأنه قد رفع طعنين إداريين مسبقين أحدهما لرئيس بلدية سكيكدة والثاني لوالي الولاية، وكان رد والي بأن الدراسة لم تنته.

أما بالنسبة لحثيئات القرار، فقالت المحكمة بأنه: حيث أن الطاعن قدم طلب رخصة بناء ولم يتلق جوابا قطعيا بالقبول أو بالرفض، وأن الإدارة الممثلة في والي وجهت له رسالة تعلمه من خلالها بأن القطعة الأرضية التي ينوي البناء فوقها محل دراسة. وحيث أن للإدارة فعلا الحق في تأجيل البت في طلب رخصة البناء لمدة سنة طبقا للمادة 22 من القانون 82-02 المتعلق برخصة البناء. وحيث أنه في الحالة التي نحن بصدها، فإنه رغم فوات المدة القانونية المشار إليها لم تتخذ الإدارة موقفا فيما يتعلق بطلب الطاعن، والتي لا يمكن وفي كل الأحوال أن تفوق سنة، وحيث أنه في هذه الحالة على المصلحة المختصة الاستجابة للطلب، لذا يرى المجلس الأعلى إبطال القرار الإداري الضمني". المجلة القضائية، العدد 3، 1991، ص 181.

وتجدر الإشارة بأن المشرع الجزائري كان يغفل في المرسوم التنفيذي السابق 91-176 حالة سكوت الإدارة وعدم إجابته لا بالموافقة ولا بالرفض ولا بالتأجيل رغم فوات المدة القانونية. طرحت هذه المسألة في فرنسا واعتبرت أن سكوت الإدارة في مجال البناء عن إجابة طالب رخصة البناء بعد فوات المدة القانونية لا يعد رفضا ضمنيا وإنما قرارا ضمنيا بالموافقة. الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 3، فيفري 2004، ص 21. غير أنه وبالعودة إلى المادة 51 من المرسوم التنفيذي 15-19 الحالي فالملحوظ بأن المشرع الجزائري قد حاول إستدراك تلك المسألة من خلال إلزام الإدارة بالرد على المعني بالأمر وجوبا في مدة 20 يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب بقرار الموافقة أو الرفض أو التأجيل ويبلغ هذا القرار في كل الحالات (أي مهما كانت الجهة المصدرة) من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لنموذج التصريح الذي يحدده الوزير المكلف بالتعمير ويتطلب ذلك تحديد تاريخ بدء الأشغال فعلاً¹. وكانت العبرة من وراء ذلك هو تمكين الإدارة من فرض رقابتها، والقيام بصلاحياتها لا سيما تلك المتعلقة بالضبط الإداري.

غير أن الملاحظ بالعودة للمرسوم التنفيذي الحالي 15-19 بأن المادة سالفة الذكر قد سقطت في ظل هذا المرسوم، وبالتالي أصبح بإمكان الباني البدء في عملية البناء وفتح الورشة دون الحاجة إلى إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي. وفي ذلك تخفيف للقيود المفروضة على الباني أي تخفيف في الإجراءات الإدارية من جهة، ومن جهة أخرى هو انتقاص من الرقابة المفروضة على عملية البناء كضمانة قانونية في مجال التهيئة والتعمير، لأن إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتاريخ فتح الورشة من طرف الباني هو بداية المرحلة الثانية من الرقابة الإدارية والتي تقع بعد الشروع في عملية البناء، ومن ثم فإن عدم علم رئيس البلدية سيؤدي إلى خلل في هذه الرقابة خاصة فيما يتعلق بالزيارات الميدانية كنوع من أنواع الرقابة الإدارية التي تفرض على الباني بعد البدء في البناء. وإن كان تاريخ فتح الورشة يتم ذكره في اللافتة كما سيتم توضيح ذلك في الفقرة الموالية، فإن هذا لا يعوض التبليغ الشخصي لرئيس البلدية بتاريخ فتح الورشة.

3- وضع لافتة مرئية:

يجب على الباني المرخص له وضع لافتة مرئية من الخارج طيلة مدة البناء أي خلال فترة عمل الورشة تتخذ شكل لوحة مستطيلة تتجاوز أبعادها 80 سم²، توضح ما يلي:

- مراجع رخصة البناء الممنوحة.
- نوع البناء.

ومشتملة على البيانات التالية:

- رقم الرخصة وتاريخ صدورها والجهة المانحة.
- تاريخ إفتتاح الورشة والتاريخ المرتقب لإنهاء الأشغال.
- اسم صاحب المشروع وعنوانه وصفته (أي من له سيطرة قانونية على العقار).
- نوع البناء المرخص بإقامة (سكن، محل تجاري، صناعي، فندق) عدد البنايات المراد تشييدها، العدد المخصص منها للتأجير العدد المخصص منها للبيع أو المباع قبل التشييد.
- مستوى البناء المراد تشييده (الطول، العرض، الارتفاع، التعلية) ويجب أن يكون ذلك في الحدود المبينة قانوناً.
- اسم مكتب الدراسات أو المهندس المعماري الذي قام بإعداد التصميم والرسومات والمواصفات الفنية التي سوف ينجز مشروع البناء وينفذ على أساسها.
- اسم المقاول أو المكلف بالتنفيذ أو المؤسسة المكلفة بالإنجاز بموجب عقد المقاولة أو بموجب الربح في الصفقة العمومية.

¹ - المادة 50 من المرسوم التنفيذي 91-176.

² - المادة 60 من المرسوم التنفيذي 15-19 والتي حلت محل المادة 51 من المرسوم التنفيذي الملغى 91-176.

4- التسييج:

على الباني المرخص له قبل الشروع في الأشغال، أن يقوم بوضع سياج وهذا الالتزام قد فرضته عليه قواعد التهيئة والتعمير¹. غير أن السياج يمكن أن تكون إقامته موضوع مواصفات خاصة تتعلق بطبيعته وارتفاعه ومظهره الخارجي، صادرة عن السلطة المؤهلة طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وفي حالة إجراء أشغال البناء على حافة الطرق وممرات الراجلين والأرصفة ومساحات توقف السيارات ومساحات اللعب والمساحات العمومية المجهزة، لابد من إنجاز حاجز فاصل مادي ومرئي ليلاً ونهاراً ما بين هذه المساحات ومكان الأشغال، على أن يكون هذا الحاجز مصاناً باستمرار.

أما عن واجبات الباني الإدارية بعد الشروع في البناء فسنقوم بتبيانها في العنصر الموالي.

ثانياً: واجبات الباني الإدارية بعد الشروع في عملية البناء

يقع على الباني بعد الشروع في عملية البناء واجبات والتزامات عديدة، تفرضها عليه قواعد التهيئة والتعمير بما في ذلك قواعد التنمية الحضرية التي تفرضها التطورات الحديثة في شتى المجالات، من أجل تحقيق أبعاد عديدة لعل أهمها موضوع الساعة الذي يشغل بال العالم بأسره، ألا وهو البيئة والحفاظ عليها وبالتالي احترام النظام العام الجمالي، رونق ورواء المدينة، ومنه، سنعالج هذه الالتزامات كالاتي:

1- احترام مدة الصلاحية القانونية المحددة بترخيص البناء:

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 15-19 نجده ينص في المادة 57 منه على أنه "تعد رخصة البناء لاغية إذا لم يستكمل البناء في الآجال المحددة في القرار المتضمن رخصة البناء"². فهذه الرخصة لا تعد سوى قراراً إدارياً، له مدة معينة يكون صالحاً فيها يرتب آثاره القانونية من يوم دخوله حيز التنفيذ حيث أن القرارات الإدارية تمتاز بخصوصية أنها نهائية تنفيذية بمعنى أنها تنفذ بمجرد صدورها دون حاجة إلى التحقق من مشروعيتها، إلى غاية نهايتها بأي طريقة كانت.

أما عن مدة صلاحية رخصة البناء فيجب أن نفرق بين مرحلتين زمنيتين اختلفت فيهما هذه المدة. وتجدر الإشارة بأنه سيتم التركيز فيما يتعلق بمدة صلاحية رخصة البناء على ما كان ينص عليه المرسوم التنفيذي الملغى 91-176 لأن المرسوم الجديد 15-19 ومن خلال المادة 57 منه أكد على ما كان ينص عليه المرسوم السابق، أما هذا الأخير فقبل وبعد صدوره قد تباينت مدة صلاحية رخصة البناء. وهذا ما سنبينه من خلال مايلي:

- مرحلة ما قبل المرسوم التنفيذي (91-176) المنفذ لقانون (90-29) في هذه المرحلة بالذات نفرق بين مرحلتين أخيرتين:

* المرحلة الأولى: بين صدور الأمر (76-75)³ والقانون (82-02)⁴

¹ - المواد 70 إلى 72 من القانون 90-29 سالف الذكر.

² - المادة 57 حلت محل المادة 49 من المرسوم التنفيذي 91-176 الملغى.

³ - الأمر رقم 75-67 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، الجريدة الرسمية عدد 83 الصادرة بتاريخ 17 أكتوبر 1975.

⁴ - القانون 82-02 المؤرخ في 6 فبراير سنة 1982 المتعلق برخصة البناء وتجزئة الأرض للبناء، الجريدة الرسمية 06 لسنة 1982.

حيث كانت المادة 11 من الأمر 67-75 تحدد مدة صلاحية قرار رخصة البناء بسنتين دون الإشارة إلى القابلية للتمديد من عدمه، وهنا ثار نقاش حول القابلية من عدمه وبتطبيق القاعدة الأصولية (الأصل في الأشياء الإباحة) فتكون قابلة للتجديد وذلك ما يدعمه طبيعة البناء، والقدرة المالية والشرائية للباني وهناك من قال باستصدار رخصة بناء جديدة.

*المرحلة الثانية: بعد صدور القانون 82-02: حيث كانت المادة 21 من هذا القانون تحدد مدة صلاحية رخصة البناء ب3 سنوات قابلة للتجديد.

- مرحلة ما بعد صدور المرسوم (91-176): بالرجوع إلى القوانين المتعلقة بالتهيئة والتعمير، لا نجد المشرع قد بادر بتحديد مدة لرخصة البناء ولم يشر البتة لتحديد هذه المدة، وبعد صدور المرسوم التنفيذي 91-176¹ نجد المشرع كان قد ترك الأمر للقرار في حد ذاته فهو الذي يحدد مدة رخصة البناء، وهذا ما أكد عليه فعلا المرسوم التشريعي 94-07 المتعلق بمهنة المهندس المعماري وتنظيم الإنتاج المعماري بعدم تحديده لتلك المهلة وسائر ذلك التعديل الجديد لهذا المرسوم الصادر في 2005. وهذا ما أكدت عليه المادة 57 من المرسوم التنفيذي الحالي 15-19.

نخلص هنا إلى أن مدة صلاحية رخصة البناء تخضع للسلطة التقديرية لصاحب الاختصاص في منح رخصة البناء، ويمكن القول أن المعيار الوحيد المأخوذ بعين الاعتبار في تحديدها هو طبيعة ونوع البناء المراد تشييده والمهلة المعقولة لإتمامه، وذلك من خلال تقييم السلطة المختصة لإقتراح صاحب الدراسات الإستشارية حسب حجم المشروع².

وتجدر في هذه المرحلة الإشارة إلى أن الإشكال يطرح بالنسبة للحالة التي يحصل فيها الباني على رخصة البناء، والتي تكون مدتها مقررّة في القرار الذي يتضمنها إلا أنه لم يبدأ الأشغال خلال سنة من تاريخ تسليمها إياه، فهل يمكن اعتبار هذا المرخص له مهملًا؟ نعم يعتبر مهملًا، لذا أشار المشرع إلى الجزاء في هذه الحالة وقرر الإلغاء باستعماله عبارة: "تعد لاغية رخصة البناء إذا لم يبدأ الأشغال خلال سنة من تاريخ تسليمها". وتظهر أهمية مدة الصلاحية في سببين³:

الأول: يتمثل في ارتباط قرار رخصة البناء بحقوق كل من المستفيد منه، وحقوق الغير كالارتفاقات وحق المرور، خاصة في حالة ضرورة تسييج الأرض محل انجاز البناء ووضع بعض الحواجز العازلة المؤقتة من أجل ضمان سلامة المارة أثناء تنفيذ أشغال البناء، هذا من جهة.

أما الثاني: فيتمثل في منح السلطة الإدارية إمكانية الرقابة على انجاز مشاريع البناء المرخص بها وفق مواصفاتها التقنية، وأجلها القانونية باعتبارها سلطة رقابة وضبط إداري.

¹ - المادة 49 من المرسوم 91-176 المذكور سلفا.

² - المادة 57 من المرسوم التنفيذي 15-19.

³ - عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية، المرجع السابق، ص 676.

2- واجب إظهار رخصة البناء:

فرخصة البناء تعتبر وثيقة يحتج بها في مواجهة الغير من أفراد وإدارات، فقد يطلب من الباني إظهار رخصة البناء إما من جانب الإدارة المانحة أو الأعوان المؤهلين قانوناً¹ أو أجهزة التنفيذ² عند كل دورية أو عملية تفتيش أو رقابة عادية أو استثنائية.

كما أكدت المادة 61 من المرسوم التنفيذي 15-19 على أهمية إظهار رخصة البناء، حيث لا توصل فروع البناءات من مختلف الخدمات إلا باستظهار رخصة البناء ومحضر إثبات مطابقة البناء الذي يعد من طرف أعوان مؤهلين تابعين لمصالح التعمير للبلدية³.

3- واجب السماح بمراقبة النشاط المرخص به وعدم عرقلة الزيارات الميدانية:

أي السماح لمن لهم الصفة من مراقبة المرخص له والتحقق مما إذا كان قد أحترم القانون، والتنظيم وأحكام رخصة البناء، بل وقد تذهب الجهة المانحة إلى ما هو أبعد من ذلك في حالات معينة مثل التأكد من بقاء الظروف والمعطيات التي منح الترخيص على أساسها من عدم ذلك، ومثال هذا: تراخيص افتتاح واستغلال المنشآت الخطرة⁴.

وهو ما عبرت عنه صراحة المادة 73 من القانون 90-29 إثر تعديلها في سنة 2004 بقولها: "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانوناً، زيارة كل البناءات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والإطلاع عليها في أي وقت".

4- واجب التصريح بانتهاء الأشغال:

إستناداً لنص المادة 56 من القانون 90-29 فيجب على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر المجلس الشعبي البلدي بإنهاء البناء لتسلم له شهادة المطابقة.

غير أنه وعلى الرغم من أن القانون 90-29 كان يتطلب من الباني بمجرد الإنتهاء من البناء أن يستخرج شهادة المطابقة، فالمرسوم التنفيذي 91-176 كان يضيف شيئاً آخر من خلال المادة 57 منه هو التصريح بانتهاء الأشغال كإجراء سابق لعملية مطابقة البناء، حيث كانت تنص على مايلي: "... يودع المستفيدون من رخصة البناء خلال أجل 30 يوماً ابتداء من تاريخ الانتهاء من الأشغال تصريحاً يعد في نسختين ويشهد على الانتهاء من هذه الأشغال وذلك بمقر المجلس الشعبي البلدي لمكان البناء مقابل وصل إيداع...".

¹ طبقاً لنص المادة 76 مكرر من القانون 04-05 يخلو الأعوان المؤهلون قانوناً بالبحث ومعاينة المخالفات ويتمثلون فيمابيلي: مفتشي التعمير، أعوان البلدية المكلفين بالتعمير، موظفو إدارة التعمير والهندسة المعمارية.

² هي الأجهزة المكلفة بمراقبة الأشغال مع الرخص المسلمة، وكذا متابعة العرائض المقدمة لدى السلطات المختصة في مجال تسليم عقود التعمير. وهي عبارة عن لجنة تتشأ لدى الوزير المكلف بالعمارة وكذا كل وال ورئيس مجلس شعبي بلدي (المواد 90، 91، 92 من المرسوم التنفيذي 15-19).

³ محضر إثبات مطابقة البناء عوض وصل افتتاح الورشة الذي كانت تتطلبه المادة 52 من المرسوم التنفيذي 91-176 الملغى، وما ذهب إليه المشرع بتعويض وصل افتتاح الورشة بمحضر إثبات مطابقة البناء كان من جهة نتيجة إلغاء قيد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتاريخ فتح الورشة وبالتالي زوال وصل افتتاح هذه الأخيرة، ومن جهة ثانية فإن اشتراط إظهار الرخصة وكذا محضر إثبات مطابقة البناء لتوصيل مختلف الخدمات بفروع البناء كان الهدف منه هو تجنب توصيل هذه الخدمات ببنائات غير قانونية وبالضبط غير مطابقة لرخصة البناء، لأن الإكتفاء بإظهار رخصة البناء وكذا وصل افتتاح الورشة لا يؤكد مدى توافق أو تطابق البناء مع رخصة البناء. وفي هذا ضمانة أكثر في مجال التهيئة والتعمير لتفادي البناءات غير القانونية.

⁴ عزاوي عبد الرحمن، النظام القانوني لإقامة المنشآت المصنفة من أجل حماية البيئة، الطبعة الأولى، الكتب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص22.

أما وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي الحالي 15-19 فالملاحظ بأن إجراء التصريح بانتهاء الأشغال¹ قد تم التأكيد عليه وبنفس الأجل وهو 30 يوما من تاريخ انتهاء الأشغال من خلال المادة 66، وإن كان هذا التصريح إتخذ شكلين: تصريح الإنتهاء من الأشغال بالنسبة للبنىات ذات الإستعمال السكني، ومحضر تسليم الأشغال معد من طرف الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء بالنسبة للتجهيزات والبنىات ذات الإستعمال السكني الجماعي أو التجهيزات المعدة لإستقبال الجمهور. وفي حالة عدم إيداع التصريح في الأجل السابق تجرى عملية مطابقة البناء وجوبا بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

5- واجب استخراج شهادة المطابقة:

في حقيقة الأمر فإن هذا الواجب يعتبر امتدادا للواجب الذي يسبقه وهو واجب التصريح بانتهاء الأشغال، أو بالأحرى نتيجة حتمية له.

من ثم، فشهادة المطابقة هي عبارة عن قرار إداري يتضمن إقرار من جانب الإدارة بصحة ما أنجز من أعمال البناء، وفي ذات الوقت أداة وترخيصا باستعمال البناء فيما شيد له. وهي تسلم حصرا من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي مهما كانت الجهة الإدارية مصدرة رخصة البناء وذلك في أجل 15 يوما.

وعليه إذا بينت عملية الجرد التي تقوم بها اللجان المختصة المتواجدة على مستوى الدوائر²، بأن البناء غير مطابق للتصاميم الموافق عليها وبالتالي لرخصة البناء، لا تسلم شهادة المطابقة ويعلم المعني بذلك وعلى هذا

الأخير العمل على إتمام المطابقة في أجل لا يتجاوز الثلاثة أشهر مع تذكيره بالعقوبات التي قد يتعرض لها³.

¹ - لقد كان على المشرع ومن خلال المرسوم التنفيذي 15-19 الإستغناء عن إجراء التصريح بانتهاء الأشغال، وفي هذا تخفيف في الإجراءات الإدارية لأن استخراج شهادة المطابقة هو تصريح مباشر بانتهاء الأشغال لا يحتاج إلى إثباته من خلال ما نموذج التصريح بانتهاء الأشغال أو محضر تسليم الأشغال.

² - تتشكل هذه اللجنة من: رئيس الدائرة أو الوالي المنتدب رئيسا عند الإقتضاء، رئيس القسم الفرعي للتعمير والبناء، مفتش الأملاك الوطنية، المحافظ العقاري المختص إقليميا، رئيس القسم الفرعي للفلاحة، رئيس القسم الفرعي للأشغال العمومية، رئيس القسم الفرعي للري، ممثل مديرية البيئة للولاية، ممثل مديرية السياحة للولاية، ممثل مديرية الثقافة للولاية، ممثل الحماية المدنية، رئيس مصلحة التعمير للبلدية المعنية، ممثل مؤسسة سونلغاز. يمكن للجنة الدائرة الإستعانة بأي شخص أو سلطة أو بأي هيئة يمكنها أن تساعد في أشغالها. المادة 2 من المرسوم التنفيذي 09-155 المؤرخ في 2 ماي 2009 المتضمن تشكيلة لجنتي الدائرة والطعن المكلفتين بالبت في تحقيق مطابقة البنىات وكيفيات سيرهما، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة في 6 ماي 2009. وقد أضافت المادة 66 من المرسوم التنفيذي 15-19 ممثل القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة لهذه التشكيلة.

³ - المواد من 63-69 من المرسوم التنفيذي 15-19. تجدر الإشارة بأن إجراءات تحقيق المطابقة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 15-19 تتعلق فقط بحالة البنىات المتممة والتي لم تتطابق مع رخصة البناء، أما عن باقي الحالات التي نصت عليها المادة 15 من القانون 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المحدد لقواعد مطابقة البنىات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 3 أوت 2008، وهي حالة البنىات غير المتممة والتي يحوز صاحبها على رخصة بناء وكذا حالة البنىات المتممة وغير المتممة التي لا يحوز مالكةا على رخصة البناء، والتي قام النص القانوني 08-15 بتنظيمها أو العمل على تسويتها لمدة 5 سنوات وإن تم تمديد هذه المدة ل3 سنوات أخرى بموجب المادة 79 من القانون 08-13 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013، المتضمن قانون المالية لسنة 2014، الجريدة الرسمية عدد 68 الصادرة في 31 ديسمبر 2014، يفترض أنها زالت وتمت تسويتها خلال المدة المحددة لذلك (وبالتالي يفترض أيضا عدم تواجد هذه الحالات مرة أخرى، وإن كان الواقع يبين غير ذلك) بدليل قيام المشرع الجزائري ومن خلال المرسوم التنفيذي 15-19 بحصر حالات عدم المطابقة في بناء إنتهت أشغال بنائه غير أنه لم يتطابق مع التصاميم وبالتالي مع رخصة البناء. وعلى العموم ولتفصيل أكثر حول إجراءات المطابقة التي كان يتطلبها المشرع ومن خلال القانون 08-15، راجع في ذلك: الشريف بجماني، مجال تدخل قانون المطابقة 08-15 في تسوية البنىات الفوضوية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 11، جوان 2014، ص 165-182.

خاتمة:

من خلال ما سبق، يتضح لنا كثرة الواجبات أو الإلتزامات الإدارية¹ التي ألزم بها المشرع الجزائري الباني وذلك من خلال جملة من النصوص القانونية التي نظم بموجبها مجال التهيئة والتعمير، وهذا كله راجع إلى الأهمية الكبرى لهذا المجال التي تتجلى أساسا في أن احترام قواعد التهيئة والتعمير وخاصة الشرط المتعلق بضرورة الحصول على رخصة البناء، لأن دوره وقائي سيؤدي لا محالة بصفة عامة إلى المحافظة على رونق ورواء المدينة والطابع الجمالي لهذه الأخيرة، الذي يعتبر عنصرا من عناصر النظام العام في أي دولة، وبصفة خاصة إلى حماية البيئة من البنايات الخطرة والملوثة والمؤثرة على النظام العام بكل عناصره، وكذا حماية الغير من الإصابة بأي ضرر بالإلزام الباني على التسييج، وكذا إنشاء التصاميم من قبل مهندس معماري ومدني معتمدين.

بهذا يكون المشرع قد ربط حصول الباني على رخصة البناء بعدم التأثير على البيئة كواجب يقع على عاتق الباني، لينتبه لنا حرص المشرع على حماية البيئة من أي ضرر ناتج خاصة عن البنايات التي قد تشكل خطرا عليها وبالتالي خطرا على الإنسان الذي يعتبر محور شغل القانون.

غير أنه كان على المشرع الجزائري وحتى لا يدع أي شيء يغفل على الإدارة المانحة لرخصة البناء أن تلزم الباني بواجب إرسال تقارير لهذه الإدارة، فإخطار وإعلام الجهة المانحة دوريا أو إرسال تقارير عن حالة وطريقة وظروف ممارسته للنشاط المرخص له للإدارة المانحة من أهم الواجبات التي يجب أن تفرض على الباني كتكملة لواجب الزيارات الميدانية.

لكن تجدر الإشارة إلى أن هناك واجبات أخرى تقع على عاتق الباني لكن اتجاه الغير متمثلة خاصة في حق المطل والمصوب والمرور أي الإرتفاقات العمومية بشكل عام²، لم ندم بإدراجها في هذه الدراسة لأنها تقتصر على واجبات الباني اتجاه الإدارة فقط.

¹ - إن مخالفة هذه الإلتزامات أو الواجبات الإدارية وأهمها البناء بدون رخصة وفي غير الأحوال المسموح بها قانونا سيترتب عنه جملة من الجرائم في مجال التهيئة والتعمير، سواء المقررة بموجب المرسوم التشريعي 94-07 و القانون 90-29 المعدل في سنة 2004 وكذا الجرائم المقررة في القانون 08-15 لمزيد من التفاصيل حول جرائم التعمير، راجع في ذلك: عايدة دبرم، مخالفات التعمير في التشريع الجزائري، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة عنابة، عدد 39، سبتمبر 2014، ص 149-158؛ محمد الأمين كمال، التدابير والإجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء والتعمير، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 13، فيفري 2016، ص 513-529.

² - يجب على الباني الإلتزام باحترام راحة الجوار وذلك بالتقيد بحدود الإرتفاقات وأعمال التعلية المسموح والمرخص بها، وهي أعمال هندسية تقاس بالأمتار طولاً وعرضاً وبالأحجام والأمتار المكعبة والسعة عندما يتعلق الأمر بالمخازن والتهوية وعلو الأسقف بالنسبة لقاءات العرض... إلخ. أو بالنسبة لتوفير أماكن مخصصة لإيواء السيارات، أو الإلتزام باتخاذ شكلية معينة في عملية البناء.

كما يمنع على مالك العقار إساءة استعمال حقه على نحو يُضربُ بجيرانه أو ينقص من قيمة عقاراتهم أو يسبب باستعماله لعقاره أضرارا غير مألوفة لدى استعمال العقارات المتجاورة، هذا إذا تصرف بمفرده، فما بالنا إذا كان تصرفه واستعماله لملكه العقاري يندرج في مجال البناء الموقوف على شرط الحصول على رخصة للبناء تنعكس سلبا على الجيران وحقوقهم في استعمال حقوقهم العقارية استعمالا صحيحا وحرا يخدم مصالحهم المادية أو الشخصية العائلية، بل أنها تمنح دائما تحت شرط ضمني هو عدم الإضرار بالغير، وإن حدث فلكل ذي مصلحة وصفة من الجيران وغيرهم الطعن في القرار المتضمن رخصة البناء بالإلغاء أمام القضاء المختص. محمد أحمد رمضان، المسؤولية المدنية عن الأضرار في بيئة الجوار، دار الجيب للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1995، ص 166 وما بعدها؛ محمد زيدان، حميد سنييتي، حق الإرتفاق في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في فرع العقود والمسؤولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 68 وما يليها.

وواجبات الباني اتجاه الغير تطبق بشأنها الأحكام المنصوص عليها في القانون المدني¹، وهذا ما يؤخذ عليه المشرع الجزائري إذ كان عليه أن نجدها في قانون التهيئة والتعمير ولا أن نعود بصددنا إلى النصوص العامة.

من ثم، فأى مخالفة لقواعد التهيئة والتعمير، أي إخلال الباني لواجباته ستتثنى مسؤوليته سواء اتجاه الإدارة والتي قد يصل بها الأمر إلى إجبار الباني على هدم كل ما هو غير قانوني، كما قد تنثير مسؤوليته المدنية وكذا الجزائية طبقا لقانون العقوبات أو حتى قواعد التهيئة والتعمير. إذن فواجبات الباني هي تقييد لحقه في البناء للمحافظة على النظام العام كضمانة قانونية في مجال التهيئة والتعمير.

قائمة المراجع والمصادر:

1- الكتب:

- أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء، دار الطبع، مصر، 1996.
- عبد الرحمن عزوي، النظام القانوني لإقامة المنشآت المصنفة من اجل حماية البيئة، الطبعة الأولى، الكتب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003 .
- عبد الرحمن عزوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة، الطبعة الأولى، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- عبد الناصر توفيق العطار، تشريعات تنظيم المباني، مطبعة السعادة، القاهرة، مصر، 1977.
- محمد أحمد رمضان، المسؤولية المدنية عن الأضرار في بيئة الجوار، دار الجيب للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1995.
- محمد شكري سرور، مسؤولية مهندسي ومقاولي البناء والمنشآت الثابتة الأخرى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1985.

2- الرسائل والمذكرات الجامعية:

- أ- الرسائل الجامعية:
- عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- ب- المذكرات الجامعية:
- محمد زيدان، حميد سنيني، حق الإرتفاق في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في فرع العقود والمسؤولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004.

3- المقالات:

- الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 3، فيفري 2004.
- الزين عزري، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 8، جوان 2005.
- الشريف بجماني، مجال تدخل قانون المطابقة 08-15 في تسوية البنايات الفوضوية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 11، جوان 2014.

⁵¹- * الإرتفاقات العمومية: وتضم ماييلي: - حق المرور، المواد 693، 696 إلى 702 من القانون المدني. - حق المطل، المواد 704، 706، 707، 710، 711 من نفس القانون. - حق المصب، المادة 691 من نفس القانون. * الإرتفاق لصالح العقار، المواد من 868 إلى 881 من القانون المدني.

- عايدة ديرم، مخالفات التعمير في التشريع الجزائري، مجلة التواصل في الإقتصاد والإدارة والقانون، جامعة عنابة، عدد 39، سبتمبر 2014.

- محمد الأمين كمال، الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي، مجلة الفقه والقانون، 4 ديسمبر 2012.

- محمد الأمين كمال، التدابير والإجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء والتعمير، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 13، فيفري 2016.

4- المصادر القانونية:

- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، ج.ر عدد 44 الصادرة في 26 جوان 2005، والمعدل والمتمم أيضا بالقانون 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر عدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007.

- القانون 82-02 المؤرخ في 6 فبراير سنة 1982 المتعلق برخصة البناء وتجزئة الأرض للبناء، الجريدة الرسمية 06 لسنة 1982.

- القانون 90-25 المتضمن التوجيه العقاري المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 18 نوفمبر 1990.

- القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

- المرسوم التشريعي 94-07 الصادر في 18 ماي 1994، المتضمن شروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، الجريدة الرسمية عدد 32 لسنة 1994، المعدل والمتمم بالقانون 04-06 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

- الأمر رقم 95-08 الصادر في 01 فبراير 1995، يتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، الجريدة الرسمية عدد 20 لسنة 1995.

- القانون 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 3 أوت 2008.

- المرسوم التنفيذي 91-176 الصادر في 28 ماي 1991، المتعلق بكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء ورخصة الهدم وشهادة المطابقة، وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 26 لسنة 1991.

- المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 المتضمن كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 12 فبراير 2015.

5- المجلات القضائية:

- المجلة القضائية، العدد 4، 1989.

- المجلة القضائية، العدد 3، 1991.

- مجلة المحكمة العليا، العدد 1، 1992.

الأملك العامة للدولة بين الاستعمال العام و الاستعمال الخاص

أ/ لوصيف نوال، أستاذة مساعدة أ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة1

ملخص :

إن حياة الجزائر لمجموعة من الأملك على تنوعها دفع بالمشرع الجزائري للتفكير في وضع نظام خاص بها ، يفيد حمايتها و الحفاظ على ضمان الاستعمال الجماعي لهذه الأملك،معتبرا الإدارة الطرف الرئيسي في حماية الملك العام و صيانتها كلما استدعت الضرورة ذلك ، و الحفاظ على حق المواطن في الانتفاع به ، مقابل عدم إتلافه أو التعدي عليه . كما منح تشريع الأملك الوطنية حق الإدارة في ربط علاقة قانونية مع شخص طبيعي أو شخص معنوي من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص من أجل تسيير و استغلال الأملك العامة للدولة ، سواء بموجب ترخيص أو بإبرام عقد امتياز ، مع ممارسة الإدارة مهمة مراقبة المتعامل معها ، في إطار عدم تعارض هذا الاستعمال الخاص مع الهدف الأول و الرئيسي تحقيق المنفعة العامة .

الكلمات المفتاحية: الأملك الوطنية - الاستعمال الجماعي - الاستعمال الخاص

Abstract:

Algeria's possession of a variety of properties has prompted the Algerian legislator to consider setting up a system of its own that would protect and preserve the collective use of these properties, considering that the administration is the main party in the protection and maintenance of the public domain whenever necessary.

The national property legislation also grants the management the right to establish a legal relationship with a natural person or a legal person from public law or private law for the management and exploitation of the public property of the State, whether under license or the conclusion of a concession contract. The framework of non-conflict of this particular use with the first objective and the main public benefit.

Key Words: Public Domain - Public Utility - Individual Utility

مقدمة:

أحاط المؤسس الدستوري الجزائري الأملاك الوطنية بحماية قانونية ، بدءا بالعناية بتقسيمها إلى أملاك عامة و أملاك خاصة ، حيث جعل لكل من الدولة ، الولاية و البلدية نصيبا منها في حدود اختصاصها الإقليمي كما هو الحال بالنسبة لنص المادة 158 فقرة 2 من قانون رقم 11 / 10 المتعلق بالبلدية¹ ، مؤكدا على أن الملكية العامة تبق دائما ملكا للمجموعة الوطنية ، محددا مشتملاتها طبقا لنص المادة 18 من القانون رقم 16 / 01 المتضمن التعديل الدستوري² ، و نظرا لأهمية الملكية العامة في المجتمع فقد وضع المشرع الجزائري من خلال القانون الأخير رقم 08 / 14 المتضمن قانون الأملاك الوطنية الأصل و الاستثناء في استعمالها ، و هو ما أشارت إليه المادة 6³ بموجب هذا الأخير . و هو ما يدعونا للتساؤل حول ذلك بمعنى : -هل سمة العمومية تمنح الحق في استعمال الملكية بصفة مطلقة أم أن هناك حدود و ضوابط لاستعمال الملكية العامة ؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال التطرق إلى الحديث في المبحث الأول عن الاستعمال الجماعي للملكية العامة ، باعتبار أنها موضوعة تحت تصرف الجميع و أنها غير قابلة للتنازل عنها ، و إن كان هناك إمكانية لفتح المجال أمام الخواص لمشاركة المجموعة الوطنية في تسيير و استعمال الملك العام ، شريطة المحافظة دوما على طابع العمومية للملكية و هو ما سنوضحه في المبحث الثاني .

المبحث الأول : الاستعمال الجماعي الأصل في استعمال الملك العام و مبرراته

لم يكن تقسيم الأملاك الوطنية عند الاستقلال على الشكل المبين سافا ، بل كان جد متنوع في القانون رقم 84 / 16 المتضمن الأملاك الوطنية و الذي يعد أول قانون ينظمها ، بحيث أوجد لها تقسيما خماسيا (أملاك وطنية عامة ، أملاك وطنية اقتصادية ، أملاك وطنية مستخدمة ، أملاك وطنية عسكرية ، أملاك وطنية خارجية) ، لكن بصدر القانون رقم 90 / 30

¹ - المادة 158 ف2 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية الصادر بتاريخ . 22 جوان 2011 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 37 (2011) ، ص . 22 .

² - القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 14 (2016) ، ص . 8 .

حيث جاء في نص المادة 18 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري : (الملكية العامة هي ملك للمجموعة الوطنية . و تشمل باطن الأرض ، و المناجم ، و المقالع ، و الموارد الطبيعية للطاقة ، و الثروات المعدنية الطبيعية و الحية ، في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية ، و المياه ، و العابات .

كما تشمل النقل بالسكك الحديدية و النقل البحري و الجوي ، و البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ، و أملاكاً أخرى محددة في القانون) .

³ - المادة 6 من القانون رقم 14/ 08 يعدل و يتم القانون رقم 90 / 30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 44 (2008) ، ص . 12 .

- المادة 12 المعدلة بموجب المادة 6 من القانون رقم 14/08 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل و المتمم : (تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق و الأملاك المنقولة و العقارية التي يستعملها الجميع و الموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل اما مباشرة أو بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف في هذه الحالة ، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة ، تكييفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص لهذا المرفق) .

الذي ألغى القانون رقم 16/84 المتضمن الأملاك الوطنية ، و ذلك استجابة للتغيير الدستوري بعد إلغاء دستور 1976 و إحلال دستور 1989 محله¹ .

حيث يعد القانون رقم 30/90 الانطلاقة الحقيقية للاهتمام بوضع نظاما قانوني للأملاك الوطنية من خلال تقسيمها لأملاك وطنية عامة و أملاك وطنية خاصة ، و لم يتوقف المشرع عند هذا الحد بل عمل على تعزيز أسس استعمال الأملاك الوطنية العامة في إطار الحماية من خلال التعديل الأخير . يعتبر الاستعمال الجماعي الأصل في استعمال الملكية الوطنية العامة نظرا لأهميته و ضروريته في المجتمع ، و لهذا الأخير خصائص تتماشى و الطابع العام (المطلب الأول) ، و لكن بصفة نسبية لاعتبارات تحد من الاستعمال المطلق للملك العام (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : الاستعمال الجماعي الأصل في استعمال الملك العام

إن الاستعمال الجماعي للأملاك الوطنية العامة هو النوع الذي يؤذن فيه للجميع بدون تفرقة الحق في استعمال تلك الأملاك المخصصة للمنفعة العامة² .

حيث أن الاستعمال الجماعي للملك العام هو خير ما يجسد حالة تطابق الاستعمال مع أهداف تخصيص هذه الأملاك ، و يتخذ هذا النوع من الاستعمال صور متعددة منها التجول في الطرقات و الاستحمام في الشواطئ ، الحصول على بعض الثمار الطبيعية مثل الصيد في البحار³ .

وأهم ما يميز هذا الاستعمال أنه مظهر من مظاهر ممارسة الحريات العامة ، مظهر من مظاهر تطبيق قاعدة المساواة بين الجميع ، مظهر من مظاهر تحقيق قاعدة المجانية ، و بالتالي هذه المظاهر جعل المشرع الجزائري منها مبادئ يقوم عليها الاستعمال الجماعي للأملاك الوطنية العامة ، و هو ما نشرحه على النحو التالي :

- حرية الاستعمال : و معناها أن لكل شخص الحق في الاستفادة من الملك العمومي متى يشاء ، و لا يتم المساس بهذه الحرية إلا ضرورة تقييده بالقوانين و اللوائح التي تنظم استعمالها⁴ .

¹ - د معمر قوادري ، " تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري " ، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية ، 2011 ، ص . 23 .

² - نور الدين يمينه ، دور الوالي في حماية الأملاك الوطنية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة الجزائر 1 (كلية الحقوق) ، السنة الجامعية (2011 - 2012) ، ص . 47 .

³ - عبد الله بن سالم باحماوي ، النظام القانوني للأملاك الوطنية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة الجزائر (كلية الحقوق) ، السنة الجامعية (2004 - 2005) ، ص . 66 .

⁴ - ميمون خراط ، " الأملاك العمومية بين الاستعمال الجماعي و الخصوصي " ، مجلة الحقوق المغربية (سلسلة أملاك الدولة) ، دار الآفاق المغربية للنشر و التوزيع ، العدد 1 (2012) ، ص . 110 .

- المساواة في الاستعمال: إن هذه القاعدة نتيجة منطقية للقاعدة المعروفة و المطبقة في كل دول العالم و هي المساواة أمام القانون، وعلى ذلك مادامت الملكية العمومية مخصصة للمنفعة العامة فإن الجمهور يكون على قدم المساواة عند الانتفاع¹.

- المجانية : هذا المبدأ يقضي بأن يكون استعمال الملك العمومي بدون مقابل و ذلك لأسباب منها : - إن الملك العمومي هو في الواقع ملك للعموم ، حيث هناك نظريات تقول بأن الملك العمومي ليس ملكا للإدارة المسيرة ، و هناك من يقول بأنه ليس ملكا لأحد، وبالتالي فلا يمكن الأداء عن استعمال شيء نملكه أو قد لا يملكه أحد .

- إن الملك العمومي الاصطناعي خاصة ينشأ بواسطة موارد عمومية تتكون من الضرائب التي يؤديها المواطنون ، أي أن هؤلاء هم الذين يمولون عملية تكوين الملك العمومي ، و بالتالي فإذا طلب منهم أداء مقابل لاستعماله ، فإن هذا سيعني إخضاعهم لضريبتين إحداها غير عادلة و لا مستحقة .

- إن الملك العمومي ضروري و حيوي للحياة العادية للمواطنين و يجب ضمانه لهم كشرط أساسي لطمأنينتهم ، فلو اعترضنا أن الأداء لازم لإمكانية الاستفادة من الملك العمومي ، فهذا يعني أننا سنحرم الغالبية العظمى من المواطنين منه ، و سيكون الاستعمال خاصا بالميسورين منهم ، و هذا بالطبع غير معقول و سيهدد لا محالة الأمن الاجتماعي و السكنية العامة² .

المطلب الثاني : الاعتبارات التي تحد من الاستعمال المطلق للأصل للملك العام

إن المبادئ التي خص بها المشرع الجزائري استعمال الملكية العامة على قدم المساواة و بكل حرية و بصفة تجعله متاحا للجميع لا يعني ذلك على وجه الإطلاق ، و إنما فرض على هذا الاستعمال قيودا جعلت كل من هذه المبادئ نسبية . حيث أن حرية الاستعمال ترد عليها موانع نسبية ترد في لوائح الضبط الإداري و ذلك في حدود تحقيق أعراض النظام العام³. يلاحظ كذلك أن المساواة في الانتفاع من المال العام يأخذ طابع التساوي بين الجميع متى توفرت نفس الظروف و الشروط ، و مع ذلك يبق الأمر تحده قيود كأن تخصص الإدارة لبعض الأفراد مراكز ارتكاز لأسباب عملية ، مثل منح دراسية للمتفوقين في الدراسة .

كما تستطيع الإدارة على هذا النحو و لاعتبارات معينة التمييز بين المنتفعين ، كأن تخصص المنتزهات العامة للأطفال ، أو جعل بعض المتاحف العمومية مقتصرة على من يحملون درجة معينة من الثقافة الفنية⁴ .

¹ - نور الدين يمينة ، مرجع سابق ، ص . 49 .

² - ميمون خراط ، مرجع سابق ، ص . 111 .

³ - عبد الله بن سالم باحماوي ، مرجع سابق ، ص . 67 .

- كما الحال هنا بالنسبة لمنع وقوف السيارات أمام مراكز الشرطة ، أمام المستشفيات ، أمام الثكنات العسكرية ... ، لكن إذا تخطت اللاتحة نطاق النظام العام فإن ذلك يجعلنا أمام تعسف في استعمال السلطة .

⁴ - نور الدين يمينة ، مرجع سابق ، ص . 49 .

أما عن المجانية فإدراج البعد الاقتصادي للأموال العامة جعل الدولة تحيد عن مبدأ المجانية المطلق ، محتفظة بنسبيته نظرا لتوسع نشاطاتها إلى التجارية و السياحية و الصناعية ، و هو ما يوضحه مثال دفع مبلغ رمزي مقابل الانتفاع بزيارة المتاحف و المعالم الأثرية ... الخ¹ .

نضيف فرض الإدارة رسوما على الوقوف في جنبات الطرق أين تتصاعد هذه الرسوم حسب المدة الزمنية التي يستغرقها الوقوف ، و إن كان هذا المقابل يخضع لبعض المقاييس أهمها :

- **المساواة** : بمعنى أن الرسم يجب أن يلحق جميع المستعملين على حد سواء من حيث المبدأ و المبلغ ، شريطة أن يكون المستعملون في نفس الوضعية .

- **عقلنة الرسم** : بمعنى أن يكون الرسم مقبولا في مبلغه ، و إلا يكون من شأنه زجر المواطنين عن استعمال الملك العمومي .

- **احترام الحد الأدنى من المجانية** : بمعنى إحداث رسم لا يجب أن يشمل كل أجزاء الملك العمومي ، بحيث أنه من واجب الإدارة أن تضمن للمواطنين إمكانية استعمال بعض أجزاء الملك العمومي بصفة مجانية² .

المبحث الثاني : قيود استعمال الملك العام للدولة

أورد المشرع الجزائري من خلال قانون الأملاك الوطنية المعدل و المتمم بأن تسيير الأملاك الوطنية و استغلالها بحكم طبيعتها ، أو عرضها ، أو استعمالها لتحقيق الأهداف المسطرة لها ، و ذلك إما بصفة مباشرة من طرف مؤسسات الدولة أو الجماعات المحلية المالكة لها،و إما بطريقة غير مباشرة من طرف الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام أو الخاص ،أو من طرف الأشخاص الطبيعية و ذلك بموجب إبرام عقد أو رخصة تربطه بالإدارة المالكة³ .

يؤكد المشرع الجزائري في نص المادة 17 من قانون الأملاك الوطنية معدلا الفقرة الثانية من المادة 63 من القانون رقم 30/90 ، بأن شغل الملك العام لا يكون إلا بطريقتين إما منح رخصة و إما إبرام عقد⁴ .

وعلى هذا الشكل يمكن اعتبار قرار الاستغلال المؤقت للملك العام علاقة قانونية تربط الإدارة بالمشغل لشغل جزء من الملك العام⁵ .

¹ - عبد الله بن سالم باحماوي ، مرجع سابق ، ص . 68 .

² - ميمون خراط ، مرجع سابق ، ص . 112 .

³ - المادة 5 من القانون رقم 14/08 يعدل و يتم القانون رقم 30/90 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق ، ص . 12 .

⁴ - المادة 17 من القانون رقم 14/08 يعدل و يتم القانون رقم 30/90 يتضمن قانون الأملاك الوطنية ، مرجع سابق ، ص . 14 .

⁵ - حياة البجادي . محمد الأعرج . نجيب جيري ، " أملاك الدولة بين دواعي تدوين القواعد و الأحكام التشريعية و إشكالات التمويل غير الجبائية " ، سلسلة المعارف القانونية و القضائية - منشورات مجلة الحقوق - ، المغرب ، دار نشر المعرفة ، 2015 ، ص . 124 .

المطلب الأول : الرخصة كوسيلة لاستعمال الملك العام

يتميز هذا الاستعمال بطابع المؤقت و ينقسم إلى قسمين حسب اتصاله بالمال العام ، حيث يوجد الاستعمال الخاص غير العادي السطحي أو كما يسميه البعض استعمال الوقوف ، و الاستعمال الخاص غير العادي المستقر أو استعمال الطرق¹ . و عليه تأخذ الرخصة لاستعمال الملك العام شكلين رخصة طريق و رخصة وقوف .

إن منح رخصة الطريق يجعل نميز بين حالتين من الأشغال توضح وضعية صاحب الرخصة ، فإذا كان الهدف من القيام بهذه الأشغال هو تعبير الطريق أو إدخال بعض الإصلاحات في إطار تجميل المكان فإن من حق صاحب الرخصة الاستفادة من التعويض جراء ذلك ، لكن في حالة ما إذا كانت هذه الأشغال من أجل تغيير قنوات الماء ، الغاز ، الكهرباء أو الهاتف فهنا تكون على نفقة صاحب الرخصة^{2 3} .

أما عن رخصة الوقوف فلا تختلف عن رخصة الطريق إلا من حيث الشغل الخاص دون مشتملات على أرضيتها ، و استعمال المقاهي للأرصفة من أجل وضع الكراسي في أماكن عبور العامة ، و استغلال الرصيف لبيع البضائع ، و الأكشاك المتقلة⁴ مثال واضح على شكل استعمال الملك العام بموجب رخصة الوقوف .

تجدر الإشارة هنا إلى أن سحب الرخصة يخضع لقاعدة توازي الأشكال .

المطلب الثاني : الامتياز كوسيلة لاستعمال الملك العام

تفيد القاعدة العامة أن استعمال الملك العام استعمالا خاصا لا يكون إلا بموجب ترخيص من الإدارة و بقرار انفرادي من جانبها ، إلا أن هذا الانتفاع لا يكون دائما على صورة ترخيص إذ يمكن للإدارة في بعض الحالات الاستثنائية أن تلجأ إلى التعاقد مع الخواص ، و منحهم بعض الامتيازات الخاصة على أملاكها العمومية⁵ .

عرف المشرع الجزائري عقد الامتياز هو عقد يتم بين طرفين أحدهما صاحب حق الامتياز و الآخر صاحب الامتياز أو الملتزم ، بحيث تبرم أحد الجماعات المحلية صاحبة الملكية مع شخص طبيعي أو شخص معنوي ، عقدا يكون موضوعه استغلال ، تمويل ، بناء بهدف تقديم خدمة عمومية و ذلك لمدة يحددها العقد على أن تعود المنشأة أو المرفق المستغل إلى الإدارة مانحة الامتياز⁶ .

¹ - عبد الله بن سالم باحماوي ، مرجع سابق ، ص . 72 .

² - المادة 18 من القانون رقم 14/08 يعدل و يتم القانون رقم 30/90 يتضمن قانون الأملاك الوطنية ، مرجع سابق ، ص . 14 . 15 .

³ - تعتبر محطات البنزين ، و أكشاك بيع الجرائد من أشهر الأمثلة على حالة رخصة الطريق .

⁴ - عبد الله بن سالم باحماوي ، مرجع سابق ، ص . 73 .

⁵ - حياة البجادي . محمد الأعرج . نجيب جيري ، مرجع سابق ، ص . 132 .

⁶ - المادة 19 من القانون رقم 14/08 يعدل و يتم القانون رقم 30/90 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق ، ص . 15 .

يصعب التمييز بين استعمال الملك العام بموجب رخصة و الاستعمال بموجب عقد باعتبار كليهما استعمالا خاصا غير عاديا ، يبق الطابع التنظيمي المستمد منه أحكام و شروط العقد هو الغالب ، و هو ما أدى بالبعض بتسميته بالترخيص التعاقدى¹ . يرفق العقد بدفتر شروط يحدد فيه المبلغ الذي يدفعه المنتفعون من الملكية العامة، و ذلك مقابل تكاليف الاستثمار و التجهيزات التي أدخلها الملتزم في سبيل تحسين الخدمة العمومية ، شريطة أن يكون هذا المبلغ أو كما يسمى بالإتاوة رمزيا للحفاظ على الطابع العمومي للملكية ، بالمقابل يدفع الملتزم إتاوة سنوية على أساس القيمة الإيجارية لملاحق الملكية، و تضاف هذه الأخيرة إلى موارد الخزينة العمومية².

تحدد مدة رخصة الشغل الخاص للملك العام بموجب عقد أو اتفاقية حسب طبيعة النشاط و المنشآت المرخص لها مع عدم إمكانية تجاوز مدة خمسة و ستون سنة³.

و عليه يجب أن يتضمن العقد شروط الاستعمال المسموح به ، حق الإدارة في تعديله أو إلغائه و المقابل النقدي الذي يدفعه الفرد أو الشركة المتعاقدة⁴ .

كما أن عدم وفاء الملتزم ببند العقد و شروط المبينة في دفتر الشروط يعرضه لسحب الرخصة ، و في حالة ما إذا كان السحب قبل انقضاء المدة المتفق عليها و لسبب غير مخالفة الشروط ، يتم تعويض الملتزم يتناسب و الضرر الذي ألحق به⁵. في هذا السياق أورد قانون البلدية لسنة 2011 بأنه يمكن أن تكون المصالح العمومية للبلدية محل امتياز طبقا لما ينص عليه العقد و دفتر الشروط⁶ ، و هو ما أقره قانون الولاية لسنة 2012 عندما خول استغلال المصالح العمومية للولاية إلى اعتماد آلية الامتياز، وذلك شريطة تعذر استغلال هذه المصالح استغلالا مباشرا⁷ .

¹ - عبد الله بن سالم باحماوي ، مرجع سابق ، ص . 73 .

² - المادة 19 من القانون رقم 14/08 يعدل و يتمم القانون رقم 30/90 يتضمن قانون الأملاك الوطنية ، مرجع سابق ، ص . 15 .

³ - المادة 22 من القانون رقم 14/08 يعدل و يتمم القانون رقم 30/90 يتضمن قانون الأملاك الوطنية ، مرجع سابق ، ص . 15 .

⁴ - ميمون خراط ، مرجع سابق ، ص . 112 .

⁵ - المادة 22 من القانون رقم 14/08 يعدل و يتمم القانون رقم 30/90 يتضمن قانون الأملاك الوطنية ، مرجع سابق ، ص . 16 .

⁶ - المادة 155 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص . 22 .

⁷ - القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية الصادر بتاريخ . 21 فيفري 2012 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 12 (2012) ، ص . 22 .

خاتمة :

إن أهمية الأملاك العامة للدولة دفعت بالمؤسس الدستوري و المشرع الجزائري إلى منحها العناية القانونية اللازمة ، خاصة و أن هذه الأخيرة تشمل الأملاك العامة الطبيعية و الأملاك العامة الاصطناعية ، فهذا الغنى في مشتملات الأملاك العامة للدولة و مدى أهميته في المجتمع و حياة المواطن ، خاصة و أنه يتميز استعمال الملك العام بثلاث مبادئ (المساواة ، الحرية ، المجانية) ، كان له انعكاس ايجابي يوضحه النظام القانوني للأملاك الوطنية في التعديل الأخير بموجب القانون رقم 14/ 08 المتعلق بالأملاك الوطنية .

إن توسع نشاط الإدارة و تنوعه جعلها تسعى إلى تطوير ممتلكاتها العامة محافظة دائما على طابع العمومية ، مقيدة المتعامل معها بموجب رخصة أو عقد امتياز بمجموعة من الشروط و البنود تضمن من خلالها ترقية الخدمة العمومية من جهة و استمرارية الانتفاع بالملك العام من جهة أخرى .

قائمة المصادر و المراجع المعتمدة :

1 / المصادر :

- القانون رقم 16 / 01 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 14 (2016) .
- القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية الصادر بتاريخ 21 فيفري 2012 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 12 (2012) .
- القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية الصادر بتاريخ 22 جوان 2011 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 37 (2011) .
- القانون رقم 14/08 يعدل و يتم القانون رقم 30/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 44 (2008) .

2 / المراجع :

- محمد معمر قوادي ، " تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري " ، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية ، جامعة الشلف ، العدد 5 (2011) .

- ميمون خراط ، " الأملاك العمومية بين الاستعمال الجماعي و الخصوصي " ، مجلة الحقوق المغربية (سلسلة أملاك الدولة) ، دار الآفاق المغربية للنشر و التوزيع ، العدد 1 (2012) .
- حياة البجادي . محمد الأعرج . نجيب جيري ، " أملاك الدولة بين دواعي تدوين القواعد و الأحكام التشريعية و إشكالات التمويل غير الجبائية " ، سلسلة المعارف القانونية و القضائية - منشورات مجلة الحقوق - ، المغرب ، دار نشر المعرفة ، 2015 .
- نور الدين يمينه ، دور الوالي في حماية الأملاك الوطنية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة الجزائر 1 (كلية الحقوق) ، السنة الجامعية (2011 - 2012) .
- عبد الله بن سالم باحماوي ، النظام القانوني للأملاك الوطنية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة الجزائر (كلية الحقوق) ، السنة الجامعية (2004 - 2005) .

المباني الخضراء (العمارة الخضراء) دراسة حالة مبادرة دبي للاستدامة العقارية

أ/ قعيد لطيفة، أستاذة مساعدة أ، المركز الجامعي تيبازة

أ/ يونس مراد، أستاذ مساعد أ، جامعة جيجل

الملخص:

تعد دبي مدينة رائدة في كل المجالات، وتستعد خلال الفترة المقبلة لتلون مستقبلها بالمباني الخضراء، لتصبح أول مدينة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تطبق هذه المعايير المعتمدة عالمياً على المنشآت الحكومية وعلى كافة المباني والمنشآت في الإمارة، بعد أن التزمت جميع المنشآت الحكومية بمعايير المباني الخضراء التي توفر أماكن صحية أكثر للعيش وتشجع على الإنتاجية في أماكن العمل، ما يعزز من جودة الحياة العامة ويسهم في الحفاظ على سلامة البيئة من مخاطر التلوث وظواهر الاحتباس الحراري، والمباني الخضراء لها فوائد كبيرة منها توفير استهلاك الطاقة الكهربائية بشكل عام والطاقة المستخدمة للتبريد والإضاءة وتسخين المياه بشكل خاص، إضافة إلى ترشيد استهلاك المياه، ما يقلل من انبعاث الكربونات ويحسن من جودة البيئة الداخلية والهواء في المنزل، وبالتالي تحسين صحة المجتمع وزيادة العمر الافتراضي للمباني والحفاظ على النظام الإيكولوجي، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى رفع الإنتاجية ودعم الاقتصاد في مختلف القطاعات .

الكلمات المفتاحية: الاقتصاد الأخضر، المباني الخضراء، مبادرة دبي العقارية.

Abstract:

Dubai is a leading city in all areas and is preparing to turn its future into green buildings, becoming the first city in the Middle East and North Africa to implement these internationally recognized standards for government buildings and all buildings and facilities in the emirate. Which provides more healthy places to live and encourages productivity in the workplace, which enhances the quality of public life and contributes to the preservation of environmental safety from the risks of pollution and global warming, and green buildings have significant benefits, including the provision of electricity consumption The energy used for cooling, lighting and water heating in particular, as well as rational water consumption, which reduces the emission of carbonates and improves the quality of the internal environment and air at home, and thus improve the health of the community and increase the life of buildings and maintain the ecosystem, To raise productivity and support the economy in various sectors.

Keywords: green economy, green buildings, Dubai real estate initiative.

مقدمة:

يحتاج العالم العربي إلى تعزيز دوره في منظمة الاقتصاد الأخضر حيث أن المساهمة العربية ضعيفة حاليا بالنظر إلى الموارد الاقتصادية وأعداد السكان في المنطقة التي تحتاج كغيرها الانتقال لمرحلة التنمية المستدامة، فالتدهور البيئي يكبد البلدان العربية نحو 100 مليار دولار اقتصاديا بخلاف الكثير من الخسائر التي لا يمكن تقديرها بفعل التلوث مثل الصحة.¹ وتترك المنظمات الدولية والحكومات والمؤسسات الخاصة (منظمة الأمم المتحدة، البنك العالمي، المستثمرين ...) أن الانتقال للتنمية الخضراء ليس عملية فورية مباشرة بل أنه بحاجة لسلسلة من العمليات الطويلة الأمد والتخطيط السليم. يسعى مركز تشجيع وإدارة الاستثمار العقاري الذراع الاستثماري لدائرة الأراضي والأملاك في دبي لتعزيز الاقتصاد الأخضر* والاستدامة العقارية*، ف رؤية واستراتيجية وعمليات الدائرة تقوم على تعزيز مكانة دبي كقطب عالمي ونموذج ناجح في الاستدامة وحماية البيئة للأجيال القادمة .

وتعتبر الدائرة من الجهات الرائدة محليا في هذا المجال وقد تعاونت مع العديد من الجهات الحكومية والخاصة والمنظمات الدولية (بلدية دبي، مجمع محمد بن راشد للطاقة الشمسية، جامعة حمدان بن محمد الإلكترونية،... إلخ) للترويج لمفاهيم الاستدامة في العمليات ودعم المباني الخضراء.

والسؤال المطروح: ما المقصود بالمباني الخضراء، وكيف قامت اماره دبي بتجسيد هذا المفهوم ضمن مشروعاتها العقارية؟

وسنعالج هذا الاشكال ضمن المحاور التالية:

- المحور الأول: الاقتصاد الأخضر.
- المحور الثاني: المباني الخضراء.
- المحور الثالث: مبادرة دبي للاستدامة العقارية.

المحور الأول : الاقتصاد الأخضر

يقوم الاقتصاد الأخضر ضد الاستخدام الجائر لموارد البيئة الطبيعية، ومن الطبيعي أن تؤدي الاستثمارات في مجالات الاقتصاد الأخضر إلى تنامي الطلب في الأسواق على السلع والخدمات الخضراء، وعلى الابتكارات التكنولوجية التي تخفض من حجم الملوثات والنفائات، ولهذا أصبح الاقتصاد الأخضر مطلبا أساسيا وحتميا لإيقاف التدهور البيئي وفقدان التنوع الأحيائي.

أولا: نشأة وتطور الاقتصاد الأخضر (الاقتصاد البيئي):

يعود تاريخ الاهتمام بالاقتصاد البيئي إلى أواخر الخمسينات وأوائل الستينات الميلادية من القرن العشرين، حيث ساهم في ظهوره مفكري منظمة موارد لأجل المستقبل (Ressources pour le futur)¹: منظمة أبحاث في الاقتصاد البيئي واقتصاد

¹ - مركز تشجيع وإدارة الاستثمار العقاري بدبي وحكومة دبي، دبي للاستدامة العقارية، الطبعة الأولى، 2013، ص: 09.

* الاقتصاد الأخضر نموذج جديد من نماذج التنمية الاقتصادية السريعة النمو، والذي أساسه يقوم على المعرفة للاقتصاديات البيئية والتي تهدف الى معالجة العلاقة المتبادلة بين الاقتصاديات الإنسانية والنظام البيئي الطبيعي.

* الإستدامة العقارية هي عملية تصميم المباني بأسلوب يحترم البيئة مع الاخذ في الاعتبار تقليل استهلاك الطاقة والمواد والموارد مع تقليل تاثيرات الإنشاء والاستعمال على البيئة مع تنظيم الانسجام مع الطبيعة .

الموارد مقرها واشنطن، أنشئت في 1950 بواسطة مؤسسة فورد، دراساتها كانت في مجال شح الموارد، رسوم الانبعاثات، تنظيم تلوث المياه في نهر ديلواير...، إلا أنه انتشر في السبعينات وبدأت تأثيراته على السياسة البيئية في التسعينات؛ ففي الفترة من عام 1982 وحتى عام 1992 صدر بحثان جامعيان، قدما لأول مرة عرضا لمفهوم الاقتصاد الأخضر، الأول هو مخطط تفصيلي للاقتصاد الأخضر، الذي سلط الضوء على الترابط بين الاقتصاد والبيئة باعتباره وسيلة للمضي قدما في فهم التنمية المستدامة وتحقيقها، والثاني هو الاقتصاد الأخضر الذي نظر في العلاقة بين البيئة والاقتصاد في إطار أوسع نطاقا، وأكد أهمية العلاقة بين البشر والعالم الطبيعي، ومع أن هذين البحثين طرحا لأول مرة هذا المفهوم، فإن الاقتصاد الأخضر لم يجتذب الانتباه الدولي إلا بعد قرابة 20 عاما²، ففي أكتوبر من عام 2008 م أطلق برنامج الأمم المتحدة للبيئة مبادرة الاقتصاد الأخضر ضمن مجموعة من المبادرات التي تسعى لمواجهة الأزمة البيئية وما رافقها من أزمة اقتصادية، وكانت هذه المبادرة واحدة من 9 مبادرات مشتركة لمواجهة الأزمات، تبناها الأمين العام للأمم المتحدة (بان كي مون) ومجلس الرؤساء التنفيذيين التابع له، كرد على الازمات العالمية المتعددة والمتراكبة التي أثرت على المجتمع الدولي، وأهمها³:

- الأزمة المالية: التي اجتاحت العالم عام 2007 والتي تعتبر أسوأ أزمة مالية منذ "الكساد الكبير"، حيث أسفرت عن فقدان العديد من فرص العمل والدخل في مختلف القطاعات الاقتصادية، وقد انعكست الآثار المترتبة عنها على الأوضاع الاقتصادية والمعيشية في مختلف أنحاء العالم؛ إذ نتج عنها ديون متزايدة على الحكومات، وضغوط على الصناديق السيادية، وانخفاض السيولة المتاحة للاستثمار.

- الأزمة الغذائية: نتيجة ارتفاع أسعار الغذاء ونسبة البطالة على إثر الأزمة المالية، ازدادت حدة الأزمة الغذائية خلال العامين 2008 و2009 حيث تخطى عدد الجياع عالميا عتبة المليون نسمة عام 2009⁴، بسبب زيادة أسعار السلع الغذائية الأساسية جزئيا الناجم عن زيادة تكاليف الإنتاج لارتفاع أسعار النفط، والتوسع الكبير في قطاع الوقود الحيوي، فضلا عن ارتفاع معدلات البطالة.

- أزمة المناخ: برزت أزمة المناخ كأولوية عالمية، تطلبت تظافر الجهود اللازمة لمواجهة التغيرات الحادة في المناخ، والتكيف والتخفيف من آثارها.

وفي إطار مواجهة الأزمات العالمية السابقة ذكرها، تمحور مفهوم الاقتصاد الأخضر في بداية انطلاقته في عام 2008 وتطور بعد ذلك ليصبح أكثر شمولاً، حيث تضمن الاستثمارات والإجراءات اللازمة لمواجهة تحديات الإدارة البيئية، كما توسع مفهوم مبادرات الاقتصاد الأخضر من تحقيق النمو الاقتصادي الأخضر على المدى القصير ليشمل استراتيجيا وضع نماذج التنمية الاقتصادية في إطار تعزيز الجهود المبذولة لتحقيق التنمية المستدامة على المدى الطويل.

¹ - تشارلس د-كولستارد، ترجمة أحمد يوسف عبد الخير، الاقتصاد البيئي، النشر العلمي والمطابع، الرياض، ج1، 2005، ص: 1 - 3.

² - المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية، الاقتصاد الأخضر، سلسلة البيئة البحرية "4"، اصدار خاص بمناسبة الاحتفال بيوم البيئة الإقليمي بالكويت، 24 أبريل 2014، ص: 06.

³ - الاسكو، الاقتصاد الأخضر بالمنطقة العربية: المفهوم العام والخيارات المتاحة أمام دول المنطقة، جامعة الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة للبيئة / المكتب الإقليمي لغرب آسيا، أبريل 2011، ص: 01.

⁴ - رلى مجدلائي، مفاهيم ومبادئ الاقتصاد الأخضر "الاطار المفاهيمي، الجهود العالمية و قصص النجاح"، United Nation Economic and Social Commission for Western Asia، 2010/12/15، ص: 03.

ثانيا: تعريف الاقتصاد الأخضر:

يعد الاقتصاد الأخضر مصطلح جديد بدأ استخدامه في الأدبيات البيئية منذ أعوام قليلة، فهذا المصطلح ابتدعه برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) سنة 2008م، وتبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة في جانفي 2009 عندما أصدرت قرارها بعقد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، أو ما يعرف بمؤتمر (ريو+20) عام 2012 في ريو دي جانيرو، وجعلت له عنوانا رئيسيا هو: (الاقتصاد الأخضر).

- تعريف برنامج الأمم المتحدة للبيئة: يعرف برنامج الأمم المتحدة للاقتصاد الأخضر بأنه اقتصاد يؤدي إلى "تحسين حالة الرفاه البشري والإنصاف الاجتماعي، ويعنى في الوقت نفسه بالحد على نحو ملحوظ من المخاطر البيئية وحالات الشح الإيكولوجية"، وتعبير أبسط فإن الاقتصاد الأخضر هو اقتصاد منخفض الكربون وفعال من حيث الموارد وشامل اجتماعيا.¹

- تعريف البنك الدولي: يرى أن النمو الأخضر يتسم بالفعالية في استخدامه للموارد الطبيعية، وبالنظافة بحيث يحد من أثر تلوث الهواء والآثار البيئية، ويراعي المخاطر الطبيعية ودور الإدارة البيئية ورؤوس الأموال الطبيعية في منع الكوارث المادية، ولا بد أن يكون شاملا.²

- تعريف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: المقصود بالنمو الأخضر تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية مع ضمان أن تواصل الثروات الطبيعية توفير الموارد والخدمات البيئية التي تعتمد عليها رفاهيتنا، ولتحقيق ذلك يجب أن يحفز الاستثمار والابتكار، مما يدعم النمو المطرد وبتح فرصا اقتصادية جديدة.³

ثالثا: مسالك الاقتصاد الأخضر

يتحقق الاقتصاد الأخضر عبر تطوير مسالك صناعية جديدة مرتبطة بالتكنولوجيات والخدمات الجديدة التي ستنجح تبني أنماط عيش واستهلاك أكثر اعتدالا فيما يتعلق بالموارد الطبيعية، وأقل انبعاثا للغازات الدفيئة المسببة للاحتباس الحراري. ويمكن ترتيب المسالك المعنية في ثلاث مجموعات:

- المسالك التي تمكن من اقتصاد الطاقة: مثل نجاعة الطاقة في قطاع التعمير، والنقل وغيرها.
- المسالك التي تمكن من الحفاظ على الموارد الطبيعية سواء كما أو كيفا: كما هو الأمر في ميدان الماء، وإعادة استعمال النفايات، واستعمال المواد العضوية، وقطاع التعمير...
- المسالك التي تمكن من التقليل من استعمال الغازات الدفيئة: مثل اجتذاب وتكثيف ثاني أكسيد الكربون، والطاقت المتجددة. ويمكن إضافة مجموعة رابعة تشتمل على مسالك تلعب دورا مهما في مجال الاعتدال الطاقوي والانبعاثات المنخفضة الكربون، إذا تم استخدامها بشكل لائق، وهي: تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتقنية النانو *.

¹ - UNEP: Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication, Nairobi, 2011, p:16.

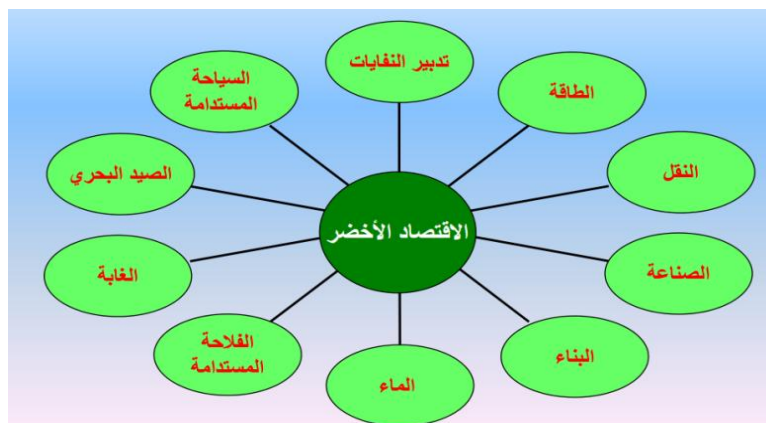
² - World Bank: Inclusive green growth: The pathway to sustainable development (Washington, DC, 2012), p:02.

³ - OECD: Towards green growth, A summary for policy makers, Paris, May 2011, p:08.

* تقنية النانو هي العلم الذي يهتم بدراسة معالجة المادة على المقياس الذري والجزيئي، عادة تتعامل تقنية النانو مع قياسات بين 0.1 إلى 100 نانومتر أي تتعامل مع تجمعات ذرية تتراوح بين خمس ذرات إلى ألف ذرة.

يمكن رصد كيفية تنزيل الاقتصاد الأخضر في كل القطاعات الاقتصادية على الشكل التالي¹:

شكل رقم (01): مسالك الاقتصاد الأخضر



المصدر: الوزارة المنتدبة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة، المكلفة بالبيئة " نحو اقتصاد أخضر من أجل تنمية مستدامة في المغرب"، مسقط، 3 ديسمبر 2014، ص: 06.

1- قطاع الأنشطة الأولية:

يمثل أحد قطاعات الاقتصاد التي تحقق استفادة مباشرة من الموارد الطبيعية، ويتضمن هذا القطاع الزراعة المستدامة، الصيد المستدام، الإدارة المستدامة للغابات.

2- القطاع الثانوي:

يختص القطاع الثانوي بإنتاج السلع المصنعة والمعالجة الأخرى، ويشمل الأنشطة المتصلة بتحويل المواد الخام الناجمة عن القطاع الأولي، ويتضمن العمارة الخضراء، الطاقة الهوائية، الطاقة الشمسية، تكنولوجيات الصناعة النظيفة والنقل.

3- قطاع الخدمات:

هو أحد مجالات الصناعة الذي يشكل جزءا من الاقتصاد، يهتم بإعادة استعمال النفايات، الماء والتطهير، الكتلة الحيوية، الوقود الحيوي، السياحة الخضراء.

المحور الثاني : المباني الخضراء

تعتبر العمارة الخضراء أو المباني والمدن الصديقة للبيئة، أحد الاتجاهات الحديثة في الفكر المعماري والذي يهتم بالعلاقة بين المباني و البيئة.

أولاً: التطور التاريخي والفكري للمباني (العمارة) الخضراء:

يعد المدخل الأخضر في العمارة ليس بجديد، بل يمكن ملاحظته أيضا في مأوى الكائنات الأخرى، فلقد أودع الله في العنكبوت مهارات خاصة تمكن من نسج الخيوط بأسلوب هندسي وبأشكال مختلفة تتناسب مع طبيعة المكان الذي فيه، كما أوحى الله تعالى للنحل أن تتخذ من الجبال بيوتا ومن الشجر فلو تأملنا الشكل المسدس نجده الشكل الوحيد من بين الأشكال المضلعة

¹ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول الاقتصاد الأخضر فرص لخلق الثروة ومناصب الشغل، مطبعة كانابرت، أبريل 2012، ص ص: 33-34.

والذي اذا جمع كل واحد منها الى مثله لن يحدث بينهم مسافات خالية وبذلك يعطينا النحل درسا في كيفية إقامة أكبر عدد من الخلايا أو البيوت في أقل مساحة متاحة.

أما النمل فيبنى بيوتا تتوافر داخلها الرطوبة والدفء، وهو يستخدم في سبيل ذلك مادة بناء خاصة يتخيرها من الطين الرديء لتوصيل الحرارة.

خلال تاريخ الانسان مع العمارة والمباني نجد أمثلة واضحة لاحترامه لبيئته والتجانس معها، ففي مصر الفرعونية أمثلة شاهدة على ذلك فقد تم توجيه أسطح الأهرامات نحو الجهات الأصلية بدقة عالية، وتم عمل مجريان يخترقان جسم هرم خوفو فتحتاهما في غرفة الملك أحدهما تتجه نحو النجم الشمالي، أما الثاني في الجهة المقابلة وذلك من اجل استمرار التهوية العرضية للغرفة من الشمال الى الجنوب.

كما تم توجيه مداخل المعابد بحيث تصل اشعة الشمس الى داخل قدس الاقداس يوما في السنة، واستعمل المعماري المصري القديم الاضاءة الطبيعية لإنارة الطريق الجنائزي لهرم أوناس بسقارة.

أما اليونانيون القدماء فقد اهتموا بالاستفادة من الاشعاع الشمسي للحصول على التدفئة اللازمة لمبانيهم فقاموا بتخطيط مدينة اولينيث (بيلغاريا) حيث يسمح توجيه الشوارع باستقبال متساوي للشمس كما كانوا يقومون بتشييد معظم مبانيهم بمواجهة الشرق مع وجود فتحات كبيرة تجاه الجنوب.

وفي العالم الجديد بأمريكا الشمالية فإن مدينة (بابلو بونيتو) والتي يطلق عليها الآن نيومكسيكو، كانت مخططة على شكل شبه دائري على هيئة مدرجات موجهة بأسلوب يراعى زوايا الشمس في الصيف والشتاء كما أن الجدران السميكة من الطوب اللين* تمتص الحرارة والاشعة الشمسية اثناء النهار وتشتعها الى الهواء اثناء الليل مما يجعل المكان ذو حرارة معتدلة طوال اليوم، بينما الاسقف المصنوعة من القش والطين تعمل كعازل ضد الحرارة.²

ثانيا: مفهوم المباني الخضراء:

يشيع استخدام مصطلح " المباني الخضراء " أو المستدامة في جميع أنحاء العالم؛ وتعددت تعاريف المباني الخضراء ونذكر من بين هذه التعاريف مايلي:³

- براند روبرت: قام بتعريف المدخل الاخضر للبيئة المبنية على أنه مدخل شمولي لتصميم المباني حيث ان كل المواد او الطاقات يجب اخذها في الاعتبار اذا اردنا ان نحقق العمارة المستدامة او المتواصلة.
- كين يانج: فلقد ناقش مفهوم العمارة الخضراء من وجهه نظر بيئية فهو منزعج من تأثير المباني على الأنظمة الطبيعية، ويرى أن العمارة الخضراء أو المستدامة يجب أن تقابل احتياجات الحاضر دون إغفال حق الأجيال القادمة.
- ويليام ريد: المباني الخضراء هي مباني تصمم وتنفذ وتتم إدارتها بأسلوب يضع البيئة في اعتباره.

* الطوب اللين هو نوع من أنواع القراميد البدائية التي عرفت منذ العصر الحجري الحديث، ويصنع من مزيج من التربة الطفالية، الطين ، الرمل والماء مع مادة رابطة مثل قشور الأرز أو القش، ويترك صانعو الطوب هذا المزيج المتيسر ليجمد لمدة 25 يوما.

² - العمارة الخضراء " دليلك في التهيئة العمرانية"، انظر الموقع <http://amenagementa.blogspot.com/2016/10/Green-Architecture.html> شوهد يوم 2017/08/05 على الساعة 14:15.

³ - نفس المرجع السابق.

- سوزران ماكسمان : عن العمارة المسؤولة فأجابت بأنها العمارة التي تناسب ما يحيط بها وبصوره ما متوافقة مع معيشه الناس ومع جميع القوى المحركة للمجتمع.

- ستانلى ابركرومبى : أنه توجد علاقه مؤثره بين المبنى والأرض.

فالعمارة الخضراء عملية تصميم المباني بأسلوب يحترم البيئة و يقلل من استهلاك الطاقة والمواد والموارد، وتقليل تأثيرات الإنشاء والاستعمال على البيئة، مع تعظيم الانسجام مع البيئة.

أما وكالة حماية البيئة في الولايات المتحدة "EPA" تقدم تعريفا لهذا المصطلح على أنه "عملية تطبيق الأساليب واستخدام العمليات التي تراعي الظروف البيئية وتحقق أكبر استفادة من الموارد خلال مراحل إنشاء المباني بدءا من تحديد الموقع والتصميم مروراً بمرحلة البناء والتشغيل والصيانة والترميم والهدم، ويتسع المصطلح ليشمل الاعتبارات الاقتصادية وتلك التي تتعلق بالمرافق وقدرة تحمل المبنى، والراحة عند تصميم المباني الكلاسيكية، كما تتميز المباني الخضراء بالاستدامة والأداء العالي".¹

كثيرا ما يشار إلى مصطلح " المباني الخضراء " كمرادف للمباني المستدامة، غير أنه لا يوجد ما يضمن استدامة المباني لمجرد بناءها على أسس المباني " الخضراء"، وتعجز العديد من أنظمة تقييم المباني الخضراء أو المستدامة عن تقديم بيانات كافية في هذا الصدد، وتعد المباني الخضراء خطوة هامة نحو تحقيق هدف الاستدامة البيئية إلا أنها مجرد خطوة واحدة، كما أن الاقتصار على اعتماد مبنى جديد في أحد أنظمة تقييم المباني الخضراء في الولايات المتحدة، مثل نظام الريادة في تصميمات الطاقة والبيئة "LEED" إنما يؤدي إلى التقليل من العمر الافتراضي للمبنى وانخفاض جودة التشغيل والصيانة مما يجعل المبنى غير مستدام، ويعد طور تشغيل المبنى هو أهم مراحل تطوير البناء التي تحدد توافق المبنى مع معايير الاستدامة.

تصمم المباني الخضراء وتنفذ وتشغل وتصلان، وبعد ذلك يتم إنهاؤها وإزالتها بعد انتهاء عمرها الافتراضي بأساليب وتقنيات تحافظ على البيئة وتقلل التلوث وتحد من استهلاك الموارد المختلفة، وفي نفس الوقت تعزز من التكامل ما بين المبنى والبيئة الطبيعية المحيطة به .

تشمل المباني الخضراء المباني المستدامة والمباني ذات الأداء المرتفع وهذه المباني تحقق التوازن والتكامل ما بين الانسان والبيئة المحيطة به من خلال ثلاثة عناصر أساسية:²

- الكفاءة العالية لاستخدام واستهلاك الموارد.
- التعامل بشكل فعال مع الظروف المناخية والبيئية والجغرافية والاجتماعية في منطقة المبنى.
- تحقيق الاحتياجات البشرية المادية والاجتماعية وتوفير الرفاهية لمستخدمي المبنى مع الحفاظ على حقوق الاجيال القادمة.

ثالثا: فوائد المباني الخضراء:

تسعى المباني الخضراء إلى المحافظة على البيئة، وإلى تحقيق كفاءة عالية في استهلاك المصادر (مثل المياه والطاقة ومواد البناء وغيرها) خلال كامل حياة تلك المباني، ولهذا فإن للمباني المستدامة فوائد كثيرة يمكن إيجازها في الآتي:¹

¹ - آلان ميلان، المباني الخضراء (المستدامة) وكفاءة استخدام المياه، مجلة بيئة المدن الالكترونية، العدد العاشر، جانفي 2015، ص:26.
² - نقابة المهندسين بفسطين والمجلس الفلسطيني الأعلى للبناء الأخضر، الدليل الارشادي للأبنية الخضراء - دولة فلسطين - ، الطبعة الاولى ، 2013، ص:21.

1- الفوائد البيئية: تتمثل الفوائد البيئية للمباني المستدامة في التالي:

- المحافظة على المصادر الطبيعية (مثل الطاقة وغيرها).
- تقليل حجم النفايات الناتجة.
- تحسين نوعية الهواء والمياه (داخل المباني وخارجها).
- تحسين البيئة الخارجية وحماية التنوع الاحيائي والأنظمة الايكولوجية المختلفة والحفاظ عليها.

2- الفوائد الاقتصادية: تتمثل الفوائد الاقتصادية للمباني المستدامة فيما يلي:

- تقليل تكلفة تشغيل المباني (من خلال استعمال تقنيات طاقة متجددة).
- تحسين الكفاءة الاقتصادية لدورة حياة المباني.
- رفع انتاجية مستخدمي هذه المباني المستدامة من خلال تحسين جودة المكان البيئية.
- تطوير أسواق المنتجات المستدامة والتقنيات والخدمات المرتبطة بها وتوسيعها.

3- الفوائد الاجتماعية: تتمثل الفوائد الاجتماعية للمباني المستدامة في الآتي:

- توفير درجة عالية من الراحة للمستخدمين.
- الرفع من المستوى الجمالي لهذه المباني.
- تحقيق الضغوط على شبكات البنى التحتية المحلية.
- تحسين نوعية الحياة بشكل عام.

رابعا: مميزات المباني الخضراء:

تتميز المباني الخضراء بالتالي:

- كفاءة استهلاك الطاقة: هذا يشمل مستويات متطورة من العزل وكفاءة أنظمة التكييف والنوافذ ذات الأداء العالي والإضاءة الموفرة للطاقة.
- المحافظة على المياه: استعمال أجهزة وتجهيزات ذات كفاءة في استخدام المياه ونظم الترشيح.
- المحافظة على الموارد: التركيز على الخشب المصنوع والبدائل الخشبية الأخرى.
- جودة البيئة الداخلية: تشطيبات تخلو من مادة الفورمالدهيد استعمال مواد لا تسبب الحساسية ومواد ذات مستوى منخفض من المكونات العضوية المتطايرة.
- تصميم الموقع بطريقة مستدامة: الحد من أي إخلال بجمالية المشهد والمحافظة على المساحات المفتوحة معايير المباني الخضراء المتمثلة في الريادة في تصميمات الطاقة والبيئة المعروفة باسم " لبيد" (LEED)، طريقة التقييم البيئي الخاصة بمؤسسة أبحاث المباني " بريام" (BREEAM) .

¹ - ابراهيم محمد البلوز ومحمد علي باحيل، المباني المستدامة: المفاهيم والمبادئ الأساسية، مجلة العلوم والتقنية، مجلة فصلية تصدرها مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية، العدد 111، ماي 2014، ص:19.

من خلال هذه المميزات يتضح الفرق بين المباني الخضراء والمباني العادية من خلال الجدول التالي: جدول رقم (01) يوضح الفرق بين المباني الخضراء والمباني العادية

المباني العادية	المباني الخضراء
● تستهلك 41% من الطاقة العالمية	● تحد من استهلاك الطاقة بنسبة 24 - 50%
● مسؤولة عن 35% من انبعاثات الغازات الدفينة في العالم	● تقلل من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة 33 - 39%
● تستهلك 40% من المواد الخام و25% من الأخشاب الطبيعية	● تقلل من استهلاك المياه بنسبة 40%
● تساهم في 28% من المخلفات البلدية وتشغل 40% من مساحات المكبات	● تقلل من توليد المخلفات والنفايات الصلبة بنسبة 70%
● تستهلك 200 كيلوواط-ساعة/متر مربع سنويا	● تقليل تكلفة التشغيل بنسبة 8 - 9%
	● تستهلك أقل من 100 كيلوواط-ساعة/متر مربع سنويا

المصدر: مركز تشجيع وإدارة الاستثمار العقاري بدبي وحكومة دبي، دبي للاستدامة العقارية، الطبعة الأولى، 2013، ص: 22.

المحور الثالث: مبادرة دبي للاستدامة العقارية

أطلقت دائرة الأراضي والأملاك في دبي من خلال مركز تشجيع وإدارة الاستثمار العقاري مبادرة للاستدامة العقارية ، في تفاعل سريع مع الاستراتيجية التي أطلقها صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم حفظه الله، في إطار مبادرة وطنية هدفها بلوغ الصدارة العالمية في الاستدامة بمختلف ممارساتها.

يهدف البرنامج الذي جرت صياغته بالتعاون مع منظمات عالمية وخبراء دوليون إلى: "تفعيل دور القطاع العقاري للوصول إلى بيئة عقارية خضراء وآمنة من خلال طرح برامج ومشاريع تساهم في بناء اقتصاد أخضر، المحافظة على البيئة وتوفير سبل الراحة للمواطنين والمقيمين".

أولاً: لائحة المباني الخضراء بدبي:

- قامت حكومة دبي بوضع لائحة تضم " شروط ومواصفات المباني الخضراء" وكان الغرض من هذه اللائحة مايلي:¹
- تحسين اداء المباني في اماره دبي عن طريق خفض استهلاك الطاقة والمياه والمواد وتحسين الصحة العامة للسكان وسلامتهم بواسطة تعزيز التخطيط والتصميم والتنفيذ والتشغيل للمباني لبناء مدينة متميزة تتوفر فيها رفاهية العيش ومقومات النجاح.
 - دعم الخطة الاستراتيجية لإمارة دبي وخلق بيئة حضرية أكثر استدامة، وتعزيز كفاءة البنية التحتية لتلبية احتياجات التطوير المستقبلية.
 - التطبيق العملي لإنشاء مباني واستخدام عمليات تزيد من كفاءة استخدام الموارد والطاقة والمياه والمواد، وتقلل من التأثيرات السلبية للمباني على صحة الانسان والبيئة خلال دورة حياة المباني عن طريق اختيار افضل المواقع للبناء، مروراً بتصميم المبنى وإنشائه وتشغيله وصيانته الدورية ووصولاً إلى إزالته وإعادة تدويره.

¹ - بلدية دبي، هيئة كهرباء ومياه دبي وحكومة دبي، شروط ومواصفات المباني الخضراء، 2015، ص: 05.

وتعتبر هذه اللائحة اضافة إلى الانظمة المرعية ببلدية دبي خاصة القرار الاداري رقم (125 لسنة 2001 باعتماد لائحة شروط ومواصفات البناء) وتعتبر أي مواد أو احكام وارده في القرارات الادارية والتعميمات التالية التي تتعارض مع هذه اللائحة لاغية.

أ- القرار الاداري رقم 66 لسنة 2003 باعتماد لائحة المواصفات الفنية لنظام العزل الحراري وترشيد استهلاك الطاقة للمباني المكيفة في اماره دبي.

ب- التعميم رقم 161 لسنة 2008 بشأن تطبيق معايير المباني الخضراء في إمارة دبي.

ج- التعميم رقم 171 لسنة 2009 والتعميم رقم 174 لسنة 2009 بشأن زراعة الأسقف وواجهات المباني.

د- القرار الاداري رقم 30 لسنة 2007 بإصدار اللائحة التنفيذية للأمر المحلي رقم 11 لسنة 2003 بشأن الصحة وسلامة المجتمع في اماره دبي.

ثانيا: المتطلبات العامة للمباني الخضراء بدبي:

للتحقق من تطبيق معايير المباني الخضراء:

- يجب تزويد الجهة المختصة بالوثائق الدالة على تطبيق معايير المباني الخضراء استنادا إلى المتطلبات المحددة المدرجة ضمن دليل الممارسة الذي يحتوي على المسار التدفقي لتطبيق كل معيار.

- يمكن قبول وثائق بديلة لإثبات المطابقة(حسب تقدير الجهة المختصة)عندما تجد الجهة المختصة أن الوثائق البديلة المقترحة مرضية وكافية لتحقيق الالتزام بما تهدف إليه معايير المباني الخضراء المقترحة.

جدول رقم (02) يوضح المتطلبات العامة للمباني الخضراء بدبي

جدول رقم (1) المتطلبات العامة				
تسلسل	الباب	الفصل	رقم المعيار	عنوان المعيار
1	التصميم البيئي للمبنى - 300	(الأول - 301) المداخل وقابلية الحركة	301.02	تمكين ذوي الإعاقة
2		(الرابع - 304) الراحة المناخية المحيطة بالمبنى	304.02	ارتفاع الأجهزة المطارة للحرارة
3		(الخامس - 305) تقييم التأثير البيئي	304.04	استعمال الألوان في الواجهات
4			305.01	تقييم التأثير البيئي
5	حيوية المبنى - 400	(الأول - 401) التهوية وجودة الهواء	401.01	الحد الأدنى للتهوية لتحقيق جودة الهواء الداخلي
6			401.02	جودة الهواء الداخلي أثناء عملية البناء أو التجديد أو الترميم أو الديكور
7			401.03	مداخل الهواء ومخارج الهواء العادم
8			401.04	عزل مصادر التلوث
9			401.05	التوافقات التي يمكن فتحها
10			401.07	ضمان جودة الهواء الداخلي في المباني القائمة (المشغولة)
11			401.09	فحص وتنظيف معدات التكييف
12			401.10	تهوية مواقف السيارات
13			401.11	تنظيم التخزين في الأماكن العامة
14		(الثاني - 402) الراحة الحرارية	402.01	الراحة الحرارية
15		(الرابع - 404) المواد الخطرة	404.01	المواد منخفضة الانبعاثات الدهانات والطلاء
16			404.02	المواد قليلة الانبعاثات المواد اللاصقة والمواد المانعة للتسرب
17			404.03	غطاء الأرضيات
18	حيوية المبنى - 400	(الخامس - 405) الإضاءة الطبيعية والراحة البصرية	405.01	توفير ضوء النهار الطبيعي
19			405.02	الإظلمة
20		(السادس - 406) جودة المياه	406.01	أنظمة المياه وكتيريا الليجينيلا
21			406.02	جودة المياه المستخدمة في العناصر المائية التجميلية
22		(السابع - 407) البناء بمسؤولية	407.01	تأثير أنشطة البناء والهدم
23	كفاءة استخدام الطاقة - 500	(الأول - 501) الترشيد والكفاءة الفلاف الخارجي للمبنى	501.03	محددات حساب الحمل الحراري
24		(الثاني - 502) الترشيد والكفاءة : أنظمة المباني	502.03	المصاعد والسلالم المتحركة
25			502.07	الكوابح الإلكترونية
26			502.09	أنظمة التحكم للفرغ الترددية
27			502.14	صيانة خدمات المباني
28		(الرابع - 504) أنظمة الموقع : توليد الطاقة المتجددة	504.01	الطاقة المتجددة في الموقع: مولدات الصغيرة إلى متوسطة الحجم
29			504.02	الإدارة الخارجية
30	كفاءة الموارد المياه - 600	(الثالث - 603) أنظمة الاسترجاع والمعالجة للمياه في الموقع	603.02	استخدام المياه في التبادل الحراري متضمناً أبراج التبريد
31	كفاءة الموارد المياه - 700	(الأول - 701) المواد والموارد	701.03	المواد التي تحتوي على أسبستوس
32			701.04	المواد التي تحتوي على رصاص أو معادن ثقيلة
33			701.05	إدارة المواد التي تساهم في استنفاد الأوزون

المصدر: بلدية وحكومة دبي، السعفات" نظام دبي لتقييم المباني الخضراء"، الطبعة الأولى، 2016، ص ص: 13-14.

ثالثاً: شهادة دبي للاستدامة العقارية

تمنح للمشاريع العقارية العمرانية في إمارة دبي بهدف تمييزها عن باقي المشروعات التي لا تعتمد أو تطبق مفاهيم واستحقاقات الاستدامة خلال مراحل التطوير وبعده. وتمنح الشهادة عبر آليات وفقاً للمعايير التالية:¹

1- خطوات منح شهادة دبي للاستدامة العقارية:

أ- تقديم المشروع : اقتراح المشروع على دائرة الأراضي

ب- دراسة المعايير :

- دراسة الاثر الاجتماعي والاقتصادي والبيئي للمشروع

¹ - مركز تشجيع وإدارة الاستثمار العقاري بدبي وحكومة دبي، دبي للاستدامة العقارية، الطبعة الأولى، 2013، مرجع سابق، ص ص: 43-44.

- تسجيل المشروع في احد أو (كل) معايير البناء الأخضر العالمية بالإضافة الى معايير البناء الأخضر المحلية طبقاً لاستحقاق المشروع المرشح.
- الاتفاق على اهداف الاستدامة ومؤشرات الاداء السنوية.
- ج- التطبيق والتدقيق:
 - الالتزام بمعايير شهادة دبي العقارية للاستدامة.
 - التدقيق الربعي على المشروع.
 - التدقيق السنوي.

شكل رقم (02): مراحل منح شهادة دبي للاستدامة العقارية



المصدر: مركز تشجيع وإدارة الاستثمار العقاري بدبي وحكومة دبي، دبي للاستدامة العقارية، الطبعة الأولى، 2013، ص: 42.

2- معايير الاستدامة للمشروع العقاري:

أ- المعيار الاقتصادي-الاستثماري:

- تسهيل قروض المشاريع العقارية المستدامة من الجهات المختصة وذلك من خلال طرح البرامج والمبادرات العقارية التي من شأنها تشجيع الأطراف المعنية وحماية حقوقهم.
- تشجيع الاستثمارات المحلية والخارجية في القطاع العقاري الأخضر وبشكل خاص في المباني الخضراء.
- التوصية بإصدار التشريعات اللازمة لتشجيع الاستثمار في العقار الأخضر.
- إعداد خارطة استثمارية خضراء بالتعاون مع الجهات المعنية بالبنية التحتية والبناء.
- تنمية القطاع العقاري من حيث التدفقات المالية ، التكاليف الصافية من خلال الترويج الأمثل لبيئة عقارية خضراء.
- التعاون للترويج للاستثمارات المستدامة في مجال الطاقة للوصول إلى الاستخدام الأمثل لها.
- السعي نحو تحقيق التكامل والدعم المتبادل بين التجارة والبيئة من أجل تعزيز التنمية المستدامة.

ب- المعيار الاقتصادي - العمراني والإنشائي:

- تنفيذ كافة المعايير والمواصفات الانشائية والعمرانية للبناء الأخضر التي اقترحتها كل من بلدية دبي وهيئة كهرباء ومياه دبي وأقرها المجلس التنفيذي والتي سيبدأ تطبيقها عام 2014 .

- تطبيق معايير البناء البيئية العالمية في هذا المشروع والتي سيتم تطبيقها لأول مرة في منطقة الشرق الأوسط LEED .

Neighborhood Developments

ج- المعيار الاجتماعي الثقافي:

يجب ان يهدف المشروع إلى:

- المحافظة على أعلى معايير الصحة وضمان سلامة موظفينا وموظفي المتعاقدين والمتعاقدين الفرعيين .
- الحرص على التعامل مع الموردين العادلين الذين تمتثل قواهم العاملة لقوانين العمل المحلية.
- يتوقف نجاح المشروع على مهارات موظفيه وتقانيهم في عملهم وتعاونهم لتحقيق رؤيا واحدة.

د- المعيار البيئي:

يهدف المشروع إلى:

- تقليل الاثار البيئية السلبية إن وجدت.
- استخدام كفو للموارد الطبيعية.
- ترشيد استهلاك الطاقة والمياه وتقليل انتاج النفايات.
- تطبيع معايير البناء الخضراء المحلية والعالمية.
- استخدام مواد صديقة للبيئة.
- الترويج للمساحات الخضراء.

هـ- مؤشرات الأداء:

- التطور الاقتصادي والتنمية المجتمعية.

- الحصول على مواصفات بيئية عالمية مثل * LEED Silver كحد أدنى للمباني و* LEED Neighborhood للمشروع بشكل عام.
- تنظيم حلقة نقاشية واحدة على الأقل مع الجهات الحكومية و المنظمات المجتمعية.
- وجود سياسة واستراتيجية لتوظيف المجتمع المحلي في هذا المشروع.
- وجود برنامج وخطة تدريبية لتنمية المهارات.
- الاتفاق على موضوع واحد على الأقل يهتم منظمات المجتمع المحلي و تخصيص الموارد الداعمة له.
- شروط العمل وسلسلة التسويق.
- وجود سياسة للصحة والسلامة مع برنامج محدد للمتابعة والتدقيق.
- وجود سياسة لمساكن العمال والموظفين تضمن لهم العيش الكريم مع برنامج لتدقيق المساكن مرتين في السنة على الأقل.
- وجود سياسة للمسؤولية الاجتماعية وتضمنها في العقود مع الموردين والتأكيد على التعامل فقط مع الموردين الذين يلتزمون بسياسة الاستدامة للمشروع.
- و- الموظفون:
- عمل معرض للوظائف مخصص لتوظيف المواطنين في هذا المشروع.
- عدم وجود سياسة تمييز ما بين الرجل و المرأة - عدد النساء في مناصب الادارة في المشروع.
- تخصيص يوم واحد في السنة على الاقل للموظفين للعمل التطوعي وادراج ذلك في عقودهم.
- نسبة التوظيف.
- وجود سياسة ضد الفساد وادراجها في عقود الموظفين.
- ز- آلية التطبيق:
- التدقيق على مؤشرات الأداء في المشروع (من خلال مركز إدارة وتشجيع الاستثمار بالتعاون مع جامعة حمدان بن محمد الإلكترونية)
- عمل تقرير نصف سنوي وسنوي للمشروع.
- ادراج مؤشرات الاداء في الاداء السنوي للموظفين ذوو العلاقة.
- عمل اهداف سنوية لاستدامة المشروع وقياسها عن طريق مؤشرات الاداء.

* LEED Silver هي شهادة تمنح للمباني التي لديها كفاءة في استخدام الموارد، وتستخدم كميات أقل من المياه والطاقة وتقلل من انبعاثات الغازات الدفيئة.

الخلاصة:

تعد المباني الخضراء (العمارة الخضراء) طرق وأساليب جديدة للتصميم والتشييد تستحضر التحديات البيئية والاقتصادية التي ألفت بظلالها على مختلف القطاعات في هذا العصر، فالمباني الجديدة يتم تصميمها وتنفيذها وتشغيلها بأساليب وتقنيات متطورة تسهم في تقليل الأثر البيئي، وفي نفس الوقت تقود إلى خفض التكاليف وعلى وجه الخصوص تكاليف التشغيل والصيانة كما أنها تسهم في توفير بيئة عمرانية آمنة ومريحة.

تحرص امانة دبي على تجسيد المبادرة الوطنية للاستدامة العقارية التي أطلقها صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي في بناء اقتصاد أخضر في دولته تحت شعار اقتصاد أخضر لتنمية مستدامة.

تهدف هذه المبادرة الوطنية إلى بناء اقتصاد يحافظ على البيئة وإيجاد بيئة تدعم نمو الاقتصاد، حيث تسعى دولة الإمارات وضمن رؤية 2021 لبناء اقتصاد متنوع وقائم على المعرفة والابتكار تستطيع من خلاله توفير فرص العمل وتحافظ من خلاله على مواردها الطبيعية والبيئية وتعزيز موقعها التنافسي في الأسواق العالمية وخاصة في مجالات الطاقة المتجددة والمنتجات والتقنيات المعنية بالاقتصاد الأخضر".

ترتكز لائحة شروط ومواصفات المباني الخضراء بدبي على المحاور الرئيسية التالية:

- كفاءة استخدام الطاقة
- التصميم وبيئة المباني
- كفاءة الموارد وإدارة النفايات
- حيوية المباني والراحة الإنسانية
- كفاءة استخدام المياه

قائمة المراجع:

- تشارلس د كولستارد، ترجمة أحمد يوسف عبد الخير، الاقتصاد البيئي، النشر العلمي والمطابع، الرياض، ج1، 2005 .
- ابراهيم محمد البلوز ومحمد علي باحبيب، المباني المستدامة: المفاهيم والمبادئ الأساسية، مجلة العلوم والتقنية، مجلة فصلية تصدرها مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية، العدد 111، ماي 2014.
- آلان ميلان، المباني الخضراء (المستدامة) وكفاءة استخدام المياه، مجلة بيئة المدن الالكترونية، العدد العاشر، جانفي 2015.
- الوزارة المنتدبة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة، المكلفة بالبيئة " نحو اقتصاد أخضر من أجل تنمية مستدامة في المغرب"، مسقط، 3 ديسمبر 2014.
- الاسكو ، الاقتصاد الأخضر بالمنطقة العربية: المفهوم العام والخيارات المتاحة أمام دول المنطقة، جامعة الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة للبيئة /المكتب الإقليمي لغرب آسيا، أبريل 2011 .
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول الاقتصاد الأخضر فرص لخلق الثروة ومناصب الشغل، مطبعة كانابرت، أبريل 2012.

- المنظمة الاقليمية لحماية البيئة البحرية، الاقتصاد الاخضر، سلسلة البيئة البحرية "4" ، اصدار خاص بمناسبة الاحتفال بيوم البيئة الاقليمي بالكويت، 24 أبريل 2014.
- بلدية دبي، هيئة كهرباء ومياه دبي وحكومة دبي، شروط ومواصفات المباني الخضراء، 2015.
- بلدية وحكومة دبي، السعفات " نظام دبي لتقييم المباني الخضراء"، النسخة الأولى، 2016.
- مركز تشجيع وإدارة الاستثمار العقاري بدبي وحكومة دبي، دبي للاستدامة العقارية، الطبعة الأولى، 2013.
- نقابة المهندسين بفلسطين والمجلس الفلسطيني الأعلى للبناء الأخضر، الدليل الارشادي للأبنية الخضراء - دولة فلسطين - ، الطبعة الاولى ، 2013.
- رلى مجدلاتي، مفاهيم ومبادئ الاقتصاد الاخضر" الاطار المفاهيمي، الجهود العالمية وقصص النجاح"، United Nation Economic and Social Commision for Western Asia، 2010/12/15.
- العمارة الخضراء" دليلك في التهيئة العمرانية"، انظر الموقع <http://amenagementa.blogspot.com/2016/10/Green-Architecture.html>، شوهذ يوم 2017/08/05 على الساعة 14:15.
- OECD: Towards green growth, A summary for policy makers, Paris, May 2011.
- UNEP: Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication, Nairobi, 2011.
- World Bank: Inclusive green growth: The pathway to sustainable development (Washington), DC, 2012.

لا مركزية الجباية العقارية كآلية لتدعيم موارد الدولة و ميزانية الجماعات المحلية

" دراسة محينة بموجب قانون المالية 2017 "

بن عزوق منير، باحث دكتوراه جامعة البليدة 02

طالب بن عيسى، باحث دكتوراه جامعة البليدة 02

الملخص :

بفعل تداعيات الأزمة الاقتصادية التي تشهدها الجزائر، نتيجة انهيار أسعار البترول و نقص العائدات البترولية التي تحتل المرتبة الأولى في سلم إيرادات خزينة الدولة .و نظرا للاحتضار المالي التي تعاني منه الجماعات المحلية الذي دفع لضرورة التفكير في موارد مالية أخرى أكثر استقرارا و ثباتا هذه المميزات تتوفر في لامركزية الجباية العقارية بما تمنحه من صلاحيات أوسع للهيئات المحلية وتمثل بدورها إطارا ملائما لإشراك المجتمعات المحلية في تخطيط و تنفيذ و متابعة تنميتها الذاتية وتنشيط مواردها و تقيمها مما تعد آلية لتدعيم موارد الدولة و ميزانية الجماعات المحلية.

Summary:

Due to the repercussions of the economic crisis in Algeria, as a result of the collapse of oil prices and the lack of oil revenues, which ranks first in the revenue ladder of the state treasury, and due to the financial suffering experienced by the local communities, which in turn prompted the need to think of other financial resources more stable powers for local bodies and also an appropriate framework for involving local communities and monitoring their own development and values, which is a mechanism for strengthening state resources and the budget of local communities .

مقدمة :

عاشت الجزائر أوضاعا اقتصادية اقتضت الرشادة على كل المستويات بما فيها الجماعات المحلية، إذ أصبحت أمام مسؤولية هذه الجماعات التعجيل بعملية التنمية الاقتصادية و التوجه نحو الاستثمارات، حيث تبقى الجباية أهم وسيلة والأداة الأساسية لإعطاء تقييم للنشاط الاقتصادي ككل مورد مالي يمكن الدولة من تطبيق سياستها الاقتصادية و تحقيق أهدافها المسطرة. و كون الجزائر شهدت عدة مشاكل في المجال الضريبي عرقلت هذا الأخير و انعكست سلبا على الحالة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، الأمر الذي دفع الدولة بالمبادرة بعدة إصلاحات شملت مختلف جوانب النظام الجبائي لا سيما الجباية العقارية باعتبارها جزءا من الإيرادات الجبائية خاصة بالنسبة للجماعات المحلية .

فنداعيات الأزمة الاقتصادية التي تشهدها الجزائر نتيجة لانخفاض أسعار البترول وتقلص العائدات البترولية التي تحتل المرتبة الأولى من حيث الإيرادات ونظرا للاحتضار المالي التي تعاني منه الجماعات المحلية الأمر الذي دفع لضرورة التفكير في موارد مالية أخرى أكثر استقرارا وثباتا، هذه المميزات تتوفر في الجباية العقارية لا سيما بالنسبة للجماعات المحلية حيث تجسد فعلا محلية الوعاء الضريبي، فالاستغلال الأمثل للثروة العقارية من خلال فرض الضرائب والرسوم يساعد الدولة إلى خلق مورد مالي جديد من خلاله يمكن تغطية الفراغ الناتج عن انخفاض عائدات الجباية البترولية .

ومنه يعالج البحث إشكالية رئيسية تتعلق بمدى مساهمة لامركزية الجباية العقارية في تمويل موارد الدولة وميزانية

الجماعات المحلية ؟

حتى يتسنى لنا الإلمام بالجوانب المختلفة للموضوع، اقترحنا الخطة التالية التي تسبقها مقدمة و تليها خاتمة :

المحور الأول : مفهوم لامركزية الجباية العقارية

أولا : تعريف اللامركزية الجبائية

ثانيا : تعريف الجباية العقارية

المحور الثاني : الجباية العقارية المخصصة كليا لميزانية البلدية

أولا : الرسم العقاري

ثانيا : رسم التطهير

ثالثا : الرسوم على تراخيص العقار

المحور الثالث : الجباية العقارية المخصصة جزئيا لميزانية الجماعات المحلية

أولا : الضريبة على المداخل الإجبارية

ثانيا : الضريبة على فائض القيمة للعقارات المبنية وغير المبنية

ثالثا : الضريبة على الأملاك

المحور الأول : مفهوم لامركزية الجباية العقارية

إن المتأمل لهذا المصطلح يجده مركبا من مفهومين أساسيين، فالمفهوم الأول يتعلق باللامركزية الجبائية وأما المفهوم الثاني يتعلق أساسا بالجباية العقارية، و سنحاول التطرق لمفهوم اللامركزية الجبائية من خلال تحديد تعريف دقيق للمصطلح و الوقوف على أهم مقوماته، و سنعرج على مفهوم الجباية العقارية و ذلك من خلال تحديد التعريف الفقهي و التشريعي الدقيق للمصطلح .

أولا :مفهوم اللامركزية الجبائية

تقتضي اللامركزية الجبائية أن تتمتع السلطات المحلية " البلدية¹ - الولاية² " نظام جباية مخصص و منفصل عن النظام الجبائي للدولة، تخصص إيراداته و توزع بحصص معينة ما بينها³ .

إذ أثبتت تجارب العديد من الدول أنه كلما كانت درجة استقلالية الإدارة المحلية أكبر ازدادت قدرتها على توفير موارد مالية ذاتية، و يعني هذا تعزيز مبدأ اللامركزية أي استقلالية مالية الإدارة المحلية¹.

¹ قانون رقم 11 - 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 03-07-2011 ، المادة الأولى "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة . و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة . و تحدث بموجب قانون ."

² قانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية رقم 12 مؤرخة في 29-02-2012 ، المادة الأولى/01 "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة" .

³ زيرمي نعيمة و سنوسي بن عومر ،مقال بعنوان الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع و التحديات ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، مجلة الإستراتيجية و التنمية جامعة ابن باديس مستغانم، العدد 05 سنة 2013 ، الصفحة، 212 .

و بقصد تدعيم الاستقلالية المالية، اعتمدت العديد من الدول الفدرالية و الموحدة نظاما جبايا لا مركزيا، يتم بموجبه تحويل المزيد من الصلاحيات الجبائية إلى الإدارات المحلية، لتتولى صلاحيات تحديد و فرض الضرائب المحلية و تحصيلها .

و تختلف درجة استقلالية الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى، و تختلف كذلك في الدولة الواحدة بين المدن الكبرى و المدن الصغرى و الساحلية و الصحراوية، فنجد المدن الكبيرة في آسيا و أمريكا اللاتينية تتمتع باستقلالية سياسية و اقتصادية واسعة تشبه في بعض الحالات اختصاصات الدولة، أما باقي الإدارات المحلية فصلاحياتها محدودة تشمل بعض الوظائف المعتادة التي تقوم بها الإدارة المحلية، مثل : المنشآت التعليمية، المستشفيات، منشآت الرعاية الاجتماعية الخ.

1- تعريف اللامركزية الجبائية و خصائصها

نعني باللامركزية الجبائية منح الجماعات المحلية صلاحيات واسعة و حرية في تحديد مجال نطاق القاعدة الضريبية و تحديد معادلتها غير أن عددا قليلا من الدول تمنح هذه الحرية للجماعات المحلية، فغياب هذه الحرية هو إضعاف لسياسة الضرائب المحلية و لمسؤولية السلطات أمام دافعي الضرائب، كما أن إدارة بعض الضرائب من قبل السلطة المركزية بهذه الضريبة، مما يؤدي إلى قلة حصيلتها، و بالتالي يمكن القول أن اللامركزية الجبائية تؤدي إلى تثمين الموارد المحلية و بالتالي بذل جهد في ترقية الموارد الجبائية و الموارد الذاتية الأخرى² .

و قبل التطرق إلى مقومات اللامركزية الجبائية من خلال الفرع الثاني لبأس أن ننوه بضرورة توافر بعض الخصائص حتى توصف الضريبة المحلية بالفعالة و لكي تؤدي الدور المنوط بها كالآتي :

- ينبغي أن يرتفع دخل الضريبة المحلية الفعالة مع مرور الزمن كي يواكب النمو الطبيعي للتكاليف و يلبي الحاجة المتزايدة للخدمات العامة المحلية ؛
- أن لا تكون كثرة التأثير بالتقلبات الدورية ؛
- أن لا تتوزع على نحو متساوي نسبيا بين السلطات المحلية ؛
- أن تمثل تمثيلا حقيقيا للعلاقة بين المواطنين الذين يدفعون الضريبة أولئك المستفيدون منها
- أن تكون تكاليف إدارة الضريبة المحلية زهيدة، أي ريعها يفوق تكاليفها الإدارية³ .

2- مقومات اللامركزية الجبائية

تمثل الجباية المحلية المحرك الأساسي للتنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، كما تعنى بالهيئة اللامركزية في الدولة الجزائرية ألا و هي الجماعات المحلية بشقيها البلدية و الولاية، اللتان تعتبران كخلية أساسية في المجتمع لاقتربها من المواطن

¹ طالبي محمد، مقال بعنوان اللامركزية الجبائية و مساهمتها في التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة البليدة، مجلة دراسات جبائية، العدد 03، سنة 2013، الصفحة، 381 .

² طالبي محمد ، المرجع نفسه ، الصفحة ، 382 .

³ زيرمي نعيمة و سنوسي بن عومر ، المرجع السابق ، الصفحة ، 212 .

المحلي، فالجباية المحلية لا تعتبر نظام قائم بحد ذاته و إنما هي جملة من الأحكام و أصناف من الضرائب تختلف باختلاف الجهة المستفيدة، بالإضافة إلى مقومات يجب أن تتوفر في الموارد المالية المحلية¹ و سنذكر في ما يلي أهم شروطها :

- **حرية المورد :** و يعني ذلك أن وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تعمل على تحصيله، و يكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية .
- **ذاتية المورد :** بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد و تحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية و حصيلة الموارد المتاحة لها .

فالضريبة المحلية في إنجلترا مثلا : " **ضريبة المباني** " تتمتع بدرجة كبيرة من الذاتية، حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها، و القيام بتحصيلها، و تقدير أوجه إنفاقها، بل و يخولها القانون سلطة تقدير سعرها كل ثلاثة أشهر بحيث يمكنها تعديل هذا السعر بالزيادة أو النقصان خلال نصف السنة الثاني². إلا أننا نجد في أغلب الدول الموحدة بالخصوص كفرنسا مثلا لا تملك صلاحية خلق الضرائب فسلطتها في هذا المجال جد محدودة سواء بالنسبة لوعاء الضريبة أو بالنسبة لتحديد نسبتها .

- **سهولة إدارة الموارد :** و يقصد به تسيير تقدير وعاء المورد و رخص تكلفة تحصيله عند اقل تكلفة ممكنة فلا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد اكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته، و العمل أيضا على الحصول على أكبر قدر من الموارد الجبائية المحلية .

طبقا لتصنيف منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية، يحدد مدى استقلالية الإدارة المحلية بالنسبة للدخل وفق شرطين هما : الحرية في تحديد القاعدة الضريبية، و تحديد معدل الضريبة وعلى اعتبار أن الضرائب المحلية هي النسبة الأساسية والأهم في موازنات الإدارات المحلية، فإن القدرة على التحكم في هذه النسبة يعد شرطا أساسيا ومؤشرا هاما لمدى استقلالية الإدارة المحلية. ³تتمثل الأهداف الأساسية للامركزية الجبائية في تحقيق الفعالية، الشفافية، التقيد بمجال المالية العامة وكذا الوحدة الوطنية، و الاستقرار السياسي و تحقيق نوع من المساواة بين المواطنين في مختلف المناطق .

ثانيا : مفهوم الجباية العقارية

بعد التعريف بالشق الأول من المصطلح " **اللامركزية الجبائية** " و تحديد أهم مقوماته ستقوم من خلال المطلب الثاني بتحديد التعريف الفقهي و التشريعي للشق الثاني من المصطلح و المتعلق أساسا ب " **الجبائية العقارية** " .

1- التعريف الفقهي

سنقتصر هنا فقط على التعريفات الواردة في الفقه الإنجليزي و الفقه الفرنسي ،فالفقيه الانجليزي " **tony bryne** " عرف

¹ زيرمي نعيمة و سنوسي بن عومر ، المرجع نفسه ، الصفحة، 213 .

² طالبي محمد ، المرجع السابق ، الصفحة، 382 .

³ طالبي محمد ، المرجع السابق ، الصفحة، 383 .

الضريبة العقارية على أنها " ضريبة محلية بنسبة معينة على العقارات¹ أو القيم غير المنقولة و التي تأخذ طابع الإنشاءات الثابتة . "

مما يلاحظ على هذا التعريف أنه جاء شاملا للضرائب العقارية إلا أنه لم يبين لنا الوعاء الذي تنصب عليه ويظهر ذلك من خلال عبارة كل ما هو غير منقول.

إلى جانب التعريف السابق هناك تعريف آخر للفقهاء بوشنان "buchnan" والفقهاء جيمس فلورز "james flower" حيث عرف كل منهما الضريبة العقارية بأنها : "ضريبة تفرض بشكل غير مباشر على القيمة الإيجارية للعقار"².

ما يلاحظ على هذا التعريف أنه يصنف الضرائب العقارية أنها ضرائب مباشرة بحيث يعرف مسبقا من سيتحمل عبئها فضلا على انه لا يمكن نقل هذا العبء إلى شخص آخر.

أما في الفقه الفرنسي فنجد مثلا تعريف الفقيه بول لويس دوري "paul- louis deure" حيث عرفها في كتابه " الدليل الجديد في الضرائب المحلية " فيقول أن " الضريبة العقارية المحلية المسماة الرسم العقاري تحصل لفائدة الجماعات المحلية عن العقارات المبنية وغير المبنية تحسب على أساس القيمة الإيجارية للعقار " .

إن هذا التعريف جاء قاصرا لأنه لم يشمل جميع صور الضرائب العقارية الأخرى التي تحصل لفائدة الدولة والجماعات المحلية معا مثل الضريبة على تأجير الأملاك العقارية.

أما بالنسبة للفقه المالي الجزائري فإن أبرز تعريف فقهي للضريبة العقارية هو ما جاء به الأستاذ عثمان قنديل في كتابه "نظرية الجباية والتنمية"، حيث عرفها " الضريبة التي تقع على العقارات المبنية وغير مبنية ، والتي يكون الدخل الصافي المتمثل في بدل الإيجار وغلة الأرض وعاء لها وهي ضريبة ذات طابع عيني أكثر منها شخصي"³ .

إن هذا التعريف لا يختلف عن التعاريف السابقة في مفهومه الضيق حيث تتفق معها في كونها تشمل العقارات المبنية وغير مبنية و أن وعائها هو الدخل العقاري .

2- التعريف التشريعي

تشمل الجباية العقارية و الدخل المتأتي منها الضرائب العقارية على الملكيات المبنية و غير المبنية، فضلا عن الضرائب على تأجير الأملاك العقارية، و قد حدد المشرع الجزائري من جانب آخر، و استنادا إلى مبدأ الشرعية الضريبية بأن لا ضريبة إلا بنص قانوني، المكرس بمقتضى الفقرة الثالثة من المادة 78 من الدستور الجزائري⁴، فقد بينت المادة 249 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة¹ بعض العقارات المبنية المشمولة بالضرائب و هي :

¹ عرف المشرع الجزائري العقار بالمادة 683 من القانون المدني بأنه : " كل شيء مستقر بحيزه و ثابت فيه و لا يمكن نقله من دون نقله من دون تلف فهو عقار، و كل ما عدا ذلك من شيء فهو منقول " غير أن هذا المعنى ينصرف لجميع العقارات المبنية و الغير مبنية .

² محفوظ برحمان، الضريبة العقارية في القانون الجزائري، دراسة مقارنة دار الجامعة الجديدة، مصر، سنة 2009 ، الصفحة 59 و 61 .

³ محفوظ برحمان، المرجع نفسه، الصفحة 62 .

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/07، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 1996/11/28 الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1996، معدل ب :

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص و المواد أو لتخزين المنتجات .
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية و الموانئ و محطات السكك الحديدية و محطات الطرقات بما فيها ملحقاتها المكونة من مستودعات و ورشات الصيانة .

كما سلك ذات المسلك بشأن الملكيات غير المبنية المشمولة بالضرائب باستثناء تلك المعفية قانونا

بالمادة 261 - د و ما يليها من القانون ذاته و حددها كما يلي:

- الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير، بما فيها الأراضي قيد التعمير التي لم تخضع بعد للضريبة على الملكيات المبنية .
- المحاجر و مواقع استخراج الرمل و المناجم في الهواء الطلق.
- الأراضي الفلاحية ².

كما نظم المشرع الجزائري الضريبة على تأجير الملكية العقارية المبنية و غير المبنية بالمواد 42 إلى 44 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

لكن بوجه عام يمكن القول أن الجباية العقارية تشمل جميع الاقتطاعات الجبرية المحصلة لفائدة خزينة الدولة، سواء يدفعها المكلفون إسهاما منهم في الأعباء العامة للدولة أو يدفعونها بمناسبة خدمة قدمتها لهم الدولة كحقوق التسجيل مثلا.

المحور الثاني : الجباية العقارية المخصصة كليا لميزانية البلدية

تعتمد الجماعات المحلية في تمويل نفقاتها وتلبية مختلف الأعباء والحاجات المحلية على الموارد الجبائية بشكل أساسي، وهذا لأهمية مردود يته، و لامتيازها بالاستقرار مقارنة بالموارد المالية الأخرى و هو ما يمكن أن يدعم استقلالها المالي رغم محدوديته .

ويتميز النظام الجبائي بأنه نظام مزدوج، بحيث يخصص من جهة ضرائب و رسوم يتم تحصيلها بالكامل للجماعات المحلية، ومن جهة أخرى ضرائب ورسوم مشتركة بين الدولة والولاية وصندوق المشترك للجماعات المحلية وان كان الذي يهمنها الجباية العقارية فيمكن تحديدها في الرسم العقاري ورسم التطهير .

القانون رقم 03/02 المؤرخ في 2002/04/10، الجريدة الرسمية رقم 25 لسنة 2002 .

و القانون رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15، الجريدة الرسمية رقم 63 لسنة 2008 .

و القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2016 .

¹ الأمر 101-76 المؤرخ في 1976/12/09 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 102 المؤرخة في 1976-12-22 .

² توفيق زيداني، الجباية العقارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2015-2016، الصفحة 14 .

أولا : الرسم العقاري

يعتبر من الضرائب القديمة جدا بالنسبة للنظام الضريبي المحلي أسس بموجب الأمر 83/67 المؤرخ في 02-06-1967 المتضمن القانون المعدل و المكمل لقانون المالية لسنة 1967 والذي تم تعديله بموجب المادة 43 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18-12- الذي يتضمن قانون المالية لسنة 1992 و هذا القانون أسس تعويضا لمجموعة من الرسوم تخص العقار، و هو ضريبة عينية تمس العقارات المبنية و غير المبنية الموجودة على التراب الوطني ، توجه حصيلته إجمالا إلى ميزانية البلدية¹.

1- الضريبة على الأملاك المبنية

وباستقراء قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2017 في نص المادة 248 " يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات المبنية مهما تكن وضعيتها القانونية الموجودة فوق التراب الوطني باستثناء تلك المعفات صراحة". إذ أخضع المشرع الجزائري من خلال المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة الملكيات المبنية الموجودة على التراب الوطني للضريبة، كما يتم سنويا فرض الرسم العقاري² و قد بينت المادة 249 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة بعض العقارات المشمولة بالضرائب و هي :

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص و المواد أو تخزين المنتجات .
 - المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية و الموانئ و محطات السكك الحديدية و محطات الطرقات بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات و ورشات الصيانة .
- و لم يقتصر المشرع الجزائري فرض الضريبة على العقارات المبنية حقيقة ، بل توسع في مداها إلى فرضها على أموال ليست بطبيعتها من العقارات المبنية ، و لكن اعتبرها في حكم العقارات في شأن خضوعها للضريبة و ذلك ما نص عليه في الفقرتين الثالثة و الرابعة من المادة 249 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، على حالتين تأخذ حكم العقارات المبنية هما :
- القطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا بالمباني، بحيث لا يمكن الاستغناء عنها، فتأخذ نفس حكم المبنى في خضوعها للضريبة مثل : الفناء ، الحديقة و المسبح المتصلين بالمبنى .

¹ طالبي محمد ، المرجع السابق ، الصفحة، 388 .

² تسمية الرسم العقاري هي تسمية مجانية للصواب في واقع الأمر، فهي ضريبة و ليس رسما، بالنظر إلى انتفاء الخدمة الخاصة التي يستفيد منها المكلف بها دون غيره من الأشخاص ، فضلا أن المشرع الجزائري قد استعمل مصطلح الضريبة في أكثر من موضع، ضمن النصوص القانونية المنظمة للرسم العقاري على الملكيات المبنية و غير المبنية راجع في ذلك : توفيق زيداني ، المرجع السابق ، الصفحة 14 ، 15 .

- الأراضي غير المزروعة المستعملة لغرض تجاري أو صناعي كالورشات و أماكن إيداع البضائع، وغيرها من الأماكن من نفس النوع سواء كان يشغلها المالك أو غيره مجانا أو بمقابل ، فالمهم ألا تكون مزروعة ، لأن الأراضي المزروعة أو الأراضي الفلاحية تخضع للضريبة على الملكيات غير المبنية¹.

و لقد حدد المشرع الجزائري الملكيات المبنية التي تعفى من الضريبة العقارية بموجب المواد من 250 إلى 253 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة² و التي تضمنت الرسم على العقارات التابعة للدولة و الجماعات المحلية ، و كذلك تلك التابعة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، التي تمارس نشاطا في ميدان التعليم و البحث العلمي و الحماية الصحية و الاجتماعية ، و في ميدان الثقافة و الرياضة .

كما تعفى من الرسم الملكيات المبنية المخصصة للقيام بشعائر دينية و الأملاك العمومية التابعة للوقف، و العقارات التابعة للدولة الأجنبية، والمخصصة للإقامة الرسمية لبعثاتهم الدبلوماسية و القنصلية المعتمدة لدى الحكومة الجزائرية و يحسب هذا الرسم بتطبيق معدلات تختلف باختلاف المناطق و كذا نوعية البناءات، سواء كانت مخصصة للسكن أو للاستعمال التجاري المهني.

إن أساس فرض الضريبة ناجم عن محصول القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية مضروبا في المساحة الخاضعة للضريبة، يحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق نسبة اقتطاع سنوي تساوي 02 % سنويا، مع ذلك لا يمكن لهذا الاقتطاع أن يتجاوز 40% كنسبة قصوى ، أما فيما يخص المصانع فإن نسبة الاقتطاع محددة بصورة موحدة ب 50 % و يحسب هذا الرسم وفقا للعلاقة التالية³:

$$\text{الرسم العقاري} = \text{القيمة الإيجارية} \times \text{المساحة} \times \text{المعدل} \times \text{نسبة التقادم}$$

و قد حددت نسب الرسم العقاري على الملكيات المبنية كما يلي:

- الملكيات المبنية 03 %

غير أنه بالنسبة للملكيات ذات الاستعمال السكني التي يملكها الأشخاص الطبيعيون الواقعة في مناطق محددة عن طريق التنظيم، و غير مشغولة سواء بصفة شخصية و عائلية أو عن طريق الكراء تخضع لمعدل قدره 10 % .

- الأراضي التي تشكل ملحقا للملكيات المبنية :

05 % عندما تقل مساحتها 500 م² ؛

07 % عندما تفوق مساحتها 500 م² و تقل أو تساوي 1000 م² ؛

¹ توفيق زيداني ، المرجع السابق ، الصفحة 19 .

² لتفاصيل أكثر أنظر المواد من 250 إلى 253 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

³ طالبي محمد ، المرجع السابق ، الصفحة، 389.

10 % عندما تفوق مساحتها 1000 م² ؛

03 % بالنسبة للأراضي الفلاحية¹.

2- الضريبة على الأملاك غير المبنية

تنص المادة 261 د : " يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها، باستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة " .

وتستحق على الخصوص :

- (1) الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أ القابلة للتعمير , بما فيها الأراضي قيد التعمير غير الخاضعة لحد الآن للرسم العقاري للملكيات المبنية ,
- (2) المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق .
- (3) مناجم الملح و السبخات
- (4) الأراضي الفلاحية .

و تعفى من الرسم العقاري على الملكيات غير مبنية²:

- (1) الملكيات التابعة للدولة والولاية والبلديات والمؤسسات العمومية أو العلمية أو التعليمية أو الاسعافية عندما تكون مخصصة لنشاط ذي منفعة عامة وغير مدرة للأرباح لا يطبق هذا الإعفاء على الملكيات التابعة لهيئات الدولة و الولايات و البلديات التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا.
- (2) الأراضي التي تشغلها السكك الحديدية .
- (3) الأملاك التابعة للأوقاف العمومية والمتكونة من الملكيات المبنية .
- (4) الأراضي و القطع الأرضية الخاضعة للرسم العقاري على الملكيات المبنية³.

أساس فرض الضريبة ينتج من حاصل ضرب القيمة الايجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتري المربع أو الهكتار الواحد . حسب الحالة , تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة ونميز بين :

- الأراضي الموجودة في قطاعات عمرانية ؛
- الأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط وقطاع التعمير المستقبلي ؛
- المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق ومناجم الملح و السبخات ؛
- الأراضي الفلاحية .

¹ طالبي محمد ، المرجع السابق ، الصفحة، 390 .

² طالبي محمد ، المرجع نفسه ، الصفحة 391 .

³ انظر المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

يحسب الرسم بعد أن يطبق على أساس الضريبة بنسبة :

- 5% بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير عمرانية بالنسبة للأراضي العمرانية وتحدد نسبة الرسم كما يلي :
- 5 % عندما تكون مساحة الأراضي أقل من 500 م² أو تساويها
- 7 % عندما تفوق مساحة الأراضي 500 م² وتقل أو تساوي 1.000 م²
- 10 % عندما تفوق مساحة الأراضي 1.000 م²
- 3 % بالنسبة للأراضي الفلاحية¹.

إلا أنه بالنسبة للملكيات غير المتواجدة في المناطق العمرانية أو الواجب تعميرها والتي لم تنشأ عليها بنايات منذ ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ الحصول على رخصة البناء أو صدور رخصة التجزئة ، فإن الحقوق المستحقة بصدد الرسم العقاري ترفع إلى 4 أضعاف .

ملاحظة : يؤسس الرسم العقاري على الملكيات المبنية وغير مبنية في البلدية التي توجد بها الأملاك الخاضعة للضريبة كذلك يجب على مصالح البلديات المكلفة بالعمران أن ترسل إلى المصالح الجبائية المختصة إقليميا كشفا تبين فيه تراخيص البناء الجديدة أو المعدلة الصادرة خلال السنة الماضية من أجل إعداد القوائم الضريبية فيما يخص الرسم العقاري .

ثانيا : رسم التطهير

تأسس هذا الرسم بموجب القانون 80-12 المؤرخ في 31-12-1980 المتضمن قانون المالية و في إطار سعي الدولة للمحافظة على نظافة المدن و الأحياء و جمال منظرها و من أجل توفير التمويل اللازم لتحقيق ذلك، فقد فرض المشرع الجزائري بموجب المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة رسما سنويا على الملكيات المبنية، يسمى رسم رفع القمامة المنزلية، يحصل لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامة².

على أن تعفى من الرسم على رفع القمامات المنزلية، الملكيات المبنية غير المستفيدة من هذه الخدمة، وفقا لنص المادة 265 من القانون ذاته، غير أن ذات المادة لم توضح فيما إذا كان الإعفاء يشمل العقارات المبنية التابعة للدولة و الجماعات المحلية، لكن بالرغم من ذلك يمكن القول أن الإعفاء يشمل الملكيات العقارية المنوه عنها، طالما أن القاعدة العامة تقضي بإعفاء الأملاك العمومية المخصصة للمنفعة و غير المدرة للريح من الضرائب و الرسوم³.

1- تحديد مبلغ الرسم

لقد حدد المشرع الجزائري قيمة رسم التطهير الذي يلحق بالملكيات المبنية، بمقتضى المادة 263 مكرر² من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، و ذلك في صورة مجالات ذات حد أدنى و أقصى و أناط سلطة تحديد القيمة النهائية للرسم

¹ طالبي محمد ، المرجع السابق ، الصفحة 391 .

² أنظر المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

³ محفوظ برحمانى ، المرجع السابق ، الصفحة 127 .

في كل بلدية و ضمن المجالات المحددة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي و بعد استطلاع رأي السلطة الوصية .

إن قيمة رسم التطهير الذي يلحق بالملكيات المبنية، تختلف في واقع الأمر بحسب طبيعة استعمال العقار المبنى، إذ غالبا ما يكون حجم القمامة و النفايات الصادرة عن العقارات المخصصة للسكن أقل من تلك الصادرة عن العقارات ذات الاستعمال المهني و الحرفي أو الصناعي و التجاري، مما يحتم من باب العدالة أن تكون قيمة رسم التطهير المطبقة على المساكن أقل من تلك المطبقة على المحلات الصناعية و المهنية¹.

فيما يخص الملكيات العقارية ذات الاستعمال السكني، تقدر قيمة الرسم من 1000 إلى 1500 دج، بينما قيمة الرسم بالنسبة للملكيات العقارية ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي أو الصناعي من 3000 إلى 12000 دج و من 20000 إلى 130000 دج حينما تكون كمية النفايات الصادرة منها كبيرة .

وفي هذا السياق، فإنه من المفيد التنويه إلى أن المشرع الجزائري قد اعتبر الأراضي المهيأة للتخميم و المقطورات في حكم العقارات المبنية، و أخضعها لرسم التطهير محددًا قيمة ما بين 8000 و 23000 دج²، و يرجع ذلك إلى ما قد يصدر من نفايات عند نصب الخيام أو توقيف المقطورات .

2- الإعفاءات الخاصة برسم التطهير

حسب نص المادة 265 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة تعفى من الرسم على رفع القمامات المنزلية الملكيات المبنية التي لا تستفيد من خدمات رفع القمامات المنزلية .

و يبين الجدول التالي مدى تطور الإيرادات المالية المتأتية من جباية هذا الرسم :

الجدول رقم 01 : يتضمن رسم التطهير خلال الفترة 2003-2007 الوحدة : مليون دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
رسم التطهير	1.448	1.278	1.105	1.153	1.247
معدل التطور	-11.74	-13.53	4.34	8.15	/

المصدر: طالبي محمد ، مرجع سبق ذكره ، ص 392 .

¹ توفيق زيداني ، المرجع السابق ، الصفحة 34 .

² أنظر المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

من خلال الجدول يتضح لنا جليا أن حصيلة جباية رسم التطهير غير متوازنة إذ قدرت حصيلته سنة 2003 ما يعادل 1.448 مليون دج لتتخفف في نهاية الفترة سنة 2007 و تصل إلى 1.247 مليون دج و هذا التراجع يتضح لنا بصفة دقيقة في معدل التطور و هذا راجع إلى سببين و هما التقاعس عن دفع الضرائب إضافة إلى ضعف أجهزة تحصيلها¹.

ثالثا : الرسوم على تراخيص العقار

باستقراء نصوص قانون المالية لسنة 2017 نجد في نص المادة 75 منه ما يلي²:

1- الرسم على تسليم رخص البناء :

أ- رخص البناء للاستعمال السكني (حسب القيمة التجارية للبناء) :

قيمة البناء (د ج)	الرسم
إلى غاية 750.0000	3.000
إلى غاية 1.000.000	5.000
إلى غاية 1.500.000	7.500
إلى غاية 2.000.000	22.500
إلى غاية 3.000.000	25.500
إلى غاية 5.000.000	37.500
إلى غاية 7.000.000	45.000
إلى غاية 10.000.000	54.000
إلى غاية 15.000.000	60.000
إلى غاية 20.000.000	67.500
ما فوق 20.000.000	75.000

¹ طالبي محمد ، المرجع السابق ، الصفحة 392 .

² أنظر المادة 75 القانون 16 -14 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1438 الموافق ل 28 ديسمبر 2016 الجريدة الرسمية رقم 77 المتضمن قانون المالية لسنة 2017 .

ب- رخص البناء للاستعمال التجاري أو الصناعي (حسب القيمة التجارية) :

قيمة البناء (دج)	الرسم
الى غاية 7.000.000	75.000
10.000.000	90.000
15.000.000	105.000
20.000.000	120.000
25.000.000	135.000
30.000.000	150.000
50.000.000	165.000
70.000.000	180.000
100.000.000	195.000
ما يفوق 100.000.000	225.000

و بتحليل بسيط لمضمون المادة 75 من قانون المالية 2017 التي أقرها المشرع الجزائري نجده قد عدل من أحكام المادة 55 من القانون 99-11 المؤرخ 23 ديسمبر 1999 و المتضمن قانون المالية لسنة 2000 ، المعدلة بموجب القانون 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005 و المتضمن قانون المالية لسنة 2006، المعدلة بموجب أحكام المادة 25 من الأمر 08-02 المؤرخ في 24 يوليو لسنة 2008 و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 نجد أنه يحاول أن يرفع من قيمة الرسم على رخص لبناء و يكييفها حسب الواقع و المستجدات .

2- الرسم على تسليم شهادات المطابقة :

أ- بنايات الاستعمال السكني أو المزدوج (حسب القيمة التجارية للبناء) :

قيمة البناء (دج)	الرسم
إلى غاية 750.000	1.500
1.000.000	2.250
1.500.000	2.650
2.000.000	3.300
3.000.000	4.500
5.000.000	5.250

6.000	7.000.000
9.000	10.000.000
12.000	15.000.000
13.500	20.000.000
18.000	ما فوق 20.000.000

ب- بنايات للاستعمال التجاري أو الصناعي (حسب القيمة التجارية للبناءية) :

قيمة البناءية (دج)	الرسم
إلى غاية 7.000.000	9.000
10.000.000	9.750
15.000.000	11.250
20.000.000	12.750
25.000.000	14.250
30.000.000	15.250
50.000.000	17.250
70.000.000	18.750
100.000.000	22.500
ما يفوق 100.000.000	30.000

حاول المشرع الجزائري الحفاظ على نفس النسق الذي اتبعه بخصوص الرسم على تسليم رخص البناء و ذلك بجعل الرسم على تسليم شهادة المطابقة متماشيا و المستجدات و التطورات فلا يمكن تطبيق رسم شهادة المطابقة لسنة 2008 على عقار شيد في سنة 2017 فجميع المعطيات تغيرت.

المحور الثالث : الجباية المخصصة جزئيا لميزانية الجماعات المحلية

هي مجموعة الموارد الجبائية التي تنقسمها الجماعات المحلية مع الدولة بالإضافة إلى ما يتم تحويله للصندوق المشترك للجماعات المحلية يمكن ذكرها فيما يلي :

أولا : الضريبة على المداخل الإيجارية

لقد استحدث المشرع الجزائري بموجب المادة 38 من قانون المالية لسنة 1991¹ ضريبة سنوية على الدخل الإجمالي للأشخاص الطبيعيين²، إذ تفرض هذه الضريبة على مجموعة من المداخل من بينها الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية و غير المبنية بما فيها الأراضي الفلاحية وفقا للمادة 42 و ما يليها من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، بل حتى و لو لم يكن هناك عقد إيجار، إذ وسع المشرع هذه لضريبة لتشمل العقارات المعارة، وفقا لنص المادة الثالثة من قانون المالية لسنة 1994³ المعدلة للمادة المذكورة أعلاه⁴.

1- المداخل الخاضعة للضريبة على تأجير الملكية العقارية

عرف المشرع الجزائري المداخل الناتجة عن إيجار الملكية العقارية و التي تخضع للضريبة بنص المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، و قد اصطلح عليها بالريوع العقارية الناتجة عن :

- إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها، كإيجار العقارات السكنية و كذلك إيجار العقارات ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي غير المجهزة بعنادها و ما لم تكن قيمة الإيجار مدرجة ضمن أرباح المحل التجاري أو المؤسسة الصناعية أو الحرفية أو مستثمرة فلاحية أو مهنة غير تجارية، و هذا من أجل تقادي تكليف ذات الدخل بالضريبة أكثر من مرة.
- عقد عارية الاستعمال، الذي عرفه المشرع الجزائري بالمادة 538 من القانون المدني⁵ فإنه لا يدر في الحقيقة أي ريع أو إيراد على المعير، مما يظهر غرابة مسلك المشرع في افتراض ريع أو دخل معين عن عقد العارية و إخضاعه للضريبة .
- تدرج كذلك صنف الريوع العقارية الخاضعة للضريبة على الدخل الإجمالي، الإيرادات الناتجة عن إيجار العقارات غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية⁶.

¹ قانون رقم 36/90، مؤرخ في 1990/12/31، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية العدد 57 لسنة 1990.

² بالنسبة للأشخاص المعنوية فهي خاضعة للضريبة على أرباح الشركات.

³ المرسوم التشريعي رقم 18/93، المؤرخ في 1993/12/31، يتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية العدد 88 لسنة 1993 .

⁴ توفيق زيداني ، المرجع السابق ، الصفحة 49 .

⁵ تعرف المادة 538 من القانون المدني عقد العارية بأنه " عقد يلتزم بمقتضاه المعير أن يستلم المستعير شيئا غير قابل للاستهلاك ليستعمله بغير عوض لمدة معينة على أن يرده بعد الاستعمال"

⁶ - توفيق زيداني ، المرجع السابق ، الصفحة 50 .

2- قيمة الضريبة على تأجير الملكية العقارية

وتخضع الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني للضريبة على الدخل الإجمالي بنسبة :

- 7 % محررة من الضريبة وتحسب هذه النسبة من المبلغ الإجمالي بالنسبة للمداخل المتأتية من إيجار السكنات ذات الاستعمال الجماعي .
 - 10 % محررة من الضريبة وتحسب هذه النسبة من مبلغ الإيجار الإجمالي بالنسبة للمداخل المتأتية من إيجار السكنات ذات الاستعمال الفردي .
 - 15 % محررة من الضريبة وتحسب من مبلغ الإيجار الإجمالي بالنسبة للمداخل المتأتية من إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري أو المهني كما يطبق هذا المعدل على العقود المبرمة مع الشركات .
- يؤدي مبلغ الضريبة المستحق لدى قابضة الضرائب المتواجدة في مكان العقار في أجل أقصاه ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ تحصيل الإيجار .
- كما تستحق الضريبة على الإيجار في أول يوم من كل شهر في حالة عدم ذكر الأجل المتفق عليه في العقد في العقد ويطبق هذا الحكم حتى إذا لم يسدد المستغل أو شاغل الأمكنة الإيجار¹.

ملاحظة : في حالة الفسخ المسبق للعقد يمكن للمؤجر أن يطلب استرداد الضريبة المتصلة بالمرحلة المتبقية في السريان

شريطة تبرير استرجاع المستأجر لمبلغ الإيجار المحصل للمرحلة غير المنتهية و يوزع حاصل الضريبة

على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية كما يلي² :

• 50 % لفائدة ميزانية الدولة ؛

• 50 % لفائدة ميزانية البلديات .

ثانيا : الضريبة على فائض القيمة للعقارات المبنية وغير المبنية

إضافة صنف من أصناف المداخل كان قد ألغي بموجب المادة 08 من قانون المالية لسنة 2009 ليعاد إحداثها بموجب المادة 03 من قانون المالية لسنة 2017.

1- مجال تطبيق الضريبة على فائض القيمة

تنص المادة 77 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة : " بالنسبة لوعاء الضريبة على الدخل الإجمالي تعتبر فوائض قيمة ناتجة عن التنازل بمقابل عن العقارات المبنية وغير مبنية فوائض القيمة المحققة فعلا من قبل الأشخاص الذين يتنازلون خارج نطاق النشاط المهني عن عقارات أو أجزاء من عقارات مبنية أو غير مبنية .

غير أنه لا تدخل في مكونات الأساس الخاضع للضريبة:

¹ - أنظر المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

² - أنظر المادة 42 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

- فوائض القيمة المحققة بالنسبة للتنازل عن عقار تابع لتركة من أجل تصفية ارث شائع موجود
- فوائض القيمة المحققة عن تنازل المقرض المستأجر أو المقرض المؤجر عن عقار في إطار عقد قرض إيجاري من نوع " ليزا باك " lease back ؛لتطبيق هذه المادة تعد تنازلات بمقابل، الهبات المقدمة للأقارب ما بعد الدرجة الثانية و إلى غير الأقارب ¹.

2- تحديد فائض القيمة الخاضع للضريبة

بعد استقراء نص المادة 78 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة يتبين أن فائض القيمة الخاضع للضريبة هو الفرق الإيجابي بين سعر التنازل عن المالك وسعر الاقتناء أو قيمة إنشائه من طرف المتنازل ضرب 5%) كما يمكن للإدارة أن تعيد تقويم العقارات أو أجزاء العقارات المبنية أو الغير المبنية طبقا لقيمتها التجارية الحقيقية وذلك في إطار احترام الإجراء ألتناقضي المنصوص عليه في أحكام المادة 19 من قانون الإجراءات الجبائية².

ملاحظة : لا تخضع الضريبة على الدخل الإجمالي فوائض القيمة الناتجة عن التنازل بمقابل عن العقارات المبنية وغير مبنية التي دامت حيازتها أكثر من (10) سنوات³.

3- تحصيل ودفع المبالغ الخاضعة للضريبة

يتعين على المكلفين بالضريبة الذين يحققون فوائض القيمة المشار إليها في المادة 77 من القانون المذكور سلفا أن يحسبوا ويدفعوا بأنفسهم الضريبة بعنوان فوائض القيمة المحققة، في أجل لا يتعدى ثلاثين يوما (30) ابتداء من تاريخ إبرام عقد البيع و إذا لم يكن للبائع موطن في الجزائر فيجب على نائبه المفوض قانون تصفية وتسديد الضريبة لدى صندوق قابض الضرائب مكان تواجد الملك المتنازل عنه من خلال مطبوعة تسلمها الإدارة الجبائية أو يتم تحميلها من الموقع الإلكتروني⁴.

ثالثا : الضريبة على الأملاك

تنص المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة :

" يخضع للضريبة على الأملاك :

- (1) الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة للأملاك الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر ؛
- (2) الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر تقدر شروط الخضوع للضريبة في أول يناير من كل سنة.

1- وعاء الضريبة :

يتشكل وعاء الضريبة على الأملاك من القيمة الصافية في أول يناير من كل سنة لمجموع الأملاك و الحقوق و القيم الخاضعة للضريبة التي يمتلكها الأشخاص المذكورين في المادة 274 تخضع المرأة المتزوجة للضريبة بصفة منفردة على مجموع الأملاك والحقوق والقيم التي تتشكل منها أملاكها⁵.

¹ أنظر المادة 77 من من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

² أنظر المادة 78 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

³ أنظر المادة 79 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

⁴ أنظر المادة 80 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

⁵ أنظر المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

2- حساب الضريبة و توزيعها :

حسب نص المادة 281 مكرر 8 تحدد نسبة الضريبة على الأملاك¹ كما يأتي :

النسبة (%)	قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة بالدينار
0%	- يقل عن 100.000.000 دج
0.5 %	- من 100.000.000 دج - إلى 150.000.000 دج
0.75 %	- من 150.000.001 دج - إلى 250.000.000 دج
1 %	- 250.000.001 دج - إلى 350.000.000 دج
1.25 %	- من 350.000.001 دج - إلى 450.000.000 دج
1.75 %	- يفوق 450.000.000 دج

3- توزيع الضريبة :

يحدد توزيع الضريبة على الأملاك كما يلي :

- 60 % إلى ميزانية الدولة
- 20 % إلى ميزانية البلديات
- 20 % إلى حساب التخصيص الخاص رقم 050-302 بعنوان " الصندوق الوطني للسكن "²

خاتمة :

مما سبق تناوله يمكن القول أن لا مركزية الجباية العقارية تشمل مجموعة من الضرائب والرسوم العقارية منها ما يتم تحصيله لفائدة الجماعات المحلية دون سواها كالرسم العقاري ورسم التطهير والرسوم على تراخيص العقار ومنها ما تنقسم حصيلته مع هيئات أخرى كالضريبة على فائض القيمة الناتجة عن العقارات المبنية وغير مبنية وكذا الضريبة الناتجة عن المداخل الإيجارية المبنية وغير المبنية وكذا الضريبة على الأملاك .

¹ أنظر المادة 281 مكرر 8 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

أنظر المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .²

لذا نجد أن قانون المالية لسنة 2017 أولى عناية بالغة بالجباية العقارية من شأنه تدعيم ميزانية الدولة والجماعات المحلية بما تحتاجه من موارد كنتيجة حتمية لتراجع الجباية المحلية بسبب تهاوي أسعار النفط وتقادي الوقوع في العجز المالي للميزانية و يجعلنا نبحت في عوائق تجسيد لامركزية الجباية العقارية في الجزائر .

و في الأخير إيجاز بعض الاقتراحات و المتمثلة في :

- ضرورة التجسيد الفعلي للامركزية الجباية العقارية و ذلك من خلال خلق وعي ضريبي من قبل الإدارات المعنية بالتحصيل الجبائي هذا من جهة و غرس الوعي الضريبي لدى المكلفين بالضريبة هذا من جهة أخرى .
- البحث عمليا و علميا في عوائق تجسيد لامركزية الجباية العقارية .
- إنعاش الضريبة الجبائية في التشريع الجزائري و تحيينها و عصرتها بما يتماشى و المستجدات .
- على الجماعات المحلية أن تثمن مواردها و تقيمها مما يساعدها على التخلص من الوصاية المركزية و يعزز استقلاليتها المالية .

قائمة النصوص القوانين و المراجع :

أولا : النصوص القانونية:

- الأمر 76-101 المؤرخ في 09/12/1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 102 المؤرخة في 22-12-1976 .
- قانون رقم 36/90، مؤرخ في 31/12/1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية العدد 57 لسنة 1990.
- المرسوم التشريعي رقم 18/93، المؤرخ في 31/12/1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية العدد 88 لسنة 1993 .
- المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07/12/1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28/11/1996، الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1996، معدل ب :
- القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10/04/2002، الجريدة الرسمية رقم 25 لسنة 2002 .
- و القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15/11/2008، الجريدة الرسمية رقم 63 لسنة 2008.
- و القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2016.
- قانون رقم 11 - 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 03-07-2011 .
- قانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية رقم 12 مؤرخة في 29-02-2012 .

- القانون 16 -14 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1438 الموافق ل 28 ديسمبر 2016 الجريدة الرسمية رقم 77 المتضمن قانون المالية لسنة 2017 .

ثانيا : المراجع

- محفوظ برحمانى، الضريبة العقارية في القانون الجزائري، دراسة مقارنة دار الجامعة الجديدة،مصر،سنة 2009.
- زيرمي نعيمة و سنوسي بن عومر ،مقال بعنوان الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع و التحديات ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، مجلة الإستراتيجية و التنمية جامعة ابن باديس مستغانم، العدد 05 سنة 2013.
- طالبي محمد، مقال بعنوان اللامركزية الجبائية و مساهمتها في التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة البليدة، مجلة دراسات جبائية، العدد 03، سنة 2013.
- توفيق زيداني، الجباية العقارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2015-2016 .

إجراءات وإشكالات تسوية البنايات في إطار القانون 08-15

أ/ منصر نصر الدين، أستاذ مساعد ب، جامعة سوق اهراس

أ/ نعيمة ذيايبية، أستاذة مؤقتة، جامعة سوق اهراس

الملخص:

نظرا للوضعية التي تشهدها المدن الجزائرية من تشوه في البنية العمرانية بسبب تزايد البنايات الغير شرعية والمخالفة لقواعد التعمير التي مست بالمظهر الجمالي للمدينة، عمد المشرع الجزائري إلى سن مجموعة من القوانين لمعالجة هذا الوضع، والتي يعتبر من أهمها القانون 08-15 المتعلق بقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، الهادف إلى القضاء على البنايات الغير شرعية وتحسين المظهر الجمالي للمدينة، إلا أن هذا القانون شهد مجموعة من الإشكالات القانونية عند تطبيقه حالت دون الوصول إلى المبتغى منه بصفة كلية، وهذا ما سيتم التعرض إليه ضمن هذا المقال، من خلال معرفة خصائص هذا القانون والبنايات التي يشملها و كيفية تسويتها، والإشكالات التي تعترض تطبيق إجراءات التسوية .

الكلمات المفتاحية : القانون 08-15، شهادة المطابقة، تسوية البنايات، رخصة البناء.

Summary :

Given the situation in Algerian cities of deformation in the urban environment owing to the increasing number of illegal buildings which are against the rules of reconstruction, this touches the aesthetic appearance of city. The Algerian legislature has enacted a series of laws to deal with this situation, and the law 08-15 is considered the most important of them all, which is related to the rules of matching and completing the buildings, in which its purpose is to get rid of these illegal buildings and improving the aesthetic appearance of the city. However, this law has witnessed a number of legal problems when applied which got on the way of reaching to its purposes in a total manner, and this will be discussed in this article, by knowing the characteristics of this law and the buildings that includes and how to settle it, and the problems that encounter the application of settlement procedures.

Keywords: law 08-15, certificate of conformity, settlement of buildings, permit of construction.

مقدمة :

شهدت الجزائر نمو متسارع في عدد السكان الذين يقطنون المدينة مما نتج عنه ازدياد حاجياتهم السكنية و الخدماتية، الأمر الذي أدى إلى ظهور اختلالات تمس بالبيئة العمرانية للمدينة، حيث تشهد المدن الجزائرية عدد كبير من البناءات غير الشرعية وغير المنتهية والتي أثرت سلبا على النسيج العمراني، نظرا لعدم احترام معايير التعمير والبناء.

وقصد معالجة هذا الوضع سن المشرع الجزائري مجموعة من التشريعات والتي يعتبر من أهمها القانون 15-08 المتعلق بقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها¹، الذي أتي للسماح للمواطنين بتسوية وضعية بناياتهم والحصول على عقود الملكية، بالإضافة إلى القضاء على المظاهر التي تشوه البعد الجمالي للنسيج العمراني في مختلف أنحاء الوطن من خلال إتمام أشغال البناءات غير المنتهية، ووضع عقوبات ردية في حالة عدم احترام أجال التسوية والاستمرار في مخالفة النصوص القانونية المتعلقة بالتهيئة والتعمير، غير أنه هذا القانون شهد مجموعة من الإشكالات أثناء تطبيقه حالت دون تحقيق الهدف المرجو منه بصفة كلية.

الحدود الزمنية والمكانية للدراسة :

الدراسة تتناول إجراءات وإشكالات تسوية البناءات بالجزائر في إطار القانون 15-08 وهذا ابتداء من 20 جويلية 2008 تاريخ صدور هذا القانون إلى غاية اليوم.

أهمية للدراسة : تتمثل أهمية الدراسة في توضيح إجراءات تسوية البناءات في إطار القانون 15-08 المنفرد بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن باقي القوانين المتعلقة بالتعمير، وتحديد مهام كل الإدارات المشرفة على تطبيقه، بالإضافة إلى الوقوف على الإشكالات التي تعترض تطبيق هذا القانون، والتي أدت إلى عدم تحقيق الأهداف المرجوة منه بصفة كلية، و محاولة وضع اقتراحات عملية لهذه الإشكالات.

إشكالية الدراسة : فيما تتمثل إجراءات تسوية البناءات في إطار القانون 15-08 والإشكالات التي تشهدها عند التطبيق ؟

المنهج المتبع في الدراسة: اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي وذلك لوصف المواد القانونية والتنظيمية ذات الصلة بالموضوع ، بالإضافة إلى المنهج التحليلي لتحليل مواد القانون 15-08 المتعلقة بالتسوية و جل التعليمات والقرارات الصادرة في هذا الاطار، كما اعتمدنا على المنهج التاريخي للتعرف على التعديلات التي مست هذا القانون من حيث إجراءات التسوية.

¹ - القانون رقم 15-08 المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق لـ 20 جويلية 2008، المتعلق بقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر عدد 44 لسنة 2008 .

خطة الدراسة:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة محاور أساسية حيث تم التطرق في البداية إلى شرح الأحكام العامة التي جاء بها القانون 15-08 (مبحث أول) ثم إلى إجراءات تسوية البناءات في إطار هذا القانون (مبحث ثاني) بالإضافة إلى الإشكالات المطروحة (مبحث ثالث).

المبحث الأول: شرح الأحكام العامة التي جاء بها القانون 15-08

من أجل تسوية وضعية البناءة التي نشأت خارج القانون عمد المشرع الجزائري بإصدار القانون 15-08 المتميز بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن باقي القوانين السابقة (مطلب أول) كما أن هذا القانون حدد مجموعة محددة من البناءات تكتسي طابعا ضيقا استثنائيا و مدروسا لمعالجة الأوضاع القائمة من البناءات (مطلب ثاني) .

المطلب الأول: خصائص قواعد تحقيق مطابقة البناءات في ظل القانون 15-08

يتميز إجراء تحقيق المطابقة المستحدث بالقانون 15-08 بمجموعة من الخصائص نجملها في ما يلي :

- تتميز قواعد تحقيق البناءات في إطار القانون 15-08 بطابع الأحكام المؤقتة حيث سرت أحكامه ابتداء من نشر القانون 15-08 بالجريدة الرسمية أي 03 أوت 2008 لمدة 05 سنوات¹ أي إلى غاية 03 أوت 2013، ليتم تمديد العمل بأحكامه طبقا للمادة 79 من قانون المالية لسنة 2014² إلى غاية 03 أوت 2016، ونظرا لعدم تسوية عدد كبير من المواطنين وضعية بناياتهم، تم إصدار تعليمة من طرف الوزير الأول رقم 445 المؤرخة في 06 نوفمبر 2016 تقضي بتمديد جديد وأخير للمعنيين لتسوية بناياتهم ، وذلك إلى إشعار آخر يحدد من طرف وزير السكن والعمران والمدينة³.
- تتميز أحكام تحقيق مطابقة البناءات في إطار القانون 15-08 بالطابع الإلزامي، حيث نصت المادة 23 الفقرة 2 على أنه "من أجل تحقيق مطابقة البناءات المتممة أو التي هي في طور الإنجاز يلزم مالكو وأصحاب المشاريع أوكل متدخل مؤهل بتقديم طلب في هذا الشأن إلى السلطات المعنية" بالإضافة إلى توقيع جزاءات في حالة مخالفة ذلك وفقا للمادتين 81 و 83 من القانون 15-08، والهدف من إلزامية تحقيق المطابقة للبناءات المتممة والغير متممة هي رغبة المشرع إلى وضع حد لحالات عدم إنهاء البناءات وترقية إطار مبني ذي مظهر جمالي ومهيأ بانسجام⁴.

¹ - المادة 94 من القانون رقم 15-08 المتعلق بقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

² - قانون رقم 13-08 المؤرخ في 27 صفر عام 1435 الموافق لـ 30 ديسمبر 2013 المتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر عدد 68 لسنة 2013 .

³ - نصت تعليمة الوزير الأول رقم 445 المؤرخة في 06 نوفمبر 2016 على أنه " .فقد تقرر تعليق تطبيق أحكام القانون 15-08 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها ، وذلك إلى إشعار آخر .وبهذا الشأن يكلف السيد وزير السكن والعمران والمدينة بنشر هذا القرار وتقديمه على أنه تمديد جديد وأخير يمنح للمالكين المعنيين لإتمام إنجاز بناياتهم" لكن لحد الساعة لم يصدر قرار وزير السكن والعمران والمدينة مما خلق إبهام حول التمديد ومدته.

⁴ - المادة 01 من القانون رقم 15/08 المتعلق بقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

- انطلاقا من مبدأ " حق البناء مرتبط بالملكية " الذي كرسته المادة 50 من القانون 90-29 المعدل والمتمم¹ المتعلق بالتهيئة والتعمير فإن عملية تحقيق المطابقة تمتد من تسوية البنايات الغير مطابقة أو الغير متممة لتشمل تسوية الوعاء العقاري الذي يحتضن البناية والذي يعد جز لا يتجزأ منها ولا يمكن إغفاله لأن البناية ملتصقة بالأرض، وبالتالي فتسوية البنايات الغير مطابقة والغير متممة تبقى مرهونة بتسوية الأوعية العقارية التي أقيمت عليها²، وفي هذا الإطار صدرت تعليمة عن وزارة المالية (المديرية العامة للأموال الوطنية) رقم 13/3476 تبين مجال تدخل إدارة أملاك الدولة في إطار عملية مطابقة البنايات وإتمام انجازها وكيفية تسوية الوعاء العقاري وكيفية التسديد³.
- عملية تسوية البنايات في إطار القانون 08/15 تكون طبقا للقواعد العامة للتعمير والبناء وفقا لنص المادة 10 من المرسوم 09/154 التي نصت على أنه " يرعى دراسة التصريح مدى تطابق مشروع البناية مع أحكام شغل الأراضي وفي حالة عدم وجوده يراعى مدى مطابقة المشروع مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو الأحكام العامة للتهيئة والتعمير " وما يترتب عن هذه الخاصية أن تسوية البنايات يجب أن لا يمس بحقوق الغير وبالارتفاقات المنصوص عليها على سبيل المثال بالمادة 16 من القانون 08-15 .

المطلب الثاني: البنايات القابلة وغير القابلة للتسوية في إطار القانون 08-15

كما ذكرنا سابقا فإن المشرع حدد مجموعة من البنايات التي تخضع للتسوية في إطار القانون 08-15 (فرع أول)، كما استثنى مجموعة من الحالات التي لا تخضع لقانون المطابقة (فرع ثاني)

الفرع الأول : البنايات القابلة للتسوية في إطار القانون 08/15

إن تحقيق مطابقة البنايات تشترط شرط أساسي متعلق بكون البنايات قد انتهت بها الأشغال أو في طور الإتمام وذلك قبل نشر القانون 08/15 بالجريدة الرسمية أي 03 أوت 2008⁴ ، أما البنايات المنجزة بعد هذا التاريخ غير معنية بالتسوية في إطار هذا القانون وتخضع لأحكام القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، المعدل والمتمم المتعلق بالتهيئة والتعمير⁵.

¹ - نصت المادة 50 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 لسنة 1990 المعدل والمتمم ، على أن "حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض"

² - عزاز ساعد، مطابقة البنايات و إتمام انجازها طبقا لقانون 08-15 المؤرخ في 20/07/2008 المحدد لقواعد مطابقة البنايات و إتمام انجازها، مذكرة ماجستير في القانون العقاري ، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013/2014، ص 13 .

³ - التعليم رقم 13/3476 ، المؤرخة في 08 افريل 2013 ، الصادرة عن وزارة المالية ، المديرية العامة للأموال الوطنية، المتعلقة بمجال تدخل إدارة أملاك الدولة في إطار عملية مطابقة البنايات وإتمام انجازها

⁴ - المادة 14 من القانون 08-15 المتعلق بقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها.

⁵ - التعليم الوزاري رقم 1000 المؤرخة في 10 سبتمبر 2009 ، الصادرة عن وزارة السكن والعمران ، بخصوص تطبيق أحكام القانون 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها .

وتم تقسيم البنائات المتعلقة بالتسوية في إطار القانون 08-15 إلى أربع حالات متعلقة كلها بشرط أساسي ألا وهو رخصة البناء وهي كالتالي¹ :

أولا : البنائات غير المتممة التي تحصل صاحبها على رخصة البناء

أي البنائات التي تحصل صاحبها على رخصة بناء إلا أنه لم يتم انجازها لانتهاء صلاحية الرخصة وذلك لسبب من الأسباب المتعلق بصاحب البناية، وتنقسم هذه الحالة إلى قسمين: البنائات غير المتممة والمطابقة لرخصة البناء و البنائات غير المتممة وغير المطابقة لرخصة البناء²، وفي هذه الحالة يكون طبيعة الطلب المقدم " رخصة إتمام" (permis d'achèvement) .

ثانيا: البنائات المتممة التي تحصل صاحبها على رخصة البناء وهي غير مطابقة لأحكام الرخصة المسلمة

ويقصد بها البنائات التي تم صاحبها من انجازها إلا أنها غير مطابقة لأحكام رخصة البناء الممنوحة أما طبيعة الطلب المقدم في هذه الحالة يكون " شهادة المطابقة" (certificat de conformité)³.

ثالثا: البنائات المتممة والتي لم يتحصل صاحبها على رخصة البناء

أي البنائات التي يكون صاحبها قد أتم انجازها دون الحصول على رخصة بناء ، ويرجع عادتاً سبب عدم حصول المعني على رخصة البناء إلى غياب السند الرسمي للملكية ، وفي هذه الحالة يكون طبيعة الطلب "رخصة بناء على سبيل التسوية" (permis de construire à titre de régularisation)

رابعا: البنائات غير المتممة التي لم يتحصل صاحبها على رخصة البناء

أي البنائات التي يكون صاحبها لم يتم انجازها دون الحصول على رخصة بناء ، ومثل الحالة السابقة يرجع عادتاً السبب في عدم الحصول على رخصة البناء غياب السند الرسمي للملكية، وفي هذه الحالة يكون طبيعة الطلب المقدم "رخصة إتمام على سبيل التسوية "

(permis d'achèvement à titre de régularisation)

الفرع الثاني: البنائات الغير قابلة للتسوية في إطار القانون 08/15

وقد استثنى المشرع في نص المادة 16 من القانون 08-15 مجموعة من الحالات الغير قابلة لتحقيق المطابقة والمتمثلة في :

¹ - المادة 15 من القانون رقم 08-15 المتعلق بقواعد مطابقة البنائات وإتمام إنجازها.

² - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 09-154 المؤرخ في 07 جمادى الأولى 1430 الموافق لـ 02 ماي 2009 المتضمن إجراءات التصريح بمطابقة البنائات، ج ر عدد 27 لسنة 2009 .

³ - المادة 4 من نفس المرسوم التنفيذي 09-154 .

- البنايات المشيدة في قطع أرضية مخصصة للارتفاعات ويمنع البناء عليها، كالبنايات المنجزة تحت أعمدة التيار الكهربائي أو المنجزة على ممر مخصص لشبكات المياه أو الأسلاك الهاتفية أو شبكة الصرف الصحي¹.
 - البنايات المتواجدة بصفة اعتيادية بالمواقع والمناطق المحمية المنصوص عليها في التشريع المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع والمعالم التاريخية والأثرية ، وبحماية البيئة والساحل بما فيها مواقع الموانئ والمطارات وكذا مناطق الارتفاعات المرتبطة بها.
 - البنايات المشيدة على الأراضي الفلاحية أو ذات الطابع الفلاحي أو ذات الطابع الغابي باستثناء تلك التي يمكن إدماجها في المحيط العمراني .
 - البنايات المشيدة خرقا لقواعد الأمن أو التي تشوه بشكل خطير البيئة والمنظر العام للموقع.
 - البنايات التي تكون عائقا لتشييد بنايات ذات منفعة عامة أو مضررة لها والتي يستحيل نقلها
- كما أضافت التعليمية رقم 09/1000 الصادرة عن وزارة السكن والعمران في إطار تطبيق أحكام القانون 15-08² مجموعة من الحالات الأخرى الغير القابلة لتحقيق المطابقة وتمثلة في البنايات المقامة على :
- مساحات حماية المنشآت الإستراتيجية أو الخطرة، بما فيها الموانئ والمطارات و المساحات التي شيدت عليها تجهيزات الطاقة .
 - المساحات المصنفة الغير قابلة للبناء حسب نتائج دراسات التعمير الجيوتقنية، الدراسات الزلزالية، دراسات الأراضي، أو تلك الواقعة في المناطق المعرضة للفيضان أو لانزلاق التربة.
 - البنايات المشيدة خرقا لقواعد الأمن أو التي تضر بالمحيط والمظهر العام للموقع، و يتعلق الأمر على وجه الخصوص بالبنايات العشوائية الفوضوية وتلك التي لا تضمن فيها شروط البناء متانة واستقرار المنشآت .
 - البنايات التي تعيق أو تضر بتشديد المنشآت العمومية والتي يعتبر تحويل موقعها مستحيلا (خط الطريق السيار، أحواض سفوح السدود، مواقع التنقيب على المحروقات، ومواقع توسيع المواني والمطارات)
 - كما لا تخضع للتسوية البنايات التي محل نزاع قضائي حول ملكية البناية لحين إصدار حكم نهائي، بالإضافة إلى البنايات المشيدة بعد سنة 2008 .
- وتجدر الإشارة أن الحالات السابقة تكون محل رفض بناءا على تقارير المصالح والمؤسسات المعنية.

¹ - الشريف بحماوي ، مجال تدخل قانون المطابقة (15-08) في تسوية البنايات الفوضوية ، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 11 ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2014 ، ص 172 .

² - التعليمية الوزارية الصادرة عن وزارة السكن والعمران رقم 1000 المتعلقة بتطبيق أحكام القانون 15-08 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها .

المبحث الثاني: إجراءات تسوية البناءات في إطار القانون 08-15

نص القانون 08-15 على مجموعة من الإجراءات لتسوية طلبات التسوية تمر على ثلاث مستويات، بادئاً على مستوى البلدية (مطلب أول) ثم على مستوى مديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء (مطلب ثاني) وفي الأخير يتم إصدار القرار على مستوى الدائرة، القابل للطعن في حالة ما كان بالرفض على مستوى الولاية (مطلب ثالث) .

المطلب الأول : على مستوى البلدية

ألزم نص المادة 23 من القانون 08-15 ملاك البناءات المتممة أو غير المتممة المتعلقة بالحالات المنصوص عليها بالمادة 15 من نفس القانون ، بتقديم ملف على مستوى البلدية حول البناءة يتضمن تصريح في خمس نسخ¹ ، مرفق بباقي الوثائق المنصوص عليها بالمادة 4 من المرسوم التنفيذي 09-154، ويتمحور مضمون الملف حول الوثائق البيانية المرفقة برخصة البناء المسلمة سابقاً في حالة ما كانت البناءة حائزة على رخصة بناء ، مخططات الهندسة المدنية والمعمارية، مناظر فوتوغرافية للواجهة والمساحة الخارجية، أجال إتمام البناءة ، بيان وصفي للأشغال المنجزة والمزمع إنجازها ، مخططات الكتلة والموقع ، شهادة توقف الأشغال، بالإضافة إلى سند ملكية رسمي أو عقد العرفي، حيث يتم تدوين التصريح في سجل خاص على مستوى مصالح التعمير بالبلدية مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، مقابل وصل استلام² .

و بعد إيداع التصريح المرفق بالملف على مستوى البلدية تقوم مصالح التعمير بالبلدية والمكونة من أعوان فرق المتابعة والتحقق³، المشكلة من 3 إلى 4 أعوان حسب شكل إقليم كل بلدية وحضيرة السكنات⁴ والتي تعين من طرف الوالي باقتراح من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني⁵، بالقيام بما يلي⁶ :

- متابعة دقة المعلومات الواردة في التصريح المتعلق بتحقيق المطابقة والتحقق منها .
- معاينة حالة عدم مطابقة البناءات ، وتحرير محضر عدم المطابقة.
- البحث عن مخالفات القانون رقم 08 - 15 ومعاينتها .
- طلب استكمال أي وثيقة إدارية أو تقنية خاصة بالبناءة من طرف صاحب البناءة .

¹ - يتضمن التصريح كافة المعلومات المتعلقة بالبيانات الشخصية لصاحب الطلب، بالإضافة إلى تحديد طبيعة الطلب والطبيعة القانونية للعقار محل البناءة، كما هو وارد بنموذج التصريح الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 09-154.

² - المادة 26 من القانون رقم 08-15 .

³ - فرق التحقيق والمتابعة استحدثت بموجب المادة 68 من القانون رقم 08-15 ونص على كيفية تعيينها ومهامها المرسوم التنفيذي رقم 09-156 المؤرخ في 07 جمادى الأولى 1430 الموافق لـ 02 ماي 2009 المحدد لشروط و كفاءات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية و ورشات البناء وسيرها ، ج ر عدد 27 لسنة 2009 .

⁴ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي 09-156 .

⁵ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي 09-156 .

⁶ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي 09-156 .

- كما يمكن لأعوان الفرقة قبل إعداد رأيهم إبلاغ المعني بالتحفظات المسجلة لرفعها والمتعلقة بالتصريح أو كافة الوثائق الأخرى قصد تصحيحها.
- إبداء الرأي حول التصريح المقدم بالخانة المخصصة لهم بالتصريح.
- إيداع الملف المتكون من أربع نسخ والرأي المعمل الخاص بهم خلال مدة 15 يوما من تاريخ إيداع الملف على مستوى مديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء، إذا تعلق الملف بالبنائيات التي تحمل خصوصيات والمتمثلة في البنائيات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري أي البنائيات المهمة التي من شأنها أن تستقبل الجمهور بصفة عامة، و البنائيات الخاضعة لأحكام تشريعية وتنظيمية متعلقة بالسياحة والتراث الثقافي، بالإضافة أيضا إلى البنائيات التي تعتبر رخصة البناء الخاصة بها من صلاحيات الوزير أو الوالي أما إذا كان الملف لا يحمل الخصوصيات السابقة ورخصة البناء الخاصة بها من صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي يودع الملف مباشرة على مستوى الأمانة التقنية للدائرة كما ترسل نسخة للإعلام إلى مصالح التعمير التابعة للولاية¹، وعليه يسلم على مصالح التعمير بالبلدية قبل إيداع الملف على مستوى الأمانة التقنية للدائرة جمع جميع الآراء الخاصة بالإدارات والمصالح والهيئات المؤهلة ، وهو العمل المنوط بمديرية التعمير قبل صدور التعليمات المشتركة رقم 04 طبقا لنص المادة 28 فقرة 2 من القانون 08-15 والمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 09-154 ، وهو ما أغفلته التعليمات السالفة عن ذكره .

المطلب الثاني: على مستوى مديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء

كما ذكرنا سابقا شهدت دراسة ملفات التسوية في إطار القانون 08-15 على مستوى مديرية التعمير الهندسة المدنية والبناء تغيير وفقا لما استحدثته التعليمات الوزارية المشتركة رقم 04 الصادرة سنة 2012، حيث كان الإجراء المعمول به سابقا بعد إيداع الملف على مستوى مديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء من طرف مصالح البلدية للتعمير، تقوم في هذا الصدد بجمع الموافقات والآراء من الإدارات والمصالح والهيئات المؤهلة كما تقوم بإبداء رأيها المعمل في أجل 15 يوما من تاريخ إخطارها² ، يتم بعد ذلك إيداع الملف لدى الأمانة التقنية للجنة للدائرة في أجل شهر ابتداء من تاريخ إخطار مصالح البلدية للتعمير³، ونظرا للتأخر الكبير الذي شهدته دراسة الملفات بهذا الشكل ومن أجل الإسراع في معالجة الملفات تم تغيير الإجراء، من خلال إنشاء لجنة خاصة على مستوى مديرية التعمير الهندسة المعمارية مشكلة من ممثلي المصالح التالية : التعمير، الأملاك الوطنية، الفلاحة، الثقافة السياحة، الطاقة والمناجم، الري، الحماية المدنية، كما يمكن للجنة أن تستدعي أي ممثل للهيئات المعنية الذي من شأنه مساعدتها في أشغالها⁴، على غرار ممثل الحفظ العقاري ، شركة توزيع الكهرباء والغاز ، الموارد المائية والأشغال العمومية .

¹ - يعتبر هذا الإجراء أهم ما استحدثته التعليمات الوزارية المشتركة (وزارة السكن والعمران ، وزارة الداخلية والجماعات المحلية) رقم 04 المؤرخة في 06 سبتمبر 2012 المتضمنة تبسيط كفاءات تحقيق مطابقة البنائيات وإتمام انجازها، حيث أنه سابقا و طبقا لنص المادة 28 فقرة 1 من القانون 08-15 ترسل جميع الملفات بمختلف خصوصياتها مباشرة إلى مديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء .

² - المادة 28 من القانون 15/08 .

³ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي 09-154.

⁴ - البند 2.2 من التعليمات الوزارية المشتركة رقم 04 المؤرخة في 06 سبتمبر 2012 المتضمنة تبسيط كفاءات تحقيق مطابقة البنائيات وإتمام انجازها.

وقد أغفلت التعليمات الوزارية المشتركة رقم 04 من يرأس اللجنة الذي يكون حسب طبيعة المستوى الذي تدرس فيه الملفات مدير التعمير الهندسة المدنية والبناء .

ويتمحور دور هذه اللجنة في دراسة الملفات بالبنائيات التي تعتبر رخصة البناء الخاصة بها من صلاحيات الوزير أو الوالي¹ بالإضافة إلى البنائيات التي تحمل خصوصيات والمتمثلة في:

01- البنائيات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري وبصفة عامة البنائيات المهمة التي من شأنها أن تستقبل الجمهور .

02- البنائيات الخاضعة لأحكام تشريعية وتنظيمية متعلقة بالسياحة والتراث الثقافي².

وقصد دراسة الملفات على مستوى هذه اللجنة تقوم أمانة اللجنة بالحصول على جميع الآراء الخاصة بالإدارات والمصالح والهيئات المؤهلة قبل عرض الملف على اللجنة، والمتمثلة في³:

-المصالح المكلفة بالأماكن الوطنية .

-مصالح الحماية المدنية فيما يخص البنائيات ذات الاستعمال الصناعي أو التجاري وعلى العموم كل البنائيات التي تستقبل الجمهور وكذلك البنائيات المخصصة للسكن والتي. كن أن تخضع لشروط خاصة، منها على وجه الخصوص ما يتعلق بمحاربة الحريق .

-مصالح الآثار والمواقع المؤهلة والسياحة عندما تكون مشاريع السكن موجودة في المناطق أو المواقع المصنفة في إطار التشريع المعمول به

-مصالح الفلاحة في إطار أحكام المادة 49 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁴ .

أما طبيعة دراستها فهي تبدي الرأي من خلال تسجيل ملاحظاتها بمحضر اللجنة ولا تقرر قبول الملف من عدمه ، إذ يعتبر دورها مساعدا وموجها للجنة الدائرة المكلفة بالبيت في تحقيق مطابقة البنائيات التي تتخذ القرار في الملف .

بعد دراسة الملفات على مستوى لجنة مديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء تقوم بإيداعها على مستوى اللجنة التقنية للدائرة مرفقة بمحضر اللجنة .

¹ - البند 2.1 من التعليمات الوزارية المشتركة رقم 04.

² - البند 2.2.1 من التعليمات الوزارية المشتركة رقم 04.

³ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي 09-154 .

⁴ - نصت المادة 49 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه " يمكن في حالة غياب مخطط شغل الأراضي المصادق عليه وذلك بعد استشارة الوزارة المكلفة بالفلاحة الترخيص بـ :

- البنائيات والمنشآت اللازمة للري والاستغلال الفلاحي .

- البنائيات والمنشآت ذات المصلحة الوطنية أو اللازمة للتجهيزات الجماعية .

- التعديلات في البنائيات الموجودة "

المطلب الثالث: على مستوى الدائرة والولاية

بعد إتمام الإجراءات السابق ذكرها يتم إيداع الملفات من طرف مصالح التعمير التابعة للبلدية ومصالح التعمير التابعة لمديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء على مستوى الأمانة التقنية للدائرة، قصد دراستها من طرف اللجنة المشكلة على مستوى الدائرة (فرع اول) وفي حالة ما تقرر رفض الملف يمكن للمعني الطعن لدى لجنة الطعن على مستوى الولاية (فرع ثاني)

الفرع الاول : على مستوى الدائرة

تتم دراسة الملفات على مستوى الدائرة من طرف لجنة الدائرة المكلفة بالبت في تحقيق مطابقة البناءات المشكلة من¹: رئيس الدائرة أو الوالي المنتدب عند الاقتضاء رئيسا، رئيس القسم الفرعي للتعمير والبناء، مفتش الأملاك الوطنية، المحافظ العقاري المختص إقليميا، رئيس القسم الفرعي للفلاحة، رئيس القسم الفرعي للأشغال العمومية، رئيس القسم الفرعي للري، ممثل مديرية البيئة للولاية، ممثل مديرية السياحة للولاية، ممثل مديرية الثقافة للولاية، ممثل الحماية المدنية، رئيس مصلحة التعمير للبلدية المعنية وممثل مؤسسة سونغاز، كما يمكن للجنة الدائرة أن تستعين بأي شخص أو سلطة أو بأي هيئة يمكنها أن تساعد في أشغالها، و تحدد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة الدائرة بقرار من الوالي².

وللدائرة أمانة تقنية تتكفل باستلام ملفات طلب تحقيق مطابقة البناءات وتسجيلها تبعا لتاريخ وصولها.

و تحضير اجتماعات لجنة الدائرة من خلال إرسال الاستدعاءات إلى أعضاء لجنة الدائرة مرفقة بجدول الأعمال، وتحرير محاضر الاجتماعات ومدونات أخرى، كما تبلغ القرارات والتحفظات الواجب رفعها عند الاقتضاء إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، بالإضافة إلى إعداد التقارير الفصلية عن النشاط³.

تجتمع لجنة الدائرة بعد استدعاء أعضائها بمقر الدائرة مرة في الشهر في دورة عادية وكلما دعت إليه الحاجة في دورة استثنائية، حيث يتم استدعاء اللجنة عن طريق تبليغ دعوة مرفقة بجدول الأعمال وبكل وثيقة مفيدة من قبل رئيس اللجنة قبل 8 أيام من تاريخ انعقاد الاجتماع⁴، ولا تصح مداوات لجنة الدائرة إلا بحضور ثلثي 3/2 أعضائها على الأقل، وإذا لم يكتمل النصاب يحدد اجتماع جديد في أجل لا يتجاوز الثمانية أيام الموالية⁵، حيث تدون مداوات لجنة الدائرة في محضر يوقعه جميع أعضائها الحاضرين⁶.

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 155-09 المؤرخ في 07 جمادى الأولى 1430 الموافق لـ 02 ماي 2009 المحدد لتشكيلي لجنة الدائرة والطعن المكلفتين بالبت في تحقيق مطابقة البناءات و كفايات سيرهما، ج ر عدد 27 لسنة 2009 .

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي 155-09 .

³ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي 155-09 .

⁴ - المادة الأولى من القرار الوزاري الصادر عن وزارة السكن والعمران، المؤرخ في 01 شعبان 1430 الموافق لـ 23 سبتمبر 2009 المحدد للنظام الداخلي المسير لاجتماعات لجنة الدائرة المكلفة للبت في تحقيق مطابقة البناءات، ج ر عدد 55 لسنة 2009 والمادة 5 من المرسوم التنفيذي 155-09 .

⁵ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي 155-09 .

⁶ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 155-09 .

تبت لجنة الدائرة في تحقيق مطابقة و/ أو إتمام الانجاز وفقا للآراء المعللة بالأغلبية لمختلف المصالح والهيئات المعنية في اجل شامل قدره 03 أشهر من تاريخ استلام الملف¹، و تأخذ لجنة الدائرة عند دراسة الملفات الاعتبارات المنصوص عليها في المادة 18 من القانون 08-15 والمتمثلة في الطبيعة القانونية للوعاء العقاري ومدى احترام قواعد التعمير ومقاييس البناء، بالإضافة إلى تخصيص واستعمال البناء و موقع تواجد البناء و ربطه بالشبكات ، كما تأخذ بالحسبان الحالات المنصوص عليها في 16 من نفس القانون والمتعلقة بالبنائيات الغير قابلة لتحقيق المطابقة، والتحفظات والآراء المسجلة بمحضر لجنة مديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء .

كما تدرس مدى تطابق مشروع البناية مع أحكام مخطط شغل الأراضي وفي حالة عدم و جوده يراعى مدى مطابقة المشروع مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و يؤخذ الموقع والطبيعة ومكان إقامة المشروع وإيصال الطريق والحجم و المظهر العام للبناية و انسجامها مع الأماكن بعين الاعتبار في هذا الشأن ، نظرا لقواعد التعمير وجميع أنواع الارتفاقات الإدارية المطبقة في المكان المعني وكذلك التجهيزات العمومية والخاصة الموجودة أو المبرمجة، و تراعي الدراسة احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال الأمن والصحة والبناء والخصائص الجمالية و كذلك فيما يخص حماية المحيط و المحافظة على الاقتصاد الفلاحي².

وعند الانتهاء من دراسة الملف تصدر اللجنة قرارها إما بالموافقة في حالة عدم تسجيل تحفظات أو الموافقة الموقوفة على تحقيق شرط محدد أو تأجيل اتخاذ القرار لحين استكمال وثائق أو إجراء تحقيق حول البناية أو بالرفض .

الفرع الثاني: على مستوى الولاية

في حالة مكان الملف محل رفض من طرف لجنة الدائرة يمكن للمعني الطعن في قرارها أمام لجن الطعن على مستوى الولاية والتي نصت عليها المادة 13 من المرسوم التنفيذي 09-155 والمشكلة من الوالي رئيسا ، رئيس المجلس الشعبي الولائي ،عضوين (2) من المجلس الشعبي الولائي منتخبين من طرف زملائهما ،مدير التعمير والبناء، مدير الأملاك الوطنية ،مدير المحافظة العقارية، مدير المصالح الفلاحي ، مدير الأشغال العمومي ، مدير الموارد المائية، مدير الطاقة والمناجم، مدير البيئة ،مدير السياحة ، مدير الثقافة ، ورئيس المجلس الشعبي البلدي المعني.

تجتمع لجنة الطعن في مقر الولاية بناء على استدعاء من رئيسها كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

¹ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي 09-155 .

² - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 09-154

وللجنة الطعن في إطار سيرها أمانة تقنية تتكفل استلام ملفات الطعون وتسجيلها، وتحضير الاجتماعات من خلال إرسال الاستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال إلى أعضاء لجنة الطعن، بالإضافة إلى تحرير المحاضر و تبليغ القرارات¹.

و تسجل مداوالات لجنة الطعن في محاضر يوقعها أعضاؤها وتدون في سجل يرقمه ويؤشر عليه الرئيس ويوقعه²، و لا تصح مداوالات لجنة الطعن إلا بحضور ثلثي 2/ 3 أعضائها على الأقل، و تتخذ قرارات لجنة الطعن بأغلبية الأصوات على أساس الملف المقدم من طرف المصرح³.

أما مهمة لجنة الطعن تتمثل في دراسة الطعون ضد قرارات لجنة الدائرة، حيث تقوم بكل تدقيق تراه مفيدا لاتخاذ القرار النهائي الذي يؤكد أو يعدل قرار لجنة الدائرة، وبالتالي فإن لجة الطعن يكون قرارها إما بتأييد قرار لجنة الدائرة أو تعديله، وفي حالة تأييد قرار لجنة الدائرة القاضي بالرفض يمكن للمعني أن يقوم بطعن آخر أمام المحاكم الإدارية المحلية المختصة، التي تختص بالفصل في الطعون المرفوعة أمامها، وذلك خلال الشهر الموالي لاستلامه لقرار لجنة الطعن .

المبحث الثالث: إشكالات تسوية البناءات في إطار القانون 15-08

إن إجراءات تسوية البناءات في إطار القانون 15-08 المتطرق إليها سابقا تحمل مجموعة من الإشكالات على مختلف المستويات وسوف نحاول التطرق إليها من خلال التعرض للإشكالات المتعلقة بعمل فرق المتابعة والتحقق على مستوى البلدية (مطلب أول) والمتعلقة باللجنة المشكلة على مستوى مديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء (مطلب ثاني) وفي الأخير نتعرض إلى الإشكالات المطروحة على مستوى لجنة الدائرة و لجنة الطعن(مطلب ثالث) .

المطلب الأول: الإشكالات المتعلقة بعمل فرق المتابعة و التحقيق على مستوى البلدية

تعرض فرق المتابعة والتحقق مجموعة من الإشكالات في إطار تسوية البناءات ويمكن إجمالها في ما يلي:

01 - تعديل الإجراءات المنصوص عليها بالقانون 15-08 بالتعليمية الوزارية المشتركة رقم 04 دون تعديل القانون في ذاته، طرح إشكال حول القوة القانونية للتعليمية المذكورة، وهل يؤخذ بالتعليمية دون القانون في الإجراءات التي تم تعديلها ، والتغاضي عن القوة القانونية للقانون بالمقارنة بالتعليمية في ظل قاعدة توازي الأشكال .

02 - عدم قدرة فرق المتابعة والتحقق من معرف هل البناءات شيدت قبل 2008 شكل عائق كبير في التسوية، بالرغم من بعض الحلول المقترحة المتمثلة مثلا في إشهاد رئيس البلدية بأن البناءة قد شيدت قبل سنة 2008⁴ والذي يمكن أن يؤخذ به

¹ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي 155-09 .

² - المادة 20 من المرسوم التنفيذي 155-09 .

³ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي 155-09 .

⁴ - يشهد رئيس المجلس الشعبي البلدي بان البناءة مشيدة قبل سنة 2008 بناء على شهادة إحصاء البناءة قبل سنة 2008 ووثائق أخرى مثل فاتورة الكهرباء والمياه .

بالنسبة للبلديات التي تحوي عدد قليل من البنايات، بالإضافة إلى إشكال تسوية البنايات التي شيدت قبل 2008 لكن تم هدمها جزئيا أو كليا ليعاد بنائها بعد سنة 2008 هل تدخل ضمن إطار القانون 15/08 أم لا ؟

03 - عدم استيعاب المواطن للمغزى الحقيقي من وراء القانون 15-08 حال دون تسهيل عمل فرق المتابعة والتحقق، حيث ينظر المواطنون إلى قانون 15/08 كونه ملف يودع للحصول على سند الملكية بالنسبة للبنايات التي تحوز على سند ملكية لا غير، دون إدراك أن مبتغاه الأساسي المتمثل في تحقيق شهادة المطابقة والحصول على رخص البناء للاستكمال الأشغال بالإضافة إلى الجانب الجمالي للبنية .

04 - إشكال يواجهه فرق المتابعة والتحقق في حالة الموافقة على التسوية بشرط وامتناع صاحب البنية بتحقيق هذا الشرط، ولم يذكر القانون الإجراءات المتبعة في هذه الحالة، مما يعلق تسوية الملف.

05 - عدم تلقي فرق المتابعة والتحقق المكلفون بملف 15-08 على مستوى البلديات تكوين خاص حال دون الفهم الصحيح لطرق سير الإجراءات وهذا ما يفسر عدم توحيد نفس الإجراءات من ولاية إلى أخرى .

06 - الإشكال المتعلق بتسجيل طلبات التسوية بعد انتهاء مدة التمديد بتاريخ 03 أوت 2016، وغلق السجل المؤشر من طرف رئيس المحكمة المختصة إقليميا، في ظل عدم إصدار تمديد جديد وتحديد مدته من طرف وزير السكن والعمران والمدينة، طبقا لتعليمات الوزير الأول رقم 445 المؤرخة في 06 نوفمبر 2016 .

07 - إشكال متعلق بالمدة الزمنية القانونية الغير كافية للتحقق من الملف وإبداء الرأي فيه والمقدرة بـ 15 يوما من تاريخ استلام الملف لإيداعه على مستوى مديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء، أو الأمانة التقنية للدائرة، نظرا للتعقيدات التي تحملها بعض الملفات وكثرتها مما يحول دون احترام هذه المدة .

08 - انعدام التنسيق بين فرق المتابعة والتحقق وباقي المصالح المختلفة المكلفة بالملف شكل تعطيل في دراسة الملفات.

المطلب الثاني: الإشكالات المتعلقة باللجنة المستحدثة على مستوى مديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء

تواجه اللجنة المستحدثة على مستوى مديرية التعمير الهندسة المعمارية والبناء مجموعة من الإشكالات في دراستها للملفات المودعة على مستواها والمتعلقة بتسوية البنايات في إطار القانون 15-08 ويمكن إجمالها في ما يلي:

01- كما تطرقنا سبقا من بين الملفات التي تدرسها اللجنة طبقا للتعليمات الوزارية المشتركة رقم 04 ملفات البنايات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري وبصفة عامة البنايات المهمة التي من شأنها أن تستقبل الجمهور، لكن هذا يطرح إشكال حول البنايات المعنية هل يقصد بها أي بناية تستقبل الجمهور حتى ولو كانت محل تجاري متعلق ببيع المواد الغذائية أو أن تكون البناية ذو أهمية مثل المحلات الكبرى .

02- التعليمات الوزارية المشتركة رقم 04 جاءت أحكامها مقتضبة حول دور اللجنة ولم تبين المهام المنوطة بها وكيفية عملها مما خلق نوع من الغموض حول كيفية سير اللجنة .

03- نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي 09-154 المحدد لإجراءات تنفيذ التصريح بمطابقة البناءات على أنه يجب على مصالح الدولة التي تمت استشارتها، أن ترسل في جميع الحالات موافقتها و رأيها في أجل خمسة عشر 15 يوما ابتداء من تاريخ إخطارها، وتعد المصالح التي لم ترد في هذا الأجل موافقة على الطلب، وهذا يطرح إشكال حول اعتبار المصالح التي تم استشارتها و لم يتم إرسال ردها في أجل 15 يوما ردها موافقة ضمنيا، لكون المدة لا تكفي مصالح الدولة في الكثير من الأحيان على الرد في الآجال المحددة نظرا لتعقيدات الملفات وكثرتها، من جانب آخر إشكال مطروح في حالة إذا تبين أن ردها الصريح بعد الآجال بالرفض.

04- إشكال متعلق حول مدى إلزامية رأي اللجنة، هل لجنة الدائرة يمكن التغاضي عنه أو يعتبر إلزامي الأخذ به، ومن هنا يطرح إشكال آخر حول فاعلية هذه اللجنة في مساعد لجنة الدائرة في اتخاذ قرارها خاصة وان تشكيل لجنة الدائرة أشمل منها ، حيث تعتبر من هذا المنظور لجنة معطلة للإجراءات التسوية فقط .

المطلب الثالث :الإشكالات المتعلقة بلجنة الدائرة ولجنة الطعن

تعتبر لجنة الدائرة المكلفة بالبت في تحقيق مطابقة البناءات للجنة السيدة في اتخاذ القرار في الملف و في هذا الإطار تعترضها مجموعة من الإشكالات (الفرع الأول) كما تعتبر لجنة الطعن بالولاية الجئة الكلفة بدراسة الطعون المقدمة بسبب رفض الملف من قبل لجنة الدائرة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: الإشكالات المطروحة على مستوى لجنة الدائرة

تواجه لجنة الدائرة المكلفة بالبت في تحقيق مطابقة البناءات والبناء مجموعة من الإشكالات في دراستها للملفات المودعة على مستواها ويمكن إجمالها تبعا للحالات المختلفة التي يمكن أن تقررها لجنة الدائرة في ما يلي:

الحالة الأولى : عدم وجود تحفظ

في حالة غياب أي تحفظ يتم إبلاغ رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بمقرر في الآجال المحددة ببناء على موافقة جميع الإدارات والمصالح التي تم استشارتها وعدم وجود أي تحفظ آخر يخص الملف سواء تعلق بالمخططات وكل الوثائق الأخرى المرفقة بالتصريح بالإضافة إلى الاستئناس برأي لجنة مديرية التعمير، والإجراء المتبع في هذه الحالة يختلف بحسب ماذا كان الملف يحوز على سند ملكية من عدمه، فإذا كان مالك البناءة أو صاحب المشروع مالك لوعاء عقاري الذي شيدت عليه البناءة بعقد ملكية ، أو شهادة حيازة ، أو أي عقد رسمي آخر ، حيث يوجه مقرر الموافقة إلى رئيس البلدية لإتمام باقي الإجراءات حسب طبيعة الطلب وفقا لنص المواد 19 20 21 22 من القانون 08-15، حيث يسلم رئيس البلدية إلى المعني حسب الحالة إما رخصة إتمام أو رخصة بناء أو شهادة المطابقة، وهنا لا يطرح أي إشكال، أما إذا كانت البناءة لا تحوز على عقد ملكية رسمي مثل عقد عرقي فإن لجنة الدائرة وبناء على التحقيق العقاري المنجز من طرف مديرية أملاك الدولة توجه مقرر الموافقة إلى

مديرية أملاك الدولة أو مديرية الحفظ العقاري حسب الحالة قصد إعداد عقد الملكية¹، و بعد تسوية وضعية الوعاء العقاري ، وإذا كانت البناءة متممة يجب على المالك أو صاحب المشروع أو يودع ملفا للحصول على شهادة المطابقة، أما إذا كانت البناءة غير متممة يجب على المالك أو صاحب المشروع أن يودع ملفا للحصول على رخصة إتمام²، وهنا يطرح إشكال حول عدم إمكانية تسوية الوعاء العقاري من طرف مديرية أملاك الدولة أو مديرية الحفظ العقاري، كيف تكون وضعية المواطن المتحصل على موافقة اللجنة ولم تسوى وضعية بنيته.

الحالة الثانية : وجود تحفظ (تأجيل اتخاذ القرار)

في حالة ما تبين للجنة الدائرة وفقا لأراء المديريات ومحضر لجنة التعمير وجود تحفظات وغموض مثل غياب وثائق بالملف أو تبين وجود غموض أو تناقض حول طبيعة الطلب أو عدم إرفاق الملف بسند الملكية أو الفريضة إذا تبين أن البناءة ملك للورثة، أو أي تحفظ متعلق بأخطاء وارد بالمخططات، يتم تبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بالتحفظات قصد إعلام المعني لرفعها³، والإشكال المطروح هنا في حالة عدم رفع المعني للتحفظات، هل تقرر اللجنة رفض الملف أو يبقى على مستواها، أو يعاد لمصالح التعمير للبلدية، خاصة في ظل إغفال القانون عن ذكر المدة القانونية لرفع تحفظات لجنة الدائرة من طرف المعني وتحديد المدة القانونية الممنوحة للجنة للدائرة لاتخاذ القرار في الملف بـ 3 أشهر طبقا لنص المادة 33 من القانون 08-15، وقد انجر عن هذه الوضعية تزايد في الملفات المؤجلة التي اغفل أصحابها عن رفع التحفظات الواردة بها.

الحالة الثالثة : الموافقة بشرط

ويمكن للجنة الدائرة في بعض الحالات أن تقرر موافقتها بشروط مثل الشروط المتعلقة بالتهوية ونزع كل ما يعيق حركة المرور أمام البناءة أو كل هيكل يمس بالارتفاقات ، حيث يتم إبلاغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بالموافقة المشروطة ، حيث يقوم رئيس المجلس خلال الأسبوع الذي يلي إخطاره من طرف لجنة الدائرة بتبليغ الشروط المسبقة لتسليم تحقيق المطابقة للمصرح ويطلب منه رفع التحفظات الصادرة عن اللجنة في أجل يحدده ، وفي حالة رفع التحفظات، يتم تسليم وثيقة تحقيق المطابقة ويعلم لجنة الدائرة بذلك، لكن في حالة عدم رفع التحفظات المرتبطة بالموافقة، كيف يكون الإجراء ، هل يتم إخطار لجنة الدائرة لإعادة اتخاذ القرار في الملف ورفضه أو يعتبر مرفوض تلقائيا لعدم تحقيق الشروط التي بينت عليها الموافقة.

الحالة الثالثة : الرفض

عندما ترفض اللجنة الملف طبقا لنتائج التحقيق وأراء المصالح والإدارات المختلفة ومحضر لجنة التعمير مثل أن تكون البناءة وفقا للحالات المنصوص عليها في المادة 37 و 39 أو الحالات المنصوص عليها في المادة 16 من القانون 08-15 .

¹ - يمكن أن تكون البناءة واقعة العقار ملك للدولة أو الجماعات المحلية أو ضمن التناقص التابعة لمديرية الحفظ العقاري .

² - المادة 36 من القانون 08-15 .

³ - المادة 4 من القرار الوزاري المشترك المحدد للنظام الداخلي المسير لاجتماعات لجنة الدائرة المكلفة للبت في تحقيق مطابقة البناءات .

حيث تقوم لجنة الدائرة بإرسال مقرر الرفض المعلل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني في أجل شهر واحد، الذي عليه تبليغ المصرح برفض لجنة الدائرة المعلل في أجل خمسة عشر 15 يوما بعد استلامه¹، وضمن هذه الحالة لا يطرح أي إشكال .

الفرع الثاني: إشكال الإجراءات الواجب إتباعه بعد دراسة الطعون من طرف لجنة الطعن بالولاية

يطرح على مستوى لجنة الطعن بالولاية إشكال متعلق بالإجراءات المتخذة بعد دراسة الطعون دراسة الطعون المتعلقة متعلق بكيفية الإجراء المعمول به بعد دراسة الطعون، حيث أنه طبقا لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي 155-09 ترسل لجنة الطعن عند نهاية أشغال دراسة الطعون المعلومات والوثائق المقدمة والقرارات التي اتخذها إلى لجنة الدائرة في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ استلامها الطعن، والتي ثبت نهائيا في تحقيق المطابقة موضوع الطلب و ترسل نسخة من قرار لجنة الطعن إلى المعني مقابل وصل استلام²، وعلى أساس قرار لجنة الطعن تفصل لجنة الدائرة بصفة نهائية في طلب تحقيق المطابقة وتبلغ المعني³، لكن بالعودة للتعليمات الوزارية المشتركة رقم 04 المؤرخة 2012/09/06 فإنه ترسل قرارات لجنة الطعن إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية وترسل نسخة من المحضر للإعلام إلى لجنة الدائرة، هذا يطرح إشكال حول أي النصوص القانونية الواجب اتباعها، وهل في حالة قبول الطعن تصدر لجنة الطعن مقرر موافقة أو تترك الأمر في اتخاذ القرار للجنة الدائرة .

خاتمة:

من خلال دراسة الخصائص التي يتميز بها القانون 15-08 والبنيات التي يشملها للتسوية، بالإضافة إلى الإجراءات المتبعة في التسوية والإشكالات المطروحة، توصلنا إلى مجموعة من النتائج نجملها في ما يلي :

- 01-** تمديد العمل بالقانون 15-08 من عدمه في الوقت الحالي يبقى غامض نظرا لعدم صدور إلى غاية اليوم قانون صريح ينص على التمديد و مدته تنفيذا لتعليمات الوزير الأول رقم 445 المؤرخة في 06 نوفمبر 2016 .
- 02-** تعديل المشرع الجزائري للقانون 15-08 قصد تبسيط إجراءات تسوية البنايات بالتعليمات رقم 04 خلق مجموعة من التناقضات من حيث الإجراءات المتبعة في التسوية و أولوية النص الواجب العمل به مما ساهم في خلق مجموعة من الإشكالات .
- 03-** تطبيق إجراءات تسوية البنايات في إطار القانون 15-08 على أرض الواقع كشف مجموعة من الفراغات التي شابته هذا القانون في معالجة بعض الوضعيات التي لم ينص عليها.

¹ - المادة 45 من القانون 15-08 والمادة 6 من القرار الوزاري المشترك المحدد للنظام الداخلي المسير لاجتماعات لجنة الدائرة المكلفة للبت في تحقيق مطابقة البنايات ..

² - المادة 19 من المرسوم التنفيذي 155-09 .

³ - المادة 51 من القانون 15-08 .

04- قلة وعي المواطن وإدراكه للهدف المنشود من القانون 08-15، ساهم في عدم الوصول إلى الأهداف الكاملة من وراء هذا القانون .

و على ضوء هذه النتائج نقترح جملة من الاقتراحات نطرحها في مالي :

01- العمل على وضع إحصائيات دقيقة، قصد تقييم مدى فاعلية هذا القانون والوقوف على العوائق وتشخيص حلول بإمكانها تسهيل عمل اللجان وفرق المتابعة .

02- الإسراع في إصدار قانون يحدد التمديد الأخير وأجاله تطبيقا لتعليمية الوزير الأول رقم 445 المؤرخة في 06 نوفمبر 2016، التي تبقى عبارة عن حبر على ورق وطرحت إشكال على مستوى مختلف الولايات حول استلام الملفات المتعلقة بطلب التسوية من عدمه .

03- تعديل القانون 08-15 وإدراج جل التعديلات التي مسته بالتعليمات المختلفة، وتوضيح النقاط المبهمة فيه بدقة وفقا للإشكالات التي تعرضنا إليها سابقا .

04- إجراء دورات تكوينية وندوات لفرق المتابعة والتحقيق وأعضاء اللجان قصد طرح الانشغالات المطروحة، والتطرق إلى الحلول المناسبة لتوحيد الإجراءات على مستوى كل الولايات.

05- العمل على توعية المواطنين بأهمية القانون 08-15 و شرح الإجراءات التي يخضع لها الملف والشروط القانونية، والعقوبات الناجمة عن عدم التسوية وذلك من خلال أيام دراسية على مستوى الولاية والبلديات بالإضافة إلى منشورات إعلامية عبر مختلف وسائل الإعلام .

قائمة المصادر والمراجع :

أولا : المذكرات

- عزاز ساعد، مطابقة البناءات و إتمام انجازها طبقا لقانون 08-15 المؤرخ في 20/07/2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات و إتمام انجازها، مذكرة ماجستير في القانون العقاري ، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013/2014 .

ثانيا : المقالات

- الشريف بجماي ، مجال تدخل قانون المطابقة (08-15) في تسوية البناءات الفوضوية ، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 11 ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، 2014 .

ثالثا : القوانين

- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 لسنة 1990 المعدل والمتمم .
- القانون رقم 08-15 المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق لـ 20 جويلية 2008، المتعلق بقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر عدد 44 لسنة 2008 .
- القانون رقم 13-08 المؤرخ في 27 صفر عام 1435 الموافق لـ 30 ديسمبر 2013 المتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر عدد 68 لسنة 2013 .

رابعا : المراسيم

- المرسوم التنفيذي رقم 09-154 المؤرخ في 07 جمادى الأولى 1430 الموافق لـ 02 ماي 2009 المتضمن إجراءات التصريح بمطابقة البناءات، ج ر عدد 27 لسنة 2009 .
- المرسوم التنفيذي رقم 09-155 المؤرخ في 07 جمادى الأولى 1430 الموافق لـ 02 ماي 2009 المحدد لتشكيلي لجنة الدائرة والطنع المكلفتين بالبت في تحقيق مطابقة البناءات و كفاءات سيرهما ، ج ر عدد 27 لسنة 2009 .
- المرسوم التنفيذي رقم 09-156 المؤرخ في 07 جمادى الأولى 1430 الموافق لـ 02 ماي 2009 المحدد لشروط و كفاءات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية و ورشات البناء وسيرها ، ج ر عدد 27 لسنة 2009 .

خامسا : القرارات

- القرار الوزاري الصادر عن وزارة السكن والعمران، المؤرخ في 01 شعبان 1430 الموافق لـ 23 سبتمبر 2009 المحدد للنظام الداخلي المسير لاجتماعات لجنة الدائرة المكلفة للبت في تحقيق مطابقة البناءات، ج ر عدد 55 لسنة 2009 .

سادسا : التعليمات

- التعليمات الوزارية الصادرة عن وزارة السكن والعمران رقم 1000 المؤرخة في 10 سبتمبر 2009، بخصوص تطبيق أحكام القانون 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها .
- التعليمات الوزارية المشتركة (وزارة السكن والعمران ، وزارة الداخلية والجماعات المحلية) رقم 04 المؤرخة في 06 سبتمبر 2012 المتضمنة تبسيط كفاءات تحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

- التعليم رقم 13/3476 ، المؤرخة في 08 افريل 2013 ، الصادرة عن وزارة المالية، المديرية العام للأموال الوطنية، المتعلقة بمجال تدخل إدارة أموال الدولة في إطار عملية مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.
- تعليمة الوزير الأول رقم 445 المؤرخة في 06 نوفمبر 2016 بخصوص تمديد العمل بالقانون 08-15.

أدوات الرقابة في مجال التهيئة و التعمير

سورية ديش، باحثة دكتوراه جامعة سيدي بلعباس

ملخص :

بالرجوع إلى قوانين التهيئة والتعمير نجد أن المشرع الجزائري قد أخضع جميع الأنشطة العمرانية لتراخيص وشهادات إدارية حتى تتمكن الإدارة من الاضطلاع بمهمتها الرقابية و متابعة الحركة العمرانية و تنظيمها ، كما أن المشرع ألزم المعني بضرورة الحصول عليها . و نظرا لأهمية أدوات رقابة التهيئة و التعمير باعتبارها وسائل و إجراءات للتنظيم و الرقابة ، نظمها المشرع في شكل رخص تمثلت في رخصة البناء و الهدم و التجزئة ، و في شكل شهادات تتمثل في شهادة التعمير ، التقسيم و المطابقة .

Abstract :

The Algerian legislature was subjected in the laws of the configuration and construction of all physical activities to administrative licenses , and certificates so that the department can access the regulatory function and the follow-up to urban movement and organized ,and that the legislator colleagues on the need to obtain them .

In view of the importance of configuration control tools and construction as the methods and procedures for the regulation and control , organized by the legislature in the form of cheap represented in the construction permit and demolition and retailers , and in the form of testimonies of reconstruction , the division and the certificate of conformity .

مقدمة :

إن لتنظيم و تخطيط المدن أهمية قصوى في حياة الشعوب و المجتمعات ، إذ يعتبر من أهم الدعام الرئيسية لقيامها و تسيير حياة المواطنين و تطورهم فيها .

و من هنا كانت أهمية تطبيق التشريعات الخاصة بتنظيم البناء و تخطيط المدن ، و عدم مخالفتها للمعايير الهامة التي تقاس بها تقدم المدن و المجتمعات .¹

وباتت من أولويات المجتمعات المتحضرة لضمان حماية مدنها من التخلف و العشوائية و المحافظة على الجانب الجمالي لل عمران و من ثم المدينة .

ومنذ صدور القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير ،² تبنى المشرع توجه جديد و نمط و إستراتيجية للرقابة من شأنها ضمان احترام القواعد في مجال النشاط العمراني ، و هذا بوضع حد لظاهرة البناءات الفوضوية و الاستعمال اللاعقلاني للأراضي .

كما حاول المشرع من خلال هذا القانون تدارك النقائص الواردة في التشريعات السابقة تفاديا لبروز الوضعيات الغير قانونية التي لا يمكن تسويتها أو الاعتراف بها ، و هذا بوضع تنظيم أكثر حزما يحدد قواعد شغل العقار الحضري و التوسع العمراني ، من حيث القواعد الموضوعية و الإجراءات و كذا الجهات الإدارية المؤهلة لممارسة عمليات الرقابة .

و أوكل المشرع للإدارة المختصة مهمة فرض عقوبات إدارية فيما يخص بعض المخالفات دون الإخلال بالمتابعات الجزائية . وهي إجراءات و تدابير تهدف إلى قمع المخالفات المرتكبة ضد القوانين المنظمة لأعمال البناء و العمران و المؤطرة لها ، بمناسبة ممارسة الباني المرخص له حق البناء على عقاره أو الذي له عليه السلطة و السيطرة القانونية .³

فالمخالفات ، تقابلها كفاءات ضبط هذه المخالفات بعد معاينتها و الجهة الموكول لها بذلك . وتكون المخالفات لأنظمة البناء مع وجود رخصة بناء أو عدم وجود رخصة بناء ، كعدم التزام البناء بالإرتفاع القانوني ، وزيادة عدد الأدوار عن الحد المسموح به ، عدم تجديد رخصة البناء ، استخدام المبنى لغير ما خصص له .

كما تتم متابعة مدى احترام الشروط المتطلبية بشأن إتمام إنجاز البناء أو بعض الشروط الخاصة بالإرتفاعات و المسافات و المساحات المخصصة للطريق ، و المساحات المخصصة للشوارع و الحدائق و المنتزهات العامة .. ، لأنها تعد من الأملاك العامة المخصصة للارتفاع بها و بالتساوي بين جميع المواطنين .

ومن خلال التعرف على الأدوات المخولة في مجال التهيئة و التعمير ، ودورها في رسم استراتيجيات البناء المنظم ، و مدى استجابة استراتيجيات الرخص و الشهادات في عملية ضبط عملية البناء .

¹ محمد علي الكحلوت ، مخالفات البناء التنظيمية و أثرها على البيئة العمرانية في قطاع غزة ، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الطبيعية و الهندسية) ، المجلد الرابع عشر ، العدد الأول ، جانفي ، 2006 ، ص 74 .

² قانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، يتعلق بالتهيئة و التعمير ، ج ر ، الصادرة في 02 ديسمبر 1990 ، العدد 52 المعدل و المتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 ، ج ر الصادرة في 15 أوت 2004 ، عدد 51 .

³ عزايي عبد الرحمن ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ، دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2006-2006 ، ص 688 .

فالإشكالية المطروحة هي : ماهي وسائل و أدوات الرقابة في مجال التعمير ؟ وهل هي كفيلة بتحقيق الرقابة اللازمة لنجاعة البناء و القضاء على البناء العشوائي وفقا لقانون التهيئة و التعمير ؟

للإجابة على الإشكالية اعتمدنا المحاور الآتية :

- الرخص
- الشهادات

المبحث الأول : الرخص

الرخصة أو الترخيص هي وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر ، و ذلك بتمكين الهيئات الإدارية بفرض ما تراه ملائما من الاحتياط التي من شأنه منع هذا الضرر ، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياط المذكور أو كان غير مستوفي للشروط التي قررها المشرع سلفا .¹

يعتبر الترخيص الإداري من أكثر الوسائل الإدارية فعالية في رقابة النشاط الفردي و التحكم فيه . و تنص المادة 50 من قانون 90-29 : " حق البناء مرتبط بملكية الأرض و يمارس مع الإحترام الصارم للأحكام القانونية و التنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض . و يخضع لرخصة البناء أو التجزئة أو الهدم " .

وعليه فتتمثل الرخص في : رخصة البناء ، رخصة التجزئة و رخصة الهدم .

المطلب الأول: رخصة البناء

هي وثيقة إدارية تصدر بموجب قرار إداري ، الصادر من سلطة مختصة قانونا ، تمنح بمقتضاه الإدارة لطالبيها الحق في إنجاز مشروعه ، بعد التأكد من عدم خرقه لقواعد التهيئة و التعمير ، لضمان احترام قواعد البناء و عدم الإضرار بحق الغير .

فعرّفها البعض على أنها : " الرخصة التي تمنحها سلطة إدارية مختصة لإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء " .² وهي شرط ضروري قبل القيام بإنجاز بناء جديد من جدران ، ترميم ، تعديل ، و أي بناء يمس المظهر الخارجي .³

وتعتبر رخصة البناء من الضمانات الأساسية في تنظيم حركة البناء ، من خلال التوفيق بين الحق في البناء والمصلحة الخاصة كحق مضمون ، و النظام العام العمراني الذي يقتضي المحافظة على الأمن العام ، و التنسيق العام في البناء والمظهر الجمالي للمدينة⁴ .

¹ عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص 155 .

² Henri JACQUOT et François PRIET, Droit de l'urbanisme, 3ème édition, Dalloz, Paris, 1998, p.547.

³ زردوم صورية ، دور رقابة القضاء الإداري في منازعات التعمير و البناء ، الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري و أثرها على التنمية في الجزائر ، يومي 17 و 18 فيفري 2013 ، مخبر الحقوق و الحريات في الأنظمة المقارنة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، ص 391 .

⁴ أشرف توفيق شمس الدين ، شرح قانون التوجيه و تنظيم أعمال البناء ، دار الطبع ، القاهرة ، 1990 ، ص 15 .

ثم إن ممارسة النشاط الإداري مرهون بمدى منح الترخيص من السلطات الإدارية المختصة ، و تعد تقنية للرقابة القبلية لتجسيد قواعد العمران ميدانيا ، و مدى تدخل القضاء لضمان مبدأ الشرعية .

تصدر تراخيص البناء بالإرادة المنفردة للإدارة المختصة طبقا لصلاحياتها القانونية ، لأنها تعد عمل قانوني لممارسة نشاط معين ، و يعتبر طلب المعنى سببا في إصدارها .¹

و طبقا للمادة 52 من قانون 90-29 ، يعتبر المشرع رخصة البناء شرط من أجل تشييد البنايات الجديدة ، مهما كان استعمالها ، لتمديد البنايات الموجودة ، و لتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه ، أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ، و لإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييح .

إن المشرع قد وضع قواعد عامة لمنح رخصة البناء ، و ذلك طبقا لقانون التهيئة و التعمير و النصوص التنظيمية المطبقة له ، و التي تخضع لها جميع البناءات سواء داخل المناطق المحمية أو خارجها .²

البند الأول : خصائصها

فمن خلال التعريف تتميز رخصة البناء بالخصائص الآتية :

- صدور قرار إداري بالبناء من سلطة إدارية : حيث تصدر الرخصة في صورة قرار إداري و بالشكلية اللازمة التي يتطلبها القرار ، و بالإجراءات القانونية التي يستلزمها القانون إيداع طلب من المعنى ، و ملف .. كما لا تمنح إلا من سلطة إدارية مختصة بموجب قانون .
- أن يكون القرار قبليا : يتم منح الرخصة بموجب قرار قبل الشروع في الأشغال ، و كل بناء بدون رخصة ، و غير مراعي للشروط التنظيمية للبناء يعتبر غير مشروع أو معيبا ، و مناط التقيد هو لتفادي البنايات الفوضوية و العشوائية و لضرورة احترام قواعد العمران .
- أن يشتمل الترخيص على بناء جديد أو تعديل بناء قائم : فلا تقتصر التراخيص على مجرد إنشاء بنايات جديدة ، بل تشتمل أيضا على تعديل ، تحسين أو تغيير واجهة .³

¹ رمزي حوحو ، رخصة البناء و إجراءات الهدم في التشريع الجزائري ، مجلة المفكر ، العدد الرابع ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، ص 218 .

² ينظر المادة 1/52 من قانون 90-29 ، المرجع السابق .

³ عزري الزين ، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد الثامن ، جوان 2005 ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، ص 4-5 .

البند الثاني : الرخصة كشرط ضروري للبناء

نصت المادة 52 من قانون التهيئة و التعمير على أنه مباشرة أي إنجاز لبنانية جديدة أو ترميم بناية قديمة أو هدم ، أو انجاز تسبيح أو تغيير واجهة العمارات الخارجية ، يخضع إلى ضرورة الحصول على رخصة بناء صادرة عن الجهات الإدارية المختصة ، المتمثلة حصرا في رئيس المجلس الشعبي البلدي ، الوالي ، الوزير المكلف بالعمران كل في حدود اختصاصه .¹

ولا يستثنى من ضرورة الحصول على رخصة البناء سوى البنائات المحمية بسرية الدفاع الوطني .² بشروط معينة و محددة .

ويقصد بالبنائات المشيدة دون رخصة بناء تلك البنائات التي تبنى دون الحصول المسبق على ترخيص . فالمالك أو صاحب المشروع ملزم بإصدار رخصة بناء مسبقا قبل البدء في أي أشغال سواء كان البناء معد للسكن أو لأي غرض آخر .³

المطلب الثاني: رخصة الهدم

تصدر بموجب قرار إداري مضمونه القيام بعملية عمرانية ، و منه تُعرّف على أنها القرار الإداري الصادر عن الجهة المختصة ، و التي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً ، متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف في قائمة الأملأك التاريخية ، أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية ، طبقا لأحكام القواعد القانونية المعمول بها ، و كذا عندما تكون البناية موضوع الهدم سندا للبنائات المجاورة .⁴

و تعد من بين أدوات الرقابة على العقار المبني و المحمي بصفة خاصة ، فلا يمكن القيام بأي عملية هدم دون الحصول المسبق على رخصة الهدم ، و تعتبر رخصة الهدم من الأعمال المؤقتة تنتهي بانتهاء عملية الهدم و إزالة مخلفاتها خلال مدة زمنية معينة .

حيث تنص المادة 1/60 من قانون 90-29 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 و الأمنية " .

البند الأول : خصائصها

من خلال التعريف تتميز رخصة الهدم بالخصائص الآتية :

- أن تصدر الرخصة في شكل قرار إداري و من جهة مختصة : فالقيام بعملية الهدم لا يكون إلا استنادا إلى قرار صادر عن الجهة الإدارية المختصة بمنحه ، و عليه لا يكون القرار بموجب أمر شفوي ، أو إذن إداري ، و يجب احترام الإجراءات و الأشكال المنصوص عليها قانونا .

¹ ينظر المواد 48 و 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 ، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها ، ج.ر. الصادرة في 12 فيفري 2015 ، العدد 7 .

² ينظر المادة 53 من قانون 90-29 ، المرجع السابق .

³ Jaqueline morand – deviller, droit de l'urbanisme, 4ème éd, Dalloz, Paris, 1998, p.125.

⁴ عزري الزين ، إجراءات إصدار قرارات البناء و الهدم في التشريع الجزائري ، مجلة المفكر ، العدد الثالث ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، ص 22 .

- أن يكون مضمون القرار إزالة كل أو جزء من بناية : و هو هدم البناء كلية بمحو آثاره ، من قبيل إعادة بنائه أو استغلال الأرضية ، أو هدم جزء منه متى كان هدم هذا الجزء مؤثرا على مجموع البناء ، من قبيل التحسين أو التعديل.¹

البند الثاني : دوافع رخصة الهدم

لهذه الرخصة أهمية خاصة ، و لها آثار بالغة الأهمية يصعب تداركها ، جعلت المشرع يقيد منح الرخصة بجملة من الإجراءات و الشروط ، خاصة عندما يتعلق الأمر بالبنائيات المحمية² كالمصنفة ضمن المناطق الأثرية و احتمال الإضرار بالحقوق العامة و الخاصة .

و تتم حماية التراث الثقافي للأمة من خلال سن القواعد العامة لحمايته و المحافظة عليه و تنمينه ، حيث تعد جميع الممتلكات الثقافية العقارية ، العقارات بالتخصيص ، و المنقولة ، الموجودة على أرض عقارات الأملاك الوطنية ، المملوكة للأشخاص الطبيعية أو المعنوية التابعين للقانون الخاص ، جزء من التراث الثقافي .³

و من هنا جاءت دوافع المشرع من خلال حماية الأماكن الواقعة في أماكن مصنفة و ضمن الأملاك التاريخية ، السياحية ، و الثقافية ، بالإضافة إلى حماية البنائيات المجاورة التي قد تتضرر جراء عملية الهدم .

المطلب الثالث : رخصة التجزئة

تعتبر من الرخص الإدارية التي تراعى فيها الشروط التقنية و القانونية و التنظيمية ، و هو الإجراء الذي يقوم به صاحب الملكية أو موكله لطلب الرخصة من أجل تمكين الأفراد من تجزئة ملكيتهم العقارية إلى عدة أجزاء لتنظيم حركة العمران .

و تعرف بأنها الوثيقة الإدارية التي تصدر بموجب قرار إداري ، ترخص للإدارة بمقتضاها لمالك وحدة عقارية غير مبنية ، و ترخص عملية تقسيم إلى قطعتين أو عدة قطع أرضية من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية .⁴

و عرفت أيضا بأنها كل عملية تقسيم الملكية العقارية الواحدة إلى مجموعة قطع موجهة لإنشاء بنايات⁵ ، حيث أن كل عملية تقسيم العقار إلى قطعتين أو عدة قطع لا بد من الحصول على رخصة التجزئة قبل الشروع في العملية ، و تسلم هذه الرخصة في حالة وجود العقار أو الأرض الشاغرة .

و تنص الفقرة الأولى من المادة 57 من قانون 90-29 : " تشترط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم لإثنين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها " .

¹ عزري الزين ، إجراءات إصدار قرارات البناء و الهدم... ، المرجع السابق ، ص 22-23 .

² ينظر المادة 70 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، المرجع السابق .

³ ينظر المادة 1 و 2 من قانون 98-04 ، المؤرخ في 15 جوان 1998 ، المتعلق بحماية التراث الثقافي ، ج.ر. الصادرة في 17 جوان 1998 ، العدد 44 .

⁴ نورة منصوري ، قواعد التهيئة و التعمير وفق التشريع ، دار الهدى ، الجزائر ، 2010 ، ص 58-59 .

⁵ Jaqueline morand – deviller ، op.cit ، p. 220 .

و المشرع في المرسوم 15- 19 يشترط في رخصة التجزئة طبقا للمادة 7 منه ، أن تكون القطعة أو مجموع القطع الأرضية ناتجة عن هذا التقسيم من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية.

لم تأت التعاريف في كلا النصين بشكل واضح ، على عكس قانون 82- 02 حيث كانت تنص : " ... تعد تجزئة الأراضي للبناء عملية تتمثل في تقسيم ملك عقاري أو عدة أملاك عقارية إلى قطعتين أو أكثر لغرض إقامة بناية أيا كان تخصيصها " .¹

البند الأول : خصائص رخصة التجزئة

تتمثل خصائص رخصة التجزئة فيما يلي :

- تعتبر رخصة التجزئة وثيقة إدارية تصدر في شكل قرار إداري ، من جهة إدارية محددة قانونا ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي ، والوالي ، الوزير المكلف بالعمران حسب الحالة .²
- رخصة التجزئة مرتبطة بملكية العقار ، فرخصة التجزئة لا تسلم إلا للشخص الطبيعي أو المعنوي المتحصل على ملكية الأرض .³
- إن طلب رخصة التجزئة محصور بين المالك و موكله ، عكس رخصة البناء التي يمكن حتى للمستأجر المرخص له قانونا أن يطلبها ، و كذا الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض المعدة للبناء .⁴
- تعتبر رخصة التجزئة أداة ناجعة للتنظيم العمراني و حماية البيئة ، و ذلك لأن عملية تقسيم الأراضي من أجل تشييد البنايات عليها لم يعد عشوائيا بل أصبحت تتحكم فيه ضوابط خاضعة لقانون البيئة التي تسمح بمراعاة الشروط الصحية و حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء و المحميات الطبيعية .⁵

البند الثاني : التمييز بين رخصة التجزئة و رخصة التقسيم

عرف المشرع رخصة التقسيم بأنها :

" تسلم لمالك عقار مبني و بطلب منه ، شهادة تقسيم عندما يزعم تقسيمه إلى قسمين أو عدة أقسام " .⁶

وهذا التعريف أعطى غموضا بعض الشيء بين رخصة التجزئة و شهادة التقسيم ، و ما زاده لبسا هو أن المشرع عالج شهادة التقسيم في القسم المخصص برخصة التجزئة .

و الفرق بينهما يكمن في شغور العقار أو وجود بناء عليه .

¹ ينظر المادة 24 من قانون 82- 02 المؤرخ في 6 فيفري 1982 ، المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي للبناء ، ج.ر الصادرة في 9 فيفري 1982 ، العدد 6 ، الملغى بموجب قانون 90- 29 ، المرجع السابق .

² المادة 1/22 من المرسوم التنفيذي 15- 19 ، المرجع السابق .

³ SAINT-ALARY Roger et SAINT-ALARY-HOUIN Corinne, droit de la construction, mémentos Dalloz, Paris II, 6ème éd, 2001, p.59.

⁴ و هو ما يستشف من نص المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15- 19 حيث تنص : " يجب على المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية ، أن يتقدم بطلب رخصة البناء .. " .

⁵ نورة منصور ، المرجع السابق ، ص 41 .

⁶ ينظر المادة 1/59 من ق. 90- 29 ، المرجع السابق .

فإذا كان العقار شاغرا تسلم رخصة التجزئة ، أما في شهادة التقسيم ، اشترط المشرع أن يكون العقار مبني طبقا للمادة 59 من قانون 90-29 .

ثم إن المشرع استعمل في رخصة التجزئة تقسيم إلى عدة قطع ،¹ و في شهادة التقسيم استعمل مصطلح قسمين أو عدة أقسام .²

المبحث الثاني : الشهادات

و هي الصنف الثاني من القرارات الفردية المتعلقة بالتهيئة و التعمير ، و تشمل شهادة التعمير ، شهادة التقسيم ، و شهادة المطابقة .

المطلب الأول : شهادة التعمير

هي وثيقة تمنح من الإدارة المختصة لكل ذي مصلحة ، و التي تحدد في محتواها حقوق البناء و الارتفاقات التي تقع على العقار المعني ، و التي تبين فيها الطرقات و المنشآت الأساسية المنجزة أو المزمع إنجازها ، و هذا لإحاطة الجمهور علما بتوقعات نزع الملكية ، و بالارتفاقات الإدارية .

عرفتها المادة 1/2 من المرسوم التنفيذي 15-19 : " ... شهادة التعمير هي الوثيقة التي تسلم بناء على طلب من كل شخص معني ، تعين حقوقه في البناء و الارتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها القطعة الأرضية المعنية " .

و عليه يمكن لكل شخص معني أن يطلب شهادة التعمير قبل الشروع في الدراسات طبقا للفقرة الأولى من المادة 51 من قانون 90-29 .

المطلب الثاني : شهادة التقسيم

هي وثيقة إدارية تسمح لكل ذي مصلحة ، بموجب قرار إداري ، تحدد فيه إمكانية تقسيم ملكية عقارية إلى قسمين أو أكثر . وقد ألزم المشرع مالك البناية ، الذي يرغب في إحداث حصص مستقلة ، إخطار الإدارة المختصة ، مراعيًا في ذلك الشروط الشكلية المقررة قانونا ، تفاديا لعدم وقوع أضرار أو أضرار بالمعني .

و تنص المادة 33 من المرسوم 15-19 : " .. تعتبر شهادة التقسيم وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام .

يجب تبرير تواجد البناية على القطعة الأرضية بسند قانوني مثل عقد الملكية ، أو بسند إداري : شهادة المطابقة أو غيرها " .³ وهي تتعلق بعقارات مبنية ، و تختلف عن رخصة التجزئة في أنها لا تخلق حقوق بناء جديدة ، و تختلف عن شهادة التعمير في أنها لا تحدد حقوق البناء و لا وضعيّة العقار .⁴

¹ ينظر المادة 57 من قانون 90-29 ، و المادة 7 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، المرجع السابق .

² ينظر المادة 33 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، المرجع السابق .

³ ينظر أيضا المادة 59 من قانون 90-29 ، المرجع السابق .

⁴ زردوم صورية ، المرجع السابق ، ص 392 .

المطلب الثالث : شهادة المطابقة

هي الوثيقة الإدارية التي تنتج العلاقة بين الجهة الإدارية مانحة رخصة البناء و الشخص المستفيد منها ، و تعتبر شهادة المطابقة وسيلة لمراقبة مدى احترام المستفيد 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 .

فهي من بين أدوات الرقابة البعدية للتعمير ، التي تستعملها الإدارة ، تثبت إنجاز الأشغال وفقا للتصاميم ، و شروط رخصة البناء ، و تأكيدا لاحترام محتوى رخصة البناء ، و احترام صاحب الرخصة لقواعد التعمير و البناء .

و على خلاف شهادة التعمير جعل المشرع شهادة المطابقة و جوبية ، و هو ما يستشف من نص المادة 56 من قانون 90-29 : " يجب على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر المجلس الشعبي البلدي بإنهاء البناء لتسلم له شهادة المطابقة " .

و تنص المادة 1/75 من نفس القانون : " 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 " .

حيث يتعين على المستفيد من رخصة البناء و عند انتهاء الأشغال ، استخراج شهادة مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء¹ .

البند الأول : خصائصها

تتميز شهادة المطابقة كغيرها من الشهادات العمرانية بمجموعة من الخصائص تتمثل في :

- **شهادة المطابقة ذات طابع إلزامي** : رغم أنها لا تتحرك إلا برغبة و طلب حائز البناء ، كأصل عام² ، إذ يفرض على مالكي و أصحاب المشاريع بضرورة إصدارها ، و إلا تقرر معاقبتهم بغرامة و هدم البناء إن استلزم الأمر ذلك ، لأنه لا يمكن استغلال المبنى المنجز للغرض الذي خصص له إلا بعد إستصدار هذه الشهادة .
- **شهادة المطابقة وثيقة إدارية** : ذلك إن هذه الشهادة لا تمنح إلا من طرف سلطة إدارية مختصة بموجب القانون ، فلا يمكن لأي جهة أخرى غير معنية أن تمنح هذه الشهادة و إلا تعرضت لعيب عدم الاختصاص ، و هي إما أن تكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي .
- **شهادة المطابقة رخصة إدارية** : حيث أنها تسمح للبانى المستفيد من رخصة البناء من استعمال المبنى أو العقار و استغلاله في الغرض الذي شيد من أجله ، سواء للسكن أو ممارسة نشاط أو مهنة أو حرفة معينة معترف بها قانونا .

¹ ينظر المادة 63 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، المرجع السابق .

² و استثناء قد تكون المبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي ، الذي يحل وجوبا مكان الباني الغير مبادر في استصدار شهادة المطابقة رغم حلول أجلها حيث تنص المادة 3/66 من المرسوم التنفيذي 15-19 : " عندما لا يودع التصريح بانتهاء الأشغال ، حسب الشروط و في الآجال المطلوبة التي يمكن بغياها الإستناد إلى تاريخ الانتهاء من الأشغال تبعا لآجال الإنجاز المتوقعة في رخصة البناء ، تجرى عملية مطابقة الأشغال وجوبا بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي " ،

- شهادة المطابقة وسيلة رقابية : كونها آلية من آليات الرقابة البعدية ، تكمن في ممارسة سلطة معاينة الأشغال ، فالمرشح خول للإدارة مراقبة جميع عمليات البناء عن طريق التقصي و المعاينة و ذلك بعد الانتهاء من عملية البناء عن طريق منح شهادة المطابقة .
- شهادة المطابقة قرار إداري انفرادي : يصدر من جهات إدارية محددة قانونا في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي ، كما يترتب على الصفة الإدارية لشهادة المطابقة أن المتضرر من القرار له الحق بالطعن فيه لدى القضاء المختص .

البند الثاني : أهمية شهادة المطابقة

لشهادة المطابقة أهمية كبيرة إذ تعتبر قرينة على شرعية البناء يتوقف على استيفائها مطابقة البناءات المنجزة لمواصفات الأشغال المرخص بها و المحددة في التصميم المقدم في الملف المرفق بطلب رخصة البناء ، و تُمكن صاحبها من الإستفادة من جميع الإرتفاقات العمومية .

حيث تنص المادة 1/61 من قانون المحدد لقواعد مطابقة البناءات¹ على أنه :

" يمنح الحصول على شهادة المطابقة حق الربط بالطرق و شبكات الانتفاع العمومية " .

و يقصد بشبكات الانتفاع ، شبكات التزويد بالماء الشروب ، و قنوات صرف المياه ، تجهيزات الكهرباء و الغاز و الاتصالات ..

و باعتبار شهادة المطابقة وسيلة رقابة بعدية لمطابقة البناءات المنجزة لرخصة البناء ، فبذلك تكتسي أهمية كبيرة في مجال حماية الجانب العمراني الجمالي و البيئي ، و يظهر ذلك من خلال رفض منح هذه الرخصة إذا كانت المشاريع المنجزة تمس بالبيئة أو بصحة و أمن المواطنين و كذلك المناظر الطبيعية و الجمالية .

كما أن القواعد القانونية المنظمة لشهادة المطابقة تهدف من خلال الشروط و الإجراءات التي تقوم عليها إلى ضمان التوازن بين المصلحة العامة من خلال احترام قانون العمران و الحفاظ على مقتضياته من جهة ، و المصلحة الخاصة من جهة ثانية من خلال تلبية احتياجات السكان و المؤسسات و تمكينهم من استغلال ممتلكاتهم الخاصة ، وفقا لقواعد و أحكام قانون البناء بصفة عامة ، و احترام رخصة البناء بصفة خاصة .

لأن عدم الحصول على رخصة البناء لا يُمكن الباني من الحصول على شهادة المطابقة ، و عدم احترام المواصفات و مطابقة البناءات حسب الشروط و القواعد المحددة لا يُمكن كذلك منح شهادة المطابقة و استغلال المبنى .

¹ قانون 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008 ، المحدد لقواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها ، ج.ر.الصادرة في 3 أوت 2008 ، العدد 44 .

خاتمة :

أولى المشرع الجزائري اهتمام كبير للرخص و الشهادات في المجال العمراني ، التي تعد نطاقا حساسا من خلال ضبطها بمنظومة قانونية لإيجاد الطرق و الوسائل التي تمكن الهيئات الإدارية المختصة من المتابعة و الرقابة القبلية و البعدية على البناء ، من خلال إجراءات قانونية منظمة .

فتعد الرخص و الشهادات من أهم الوسائل للرقابة على أعمال التهيئة و التعمير ، لحماية المساكن و الأراضي و الممتلكات ، و تفادي المباني العشوائية ، و بسط الحماية العمرانية ، و تحقيق الشغل العقلاني للعقار العمراني ، و فرض احترام أدوات التهيئة و التعمير من طرف المعنيين بها .

و يبدو أننا لسنا بحاجة إلى مزيد من الرخص و الشهادات و صياغة أدوات أخرى للرقابة ، بقدر ما نحن بحاجة إلى تعزيز و تفعيل آليات تجسيدها ميدانيا ، بما يحقق الأهداف التنموية المرجوة ، تجعل من هذه الأدوات وسيلة حقيقية للتسيير العمراني الحضاري ، لتحقيق تنمية حضرية ، اجتماعية و اقتصادية متميزة و دائمة ، و ذلك بتظافر جهود و مقومات مادية و بشرية و تكنولوجية ، لتحقيق الرفاهية الفردية و الجماعية .

قائمة المراجع :

- أشرف توفيق شمس الدين ، شرح قانون التوجيه و تنظيم أعمال البناء ، دار الطبع ، القاهرة ، 1990 ، ص 15 .
- رمزي حوحو ، رخصة البناء و إجراءات الهدم في التشريع الجزائري ، مجلة المفكر ، العدد الرابع ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة .
- زردوم صورية ، دور رقابة القضاء الإداري في منازعات التعمير و البناء ، الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري و أثرها على التنمية في الجزائر ، يومي 17 و 18 فيفري 2013 ، مخبر الحقوق و الحريات في الأنظمة المقارنة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة
- عزاوي عبد الرحمن ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ، دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2006-2006 .
- عزري الزين ، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد الثامن ، جوان 2005 ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة .
- عزري الزين ، إجراءات إصدار قرارات البناء و الهدم في التشريع الجزائري ، مجلة المفكر ، العدد الثالث ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة .
- محمد علي الكحلوت ، مخالفات البناء التنظيمية و أثرها على البيئة العمرانية في قطاع غزة ، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الطبيعية و الهندسية) ، المجلد الرابع عشر ، العدد الأول ، جانفي ، 2006 .
- نورة منصوري ، قواعد التهيئة و التعمير وفق التشريع ، دار الهدى ، الجزائر ، 2010 .
- Henri JACQUOT et François PRIET, Droit de l'urbanisme, 3ème édition, Dalloz, Paris, 1998.
- Jaqueline morand – deviller, droit de l'urbanisme, 4ème éd, Dalloz, Paris, 1998 .
- SAINT-ALARY Roger et SAINT-ALARY-HOUIN Corinne, droit de la construction, mémentos Dalloz, Paris II, 6ème éd, 2001.

- القوانين و المراسيم :

- قانون 82-02 المؤرخ في 6 فيفري 1982 ، المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي للبناء ، ج.ر. الصادرة في 9 فيفري 1982 ، العدد 6 ، الملغى .
- قانون 90-29 المؤرخ في في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير ، ج ر ، الصادرة في 02 ديسمبر 1990 ، العدد 52 المعدل و المتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 ، ج ر الصادرة في 15 أوت 2004 ، عدد 51 .
- قانون 98-04 ، المؤرخ في 15 جوان 1998 ، المتعلق بحماية التراث الثقافي ، ج.ر. الصادرة في 17 جوان 1998 ، العدد 44 .
- قانون 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008 ، المحدد لقواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها ، ج.ر. الصادرة في 3 أوت 2008 ، العدد 44 .
- مرسوم تنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 ، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها ، ج.ر. الصادرة في 12 فيفري 2015 ، العدد 7 .

شهادة التقسيم كآلية رقابية على النشاط العمراني الجزائري في ظل المرسوم التنفيذي رقم 19/15

عبايدية سارة، باحثه دكتوراه جامعة تبسة

ملخص:

بغرض تحقيق التوازن بين حق الملكية العقارية وضرورة الحفاظ على النظام العام العمراني تدخل المشرع الجزائري بوضع مجموعة من القيود على هذا الحق في حدود ما كفلته تشريعات العمران الجزائرية حيث يبرز أحد أوجه هذه القيود من خلال فرض جملة من الشروط تمارس على أشغال التهيئة والتعمير تجسدت في النظام القانوني الخاص بالشهادات العمرانية وكيفية استغلالها كونها آلية رقابية تعتمدها الجهات الادارية المختصة قبل الشروع في عملية التهيئة الهدف منها حماية البيئة بكل أنواعها والحفاظ على النسيج العمراني والتصدي لكل الأشغال المخالفة لقواعد التهيئة والتعمير فهي أدوات رقابية تعبر عن مدى اهتمام المشرع الجزائري بقضايا العمران نظرا للانتهاكات التي عرفها هذا المجال في الآونة الاخيرة وعليه فقد قمنا بتسليط الضوء على أحد هذه الآليات والمتمثلة في شهادة التقسيم كشهادة ادارية تمنحها السلطات المختصة قصد تحقيق سياسة عمرانية على النحو المطلوب.

Summary:

In order to achieve a balance between the right to property and the need to maintain public order, the Algerian legislator enters into a series of restrictions on this right within the limits of the Algerian urban legislation, where one of the aspects of these restrictions arises through the imposition of a number of conditions on the preparation and reconstruction work embodied In the special legal system And how to exploit them as a supervisory mechanism adopted by the competent administrative authorities before embarking on the process of preparation aimed at protecting the environment of all kinds and preserving the urban fabric and addressing all works contrary to the rules of preparation and reconstruction are control tools reflect the interest of the Algerian legislator issues of urbanization due to violations in this area Recently, we have highlighted one of these mechanisms, which is the certificate of division as an administrative certificate granted by.

مقدمة:

ان النظام العام العمراني الجزائري نظام تحكمه مجموعة من الآليات والوسائل التي تستعملها الادارة العمومية لتفرض بذلك رقابتها على أشغال التهيئة والتعمير وقد خصص المشرع الجزائري الرقابة في مجال العمران بنوعين سواء كانت سابقة أو لاحقة وذلك من أجل ضبط الحركة العمرانية أكثر فأكثر ومنع التجاوزات الناتجة عن البناءات الفوضوية الموجودة داخل النسيج العمراني والتي تفاقمت خاصة في الآونة الاخيرة, ومن بين تلك الآليات أو الميكانيزمات نجد الشهادات العمرانية أو ما يسمى بعقود التعمير كأدوات رقابة على عملية البناء تفرضها الادارة على الأشخاص بصفة مسبقة ومستمرة لتضمن بذلك السير الحسن للحركة العمرانية حسب المواصفات والمقاييس المرخص بها, وقد اختلفت تلك الشهادات كل على حدى (شهادة التعمير شهادة المطابقة) حسب طبيعة العقار موضوع البناء وفي اطار تقسيم العقار المبني قد حدد المشرع الجزائري تلك العملية بشهادة التقسيم وامكانية الحصول عليها طبقا لأحكام القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والمرسوم التنفيذي رقم 19/15 حيث تهدف هذه الدراسة الى التطرق الى النظام القانوني الخاص بشهادة التقسيم في اطار تنظيم العملية العمرانية , وعليه نصل الى طرح الاشكالية التالية: فيما تتمثل شهادة التقسيم؟ وما هي اجراءات منحها لتجسيد الرقابة على العملية العمرانية؟

وللإجابة على الاشكالية السابقة ارتأينا تقسيم البحث الى ثلاثة مباحث:

-المبحث الأول: مفهوم شهادة التقسيم.

-المبحث الثاني: الإجراءات المتعلقة بشهادة التقسيم.

-المبحث الثالث: المنازعات المتعلقة بشهادة التقسيم.

المبحث الأول: مفهوم شهادة التقسيم.

نظرا لضرورة اخضاع أشغال تقسيم ملكية عقارية مبنية للرقابة من طرف الجهة الادارية المختصة فقد اشترط المشرع الحصول على شهادة خاصة تدعى شهادة التقسيم العمرانية المتعلقة بأشغال التهيئة والتعمير والتي سنطرق اليها من خلال: تعريفها تحديد طبيعتها ثم أهميتها في هذا المبحث المتكون من ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: تعريف شهادة التقسيم وتمييزها عن غيرها من المصطلحات المشابهة

أولا: تعريفها

شهادة التقسيم هي وثيقة ادارية تمنح بموجب قرار اداري تبين فيه امكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية الى قسمين أو عدة أقسام فهي شهادة تعني العقارات المبنية ولا يمكن أن تقع على العقارات الشاغرة¹ لأن المشرع ألزم مالك البناية الراغب في تقسيم

¹ -جبري محمد, التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر, مذكرة ماجستير, في القانون فرع ادارة ومالية, كلية الحقوق جامعة الجزائر 2005ص106.

العقار المبني بإحداث حصص مستقلة، على أن يشعر الادارة بما ينوي الاقدام عليه مستجيبا للشروط الشكلية المقررة قانونا حتى تمكنه بذلك لتفادي الأخطار أو اضرار المعني¹ وبالتالي تعتبر شهادة التقسيم ضرورية لأنها تقسم الحدود المبنية والمراد تجزئتها وعليه فلا يمكن تقسيم البناء الا بالحصول على هذه الشهادة.

ثانيا: تمييزها عن رخصة التجزئة.

بعد التطرق الى تعريف شهادة التقسيم على أنها شهادة تسلم الى مالك عقار مبني عندما يزعم تقسيم العقار الى قسمين أو أكثر نجد أن البعض لا يجدون الفرق بينها وبين رخصة التجزئة خاصة وأن جهة المنح هي نفسها الحقيقة أن الفرق بينهما يكمن في العقار بحيث يكون العقار أو الارض الشاغرة مجزأ في رخصة التجزئة، أما شهادة التقسيم فان المشرع اشترط أن يكون العقار مبني، كما أن هناك من يرى الفرق بينهما يكمن في عدد القطع حيث أنها اذا كان عدد القطع أكثر من ثلاثة تسلم رخصة التجزئة واذا كانت أقل أي قطعتين تسلم شهادة التقسيم وما يمكن استنتاجه أن العقار اذا كان شاغرا تمنح رخصة التجزئة أما اذا كان العقار مبني تمنح له شهادة التقسيم²

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لشهادة التقسيم

شهادة التقسيم عبارة على قرار اداري منشئ وذلك لان مضمون الشهادة يحدث آثار قانونية متمثلة في تحديد حق تقسيم الملكية العقارية فبالرجوع الى مضمون الشهادة والجهة المختصة بتسليمها كونها جهة ادارية مختصة حددها القانون نجدها مطابقة لخصائص القرار الاداري المتعارف عليه³. وبالتالي فهي وثيقة تبين شروط امكانية تقسيم الملكية العقارية المبنية دون الشاغرة وذلك من خلال تقسيمها الى قسمين أو عدة أقسام⁴.

قد تم التطرق الى طبيعة هذه الشهادة بأنها وثيقة تبين شروط امكانية تقسيم الملكية العقارية⁵ وكذلك المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، كقاعدة عامة أما الاستثناء ما تعلق بالعمارات ذات الملكية المشتركة فيتم بشأنها اعداد جدول وصفي للتقسيم وقد أعفى المشرع في هذا الصدد كل من وزارة الدفاع الوطني وبعض الهياكل القاعدية الخاصة التابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات من وجوب استخراج هذه الشهادة⁶ كما يجب تبرير تواجد البناية على القطعة الأرضية المزمع تقسيمها وتكون بسند قانوني مثل عقد الملكية، أو بسند اداري: شهادة المطابقة أو غيرها⁷.

¹ -منصوري نورة، قواعد التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 69

² -لعوجي عبد الله التعمير الغير القانوني ودور الادارة في الحد منه، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2017، ص 312.

³ -لبياد الناصر، الأساسي في القانون الاداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سطيف، الجزائر، 2011، ص 178.

⁴ -لبياد الناصر، المرجع نفسه، ص 178.

⁵ -أنظر المادة 59 من القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير ج ر عدد 52، معدل ومتمم بالقانون رقم 05/04 مؤرخ في 14 غشت سنة 2004 ج ر عدد 71، 2004.

⁶ - (لقد استثنى المشرع هذه الهيئات نظرا لطبيعتها ونشاطها وأيضاً لاحتوائها على سرية الدفاع الوطني أي أنها مرافق عسكرية)

⁷ -أنظر المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 25 يناير 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ج ر عدد 07، 2015.

المطلب الثالث: أهمية شهادة التقسيم

ان شهادة التقسيم شهادة ملزمة لكل مالك عند تصرفه في أي جزء من ملكيته المبنية ويكون ذلك بعقد رسمي أمام الموثق يسمى ايداع *وثائق التقسيم* من أجل اعطاء المالك عقد ملكية جديد يثبت ملكيته للعقارات الناتجة عن التقسيم بمواصفاتها ومشتملاتها وحدودها وبالتالي حق الانتفاع بها والتصرف فيها وفق القانون¹ ونظرا لأهميتها فقد أخضعها المشرع لإجراءات الشهر العقاري على اعتبار أنها تصرف وارد على عقار²

المبحث الثاني: الاجراءات المتعلقة بشهادة التقسيم

للحصول على شهادة التقسيم كباقي عقود التعمير الاخرى التي أقرها قانون التهيئة والتعمير الجزائري رقم 29/90 يجب توفر مجموعة من الشروط والاجراءات القانونية التي سنتطرق لها في هذا المبحث:

المطلب الأول: تقديم طلب شهادة التقسيم

لتفعيل عملية الرقابة على الأشغال المتعلقة بشهادة التقسيم اشترط المشرع شروطا لتقديم الطلب منها ما هو متعلق بالطالب صاحب العقار المراد تقسيمه ومنها ما هو متعلق بالعقار موضوع الطلب³.

أولا: الشروط المتعلقة بالطالب صاحب العقار

تعد الشروط ووثائق ادارية متمثلة في طلب من المعني وهذا ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 19/15 ضمن المادة 34 منه أن تكون صفة الطالب لهذه الشهادة مرفقة بالتوقيع والسند المثبت لذلك كما يجب على المعني أن يدعم طلبه ب:
* اذا كان المالك اصلي فيدعم طلبه بنسخة من عقد الملكية.

* اذا كان موكلا قانونا من المالك الأصلي فيكون بتوكيل طبقا لأحكام الأمر رقم 58/75⁴

* او بنسخة من القانون الأساسي اذا كان المالك أو الموكل شخصا معنويا.

ثانيا: الشروط المتعلقة بالعقار موضوع الطلب

يقدم هذا الطلب الى الجهة المختصة في شكل ملف يحتوي على الوثائق الادارية المذكورة في المادة 34 بالاضافة الى الوثائق التقنية التي تبين محل انسجام الطلب مع قواعد العمران والمتمثلة في تصاميم الموقع أي تحديد القطعة الأرضية الاجمالية وكذلك معرفة مساحتها وكيفية استغلالها ومدى تطابقها مع المواصفات التقنية المتعلقة بالقطعة الأرضية المقررة في اطار اقتراح التقسيم¹

¹ -ديرم عابدة، الرقابة الادارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الجزائر 2011 ص102.

² -حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الاحكام، دار هومه للنشر، دط 2002 ص93

³ -عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع، دط القاهرة، 2005 ص68.

⁴ -انظر المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها السابق ذكره.

المطلب الثاني: دراسة طلب شهادة التقسيم

أولاً: ايداع الطلب

يودع طلب شهادة التقسيم والملف المرفق به لدى الجهات الادارية المختصة والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقع العقار في مجال اختصاصه² وذلك في خمس نسخ³ مقابل وصل يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم بعد التحقق من اكتمال جميع الوثائق الضرورية لذلك ويتم توضيح ذلك عن طريق الوصل الممنوح.

ثانياً: دراسة الطلب

تتم دراسة طلب شهادة التقسيم من طرف الجهات المختصة بذلك والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي في حين أوكل المشرع مهمة تحضيرها على مستوى الشباك الوحيد

للبلدية بنفس الأشكال المنصوص عليها في المرسوم الخاصة برخصة البناء⁴

المطلب الثالث: البت في طلب شهادة التقسيم

أولاً: الجهة المختصة بالمنح

تمنح شهادة التقسيم على مستوى الهيئات المختصة دون تفصيل في حين نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 176/91 جاء مفصلاً للجهة المختصة في عملية التسليم حيث أوكل المشرع المهمة الى رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة وأيضاً الوالي المختص اقليمياً اذا تعلق الأمر بالبنائيات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة أو الولاية، الوزير المكلف بالتعمير اذا تعلق الأمر بمشاريع هيكلية قاعدية ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية⁵ وقد أحالنا الى النصوص المتعلقة برخصة التجزئة من حيث شروط تسليمها مما استدعي بنا القول أنها نفس الجهة المختصة بمنح رخصة التجزئة نفسها المتعلقة بشهادة التقسيم⁶.

¹ -أنظر المادة 35 من المرسوم نفسه (الوثائق التقنية ووثائق متعلقة بالعقار المراد تقسيمه ويتم اعدادها من طرف أشخاص مختصين كالمهندس المعماري و مهندس مسح الأراضي)

² - أنظر المادة 36 من المرسوم نفسه.

³ -مزوزي كاهنة، مدى فعالية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة ماجستير، في العلوم القانونية، تخصص قانون اداري وإدارة عامة، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011/2012 ص77.

⁴ -أنظر المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السابق ذكره.

⁵ لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون اداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011/2012 ص156.

⁶ -أنظر المادتين 30 و66 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) المؤرخ في 1991/05/28 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك ج ر عدد 26 معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03/06 المؤرخ في 7 يناير 2006 ج ر عدد 1 معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 307/09 المؤرخ في 22 سبتمبر 2009 ج ر عدد 55.

ثانيا: مضمون شهادة التقسيم

في حالة منح الشهادة يبلغ القرار بمنحها لصاحب الطلب خلال الشهر الموالي لتاريخ ايداع الطلب¹ وتحدد مدة صلاحية الشهادة بثلاث سنوات ابتداء من تاريخ تبليغها² باستقراء مواد هذا المرسوم نجده لم يوضح لنا حالات رفض منح هذه الشهادة أو تأجيل البت في الطلب مما يستدعي الرجوع الى أحكام رخصة التجزئة³

المبحث الثالث: المنازعات المتعلقة بشهادة التقسيم

قد ينتج عن رفض منح شهادة التقسيم نشوب نزاع مما يستدعي بنا تسوية النزاعات الناشئة عنها وهذا عن طريق الطعن وهو ما سنقوم بتفصيله:

المطلب الأول: الطعن الاداري

لم يتعرض المشرع الجزائري لتعريف التظلم الاداري مما فتح المجال لأقلام الفقهاء واجتهاد القضاء ليعطي كل رأيه حسب الزاوية التي ينظر منها وعليه سوف نتطرق اليها على سبيل المثال لا الحصر:

أولا: تعريفه

1/التعريف الفقهي: الأستاذ رشيد خلوفي بقوله: *التظلم الاداري المسبق هو الطلب أو الشكوى المرفوع من طرف متظلم الى السلسلة الادارية المختصة لفحص خلاف أو نزاع ناتج عن عمل قانوني أو اداري⁴

2/التعريف القضائي: القضاء الجزائري سار على منوال المشرع ولم يعطي تعريفا دقيقا للتظلم والسبب في جعله متشددا في هذا الأمر حرصه على تطبيق مبدأ المشروعية وذلك بخضوع جميع الأفراد بأعمالهم وتصرفاتهم للقانون⁵

ثانيا: أحكامه

بالرجوع الى أحكام الطعن الاداري كأصل عام نجده يكون في حالة رفض الجهة المختصة تسليم هذه الشهادة فهنا يمكن للمتضرر أن يتقدم بالطعن أمام جهة الادارة أي القيام بإجراء التظلم الاداري وتكون من تاريخ تبليغ القرار كما يجوز للشخص خلال هذه المدة وقبل رفع دعواه أن يتقدم بتظلم الى الجهة مصدرة القرار ويعد سكوت هذه الجهة عن الرد خلال شهرين بمثابة رفض له وفي حالة سكوت الادارة عن الرد يستفيد المتظلم من شهرين ابتداء من تاريخ تبليغ القرار وهذا لرفع دعواه أما المحكمة وفي حالة

¹ -أنظر المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السابق ذكره

² -أنظر المادة 39 من المرسوم التنفيذي نفسه.

³ -أنظر المادة 62 الفقرة 2 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم السابق ذكره(في حالة صدور قرار بالرفض يجب على الادارة المختصة تبليغ المعني به مع الزامية تسببيه)

⁴ -خلوفي رشيد، القضاء الاداري تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص18.

⁵ -موسى نورة، التظلم الاداري المسبق والصلح في المنازعات الادارية، مذكرة ماجستير، فرع مؤسسات دستورية وادارية، كلية الحقوق، المركز الجامعي تبسة، 2005/2006 ص60.

عدم الرد في أجل الشهرين يسري من تاريخ تبليغ الرد¹ فالطعن الإداري في ما يخص شهادة التقسيم يكون عند سكوت السلطة المختصة عن طلبه وفي حالة عدم رضاه على الرد يمكنه ايداع طعن مقابل وصل لدى الولاية² كما يمكنه ايداع طعن ثاني لدى الوزارة المكلفة بالعمران في حالة عدم تلقيه أي اجابة على الطعن الأول خلال المدة المحددة التي تلي تاريخ ايداع الطعن، في هذه الحالة تقوم مصالح الوزارة المكلفة بالعمران بتكليف مصالحها على مستوى الولاية بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو اخطاره بالرفض المسبب في أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ ايداع الطعن.

المطلب الثاني: الطعن القضائي

يكون الرابط القضائي في شهادة التقسيم في حالة رفض الجهة الادارية المختصة التسليم في الآجال الممنوحة لها فمن حق المتضرر اللجوء الى القضاء المختص وذلك من خلال رفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة³

أولاً: رفع دعوى الالغاء

دعوى الالغاء هي دعوى قضائية ترفع أمام الجهات القضائية المختصة بغرض الغاء قرار غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا، فالقول أنها دعوى قضائية يمكن تمييزها عن التظلم الإداري الذي يرفع أمام لجنة إدارية أو لجنة خاصة لا أمام القضاء بالرجوع الى الآجال الممنوحة لرفع هذه الدعوى قد أعطاها المشرع مدة 4 أشهر وتكون أمام المحكمة الادارية⁴ كأصل عام في جميع الدعاوى القضائية الادارية باستثناء النصوص الخاصة بتطبيق قاعدة الخاص يقيد العام.

ثانياً: رفع دعوى التعويض

ان مسؤولية الادارة العامة تكمن في المطالبة بالتعويض في حالة وجود أشخاص أصيبوا بالضرر ويكون وبالدرجة الاولى صادرا عن الادارة فدعوى التعويض تعرف على أنها*دعوى يحركها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية الادارية المختصة طبقا للشكليات والاجراءات المنصوص عليها قانونا للمطالبة بالتعويض عن الاضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري المشروع أو غير المشروع ويكون حسب الحالة*⁵

وبناء على ما تقدم فان شهادة التقسيم قد أحاطها المشرع بمجموعة من الشروط في صفة طالبها باعتبار كل شهادة أو رخصة وخصوصيتها من حيث اجراءات تحضيرها وتسليمها وفق مقتضيات قانون التهيئة والتعمير، وتعد وثائق ادارية تخضع كلها لنفس الاجراءات تقريبا وتصدر من جهة ادارية مختصة بمعنى أنها قرارات ادارية يتنازع بشأنها أمام القضاء.⁶

¹ - عمار بوضياف، دعوى الالغاء، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 94/95.

² - (تكون في هذه الحالة مدة تسليم الرخصة أو الرفض المسبب 15 يوما)

³ - أنظر المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السابق ذكره.

⁴ - أنظر المادة 829 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية، ج ر، عدد 21.

⁵ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، بط، 1996، ص 265.

⁶ - شهرزاد عوايد، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015/2016، ص 104 105.

خاتمة:

من خلال دراستنا للنظام القانوني الخاص بشهادة التقسيم نجد أن المشرع الجزائري أوكل للسلطة الادارية المختصة مهمة الرقابة على أشغال التهيئة والتعمير بغية منه في تعزيز سلطة الادارة في هذا المجال سواء كانت رقابة قبيلة من خلال شهادة التقسيم أو رقابة بعدية من خلال عقود التعمير الاخرى وهو مصطلح أطلقه المشرع الجزائري في التعديل الاخير وقد خص كل منها بإجراءات وشروط لمنحها محددة في اطار قانوني لا يجوز اغفالها أو تجاوزها، بالرغم من ذلك الا أن سلطة الادارة أحيانا ترفض منح شهادة التقسيم أو تسكت ولا ترد على الطلب المقدم اليها رغم انقضاء الآجال الممنوحة لتكون بذلك متعسفة في استعمال سلطتها لإصدار القرارات الفردية في مجال والتعمير.

النتائج المتوصل اليها:

-شهادة التقسيم شهادة ادارية تعنى بتقسيم الملكية العقارية وتختلف عن رخصة التجزئة من حيث نوع العقار المراد تقسيمه.

-استحداث الشباك الوحيد للبلدية لدراسة شهادة التقسيم في المرسوم 19/15.

-تقليص آجال منح شهادة التقسيم مقارنة بالمرسوم الملغى(176/91).

-تفصيل حالة اللجوء الى التنظيم الاداري في النص التنظيمي بدقة.

-امكانية اللجوء الى الجهات القضائية المختصة في حالة وجود نزاع عمراني.

بناء على النتائج نصل الى طرح بعض الاقتراحات والمتمثلة في:

- ضرورة الحث على منح شهادة التقسيم في الآجال الممنوحة قانونا نظرا لتعسف الادارة في بعض الأحيان.

-الزام الأفراد باستخراج شهادة التقسيم نظرا لأهميتها في المحيط العمراني.

-اقتراح نص تنظيمي يحدد كفاءات تحضير عقد التعمير الفردي، شهادة القسمة مثلا لتفصيله أكثر وإزالة الغموض الذي يعتلي الجانب العمراني.

-تعزيز دور القضاء الجزائري بنوعيه(اداري عادي)في مجال العمران للحد من العراقيل التي تنقص من فعاليته.

قائمة المراجع:

1/ النصوص القانونية:

- القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52. معدل وتمم بالقانون رقم 05/04 المؤرخ في 15 غشت سنة 2004 جريدة رسمية عدد 71 سنة 2002.
- المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك جريدة رسمية عدد 26 معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03/06 المؤرخ في 7 يناير 2006 جريدة رسمية عدد 1 معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 307/09 مؤرخ في 22 سبتمبر 2009 جريدة رسمية عدد 55.
- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية جريدة رسمية عدد 21.
- المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 25 يناير 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها جريدة رسمية عدد 07 سنة 2002.

2/ المؤلفات:

- محمد سليمان الطماوي، القضاء الاداري الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، دون طبعة 1996.
- عمار بوضياف، دعوى الالغاء، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، دار هوم للنشر، دون طبعة، 2002.
- خلوفي رشيد، القضاء الاداري تنظيم واختصاص ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2001
- لباد الناصر، الأساس في القانون الاداري دار المجدد للنشر والتوزيع الطبعة الثانية سطيف الجزائر 2011.
- عايدة ديرم، الرقابة الادارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الجزائر، 2011.
- عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها دار الفجر للنشر والتوزيع القاهرة 2005.
- منصور نورة، التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2010.

3/الرسائل الجامعية:

-مذكرات الماجستير:

-جبري محمد التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر مذكرة ماجستير في القانون فرع ادارة ومالية كلية الحقوق جامعة الجزائر, 2005.

-موسى نورة التظلم الاداري المسبق والصلح في المنازعات الادارية مذكرة ماجستير فرع مؤسسات دستورية وادارية كلية الحقوق المركز الجامعي, تبسة, 2005/2006

-لعويجي عبد الله قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري مذكرة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون اداري وادارة عامة, كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر باتنة 2011/2012.

-مزوزي الكاهنة مدى فعالية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر مذكرة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون اداري وادارة عامة, كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر, 2011/2012.

-اطروحات الدكتوراه:

-شهرزاد عوابد، سلطات الضبط الاداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر باتنة 2015/2016.

-لعويجي عبد الله التعمير الغير القانوني ودور الادارة في الحد منه أطروحة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان, 2016/2017.

ماهية رخصة التجزئة باعتبارها أداة لضمان سلامة البناء في ظل المرسوم التنفيذي 15-19

دهلوك زوييدة، باحثة دكتوراه جامعة مستغانم

الملخص:

لعقود التعمير علاقة وطيدة بسلامة البناء ومثابته وذلك لإحاطتها بكل الجوانب والأعمال التي يمكن أن تتجز على العقار، ورخصة التجزئة لها مكانة خاصة نظرا لأهميتها في تحديد حقوق البناء على القطع الأرضية محل التجزئة والربط بمختلف الشبكات في إطار عملية التهيئة التي تستلزمها كل عملية تجزئة، وتتم عملية تحضير عقود التعمير وإعدادها بمجموعة من الإجراءات تطرقنا لها على مرحلتين، الإجراءات السابقة على وجود القرار المتضمن رخصة التجزئة (إيداع الطلب والتحقيق فيه)، واللاحقة له (إصدار القرار، وإشهاره)، وكل إجراء سجلنا أثره على سلامة البناء وتحسينه من وقوع أي تعرض قانوني أو مادي.

Summary:

Construction contracts have a strong relation to the integrity and durability of the building. It is to be surrounded by all the aspects and work that can be done on the real estate. The retail license has a special place because it is important in determining the building rights on the land plots that are fragmented and linked to the different networks. Preparation of reconstruction contracts with a set of procedures that we dealt with in two stages, the procedures prior to the existence of the decision including the retail license (deposit and investigation of the request), and the subsequent (issuance of the decision, and publicity), and each procedure recorded the impact on the safety of the building and immune to the occurrence of any definition Legal or material.

مقدمة:

تعتبر عملية البناء عملية معقدة للغاية تتداخل فيها عدة عوامل طبيعية بشرية وقانونية، ولذلك كانت حماية البناء من مخاطر المادية (التهدم) والقانونية (التعرض بادعاء الملكية) من أولويات التشريعات الوطنية والدولية، وذلك لارتباطها أولا بحقوق الإنسان الأساسية (حق الحياة والأمن - السلامة البدنية والنفسية - حق التملك والسكن...)، ويتطور اقتصاد وحضارة الدولة ثانيا، بحيث أن متانة البناء وقوته تعبر عن حضارة الشعوب، ولأجل ذلك نجد المشرع قد أولى اهتماما بالغا بعملية البناء والتشييد وخصص لها مجموعة هامة من النصوص القانونية والتنظيمية التي تكفل ما يسمى بالضمان المعماري، وذلك من خلال تنظيمها من عدة جوانب (الفاعلين في عملية البناء، مراحل البناء، الوثائق اللازمة للعمليات المتعلقة بالبناء، المواد المستعملة في البناء، الرقابة على البناء...)، وما ما سنركز عليه من خلال هذا المقال يتمثل في رخصة من بين مجموعة الشهادات والرخص التي ألزم المشرع القائم بعملية البناء استصدارها أثناء مراحل مختلفة في عملية البناء، انطلاقا من الهدم التهيئة التجزئة والبناء والمطابقة، والتي أسماها بعقود التعمير التي أعاد تنظيمها مؤخرا من خلال نص خاص، محاولا من خلاله تدارك ما نقص من النصوص السابقة، ومن أهم تلك العقود "رخصة التجزئة" هذه الأخيرة التي لا يمكن لمالك الأرض الاستفادة من ترخيص بالتجزئة إلا من خلال إتباع إجراءات حددها قانون التعمير والتي تعتبر من النظام العام يترتب على إغفالها تعريض قرار الرخصة للإلغاء. ولقد نص المشرع على كيفية تحضير رخصة التجزئة وإعدادها في المواد من 07 إلى 32 من المرسوم التنفيذي 15-19، وتكتسي هذه الرخصة أهمية بالغة لما لها من أثر على الوضعية المادية والقانونية للعقار مشروع البناء التي سنفصل في إجراءات إعدادها بالشرح أكثر من خلال الإجابة على الإشكالية الآتية:

إجراءات رخصة التجزئة وأهميتها في ضمان سلامة البناء في ظل المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها؟.

والإجابة عن هذه الإشكالية تكتسي أهمية بالغة من الناحية العلمية والعملية، فمن الناحية العلمية تعتبر الإحاطة بالجوانب القانونية لرخصة التجزئة باعتبارها وثيقة لازمة قبل عملية البناء أمرا ضروريا، ومن الناحية العملية نجد أن دخول المرسوم التنفيذي 15-19 حيز التنفيذ يحتاج مجموعة من التعديلات المؤسسية والإجرائية وذلك باستحداث مؤسسات وإجراءات جديدة على كيفيات إعداد عقود التعمير عموما ورخصة التجزئة على وجه الخصوص، ولذلك لا بد علينا رصد أثر تلك التعديلات على دعم قوة ضمانها وتأمينها للبناء، وهذا ما سنفصل فيه من خلال مايلي:

المبحث الأول: إجراءات السابقة لقرار رخصة التجزئة باعتبارها ضمانا قبلية لسلامة البناء في ظل المرسوم التنفيذي 15-19¹:

تتمثل الإجراءات السابقة على وجود القرار المتضمن رخصة التجزئة في إيداع الطلب أولا ثم التحقيق فيه من طرف الجهات المختصة ثانيا، وهي إجراءات مهمة في ضمان سلامة البناء وذلك نظرا للوثائق المهمة التي تستلزمها بالإضافة إلى الهيئات المكلفة بالتحقيق فيها وهو ما سندرسه من خلال المطلبين الآتيين.

المطلب الأول: إيداع الطلب:

سوف نحاول من خلال هذه المرحلة التعرف على الأشخاص المخول لهم قانونا طلب رخصة التجزئة، ثم التعرف على الوثائق المكونة لملف الطلب، وأخيرا مكان إيداع الطلب.

الفرع الأول: صاحب الطلب: تنص المادة 58 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم² على مايلي: "في تدعيمه لطلب رخصة التجزئة يقدم طالب التقسيم ملفا يتضمن دفتر الشروط يحدد الأشغال المحتملة للتجهيز وبناء الطرق السالكة التي يتعهد المالك أو الملاك بإنجازها في آجال محددة..."

وبالرجوع إلى نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها نجدها تنص على مايلي: "يجب أن يتقدم صاحب الملكية أو موكله بطلب رخصة التجزئة التي يرفق نموذجها بهذا المرسوم والتوقيع عليه.

ويجب أن يدعم طلبه بما يلي:

- اما بنسخة من عقد الملكية.

- أو بتوكيل طبقا لاحكام الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني "

¹ المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية العدد 07، سنة 2015.

² القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية العدد 52 سنة 1990.

نلاحظ من خلال هذه المادة أن القانون حصر الحق في طلب رخصة التجزئة في المالك أو وكيله وإذا تعلق الأمر بتجزئة تابعة للأشخاص العامة تقوم الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين بالإجراءات¹ وإذا تعلق الأمر بتجزئة أرض موقوفة فإن ناظر الوقف أو وكيله هو الذي يقوم بذلك²، ومن الناحية العملية يسعى صاحب الأرض المراد تجزئتها إلى مكتب دراسات حيث يتولى تحضير الملف بمختلف الوثائق التقنية بعد تقديم عقد الملكية للمهندس المختص وبعد إجراء المعاينة الميدانية.

وفي هذا المقام تظهر أهمية حصر الأشخاص المخولين بطلب رخصة التجزئة في سلامة العقار القانونية والمادية، بحيث لا يمكن لغير الأشخاص الذين سبق ذكرهم إقامة أية أشغال تهيئة في إطار تنفيذ أشغال التجزئة وإلا اعتبرت تجزئة غير قانونية لحدوثها دون رخصة مسبقة.

الفرع الثاني: محتوى الطلب: يقدم طالب الترخيص ملفا للطلب في خمس نسخ يتكون من شقين، الشق الأول يتكون من الوثائق الإدارية، والشق الثاني يتكون من الوثائق التقنية.

أولا: الوثائق الإدارية: تتكون الوثائق الإدارية من الطلب والوثائق المدعمة له.

1-الطلب: يقدم صاحب الملكية طلبا موقعا وفق نموذجا تعده الإدارة مسبقا موافقا لذلك المرفق بالمرسوم التنفيذي 15-19 المذكور أعلاه يتضمن موضوعه مشروع تجزئة أرض سواء كلها أو جزء منها، كما يبين مقدم الطلب إن كان مالكا أو وكلا، خصائص الوحدة العقارية، العدد الأقصى للأجزاء وكذا تخصيصها، الحد الأقصى للمساحة المراد بناؤها³.

2-الوثائق المدعمة للطلب: يدعم طالب الترخيص طلبه لإثبات صفته بنسخة من عقد الملكية للأرض محلا للتجزئة هذا إذا كان يباشر التجزئة بنفسه، أما إذا كان ينيب عنه شخصا آخر فيجب إرفاق الطلب بعقد الوكالة - فضلا عن عقد الملكية- وذلك طبقا لأحكام القانون المدني.⁴ بالإضافة إلى نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو الموكل شخصا معنويا.

ثانيا: الوثائق التقنية: يرفق الطلب بالوثائق التقنية الآتية:

¹ انظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 90-405 ، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، المتضمن تحديد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 56 سنة 1990.

² طبقا للمادتين 13 و 15 من المرسوم التنفيذي 98-381 ، المؤرخ في 01 ديسمبر 1998، المتضمن تحديد شروط إدارة الأملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفية ذلك، الجريدة الرسمية العدد 50، سنة 1998.

³Pr/Bernard Drobenk, Droit de l'urbanisme, 2e édition, Gualino editeur, France, 2005, page 152.

⁴ طبقا للمادة 571 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 58 سنة 1975، المعدل والمتمم.

- تصميم للموقع يعد على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع القطعة الأرضية.
- التصاميم الترشيدية المعدة على سلم 200/1 أو 500/1 التي تشتمل على البيانات الآتية:
 - حدود القطعة الأرضية ومساحتها.
 - منحنيات المستوى وسطح التسوية مع خصائصها التقنية الرئيسية ونقاط 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 ومساحات الارتفاقات الخاصة.
 - موقع البنايات المبرمجة وطبيعتها وشكلها العمراني، بما في ذلك البنايات الخاصة بالتجهيزات الجماعية.
- مذكرة توضح التدابير المتعلقة بما يأتي:
 - طرق المعالجة المخصصة لتنقية المياه الراسبة الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية والزراعية والبيئة.
 - المعالجة المخصصة لتنقية الدخان وانتشار الغازات من جميع المواد الضارة بالصحة العمومية.
 - تحديد مستوى الضجيج وانبعاث الطفيليات الكهرومغناطيسية، بالنسبة للأراضي المجزأة المخصصة للاستعمال الصناعي.
- مذكرة تشتمل على البنايات الآتية:
 - قائمة القطع الأرضية المجزأة ومساحة كل قطعة منها.
 - نوع مختلف أشكال شغل الأرض مع توضيح عدد المساكن ومناصب الشغل والعدد الإجمالي للسكان المقيمين.
 - الاحتياجات في مجال الماء والغاز والكهرباء والنقل وكيفيات تلبيتها.
 - طبيعة الارتفاقات والأضرار المحتملة .
 - دراسة التأثير في البيئة عند الاقتضاء.¹

¹ تعد دراسة مدى التأثير على البيئة وفقا للمواد 15 و16 و23 من القانون 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 2003، وتطبيقا لهذه المواد صدر المرسوم التنفيذي رقم 07-144 المؤرخ في 19/05/2007، المتضمن تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية العدد 34 لسنة 2007، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19/05/2007، المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية العدد 34 لسنة 2007. وتخضع لدراسة التأثير على البيئة كل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة.

• دراسة جيو تقنية يعدا مخبر معتمد .

- برنامج الأشغال الذي يوضح الخصائص التقنية للمشاريع والشبكات والتهيئة المقرر إنجازها، وشروط تنفيذها مع تقدير تكاليفها وتوضيح مراحل إنجاز وأجال ذلك عند الاقتضاء.

- دفتر شروط يحدد الالتزامات والارتفاقات الوظيفية وذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة، وكذا الشروط التي تتجزر بموجبها البنايات.

يحدد دفتر الشروط ، زيادة على ذلك، حفظ الملكيات والمغارس والمساحات الخضراء والأسيجة.¹

من خلال الوثائق التقنية الواجب على طالب الترخيص توفيرها نجد أن المشرع لم يعتبر التجزئة مجرد عملية تقسيم للأرض بل هي مشروع بناء، تفرض على المستفيد من الرخصة احترام أحكام البناء المنصوص عليها قانوناً²، كما أن مجمل الوثائق مرتبطة بمختلف الشبكات الضرورية لأي بناية ولا يستقيم الانتفاع بها إلا في ظل توافرها، وبهذا الشكل تعتبر الوثائق المكونة للملف التقني ضماناً أساسية للبناء مهما كان طبيعته.

كما نلاحظ أن حماية القانون للبيئة من خلال هذه الرخصة يتضح جلياً من خلال حرصه على توفير ضمان تزويد الأجزاء الناتجة عن التجزئة بجميع المرافق الأساسية للحياة التي تضمن توفير الأمن والصحة والسكينة³.

ولكن ما تجدر الإشارة إليه أن ملف طلب إحداث التجزئة يتسم بتعدد الوثائق المطلوبة وطول إجراءات الحصول عليها إضافة إلى النفقات التي تكون على عاتق صاحب التجزئة كما هو الحال في دراسة التأثير على البيئة⁴ أو التي يساهم بها جبرا لتنفيذ التهيئة والتجهيزات العمومية الأمر الذي يرهق صاحب المشروع ويحجم عنه العدول عن طلب الترخيص، وإنشاء تجزئات غير قانونية.

الفرع الثالث: مكان إيداع الطلب: يتم إيداع ملف طلب رخصة التجزئة في خمس نسخ أمام البلدية التي يتم إقامة المشروع فيها.

¹ نصت على مكونات الملف التقني المادة 09 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، مرجع سابق.

² د. عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005 ، مصر، الصفحة 46.

³ د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، دون طبعة، 2007، مصر، الصفحة 417-423.

⁴ طبقاً للمادة 22 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

يكلف رئيس المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى البلدية التحقيق في مدى توافر الوثائق المطلوبة قانونا وصحتها، وبعد قبوله إيداع الملف يسلم المعني وصلا مؤرخا يتضمن جميع الوثائق المودعة وتاريخ إيداعها، يعد الوصل أداة إثبات لما تم إيداعه من وثائق إضافة إلى أن آجال الفصل في الطلب تبدأ من التاريخ المذكور في الوصل¹. يرسل رئيس المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى البلدية نسخا من ملف الطلب إلى مصالح مختلفة من أجل التحقيق في المشروع وإبداء رأيها فيه كمرحلة ثانية من مراحل إعداد الرخصة².

المطلب الثاني: التحقيق في الطلب:

تتضمن مرحلة التحقيق في الطلب الفحص الدقيق لملف الطلب من طرف مصالح مختلفة والتأكد من مدى مطابقة المشروع لأدوات التعمير، ويكون هذا التحقيق محددا بأجل ومحل نشر لعلام الغير به.

الفرع الأول: فحص ملف الطلب: نبين من خلال هذا العنصر الجهات المختصة بفحص ملف الطلب، ومضمون دراسة ملف الطلب.

أولا: الجهات المختصة بفحص ملف الطلب: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بفحص الطلب كما تكلف بمهمة فحص الطلب والتحقيق فيه مصالح ذات صلة بنشاط التعمير وتتمثل في مصالح التعمير على مستوى البلدية، ومصالح التعمير على مستوى الولاية، إضافة إلى مصالح استشارية أخرى أهمها مصالح الحماية المدنية، مصالح الري ومصالح الأشغال العمومية وإذا تعلق الأمر بمناطق خاصة كالمناطق الأثرية والتاريخية تفحص المصالح المكلفة بذلك الملف، ويكون للمصالح الاستشارية رأيا، تعزز به السلطة المختصة رأيها في منح أو عدم منح الترخيص.

وبالرغم من الدور الاستشاري لبعض الهيئات المهمة إلا أن النص على استشارتها له أهمية بالغة في ضمان سلامة البناء، وذلك نظرا لخبرتها ودرايتها كل حسب اختصاصه، تقاديا لأي مشكل أو ضرر يتعلق بالربط بمختلف الشبكات (غاز، كهرباء أو ماء).

¹ طبقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، مرجع سابق.

² طبقا للمادة 12 من نفس المرسوم.

ثانيا: مضمون دراسة ملف الطلب: تكلف الجهات المختصة بفحص ملف الطلب والتأكد من مدى مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي أو في حال انعدامه لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير على النحو الذي يحدده التنظيم الجاري به العمل، كما يتناول الفحص كذلك الأخذ بعين الاعتبار الانعكاسات التي يمكن أن تتجر عن إنجاز الأراضي المجزأة فيما يخص النظافة و الملاءمة الصحية وطابع الأماكن المجاورة أو مصالحها، وحماية الانعكاسات في ميدان حركة المرور والتجهيزات العمومية، ومصالح المنفعة العامة والمالية للبلدية. يمكن أن يفضي فحص ملف الطلب إلى اقتراح المصلحة المكلفة بتحضيره على السلطة المختصة، الأمر بإجراء تحقيق عمومي، الذي يتم حسب نفس الأشكال المنصوص عليها بالنسبة للتحقيق في المنفعة العمومية وذلك في إطار التشريع الجاري به العمل¹. وللمصلحة المكلفة بدراسة الطلب أن تقترح على السلطة المختصة كيفية مساهمة صاحب المشروع في مصاريف تنفيذ التهيئة والتجهيزات العمومية المفروضة عليها².

الفرع الثاني: آجال التحقيق: تختلف آجال التحقيق بحسب الجهات المكلفة بالتحقيق على النحو التالي:

أولاً: المصالح الاستشارية: إن الشخصيات العمومية والمصالح التي تتم استشارتها يكون لها أجل خمسة عشر (15) يوماً وإلا اعتبر رأيها موافقة وهذا ما تضمنته الفقرة الثانية المادة 12 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

نلاحظ من خلال هذه المادة أن القانون رتب على عدم رد المصالح المعنية على الطلب في أجل خمسة عشر (15) يوماً، اعتبار رأيها قبولا، وكان من الأحرى لو اعتبر القانون هذه الاستشارة إلزامية، لما تثير به رأي السلطة المختصة بإصدار القرار و تعزز تسببها في قبول أو رفض منح الترخيص، لما لهذه الرخصة من أهمية باعتبارها أداة لتهيئة الوعاء العقاري المعد للبناء، وإلا فما قيمة هذه الإستشارة؟.

¹ القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991، المتضمن تحديد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 21 لسنة 1991، المعدل والمتمم.

² طبقا للمادة 13 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المذكور أعلاه.

ثانيا: الشباك الوحيد للبلدية¹: ويؤول إليه الاختصاص في دراسة ملف طلب رخصة التجزئة عندما يكون إصدار قرار رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء كان ممثلا للدولة أو البلدية، ويكون هذا الأخير مختصا في حالة وجود مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي.

ويعقد هذا الشباك اجتماعاته على مستوى مصلحة التعمير على مستوى البلدية مرة واحدة كل ثمانية (08) أيام في دورة عادية وفي دورات غير عادية كلما اقتضت الضرورة، برئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله الذي يقوم بإرسال نسخة من ملف الطلب إلى ممثلي الهيئات المكونة للشباك مرفقة بالاستدعاءات وجدول عمل الاجتماع لتحضير رأيها في ظرف ثمانية أيام التي تلي تاريخ إيداع الطلب، ويجب أن يفصل الشباك الوحيد في طلب رخصة التجزئة في أجل خمسة عشر (15) يوما من يوم إيداع الطلب².

ثالثا: الشباك الوحيد للولاية³: ويؤول إليه في دراسة ملف طلب رخصة التجزئة في حالة عدم وجود مخطط شغل أراضي مصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو إذا كان إصدار قرار الرخصة من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران. ولهذا الشباك الوحيد أهمية كبيرة بحيث من خلاله يمكن تقليص الوقت الذي تتم فيه دراسة طلبات رخصة التجزئة، وبالتالي تفعيلها باعتبارها من أهم عقود التعمير وتقادي التجزئات الغير الشرعية.

¹ استحدث هذا الشباك بموجب المادة 58 من المرسوم التنفيذي 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المذكور أعلاه، والذي يتم إنشاؤه بموجب قرار صادر عن رئيس الدائرة التابع لدائرة اختصاصها البلدية المعنية، يتكون من مجموعة من ممثلي مختلف الهيئات العمومية المعنية بمجال التعمير بعضهم بصفتهم أعضاء دائمين والبعض بصفتهم مدعويين لحضور اجتماعات الشباك وتتولى أمانته مصلحة التعمير على مستوى البلدية.

² طبقا لنص المادة 48 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، التي تنص على دراسة ملف رخصة البناء والتي تخضع رخصة التجزئة لنفس إجراءاتها طبقا لنص المادة 14 من نفس المرسوم "...تتم دراسة الملف على مستوى الشباك الوحيد للبلدية حسب نفس الأشكال المنصوص عليها بالنسبة لرخصة البناء".

³ استحدثه المشرع بموجب المادة 59 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي ينشأ على مستوى مديرية التعمير ويعقد اجتماعاته بمقر الولاية برئاسة المدير المكلف بالعمران أو ممثله وأمانة مصلحة تقنية على مستوى مديرية التعمير مرة واحدة على الأقل كل خمسة عشر (15) يوما.

المبحث الثاني: الإجراءات اللاحقة لقرار رخصة التجزئة باعتبارها ضماناً قبلية لسلامة البناء في ظل المرسوم

التنفيذي 15-19

يشكل إصدار وإشهار قرار التجزئة المرحلة اللاحقة على وجود قرار رخصة التجزئة وتنقسم بدورها إلى مرحلتين، مرحلة إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة والذي حدد الاختصاص بإصداره إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير ويكون ذلك ضمن آجال معينة، أما المرحلة الثانية، فهي إشهار القرار حيث يخضع هذا الأخير إلى إشهار إداري وعقاري .

المطلب الأول: إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة.

يصدر قرار التجزئة من جهات إدارية مختصة تتمثل إما في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، كما أن القرار الصادر يمكن أن يتضمن منح الرخصة أو رفضها وقد تسكت الإدارة عن الرد أو تؤجله.

الفرع الأول: الجهات المختصة بإصدار القرار: حددها القانون تبعا لأهمية المشروع المراد إنجازه وحسب توافر البلدية على مخطط شغل الأراضي من عدمه فإما أن يكون الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير .

أولاً: اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي: طبقاً للمادة 14 من المرسوم التنفيذي 15-19 فإنه يؤول الاختصاص إليه بإصدار قرار رخصة التجزئة في الحالات الآتية:

- وجود مخطط شغل الأراضي للبلدية مصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي.
- خارج مجال اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران.

ويبلغ القرار المتضمن رخصة التجزئة الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي في غضون الشهرين المواليين لتاريخ

إيداع الطلب من قبل صاحب الطلب.¹

¹ طبقاً للمادة 16 من المرسوم التنفيذي 15-19، مرجع سابق.

ثانيا: اختصاص الوالي: طبقا للفقرة الثالثة من المادة 15 من المرسوم التنفيذي 15-19 المذكور أعلاه فإن الوالي يكون مختصا بإصدار قرار رخصة التجزئة في الحالات الآتية:

- المشاريع ذات الأهمية المحلية.
- المشاريع الواقعة في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل أراضي مصادق عليه.

ثالثا: اختصاص الوزير المكلف بالعمران: طبقا للفقرة الرابعة من المادة 15 من نفس المرسوم فإن الاختصاص بإصدار قرار رخصة التجزئة يؤول إلى الوزير المكلف بالعمران في حالة واحدة وهي المشاريع ذات الأهمية الوطنية.

ويبلغ القرار المتضمن رخصة التجزئة الصادر عن الوالي أو الوزير المكلف بالعمران يجب أن يبلغ في أجل ثلاثة (03) أشهر من تاريخ إيداع الطلب.

وتجدر الإشارة إلى أن آجال التبليغ المذكورة أعلاه تتوقف في حالة وجود ملف الرخصة في حالة استكمال بالوثائق أو المعلومات من قبل صاحب الطلب. ويستأنف في حساب الآجال من تاريخ استلام الوثائق أو المعلومات أو بعد إجراء التحقيق العمومي.

نلاحظ من خلال هذين العنصرين أن القانون رقم 90-29 وتبعه في ذلك المرسوم التنفيذي 15-19 منح الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي في منحه لعقود التعمير عموما ورخصة التجزئة خصوصا، وفي نظرنا هو الأحسن كونه أقرب سلطة للمواطنين كما أنه يمكن من تسهيل الإجراءات وتسريعها وهذا بدوره فيه تعزيز لأهمية رخصة التجزئة والمساهمة في ضمان السلامة القانونية للممتلكات العقارية وخاصة عندما يتعلق الأمر بالتعامل فيها بنقل ملكيتها.

الفرع الثاني: مضمون القرار المتضمن رخصة التجزئة: نحاول دراسة مضمون القرار من حيث رأي الإدارة، التي لها أن تمنح الترخيص أو ترفض أو تؤجل البت فيه طبقا للقانون أو تسكت عن الرد، ومن حيث الالتزامات التي تفرضها الإدارة على صاحب التجزئة.

أولا: مضمون القرار من حيث رأي الإدارة: للسلطة المختصة بإصدار القرار أن تمنح الترخيص أو ترفض ذلك طبقا للقانون كما لها أن تؤجل البت فيه وقد تسكت عن الرد أصلا.

1- منح الترخيص: للجهات الإدارية المختصة سواء كان رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالعمران أن تتحقق من مدى مطابقة مشروع التجزئة لقواعد التهيئة والتعمير المفروضة في المنطقة، سواء كان ذلك من الناحية القانونية أو التقنية، ومتى تأكدت من ذلك وجب عليها منح الترخيص في الآجال المحددة قانونا بحسب الجهة المصدرة للقرار. في هذه الحالة يبلغ القرار مرفقا بنسخة من الملف إلى صاحب الطلب وإلى مصلحة البوالة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، وتوضع مجموعة ثالثة من الملف تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود الأرض المجزأة وتحفظ مجموعة رابعة بأرشيف الولاية وتحفظ نسخة لدى السلطة المختصة بإصدار الترخيص، وتكون هذه الرخصة محل شهر بالمحافظة العقارية كما يمكن للإدارة أن تصدر قرارا بالتحفظ وفي هذه الحالة يجب عليها تعليل قرارها.

2- رفض الترخيص: إذا تأكدت الجهات الإدارية المختصة بإصدار قرار التجزئة من عدم مطابقة مشروع التجزئة لمخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير¹. أو إذا كان ملف الطلب موضوع استكمال بالوثائق أو المعلومات ولم يسع صاحب الطلب لذلك خلال الأجل الممنوح للإدارة لإصدار القرار، في هذه الحالة تصدر الإدارة قرارها برفض الترخيص وحسب المادة 62 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير فإنه يشترط أن يكون القرار معللا قانونا، ولأسباب مستخلصة من قانون التهيئة والتعمير نفسه، والسؤال المطروح في هذه الحالة ماذا لو كان قرار الرفض مستندا إلى أسباب مستخلصة من قوانين أخرى ولها علاقة بالتهيئة والتعمير؟.

من جهتنا نرى أنه يجب على الإدارة مراعاة جميع القوانين ذات الصلة بالتهيئة والتعمير دون الاقتصار على القانون رقم 90-29 وحده، وذلك لضمان إحداث توسع عمراني منظم مراعاة لجميع الخصوصيات المنصوص عليها في القوانين الخاصة.

3- تأجيل البت في الترخيص: حسب المادة 64 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والمادة 18 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، يمكن أن يؤجل البت في الترخيص بالتجزئة عندما تكون أداة التهيئة والتعمير في حالة الإعداد، ويصدر قرار تأجيل الفصل خلال الآجال المحددة للتحضير ولا يمكن أن تتجاوز آثاره سنة واحدة.

¹ Voir Pr/ Pierre Soler-Coutaux, Droit de l'urbanisme, 3e édition, Dalloz, France, 2000, p399-400.

4- سكوت الإدارة: يمكن أن تتجاوز الآجال المحددة قانونا وتبقى الإدارة ساكنة دون أن تصدر قرارا لا بمنح الرخصة ولا برفضها ولا بتأجيل البت فيها.

بالرجوع إلى القانون رقم 90-29 والمرسوم التنفيذي 15-19 لم يتعرضا لحالة سكوت الإدارة، على عكس القوانين السابقة التي كانت تفسر سكوت الإدارة قبولا ضمنيا.

ويثور التساؤل هنا كيف نفسر سكوت الإدارة عن الرد على طلب الحصول على رخصة التجزئة في ظل القانون 90-29 المعدل والمتمم خاصة إذا كان مشروع التجزئة مراعيًا للقوانين والأنظمة؟.

إن سكوت الجهة الإدارية المختصة وعدم ردها على طلب الترخيص حتى انقضاء المدة المحددة للبت فيه يعتبر قبولا ضمنيا وله ذات آثار القرار الصريح وذلك تماشيا مع العرف الإداري الذي اعتادت الإدارة السير عليه في ظل القوانين السابقة وكذلك من أجل إجبار الإدارة على احترام الآجال الممنوحة لها¹.

ثانيا: من حيث الالتزامات المفروضة على صاحب الطلب: يتضمن قرار التجزئة إلزام صاحب الطلب بإنجاز الأشغال المتعلقة بجعل الأراضي المجزأة قابلة للاستغلال من خلال إحداث ما يلي:

- الخدمة وتوزيع الأرض المجزأة إلى شبكة من الطرق و الماء والتطهير والإنارة العمومية والطاقة والهاتف.
- توقيف السيارات والمساحات الخضراء وميادين الترفيه².
- الترخيص بتنفيذ هذه الأشغال على مراحل.

كما قد تتضمن رخصة التجزئة عند الاقتضاء إلزام صاحب الطلب ب:

- تخصيص بعض المواقع المهيأة لبناء تجهيزات عمومية للبنىات ذات الاستعمال التجاري أو الحرفي و إقامة محلات مهنية أو بالأحرى نشاطات داخل الأراضي المجزأة لغرض الإقامة عندما لا ينزعج السكان.
- صاحب الرخصة في مصاريف تنفيذ بعض التجهيزات الجماعية التي تصبح ضرورية لإنجاز مشروع الأرض المجزأة.

¹ د.عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق ، الصفحة 53.

² Hyam Mallat, Droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement et de l'eau au Liban, sans édition, Delta et L.G.D.J, 1997, p 102.

- أو إلغاء أحكام دفتر الشروط عندما تكون مخالفة لطابع الأرض المجزأة.

كما يتضمن القرار إلزام المستفيد من الرخصة ضرورة احترام الآجال المحددة فيها طبقا للمادة 30 من المرسوم التنفيذي 15-19 حيث يصبح القرار لاغيا بعد مرور ثلاث سنوات من تاريخ تسليمها إلا أنه يمكن تمديد هذا الأجل إلى ثلاث سنوات أخرى إذا كانت أشغال التهيئة تتم على مراحل.

هذه الالتزامات التي تصب مجملها في مصلحة صاحب الطلب وملكه، حتى وإن كانت في أغلب الأحيان تتضمن ارتفاقات عقارية قد تنقل كاهل العقار إلا أنها دائما تساهم في ضمان السلامة القانونية له، وذلك وقاية له من أي تعرض صادر عن الغير.

المطلب الثاني: إشهار قرار التجزئة.

تخضع رخصة التجزئة بهدف إعلام الغير بها وبآثارها إلى إجراءات إشهار نص عليها القانون، فتكون محل إشهار إداري كما تكون محل شهر على مستوى المحافظة العقارية.

الفرع الأول: الإشهار الإداري: ينشر القرار المتضمن منح رخصة التجزئة بمقر المجلس الشعبي البلدي الذي تقع الأرض المجزأة في دائرة اختصاصه ويوضع تحت تصرف الجمهور ليكون بذلك الحق لكل متضرر منه اللجوء إلى القضاء والمطالبة بإلغائه¹، كما يلتزم المستفيد من الرخصة وقبل البدء في أشغال التهيئة أن ينشر القرار المتضمن منح رخصة التجزئة في الميدان، أين توجد الأرض محل التجزئة طوال فترة الورشة.²

الفرع الثاني: الشهر العقاري: رخصة التجزئة من الوثائق الخاضعة للشهر ولكن قبل إيداعها بالمحافظة العقارية من أجل شهرها، يتوجه المستفيد منها إلى مكتب الموثق، الذي يقوم بإفراغ هذه الرخصة في عقد يسمى بعقد إيداع رخصة التجزئة نموذج 06 PR-N° يتضمن هذا العقد جميع المعلومات المبينة لهوية صاحب التجزئة وكذا البيانات المتعلقة بهوية الأرض محل التجزئة من حيث ملكيتها، حدودها، مساحتها وعدد الأجزاء الناتجة عن التجزئة وحدود ومساحة كل جزء وكذلك يتضمن هذا العقد أحكام دفتر الشروط ثم يقوم الموثق بتسجيل هذا العقد بمفوضية التسجيل والطابع مقابل دفع رسوم التسجيل المرفق بالرخصة إلا ما أعفي بنص خاص من هذه الرسوم.

¹ طبقا للمادة 22 في فقرتها السابعة من المرسوم التنفيذي 15-19، مرجع سابق.

² طبقا للمادة 29 من نفس المرسوم.

ثم يقوم الموثق بشهر العقد المتضمن رخصة التجزئة بالمحافظة العقارية في أجل شهر من تاريخ تسليمها وهذا ما تضمنته المادة 22 في فقرتها الأخيرة من المرسوم التنفيذي 15-19 وطبقا للتشريع المتعلق بالإشهار العقاري.

نلاحظ أن المشرع قيد صاحب الطلب بضرورة شهر قرار التجزئة في المحافظة العقارية في أجل شهر من تاريخ التبليغ بالقرار، والسؤال المطروح، ماذا لو مر أجل الشهر ولم يقم صاحب الطلب بشهر قرار التجزئة؟ هل يترتب على فوات هذا الأجل إلغاء الرخصة؟.

يعتبر شهر قرار التجزئة في المحافظة العقارية بمثابة شهر لحقوق الإرتفاق المفروضة من خلالها قصد إعلام الغير بها ومع ذلك يبقى وجود هذه الإرتفاقات معلقا على شرط إنجازها وتسليم شهادة من الإدارة المختصة تثبت ذلك، لهذا نرى من جهتنا أنه ليس من الضروري تقييد صاحب الطلب بأجل شهر، لشهر قرار التجزئة طالما أن آجال تنفيذ الأشغال يمكن أن تصل إلى ثلاث سنوات، إضافة إلى أن احتساب هذه الآجال يبدأ من تاريخ التبليغ الشخصي لقرار التجزئة وليس من تاريخ شهره، إضافة إلى الخاصية العينية التي تتمتع بها رخصة التجزئة حيث يستفيد منها من انتقلت إليه الملكية.

يقوم الموثق بإيداع نسختين من عقد إيداع رخصة التجزئة بالمحافظة العقارية المختصة إقليميا ويكون مرفقا بدفتر الشروط الخاص بالتجزئة، استمارة تتضمن قائمة الأجزاء وكذا أرقامها ومساحتها، مخطط تجزئة على سلم 200/1 أو 500/1 مؤشر عليه بالموافقة من طرف مصلحة التعمير¹، وهو ما تؤكد المادة 07 من الأمر 75-74 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري²، بنصها على مايلي: "كل تغيير لحدود الملكية ولا سيما على اثر تجميعها أو تقسيمها أو تجزئتها أو اقتسامها، يجب أن يثبت بمحضر تحديد ويرفق به مخطط منظم" وإذا كانت التجزئة تابعة لبلدية ممسوحة فإن شهر الحقوق المتعلقة بجزء مفصول من قطعة أكبر يتوقف على تقديم وثيقة القياس الممثلة لمخطط التجزئة³. وهو ما تضمنته المادة 78 من المرسوم التنفيذي 76-63 المتعلق بتأسيس السجل العقاري⁴ بنصها على مايلي: "يذكر في مستخرج مسح الأراضي المسلم الى المحافظ العقاري في حالة تغيير حدود الملكية، البيانات المساحية ومحتويات الوحدات العقارية قبل وبعد تغيير الحدود.

¹ أ.د. جمال بوشنافة، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية، بدون طبعة، الجزائر، سنة 2006، الصفحة 108.

² الأمر 75-74، المؤرخ في 12 نوفمبر 1975، المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، الجريدة الرسمية العدد 92 سنة 1975.

³ طبقا لما جاء في المذكرة رقم 1479 المؤرخة في 28 مارس 2000، الصادرة عن المديرية العامة للأموال الوطنية، وزارة المالية.

⁴ المرسوم رقم 76-63 المؤرخ في 25 مارس 1976، المتعلق بتأسيس السجل العقاري، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 30، سنة 1976.

وتبقى حالة التجزئة المنجزة طبقا لتنظيم العمران، فإن البيانات المساحية للمستخرج تحدد حسب كل قطعة أرض التي هي موضوع العقد أو القرار و يمنح لكل قطعة منها رقم مساحي بمجرد نقل ملكية قطعة أرض، وعندما يتم إعداد وثيقة القياس بمناسبة هذا النقل للملكية فإنه تعين قسمة الحصة كلها للتجزئة التي تم تنفيذ الأشغال الحيوية فيها، ولا تطلب وثيقة القياس عند نقل الملكية فيما بعد إذا كان مستخرج العقد مكسبا بتأشيرة المحرر للعقد الذي يثبت بأن قطعة الأرض المعنية لم يطرأ عليها أي تعديل كما هو ناتج من وثيقة القياس المقدمة بعده.

يتم إيداع العقد المتضمن رخصة التجزئة والوثائق المرفقة به على مستوى المحافظة العقارية التي تقع الأرض محل التجزئة في دائرة اختصاصها مقابل دفع رسوم الشهر العقاري، ويترتب على هذا الإيداع حسب المادة 100 من المرسوم 76/63 إما قبوله وإتمام إجراء الشهر أو رفضه للأسباب المنصوص عليها في المادة¹، وفي هذه الحالة يكون لمحرر العقد أجل خمسة عشر يوما ابتداء من يوم الإيداع من أجل تصحيح الخطأ وإلا أصدر المحافظ قراره النهائي برفض إجراء الشهر. وقد يقبل المحافظ العقاري الإيداع ثم يتأكد من وجود سبب من الأسباب المؤدية إلى رفض إجراء الشهر طبقا للمادة 101 من نفس المرسوم فيصدر قراره القاضي برفض الإجراء².

وفي جميع الحالات التي يرفض فيها المحافظ العقاري الإيداع أو يرفض الإجراء فإنه يبلغ محرر العقد بقرار مسبب ومؤرخ إما مباشرة أو بواسطة رسالة موصى عليها مع إشعار بالوصول ويكون له أجل شهرين من تاريخ الإشعار بالإستلام أو تاريخ رفض الرسالة الموصى عليها أو تاريخ الإعتراف ليطعن في القرار أمام الجهات القضائية المختصة³. والإشهار بنوعيه فيه حماية لمالك العقار وغيره وذلك من خلال ضمان علنية الحقوق المترتبة على العقار أو له مبنيا كان أو غير مبني وبهذا فهو كإجراء يشكل ضمانا حقيقية لسلامة العقار.

¹ أ.د. خالد رامول، المحافظة العقارية كآلية للحفظ العقاري في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، الجزائر، دون طبعة، 2001، الصفحة 93.

² نفس المرجع، الصفحة 132، 136.

³ طبقا للمادة 110 من المرسوم 76-63 المتعلق بتأسيس السجل العقاري، مرجع سابق.

خاتمة:

في خلاصة هذا المقال نتوصل إلى مجموعة من النتائج تتمثل أهمها:

- الأهمية البالغة لرخصة التجزئة ضمن عقود التعمير لكونها ليست مجرد قرار إداري يتضمن الترخيص بالتجزئة وإنما ترتب حقوقا عينية لصاحبها مرتبطة بحقوق البناء الممكنة على القطعة الأرضية محل التجزئة.
 - رخصة التجزئة هي وسيلة لتهيئة الوعاء العقاري المعد للبناء، ويترتب على عدم وجودها بطلان المعاملات التي تنصب على القطع الناتجة عن التجزئة وكذا رفض طلب رخص البناء على هذه القطع وذلك لتعلقها بالنظام العام والمصلحة العامة العمرانية.
 - الارتباط الوثيق بين عقود التعمير وسلامة البناء وعلى وجه الخصوص رخصة التجزئة، ومن ذلك يتضح سبب تعقيد عملية التعمير وارتباطها بالعديد من الإجراءات.
 - الإجراءات المقررة للحصول على رخصة التجزئة هي من النظام العام ولا يجوز لأي كان مخالفتها وإلا اعتبرت تجزئته غير قانونية.
 - كل إجراء أو وثيقة من إجراءات إعداد رخصة التجزئة له دور في سلامة العقار سواء من التعرض المادي أو القانوني.
 - وإن كانت رخصة التجزئة هي رخصة لا تحل محل رخصة البناء ولكنها تعتبر سندا مهما أثناء طلبها وتساهم بشكل كبير في حماية البناء من مجموعة من الأضرار، خاصة تلك المتعلقة منها بمختلف الشبكات.
- ولكن مجمل هذه النتائج تحققها وفعاليتها يستلزم في رأينا بعض التعديلات التي يمكن أن تتعلق ب:
- توضيح نصوص بعض المواد والفصل في بعض الحالات العملية التي تعترض الأعوان القائمين على تنفيذها على مستوى مختلف المصالح والهيئات.
 - تبسيط الإجراءات وتخفيف مكونات الملفات المودعة من أجل التقليل من التجزئات غير القانونية وتفاذي الإجراءات التصحيحية .

تقليص الآجال المقررة تقليصا يتوافق مع التخفيف في الوثائق المكونة للملفات المودعة.

الإجراءات القانونية لاستصدار رخصة التجزئة وآليات الرقابة عليها

أ.د/ قماري نضرة بن ددوش، أستاذة تعليم عالي، جامعة مستغانم

واضح فاطمة، باحثة الدكتوراه، جامعة مستغانم

ملخص:

تحقق القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم العمران توازنا بين المصلحة الخاصة للأفراد، وذلك من خلال مشاريع التجزئة وبين المصلحة العامة العمرانية، حيث تسهر الإدارة على تحقيق ذلك من خلال فرض أنظمة التراخيص الإدارية اللازمة، وذلك باحترام النصوص القانونية من بينها قرار رخصة التجزئة الأمر الذي يلزم الإدارة المختصة بإصدار قرار التجزئة، في حالة احترام الشخص المعني الإجراءات والمواعيد الضرورية لذلك وفي حالة مخالفة الإدارة يحق للأفراد المعنيين منازعتها، وذلك بالطعن في قرار رخصة التجزئة، وهو يظهر من خلاله الرقابة على القرارات الإدارية المتعلقة برخصة التجزئة سواء كانت رقابة إدارية أو رقابة قضائية.

Abstract:

The legal rules related to the organization of urbanization balance between the private interest of individuals through the retail projects and the general public interest. The administration ensures that this is achieved through the imposition of the necessary administrative licensing systems by respecting the legal provisions, In case the person concerned respects the necessary procedures and dates. In case of violation of the administration, the individuals concerned have the right to contest the decision of the retail license, which shows the supervision of the administrative decisions related to the license Whether it is administrative control or judicial control.

مقدمة:

نص المشرع الجزائري على أحكام رخصة التجزئة بموجب القانون رقم 90-29 من قانون التهيئة والتعمير ضمن المواد من 57 إلى 59 منه، إضافة على النصوص التنظيمية مثل المرسوم التنفيذي 15-19، والذي نص على إجراءات استصدار رخصة التجزئة، وتعد رخصة التجزئة من القرارات العامة في مجال العمران، وهو ما نلمسه من خلال العناية التي أولاها المشرع في المرسوم التنفيذي المتضمن تحضير رخصة التجزئة المعدل والمتمم السالف الذكر، حيث أن رخصة التجزئة تتطلب تقسيم حقيقي للوحدة العقارية، وقد عرفت بأنها عملية تقسيم قطعتين أو عدة قطع من ملكية عقارية من أجل البناء عليها، كما عرفت أيضا بأنها رخصة إدارية تجزأ قطعة أرضية أو أكثر غير مبنية إلى عدة حصص بغرض إقامة بناءات عليها.

إن لرخصة التجزئة عدة خصائص تتمثل في كونها وثيقة إدارية تصدر في شكل قرار إداري انفرادي أثرا قانونيا قانوني المتمثل في منح المستفيد منه الحق في تقسيمه لملكته العقارية إلى قطعتين أو عدة قطع لاستعمالها، وبالتالي فهي مرتبطة بملكية العقار، حيث أنها لا تسلم إلا للشخص الطبيعي أو المعنوي المتحصل على ملكية الأرض، أي أن طلب رخصة التجزئة محصور بين المالك وموكله فقط، على عكس رخصة البناء، وفي حالة وجود نزاع فإن القضاء الإداري هو المختص بالنظر فيه. وتعتبر رخصة التجزئة من النظام العام يثيرها القاضي من تلقاء نفسه، كما تعتبر أيضا أداة ناجعة للتنظيم العمراني وحماية البيئة.

إن عملية التجزئة لا تتم إلا بقرار إداري يصدر عن السلطة المختصة، وذلك بموجب طلب من المالك أو ممثله القانوني بالإضافة إلى ملف كامل يتضمن الوثائق الثبوتية والتوضيحية المتعلقة بالقطعة الأرضية محل التجزئة، حتى تتمكن الجهة المختصة من الدراسة والتحقيق لتصدر بعدها قرار بمنح رخصة التجزئة أو الرفض، وعليه يمكن طرح الإشكالية الآتية: ما هي الإجراءات القانونية لاستصدار رخصة التجزئة في ظل المرسوم التنفيذي 15-19؟ وفيما تتمثل آليات الرقابة على ذلك؟

إن الإجابة عن هذه الإشكالية تتطلب منا التطرق إلى الإجراءات القانونية لاستصدار رخصة التجزئة في ظل المرسوم التنفيذي رقم 15-19 في المبحث الأول، ثم بعد ذلك آليات الرقابة على رخصة التجزئة في المبحث الثاني.

المبحث الأول: الإجراءات القانونية لاستصدار رخصة التجزئة

يقصد بمصطلح التجزئة القسمة من أجل البيع أو الإيجار أو تقسيم ملكية عقارية إلى قطعتين أو إلى عدة قطع مخصصة للبناء من أجل استعمال مطابق لمخطط التعمير¹، في حين تعرف رخصة التجزئة بأنها عملية تقسيم لاثنتين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها²، وترتبط رخصة التجزئة بملكية العقار محل التجزئة حيث أنها لا تسلم إلا للشخص الطبيعي أو المعنوي المتحصل على ملكية العقاري³، وقد نصت المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-176 على أن رخصة التجزئة وثيقة إدارية تسلم لكل شخص طبيعي أو معنوي بموجب قرار إداري ترخص الإدارة بمقتضاه لمالك وحدة عقارية غير مبنية إلى تقسيمها إلى قطعتين أو عدة قطع أرضية من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية⁴.

يخضع القرار المتعلق باستصدار رخصة التجزئة إلى إجراءات كثيرة جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 15-19، وهو ما سوف يتم التطرق إليه من خلال هذا المبحث، حيث أنه سوف نتطرق في المطلب الأول إلى إيداع طلب رخصة التجزئة، ثم في بعد ذلك إلى دراسة والبت في طلب رخصة التجزئة والبت فيها في المطلب الثاني⁵.

المطلب الأول: إيداع طلب رخصة التجزئة

من خلال هذا المطلب سوف يتم التطرق إلى صفة طالب رخصة التجزئة في الفرع الأول، ثم مضمون رخصة التجزئة في

الفرع الثاني.

الفرع الأول: صفة طالب رخصة التجزئة

يكون طلب رخصة التجزئة من قبل المالك كأصل عام، إلا أنه يجوز أن يكون أيضا من طرف الوكيل، حيث يعتبر مالكا كل شخص تثبت ملكيته للعقار المراد تقسيمه بطريقة من طرق اكتساب الملكية العقارية المنصوص عليها قانونا، والمشهر لدى المحافظة العقارية، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 793 من القانون المدني، حيث أنه لا تنتقل الملكية والحقوق

¹ - المادة 02 من القانون 15-08 المؤرخ في 20 يوليو 2008، الذي يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، جريدة رسمية عدد 44، المؤرخ في 03 غشت 2009، ص 19.

² - JACQUELINE MORAND-DEVILLER, *la commune l'urbanisme et le droit DEXIA*, paris, 2002. ³ - SAINT-ALARY Roger et SAINT-ALARY-HOUIN Corinne, *droit de la construction*, mémentos dalloz, parisII, 6e édition, 2001.p59.

⁴ - المرسوم التنفيذي 91-176 المؤرخ في المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، جريدة رسمية عدد 26، المؤرخة في أول يونيو 1991، المعدل والمتمم.

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، جريدة رسمية عدد 07.

العينية الأخرى في العقار سواء كان ذلك بين المتعاقدين أو في حق الغير إلا إذا روعيت الإجراءات التي ينص عليها القانون وبالأخص قواعد الشهر العقاري¹.

ربط المشرع الجزائري حق البناء بملكية الأرض، ويمارس مع الاحترام النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض، وبالتالي لا يجوز لغير مالك الأرض الحصول على رخصة التجزئة كمبدأ عام².

كما أنه يجوز للوكيل الحصول على رخصة التجزئة بموجب تفويض من قبل المالك الأصلي للقيام بطلب رخصة التجزئة لحسابه وباسمه، أي بموجب وكالة رسمية أمام الموثق، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري في المواد 73 إلى غاية 77 من القانون المدني³، وتعرف الوكالة أو الإنابة بأنها عقد بمقتضاه يفوض شخصا آخر للقيام بعمل لحساب الموكل وباسمه⁴، وقد نص المشرع الجزائري على أنه ينبغي أن يتقدم صاحب الملكية أو موكله بطلب رخصة التجزئة والتوقيع عليها بموجب المادة 08 من المرسوم التنفيذي 15-19⁵.

الفرع الثاني: مضمون طلب رخصة التجزئة

يرفق الملف المتعلق بطلب رخصة التجزئة بموجب المادة 09 من المرسوم التنفيذي 15-19 السالف الذكر بوثائق تتمثل في تصميم للموقع يعد على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع القطعة الأرضية، كما يشتمل التصاميم الترشيدية المعدة على سلم 200/1 أو 500/1 على بيانات تتمثل في تحديد القطعة الأرضية ومساحتها، إضافة إلى منحنيات المستوى، وسطح التسوية مع خصائصها التقنية الرئيسية، وتحديد القطع الأرضية المبرمجة، ورسم شبكة الطرق والقنوات التمرين بالمياه الصالحة للشرب والحريق وصرف المياه القذرة، وكذا شبكات توزيع الغاز والكهرباء والهاتف والإنارة العمومية، إضافة إلى تحديد موقع مساحات توقف السيارات والمساحات الحرة ومساحات الارتفاقات الخاصة، و موقع البنايات المبرمجة وطبيعتها وشكلها العمراني، بما في ذلك البنايات الخاصة بالتجهيزات الجماعية. ومذكرة توضح التدابير المتعلقة بطرق المعالجة المخصصة لتقنية المياه المتسربة الصناعية من جميع المواد السائلة، أو الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية والزراعية والبيئية، إضافة إلى طرق المعالجة المخصصة لتصفية الدخان وانتشار الغازات من جميع المواد المضرة بالصحة العمومية، وتحديد مستوى الضجيج وانبعاث الطفيليات الكهرومغناطيسية بالنسبة للأراضي المجزأة للاستعمال الصناعي.

¹ - المادة 793 من الأمر 58-75 المؤرخ في 26 - 09 - 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم إلى غاية 2007.

² - إقلاوي أولاد رابع صافية، قانون العمران الجزائري، (أهداف حضرية ووسائل قانونية)، طبعة 02، دار هومة، الجزائر، 2015، ص 170.

³ - إقلاوي أولاد رابع صافية، نفس المرجع السابق، ص 171.

⁴ - محمد صبري السعدي، الواضح في شرح القانون المدني، (مصادر الالتزام)، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 138.

⁵ - المادة 01-08 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر.

كما تشمل قائمة القطع الأرضية المجزأة ومساحة كل قطعة منها، ونوع مختلف أشكال الأرض مع توضيح عدد المساكن ومناصب العمل والعدد الإجمالي للسكان المقيمين، إضافة إلى الاحتياجات في مجال الماء والغاز والكهرباء والنقل، وكيفيات تلبيتها،¹ ودراسة مدى التأثير على البيئة عند الاقتضاء والارتفاقات والأضرار المحتملة ودراسة جيو تقنية يعدها مخبر معتمد.

أما بالنسبة لبرنامج الأشغال يوضح هذا الأخير المواصفات التقنية للمشاريع والشبكات والتهيئة المقرر إنجازها، و شروط ينفذها مع تقدير تكاليفها وتوضيح مراحل الانجاز وآجال ذلك عند الاقتضاء، إضافة إلى دفتر شروط حيث يحدد هذا الأخير الالتزامات والارتفاقات الوظيفية ذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة.²

المطلب الثاني: التحقيق في طلب رخصة التجزئة والهيئات المكلفة بذلك.

من خلال هذا المطلب سوف يتم التطرق إلى التحقيق في طلب رخصة التجزئة في الفرع الأول، ثم بعد ذلك إلى الهيئات المكلفة بذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول: التحقيق في طلب رخصة التجزئة

تبدأ عملية التحقيق بمرحلة تسمى تحضير الطلب، حيث تقوم الجهات المخولة بدراسة الرخصة بتكليف مصالح مختصة بإجراء التحقيق، إذ تأخذ بعين الاعتبار مدى مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي إضافة إلى تعليمات التهيئة والتعمير.

يتناول تحضير الطلب أيضا الانعكاسات التي يمكن أن تتجز عن إنجاز الأراضي المجزأة وذلك فيما يخص النظافة الملائمة الصحية وطابع الأماكن المجاورة أو مصالحها، وحماية المواقع أو المناظر الطبيعية أو الحضرية، وكذا الانعكاسات في ميدان حركة المرور والتجهيزات العمومية ومصالح المنفعة العامة والمالية والبلدية.

يكون التحقيق إجباريا أو اختياريا، فنكون أمام التحقيق الإجباري لما تقوم المصلحة المختصة بتحضير طلب رخصة التجزئة من طرف شخصيات عمومية، ومصالح تابعة للدولة من أجل إبداء رأيها في مشروع التجزئة كل حسب اختصاصه³، كما يمكن للمصلحة المكلفة بالتحقيق أن تقترح على السلطة المختصة فصد تسليم رخصة التجزئة الأمر بإجراء تحقيق عمومي، ويتم التحقيق

¹ - محمد جبري، التأطير القانوني للتعمير لولاية الجزائر، رسالة ماجستير، الجزائر، د ت، ص 84.

² - العربي باي يزيد، استيراثية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة الدكتوراه تخصص قانون عقاري، باتنة، 2015، ص 189.

³ - العربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 183.

العمومي حسب الأشكال المنصوص عليها بالنسبة لتحقيق في المنفعة العمومية، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 12-4 من المرسوم التنفيذي 15-19 السالف الذكر، وهنا تكون أما التحقيق الاختياري¹.

الفرع الثاني: الجهات المختصة بمنح رخصة التجزئة

تسلم رخصة التجزئة حسب الحالة في شكل قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، أو الوزير المكلف بالتعمير²، فبالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فقد نصت المادة 65 من القانون 90-25 على أنه تسلم رخصة التجزئة أو البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي³، وهو ما أكدته المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 والتي نصت على أنه تسلم رخصة التجزئة في شكل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴.

كما يكون إصدار رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية والدولة أيضاً بموجب نص المادة 95 من القانون 11-10 على أن يسلم المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما⁵. ويكون ذلك في حالة مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي حيث تتم دراسة الملف على مستوى الشباك الوحيد للبلدية حسب الأشكال المقررة لرخصة البناء، كما نصت المادة 15 الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنه يعد تسليم رخصة التجزئة لبقية المشاريع من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي⁶.

أما بالنسبة للوالي أو الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير فإنه في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو إذا كان تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمارة تتم دراسة الطلب على مستوى الشباك الوحيد للولاية وفقاً لنفس الأشكال المقررة لرخصة البناء.

يعد تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي في حالة المشاريع ذات الأهمية المحلية، والمشاريع الواقعة في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل الأراضي مصادق عليه، في حين يعد من اختصاص الوزير المكلف بالعمارة تسليم رخصة التجزئة في حالة المشاريع ذات الأهمية الوطنية، إذ يبلغ قرار رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في غضون شهرين موالين لتاريخ إيداع الطلب في حالة تسليم رخصة التجزئة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي غضون ثلاث أشهر بالنسبة للحالة الأخرى.

¹ - إقولي أولد رابح صافية، المرجع السابق، ص 178.

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي 09-307 المؤرخ في 22 سبتمبر 2009، والتي تعدل أحكام المادة 26 من المرسوم التنفيذي 91-176.

³ - المادة 65 من القانون 90-25 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52.

⁴ - المادة 22 من المرسوم التنفيذي 15-19 السالف الذكر.

⁵ - المادة 95 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بقانون البلدية، جريدة رسمية عدد 37.

⁶ - المواد 14 و 15 من المرسوم التنفيذي 15-19 السالف الذكر.

أما في حالة استكمال وثائق أو معلومات التي يقع على صاحب الطلب أن يقدمها أو عندما يكون الملف محل أمر بإجراء تحقيق عمومي، فإن المواعيد السالفة الذكر تتوقف ويسري مفعولها من تاريخ استلام هذه الوثائق أو المعلومات أو انتهاء التحقيق العمومي.¹

يكون من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كمبدأ عام تسليم رخصة التجزئة بصفته ممثلاً للبلدية أو الدولة في حالة ما إذا كان العقار في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أما إذا كان مخطط شغل الأراضي غير معد وبعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي فيعقد له الاختصاص باعتباره ممثلاً للدولة.²

المطلب الثالث: البث في طلب رخصة التجزئة

نتطرق من خلال هذا المطلب إلى محتوى قرار رخصة التجزئة في الفرع الأول، ثم إلى آجال انقضاء القرار المتضمن رخصة التجزئة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: محتوى قرار رخصة التجزئة

تتضمن رخصة التجزئة وجوب إنجاز صاحب الطلب للأشغال المتعلقة بجعل الأراضي المجزأة قابلة للاستغلال، من خلال شبكات الخدمة وتوزيع الأرض المجزأة إلى شبكة من الطرق والماء والتطهير والإنارة العمومية والطاقة والهاتف، إضافة إلى مساحة توقف السيارات والمساحات الخضراء وميادين الترفيه، كما يرفق القرار بنسخة من الملف يتضمن تأشيرة على دفتر الشروط إلى صاحب الطلب ومصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية، وتوضع مجموعة ثالثة من الملف تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود الأرض المجزأة.

تحفظ مجموعة رابعة بأرشفة الولاية وتحفظ نسخة لدى السلطة المختصة التي سلمت رخصة التجزئة³. ويتم نشر القرار المتضمن رخصة التجزئة لدى المحافظة العقارية خلال الشهر الذي يلي تاريخ الإعلان عنه، ويكون ذلك على نفقة صاحب الطلب.⁴

الفرع الثاني: آجال انقضاء القرار المتضمن رخصة التجزئة

تنص المادة 07 من المرسوم التنفيذي 15-19 السالف الذكر على أن رخصة التجزئة تشترط لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها إلى قطعتين إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم

¹ - المواد 15 و 16 من المرسوم التنفيذي 15-19 السالف الذكر.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 43.

³ - عبد الله العويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، باتنة، 2012، ص 135.

⁴ - إقلولي أولاد رابح صافية، المرجع السابق، ص 181.

أو عدة قطع لتشييد بناية، وبالنتيجة فإن القرار المتضمن رخصة التجزئة ينتهي بطريقة عادية في حالة تجزئة القطعة الأرضية، كما تتقضي رخصة التجزئة بزوال الحالة الواقعة أو زوال السبب أو المحل.

تعتبر رخصة التجزئة ملغاة إذا لم يتم الشروع في أشغال التهيئة في أجل مدته 03 سنوات ابتداء من تاريخ التبليغ ، وإذا لم يتم الانتهاء من الأشغال المقررة في الآجال المحددة في القرار على أساس تقرير معد من طرف مكتب دراسات يحدد مدة إنجاز الأشغال وبعد تقدير المصالح المكلفة بتسليم رخصة التجزئة وتقسيمها.

إلا أنه حالة الترخيص بتنفيذ الأشغال على مراحل فإن الآجال المحددة والمقررة للإنجاز المشار إليها في الفقرة أعلاه تطبق على الأشغال بمراحل مختلفة، وعندما تصبح رخصة التجزئة ملغاة فإنه لا يمكن الاستمرار في الأشغال إلا فيما يخص المراحل التي تم الانتهاء من الأشغال التهيئة فيها.

كما ينقضي قرار التجزئة أيضا عند سحب رخصة التجزئة، حيث يجب أن يكون السحب مبررا ويمس بالمشروعية¹ خلال المدة القانونية المحددة ب 4 اشهر من تاريخ الإعلان أو تبليغ الرخصة² و أن يتم السحب من طرف السلطة المختصة³.

المبحث الثاني: آليات الرقابة على رخصة التجزئة

تتمثل آليات الرقابة على رخصة التجزئة في الرقابة الإدارية وهو ما سوف يتم توضيحه في المطلب الأول، إضافة إلى الرقابة القضائية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على رخصة التجزئة

تتمثل الرقابة الإدارية على رخصة التجزئة في الرقابة الصادرة عن الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية إضافة إلى الهيئات المستقلة.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية الصادرة عن الهيئات اللامركزية

تكون الرقابة الصادرة عن الهيئات اللامركزية لرخصة التجزئة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي. حيث يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي آلية الرقابة على رخصة التجزئة، وذلك من خلال دراسة مضمون الملف ومدى مطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما إضافة إلى دراسة مدى مطابقة العقار محل التجزئة مع مخطط شغل الأراضي، والانعكاسات

¹ - شباك مونية، الوسائل القانونية للوقاية البيئية من مخاطر التعمير في ظل التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون بيئة، سطيف، 2015، ص 90.

² - عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، الجزائر، 2008، ص 169.

³ - ياسمين شريدي، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة ماجستير في القانون العام، الجزائر، 2008، ص 64.

المنجزة عن عملية التجزئة، كما يأمر بفتح تحقيق عمومي عند الضرورة، إذ منحه المشرع الجزائري سلطة دراسة التظلمات المقدمة من المعنيين في حالة رفض طلب رخصة التجزئة، وهنا نكون أمام رقابة مباشرة لرئيس المجلس الشعبي البلدي على رخصة التجزئة، في حين تكون الرقابة غير مباشرة من طرف اللجنة المحلية للبلدية لمراقبة عقود التعمير مع إمكانية الاستعانة بكل شخص يساعدها في عملية الرقابة.¹

كما يمارس الوالي رقابة مباشرة على رخصة التجزئة من خلال الاطلاع على النسخة الصادرة من قرار رخصة التجزئة والمرسلة إليه من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يبدي رأيه حول قرار رخصة التجزئة وذلك في حالة غياب مخطط شغل الأراضي، كما له سلطة مراقبة الملف المقدم من طرف المعني ومدى تطابقه مع القانون و التنظيم، أما بالنسبة للرقابة غير المباشرة تكون من طرف اللجنة الولائية والتي تقوم بمراقبة عقود التعمير بما فيها رخصة التجزئة مع الاستعانة بأي شخص بإمكانه مساعدتها.²

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الصادرة عن الهيئة المركزية

يقوم الوزير برقابة مباشرة من خلال دراسة مضمون ملف طلب رخصة التجزئة المقدم من طرف المعني ومدى مطابقتها للنشر والتتظيم، إضافة إلى تسليمه لرخصة التجزئة بالنسبة للمشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية، وذلك الإطلاع على رأي والي أو الولاية المعنيون، كما يراقب الطعون المرفوعة أمامه في حالة ما إذا كان الاختصاص في إصدار رخصة التجزئة إلى الوالي، أما بالنسبة للرقابة غير المباشرة فهي تمارس من طرف اللجنة الوطنية لمراقبة عقود التعمير.³

الفرع الثالث: الرقابة الصادرة عن الهيئات المستقلة

تتمثل الرقابة الإدارية الصادرة عن الهيئات المستقلة في الرقابة من طرف الأجهزة المستقلة المتمثلة في شرطة العمران ولجنة الهندسة العمرانية والمجلس الوطني للإطار المبنى، إذ تعتبر شرطة العمران هيئة تمارس الرقابة الميدانية على أشغال التهيئة وعي تتشكل من مفتش التعمير، المهندسين المعماريين والمدنيين ومهندسي التطبيق في البناء والمتصرفين الإداريين.⁴ أما بالنسبة للجنة الهندسة المعمارية، فهي عبارة عن هيئة استشارية تنشأ على مستوى كل ولاية تتولى مهام تقديم الاستشارة للجماعات المحلية فيما يتعلق بالتعمير وحماية التراث المعماري والمحيط المبنى والحفاظ عليه بالتنسيق مع المصالح

¹ - عائد ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، طبعة أولى، دار قانة للنشر والتجليد، الجزائر، 2009، ص 85.

² - منية شوك، المرجع السابق، ص 86.

³ - حسنية غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة عامة، قسنطينة، 2012، ص 98.

⁴ - عائد ديرم، المرجع السابق، ص 85.

والأجهزة المختصة محليا، وهي تتشكل من ممثلي الدولة في حدود 3/1، ممثلي الجماعات المحلية في حدود 3/1، ممثلي الجمعيات المهنية أو الأشخاص المؤهلين في ميدان الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبنى في حدود 3/1.¹

بعد المجلس الوطني للإطار المبنى هيئة ذات طابع استشاري، تعمل على المستوى المركزي على حماية الإطار المبنى، والحفاظ على البيئة والمحيط من أجل تفعيل عملية الرقابة على مختلف الأشغال المتعلقة بالتعمير، وهو يتشكل من ممثل الوزير المكلف بالسكن والعمران رئيسا، ممثل وزير الدفاع الوطني عضوا، ممثل الوزير المكلف بالتهيئة والعمران عضوا، ممثل الوزير المكلف بالثقافة عضوا، وممثل الوزير المكلف بالسياحة عضوا، ممثل الوزير المكلف بالأماكن الوطنية عضوا، ممثل الوزير المكلف بالبيئة عضوا، 07 ممثلين على الجمعيات المهنية والخبراء في مجال التعمير والبناء، 07 ممثلين على الجمعيات ذات الطابع الوطني والجهوي.²

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على رخصة التجزئة

ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية حيث أن القانون الجزائري يسمح بالطعن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن مختلف السلطات الإدارية أمام الهيئات القضائية الإدارية حيث تهدف دعوى الإلغاء إلى القضاء على الآثار والنتائج المترتبة على القرار الإداري وإزالتها.³ حيث أنه من خلال هذا المطلب سوف يتم التطرق إلى شروط قبول دعوى إلغاء رخصة التجزئة في الفرع الأول، ثم بعد ذلك إلى أسباب إلغاء قرار رخصة التجزئة، وأخيرا في الفرع الثالث إجراءات إلغاء قرار رخصة التجزئة.

الفرع الأول: شروط قبول دعوى إلغاء رخصة التجزئة.

يعرف القرار الإداري بأنه تنصرف إرادي انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية وذلك بإنشاء وضع قانوني جديد أو بتعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم⁴، وبالتالي فإن القرارات الإدارية في المتعلقة برخصة التجزئة عي تعبير عن الإرادة المنفردة للإدارة، منحها القانون صلاحية إصدار قرار رخصة التجزئة والتي تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير.⁵

¹ - عائد ديرم، نفس المرجع السابق، ص 128.

² - محمد جبري، المرجع السابق، ص 133.

³ - محمد الصغير يعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2011، ص 41.

⁴ - بو عمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، (دراسة تشريعية فقهية وقضائية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 11.

⁵ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، طبعة أولى، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 70.

لقد وضع قانون الإجراءات المدنية والإدارية شروط تسري على مختلف الطعون والدعاوى المدنية والإدارية¹، ومنها الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة، حيث نصت المادة 13 منه على أنه لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة بقررها القانون، يثير القاضي انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه، كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون.²

الفرع الثاني: أسباب إلغاء قرار رخصة التجزئة

تعد أسباب إبطال القرارات الإدارية نفسها أسباب إلغاء القرارات المتعلقة برخصة التجزئة. حيث يعتبر عيب الاختصاص العيب الوحيد من بين سائر عيوب القرار الإداري المتعلق بالنظام العام، لذلك لا يجوز الاتفاق على تعديل تلك القواعد، وإلا فإن القرار الصادر والمخالف لهذه القواعد يكون معيبا بعيب عدم الاختصاص، ويكون للقاضي رفضه من تلقاء نفسه، ولا يسقط الدفع بهذا العيب بالدخول في موضوع الدعوى إذ يجوز إيدأؤه في أي مرحلة تكون عليها الدعوى.³ ولعيب عدم الاختصاص ثلاث صور: عيب عدم الاختصاص الموضوعي، المكاني والزمني.

كما يعد يتمثل سبب القرار الإداري إما في حالة واقعية أو حالة قانونية تكون سابقة على اتخاذ القرار ودافعه لرجل الإدارة المختصة لأن يتدخل، الأمر الذي يضيف على ركن السبب الطاعن الموضوعي.⁴ ولا يكف أن تصدر الجهة المختصة قراراتها المتعلقة برخصة التجزئة في حدود اختصاصها، بل أوجب القانون أن تصدر في شكل معين وإجراءات محددة، حيث ألزم المشرع الجهة المختصة بإصدار قرارها بالموافقة أو الرفض أو التأجيل أن تكون معللة قانونا، كما أن عدم إتباع الجهة المختصة بإصدار رخصة التجزئة لإجراءات الاستشارة على الوجه الصحيح قانونا يبطل القرار ويعرضه للإلغاء لعيب في الإجراءات.⁵

تتحرف الإدارة بالسلطة حينما تسيء استعمالها من خلال سعيها إلى تحقيق أهداف وأغراض غير مشروعة، وعيب الانحراف بالسلطة يقصد به إساءة استعمال الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو ابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون.⁶

¹ - القانون 09-08 المؤرخ في 2008/02/25 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 51.

³ - علاء الدين عشيبي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 276.

⁴ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 64.

⁵ - عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، ص 101.

⁶ - بوزار باسمنية، عيب الانحراف في استعمال السلطة، مذكرة في القضاء، الجزائر، 2010، ص 09.

الفرع الثالث: الإجراءات المتبعة لإلغاء رخصة التجزئة

تودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة الإدارية إذا كانت رخصة التجزئة صادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، أو بأمانة ضبط مجلس الدولة بالنسبة للقرار رخصة التجزئة الصادر عن الوزير المكلف بالتعمير، وتقوم أمانة الضبط بتقييدها في سجل خاص وترقم وفق الترتيب التسلسلي الوارد في السجل حيث يتم تبليغ العريضة عن طريق المحضر القضائي. يتم بعد ذلك تبادل المذكرات والوثائق أثناء الجلسات تحت إشراف القضاء ويتولى رئيس الجلسة استلام الردود والمستندات والوثائق والاحتفاظ بنسخة منها في الملف.

نص المشرع الجزائري في المادة 844 على تعيين رئيس المحكمة الإدارية لتشكيلة الحكم الذي يتولى رئيسها تعيين قاض مقرر ينحصر دوره في متابعة سير ملف الدعوى من خلال الجلسات، يرسل ملف الدعوى إلى محافظ الدولة ليقدم التماساته في موضوع الدعوى إلى القاضي المقرر ليأخذها في الحسبان في إعادة تقرير، وأخيرا المداولة والتي تجري بطريقة سرية من طرف تشكيلة الحكم دون حضور محافظ الدولة لينطق رئيس تشكيلة الحكم بالحكم في الأخير.

خاتمة:

من خلال ما سبق ذكره توصلنا إلى النتائج والاقتراحات التالية:

أولا: النتائج

- 1- أولى المشرع الجزائري اهتماما كبيرا للمجال العمراني في الآونة الأخيرة حيث يتجسد ذلك من خلال إصداره لمجموعة من النصوص القانونية المتعلقة بالتهيئة والتعمير.
- 2- شدد المشرع الجزائري في إجراءات منح رخصة التجزئة، حيث أنه لا تسلم هذه الرخصة إلا بعد المرور بجملة من المراحل والإجراءات.
- 3- إن آجال منح رخصة التجزئة هي آجال طويلة.
- 4- رخصة التجزئة قرار إداري صادر بالإرادة المنفردة للإدارة المختصة، والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالتهيئة والتعمير.
- 5- منح المشرع الجزائري سلطة منح أو عدم منح رخصة التجزئة للإدارة المختصة تحت كل من الرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

ثانيا: الاقتراحات

- 1- تقليص آجال منح رخصة التجزئة.
- 2- الإنقاص من الوثائق المطلوبة في الملف المتعلق برخصة التجزئة
- 3- السهر على رقابة التطبيق الفعلي للقوانين المنظمة لرخصة التجزئة من طرف الإدارة
- 4- إن المشكل المتواجد لدينا ليس قلة النصوص القانونية أو كيفية تطبيقها، إنما هو في عدم تطبيق هذه النصوص، لأنه في غياب تطبيق فعلي للنص القانوني يبقى مجرد حبر على ورق، وبالتالي فلو أن كل واحد منا يطبق القانون صحيحا في ما أعد فلما احتجنا إلى رقابة لا إدارية ولا رقابة قضائية فالقانون موجود والتطبيق هو الذي غير الموجود.

قائمة المراجع:

أولا: النصوص القانونية

- 1- الأمر 58-75 المؤرخ في 26 - 09 - 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم إلى غاية 2007.
- 2- القانون 90-25 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52.
- 3- القانون 08-09 المؤرخ في 2008/02/25 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21.
- 4- القانون 08-15 المؤرخ في 20 يوليو 2008، الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، جريدة رسمية عدد 44، المؤرخ في 03 غشت 2009، ص 19.
- 5- القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بقانون البلدية، جريدة رسمية عدد 37.
- 6- المرسوم التنفيذي 91-176 المؤرخ في المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، جريدة رسمية عدد 26، المؤرخة في أول يونيو 1991، المعدل والمتمم.
- 7- المرسوم التنفيذي 09-307 المؤرخ في 22 سبتمبر 2009، جريدة رسمية عدد 55، المؤرخة في 27 سبتمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 91-176.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، جريدة رسمية عدد 07.

ثانيا: المؤلفات الفقهية

- 1- إقلولي أولد رايح صافية، قانون العمران الجزائري، (أهداف حضرية ووسائل قانونية)، طبعة 02، دار هومة، الجزائر، 2015.
- 2- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، (دراسة تشريعية فقهية وقضائية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 3- عائد ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، طبعة أولى، دار قانة للنشر والتجليد، الجزائر، 2009.
- 4- علاء الدين عشيبي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 5- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، طبعة أولى، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 6- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 7- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2011.
- 8- محمد صبري السعدي، الواضح في شرح القانون المدني، (مصادر الالتزام)، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

ثالثا: الرسائل الجامعية

- 1- بوزار باسمنية، عيب الانحراف في استعمال السلطة، مذكرة في القضاء، الجزائر، 2010.
- 2- حسنية غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة عامة، قسنطينة، 2012.
- 3- شبوك مونية، الوسائل القانونية للوقاية البيئية من مخاطر التعمير في ظل التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون بيئة، سطيف، 2015.
- 4- عبد الله العويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، باتنة، 2012.
- 5- العربي باي يزيد، استراتيجيات البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة الدكتوراه تخصص قانون عقاري، باتنة، 2015.
- 6- عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، الجزائر، 2008.
- 7- محمد جبري، التأطير القانوني للتعمير لولاية الجزائر، رسالة ماجستير، الجزائر، د.ت.

8- ياسمين شريدي، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة ماجستير في القانون العام، الجزائر، 2008.

رابعاً: المراجع باللغة الأجنبية

- 1- JACQUELINE MORAND-DEVILLER, **la commune l'urbanisme et le droit DEXIA**, paris, 2002.
- 2- SAINT-ALARY Roger et SAINT-ALARY-HOUIN Corinne ,**droit de laconstuction**, mémentos dalloz ,parisII , 6eédition, 2001.

النظام القانوني لرخصة البناء في ضوء المرسوم التنفيذي رقم 19/15

أ/ ديب فاطنة، أستاذة مؤقتة، المركز الجامعي - مغنية -

الملخص:

تُعدّ رخصة البناء أحد أهمّ القرارات الفردية في المجال العمراني، إذ تهدف إلى التوفيق بين ممارسة الأفراد حقّ البناء في إطار حماية البيئة ومتطلبات المصلحة العامة العمرانية. وبذلك كانت رخصة البناء الضمان الأساسي لاحترام مقتضيات النظام العام العمراني. وهو ما نلمسه من خلال العناية التي أولاها لها المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

الكلمات المفتاحية: رخصة البناء، المرسوم التنفيذي رقم 19/15، عقود التعمير، الطلب، منح الرخصة، التهيئة والتعمير.

Abstract:

The Building license considered as one of the most important individual decisions in the urban field, It aims to reconcile between the practice of individuals of the right to build within the framework of the environment protection and the requirements of the urban public interest. Thus, the building license was the basic guarantee for respecting the dispositions of the urban public order. This is what we see through the care given to it by the legislator in the executive decree No. 15/19, fixing the modalities of preparation and delivery of construction contracts.

Key words: Building License (permit), Executive Decree No. 15/19, the request, The Competent Authority, Granting a license, Planning and reconstruction.

مقدمة:

يعدّ حقّ الملكية من بين الحقوق المكرّسة دستوريا لا سيما وأنّ دستور 1989¹ يشكّل ضمانا أساسية مكرّسة لحق الملكية الخاصة، والذي أعاد لها الاعتبار بعد سيادة توسيع مساحة ملكية الدولة على حساب ملكيات الخواص لفترة من الزمن. وقد كرّس دستور 1996² في المادة 52 منه حقّ الملكية بنصّها على أنّ: "الملكية الخاصة مضمونة"³.

غير أنّ التسليم بهذا المبدأ على إطلاقه يجعل الفرد متعسّفا بصورة أو بأخرى في استعمال حقّه للقيام بمختلف أنشطة البناء على ملكيته العقارية، دون أيّ اعتبار لما يترتّب عن هذه الأنشطة من أضرار قد تصيب الجماعة في نواح كثيرة كما قد تؤدي إلى تشويه المنطقة والتأثير سلبا على البيئة⁴.

ونظرا لأهمية وخطورة هذا الموضوع قيّد المشرّع حقّ البناء بجملة من القواعد تُعرف بـ "قواعد التهيئة والتعمير" والتي تعدّ رخصة البناء أهمّ هذه القواعد. وقد نظّمها المشرّع في القانون رقم 29/90 المتعلّق بالتهيئة والتعمير، إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المحدّد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة النّجزة وشهادة النّقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، والذي أدخل عدّة تعديلات على رخصة البناء محاولا تقادي النّقائص التي كانت تعترى المرسوم التنفيذي رقم 176/91 الذي ألغاه.

ولما كان موضوع البحث يدور حول النظام القانوني لرخصة البناء في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 19/15، فإنّ الإشكالية تتمحور حول كيف نظمّ المشرّع أحكام رخصة البناء في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه؟

للإجابة عن هذا الإشكال ستقسم الدراسة إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مفهوم رخصة البناء وطبيعتها القانونية.

المبحث الثاني: إجراءات منح رخصة البناء وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 19/15.

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، ج.ر، ع.09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، ج.ر، ع.76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

3- وداد عطوي، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط.01، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص.17.

4- فلة مزود، رخصة البناء آلية لحماية النظام العام العمراني، مجلة جيل الأبحاث القانونية، مركز جيل البحث العلمي، طرابلس، لبنان ع.06، سبتمبر 2016، ص. 107.

المبحث الأول: مفهوم رخصة البناء وطبيعتها القانونية.

تشكل رخصة البناء عنصرا فاعلا وبارزا في مجال البناء والتعمير باعتبارها وسيلة الضبط الإداري الأولى لضمان احترام القواعد الخاصة بالبناء على الأراضي، بالإضافة إلى أنه ينم عن احترام طالب رخصة لحقوق الغير ومتطلبات حماية البيئة.¹ وعليه سنتطرق إلى تعريف رخصة البناء (المطلب الأول) مروراً بنطاق تطبيق رخصة البناء (المطلب الثاني) وصولاً إلى طبيعتها القانونية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف رخصة البناء.

عند تصفح القوانين المنظمة لل عمران في بلادنا نجدها لم تعط تعريفا خاصا برخصة البناء، إذ اكتفى المشرع الجزائري في المادة 52 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير بذكر أنها: "ترخيص إداري تسلّمه سلطة مختصة بذلك لإنجاز أو تشييد أي بناء جديد مهما كان نوعه بما فيه جدران الإحاطة أو أي تعديل في بناية يتعلّق بالمظهر الخارجي"²، دون تقديم تعريف جامع لرخصة البناء وهذا أمر طبيعي. فعادة ما يحجم المشرع عن إعطاء تعريفات تتعلق بمصطلحات قانونية توجه لها أسهم الانتقادات ويثور بشأنها الجدل والنقاش بحيث يفتح الباب في هذه الحالة على مصراعيه لكل من القضاء والفقه.

الفرع الأول: التعريف القضائي.

من التعاريف القضائية لرخصة البناء ما وضعه القضاء الفرنسي في حكم صادر عن محكمة جنابات تولوز في 1974/02/07 بأنها: "ترخيص إداري وإجراء من إجراءات الضبط الإداري، وتعني الترخيص بعمل، أي السماح بالقيام بعمل، وليست لها علاقة بحق الملكية، أي أنها لا تمنح حقا بالملكية، وليس لها أي أثر فيما يتعلق بملكية الأرض كما أنها ليست من الأشياء القابلة للبيع".

أما في القضاء المصري، فقد عرّفت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في القضية رقم 1909 بتاريخ 1980/01/08 رخصة البناء بأنه: "صورة من نشاط الضبط الإداري، وهو ممارسة لسلطة تقديرية تضيق وتتسع حسبما تتطلبه القوانين واللوائح المنظمة لها من قيود واشتراطات".³

الفرع الثاني: التعريف الفقهي.

لقد عرّف الفقه رخصة البناء على أنها: "قرار يحدّ من سلطة المالك الفرد على ملكه وتصبح الدولة ضامنة لمتطلبات الحاجة الجماعية للسكنى".

1- محمد الأمين كمال، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير (رخصة البناء نموذجا)، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص. 42.

2- ليلي زروقي - عمر حمدي باشا، المنازعات العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام لسنة 2016، دار هومة، الجزائر، 2016، ص. 369.

3- حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1981، ص. 584، نقلا عن عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007، ص. 595.

وعرفها أيضا على أنها: "إحدى الإجراءات الوقائية التي تحدّد ماهية المبنى المرخّص به، وذكر مواصفاته، وبيان الغرض منه، سكني أو خدمي أو تجاري، وتستخدمها سلطات الضبط الإداري في الدولة بغرض وقاية كل أفراد المجتمع من الأضرار التي قد تنجم عن ممارسة الحريات الفردية، وحماية المصالح العامة والخاصة".¹

في حين عرفَ جانب من الفقه رخصة البناء على أنها: "قرار إداري تصدره جهة إدارية مختصة بتنظيم المباني تأذن فيه بإجراء معيّن يتعلّق بالمبنى الذي يصدر لشأنه".²

ويمكن إعطاء تعريف لرخصة البناء على أنها: "عمل قانوني انفرادي (قرار إداري) صادر عن سلطة إدارية مختصة يخولها القانون سلطة إصدار رخصة البناء، ترخّص بموجبه للشخص سواء كان طبيعيا أو اعتباريا بإنشاء مباني جديد، تمديد البناء أو تغييرها قبل البدء في أعمال البناء، مع مراعاة قانون العمران".³

وتأسيسا على هذه التعاريف يمكن أن نحدّد عناصر رخصة البناء فيمايلي:

1. صدور قرار إداري بالبناء من السلطة المختصة.
2. أن يكون القرار قبليا أي تمنح بموجب قرار قبل الشروع في أعمال البناء.
3. أن يشمل الترخيص على إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم.⁴

المطلب الثاني: نطاق تطبيق رخصة البناء.

يمكن دراسة مجال تطبيق رخصة البناء على مستويين، الأول موضوعي تحدّد من خلاله الأعمال البنائية مع الترخيص (الفرع الأول) والثاني مكاني أي من حيث المناطق التي تستلزم فيها رخصة البناء مهما كان نوع البناء والغاية منه⁵ (الفرع الثاني) وهو ما سنوضحه فيما يلي:

الفرع الأول: النطاق الموضوعي لرخصة البناء.

يُقصّد بالنطاق الموضوعي لرخصة البناء تحديد مجال تطبيق رخصة البناء من حيث موضوع هذه الرخصة أي كونها تتعلّق بإنشاء مبنى أو تعديله أو غيرها، وإلا أضحت مخالفة لأحكام قانون العمران، وقد نصّ المشرّع الجزائري في المادة 52 من القانون رقم 29/90 المتعلّق بالتهيئة والتعمير⁶ على أنّه: "تشتت رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان

1- خير الدين مشرن، رخصة البناء الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تمييز وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، ط.02، دار الهدى، الجزائر، 2017، ص.21.

2- عمر حمدي باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، ط.08، دار هومة، الجزائر، 2012، ص.109.

3- وداد عطوي، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط.01، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص.21-22.

4- عفاف حبة، دور رخصة البناء في حماية البيئة والعمران، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ع.06، 2010، ص.310.

5- عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، المفكر البرلماني، ع.09، الجزائر، جويلية، 2005، 137-138.

6- القانون رقم 29/90، المؤرخ في 01/12/1990، يتعلّق بالتهيئة والتعمير، ج.ر، ع.52، المؤرخة في 02/12/1990.

استعمالها، ولتمديد البناءات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمسّ الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على السّاحات العمومية، ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج."

باستقراء المادة السّالفة الذكر يتّضح لنا أنّ رخصة البناء تكون ملزمة للقيام ببعض الأشغال دون غيرها ويمكن تصنيفها إلى فئتين:

أولاً: أعمال إنشاء وتشديد المباني الجديدة (Les constructions nouvelles et initiales).

ويقصد بالتشديد الإنشاء والاستحداث، بمعنى البدء في إقامة المبنى لأول مرة كوضع الأساسات. ومن حيث المبدأ التشديد هو إقامة البناء لأول مرة على قطعة أرض محدّدة مهما كان الغرض من استعمال تلك المباني، سواء كان البناء المشيّد معدّاً للسكن أو لا.

وتشمل عملية إقامة البناء (المبنى) وتشديده إنجاز أساسات المبنى لأول مرة والأسوار والسيّجات والنّصّب والشرفات والسّلالم الخارجية المكشوفة والمماشي وما إلى ذلك من أعمال، ليدخل بذلك تحت معنى اصطلاح البناء سائر الأعمال المادية والفنية، لتشمل إنشاء المبنى كلّه والذي يحتاج إلى ترخيص.¹

وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع الجزائري لم يعط تعريفاً لمصطلح البناء (كمبنى) في القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والذي يستوجب لإقامته الحصول على ترخيص إداري بالبناء، غير أنّه بالرّجوع للفقّه لكي يتحقّق البناء بمعناه الحقيقي لا بدّ من توافر ثلاث عناصر:

❖ أن يكون البناء متّصلاً بالأرض اتصال قرار، بحيث لا يمكن فصله أو نقله دون هدمه أو إلحاق خسارة به، وبذلك يكون مستقراً في وجوده.

❖ أن يكون البناء من مواد متماسكة، مهما كان نوعها طوب أحمر أو حجارة بيضاء أو الإسمنت المسلّح أو الخشب أو كلّ هذه معاً، إذ هذه المواد قبل إقامة البناء بها ما هي إلّا منقولات ولا تصبح من العقارات إلّا إذا شُيّدت بمواد البناء المتماسكة فاندمجت في الأرض وأصبحت ثابتة مستقرة فلا يمكن تحريكها أو نقلها إلّا إذا هُدمت.

❖ أن يتمّ البناء بتدخّل إرادة الإنسان، حتّى نكون أمام بناء حقيقي لا بدّ أن يشيّد بتدخّل من الإنسان، وأن يكون لهذا الأخير دور فعال في إنشائه ومن ثمّة تخرج من دائرة البناء ما تشكّله العوامل الجيولوجية أو الجوية الطبعيّة، ولو اتّصلت بالأرض اتصال قرار ما دام أنّ يد الإنسان لا دخل لها في إنشائها وتشكيلها.²

ثانياً: الأعمال التي تتمّ على المباني القائمة (les travaux sur les constructions) existantes.

لا تعتبر رخصة البناء ملزمة فقط لمباشرة تشييد البناءات الجديدة، بل تُفرض حتّى من أجل القيام بأعمال تتمّ على المباني القائمة، حدّتها نفس المادة 52 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير السّالفة الذكر، وهي:

1- خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص.25.

2- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.33-34.

1. تمديد البناءات الموجودة:

السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو: ماذا قصد المشرع الجزائري بمصطلح "التمديد" الذي أورده في نص المادة 52 السالفة الذكر "التوسيع" أم "التعليق"؟ فكل منهما يختلف عن الآخر فـ: "التوسيع" يعني الزيادة في مساحة أو حجم البناء دون تعليقه، وأما "التعليق" فتعني الارتفاع بالمبنى القائم إلى أكثر من الارتفاع الموجود أو زيادة عدد طوابق المبنى القائم إلى أكثر من العدد الموجود¹.

وترجع الحكمة من فرض المشرع الجزائري الحصول المسبق على رخصة البناء عند القيام بأعمال "التعليق"، هو أن الأساسات الخاصة بكل مبنى هي ذات قوة وقدرة محدّدة من الناحية الهندسية حسب ارتفاعها وقطرها وقوة تحمل التربة. فإن لجأ الباني إلى إصدار هذه الرخصة أمكن للجهة الإدارية المختصة بإصدارها معرفة وتحديد مدى تحمل الأساسات أو عدم تحملها لتلك التعليق ومن صلاحية البناء لمثل هذه الأعمال.

وكإجابة عن التساؤل الذي تمّ طرحه سابقا نجد أن مجلس الدولة قد فسّر في أحد قراراته التمديد بالتوسيع².

2. تغيير البناء الذي يمسّ الحيطان الضخمة منه:

يقصد بتغيير البناء تعديل البناء أي تقوية الحيطان أو الجدران العادية أو الضخمة المتصدّعة وتهديمها وإعادة بنائها أو لإنجاز جدار صلب، الأمر الذي من شأنه الزيادة في عمر العقار المبنى ومردديته من الناحية الإقتصادية أو المساهمة في إعادة تخصيصه لوظيفة أخرى أجدى وأكثر نفعاً³.

وقد يتداخل مفهوم أعمال التدعيم والتغيير والتعديل كثيرا مع معنى أعمال التوسعة وقد يقترب منه، ولكنه لا يختلط معه، غير أنه من المستقرّ عليه في هذا الصدد أن كل من التعديل والتوسعة يترتب عليهما تغيير في معالم المبنى، مما يستلزم الحصول على ترخيص مسبق من الجهة الإدارية المختصة للقيام بأعمال التعديل للمباني القائمة⁴.

1- تجدر الإشارة إلى أنه تتمثل أعمال "التعليق" في مجرّد إقامة الأعمدة الخرسانية لطابق فوق المبنى القائم بالفعل أو بإقامة غرفة فوق سطح العقار، إذ ليس من الضروري أن تتخذ التعليق الصورة النهائية للبناء المراد الارتفاع به، وإنما يكفي في وجودها أن تشكّل عملا من أعمال البناء على البناء القائم كإضافة أماكن خدمات على سطح المنزل مادام أنها غير موجودة بالترخيص الأول. إذن التعليق تمثل كلّ إضافة. للمزيد من التفصيل حول الموضوع، أنظر: منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، الجزائر، 2008، ص.15، نقلا عن خير الدين مشرّن، المرجع السابق، ص.27.

2- القرار رقم 179545 المؤرخ في 2000/06/17 الصادر عن الغرفة الثانية لمجلس الدولة الجزائري، والذي جاء فيه: "حيث أنّه في قضية الحال فإنّ المستأنف قام بأشغال توسيع البناء دون الحصول على الرخصة المنصوص عليها فيها المادة 52 من القانون رقم 29/90، وهو يعدّ خرّقا صارخا للأحكام القانونية، وأنّه يتعيّن بالتّيجة القيام بإجراءات الهدم المنصوص عليها بالمادة 78 من نفس القانون." للمزيد من التفصيل حول الموضوع، أنظر: ليلي زروقي- عمر حمدي باشا، المرجع السابق، ص.373.

3- عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحدّ منه، أطروحة دكتوراه في القانون لعام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2017، ص.265.

4- خير الدين مشرّن، المرجع السابق، ص.28.

3. تغيير واجهات المباني المفضية على الساحات العمومية:

وهو التعديل الذي يمسّ معالم البناء القائم بشكل مغاير ومخالف لرخصة البناء، ومن أمثلة تغيير الواجهات فتح نافذة أو باب أو تغطية واجهة المبنى بالرخام أو أية مادة أخرى.

عند استقراء نص المادة 52 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير يتبين أنّ التغيير يشمل الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية، فكأنّ بالمشروع الجزائري قد اعتبر التمديد هو تغيير للبناء داخلا، وأنّ التغيير الخارجي قصره على ما يمسّ الحيطان الضخمة والواجهة، وعليه فالمقصود بتغيير البناء في مفهوم المادة 52 السالف ذكرها هو تعلية المبنى أو تعديل في الواجهة الخارجية له، ويقصد بالتعلية تعلية المبنى لمسافة تفوق الترخيص الصادر به البناء أصلا.¹

4. إنجاز جدار صلب للتدعيم والتسييج:

يقصد بتدعيم البناء تقويته وإزالة ما به من خلل أو عيوب كهدم جدار متصدع ثم إعادة بنائه لتقوية المبنى كلّه، أمّا التسييج فهو إقامة جدار يحيط بالفناء الخارجي.²

ونشير إلى أنّ أعمال ترميم البناء تهدف لتحسينه وتأمينه لضمان الانتفاع به، لا تقوم بأعمال إنشاء جديدة، لذلك لا تخضع لضرورة الحصول على رخصة البناء، إلّا إذا كان من شأن هذا الترميم أن يلحق الأذى بالمارة أو يعرقل حركة المرور أو يؤدي الجيران خاصة إذا لم تراعى فيه الأصول العلمية كإحاطة المكان بسياح عازل.

كما نضيف ملاحظة مهمة وهي أنّه حتّى أعمال التحويل لا يمكن القيام بها إلّا بعد الحصول على ترخيص بذلك³، ويراد بالتحويل هنا هو تغيير الغرض الذي أنشئ من أجله المبنى، أي القيام بأعمال يكون الغرض منها إعطاء المبنى استعمالا غير الذي كان مخصّصا له في الأصل أي لملاءمة المبنى لوضعيته الجديدة، كتحويله من محلات تجارية إلى مكاتب أو من سكنات إلى محلات تجارية.⁴

وإذا كانت القاعدة العامة الواردة في نص المادة 52 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير تقضي بالزامية الحصول على رخصة البناء قبل البدء في البناء إذا تعلّق الأمر بالأعمال الواردة في نص المادة 52 السالفة الذكر، فإنّ المشروع واستثناء عن القاعدة العامة قد أعفى بعض البنايات من الحصول على رخصة البناء تتمثل فيمايلي:

1- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.36.

2- ليلي زروقي - عمر حمدي باشا، المرجع السابق، ص.373.

3- تنص المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على مايلي: "يشترط كل تشييد لبنانية أو تحويل لبنانية تتضمن أشغالها تغيير: مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والهيكل الحامل للبنية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء على حيازة رخصة البناء طبقا لأحكام المواد 49 و52 و55 من القانون رقم 29/90 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 والمذكور أعلاه، ومع مراعاة المادة الأولى من هذا المرسوم."

4 - خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص.31.

1. البناءات التي تتعلق بسرية الدفاع الوطني:

يُقصد بالبناءات التي تتعلق بسرية الدفاع الوطني¹ أي تلك البناءات التابعة لوزارة الدفاع الوطني، فلا تخضع أعمالها لرخصة البناء سواء عند الإنشاء أو التعديل أو التغيير أو التدعيم...إلخ. وكأمثلة على هذه الأعمال يمكن ذكر مراكز المعلومات، مؤسسات التدريب، صناعة الذخائر، قواعد الصواريخ، المطارات.

والغرض من إعفاء البناءات التي تتعلق بسرية الدفاع الوطني من رخصة البناء لكونها تتعلق بأمن الدولة الجزائرية وسيادتها.²

2. الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى:

نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها³ على نوع من البناءات وهي الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى، ويقصد بها الهياكل القاعدية الخاصة التابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات، ولإعفاؤها من رخصة البناء يكفي صدور قرار مشترك بين وزير التجهيز والوزير المعني أو الوزراء المعنيين⁴.

غير، أنّ هذا النوع من البناءات وهو الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى يثور بشأنها ملاحظتين يمكن إدراجهما على النحو التالي:

أ. **الملاحظة الأولى:** تخص مصطلح الطابع الاستراتيجي من الدرجة الأولى، فما المقصود بالطابع الاستراتيجي من الدرجة الأولى؟ كان على النص التنظيمي التدقيق والتوضيح، لأن الطابع الاستراتيجي على درجات.

ب. **الملاحظة الثانية:** أنّ المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها وقبله المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليمها الملغى⁵ أضاف استثناء لم يكن موجود في النص التشريعي والمتعلق بالهياكل القاعدية الخاصة التي

1- نصت المادة 53 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه: "لا تخضع لرخصة البناء البناءات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني، والذي يجب أن يسهر صاحب المشروع على توافقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التعمير والبناء. " وهو ما أكدته المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها بقولها: "تخص أحكام هذا المرسوم شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم ولا تعني هذه الوثائق الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ الكهات الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني..."

2- عطوي وداد، المرجع السابق، ص.42.

3- المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المؤرخ في 2015/01/25، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر، ع.07، المؤرخة في 2015/02/12.

4- نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أنه: "تخص أحكام هذا المرسوم شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم ولا تعني هذه الوثائق الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ الكهات الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني، كما لا تعني بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات. "

5- المرسوم التنفيذي رقم 176/91، المؤرخ في 1991/05/28، يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر، ع.26، المؤرخة في 1991/06/01 (ملغى).

تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى، فكان على المرسوم التنفيذي احترام حدود النص التشريعي، ذلك أن المرسوم التشريعي لم يكن يوما منشأ بل دوره تنفيذي واسمه دال على ذلك¹.

الفرع الثاني: النطاق المكاني (الإقليمي) لرخصة البناء.

يُقصد بالنطاق المكاني بيان مدى سريان رخصة البناء على البنايات والأماكن والمناطق المقام بها أعمال البناء أيًا كان نوعها، والتأكد من تطبيق الأحكام المقررة في القوانين المنظمة للبناء والتهيئة والتعمير².

بتصفّح القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير لا توجد إشارة للنطاق المكاني أو الإقليمي لرخصة البناء على خلاف ما نصت عليه التشريعات السابقة، فالمرشع الجزائري وفي إطار تحديد النطاق المكاني لرخصة البناء قد اعتمد مبدأ التدرج، هذا ما كان واضح من خلال الأمر 67/75³ المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة لأجل البناء، فحسب نص المادة 02 منه يتبين أن شرط الحصول على رخصة البناء لا يطبق إلا على البلديات التي يكثر عدد سكانها عن 2000 ساكن أي التي يشملها مخطط العمران، وإذا كانت النسبة أقل من 2000 ساكن هنا يكتفي الطالب بتقديم تصريح بالأشغال إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما حدّد القانون رقم 02/82 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء⁴ النطاق المكاني أو الإقليمي لتطبيق رخصة البناء إذا ارتفع عدد السكان عن 2500 ساكن.

وبالنسبة للأمر رقم 01/85 المحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها⁵ فقد نصت المادة 2 منه على أنه: "لا يجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي خاص أو عمومي لم يحصل مقدّما على رخصة بناء سلّمته له السلطة المخولة قانونا أن يباشر أو يقيم أي بناء كيفما كان موقعه."

استنادا لنص المادة أعلاه فإن شرط الحصول على رخصة البناء يشمل جميع المناطق والأماكن ما لم تستثنى بنص خاص.

وبناء على ما سبق ذكره، وفي إطار غياب النص القانوني المحدد للنطاق الإقليمي، يمكن القول أن هذا الصمت يُفسّر بتطبيق القاعدة العامة وهي تطبيق أحكام رخصة البناء على كلّ البنايات أينما كانت وحيثما وجدت على مستوى القطر الجزائري ماعدا تلك المعفاة من الخضوع لها والخاصة بوزارة الدفاع الوطني والهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى⁶.

1- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.43.

2- محمد الأمين كمال، المرجع السابق، ص. 64.

3- الأمر رقم 67/75، المؤرخ في 1975/09/20، يتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة لأجل البناء لأجل البناء، ج.ر، ع.83، المؤرخة في 1975/10/17 (ملغى).

4- القانون رقم 02/82، المؤرخ في 1982/02/06، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج.ر، ع.06، المؤرخة في 1982/02/09 (ملغى).

5- الأمر رقم 01/85، المؤرخ في 1985/08/13، المحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها، ج.ر، ع.34، المؤرخة في 1985/08/14.

6- وداد عطوي، المرجع السابق، ص. 44-45.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لرخصة البناء.

بعد أن تعرفنا على المقصود برخصة البناء، فإنه لا بد من معرفة الطبيعة القانونية لها، ذلك أن رخصة البناء عبارة عن تصرف قانوني صادر عن جهة إدارية منحها القانون سلطة الإصدار طبقا لشروط وإجراءات. وتصدر رخصة البناء بالإرادة المنفردة ولا تحجب عنها هذه الخاصية حتى ولو كانت تتم بطلب من المعني وسعي منه. وترتب رخصة البناء أثرا قانونيا يتمثل فيحقّ المعني المستفيد من الرخصة من القيام بأشغال البناء في العقار محلّ الرخصة.

ورغم أن رخصة البناء تخوّل صاحبها حق البناء، إلا أنه لا يمكن إجبار المستفيد من الرخصة على القيام بالبناء. وتلقي رخصة البناء على صاحبها جملة من الالتزامات منها إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتاريخ فتح ورشة البناء والتاريخ المتوقع لانتهاؤ الأشغال، واسم صاحب المشروع ، وأن يضع حاجز فاصل مرئي ليلا ونهار، وغيرها من البيانات ستعرّف عليها في المبحث الثاني.

فرخصة البناء إذن لها دور وقائي ورقابي لفرض مقاييس التخطيط العمراني المعدّ حسب قواعد الأمن والصحة وسلامة الأشخاص وممتلكاتهم. فرخصة البناء ليست إجراء بيروقراطيا، أو إجراء روتينيا، بل له جملة من المقاصد العامة التي لا يمكن إنكارها. وتساهم رخصة البناء من جهة أخرى في المحافظة على البيئة والنسيج العمراني بشكل عام¹.

المبحث الثاني: إجراءات منح رخصة البناء وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 19/15.

تُجمع تشريعات العمران في العالم على إلزامية إتباع جملة من الإجراءات من أجل الحصول على رخصة البناء، فعلى المعني بالأمر تقديم طلب أمام الجهة المختصة بمنح الرخصة (المطلب الأول) والتي تقوم بدراسة الطلب (المطلب الثاني)، لتقرّر في الأخير منح الرخصة أو رفضها بناء على توفّر الشروط القانونية من عدمها (المطلب الثالث)².

ومن أجل تحديد الإجراءات التي تمرّ بها رخصة البناء سنعتمد على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسلمها.

المطلب الأول: تقديم طلب رخصة البناء.

يشكّل طلب رخصة البناء إجراء جوهريا وضروريا لمنح الرخصة³، فهو ليس طلبا عاديا كغيره من الطلبات التي ترفع إلى السلطات الإدارية، بل يرتبط كقاعدة أساسية بممارسة أحد مظاهر حق الملكية العقارية والحقوق العينية الأخرى، وهو حق الاستعمال⁴. وكنتيجة منطقية يمكن القول بأنّه من غير الممكن الحصول على رخصة البناء دون إتباع إجراء تقديم الطلب.

1- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ج.01 (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، ط.01، دار جسور للنشر والتوزيع، 2013، ص.411.

2- وعلى الرغم من طول وتعقيد هذه الإجراءات ومطالبة البعض بتبسيطها وتيسير طرق الحصول عليها، فإنّها في المقابل تحقّق مزايا كثيرة تتمحور في الحفاظ على المصلحة العامة العمرانية. للمزيد من التفصيل حول الموضوع، أنظر: لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص.270.

3- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.47.

4- خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص.47.

وعليه، تتطلب الدراسة التطرق لصفة طالب رخصة البناء (الفرع الأول) ثم تبيان الشروط الواجب توافرها في الطلب من حيث الشكل والوثائق المرفقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صفة طالب رخصة البناء.

نصت المادة 50 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أن: "حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس في ظل احترام الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض..."

وبناء على ذلك تكون المادة 50 المذكورة أعلاه قصرت الصفة القانونية في طلب رخصة البناء والسعي لها لدى السلطة الإدارية المختصة في مالك العقار فقط.

في حين أقرت القوانين الأخرى التي تُعنى بعملية البناء وممارسة حق البناء، أن الشرط المقصود لإثبات العلاقة القانونية بين استعمال العقار والترخيص بالبناء عليه ليس هو حق الملكية فقط بل يمتد إلى وضعيات قانونية أخرى غير الملكية أي ملكية الرقبة، بل إلى كل من لهم السيطرة القانونية على العقار دون أن يكونوا مالكيين.

وتطبيقا لذلك، نصت المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها بأنه: "يجب على المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، أن يتقدم بطلب رخصة لبناء الذي يرفق نموذج منه بهذا المرسوم والتوقيع عليه."

باستقراءنا لنص المادة السالف ذكرها، نستنتج أن المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه، قد وسع من نطاق الأشخاص الذين لهم الصفة القانونية في طلب رخصة البناء إلى أشخاص آخرين، وعلى وجه التحديد كل من الوكيل والمستأجر المرخص له قانونا والحائز والهيئة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية. كما أضافت المادة 51 من القانون رقم 02/97 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 شخصا آخر يمكنه طلب رخصة البناء وهو صاحب حق الامتياز في الأملاك الوطنية الخاصة.

مما سبق ذكره، يجب التطرق إلى كل صفة على حدى لكي نتأكد من الوقوف على الوضع القانوني التي تسمح باستصدار رخصة البناء من طرف الشخص صاحب الصفة والمصلحة اتجاه العقار، وبالتالي تؤهله علاقته القانونية إلى ممارسة حق البناء عليه.

أولاً: المالك: الذي يملك لقطعة الأرضية المراد البناء عليها بمقتضى عقد ملكية رسمي أو نسخة من شهادة الحيازة مسجلين ومشهرين لدى محافظة الشهر العقاري¹.

ثانياً: الوكيل: وهو الشخص الذي يفوضه المالك باسمه ولحسابه للحصول على رخصة البناء عن طريق وكالة خاصة طبقاً لنص المادة 574 من القانون المدني.

ثالثاً: المستأجر المرخص له قانوناً: صفة المستأجر لا تكفي لوحدها لطلب الحصول على رخصة البناء، بل عليه الحصول على ترخيص صريح من المؤجر مالك العين المؤجرة يرخص له بمقتضاها القيام بأشغال البناء الضرورية¹.

1- صافية إقولي أولد رابح، قانون العمران الجزائري (أهداف حضرية ووسائل قانونية)، ط. 02، دار هومة، الجزائر، 2015، ص. 148.

رابعاً: الحائز: لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 176/91 السالف ذكره صراحة على إمكانية الحائز طلب رخصة البناء، وإنما يستشف ذلك من خلال الفقرة الثانية من المادة 34² منه، والتي تستوجب على الحائز إرفاق طلبه بنسخة من شهادة الحياة، ذلك أنه قد أجازت المادة 39 من القانون رقم 25/90³ المتضمن التوجيه العقاري للمتحصل على شهادة الحياة أن يطلب الحصول على رخصة البناء، مادامت هذه الشهادة ترتب لصاحبها نفس آثار المالك⁴.

خامساً: الهيئة أو المصلحة المخصص لها قطعة الأرض أو البناية: التخصيص الذي تنص عليه المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف ذكره هو قرار إداري نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 82 من القانون 30/90⁵ المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتم بالمقانون رقم 14/08 كإحدى طرق تسيير الأملاك الوطنية الخاصة، حيث عرفت التخصيص على أنه: "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 الجماعة الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما قصد تمكينها من أداء المهمة المستندة إليها". وعليه، بمقتضى قرار التخصيص يضع شخص عام (الدول، الولاية، البلدية) مالا ينتمي إلى أملاك الدولة الخاصة تحت تصرف شخص عام أو مصلحة عامة من أجل خدمة الصالح العام. فيكون للهيئة أو المصلحة المخصص لها قطعة الأرض أو البناية من تقديم طلب رخصة البناء متعلقة بموضوع الترخيص شرط إرفاق الطلب بنسخة من العقد الإداري الذي ينص على خصيص قطعة الأرض أو البناية.

سادساً: صاحب الامتياز: منحت المادة 51 من القانون رقم 02/97⁶ المتضمن قانون المالية لسنة 1998 المعدلة للمادة 117 من المرسوم التشريعي رقم 18/93⁷ لصاحب الامتياز على الأراضي التابعة للملكية الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، أو المعترف بمنفعتها العمومية الحق في طلب رخصة البناء.

- 1- خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص. 34-35.
- 2- تنص المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 يحدد كليات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، على مايلي: "ينبغي أن يقدم بطلب رخصة البناء والتوقيع عليه من المالك أو موكله أو المستأجر له قانوناً أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية.
- يجب ان يقدم صاحب الطلب لدعم طلبه، الوثائق التالية:
- إما نسخة من عقد الملكية أو نسخة من شهادة الحياة على النحو المنصوص عليه في القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 المذكور أعلاه،
- أو توكيلاً طبقاً لأحكام الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 والمذكور أعلاه،
- أو نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص الأرض أو البناية.
- 3- القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18/11/1990، متضمن التوجيه العقاري، ج.ر، ع. 36، المؤرخة في 22/08/1990.
- 4- نورة منصوري، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2010، ص. 42.
- 5- القانون 30/90، المؤرخ في 01/12/1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر، ع. 52، المؤرخة في 0/12/1990.
- 6- نصت المادة 51 من القانون رقم 02/97 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 على مايلي: "يمكن التنازل أو المنح بامتياز الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بالمزاد العلني، وذلك لهيئات عمومية أو المعترف بمنفعتها العمومية أو إلى الجمعيات التي لا تنتم بالطابع السياسي ومؤسسات عمومية ذات الطابع الإقتصادي وأشخاص طبيعيين أو اعتباريين خاضعين للقانون الخاص.
- وبصفة استثنائية يمكن التنازل أو المنح بامتياز الأراضي المذكورة أعلاه بالتراضي لفائدة الاستثمارات المستفيدة من المزايا المحددة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.

- يعطي المنح بامتياز المذكور في الفقرتين السابقتين للمستفيد منه الحق في تسليم رخصة البناء طبقاً للتشريع الساري المفعول...
- 7- المرسوم التشريعي رقم 18/93، المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج.ر، ع. 88، المؤرخة في 1993.

سابعا: متولي الوقف: يمكن لمتولي الوقف طلب رخصة البناء طبقا للأحكام التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 81/91¹ المتعلق ببناء المسجد وتنظيمه وتسييره وتحديد وظيفته، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 338/91 والمرسوم التنفيذي رقم 437/92 حيث نصت المادة 07 منه على مايلي: " يخضع بناء المساجد لمايلي:

- إلزامية الحصول على رخصة البناء من المصالح المختصة، بعد دراسة مستوفية للشروط، إلزامية تحري القبلة، المراقبة التقنية للإنجاز، إلزامية المحافظة على الطابع المعماري الإسلامي الأصل، التقيد بدفتر الشروط الذي تسلمه الجهة الولائية المكلفة بالشؤون الدينية.²

يمكن القول في الأخير، بأن لجميع الأشخاص السابق ذكرهم الصفة القانونية التي تؤهلهم للتقدم بالطلب والسعي لدى السلطة الإدارية لاستصدار رخصة البناء كحق من الحقوق المرتبطة بحق الملكية العقارية والحقوق العينية الأخرى الواردة على العقار، ومن ثم يمكن الاستنتاج والقول أن إثبات حق الملكية ليس شرطا مانعا للتقدم بطلب الحصول على رخصة البناء، بل هو شرط من بين الشروط الأخرى مادام طالب رخصة البناء في وضعية قانونية صحيحة وله السيطرة القانونية على العقار محل طلب الترخيص بالبناء مما يمنحه الصفة في طلبه³. تحدد صفة طالب رخصة البناء من وقت تقديم الطلب لا من وقت تاريخ اتخاذ القرار المتعلق بطلب رخصة البناء.⁴

وفي حال ما إذا ثبت أن الشخص الحاصل على رخصة البناء لا يملك الأرض فإنه يجب سحب الرخصة دون التقيد بميعاد معين، مع بقاء صاحب الحق في اللجوء للجهة القضائية المختصة والالتماس منها ما يؤكد به حقه في شأن ملكية الأرض.⁵

الفرع الثاني: مضمون طلب رخصة البناء ومكوناته.

بالإضافة إلى الوثائق التي نصت عليها المادة 42⁶ من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، نصت المادة 43 من ذات المرسوم على مجموعة من الوثائق والمستندات لا بد أن يتضمنها طلب صاحب الصفة. وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف ذكره، نجد أن ملف طلب رخصة البناء يتضمن الوثائق التالية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 81/91، المؤرخ في 1991/03/23، المتعلق ببناء المسجد ونظيمه وتسييره وظيفته، ج.ر، ع.16، المؤرخة في 1991/04/10، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 338/91، المؤرخ في 1991/09/28، ج.ر، ع.45، المؤرخة في 1991/10/02، وبالمرسوم التنفيذي رقم 437/92، المؤرخ في 1992/11/30، ج.ر، ع.85، المؤرخة في 1992/12/02.
- 2- محمد الأمين كمال، محاضرات في مقياس قانون التهيئة والتعمير، أقيمت على طلبة السنة أولى ماستر، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2016-2017، ص.37.
- 3- محمد الأمين كمال، محاضرات في مقياس قانون التهيئة والتعمير، المرجع نفسه، ص. 37-38.
- 4- مصلح الصرايرة، النظام القانوني لرخص البناء (دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني)، مجلة الحقوق، جامعة مؤتة، الكويت، ع.04، 2001، ص.306.
- 5- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.57.
- 6- تنص المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها أنه "يجب أن يقدم صاحب الطلب لدعم طلبه:
 - إما نسخة من عقد الملكية أو نسخة من شهادة الحياة،
 - أو توكيل حسب أحكام الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 62 سبتمبر 1975 المذكور أعلاه،
 - أو نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص قطعة الأرض أو البناءة.
 - أو نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو موكله شخصا معنويا.

أولاً: الملف الإداري

وحددت هذه الوثائق بموجب المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف ذكره، وضمن ثلاثة ملفات ترفق بطلب رخصة البناء، وهي كمايلي:

I. ملف الوثائق الإدارية: ويتضمن مايلي:

- مراجع رخصة التجزئة بالنسبة للبناءات المبرمجة على قطعة أرضية تقع ضمن تجزئة مخصصة للسكنات أو لغرض آخر،

- قرار السلطة المختصة المتضمن الترخيص بإنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة،

- شهادة قابلة للاستغلال مسلمة وفقا للأحكام المذكورة أعلاه، بالنسبة للبناءات الواقعة ضمن أرض مجزئة برخصة التجزئة. يمكن في هذه الحالة أن يوضح صاحب الطلب أن إنجاز الأشغال يخص بناءة أو عدة بناءات في حصة أو عدة حصص.

II. ملف وثائق الهندسة المعمارية: وتحتوي على مايلي:

1. مخطط الموقع على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع المشروع،

2. مخطط الكتلة على سلم 200/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تقل أو تساوي 500 م² أو على سلم 500/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تقل أو تساوي 5000 م² وتتعدى 500 م²، وعلى سلم 1000/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تتجاوز 5000 م²، ويحتوي هذا المخطط على البيانات التالية:

- حدود قطعة الأرض ومساحتها وتوجهها ورسم الأسيجة عند الاقتضاء،

- نوع طوابق البناءات المجاورة أو ارتفاعها أو عددها،

- منحنيات المستوى أو مساحة التسطيح و المقاطع التخطيطية للقطعة الأرضية،

- ارتفاع البناءات الموجودة والمبرمجة 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 مواصفاتها التقنية الرئيسية، وكذا نقاط وصل ورسم شبكة الطرق والقنوات المبرمجة على المساحة الأرضية.

3. التصاميم المختلفة المعدة على السلم 50/1 بالنسبة للبناءات التي تقل مساحة مشتملاتها عن 300 م²، وعلى سلم 100/1 بالنسبة للبناءات التي تتراوح مساحة مشتملاتها بين 300 م² و 600 م²، وعلى سلم 200/1 بالنسبة لباقي البناءات:

للتوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية والمحلات التقنية، وكذا واجهات الأسيجة والمقاطع الترشيدية والصور ثلاثية الأبعاد التي تسمح بتحديد موقع المشروع في محيطه القريب، عند الاقتضاء.

وهنا ينبغي أن يوضح تخصيص المحلات على هذه التصاميم، والأجزاء القديمة التي تم الاحتفاظ بها أو الأجزاء التي تم هدمها والأجزاء المبرمجة بالنسبة لمشاريع تحويل الواجهات أو الأشغال الكبرى.

4. مذكرة تتضمن الكشف الوصفي والتقديري للأشغال وآجال إنجاز ذلك،

5. الوثائق المكتوبة والبيانية التي تدل على البناء بحرص، عند الاقتضاء.

III. الملف التقني، ويحتوي في صلبه مايلي :

1. مذكرة ترفق بالرسوم البيانية الضرورية، باستثناء البنايات الخاصة بالسكنات الفردية، وتتضمن البيانات التالية:

- عدد العمال وطاقة استقبال كل محل،
- طريقة بناء الأسقف ونوع المواد المستعملة،
- وصف مختصر لأجهزة التموين بالكهرباء والغاز والتدفئة والتوصيل بالمياه الصالحة للشرب والتطهير والتهوية،
- تصاميم شبكات صرف المياه المستعملة،
- وصف مختصر لهيئات إنتاج المواد الأولية والمنتجات المصنعة وتحويلها وتخزينها بالنسبة للبنايات الصناعية،
- الوسائل الخاصة بالدفاع والنجدة من الحرائق،
- نوع المواد السائلة والصلبة والغازية وكمياتها المضرة بالصحة العمومية والزراعة والمحيط، الموجودة في المياه المستعملة المصروفة وانبعثات الغازا وأجهزة المعالجة والتخزين والتصفية،
- مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبنايات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري، والمؤسسات المخصصة لاستقبال الجمهور.

2. تتضمن دراسة الهندسة المدنية

- تقريراً يعده ويوقعه مهندس معتمد في الهندسة المدنية، يوضح:

❖ تحديد ووصف الهيكل الحامل للبناية،

❖ توضيح أبعاد المنشآت والعناصر التي تكوّن الهيكل،

- تصاميم الهياكل على نفس سلم تصاميم ملف الهندسة المعمارية.

وتضيف المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر على أن تعدّ الوثائق المتعلقة بالتصميم المعماري ودراسات الهندسة المدنية المرفقة بطلب رخصة البناء، بالاشتراك بين مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية وتؤشر من طرفهما، ذلك بغرض تشديد الرقابة. كما يمكن أن يطلب من مصالح التعمير المختصة إقليمياً دراسة ملف الهندسة المعمارية لمشاريع البناء قصد الحصول على رأي مسبق قبل إعداد الدراسات التقنية المتعلقة بالهندسة المدنية وأجزاء البناء الثانوية.

يتبين مما احتوته الملفات المذكورة تأكيد المشرع للرقابة القبلية لعملية البناء بالنظر لكثرة وتعقيد الوثائق المطلوبة بدلا من تبسيطها، والملاحظ هنا أنّ المشرع أظهر بعض الصرامة في منح هذه الرخص¹.

1- صافية إقلولي أولد رابح، المرجع السابق، ص.155.

المطلب الثاني: دراسة طلب رخصة البناء.

بعد إيداع ملف طلب رخصة البناء لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي¹ الذي يقع العقار في دائرة اختصاصه، يقوم بإرساله إلى الجهة المختصة في التحقيق (الفرع الأول) التي تقوم بدورها بإرسال الطلب إلى الهيئات المحددة في القانون لاستشارتها حول طلب رخصة البناء (الفرع الثاني) وهو ما سنبيّنه فيما يلي:

الفرع الأول: التحقيق في طلب رخصة البناء.

يعدّ التحقيق في طلب رخصة البناء إجراء جوهريا يهدف إلى التأكد من مدى مطابقة انسجام المشروع موضوع طلب رخصة البناء مع المخططات العمرانية².

تجدر الإشارة إلى، أنّ الجهة المختصة بالتحقيق في طلب رخصة البناء ليست هي الجهة صاحبة الاختصاص بإصدار القرار المتعلق برخصة البناء، ومن أجل فعالية أكبر أسند المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه هذه المهمة لجهازين مستحدثين على مستوى كل من البلدية والولاية، ودورهما التحضير والتحقيق والفصل في طلب رخص البناء، "الشباك الوحيد للبلدية"³ و "الشباك الوحيد للولاية"⁴، ولهذا الغرض يُرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخ من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة المذكورة في المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه وأيضاً يرسل ملف الطلب مرفقاً برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في سبع (07) نسخ إلى المصلحة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية قصد إبداء رأيها المطابق، وهذا كلّ في أجل ثمانية (08) أيام الموالية لإيداعه⁵.

أولاً: المصالح المستشارة أثناء التحقيق.

حتى تتمكّن الجهة المختصة - الشباك الوحيد - من رصد المعلومات الكافية لما إشتمل عليه التحقيق، ينبغي أن تستشير الشخصيات العمومية أو المصالح أو الجمعيات المعنية بالمشروع تطبيقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها. وعلى هذه الشخصيات العمومية أو المصالح أو الجمعيات أن تبدي رأيها خلال ثمان (08) أيام ابتداء من تاريخ إستلام طلب الرأي، وفي حال سكوتها بعد فوات ميعاد الأجل يفسّر رأيها على أنّه موافقة بعد تذكير مدته ثمان وأربعين (48) ساعة بالنسبة للمشاريع الصناعية المستقبلية للجمهور والمشاريع التي تراعى فيها ضوابط الأمن في الدرجة الأولى فيما يخص معالجة الملفات. الأشخاص العموميون الذين يتشاورون بصفة خاصة هم:

- 1- جاء في نص المادة 45 من المرسوم رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها مايلي: "يرسل طلب رخصة البناء والملفات المرفقة به في ثلاث (03) نسخ بالنسبة لمشاريع البنايات الخاصة بالسكنات الفردية، وفي ثمانية (08) نسخ بالنسبة لبقية المشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية، إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الأرض.
- يسجل تاريخ إيداع الطلب بوصله يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم، بعد التّحقّق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملفات على النحو المنصوص عليه."
- 2- تنص المادة 52 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها مايلي: "لا يمكن أن يرخّص البناء إلّا إذا كان المشروع المتعلّق به موافقاً لأحكام مخطّط شغل الأراضي المصادق عليهن أو مخطّط شغل الأراضي في طور المصادقة عليه والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو مطابقاً لوثيقة تحلّ محلّ ذلك."
- 3- جاء في نص المادة 58 الفقرة 8 منها من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها أنّه: "يتم إنشاء الشباك الوحيد للبلدية بموجب قرار ممضى من طرف رئيس الدائرة المختص إقليمياً، كما يمكن إنشاء شباك وحيد يضم عدة بلديات، وبالأخص النائية منها، أين يكون مقرّه بالدائرة، وهذا في حالة ما إذا كانت هذه البلديات تنتمي إلى نفس هذه الدائرة، غير أنّ قرار الإنشاء يعود إلى الوالي - بالطبع - إذا كانت البلديات لا تنتمي إلى نفس إقليم الدائرة."
- 4- يتم إنشاء الشباك الوحيد للولاية بموجب قرار يتمّ توقيعه من قبل الوالي المختص إقليمياً، وتعدّ مديرية التعمير والبناء مقرّاً له.
- 5- خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص. 74-75.

- مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية،
- مصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات استعمال صناعي أو تجاري، وبصفة عامة كل بناية تستعمل لاستقبال الجمهور، وكذا بالنسبة لتشييد بنايات سكنية هامة من شأنها أن تطرح تبعات خاصة لاسيما فيما يتعلق بمحاربة الحرائق.
- المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحية، عندما تكون مشاريع البنايات موجودة في مناطق أو مواقع مصنفة في إطار التشريع الجاري لعمل به.
- مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية في إطار أحكام المادة 49 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.
- مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية.

ثانيا: مدة التحقيق.

مدة التحقيق هي خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب، وهي المدة المحددة لكي يفصل خلالها الشباك الوحيديان على مستوى كل من البلدية والولاية طبقا للمادة 48 الفقرة 3 والمادة 49 الفقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. غير أن هذان الشباكان مقيدان بميعاد البت النهائي في طلب رخصة البناء، وهو عشرون (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب التي يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي خلالها تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية¹، ماعدا حالة كون ملف الطلب موضوع استكمال بالوثائق أو المعلومات الناقصة التي يجب على صاحب الطلب تقديمها، فيتوقف الأجل المحدد بعشرين (20) يوما ابتداء من تاريخ تسليم هذه الوثائق أو المعلومات².

الفرع الثاني: السلطة المختصة بمنح رخصة البناء.

تولى قانون العمران تحديد الجهة الإدارية المختصة بإصدار قرار رخصة البناء، بحيث خول الاختصاص في منحها إلى جهات وسلطات إدارية مركزية ولا مركزية بناء على طبيعة الأشغال المزمع القيام بها ومدى أهميتها من الناحية المحلية والجهوية والوطنية³.

أولا: اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء.

بالرجوع للقانون رقم 10/11 والمتضمن قانون البلدية⁴ يتبين أنه قد منح رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة منح الرخص المتعلقة بالتعمير، حيث نصت المادة 95 منه على أنه: "يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التنظيم المعمول بهما".

وبمقتضى القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، يفصل رئيس المجلس الشعبي البلدي في طلبات رخصة البناء تارة بصفته ممثلا للبلدية وتارة بصفته ممثلا للدولة⁵.

1- المادة 51 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

2- المادة 51 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

3- وداد عطوي، المرجع السابق، ص. 90.

4- القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ع. 37، المؤرخة في 03/08/2011.

5- وداد عطوي، المرجع السابق، ص. 91.

I. رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية.

يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية القرارات الإدارية المتعلقة برخصة البناء، إذا كان مشروع البناء أو التعمير واقعاً في مساحة أرضية يغطيها مخطط شغل الأراضي (P.O.S). وفي هذه الحالة يوافق رئيس المجلس الشعبي البلدي بنسخة من رخصة البناء طبقاً للفقرة 2 من نص المادة 65 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير¹.

II. رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته للدولة.

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة بمنح رخصة البناء حتى وإن لم يكن الاقتطاع أو البناء واقع ضمن قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي، وعندها يصدر القرار المتعلق برخصة البناء ولكن ليس بصفته ممثلاً للبلدية بل بصفته ممثلاً عن الدولة. ولا يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي قراره إلا بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي، لأنه بهذه الصفة يكون خاضعاً للسلطة السلمية المتمثلة في الوالي².

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، نجد أنه قد تم فتح مجال اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسليم رخص البناء وذلك في ماعدا الاختصاصات المحددة على سبيل الحصر لكل من الوالي والوزير المكلف بالعمران والواردة في الفقرتين 5 و6 من المادة 49 من نفس التنظيم، وذلك بأن نصت في الفقرة الأخيرة من نفس المادة على أنه: "يكون تسليم باقي الرخص من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي".

ثانياً: اختصاص الوالي بمنح رخصة البناء.

المبدأ أن تسليم رخصة البناء يكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، واستثناء من هذا المبدأ فإنه يمكن أن يختص الوالي في منح رخصة البناء وذلك طبقاً لنص المادة 66 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وذلك في بعض المشاريع والبنائيات ذات الأهمية البالغة التي لا يمكن أن يختص بها رئيس المجلس الشعبي البلدي حتى وإن كان ممثلاً للدولة وتتمثل هذه الحالات في:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.
 - منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الاستراتيجية.
 - اقتطاعات الأرض والبنائيات الواقعة في الساحل وفي الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة، وفي الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي³.
- وبالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، نجده قد أكد في نص المادة 49 منه على مايلي: "يكون من اختصاص الوالي تسليم رخص البناء المتعلقة بالمشاريع التالية:
- التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة محلية،
 - مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكانها (200) وحدة سكنية ويقل عن (600) وحدة سكنية".

1- خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص.79.

2- مريم عزيزي، النظام القانوني في مجال البناء، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2015-2016، ص.83.

3- عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ع.03، 2006، ص.16.

ثالثا: اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخصة البناء.

نصت المادة 67 من القانون رقم 29/90 المذكور أعلاه على مايلي: " تسلم رخصة التجزئة أو البناء من قبل الوزير المكلف بالتعمير بعد الاطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع المهيكل ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية".
أما عن المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه، فجعل اختصاص الوزير المكلف بالعمران بتسليم رخص البناء يكون في المشاريع التالية:

- التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة الوطنية،
- مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية،
- أشغال البنايات والمنشآت لحساب الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية وأصحاب الامتياز،
- المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة.

ومن خلال هذا يتضح أنّ المشرع الجزائري يورّع الاختصاص في منح رخص البناء بين كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، والوزير المكلف بالتعمير، وهو تقسيم يراعي كثافة الأنشطة العمرانية (أعمال البناء) حيث تزداد في الحدود الجغرافية للبلديات، وخاصة مشاريع البناء الخاصة فمن منطق تقريب الإدارة من المواطن (مبادئ اللامركزية الإدارية) أن يمنح الاختصاص الواسع في منح رخص البناء لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتدرج الاختصاص بعد ذلك للوالي والوزير المكلف بالتعمير، ولعلّ هذا ينعكس على مستوى منازعات مشروعية القرارات المتعلقة برخصة البناء في احترام طرق وكيفيات الطعن في هذه القرارات¹.

المطلب الثالث: إصدار قرار رخصة البناء.

بعد الانتهاء من دراسة الطلب والتحقق فيه من الجهات المختصة بالتحقيق، يتعين على الإدارة أن تصدر قرارها بشأن الطلب، فقد يكون بالموافقة على الطلب إذا توافرت الشروط المطلوبة (الفرع الأول) وقد يكون بالرفض لم تتوافر الشروط القانونية أو حالة عدم توافق الطلب لمخطط شغل الأراضي أو الأحكام العامة للتهيئة والتعمير (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قرار الموافقة بمنح رخصة البناء.

إذا ما جاء طلب رخصة البناء مستوفيا للمستندات والبيانات ومطابقة مشروع البناء للقواعد العامة المعمول بها في مجال البناء والتعمير، أصبحت الإدارة ملزمة بإصدار قرارها بالموافقة على منح رخصة البناء، وتبلغه خلال عشرين (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب إلى صاحب الطلب عن طريق رسالة موصى عليها مع وصل استلام².
ويرفق القرار المتضمن رخصة البناء والمبلغ إلى صاحب الطلب بنسخة من الملف المتضمن التأشير على التصاميم المعمارية³.

كما ألزمت المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها السلطة المختصة وضع نسخة من ملف منح رخصة البناء تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي عن طريق النشر

1- عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.22.

2- المادة 51 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

3- يتم التأشير على الملف من قبل الهيئات التالية بحسب الحالة:

- مصالح التعمير التابعة للبلدية في حالة تسليم الرخصة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- المصالح المكلفة بالتعمير على مستوى البلدية في حالة تسليم الرخصة من قبل الوالي،
- المديرية العامة للتعمير والهندسة المعمارية على مستوى الوزارة المكلفة بالعمران في حالة تسليم الرخصة من قبل الوزير المكلف بالعمران.

والإشهار، ويمكن لكل شخص معنيّ الاطلاع على محتوى الوثائق البيانية لملف طلب رخصة البناء طيلة سنة واحدة وشهر من صدور القرار¹. وتطرح بشأن هذه المادة عدّة تساؤلات:

- ما الفائدة المرجوة من نشر قرار رخصة البناء طالما ليس للمتضرّر حقّ الطعن في القرار؟

- من جانب آخر لو سلّمنا بوجود مغزى من إطلاع الجمهور على قرار رخصة البناء، فهل يعقل أن تظل مصلحة طالب رخصة البناء معلّقة طيلة سنة واحدة وشهر أي ثلاثة عشر (13) شهرا²؟

وتجدر الإشارة، أنّه يمكن أن يُعلّق أجل البتّ في طلب منح رخص البناء في حال كان ملف الطلب ناقصا، عندئذ يتوجّب إستكمال الوثائق أو المعلومات الناقصة التي ينبغي على صاحب الطلب أن يقدّمها، ويتوقّف الأجل المحدّد قانونا ابتداء من تاريخ التبليغ عن هذا النقص، ويسري مفعوله ابتداء من تاريخ استلام هذه الوثائق³. ذلك أنّ رخصة البناء تعتبر حقّا فمن الطبيعي إذن قبول الإدارة للطلب عن طريق إصدار قرار بمنح الرخصة⁴ البناء، ويمكن للإدارة في بعض الحالات أن تفرض شروطا على طالب رخصة البناء فتصدر قرار منح الرخصة ولكن مصحوبا بتحفّظ (أولا) أو الإلزام (ثانيا).

أولا: قرار منح رخصة البناء بتحفّظ.

إنّ منح رخصة البناء مع التحفّظ هو في واقع الأمر قبول مبدئي لإنجاز مشروع البناء مع تعديل جزئي له، من أجل جعله متناسقا مع التنظيم العمراني للبلدية، وهو ما تطرّقت إليه المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المحدّد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، كالبيانات المزمع إنشاؤها والتي تمسّ بأهمية المناظر الطبيعية والمعالم الأثرية ففي هذه الحالة على الإدارة ذكر أوجه التحفّظ والتقييد بها⁵.

ثانيا: قرار منح رخصة البناء بإلزام.

إنّ منح رخصة البناء مع الإلزام يكون في حالة كون مشروع البناء بطبيعته أو موقعه يحتاج إلى تهيئة خاصة، هنا يمكن للإدارة أن تمنح رخصة البناء مع إلزام صاحبها بالقيام بأعمال التهيئة المطلوبة، حيث تنص المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على مايلي: "يجب أن تشمل رخصة البناء على الالتزامات والاتفاقات التي ينبغي على الباني أن يحترمها، عندما تقتضي البيانات تهيئة وخدمات خاصة بالموقع العمومي أو اتفاقات خاصة"⁶.

1- تنص المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على مايلي: "ترخص النسخة من القرار المتضمن رخصة البناء المصققة بمقر المجلس الشعبي البلدي لكل شخص معني بالاطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب وذلك إلى غاية انقضاء اجل سنة (1) وشهر (1)".

2- مريم عزيزي، المرجع السابق، ص. 94-95.

3- كانت المدة القانونية المسطرة لاتخاذ قرار رخصة البناء في المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28/05/1991 المتعلق برخصة البناء والملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، هي ثلاثة أشهر في حالة صدور القرار عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية وأربعة أشهر في الحالات الأخرى (أي حالات صدور قرار رخصة البناء عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة، وعن الوالي، وعن الوزير المكلف بالتعمير)، والغرض من ذلك هو تجنّب التماطل الإداري والبيروقراطي الذي عان منه المواطن الجزائري وكان يؤدي به إلى خرق النصوص العمرانية واللجوء إلى البناء الفوضوي وغير القانوني. للمزيد من التفصيل حول الموضوع، أنظر : صافية إقولي أولاد رابح، المرجع السابق، ص. 160.

4- وداد عطوي، المرجع السابق، ص. 95.

5- مريم عزيزي، المرجع السابق، ص. 96.

6- عبد الله لعويجي، المرجع السابق، ص. 290.

الفرع الثاني: قرار رفض منح رخصة البناء.

يمكن للسلطة الإدارية المختصة إصدار قرارها برفض منح رخصة البناء، وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف ذكره في المادة 52 منه الحالات التي تصدر الإدارة قرار الرفض بمنح رخصة البناء وهي كمايلي:

- إذا اكتشفت الإدارة المختصة ما يؤكد عدم مطابقة البناء واقعا في بلدية ليس بها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو مخطط شغل الأراضي في طور المصادقة عليه والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو وثيقة تحل محله.
- إذا اكتشفت الإدارة المختصة أن مشروع البناء غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير أو للتوجيهات المنصوص عليها طبقا للأحكام المحددة في قواعد العامة للتهيئة والتعمير.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع ألزم الجهة الإدارية المختصة بمنح رخصة البناء أن تسبب قرار الرفض. وضمانة التسيب تخدم كل من الأطراف سواء المعني بالأمر أو الجهة الإدارية المصدرة للرخصة أو القضاء في حال نشوء منازعة إدارية.¹

الفرع الثالث: قرار تأجيل البت في طلب رخصة البناء.

قد يكون موقف الإدارة المختصة بمنح رخصة البناء ليس بالموافقة ولا بالرفض وإنما ترى تأجيل اتخاذ القرار المناسب للطلب المقدم أمامها، فلإدارة الحق في تأجيل البت في طلب رخصة البناء لمدة لا تزيد عن سنة واحدة، وهذا ما نصت عليه المادة 64 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير بقولها: " يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة أو رخصة 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 الإعداد."

أما عن المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها فنجده هو الآخر قد نص في المادة 53 منه على حالة تأجيل البت في طلب رخصة البناء بقولها: " يمكن أن يكون طلب رخصة البناء محل تأجيل يتم الفصل فيه... يصدر قرار تأجيل الفصل خلال الأجل المحدد للتحضير، ولا يمكن أن يتجاوز ذلك سنة واحدة."

إلا أنه في الواقع العملي نجد أن التأجيل يمتد لأكثر من المدة المحددة قانونا، تعسفا من الجهة المصدرة للقرار مما يشكل ضررا للمعني بالرخصة ويمنحه الحق في اللجوء للقاء طلبا للتعويض².

وأحيانا أخرى تتخذ الإدارة المختصة بمنح رخصة البناء من السكوت موقفا لها موقف السكوت، وعليه فالسؤال الذي يطرح في هذه الحالة كيف يُفسر سكوت الإدارة وعدم الرد في الآجال القانونية؟

نجيب عن هذا التساؤل، بأنه قد كان المشرع في ظل القانون رقم 02/82 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض للبناء يُفسر السكوت على أنه موافقة ضمنية، بناء على قاعدة السكوت يعني الموافقة « silence vaut accord »، إلا أنه بعد الإصلاحات التشريعية التي عرفتها المنظمة التشريعية للتعمير وإصدار القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير أصبح يُفسر عدم رد الإدارة خلال الآجال القانونية على أن رفضا ضمني³، وهو ما أكدته نص المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف ذكره بقولها: " يمكن صاحب الطلب الذي لم يقتنع بالرد الذي تمّ تبليغه به، أو في حالة عدم الرد من طرف السلطة

1- تنص الفقرة 01 من الماد 50 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أنه: " في حالة الرفض المسبب، يُبلغ القرار مرفقا بنسخ من ملف الطلب إلى صاحب الطلب..". وتنص الفقرة الأخيرة من المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أنه: "عندما تُمنع الرخصة أو تشتمل على تحفظات، فإن القرار الذي تتخذه السلطة المختصة يجب أن يكون مبذرا". للمزيد من التفصيل حول الموضوع، أنظر: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.413.

2- عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، ط.01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص.129.

3- كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2017.

المختصة في الآجال المطلوبة، أن يودع طعنا مقابل وصل إيداع لدى الولاية. وفي هذه الحالة تكون مدة أجل تسليم الرخصة أو الرفض المبرر خمسة عشر (15) يوما.

خاتمة:

لقد اتضح لنا من دراسة النظام القانوني لرخصة البناء في ضوء المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، بأن رخصة البناء هي إلزامية لكل شخص يريد البناء، سواء كان طبيعياً أو معنوياً، وسواء كان من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص.

كما أن منح رخصة البناء يعدّ حقاً لطالبتها كقاعدة عامة، وذلك بعد توافر شروط منحها، ورفض الإدارة منحها في حالة عدم توافر الشروط القانونية هو الاستثناء.

وعليه، فرخصة البناء لا تلغي حق البناء بل تقيده لضمان احترام قواعد البناء وعدم الإضرار بحق الغير¹، وهو ما حاول المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه تأكيده من خلال المواد التي جاء بها. ولعل أهم المستجدات التي جاء بها هذا التنظيم مايلي:

- تشكيل الشباك الوحيد على مستوى البلديات والولايات.
- يتم تبليغ رخصة البناء إلى صاحب الطلب من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي مهما كانت السلطة المصدرة لقرار رخصة البناء (الوالي أو الوزير المكلف بالعمران) وفي هذا تقريب الإدارة من المواطن.
- تقليص مدة تبليغ قرار رخصة البناء إلى عشرين (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب بعدما كانت ثلاثة (03) أشهر بالنسبة لقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو أربعة (04) أشهر بالنسبة لباقي الحالات ابتداء من تاريخ إيداع طلب الرخصة.
- استدرك المشرع من خلال هذا التنظيم مشكلة تفسير سكوت الإدارة بعد فوات الآجال القانونية، إذا أصبح سكوت الإدارة بعد انقضاء الميعاد القانوني يعدّ رفضاً.
- إلّا أنه، بالرغم من المستجدات التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، إلّا أنّ هذا المرسوم لا زال يعتريه بعض النقائص لعل أهمها:
- لم يحاول المشرع معالجة مشكلة طول مدة نشر قرار منح رخصة البناء المقدرة بسنة وشهر، فهل يعقل أن تظل مصلحة المستفيد من الرخصة مهدة طيلة مدة سنة وشهر، وعليه لابد من مراجعة المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وإعادة النظر فيها وفي الغرض من نشر قرار منح رخصة البناء وميعاد نشره في مقر المجلس، بتقليص هذا الميعاد إلى أجل شهرين (02) من تاريخ اتخاذ القرار.

1- خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص.101.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب:

1. خير الدين مشرن، رخصة البناء الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تمييز وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، ط.02، دار الهدى، الجزائر، 2017.
2. صافية إقولي أولد رايح، قانون العمران الجزائري (أهداف حضرية ووسائل قانونية)، ط.02، دار هومة، الجزائر، 2015.
3. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ج.01 (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، ط.01، دار جسر للنشر والتوزيع، 2013.
4. عمر حمدي باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، ط.08، دار هومة، الجزائر، 2012.
5. عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، ط.01، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
6. ليلي زروقي- عمر حمدي باشا، المنازعات العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام لسنة 2016، دار هومة، الجزائر، 2016.
7. نورة منصوري، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2010.
8. وداد عطوي، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط.01، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.

ثانياً: المقالات

1. عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة ع.08، 2005.
2. عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ع.03، 2006.
3. عفاف حبة، دور رخصة البناء في حماية البيئة والعمران، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ع.06، 2010.
4. فلة مزود، رخصة البناء آلية لحماية النظام العام العمراني، مجلة جيل الأبحاث القانونية، مركز جيل البحث العلمي، طرابلس، لبنان ع.06، سبتمبر 2016.
5. مصلح الصرايرة، النظام القانوني لرخص البناء (دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني)، مجلة الحقوق، جامعة مؤتة، الكويت، ع.04، 2001.

ثالثاً: الأطروحات والرسائل

I. الأطروحات

1. عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007.
2. عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحدّ منه، أطروحة دكتوراه في القانون لعام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2017.
3. كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، جامعة باتنة، 2017.

4. منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، 2008.

II. الرسائل الجامعية

1. محمد الأمين كمال، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير (رخصة البناء نموذجاً)، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
2. مريم عزيزي، النظام القانوني في مجال البناء، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016.

ثالثاً: المحاضرات المنشورة

1. محمد الأمين كمال، محاضرات في مقياس قانون التهيئة والتعمير، أقيمت على طلبة السنة أولى ماستر، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2016-2017.

رابعاً: القوانين والمراسيم

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، ج.ر.ج.ج، ع.09، المؤرخة في 01 مارس 1989.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، ج.ر.ج.ج، ع.76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
3. الأمر رقم 67/75، المؤرخ في 1975/09/20، يتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة لأجل البناء لأجل البناء، ج.ر.ع.83، المؤرخة في 1975/10/17 (ملغى).
4. القانون رقم 02/82، المؤرخ في 1982/02/06، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج.ر.ع.06، المؤرخة في 1982/02/09 (ملغى).
5. القانون رقم 25/90، المؤرخ في 1990/11/18، متضمن التوجيه العقاري، ج.ر.ع.36، المؤرخة في 1990/08/22.
6. القانون رقم 29/90، المؤرخ في 1990/12/01، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ع.52، المؤرخة في 1990/12/02.
7. القانون 30/90، المؤرخ في 1990/12/01، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ع.52، المؤرخة في 1990/12/02.
8. القانون رقم 10/11، المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ع.37، المؤرخة في 2011/08/03.
9. المرسوم التشريعي رقم 18/93، المؤرخ في 1993/12/29، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج.ر.ع.88، المؤرخة في 1993.
10. المرسوم التنفيذي رقم 81/91، المؤرخ في 1991/03/23، المتعلق ببناء المسجد ونظيمه وتسييره وتحديد وظيفته، ج.ر.ع.16، المؤرخة في 1991/04/10، المعدل والمتّم بالمرسوم التنفيذي رقم 338/91، المؤرخ في 1991/09/28، ج.ر.ع.45، المؤرخة في 1991/10/02، وبالمرسوم التنفيذي رقم 437/92، المؤرخ في 1922/11/30، ج.ر.ع.85، المؤرخة في 1992/12/02.
11. المرسوم التنفيذي رقم 176/91، المؤرخ في 1991/05/28، يحدّد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر.ع.26، المؤرخة في 1991/06/01.
12. المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المؤرخ في 2015/01/25، يحدّد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر.ع.07، المؤرخة في 2015/02/12.

رخصة البناء ودورها في حماية البيئة الداخلية والخارجية للمبنى (دراسة تحليلية على ضوء أحكام التشريع الجزائري)

براهيمي موفق، ماجستير قانون اداري معمق، جامعة تلمسان

الملخص:

لم تُترك عمليات التعمير والبناء للصدفة، بل تم تأطيرها بترسانة قانونية من أجل الحفاظ على النظام العام البيئي، لأن ذلك ينعكس على جميع مناحي حياة الفرد من أمن وصحة وسكينة ونظافة وجمال المحيط . وهذا انطلاقا من عمليات التخطيط العمراني، إلى عمليات التجسيد الفعلي للتعمير والبناء، أو ما يعرف بالتعمير العملياتي، الذي تعد رخصة البناء أحد صوره لتنظيم عمليات البناء وتحقيق أغراض الضبط الإداري. فهي بمثابة الضوء الأخضر للترخيص بالبناء، بعد دراسة الجهات المختصة من خلال الشباك الوحيد، الذي يعتبر فضاء رحبا للتشاور ثم إصدار القرار الإداري من الجهة المخول لها قانونا قصد مباشرة أعمال البناء المحددة في هذه الرخصة وتحقيق الأهداف المرجوة، لاسيما البيئية منها، بحيث يتجلى دورها في حماية البيئة الداخلية والخارجية للمبنى، كهدف رئيسي لحماية الفرد من جميع الأخطار الناتجة عن العمران.

الكلمات المفتاحية: البناء ، الرخصة ، المبنى ، البيئة، الأخطار

Summary :

The urbanization and construction process has not been left to chance, but rather has been regulated by a juridical arsenal ,in order to preserve the public environmental system, because this process affects all aspects of the individual's life from security, health, tranquility, to cleanliness and beauty of the environment . Starting from the urban planning processes to the actual urbanization and construction processes or what is known as the operational construction , Which the construction license is one of its forms to regulate the construction and achieve administrative control purposes, and considered as the green light for starting the work after been studied by the competent authorities, which represent a wide space for consultation and then the issuance of administrative decision from a body authorized by law to direct the construction work specified in this license and to achieve the desired objectives, especially the environmental ones; so that its role is reflected in protecting the internal and external environment of the building , and Protecting the individual from all risks resulting from construction processes .

Key words : construction , license , building , environment , risks.

مقدمة:

تقتضي أعمال البناء المحددة قانونا استصدار رخصة للبناء قبل مباشرتها، وهذا كصورة من صور نشاطات الإدارة الممارسة في مجال الضبط الإداري، لاسيما الخاص منه، من أجل تنظيم حركة العمران ومراقبتها، إلى جانب القرارات العمرانية الأخرى، سواء التنظيمية منها أو الفردية، حيث أنه وباعتبار التطبيق الفعلي لعملية البناء تعد من أخطر العمليات، فقد تم تنظيمها بترسانة قانونية كبيرة، توطرها قبل بدأ العملية إلى غاية نهايتها.

إن هذا الزخم من القوانين ما هو إلا لهدف تحقيق النظام العام بمعظم عناصره، وهذا كنتيجة حتمية للانعكاسات التي تولدت عن عمليات البناء العشوائية وغير المدروسة، بحيث نجم عنها المساس بفضاء ومستقر الإنسان - سواء المحيط الداخلي أو الخارجي له - لذا سارعت مختلف التشريعات العالمية إن لم نقل كلها إلى تنظيم عمليات البناء، واشترط استصدار رخصة للبناء قبل مباشرة الأشغال .

وعليه فإن أي إهمال أو تقصير في دراسة هذه الرخصة سينجر عنها عدة مشاكل تؤثر على جميع مناحي حياة الفرد. وعلى هذا الأساس نطرح الإشكالية التالية : ماهي رخصة البناء وما دورها في تحقيق البعد البيئي للمبنى داخليا وخارجيا ؟
للإجابة عن ذلك نقسم هذا البحث إلى جزئين، بحيث ندرس في المبحث الأول: ماهية رخصة البناء، وفي المبحث الثاني: دور هذه الرخصة في حماية البيئة الداخلية والخارجية للمبنى.

المبحث الأول: ماهية رخصة البناء

تختلف رخصة البناء عن باقي رخص العمران الأخرى ، من خلال مفهومها، وكذا التطور القانوني لأحكامها ونطاق تطبيقها، وهذا بغض النظر عن نظامها القانوني الذي قد يتشابه مع باقي أنظمة الرخص الأخرى، لاسيما إجراءات الدراسة والتسليم. لذا ولتمييزها عن باقي الرخص، سنقوم بتعريفها ودراسة تطورها التشريعي **مطلب أول** ثم بعد ذلك نتطرق إلى نطاقها **مطلب ثان**.

المطلب الأول : تعريف رخصة البناء وتطورها التشريعي

لتوضيح الإطار المفاهيمي الأولي لرخصة البناء نقوم في البداية بتعريفها ،من خلال التطرق إلى التعريف التشريعي والفقه في فرع أول، ثم نعالج تطورها التشريعي فرع ثان .

الفرع الأول : تعريف رخصة البناء

نتحاشى مختلف التشريعات في تقديم مفاهيم لبعض الموضوعات تاركة الأمر للفقهاء والقضاء، لكن عادة ما يشير المشرع إلى معالم الموضوع كعرض خصائصه أو أهدافه أو مكوناته أو طبيعته القانونية، إلى غير ذلك من الإشارات. وهذا في الحقيقة ما نلمسه في النصوص القانونية المنظمة لرخصة البناء، فنجد مثلا المادة 52 من القانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلقة بالتهيئة والتعمير⁽¹⁾ المعدل والمتمم بالقانون 05/04 المؤرخ في 2004/08/14⁽²⁾ تنص على : " تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البناءات الجديدة مهما كان استعمالها، وتمديد البناءات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولانجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج.
تحدد رخصة البناء وتسلم في الأشكال والآجال وبالشروط التي يحددها التنظيم " .

وهو نفس الأمر الذي نصت عليه المادة 41 من المرسوم التنفيذي 19/15 المؤرخ في 2015/01/25 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها⁽³⁾ إذ جاء فيها : " يشترط كل تشييد لبنانية جديدة أو كل تحويل لبنانية تتضمن أشغالها تغيير : مشتملات

¹ - ج.ر. عدد 52 لسنة 1990

² - ج.ر. عدد 71 لسنة 2004.

³ - ج.ر. عدد 07 لسنة 2015

الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الوجهة والهيكل الحامل للبناءية والشبكات المشتركة العابرة للملكية حيازة رخصة البناء، طبقا لأحكام المواد 49 ، 52 و 55 من القانون 29/90....".

إذن من خلال نص المادتين السالفتين الذكر نلاحظ أن المشرع لم يُعرّف رخصة البناء، وإنما ذكر أعمال البناء التي تستوجب إصدار هذه الرخصة، وحسنا فعل، وهذا حتى لا يقيد الموضوع، ومن جهة أخرى فإن المشرع الفرعي قد حدد الطبيعة القانونية لرخصة البناء من خلال المرسوم التنفيذي 19/15 وذلك بإعطائها صفة القرار الإداري طبقا للمادة 51 منه التي تنص على : " يجب تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية في جميع الحالات.....".

وبالتالي فإن المشرع الجزائري لم يعرف رخصة البناء، وإنما حدد طبيعتها القانونية وكذا الحالات والأعمال التي تستوجب هذه الرخصة، وترك ذلك للفقهاء. الأمر الذي يوحي بوجود العديد من التعريفات نذكر بعضها فيما يلي :

- عرفها محمد جمال عثمان جبريل بأنها : " أحد الإجراءات الوقائية التي تحدد ماهية المبنى المرخص به وذكر مواصفاته، وبيان الغرض منه ، سكني أو خدمي أو تجاري، وتستخدمها سلطات الضبط الإداري في الدولة بغرض وقاية كل أفراد المجتمع من الأضرار التي قد تنجم عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية وحماية المصالح العامة والخاصة "(1).

- وعرفها مصلح ممدوح الصرايرة أنها : " رخصة البناء عبارة عن القرار الإداري الذي تمنح الإدارة بمقتضاه الحق للشخص بالبناء بعد التأكد من توفر الشروط التي يتطلبها قانون التنظيم في المكان المراد البناء فيه"(2).

إذن من خلال ما سبق يتبين لنا أن مجمل التعريفات تحدد الطبيعة القانونية لرخصة البناء وكذا نوعية الأعمال والأشغال التي تستوجبها هذه الرخصة، وكذا الغرض منها وأهدافها.

لكن ما يجب الإشارة إليه - حتى يتضح معنى هذه الرخصة بشكل جلي - هو أن رخصة البناء تتعلق بالأساس بشيء مادي - هو الأصل في طلبها- ألا وهو المبنى، لأن طلب رخصة البناء يتعلق إما بإنشاء بناء جديد أو القيام بأعمال تمس مبنى موجود مسبقا. لذا يضطرنا الأمر إلى تعريف المبنى حتى يتضح مفهوم رخصة البناء بشكل جلي . إذ يعرفه أحد الباحثين بأنه: " يعتبر في نظر الفقه كل مجموعة من المواد مهما كان نوعها خشبا أو جيرا أو جبسا أو حديدا أو كلهما معا، تشيدها يد الإنسان وتتصل بالأرض اتصالا قارا"(3). ويعرفه آخر بأنه : " كل شيء متماسك من صنع الإنسان واتصل بالأرض اتصال قرار، فالحائط المقام من طوب واسمنت أو حمرة، يعتبر بناء إن اتصل بالأرض اتصال قرار، كذلك إن أقيم الحائط بفعل الإنسان من حجارة واسمنت أو من الملح، أو من الطوب اللين، مخلوط بالطين والتبن "(4).

وعليه فإننا نخلص من هذين التعريفين أن الأعمال التي تستوجبها رخصة البناء لا بد أن تنصب وتخص مبنى يتميز بالخصائص التالية(5) :

- تماسك مادة المبنى أو مواده مهما كانت طبيعتها ومصدرها من الطوب أو من الحجارة أو الاسمنت المسلح أو الطوب، أو الطين، أو الخشب،

- محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة 1996، نقلا عن 1 منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة سعد دحلب بالبلدية، جوان 2008، ص 22.

- مصلح ممدوح الصرايرة، النظام القانوني لرخصة البناء، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني، مجلة الحقوق 2007، المجلد 25، العدد 04، لسنة 2001، ص 297.

3- عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007/2008، ص 585 ، نقلا عن حمدي باشا عمر، رخصة البناء، مجلة الموثق، مجلة قانونية دورية، تصدر عن الغرفة الوطنية للموثقين، العدد 09، 2003، ص 45، نقلا عن معوض عبد التواب، الوسيط في شرح تشريعات المبانى، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ص 32.

4- تعريف منقول من محاضرات مطبوعة للأستاذ عزاوي عبد الرحمان، خاصة بقانون التهيئة والتعمير، لطلبة الماجستير، قانون إداري معمق، نقلا عن عبد الناصر العطار، دراسة في تشريعات المباني، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الثالث عشر يوليو/سبتمبر، ص 646.

5- عزاوي عبد الرحمان ، مرجع سابق، ص 586.

- اتصال المبنى بالأرض اتصال قرار، بحيث لا يمكن فصله أو نقله دون هدمه أو إلحاق خسارة به، وعلى ذلك فبمجرد رص الطوب أو الحجارة على هيئة سور أو جدار لا يعتبر بناء، لأنه غير متماسك ولا يتصل بالأرض اتصال قرار،
- أن يكون المبنى من حيث وجوده من صنع الإنسان ، فإذا أدت العوامل الطبيعية الجوية والترسبات إلى تكوين حائط مثلا، فلا يعتبر مبنى بالمعنى المادي والقانوني .

إذن من خلال ما سبق يمكن تعريف رخصة البناء على أنها " قرار إداري صادر من طرف سلطة إدارية مختصة بناء على طلب من له الصفة القانونية، من أجل القيام بأعمال بناء محددة قانونا تستوجب هذه الرخصة، مع مراعاة أحكام القانون الساري المفعول".

كما عرفت رخصة البناء العديد من النصوص القانونية المنظمة لها خلال فترات زمنية متفاوتة، ولعل السبب في ذلك هو التطبيق الفعلي لها، الذي كان يكشف في كل مرة مجموعة من الثغرات، يقتضي الأمر تداركها. لذا نعمل على توضيح ذلك في الفرع الثاني.

الفرع الثاني : التطور التشريعي لرخصة البناء في الجزائر

تعود جذور رخصة البناء إلى التشريع الفرنسي، حيث ظهرت لأول مرة بمقتضى المرسوم الصادر بتاريخ 1852/03/26 الذي فرض رخصة إدارية قبل تشييد أي بناء لدواعي الأمن العام والصحة العامة⁽¹⁾، ثم تلا ذلك مجموعة من القوانين وفق تطور تشريعي يحدد النظام القانوني لهذه الرخصة⁽²⁾. أما في الجزائر فقد تم العمل بمقتضى التشريعات الفرنسية إبان الاحتلال وفي الفترة الأولى من الاستقلال طبقا للمرسوم رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 والمتضمن تمديد تطبيق القوانين الفرنسية باستثناء ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية⁽³⁾. وعليه فإن القوانين المنظمة لعمليات البناء بقيت سارية المفعول إلى غاية 1975، حيث صدر الأمر 67/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء⁽⁴⁾، بحيث تضمنت المادة الأولى منه أنه لا يجوز لأي أحد كان أن يقوم بدون رخصة بناء مسبقة ببناء مكان للسكن أو غيره بما في ذلك تغيير الواجهة أو هيكل البناية. وتنظيما لهذا الأمر صدر المرسوم رقم 109/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن كفايات تطبيق الأمر 67/75 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لغرض البناء⁽⁵⁾. ثم بعد ذلك صدر القانون 02/82 المؤرخ في 1982/02/06 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء⁽⁶⁾، الذي ألغى كل الأحكام المخالفة لهذا القانون، حيث أنه وطبقا للمادة الأولى منه لا يجوز لأي شخص كان عاما أو خاصا طبيعيا أو اعتباريا أن يقوم دون رخصة بناء مسبقة تسلمها السلطة المختصة وفقا للشروط المحددة في هذا القانون ببناء محل أيا كان تخصيصه، وكذا أشغال تغيير الواجهة، أو هيكل البناية والزيادات في العلو والأشغال التي ينجر عنها تغيير في التوزيع الخارجي، بعدها صدر المرسوم رقم 304/82 المؤرخ في 1982/10/09 الذي يحدد كفايات تطبيق القانون 02/82 السالف الذكر⁽⁷⁾، بحيث يحدد هذا الأخير إجراءات إعداد وتسليم رخصة البناء وألغى أحكام المرسوم 109/75 المذكور أعلاه، كما صدر في نفس الجريدة الرسمية المرسوم رقم 305/82 المؤرخ في 1982/10/09 الذي يتضمن تنظيم البناءات الخاضعة للقانون 02/82. بعد ذلك صدر الأمر 01/85 المؤرخ في

¹ - RICARD Michel, le permis de construire, 5^{em} édition, édition du moniteur, paris 2007, p 21.

² - للاستزادة أنظر، براهيمي موفق، البعد البيئي لقواعد التعمير والبناء، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون إداري معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017/2016، ص 204.

³ - ج.ر عدد 02 لسنة 1963، بالفرنسية ، حيث لا يوجد النص بالعربية.

⁴ - ج.ر عدد 83 لسنة 1975.

⁵ - نفس عدد الجريدة الرسمية السابقة.

⁶ - ج.ر عدد 06 لسنة 1982.

⁷ - ج.ر عدد 41 لسنة 1982.

13/08/1985 الذي يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها⁽¹⁾، إذ طبقا للمادة 02 منه فإنه 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 أكانت الأشغال تستهدف تشييد منشأة جديدة أو توسيع بناء، أو الزيادة في علوه أو تغيير واجهته أو توزيعه الخارجي. كما أنه طبقا للمادة 04 منه فإنه لا تحل أي رخصة إدارية كيفما كان نوعها، ومهما كانت السلطة التي تسلمها محل رخصة البناء، أما المادة 15 فألغت بعض مواد القانون 02/82. وفي نفس الجريدة الرسمية صدر المرسوم رقم 211/85 المؤرخ في 13/08/1985 الذي يحدد كفايات تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، بحيث أن هذا الأخير ألغى بموجب المادة 36 منه الأحكام المخالفة لهذا المرسوم، لاسيما المواد من المادة الأولى إلى 34 و 39 و 40 من المرسوم رقم 304/82 المؤرخ في 09/10/1982 السالف الذكر.

إلا أنه وبعد التعديل الدستوري وصدر دستور 1989 - الذي غير اتجاه الدولة من الاشتراكية إلى اقتصاد السوق، وما نتج عن ذلك من تحرير حق الملكية- كان لزاما إعادة النظر في القوانين وتغييرها حتى تتناسب مع التوجه الجديد، وعليه نالت قوانين العمران قسما من هذا التغيير، بحيث صدر القانون 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 المتضمن قانون التوجيه العقاري⁽²⁾ المعدل والمتمم بالأمر 26/95 المؤرخ في 25/12/1995⁽³⁾، ثم تلاه القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، والذي تدارك من خلاله المشرع النقائص والثغرات الناجمة عن القوانين السابقة. وتنظيما له صدر المرسوم التنفيذي 176/91 المؤرخ في 28/05/1991 الذي يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك⁽⁴⁾ المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 03/06 المؤرخ في 07/01/2006⁽⁵⁾، وبالمرسوم التنفيذي 307/09 المؤرخ في 22/09/2009⁽⁶⁾.

إلا أنه وبعد مرور 24 سنة من العمل بهذا المرسوم التنفيذي تم إلغاؤه وتعويضه بموجب المرسوم التنفيذي 19/15 المؤرخ في 25/01/2015 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، بحيث جاء بجملة من الفروقات مقارنة مع سابقة، نذكر منها: إحداث الشباك الوحيد كفضاء رحب للتشاور بين مختلف الإدارات وكذا إمكانية الاستعانة بأي شخص أو سلطة أو هيئة قصد تنويره وإفادته في أعماله، ناهيك عن إثراء ملف رخصة البناء بجملة من الوثائق التي لم تكن موجودة سابقا، وهذا قصد تعزيز وتصويب القرار المتخذ في هذا الشأن⁽⁷⁾.

إذن هذا عن تعريف رخصة البناء وتطورها التاريخي، لذا ولتوضيح هذه الرخصة أكثر فأكثر فإن هذه الأخيرة ينحصر منحها من طرف سلطة مختصة محددة قانونا ولأشخاص معينين بناء على طلبهم، وهذا لقيامهم بجملة من الأعمال تستوجب هذه الرخصة. الأمر الذي نوضحه في المطلب الموالي.

المطلب الثاني : نطاق تطبيق رخصة البناء

كما أسلفنا فإن رخصة البناء تسلم من قبل سلطة مختصة قانونا و بناء على طلب أشخاص محددين، وهذا ما يعرف بالنطاق الشخصي فرع أول، بحيث يقتضي طلبهم هذا القيام بأعمال تستوجب هذه الرخصة، أي نطاق موضوعي محدد قانونا فرع ثان .

¹ - ج.ر عدد 34 لسنة 1985.

² - ج.ر عدد 49 لسنة 1990.

³ - ج.ر عدد 55 لسنة 1995.

⁴ - ج.ر عدد 26 لسنة 1991.

⁵ - ج.ر عدد 01 لسنة 2006.

⁶ - ج.ر عدد 55 لسنة 2009.

⁷ - للاستزادة أنظر براهيم موفق، مرجع سابق، ص 209 وما بعدها.

الفرع الأول : النطاق الشخصي لرخصة البناء

يلزم القانون أن يكون طلب رخصة البناء ممن له الصفة القانونية، وأن لا يصدر من أي جهة غير تلك المخول لها قانون. وعليه سندرس ذلك في جزئيتين منفصلتين كالآتي:

1 - صفة طالب رخصة البناء

تنص المادة 42 من المرسوم التنفيذي 19/15 المتضمن كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أنه " يجب على المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، أن يتقدم بطلب رخصة البناء الذي يرفق نموذج منه بهذا المرسوم والتوقيع عليه ".

إذن من خلال نص المادة يتضح لنا الأشخاص الذين تتوفر فيهم الصفة القانونية لطلب رخصة البناء وهم:

أ - المالك : هو الشخص الذي له عقد ملكية محرر في شكل رسمي ومشهر طبقا لأحكام القانون المدني .

ب - الوكيل : للوكيل الحق في طلب رخصة البناء بناء على توكيل من طرف المالك طبقا للقانون الساري.

ج - الحائز: للحائز الصفة القانونية لطلب رخصة البناء، وهذا بناء على شهادة حيازة متحصل عليها طبقا لأحكام القانون 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري المعدل والمتمم.

د - المستأجر المرخص له قانونا: يمكن لمستأجر العقار طلب رخصة البناء، وذلك بعد الموافقة الصريحة من طرف المؤجر.

هـ - الهيئة أو المصلحة المخصص لها قطعة الأرض أو البناية : يمكن لهذه الأخيرة طلب رخصة البناء، وذلك بتقديم نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص قطعة الأرض أو البناية.

إذن هؤلاء الأشخاص الذين تتوفر فيهم الصفة القانونية طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي 19/15 ، لكن بعد استقراء مجموعة من القوانين الأخرى، فإنها تعطي لأشخاص آخرين الصفة القانونية لطلب رخصة البناء وهم على التوالي :

و - المرقى العقاري : بالرجوع إلى أحكام القانون 04/11 المؤرخ في 27/02/2011 الذي يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية⁽¹⁾، فإنه تتحدد الصفة القانونية للمرقى العقاري لطلب رخصة البناء.

ز - المستفيد من عقد الامتياز : للمستفيد من عقد الامتياز على الأراضي الخاصة للدولة الحق في طلب رخصة البناء، وهذا طبقا لأحكام الأمر 11/06 المؤرخ في 30/08/2006 الذي يحدد شروط وكليات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأحكام الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية⁽²⁾، لاسيما المادة 08 التي تنص على : " يخول الامتياز المستفيد منه الحق في الحصول على رخصة بناء...".

ح - السلطة المكلفة بالأوقاف : للسلطة المكلفة بالأوقاف الصفة القانونية التي تؤهلها لطلب رخصة البناء، كحق مرتبط باستعمال واستغلال الملك الوقفي العقاري⁽³⁾، وتختص بهذه الصفة عادة مديرية الشؤون الدينية والأوقاف على المستوى المحلي، كونها المسؤولة على أموال الوقف.

ط - المستفيد من عقد البوت (boot) : يُعرف أحد الباحثين عقد البوت بأنه " عقد إداري حديث يستهدف القيام بمشاريع ضخمة تعهد بها الدولة إلى إحدى الشركات الوطنية أو الأجنبية للقيام بإنشاء مرفق عام وتشغيله لحسابها الخاص، مدة من الزمن،

¹ - ج.ر عدد 14 لسنة 2011.

² - ج.ر عدد 53 لسنة 2006.

³ - بن مشرّن خير الدين، رخصة البناء الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تمييز وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع 2014، ص 53.

على أن تلتزم بنقل ملكيته إلى الدولة أو الهيئة العامة بعد انقضاء المدة المتفق عليها⁽¹⁾، وعليه فإن عمليات البناء تقتضي رخصة البناء. الأمر الذي يستوجب من الناحية المنطقية على المستفيد من عقد البوت طلب هذه الرخصة لتجسيد مشاريعه⁽²⁾. إذن هذه جملة الصفات القانونية للأشخاص الذين لهم صفة طلب رخصة البناء، لكن ما يلفت الانتباه هو نص المادة 50 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم التي تنص على: " حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض " إذ أن هذه المادة ربطت حق البناء بحق الملكية . لذا فمن الأجدر تعديل هذه المادة حتى تتناسب مع صفة طالب رخصة البناء التي ضبطتها النصوص القانونية الأخرى، وإلا أعتبر هذا نص كما يراه أحد الباحثين غريبا يشكل نشازا قانونيا⁽³⁾.

2 - السلطة المخول لها إصدار قرار رخصة البناء

باعتبار رخصة البناء قرارا إداريا فإن ذلك يوحي بوجود اختصاص شخصي لمصدر القرار، وأي قرار صادر من غير الجهة المخول لها قانونا فيعتبر باطلا. وباستقراء القانون والتنظيم الخاص برخصة البناء فإن هذا الاختصاص يتحدد لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالعمران، وهذا طبقا للمادة 49 من المرسوم التنفيذي 19/15 الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها.

الفرع الثاني : النطاق الموضوعي لرخصة البناء

انطلاقا من نص المادة 52 من القانون 29/90 المتضمن قانون التهيئة والتعمير المعدل والمتمم التي تنص على: " تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها، وتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولانجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج. تحدد رخصة البناء وتسلم في الأشكال والأجال والشروط التي يحددها التنظيم ". وكذلك المادة 41 من المرسوم التنفيذي 19/15 المذكور أعلاه ، التي تنص على: " يشترط كل تشييد لبناية جديدة أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير : مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية حيازة رخصة البناء، طبقا لأحكام المواد 49 ، 52 و 55 من القانون 29/90... ". فإنه لا يمكن مباشرة هذه الأعمال دون الحصول المسبق على رخصة للبناء وتتمثل هذه الأعمال في : تشييد بناية أو بنايات جديدة، تمديد البنايات الموجودة، تغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية، انجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج، تحويل المبنى.

1 - تشييد بناية أو بنايات جديدة

والمقصود بها إنشاء بناية جديدة وإقامتها بدءا من عمل الأساسات، ويكون ذلك إما على أرض فضاء أو بعد هدم مبنى سابق والشروع في تشييد مبنى جديد.

2 - تمديد البنايات الموجودة

التمديد هو الزيادة في الشيء، لكن بالرجوع إلى المادة 52 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم لم تُحدد هذا النوع من الزيادة أهو شاقوليا أم أفقيا وهي ما تعرف بأعمال التوسعة. وبالتالي كان من الأجدر أن يفصل المشرع في هذا الأمر، وهذا نظرا لخطورة العمليتين، سواء كانت تعلية أو توسعة. لذا فإن كلا من العمليتين تقتضي استصدار رخصة للبناء⁽⁴⁾.

¹ - القاضي الياس ناصيف، عقد البوت، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان 2006 ، ص 81.

² - براهيم موفق، مرجع سابق ، ص 217.

³ - عزاوي عبد الرحمان، مرجع سابق ص 604.

⁴ - للاستزادة أنظر براهيم موفق، مرجع سابق، ص 210.

3 - تغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية

إن التغيير المقصود هنا هو التعديل⁽¹⁾، لكن الشيء الملاحظ هو أن المشرع اقتصر هذا التعديل على الحيطان الضخمة فقط ، ونفس الأمر ينطبق على الواجهات المفضية على الساحات العمومية، وهذا لغرض تحقيق النظام الجمالي للمدينة. لكن حبذا لو فرض المشرع هذا التغيير على جميع الواجهات بدون استثناء لتحقيق جمال ورونق المدينة كلها، وهذا نظير ما فعله نظيره المصري عن طريق استصدار رخصة للقيام بالتشطيبات الخارجية.

4 - انجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج

المقصود بالتدعيم حسب المادة 03 من القانون 04/11 الذي يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، على أنه كل عملية تتمثل في إعادة الاستقرار لبناية من أجل تكيفها مع المتطلبات التنظيمية الجديدة. أما التسييج فيُقصد به إقامة جدار صلب يحيط بالمبنى أو فضاء محدد كحالة تسييج فناء خارجي للبناية⁽²⁾.

5 - تحويل المبنى

حسب نص المادة 41 من المرسوم التنفيذي 19/15 المذكور سالفًا، فإن تحويل المبنى يتضمن أشغال تغيير: مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة، والهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية. وعليه فإن هذه الأشغال التي تدخل في إطار تحويل المبنى تقتضي استصدار رخصة للبناء قبل البدء فيها.

المبحث الثاني : دور رخصة البناء في حماية البيئة الداخلية والخارجية للمبنى

إن من بين أهداف اشتراط رخصة البناء هو تحقيق النظام العام بجلّ مظاهره، سواء ما تعلق بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وكذا جمال الرونق والرواء. لذا فإن رخصة البناء تراعي مجموعة من الضوابط، قصد ضمان بيئة داخلية وخارجية مستدامة تتوافق مع حق العيش في بيئة سليمة. الأمر الذي نوضحه تبعا.

المطلب الأول : دور رخصة البناء في حماية البيئة الخارجية للمبنى

تتلخص أهم الضوابط التي تحويها رخصة البناء من أجل حماية البيئة خارج المبنى في : مدى التقيد بموقع المبنى وتوجيهه فرع أول، و كذا دورها في تحديد حجم المبنى ومظهره فرع ثان.

الفرع الأول : دور رخصة البناء في تحديد موقع المبنى وتوجيهه

ندرس هذا الفرع في جزئيتين

1 - موقع البناية

يتحدد موقع البناية من خلال الملف المقدم لطلب رخصة البناء، وذلك عن طريق مخطط يضبط الموقع الحقيقي المراد تحقيق عليه المبنى، بحيث لا بد أن يخضع لمجموعة من الاشتراطات البيئية كعدم المساس بخط التصريف المصادق عليه، وكذا تحديد الموقع ضمن قطاعات التعمير دون الغير قابلة للتعمير، وهذا كله من أجل حماية البناية أو الجوار من اختلال النظام العام والتوازن البيئي وجمال المحيط.

¹- منصور مجاجي، مرجع سابق، ص 30.

²- براهيم موفق، مرجع سابق ص 213.

2 - توجيه المبني

يهتم المهندسون والمختصون في مجال الإنشاء الهندسي بدراسة ظروف المناخ السائدة في المكان المزمع إنشاء وحدات بنائية عليه⁽¹⁾ ، وهذا للوقاية من آثار التغيرات المناخية والحصول على أقصى استفادة منها كالإشعاع الشمسي والتهوية الطبيعية. فمثلا في المناطق الباردة يوصى بتوجيه المباني نحو محور شرق غرب لتلقي الشمس قصد تحقيق راحة حرارية. أما في المناطق الحارة فيوصى بتوجيه المباني نحو شمال جنوب، وهذا لتفادي أشعة الشمس الحارقة طوال النهار، كما يوصى كذلك بتوجيه المباني جهة الرياح، قصد تنظيم حركة الهواء داخل المبني وتوفير التهوية اللازمة للتخفيف من درجة الحرارة العالية أثناء النهار. ويمكن أن نعطي أمثلة على ذلك، إذ تنص المادة 12 من المرسوم التنفيذي 27/14 المؤرخ في 2014/02/01 الذي يحدد المواصفات العمرانية والمعمارية التقنية المطبقة على البناءات في ولايات الجنوب⁽²⁾ على: " يوصى بتوجيه البناءات حسب التوجيه شمال/جنوب بشكل يسمح بأن تتكون الواجهة الشرقية والغربية للبناء من جدران مشتركة ". وكذلك المادة الأولى من الملحق الخاص بهذا المرسوم التنفيذي التي تنص على: " يجب اعتماد المواصفات التقنية المتعلقة بتحديد المواقع القابلة للبناء وتنظيم الإطار المبني والأشكال العمرانية المبرمج إنجازها، التي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار العوامل الطبيعية المناخية كالإشعاع الشمسي وتساقط الأمطار والرياح الرملية والفيضانات وصعود المياه الجوفية والأتربة العدوانية والطين المنتفخ ".

الفرع الثاني : دور رخصة البناء في ضبط حجم المبني ومظهره

ندرس هذا الفرع في جزئيتين هما: دور رخصة البناء في ضبط حجم المبني ودورها في ضبط المظهر الخارجي .

1 - دور رخصة البناء في ضبط حجم المبني

يتحدد حجم البناء من خلال التصميم المعد والمرفق ضمن طلب رخصة البناء كمخطط الكتلة الذي يعد على مقياس محدد ويحتوي على مجموعة من البيانات نذكر منها: نوع طوابق البناءات المجاورة أو ارتفاعها أو عددها، ارتفاع البناءات الموجودة والمبرمجة على القطعة الأرضية أو عدد طوابقها، وكذلك ملف الهندسة المدنية الذي يتضمن دراسة تشمل وصف الهيكل الحامل للبناء وأبعاد المنشآت والعناصر التي تكون الهيكل.

وتبرز أهمية مراعاة حجم البناء في وقاية البناء نفسها أو وقاية البناءات المجاورة من الآثار المترتبة عن عدم الدراسة التقنية للحجم، ومن أمثلة ذلك إذا كانت البناءة المزمع تشييدها صغيرة الحجم مقارنة بالبناءة المجاورة فإنها ستُحرم من الإضاءة الطبيعية وأشعة الشمس وكذا التهوية الطبيعية بالقدر الكافي.

لذا فإن من بين شروط منح رخصة البناء هو مراعاة مدى تأثير حجم البناء على السلامة والأمن العمومي والبيئة طبقا للمادة 02 و05 من المرسوم التنفيذي 175/91 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير⁽³⁾. كما أنه من خلال احترام ومراعاة حجم البناءة نتحاشى كل المنازعات المتعلقة بمضار الجوار غير المألوفة التي قد تلحق بالجوار.

2- دور رخصة البناء في ضبط مظهر البناءة

يتحدد مظهر البناءة من خلال التصميم المعد والمرفق في طلب رخصة البناء، ولعل الاهتمام بمظهر البناءة هو تحقيق أحد أغراض النظام العام في عناصره الجديدة وهو جمال الرونق والرواء، لذا فإن حماية جماليات الشوارع تهدف للوقاية من التلوث البصري الناتج عن مظهر البناءة الغير متوافق مع أحكام رخصة البناء. إذ أن ذلك قد يصيب المار بتقزز في العين لسوء المنظر. يتوقف منح رخصة البناء على مدى احترام مظهر البناءة وكذا مدى توافق هذا المظهر مع المقاييس التقنية المحددة، وأكدت العديد من النصوص القانونية على ضرورة مراعاة مظهر البناءة، فمثلا ما تنص عليه المادة 27 من المرسوم التنفيذي 175/91

¹ - مؤمن محمد ديب نصر، التخطيط العمراني من منظور جغرافي، غزة، بدون طبعة، بدون دور نشر، سنة 2013، ص121.

² - ج.ر عدد 06 لسنة 2014.

³ - ج.ر عدد 26 لسنة 1991.

المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير: " يمكن رفض رخصة البناء أو منحها مقيدة بأحكام خاصة إذا كانت البنايات والمنشآت المزمع بناؤها تمس بموقعها وحجمها أو مظهرها الخارجي بالطابع أو بأهمية الأماكن المجاورة والمعالم والمناظر الطبيعية أو الحضرية وكذا بالمحافظة على آفاق المعالم الأثرية " ، كما تضيف الفقرة الثانية من نفس المادة على وجوب تناسق مظهر البناية وانسجامها، حيث جاء فيها " يجب أن تبدي البناية بساطة في الحجم ووحدة في المظهر والمواد المتماشية مع الاقتصاد الصحيح في البناء وتماسك عام للمدينة وانسجام المنظر " .

وبالتالي فإن تحقيق جمال البناية من خلال مظهرها يعتبر من الصالح العام طبقا للمادة 12 من القانون 15/08 المؤرخ في 2008/07/20 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات وانجازها⁽¹⁾، التي تنص على: " يعتبر المظهر الجمالي للإطار المبنى من الصالح العام، ولهذا الغرض يستلزم المحافظة عليه وترقيته " .

المطلب الثاني : دور رخصة البناء في حماية البيئة الداخلية للمبنى

باعتبار المبنى هو المكان الذي يستقر فيه الفرد وينعم فيه بالراحة فانه لابد أن يتوفر على مجموعة من الضوابط ، سواء ما تعلق بتوفر مجموعة من المشتملات أو من خلال توفير بعض العناصر المرتبطة بحياة الفرد كالتهوئة والإضاءة والحرارة والسكينة، بحيث سنوضح ذلك تبعا.

الفرع الأول : دور رخصة البناء في تحديد وتوفير المشتملات الضرورية

يقتضي الأمر توفر جملة من المشتملات في المباني السكنية لتلبية حاجيات السكان داخل البناية، لان انعدامها أو وجودها بطريقة غير صحيحة سيؤثر بشكل كبير على مستغل المبنى، ولتوضيح الأمر نقدم بعض الأمثلة على ذلك كضرورة توفر المبنى على شبكة المياه الصالحة للشرب والغسيل وكذا شبكة للصرف الصحي وفق شكل محدد يضمن عدم تسرب الروائح الكريهة داخل المبنى، وجود كذلك مراحيض وفق تصاميم و مواقع معينة دون غيرها، بحيث تنص المادة 38 من المرسوم التنفيذي 175/91 المتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير على أنه : " لا يمكن أن يتصل المراض مباشرة بالمطبخ والقاعات التي يتناول فيها الطعام وغرف النوم، ويجب أن يتم الوصول دون ضرورة المرور على غرفة من الغرف الرئيسية. يجب أن تبلغ مساحة المراض مترا مربعا على الأقل، ويجب أن تزود أرضيات المراحيض وجدرانها بتبليس مطابق للشروط الواردة أعلاه.....".

كما يجب توفر المبنى على مطبخ مهيب بانسجام وفق مقاييس تقنية بحيث تنص المادة 36 من المرسوم التنفيذي 175/91 المذكور أعلاه على أنه: " يجب أن تكون الجدران والسقوف في المطابخ عازلة وقابلة للغسل.

كما يجب أن تكون أرضيتها عازلة وسهلة الصيانة، ويجب أن يحتوي كل مطبخ أو كل غرفة تستعمل مطبخا ما يأتي :

- حوض مزود بمجرى للمياه معقوف،
- حنفية فوق الحوض لاغتراف المياه،
- قناة لإفراز البخار والغازات المحروقة،
- تهوية طبيعية دائمة وفعالة....".

كما أنه يلزم توفر المبنى على قاعة للمياه بحيث تنص المادة 37 من نفس المرسوم التنفيذي السابق على أنه : " لابد من قاعة للمياه على الأقل في كل مسكن يحتوي على غرفتين رئيسيتين على الأقل دون اعتبار المطبخ. ويكون لهذه القاعة فتحة مباشرة نحو الخارج.

¹ - ج.ر عدد 44 لسنة 2008.

يجب أن تحتوي قاعة المياه على الأقل على سطل أو حوض للاغتسال وتنظيف الملابس يكون له مجرى معقوف وتزويد بالماء، ويمكن تخصيص موقع لوضع غسالة آلية " .

إن هذه بعض الأمثلة عن المشتلات الضرورية التي يجب أن يحتويها المبنى طبقا لرخصة البناء الممنوحة وكذا التنظيم الساري المفعول⁽¹⁾.

الفرع الثاني : دور رخصة البناء في تحقيق التهوية والإضاءة اللازمة

ندرس هذا الفرع في جزئيتين هما: دور رخصة البناء في توفير التهوية وكذا دورها في تحقيق الإضاءة.

1 - دور رخصة البناء في توفير التهوية اللازمة

تقتضي هندسة المباني توجيه البنايات نحو الشوارع والفراغات العمرانية، لاستقبال الرياح وتوجيه حركة الهواء داخل المبنى⁽²⁾، وهذا لغاية التخفيف من أثر درجات الحرارة العالية وكذا طرح الأبخرة والغازات والإشعاعات المتواجدة داخل المبنى، لاسيما تلك الملوثة والغير مرئية. وعليه فإن المباني غير المهواة يترتب عنها آثار صحية خطيرة، إذ أن الأخطاء في التصميم المعمارية من حيث عدم ضمان التهوية المطلوبة يجعلها مبان مريضة⁽³⁾. لذا ولتفادي هذه المباني العليقة فإنه لابد أن يكون التصميم الخاص بالبنايا يضمن التهوية الكافية واللازمة .

بعد استقراء النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير والبناء نجد مجملها يحث على ضمان التهوية داخل المبنى، فمثلا نجد المادة 43 من المرسوم التنفيذي 19/15 المتضمن كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، تُوجب أن يتوفر ملف طلب رخصة البناء على وصف مختصر للتهوية، وكذلك المادة 35 من المرسوم التنفيذي 175/91 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، والمادة 40 من المرسوم التنفيذي 27/14 الذي يحدد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب، بحيث تنص على: "يوصى بتحديد تهوية ملائمة للبنايا على أساس تحديد اتجاه الرياح السائدة وسرعتها"، وكذلك المادة 42 التي تنص على أنه: " يجب أن تكون تهوية الغرف الرئيسية التي تستعمل للطبخ والراحة أو للتهيئة نشيطة وفعالة ولاسيما لاصطحاب الهواء البارد " .

2 - دور رخصة البناء في توفير الإضاءة اللازمة

في إطار استغلال الطاقات المتجددة، فإن معظم التصميمات العمرانية تتجه نحو توفير أكبر قدر ممكن من الإضاءة أو الإنارة الطبيعية، وهذا لغرض الاقتصاد في الطاقة وتفايدي استعمال الطاقة الصناعية، ناهيك عن الدور الذي تلعبه الإنارة الطبيعية في التصميم المعمارية كونها تعبر عن البيئة الوظيفية والجمالية له، لأن الضوء الطبيعي يضفي داخل المبنى المظهر الذي لا يمكن تحقيقه من خلال أي نظام إضاءة ثابت⁽⁴⁾ .

وعليه فإنه في إطار إعداد دراسة طلب رخصة البناء يجب أن تضمن التصميم المعمارية إضاءة طبيعية كافية، لاسيما من خلال الاختيار الجيد لموضع المبنى والتوجيه الصحيح له، وكذا توفير القدر اللازم من القنوات والشبابيك المخصصة للإضاءة، وهذا وفق تقنيات محددة تراعي خصوصيات المنطقة، لاسيما الحارة منها، فمثلا في هذا الشأن تنص المادة 02 فقرة 02 من الملحق الخاص بالمرسوم التنفيذي 27/14 المذكور أعلاه على أنه: " يجب أن تكون فتحات الغرف الرئيسية مزودة بجهاز

¹ - للاستزادة أنظر القرار الوزاري المؤرخ في 2012/12/31 المتضمن الموافقة على دفتر الشروط الذي يحدد معايير المساحة والرفاهية المطبقة على المساكن المخصصة للبيع بالإيجار. ج.ر عدد 06 لسنة 2013.

² - مؤمن محمد ديب نصر، التخطيط العمراني من منظور جغرافي، مرجع سابق، ص 122.

³ - فتحي دردار، البيئة في مواجهة التلوث، دار الأمل الجزائر، سنة 2003، ص 108.

⁴ - مؤمن محمد ديب نصر، التخطيط العمراني من منظور جغرافي، مرجع سابق، ص 147.

يضمن حماية ناجعة من أشعة الشمس" وتضيف كذلك المادة 21 فقرة 02 أنه : " يمكن استعمال جهاز واق من أشعة الشمس يغطي مساحة النافذة كلها، مع توفر الضوء الطبيعي من خلال الفتحات ."

الفرع الثالث : دور رخصة البناء في توفير الراحة الحرارية والصوتية المناسبة

ندرس هذا الفرع في جزئيتين هما: دور رخصة البناء في توفير الراحة الحرارية داخل المبنى، وكذا دورها في توفير الراحة الصوتية.

1 - دور رخصة البناء في توفير الراحة الحرارية داخل المبنى

يعد ضبط الحرارة داخل المبنى من بين الأهداف التي يسعى إليها المهندسين المعماريين، وهذا لما لها من أثر على مستغل المبنى، سواء عن طريق ارتفاعها الكبير أو انخفاضها المحسوس. لذا فإن عدم مراعاة ذلك سيؤدي إلى مضايقة شاغل المبنى وصعوبة التعايش داخله. وعلى هذا الأساس أصبحت التصاميم المعمارية تراعي مناخ المنطقة لغرض ضبط الحرارة الداخلية للمبنى، سواء عن طريق منع تسربها إلى الداخل في المناطق الحارة أو تسربها إلى الخارج في المناطق الباردة، بحيث تم ابتكار العديد من التقنيات، كوضع مواد عازلة داخل الحيطان أو استعمال مواد عاكسة للحرارة ، أو إنشاء فراغات عمرانية داخل المنزل بها نباتات وأشجار أو نافورة مياه، قصد تلطيف الجو بالموازاة مع نظام التهوية المقرر داخل المبنى⁽¹⁾.

وفي ظل تحقيق راحة حرارية داخل المبنى نجد أن المشرع الجزائري قد راعى ذلك في البنائيات الجديدة، من خلال المرسوم التنفيذي 90/2000 المؤرخ في 24/04/2000 الذي يتضمن التنظيم الحراري في البنائيات الجديدة⁽²⁾، بحيث ألزم هذا المرسوم التنفيذي صاحب المشروع بمجموعة من الضوابط قصد تحقيق راحة حرارية داخل المبنى، إذ تنص المادة 04 منه على أنه : " يجب أن يتأكد صاحب المشروع أن تصميم البنائيات الجديدة يخضعان للمبادئ الآتية :

- يجب أن تكون المميزات الحرارية للبنائيات الجديدة بالشكل الذي يكون به نقل الحرارة بالتحويل الحراري عبر الجدران التي تشكل غلاف هذه البنائيات متطابقا مع مستويات نقل الحرارة المطلوبة،

- يجب أن تكون أنظمة التهوية في البنائيات الجديدة بالشكل الذي يكون فيه تجديد الهواء متطابقا مع تجديد الهواء المطلوب،

- يجب أن تحتوي أنظمة التدفئة في الشتاء وتكييف الهواء في الصيف في البنائيات على أنظمة ضبط آلية ."

كما أكد ذلك المرسوم التنفيذي 27/14 الذي يحدد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة في ولايات الجنوب، بحيث تنص المادة 38 من الملحق الخاص به مثلا على : " مهما تكن الاختبارات المعتمدة والنظام المتبع ومواد البناء المستعملة فانه يجب أن تستجيب هذه الأخيرة للمعايير والإجراءات التنظيمية المعمول بها من حيث الأمن والاستقرار والمقاومة والديمومة وشروط الرفاهية الحرارية والضوئية ."

وعلى هذا الأساس وجب إعداد تصاميم معمارية تتوافق مع غرض تحقيق راحة حرارية داخل المبنى، ومراجعة ذلك عند دراسة ملف رخصة البناء وفق مقتضيات حماية البيئة.

2 - دور رخصة البناء في تحقيق راحة سمعية

يعد المبنى مكانا للراحة والطمأنينة والاستقرار، وهذا بغض النظر عن طبيعة البناية - ونفصد بذلك المنشآت المصنفة - بحيث لا بد من خضوعه لمجموعة من الشروط تمنع حدوث المضايقات السمعية. إذ أثبتت الدراسات أن التلوث السمعي يحدث أضرارا للإنسان، كعدم التركيز والإثارة وسرعة الغضب، وزيادة سرعة النبض، وسرعة إفراز بعض الغدد التي تسبب القرحة المعدية وقرحة الاثني عشر⁽³⁾، إلى غير ذلك من الأضرار.

¹ - براهيم موفقي، مرجع سابق، ص 252.

² - ج.ر عدد 25 لسنة 2000.

³ - فتحي دردار، البيئة في مواجهة التلوث، ص 138.

وفي هذا الصدد فان رخصة البناء راعت هذا الجانب من التلوث الصوتي، قصد ضمان راحة سمعية لشاغل المبنى، لاسيما من خلال تحديد موقع البناء والتصاميم الخاصة به، وهذا في الحقيقة ما نلمسه في العديد من النصوص القانونية ذات الصلة بالعمران. فنجد مثلا المادة 04 من المرسوم التنفيذي 175/91 المتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير، بحيث يمكن رفض رخصة البناء إذا كان البناء المراد انجازه في موقع معرض لأضرار خطيرة كالضجيج، وكذلك المادة 43 من المرسوم التنفيذي 19/15 المتضمن كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، والتي تشترط إعداد مذكرة، يكون من بين محتوياتها تحديد مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبنىات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري والمؤسسات المستقبلية للجمهور، وكذلك المرسوم التنفيذي 184/93 المؤرخ في 1993/06/27 الذي ينظم إثارة الضجيج⁽¹⁾، بحيث تحدد المادة 02 منه مستوى الضجيج الذي يمكن قبوله في المناطق السكنية والطرق والمقدر ب 70 ديسيبل نهارا و 45 ديسيبل ليلا، كما تحدد المادة 03 منه مستوى الضجيج الذي يمكن قبوله بجوار وبداخل كل من المستشفيات والمؤسسات التعليمية ومساحات التسلية والاستراحة والمقدرة ب 45 ديسيبل نهارا و 40 ديسيبل ليلا. وبالتالي فان الخروج عن هذه المعدلات حسب المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي هو مساس بالهدوء في الجوار وإزعاجا شديدا وإضراراً بالصحة وطمأنينة السكان.

وعليه فان لرخصة البناء دور فاعل وفعال لحماية البيئة الداخلية والخارجية للمبنى قصد ضمان راحة واستقرار لشاغل المبنى .

خاتمة:

مما تقدم يتبين لنا أن حياة الفرد تتوقف على البيئة والمحيط الذي يعيش فيه، إذ لا يمكن تحقيق حياة مستقرة في ظل التدهور البيئي، لأن ذلك ينعكس على جميع مناحي الحياة. ونظرا لأن المبنى هو عنصر من العناصر التي تستوجبها الحياة، فان هناك معادلة بين متغيرين اثنين هما: المبنى والبيئة، بحيث كلما كان المبنى متدهورا وغير مدروس كان هناك تدهور للبيئة يعود بالسلب على النظام العام بمجمل عناصره، وكلما كان المبنى أكثر انسجاما واستدامة فانه يتحقق هدف حماية البيئة، وبالتالي رفاهية الفرد. لذا فان رخصة البناء هي أداة من أدوات الضبط الإداري التي تهدف إلى الوقاية من جميع أشكال التلوث خارج وداخل المبنى. وبالتالي المساهمة في تحقيق البعد البيئي بكل عناصره.

¹ - ج.ر عدد 50 لسنة 1993.

جريمة البناء بدون رخصة في التشريع الجزائري

بريحي محي الدين، باحث دكتوراه ، جامعة وهران 2

الملخص :

يعتبر الترخيص بالبناء إجراءً ضروريًا لأسباب تتعلق بالتخطيط العمراني وكذلك لاعتبارات بيئية من أجل المحافظة على حياة الأفراد وسلامتهم وكذا ضرورة مراعاة التنسيق العام في البناء والتعمير للمحافظة على رونق ورواء المدينة، وهو ما جعل المشرع الجزائري يعتبر البناء دون رخصة جريمة يعاقب عليها القانون وذلك من أجل القضاء على ظاهرة البناءات الفوضوية .

Summary:

Construction licensing is a necessary measure for reasons of urban planning as well as environmental considerations in order to preserve the lives and safety of individuals And the need to take into account the general coordination in the construction and reconstruction to maintain the splendor of the city, which made the Algerian legislator consider the construction without a license, a criminal offense.

in order to get rid of the phenomenon of chaotic buildings.

مقدمة :

يعتبر الترخيص بالبناء إجراءً ضرورياً لأسباب تتعلق بالتخطيط العمراني وكذلك لاعتبارات بيئية من أجل المحافظة على حياة الأفراد وسلامتهم وكذا ضرورة مراعاة التنسيق العام في البناء والتعمير للمحافظة على رونق ورواء المدينة .

هذا ولم يُعزِ المشرع الجزائري أهمية كبيرة للبناء بدون رخصة باعتباره جريمة قائمة بذاتها إلا بعد تعديل قانون التهيئة والتعمير بموجب القانون 04-05⁽¹⁾، أما قبل هذا التعديل فقد قرر لها عقوبات أقل وطأة وشدة وعديمة الجدوى من حيث التجريم والعقاب على السواء، فهي لا تتطوي على طابع ردي كاف إذا ما قورنت بالعقوبات المنصوص عليها في المادة 77 من قانون التهيئة والتعمير. فذلك هو عين ازدياء المشرع والاستخفاف بالقانون والأهداف المتوخاة من قوانين العمران والبيئة، ومنه وبالنتيجة بدور السلطة العمومية التنظيمية والرقابي، ولما في ذلك من إنكار وإهمال للأهمية القانونية لرخصة البناء من الناحية التنظيمية، لذلك ألغى المشرع المواد من 50 إلى 54 من المرسوم التشريعي 94-07 بالقانون 04-06 وقد أحسن صنعا⁽²⁾.

ويشكل ارتكاب فعل البناء بدون رخصة أول واقعة تسمح للجهات القضائية التدخل عن طريق إتصال وكيل الجمهورية بمحاضر معاينة المخالفات، التي يتخذ الإجراء المناسب بإستدعاء المخالفين مباشرة أمام محكمة الجench، على أساس هاته القضايا لا تحتاج إلى تحقيق قضائي كون معاينة المخالفات مادية والمحاضر التي تحتويها أغلبها لها نماذج محددة قانونا وتكون صحيحة إلى غاية إثبات عكسها⁽³⁾، ليتم إقرار بموجب حكم جزائي مدى قيام الجريمة بكل أركانها فتكون الإدانة إذا ما إجتمعت كل الأركان، وتكون البراءة إذا ما تخلف ركن واحد من أركان قيامها، مما يتعين معه البحث الدقيق في أركان جريمة البناء بدون رخصة، وهو ما سنوضحه كالتالي :

¹ - من ذلك مثلا ما قضت به المادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 94-07 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، من أنه تحدد أنواع المخالفات موضوع العقوبات المالية ومبالغ الغرامات الجزافية كما يأتي : بخصوص تشييد بناء دون رخصة بناء حيث جاء فيها : - تشييد بناية دون رخصة بناء على أرض تابعة للأمالك العمومية ألفا دينار (2000 دج)، تشييد بناية دون رخصة بناء على أرض تابعة للأمالك الوطنية الخاصة أو ملكية خاصة تابعة للغير : ألفا وخمسمائة دينار (1500 دج) تشييد بناية دون رخصة بناء على أرض خاصة : ألف دينار (1000 دج).

² - عزاي عبد الرحمان : " الرخص الإدارية في التشريع الجزائري "، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2007، ص 674-675.

³ - الأعوان المؤهلون لإثبات المخالفات في إطار قانون التهيئة والتعمير المعدل هم حسب نص المادة 76 مكرر: ضباط وأعوان الشرطة القضائية المنصوص عليهم في قانون الإجراءات الجزائية، كذلك مفتشي التعمير وأعوان البلدية المكلفين بالتعمير وموظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية بعد أدائهم اليمين القانونية أمام رئيس المحكمة المختصة أما قبل تعديل قانون 90-29 بموجب القانون 04-05 فإن المادة 73 كانت تنص على أن الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا وكذلك الأعوان المحليين هم المؤهلون قانونا لإثبات المخالفات دون غيرهم .

المحور الأول : الركن الشرعي لجريمة البناء بدون ترخيص

تنص المادة الأولى من قانون العقوبات على أنه : " لا جريمة ولا عقوبة أو تدبير أمن بغير قانون"⁽¹⁾، فطبقاً لمبدأ الشرعية لابد من نص قانوني يجرم فعل البناء بدون رخصة مبيّنا مواصفات الفعل الذي يعتبر جريمة ومحدداً كذلك العقاب الذي يفرض على مرتكبيها . وتنتمي جريمة البناء بدون ترخيص -على غرار جريمة عدم مطابقة البناء لرخصة البناء - بالنظر إلى ركنها الشرعي أنها من الجرائم المنصوص عليها بموجب نص خاص وليس في قانون العقوبات ، إلا أن كثرة النصوص التي تناولت هذه الجريمة تطرح إشكالات حول إختيار النص المجرم والمعاقب الواجب التطبيق، وسنحاول إزالة هذا اللبس من خلال الكشف والتطرق إلى أهم النصوص التي جرمت البناء بدون رخصة بما فيها النصوص القانونية الملغاة ، وتكمن الحكمة من دراسة مواد تم إلغاؤها في إمكانية فهم السياسة التجريبية للمشرع والمفاهيم التي أعطاها للجريمة.

أولاً: تجريم وعقاب البناء بدون رخصة بموجب القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05

إن أهم تعديل جاء به القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14/08/2004 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، هو نصه صراحة بموجب المادة 76 مكرر 4 منه على إلزام الإدارة بهدم البناء المشيد دون رخصة ، وبهذا يكون المشرع نقل إختصاص كل من القاضي الجزائي والإداري إلى الإدارة، بعدما كانت المادة 78 من نفس القانون قبل إلغائها تجيز للقاضي الجزائي في حالة الإدانة بجريمة البناء بدون رخصة أن يحكم أيضاً بالهدم، ثم جاء المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18/05/1994 المتعلق بشروط الإنجاز المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري الذي ألغى المادة 78 السابقة الذكر ومكّن الإدارة من إختصاص الهدم إلا أنها ألزمتها بموجب المادتين 52 و 53 من المرسوم اللجوء إلى القاضي الإداري الإستعجالي للنطق بتنشيت أمر توقيف الأشغال، وإذا لم يحترم هذا الأمر يتم الهدم. ولقد تم إلغاء هاتان المادتان بدورهما بموجب القانون رقم 04-06 المؤرخ في 14/08/2004 المتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 94-07 . وبذلك تقلص دور القاضي الجزائي في حالة البناء دون رخصة لينحصر في الحكم بالعقوبة الجزائية دون التدابير والتي أرجعت إلى صلاحيات الإدارة دون اللجوء إلى القضاء⁽²⁾.

¹ - الأمر 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم ، ج ر رقم 49 .

² - وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة في القرار رقم 020217 المؤرخ في 18/10/2005 الذي جاء فيه: "إذا كان القانون قد خول لرئيس البلدية صلاحية هدم الأشغال المنجزة مخالفة لقانون البناء والتعمير دون اللجوء إلى العدالة فإنه في نفس الوقت لم يمنعه من المطالبة بذلك قضائياً". قرار منشور بمجلة مجلس الدولة لسنة 2005 ، عدد 07 ص 123.

لكن تم التراجع عن هذا الإتجاه في قرارات لاحقة، بحجة أن صلاحية هدم البناءات الفوضوية هي مكنة خولها القانون للإدارة في إطار تمتعها بصلاحيات الضبطية الإدارية وبالنتيجة فعلى القاضي الإمتناع عن الإستجابة لطلبات الإدارة التي عليها إستعمال صلاحياتها لا تفويضها لهيئات أخرى. وهو ما أكدته مجلس الدولة في قرارات عدة نذكر منها :

- قرار مجلس الدولة رقم 029665 مؤرخ في 25/04/2007 إذ جاء في حيثياته : " أن القضاء الإداري لم يعد مختصاً للنظر في مثل هذه النزاعات بإعتبار أن قرارات الهدم في حالة البناءات المشيدة بدون رخصة تكون من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية في حالة عدم قيام الأول بعملية الهدم". قرار غير منشور أشار إليه: ليلى زروقي وعمر حمدي باشا: " المنازعات العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام"، دار هوم ، الجزائر ، 2015، ص 381.

أما فيما يتعلق بالمتابعة الجزائية فقد جاء في المادة 77 من القانون رقم 90-29: "يعاقب بغرامة تتراوح ما بين 3000 دج و 300.000 دج عن تنفيذ اشغال أو إستعمال أرض يتجاهل الإلتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها

يمكن الحكم بالحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر في حالة العودة⁽¹⁾ إلى المخالفة ويمكن الحكم أيضا بالعقوبات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين ضد مستعملي الأراضي أو المستفيدين من الأشغال أو المهندسين المعماريين أو المقاولين أو الأشخاص الآخرين المسؤولين على تنفيذ الأشغال المذكورة " .

نلاحظ أن المشرع الجزائري صاغ هذه المادة صياغة عامة وغير دقيقة ، بحيث لم ينص صراحة على تجريم البناء بدون رخصة ، فقد تضمنت عقاب مخالفة كل حكم من أحكام القانون 90-29 بتنفيذ الأشغال أو إستعمال الأرض وهو نفس مضمون المادة 52 من القانون 82-02 الملغى المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء⁽²⁾، مما جعل الجرائم المعاقب عليها تخضع لمنهج الإستنباط في حين أن القاضي مقيد بالتفسير الضيق للنص الجزائي ، ولم يكتف المشرع بذكره لأحكام القانون فقط وإنما أضاف النصوص التنظيمية المطبقة له ، وهذا مخالف لمبدأ الشرعية الذي يقتضي أن يكون التجريم على غرار العقاب بموجب نص قانوني⁽³⁾ . لذا يتوجب علينا الرجوع إلى مجمل أحكام قانون التهيئة والتعمير لمعرفة المقصود بهذه الأشغال، وأي حكم من أحكامه يجب الإمتناع عن مخالفته وإلا شكل الفعل جريمة البناء بدون رخصة.

لقد حددت المادتان 52 و 76 من قانون العمران الأحكام والأشغال التي لها علاقة برخصة البناء ، حيث أن المادة 52 في فقرتها الأولى تضمنت الإلتزام الذي يشكل مخالفته جريمة البناء دون رخصة بقولها : "تشتط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان إستعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج " .

إن هذه الصياغة توافق مقضيات مبدأ الشرعية من حيث ضرورة تحديد الفعل المعاقب بحيث أن تعدادها لقائمة من الأشغال التي يشترط فيها الحصول على رخصة البناء يجعل تنفيذ أي منها في غياب رخصة البناء يشكل جريمة البناء بدون رخصة⁽⁴⁾، أما المادة 76 من ذات القانون المستحدثة بموجب المادة 7 من القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم القانون رقم 90-29 فنصت على حظر البناء بدون رخصة بقولها : "يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة أو إنجازها دون إحترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء".

¹ - يستحسن ذكر مصطلح العود إلى الجريمة بدل العودة .

² - نصت المادة 52 من القانون رقم 82-02 الملغى : "يعاقب على تنفيذ الأشغال أو إستعمال الأرض خرقا لأحكام هذا القانون والنصوص التنظيمية الصادرة لتطبيقه بغرامة من 3.000 دج إلى 300.000 دج .

وعند العود يمكن الحكم بالحبس لمدة من شهر إلى ستة أشهر فضلا عن الغرامة المنصوص عليها أعلاه " .

³ - قرأتي ياسمين : "النزاع الجزائي الناتج عن البناء بدون رخصة ، بين القانون وتطبيقه عمليا ومختلف مواقف المحكمة العليا " ، دار هومه ، الجزائر 2016 ، ص 16-17 .

⁴ - قرأتي ياسمين : "النزاع الجزائي الناتج عن البناء بدون رخصة" ، نفس المرجع ، ص 24 .

نستنتج من خلال هذه المادة أنها جرمت الشروع في البناء دون رخصة ، مما يجعلنا نعتقد أن المادة 52 هي وحدها التي تضمنت تجريم البناء بدون رخصة ، وبالتالي قد تشكل إلى جانب المادة 77 من القانون 90-29 الركن الشرعي للجريمة ، وعليه يتعين على نيابة الجمهورية المتابعة على أساسهما معا ، كما أنه على القاضي الجزائي المحاكمة والإدانة على أساسهما معا أيضا، إذ أن المادة 52 غير كافية لوحدها بإعتبارها تبين الفعل المجرم ، كما أن المادة 77 قاصرة على عنصر العقاب فقط ، خاصة وأنها لا تنص على صراحة على العقاب على البناء بدون رخصة وإنما تعاقب كل مخالفة للإلتزامات التي يفرضها القانون المذكور.

وما يؤكد موقفنا القرار الصادر عن المحكمة العليا بتاريخ 2013/03/12 حيث أورد المادتين 52 و 77 من القانون رقم 90-29 متعبة نهج حكم المحكمة الذي تأيد من طرف المجلس في القرار الذي كان محل الطعن بالنقض (1).

وهو ما تأكد في قرار مجلس قضاء البلدية بتاريخ 2009/01/05 ، حيث جاء فيه : " حيث أن المتهمين (ي. م...) توبعوا من طرف نيابة محكمة الشارقة بتهمة البناء بدون رخصة الأفعال المجرمة والمعاقب عليها بالمواد 52 و 77 من قانون التهيئة والتعمير ... " (2).

وعليه فإن المادتين 52 و 77 تشكلان الركن الشرعي للبناء بدون رخصة على كل الأملاك العقارية (3) سواء كانت مبنية أو غير مبنية ومهما كان نوعها أو تصنيفها القانوني (4)، وهو ما أكده قضاء المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 2010/03/25 ، حيث جاء فيه مايلي : " وفيما يخص المادة 77 من القانون رقم 90-29 التي تعاقب المخالفين عن تنفيذ أشغال وإستعمال أرض يتجاهل الإلتزامات التي يفرضها القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها كونها لا تتعلق بالأراضي الفلاحية كون أن المادة الأولى من القانون 90-29 تنص على أن القانون يتعلق بالأراضي المعمرة أو القابلة للتعمير ولا يتعلق بالأراضي الفلاحية ، فهذا غير سديد كون المادة تتضمن التسيير الإقتصادي للأراضي بصفة عامة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة ... ومن ثم فإن الوجه المثار غير وجيه ويتعين رفضه " .

وفي قرار آخر صادر بتاريخ 2009/11/26 قضت المحكمة العليا برفض الطعن بالنقض الذي أسس على مخالفة القانون ، بإعتبار أن إدانة قضاء الموضوع كانت على أساس بناء يقع في قرية جبلية التي لا تخضع لأي رخصة بناء ولا تملك

¹ - قرار المحكمة العليا رقم 370512 صادر بتاريخ 2013/03/12 ، قضية بين (النيابة العامة) ضد (ب. خ)، قرار غير منشور.

² - قرار مجلس قضاء البلدية رقم 08/07996 بتاريخ 2009/01/05 ، قضية بين (النيابة العامة) ضد (ي. م ومن معه)، قرار غير منشور أوردته قزاتي ياسمين : " النزاع الجزائي الناتج عن البناء بدون رخصة " ، نفس المرجع ، ص 29 .

³ - تنص المادة 3 من القانون 30-25 المؤرخ في 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري على مجمل الأملاك العقارية بقولها : " الأملاك العمومية الطبيعية : - الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية ؛ الأراضي الرعوية والأراضي ذات الوجهة الغابية ؛ الأراضي الغابية والأراضي ذات الوجهة الغابية ؛ الأراضي الحلقائية ؛ الأراضي الصحراوية ؛ الأراضي العامرة والأراضي القابلة للتعمير ؛ المساحات والمواقع المحمية التي من بينها الفنادق " .

⁴ - إستنتجت المادة 53 من القانون 90-29 البنابات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني من نطاق التطبيق بقولها : " لا تخضع لرخصة البناء ، البنابات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني والتي يجب أن يسهر صاحب المشروع على توافيقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التعمير والبناء " .

مخططا عمرانيا ، حيث كان ردها على هذا الوجه بأن قضاة الموضوع طبقوا صحيح القانون إستنادا إلى كون المتهم لا يحوز أي رخصة تسمح له بالبناء مما يتعين إعتبار ما ينعاه الطاعن في هذا الوجه غير سديد (1).

وفي حكم آخر صادر عن محكمة تالموس بتاريخ 1996/12/29 جاء فيه : "...أن المحكمة لا يمكنها بسط الحماية القضائية على مساكن أقيمت بطريقة مخالفة للقواعد القانونية المعمول بها في مجال البناء والعمران ، لأن وظيفة القضاء هي رد الأمور إلى نصابها ، ودفع المواطنين إلى إحترام القانون والخضوع له بصفة صارمة ، حتى لا تبقى النصوص مجرد حبر على ورق.

وحيث أن المدعي لم يقدم للمناقشة رخصة بناء المنزل المزعوم بحجة أن مقر سكناه يقع بمنطقة ريفية لا يتطلب البناء فيها الحصول على رخصة بناء ، وحيث أن المادة 52 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير تشترط الحصول على رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان نوعها بإستثناء البنايات التابعة لوزارة الدفاع الوطني فهي معفاة من الحصول على رخصة البناء " (2).

ثانيا : تجريم وعقاب البناء بدون رخصة بموجب القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها

لقد نصت المادة 79 من القانون رقم 08-15 على مايلي : "يعاقب بغرامة من خمسين ألف دينار 50.000 دج إلى مائة ألف دينار 100.000 دج كل من يشيد أو يحاول تشييد بناية دون رخصة البناء وفي حالة العود يعاقب المخالف بالحبس لمدة سنة 06 أشهر إلى 01 سنة وتضاعف الغرامة" .

الملاحظ على هذه المادة أنها نصت على تجريم البناء بدون رخصة وعلى عقوبته في نفس النص ، كما أنها تضمنت تجريم المحاولة في إرتكاب الجريمة طبقا لأحكام المادة 31 من قانون العقوبات ، إلا أنها لم تبين عناصر الفعل المكون للتشديد فاتحة بذلك باب التفسير والإجتهاد لكل من الفقه والقضاء ، كما أنها جرمت البناء بدون رخصة بصفة مطلقة دون تحديد ما إذا كان هذا التجريم يسري على البنايات التي تدخل في نطاق تطبيق القانون رقم 08-15 (3) أم أنه يسري على كل أنواع البنايات ، لكن الظاهر من صياغة المادة 79 أنها تسري على هذه الأخيرة ، وهو ما يصعب علينا معرفة مصير المادتان 52 و 77 من القانون رقم 90-29 .

وعليه نحن أمام نصوص قانونية مختلفة تجرم وتعاقب على نفس الفعل، وهو ما يؤدي إلى عدم الإستقرار في العمل القضائي، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن النص القانوني الواجب التطبيق ؟

¹ - أشارت إلى هذه القرارات قزاتي ياسمين : "النزاع الجزائي الناتج عن البناء بدون رخصة" ، المرجع السابق ، ص 31-32 .

² - حكم محكمة تالموس رقم 96/65 ، صادر بتاريخ 1996/12/29 ، حكم غير منشور أورده حمدي باشا عمر : "القضاء العقاري في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا ومحكمة التنازع" ، دار هومه ، ط 4 لسنة 2015 ، الجزائر، ص 225 .

³ - أي البنايات القابلة لتحقيق المطابقة ، وبمفهوم المخالفة فإن البنايات المستتاة أي الغير القابلة لتحقيق المطابقة ، تبقى تخضع إلى المادتين 52 و 77 من قانون التهيئة والتعمير .

بالرجوع إلى المادة 2 في فقرتها الثانية من القانون المدني ، فإن إصدار قانونين بصدد مسألة واحدة يؤدي إلى إلغاء الأول منهما من طرف الثاني وذلك بصفة ضمنية ، وعليه تكون المادة 79 من القانون رقم 08-15 هي السارية المفعول وبالتالي فقد ألغت ضمينا المادتان 52 و 77 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير .

بيد أن أحكام المادة 79 من القانون 08-15 هي أحكام إنتقالية بدأ العمل بها في تاريخ 03/08/2008 لتنتهي في تاريخ 02/08/2016 وهذا بموجب أحكام المادة 94 من ذات القانون التي كانت تنص على سريان أحكامه لمدة 5 سنوات ، أي إلى غاية تاريخ 03/08/2013 ثم مدد أجل هذا السريان لمدة ثلاث سنوات إضافية بموجب أحكام المادة 79 من القانون رقم 13-08 المؤرخ في 30/12/2013 المتضمن قانون المالية لسنة 2014 التي عدلت أحكام المادة 94 من القانون رقم 08-15 السالف الذكر لتجعل من أجل السريان ينتهي بتاريخ 03/08/2016⁽¹⁾ . ونعتقد في هذا الصدد بأن الأجل المنصوص عليه لتسوية البناءات الفوضوية في إطار القانون المذكور مع التمديد هو أجل قصير جدا ، إذ أنه من المستحيل معالجة البناءات الفوضوية التي تراكمت منذ الإستقلال إلى اليوم في ذلك الظرف ، الأمر الذي لوحظ عمليا عجز الهيئات المعنية على تسوية كافة الملفات ، بل الكثير منها لم تدرس بعد ، وهو ما جعل المشرع الجزائري يفكر في إيجاد حل آخر من أجل محاربة هذه الظاهرة وتسوية البناءات الفوضوية خاصة بعد إنقضاء سريان القانون 08-15 في تاريخ 03/08/2016 ، بأن نص في المادة 113 من قانون المالية لسنة 2017⁽²⁾ على إجراءات جديدة يتم العمل بها ابتداء من 1 جانفي 2018 لتسوية البناءات المزودة برخصة البناء التي تم إنجازها أو التي هي في طور الإنجاز غير المطابقة لرخصة البناء ، ولعل الحكمة من تحديد ذلك الأجل لسريان الإجراء الجديد هو إعطاء البلديات الوقت الكافي لتسوية الملفات المقدمة التي لم يفصل فيها كلها ؛ إذ نصت بقولها: " يمكن تسوية وضعية البناءات المزودة برخصة البناء التي تم إنجازها أو التي هي قيد الإنجاز غير المطابقة لتعليمات رخصة البناء المسلمة ، وذلك شريطة إحترام :

-حقوق الجوار ، فيما يخص تحديد موقع البناء والإفتتاح ؛

-معايير البناء والأمن ؛

-آجال إنهاء الأشغال المحددة بموجب رخصة البناء المعدلة بعنوان التسوية الممنوحة بعد موافقة اللجنة المشكلة من أجل الفصل في طلبات التسوية . تتم التسوية مقابل غرامة تتراوح ما بين 10 % و 25% من قيمة العقار ، وذلك حسب طبيعة المخالفة . يسري مفعول هذا الحكم ابتداء من أول يناير سنة 2018 .

¹ - نصت المادة 94 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها على أنه : " ينتهي مفعول إجراءات تحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها كما تنص عليه أحكام هذا القانون في أجل 5 سنوات ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية غير أن أحكام هذه المادة لا تعني أحكام المواد 2 ، 3، 4، 5، 6، 7، 8، 9، 10، 11، 12، 13، 14، 15، 16، 17، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 26، 27، 28، 29، 30، 31، 32، 33، 34، 35، 36، 37، 38، 39، 40، 41، 42، 43، 44، 45، 46، 47، 48، 49، 50، 51، 52، 53، 54، 55، 56، 57، 58، 59، 60، 61، 62، 63، 64، 65، 66، 67، 68، 69، 70، 71، 72، 73، 74، 75، 76، 77، 78، 79، 80، 81، 82، 83، 84، 85، 86، 87، 88، 89، 90، 91، 92، 93، 94، 95، 96، 97، 98، 99، 100، 101، 102، 103، 104، 105، 106، 107، 108، 109، 110، 111، 112، 113، 114، 115، 116، 117، 118، 119، 120، 121، 122، 123، 124، 125، 126، 127، 128، 129، 130، 131، 132، 133، 134، 135، 136، 137، 138، 139، 140، 141، 142، 143، 144، 145، 146، 147، 148، 149، 150، 151، 152، 153، 154، 155، 156، 157، 158، 159، 160، 161، 162، 163، 164، 165، 166، 167، 168، 169، 170، 171، 172، 173، 174، 175، 176، 177، 178، 179، 180، 181، 182، 183، 184، 185، 186، 187، 188، 189، 190، 191، 192، 193، 194، 195، 196، 197، 198، 199، 200، 201، 202، 203، 204، 205، 206، 207، 208، 209، 210، 211، 212، 213، 214، 215، 216، 217، 218، 219، 220، 221، 222، 223، 224، 225، 226، 227، 228، 229، 230، 231، 232، 233، 234، 235، 236، 237، 238، 239، 240، 241، 242، 243، 244، 245، 246، 247، 248، 249، 250، 251، 252، 253، 254، 255، 256، 257، 258، 259، 260، 261، 262، 263، 264، 265، 266، 267، 268، 269، 270، 271، 272، 273، 274، 275، 276، 277، 278، 279، 280، 281، 282، 283، 284، 285، 286، 287، 288، 289، 290، 291، 292، 293، 294، 295، 296، 297، 298، 299، 300، 301، 302، 303، 304، 305، 306، 307، 308، 309، 310، 311، 312، 313، 314، 315، 316، 317، 318، 319، 320، 321، 322، 323، 324، 325، 326، 327، 328، 329، 330، 331، 332، 333، 334، 335، 336، 337، 338، 339، 340، 341، 342، 343، 344، 345، 346، 347، 348، 349، 350، 351، 352، 353، 354، 355، 356، 357، 358، 359، 360، 361، 362، 363، 364، 365، 366، 367، 368، 369، 370، 371، 372، 373، 374، 375، 376، 377، 378، 379، 380، 381، 382، 383، 384، 385، 386، 387، 388، 389، 390، 391، 392، 393، 394، 395، 396، 397، 398، 399، 400، 401، 402، 403، 404، 405، 406، 407، 408، 409، 410، 411، 412، 413، 414، 415، 416، 417، 418، 419، 420، 421، 422، 423، 424، 425، 426، 427، 428، 429، 430، 431، 432، 433، 434، 435، 436، 437، 438، 439، 440، 441، 442، 443، 444، 445، 446، 447، 448، 449، 450، 451، 452، 453، 454، 455، 456، 457، 458، 459، 460، 461، 462، 463، 464، 465، 466، 467، 468، 469، 470، 471، 472، 473، 474، 475، 476، 477، 478، 479، 480، 481، 482، 483، 484، 485، 486، 487، 488، 489، 490، 491، 492، 493، 494، 495، 496، 497، 498، 499، 500، 501، 502، 503، 504، 505، 506، 507، 508، 509، 510، 511، 512، 513، 514، 515، 516، 517، 518، 519، 520، 521، 522، 523، 524، 525، 526، 527، 528، 529، 530، 531، 532، 533، 534، 535، 536، 537، 538، 539، 540، 541، 542، 543، 544، 545، 546، 547، 548، 549، 550، 551، 552، 553، 554، 555، 556، 557، 558، 559، 560، 561، 562، 563، 564، 565، 566، 567، 568، 569، 570، 571، 572، 573، 574، 575، 576، 577، 578، 579، 580، 581، 582، 583، 584، 585، 586، 587، 588، 589، 590، 591، 592، 593، 594، 595، 596، 597، 598، 599، 600، 601، 602، 603، 604، 605، 606، 607، 608، 609، 610، 611، 612، 613، 614، 615، 616، 617، 618، 619، 620، 621، 622، 623، 624، 625، 626، 627، 628، 629، 630، 631، 632، 633، 634، 635، 636، 637، 638، 639، 640، 641، 642، 643، 644، 645، 646، 647، 648، 649، 650، 651، 652، 653، 654، 655، 656، 657، 658، 659، 660، 661، 662، 663، 664، 665، 666، 667، 668، 669، 670، 671، 672، 673، 674، 675، 676، 677، 678، 679، 680، 681، 682، 683، 684، 685، 686، 687، 688، 689، 690، 691، 692، 693، 694، 695، 696، 697، 698، 699، 700، 701، 702، 703، 704، 705، 706، 707، 708، 709، 710، 711، 712، 713، 714، 715، 716، 717، 718، 719، 720، 721، 722، 723، 724، 725، 726، 727، 728، 729، 730، 731، 732، 733، 734، 735، 736، 737، 738، 739، 740، 741، 742، 743، 744، 745، 746، 747، 748، 749، 750، 751، 752، 753، 754، 755، 756، 757، 758، 759، 760، 761، 762، 763، 764، 765، 766، 767، 768، 769، 770، 771، 772، 773، 774، 775، 776، 777، 778، 779، 780، 781، 782، 783، 784، 785، 786، 787، 788، 789، 790، 791، 792، 793، 794، 795، 796، 797، 798، 799، 800، 801، 802، 803، 804، 805، 806، 807، 808، 809، 810، 811، 812، 813، 814، 815، 816، 817، 818، 819، 820، 821، 822، 823، 824، 825، 826، 827، 828، 829، 830، 831، 832، 833، 834، 835، 836، 837، 838، 839، 840، 841، 842، 843، 844، 845، 846، 847، 848، 849، 850، 851، 852، 853، 854، 855، 856، 857، 858، 859، 860، 861، 862، 863، 864، 865، 866، 867، 868، 869، 870، 871، 872، 873، 874، 875، 876، 877، 878، 879، 880، 881، 882، 883، 884، 885، 886، 887، 888، 889، 890، 891، 892، 893، 894، 895، 896، 897، 898، 899، 900، 901، 902، 903، 904، 905، 906، 907، 908، 909، 910، 911، 912، 913، 914، 915، 916، 917، 918، 919، 920، 921، 922، 923، 924، 925، 926، 927، 928، 929، 930، 931، 932، 933، 934، 935، 936، 937، 938، 939، 940، 941، 942، 943، 944، 945، 946، 947، 948، 949، 950، 951، 952، 953، 954، 955، 956، 957، 958، 959، 960، 961، 962، 963، 964، 965، 966، 967، 968، 969، 970، 971، 972، 973، 974، 975، 976، 977، 978، 979، 980، 981، 982، 983، 984، 985، 986، 987، 988، 989، 990، 991، 992، 993، 994، 995، 996، 997، 998، 999، 1000 .

² - قانون رقم 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 ، المتضمن قانون المالية 2017 ، ج ر رقم 77 مؤرخة في 29 ديسمبر 2016 .

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم .

إن سكوت المشرع عن مصير المادتين 52 و 77 من القانون رقم 90-29 بعد إصداره المادة 79 من القانون 08-15 أدى إلى حدوث إشكالات قانونية ، وأخطاء في تطبيق القانون وأكثر من هذا ظلم للمتهم ، لكون المادة 79 من القانون 08-15 المذكور سابقا تعتبر القانون الأصلح له ، والتي ينبغي إفادته بها وإلا عد ذلك وجه من أوجه الطعن بالنقض المتعلق بالخطأ في تطبيق القانون طبقا للمادة 500 من قانون الإجراءات الجزائية ، حيث أن المادة 79 تعاقب على البناء بدون رخصة غرامة تتراوح من 50.000 دج إلى 100.000 دج في حين أن المادتين 52 و 77 تعاقبان على البناء بدون رخصة بغرامة من 3.000 دج إلى 300.000 دج ، وبالتالي فإن المادة 79 السالفة الذكر تعاقب بغرامة مالية يقل حدها الأقصى المحدد بالمادتين 52 و 77 من قانون التهيئة والتعمير ، رغم أنه في حالة العود فإن المادتين 52 و 77 من القانون أصلح بالنسبة للمتهم إذ تقضي بعقوبة الحبس من شهر إلى ستة أشهر ، بينما المادة 79 من قانون 08-15 تعاقب بالحبس لمدة سنة 06 أشهر إلى 01 سنة وتضاعف الغرامة .

لكن الملاحظ عمليا من خلال الأحكام والقرارات القضائية ، أنه لا توجد متابعات بتهمة البناء بدون رخصة على أساس المادة 79 من القانون رقم 08-15 منذ صدوره ، بل على أساس المادتين 52 و 77 من القانون 90-29⁽¹⁾.

وبإلغاء نص المادة 79 القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها فإن المادتين 52 و 77 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير تشكلان الركن الشرعي لجريمة البناء بدون رخصة ، وأنه لكل واحدة نطاق إختصاص في التطبيق من حيث الموضوع ومن حيث الزمان ، وإن كانتا تتطويان على نفس الفعل الذي يشكل ركن مادي واحد وهذا ما سنتعرض له في الفرع التالي .

المحور الثاني : الركن المادي لجريمة البناء بدون رخصة

يقصد بالركن المادي لجريمة البناء بدون ترخيص، النشاط أو الفعل الذي يصدر من مالك العقار أو من له السيطرة القانونية عليه متمثلا في قيامه بإحدى صور أعمال البناء أو بعضها المنصوص عليها في قانون البناء دون الحصول على ترخيص من الجهات الإدارية المختصة⁽²⁾ وبناء عليه، يتشكل الركن المادي لجريمة البناء بدون ترخيص من عنصرين: الأول **فعل البناء** والثاني **غياب رخصة البناء** ، ومفاد ذلك أن الركن المادي في هذه الجريمة ركن مركب لا يكفي توافر أحد الفعلين بل يجب توافرها معا، فعدم الحصول على ترخيص لا يكفي بذاته لتكوين الجريمة ما لم يقترن بفعل البناء.

¹- قرأتي ياسمين : " النزاع الجزائري الناتج عن البناء بدون رخصة " ، المرجع السابق ، ص 38 .

²- كمال محمد الأمين: " الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء " ، رسالة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان ، 2015-2016 ، ص 165 .

أولا : فعل البناء

يتجسد أساس الاتهام وجوهر الركن المادي في جريمة البناء بدون ترخيص في قيام المتهم بالبناء قبل الحصول على الترخيص المطلوب، وهو الذي حدد له قانون البناء عدة صور احداها أوكلها أساس الركن المادي الذي يشمل تلك الأعمال ، حيث تعاقب المادة 77 من القانون رقم 90-29 على تنفيذ أشغال تجاهلا للإلتزامات التي يفرضها القانون ، وبالرجوع إلى مضمون المادة 1/52 من ذات القانون ، فإنها إشتطرت الحصول على ترخيص اداري مسبق للقيام بأعمال البناء من إنشاء المباني الجديدة أو تمديد البنايات الموجودة أو تغيير البناء أو إقامة جدار للتدعيم والتسييج ، حيث نصت بقولها : "تشتط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولانجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج" ، وهو الأمر الذي أكدته المادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها والتي اشتطرت حيازة رخصة بناء بالنسبة لتشيد بناية جديدة أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبنية والشبكات المشتركة العابرة للملكية (1) .

يستنتج من النصوص المذكورة أعلاه أن جريمة البناء دون رخصة جريمة إيجابية تتطلب القيام بالفعل المجرم ليتوفر ركنها المادي ، لذا وجب تحديد البناء المجرم .

أ - إنشاء المباني

ويقصد بالإششاء، الإحداث والإيجاد، فإنشاء المباني يعني استحداثها وإيجادها من العدم للشروع ثم البدء في إقامتها لأول مرة (2) .

وقد عُرف البناء في التشريع الجزائري في المادة 2 من القانون رقم 08-15 -السارية المفعول- على أنه : "كل بناية أو منشأة يوجه إستعمالها للسكن أو التجهيز أو النشاط التجاري أو الإنتاج الصناعي التقليدي أو الإنتاج الفلاحي أو الخدمات . تدخل البنايات والمنشآت والتجهيزات العمومية في إطار تعريف هذه المادة " .

أما الفقه فقد عرفه بأنه كل شيء متماسك من صنع الإنسان وإتصل بالأرض (3)، وفي تعريف آخر " البناء هو مجموعة من المواد أيا كان نوعها، جبسا 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، فالحائط 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" (4).

¹ - أما المادة 79 من القانون 08-15 الملغاة فكانت تنص على : " يعاقب بغرامة من 50.000 دج إلى 100.000 كل من يشيد أو يحاول تشييد بناية دون رخصة بناء " . الملاحظ على هذه العبارة أنها عامة لا تتضمن مضمون فعل التشييد ولا صوره ، ولعل أن إطلاق صيغة النص جاءت مقصودة لتوسيع نطاق التجريم ، وعليه يمكن المعاقبة في حالة مخالفة أي صورة من صور البناء، وحسن ما فعل المشرع بأن أعطى سلطة أكبر للقاضي الجزائري في تكيف المخالفة .

² - عزري الزين : " النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري " ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، عدد 8 ، ص 7.

³ - Rémond Léost , Droit pénal de l'urbanisme, L'actualité juridique , Le Moniteur, Paris , 2001 p127-129.

⁴ - عبد الرزاق أحمد السنهاوري: " الوسيط في شرح القانون المدني الجديد " ، ج 8 ، ط 3 ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 1998 ص 24 .

ويتبين من خلال التعريف السابق وجود ثلاث خصائص في المبنى هي: أن يكون من مواد متماسكة وأن تتدخل يد الإنسان في إقامته وأن يكون بناء مستقرا ثابتا بالأرض .

وعملا بنص المادة 2 المذكورة أعلاه ، فإنه يستوي أن يكون نوع المبنى عمارة أو منزل أو حتى مستودع لأن المشرع ذكر مجموعة من أوجه الإستعمال على سبيل المثال ، كما ساوى المشرع بين مختلف الملكيات بأن أكد على أن الأملاك العمومية تخضع هي الأخرى لرخصة البناء من أجل البناء عليها ، أضف على ذلك أنه لم يبالى بموقع المبنى الذي يمكن أن يكون مشيدا على سطح الأرض أو في باطنها مثل الأنفاق ومحطات المترو أو في مياه البحر مثل السدود والقنوات والجسور (1).

ب-تمديد البنايات الموجودة وتغييرها

عبر المشرع الجزائري في المادة 1/52 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والتعمير، عن هذا المظهر للبناء بتعبير "تمديد البنايات الموجودة" ، فالتمديد هو الزيادة في مساحة البناية أو في حجمها ، وعليه فإنه يأخذ صورتين فإما أن تكون الزيادة أفقية عن طريق التوسيع وإما أن تكون عمودية عن طريق التعلية (2)، لكن المشرع لم يفصل في ذلك أي هل قصد التمديد الأفقي لهذه البنايات أم تمديدها العمودي أم كلاهما معا ؟.

ولعل ما يوحى بأن المعنى ينصرف إلى تمديد البنايات أفقيا أي توسيعها هو إشارته إلى عمل آخر وهو تغيير البناء الذي يمس الحيطان ومن ذلك تعليتها وهذا ما يدعو إلى اعتبار أن المقصود بالتمديد هو التوسعة دون غيرها (3).

ومما يؤكد أن المشرع الجزائري قصد بتمديد البنايات "التوسيع" ما جاء في قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 2000/06/17: "حيث أنه في قضية الحال فان المستأنف قام بأشغال توسيع البناء دون الحصول على الرخصة المنصوص عليها في المادة 52 من القانون رقم 90-29 وهو ما يعد خرقا صارخا للأحكام القانونية، وأنه يتعين بالنسبة للقيام بإجراءات الهدم المنصوص عليها بالمادة 78 من نفس القانون" (4).

أما تغيير البناء فيقصد به تعديل معالم المبنى القائم ، وقد يقترب في الأذهان معنى التعديل من معنى التوسيع لكنه لا يختلط به، لأن تغيير المبنى ليس من الضروري أن يترتب عليه توسعته (5) ، وقد حدد المشرع في المادة 52 المقصود بتغيير البناء، فهو يشمل فقط، الحيطان الضخمة أو الواجهات الخارجية للمبنى والتي تقضي إلى ساحات عمومية.

¹ - قزاتي ياسمين: "النزاع الجزائري الناتج عن البناء بدون رخصة"، المرجع السابق ، ص 44-45 .

² - يقصد بالتوسيع "زيادة مساحة أو حجم المباني أو الحيز المكاني القائم إلى مساحة أوسع أو أكبر حجما ومثال ذلك إزالة حائط فاصل بين حجرتين صغيرتين لجعلهما حجرة واحدة كبيرة، أو إزالة حائط فاصل بين شقتين لجعلهما شقة واحدة" ؛ أما التعلية فيقصد بها: "زيادة عدد طوابق المبنى القائم إلى أكثر من عدد الطوابق المخصص بها، كإقامة طابق أو دور فوق عمارة قائمة زيادة على عدد الطوابق أو الأدوار الواردة بالترخيص". انظر إلى : كمال محمد الأمين: "الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء" ، المرجع السابق ، ص 170 .

³ - عزري الزين: "النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري" ، المرجع السابق ، ص 8 .

⁴ - قرار مجلس الدولة رقم 179545 صادر بتاريخ 2000/06/17 ، قرار غير منشور أورده حمدي باشا عمر: "القضاء العقاري" المرجع السابق ، ص 227 .

⁵ - عزري الزين: "النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري" ، المرجع نفسه ، ص 8 .

ولقد بالغ المشرع في إشتراط أن تكون الصورة الأخيرة تمس بالواجهات الخارجية للمبنى والتي تطل على الساحات العمومية ، مما يؤدي إلى الإفلات من العقاب إذا كانت البناية في مكان لا توجد به ساحة عمومية وما أكثر هذه الأماكن في المحيط الجزائري نتيجة تفاقم أزمة العقار التي أدت إلى البناء على المساحات العقارية بشكل متقارب لا يفرقه إلا الطريق العمومي أو مجرد ممر (1).

فالقيام بفتح النوافذ في المسكن يدخل في مفهوم تغيير البناء لأنه يمس بالواجهات الخارجية للمبنى والتي ينبغي الحصول على رخصة بناء مثلما جاء في قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2015/01/22 بقوله : " حيث يتضح لمجلس الدولة من فحص أوراق ملف القضية أن البلدية المستأنفة تطلب إلزام المستأنف عليه بغلق النوافذ كان قد فتحها بسكنه رغم أن المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 تخولها صلاحية تحويل ملف مخالفة التعمير المشار إليها أعلاه إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا من أجل تحريك الدعوى العمومية ضده وإحالته أمام القضاء الجزائري ليتخذ الإجراء المناسب بشأنه بما في ذلك أمره بغلق النوافذ المفتوحة دون رخصة . حيث أمام هذا الوضع تكون دعوى البلدية الرامية إلى طلبها من القضاء الإداري إلزام المستأنف عليه بغلق النوافذ هي دعوى إدارية غير مؤسسة قانونا " (2).

لذا كان ينبغي على المشرع التحلي بالعمومية في صياغته للمادة 52 بتجريم كافة التغييرات الخارجية للمبنى دون رخصة بناء وعدم حصرها فقط في الواجهات الخارجية التي تطل على الساحات العمومية ، أو على الأقل تحديد مفهوم الساحة العمومية مع إعطائها معنى واسع.

ج- إقامة جدار للتدعيم أو للتسييج

إن إنجاز جدار صلب هو من صميم أشغال تشييد بناية جديدة ، وقد يكون هذا الجدار حسب المشرع إما من أجل التدعيم أو التسييج .

ويقصد بتدعيم المباني هو تقوية المباني القائمة وإزالة ما بها من خلل، ولذلك استلزم القانون الحصول على ترخيص قبل إجرائها لخطورتها البالغة أو حاجتها لرقابة إدارية وفنية خاصة من سلطات الضبط (3). والغاية من تجريم هذه الصورة من البناء تكمن في خطورة عملية التدعيم التي تستوجب الخضوع لمواصفات تقنية دقيقة ، مما يبرر إخضاعها للرقابة ، لأنه إذا قام مثلا صاحب البناء بهدم جزء من الجدران المتصدعة لغرض تدعيمها فإن لك سيؤدي إلى خلل في توازن أساسات البناء ويمكن ان يؤدي على إنهيار المبنى كليا أو جزئيا (4).

¹ - بخلاف التشريع المصري الذي جرم كافة التغييرات الخارجية قزاتي بإسمين : " النزاع الجزائري الناتج عن البناء بدون رخصة " ، المرجع السابق ، ص 46 .

² - قرار مجلس الدولة رقم 096068 صادر بتاريخ 2015/01/22 ، قرار غير منشور أورده حمدي باشا عمر : " القضاء العقاري " ، المرجع السابق ، ص 229 .

³ - عزري الزين : " النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري " ، المرجع السابق ، ص 9 .

⁴ - عمراوي فاطمة الزهراء : " المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء " ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2000-2001 ص 17 .

وعلى الرغم من إقتراب معاني التدعيم والترميم والصيانة وتداخلها في كثير من الأحيان إلا أن القانون لم يستلزم ضرورة الحصول على الترخيص إلا بالنسبة لأعمال التدعيم أما أعمال الترميم والصيانة فلا يجب الحصول على ترخيص قبل القيام بها. أما فيما يتعلق بتسييج المباني فإن المشرع نص على تجريم التسييج بدون رخصة الذي يأخذ صورة جدار صلب فقط ، مما يجعلنا نستبعد السياجات التي تكون من أسلاك تطبيقاً لمبدأ التفسير الضيق للنص الجنائي ؛ ولعل الغرض الذي إبتغاه المشرع من وراء تجريم التسييج دون رخصة هو الحفاظ على جمال وتنسيق الواجهات .

وعليه فإن التدعيم يختلف عن تسييج المباني وهو ما أكدته المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 2009/12/24 حيث جاء في تسبيبها لرفض الطعن بالنقض في القرار الصادر عن مجلس قضاء جيجل بتاريخ 2006/10/17 والذي قضى بإدانة المتهم بجنحة البناء بدون رخصة على إثر إستئناف وكيل الجمهورية للحكم الذي قضى بالبراءة مايلي : " لكن حيث أنه طبقاً للمادة 76 مكرر من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم بالقانون 04-05 يتبين منه أن قضاة الإستئناف أسسوا قضائهم على أوراق الملف سيما محضر المعاينة المؤرخ في 2005/04/04 المحرر من قبل البلدية وممثل شرطة العمران على أنه قام ببناء حائط بالإسمنت المسلح على مستوى المساحة الأرضية الموجودة بين حدود ملكيته وحائط الدعم المرخص له بإنجازه مما يجعل أن الأشغال التي قام بها غير مطابقة للترخيص الممنوح له ، وبالتالي فإن هذه الوقائع تشكل بعناصرها المتوفرة جنحة البناء دون رخصة طبقاً للمادة 52 ، ومن ثم يكونوا قد سببوا قرارهم وأعطوه أساساً قانونياً " (1) .

نلاحظ من خلال هذا القرار أن قضاة المجلس أدانوا المتهم الذي قام بإنجاز جدارين الأول للتدعيم والثاني للتسييج على المساحة الأرضية لحدود ملكيته ، وأن هذه الإدانة كانت بمناسبة إنجازه للجدار الثاني بسبب عدم حصوله على رخصة البناء على خلاف الجدار الأول المخصص للتدعيم الذي تحصل على رخصة بناء ، وبالتالي فإن قضاء كل من المحكمة العليا والمجلس جاء سليمين وموافقين لأحكام المادة 52 من القانون رقم 90-29 .

أما في القانون الفرنسي فإن المادة 421-1 من قانون إنشاء وتنظيم المدن إستثنت خضوع أعمال البناء الصغيرة لرخصة البناء مثل الحوائط والحواجز التي لا يبلغ إرتفاعها عن 2 متر نماذج المباني المقامة بصورة مؤقتة في الأسواق والمعارض خلال مدة إقامتها ، إنشاء حجرات على ورشات البناء ، فهذه الأعمال تعتبر من قبيل الأشغال الصغيرة الحجم والغير المجرمة ، على خلاف المشرع الجزائري الذي يعاب عنه أنه لم ينص على الحد الأدنى لحجم ومساحة اشغال البناء المجرمة (2) .

ثانياً: غياب رخصة البناء

حتى يكتمل الركن المادي لجريمة البناء بدون رخصة يستوجب عدم الحصول على رخصة البناء وقت القيام بأفعال البناء المحظورة ، لأن المشرع يشترط الرخصة السابقة للبناء وليس اللاحقة له (3) بإعتبارها وسيلة لرقابة الإدارة على مدى إحترام قواعد

¹ - قرار المحكمة العليا رقم 471056 الصادر بتاريخ 2009/12/24 ، قضية (ب أ) ضد (ب ف) والنيابة العامة ، قرار غير منشور أوردته قزاتي ياسمين : " النزاع الجزائري الناتج عن البناء بدون رخصة " ، المرجع السابق ، ص 50 .

² - عزري الزين : " النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري " ، المرجع السابق ، ص 10 .

³ - . 610 p , 3eme edition , DALLOZ , Paris , 2000 , Droit de l'urbanisme , Pierre Soler-Couteaux

البناء والبعد البيئي والجمالي فيها على نحو لا يمس بأمن وسلامة الأشخاص والممتلكات ولا يؤثر على تناسق النسيج العمراني وهو ما يعكس التطور الذي وصل إليه المشرع الجزائري في مجال العمران .

وأسباب غياب رخصة البناء عديدة ، حيث يمكن أن تكون بسبب عدم طلبها أو بسبب الإدارة أو بسبب أحكام القضاء وهو ما سنبينه تباعا .

أ- غياب رخصة البناء لعدم طلبها

يشكل عدم طلب رخصة البناء الحالة الأكثر شيوعا لجريمة البناء بدون ترخيص ، وتتمثل هذه الحالة في إمتناع الجاني عن القيام بفعل أمر به القانون ، وذلك قبل القيام بأشغال البناء، وقد حدد القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير في المواد 61 إلى 69 ، والمرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها في المواد 41 إلى 62 الإجراءات اللازمة للحصول على رخصة البناء مثلما أوضحنا من قبل .

ب- غياب رخصة البناء بسبب الإدارة

قد تكون الإدارة سبب في عدم حصول المعني بالأمر على رخصة البناء في حالات عدة أبرزها :

1- غياب رخصة البناء لسكوت الإدارة عن الرد

إن إتخاذ الإدارة موقف السكوت وعدم الرد على طلب رخصة البناء في الآجال المحددة قانونا يعد رفضا ضمنيا ، وهذا ما جاء في نص المادة 63 من القانون رقم 90-29 بقولها "يمكن طالب رخصة البناء ... غير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعنا سلميا أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له" .

وتضيف المادة 62 من المرسوم التنفيذي 15-19 ماييلي: " يمكن صاحب الطلب الذي لم يقتنع بالرد الذي تم تبليغه به ، أو في حالة عدم الرد من طرف السلطة المختصة في الآجال المطلوبة أن يودع طعنا ... " .

وهكذا نستنتج من صياغة هاتين المادتين أن سكوت الإدارة عن الرد على طلب رخصة البناء هو رفض ضمني على أساسه يسمح لطالب الترخيص بالطعن أمام الجهات المحددة في المادتين ، وهو ما جعل القضاء الإداري يفسر سكوت الإدارة على أساس أنه رفض للطلب وهذا ما أكدته مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2001/02/19 ، حيث جاء فيه : " أن عدم رد الإدارة على ملف رخصة البناء في الآجال القانونية يعتبر رفض ضمني طبقا لنص المادة 63 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير " (1).

¹ - قرار مجلس الدولة رقم 001688 مؤرخ في 2001/02/19 ، قرار غير منشور أشار إليه حمدي باشا عمر : " القضاء العقاري " المرجع السابق ، ص 219 .

وفي قرار آخر صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1990/02/10 والتي قضت بما يلي : "...الإدارة لم تتخذ موقفا فيما يتعلق بطلب الطاعن المتعلق برخصة البناء رغم فوات المدة القانونية ومتى كان ذلك إستوجب إبطال القرار الضمني" (1).

مع العلم بأنه في ظل القانون القديم أخذ المشرع الجزائري بالرخصة الضمنية بإعتبار أن سكوت الإدارة بعد فوات الآجال للرد على طلب رخصة البناء يعد قرارا ضمنيا بالموافقة وهذا ما تضمنته المادة 7 من الأمر 75-67 المؤرخ في 1975/09/26 المتعلق برخصة البناء وتجزئة الأراضي لأجل البناء الملغى بموجب القانون رقم 82-02 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء الملغى هو الآخر بالقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، وهو ما أكدته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا في قرارها المؤرخ في 1983/01/08 حيث جاء فيه : " من المقرر قانونا أن السكوت الذي تلتزم به السلطات البلدية إتجاه البت في طلب تسليم رخصة البناء يعد قرارا ضمنيا بالقبول ، وأن الرخصة الضمنية المستخلصة من سكوت الإدارة تنتج نفس الآثار التي تنتجها الرخصة الصريحة ، ومن ثم فإن القضاء بما يخالف هذه المقترضات يعد خطأ في تطبيق القانون " (2).

وعليه يتحقق الركن المادي لجريمة البناء دون رخصة في حالة الرفض الضمني لطلب الحصول على رخصة البناء الناجم عن سكوت الإدارة عنه في الآجال القانونية وقيام الجاني بالبناء ، ولا يمكن للمعني بالأمر التحجج بإثبات أنه تقدم للمصالح المعنية بطلب الحصول على رخصة البناء .

2- غياب رخصة البناء الناتج عن تصرفات الإدارة

قد تقوم الإدارة لغايات مختلفة بتصرفات قانونية معينة من أجل وضع حد لرخصة البناء الممنوحة ، كسحب قرار منح رخصة البناء الذي يقصد به إنهاء وإعدام آثاره القانونية ، ويشترط في السحب الإداري حتى يكون قانوني أن يكون قرار منح رخصة البناء غير مشروع (3) وأن تجرى عملية السحب خلال المدة الزمنية القانونية المقررة، ومن قبل السلطات الإدارية المختصة . والأصل في النظرية العامة للقرارات الإدارية أن يكون السحب بأثر رجعي ، إلا أنه في حالة رخصة البناء لا يسري هذا الأثر بالنسبة للمستقبل إذ يعتبر البناء الذي تم في ظل الرخصة المسحوبة قانونيا ، إلا في حالة سوء نية الطالب كأن يكون مثلاً قدم تصريحات كاذبة قدمت على أساسها الرخصة (4).

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 62040 صادر بتاريخ 1990/0/10 ، المجلة القضائية عدد 03 ، لسنة 1991 ، ص 181.

² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 52573 صادر بتاريخ 1983/01/08 ، مجلة القضائية عدد 4 ، لسنة 1989 ، ص 206 .

³ - جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 29432 الصادر بتاريخ 1982/11/27 مايلي : " من المقرر قانونا -وعلى ما جرى به القضاء الثابت - إستحالة سحب القرار الإداري الصحيح الذي تتخذه السلطة ويكون منشأ لحقوق ، ومن ثم فإن سحب القرار البلدي المتضمن رخصة البناء لمجرد إدعاء بوجود نزاع في الملكية يعد قرارا مشوبا بتجاوز السلطة ... " . قرار منشور بالمجلة القضائية عدد 1 لسنة 1990 ، ص 188 .
ونفس المضمون جاء به قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 43875 مؤرخ في 1986/07/12 ، أشار إلى هذا القرار حمدي باشا عمر : " القضاء العقاري "، المرجع السابق ، ص 230.

⁴ - قزاتي ياسمين : " النزاع الجزائي الناتج عن البناء بدون رخصة " ، المرجع السابق ، ص 59 .

ويمكن للإدارة كذلك إلغاء رخصة البناء وبالتالي إنهاء وإعدام أثرها القانوني بالنسبة للمستقبل فقط على أن يتم خلال الآجال المقررة قانونا⁽¹⁾، كما يمكنها تجميد قرار منح رخصة البناء الذي يقصد به توقيفه آثارها القانونية مؤقتا ويكون ذلك في حالة ارتكاب المتحصل على رخصة البناء أفعالا غير مطابقة لرخصة البناء أو مخالفة لمواصفاتها بأن يتم معاينة هذه الأفعال بموجب محضر يحضره الأعوان المؤهلون لذلك قانونا، ويستمر التجميد إلى غاية تصحيح المخالفة المرتكبة والعودة للبناء وفقا لمواصفات البناء المحددة في الرخصة⁽²⁾.

ويتربط على هذه التصرفات الإدارية تجريم القيام بأي فعل من الأفعال الخاضعة لرخصة البناء منذ تاريخ تبليغ الإدارة للمعني القرار القاضي بإحداهم.

وفي الأخير يمكن إجمال الحالات العامة لعدم الحصول على رخصة البناء هي تقاعس الجهات الإدارية في دراسة الملف وعدم منح الرخصة في الآجال القانونية، وكذا كثرة الوثائق المكونة لملف منح الرخصة بما يدفع الأفراد إلى ارتكاب هذه الجريمة⁽³⁾.

3- غياب رخصة البناء الناتج عن أحكام القضاء

يمكن لكل ذي صفة ومصلحة رفع دعوى إلغاء ضد قرار منح رخصة البناء بما فيه الإدارة الذي تلجأ للإلغاء القضائي في حالة إنتهاء أجل الإلغاء الإداري، أو في حالة تحريك الدعوى العمومية على أساس جريمة البناء بدون رخصة رغم وجود رخصة بناء ولكن غير شرعية منحت على أساس تصريحات كاذبة من المتهم، ففي هذه الحالة تطرح على القاضي الجزائي مسألة أولية تتمثل في الفصل في مدى شرعية قرار منح رخصة البناء فيتم وقف الفصل في الدعوى الجزائية إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء⁽⁴⁾. هذا ويتربط على القرار القضائي النهائي الملغي لقرار رخصة البناء إعادة المستفيد منه إلى وضعيته السابقة⁽⁵⁾، وبالتالي متى واصل هذا الأخير عملية البناء يكتف فعله بأنه جريمة بناء بدون رخصة.

¹ - تجدر الإشارة إلى أنه من مبادئ القانون أن الرخص المؤقتة غير مننشئة لأي حق وقابلة للإلغاء أو السحب متى رأت الإدارة وبالتالي فإن قرار البلدية المتضمن إلغاء رخصة التسييج المسلمة مؤقتا يعد مشروع، هذا ما جاء في قرار مجلس الدولة رقم 064161 صادر بتاريخ 2012/07/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 لسنة 2012، ص 129.

² - عزري الزين: " دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم"، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بعنوان "المنازعات المتعلقة بالعمران"، منشورات الساحل، الجزائر، 2008، ص 50.

³ - حسب تقرير مديرية التعمير بوزارة السكن فقد تم سنة 2013 تقديم 123289 طلبا للحصول على رخص البناء، وبعد دراسة الملفات تم تحرير 91037 رخصة بناء فقط، كما طالبت مديرية التعمير بمراجعة المرسوم 91-176 بعد أن أحصت 15 ألف مخالفة وهدم 687 بناية في 2013. تقرير منشور بالموقع الإلكتروني: <http://ar.algerie360.com>.

⁴ - قرطبي ياسمين: "النزاع الجزائي الناتج عن البناء بدون رخصة"، المرجع السابق، ص 60.

⁵ - نويري عبد العزيز: "رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء، دراسة تطبيقية"، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بعنوان "المنازعات المتعلقة بالعمران"، منشورات الساحل، الجزائر، 2008، ص 84.

كما أنه في حالة وقف تنفيذ رخصة البناء يتعين على الشخص المستفيد منه أن يتوقف عن عملية البناء من يوم تبليغه به طبقاً للقانون ولا يعد بمثابة من يقوم بأشغال البناء بدون رخصة وهو ما قضت به المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 2010/03/25 التي أدانت المتهمين بجريمة البناء بدون رخصة على أساس أنهم إستمروا في البناء رغم صدور قرار قضائي قضى عليهم بوقف الأشغال (1) .

الفرع الثالث : الركن المعنوي لجريمة البناء بدون رخصة

المقصود هنا، إنصراف إرادة الجاني الى القيام بنشاط أو أي عمل يدخل ضمن مجموعات أعمال البناء التي تستلزم ضرورة الحصول على ترخيص إداري للقيام بها، فهي جريمة عمدية يشترط لقيامها توافر القصد الجنائي لدى المتهم (2)، أي يلزم توافر عنصر العلم والإرادة أي علم الجاني بأنه يوجد إلزام قانوني يفرض عليه الحصول على رخصة بناء مسبقاً لمباشرة أشغال البناء ومع ذلك تنتج إرادته إلى القيام بهذه الأشغال وبالتالي إحداث النتيجة الإجرامية وهي إنشاء بناء فوضوي وغير قانوني غير مطابق لمقاييس البناء البيئي والأمني ، لعدم إخضاعه للرقابة التي تمارسها الإدارة من أجل ضمان سلامة وأمن الأشخاص والممتلكات عن طريق رخصة البناء .

وما يدل على أن جريمة البناء بدون رخصة أنها جريمة عمدية وليست جريمة مادية(3)، هو أن الأصل في الجرائم الجنحية أنها عمدية تقوم على القصد الجنائي ولو أراد المشرع أن تكون الجريمة مادية لنص على ذلك صراحة مثلما فعل بالنسبة للجرائم الجمركية حيث نص في المادة 281 من قانون الجمارك على أنه : " لا يجوز للقاضي تبرئة المخالفين إستناداً إلى نيتهم ..."، كما أن تجريم الشروع فيها يدل على أن المشرع يعتبرها جريمة عمدية ، حيث أن نطاق تجريم الشروع من حيث طبيعة الجرائم لا يكون إلا في الجرائم العمدية وليس المادية ، لأن هذه الأخيرة يعاقب فيها حين البدء في تنفيذ الركن المادي (4).

ويتحقق الركن المعنوي لجريمة البناء بدون ترخيص عندما يبدأ المتهم البناء دون وجود ترخيص ، وهنا ليس له الاحتجاج بحسن نيته بعدم العلم بضرورة الحصول على رخصة، معتمداً في ذلك على تسامح الإدارة مع هذا النوع من الأعمال حتى ولو

¹ - قرار المحكمة العليا رقم 462239 صادر بتاريخ 2010/03/25 قضية بين (ب.أ) و(ب.ع) و(ب.م) ضد (أ.م) و(ب.م) و(ع.م) و(ف.م) والنيابة العامة . قرار غير منشور أشارت إليه قزاتي ياسمين : "النزاع الجزائي الناتج عن البناء بدون رخصة" ، المرجع السابق ص 61 .

² - كمال محمد الأمين : "الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء" ، المرجع السابق ، ص 178 .

³ - هناك بعض الأحكام والقرارات القضائية تعتبر البناء بدون رخصة جريمة مادية ، إذ يكفي لقيامها تبيان أن الجاني قام بأعمال بناء خاضعة لرخصة البناء وذلك في غيابها دون مناقشة مدى وجود القصد الجنائي ، وهو ما جاء في حكم غير منشور عن محكمة السانيا بتاريخ 2009/09/23 في القضية رقم 09/03767 التي باشرتها النيابة ضد (ي.ز) .

وكذلك القرار غير المنشور الصادر عن مجلس قضاء بلدية بتاريخ 2009/01/05 في القضية رقم 08/07232 التي باشرتها النيابة ضد (ب.م) . أوردتهما قزاتي ياسمين : "النزاع الجزائي الناتج عن البناء بدون رخصة" ، المرجع السابق ، ص 71 .

⁴ - قزاتي ياسمين ، المرجع نفسه، ص 76 .

تصادف ذلك أن تسامحت الادارة مع غيره من المتهمين ، فإذا نسب إلى الادارة وقوع خطأ يتمثل في ردها على طالب الرخصة بأنه لا يلزم صدور ترخيص للقيام بأعمال البناء، فالخطأ الاداري لا يستبعد توافر الركن المعنوي لدى المتهم⁽¹⁾. وعليه نخلص مما سبق ، أن المشرع الجزائري جانب الصواب في تحديد جنحة البناء دون رخصة ، حيث أنه لم يضع أحكاما خاصة لهذه الجريمة واكتفى فقط نص قانوني عام يعاقب كل مخالفات قانون البناء والتعمير ، وهذا يخالف أحكام القانون العقابي من حيث تحديد الجريمة بجميع أركانها لأن الأمر يتعلق بالتجريم ولا يجوز تجاوز النص أو القياس في التجريم ، كما أنه لحسن الحظ تم إلغاء الأحكام الخاصة بجريمة البناء دون رخصة في القانون رقم 08-15 لأن القاضي كان يجد صعوبة في معرفة النص القانوني الواجب التطبيق في حالة ارتكاب جريمة البناء دون ترخيص .

كما أن العقوبة المقررة لهذه الجريمة لا تبدو رادعة بالشكل الذي يحد من ارتكابها، على خلاف العقوبة التي أقرها المشرع المصري للبناء دون ترخيص في المادة 102 من قانون البناء رقم 119 لسنة 2008، إذ يمكن أن تصل العقوبة إلى الحبس ب 5 سنوات إلى جانب الغرامة .

¹ - غنام محمد غنام: "المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء"، (المقاول، مهندس البناء، صاحب البناء)، القسم الأول، "مجلة الحقوق، مجلة فصلية محكمة تعنى بالدراسات القانونية والشرعية تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد الثالث، سبتمبر ص 133

الواجهات المعمارية ودورها في ضمان الراحة الحرارية والفعالية الطاقوية (حالة المباني الإدارية في الجزائر بين التشريع والواقع)

د/ ليلى سريتي، أستاذة محاضرة أ، جامعة بسكرة

محمد أمين خضراوي، باحث دكتوراه جامعة بسكرة

ملخص:

للواجهة المعمارية دور هام في ابراز رمزية وجمالية المبنى، الا أن هناك دور أكثر أهمية ألا وهو توفير الحماية ضد الظواهر الطبيعية كأشعة الشمس ودرجة الحرارة والأمطار، فهي بذلك تعمل على توفير الراحة لمستعملي المجال بطريقة طبيعية دون استعمال الأجهزة الكهربائية، غير أننا نجد قطاع الخدمات في الجزائر من بين أكبر القطاعات المستهلكة للطاقة وذلك نظرا للاستعمال العشوائي والغير مدروس لمواد البناء في الواجهة وعناصرها، فنجد نفس المواد المستعملة في الشمال مثل الجنوب، في المناخ البارد مثل المناخ الحار، والذي بدوره يؤثر سلبا على الراحة الحرارية لمستخدمي المجال ويدفعهم الى استعمال أجهزة مستهلكة للطاقة.

تسعى هاته الدراسة الى ابراز الدور الهام للاختيار الأمثل للمواد والعناصر المعمارية في واجهات المباني على الرفاهية الحرارية والفعالية الطاقوية للمنشآت الإدارية في الجزائر ومدى تطبيق القوانين المتعلقة بالعزل الحراري، وذلك من خلال دراسة تحليلية وقياسات ميدانية ومحاكاة بواسطة برنامج خاص.

الكلمات المفتاحية: الواجهة المعمارية، العزل الحراري، الرفاهية الحرارية، الفعالية الطاقوية، المباني الإدارية.

Summary:

The architectural facade has an important role in highlighting the symbolism and aesthetics of a building, however there is a more important role, which is to provide protection against natural phenomena such as sunlight, temperature and rain, therefore to provide comfort for the field users in a natural way without any need for electrical devices. In Algeria, the administrative service sectors are considered as one of the largest energy consuming sectors due to the indiscriminate use of building materials in the façade and its elements. For instance, we find the same materials that are used in the North as in the South, and in cold climate as in hot climate, forcing them to use energy-consuming devices.

This study seeks to highlight the importance of the optimal selection of materials and architectural elements in the architectural facade on the thermal comfort and energy efficiency of administrative buildings in Algeria, and the application of laws related to thermal insulation through analytical study, field measurements and simulations by a special program.

Keywords: Architectural facade, thermal insulation, thermal comfort, Energy efficiency, Administrative buildings.

مقدمة:

يبحث الانسان منذ القدم عن مجال يحميه من الأخطار والعوامل الخارجية، والتي من بينها العوامل المناخية ويؤكد ذلك أحد الباحثين، بحيث يرى بأن من أهم الأهداف الأساسية للإنسان من عملية البناء هو الإيواء والحماية، وبالرغم من التطورات الثقافية والاقتصادية والطاقوية والبنائية إلا أن الهدف الأول لأي عملية بناء هو الحماية ضد العناصر المناخية من الشمس ودرجات الحرارة القصوى والرياح والأمطار¹.

تعتبر الواجهة المعمارية بمثابة الغشاء الواقي والفصل بين الداخل والخارج، وهي بذلك تمثل عنصر معماري ذو أهمية بالغة من عدت جوانب كالجانب الجمالي والرمزي بالإضافة الى جوانب وظيفية عدة كوظيفة العزل الحراري والصوتي، بحيث يعتبر أحد الباحثين بأن الواجهة المعمارية تتمثل في منظومة متكاملة ومتجانسة بين الوظيفية والجمالية².

إن الاختيار الأمثل والمناسب لمواد بناء الواجهات المعمارية وعناصرها مع الأخذ بعين الاعتبار الخصائص المناخية للمنطقة يؤثر إيجابيا وبشكل كبير في الفعالية الحرارية والطاقوية للمبنى، مما يعطي أجواء حرارية مريحة للمستعملين والذي بدوره يؤدي الى التقليل من استعمال الأجهزة الكهربائية المستهلكة للطاقة وبالتالي الحصول على مبنى جيد غير مستهلك للطاقة.

بما أن للواجهة المعمارية تأثير مباشر على الأداء الحراري للمبنى، تتجلى ضرورة وحتمية دراسة طرق تحسين الكفاءة الحرارية للمنشآت وذلك من خلال معرفة الخصائص الحرارية لمواد الإنجاز وأساليب الانشاء للجدران الخارجية، والتي نجد منها الجدران المزدوجة، كما ان هناك أهمية بالغة لعدت معطيات ومعلومات تتيح للمعماري توقع الظروف الحرارية الداخلية للمبنى³، والتي يجب عليه معرفتها وأخذها في الحسبان أثناء التصميم، ولقد انتشرت في الآونة الأخيرة برامج محاكاة خاصة تساعد المعماري على أخذ القرارات التصميمية، فهي تعمل على التنبؤ بالأخطاء والمشاكل وتحديدتها من أجل مراجعة وتصحيح التصميم ومحاولة حل المشاكل المتوقعة في المراحل الأولى للتصميم قبل عملية الإنجاز.

أصبح استهلاك الطاقة في مختلف القطاعات موضوعا جوهريا على مستوى العالم خاصة قطاع المباني كونه المسؤول عن كمية كبيرة من الطاقة المستهلكة⁴، وبالتالي أصبح من الضروري معالجة هذا الموضوع من أجل إيجاد حلول عقلانية كفيلة بتخفيض هذا الاستهلاك الكبير.

¹ SOPHIE, T., «Matériau, Matière d'Architecture Soutenable». Faculté d'architecture, d'ingénierie architecturale et d'urbanisme, LOCI-Paris, Page 13, 2012.

² عبير مسلم الصاعدي، التوصل الحضاري للطرز المعمارية الإسلامية على واجهات المباني التقليدية في منطقة مكة المكرمة والإفادة منها في تصميم واجهات المباني المعاصرة، جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، 2009.

³ مقداد حيدر الجوادي، تأثير الجدران المزدوجة على البيئة الداخلية الحرارية للمبنى في مدينة بغداد، المجلة العراقية للهندسة المعمارية، العراق، 2016.

⁴ وائل العواد العقيلي، تقليل حمل التبريد بتطبيق منظومة غلاف المبنى الذكي، رسالة ماجستير في الهندسة المعمارية، العراق، 2010.

إشكالية البحث:

ان الوضعية الحرارية الغير مريحة والاستهلاك الطاقوي الكبير للمباني الإدارية في الجزائر يجعلنا نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى تأثير مواد بناء واجهات المباني الإدارية في الجزائر على الراحة الحرارية والفعالية الطاقوية؟ وما هو نطاق تطبيق القوانين المتعلقة بالواجهات المعمارية؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم البحث الى محورين، محور أول مفاهيمي قانوني والمحور الثاني تحليلي تجريبي لدراسة على أرض الواقع بالإضافة إلى محاكاة.

المحور الأول: مفاهيم عن الواجهة المعمارية والجانب القانوني للعزل الحراري

من أجل الالمام بنواحي أي دراسة يجب علينا أولا معرفة بعض المصطلحات والمفاهيم، لذا سنتطرق في هذا الجزء الى عدة تعاريف من عدة جوانب وذلك بغية تكوين فكرة شاملة عن الموضوع.

1- مفهوم الواجهة المعمارية:

الواجهة تعني الجزء المرئي الخارجي للمبنى والذي يفصل بين الداخل والخارج، ويعرفها (DUGUE, 2013) على أنها عنصر مفتاحي للعمارة، فهي في نفس الوقت أهم وسيلة لإظهار جمالية المشروع بالإضافة إلى كونها عنصر أساسي لضمان الفعالية الطاقوية للمبنى¹.

حسب التعريف الشامل لوكالة البيئة والتحكم في الطاقة، الواجهة بالنسبة للمعماري هي مساحة تواصل بين المبنى والمدينة، بالنسبة للمهندس هي نقطة ربط مكونات مع أنظمة، أما بالنسبة للمهندس الحراري فهي منطقة انتقال بين أجواء داخلية ومحيط خارجي وبالنسبة لرجال القانون والمشرعين فهي عناصر وخصائص مميزة للمبنى والتي تجعله ضمن متطلبات تنظيمية معمول بها، أما بالنسبة للمستعمل فهي جدران تحيط به والتي يجب أن تضمن له الرفاهية الحرارية والبصرية مع جانب جمالي².

2- مفهوم العزل الحراري:

العزل الحراري هو تقنية واستراتيجية تستعمل بهدف التقليل أو الحد من انتقال الحرارة بين الداخل والخارج وذلك بهدف الحفاظ على أجواء داخلية مريحة مقارنة بالوسط الخارجي، هاته العملية تكون باستعمال مواد ذات خصائص حرارية عازلة كالناقلية الحرارية الضعيفة.

¹ DUGUÉ, A., Caractérisation et valorisation de protections solaires pour la conception de bâtiments, (PhD, Université de Bordeaux), France, 2013.

² ADEME, Histoire de la recherche sur l'enveloppe du bâtiment de l'habitat bioclimatique au bâtiment à énergie positive, Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie, France, 2010.

توجد عدت طرق لعزل المباني حراريا كالعزل من الداخل أو من الخارج، وللعزل الحراري تأثير إيجابي كبير جدا على الرفاهية الحرارية للمستعملين بالإضافة إلى الإيجابيات الطاقوية، مما أدى ببعض الباحثين إلى اعتبار العزل الحراري مرادف للرفاهية الحرارية والاقتصاد في الطاقة¹.

3-الراحة الحرارية:

من الصعب جدا إعطاء تعريف للرفاهية أو الراحة الحرارية، وذلك لكونها مفهوم ذو بعد شخصي يختلف من شخص لآخر، عموما هي حالة رضا جسم الانسان عن الظروف الحرارية المحيطة به، ويعرفها الباحث (أندري) على أنها توازن التبادل الحراري بين جسم الإنسان والمكان المتواجد به².

إن الاستعمال الجيد لمواد البناء مع تقنية مناسبة من العزل الحراري تسمح لنا بتحقيق أجواء داخلية مريحة مهما كانت درجة الحرارة في الخارج، مما يعني درجة حرارة جيدة ومقبولة مقارنة مع الظروف الخارجية، والذي يؤدي إلى التقليل من استعمال الأجهزة وبالتالي فعالية طاقوية للمبنى.

4-القوانين المتعلقة بطرق الانشاء واستعمال العزل الحراري والتحكم في الطاقة:

توجد على المستوى العالمي مجموعة من القوانين التي تضبط وتبين وتراقب مدى احترام المقاولين في الإنجاز وذلك بهدف التحكم في الطاقة المستهلكة من طرف المباني عن طريق توفير الراحة الحرارية للتقليل من استخدام الطاقة المستخدمة في عملية التبريد أو التسخين.

شرعت الجزائر في تبني سياسة تحسين إدارة موارد الطاقة من خلال القانون رقم 99-09 المؤرخ في 28 جويلية 1999 المتعلق بالتحكم في الطاقة، حيث "تخضع البناءات والمباني الجديدة وكذا الأجهزة المستغلة للكهرباء والغازات والمواد البترولية لمقاييس ومقتضيات الفعالية الطاقوية واقتصاد الطاقة الموضوعة في إطار تنظيمات خاصة"³، كما نجد المادة 10 من نفس القانون على أنه «تحدد معايير العزل الحراري للبناءات الجديدة عن طريق التنظيم»⁴.

كما نص نفس القانون في المادة 11 على طرق التنظيم الخاصة بالبناءات الجديدة، أصناف البناءات ومعايير المردودية الطاقوية حسب المعطيات المناخية بالإضافة إلى معايير تقنية متعلقة بالبناء، المقاومة الحرارية وفتحات الغلاف الخارجي وكذا

¹ ISOVER, Guide la thermique du bâtiment, Solution d'isolation thermique et phonique ISOVER, France, 2007.

² ANDRE, H et LIEBARD, A. (2005). Livre Traité d'architecture et d'urbanisme bioclimatiques, Le Moniteur et Observ'ER, 2005, Paris.

³ المادة 09، قانون رقم 99-09 المؤرخ في 28 جويلية 1999، المتعلق بالتحكم في الطاقة.

⁴ المادة 10، قانون رقم 99-09.

نوعية المواد العازلة ونمط تنصيبها، هذا بالإضافة إلى الأساليب المتعلقة بالمصادقة والاثبات ومراقبة التطابق مع معايير الفعالية الطاقوية واقتصاديات الطاقة¹.

جاء بعد هذا القانون المرسوم التنفيذي رقم 2000-90 المؤرخ في 24 أفريل 2000 المتعلق بالتنظيم الحراري في المباني الجديدة والذي يلزم باستعمال المواد العازلة حراريا في المباني الجديدة، لكن للأسف لا نجده مطبق على أرض الواقع وذلك راجع لغياب هيئة خاصة لمراقبة مدى تطبيق هاته القوانين مما أدى الى تفاقم الوضع وارتفاع استهلاك الطاقة.

إن الوضعية التي وصل إليها المجال العمراني في الجزائر، يستوجب ضرورة التدخل بغية الحد من الوضعية المتدهورة والتي تنعكس حتما على منهج حياة الأشخاص الشيء الذي يزيد من أعباء الدولة، التي يجب عليها تنظيم حركة التعمير والبناء وذلك من خلال جملة من النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية².

المحور الثاني: الواقع الحراري والطاقوي للمباني الإدارية في الجزائر

عرف مجال البناء تطور كبير، وعن طريق التجارب على مر الزمن استطاع الانسان التأقلم مع الظروف المناخية المحيطة به وإيجاد حلول لها حسب ما توفر لديه من إمكانيات وتقنيات، وبذلك أصبحت لكل منطقة غلاف خارجي أو واجهة خاصة بها ناتجة من بيئتها المحيطة³.

هذا البحث أنجز على المباني الإدارية في الجزائر، وكعينة المباني التي تقع في مناخ حار وجاف مثل مدينة بسكرة، حيث قمنا بالعمل على تسعة مباني إدارية مختلفة عن بعضها من ناحية معالجة الواجهة والمواد المستعملة فيها.

¹ المادة 11، قانون رقم 99-09.

² كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2016/2015.

³ محمد عبد الفتاح أحمد العيسوي، تأثير تصميم الغلاف الخارجي للمبنى على الاكتساب الحراري والراحة الحرارية للمستعملين، منهج لعملية التصميم البيئي للغلاف الخارجي للمبنى، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، مصر، 2003.

الصورة (رقم 01) يبين واجهات المباني المدروسة والتي تقع في مدينة بسكرة:

الصورة رقم 01: المباني الخاضعة للدراسة



3-مقر مكاتب خاص



2-مقر ص و ض إ



1-إذاعة الزيبان



6-مقر تأميمات س أ أ



5-مقر ص و ض إ غ أ



4-مقر وكالة م ت ب

الصورة رقم 01 (تابع): المباني الخاضعة للدراسة



9-الوكالة العقارية



8-اتصالات الجزائر



7-مديرية التجارة

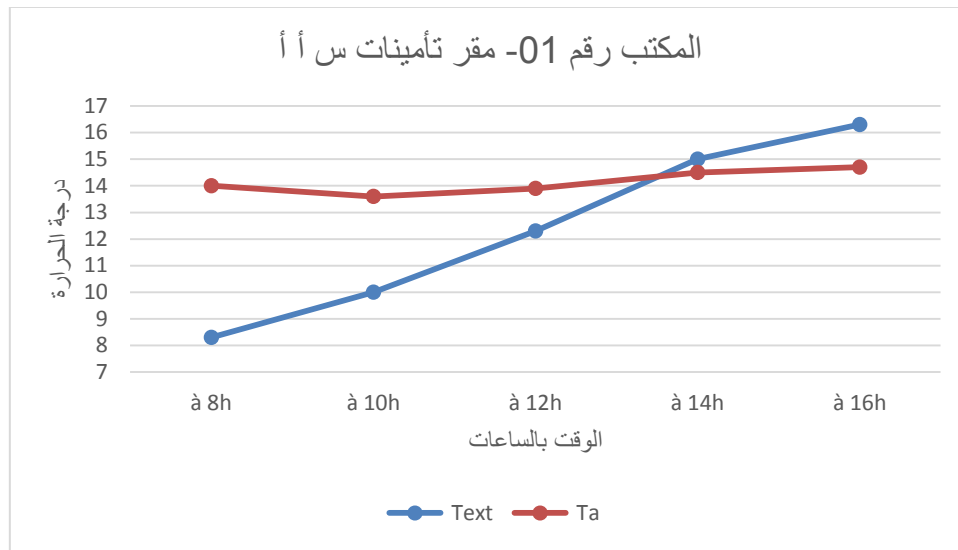
(المصدر: الكاتب، 2016)

بعد اختيار المباني المعنية بالدراسة حسب أنواع الواجهات الموجودة في مدينة بسكرة، والتي تتميز بمناخ حار وجاف، قمنا بقياس درجات الحرارة في الداخل والخارج خلال فترة العمل من الساعة الثامنة صباحا إلى الساعة الرابعة مساء.

بعد عملية التحليل للمباني المدروسة، وجدنا غياب تام لاستعمال العوازل الحرارية، وبعد معالجة القياسات التي تحصلنا عليها وجدنا بأن أحسن سلوك حراري في المبنى رقم 01 نظرا لاستعمال مادة بناء ذات عتالة حرارية كبيرة، ثم نجد المبنى رقم 03 لاحتوائه على واجهة مهوات حسنت من سلوكه الحراري، أما المباني التي وجدنا بها درجات حرارة عالية جدا فهما على التوالي المبنى رقم 09 وذلك راجع لاستعمال مساحة كبير من الزجاج في الواجهة ثم يليه المبنى رقم 08 وذلك لكون الغلاف المعماري الخارجي للواجهة المزدوجة مصنوع من الحديد وهي غير ملائمة لهذا النوع من المناخ الحار.

من خلال الدراسة وجدنا بأن جل المباني لا تحقق الرفاهية الحرارية في المرحلة الباردة وبالأخص في المرحلة الساخنة والذي بدوره يؤدي إلى استخدام المدفئة والمكيف في كل مكتب مما يتسبب في استهلاك كمية كبيرة جدا من الطاقة الكهربائية، كمثال نأخذ المبنى رقم 06 في الشتاء حيث نلاحظ بأن درجة الحرارة الداخلية ثابتة نوعا ما مقارنة بدرجة الحرارة الخارجية المنخفضة (الشكل رقم 01)، لكن رغم ذلك تبقى هاته الأجواء غير مريحة وتستلزم استعمال المدفئة.

الشكل رقم 01: درجات الحرارة المتحصل عليها في الشتاء في المبنى رقم 06

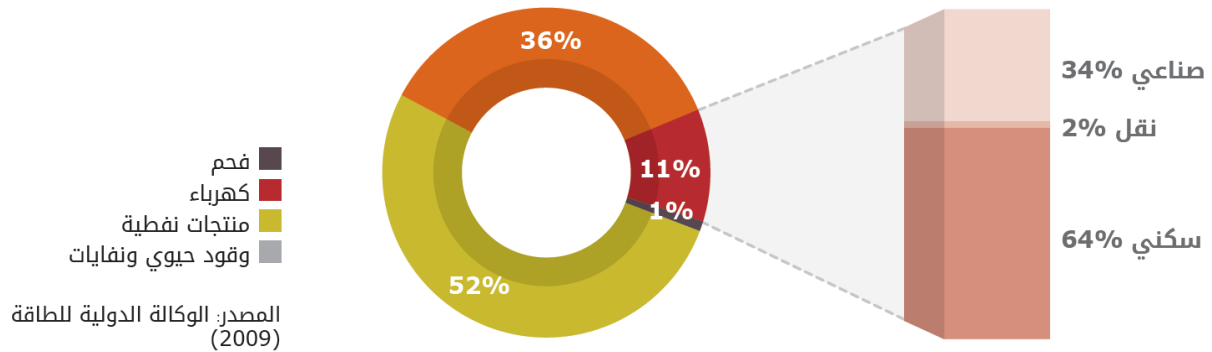


(المصدر: الكاتب، 2016)

الشكل (رقم 02) بين الاستهلاك النهائي للطاقة في الجزائر سنة 2009، فحسب المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة والوكالة الدولية للطاقة فإن قطاع البناء مسؤول عن نسبة كبيرة جدا من الاستهلاك النهائي للطاقة الكهربائية في الجزائر¹.

¹ المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة والوكالة الدولية للطاقة، www.rcreee.org، 2009.

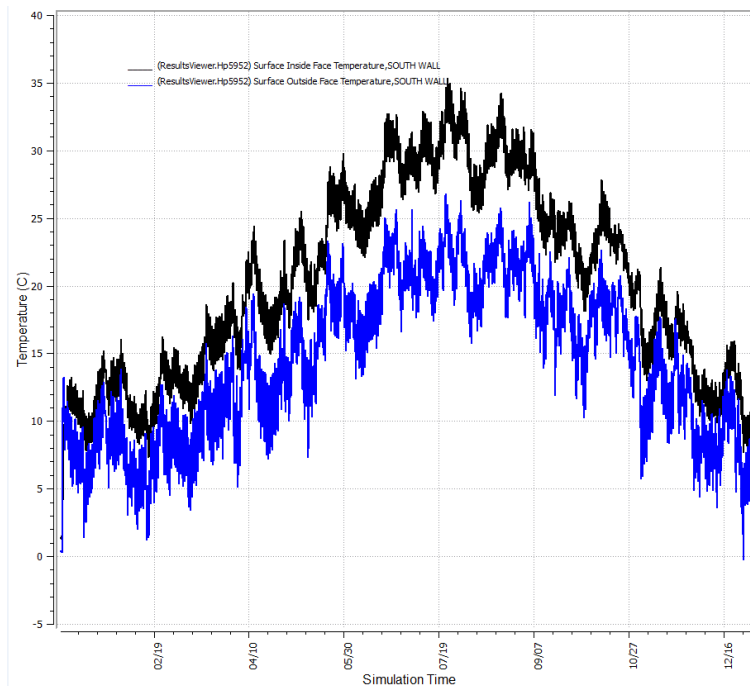
الشكل رقم 02: الاستهلاك النهائي للطاقة في الجزائر سنة 2009



(المصدر: الوكالة الدولية للطاقة، 2012)

لمعرفة السلوك الحراري للواجهة مدة عام بأكمله، قمنا بعملية محاكاة بواسطة برنامج «EnergyPlus» والذي يمكننا من الحصول على عدة معطيات مع إمكانية القيام بدراسة معمقة لمعرفة تأثير كل عنصر، بحيث قمنا بمحاكاة لمبنى من مواد ذات عتالة حرارية كبيرة، النتائج المتحصل عليها موضحة في (الشكل رقم 03).

الشكل رقم 03: نتائج المحاكاة لمدة سنة



النتائج المتحصل عليها جد مقبولة على مدار السنة كون درجات الحرارة الداخلية مقبولة على مدار العام مع وجود فارق كبير لدرجات الحرارة بين الداخل والخارج في فصل الصيف.

ظهر في الآونة الأخيرة مصطلح جديد للواجهات ذات تكنولوجيا عالية ألا وهو "الواجهات الذكية" والتي تعتبر أحد أهم أجزاء المبنى الذكي، والتي لها فعالية كبيرة لا تحققها واجهات المباني العادية وذلك لكونها مستجيبة بشكل فعال تجاه البيئة المحيطة بها مع ضمان أجواء جد مناسبة لمستعملي المجال، هذا بالإضافة إلى فعاليتها الطاقوية وجماليتها¹.

خاتمة:

لواجهة المعمارية دور كبير وفعال في التأثير على الأجواء الحرارية والفعالية الطاقوية للمباني، هذا التأثير قد يكون سلبي أو إيجابي حسب المعايير المأخوذة في عين الاعتبار أثناء عملية التصميم والإنجاز ومدى تطبيق القوانين المتعلقة بالعزل الحراري. من خلال هذا البحث نستنتج بأنه بالرغم من وجود قوانين متعلقة بالتحكم في الطاقة وبالتنظيم الحراري في المباني، إلا أننا لا نجد لها مجسدة على أرض الواقع نظرا لغياب الآليات والقوانين الصارمة التي تتابع بحزم مدى تطبيق هاته القوانين، العنصر الذي يعتبر من بين الحلول التي تسمح بالوصول إلى الكفاءة الطاقوية عن طريق حسن اختيار كل من مواد البناء، عناصر الواجهة والمواد العازلة مع الأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المناخية لكل منطقة.

قائمة المراجع:

أ- باللغة العربية:

- 1- مقدار حيدر الجوادي، تأثير الجدران المزودة على البيئة الداخلية الحرارية للمبنى في مدينة بغداد، المجلة العراقية للهندسة المعمارية، العراق، 2016.
- 2- محمد عبد الفتاح أحمد العيسوي، تأثير تصميم الغلاف الخارجي للمبنى على الاكتساب الحراري والراحة الحرارية للمستعملين، منهج لعملية التصميم البيئي للغلاف الخارجي للمبنى، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، مصر، 2003.
- 3- عبير مسلم الصاعدي، التوصل الحضاري للطرز المعمارية الإسلامية على واجهات المباني التقليدية في منطقة مكة المكرمة والإفادة منها في تصميم واجهات المباني المعاصرة، جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، 2009.
- 4- وائل العواد العقيلي، تقليل حمل التبريد بتطبيق منظومة غلاف المبنى الذكي، رسالة ماجستير في الهندسة المعمارية، العراق، 2010.
- 5- القانون رقم 99-09 المؤرخ في 28 جويلية 1999، المتعلق بالتحكم في الطاقة.
- 6- المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة والوكالة الدولية للطاقة، www.rcreee.org، 2009.
- 7- وليد سعد حميدي الأوسي، الواجهة الذكية في المباني، رسالة ماجستير في الهندسة المعمارية، العراق، 2015.

¹ وليد سعد حميدي الأوسي، الواجهة الذكية في المباني، رسالة ماجستير في الهندسة المعمارية، العراق، 2015.

ب-باللغة الفرنسية:

- 1- ANDRE, H et LIEBARD, A. (2005). Livre Traité d'architecture et d'urbanisme bioclimatiques, Le Moniteur et Observ'ER, 2005, Paris.
- 2- ADEME, *Histoire de la recherche sur l'enveloppe du bâtiment de l'habitat bioclimatique au bâtiment à énergie positive*, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, France, 2010.
- 3- DUGUÉ, A., *Caractérisation et valorisation de protections solaires pour la conception de bâtiments*, (PhD, Université de Bordeaux), France, 2013.
- 4- ISOVER, *Guide la thermique du bâtiment, Solution d'isolation thermique et phonique ISOVER*, Tiré de : www.isover.fr/ France, 2007.
- 5- SOPHIE, T., «*Matériau, Matière d'Architecture Soutenable*». Faculté d'architecture, d'ingénierie architecturale et d'urbanisme, LOCI-Paris, 2012.

العقار الحضري و إنعكاساته على التركيبة الحضرية و استخدامات الأرض في مدينة ميلة

أ/ عبد الغني بوشلوش، أستاذ مساعد أ، جامعة بسكرة

الملخص:

نتناول في هذا البحث العلاقة القائمة بين العقار الحضري و التركيبة الحضرية لمدينة ميلة. من خلال البحث عن إنعكاسات الخصائص التقنية و التشريعية للعقار الحضري على إستخدامات الأرض في المدينة و كيفية توجيهها لنمط توطنها و طريقة توزيعها ضمن الفضاء العمراني. من خلال التطرق إلى الموضوع وفق منهج تحليلي في محاولة منا لتشريح حيثياته من خلال تتبع حجم إستهلاك كل نمط من هذه الإستخدامات للأوعية العقارية من جهة و كيفية تأثير كل من نمط ملكية الأوعية العقارية و خصائصها التقنية من مساحة و غيرها على تنظيم و توزيع مختلف هذه الوظائف ضمن المحيط العمراني من جهة أخرى. و حاولنا الوقوف على عديد الهفوات التي ساهمت في إنتاج إختلالات وظيفية للتركيبة الحضرية لمدينة ميلة، و من ثم إقتراح جملة من التوصيات أوردناها في هذا البحث عمدنا من خلالها إلى وضع مقارنة تسمح بتثمين الجانب الوظيفي و التركيبة الحضرية للمدينة.

الكلمات الاستدلالية:

العقار الحضري - التركيبة الحضرية - إستخدامات الأرض - الأوعية العقارية - الملكية العقارية

Abstract:

In this research, we discuss the relationship between the urban real estate and the urban structure of Mila City, through the quest of the repercussions of urban real estate technical and legislative characteristics upon land use in the city and the orientation manner of its settling pattern and repartition mode within the urban space. The approach to this subject is carried out in an analytical method in an attempt to dissect its aspects via the follow-up of consumption volume for every pattern of these real estate receptacles' uses on the one hand; and, on the other hand, the influence that every real estate receptacle property pattern along with its technical characteristics such as area, etc. have on these different functions' organization and distribution within the urban environment. We have tried to get aware of the numerous lapses which have contributed to Mila City's urban structure dysfunctions, and starting from there, we have suggested a set of recommendations that we have included in this research through which we have set an approach that allows the appraisal of the city's functional aspect and urban structure.

Keywords: Urban real estate - Urban structure - Land use - Real estate receptacles - Real estate property.

مقدمة:

تنمو المدن و تتطور تحت تأثير نمو ساكنتها الذين تشكل احتياجاتهم الحضرية المحرك الرئيسي لنمو النسيج العمراني للمدينة و توسعه. و الذي تنتوع تركيبته بتنوع هذه الإحتياجات التي أصبحت تتغير و تتطور متأثرة بتحسين نمط الحياة الحضرية. الذي دفع بمسيرى المدينة و المشرفين عليها إلى تنظيمها ضمن استخدامات مختلفة للأرض. و وضع معايير تخطيطية تضبط العلاقة بين هذه الاستخدامات و تنظم تركيبها في الفضاء العمراني سواء من حيث نوعها أو حجمها أو مواطن توزيعها. غير أن هذه المؤشرات ليست وحدها المتحكم في هذه التركيبة الحضرية للمدينة، فللعقار الحضري دورا فعالا و جد مؤثر في هذا التركيب، بإعتباره القاعدة المستقبلية لهذه الاستخدامات و الوعاء الحاوي لها خاصة أمام اتجاهه نحو الندرة و تعقد وضعياته التشريعية. ما دفعنا إلى محاولة صبر حيثيات هذه العلاقة و انعكاساتها الفعلية على التركيبة الحضرية للمدينة. بأخذ مدينة ميلة كعينة لهذه الدراسة من خلال التساؤل التالي:

إلى أي مدى ساهم العقار الحضري في التأثير على التركيبة الحضرية لمدينة ميلة و توزيع إستخدامات الأرض ضمن محيطها الحضري ؟

1- البنية العقارية لمدينة ميلة:

بعد التحول الدستوري الذي مرت به البلاد و إنتقالها إلى النظام الراس مالي و ما رافقه من تشريعات مست جل الجوانب التي من بينها العقار الحضري للمدن الجزائرية. أين ساهم قانون التوجيه العقاري¹ في إعادة صياغة تركيبها العقارية، و خلق أصناف ملكية جديدة، التي كانت كذلك نتاج عن عديد التراكمات التي مرت بها المنظومة العقارية الجزائرية عبر مختلف الحقب و المراحل التاريخية. إذ و من خلال تتبعنا لمختلف أنواع الملكية العقارية المميزة لمدينة ميلة بعد سنة 1990 يمكن الوقوف على ثلاثة انماط رئيسية تم توقيعها على المخطط رقم (01) الذي من خلاله يمكن أن نسجل:

1- أراضي تابعة لأملاك الدولة: و تمثلت في بعض الجيوب العقارية ضمن النواة الإستعمارية و حولها، بالإضافة إلى تلك المتركة في الجزء الجنوبي و الغربي للمدينة. سواء تلك المشيد فوقها مشاريع عمرانية أو تلك المخصصة لمشاريع التعمير المستقبلي. و التي كانت على شكل أراضي فلاحية تم ضمها الى المحيط العمراني. غير أنها تبقى ذات مساحات جد متواضعة. و إستغلال معظمها في توطين مشاريع عمرانية، تلبية للطلب المتزايد على العقار الحضري ضمن توسعات المدينة. بالإضافة الى بعض الأوعية العقارية المخصصة لمباني التجهيزات العمومية التابعة للمصالح و المديريات الولائية، و التي تعرف بالأملاك الخاصة للدولة. و التي تحصلت عليها أملاك الدولة من الادارة الاستعمارية.²

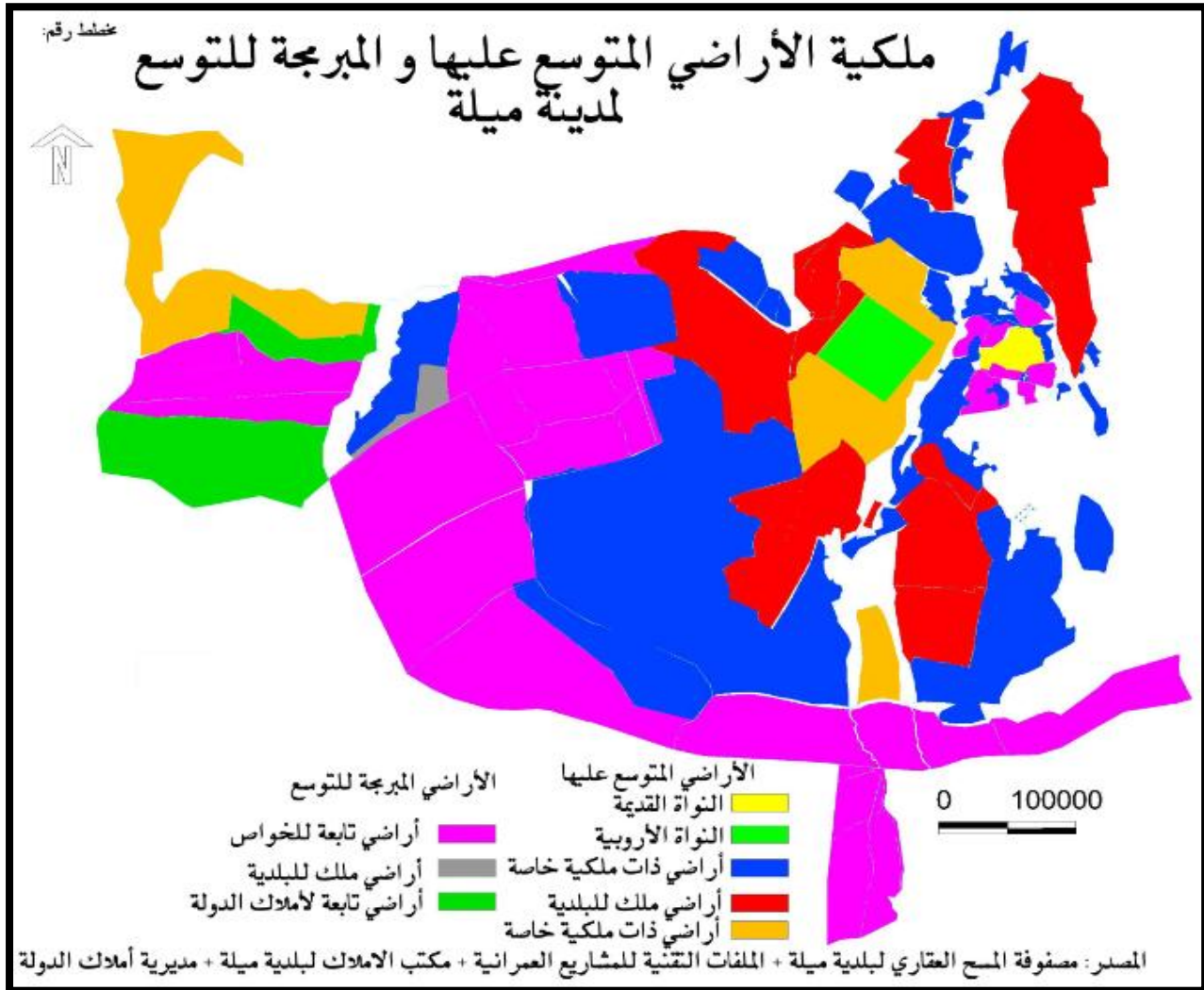
2- أراضي تابعة لأملاك البلدية: و هي في معظمها تشكلت من تلك المدمجة ضمن الاحتياطات العقارية البلدية و التي تم تعمير جلها ما عدا تلك المتبقية على شكل جيوب عقارية ذات مساحات محدودة تم تركها ضمن المشاريع العمرانية لاستقبال التجهيزات العمومية و التي تتركز بصورة أساسية ضمن التخصيصات السكنية التي تنتشر بصورة أساسية شمال و غرب المدينة مع بعض منها جنوبها. بالإضافة إلى الأوعية المتوطن عليها بعض مباني التجهيزات العمومية كالمدارس الابتدائية و الإدارات المحلية و التي تحصلت عليها البلدية باستعمال قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

3- أراضي تابعة للخواص: و هي المشكلة لجل الملكيات العقارية في المدينة و الأراضي المحيطة بها. سواء تلك المتوسع عليها أو تلك المبرمجة ضمن خطط التوسع. و التي تركزت بصورة أساسية بالمنطقة الجنوبية و الغربية للمدينة و البعض

¹ القانون 25/90، المتعلق بالتوجيه العقاري، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49
2 مديرية مسح الأراضي لولاية ميلة، مصفوفة المسح العقاري لبلدية ميلة، 2015

منها شمال النواة الأروبية. بالإضافة الى بعض البساتين حول المدينة القديمة و أخرى على ضفاف واد بوخنزير و واد الصياح. زد إليها تلك الجيوب العقارية ضمن الأنسجة العمرانية، بالإضافة إلى تلك الأوعية العقارية المشيد عليها مباني الأحياء الفوضوية و التي تعود لهم أصلا أو تحصلوا عليها إما من خواص آخرين من خلال معاملات عرفية دون المرور على الاجراءات القانونية من توثيق و إشهار و هي الأملاك الأكثر إنتشارا، لتبقى أملاك الخواص هي المسيطر على الملكية العقارية ضمن مدينة ميلة.

II- الملكية العقارية و إستخدامات الأرض في مدينة ميلة: كما ساهمت الملكية العقارية في توجيه النمو العمراني للمدينة كان لها بالغ الأثر في توطين استخدامات الأرض فيها و حتى تركيبها و نمط و طريقة تخطيطها و تتميتها العمرانية:

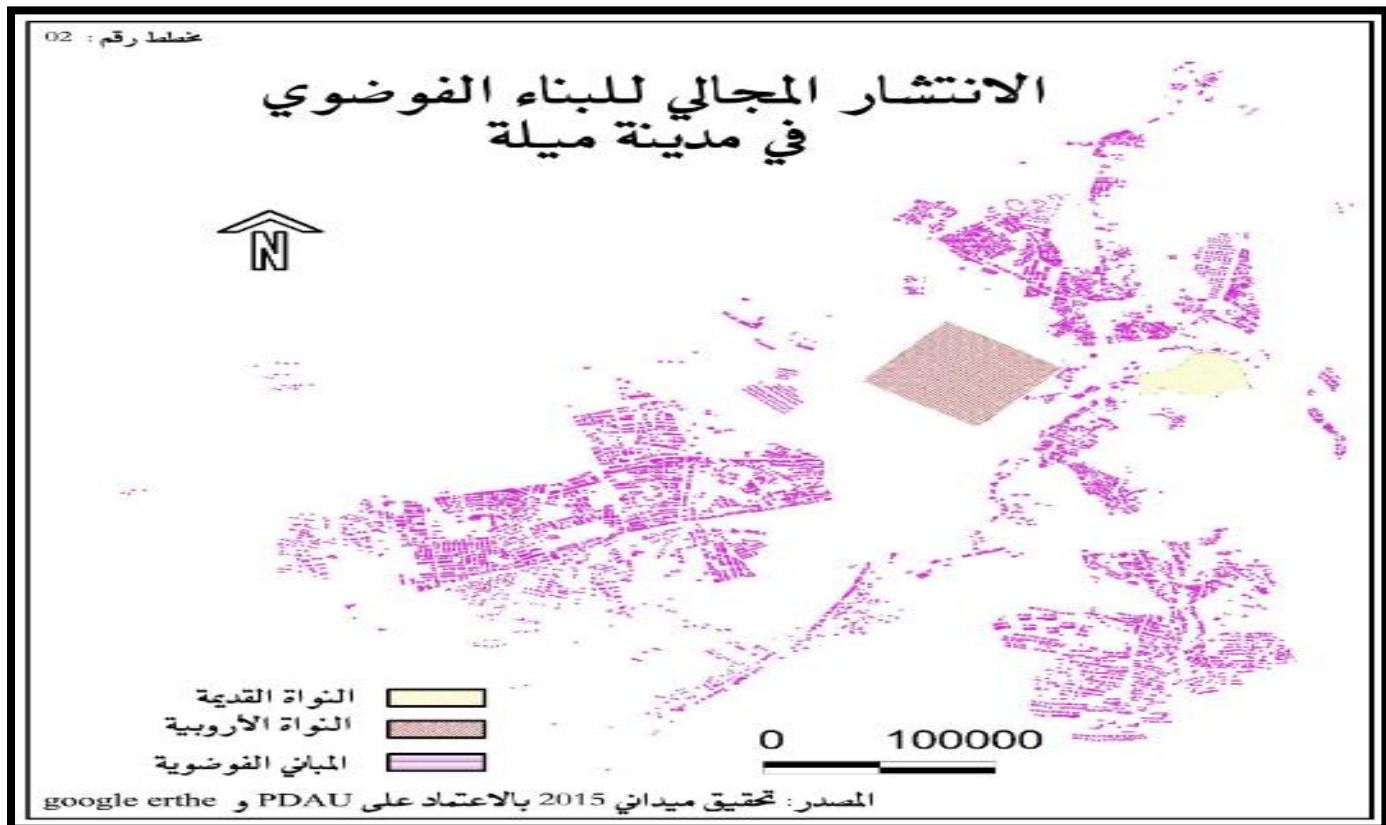


1- الإستخدام السكني: أين سجلنا أن الإستخدامات السكنية هي الإستخدام المسيطر على المجال العمراني للمدينة و الذي كان له حصة الأسد من الأوعية العقارية و استهلاك المجال خاصة النمط الفردي منه و الذي يمكن أن نميز نمطين في ضمنه:

أ- نمط السكن الفوضوي: و هو عبارة عن تجمعات سكنية نمت وتوسعت بوضع اليد على أراضي الغير بطرق غير رسمية و بدون عقود تعمير، في داخل المدن أو في أطرافها، وهي تبدو بشكل كتل متراسة من الأكواخ أو المساكن على أراضي

خالية من الخدمات كالماء والكهرباء والمجاري العمومية، و تفتقر الى المرافق الاجتماعية والصحية¹. و هو النمط الأكثر إنتشارا في المجال العمراني للمدينة و الذي توطن بصورة أساسية على أراضي ذات ملكية خاصة، إذ أن البناء في الوسط الحضري يصنف كبناء فوضي عند إفتقاده للرخص والعقود التعميرية و التي يشكل عقد الملكية الموثق و المشهر عنصرا أساسيا و محوريا للحصول قبل الشروع في البناء على الرخص و المخططات المصادق عليها.² غير أن واقع مدينة ميلة يؤكد على إفتقاد جزء كبير من مباني المدينة لهذه الوثائق العمرانية و التي تميزت في معظمها بكونها تتوضع على أوعية عقارية يعود أصل ملكيتها للخواص الذين يتجنبون تتبع الخطوات الإدارية و التقنية لتجزئة ملكياتهم قبل بيعها، خاصة منها ما تعلق برخصة التجزئة، و هو ما يحول دون توثيق عقود البيع و تشهيرها، و يجعلهم يعتمدون هنا على عقود عرفية غير رسمية تحرم المشتري من الحصول على رخصة البناء، بالإضافة إلى لجوء البعض الآخر إلى عقود رسمية و مشهورة غير أنها تكون على الشياح تثبت حق ملكية مساحة معينة ضمن ملكية أكبر لكنها تفتقد إلى توضيح و تعيين حدود هذه المساحة³ و هي الأخرى غير معترف بها لدا المصالح التقنية ما يحرم صاحبها من الحصول على عقود التعمير و حقوق البناء. و رغم ذلك فقد شهد المجال العمراني لمدينة ميلة عديد هذه المعاملات و التي بدورها ساهمت في إنتشار البناء الفوضوي المفتقد لهذه الرخص و العقود و هو ما سنحاول تتبع حيثياته من خلال المخطط رقم(02):

إذ من المخطط السابق يمكن الوقوف على مدى الإنتشار الواسع للبناء الفوضوي في مدينة ميلة و الذي شكل حزاما يلف المدينة عبر مختلف مراحل توسعها. و الذي كان متركزا بصورة أساسية في المنطقة الجنوبية للمدينة، و بالضبط في كل من حي



1- عبد القادر لقصير، أحياء الصفيح، دراسة ميدانية في علم الاجتماع الحضري، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، 1993، ص9.

² الجريدة الرسمية رقم 91/26، مرسوم تنفيذي رقم 176/91، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة و شهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و تسليم ذلك، ص 964.

³ الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 77، الأمر رقم 85/75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتعلق بالقانون المدني معدل و متمم، المادة 713

الخربة بشطريه السفلي والعلوي و حي صناوة ، بالإضافة إلى المنطقة الشمالية في كل من حي بن صالح و الطيايية، و سيد علي العواد شمال النواة القديمة. مع إنتشاره المبعثر و النقطي على باقي أجزاء المدينة على شكل جيوب عمرانية.

إذ بلغ عدد المباني الفوضوية في مدينة ميلة ما يقارب 4661 بناية¹ بنسبة 54.27% من مجموع المباني المشكلة للنسيج العمراني للمدينة و هي نسبة جد معتبرة تفوق نصف المباني المشكلة للنسيج العمراني. كما تربعت المباني الفوضوية على مساحة عقارية قاربت 429.75 هـ بما نسبته 46.92% من مجموع المساحة المعمورة للمدينة و هي توحى بمدى إستفحال ظاهرة البناء الفوضوي و إستحواذه على نسبة معتبرة من العقار الحضري مقارنة مع باقي الأنماط و الإستخدامات. و هي تشكل بدورها ما يقارب نصف مساحة مدينة ميلة.

غير أن الميزة الأساسية الثانية للبناء الفوضوي في مدينة ميلة هو توسعه و نموه على الأراضي ذات الملكية الخاصة بصورة أساسية. أين كان لنمط الملكية دور أساسي في توجيه و توتيد المباني الفوضوية. إذ شكلت الأراضي ذات الملكية الخاصة ما نسبته 84.93% من مساحة الأوعية العقارية المستقبلية للبناء الفوضوي و الذي عملت مساحتها المعتبرة-الملكية الخاصة-مقارنة مع باقي أنماط الملكية كعامل محفز لنمو و إنتشار البناء الفوضوي و استفحاله، و الذي عرف نشاطه خاصة بعد تطبيق قانون الإحتياطات العقارية، الذي ساهم بطريقة غير مباشرة في تشجيع البناء الفوضوي من خلال مسارعة ملاك الأراضي الخواص إلى بيع أراضيهم للأفراد بصورة عرفية و غير مخططة، خوفا من دمجها ضمن الإحتياطات. و يعد سن قانون التوجيه العقاري و في بعض الأحيان تم البيع بعقود موثقة غير أنها على الشياح أي أنها تعطي حق الملكية للمشتري لمساحة معينة ضمن مساحة أكبر منها غير أنها غير معلومة الحدود و الموقع ضمن الملكية الكلية ما حرمهم من الحصول على رخصة البناء. و أحيانا حتى بوجود عقود للملكية للمساحة الكلية نجد عدم حصولها على رخص البناء لعدم فرز هذه الملكيات و تجزئتها و أحيانا أخرى وجود تداخل بين المباني أو عدم إتمام إجراءات التقسيم و منه نجد عديد المباني من هذه الحالات تصنف كمباني فوضوية سواء كانت تابعة للخواص أو حتى الجماعات المحلية كمقر الولاية، مقر مديرية التربية، مقر الخزينة الولائية، دار الثقافة، متحف المجاهد...، حتى تلك الأراضي التابعة للبلدية لم تسلم هي الأخرى من استلاء البناء الفوضوي عليها الذي ساهم في العديد من الأحيان في الوقوف في وجه العمليات التعميرية المخططة كما حصل في منطقة صناوة جنوب المدينة، أين تم إلغاء تخصيص سكني مخطط بسبب استحواد البناء الفوضوي على الأرضية المخصصة له، بالإضافة الى تحول حيي بوقلالة و سيدي صغير شمال المدينة من حيين مؤقتين للبنىات الجاهزة إلى حيين فوضويين بعد تحويلها إلى بنايات صلبة و بناء أخرى على المساحات الحرة ضمن الحيين. بالإضافة إلى تلك المباني الموزعة على الجيوب العقارية ضمن الأنسجة المخططة و التي توضع خارج المخططات. أين بلغت مساحة البناء الفوضوي فوق أراضي الإحتياطات العقارية البلدية ما مساحته 60.52 هـ بما نسبته 14.08% من المساحة الكلية للبناء الفوضوي. و التي رغم كونها نسبة متواضعة إلا انها ساهمت في تكوين مساحة البناء الفوضوي.

حتى أراضي أملاك الدولة كان لها نصيبها و لو بصورة مقتضبة من البناء الفوضوي سواء تلك الخاصة بحي شريطية الذي كان هو الآخر على شكل حي مؤقت للمباني الجاهزة و تم تحويلها الى مباني صلبة و أخرى بالقرب من حي العربي بن رجم على شكل مباني هشة تربعت على مساحة إجمالية تقدر ب 4.24 هـ بنسبة 0.99% من مساحة البناء الفوضوي.

و منه و بصفة عامة يمكن الوقوف على النقاط التالية:

- ✓ الانتشار الواسع للملكية الخاصة ساهم في انتشار البناء الفوضوي و استفحاله في مدينة ميلة
- ✓ تعقد الوضعية القانونية للعديد من العقارات و صعوبة الإجراءات الادارية ساهم في انتشار البناء الفوضوي الذي مس حتى المباني العمومية.

¹ تحقيق ميداني بالإعتماد على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و google Erthe ، أفريل 2016.

✓ بداية ظهور البناء الفوضوي على أراضي مخصصة للتعمير المستقبلي من طرف أدوات التهيئة و التعمير سيحول حتما عائقا أمام إسقاط هذه الأخيرة على أرض الميدان في المستقبل

✓ نقص الملكية العمومية للأوعية العقارية ساهم في كبح المشاريع العمرانية المخططة و بالتالي نقص العرض بالنسبة للعقارات المخططة، ما ساهم في استفحال المعاملات العرفية لتلبية الطلب على العقار في المدينة. و ساهم في استفحال ظاهرة البناء الفوضوي. إذ ن سجل توقف إنجاز التخصيصات السكنية منذ سنة 2000 ساهم في قلة المعروض العقاري المخطط المخصص لتلبية الطلب على السكن.

ب-النمط المخطط: و المشكل من تجمعات عمرانية تضع الجهة الإدارية المختصة لكل نطاق منها برنامجا تخطيطيا ضمن حدود أسس التخطيط العمراني¹. و التي تتشكل بصورة أساسية من:

ب-1- التخصيصات السكنية: التخصيصات هي عملية تدخل في إطار العمران العملياتي، تسمح بخلق نسيج عمراني عن طريق التهيئة (Viabilisation)، و تقسيم حقوق البناء على القطع الأرضية المدمجة ضمن الاحتياطات العقارية البلدية.⁽²⁾

إذ تمثل التخصيصات السكنية رافدا قويا وفعالا في تطوير و إنماء الأنسجة الحضرية، باعتبارها واحدة من أهم الوسائل العملية المتاحة في الوقت الراهن لتيسير العقار الحضري، و هي الممثل الوحيد للسكن الفردي المخطط في مدينة ميلة، و التي إضافة إلى كونها مخططة فهي كذلك تتميز باستهلاكها الواسع للعقار. و هي آلية لإستهلاك و انتاج العقار الحضري في نفس الوقت، إذ تعمل على إستهلاك الأوعية العقارية المخصصة للتعمير ضمن المخططات العمرانية و التي تتميز في عموما بمساحتها الكبيرة التي تجزأ بدورها وفق مخططات محددة، و تعمل على إنتاج أوعية عقارية ذات مساحة صغيرة توزع على مستفيدين و مخصصة لإستقبال المباني³.

جدول رقم (1):التطور التاريخي لإستهلاك و إنتاج التخصيصات السكنية للعقار الحضري:

المرحلة	إستهلاك التخصيصات للعقار الحضري			إنتاج التخصيصات للعقار الحضري		
	مساحة المدينة	مساحة التخصيصات هـ	النسبة من مساحة لمدينة %	عدد القطع الأرضية	عدد مساكن المدينة	النسبة من عدد مساكن المدينة %
1989 ما بين 74-	455.39	26.72	5.87	422	/	/
					4627	9.12

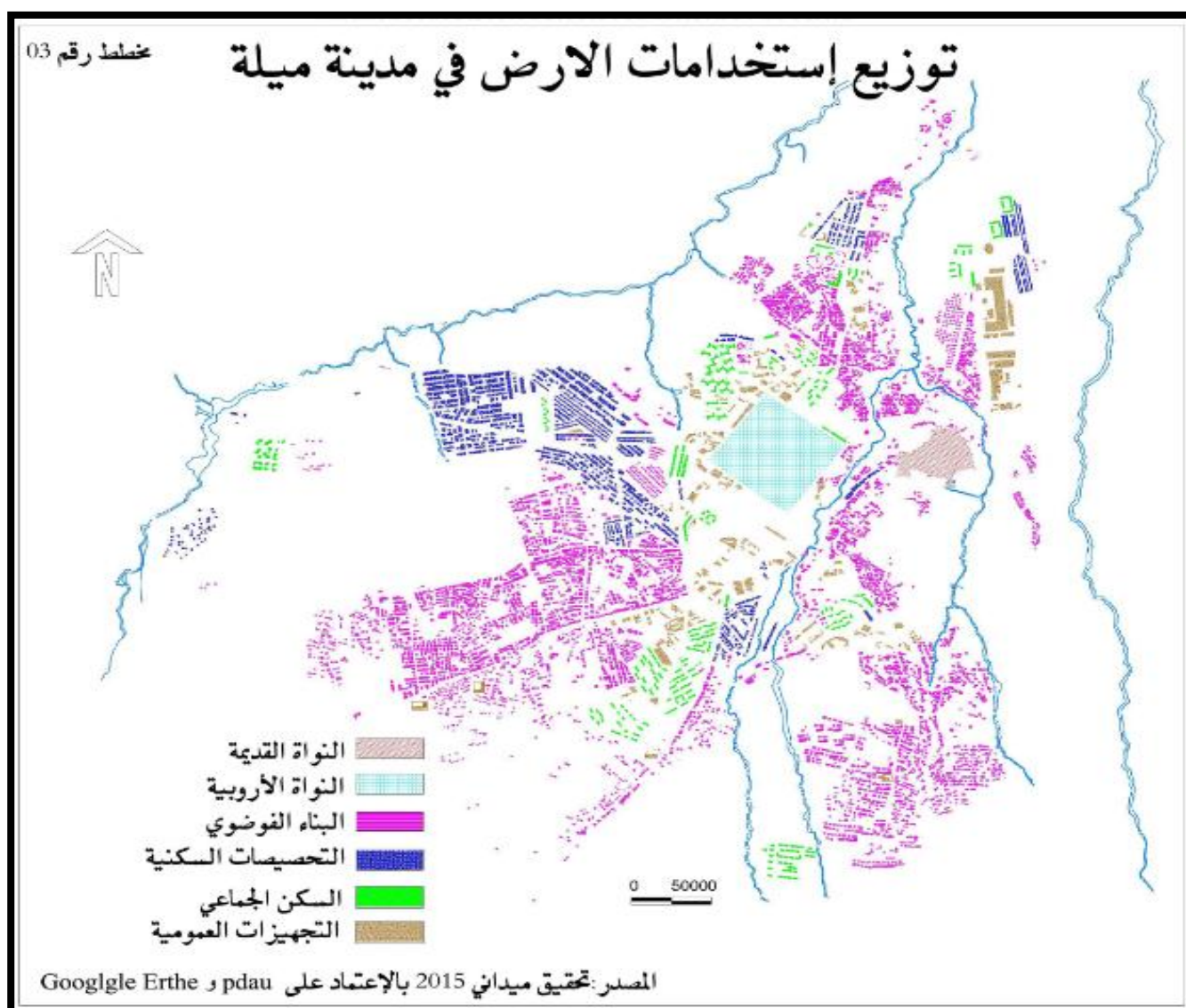
¹ ريدة يوسف ديب، تنظيم مناطق المخالفات باستخدام نظم المعلومات الجغرافية مثال مدينة حصين، رسالة ماجستير، كلية الهندسة المعمارية ن جامعة البعث، سوريا، 2003ص 41

² ministère de l'urbanisme et de la construction, l'aménagement des lotissements, Alger, OPU, p19

³ الجريدة الرسمية رقم 91/26، مرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة و شهادة التقسيم و رخصة البناء شهادة المطابقة و رخصة الهدم، المادة 07، ص 962.

43.31	3962	17.22	9961	1716	14.31	67.39	470.98	-1990 2016
24.89	8589	14.66	14588	2138	10.27	94.11	916.37	المجموع

المصدر: المصالح التقنية لبلدية ميله + الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم العقاري بميلة + تحقيق ميداني و معالجة الباحث



من خلال الجدول اعلاه يمكن الوقوف على أن مساهمة التخصيصات السكنية في إستهلاك العقار الحضري و منه التركيبية الحضرية لمدينة ميله لم تتم إلا بعد سنة 1974 و بالضبط سنة 1981 تاريخ إنشاء التخصيص الشمالي و هو أول

تخصيص بالمدينة، أي أن عملية إنجاز التخصيصات كانت مكبوحة الجراح بسبب غياب العقار الحضري العمومي، و لم تتطلق إلا بعد اللجوء إلى سياسة الإحتياطات العقارية و التي كانت على النحو التالي:

- مرحلة ما بين 1974 و 1989 تم خلال هذه المرحلة انشاء ثلاثة تخصيصات على مساحة 26.71135 هـ و التي تم إقتطاعها من الإحتياطات العقارية البلدية، شكلت ما نسبته 5.87 % من إجمالي مساحة المدينة في تلك الفترة، و هي كل من التخصيص الشمالي سنة 1981 على مساحة تقدر بـ 6.68 هـ جزئت إلى 115 قطعة و الغربي على مساحة 11.56 هـ جزئت إلى 180 حصة ثم الجنوبي الذي أنجز على مساحة تقدر بـ 8.54 هـ قسمت إلى 127 حصة التي أنشئت سنة 1982، و تسميتها تدل على منطقة توضعها بالنسبة للمدينة، و التي تحكم فيها توفر الوعاء العقاري، وقد ساهمت في إنتاج ما مجموعه 422 قطعة بما نسبته 9.12 % من مجموع مباني المدينة في تلك الفترة.

- مرحلة مابعد 1990 التي تم فيها إنجاز جل التخصيصات السكنية في المدينة، التي أنجزت على مساحة تقدر بـ 67.39 هـ بنسبة 14.31 % من إجمالي المساحة المتوسع عليها في تلك الفترة. و التي من بينها نذكر، تخصيص بن معمر 334 قطعة الذي أنجز سنة 1995 على مساحة تقدر بـ 16.78 هـ و تخصيص بالمرقة 521 قطعة سنة 1996 الذي أنشئ على أرضية تابعة للخواص بمساحة

تقدر بـ 25.42 هـ، ثم تخصيص بالرقايد 227 قطعة الذي أنجز سنة 1997 على مساحة تقدر بـ 9.15 هـ و تخصيص بن محجوب 243 قطعة الذي أنجز سنة 1998 على مساحة عقارية تقدر بـ 10.60 هـ، ثم تخصيص بالمرقة 36 قطعة سنة 2002 على أرضية تابعة للخواص بمساحة 2.11 هـ. و التي تم توطينها جميعا غرب المدينة، بالإضافة إلى خمسة تعاونيات عقارية هي كل من تعاونية الشهيد 48 قطعة على مساحة تقدر بـ 0.25 هـ و البركة (6قطع) بمساحة 0.12 هـ و الأمل (11قطعة) على مساحة 0.38 هـ ثم ميلاف (8قطع) بمساحة 0.40 هـ و التعاونيات العقارية السبع (90قطعة) على مساحة 0.23 هـ. و التي إتخذت مواضع متعددة في توطينها ضمن النسيج العمراني للمدينة، أين كان لتوفر الجيوب العقارية الدور الأساسي في تحديد موضعها، و هو ما يؤكد عدد قطعها الصغير بسبب محدودية مساحة الوعاء العقاري المتوفر لتوطنها على شكل جيوب عقارية محدودة و محصورة ضمن النسيج العمراني للمدينة.

زد إلى ذلك تلك التخصيصات المنجزة ضمن برامج السكن التطوري و الترقوي و التي تتمثل في كل من تخصيص 30 مسكن تطوري و ترقوي بجانب تخصيص بن معمر سنة 2000 و 27 مسكن تطوري بجانب حي 500 مسكن ثم 16 مسكن ترقوي تطوري بميلة القديمة و 5 سكنات ترقوية بحي بالوطوط. و آخر بـ 119 قطعة على مساحة 1.99 هـ بميلة القديمة.

إذ بلغ مجموع القطع الموزعة خلال هذه المرحلة حوالي 1716 قطعة. أي ما نسبته 17.22 % من إجمالي المساكن و ما يقارب 43.31 % من إجمالي المباني المنجزة خلال هذه الفترة. ليصبح مجموع القطع الأرضية المنتجة من طرف التخصيصات السكنية في مدينة ميلة ككل ما يقارب 2138 قطعة بما نسبته 14.66 % من إجمال مساكن المدينة و 24.89 % من إجمالي مباني المدينة و التي تشكل في مجملها ما أصطلحنا عليه عملية إنتاج العقار الحضري من طرف التخصيصات السكنية. و التي يمكن ان نلخص اهم معالمها في النقاط التالية:

✓ رغم تميز التخصيصات السكنية بإنتشارها المجالي و إستهلاكها المفرط للعقار الحضري إلا أن مساهمتها في استهلاك العقار الحضري في مدينة ميلة متواضعة نوعا ما مقارنة مع البناء الفوضوي و لم تتعدى 10.27 % من المساحة الإجمالية للمدينة.

✓ رغم تعدد و تنوع مشاريع التخصيصات السكنية إلا أن مساهمتها في الحظيرة السكنية كانت متواضعة نوعا ما مقارنة مع تلك المنتمية للأنماط الأخرى خاصة النمط الفوضوي. إذ لم تتعدى ما نسبته 14.66 % من إجمالي مساكن مدينة ميلة.

✓ توقف عملية التخصيص في مدينة ميله بعد سنة 2000 ساهم في كبح مساهماته في التنمية العمرانية للمدينة لصالح النمط الفوضوي الذي استفاد من هذه النقطة في استفحاله و امتداده و انتشاره.

✓ جل التخصيصات السكنية انجزت فوق أراضي الإحتياجات العقارية البلدية بما نسبته 70.75% من مساحة التخصيصات السكنية و التي يعود أصل ملكيتها أصلا إلى الخواص، ما عدا تخصيصين فقط فقد أنجزا على أراضي تابعة للخواص بنسبة 29.25% من مساحة الوعاء العقاري المستهلك من التخصيصات السكنية.

✓ تغير مساحة التخصيصات السكنية و عدد القطع المنجرة عن تجزئتها متأثرة بمساحة الأوعية العقارية المتوفرة و حدودها ما كان له دور كبير في تحديد حجم التخصيصات و هو ما يبرر تواضع عدد الحصص المنتجة رغم العدد المعتبر للتخصيصات.

✓ إتجاه العقار الحضري نحو النذرة و إرتفاع قيمته و قلت الأوعية العقارية الصالحة للتعمير دفع الهيئات العمومية إلى انتهاج سياسة التكتيف العمراني في العديد من التخصيصات السكنية كتلك التي تحول فيها التخصيص الشمالي من 97 إلى 115 قطعة و التخصيص الغربي من 163 سنة 1982 إلى 180 حصة سنة 1999 و تخصيص بن معمر الذي تم تكتيفه ليتغير عدد حصصه من 284 سنة 1989 إلى 334 سنة 1993، من خلال إستغلال مساحات الفراغات العمرانية ضمن التخصيصات، و هو ما ساهم بدوره في التقليل من الفراغات العمرانية و المساحات المخصصة للمرافق و التجهيزات العمومية ما سيؤثر بصورة مباشرة على الجانب الوظيفي للتخصيص و ينقص من قيمته العمرانية.

✓ إرتفاع قيمة العقار الحضري دفع بمنتهج التخصيصات السكنية في مدينة ميله إلى التوجه نحو إنتاج حصص ذات مساحات صغيرة بلغ متوسط مساحتها مثلا 180.52م² في تخصيص بن محجوب أين بلغت مساحة 74% من هذه القطع 150م² بأبعاد (10 X 15م)، بكثافة سكنية صافية تتجاوز 49.68مسكن/هـ. ما ساهم في دفع عديد المستفيدين إلى عدم إحترام المخططات المرافقة لرخصة البناء من خلال الاعتداء على الارتدادات و حقوق الغير، البناء في الحديقة و استهلاك الفراغات العمرانية. و بالتالي المساهمة في الإخلال بحجم و نمط توضع البنايات و البيئة العمرانية ككل. و تدني الخصائص البيئية للمسكن، خاصة فيما تعلق بعدم التوازن بين المبنى و الشاغر من جهة، و درجة الإستفادة من الشمس و التهوية، و الهدوء و خصوصية المسكن من جهة أخرى.

✓ التوزيع المجالي للتخصيصات السكنية تحكمت فيه بصورة أساسية توفر الأوعية العقارية و نمط ملكيتها اللذان كان لهما دور جد مهم في اختيار مواضع توطين التخصيصات السكنية و منه طريقة و حجم مساهمتها في التركيبة الحضرية. إذ حظيت المنطقة الغربية بنسبة جد معتبرة منها، سواء من حيث العدد بحوالي 08 تخصيصات، أو من حيث المساحة التي قدرت بـ 61.06 هـ. بنسبة 77.29% من إجمالي تخصيصات المدينة ككل و التي توضع على أراضي تعود أصل ملكيتها الى الخواص و التي أدمج جزء منها ضمن الإحتياجات العقارية البلدية خصصت لاستقبال تخصيصات عمومية. و جزء آخر كان خارجا عن حدود مخطط التعمير الرئيسي (PUD) بقي تابعا لملاكه الخواص أنجز عليه تخصيصين من طرفهم كمبادرة شاذة و وحيدة في المدينة. في حين كان لمنطقة جنوب النواة الاستعمارية نصيبها من التخصيصات، إذ توضع بها ثلاثة تخصيصات على مساحة تقدر بـ 9هـ 16 آر 77 ساً بنسبة 11.60% من إجمالي مساحة تخصيصات المدينة ككل. أما المنطقة الشمالية و الشمالية الشرقية فقد توضع بها تخصيصان يمثلان ما نسبته 10.96% من إجمالي مساحة تخصيصات المدينة، هي الأخرى أنجزت على أراضي الإحتياجات العقارية التي شكلت المستقبل الرئيسي لمعظم تخصيصات المدينة. و الذي يجعلنا مرة أخرى نقف على مدى مساهمة و أهمية الإحتياجات العقارية ضمن عمليات التنمية العمرانية لمدينة ميله.

ب-2- السكن الجماعي: و هو عبارة عن منازل و بيوت خاضعة للعمران الرأسي¹ على شكل مباني لا يتعدى علوها الخمس مستويات (ط+1). و التي كان أول ظهور لها في الفترة الاستعمارية، أين ضمت ما يزيد عن 48 مسكن²، و هو الآخر ساهم في إقطاع أوعية عقارية من مساحة المدينة و في إستهلاك العقار الحضري و إن كان بشكل متواضع، أين كان يتم اللجوء إليه لإمتصاص الطلب المتزايد على السكن، و التسيير العقلاني للعقار الحضري. إذ يحرص على إنتاج أكبر عدد من المساكن على أصغر رقعة عقارية، أين تتوطن هذه المساكن مثنى مثنى ضمن عمارات ذات طابق+4 . ما ساهم في إنتاج مباني سكنية ساهمت إلى حد معين في تلبية و لو جزء من الطلب المتزايد على السكن في المدينة. و قد بلغ إجمالي المساكن المنتمية إلى هذا النمط ما يقارب 4000 مسكن موزعة على ما يقارب 447 عمارة. و التي بدورها توزعت على أكثر من 12 موقع. احتلت مساحة إجمالية تقدر بـ 44.55 هـ بنسبة 4.86 % من إجمالي مساحة المدينة و التي تعتبر مساحة متواضعة مقارنة مع العدد المعتبر من المساكن و هو ما سنحاول التدقيق فيه و البحث عن تأثيره و تأثيره بالعقار و الأوعية العقارية بصورة مفصلة من خلال الجدول التالي:

جدول رقم(02): استهلاك و انتاج السكن الجماعي للعقار الحضري

المرحلة	عدد المشاريع	المساحة المستهلكة (هـ)	عدد الأجنحة	النسبة من عدد مباني المدينة	عدد الشقق
قبل 1974	-	-	-	-	-
بين 1974-1989	02	4.78	47	1.02	470
1990 - 2015	25	39.77	400	10.10	3530
المجموع	27	44.55	447	5.20	4000

المصدر: مديرية السكن و التجهيزات العمومية + تحقيق ميداني 2015

من خلال المخطط رقم(03) و الجدول رقم(03) اعلاه يمكن الوقوف على كيفية توزيع هذا النمط ضمن النسيج العمراني لمدينة ميلة و الفارق الواضح بين المراحل التاريخية لإنتاجه في مدينة ميلة حيث تم الوقوف على:
✓ تميز مرحلة ما قبل 1974 بغياب هذا النمط عن منظومة السكن بالمدينة بصفة كلية. و الذي يعود إلى الأريحية التي كانت تعيشها المدينة فيما يخص السكن و الطلب عليه بعد الاستقلال. إضافة إلى غيابه عن قاموس منظومة السكن الجزائرية في تلك الفترة بصفة عامة.

✓ حتى الفترة الممتدة بين 1974 و 1989 و رغم إستغلالها من طرف الجماعات المحلية في تكوين رصيد عقاري إلا أنها لم تستغل هذا الرصيد بصورة كافية في توطيد مشاريع سكنية جماعية و التي انحصرت أساسا في مشروعين فقط، الأول سنة

¹ Les cahiers de la recherche architecturale(C.R.A.), L'immeuble. Edition Parenthèse. n 22. 1er trim.1987.p78

² لعور نهاد، محزم عابدة، مدينة ميلة آفاق التوسع العمراني، مذكرة تخرج، معهد علوم الأرض، جامعة قسنطينة، جوان 2003 ، ص 31

1980 توطن جنوب النواة الإستعمارية و بالضبط في حي خزان الماء على مساحة تقدر ب 0.66هـ تم إنجاز بها ما يقارب 70 شقة موزعة على 7 عمارات. و الثاني سنة 1983 توطن شمال النواة الأروبية في حي بالوطوط على مساحة تقدر ب 4.12هـ أنجز عليها 40 جناحا. تم إقتطاعهما من الإحتياجات العقارية البلدية. لتشكل مجموع المساحة المقطعة خلال هذه الفترة ما مجموعه 4.78هـ منتجة ما يقارب 470 شقة.

✓ في حين شهدت الفترة الممتدة بعد سنة 1990 الى يومنا هذا تسارعا لوتيرة مشاريع السكن الجماعي بما يقارب 25 مشروع، التي ساهمت في إنتاج ما يقارب 3530 وحدة سكنية موزعة على ما يقارب 400 جناح. كانت أهمها مشروع 500 مسكن غرب النواة الاستعمارية و مشروع DNC بشطريه 300 و 470 مسكن المتوطنين جنوبها. غير انها توطنت في مجموعها حول النواة الاستعمارية و بالضبط ضمن حدود الـ PUD الذي حدد حدود الأراضي المدمجة ضمن الإحتياجات العقارية البلدية المستقبل شبه الوحيد لمشاريع السكن الجماعي عبر مختلف المراحل، و التي إختارت مواضع متعددة حول النسيج العمراني للمدينة كان لتوفر الوعاء العقاري و مساحته الدور الأساسي لإختيار أرضية هذه المشاريع. غير أننا يمكن ان نسجل فترتين متميزتين ضمن هذه المرحلة، أين تميزت المشاريع المنجزة قبل سنة 1999 بكونها مشاريع مهمة و ذات أحجام معتبرة، توطنت على مساحات مهمة في معظمها، غير أنه و بعد سنة 2000 أصبحت عديد مشاريع السكن الجماعي مشاريع نقطية ذات مساحات صغيرة جدا و التي كانت دائما تبحث عن الجيوب العقارية لتوطينها. ما ساهم في توتيد عمارات السكن الجماعي على أرضيات محدودة المساحة لا تسمح في معظم الأحيان بتوفير الفضاءات و الخدمات المكملة له. ما أنتج مشاريع سكنية ذات بيئة عمرانية مختلة و غير سليمة. و التي كان إنتشارها وفق مواضع متعددة، كانت أهمها حول المحاور الرئيسية للمدينة كالطريق المزدوج مفترق الطرق بوالصوف- الولاية، و شارع جيش التحرير، و طريق القرارم. أين كان توطنها مباشرة على حافة طرق رئيسية مستفيدة من شبكات البنى التحتية الموجودة ، مهمة للفراغات و الفضاءات المكملة للوظيفة السكنية ضمن هذا النمط.

و بصورة عامة يمكن أن نلخص أهم النقاط المميزة لإستهلاك السكن الجماعي للعقار الحضري و تأثير هذا الأخير على طريقة و حجم مساهمة هذا الأخير في التركيبة الحضرية للمدينة في:

✓ مشاريع السكن الجماعي ذات إستهلاك عقلائي للعقار الحضري مقارنة مع ما تنتجه من وحدات سكنية و مقارنة مع الأنماط الأخرى

✓ إعتقاد هذه المشاريع على أراضي الإحتياجات العقارية في توطينها بصورة رئيسية و هو ما يبرر توزيعها المتقارب حول النواة الإستعمارية و ضمن حدود معينة.

✓ توزيع مشاريع السكن الجماعي في مدينة ميلة ساهم في تحديد ملامحه توفر الوعاء العقاري العمومي و مساحته بدرجة اساسية. و هو ما ساهم في إنتشاره على جل المحيط العمراني للمدينة لكنه كان متوافقا على العموم مع حدود الأراضي المدمجة ضمن الإحتياجات العقارية البلدية.

✓ صغر حجم مشاريع السكن الجماعي المنجزة بعد سنة 2000 يوحي بتناقص الأوعية العقارية ذات المساحات المناسبة لتوطن مثل هذا النوع من المشاريع و الفضاءات المكملة لها. ما ساهم في خلق مشاريع سكنية متجزئة و متطفلة على المشاريع و الأحياء القائمة في تلبية حاجياتها من المرافق و شبكات البنى التحتية و الفضاءات المكملة للمجال السكني الجماعي. و ساهم في تغيير التركيبة الحضرية للمدينة و إعادة ترتيبها. ما يوحي ببداية ظهور بوادر أزمة عقارية في مدينة ميلة التي أصبحت عاجزة عن توفير الأوعية العقارية الكافية و المناسبة لإستقبال هذا النوع من المشاريع.

✓ و هو ما تؤكدته الإشكالات التي تقع فيها الإدارة عند إستفادتها من أغلفة مالية لإنجاز سكن جماعي و الذي أصبح يشكل كابوسا لها لما تعانيه من عجز في توفير الأوعية العقارية العمومية لتوطينه. و هو ما يفسر لجوءها الى منطقة "فرضوة" ببلدية "سيدي مروان" على بعد 6 كلم عن مدينة ميله لتوطين مشوروع 400 سكن و الموجه لسكان بلدية ميله. و يوحي ببداية توجه مدينة ميله تحت ضغط نقص الأوعية العقارية إلى تفريغ مشاريعها العمرانية في البلديات المجاورة بحثا عن توفر العقار العمومي.

✓ كان للجانب العقاري دور أساسي في طريقة تصميم و تنمية مشاريع السكن الجماعي التي بدأت تتخلى عن عديد المفردات العمرانية المكملة للوظيفة السكنية بسبب محدودية المساحات العقارية المتوفرة، ما ساهم في خلق مشاريع ذات كثافة بنائية مرتفعة، تفنقد لأي نمط تخطيطي و تفنقد للمساحات الخضراء و مواقف السيارات و الممرات، بالإضافة إلى تقارب المباني و إطلالة أبوابها على الطرق الرئيسية ذات الحركات السريعة و الكثيفة للمركبات، أمام إفتقادها لملاعب الاطفال، و المساحات الحرة.

التجهيزات و المرافق العمومية: و هي تلك المرافق المكملة للإستخدام السكني و التي تعمل على تلبية حاجيات و متطلبات سكان المدينة و زائريها، و التي تتمثل بالأساس في مختلف المؤسسات الضرورية للحياة اليومية لسكان المدينة، من مرافق تعليمية و روحية و ترفيهية و غيرها، و يتم توطينها ضمن المجال العمراني للمدينة وفق نمط وخطط مدروسة لتوفير خدماتها للسكان بأمان و أريحية، إذ يوضع برنامج إنشاء و توزيع الخدمات العامة بالمدينة على أساس معرفة احتياجات السكان الفعلية لكافة أنواع الخدمات ودراسة الإمكانات المادية للتنفيذ خاصة توفر الأوعية المستقبلية لها¹. و هو ما تصبو مختلف المخططات العمرانية الوصول إليه، ما سمح لها بحجز مكانتها ضمن النسيج العمراني للمدينة و المساهمة في إستهلاك عقارها الحضري و تركيبتها الحضرية، و هو ما سنحاول الوقوف عليه:

أ- التجهيزات العمومية و استهلاك العقار الحضري: ساهمت التجهيزات العمومية في مدينة ميله في إستهلاك العقار الحضري عبر مختلف مراحل نموها العمراني، و الذي لم يكن مرتبطا دائما مع نطاقات التوسع و إنما يبحث عن توفر الأوعية العقارية المناسبة سواء داخل الأنسجة القائمة أو حتى خارجها و هو ما توضحه الخريطة رقم (04) و الجدول رقم (03):

¹ عبد الله محمد احمد، تاريخ تخطيط المدن، دار وهذان للطباعة و النشر، الكويت، 1981، ص 119

جدول رقم (03): إستهلاك التجهيزات العمومية للعقار الحضري

التجهيزات	التعليمية	الصحية	الإدارية	الدينية	التجارية	السياحية	الرياضية	الترفيهية	الصناعية	المجموع
المساحة (م ²)	538401.87	39660	155108.1	123349.9	10258.6	20984.1	64886.22	6022	377253.1	1335923.8 ⁹
النسبة من مساحة التجهيزات (%)	40.30	2.97	11.61	9.23	0.77	1.57	4.86	0.45	28.24	100
النسبة من مساحة المدينة (%)	5.88	0.43	1.69	1.35	0.11	0.23	0.71	0.07	4.12	14.59

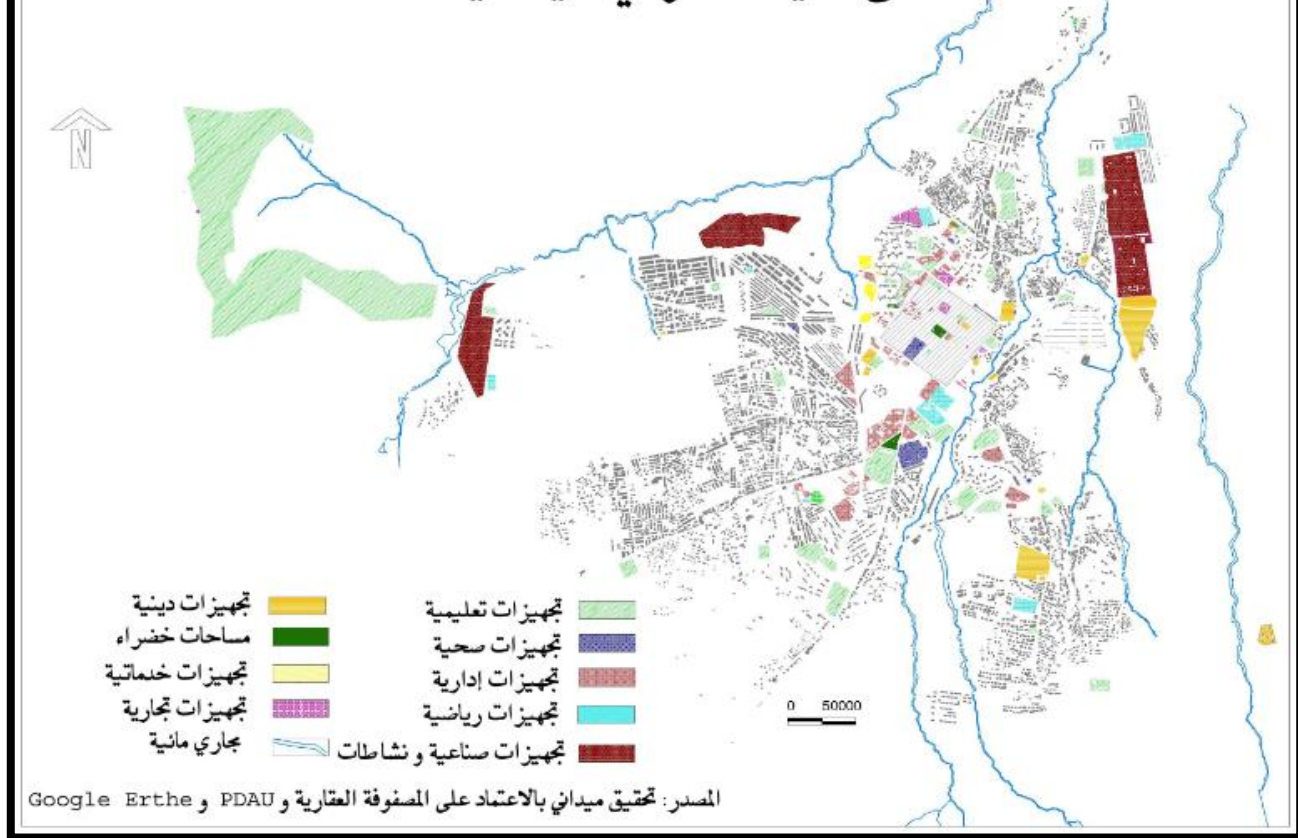
المصدر: مصفوفة المسح العقاري + مكتب الأملاك لبلدية ميلة + تحقيق ميداني

من خلال تتبع الإستهلاك المجالي للتجهيزات العمومية في مدينة ميلة و المبين في الجدول رقم (3) تمكنا من تحديد ملامحه العامة و الوقوف على مدى إستهلاك كل إستخدام للعقار الحضري:

أ-1- **التجهيزات التعليمية:** و تتمثل بالأساس في مختلف المرافق التعليمية الضرورية ضمن المجال السكني و المشكلة من المدارس الابتدائية و الإكماليات و الثانويات و الجامعة و مراكز التكوين المهني أين بلغ عددها أكثر من 42 تجهيزا استهلكت ما مساحتها 538401.87م² بما نسبته 5.88% من مساحة المدينة. و هي مساحة معتبرة خاصة أمام العدد الكبير للتجهيزات من هذا النوع في المدينة. بالإضافة الى تميزها باستهلاكها الواسع للمجال، لما تتميز به من مفردات عمرانية ذات فضاءات خارجية، و هو ما جعلها تحظى بحصة الأسد من المساحة العقارية المستهلكة من التجهيزات العمومي ككل ، و التي فاقت 40.30% منها. غير أن توفر الوعاء العقاري المناسب و الكافي لتوطن هذا النوع من التجهيزات كان له عديد الإسقاطات:

✓ توفر الوعاء العقاري الكافي كان المتحكم الرئيسي في توطین جل المرافق التعليمية، و الذي كان متناقضا في العديد من الأحيان مع المعايير التخطيطية التي تنظم المسافات الواجب عدم تجاوزها في تنقل التلاميذ و التي نسجلها بصورة أكثر وضوحا في المدارس الابتدائية. أين نجد مثلا توضع إبتدائيتين متجاورتين في التحصيص الشمالي في حين يفنقد حي "بن صالح" في الجهة الشمالية للمدينة لها ، و كذلك توضع أخريتين متجاورتين في حي " العربي بن رجم" و إفتقاد كل من حي الخبرة و تحصيص بوالمرقة في الجهة الغربية لها. و أخريتين متجاورتين في حي صناوة العليا في حين يفنقد حي صناوة السفلى لها.

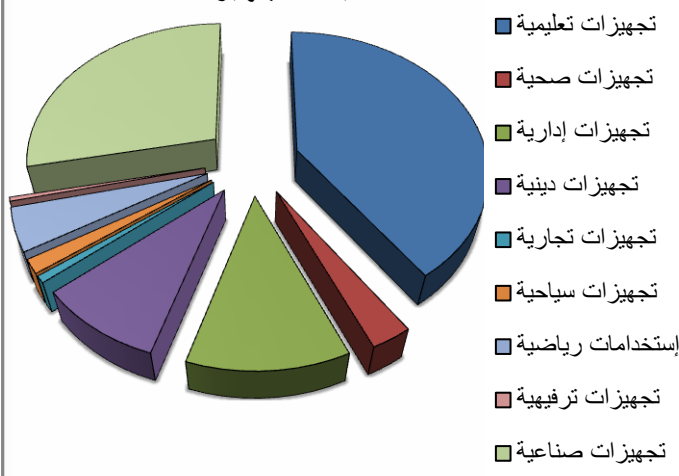
توزيع و استهلاك التجهيزات العمومية للعقار الحضري ضمن المحيط العمراني لمدينة ميلة



✓ نقص الأوعية العنقارية ساهم في تعطيل عديد مشاريع المرافق التعليمية و هو ما نسجله في مشروع جامعة عبد الحفيظ بوالصوف التي تربعت على مساحة 80 هـ على الحدود مع بلدية زغاية، بحثا عن توفر الأوعية العنقارية العمومية، أين تم توطين جزء منها على أرضية تابعة إلى بلدية زغاية.

أ- 2- التجهيزات الصناعية و النشاطات: و تأتي في المرتبة الثانية من حيث المساحة المخصصة لها مقارنة بباقي الإستخدامات و التي تعدت 28.24% و هي نسبة جد معتبرة مقارنة مع نظيراتها و ذلك لتمييزها باستهلاكها المفرط للعقار لما تتميز به من خصوصية التوضع المساحي لمقراتها، أين نجدها توضع على ثلاث مواضع كان أولها شمال المدينة العتيقة على شكل مصنعين للخزف و السيراميك و الآخر، توطنا على مساحة 7.96 هـ و 11.7 هـ على التوالي، ثم منطقة النشاطات الثانية المتوطنة غرب النواة الأوربية على مساحة 8.9 هـ و الثالثة أقصى غرب المدينة و بالضبط في منطقة بوالرقايد على مساحة 9.1 هـ بما مجموعه 37.7253 هـ و هي

شكل رقم (1) نصيب كل إستخدام من المساحة الكلية للتجهيزات



مساحة معتبرة مقارنة مع باقي الاستخدامات المكملّة للمجال السكني، شكلت نسبة 4.12 % من مساحة المدينة ككل، رغم أنها لا تعد من الاستخدامات المكملّة للمجال السكني و لا يحدّز توطنها بالقرب منه إلا أن واقعها يثبت عكس ذلك أين نجدها تتجاوز مباشرة مع الأحياء السكنية ما كان له إنعكاساته على مستوى البيئة العمرانية و راحة ساكنة المدينة، زد إلى ذلك إستهلاكها المفرط للعقار الحضري ما حرم المدينة من أوعية عقارية معتبرة يمكن إستغلالها في توطين الاستخدامات الضرورية للحياة الحضرية و المكملّة للوظيفة السكنية. و الذي كان يمكن تجنبه بتوطينها خارج المحيط العمراني أين وفرة الأوعية العقارية و أنسبها مساحة و سعرا.

أ-3- **الإستخدامات الإدارية:** تأتي في المرتبة الثالثة من حيث استهلاكها للعقار الحضري في مدينة ميلة مقارنة باقي الاستخدامات بنسبة 11.61 % و المتركة بصورة أساسية في كل من حي "بوطوط"(الحي الإداري) شمال النواة الإستعمارية و حي "الإخوة بلعطار" جنوبها مع إنتشارها النقطي على باقي أجزاء المدينة بما يقارب 57 تجهيزا. و التي تتميز بتوطن أغلبها على المحيط المباشر لمركز المدينة. بمساحة إجمالية تقارب 15.51 هـ بما نسبته 1.69 % من مساحة المدينة و هي رغم بساطتها إلا أنها لها وزنها في المساهمة في إستهلاك العقار الحضري في المدينة و ذلك لكون:

✓ المدينة مقر ولاية ميلة و هو ما ساهم في توطن عدد معتبر من التجهيزات الإدارية التي يمتد نفوذ خدمتها إلى خارج المدينة.

✓ إحتلال العديد من التجهيزات الإدارية مساحات تفوق حاجتها مع تسيج المساحة المتبقية على شكل فضاء تابع لها، ساهم في رفع مساهمتها في إستهلاك العقار الحضري و حرم المدينة من إستغلال هذه الفوائض في توطين إستخدامات أخرى.

✓ تميز التجهيزات الإدارية في مدينة ميلة بعدم التكتل و الإنتشار النقطي ساهم في الرفع من وتيرة إستهلاكها للعقار الحضري من خلال المساحات المكملّة لكل تجهيز على حدى، من مواقف و....

✓ توطين المرافق الإدارية في المدينة كان يخضع بصورة أساسية لتوفر الأوعية العقارية بدل المعايير التقنية و التخطيطية ما ساهم في تداخلها مع الأحياء السكنية و مزاحمة المباني السكنية.

أ-4- **الإستخدامات الدينية:** و هي التي تتشكل بالأساس من المساجد و المقابر و التي تأتي في المرتبة الرابعة من حيث حصتها من العقار الحضري مقارنة مع باقي الاستخدامات بنسبة 9.23 % و التي رغم عددها المتواضع و المقدّر بـ 20 تجهيزا. إلا أن مساهمتها في إستهلاك العقار الحضري كانت جد ملحوظة بمساحة إجمالية قدرت بـ 12.35 هـ. ما ساهم في الرفع من إستهلاكها للعقار الحضري هو الخصوصية المجالية للمقابر المقدرة بثلاث مقابر تراوحت مساحتها بين 9208 م² و 56744 م² ما رفع من المساحة العقارية للاستخدامات الدينية و جعلها تشكل ما نسبته 1.35 % من مساحة المدينة.

أ-5- **الإستخدامات الرياضية:** تمثلت أساسا في الملاعب و القاعات الرياضية أين توطن في مدينة ميلة أربعة ملاعب كبيرة بمساحة تراوحت بين 7962.3 و 12055.1 م² و خمس ملاعب جوارية تراوحت مساحتها بين 292 و 302 م². و قاعتان رياضيتان و مسبح نصف أومبي. إحتلت ما مجموعه 6.49 هـ بنسبة 0.71 % من مساحة مدينة ميلة. وذلك رغم عددها القليل مقارنة مع باقي الاستخدامات إلى أنها تميزت بإستهلاكها المعتبر للعقار الحضري لكونها تجهيزات مساحية تتطلب أبعاد معينة، ما جعلها تحتل المرتبة الخامسة ضمن باقي التجهيزات العمومية بنسبة 4.86 %. غير أن توزيعها مختل نوعا ما و غير مخطط و تم توطينها تحت تأثير الضغط العقاري.

أ-6- **الإستخدامات الصحية:** تتشكل بالأساس من مستشفيات و عيادتين متعددي الخدمات و سبع مستوصفات استهلكت ما مجموعه 3.97 هـ بنسبة 0.43 % من مساحة مدينة ميلة و جعلها تحتل المرتبة السادسة ضمن تجهيزات المدينة بما

نسبته 2.97% و قد ساهم في رفع مساهمتها في إستهلاك العقار الحضري المستفيين الذين إحتلا ما مساحته 1.02 هـ و 2.5 هـ على التوالي توطن الأول ضمن النواة الأروبية و الثاني ضمن حي الإخوة بلعطار جنوب المدينة، أما باقي المرافق الصحية فقد كانت ذات توزيع نقطي و مساحات متواضعة كان لتوفر الوعاء العقاري الدور الأكبر في توطينها بدل المعايير التخطيطية. أين نجد إفتقاد المنطقة الشمالية للمدينة لأي مرفق صحي ما يضطر ساكنتها للتنقل لمسافة تصل إلى 1.2 كم لتلبية حاجياتهم الصحية. و هو ما يتعارض مع شبكة التجهيزات العمومية و المعايير التخطيطية.

أ-7- الإستخدامات السياحية: تمثلت في أربعة تجهيزات فقط في المدينة ذات مساحات متواضعة، شكلت في مجموعها ما يقارب 20984.1م² بنسبة 0.23% من مساحة المدينة ما جعلها تحتل المرتبة السابعة ضمن إستهلاك التجهيزات العمومية للعقار الحضري بنسبة 1.57%، و التي تركزت حول النواة الأروبية للمدينة.

التجهيزات التجارية: تأتي في المرتبة الثامنة من حيث المساهمة في إستهلاك العقار الحضري لمدينة ميلة مقارنة مع باقي التجهيزات، اين بلغت المساحة المخصصة للمرافق التجارية في المدينة ما يقارب 10258.6م² بنسبة 0.77%. و هي مساحة جد متواضعة نظرا لتوزع الوظيفة التجارية على الطوابق الارضية للمباني السكنية، بالإضافة إلى إستغلال السوق الأسبوعي لملاعب "حي بن صالح" و شوارع "حي بوالطوط" كفضاء له.

التجهيزات الترفيهية: و المتمثلة أساسا في حديقتين متوضعتين بالنواة الأروبية بمساحة 4861.5م² و 1160.5م² و التي لم يتعدى إستهلاكها للعقار الحضري ما نسبته 0.07% من مساحة المدينة. ما يدل على غياب هذا النمط عن مفردات البيئة العمرانية للمدينة. بسبب نقص الأوعية العقارية الموجهة لإستقباله، ما كان له انعكاسات سلبية على البيئة العمرانية للمدينة. خاصة امام إفتقاد أجزاء كبيرة من نسيجها العمراني لهذه المرافق. و خير دليل على ذلك لجوء الإدارة إلى التوجه نحو البلديات المجاورة لمدينة ميلة لتوطين مشاريع تجهيزات عمومية عززت مدينة ميلة مقر الولاية عن توفير أراضي عمومية لإستقبالها. و هو ما يبرر برمجة مشروع القرية الترفيهية للشباب سنة 2010 في منطقة حدودية مشتركة بين بلدية ميلة و بلدية أولاد خليفة يقع الجزء الأكبر من أرضيتها ضمن الحدود الإدارية لبلدية سيدي خليفة من خلال مخطط شغل أرض مشترك أستحدث خصيصا لهذا المشروع رغم أنه لم يكن ضمن مخطط توجيهي للتهيئة و التعمير ما بين هذه البلديات و الذي لم ينجز إلا بعد سنة 2014.

ب- طبيعة العقارات المستقبلية للتجهيزات العمومية و إنعكاسها على التركيبة الحضرية: من خلال المطابقة بين خريطة الملكية العقارية (خريطة 1) و خريطة توطن التجهيزات العمومية و التحقيق الميداني و المعطيات المتحصل عليها من مكتب الأملاك العقارية لبلدية ميلة قمنا بوضع الجدول الموالي رقم (4) و الذي حرصنا من خلاله على تصنيف التجهيزات العمومية على حسب الطبيعة العقارية للأراضي المستقبلية لها:

جدول رقم (04): أصل ملكية الأراضي المستقبلية للتجهيزات العمومية

المجموع	الخواص			أملك الدولة	إحتياطات عقارية	
	ملك	وقف	نزع الملكية			
1351030.89	277	66185.88	30722.28	499845.83	754049.9	مساحة التجهيزات (م ²)
100	0.02	4.9	2.27	37	55.81	النسبة %

المصدر: الملفات التقنية للمشاريع + مصفوفة مسح الأراضي + مكتب الاملاك العقارية البلدية

من خلال الجدول أعلاه يمكن الوقوف على أن الإحتياجات العقارية كانت المستقبل الرئيسي للتجهيزات العمومية في مدينة ميلة و المقدرة بأكثر من 64 تجهيزا، التي عملت على إستهلاك ما يزيد عن 75.40 هـ من تلك الأراضي المدمجة ضمن الإحتياجات العقارية للبلدية بما نسبته 55.81% من المساحة المخصصة للتجهيزات العمومية ككل. لتأتي تلك التابعة لأمالك الدولة في المرتبة الثانية من حيث مساهمتها في توفير الأوعية العقارية المستقبلية للتجهيزات العمومية بمساحة تزيد عن 49.98 هـ بما نسبته 37% من المساحة المستقبلية للتجهيزات. و كلا النمطين تميزا بكونهما يحتلان المواقع المجاورة للنواة الاستعمارية و هي مواضع توطن أغلب التجهيزات العمومية. بالإضافة إلى ملكيتهم العمومية و ما تتميز به من سهولة الإكتساب و تكلفتها الرمزية، و قربها من مركز المدينة من جهة أخرى. أما أراضي الخواص فكانت مساهمتها في إستقبال الأستخدامات المكملة للمجال السكني جد متواضعة و إقتصرت بالأساس على تلك الأراضي الموقوفة لبعض المرافق الروحية كالمساجد و المقابر بمساحة تقارب 6.6 هـ بنسبة 4.9% من مجموع مساحة التجهيزات. أو تلك التي تعرضت

لنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية و التي تمثلت بالأساس في بعض المدارس الإبتدائية (4 إبتدائيات) و مستوصف توطنت على مساحة تقدر بـ 3.07 هـ بنسبة 2.27% من مساحة التجهيزات في المدينة. ليتوضع تجهيز واحد متمثل في مركز تجاري على أرضية ذات ملكية خاصة بمساحة 227م² بنسبة 0.02% من مساحة التجهيزات العمومية ككل، و هي مساحة متواضعة جدا تعكس النظرة السلبية لملاك الأراضي في مدينة ميلة إتجاه الاستثمار العقاري.

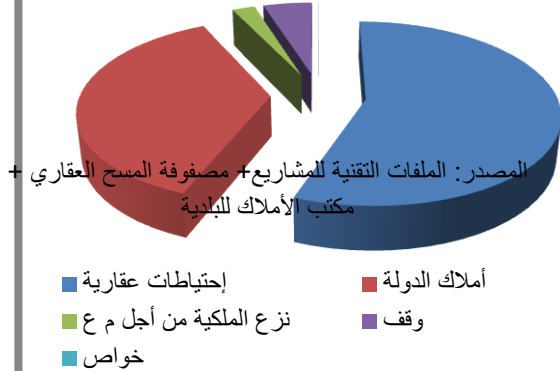
و من خلال تجميع مختلف الحثيات المرتبطة باستهلاك التجهيزات العمومية للعقار الحضري و مدى مساهمة هذا الأخير في توزيعها ضمن المجال العمراني للمدينة و إختيار مواضعها و منه إنعكاسه على تركيبته الحضرية يمكن الوقوف على:

✓ توزيع التجهيزات العمومية في مدينة ميلة تحكم فيه بصورة أساسية توفر الأوعية العقارية دون المعايير التخطيطية ما ساهم في خلق نوع من الإختلالات الوظيفية ضمن الانسجة العمرانية للمدينة و حال دون تساوي الحظوظ بين ساكنة أحياء المدينة.

✓ افتقاد الأنسجة الفوضوية لمساحات مخصصة للتجهيزات العمومية خلق نوع من عدم التوازن الوظيفي بين الأنسجة العمرانية و هي وضعية كانت نتاجا لسيطرة الملكية الخاصة على الأوعية العقارية و غياب الملكية العمومية عن هذه الأحياء الفوضوية ما حال دون توفر المساحات المناسبة لتوطنها. أين اقتصرت التجهيزات المنجزة فيها على بعض المدارس الإبتدائية المستفيدة من حق نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

✓ تميز عديد التجهيزات باستهلاكها المفرط للعقار الحضري من خلال احتلال مساحات معتبرة و تسجيها تفوق تلك الضرورية لها خاصة الإدارية ذات الساحات الكبيرة، الذي يمكن استغلالها في عمليات التكثيف و توطين تجهيزات أخرى على الفائض من تلك المساحات.

شكل رقم (2): أصل ملكية الأراضي المستقبلية للتجهيزات العمومية



✓ المساحة العقارية المخصصة لكل تجهيز لا تخضع لمعايير تصميمية تراعي نصيب الفرد و نمط التجهيز و الفئة الموجه لخدمتها بقدر تحكم مساحة الوعاء العقاري المتوفر في ذلك. بدل الهيراكسية المساحية بين تلك الموجهة للمجموعة السكنية أو للحي السكني أو المدينة ككل.

✓ عدم استغلال المساحات المخصصة للتجهيزات العمومية ضمن التخصيصات السكنية ساهم في تدني المستوى الوظيفي لهذه الأخيرة و إهمال أوعية عقارية يمكن أن تخفف العبء على الإدارة في توطين مشاريعها التنموية.

✓ لجوء الإدارة إلى ما يصطلح عليه " محضر إختيار الأرضية" كأداة إدارية لتوطين التجهيزات و المرافق العمومية في المدينة بدل المخططات العمرانية، أين تستند هذه المحاضر بصورة أساسية على معيارين أساسيين هما توفر الوعاء العقاري و الملكية العمومية، دون الإهتمام بموقعه، ساهم في التوزيع غير المخطط و غير المناسب للعديد من التجهيزات و المرافق.

التوصيات: من خلال جملة النقائص و الاختلالات التي وقفنا عليها عند تشريحنا للعلاقة بين العقار الحضري و التركيبية الحضرية لمدينة ميلة قمنا بصياغة بعض التوصيات نوجزها في:

- ضرورة تحكم الهيئات العمومية في العقار الحضري الذي يسمح لها بالتحكم في نمط و طريقة تنميته و منه التحكم في مختلف الحثيات التقنية و التصميمية للمشاريع العمرانية و منه القدرة على تطبيق توجهاتها المتعلقة بالتوازن الوظيفي ضمن محيطها العمراني.

- ضرورة القيام بإعادة هيكلة للمدينة و محاولة وضع مخطط وظيفي بالإستفادة من الجيوب العقارية الشاغرة أو حتى إستغلال المساحات الحرة ضمن التجهيزات القائمة. و إن إستدعى الأمر إزالة أجزاء من الأنسجة القائمة و الإستفادة من أوعيتها العقارية في تعويضها بإستخدامات مناسبة.

- العمل على خلق توازن وظيفي ضمن القطاعات العمرانية و التوزيع العادل للإستخدامات و التجهيزات بما يضمن تساوي الحظوظ في الحصول على الخدمات. من خلال تفعيل قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة لتوفير الأوعية العقارية المناسبة و الكافية لتوطن هذه الإستخدامات.

- تفعيل و تشديد الرقابة الميدانية على عمليات التعمير و البناء و تشديد العقوبات على المخالفين. لوقف البناء الفوضوي للتقليل من الإختلالات الوظيفية للأنسجة العمرانية غير المخططة.

- ضرورة العمل على تفعيل المخططات العمرانية و التحكم فيها، بهدف ضبط إستخدامات الأرض. و التخلي على محاضر إختيار الأرضية التي تساهم في تفاقم الإختلالات الوظيفية للمدينة.

- ضرورة تحين المعايير التقنية وفق دفاتر شروط تحدد المؤشرات المثلى و المعايير المناسبة لتخطيط إستخدامات الأرض في المدينة سواء ما تعلق منها بنصيب الفرد من كل إستخدام أو مسافة التنقل القصوى للإستفادة من خدماته، تحرص على الاستغلال العقلاني للأرض و تثمن العقار الحضري

- ضرورة الجدية في إعداد المخططات العمرانية و الحرص على التوازن الوظيفي لإستخدامات الأرض و التطبيق الصارم لكل المعايير و اللائح التخطيطية. مع تبريرات حسابية و قانونية توضح في تقارير مرفقة بها.

- ضرورة تجميع التجهيزات الإدارية ضمن مشروع واحد على شكل حي إداري تشترك فيه مباني التجهيزات في المساحات الحرة و منه العمل على التقليل من هدر العقار الحضري في تخصيصات مزدوجة و بدون فعالية. و منه توفير عناء البحث عن اللاوعية العقارية.

المراجع:

- عبد القادر لقصير، أحياء الصفيح، دراسة ميدانية في علم الاجتماع الحضري، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، 1993،
- عبد الله محمد احمد، تاريخ تخطيط المدن، دار وهدان للطباعة و النشر، الكويت، 1981
- فيصل الصباح، التركيب الحضري و انعكاساته على إستخدامات الأرض في مدينة بنزلة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين، 2003.
- ريدة يوسف ديب، تنظيم مناطق المخالفات بإستخدام نظم المعلومات الجغرافية مثال مدينة حصين، رسالة ماجستير، كلية الهندسة المعمارية ن جامعة البعث، سوريا،
- لعور نهاد، محزم عايدة، مدينة ميلة أفاق التوسع العمراني، مذكرة تخرج، معهد علوم الأرض، جامعة قسنطينة، جوان 2003
- الجريدة الرسمية رقم 91/26، مرسوم تنفيذي رقم 176/91، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة و شهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و تسليم ذلك، ص 964.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبي،. العدد 49. القانون رقم 25/90، المتعلق بالتوجيه العقاري، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990،
- الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 77، الأمر رقم 85/75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتعلق بالقانون المدني معدل و متمم،
- المخطط التوجيهي للتهيئة التعمير لبلدية ميلة 2008 (PDAU)
- مصفوفة المسح العقاري لبلدية ميلة.
- Les cahiers de la recherche architecturale (C.R.A.), L'immeuble. Edition Parenthèse. n 22. 1er trim. 1987

أدوات التهيئة والتعمير كآلية للتخطيط الحضري والتحكم في توسع المجال العمراني

(دراسة حالة مجمعة فرندة ولاية تيارت)

عائشة مزياني، باحثة دكتوراه، جامعة وهران 2

الملخص:

إن أدوات التهيئة والتعمير المتمثلة في المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي ما هي إلا وسائل للتخطيط المجالي والتسيير الحضري أوجدها المشرع بهدف التحكم وضبط توسع المجال العمراني وبالتالي التخطيط الحضري بما يخدم التنمية العمرانية للمستوطنات البشرية، نتناول من خلال هذا العرض أهمية هذه الأدوات وكيفية تطبيقها في مدينة جبلية صغيرة وماهي نتائجها الميدانية على المجال العمراني.

الكلمات المفتاحية: أدوات التهيئة والتعمير، التخطيط، المدينة، المجال العمراني.

Summary :

The Tools for the preparation and reconstruction of in the guidelines for the preparation and reconstruction and land occupancy plans are only means of spatial planning and urban governance created by the legislator to control and regulate the expansion of urban space and thus urban planning to serve the urban development of human settlements, we address the importance of these tools and how to apply them in a small mountain town and its field results on the urban area.

Keywords: Construction and Planning Tools, Planning, City, Urban Domain.

مقدمة:

التحكم في المجال العمراني هو أحد أهم الرهانات الحقيقية التي تسعى لها الدولة من خلال أدوات التهيئة والتعمير، التي تعمل على أن تكتمل عملية التعمير بنجاح، عن طريق جرد وتكوين وعاء عقاري يقود هذه العملية؛ وفقا للأدوات القانونية لتعبئة العقار؛ كحق الشفعة، الشراء المسبق من السوق العقارية، الاقتناء من مصالح الدولة، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية. من أجل تجنب التعمير الانتهازي بتفادي الارتجالية والتثبيت غير الملائم للمشاريع الحضرية، الذي غالبا ما يؤدي إلى استنزاف العقار بطريقة فوضوية.

من خلال هذا البحث سنتناول الآليات التي تمكننا من التحكم في تسيير المجال العمراني وبخاصة العقار الحضري كونه ثروة غير متجددة، من أجل عقلنة استعماله من خلال أدوات التهيئة والتعمير. وتفعيل التعمير التشاركي عن طريق إسهام دور السكان ومختلف الفاعلين في العملية التعميرية وذلك بمدينة صغيرة ذات موقع جبلي مكبوح جعلها تعاني من مشكل توفر الأرض الحضرية الموجهة للاستجابة لمختلف متطلبات المدينة، وإلى أي مدى نجحت هذه الأدوات في تسيير المجال العمراني وضبط توسعه بما يخدم التنمية العمرانية للمدينة.

1. ماهية أدوات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري

أدوات التهيئة والتعمير في الجزائر تدخل ضمن أدوات التخطيط على مختلف المستويات سواء المحلية، الإقليمية أو فوق المحلية ويمكن حصرها في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، وهي مخططات عرفت عدة محطات لها حسب السياسة العمرانية في الجزائر.

1.1 المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

لقد عرفت الجزائر فكرة المخططات العمرانية منذ الاحتلال الفرنسي لاسيما في القانون 14 مارس 1914 الذي جاء بفكرة "المخطط التوجيهي العام" و "المخطط التوجيهي للتعمير"، وذلك كمحاولة من السلطات الفرنسية في تلك الفترة لجلب انتباه الجزائريين بأنها تسعى لحل كافة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها الجزائريين خاصة في مجال السكن، و هذا ما تجلى بوضوح أكثر في مخطط قسنطينة¹.

وبعد الاستقلال تم الاعتماد في مجال التعمير على نفس المخططات الموروثة عن الاستعمار، وبقيت سارية المفعول حتى سنة 1974، لتظهر بعد ذلك فكرة "المخطط العمراني الموجه" (PUD) و "المخطط العمراني المؤقت" (PUP) وبعد الاستقلال تم الاعتماد في مجال التعمير على نفس المخططات الموروثة عن الاستعمار، وبقيت سارية المفعول حتى سنة 1974، لتظهر بعد ذلك فكرة "المخطط العمراني الموجه" و "المخطط العمراني المؤقت"².

• المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو الوثيقة المرجعية لتوجيه والتحكم في نمو البلدية :

يتم وضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على مستوى البلدية بهدف توجيه والتحكم في التنمية، إعدادة وشروط تطبيقه مشار إليها في المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 2005-317.

¹ - Rachid HAMIDOU, Le logement un defi, édition Enap, Alger 1989, P136.

² - Toufik GUEROUJ, les collectivités locales et l'urbanisme en Algérie, l'administration territoriale au Maghreb", C.M.E.R.A, Maroc, 1989, p.135 et 136.

2.1 مخطط شغل الأراضي

لقد عرف المشرع الجزائري مخطط شغل الأراضي على النحو التالي: "هو ذلك المخطط الذي يحدد بالتفصيل وفي إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قوام استخدام الأراضي والبناء عليها وفقا للتوجيهات المحددة المنظمة من طرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير"¹

يتضح من خلال هذا التعريف أن مخطط شغل الأراضي هو أداة من أدوات التعمير يغطي في غالب الأحيان تراب بلدية كاملة أو جزء منها تحدد فيه وبصفة مفصلة قواعد استخدام الأراضي والبناء من حيث الشكل الحضري للبنىات الكمية الدنيا و القصوى من البناء المسموح به والمعبر عنه بالمتر المربع أو بالمتر المكعب من الأحجام، و حقوق البناء المرتبطة بملكية الأراضي والارتفاعات المقررة عليها و كذا النشاطات المسموح بها، والمظهر الخارجي للبنىات، المساحات العمومية والخضراء، الارتفاعات الشوارع.

• مخططات شغل الأراضي هي الوثائق للتطبيق الفعلي للتخطيط الحضري.

يتم إرساء مخطط شغل الأراضي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد والمصادقة على مخططات شغل الأراضي و كذا مضمون الوثائق المتعلقة به، يجب إنجازها على صعيد البلدية من أجل توجيه و تنظيم استعمال الأرض طبقا لأحكام القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

1.3 إشراك المواطنين في إعداد وسائل التعمير

على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يسعى إلى ضمان إخضاع المواطنين في تعليمات وسائل التعمير فيمكن أن ينجح في ذلك بإشراكهم في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي، و هو ما يسمى بالتعمير التشاركي، عند تطبيق هذه المقاربات نحدث جسورا ما بين التقنيين المنظمين لإطار الحياة والمستعملين (السكان) وهكذا نتجنب جميعا البنائيات غير الشرعية.

• كيف يتم إشراك الفاعلين الاجتماعيين في إعداد وسائل التعمير؟

✓ بالطلب من الجمعيات أرائها حول دفتر الشروط الذي يعنى مكتب الدراسات من أجل التأكد إذ ما كان مدرجا لانشغالات السكان (المواطنين)

✓ بالسهر على أن يكون دفتر الشروط الذي يوضع تحت تصرف مكاتب الدراسات محترما.

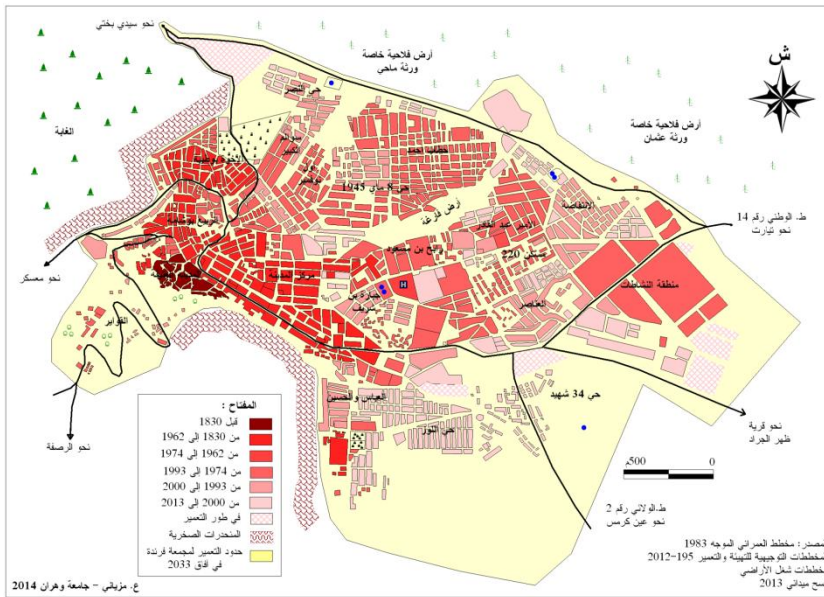
✓ بالتأكد من صلاحية وصحة المعطيات التي تم جمعها في الميدان من طرف مكتب الدراسات خلال المرحلة الأولى حتى تكون الدراسة مقتبسة من الواقع.

✓ الإدلاء بالآراء والملاحظات في فترة التحقيق العمومي.

2. تقديم المدينة في بعديها الجغرافي و الديمغرافي:

1 - أنظر المادة 31 من القانون 90-29.

الخريطة رقم 1: مراحل التوسع العمراني لمجموعة فرندة، أفاقه



فرندة مدينة جبلية محضة، تقع على المنحدرات الصخرية، مشرفة على سهول واد التات جنوبا، والغابة غربا، مما أكسبها نظرة جمالية مميزة، إلا أن صعوبة موضعها، جعل منها مدينة مكبوحة، نظرا للعوائق التي تحيط بها. ورغم ذلك فهي جاذبة للسكان الذين يتمركزون بها بنسبة تفوق 90%، نظرا لتوفر الخدمات والتجهيزات وفرص العمل وتنوع النشاطات، كونها عاصمة الدائرة، فبالجانب الطبيعي مؤثر بشكل كبير في هيكلة المدينة، بداية من المدينة العتيقة ذات الموقع الدفاعي،

والتي تعد النواة الأولى لتشكيل المدينة، حيث نمت وامتدت شمالها، على أرض المقبرة، واستمر التعمير بهذا الاتجاه إلى فترة ما بعد الاستقلال، وخاصة في فترة 1977-1990، من خلال البرامج السكنية في إطار التجزئة التي استهلكت مساحات عقارية كبيرة، إلا أنه بعد 1990، اتخذ التعمير اتجاهه نحو المنطقة الجنوبية الشرقية للمجموعة، على الأراضي الفلاحية العمومية، ولاسيما في الفترة الأخيرة، الموافقة للإنعاش الاقتصادي ومشروع إنجاز مليون وحدة سكنية. مما أنتج مدينة أفقية ممتدة عبر مختلف الاتجاهات، تسيطر عليها الوظيفة السكنية (الخريطة رقم 1).

فقد عرفت مجموعة فرندة، على امتداد عشرينيتين من الزمن؛ تحولات مجالية مصحوبة بتحولات اجتماعية وشهدت نموا سكاني مرتفعا، خاصة في الفترة 1977-1987، حيث حقق معدل النمو أعلى قيمة له في تاريخ نمو المدينة، واستمر مرتفعا لكن بانخفاض طفيف إلى غاية 1998، وذلك كنتيجة حتمية للهجرة الريفية في هذه الفترة الموافقة لمخططات التنمية، واستحداث منطقة النشاطات، التي استقطبت اليد العاملة من كامل الظهير، إلا أن الفترة الموالية (1987-1998) سجلت رصيد هجرة سالب. حيث تفوق عدد المغادرين إلى خارج الولاية، كما كسبت فرندة أيضا حجا سكانيا، ولاسيما من البلديات الريفية المجاورة، نظرا للأزمة الأمنية التي عرفت هذه الفترة، إلا أنها استعادت جاذبيتها من جديد، حيث سجل رصيد الهجرة، قيمة موجبة في الفترة الأخيرة، بسبب عودة الاستقرار الأمني من جهة، و المشاريع التنموية، وارتفاع إنتاج السكن العمومي بمختلف الصيغ من جهة أخرى، مما رفع الكثافة السكانية خاصة بالأحياء الشعبية.

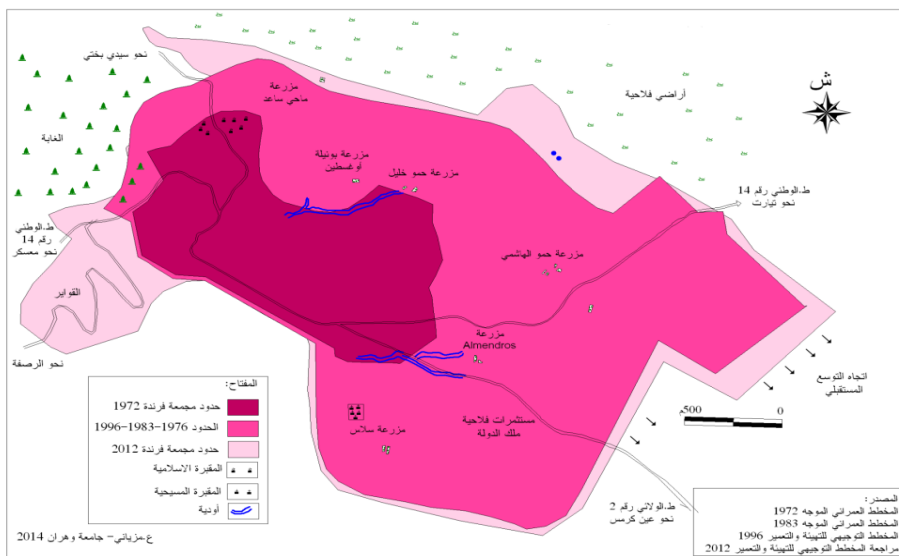
جدول رقم 1: معدل استهلاك العقار بمجموعة فرندة حسب فترات التعمير (1830-2033)

معدل استهلاك العقار (هكتار/سنة)	المستهلكة	المساحة بالهكتار	مساحة المجمعة بالهكتار	السنوات	فترات التعمير
-	-	12	-	-	قبل 1830
0,14	18	30	127	127	1956-1830
7,14	50	80	7	7	1962-1956
0,38	5	85	13	13	1974-1962
8,33	141,55	226.55	17	17	1990-1974
13,60	149,56	376.11	11	11	2000-1990
1,80	9	385.11	5	5	2004-2000
2,05	10,25	395.36	5	5	2009-2005
15,69	78,46	473.82	5	5	2014-2010
19,21	384,18	858	20	20	أفاق التوسع 2033

المصدر: معالجة شخصية من خلال مخططات التهيئة والتعمير

نلاحظ من خلال الجدول رقم 1 والخريطة 2، أن أعلى معدل استهلاك للعقار سجل في الفترة 2010-2014 حيث بلغ 15.69 هكتار /السنة وتوافق هذه الفترة البرنامج الخماسي 2010-2014. الذي عرف برمجة وتجسيد مشاريع تنمية كبيرة كبرامج السكن بمختلف الصيغ، وكذا مشروع المعهد المتخصص في التكوين المهني، والمشاريع المدرسية التي استهلكت مساحات عقارية هامة. بالمقابل نلاحظ أن الفترة الاستعمارية وتحديدا قبل الثورة التحريرية وكذا الفترة الموالية للاستقلال مباشرة، لم يتجاوز معدل استهلاك العقار واحد هكتار في السنة، وذلك نظرا لعدم اهتمام السلطات الفرنسية بالتعمير، إلا بعد الثورة التحريرية بهدف إخمادها وامتصاص غضب الجزائريين. كما أن الفترة 1962-1974 لم تعرف حركة تعمير كبيرة نظرا للحظيرة السكنية الشاغرة، التي تركها المعمرين وكذا المشاريع التي في طور الانجاز وأخرى في طور الدراسة حيث استكملت بعد الاستقلال.

3. التحكم في تسيير المجال الحضري، من خلال التطبيق الفعال لتوجهات مخططات التهيئة والتعمير.



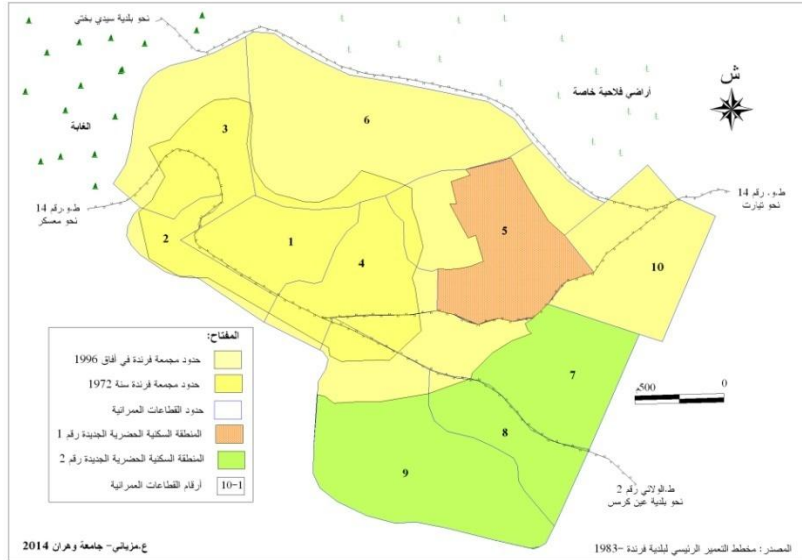
لقد أدركت الدولة، منذ الاستقلال أهمية التخطيط العمراني، كضرورة لضمان السير الحسن والرقابة المستمرة على المجال العمراني عموماً الحضري على وجه الخصوص، وهذا ما جاء في قانون البلدية لسنة 1967، حيث خول للبلديات صلاحيات تحضير مخططات التعمير الرئيسية والمؤقتة¹، والتي توقف بها العمل في سنة 1990،

الخريطة رقم 2: التعمير بمجموعة فرنده حسب أدوات التهينة والتعمير (1972-2013)

¹ التعليم رقم 2-74/PU-1181، المتعلقة بإعداد والمصادقة على مخطط العمران الرئيسي.

حيث استحدثت أدوات جديدة عرفت بوسائل التهيئة والتعمير. فكيف ساهمت هذه الأدوات في ضبط والتحكم في تسيير المجال الحضري؟

يعد مخطط العمران الرئيسي، أداة قانونية مسبقة، تسمح بتحديد احتياجات البلدية من الأراضي، وعلى أساسه حددت



المحافظة العقارية في الفترة ما بين 1974-1990. فقد أنجز مخطط العمران الرئيسي لمدينة فرنسة سنة 1983، بناء على توجهات المخطط المنجز سنة 1976 واحتفظ بالحدود النظرية التي صاغها المخطط السابق. وعليه قسم المجال العمراني لمجموعة إلى عشر قطاعات للتعمير. (الخريطة رقم 3) تم من خلاله اختيار منطقة النشاطات، وبرمجة السكن بنوعيه؛ الفردي في إطار التجزئة، والجماعي في إطار المناطق الحضرية الجديدة.

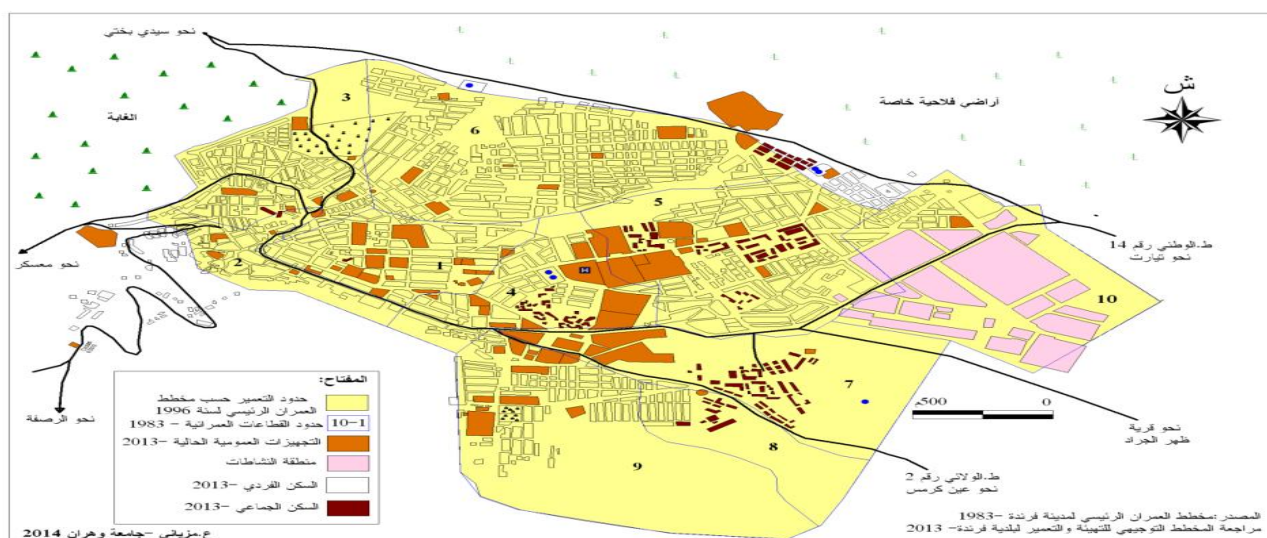
الخريطة رقم 3: قطاعات التعمير في مخطط العمران الرئيسي 1983

الجدول رقم 2: السكن والتجهيزات المبرمجة بقطاعات التعمير، حسب مخطط العمران الرئيسي (مجموعة فرندة 1983)

القطاع	المساحة الكلية (الهكتار)	مساحة السكن (الهكتار)		التجهيزات (الهكتار)	مساحات خضراء (الهكتار)
		فردى	جماعى		
1	33	14.3	5.2	11.3	2.2
2	24	12.5	-	6	5.5
3	54	20.7	-	12.3	21
4	39.2	12.6	7.3	15.3	4
5	74	17	31.5	11.6	6.9+7 (مزرعة خاصة)
6	82.6	48.5	-	9.10	25
7	78	8.5	32	31	6.5
8	30	23	-	7	-
9	89	27	36	23	3
10	73	-	-	73 (منطقة النشاطات)	-
المجموع	576.8	184.10	112	199.6	81.1

المصدر: مخطط العمران الرئيسي لمجموعة فرندة - 1983

وبالرغم من المصادقة على المخطط، ودخوله حيز التنفيذ سنة 1983 إذ استمر به العمل إلى غاية 1995، إلا أن الدراسة المقدمة لم تحترم عند الإنجاز، فقد تحولت المساحات المخصصة لبناء السكن الجماعى، ضمن المناطق السكنية الحضرية الجديدة إلى سكن فردي (الخريطة رقم 3)، الذي أنجز في إطار التجزئة السكنية ولاسيما في القطاع



الخريطة رقم 4: التغيرات الطارئة على المخطط العمراني الرئيسي

العمراني رقم 6، الذي تم تعميره قبل سنة 1990، فلم ينتج أي سكن جماعي بهذا الموقع، مما أدى إلى استهلاك كبير للعقار الحضري بسبب التجزئة التي حلت محل، ليس السكن الجماعي فقط، وإنما شغلت أيضا المساحات المبرمجة للتجهيزات، وجزء من منطقة النشاطات (تجزئة الانتقضة 3).

توقف العمل بالمخطط العمراني الموجه سنة 1990، حيث تم استبداله بوسيلة جديدة، عرفت **بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي**، من خلال القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الذي وضع تشخيص وتأطير قانوني مناسب للتعمير، كمبدأ أساسي مسلم به في إطار أحكام قانون التوجيه العقاري، فأعطى أبعادا حقيقية لقواعد التعمير وسن قواعد ثابتة ومتينة، في إطار سياسة تنموية متكاملة، من أجل التحكم الفعال في العقار والمجال من طرف البلدية.

ولحماية العقار من الاستنزاف، اسند المشرع مهمة تحديد الأراضي المعمرة أو القابلة للتعمير لأدوات التهيئة العمرانية. التي تبين مسألة شغل الأراضي بصورة رشيدة، وكثيفة للمحافظة على الأراضي الفلاحية، وترقية واستصلاح المساحات، والمواقع المحمية. حيث تكون قابلة للتعمير الأراضي التي تراعي الاقتصاد الحضري، التي تقع داخل الأجزاء المعمرة للبلدية، أو تكون متلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية، أو تكون غير معرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية¹.

تظهر هذه الأدوات من خلال تصاميمها، مسألة التأثير على العقار الحضري وفي تحديد استعمال الأراضي لكل بلدية- وان كانت نظرية- مما يضيف على وثائق التعمير أهمية قصوى. فالنصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير، تعير بالغ الاهتمام للمسألة العقارية، حتى أنها تعتبر أدوات التعمير وسيلة فعالة لتصفية المشاكل العقارية العالقة، ويمكن توضيح علاقة هذه الأدوات بالعقار من خلال:

- 1- تنظيم ومراقبة عمليات التجزئة والبناء وتقسيم العقارات.
- 2- تنظيم ومراقبة عمليات استعمال الأرض، من أجل خلق نسيج متكامل يساير حاجيات المجتمع المتجددة.
- 3- معرفة القيمة المالية، لعقارات الخواص.
- 4- معرفة الاستعمالات المستقبلية للعقارات.
- 5- التنظيم الحضري والجمالية العمرانية.
- 6- التخطيط لإحداث المرافق والتجهيزات العمومية.
- 7- المساهمة في الحفاظ على العقار الأثري.
- 8- كما إنها معيار وسلم لتقييم العقارات (المبنية وغير المبنية) بالنسبة لأمالك الدولة وللخبراء العقاريين ومعيار لمديرية الضرائب في فرض الضريبة على العقار.
- 9- أن تكون وثائق التعمير، وسيلة للحد من المضاربة العقارية: النظر في إمكانية أن تحدد الوثيقة القيمة التجارية للأراضي، بتحديد قيمة دنيا وقيمة قصوى، من خلال دراسة خاصة وموازية؛ حيث يمكن بذلك توجيه التعمير نحو أراضي دون أخرى، ومنع المضاربة العقارية وتوفير وعاء عقاري كافي.

¹ القانون رقم 90-29 المؤرخ في الفاتح ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05

2-1 تأثير أدوات التهيئة والتعمير على استهلاك العقار الحضري.

تضبط أدوات التهيئة المتمثلة خاصة في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي التفصيلية مسألة التوجه العقاري، وتحديد استعماله طبقا للاحتياجات السكنية، وكذا التجهيزات على مختلف الأطوار (القصير، المتوسط والطويل).

فتحدد بذلك ولاسيما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: القطاعات المعمرة والقابلة للتعمير وكذا قطاع التعمير المستقبلي، فتضبط كل قطاع بمساحة معينة، تتماشى حسب الدراسة التقديرية، مع ارتفاع عدد السكان في كل مرحلة، وبالتالي العمل على توفير الاحتياجات في ضوء تلك التقديرات.

وإن كانت تبقى مجرد تقديرات قد يتجاوزها الواقع أو يقل عنها، إلا أن المبدأ في التخطيط يكون على هذا الأساس، هذا ما يعطي للدراسة الأولية للمنطقة، وهي الدراسة التشخيصية، الأهمية الكبرى، فكلما كانت دقيقة وملمة بالوضع السكاني من مختلف الجوانب، يمكن أن تصل الدراسة إلى درجة من المثالية والمصادقية.

الجدول رقم 3: توفر العقار الحضري من خلال أدوات التهيئة والتعمير سارية المفعول.

المخطط	المساحة (الهكتار)	المساحة المخصصة للتجهيزات	المساحة المخصصة للسكن	عدد المساكن المبرمجة	النمط	مجموع المساكن
مخطط شغل الأراضي طريق عين كرمس شمالا	24	2.96	11.25	212	نصف جماعي	1309
				1097	جماعي	
مخطط شغل الأراضي طريق عين كرمس جنوبا	40	7.84	22.15	880	جماعي	1533
				16	فردى	
مخطط شغل الأراضي خطاب أحمد	28	1.10	11.58	6	فردى	1130
				428	جماعي	
مخطط شغل الأراضي مركز المدينة	30	0.14	-	-	مبنى 100%	618
قطاع التعمير المستقبلي	63	55.32	7.45	815	جماعي	815
المجموع	185	67.36	52.43	3454	-	5405

المصدر: معالجة شخصية من خلال أدوات التهيئة والتعمير المصادق عليها سارية المفعول

من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية فرندة، المصادق عليه سنة 1995، فقد برمجت عدة مخططات شغل الأراضي، (الجدول رقم 3) منها مخططات اهتمت بدراسة نسيج عمراني موجود. كإعادة الاعتبار لحي خطاب أحمد الفوضوي، والدراسة التي خصت مركز المدينة وحي الربيع بوشامة أيضا. ومخططات أخرى قدمت دراسة عمرانية لمجالات شاغرة.

لكن الملفت للانتباه في هذه المخططات بأنها، ركزت على إنتاج السكن الجماعي ونصف جماعي، فخصت هذين النمطين بمساحات تفوق مساحات التجهيزات بكثير، باستثناء قطاع التعمير المستقبلي، هذه الأرضية التي لا تزال شاغرة لحد اليوم، ولم تستهلك لمدة تفوق 19 سنة. فالعقار المدرج في التعمير والمقدر بحوالي 127 هكتار، لأفاق 20 سنة (2003)، لم يستهلك منه، إلا 50.28 هكتارا، أي ما يعادل 39.59% فقط من المساحة المبرمجة.

الجدول رقم 4: استهلاك العقار حسب مخططات شغل الأراضي المدرجة ضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

المخطط	المساحة بالهكتار	معدل الاستهلاك %	العقار المتوفر حاليا بالهكتار	
			سكن	تجهيز
مخطط شغل الأراضي، ط. ع. ك. جنوبا	40	78.57	2.56	6.02
مخطط شغل الأراضي، ط. ع. ك. شمالا	24	80.04	2.41	2.96
قطاع التعمير المستقبلي	63	00	7.45	55.32
المجموع	127	-	12.42	64.3
النسبة المئوية	-	-	%16.19	%83.81
			%100	

المصدر: معالجة شخصية من خلال أدوات التهيئة والتعمير المصادق عليها سارية المفعول

نلاحظ من خلال الجدول رقم 4، بأن العقار الحضري المتاح حاليا بمجموعة فرنده، في ضوء أدوات التهيئة والتعمير السارية المفعول؛ ودون الأخذ بعين الاعتبار لمراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يقدر بحوالي 77 هكتارا فقط، ما يفوق 64% منه مخصص للتجهيزات، حيث أن قطاع التعمير المستقبلي المحدد في المخطط السابق، لم تمسه عملية التعمير لحد الآن، أي منذ برمجته سنة 1996، ولم تقدم دراسة مخطط شغل الأراضي بشأنه.

حيث استهلكت مخططات شغل الأراضي، المنجزة على العقارات الشاغرة بالقطاعات المبرمجة للتعمير على المدى المتوسط، حسب توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لسنة 1995، ولاسيما تلك الواقعة جنوب طريق عين كرمس بنسبة تفوق 79%. ولم يبق منها إلا مساحة تقدر بحوالي 13.36 هكتار. أما بالنسبة لمخططات شغل الأراضي الخاصة بمركز المدينة، وحي خطاب أحمد، ونظرا لأنها في قطاعات معمرة، حيث خصت دراسة حي خطاب أحمد بعملية إعادة الهيكلة إلا أن الدراسة لم تنفذ نظرا لما تتطلبه من هدم للسكنات واسترجاع العقار لإنجاز تجهيزات، ونفس الأمر بالنسبة لمركز المدينة، خاصة التدخل على حي سيدي الفاسي بالهدم أيضا.

بقيت هذه الدراسات مجرد مخططات على الورق، ولم تنفذ¹، رغم أنها تهدف إلى التحسين العمراني وإعادة الاعتبار للأحياء القديمة والهشة، وتسمح بالتحكم في التنظيم المجالي للمدينة ومراقبة الحركة العقارية فيها. في سنة 2007، انطلقت دراسة مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية فرنده، الذي صودق عليه إداريا في أوت 2013²، لكنها لا تزال مستمرة لحد الآن، لأنه لم يفصل في موضوع التوسع شمال المجموعة على الأراضي الفلاحية الخاصة.

¹ ما الجدوى من إنجاز مخططات شغل الأراضي، وعدم تنفيذها، بحجة صعوبة التنفيذ خاصة إذا تعلق الأمر بالهدم والاسترجاع؟!
² تمت المصادقة الإدارية على المخطط، بناء على أمر من الوالي، من أجل غلق العملية التي استغرقت وقتا طويلا (منذ 2007 إلى يومنا هذا)

جدول رقم 5: العقار الحضري من خلال مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

المساحة بالهكتار	الموقع	مخططات شغل الأراضي المبرمجة
17.63 (خام)	القواير	م.ش الأراضي C1
33	طريق ع كرمس (بقايا م.ش.الأراضي سارية المفعول)	م.ش الأراضي C2
48 هكتار	تعمير مستقبلي -التوسع جنوب المجمع	م.ش الأراضي L
نمط فردي	734 مسكن	
نمط نصف جماعي	200 مسكن	
نمط جماعي	700 مسكن	
31.60	جنوب منطقة النشاطات	م.ش الأراضي M
12.50	شمال الطريق المنحرف	قطاع قابل للتعمير -المدى المتوسط
19	متفرقة	الجيوب الفارغة
161.73		المجموع

المصدر: مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية فرندة 2013

من خلال الجدول رقم 5 (الخريطة رقم 5) ، ومن خلال مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، نجد أن المساحات التي أدرجت في التعمير على أنها توسع جديد هي في الحقيقة تدخل في إطار المخطط القديم المنجز سنة 1996، والمراجعة لم تدرج إلا مساحة 17 هكتار تابعة للمستثمرة الفلاحية "سي بوسيف 03" جنوب منطقة النشاطات، إضافة إلى إدماج حي القواير ضمن حدود التجمع الرئيسي من خلال إحصائيات 2008.

أما المساحة المشار إليها شمال الطريق المحيطي، والتي تعود ملكيتها كما ذكرنا سابقا للخواص بمساحة قدرها 12.50 هكتار كما أشار مكتب الدراسات في المذكرة التكميلية لمراجعة المخطط إلى وجود مساحة قدرها 33 هكتار أدرجها كقطاع في طور التعمير على المدى القصير (مخطط شغل الأراضي C2) إلا أن هذه المساحة غير موجودة على الواقع، لأن المساحة الحقيقية المتبقية من مخططات شغل الأراضي طريق عين كرمس شمالا وجنوبا لا تتجاوز 13.36 هكتار فقط.

في الحقيقة الجيوب الفارغة التي أشار لها المخطط رغم أنها موجودة فعلا لكن لا يمكن أخذها بعين الاعتبار لأنها ذات ملكية خاصة، ومنها ما هي في طور التعمير ولم يتطرق لها المخطط:

- 1- مساحة 10 هكتار، طريق سيدي بختي: أرض في طور التعمير (متوسطة، ثانوية فتحت أبوابها شهر جانفي 2014، مشروع 500 مسكن لوكالة عدل، مشروع 50 سكن ترقوي مدعم)
- 2- مساحة 1 هكتار شمال حي خطاب أحمد: أرض اشتراها أحد الخواص وقام بتجزئتها رسميا (تجزئة 22 قطعة)
- 3- مساحة 4 هكتار شمال تجزئة الأمير عيد القادر: ذات ملكية خاصة متنازع عليها.

4- مساحة 2 هكتار، شمال حي الانتفاضة: ملك خاص جزئت في إطار الترقية العقارية الخاصة للأراضي (تجزئة 24 قطعة + تجزئة 7 قطع)

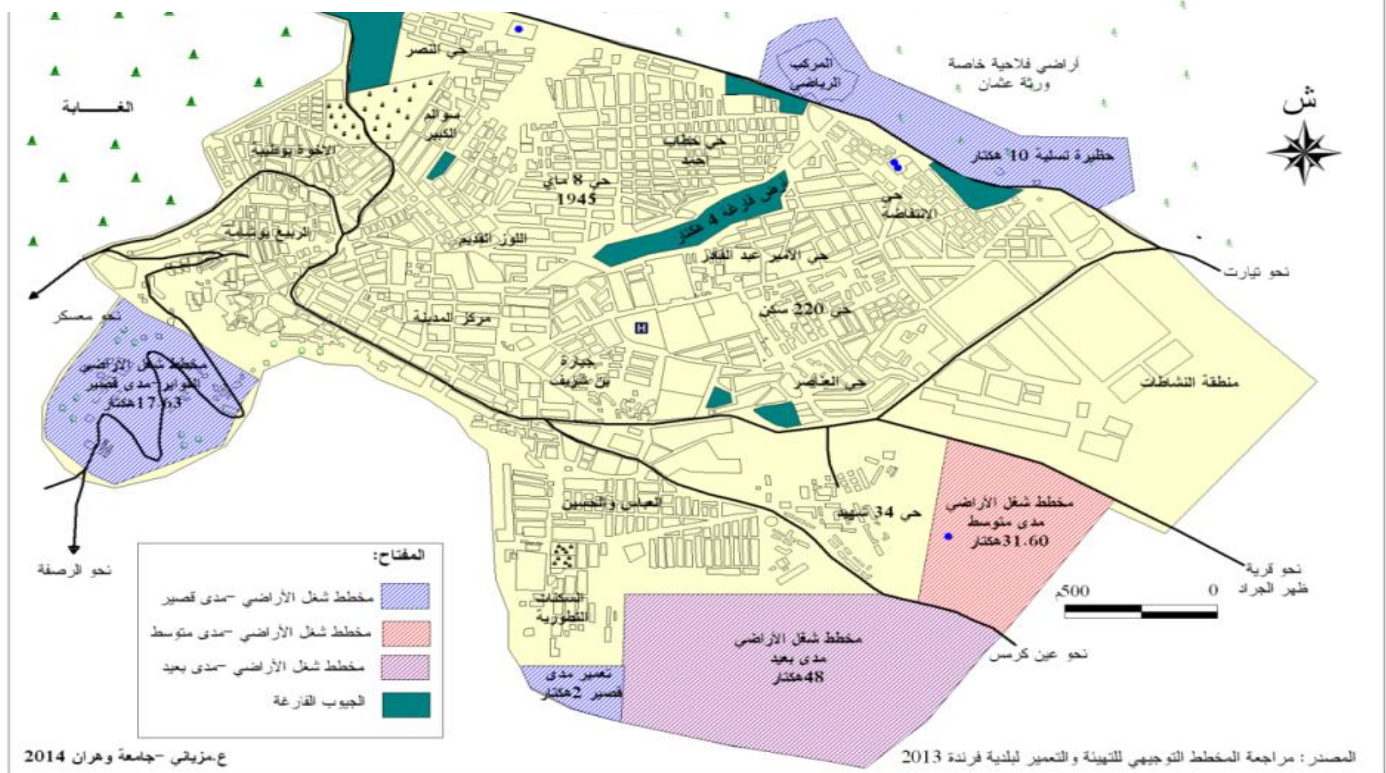
5- مساحة 1 هكتار + 4000 م² بتجزئة العناصر: هو توسع لتجزئة العناصر، قامت ببيعه الوكالة العقارية بدون رخصة تجزئة، مما صعب على أصحاب القطع الشروع في البناء لأنهم لم يحصلوا على عقد الملكية. وبالتالي لم يحصلوا على رخص البناء (يوجد قطع في طور البناء بدون رخصة)

6- مساحة 6000 م² بحي سواالم الكبير: عبارة عن قطع صالحة لبناء، استقاد منها أصحابها عن طريق الشراء من مالكيها الأصلي، لكنهم لم يقوموا ببنائها لمشاكل الملكية.

القراءة الدقيقة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية فرندة، تشير إلى نتيجة أن الدراسات المقدمة غير ملمة بالحقيقة العقارية للمجموعة، هذا ما يعطي لمخططات التهيئة صبغة السطحية وعدم الفعالية عند القيام بتطبيقها على أرض الواقع، فقد توصلنا من خلال تركيب مجموعة من الخرائط المتعلقة بمخططات التهيئة والتعمير، انطلاقا من المخطط المنجز سنة 1972، مخطط العمران الموجه لسنة 1983، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لسنة 1995، وكذا مراجعته لسنة 2013، إلى أن حدود المجموعة، التي رسمت من خلال مخطط التعمير لسنة 1972، تتطابق تقريبا مع حدود المخطط لسنة 1996. مع إدماج بعض الأراضي شمال المجموعة خلال 1995، وإدماج حي القواير والمنحدرات الصخرية جنوب غرب المجموعة من خلال المراجعة سنة 2012.

كما وجدنا أن المساحة الحقيقية التي أدرجت في حدود التعمير لمجموعة فرندة، من خلال مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة

الخريطة رقم 5: مخططات شغل الأراضي المبرمجة، حسب مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير



والتعمير، هي 47 هكتار فقط (مع إمكانية عدم الموافقة على إدماج الأرضية ذات الملكية الخاصة، شمال الطريق المحيطي، مما قد يقلص المساحة إلى 34 هكتار فقط).

ولا يفوتنا أن نقف على أهم إشكالية، تكتنف عملية التعمير بمجموعة فرندة، وهي عدم احترام المخططات المصادق عليها. من طرف مكاتب الدراسات، المكلفين بدراسة مشاريع السكن والتجهيزات العمومية، وقبل ذلك من طرف لجنة الولاية المكلفة باختيار الأراضي والتي يشرف عليها الأمين العام للولاية رفقة المدراء التنفيذيين لمختلف القطاعات. حيث تعرف نوع من الارتجالية والتنشيط غير الملائم للمشاريع الحضرية¹ التي تؤدي إلى الاستهلاك التعسفي للوعاء العقاري البلدي، دون أي جهد خاص لتجديده².

أما مكاتب الدراسات المكلفة بالمشاريع، فكل يتصرف بحرية في غرز المشروع، حتى أن مديرية البناء والتعمير توافق على مخطط الكتلة الخاص بالمشروع، بناء على توافق المساحة المدرجة على مخطط الكتلة، مع محضر اختيار الأرض الخاص بالمشروع فقط، دون النظر في مدى التطابق بينه وبين آليات التعمير الجاري بها العمل.

ومع عجز مصالح التعمير على مستوى الدائرة، عن مراقبة غرز المشروع؛ الذي توكل مهمته لمكتب الدراسات، وديوان الترقية والتسيير العقاري في حالة السكن، أو مديرية السكن والتجهيزات العمومية في حالة التجهيزات، مما أنتج مجموعة من المكعبات والمربعات المتراسة، والتي تفقد للحس الجمالي والمعماري، فضلا عن استهلاك كبير للمجال، وخلق فضاءات حرة بين المجموعات السكنية بدون وظيفة.

العقار الحضري المتاح من خلال مخططات شغل الأراضي السارية المفعول، استهلك بنسبة تفوق 78%، مما يستوجب القيام بدراسات جديدة، ولاسيما في قطاع التعمير المستقبلي حتى يتم التحكم في عملية اختيار الأراضي وفقا للدراسات التفصيلية، بدلا من اللجوء إلى التعمير العشوائي، وحتى لا يتكرر سيناريو التعمير العفوي بطريق سيدي بختي. إن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية فرندة، لم تركز على محاور التنمية بالتجمع الرئيسي، بل عملت على تحديد أفاق توسعه فقط. عن طريق تقديم أرقام ومساحات متضاربة بعيدة كل البعد عن الواقع، تدل على عدم الإلمام بالجانب العقاري، كتحديد المستهلك والمتبقي منه. فالمخطط لم يؤمن أي توسع جديد، لأن الأراضي المزمع إدراجها، كانت معظمها ضمن حدود المخطط الأول. فقد اهتمت المراجعة بالجانب الكمي فقط، الذي انحصر في إنتاج السكن بمساحات كبيرة، وأهمل أهم مكون للمجال العمراني وهو ساكنة هذا المجال.

¹ الأمين العام للولاية هو من يشرف على عملية تثبيت المشاريع واختيار أراضيها دون الأخذ بعين الاعتبار لأدوات التعمير المصادق عليها والجاري العمل بها، وتبقى نظريته الذاتية هي المتحكمة في الاختيار، متجاهلا بذلك تدخلات مختلف المصالح التقنية

² التعمير الذي تم سنة 2011 بطريق سيدي بختي، المنطقة غير مغطاة بمخطط شغل الأراضي، حتى أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه سنة 1996، لم يحدد استعمال الأرض بالمنطقة، وعندما قررت السلطات المعنية تعميمها، عن طريق لجنة اختيار الأراضي، فقد كان الغرز عشوائي أنتج ثانوية متوسطة، برمجة 450 سكن اجتماعي إيجاري، ثم ألغى وعوض بمشروع 500 سكن لوكالة عدل، ورغم أن المنطقة معزولة بجوار الغابة، الطريق المؤدية إلى سيدي بختي والمقبرة، يعني أن حركة السكان ضئيلة، فيمكن القول أنها مهجورة وفي طريق التشكيل، لكن لم يفكر أصحاب القرار في توفير الأمن، وأجبر التلاميذ على الانتقال للثانوية الجديدة في شهر يناير 2014، نريد القول هنا أن العملية أصبحت بناء فقط ولم ترتقي بعد لصفة التعمير، لأن مستعمل المجال هو آخر من يفكر به المشرفين على التعمير بالبلدية.

فالمخطط لم يؤخذ مجمعة فرندة كمشروع مدينة في حد ذاتها، حتى يتجنب إنتاج مجال ممزق ومشئت، ولم يقدم بدائل ووسائل للتنمية الحضرية للمجال المفعم بالمواقع القديمة والهشة. وهذا التوجه، يقع على عاتق مختلف الفاعلين العموميين والاجتماعيين بقيامهم بأدوارهم الحقيقية، ولاسيما المشاركة الجماعية للسكان والجمعيات.¹

إن يمكن القول أن أدوات التهيئة والتعمير بمجموعة فرندة، ولاسيما المخطط التوجيهي قد جردها من خصائصها، وقدم دراسة سطحية لم تأخذ بعين الاعتبار مقومات المدينة، وآفاقها ضمن المنظومة العمرانية على الأقل في ولاية تيارت وماذا يمكن أن يقدم لها من أجل تفعيل دورها وإحياء نشاطاتها في وسط مليء بالمواقع السياحية والثقافية، خاصة وأنها تظهر كإحدى مدن الربط من خلال مخطط تهيئة إقليم الهضاب العليا الغربية.

إن ضعف آليات التهيئة والتعمير، أنتج ضعفا في التحكم في التوسع المجالي للوسط الحضري، ونتيجة لذلك احتدت المضاربة العقارية، وأصبحت تغذي آليات انتشار السكن العشوائي. كما أن هناك عوامل أخرى ليست بالضرورة سلبية، منها مثلا التحولات العميقة التي يعرفها المجتمع والمجال، أهمها تنازل الدولة عن الكثير من أدوارها². لذلك يجب تبني مخطط استراتيجي يتصف بالشمولية والتشاركية للمساهمة في التنمية المستدامة، وتلبية حاجيات المجتمع وكذا التنسيق بين سياسة التهيئة العمرانية وسياسة السكن، من أجل إنتاج مجالات متكاملة الوظائف، حتى نضمن نمو عمراني متناسق وفق سياسة تخطيطية واضحة الملامح.

الخلاصة:

أدوات التهيئة والتعمير المتمثلة في المخططات التوجيهية ومخططات شغل الأراضي ما هي إلا وسائل للتخطيط المجالي والتسيير الحضري أوجدها المشرع بهدف التحكم في المجال والتخطيط بما يخدم التنمية العمرانية، بدء بتوفير الأرض وحل مشاكل الملكية العقارية والتعمير بطريقة ناجحة وسليمة تقاديا للفوضى والاستهلاك التعسفي للأرض، وذلك بالارتكاز على آليات تخطيط محكمة، ذات كفاءة تعمل على إعادة الاعتبار للمواقع القديمة، وتقدم مختلف التدخلات على النسيج الحضري الموجود والمستقبلي، وهذا ما أخفق فيه القائمون على تسيير العقار الحضري بفرندة لتقديمهم مخططات غير طموحة، لم تأخذ بعين الاعتبار المحتوى البشري، والإمكانيات الطبيعية التي تزخر بها المنطقة؛ فهي لا تؤدي إلا لانسداد الوضع الحضري، لعدم إمامها بالجانب العقاري. إضافة إلى التأخر في إنجاز المخططات التفصيلية للمواقع، ولاسيما مخططات شغل الأراضي. مما جعل عملية التعمير تتسم بالعشوائية، فيما يخص اختيار الأراضي، وكذا عملية غرز المشاريع التي غالبا تتجاوز المساحة الممنوحة. كما أن مخططات شغل الأراضي وإن وجدت، فلا تطبق، كما هو الحال بالنسبة لإعادة هيكلة حي حطاب أحمد، أو لا تحترم كمخططات شغل الأراضي شمال وجنوب طريق عين كرمس.

المراجع:

¹ كيف يمكن وصف عملية التحقيق العمومي التي استغرقت 45 يوما ثم تكون نتيجة الاستقصاء هو بدون تحفظات من طرف السكان الذين من المفروض أنهم يشاركون في إنتاج المدينة.

² ممارسة الدولة لحق الشفعة يمكن أن يستعمل طبقا لقانون الأملاك الوطنية ضمن المنفعة العامة، وهو مسير بالمادة 794 وما يليها من القانون المدني، فعندما يريد المالك بيع ملكه فإن البلدية تستفيد بحق الأولوية لاقتناء هذه الملكية ضمن الشروط التي يحددها قانون التوجيه العقاري، لكن ما يحدث هو تغافل البلدية عن مثل هذه التصرفات لأنها منشغلة بالصراعات الداخلية بين المنتخبين، فنجد أن أراضي محاي المدمجة ضمن النسيج العمراني مطروحة في السوق العقارية، لكن البلدية لم تمارس حق الشفعة ولم تقتنيها، فقام الخواص بشرائها وتجزئتها.

1. عايدة ديرم، 2011 "الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري" دار قانة للنشر والتجليد باتنة-الجزائر - 212 صفحة.
2. عائشة مزياني، 2014 "استراتيجيات الإنتاج ورهانات التحكم في العقار الحضري بمجموعة فرندة" مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الجغرافيا والتهيئة العمرانية، تحت إشراف الدكتور تلو غياث، جامعة وهران 2 - 394 صفحة
3. مجاجي منصور "أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري" مجلة البحوث والدراسات العلمية العدد 1 نوفمبر 2007
4. يوسف نور الدين " المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وسيلة للمحافظة على العقار والبيئة وعصرنة المدن" مداخلة غير منشورة مقدمة في الملئقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر-جامعة بسكرة يومي 17-18 فيفري 2013

5. Rachid HAMIDOU, Le logement un défi, édition ENAP, Alger 1989.
6. Toufik GUEROUDJ, les collectivités locales et l'urbanisme en Algérie, l'administration territoriale au Maghreb", C.M.E.R.A, Maroc, 1989.

القوانين والنصوص التنظيمية:

1. القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري-الجريدة الرسمية العدد 50 الصادرة في 19 نوفمبر 1990
2. القانون رقم 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن التهيئة والتعمير-الجريدة الرسمية العدد 52 الصادرة في 02 ديسمبر 1990
3. القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن الأملاك الوطنية-الجريدة الرسمية العدد 52 الصادرة في 02 ديسمبر 1990
4. المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، المتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير -الجريدة الرسمية العدد 26 الصادرة 01 جوان 1991
5. المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، المتضمن تحديد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة و شهادة التقسيم ورخصة البناء و شهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك-الجريدة الرسمية العدد 26 الصادرة 01 جوان 1991
6. المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به-لجريدة الرسمية العدد 26 الصادرة 01 جوان 1991
7. المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به-لجريدة الرسمية العدد 26 الصادرة 01 جوان 1991

التقارير والدراسات التقنية:

- 1- مخطط العمران الرئيسي (PUD) لمجموعة فرندة 1983 المنجز من طرف مكتب الدراسات URBATIA تيارت

- 2- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) لبلدية فرندة المنجز من طرف الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية - ANAT - تيارت 1995
- 3- مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) لبلدية فرندة المنجز من طرف مكتب الدراسات URBATIA تيارت 2013
- 4- مخطط شغل الأراضي (POS) طريق عين كرمس شمالا منجز من طرف مكتب الدراسات GET-OMRANE تيارت 2001
- 5- مخطط شغل الأراضي طريق عين كرمس جنوبا منجز من طرف مكتب الدراسات URSSA سعيدة 1999
- 6- مخطط شغل الأراضي (POS) مركز المدينة منجز من طرف مكتب الدراسات HB وهران 2003
- 7- مخطط شغل الأراضي (POS) حي خطاب أحمد منجز من طرف مكتب الدراسات CESAR تيارت 1998

قسمة المهايأة كألية لإدارة الملكية الشائعة في ظل القانون المدني الجزائري

د. رار عبد الهادي، باحث دكتوراه، جامعة سيدي بلعباس

الملخص:

لا يمكن إنكار حقيقة أن الشركاء في الشيوع يريدون إنهاءه -لما يكون قد أصابهم من مشاكل -الشيء الذي يؤثر على الانتفاع به- لدى وجدت فكرة قسمة المهايأة والتي هي قسمة انتفاع لا قسمة ملكية. فكيف ينظم الانتفاع بالشيوع عن طريق هذه القسمة (المهايأة) و في الأخير يبقى عقد هذه القسمة اتفاق مؤقت يراد به الانتفاع بالشيء الشائع ومن ثم لا ينتهي الشيوع بين الشركاء.

الكلمات المفتاحية: المهايأة، الملكية الشائعة، التناوب.

Summary:

It is an undeniable fact that partners in the common want to end it for the problems they have encountered, which affects its use. So the idea of provisional sharing has been found instead of the property division so how can the common use by the indivision be regulated through this division-provisional- and finally the contract remains. Temporary amicable sharing is intended for the usufruct of the common thing. So the indivision between partners does not end.

Key words: the usufruct, common property , rotation

مقدمة:

الملكية إما أن تكون ملكية مفرزة أو ملكية شائعة، والملكية الشائعة إما أن تكون شائعة شيوخاً عادياً أو شيوخاً إجبارياً، وقد تتعاقب الأزمنة على الشيوخ دون قسمته-ولكن لابد ان يقسم يوماً حتى وان طال مدتة- ولما كانت الملكية الشائعة مملوكة من قبل أكثر من شخص واحد فأنها كثيراً ما تثير المشاكل بشأن الانتفاع بها من حيث استعمالها واستغلالها، لذلك فالملكية الشائعة هي ليست الصورة المثلى للملكية، بسبب تلك المشاكل التي تثيرها.

نتيجة لذلك يلجأ الشركاء للبحث عن أفضل الوسائل للانتفاع دون إثارة تلك المشاكل أو التقليل منها فيعمدوا الى اللجوء للمهاياة، فينفقوا على طريقة معينة للانتفاع بهذا المال الشائع والتي تتم إما من خلال انتفاع كل شريك بجزء من المال الشائع مدة معينة وهذا ما يسمى بالمهاياة المكانية أو من خلال إنتفاع كل شريك بالمال الشائع كله مدة معينة وهذا ما يسمى بالمهاياة الزمانية فنكمن اهمية الموضوع في انه كيف يمكن للشركاء في الشيوخ الإنتفاع به دون قسمته. فما هي قسمة المهاياة وفق القانون الجزائري؟ وكيف ينظر إليها المشرع كألية لإدارة الملكية الشائعة؟ وما هي أحكامها والإلتزامات الملقاة على عاتق المتهايين؟.

للإجابة على هذه التساؤلات اعتمدنا على المنهج التحليلي من خلال تحليل واستعراض بعض المواد القانونية المقتبسة من نصوص القانون المدني الجزائري واعتمدنا التقسيم التالي :

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لقسمة المهاياة.

المبحث الثاني: دور قسمة المهاياة في ادارة الملكية الشائعة.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لقسمة المهايأة.

سنبين في هذا المبحث أهم الأسباب التي تؤدي للجوء إلى المهايأة¹ والتي تدفع الشركاء إلى تنظيم الانتفاع بالمال الشائع فيما بينهم تهايأً، وهي تتركز في سببين هما :

أ - عدم قابلية المال الشائع للانتفاع المشترك.²

ب - عدم وجود الرغبة لدى الشركاء في إنهاء الشبوع.

المطلب الأول: مفهوم قسمة المهايأة وأسبابها.

أولاً: أن يكون المال الشائع غير قابل للانتفاع المشترك.

الغرض المباشر الذي تهدف المهايأة إلى تحقيقه هو الانتفاع الأمثل بالأموال الشائعة عندما يكون ذلك المال غير قابل للانتفاع المشترك، كأن يكون المال الشائع مثلاً داراً صغيرة تتكون من غرفتين مملوكة لخمسة ملاك على الشبوع، فهنا لا يمكن لهؤلاء الشركاء الانتفاع بهذا الدار انتفاعاً مشتركاً إلا من خلال المهايأة، أو أن يكون المال الشائع سيارة أو غيره من الأشياء القيمة الأخرى التي لا تقبل الانتفاع المشترك.³ فالمال الشائع مملوك من عدة أشخاص وليس من قبل شخص واحد، لذلك فإن سلطة الشريك في الانتفاع بالشيء الشائع يجب أن تنقيد بحقوق شركائه الآخرين، لذلك فإذا كان هذا المال قابلاً للانتفاع المشترك، كان للشركاء أن ينتفعوا به انتفاعاً يتلاءم وطبيعته، أما إذا كان غير قابل لذلك الانتفاع، جاز لهم أن ينتفعوا على الانتفاع به من خلال المهايأة.⁴

¹ المهايأة لغة: سميت أيضاً بالمهانة بالنون، لأن كل واحد من الشركاء هنا صاحبه بما أراد، وأيضاً سميت بالمهابة بالباء لأن كل واحد من الشركاء وهب لصاحبه الاستمتاع بحقه.

وهياً الأمر تهيئة : أصلحه فهو مهياً، ومنه الهيئة وهي صورة الشيء وشكله وحالته، وذوي الهيئات الحسنة أي الذين يلزمون حالة وسمة واحد، لا تختلف حالاتهم بالتنقل من هيئة إلى هيئة.

وتهايؤوا على كذا : تمالكو والمهايأة، الأمر المتهايأ عليه . والمهايأة : أمر يتهايأ القوم فيتراضون به، معجم لسان العرب، للعلامة جمال الدين محمد بن مكرم الملقب " بابن منظور " الأفريقي المصري، المجلد الأول، الطبعة الأولى، دار جادر، بيروت، بدون سنة طبع، ص 187 . ص 189

اصطلاحاً : أنها مقايضة انتفاع بانتفاع. وعرفت أيضاً أنها قسمة مؤقتة لا تنتهي الشبوع، وإنما تقتصر على تنظيم الانتفاع بالشيء الشائع، بحيث يحصل كل شريك على قدر من منافعه يتناسب مع حصته، وهي إما مكانية أو زمانية.

د. عبد الرزاق احمد السنهوري، الوسيط ج8، حق الملكية، تنقيح المستشار أحمد المراعي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 739.

² د. غني حسون طه، حق الملكية، مطبوعات جامعة الكويت، بدون سنة طبع، ص 105

³ عبد المنعم البدراوي، الحقوق العينية الأصلية، ط2، دار الكتاب العدلي للطباعة، 1956، ص 142.

⁴ منصور حاتم محسن، الانتفاع بالشيء المملوك شيوعاً عادياً في القانون المدني العراقي، بحث منشور في مجلة بابل للعلوم الإدارية والقانونية، م5، 64، جوان 2000، ص 921

لهذا فلو كان المال الشائع قابلاً للانتفاع المشترك لما وجدت الضرورة لاتفاق الشركاء على المهايأة، كما لو كان بئراً فعندها لاستطاع كل من الشركاء الانتفاع به بالسقي، أو كان طريقاً لاستعماله الشركاء للمرور به.¹

نستنتج من ذلك أن المال الشائع عندما لا يكون قابلاً للانتفاع المشترك بطبيعته كما لو كانت سيارة أو حيوان معين، أو بسبب اختلاف رغبات الملاك حول الطريقة التي يتم بموجبها الانتفاع بهذا المال الشائع، كما لو كانت أرضاً زراعية مملوكة من قبل ثلاث أشخاص أحدهم يريد زراعتها محصول الحنطة والآخر يريد زراعتها بالشعير والثالث يريد زراعتها بالخضروات، فهنا لا سبيل لهم إلا الاتفاق على المهايأة لغرض الانتفاع بهذا المال الشائع، لذلك فلما كان المالك ليس شخصاً واحداً والرغبات متعددة ومختلفة من شخص لآخر فنادرًا ما يحصل الاتفاق بين الشركاء حول أمكانية الانتفاع بالمال الشائع بصورة مشتركة، لذلك يلجئوا إلى المهايأة.

ثانياً: عدم رغبة الشركاء في إنهاء الشيوخ.

إن وصف المال الشائع بأنه غير قابل للانتفاع المشترك لا يعد لوحده سبباً كافياً يدفع الشركاء إلى المهايأة، لأن ذلك قد يكون سبباً قوياً يدفع الشركاء إلى إنهاء الشيوخ من خلال قسمة المال الشائع فيما بينهم، لذلك يضاف إلى السبب الأول سبب ثانٍ هو عدم الرغبة في إنهاء الشيوخ، إذ في كثير من الأحيان يعتقد الشركاء إن المنفعة التي يحصلون عليها من جراء انتفاعهم بالمال الشائع هي أكثر من تلك التي سيحصلون عليها فيما لو حصلت قسمة ذلك المال وانتهى الشيوخ فيما بينهم. كما لو كان المال الشائع باخرة مملوكة من قبل ثلاثة أشخاص واختلفوا حول طريقة الانتفاع وأسلوبها ولم تكن لديهم الرغبة في إنهاء الشيوخ لأسباب اجتماعية (أي تقوية العلاقات الاجتماعية فيما بينهم). أو لأسباب إقتصادية أي أن المردود الذي يحصلون عليه وهم على الشيوخ أكثر مما يحصلون عليه فيما لو حصلت القسمة فيما بينهم، لذلك فهم يفضلون البقاء على الشيوخ مع اقتسام منافع ذلك الشيء من خلال اتفاقهم على المهايأة.

فضلاً عن ذلك أن المال الشائع ذاته قد تكون طبيعته تأبى القسمة، أي لا يمكن قسمته فيما بين الشركاء مع بقاء المنفعة المقصودة منه، لذلك فلا يمكن قسمته قسمة عينية وإنما يتم قسمته قسمة تصفية، والتي لا يرغبون في إجرائها لأنها سوف تحرمهم من المال الشائع ذاته.² لذلك جرى العمل على أن لا يتم إجراء المهايأة في المثليات.³

وكما في مثالنا السابق الباخرة فلا يمكن إجراء قسمتها قسمة عينية لذلك لا يمكن قسمتها ألا تصفية، ألا أن الشركاء لا يرغبون في أن يفقدوا ملكية تلك الباخرة ويفضلوا الانتفاع بها لذلك يصر إلى المهايأة. وعليه فعندما يتعذر على الشركاء استعمال المال الشائع استعمال مشترك ولم يعزموا على إزالة الشيوخ بطلب القسمة، فأن بإمكانهم الاتفاق على تنظيم الانتفاع بالمال الشائع من خلال المهايأة.⁴

¹ أنظر المادة 728 من القانون المدني الجزائري.

² غني حسون طه، مصدر سابق، ص 105.

³ صلاح الدين الناهي، محاضرات في القانون المدني، حق الملكية في ذاته، معهد الدراسات العربية العالي، 1961، ص 199.

⁴ يجوز أن تكون قسمة المهايأة أيضاً بأن يتفق الشركاء على أن يتناولوا الانتفاع بجميع المال المشترك، كل منهم لمدة تتناسب مع حصته".

المطلب الثاني: أنواع قسمة المهايأة.

قسمة المهايأة هي التي يتفق فيها الشركاء على اقتسام منافع الشيء الشائع دون الملكية التي تبقى شائعة فيما بينهم. وقد تعرض لها المشرع في المواد (733-736) من التقنين المدني الجزائري وهي نوعان : مكانية , وزمانية .

أولاً : المهايأة الزمانية: هي مناوبة في الإنتفاع بالمال الشائع، حيث يتفق الشركاء على أن يتناوبوا الإنتفاع بجميع المال الشائع لمدة معينة تتناسب مع حصة كل شريك، كأن ينتفع صاحب النصف بالمال الشائع لمدة سنة، وصاحب الثلث 08 أشهر وصاحب الربع 6 أشهر وصاحب السدس 4 أشهر (م . 734 م ج .)¹.

ثانياً . المهايأة المكانية: في قسمة المهايأة يتفق الشركاء على أن يختص كل منهم بمنفعة جزء مفرز، يوازي حصته في المال الشائع، متنازلاً لشركائه - في مقابل ذلك - عن الانتفاع بباقي الأجزاء " (م 733 ق.م.ج.) . على أن إتفاقاً مثل هذا لايجوز أن تزيد مدته على خمس سنوات. فإذا تم الإتفاق دون تحديد مدته أو إنتهت المدة المتفق عليها ولم يحصل إتفاق جديد كانت مدته سنة واحدة تتجدد إذا لم يعلن الشريك إلى شركائه قبل إنتهاء السنة الجارية بثلاثة أشهر أنه لايرغب في التجديد (م 733 ت، م. ويجوز أن تتم المهايأة بأمر من القاضي بناء على طلب أحد الخصوم أثناء إجراءات القسمة القضائية عملاً بنص المادة 736 من التقنين المدني.²

وإذا تمت قسمة المهايأة سواء بإتفاق الشركاء أو بأمر من القاضي، سواء كانت مهايأة زمانية أو مكانية، فإنها تخضع من حيث الإحتجاج بها على الغير ومن حيث حقوق والتزامات أطرافها وطرق إثباتها إلى أحكام عقد الإيجار التي لا تتعارض مع طبيعتها. ذلك أن كل شريك في قسمة المهايأة يعتبر مؤجراً للشريك الآخر لحصته ومستأجراً منه حصته، لأنها -كما قلنا- قسمة إنتفاع لا قسمة ملكية. ولذلك لا تخضع لأحكام القسمة النهائية، إنما تخضع لأحكام عقد الإيجار (المادة 735 ق.م.ج)

وإذا كانت هناك مهايأة مكانية، وترتب على تجديدها بالإتفاق أو تجديدها ضمناً سنة بعد سنة، أن دامت خمسة عشر سنة، فإنها تتقلب إلى قسمة نهائية مالم يتفق الشركاء على عدم تحولها إلى قسمة نهائية . ويبرر هذه القاعدة أن المهايأة المكانية التي تدوم خمسة عشر سنة دون أن يرغب أحد في إنهاؤها هي خير قسمة نهائية يستطيع الشركاء أن يصلوا إليها، وقد وصلوا إليها بالتجربة وإطمأنوا إلى نتائجها، فإن كانوا يريدون غير ذلك فما عليهم إلا أن يتفقوا مقدماً على أن قسمة المهايأة لا تتقلب إلى قسمة نهائية .

ولما كان تحول المهايأة المكانية إلى قسمة نهائية بقوة القانون، فإنها لا تعتبر قسمة إتفاقية، ومن ثم لايجوز نقضها بسبب الغبن، أو لكون أحد الشركاء لم تتوافر فيه الأهلية المطلوبة في التصرفات القانونية، ذلك أن الشرع قد أنشأ قرينة قانونية

¹ يجوز أن تكون قسمة المهايأة أيضاً بأن يتفق الشركاء على أن يتناولوا الانتفاع بجميع المال المشترك، كل منهم لمدة تتناسب مع حصته".
² ويمكن الشركاء أن يتفقوا أثناء إجراءات القسمة النهائية على أن يقسم المال الشائع مهايأة، فإذا تعذر إتفاق الشركاء على قسمة المهايأة، جاز للمحكمة أن تأمر بها إذا طلب منها ذلك أحد الشركاء، وبعد الإستعانة بخبير إذا إقتضى الأمر ذلك

في المادة 733 فقرة 3 مفادها أنه "إذا حاز الشريك على الشيوع جزءا مفرزا من المال الشائع مدة خمسة عشر سنة، إفترض أن حيازته لهذا الجزء تستند إلى قسمة مهاية". وبذلك قلب عبئ إثبات المهاية وجعله على عاتق من يدعي أن حيازة الشريك لاتستند إلى مهاية، ويترتب على هذه القرينة أن الشريك الذي يدعي أن هناك قسمة نهائية قد تمت بقوة القانون، يكفيه أن يثبت أنه حاز هذا الجزء المفرز من العقار الشائع خمسة عشر سنة، وعلى من يدعي عدم وجود قسمة مهاية أن يقيم الدليل العكسي بإثبات أن حيازة الشريك لاتستند إلى قسمة مهاية، أو أن هناك إتفاقا بين الشركاء يقضي بعدم تحول المهاية إلى قسمة نهائية.

المبحث الثاني: دور قسمة المهاية في ادارة الملكية الشائعة.

ستم التطرق الى :

المطلب الأول: أحكام قسمة المهاية.

تتلخص أحكام المهاية فيما يلي :

أولاً . استلزام الإجماع :

إن قسمة المهاية لا تتم إلا بإجماع الشركاء، وهذا على خلاف الأصل المقرر في إدارة الشيء الشائع، حيث تكفي الأغلبية، كما سنرى، ويرجع الفرق إلى ما للمهاية المكانية من شأن أحياناً ، إذ قد تنقلب إلى قسمة نهائية، إذا استمرت خمس عشرة سنة (2/733) فلا يجوز تبعاً لذلك الاستغناء عن موافقة الأقلية مهما قل عددها، ويترتب على ذلك أن القضاء لا يملك الأمر بالمهاية جبراً على بعض الشركاء،¹ ولم يخرج المشرع على هذا الأصل، إلا في المهاية الممهدة للقسمة النهائية، حيث يكون للقاضي الابتدائي، بناءً على طلب أحد الشركاء، أن يحكم بها بعد الاستعانة بخبير عند الاقتضاء (م736 ق م ج) .

ثانياً : مدة المهاية :

سوى المشرع بين الحد الأقصى لمدة المهاية، وبين المدة التي لا يجوز الاتفاق مقدماً على البقاء في الشيوع لأكثر منها، وهي خمس سنين، فنص على أنه :

¹ ثمة جانب كبير من الفقه الإسلامي يجيز قسمة المهاية بنوعيتها عن طريق القضاء، وهذا ما أخذ به كل من المجلة والقانون المدني الأردني ، إذ قررا أنه إذا طلب المهاية أحد الشريكين في العين المشتركة التي لا تقبل القسمة وامتنع الآخر يجبر على المهاية ، كما قررا أنه إذا طلب أحدهما المهاية ، دون أن يطلب أيهما القسمة، وامتنع الآخر يجبر على المهاية.

وحسناً فعل واضع القانون المدني الأردني في احتفاظه بأحكام المهاية القضائية كما وردت في المجلة، وحذا لو عمد المشرع السوري عام 1949 إلى استيفائها على غرار ما فعل المشرع الأردني، إذ لا وجه للتمييز بين قسمة المهاية والقسمة النهائية ، واشترط الإجماع في الأولى دون الثانية، إذ قد تقضي الضرورة بالسماح بالقسمة القضائية في الحالين.

هذا وقد أخذ القانون المدني العراقي بالإجبار على المهاية في نطاق المنقول وحده، أما في العقار فلا تجوز قسمة المهاية إلا رضاء وبالإجماع

" لا يصح هذا الاتفاق لمدة تزيد على خمس سنين، فإذا لم تشترط لها مدة، أو انتهت المدة المتفق عليها، ولم يحصل اتفاق جديد، كانت مدتها سنة واحدة، تتجدد إذا لم يبلغ الشريك شركاءه (بكتاب مضمون أو بطريقة رسمية أخرى) قبل انتهاء السنة الجارية بثلاثة أشهر أنه لا يرغب في التجديد " (م1/733ق م. ج).

ولم يخرج المشرع، على هذا الأصل، إلا في المهايأة الممهدة للقسمه النهائية، التي لم يحدد لها مدة معينة، بل هي تظل نافذة حتى تتم القسمه النهائية .

و يراعى أن الاتفاق على قسمه المهايأة لا يحول دون أن يكون للشريك الحق في طلب القسمه النهائية، قبل انقضاء هذه المدة.

ثالثاً : تحول المهايأة إلى قسمه نهائية :

إن المهايأة المكانية الواقعة على منقول، أو عقار لم يجر تحديده وتحريره تتقلب إلى قسمه نهائية إذا دامت خمس عشرة سنة، ما لم يتفق الشركاء على غير ذلك (م 2/733ق م. ج) .

ولهذه القاعدة ما يسوغها، ذلك لأن المهايأة المكانية التي تدوم خمس عشرة سنة، دون أن يرغب أحد في إنهاؤها هي خير قسمه نهائية، يستطيع الشركاء أن يصلوا إليها، وقد وصلوا إليها فعلاً بالتجربة، واطمأنوا إلى نتائجها، فإن كانوا يريدون غير ذلك، فما عليهم إلا أن يتفقوا مقدماً على أن قسمه المهايأة لا تتقلب إلى قسمه نهائية.

وإذا حاز الشريك على الشيوخ جزءاً مفرزاً من المال الشائع مدة خمس عشرة سنة، افترض أن حيازته لهذا الجزء تستند إلى قسمه مهايأة (م 3/733)، فلا يكلف بإثبات حصول هذه القسمه، ولا تقديم السند المثبت للاتفاق عليها، فإذا قامت هذه القرينة، أمكن للشريك الحائز أن يحول قسمه المهايأة - بعد مرور خمس عشرة سنة - إلى قسمه نهائية .

ونشير أخيراً إلى أنه من المتعين تسجيل القسمه في السجل العقاري إثر انتهاء المدة في الحالتين أنفتي الذكر.

- ملاحظة: إن المهايأة قبل أن تتحول إلى قسمه نهائية لا يترتب عليها حق عيني، وإنما يترتب عليها حق شخصي شبيه بحق المستأجر

المطلب الثاني: التزامات الشركاء المتهايين وتأثيرها في ادارة الملكية الشائعة.

يعد كل شريك في قسمه المهايأة مؤجراً للشريك الآخر ومستأجراً منه، في وقت واحد، وعلى ذلك تكون المهايأة ضرباً من " المبادلة " .

ومن أجل ذلك فقد أوجب المشرع تطبيق قواعد الإيجار على قسمه المهايأة بنوعيتها، فقال في المادة 753 مدني جزائري :

" تخضع قسمه المهايأة من حيث جواز الاحتجاج بها على الغير، ومن حيث أهلية المتقاسمين، وحقوقهم، والتزاماتهم، وطرق الإثبات، لأحكام عقد الإيجار، مادامت هذه الأحكام لا تتعارض مع طبيعة هذه القسمه " .

أولاً: التزامات الشركاء المتهايين

1. الإلتزام بالتسليم

أول التزام يقع على عاتق الشركاء المتهايين هو التزامهم بتسليم المال الشائع كله إذا كانت المهايأة زمانية وحصة الشريك المنتفع في المهايأة المكانية، إذ كما أشرنا سابقاً أن عقد المهايأة من العقود التي ترد على المنفعة وحتى يتمكن الشريك المتهايي من الحصول على تلك المنفعة لا بد من تسليم المال له وهذا الإلتزام بالتسليم يقع على عاتق الشركاء الآخرين بلا شك، أما بالنسبة لأحكام التسليم فلم يرد بشأنها نص قانوني يقوم بتوضيحها في القانون المدني الجزائري وإنما وردت مادة تشير إلى خضوع عقد المهايأة من حيث الأحكام والآثار لعقد الإيجار، وهي المادة (735) مدني جزائري¹. ولذلك فأنا نلاحظ ومن خلال الرجوع إلى أحكام عقد الإيجار أن التسليم يتم وفقاً لطبيعة ذلك المال الشائع فأن كان عقاراً فالتسليم يتم بتخلية المأجور ووضعه تحت تصرف الشريك المنتفع، بحيث يتمكن من حيازته والانتفاع به دون عائق مع سماح الشركاء لذلك الشريك بالانتفاع بهذا المال الشائع كلاً أو جزءاً دون معارضة حسب عقد المهايأة².

أما إذا كان المال منقولاً فيتم التسليم بالمناولة اليدوية أو بمجرد تسليم المفاتيح للشريك المتهايي وفي جميع الأحوال لا يعد التسليم تاماً إلا بإزالة الموانع التي تحول بين الشريك المتهايي وبين الانتفاع بحصته الشائعة أو بالمال الشائع كله في المهايأة الزمانية سواء كان المانع المادي ناشئ من فعل بقية الشركاء أو من فعل الغير³.

أما الحالة التي يجب أن يتم التسليم فيها فهي الحالة التي كان عليها المال الشائع وقت الاتفاق على المهايأة فأن تغيرت بفعل الشركاء أو بفعل الغير تغيراً يخل بالمنفعة المقصودة فالشريك المتهايي مخير إن شاء قبل المهايأة وأستمر فيها وأن شاء طلب الفسخ مع الاحتفاظ بحقه بطلب إزالة الشيوع، وإلى ذلك أشارت المادة (476-477) من القانون المدني الجزائري .

وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري حيث أشارت النصوص إلى ضرورة تسليم المال الشائع في المهايأة بحالة يصلح معها للاستعمال ويتم تحديد الصلاحية وفقاً لاتفاق المتعاقدين أو طبيعة المال الشائع، ما لم يتم الاتفاق على خلاف ذلك، فهذه القواعد ليست من النظام العام وبالتالي يجوز الاتفاق على ما يخالفها⁴.

أما بالنسبة لزمان التسليم ومكانه فلا توجد قواعد أمرة بصدده وإنما يكون خاضع لأرادته الأطراف فلهما الحرية في تحديد الزمان والمكان الملائمين للتسليم⁵.

¹ والتي أشارت إلى أن عقد المهايأة يسري عليه من حيث الآثار والإثبات والأهلية أحكام عقد الإيجار بما لا يتعارض وأحكامه.

² صاحب عبيد الفتلاوي، عقد الإيجار، جامعة بغداد، كلية القانون، بدون سنة طبع، ص 258

³ جعفر الفضلي، العقود المسماة، عقد الإيجار، مديرية دار الكتب، الموصل، 1989، ص 242

⁴ محمد مطر، عقد الإيجار، الدار الجامعية، بيروت، بدون سنة طبع، ص 147.

⁵ صاحب عبيد الفتلاوي، مصدر سابق، ص 268.

2. الالتزام بالصيانة

من خلال الرجوع إلى الأحكام التي تناولت التزام المؤجر بصيانة المأجور والتي أشارت إليها المادة 479 من القانون المدني الجزائري .

حيث يلتزم هؤلاء الشركاء بإصلاح وترميم كل ما يحدث من خلل في المال الشائع والذي يؤدي إلى الإخلال بالمنفعة المقصودة، والإصلاحات والترميمات التي يلتزم الشركاء بإجرائها هي الترميمات الضرورية للانتفاع بالمال الشائع سواء أكانت لازمة لحفظه من الهلاك أم لا

ومن ابرز الأمثلة على الترميمات الضرورية إصلاح حائط آيل للسقوط أو إصلاح الأعمدة التي تحمل الأسقف أو سمكة وإصلاح الباخرة المملوكة على الشيوع ان كانت هذه الترميمات ضرورية ولازمة للانتفاع بهذا المال الشائع¹.

ويجب التمييز بين الحاجة إلى الصيانة الضرورية وبين الهلاك الجزئي حيث أن، الأخير لا يجيز للشريك المتناهي المنتفع أن يجبر بقية الشركاء على القيام به إذا كان ذلك الهلاك الجزئي لا يؤدي إلى زوال المنفعة المقصودة وأن كان يؤدي إلى إنقاصها، فهنا يكون من حق الشريك المنتفع فقط المطالبة بإنقاص الأجرة(المادة 481 ق.م.ج)².

وإنقاص الأجرة في عقد المهادية يكون من خلال زيادة مدة انتفاع الشريك المتناهي وتقليل مدة انتفاع الشركاء الآخرين لأنه وكما سنذكر فيما بعد أن الشريك المتناهي المنتفع لا يلتزم بدفع الأجرة نقداً وإنما يكون بالتنازل عن نصيبه لبقية شركاءه في فترات انتفاعهم مقابل تنازلهم عن أنصبتهم لهذا الشريك في فترة انتفاعه .

وإذا كان الهلاك الجزئي يؤدي إلى جعل المال الشائع في حالة لا يصلح معها للانتفاع به وفق الغرض المعد له، أو نقص هذا الانتفاع نقصاً كبيراً ولم يكن لبقية الشركاء يد في شيء من ذلك جاز له أي للشريك المنتفع إذا لم يقر الشركاء المتناهيين في ميعاد مناسب بإعادة المال الشائع إلى حالته التي كان عليها، أن يطالب أما بإنقاص الأجرة أو فسخ المهادية مع حقه في طلب إنهاء الشيوع(المادة 481 ق.م.ج)³.

ونلاحظ في هذه الحالة أن الشريك المنتفع قد أعطي الخيار بين الفسخ أو إنقاص الأجرة ولكن لم يعطى الحق في إجبار الشركاء المتناهيين على إجراء هذه الترميمات⁴.

3. الالتزام بضمان التعرض والاستحقاق والعيوب الخفية

يلتزم الشركاء المتناهيين بضمان التعرض الصادر من قبلهم سواء كان تعرضاً مادياً أم قانونياً، وذلك بسبب التزامهم بضمان انتفاع الشريك المنتفع أثناء فترة انتفاعه ومن ألتزم بالضمان امتنع عن التعرض.

¹ جعفر الفضلي، عقد الإيجار، مصدر سابق، ص 246

² .توفيق حسن فرج، عقد الإيجار، الدار الجامعية، بيروت، 1984، ص 497.

³ المادة 481 من القانون المدني الجزائري

⁴ جعفر أفضلي، عقد الإيجار، مصدر سابق، ص 247. أشار المشرع المصري إلى هذه الأحكام في المادة (571) من القانون المدني وهي مطابقة لما أورده المشرع العراقي.

فضلاً عن ذلك فهم ملزمون بضمان التعرض القانوني الصادر من الغير، أما التعرض المادي فلا التزام عليهم بضمانه، ولكن من واجبهم دفع هذا التعرض أيضاً باعتبارهم ملاك ومن مصلحتهم حماية ملكهم .

وقد أشار المشرع الجزائري إلى هذه الأحكام في المواد (483 ق.م.ج.)¹.

ففيما يتعلق بالتعرض الصادر من الشركاء المتهايين سواء أكان مادياً أم قانونياً فلا يجوز لهم أن يتعرضوا للشريك المنتفع أثناء مدة انتفاعه ولا أن يحدثوا بالمال الشائع تغييراً يخل من المنفعة المقصودة منه، ولا يقتصر ضمان الشركاء عليهم فقط بل يشمل الأعمال الصادرة من أتباعهم وكذلك كل تعرض مبني على سبب قانوني صادر من الغير.²

ويجب أن يكون هذا التعرض غير مستند إلى حق قانوني، إما إذا كان كذلك فيحق لهم أن يقوموا بهذا التعرض إذا كان وفقاً لحق ثابت لهم بالقانون، كما لو طالبوا الشريك برفع يده عن المال الشائع لانتهاء مدة المهياة، فلا يحق له أن يدفع اتجاههم بعدم التعرض.³

أما التعرض الصادر من الغير فلا يلزم الشركاء المتهايين إلا بضمان التعرض القانوني، المادة 484 ف2 مدني جزائري، ولأجل إلزام الشركاء بضمان هذا التعرض لابد من توافر الشروط الآتية:-

1 - أن يقع التعرض فعلاً وليس مجرد التهديد به من قبل الغير .

2 - أن يدعي الغير بحق يتعارض مع ما للشريك المتهايي من حقوق بموجب عقد المهياة .

3 - وقوع التعرض أثناء فترة انتفاع هذا الشريك المتهايي المنتفع .

فإذا توافرت الشروط أعلاه في التعرض القانوني التزم الشركاء بإجرائه من خلال التنفيذ العيني ابتداءً بأن يجعلوا الغير يكف عن تعرضه فأن عجز التنفيذ العيني في ذلك فهنا التزم الشركاء بالتنفيذ بمقابل من خلال إنقاص الأجرة أو فسخ المهياة مع التعويض في الحالتين إذا كان له مقتضى.⁴

أما بالنسبة للالتزام بضمان العيوب الخفية، فقد يكون المال الشائع فيه عيباً خفياً ظهر بيد أحد الشركاء أثناء فترة انتفاعه وأخفاه وعندما جاءت فترة انتفاع شريكه الآخر سلمه المال الشائع دون أن يوضح له وجود هذا العيب، فما هو الحكم في هذه الحالة ؟ من خلال الرجوع إلى أحكام المادة (488)، مدني جزائري نلاحظ أنه ليس كل عيب يلتزم الشركاء بضمانه بل لابد من توافر شروط معينة بالعيوب الذي يوجب الضمان وهي :

¹ صاحب عبيد الفتلاوي، مصدر سابق، ص 272، 273

² محمد مطر، مصدر سابق، ص 206 وكذلك أنظر قرار محكمة النقض لعام 1975، هامش 2، ص 206 من المصدر السابق نفسه.

³ جعفر لفضلي، عقد الإيجار، مصدر سابق، ص 253.

⁴ صاحب عبيد الفتلاوي، مصدر سابق، ص 280.

1 - أن يكون العيب مؤثراً : أي أن يكون من شأنه أن يحول دون الانتفاع بذلك المال الشائع أو ينقص منه انتقاصاً كبيراً بحيث لو كان الشريك يعلم به لما طالب بأجراء المهايأة ولما وافق عليها، كما لو كان الجزء الواقع في حصته لا تدخل إليه أشعة الشمس وكثير الرطوبة وغير صالح للسكن .

ولا يلزم الشركاء بضمان العيوب التي جرى العرف على التسامح بها كما لو ظهر أن حصته من الأرض التي وقعت في نصيبه بسبب المهايأة المكانية غير صالحة لإنبات نوع معين من المحاصيل.¹

2 - أن يكون العيب خفياً : وهو الذي لا يستطيع الشريك المنتفع من كشفه بالفحص المعتاد، وهنا يجب أن يقوم بأجراء الفحص الذي يجديه الشخص المعتاد حتى لو تطلب الأمر الاستعانة بخبير، كما لو كان المال الشائع سيارة أو آلة ميكانيكية أو بناية معينة فهنا يجب أن يستعين بخبير إذا كان لا يعلم بهذه الأمور، أما العيب الظاهر فلا يلتزم الشركاء بضمانه إلا إذا صدر منهم غش أو خطأ جسيم، كما لو أكدوا له خلو حصته من هذه العيوب ولم يقدّم بواجب الفحص بسبب هذا التأكيد.²

أما الجزء المترتب على الإخلال بهذا الالتزام فهو الخيار للشريك المنتفع بين الفسخ وإنهاء الشيوع وإنقاص الأجرة، دون الإخلال بحقه بالتنفيذ العيني الذي أشار إليه المشرع الجزائري صراحة في المادة (489) من القانون المدني الجزائري.³

ثانياً: تأثير التزامات المتهايين في إدارة الملكية الشائعة

كما أشرنا مسبقاً أن عقد المهايأة من العقود الملزمة للجانبين لذلك فهو يترتب التزامات متبادلة بذمة كل طرف من أطرافه وبعد أن تناولنا في المطلب الأول التزامات الشركاء المتهايين سنتناول في هذا المطلب التزامات الشريك المنتفع، والتي تتلخص بالالتزام بدفع الأجرة والالتزام بالحفظ والاستعمال وفق الغرض، وأخيراً الالتزام برد المال الشائع والتي سنتناولها في ثلاثة فروع كالآتي :-

1. الالتزام بدفع مقابل الانتفاع

يتميز عقد المهايأة بخصوصية من حيث الالتزام بدفع الأجرة والتي تختلف عن التزام المستأجر بدفع الأجرة إلى المؤجر، فالمهايأة كما عرفها البعض مقايضة منفعة بمنفعة أخرى.⁴

لذلك فكل شريك في الشيوع يدخل في المهايأة وينتفع أما بجزء من المال الشائع في المهايأة المكانية أو بالمال الشائع كله في المهايأة الزمانية، والشركاء يسمحون له بذلك في مقابل التزامه بالسماح لهم بالانتفاع بحصته في فترات انتفاعهم، فلا

¹توفيق حسن فرج، مصدر سابق، ص 687 وما بعدها.

²توفيق حسن فرج، مصدر سابق، ص 687 وما بعدها.

³جعفر الفضلي، عقد الإيجار، مصدر سابق، ص 262

⁴عبد الرزاق احمد السنهوري، مصدر سابق، ص 739.

تكون الأجرة في المهايأة نقداً مطلقاً، فهي قبل كل شيء يجب أن لا ننسى أنها مجرد وسيلة لتنظيم الانتفاع بمال مملوك من قبل عدة أشخاص فيما بين هؤلاء الأشخاص (الملاك) .

لذلك فقد أنكر البعض من الفقهاء وجود الأجرة في المهايأة بقولهم أنها تتعارض وطبيعة المهايأة لأنها قسمة لمنافع الشيء حيث يكون ذلك بانتفاع كل شريك بما إختص به من حصة مقابل انتفاع غيره بالأجزاء الأخرى في المهايأة المكانية أو بذات العين مرة أخرى في الزمانية¹.

وإذا أخل أحد الشركاء بالتزامه بدفع مقابل الانتفاع وهو السماح للشريك الآخر بالانتفاع، فيحق لهذا الشريك الأخير أن يطالب بالتنفيذ العيني بإجبار الشريك الممتنع بالسماح له بالانتفاع حسب أحكام العقد المبرم بينهم باعتبار أن العقد شريعة المتعاقدين وإذا فشل التنفيذ العيني يصار إلى التنفيذ بمقابل من خلال تقدير قيمة المنفعة التي كان سيحصل عليها لو سمح له بالانتفاع ثم إلزام الشريك الممتنع بدفعها².

2. الالتزام بحفظ المال الشائع، واستعماله وفقاً لغرضه

ومن ضمن التزامات الشريك المنتفع هو التزامه بالمحافظة على المال الشائع واستعماله وفق الغرض الذي أعد له لذلك فهذا الالتزام ذو شقين وكالاتي :

أولاً : الالتزام بالمحافظة على المال الشائع

حيث يلتزم الشريك المنتفع بالمحافظة على المال الشائع وذلك ببذل عناية الشخص المعتاد في تلك المحافظة وهذا ما يمكن استخلاصه من الاستقراء المادة 718 ق.م.ج

ويجب على الشريك المنتفع أن يخطر بنية الشركاء المتهايين بكل أمر يستوجب تدخلهم كأن يحتاج المال الشائع لترميمات مستعجلة أو يكتشف بها عيب أو يقع عليها تجاوز من أجنبي³.

وإذا لم يبذل الشريك المنتفع العناية المطلوبة وترتب على ذلك أن لحق ضرر بالعين فانه يحق لبقية الشركاء أن يطالبوا بالفسخ وإنهاء المهايأة أو حتى المطالبة بإنهاء الشيوع بالقسمة، أو المطالبة بإصلاح الضرر بالتنفيذ العيني إذا كان الأخير ممكناً⁴.

¹ منصور مصطفى، مصدر سابق، ص 137.

² صاحب عبيد الفتاوي، مصدر سابق، ص 295

³ محمد مطر، مصدر سابق، ص 248.

⁴ جعفر الفضلي، عقد الإيجار، مصدر سابق، ص 274

3. الالتزام برد المال الشائع عند انتهاء المدة

لما كان عقد المهايأة من العقود التي ترتب حقاً مؤقتاً سواء أكانت مكانية أم زمانية ففي جميع الأحوال يلتزم الشريك المنتفع بإعادة الجزء أو المال الشائع كله كما في المهايأة الزمانية إلى بقية الشركاء ليعود المال الشائع إلى حالته الطبيعية وهي الشيوع لان المهايأة لا تنهي الشيوع مطلقاً في القانون المدني العراقي .

وعلى هذا الأساس فالالتزام بالرد هو من الالتزامات الأساسية التي تتلاءم وطبيعية المهايأة، أما طريقة الرد وحالة المال الشائع عند الرد فمن خلال تكييف قواعد عقد الإيجار على المهايأة نلاحظ إن طريقة الرد هي ذاتها طريقة التسليم، أما النفقات فتقع على عاتق الشريك المنتفع لأنه هو المدين بالرد.¹

ويجب على الشريك المنتفع أن يرد المال الشائع وملحقاته أن وجدت بالحالة التي كان عليها عند بدء الانتفاع، وتتحدد حالة المأجور بحسب ما هو مذكور في محضر الجرد والذي يبين أوصاف المال، فإذا لم يوجد هذا المحضر أفترض المشرع أن الشريك المنتفع قد تسلم المال بحالة حسنة لأنه لو كان غير ذلك لأثبت ذلك عند تحرير العقد، فأن أهمل تحمل وحده نتيجة إهماله المادة (503) مدني جزائري.

خاتمة:

إذا تمت قسمة المهايأة سواء بإتفاق الشركاء أو بأمر من القاضي، سواء كانت مهايأة زمانية أو مكانية، فإنها تخضع من حيث الإحتجاج بها على الغير ومن حيث حقوق والتزامات أطرافها وطرق إثباتها إلى أحكام عقد الإيجار التي لا تتعارض مع طبيعتها . ذلك أن كل شريك في قسمة المهايأة يعتبر مؤجراً للشريك الآخر لحصته ومستأجراً منه حصته، لأنها -كما قلنا - قسمة إنتفاع لا قسمة ملكية . ولذلك لا تخضع لأحكام القسمة النهائية، إنما تخضع لأحكام عقد الإيجار .

وإذا كانت هناك مهايأة مكانية، وترتب على تجديدها بالإتفاق أو تجديدها ضمناً سنة بعد سنة، أن دامت خمسة عشر سنة، فإنها تنقلب إلى قسمة نهائية مالم يتفق الشركاء على عدم تحولها إلى قسمة نهائية. ويبرر هذه القاعدة أن المهايأة المكانية التي تدوم خمسة عشر سنة دون أن يرغب أحد في إنهاؤها هي خير قسمة نهائية يستطيع الشركاء أن يصلوا إليها، وقد وصلوا إليها بالتجربة وإطمأنوا إلى نتائجها، فإن كانوا يريدون غير ذلك فما عليهم إلا أن يتفقوا مقدماً على أن قسمة المهايأة لا تنقلب إلى قسمة نهائية.

فخلاصة النتائج:

- ✓ ان للشريك ان يتصرف في الشيوع بشرط عدم الإضرار بحقوق المتهايين الآخرين.
 - ✓ لا يمكن ان المهايأة الزمانية إلى قسمة نهائية بخلاف المهايأة المكانية.
 - ✓ المهايأة المكانية التي تدوم 15 سنة دون إنهاؤها من قبل المتهايين هي خير قسمة للمال الشائع بحكم تجربتهم.
- أما في ما يخص التوصيات :

¹ جعفر الفضلي، عقد الإيجار، المصدر سابق، ص 278.

✓ لا بد من نشر ثقافة هي القسمة خصوصا في المعاملات العقارية لا المجتمع -الجزائري -لا يخلوا من هذه المشاكل.

✓ لا بد من ان يتطرق المشرع الجزائري بالتفصيل لمثل هذه المعاملات العقارية حتى لا تختلط مع احكام القسمة الأخرى.

قائمة المراجع و المصادر:

1. توفيق حسن فرج، عقد الإيجار، الدار الجامعية، بيروت، 1984.
2. جعفر الفضلي، العقود المسماة، عقد الإيجار، مديرية دار الكتب، الموصل، 1989.
3. جمال الدين محمد بن مكرم الملقب " بابين منظور"، معجم لسان العرب، للعلامة الأفريقي المصري، المجلد الأول، الطبعة الأولى، دار جادر، بيروت، بدون سنة طبع.
4. صاحب عبيد الفتلاوي، عقد الإيجار، جامعة بغداد، كلية القانون، بدون سنة طبع.
5. صلاح الدين الناهي، محاضرات في القانون المدني، حق الملكية في ذاته، معهد الدراسات العربية العالي، 1961.
6. عبد الرزاق احمد السنهوري، الوسيط ج8، حق الملكية، تنقيح المستشار أحمد المراعي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
7. عبد المنعم البدراوي، الحقوق العينية الأصلية، ط2، دار الكتاب العدلي للطباعة، 1956.
8. غني حسون طه، حق الملكية، مطبوعات جامعة الكويت، بدون سنة طبع.
9. محمد مطر، عقد الإيجار، الدار الجامعية، بيروت، بدون سنة طبع.
10. منصور حاتم محسن، الانتفاع بالشيء المملوك شيوعاً عادياً في القانون المدني العراقي، بحث منشور في مجلة بابل للعلوم الإدارية والقانونية، مجلد5، عدد64، جوان 2000.

L'évolution urbaine de la wilaya de Souk Ahras à travers les instruments d'urbanisme

التنمية الحضرية لولاية سوق أهراس من خلال أدوات التخطيط الحضري

Dr/ DJEGHAR Aicha, Maitre de conférence A, université de Constantine 3

HADDOUCHE Karima, Doctorante à l'université badji mokhtar Annaba

Résumé:

L'étude de la croissance urbaine de la ville de Souk Ahras vise à identifier les phases de l'étalement à travers l'histoire de même que les principaux éléments qui ont marqué ces phases de développement en donnant un bref passage historique sur cette ville connue comme ville native du Saint augustin.

Cette étude a été réalisée à partir d'une collecte de documents et de cartes anciens qui ont permis de visualiser la progression de cette croissance.

Ce travail s'inscrit dans le cadre de l'élaboration de ma thèse de doctorat en Aménagement intitulée :

« La mobilité urbaine dans les villes moyennes en Algérie ; Cas de Souk Ahras. »

Mots clés : Croissance urbaine, planification, évolution, Souk Ahras.

Abstract:

The study of urban growth in the town of Souk Ahras is to identify the phases of sprawl throughout history as well as the main elements that have marked these phases of development by giving a brief historical account on this city known as the hometown of Saint Augustine. This study was conducted from a collection of documents and maps which allowed to view the progress of this growth. This work is part of the development of my thesis in development entitled:

« urban mobility in medium-sized cities in Algeria; Case of Souk Ahras. »

Keywords: Urban growth, planning, evolution, Souk Ahras

ملخص:

تهدف هذه الدراسة للنمو الحضري لمدينة سوق أهراس إلى التعرف على مراحل الانتشار العمراني عبر التاريخ، وكذلك العناصر الرئيسية التي ميزت مراحل التطوير وهذا بإعطاء نبذة تاريخية قصيرة لهذه المدينة التي اشتهرت بأنها مسقط رأس القديس أوغسطين. وقد أجريت هذه الدراسة على أساس مجموعة من الوثائق والخرائط القديمة التي مكنت من تصور تطور هذا النمو. هذا العمل هو جزء من تطوير أطروحة دكتوراه في التهيئة العمرانية بعنوان:

"الانتقال الحضري في المدن متوسطة الحجم في الجزائر: حالة سوق أهراس".

الكلمات الدالة: النمو الحضري، التخطيط، التطور، سوق أهراس.

Problématique:

L'on voit aisément, à travers les raisons avancées pour la révision de plusieurs PDAU¹ de la wilaya, que les premiers instruments établis durant les années 90 souffraient d'un certain nombre de manques et ont vite été dépassés². Ces causes invoquées au niveau de la wilaya et des services de l'état en charge de l'urbanisme plus particulièrement sont dues à plusieurs facteurs :

- Extension fulgurante des agglomérations et centres urbains de la wilaya, en termes de superficie foncière consommée et de rapidité de ces évolutions.
- L'anarchie de cette extension. En effet, les étalements des centres urbains de la wilaya de Souk Ahras produisent des espaces urbains qui ne répondent plus aux normes de qualité urbanistique, car souvent les quartiers situés dans ces étalements urbains d'importance souffrent de plusieurs carences: sous équipement, manque de viabilités, manque de cohérence avec les quartiers anciens et deviennent le plus souvent le support de fléaux sociaux.
- Les conditions sécuritaires qu'a traversé le pays durant les années quatre vingt dix, ont aussi eu un impact sur l'urbanisation au sein de la wilaya. Les PDAU établis pour les communes de la wilaya durant les années 90 ont connu une faible participation des communes concernées et de leurs assemblées respectives dans l'élaboration de ceux ci.

Axes méthodologiques de l'étude

La démarche méthodologique de base préconisée dans le cadre de l'élaboration cet article s'appuie sur une approche à plusieurs niveaux: d'abord un bref historique sur la ville en question puis son évolution urbaine selon les différents instruments d'urbanisme tel le PDAU, POS³, PAW⁴, SNAT⁵ et SRAT⁶ etc.....

Bref historique de la genèse de la ville de Souk Ahras:

¹ PDAU : Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme.

² CENEAP :Centre nationale d'études et d'analyses pour la population et le développement, Plan d'aménagement du territoire de la wilaya de Souk Ahras, rapport n°1 évaluation territoriale et diagnostic, Novembre 2012.

³ POS : Plan d'occupation des sols

⁴ PAW : Plan d'aménagement de la Wilaya

⁵ SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire.

⁶ SRAT : Schéma Régional d'aménagement du territoire.

Thagaste ancienne ville numide sur les ruines de laquelle fut édifée la ville actuelle Souk Ahras, en Algérie. Elle est principalement connue pour être la ville natale de saint Augustin. Elle est située à 100 km au sud-est d'Annaba, ancienne Hippone, ville dont il fut évêque.

Pendant la colonisation française, une époque qui dura un peu plus de cent trente ans et qui avait fait subir au pays et à sa population beaucoup de bouleversements. cette période est sans doute à comparer à celles des Vandales ou à celle des Byzantins sur le plan temporel, mais elle va être celle qui bouleversa énormément l'espace et dont les effets et les influences subsistent toujours.¹

Les troupes françaises viennent pour la première fois, dans la région de Souk Ahras en 1843 ; Les « Hanencha », particulièrement agité et dominé par l'influence de deux grandes familles indigènes rivales les Rezgui et les El Hessenaoui, en lutte pour maintenir suprématie contrée. Leur puissance s'étend sur un vaste territoire que l'on doit surveiller sévèrement.²

Un détachement de troupes françaises arrivé de Bône choisit, pour camper, un mamelon qui se situe à 100 km au sud de Bône vient installer un camp à proximité d'un important marché de bestiaux qui été important et fréquenté par des tribus venant de très loin se tient le dimanche. Ces militaires ayant pour mission de contrôler les routes de pénétration vers la Tunisie et Tébessa dont le général Négrier vient de prendre possession. Une seule maison existe ; elle est spacieuse mais presque en ruines. Elle appartenait au cheik des « Hanencha ».

« Les français ne viennent-ils pas, ce 25 mai 1843, de poser la première pierre de la future ville de Souk Ahras ? »³

A la fin de 1851, et au début de 1852, les services du Génie y érigent un immeuble important, un bordj-fondouk, devant servir de refuge en cas de révolte c'est le Grand Bordj (Voir carte N°01). Une annexe administrative rattachée au cercle de Guelma y sera enfin créée en 1853 sous la dénomination Annexe de Souk Ahras. Le colonel de Tourville, commandant de subdivision de Bône décide après quelques hésitations ; ou on songe à Tiffech ou Ain Seynour ; que l'emplacement sera celui de Souk Ahras, nœud de routes essentielles et lieu de séjour obligatoire pour les colonnes, puis établira le plan du futur centre qui deviendra bien vite une agglomération d'habitations avec l'arrivée de nombreuses familles d'agriculteurs et de commerçants. Le grand flux d'émigration et la croissance rapide de la population, pousse l'administration coloniale à déclarer Souk-Ahras un centre de population en 1855.⁴

¹ Djamel Raham. Les Structures Spatiales de l'Est Algerien. Les maillages territoriaux, urbains et routiers.. Geography. Université de Constantine, 2001. French.

² Les familles Resgui et El Hessenaoui. L'histoire des « Hanencha » est contée, depuis ses origines les plus anciennes ; dans la Monographie de la commune mixte de Souk Ahras, du docteur Paul Rouquette, ancien médecin chef de l'hôpital militaire de Souk Ahras, publiée dans le bulletin de la Société de Géographie d'Alger et de l'Afrique du nord, 1^{er} et 2^e trimestres 1904.

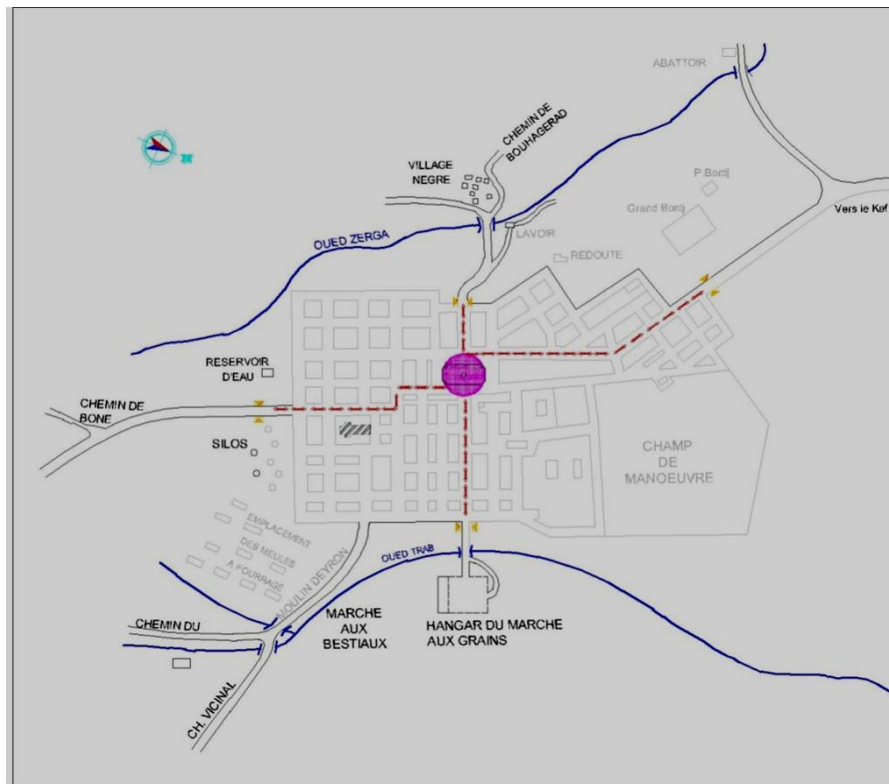
³ Citation du M.Léon Deyron dans son livre SOUK-AHRAS, préface du Maréchal JUIN de l'Académie française, parue en 1953 aux éditions BELLENAND.

⁴ En annexe le rapport à l'empereur le 12 septembre 1858

L'élaboration d'une administration civile à encourager de plus en plus l'installation de colons, et le village devient une petite ville dans les limites se prolongent jusque à Oued Trab et Oued Zerga. Cette période est caractérisée aussi par l'arrivée au village de la communauté Arabe qui vient des montagnes voisines et qui s'installe au-delà des deux Oueds.

La croissance du village dans cette période est caractérisée par le fait que les extensions se font en prolongement direct des parties déjà construites. A l'intérieur d'une limite bien précise (les deux Oueds). Ces limites ont favorisé une densification importante avec pour conséquence la formation d'un noyau fortement structuré et le tissu urbain prend peu à peu une disposition en damier.

Les deux lignes majeurs de cette croissance sont la rue de Tunis (qui part des allées de Tunis et se prolonge au-delà de la place). Et la rue Victor Hugo (qui prend naissance à la place et aboutit à Oued Trabe). L'intersection de ses deux axes donne naissance à un point singulier (la place Thagaste) qui deviendra plus tard un pôle central et un lieu de concentration et d'animation.



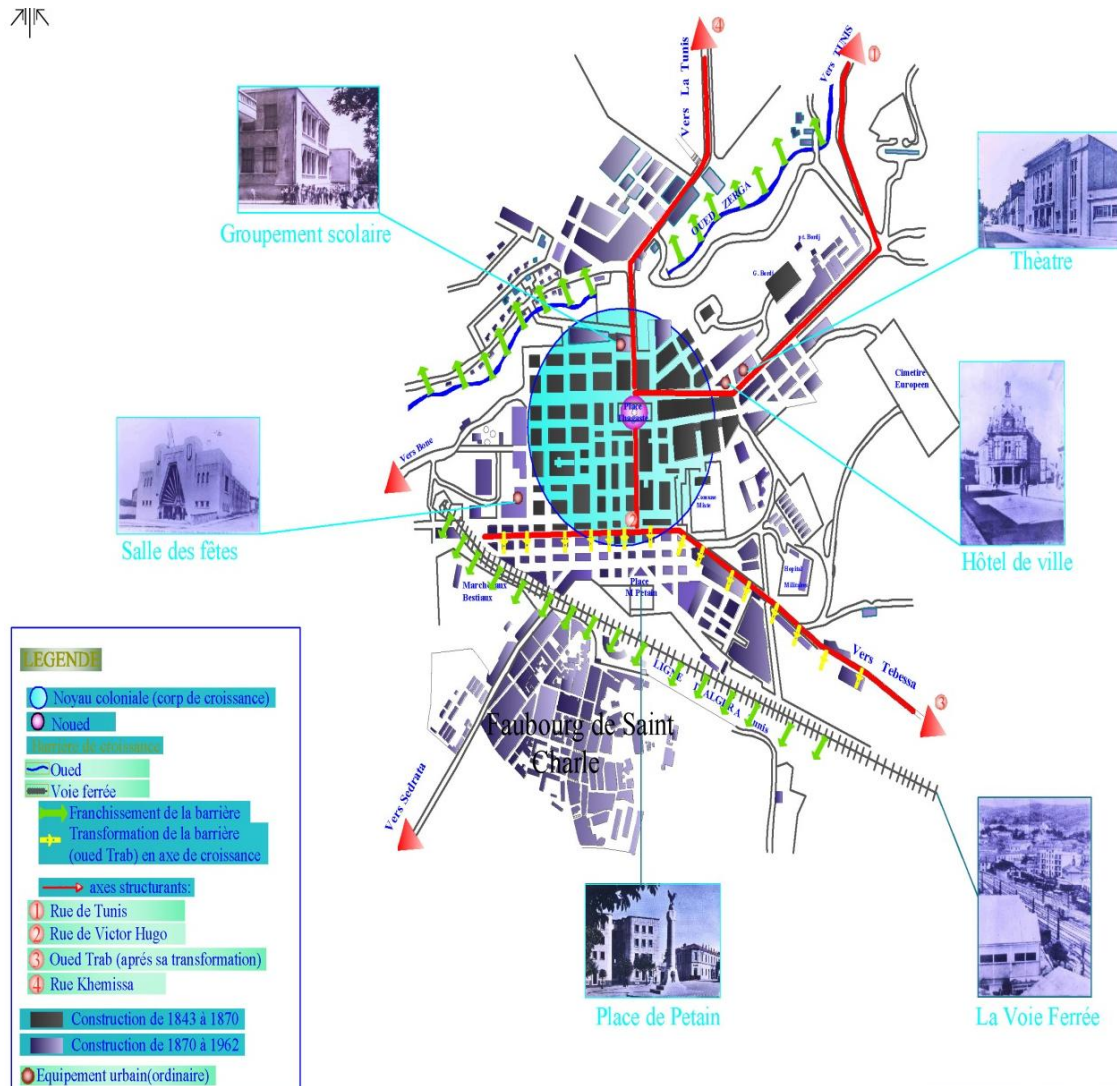
Carte n° 01: Ville de Souk Ahras en 1870.

Source: M.Léon Deyron 1953 améliorée par l'auteur.

1870-1962 : Franchissement des limites

La ville franchie les deux oueds et s'étale sur les trois mamelons : celui de Sidi Messaoud, du plateau du nord, et de la commune mixte ou la communauté arabe est installée. Ce

franchissement des limites physiques de l'agglomération marque fortement la constitution du tissu, et ce dernier perd son organisation en damier. Trois faubourgs importants commencent à apparaître ceux de la gare, de Saint Charles et de Constanville. Un nombre important d'équipements est réalisés, tel que L'hôtel de ville 1887, la salle des fêtes 1927, le Théâtre 1931, le groupe scolaire 1934 et la Mahkama 1938.



Carte n°02 : Processus de la croissance 1870 -1962

Source : Urban¹ Souk Ahras Améliorée par l'auteur.

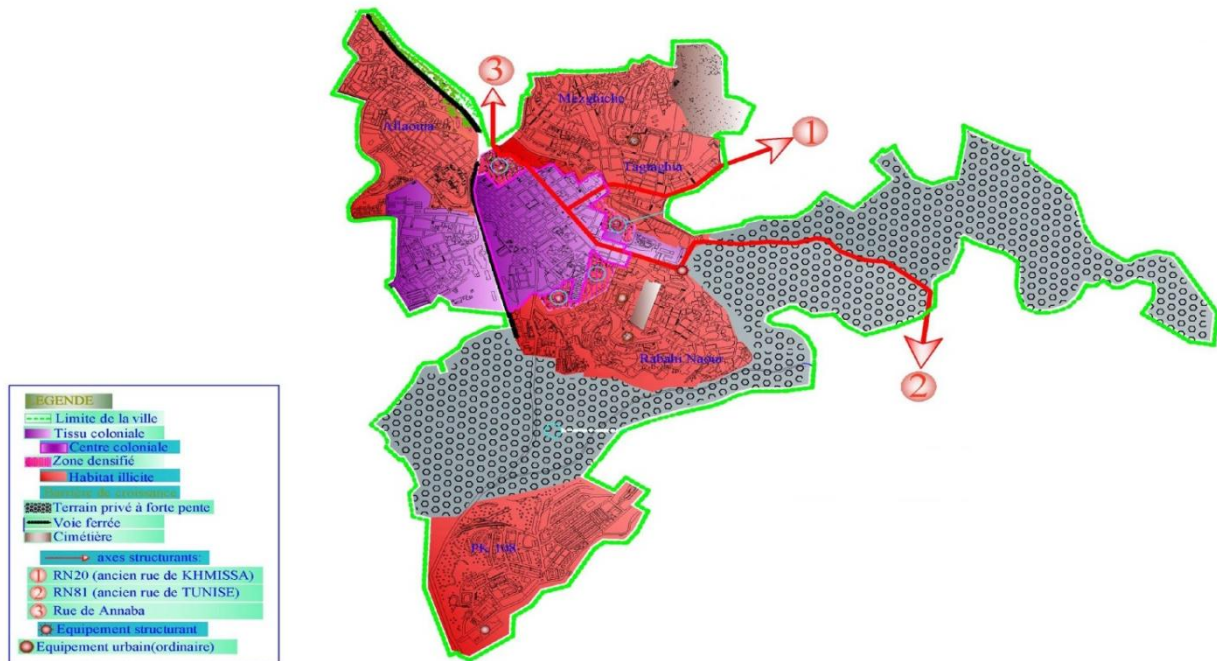
Après 1962 L'éclatement du tissu urbain : Un début d'une rupture de l'homogénéité spatiale et sociale.

Après l'indépendance l'Algérie a connus plusieurs politiques urbaines qui ont conduit à un développement quantitatif qui manque d'embellissement. Avec un seul objectif « loger le

¹ URBAN : centre d'études et de réalisations en urbanisme d'Annaba.

plus grands nombre de la population ». Cette politique qui a délaissé et ignoré l'héritage colonial de nos villes, ont provoqué des décalages urbains et des ruptures dans les tracés et les formes de nos tissus urbains.

La croissance de la ville s'est faite dans la périphérie et connu deux périodes différentes, la première était l'émergence du phénomène d'habitations illicites qui vient se greffer aux alentours du noyau colonial ; et la deuxième fut la période de l'urbanisme planifié. La structure urbaine du centre-ville de Souk-Ahras s'articule sur son noyau central (la place de l'indépendance). Cette dernière représente le nœud principal de la structure est un point de convergence, de rassemblement et de rencontre. Elle est le produit de l'intersection des deux axes majeurs de la structure urbaine. Dans le franchissement un troisième axe vient s'ajouter, c'est l'ancien courant du « Oued Trabe » qui viens mettre fin à la disposition en damier et impose des nouvelles directions à la trame urbaine.



Carte n°03: Processus de la croissance 1962- 1970 source

Source : Urban Souk Ahras Améliorée par l'auteur.

Mode d'occupation planifiée : L'urbanisme de conquête la Z.H.U.N¹ et Lotissements

En 1970. Souk ahras commune urbaine de plus de 50 000 habitants fait partie de la wilaya de Annaba Elle est le chef lieu politique, administratif et commerciale d'une des six dairates

¹ ZHUN : Zone d'habitat urbain nouvelle.

constituant la wilaya de Annaba. Sa population représente environ 25% de la population de la Daira et près de 5% de la population de la wilaya.¹

En Mars 1972 ; la Caisse Algérienne d'Aménagement du Territoire, Etablissement public à caractère industriel et commercial sous tutelle du ministère des travaux publics et de la construction, à élaboré une étude sur le plan d'urbanisme du site APC de Souk Ahras ayant comme objectif premier d'aboutir à la détection des espaces favorables à un développement urbain éventuel.

Dans une première phase appelée « phase A » la tâche de la planification spatiale a été entreprise sur des villes de l'Est Algérien entraînant l'étude de toutes les villes dans cette espace. L'objectif de l'étude, la ville n'étant pas un élément isolé, bien au contraire il est lié aux autres villes par des échanges économiques, des migrations, par des investissements faits au niveau national et par la nécessité d'accorder des décisions concernant les villes de la région avec les options de la planification nationales; Il s'agit de nouveaux programmes d'habitats collectifs, adoptés pour 3 principaux avantages : modernité, caractère socialiste et rapidité de la mise en œuvre. Ce type d'habitat qui par ces caractéristiques architecturales et urbanistiques a produit un tissu bien structuré, aéré, où l'espace public est bien défini, comme c'est le cas de : la cité Hamma Loulou, 26 Avril, 1700 logements, la Gefec et les ZUHN 1,2,3. Mais aussi, l'habitat individuel constitué par un nombre considérable de lotissements tels que : les lotissements de Diar Zerga, Bendada, Chahid et Annaba 1 et 2; pour favoriser l'auto construction afin de riposter à la prolifération de l'habitat illicite qui avait pris une proportion considérable en terme de consommation de l'espace et qui était devenu dominante dans le tissu urbain de la ville.

Ces lotissements semblent bien structurés dans leur tissu et où la trame est bien définie, cependant le produit architectural et urbanistique ne semblent pas avoir répondu d'une manière cohérente et harmonieuse aux normes et règles de la construction et ceci par le manque de respect et des plans réglementaires établis par les études techniques réalisées au préalable et ceci par l'absence de contrôle rigoureux dans l'acte de bâtir. En effet, on assiste à une occupation qui contredit les plans suggérés par l'autorité tutelle et où notamment, les COS² et CES³ ne correspondent pas à ceux autorisés et l'absence totale des espaces verts est marquante (bien que ceci sont planifiés) et les îlots bâtis semblent être plus denses, quant au type d'architecture celui-ci n'a certainement pas de référence, car dans la réalisation de ces constructions le soucis de personnalisation des façades est du goût des propriétaires, amalgame de couleur, absence des éléments de références et absence d'harmonie architecturale.

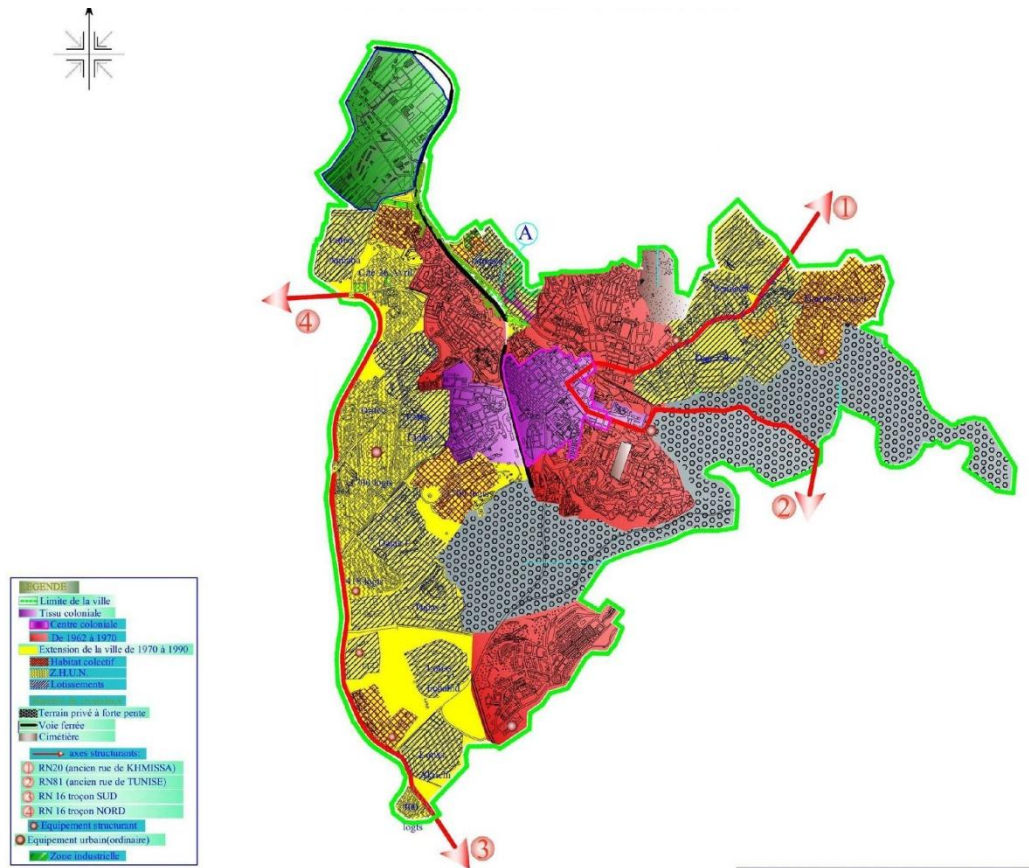
En 1985 ; La crise économique a entraîné une réorganisation de la politique vers la promotion immobilière ceci est présenté par un rythme assez rapide de la croissance spatiale par le

¹ Direction de la programmation et du suivi budgétaires, Direction étatique, une structure de Wilaya rattachée au Ministère des Finances qui dresse des rapports d'évaluation et d'analyse budgétaire et élabore annuellement des rapports intitulé Monographie Souk Ahras, celle-ci est prise à l'Edition 2014.

² COS : Coefficient d'occupation des sols .

³ CES : Coefficient d'Emprise au Sol.

lancement d'autres lotissements, des programmes de logements collectifs et le lancement de la zone industrielle dans une superficie de 48ha. L'option de développement se consiste à l'extension urbaine mesurée et contrôlée des terrains limitrophes de moindre valeur agricole.



Carte n°04: Processus de la croissance 1970- 1990.

Source : Urban Souk Ahras Améliorée par l'auteur.

La période 1990-2004: la consommation d'espace avec la programmation dégradé par les instruments d'urbanisme PDAU et POS :

Au début des années 1990, la saturation du périmètre urbain définie par l'ancien P.U.D a conduit les autorités à procéder à une révision soit la réalisation de Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme P.D.A.U, et qui a abouti à des extensions nouvelles sous forme des P.O.S (Plan d'Occupation des Sols) concernant : SNIC (P.O.S1), Jnen el Toufeh (P.O.S2), Barral Salah (P.O.S3), Galoussi (P.O.S4), IBN Roched (P.O.S5), Skanaska (P.O.S6), le (P.O.S7) est un terrain privé et enfin le (P.O.S8).

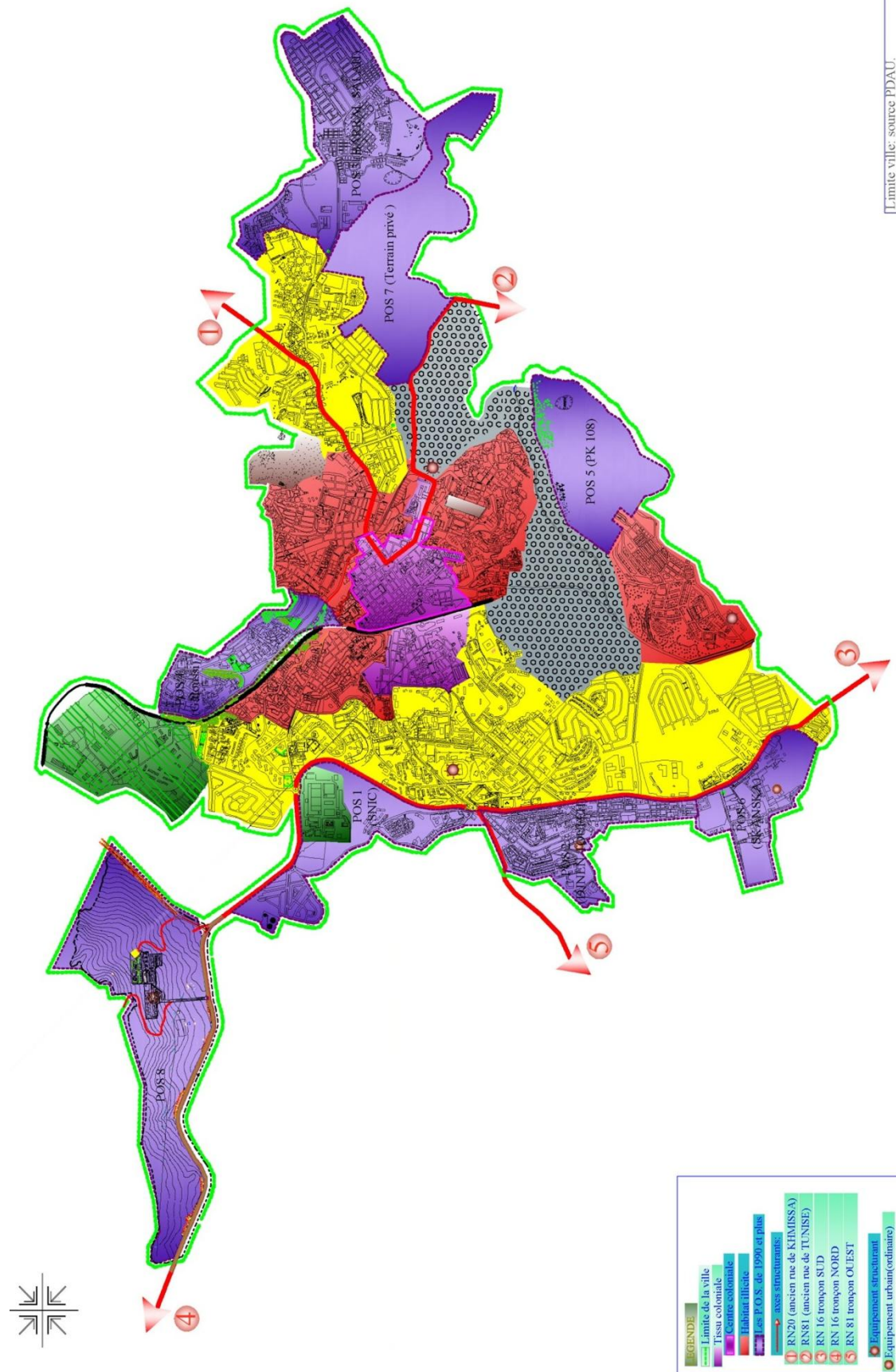
L'enquête exhaustive de 2004 de la révision du PDAU a comptabilisé un nombre de logements de 25.055 avec un nombre de précaire 1109. L'essentiel de l'urbanisation s'est fait

dans les sites occupé par les baraques ou une opération d'envergure de relogement a été établie par les autorités locales dans les différents sites.¹

Conclusion

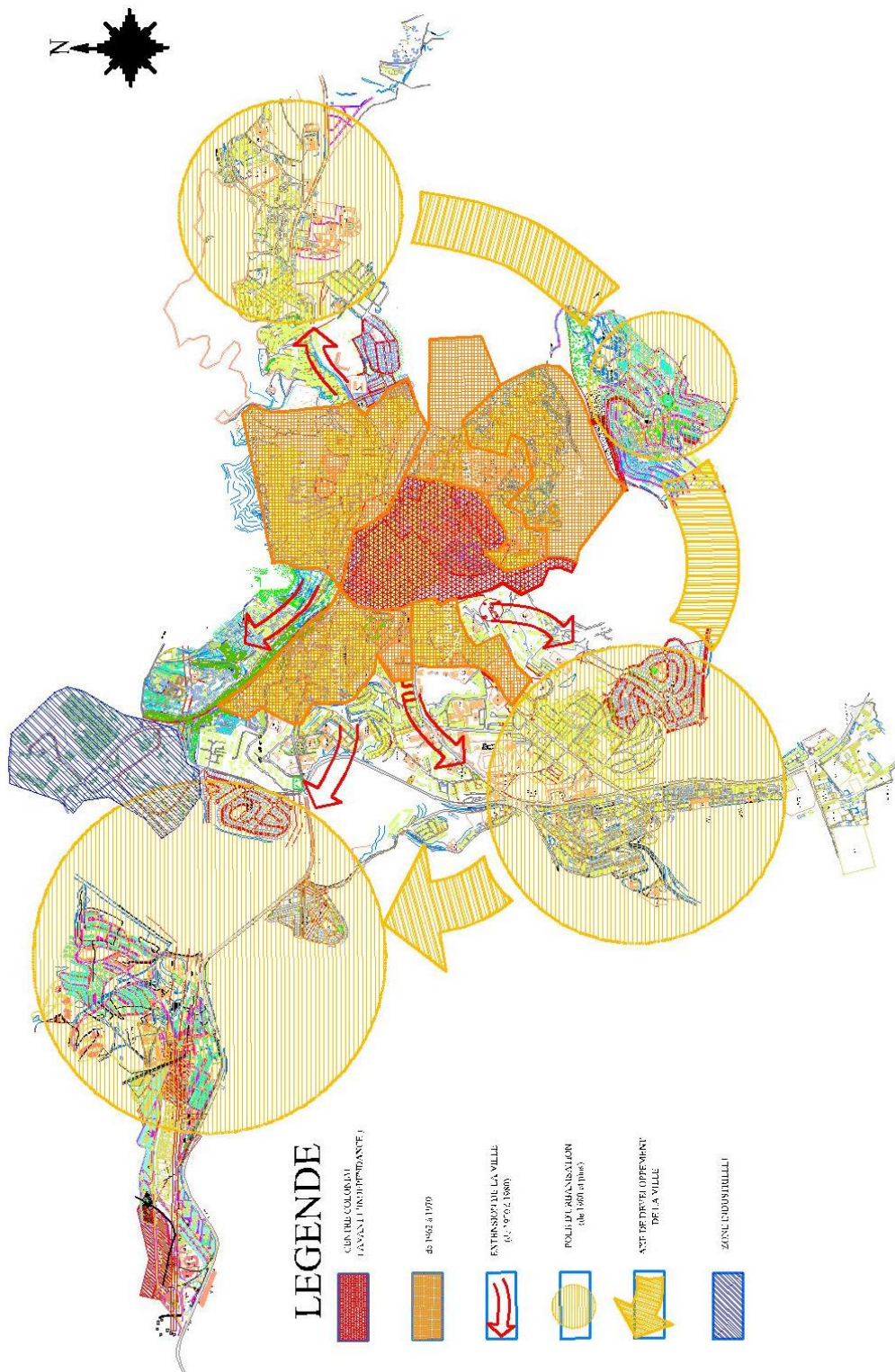
L'urbanisme est l'un des secteurs qui s'est le plus développé à Souk Ahras. Au-delà des pressions sur le foncier et sur la demande sans cesse croissante de la part de la population en premier et des secteurs d'activités ensuite et qui se traduisent par les étalements continuels des tissus bâtis, cet accroissement peut constituer, s'il est bien régulé, un atout pour la wilaya en termes d'activités et de logements. L'initiation des instruments d'urbanisme, notamment PDAU et POS, au début des années quatre vingt dix devait permettre aux collectivités locales de se doter d'outils de gestion et de contrôle de leur développement urbain. La wilaya de Souk Ahras, à l'instar des autres wilayates du pays, s'est dotée assez tôt de ces instruments.

¹ MEHALLAINE Nabila ; La politique d'habitat et son impact sur le cadre urbain Cas d'étude : la ville Souk-Ahras.2015.



Carte n°05: Processus de la croissance 1990 et plus.

Source : Urban Souk Ahras Améliorée par l'auteur



Carte n°06: Carte synthèse de la croissance urbaine.

Source : Urban Souk Ahras Améliorée par l'auteur.

Bibliographie

CENEAP : Centre nationale d'études et d'analyses pour la population et le développement, Plan d'aménagement du territoire de la wilaya de Souk Ahras, rapport n°1 évaluation territoriale et diagnostic, Novembre 2012.

Deyron. L. SOUK-AHRAS, préface du Maréchal JUIN de l'Académie française, éditions BELLENAND. 1953.

DPSB : direction de la programmation et du suivi budgétaires, Monographie Souk Ahras, Edition 2014.

MEHALLAINE. N. La politique d'habitat et son impact sur le cadre urbain Cas d'étude : la ville Souk-Ahras.2015.

Raham.D. Les Structures Spatiales de l'Est Algérien. Les maillages territoriaux, urbains et routiers. Geography. Université de Constantine, 2001. French.

URBAN : Centre d'études et de réalisations en urbanisme d'Annaba.

Annexe

RAPPORT

POUR LA CREATION DANS LA SUBDIVISION DE BONE - PROVINCE DE CONSTANTINE
D'UN CENTRE DE POPULATION EUROPEENNE QUI PORTERA LE NOM DE SOUKHARAS

RAPPORT à l'EMPEREUR

du 12 SEPTEMBRE 1858

SIRE

Depuis 1856, époque à laquelle quelques colons vinrent se fixer à SOUKHARAS, cette population a rapidement augmenté. Elle compte aujourd'hui treize cents habitants dont près de sept cents sont Européens. Cet exemple remarquable de développement spontané dans les conditions de libre colonisation, s'explique par les avantages que présente à l'agriculture, au commerce et à l'industrie, la position de SOUKHARAS.

Au commencement de cette année, des études ont été entreprises par l'autorité locale pour faire régulariser l'existence de cette création. Elles ont servi de base aux propositions qui m'ont été transmises, il y a quelques jours, et qui tendent à constituer, au chef-lieu du cercle de SOUKHARAS, un centre de population européenne de trois cent huit feux, doté d'un territoire agricole de quatre mille six cent trente-huit hectares.

Situé à cent kilomètres de Bône, à même distance de la Calle et à soixante et seize kilomètres de Guelma, SOUKHARAS est le centre des communications de la contrée : les routes de Tunis à Constantine et de Tébessa à Bône viennent s'y croiser. C'est un point de passage obligé pour toutes les caravanes importantes des produits de l'est et du sud, et le lieu de transit et d'entrepôt du commerce de la Tunisie. Un marché considérable se tient depuis des siècles sur ce point.

De bonnes terres, en partie irrigables, offrent des ressources satisfaisantes à l'agriculture, et d'immenses pacages rendent cette contrée éminemment propre à l'élevage et au commerce des bestiaux. Non loin du village, des cours d'eau abondants et des sources nombreuses permettent d'y installer des usines.

On trouve aux environs de vastes forêts de chênes-lièges et de bois de construction. Les montagnes voisines renferment des richesses encore inexploitées, mais qui se révèlent à la surface, telles que le fer, le cuivre, le plomb, le manganèse.

Déjà les communications sont, en grande partie, assurées entre Bône et Soukharas, en traversant les villages d'Uzerville, Mondovi, Barral et Duvivier. Enfin un climat et une situation des plus salubres complètent les avantages que la nature a accumulés autour de Soukharas et qui y attirent les colons.

J'ai, en conséquence, l'honneur de prier Votre Majesté de vouloir bien revêtir de sa signature le projet de décret ci-joint, destiné à sanctionner la création du centre dont il s'agit, conformément à la législation sur la matière.

Veuillez agréer

SIRE,

L'hommage du profond et respectueux attachement avec lequel je suis,



De Votre Majesté,

Le très-dévoué Cousin.

Le Prince chargé du Ministère de l'Algérie et des Colonies,

Signé : NAPOLEON

La mise en conformité des constructions et leur achèvement : La loi 08/15, une loi inappliquée ou une loi inapplicable ?

CHEBLI Nora, Doctorante a l'université De Constantine 3
BENMICIA Nawal, Doctorante a l'université De Constantine1

Résumé :

Dans le but de mettre un terme à l'anarchie urbanistique en Algérie, s'inscrit la loi 08/15 du 20 juillet 2008 fixant les règles de mise en conformité des constructions et leur achèvement. Elle permet la régularisation de la situation des constructions qui sont édifiées de manière anarchique et sans aucun document justificatif de propriété ou de permis de construire pour leurs propriétaires, ou ne possédant pas de certificat de conformité.

Le présent article vise à avancer des éléments essentiels pour comprendre cette loi et son champ d'application. Il s'agit aussi tout particulièrement d'analyser les réalités de l'environnement dans lequel est conçue cette loi, de cerner de près les caractéristiques et les obstacles qui entravent son application. On a pris comme exemple la commune de Ferdjioua pour mieux démontrer l'opération de régularisation. En conclusion on essayera de connaître les causes de non application de cette loi, d'apporter des solutions, d'émettre des suggestions et de proposer des recommandations permettant une meilleure application des dispositions de cette loi dans le futur proche.

Mots clés : Régularisation, la mise en conformité, construction, achèvement, contraintes, inachevée.

Abstract:

In order to put an end to urban anarchy in Algeria, Law 08/15 of 20 July 2008 lays down the rules for the conformity of buildings and their completion. It permits the regularization of the situation of buildings without a certificate of conformity.

The purpose of this article is to provide essential elements to understand this law and its scope. It is also a question of analyzing the realities of the environment in which this law is being drafted, and of identifying the characteristics and obstacles that impede its application. The example of the commune of Ferdjioua has been taken to better demonstrate the regularization operation. In conclusion, an attempt will be made to find solutions, to make suggestions and to propose recommendations for better implementation of the provisions of this law in the soon future.

Key Words: Regularization, conformity, construction, completion-constraints, unfinished

ملخص :

من أجل وضع حد للفوضى والبناءات اللا شرعية وتصحيح الوضعية العمرانية في الجزائر، جاء القانون 15/08 المؤرخ 20 جويلية 2008 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها. حيث كان الهدف منه السماح بتنظيم حالة الإنشاءات التي يتم بناؤها بطريقة فوضوية ودون أي أدلة أو سند قانوني على ملكيتها أو تصاريح بناء لأصحابها أو عدم تحصلها على رخصة بناء أو شهادة المطابقة.

والغرض من هذه المادة هو توفير عناصر أساسية لفهم هذا القانون ونطاقه. وهي أيضا مسألة تحليل واقع البيئة التي يجري فيها صياغة هذا القانون، وتحديد الخصائص والعقبات التي تعرقل تطبيقه. وقد أخذت بلدية فيرجيو كمثال لإثبات عملية التسوية بشكل أفضل. وختاما، سنحاول معرفة أسباب عدم تطبيق هذا القانون، وإيجاد الحلول، وتقديم الاقتراحات، واقتراح توصيات تسمح بتطبيق أحكام هذا القانون على نحو أفضل في المستقبل القريب.

الكلمات المفتاحية : التسوية، المطابقة ، البناءة ، إتمام الإنجاز، العراقيل ، غير منتهية .

INTRODUCTION :

Le paysage urbain est dominé par des constructions inachevés, non conformes aux permis de construire lorsqu'ils existent, ce qui n'est pas toujours le cas, car bien souvent l'habitat individuel auto-construit est produit en dehors des lois et des réglementations, et ce, même dans les quartiers d'habitat et les lotissements légaux.

La loi 08-15 du 20 juillet 2008 fixant les règles de mise en conformité des constructions et leur achèvement, a été promulguée dans le but de mettre un terme à l'anarchie qui règne dans le secteur de la construction et de l'urbanisme en Algérie, elle permet la régularisation de la situation des constructions achevées et inachevées avec ou sans permis de construire à la condition qu'elles aient existés à la date de publication de cette loi, celles débutées après la promulgation de cette loi en sont donc exclues. La réception des demandes de régularisation a été entamée, pour rappel, en 2008 en application de la loi 08 /15 qui fixe les règles de conformité des constructions, l'opération devait prendre fin en août 2012 mais le délai a été prolongé jusqu'à août 2013 puis au 03 Août 2016.

Dans les faits, le permis de construire est réduit à une autorisation administrative rarement respectée, les propriétaires procédant à de multiples changements et construisant finalement sans se référer aux plans établis. En même temps, l'investissement dans l'immobilier est le placement qui paraît le plus sûr, c'est pourquoi les constructions restent

inachevées, avec l'idée de rajouter un étage ou une aile ultérieurement pour agrandir la propriété, sans respect des règles de l'urbanisme et de la construction (le coefficient d'emprise au sol CES et le coefficient d'occupation du sol COS). Dans ce cadre bâti médiocre, il n'est pas rare de voir même des « villas » de plusieurs étages, habitées sans finitions, avec ferrailage toujours en attente et sans aucun document administratif. Les pratiques informelles ne sont pas le monopole des couches populaires, même les couches les plus aisées y ont recours pour satisfaire des ambitions économiques.

En retirant les documents auprès des administrations habilitées (DUAC, APC), le citoyen est invité à remplir des formulaires et compléter un dossier. Tout cela devait permettre de régulariser les habitations et obliger les propriétaires à achever leurs bâtisses. Les dossiers déposés avant le 03Août 2016 ne seront pas sanctionnés, et leur traitement reste en cours.

Le 03 Août 2016 représente la date de la clôture de l'opération de la régularisation.

Pour l'application de cette loi, des commissions œuvrent sur les lieux pour enquêter, et même donner des avertissements pour passer enfin à la sanction, mais en réalité l'ensemble des acteurs urbains semble rester impuissant devant l'ampleur du phénomène.

La promulgation de la loi semble n'avoir rien changé dans les pratiques, bien que les agents de la police de l'urbanisme soient sensés vérifier les constructions en cours, et qu'aucun raccordement aux réseaux divers (électricité, eau, gaz) ne doive être effectué, sans présentation des documents techniques, et vérification de leur conformité (des mesures apparemment très peu dissuasives...).

L'échec de l'application de cette loi est incontestable, puisque depuis son application, très peu de constructions ont été régularisées ou achevées. Bien que la date butoir soit fixée à fin août 2016 pour l'achèvement des constructions et la régularisation, opération qui venait d'être facilitée par la loi 08/15, les choses demeurent où elles étaient et On y continue à constater des bâtisses en briques rouges ou en parpaing apparent sans enduits ni peinture visibles et au bas de ces mêmes constructions, des commerces sont ouverts.

De ce fait l'objectif principal de cet article est donc d'essayer de répondre à la problématique suivante :

- Quel est le contenu de la loi 08/15 ?son champ d'application ?
- Qu'elles sont les types de constructions concernés par cette loi et les non concernés ?
- Quels sont les objectifs visés par cette loi ?

- Quelles sont les contraintes et les problèmes rencontrés ? Est-ce le manque de moyen humain et matériel, le manque de motivation, ou le manque d'information et de sensibilisation ?
- Pourquoi les architectes n'ont pas été associés dans l'élaboration de cette nouvelle loi ?

Certainement toutes ces raisons et bien d'autres pourraient être avancées pour expliquer la non application d'une loi, qui de toutes façons paraissait dès le départ difficilement applicable sans un bouleversement total des mentalités.

1. ESSAI DE DEFINITION DE QUELQUES CONCEPTS:

- **Construction** : tout édifice ou ouvrage dont l'usage est destiné à l'habitation, à l'équipement, à l'activité commerciale, à la production industrielle et traditionnelle, à la production agricole ou aux services.
- **Achèvement de la construction** : la réalisation complète de l'ossature, des façades, des viabilités et des aménagements y afférents.
- **Mise en conformité** : c'est l'acte administratif par lequel est régularisé toute construction achevée ou non achevée au regard de la législation et de la réglementation relative à l'occupation des sols et aux règles d'urbanisme.
- **Permis d'achèvement** : l'acte d'urbanisme nécessaire pour procéder à l'achèvement d'une construction avant son occupation ou son exploitation¹.

2. LE CONTENU DE LA LOI 08/15 :

La présente loi a pour objet l'amélioration de la qualité urbanistique, architecturale et technique du cadre bâti, et donner une meilleure image des villes et des campagnes qui ne cessent de se dégrader au fil des jours, des mois et des années. Elle a pour objectifs notamment ² :

- Mettre un terme à l'état du non achèvement des constructions.
- Mettre en conformité les constructions réalisées ou en cours de réalisation antérieurement à la promulgation de la présente loi.
- Fixer les conditions d'occupation et/ou d'exploitation des constructions.
- Promouvoir un cadre bâti esthétique et harmonieusement aménagé.
- Instituer des mesures coercitives en matière du non-respect des délais de construction et des règles d'urbanisme.

¹ Article 1 de la loi 08/15 du 20 Juillet 2008.

² Article 1 de la loi 08/15 du 20 Juillet 2008.

Cette loi vise d'une part l'obligation de finaliser la réalisation des constructions restées durant plusieurs années inachevées et d'autre part de régulariser celles non-conformes définies dans son article 15.

3. LES CONSTRUCTIONS CONCERNEES PAR LA LOI 08/15 :

Face à cette transgression quasi-généralisée dans le milieu urbain, l'Etat a décidé d'agir par l'intermédiaire de la loi 08/15 qui prévoit la prise en charge de quatre cas¹ :

- les constructions disposant d'un permis de construire et non achevées.
- les constructions disposant d'un permis de construire mais non conformes au permis de construire délivré.
- Les constructions achevées, réalisées sans permis de construire.
- Les constructions non achevées, réalisées sans permis de construire.

4. LES CONSTRUCTIONS NON CONCERNEES PAR LA LOI 08/15 :

Toutes les constructions sont régularisables sauf ²:

- Les constructions édifiées sur des parcelles réservées aux servitudes et non aedificandi.
- Les constructions existées habituellement sur les sites et les zones protégées
Prévus dans la législation relative à l'expansion touristique, aux sites et monuments historiques et archéologiques et à la protection de l'environnement et du littoral, y compris les sites portuaires et aéroportuaires ainsi que les zones de servitudes qui leur sont rattachées.
- Les constructions réalisées sur des terres agricoles ou forestières à l'exception de celles pouvant être intégrées dans l'environnement urbanistique.
- Les constructions réalisées en violation des règles de sécurité ou gênant la réalisation d'un ouvrage ou infrastructure publique.
- Les constructions qui ont pour effet de gêner ou de nuire à l'édification d'ouvrages d'intérêt public dont le transfert de l'implantation est impossible.
- Les conditions de réalisation, d'aménagement et de mise en exploitation des constructions militaires, entreprises par le ministère de la défense nationale ou pour son compte, ne sont pas soumises aux dispositions de la présente loi³.

¹ Article 15 de la loi 08/15 du 20 Juillet 2008.

² Article 16 de la loi 08/15 du 20 Juillet 2008.

³ Article 13 de la loi 08/15 du 20 Juillet 2008.

Ces constructions visées doivent faire l'objet de démolition, après leur visite par les agents habilités, conformément aux dispositions de l'article 76 de la loi n° 90-29 du 1er décembre 1990, et les frais de la démolition sont à la charge du contrevenant¹.

5. LES PERMIS ETABLIS DANS LE CADRE DE CETTE LOI :

Après le permis de construire, valide pour un délai de trois ans, la nouvelle loi 08/15 est venue donner naissance au permis d'achèvement et permet de délivrer des certificats de conformité par tranche (étage). Aussi, obligation est faite d'engager les travaux de construction dans l'année suivante de la délivrance d'un permis et de les achever avant toute occupation.

Au titre de la loi 08/15 fixant les règles de conformité des constructions et leur achèvement, les habitations ont obtenu, des actes de propriété, et des permis de construire ou permis d'achèvement :

▪ Permis d'achèvement² :

Le propriétaire de la construction non achevée mais qui a obtenu un permis de construire peut bénéficier, selon les modalités prévues par la présente loi d'un permis d'achèvement.

Dans le cadre de cette loi, la déclaration de mise en conformité de la construction doit être accompagnée d'un dossier comprenant ³:

✓ Pour la construction non achevée et conforme au permis de construire délivré :

- Les pièces graphiques ayant accompagnés le permis de construire délivré.
- Un Etat descriptif des travaux à réaliser établi par un architecte agréé.
- Des prises de vues photographiques des façades et des espaces extérieurs de la construction.
- Le délai d'achèvement de la construction évalué par l'architecte agréé.

✓ Pour la construction non achevée mais non conforme au permis de construire délivré :

- Les pièces graphiques ayant accompagné le permis de construire délivré.
- Des plans de génie civil des travaux déjà réalisés.
- Des pièces écrites et graphiques établies par un architecte et un ingénieur en génie civil agréés pour les parties ayant subies une modification.
- Des prises de vues photographiques des façades et des espaces extérieurs.
- Le délai d'achèvement de la construction évaluée par un architecte agréé.

¹ Article 76 de la loi 90/29 du 1^{er} décembre 1990.

² Article 19 de la loi 08/15 du 20 Juillet 2008.

³ Article 4 du décret exécutif n° 09/154 du 2 mai 2009.

▪ **Permis d'achèvement à titre de régularisation ¹ :**

Le propriétaire de la construction non achevée n'ayant pas obtenu auparavant un permis de construire peut bénéficier, à titre de régularisation, d'un permis d'achèvement, dans les conditions et les modalités prévues par la présente loi.

Pour Ces constructions non achevées, le délai qui doit être accordé par le permis d'achèvement est évalué par un architecte agréé et ce, en fonction de la consistance des travaux restant à réaliser. Ces délais susvisés courent à compter de la date de notification au concerné par le président de l'assemblée populaire communale, et ils sont fixés comme suit :

- Vingt-quatre (24) mois pour la construction à usage d'habitation.
- Douze (12) mois pour la construction à usage commercial, de services ou artisanal
- Vingt-quatre (24) mois pour la construction à usage mixte d'habitation et de commerce ou de services.
- Vingt-quatre (24) mois pour la construction d'un équipement public².

La déclaration de mise en conformité de la construction doit être accompagnée d'un dossier comprenant ³:

- Les pièces écrites et graphiques et les plans de génie civil de la construction, précisant les parties restant à réaliser, établis conjointement par un architecte et un Ingénieur en génie civil agréés, tel que prévu pour la délivrance du permis de construire.

- Le délai d'achèvement de la construction évalué par un architecte agréé.
- Des prises de vues photographiques des façades et des espaces extérieurs.

▪ **Certificat de conformité ⁴:**

La construction achevée ayant obtenu un permis de construire mais qui est non conforme aux prescriptions de celui-ci peut bénéficier d'un certificat de conformité.

Le certificat de conformité est obligatoire pour l'établissement du titre de propriété de la construction réalisée. Une fois la construction achevée, on constate la concordance des travaux avec le permis de construire par un certificat de conformité.

Le maire (P/APC) adresse au demandeur un avis de passage, 8 jours à l'avance. À l'issue du contrôle de conformité, un Procès verbale (P.V) de récolement est établi par une commission comprenant les services concernés qui inclue la protection civile. La délivrance du certificat de conformité se fera :

¹Article 22 de la loi 08/15 du 20 Juillet 2008.

²Article 29 de la loi 08/15 du 20 Juillet 2008.

³Article 4 du décret exécutif n° 09/154 du 2 mai 2009.

⁴Article 20 de la loi 08/15 du 20 Juillet 2008.

- Par le maire de la commune territorialement compétent ayant délivré le permis de construire de la construction concernée.
- Par le wali territorialement compétent pour les autres cas.

Dans le cadre de cette loi, la déclaration de mise en conformité de la construction doit être accompagnée d'un dossier comprenant ¹:

- Les pièces graphiques ayant accompagné le permis de construire délivré.
- Un plan de masse de la construction telle qu'achevée, à l'échelle 1/500.
- Des plans de chaque étage et des façades tels qu'achevés, à l'échelle 1/50.
- Des plans de génie civil des travaux tels que réalisés tenant compte des caractéristiques physiques et mécaniques des sols.
- Des prises de vues photographiques des façades et des espaces extérieurs.

▪ **Permis de construire à titre de régularisation ² :**

Le propriétaire de la construction achevée n'ayant pas obtenu auparavant un permis de construire, peut bénéficier d'un permis de construire, à titre de régularisation.

La déclaration de mise en conformité de la construction doit être accompagnée d'un dossier comprenant ³ :

- Les pièces écrites et graphiques et les plans de génie civil de la construction, telle qu'achevée, établis conjointement par un architecte et un ingénieur en génie civil agréés, tel que prévu pour la délivrance du permis de construire.
- Un état descriptif des travaux réalisés.
- Des prises de vues photographiques des façades et des espaces extérieurs.

6. LE RECOURS :

Le demandeur peut introduire un recours écrit auprès de la commission de recours créée en vertu de l'article 47, dans le délai de trente (30) jours à compter de la notification de la décision de refus. Cette commission de recours de wilaya est présidée par le wali. Ceci atteste clairement de la volonté de l'État de résoudre cet épineux problème qui dure depuis bien des décennies. Malgré les résultats assez satisfaisant enregistrés par la loi 08 /15 du 20 juillet 2008 avec ces décrets suivants :

- Décret exécutif 09/154 fixant les procédures de mise en œuvre de la déclaration de mise en conformité des constructions.

¹ Article 2 du décret exécutif n° 09/154 du 2 mai 2009.

² Article 21 de la loi 08/15 du 20 Juillet 2008.

³ Article 3 du décret exécutif n° 09/154 du 2 mai 2009.

- Décret exécutif 09/155 fixant la composition et les modalités de fonctionnement des commissions des daïras et de recours chargées de se prononcer sur la mise en conformité des constructions.

Quant à la régularisation de la situation des habitations et équipements, les délais de procédures ont été prolongés jusqu'au 03 Août 2016. Une fois ce délai expiré, des sanctions sont envisagées. En plus des amendes, cette loi prévoit des sanctions allant de 06 mois à 02 ans de prison ferme avec une peine qui sera doublée en cas de récidive.

7. L'INSTRUCTION MINISTERIELLE N° 02 DU 21 FEVRIER 2016 :

Avec le phénomène des constructions inachevées qui défigurent les villes et les campagnes algériennes. Le ministère de l'Habitat, de l'urbanisme et de la ville exprime son intention d'en finir définitivement et pour ce faire, la mise en place d'une stratégie axée principalement sur la création d'équipes de travail pluridisciplinaires qui se déplaceront sur le terrain pour s'enquérir de l'avancement des travaux et surtout, de leur conformité aux normes urbanistiques, et exige leur achèvement dans les délais fixés. Cette opération s'inscrit dans le cadre de l'instruction interministérielle n° 02 du 21 février 2016 fixant les modalités du traitement des travaux d'achèvement de l'enveloppe externe des constructions concernées par la mise en conformité et/ou d'achèvement.

Cette instruction a pour but de mettre un terme au phénomène des constructions inachevées et à promouvoir un cadre bâti esthétique et harmonieusement aménagé. Ce sont des centaines de milliers d'habitations dont les travaux n'ont pas été achevés qui enlaidissent l'aspect architectural des villes et autres contrées du pays. Les descentes sur le terrain se feront suivant les priorités définies par les collectivités locales, précisant qu'elles concerneront, dans une première étape, constructions situées dans des sites classés prioritaires, soit celles sises aux entrées des villes et des agglomérations en milieu urbain et rural.

Cette vaste opération qui touche plusieurs wilayas a fait l'objet d'instructions strictes des walis qui veillent personnellement au suivi rigoureux de cette importante action pour laquelle des moyens humains et matériels conséquents ont été mobilisés à l'effet de conférer à nos quartiers et cités l'image d'un environnemental respectable.

Dans ce contexte, des agents habilités, des architectes et ingénieurs sont à l'œuvre sur le terrain et accompagnent l'action des brigades mixtes mobilisées à travers les communes.

▪ LA LOCATION DES LOCAUX SELON L'INSTRUCTION N° 02 :

La mise en œuvre de l'instruction interministérielle n°02 du 21 février 2016 relative à l'achèvement de l'enveloppe extérieure de la construction, fait l'objet d'une activité intense sur le terrain et se traduit déjà par des résultats appréciables qui vont dans le sens des objectifs fixés conjointement par les ministères de l'Intérieur et des Collectivités locales, du Commerce et de l'Habitat.

Pour enrayer définitivement ce phénomène de l'inachevé, des décisions sont autant de mesures prévues par le ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la ville : les propriétaires des constructions inachevées sont passibles des sanctions sévères incluant des amendes avec interdiction de passation de contrats de vente ou de location de ces constructions ainsi que l'interdiction de renouvellement de tout contrat de location pour enrayer définitivement ce phénomène. Outre ces peines, les propriétaires des constructions inachevées ne pourront pas renouveler le registre de commerce si la construction comprend un local commercial.

Concernant les locaux non-conformes, le premier responsable du secteur de l'habitat a confirmé que : **«tous les locaux non conformes, même ceux qui sont occupés seront fermés jusqu'à l'obtention de certificat de conformité»**¹, à ce propos, il a noté que les notaires sont interdits de rédiger tout contrat de location sans la présence du certificat de conformité qui leur donne droit à la location, à la vente et à l'exploitation. Par ailleurs, il a rappelé la nouvelle circulaire portant la fermeture de tous les locaux situés dans les bâtisses inachevées pour amener les propriétaires à finaliser les façades de leurs bâtisses qui restent une propriété publique, avant de mettre leurs locaux en exploitation commerciale. Il a précisé aussi que plus le citoyen accélère la finalisation de son immeuble, plus ses services accélèrent la réouverture des locaux.

8. CAS D'ETUDE : L'APPLICATION DE LA LOI 08/15 DANS LA COMMUNE DE FERDJIOUA :

D'après les données du tableau n° 01, le nombre de constructions mises en conformité au niveau de la commune de Ferdjioua sont au total de 112 constructions individuelles régularisées, vu le nombre réduit de dossiers réceptionnés, l'opération n'a commencée réellement qu'en 2012.

Tableau n° 01 : état de l'application de la loi dans la daïra de Ferdjioua.

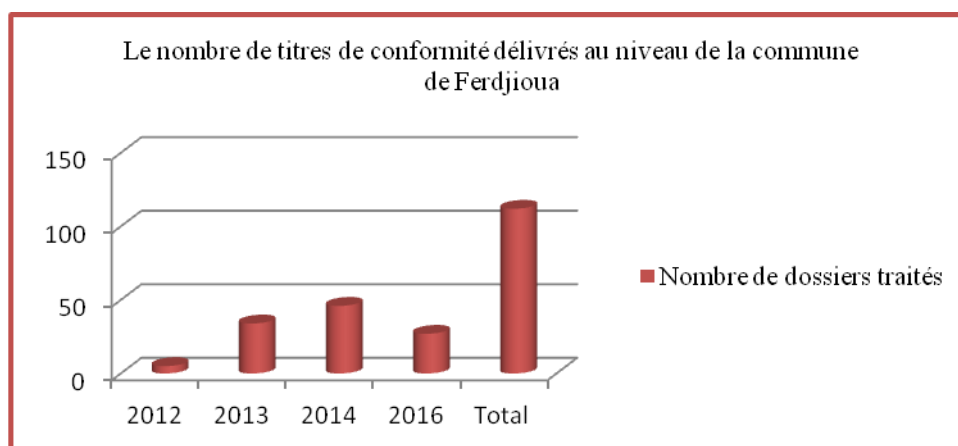
Année	Nombre de dossiers traités	Type de constructions

¹<http://www.latribunedz.com/article/19524-Des-instructions-fermes-pour-la-regularisation-des-constructions-inachevees>

2012	05	Habitat individuel
2013	34	Habitat individuel
2014	46	Habitat individuel
2016	27	Habitat individuel
Total	112	

Source : SUAC, Ferdjioua 2017(traitement de l'auteur).

Graphe n°01 : le nombre de titres de conformité délivrés au niveau de l'APC de Ferdjioua .



Le manque d'intérêt en matière de régularisation des constructions dans la commune de Ferdjioua s'explique par le nombre réduit de dossiers déposés.

Pour Mesurer l'efficacité de cette opération dans la commune de Ferdjioua, il faut connaitre le nombre réel des constructions inachevées « donnée difficile de connaitre qui nécessite un travail de proximité énorme ».

L'opération de la régularisation des constructions inachevées au niveau de la commune de Ferdjioua, a enregistré plusieurs insuffisances et contraintes qui demeurent pour l'heure les justificatifs à l'origine des retards dans l'application de la loi sur la mise en conformité des constructions et leur achèvement dont :

- Prix élevé (près de 35 000 DA) pour constituer le dossier.
- Obligation de refaire les plans de génie civil et d'architecture pour au final recevoir un rejet, à cause du non-respect de la hauteur et de la distance séparant la maison du réseau électrique.
- Manque de sensibilisation au sein de la population concernée, ou crainte des citoyens de se plier à cette démarche.

- Manque de moyens humains, matériels et financiers pour gérer l'opération de régularisation et répondre aux demandes des citoyens.

9. LA TAXE SPECIALE SUR LA DELIVRANCE DU CERTIFICAT DE CONFORMITE :

La délivrance du certificat de conformité donne lieu au paiement d'une taxe dont le montant est fixé selon le cas comme suit :

A. POUR LES CONSTRUCTIONS A USAGE D'HABITATION :

Tableau n° 02 : taxe de la délivrance d'un certificat de conformité.

Valeur de la construction en DA	Montant de la taxe en DA
Jusqu'à 750.000 DA	1.000 DA
Jusqu'à 1.000.000 DA	1.500 DA
Jusqu'à 1.500.000 DA	1.750 DA
Jusqu'à 2.000.000 DA	2.200 DA
Jusqu'à 3.000.000 DA	3.000 DA
Jusqu'à 5.000.000 DA	3.500 DA
Jusqu'à 7.000.000 DA	4.000 DA
Jusqu'à 10.000.000 DA	6.000 DA
Jusqu'à 15.000.000 DA	8.000 DA
Jusqu'à 20.000.000 DA	9.000 DA
Au-delà de 20.000.000 DA	12.000 DA

Source : site du Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville.

B. POUR LES CONSTRUCTIONS A USAGE COMMERCIAL OU INDUSTRIEL :

Tableau n° 03 : taxe de la délivrance d'un certificat de conformité.

Valeur de la construction en DA	Montant de la taxe en DA
Jusqu'à 7000.000 DA	6.000 DA
Jusqu'à 10.000.000 DA	6.500 DA
Jusqu'à 15.000.000 DA	7.500 DA
Jusqu'à 20.000.000 DA	8.500 DA
Jusqu'à 25.000.000 DA	9.500 DA
Jusqu'à 30.000.000 DA	10.500 DA
Jusqu'à 50.000.000 DA	11.500 DA
Jusqu'à 70.000.000 DA	12.500 DA
Jusqu'à 100.000.000 DA	15.000 DA
Jusqu'à 100.000.000 DA	20.000 DA

Source : site du Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville.

10.LE FONCIER CONCERNE PAR LA MISE EN CONFORMITE :

Les constructions à mettre en conformité et/ou àachever peuvent avoir été édifiées sur des terrains de natures juridiques diverses :

▪ Terrains du domaine public de l'Etat:

Conformément aux dispositions de l'article 37 de la loi n°08/15,la mise en conformité des constructions implantées sur des terrains du domaine public de l'Etat, impliquent au préalable la mise en œuvre de la procédure de déclassement conformément à la législation et la réglementation en vigueur.

A ce titre, en cas d'avis favorable de la commission de daïra pour la régularisation de l'occupation foncière, celle-ci est chargée de saisir l'administration des domaines pour procéder au déclassement du dit terrain.

▪ Terrains du domaine privé de l'Etat, de wilaya et de la commune:

Concernant les constructions érigées sur les terrains du domaine privé de l'Etat, de la wilaya et de la commune en violation des dispositions législatives et réglementaires et en application des dispositions de l'article 40 de la loi 08 /15, la commission de daïra peut

décider, en accord avec les autorités concernées, de la régularisation de l'assiette foncière par voie de cession de gré à gré conformément à la législation en vigueur. Cette cession est réalisée à un prix correspondant à la valeur vénale du bien cédé telle que déterminée par évaluation de l'administration chargée des domaines.

La surface du terrain à céder doit correspondre à la surface bâtie, au sens de l'article 03 de la présente loi, dont l'accord de régularisation est adressé à l'administration des domaines à l'effet d'établir l'acte de cession.

Le requérant ainsi régularisé, dispose d'un délai de six mois pour introduire la demande de permis de construire ou d'achèvement à titre de régularisation.

▪ **Terrains de droit privé :**

Les auteurs de constructions implantées sur des terrains de droit privé, sont tenus quant à eux de fournir un titre de propriété tel que-prévu par la réglementation en vigueur.

▪ **Terrains biens wakf :** le cas des constructions implantées sur des terrains relevant des biens wakf est régi par les dispositions législatives y afférentes.

▪ **Terrains affectés par acte administratif :** l'auteur d'une construction disposant d'un document administratif délivré par une collectivité territoriale et d'un permis de construire, édictée dans le cadre d'un lotissement et lorsque celle-ci est susceptible de mise en conformité, la commission de daïra saisit l'autorité concernée pour la délivrance de l'acte authentique.

11. LES CAUSES DU NON APPLICATION DE LA LOI :

Depuis le début de l'opération en 2008, l'application de de la loi a connu plusieurs causes de la non application de cette loi dont :

- Manque de sensibilisation au sein de la population concernée, ou crainte des citoyens de se plier à cette démarche, demeurent pour l'heure les deux justificatifs à l'origine des retards dans l'application de la loi sur la mise en conformité des constructions et/ou leur achèvement.
- Eloignement des réalités sociales, dépourvue de moyens humains et logistiques et prises tardivement après des années d'anarchie, les décisions de démolition des constructions inachevées ou non conformes semblent hypothéquées par tant de dysfonctionnements.
- La passivité et l'incompétence des directions de l'urbanisme et de la construction (DUAC) lesquelles font rarement des sorties sur le terrain pour s'assurer de la conformité des constructions.
- La plupart des APC n'ont aucun architecte ou un ingénieur en urbanisme dans leurs services.

- Le nombre de constructions inachevées est tellement énorme que l'Etat n'a plus les moyens de tout contrôler.
- L'Etat a complètement abandonné durant vingt ou trente ans le suivi et le contrôle de ce secteur.
- l'Etat qui n'a, pas donné le bon exemple : Même les établissements publics ne donnent pas l'exemple en termes de régularité de la construction, beaucoup d'entre eux sont construits sans permis. L'anarchie a donc commencé par l'Etat .
- La mauvaise communication des autorités: Parmi les fausses notes de cette loi, on signale la publicité retardataire autour de ce texte, les gens ignorent tout de cette loi, ils viennent de la découvrir récemment. Par ailleurs, vu la bureaucratie et la non-prise en charge des dossiers déposés depuis plusieurs années, les gens n'ont plus confiance en l'Etat et ne prennent pas ses décisions au sérieux.

12.LES MESURES PRISES PAR L'ETAT POUR RENFORCER L'OPERATION :

- La première mesure prise a été d'allonger de trois ans, les délais de validité de cette loi pour permettre à un plus grand nombre de citoyens possible, de profiter du cadre de régularisation de leurs constructions, aussi important qu'exceptionnel introduit par cette loi. Par ailleurs, et sur la base de l'expérience capitalisée, les dispositions susceptibles de permettre l'allègement de la procédure de mise en conformité ont été engagées par le secteur.
- L'instruction de Monsieur le Premier Ministre n°219/PM du 04 septembre 2014, des mesures complémentaires au dispositif en vigueur ont été mise en place à l'effet d'inciter les citoyens à achever prioritairement, les travaux extérieurs des façades de leurs constructions.
- Une instruction interministérielle n° 02 du 21 février 2016 fixant les modalités de traitement des travaux d'achèvement de l'enveloppe externe des constructions et introduisant à la fois des mesures incitatives et coercitives visant l'amélioration de l'aspect extérieur des constructions.

CONCLUSION:

Durant les 9 ans après sa mise en œuvre, la loi 08/15 du 20 juillet 2008 enregistre des retards immenses, sachant que dans toutes les communes de la wilaya des dizaines de constructions sont restées en l'état, donnant une image des plus hideuses à ces espaces urbains. Certains propriétaires ayant bénéficié d'un permis de construire transgressent allègrement les prescriptions de mise en conformité en procédant à des constructions qui n'ont rien à voir avec le permis de construire sollicité, on constate que si les lois qui existent déjà avaient été respectées, on n'en serait jamais arrivé à cette situation .

Même avec la prolongation de trois années supplémentaires, soit jusqu'au 03 août 2016, le taux d'exécution de l'opération de régularisation est faible. Tout ceci pour souligner la nécessité de poursuivre cet effort à travers une stratégie efficace qu'il y a lieu de définir dans le détail. Si l'objectif de cette mesure est de résoudre le problème des constructions inachevées qui poussent comme des champignons dans nos villes, il n'en demeure pas moins que celle-ci peut entraîner un autre désordre en régularisant des constructions illicites, lesquelles enlaidissent le tissu urbain.

Dans ce contexte, la mission du département ministériel de l'Habitat ne devra désormais pas se limiter aux programmes neufs mais surtout à ce dossier de régularisation qui concerne un parc immobilier important. Il paraît donc évident que ce sujet renvoie à une décision politique importante qui devra être prise au niveau supérieur pour parvenir à extirper le mal à sa racine.

La mise en application de la loi sur le terrain bien que complexe en raison de l'ampleur du phénomène et de la diversité des cas à solutionner, a permis néanmoins d'enregistrer des résultats encourageants sur plusieurs plans:

- **Sur le plan statistique :** un nombre total de 255.301 dossiers ont été traités représentant un taux de 72% par rapport à un nombre total de 380.380 de dossiers déposés¹.

A ce titre nous constatons qu'il n'existe aucune statistique officielle sur le nombre de constructions effectivement achevées et/ou régularisées, pourtant le délai d'application de la loi est arrivé à son terme depuis plus d'un an, le minimum serait d'établir au moins un bilan de ce qui a pu être fait à l'échelle nationale, pour en tirer les enseignements et les conclusions qui s'imposent.

- **Sur le plan économique :** les constructions régularisées font désormais l'objet du marché immobilier légal.
- **Sur le plan urbanistique :** cette loi a donné la possibilité d'intervenir sur le cadre bâti existant, offrant un plan de charge aux acteurs du bâtiment et générant des emplois.
- **Sur le plan social :** la régularisation a permis de régler, à travers l'obtention de documents officiels, le problème inhérent au partage des biens immobiliers entre héritiers.

Il est vrai que malgré ces résultats, beaucoup reste à faire pour atteindre les objectifs visés par cette loi, et la première mesure prise a été d'allonger de trois ans, les délais de

¹ <http://www.mhuv.gov.dz/Pages/Article.aspx?a=27>

validité de cette loi pour permettre un ciblage plus important et consistant introduit par cette loi. Dans le cadre de la capitalisation de l'expérience de la régularisation, des dispositions susceptibles de permettre l'allègement de la procédure de mise en conformité ont été engagées par les responsables du secteur concerné.

RECOMMANDATIONS :

- Faire appel à des sociologues urbains pour bien faire face à ce problème d'ordre sociologique.
- Implication de tous les acteurs concernés par ce problème.
- La loi 08-15 du 20 juillet 2008 doit être renforcée par des textes accompagnateurs «Des documents graphiques et écrits doivent être fournis lors de la demande de mise en conformité, que le citoyen doit présenter aux commissions de daïras».
- Le recensement de tous les cas d'espèces des constructions inachevées et ce afin de leur apporter les réponses appropriées.
- La création d'un secrétariat d'Etat pour gérer cette opération de mise en conformité des constructions inachevées.
- Faire imposer une charte et un bureau d'architecture serait une solution au problème des bâtisses non régularisées.
- L'intégration et l'association des architectes dans l'élaboration de cette nouvelle loi (loi amendée).
- Faire un vrai travail de proximité, régler les problèmes et améliorer la qualité de vie, parce que tout le monde est en situation de faiblesse face à l'Etat.
- Le grand manque de la loi et que le législateur a considéré qu'il fallait régulariser des cas individuels et non pas des situations un peu plus complexes.
- La marginalisation des professionnels dans toutes les étapes de la construction ce qui fait que la mission de suivi et de contrôle des travaux de construction est négligée.
- Il faut se mettre en garde contre les risques découlant des catastrophes naturelles, notamment les séismes et les inondations qui ne sont pas pris en compte malgré les expériences douloureuses survenues ces dernières années.
- L'intervention de l'Etat est considérée comme urgente pour freiner toutes ces dérives qui ont engendrés des villes sauvages au mépris de la loi et du bien-être du citoyen.
- Une stratégie rigoureuse élaborée par des experts du secteur est recommandée pour redresser la situation.

- Les responsables des domaines devront tenir compte du prix du mètre carré de l'époque réelle d'acquisition du terrain avec une pondération objective tenant compte de l'inflation.
- Il est aussi recommandé aux communes de réaliser un diagnostic exhaustif de l'application de la loi 08/15 et d'en tirer toutes les conséquences, comme elles devront être en possession d'un fichier en la matière. Elles devront aussi disposer de la cartographie des zones à risque de catastrophes naturelles car sans informations précises et détaillées « **aucune action préventive ne peut être garantie en matière de programmation des constructions** ».

BIBLIOGRAPHIE :

1. Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la ville, politique gouvernementale dans le domaine de l'habitat, de l'urbanisme et de la ville, Septembre 2015 :<http://www.mhuv.gov.dz/Pages/Article.aspx?a=27> Visité le 20/08/2017 .
2. La loi 08/15 du 20 Juillet 2008 ,Article : 1 ,5,6,7,8 ,9,10,13,15,16 ,19,20,21,22,29, 76.
3. Article 76 de la loi 90/29 du 1er décembre 1990.
4. Le décret exécutif n° 09/154 du 2 mai 2009 ,Article : 2,3,4.
5. Boukraâ .J ,publié dans le quotidien d'Oran le 16 - 03 - 2015
6. <http://www.mhuv.gov.dz/Pages/Article.aspx?a=27>
7. <https://www.lkeria.com/certificat-de-conformite-Algerie.html>
8. <http://www.latribunedz.com/article/19524-Des-instructions-fermes-pour-la-regularisation-des-constructions-inachevees>.
9. Subdivision d'urbanisme d'architecture et de construction, Ferdjioua 2017.

