

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريبرج
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث ل.م.د.

تخصص: قانون خاص

بغنوان:

ضبط الخدمة العمومية العمرانية في القانون الجزائري

تحت إشراف الأستاذة الدكتورة:

أ.د/ إقلولي أولد رابح صافية

من إعداد الطالب:

دكار نسيم بلقاسم

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الصفة	الرتبة	الجامعة
فرشة كمال	رئيسا	أستاذ	جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريبرج
إقلولي أولد رابح صافية	مشرفا ومقررا	أستاذ	جامعة مولود معمري - تيزي وزو
لوناسي سعيداني جيجيقة	مناقشا	أستاذ	جامعة مولود معمري - تيزي وزو
رحماني حسيبة	مناقشا	أستاذ محاضر - أ-	جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة
بوجادي صليحة	مناقشا	أستاذ محاضر - أ-	جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريبرج
درارحة عبد الجليل	مناقشا	أستاذ محاضر - أ-	جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريبرج
بوسطة شهرزاد	مدعو	أستاذ	جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريبرج

تاريخ المناقشة: 19 جانفي 2023

السنة الجامعية 2022-2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

كلمة شكر وتقدير

أشكر الله جل وعلى، على توفيقه ويسره ورحمته التي وسعت كل شيء...
أتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى أستاذتي المحترمة، الأستاذة الدكتور
إقيلي أولد راجح صافية، على حسن تأطيرها وإشرافها وعلى الدعم والعون الذي قدمته
لي من أجل هذا البحث في حيز الوجود
لكي مني أستاذتي خالص عبارات التقدير والاحترام وتمنياتي لكي بموفور الصحة
والعافية وطول العمر

مقدمة

يساهم النشاط العمراني في تطوير الدول وإدخالها في مصف الدول المتحضرة والمتقدمة اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً، وتتوقف فعالية هذه المساهمة على حسن إدارة مخططات ومشاريع التعمير، مع تدخل الدولة باستراتيجية محكمة توفر من خلالها خدمات تضمن الانضباط في تنفيذ تلك المخططات وتناسقها مع ثقافتها وتاريخها والنظام العام السائد فيها، وقد تبلورت هذه المعطيات التي يبني عليها فعالية النشاط العمراني فيما اصطلح على تسميته حديثاً بالخدمة العمومية العمرانية.

يندرج موضوع الخدمة العمومية العمرانية ضمن مواضيع الضبط الاقتصادي والاجتماعي، ويتمركز في مفترق يربط بين موضوعات القانون الخاص وموضوعات القانون العام، وهو من الموضوعات التي تتصل بقضايا النظام العام العمراني من حيث تدخله لتنظيم العمران والأوساط الحضرية خاصة بشكل يضمن الحفاظ على الأمن والصحة العمومية، وفضلا عن الجانب الجمالي للشوارع والمباني فإنه يتعلّق بكيفيات تدخل الدولة ومؤسساتها لتنظيم الملكية العقارية الخاصة وكذا تقديم الخدمات المتعلقة بها.

تعتبر الخدمة العمومية العمرانية واحدة من الآليات التي تعالج بها مسائل متعلقة أساساً بالملكية العقارية الخاصة وحدود حرية المالك في التصرف فيها واستغلالها في إطار أنشطة عمرانية أبرزها البناء، وتشكل حماية البيئة والأراضي غير العمرانية الدافع الأساسي الذي جعل الدولة تتدخل بموجب آليات قانونية وتقنية جديدة للحدّ من الانحرافات التي تصدر من الملاك أو المكلفين بالبناء، ويكون مآلها النهائي الوصول إلى ثوابت النظام العام العمراني الذي يعدّ الهدف الجوهرية الذي تقوم من أجله الخدمة العمومية العمرانية المكرسة في مضمون النصوص التشريعية والتنظيمية¹.

¹- عرفت المنظومة التشريعية الجزائرية في مجال العمران العديد من النصوص القانونية، بدايتها كانت بموجب القانون رقم 87-03، مؤرخ في 27 جانفي 1987، يتعلق بالتهيئة العمرانية، ج ر ج ج، عدد 05 صادر في 27 جانفي 1987 ملغى بموجب القانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج. ر ج ج، عدد 77 صادر بتاريخ 15 ديسمبر 2001، ومع الحركة التشريعية التي شهدتها الجزائر في مستهل توجهها نحو اقتصاد السوق صدر القانون رقم 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990، المعدّل والمتّم بالقانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بالتهيئة

يعدّ الفضاء العمراني مرآة عاكسة للمجتمع وثقافته ومدى تحضره وتقدمه، وأكثر من ذلك يعتمد كأحد مؤشرات التنمية، لارتباطه الوثيق بمجالات حيوية سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، وأكثر من ذلك فهو يشمل الملكية العقارية في مختلف أصنافها، ويتسع نطاقه لتنظيم وضبط الملكية العقارية الخاصة متى كانت محلاً لأنشطة عمرانية، فضلاً عن هذا أخذ العمران أبعاد عالمية ثابتة من خلال اتجاه المجتمع الدولي والتشريعات الوطنية الراهنة إلى التوسيع من نطاقه بالشكل الذي يخدم في آن واحد المحيط والبيئة والتنمية المستدامة، وذلك اعتباراً أنّ البيئة تشكل تراث مشترك للإنسانية وهي كل لا يتجزأ، هذا ما أكدت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة في القرار 94/45 لسنة 1990² بنصها على أنه تتقرر لكل فرد الحق في أن يعيش في بيئة نقية تنسجم مع المتطلبات الصحية ومقتضيات الرفاهية، مع التزامه بواجب مقدس في حماية وتحسين البيئة للأجيال الحاضرة والمستقبلية، ويقع على الدولة خدمة تحسينها، وهو ما يفرض عليها واجب اتخاذ التدابير القانونية، وذلك بإصدار التشريعات الخاصة بالبيئة والحامية لعناصرها والمنظمة لأوجه استغلالها والضامنة لحق الفرد في العيش في بيئة سليمة ومتوازنة، مثل هكذا أمور جعلت العمران يرتبط بالبيئة، مما أكسبها اعتباراً مميزاً وجعلها تستحق عمق الاهتمام والدراسة في مخططات العمران بعد أن أضحت هي المعضلة للمدينة المعاصرة، ومثل هذا الواقع دفع بأغلبية التشريعات إلى تكريس حمايتها دستورياً³، و تجريم الإخلال بها بما يضمن لها الفاعلية والاحترام الكافي وهو ما نلاحظه من خلال قراءة القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁴.

والتعمير، ج ر ج ج، عدد 51، صادر في 15 أوت 2004، وتطبيقاً لهذه النصوص التشريعية صدرت العديد من النصوص التنظيمية وردت تفاصيلها في هذه الأطروحة.

² - أبو الوفا أحمد، الحماية الدوابة لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص.ص. 83 و84. لكل أحمد، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية المستدامة، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2016، ص.94.

³ - المادة 64 من استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 (منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج ر ج ج، عدد 82 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020) بنصها على: «للمواطن الحق في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة»

⁴ - قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 07-06 مؤرخ في 12 ماي 2007، يتعلق بتسيير المساحات

ضماناً للتنمية الإقليمية المستدامة والفضاء الوطني يتدخل قانون العمران لحماية حق الإنسان في البيئة وحقه في التنمية الذي يحكمه أمران: الأول أنّ هذين الحقين هما من الجيل الثالث لحقوق الإنسان، والثاني أنّ التنمية المستدامة هي أحد مضامين حق الإنسان للعيش في بيئة سليمة، وعليه ترتبط رغبة الدولة في تطوير قانون العمران في شكله ومضمونه بإدراج مقتضيات ومتطلبات البيئة العمرانية والتنمية المستدامة بكل أبعادها.

تتميز المواضيع التي يتدخل بتنظيمها قانون العمران بأهمية معتبرة من الجانب الإنساني والدستوري والاجتماعي - الاقتصادي، أهمية هذه الجوانب تفرض تدخل الدولة لتتهدم بالعمران مع التكفل بحماية عناصره، ممثلة في ذلك من قبل السلطات العمومية العمرانية التي تضمن الخدمة العمومية العمرانية، بحكم ارتباط العمران بالنظام العام العمراني للدولة.

يمكن إرجاع الاهتمام المتزايد للدول الحديثة في التدخل لضبط النشاط العمراني من خلال توفير الخدمات المتنوعة ذات الصلة بالنشاط، إلى رغبة الدولة لمواجهة مختلف أوجه الانحراف الصادر من الملاك عند مباشرتهم أنشطة عمرانية على عقاراتهم، اعتقاداً منهم أنّ الملكية حق مقدّس يفسح المجال أمام المالك للتمتع بحماية قانونية وسلطات واستثنائية غير محدود المدى، وقد ساهم مثل هذا الاعتقاد في تهديد أصالة العمران وتزييفه النمط التراثي المنتمي إليه، وترتب عن اجتماع وقائع الخرق لأصول العمران والمساس بضوابطه أن تشوهت البيئة العمرانية في شتى الدول وعلى وجه الخصوص الدول النامية من بينها الجزائر، ولا يعكس لنا هذا الوضع إلاّ تدني المنظومة القانونية العمرانية في الجزائر.

تجاوزا للواقع المتردي الذي شهدته البيئة العمرانية، تقطنت الدولة الجزائرية منذ بداية تحولها نحو الاقتصاد التنافسي في التسعينات - على غرار الدول التي تحتك بها اجتماعيا واقتصاديا- إلى الاهتمام بملفات السكن والعمران وضبط توظيف أصول الملكية العقارية

الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج ر ج ج، عدد 31 صادر في 13 ماي 2007، والقانون رقم 11-02 مؤرخ في 17 فيفري 2011، يتعلق بحماية المجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 13 صادر في 28 فيفري 2011.

الخاصة وإعطائها القدر الكافي من العناية لتكون مصباً لتقديم خدمة مزدوجة للأفراد: خدمة اجتماعية تتمثل في تمكين الفرد من تملك سكن يضمن له العيش الكريم، الأمن والصحي، وفي مستوى ثان يتم توظيف ما ينشأ من تعمير بتدخل الملاك الخواص كمحطة لتوفير وظائف اقتصادية، ثقافية وحضارية جلية لباقي أفراد المجتمع، قد لا تصل الدولة إلى تحقيقها إذا اكتفت بحافظتها العقارية فقط، عليه فإن تدخل الدولة من باب ضبط تطوير النشاط الحضري هو من الحتميات التي تدفع نحو الرقي الاجتماعي والاقتصادي، ولهذه الأسباب اكتست الخدمة العمومية العمرانية أهمية توازي الأهمية التي تتمتع بها باقي الخدمات العمومية الحيوية الأخرى على غرار الصحة والتعليم، كون الوسط الحضري هو الآخر يرتبط بعناصر من النظام العام والأمن والصحة العمومية والتنمية وغيرها من الأسس التي يرتكز عليها قوام الدول المتقدمة.

تعرف الخدمة العمومية العمرانية على أنها كل النشاطات التي تقوم بها الدولة والسلطات العمومية المختصة للحفاظ على المصلحة العامة العمرانية كحماية الأراضي الفلاحية والغابية وغيرها من الأراضي غير القابلة للتعمير من جهة، ومن جهة أخرى السهر على توجيه وفرض ضوابط تقنية وفنية وجمالية للملاك عند استغلال ملكياتهم العقارية في إطار أنشطة عمرانية، وبالتالي فإن ما يجسد أهمية الموضوع هو كيفية تمكّن هذه السلطات العمومية في التوفيق بين غاية ضمان عناصر من النظام العام وقديسية حق الملكية.

يتمحور موضوع هذه الأطروحة والموسومة بـ "ضبط الخدمة العمومية العمرانية في القانون الجزائري"، حول أهمية دور الأليات القانونية والتقنية التي تتدخل بموجبها الدولة لضبط استعمال واستغلال الملكية العقارية الخاصة في الأنشطة العمرانية من خلال ما توفره من خدمات تحفظ الوجهة العمرانية خاصة في ظلّ نظام اقتصاد السوق الذي تبنته الجزائر منذ 1996، حيث تم تحرير الملكية الخاصة من القيود العديدة التي كانت تكبلها لتسهيل

استغلالها والتصرف فيها خاصة في أنشطة التهيئة والتعمير سواء كانت فردية أو جماعية ومهما كان طبيعة الشخص القائم بها⁵.

تكمن دوافع وأسباب اختيارنا لهذا الموضوع، في دوافع ذاتية ترتبط بمسارنا الدراسي، حيث يعدّ جزءا وشقًا مهما من اختصاص تكويننا في الماستر "قانون عقاري"، وأنّ الملكية الخاصة التي ينظم أحكامها القانون المدني لا تكتمل وظيفتها من المنظور القانوني-الاجتماعي إلاّ بإجراءات ضبئية تفرضها الدولة، الأمر الذي يخلق حلقة الانسجام بين أحكام الملكية الخاصة والضوابط الإدارية التي تضمن بموجبها تحقيق الانسجام والتوازن بين المصلحة العامة والخاصة.

علاوة على ما تقدم يرتبط الموضوع أعلاه بمجالات عديدة أولها القانون والهندسة والثقافة والاقتصاد والسياسية جعلها مجالا خصبا وشيقا للبحث، والخوض في عمق قانون العمران والخدمة العمومية العمرانية، فضلا عن كونه من بين انشغالات الدولة حاليا نظرا للواقع الفوضوي الذي يشهده الفضاء العمراني.

تتدخل الدولة في ضبط الخدمة العمومية العمرانية بموجب ضوابط تقنية تفرضها طبيعة مجال العمران الذي يغلب عليه الطابع التقني، عليه يكون من باب الأهمية دراسة فعالية هذه الضوابط وأهميتها في تحقيق هدف الدولة المتمثل في الحفاظ على عناصر النظام العام من خلال توفير الخدمة العمومية العمرانية التي توظف لصيانة الأوساط العمرانية ومنع التصرفات المخالفة لقانون التهيئة والتعمير والتي من شأنها أن تمس بالمناطق الطبيعية، الثقافية وغيرها من المناطق المحمية بموجب نصوص قانون التهيئة والتعمير والنصوص الخاصة ذات الصلة.

⁵- اتجهت الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ 1996 إلى يومنا هذا نحو تكريس مبدأ تحرير الملكية الخاصة من القيود وتسهيل استغلالها أو التصرف فيها بهدف الرفع من مستوى أدائها الاقتصادي والاجتماعي، وهو المضمون الذي نكشف عليه من خلال المادة 37 من دستور 1996 (منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ج ج ج عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996)، بنصها: «حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون»
والمادة 43 من دستور 2016 (منشور قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج ج ج عدد 14 مؤرخ في 07 مارس سنة 2016)، بنصها: «حرية الاستثمار والتجارة معترف بها وتمارس في إطار القانون» والمادة 61 من استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 بنصها: «حرية التجارة والاستثمار والمقاولة معترف بها وتمارس في إطار القانون»

وبالرغم من الاعتراف بما توفره الآليات التي تتدخل بها الدولة لضمان النظام العام العمراني أو المصلحة العامة من خدمات جليلة للفضاء العمراني بكل الأبعاد التي يتطلبها القانون فيه، فإنه قد تصطم هذه الآليات بالمصلحة الخاصة للمالك أو الملاك لأسباب ترتبط بحجم وتعقيد الإجراءات ذات الصلة بحق البناء أو التعمير والتي - في تقدير الملاك - تنقص من مظاهر اكتمال الملكية عند الملاك الخواص، و على هذا المنوال نتساءل من خلال الأطروحة عن فعالية الخدمة العمومية العمرانية في تحقيق الموازنة بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة؟

لتحليل موضوع الأطروحة والإجابة على الإشكالية المطروحة، فقد اعتمدت على المنهج الوصفي - التحليلي والاستقرائي الذي يسمح لنا بتحليل مضمون النصوص القانونية والكشف عن مختلف الثغرات والنقص الذي يشوبها، وفي ذلك تبينت خطة ثنائية موزعة على بابين، كان أولها حول البحث عن مدى فعالية المتطلبات الأساسية اللازمة لتوفير الخدمة العمومية العمرانية، على غرار ضرورة وجود مخططات التهيئة العمرانية كقاعدة أساسية لاستمرارية الخدمة وهذا إلى جانب تكريس كامل الأدوار بين الإدارة العمرانية المكلفة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية والقضاء الإداري لضمان انسجام واندماج المتطلبات الأساسية بمبدأ المشروعات والتكفل بضمان حقوق الأفراد والأشخاص المعنيين بالخدمة العمومية العمرانية (الباب الأول).

ولما كان مآل الخدمة العمومية العمرانية هو إرساء نظام عام عمراني يستهدف ضمان التوازن في توظيف الملكية العقارية الخاصة، وجدنا من باب الأهمية تناول الوظيفة الاجتماعية للملكية العقارية الخاصة من خلال فرض رخص مسبقة على كل الأنشطة العمرانية الجارية عليها مهما كان نوعها أو المستفيد منها للتأكد من توفر الاعتبارات العمرانية والبيئية، وذلك تحت طائلة تدخل القضاء العقابي إذا ما اكتشفت الإدارة العمرانية أنه تم الإخلال بالنظام العام العمراني (الباب الثاني).

الباب الأول - متطلبات
الخدمة العمومية العمرانية في
الجزائر

يعتبر العمران من بين أكبر اهتمامات الدولة والمشرع لاسيما منذ أواخر التسعينات، حيث عمد على إصدار مجموعة من النصوص القانونية التي ترمي إلى وضع حدّ للتصرفات غير القانونية التي مست بالنسق العمراني وأدّت إلى أوضاع كارثية على غرار مخلفات زلزال بومرداس، كما استهدف المشرع في جملة نصوصه ضبط المجال العمراني وكبح حدّة التجاوزات المرتكبة في الواقع الذي يظهر جليا من خلال البناءات غير المشروعة التي نلاحظها في الفضاء الحضري.

يتجه المشرع في عمله التنظيمي والضبطي للمجال العمراني والفضاء الحضري ليشمل على السواء المدن الكبيرة والمتوسطة، وذلك من خلال استحداث هيئات عمومية متخصصة وتكليف سلطات عمومية تتكفل بتقديم خدمات عمومية عمرانية متنوعة، قد تتعلق هذه بمجموعة الأنشطة المادية أو القانونية لصالح الأفراد أو الجماعة وذلك لغاية أساسية وجوهرية تتمثل في الحفاظ على النظام العام العمراني والبيئي.

تعتمد السلطات العمومية العمرانية المكلفة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية على ترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية ذات الطابع التقني من أجل ضمان الموازنة بين حرية الملاك - لاسيما الخواص منهم - في مزاوله أنشطة عمرانية على ملكياتهم من جهة، والمصلحة العامة العمرانية المكفولة قانونا والمقررة للحفاظ على عناصر النظام العام العمراني من جهة أخرى.

تكمّن مهمة تقديم الخدمة العمومية العمرانية في فرض التطبيق السليم لقواعد التهيئة والتعمير وتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير والمباني في إطار تسيير عقلاني واقتصادي للأراضي، الأمر الذي يعتمد بصفة أساسية على عمليات التخطيط العمراني لميدان العمران الوطني من أجل تمشيّطه وإحصائه وتنظيم استغلاله وفقا لقواعد التهيئة والتعمير وتوجيهات التخطيط العمراني باعتباره الوسيلة الضبطية الأساسية المعتمد عليها والتي لا تقوم في غيابها عملية تقديم الخدمة أو استمرار تقديمها.

تتجسد في الواقع الخدمة من خلال تفعيل الدور الضبطي للمخططات العمرانية، عن طريق إخضاع الأراضي الوطنية لقواعد تنظيمية، تتضمن ضوابط خاصة بالطابع العمراني للمدن كارتفاع البناءات ومساحاتها، مشتملات الأحياء السكنية ومدى توازنها مع الإطار البيئي

والمساحات الخضراء وغيرها من المرافق الضرورية للحياة الحضرية، وهذا فضلا عن حماية البيئة وتفعيل الدور التنموي للمدن من خلال الحث على استخدام الطاقات الخضراء بدلا من الطاقات ذات المصدر النفطي (الفصل الأول).

تتدرج التدخّلات السالفة في إطار رقابة العمران وترشيد وضبط أنشطته ضمن الخدمات العمومية العمرانية التي تقوم بتقديمها السلطات العمومية المكلفة بالعمران، سواء كان ذلك على المستوى المحلي أو المركزي، وقد تتحقق هذه الخدمات من خلال مجموعة من الأعمال القانونية والمادية المقررة قانونا لتحقيق التوازن بين المصلحة الشخصية للملاك والمصلحة العامة.

يتم تقديم الخدمات العمومية العمرانية من خلال إصدار مجموعة من القرارات المنظمة لحركة البناء والتعمير، وتمثّل هذه القرارات أحد أبرز وسائل تجسيد خدمات الإدارة العمرانية، ومن بين أمثلتها القرارات التنظيمية المتضمنة المصادقة على مخططات التهيئة العمرانية التي تعتمد عليها الإدارة لتقديم الخدمة العمومية العمرانية.

غير أنه قد يحصل أن تؤدي هذه القرارات إلى ترتيب آثار مادية وأضرار للأشخاص المخاطبين بها بسبب عيب يشوب أحد هذه القرارات في عناصره الجوهرية، مما يستدعي تدخّل القضاء الإداري لمراجعة مشروعية القرار وتصحيح مساره بشكل يحقق اندماج قرارات الخدمة العمومية العمرانية مع قواعد المشروعية فضلا عن النظر في كيفية جبر الأضرار اللاحقة بالمضروب.

ونؤكد على أنه إذا كان التخطيط العمراني ضروري لتقديم الخدمة العمومية العمرانية، فإن تكريس تكامل الأدوار بين الإدارة المكلفة بضبط العمران والقضاء الإداري يعدّ ضمانا أساسية تكفل التوازن المستهدف من الضبط العمراني ومن الخدمة، فهو ما يجعله من بين متطلبات الخدمة العمومية العمرانية، وهذا لتمكين الأفراد من استرجاع حقوقهم ومصالحهم في حال المساس بها بمناسبة تقديم الخدمة العمومية العمرانية، ومن خلال إثارة مسؤولية الإدارة العمرانية وفقا لما هو مقرر في أحكام المسؤولية الإدارية (الفصل الثاني).

الفصل الأول - تكريس المخططات العمرانية لمقتضيات تقديم الخدمة

العمومية العمرانية

يعدّ تقديم الخدمة العمومية العمرانية من بين أهم المهام المخوّلة للسلطات العمومية المكلفة بضبط المجال الحضري وتسييره، وتتجسّد هذه المهام في كل الأعمال والأنشطة القانونية والمادية ذات الطبيعة الضبطية والتي تهدف أساسا إلى حكمة وترشيد عمليات استغلال الأراضي وجعلها أكثر انسجاما مع عناصر النظام العام العمراني.

تجد الخدمة العمومية العمرانية جدواها الحقيقي في ظل الحرية التي أصبح يتمتع بها الملاك بخصوص مزولة أنشطة عمرانية على ملكياتهم، لاسيما منذ دخول الجزائر في اقتصاد السوق، إذ لم يعد النشاط العمراني حكرا في يد الدولة فحسب، بل وفُسح المجال أمام الخواص للاستثمار في نشاط البناء والتعمير والبناء من قبل المرقبين العقاريين الخواص.

غير أنّ تحرير النشاط العمراني وتمكين الخواص من مزاولته، أثر سلبا على العمران أو الفضاء العمراني الجزائري لاسيما أمام عدم الالتزام بالقواعد القانونية للتعمير، الأمر الذي أفقد التوازن بين حرية الفرد في استغلال ملكيته العقارية الخاصة في نشاط عمراني وضرورة الحفاظ على المصلحة العامة العمرانية، وعليه فإنّ غياب تأطير رشيد محكم ومبني على أسس تنموية سليمة تسبب في إحداث فوضى عمرانية واختلال في التوازن بين طبيعة الأراضي ووظيفتها الأصلية وبالنتيجة المساس بالنظام العام العمراني.

دفع الوضع المتقدم ذكره الدولة نحو البحث عن حلول وآليات قانونية ذات طابع تقني، تكفل حكمة وترشيد استغلال الأراضي العمراني بفعالية واحترافية من أجل تحقيق موازنة بين ما يقتضيه النظام العام العمراني من جهة وما تقتضيه الحرية الفردية للمالك من جهة أخرى. فضلا عن ذلك وأمام التطورات العالمية والتغيرات البيئية ومطالب الجمعيات والهيئات البيئية الدولية على غرار «Greenpeace» يقتضي النظام العام العمراني تجاوز عناصره التقليدية وإدراج عناصر مستحدثة تستهدف تحقيق تكامل بين العمران والبيئة من خلال الحث على تعزيز الاعتبارات البيئية في عمليات التوسع العمراني لضمان تنمية عمرانية منسجمة مع متطلبات التنمية المستدامة ومقتضيات حماية البيئة.

يتطلب تحقيق الانسجام بين المدينة والبيئة الوقوف على محاربة كل أشكال الاختلالات الطبيعية والوظيفية للأراضي⁶، والتوسيع من نطاق مقتضيات الخدمة العمومية العمرانية وجعل البيئة عنصر جوهري في الأنشطة العمرانية المستقبلية التي من شأنها استحداث أوساط حضرية جديدة صديقة للبيئة، فضلا عن ضرورة إعادة تأهيل الإطار المبني الموجود لجعله أكثر انسجاما لهذه المتطلبات.

ولغرض تحقيق الأهداف المتقدمة - التي تعد محلا جوهريا للخدمة العمومية العمرانية- تعتمد السلطات العمومية العمرانية على عدد معتبر من الوسائل والأساليب القانونية ذات الطابع التقني والمهني، مع حرصها على إيجاد وعاء قانوني وتقني على غرار التخطيط العمراني أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير التي يتوقف على أساسها توفير الخدمات العمومية العمرانية.

يعد التخطيط العمراني من أهم الأوعية القانونية التقنية التي تستعين بها الدول لحكامة وترشيد الفضاء العمراني والتسيير المجالي والحضري، يتميز بالطابع تقني وبخاصية التنبؤ لمتطلبات التنمية العمرانية على بعد 20 سنة في المستقبل، فضلا عن هذا يستغل التخطيط النظرة البعدية طويلة الأمد المحصّل عليها من خلال مجمل الدراسات بالمتعلقة رقابة المجال العمراني وضبط حركة البناء فيه جزاء ما تشهده المدن من توسع عمراني فوضوي، إلا أنّ أبرز ميزة أثرتها المنظومة العمرانية والتي ساهمت في تفعيل وظائف التخطيط العمراني هو انتقاله بين مرحلة وأخرى من التخطيط المركزي إلى التخطيط المحلي (المبحث الأول).

تعتبر مخططات التهيئة العمرانية وسيلة أصلية مباشرة للحكامة القانونية والتنظيمية في الامتداد والتوسع العمراني بحكم الضوابط المدرجة ضمن التخطيط العمراني والقيود المفروضة على الحرية الفردية للمالك لضمان النظام العام العمراني (المبحث الثاني)، ومن وجهة أخرى تعتبر تلك المخططات وسيلة غير مباشرة واستثنائية عند غيابها في بعض الأقاليم من خلال فرض ضوابط عامة مقررة لصالح النظام العام العمراني (المبحث الثالث).

⁶- إقولي أولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص65.

المبحث الأول - التخطيط العمراني في الجزائر: انتقال من المركزية في التخطيط إلى التخطيط المحلي

يعتبر التخطيط عملية تجمع بين الجانب التقني والجانب القانوني، يرتبط وجودها إلزامياً بتاريخ وثقافة وحضارة المجتمعات الإنسانية، وفي سبيل إيجاد الطرق السليمة في تصميم البنايات وتنظيم المدن والشوارع استعان الإنسان بالتخطيط في مجال تهيئة وتعمير المناطق الحضرية مستندا إلى عاداته وثقافته التي تكون في جملتها حضارته، وكذا الخصوصيات والمقومات الطبيعية والاقتصادية للمنطقة المتوقع تعميرها والمشكلات التي تفرزها كل منطقة، وعند الإلمام بكل هذه العناصر يتسنى للإدارة العمرانية المكلفة بالتخطيط الاعتماد على مختلف الاقتراحات لوضع سياسة تعمير رشيدة، عقلانية واقتصادية تجمع في طياتها الشروط الصحية والأمنية والجمالية والثقافية والحضارية⁷.

يشكل التخطيط في مجال التهيئة والتعمير جوهر التشريعات العمرانية في مختلف الدول والتي تتأثر بالتوجه السياسي والاقتصادي للدولة في ضبط أساسيات التخطيط وأحكامه، وفي الجزائر فإنّ التشريعات العمرانية المتعاقبة - في أولى مراحلها - تميزت بالطابع المركزي، حيث أدرجت فيها مختلف السياسات، نتج عنها أساليب وأدوات تخطيط متنوعة بسميات غير منسجمة مع الواقع العمراني والاجتماعي في الجزائر (المطلب الأول)، واستمر الوضع بهذا الوصف إلى غاية التسعينات بمناسبة إعادة النظر في النظامين السياسي والاقتصادي الذي امتد إلى تعديل المنظومة العمرانية بهدف إعطائها بعد محلي، وهو ما نتج عنه استحداث أدوات جديدة حول كيفية استغلال الأراضي وترشيد النشاط العمراني (المطلب الثاني).

المطلب الأول - التخطيط العمراني المركزي الموجه

يعدّ التخطيط العمراني من بين الاهتمامات الجديدة للجزائر - على غرار كل الدول النامية - ويتمثل أساساً في التجهيز المتوازن للأراضي المعنية به، يجدر الذكر في هذا المقام أنّ فرنسا تُعدّ من الدول السبّاقة للتخطيط العمراني وهذا نظراً لحجم الخسائر العمرانية التي

⁷- « ... , le processus qui fixe (pour un individu, une entreprise, une institution, une collectivité territoriale ou un état), après études et réflexion prospective, les objectifs à atteindre, les moyens nécessaires, les étapes de réalisation et les méthodes de suivi de celle-ci. La planification prend, en particulier, la forme de plans. Ceux-ci peuvent concerner une période de temps fixée ou non ». Voir : MERLIN (P), CHOAY (F), Dictionnaire De L'urbanisme Et De L'aménagement, P.U.F., 4^e édition, Paris, 2010, P880.

مستها إبان الحرب العالمية الثانية فضلا عن توجه سياسة الجمهورية آنذاك نحو التجديد العمراني⁸.

استقادت الجزائر -أثناء تواجد الاستعمار الفرنسي فيها- بصفتها من أهم المستعمرات الفرنسية- من نفس أدوات التخطيط العمراني الذي كان معمول بها في أوروبا وفرنسا⁹، ولعدم تعارض تلك الأدوات مع مبادئ السيادة الوطنية، تواصل العمل بها بعد الاستقلال إلى غاية سنة 1987 أين تم إصدار أول قانون خاص بالتهيئة العمرانية في الجزائر (الفرع الأول). بالرغم من مجهودات الدولة الجزائرية في إرساء منظومة عقارية وعمرانية متزنة ومتناسقة من خلال قانون التهيئة العمرانية لسنة 1987 والذي لم ينفذ أصلا بسبب توجهاته الاشتراكية والمركزية، أضف إلى ذلك أنّ إصداره جاء متزامناً مع تخلي الدولة عن هذا التوجه في نهاية الثمانينات مع تبنيها نظام اقتصاد حر بسبب أزمة عائدات الربيع النفطي واستجابة لشروط الاستدانة المفروضة من قبل صندوق النقد الدولي (الفرع الثاني).

الفرع الأول - التأصيل النظري للتخطيط العمراني:

يعتبر التخطيط العمراني جوهر الخدمة العمومية العمرانية التي تقدمها الدولة ممثلة في السلطات العمومية العمرانية، وتستند هذه الخدمة في وجودها إلى وجود تخطيط شامل ومفصل يتضمّن توجيهات عامة وأخرى تفصيلية من أجل التسيير المحكم والراشد للفضاء العمراني. اعتباراً للأهمية التي يتميز بها التخطيط في مجال التهيئة العمرانية وكل المنتجات العمرانية المنبثقة منه، فقد باتت من الضرورات الحتمية أن نبحت في التأصيل النظري له من خلال نقطتين أساسيتين، تناولنا الأولى في لمحة تاريخية موجزة حول مختلف الأسس النظرية للتخطيط والتهيئة العمرانية (أولاً)، وسلطنا الضوء -من خلال النقطة الثانية- على صفة المركزية للتخطيط العمراني والموروثة من النظام العمراني الفرنسي (ثانياً).

⁸-Voir : LEFEBVRE (H), Histoire de l'urbanisme, ANTHROPOS, Paris,1972, P281 ; Voir aussi : LE BRETON (E), Pour une critique de la ville- la sociologie urbaine française, PUR, Rennes, Paris 2012, P87.

⁹- « ... , Les politiques urbaines en Algérie sont fortement marquées, aussi bien par l'héritage colonial et l'évolution universelle de l'urbanisme. En effet l'Algérie n'a pas échappé aux mutations des instruments d'action sur l'espace urbain, En France et plus globalement à travers le monde... », Voir : SAIDOUNI (M), Eléments D'introduction A l'urbanisme, édition CASBAH, Alger, 2001, P197.

أولاً- لمحة تاريخية حول الأسس النظرية للتخطيط العمراني:

يرجع التخطيط العمراني القديم في الجزائر إلى ما قبل الاستعمار، حيث أثبتت العديد من الدراسات تواجد تخطيط عمراني يعود إلى العصور القديمة¹⁰، يتجسد في المدن الرومانية والإسلامية¹¹، والعثمانية إلى غاية 1830 مع التواجد الفرنسي في الجزائر، أما أصول عملية التخطيط العمراني الحديث فإنها ترجع إلى القرن 19، بعد الثورة الصناعية في أوروبا التي عرفت فوضى واضطراب في العمران¹²، بسبب السباق نحو التصنيع، وتمثل الغرض الأساسي من التخطيط العمراني آنذاك في إعادة النظام للمدن والحد من الفوضى فيها¹³. وأول دولة أوروبية انتهجت أسلوب التخطيط العمراني هي بريطانيا¹⁴، تبنته كوسيلة لمواجهة التوسع الفوضوي للمدن وجبر أضرار الثورة الصناعية لاسيما على مدينة لندن، وفي سبيل تحقيق التوازن العمراني المرغوب اعتمدت على مخططين رئيسيين الأول لتنظيم المدن والثاني لتنظيم الأوساط الحضرية¹⁵.

¹⁰-NEDJAI (F), Les instruments d'urbanisme entre propriétaire foncier et application cas d'étude : la ville de Batna, mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme de magister, option : Etablissement humains dans les milieux arides et semi-arides, Faculté Des Sciences Et De La Technologie, Université Mohamed Khider-Biskra, 2013, P25.

¹¹ - من أمثلة المدن الرومانية، مدينة جميلة، شرشال، والمدن الإسلامية نجد، مدينة غرداية، تيارت وتلمسان، أنظر:

<http://www.algerie-monde.com/histoire/>

¹²- « L'industrialisation signifie un point de rupture entre l'ancienne ville et la nouvelle, car vers 1910 la ville s'étend et attire toujours plus de masse démographique, ce qui a induit à la création d'une nouvelle science pour organiser l'espace... » Voir : BLANQUART (P), Une histoire de la ville- pour repenser la société, édition LA DECOUVERTE, Paris, 1997, P118.

¹³-إقلولي أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص 46، أنظر كذلك: فخار هاجر، مصطفى عايدة، «سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر بين الواقع والمأمول»، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06 - العدد 02 / 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيبي علي- البليدة2، ص576، متوفر على الرابط:

<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/30197>

¹⁴-NEDJAI (F), op.cit., P24

¹⁵-La grande Bretagne est le premier pays à avoir utilisé le concept de planification urbaine, avec le « **Town planning** » puis « **l'Urban Planning** », il fut utilisé comme première approche pour faire face au retombé négative de l'industrialisation, Ibidem, P24

تطوّر مفهوم التخطيط العمراني¹⁶، وكان بالاعتماد على ميثاق أثينا (1930)¹⁷، حيث أصبح وسيلة أساسية لإعادة البناء بعد الحرب العالمية الثانية (1946)، في أوروبا بوجه عام وفي فرنسا وألمانيا بوجه خاص¹⁸.

استخدم التخطيط العمراني - في إطار تشجيع سياسة تنمية وتهيئة الإقليم وتثمين الأراضي¹⁹ - وسيلة لتجسيد مجهودات الدول الأوروبية الأكثر تضررا من الحرب العالمية والثورة الصناعية، وإعادة البناء جرّاء الأضرار العمرانية اللاحقة لها ولوقف تداعياتها على أمن وصحة وسلامة المواطنين.

اهتمت مخططات التهيئة والتعمير بالأراضي الفلاحية وآليات النقل والسكن والصحة والتعليم وغيرها من المسائل الجوهرية التي من شأنها ترقية حياة الإنسان وضمان رفاهيته، غير أن مع بداية 1970 اتسعت هذه المخططات لتستوعب مسألة تنمية الفضاء للدول

¹⁶- « L'urbaniste britannique EBENEZER HOWARD en 1898 a développé et théorisé un concept « **La cité-jardin** » dans son livre « *To-morrow : A peaceful path to real reform* ». Le concept suscité est une manière de Voir la ville de demain, celle-ci est vue comme l'opposé de la ville industrielle polluée et au développement incontrôlable, pendant la révolution industrielle, ainsi il envisage des villes et des espaces urbain et suburbains avec des règles d'hygiènes et morales avec une mise en place d'espace vert en milieux urbains.

Selon Ebenezer la ville de demain s'opposera également à la campagne, considérée selon lui comme trop loin des villes ; Son concept est mis en application par RAYMOND UNWIN dans la réalisation de nombreuse villes et « banlieues-jardin » londonienne tels que **Letchworth Garden City, Welwyn Garden City et Hampstead Garden Suburb**.

Le modèle de l'architecte urbaniste britannique s'est répandu un peu partout dans le monde, notamment en France « citées jardins de Stains, Drancy, Asnières-sur-Seine... », et aussi aux Etats-Unis « Le Plan Burnham appelé aussi Plan de Chicago » ; Voir : https://fr.wikipedia.org/wiki/Cit%C3%A9-jardin#Les_cit%C3%A9s-jardins_en_France

¹⁷- « **La charte d'Athènes** » constitue le résultat et la conclusion du 4^{eme} (CIAM) Congrès international d'architecture moderne, qui a été tenu lors d'un voyage maritime entre Marseille et Athènes en 1933, sous l'égide de **Le Corbusier** ; Le thème en était « **la ville fonctionnelle** ». Urbanistes et Architectes, ils ont débattu sur l'extension rationnelle des quartiers modernes. En France et ailleurs, elle a largement contribué au conceptualisme de la notion de **Zonage en Urbanisme**. Voir le lien : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Charte_d%27Ath%C3%A8nes_\(1933\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Charte_d%27Ath%C3%A8nes_(1933))

¹⁸- Voir aussi : MERLIN (P), CHOAY (F), op.cit., P.150.

¹⁹- بعد الحرب العالمية الثاني انتبعت فرنسا إلى الخطورة التي كانت تمس أقاليمها وأراضيها، خاصة بعد تسليط الضوء من طرف فئة مثقفة على غرار الكاتب «**GRAVIER Jean François**» في كتابه الشهير «**Paris et le Désert Français**» اعتمدت فرنسا حلّ أولي يتمثل في تشكيل لجنة بحث في المسألة التنموية للأراضي وكيفيات توزيع السكان. للتفصيل أنظر: فخار هاجر - مصطفىاوي عايدة، مرجع سابق، ص576.

والاهتمام بكل المناطق قصد تصحيح الفوارق الموجودة بينها²⁰، بالإضافة إلى التخطيط الحضري للمدن والتحكم في طريقة توسيع النسيج الحضري وفرض احترام راحة السكان ومتطلباتهم الضرورية، وكذا التسيير الراشد لعملية البناء وإنشاء المدن الجديدة مستقبلا، في إطار تحقيق توازن بين المجتمعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة في الدولة²¹.

تمّ تطبيق نفس أدوات التهيئة والتعمير المستعملة في فرنسا عند وصول المستعمر الفرنسي إلى مدينة الجزائر سنة 1830، فبالتالي أصبحت الجزائر تخضع للسياسة العمرانية المفروضة من طرف التشريع الفرنسي²²، على غرار النظام الخاص بطلب وتسليم رخص البناء والتجزئة مع بعض التغييرات الطفيفة كمخطط قسنطينة²³، لدواعي تلائم الواقع العمراني والنظرة الاجتماعية السائدة آنذاك²⁴.

²⁰- NEDJAI (F)؛ op.cit., P24.

²¹ - « **Pour mieux aménager la ville en fonction des Besoins économiques et sociaux** », Voir : JACQUIER (C), La place des habitants dans les politiques urbaines en Europe, édition PROFESSION BANLIEUE, Saint-Denis, Paris, P.27, Voir aussi : BARDET (G), L'urbanisme, collection que sais-je ? édition PUF, Paris, 1945, P.06.

²²-La politique urbaine que la France a entretenu en Algérie colonial des 1830 et avant 1919, était la même que sur l'hexagone, cette politique appliquait « **un plan d'alignement et de réserve** » le principal objectif du plan suscité est de fixer les alignements et les largeurs des rues nouvelles, les espaces publics, la création de différents lotissements, il concernait aussi la délimitation des servitudes militaire et publique tels que les édifices et monuments mémorial, Voir : SAIDOUNI (M), op.cit., P201.

²³- « Quatre années après le déclenchement de la Guerre de Libération Nationale, la France a lancé un plan de développement économique fort ambitieux, Ce **plan** visait à relever rapidement le niveau de vie de la population algérienne, dont le décalage avec la population européenne n'avait cessé de s'aggraver tout au long de la période **coloniale**. L'objectif politique implicite du **plan de Constantine** était de couper le FLN en guerre de sa base sociale », Voir : MOURAD (O), L'obstacle politique aux reformes économiques en Algérie, Thèse de doctorat en sciences politique, université Lyon2, 2011, P.29

Consulté sur : <https://www.theses.fr/162086393>

²⁴- ZUCHELLI (A)؛ Introduction à l'urbanisme opérationnel et à la composition urbaine, Tome 1, édition O.P.U., Alger, 1983, P.P.252-253.

عرفت الجزائر التخطيط العمراني الحديث بموجب قانون 14 مارس 1919²⁵، إلى غاية صدور قانون 19 جويلية 1924²⁶، وبعد الحرب العالمية الثانية عبرت منظومة التخطيط العمرانية الفرنسية حدود الدول الأوروبية لتجتاز حدود مستعمراتها وكانت من بينها الجزائر، وكان هدف فرنسا الاستعمارية خلق تنمية حضرية عامة منظمة ومنسجمة²⁷.
نذكر أبرز أمثلة للتخطيط العمراني في الجزائر أثناء التواجد الفرنسي مخطط تعمير العاصمة "الجزائر" سنة 1948، الذي تم بموجبه إعادة النظر في شكل المدينة وكيفية تعميرها وتسوية أبرز المشاكل العالقة فيها، وعلى وجه الخصوص تلك المرتبطة بالنقل الحضري²⁸.
قامت فرنسا -في أواخر 1950- بإعادة النظر في وسائل التخطيط العمراني وأدواته، واستحدثت سنة 1958 آليات تنظيمية جديدة²⁹، أكثر استجابة لمتطلبات التجديد العمراني وأكثر ملاءمة للنمو الديموغرافي والاقتصادي³⁰، تواصل العمل بهذه الآليات في الجزائر المستقلة³¹، وكان لها تأثير معتبر وبارز على العمران الجزائري إلى غاية سنة 1987، ومن

²⁵- **Loi du 14 mars 1919, Portant plans d'extension et d'aménagement des villes**, J.O.R.F. du 15 mars 1919 ; « **En effet, le 14 mars 1919, à l'instigation du député Honoré Cornudet, est votée une loi qui oblige certaines villes françaises à se doter d'un « plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension »** Voir : BENEDICTE (R), « **Placer la première loi de planification urbaine (1919-1924) dans la réflexion actuelle : le cas de l'Auvergne** », *In Situ*, 30/ 2016, P.2.

Mis en ligne le 04 octobre 2016, consulté le 18 mai 2020. URL : <http://journals.openedition.org/insitu/13754> ; DOI : 10.4000/insitu.13754

²⁶-Ibidem, P.2

²⁷-**Le plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement** a été appliqué en Algérie suite au **décret du 05 janvier 1922**, dans ce contexte des laboratoires spécialisées dans la planification urbaine se sont chargés de son application, Voir : NEDJAI (F), op.cit., P.32. Cette loi est de nature prévisionnel, elle ne concerne pas seulement les villes, elle s'étend même à ses extensions, « **Le regard organisateur se trouve vers le lointain, dans l'espace comme dans le temps** » voir aussi : GAUDIN (J-P), les nouvelles politiques urbaines, collection que sais-je ? 2^e édition, PUF, Paris, 1997, P.18

²⁸- HAKIMI (Z), « **Du plan communal au plan régional de la ville d'Alger (1931-1948)** », *LABYRINTHE*, N°13 / 2002, P.03, Mis en ligne le 25 février 2007, consulté le 22 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/labyrinthe/1493> ; DOI : 10.4000/labyrinthe.1493

²⁹- OUCHICHI (M), op.cit., P.P.28,29,30 ; Consulté sur : <https://www.theses.fr/162086393>

³⁰-Ibidem, P.P.03-04.

³¹- « Toutes les options de planifications dégagées par la mise en œuvre des autres disciplines et agréées par les décideurs politiques (Etat, collectivités locales, usagers) se traduisant tôt ou tard, et ce quel que soit le régime politique par l'émission de de normes juridique » Voir : JACQUIGNON (L), *Le droit de l'urbanisme*, édition EYROLLES, Paris, 1978, P.4.

بين أهمّ هذه الآليات التنظيمية للتخطيط العمراني المخطط العمراني الموجه ³²PUD، مخطط العمران المؤقت ³³PUP، مخطط التحديث العمراني ³⁴PMU.

ثانيا- الطابع المركزي للتخطيط العمراني في الجزائر:

مرّت التهيئة العمرانية في الجزائر بعدّة مراحل بوجه خاص من الناحيتين التشريعية والتنظيمية، أثناء الوجود الفرنسي في الجزائر وبعد استقلالها كذلك، فوجود المخططات العمرانية في الجزائر يعود إلى سنة 1914 بموجب المخطط التوجيهي العام³⁵، حيث كان هدفه حل المشاكل الاجتماعية والاقتصادية السائدة لاسيما في مجال الإسكان والنقل³⁶. اهتمت الجزائر المستقلة بالتخطيط العمراني³⁷ معتمدة على المخططات العمرانية التي تركتها فرنسا، والتي بقيت سارية المفعول إلى غاية صدور قانون رقم 87-03 يتعلق بالتهيئة العمرانية³⁸، غير أنّ هذا القانون لم يدم مدّة طويلة، بحيث تمّ إصدار قانون رقم 90-29 يتعلق بالتهيئة والتعمير³⁹، والذي صيغت أحكامه وأهدافه بشكل يتماشى أكثر مع التغييرات التي أدرجتها الدولة في نظامها الاقتصادي والسياسي، ويمكنها من الولوج في مرحلة التخطيط العمراني المحلي من أجل تسيير حضري أكثر فعالية.

³²- P.U.D. : « Le plan d'urbanisme directeur ».

³³- P.U.P. : « Le plan d'urbanisme provisoire ».

³⁴- P.M.U. : « Le plan de modernisation urbaine ».

³⁵-حمادي أمال، التخطيط العمراني في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص: قانون خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2017-2018، ص76.

أنظر كذلك: الصرايرة مصلح، "النظام القانوني لرخصة البناء، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني"، مجلة الحقوق، عدد 04 / 1994، جامعة الكويت، ص.297.

³⁶-للتفصيل أكثر أنظر: إقولي أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص.14. جيلالي عبد الرحمن، تاريخ الجزائر، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1976، ص.182. الميلي مبارك محمد، تاريخ الجزائر في القديم والحديث، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص. ص. 88-90.

³⁷- « Partie et pratique de l'urbanisme dont l'objectif est de prévoir l'évolution de l'urbanisme dans le temps, à partir d'un diagnostic de la situation actuelle, les tendances constatées et le projet de ville souhaité. Concrètement, elle se traduit par la fonction de plans d'urbanisme (instruments D'urbanisme », Voir : SAIDOUNI (M), op.cit., P197.

³⁸-قانون رقم 87-03، مؤرخ في 27 يناير 1987، يتعلق بالتهيئة العمرانية، ج ر ج ج عدد 05 صادر في 27 جانفي 1987(ملغى).

³⁹-قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990، معدّل ومتمّم بالقانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51، صادر في 15 أوت 2004.

الفرع الثاني - عدم نجاعة التخطيط العمراني المركزي في العمران الجزائري:

أشارنا أعلاه أنّ التخطيط العمراني في الجزائر قبل سنة 1990 قد تميّز بالمركزية في اتخاذ القرارات والتدابير اللازمة للتهيئة العمرانية، مما ترتب عنه أن كان إعداد كل المخططات العمرانية مركزيا، ويغطي فقط المدن الكبيرة والمتوسطة، وهو ما أثر على مستوى فعاليته (أولا).

وفضلا عن الواقع العمراني المتميز بخصوصيات فإنّ عملية التخطيط فيه كانت صعبة وتتطلب جهود معتبرة تأخذ في الحسبان خصوصيات كل إقليم على حدي، فإن قانون رقم 87-03 الصادر لهذا الغرض وببصمة جزائرية لم يحقق الأهداف المرجوة منه بسبب عدم إمكانية تفعيله تحت تأثير التغييرات الجوهرية التي كانت بسبب أزمة الربيع النفطي التي تقاومت بوادرها منذ 1986 (ثانيا).

أولاً - المركزية في اتخاذ قرارات التخطيط العمراني: تدابير موروثية عن فرنسا:

فرضت فرنسا -خلال توجدها في الجزائر- الخضوع التام للقوانين الفرنسية، لا سيما في مجال البناء والعمران⁴⁰، وأول قانون تمّ تطبيقه في مجال تنظيم البناء هو قانون 26 مارس 1852، فُرض بموجبه وجوب الحصول على رخصة إدارية بالبناء حفاظا على النظام العام وضمان الأمن والصحة العموميين⁴¹، وأول قانون خاص بالمخططات العمرانية⁴² هو قانون 14 مارس 1919 المعدل بموجب قانون 19 جويلية 1924 الذي كرّس ضرورة الحصول على رخصة البناء في جميع أنحاء الجزائر⁴³.

⁴⁰- Voir : SAVY (R), Droit de l'urbanisme, Collection Thémis Droit, édition P.U.F. Paris, 1981, P.21 ; voir aussi : HAROUËL (J-L), Histoire de l'urbanisme, collection que sais-je ?5^e édition, P.U.F., Paris, 1995, P.83.

⁴¹-حمادي أمال، مرجع سابق ص 76.

⁴²- تجدر الإشارة أنّ قانون 14 مارس 1914 أظهر رغبة فرنسا في تبني التخطيط العمراني، حيث تضمن الالتزام بوضع مخطط البلدية وكذا تسوية الأراضي والاصطفاف على طول الطريق فضلا عن ضرورة إقامة مخطط عمراني للتوسع الحضري.

⁴³- NEDJAI (F), op.cit.,P32.

وبعد استقلال الجزائر، توجهت أولويات الدولة نحو إيجاد حلول تتعلق أساسا بالسياسة، المجتمع والاقتصاد، أما بالنسبة للعمران فقد اعتمد على القانون الموروث من فرنسا⁴⁴، وهو ما أدى إلى تجميد العديد من الأنشطة العمرانية والمعاملات العقارية⁴⁵ على الملكيات إلى غاية 1973⁴⁶، أين ركزت الدولة على القطاع الفلاحي وتثمين الأراضي الخصبة ذات الجودة على غرار أراضي ميثيجة⁴⁷، وهو ما يترجم تواصل العمل بنفس مخططات التهيئة المعمول بها قبل 1962⁴⁸، نتناول أبرزها فيما يلي:

⁴⁴- الجزائر واصلت العمل بالقوانين الفرنسية بموجب القانون رقم 62-157 مؤرخ في 31 ديسمبر 1962، يتضمن استمرار العمل بالتشريع النافذ إلى تاريخ 31 ديسمبر 1962 إلى وقت لاحق، ج ر عدد 02 صادر في 11 جانفي 1963 (قانون غير مترجم للغة العربية يمكن الاطلاع عليه باللغة الفرنسية على www.JORADP.dz)، ملغى بموجب الأمر رقم 73-29 يتضمن إلغاء القانون رقم 62-157 الزامي إلى التمديد حتى إشعار آخر لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، مؤرخ في 05 جويلية 1973، ج ر عدد 62، صادر في 03 أوت 1973.

⁴⁵- ADJA (D) et BERNARD (D), Droit de l'urbanisme, édition BERTI, Alger, 2007, P.43, Voir aussi : ECREMENT (M), Indépendance politique et libération économique : un quart de siècle du développement de l'Algérie 1962-1985, éditions E.N.A.P, O.P.U., P.U.G., Alger, 1986, P.183.

⁴⁶- تجدر الإشارة أن بالرغم من استمرار نفاذ التشريع الفرنسي بعد الاستقلال، إلا أن انتهجت الدولة مباشرة بعد الاستقلال وبداية من 1962 سياسة إعادة البناء والهيكلة، وفي إطار النظام الاشتراكي تميزت هذه المرحلة بالاحتكار الفعلي والحتمي للدولة الجزائرية لكل مجالات العمران بما فيه الأنشطة العمرانية، حيث كان تدخل الدولة في كل المجالات وخاصة مشاريع التهيئة العمرانية وكذلك المجال العقاري بحثا عن التنمية والتوازن بين الأقاليم، ولعل أن الجمود الذي كانت تعرفه المعاملات العقارية والعمران راجع لكون القواعد القانونية المتعلقة بهم كانت تتميز بطابع إداري، من الأمثلة عن ذلك قانون البلدية الصادر بموجب أمر 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن ميثاق وقانون البلدية، ج ر عدد 6، 18 جانفي 1967، للتفصيل في المسألة أنظر: أنظر حمادي أمال، مرجع سابق، ص 77.

⁴⁷- L'Etat Algérien jeune Indépendant s'est largement intéressé aux secteurs de développement économiques tels que l'industrie, cette orientation économique s'est traduite à travers la création de zones et d'espaces industriels, Voir : BEN ACHENHOU (A), L'expérience Algérienne de planification et de développement 1962-1982, 2^e édition, O.P.U., Alger, 1984, P.23-30 ; Voir Aussi : NEDJAI (F), op.cit., P.36.

⁴⁸-Après l'Indépendance de l'Algérie, le Sujets de l'urbanisme et du Foncier n'était pas la première préoccupation majeur du nouvel Etat Algérien Indépendant, la situation Economique et social et même diplomatique était l'une de ses priorité, Voir: BOUCHEMAL (S), « **la production de l'urbain en Algérie, entre planification et pratique** », laboratoire RNAMS, centre universitaire Larbi Ben M'hidi- Oum el bouaghi, Algérie, Communication présentée au colloque international sur : « les villes au défi du développement durable », Université de Sfax (Tunisie), 24 et 25 Novembre 2005, P01. Consulté sur : <https://fr.calameo.com/books/000837618e04152af0863>

أ- مخطط العمران الموجه P.U.D:

يعد مخطط العمران الموجه من أهم مخططات التهيئة العمرانية في الجزائر، حيث تمّ الأخذ بتوجيهاته العمرانية لمدة طويلة قبل الاستقلال⁴⁹ وبعده، تضمّن برنامج عمراني عام، تميز بعدم الاهتمام بالتفاصيل الدقيقة للعمران، وحصر أهدافه في ضمان توازن بين عدد السكان والتجهيزات الاقتصادية التي توفر مناصب شغل خاصة في المدن⁵⁰، بالاعتماد على الإحصائيات الديموغرافية.

استهدف مخطط العمران الموجه تغطية حصرية للمدن الكبرى والمتوسطة لضمان الاستخدام المحكم للأراضي وتوظيفها لتلبية حاجيات السكان من حيث المرافق والتجهيزات ذات النفع العام، وكذا المساحات الخضراء، فضلاً عن هذا تمّ توظيفه لكبح الاستعمال المفرط للأراضي العمرانية⁵¹، يعتمد هذا المخطط على دراسة توقعية مستقبلية لكيفيات شغل الفضاء العمراني الوطني، وهذا بناء على معطيات برامج الاستثمار طويلة وقصيرة الأمد.

⁴⁹-Le plan d'urbanisme directeur est un instrument de gestion urbaine, son principal objectif est de rationalisé la consommation excessive des sols urbanisable, ainsi que la maitrise opérationnelle des croissances et développements urbains; c'est un outil pour la programmation et le contrôle ainsi que la maitrise spatiale des sols urbain sur le court et moyen terme (période pouvant aller jusqu'à 20 ans durant la période colonial à partir de 1958, il a été introduit en tant que instrument de planification urbaine par décret N°58-1463 du 31 décembre 1958). Voir : SAIDOUNI (M), op.cit., P.210.

⁵⁰-إقلاوي أولاد رايح صافية، مرجع سابق، ص 47

Voir Aussi : ADJA (D) & BERNARD (D), op.cit., P43.

⁵¹-مرجع نفسه، ص 47.

يصدر مخطط العمران الموجه مركزيا⁵² بعد استشارة السلطات المحلية، وبناء على تعليمات وزارية توضح كيفية إعدادها والجهات المختصة وكذلك كيفية المصادقة على إعدادها⁵³، الأمر الذي جعله غير مناسب للتخطيط العمراني المنسجم والمستدام. وبالرغم من المكانة المميزة لمخطط العمران الموجه في المنظومة العمرانية الجزائرية، إلا أنه لم يسلم من النقد بسبب عدم فعاليته الميدانية، والسبب الرئيسي أنه لم يتمكن من استيعاب ومسايرة التحولات التي كانت تعيشها الأوساط الحضرية في زمن إصداره وتطبيقه، بحيث أن إعدادها يتطلب دراسات قد تصل إلى 3 سنوات، وعند إصداره يكون الواقع العمراني قد تغير، مما ينهي الوضع إلى عدم الوصول للغرض المرجو من إعدادها⁵⁴، وارتفعت حدة هذا الوضع مع محدودية التمويل الخاص بالمخطط وعدم قابلية الاحتجاج بذلك أمام الغير⁵⁵.

⁵²- بخصوص المتدخلين في إعداد مخطط العمران الموجه نميز بين مستويين: على المستوى الوطني الصندوق الجزائري لتهيئة الإقليم (C.A.D.A.T)، وهي هيئة وطنية عمومية تم تكليفها بتحضير الدراسات المتعلقة بالتعمير وتهيئة المناطق السكنية وذات النشاط، بالتعاون مع مكتب الدراسات التقنية للهندسة والتعمير (B.E.T.A.U)، أما على المستوى الإقليمي، المديرية المكلفة بالتجهيزات العمومية،، للتفصيل أنظر:

ADJA (D) & BERNARD (D), op.cit., P.41. Voir Aussi : VLASKOS (G), Les Institutions administratives et économiques de l'Algérie, édition S.N.E.D., Alger, 1981, P.P.213,214. DRISS(N), La ville mouvementée, espace public, centralité, mémoire urbaine à Alger, édition l'HARMATTAN, Paris, 2002, P.116.

⁵³- Après l'indépendance de l'Algérie le plan d'urbanisme directeur est Recréé, après l'apparition de l'ordonnance ministérielle N°1181/PU/2174 du 16/10/1974, qui a initié de manière officielle Le P.U.D, quant à ses procédures et son élaboration et son approbation, Voir : NEDJAI (F) , op.cit., P.41.

⁵⁴- Le plan d'urbanisme directeur n'a pas été efficace sur le terrain, car il a toujours été dépassé et en situation de **déphasage (il est caduc avant son approbation)** par rapport à la réalité social et urbaine, ce problème est lié à la longue durée d'étude quant à son élaboration, en plus de l'uniformité dans la méthodologie de son élaboration, ou dans la majorité des cas il a été transplanté de manière mécanique sans aucune adaptation réelle sur le plan des conditions socio-économiques de chaque territoire ou il a été implanté ; Voir : LAKHDAR HAMINA, (Y), ABBAS (L), « **Évolution des instruments de planification spatiale et de gestion urbaine en Algérie** », in : *Cinq Continents*, Volume 5, N°11 /2015, P.115.

Consulté sur : <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-45355>

⁵⁵- « **Au circuit d'élaboration essentiellement public et administratif et à l'absence de réelle concurrence technique, s'ajoute la non opposabilité aux tiers qui « autorise » la transgression des dispositions du P.U.D., aussi bien, par les organismes publics que par les circuits d'urbanisation informelle difficilement contrôlable** », Voir : SAIDOUNI (M), op.cit., P211. NEDJAI (F), op.cit., P43,

كما عيب على مخطط العمران الموجه بالجمود وعدم تأقلمه مع كل المناطق، بسبب تجاهله خصوصياتها الاجتماعية والاقتصادية، لاسيما لما يكون الدور الأساسي للتخطيط هو التنمية المحلية والنظرة البعيدة التوقعية لتنمية منطقة معينة، كما أنه يفتقر إلى معايير ضبط التوازن بين مختلف الأراضي (طبيعية- حضرية)⁵⁶.

ب- المخطط العمراني المؤقت P.U.P:

استهدف مخطط العمران المؤقت التجمعات الحضرية الكبيرة والمتوسطة التي لم تستفيد من مخطط عمران موجه⁵⁷، وتميز باهتمامه بالمراكز الحضرية وشبه الحضرية، وهو لا يحتاج من حيث إعداداه إلى تعليمة وزارية بل مجرد تصديق ولائي لتسوية مسائل عالقة في مدة قصيرة⁵⁸.

ت- مخطط التحديث العمراني P.M.U:

يتم إعداد مخطط التحديث العمراني من أجل التكفل بالنسيج العمراني الموجود داخل المدن الكبرى أو المتوسطة⁵⁹، دوره هو ترقية وصيانة التجهيزات العمومية التابعة للمدن وكبح الاستعمال المتزايد للأراضي، والعمل على التوزيع الاقتصادي المتوازن، أخذا بعين الاعتبار التحولات التي تعيشها المدن والأوساط الحضرية⁶⁰.

ثانيا- غياب تفعيل التخطيط العمراني في ظل القانون رقم 87-03 تحت تأثير

تداعيات الانهيار الاقتصادي:

يعتبر قانون رقم 87-03 أول قانون جزائري للتهيئة العمرانية⁶¹، نظم أدوات التهيئة العمرانية على ثلاثة مستويات، التهيئة العمرانية من المستوى الأول ذات النطاق الوطني وهي

⁵⁶- SEMMOUD (N), « Planification ou blocage ? quelques aspects de la planification urbaine en Algérie », in : cahiers d'URBAMA, Université de tours, N°14, 1992, P.P.61-72, Voir aussi : NEDJAI (F), op.cit., P.44.

⁵⁷- LAKHDAR HAMINA, (Y), ABBAS (L), op.cit., P115.

⁵⁸- إقلولي أولاد رايح صافية، مرجع سابق، ص47.

⁵⁹- إقلولي أولاد رايح صافية، مرجع سابق، ص48.

⁶⁰- LAKHDAR HAMINA, (Y), ABBAS (L), op.cit., P.113.

⁶¹- يمكن اعتبار القانون رقم 87-03، سالف الذكر، على أنه الشريعة العامة لتهيئة الإقليم، كما نشير إلى أنه ورد خطأ في ترجمة مصطلح "التهيئة العمرانية" من الفرنسية إلى اللغة العربية، حيث أن المشرع يسميها في النص باللغة الفرنسية « AMENAGEMENT DU TERRITOIR »، ويقصد بها التهيئة الإقليمية وليس التهيئة العمرانية، ويتأكد الخلط بين المصطلحين من خلال نص المادة 07 من قانون رقم 87-03، سالف الذكر حيث نصت على تجسيد التهيئة العمرانية

الخطة الوطنية، المستوى الثاني ذات النطاق الإقليمي وهي الخطة الجهوية، والمستوى الثالث وهو التخطيط بالوجهة الخاصة ويعني به آليات التهيئة والتعمير الخاصة بالمناطق الفلاحية والغابية ومناطق السياحة وكل المناطق ذات أهمية دافعة تستدعي ترقيتها⁶²، غير أن هذه الأدوات لم يكن لها نطاق زمني واسع تأثراً بتغيرات سياسية واقتصادية في الجزائر، وفي هذا الصدد نكتفي بعرض موجز للمستويين الأول والثاني.

أ- الخطة الوطنية للتهيئة والتعمير S.N.A⁶³

عزف قانون رقم 03-87 الخطة الوطنية في المادة 25 منه على أنها نظرة مستقبلية طويلة الأمد⁶⁴ حول كيفية شغل الأراضي⁶⁵، أخذاً بعين الاعتبار استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁶⁶، وهي تتميز بالمركزية التامة في إعدادها، حيث يتم ذلك من قبل الهياكل والإدارات المكلفة بالتعمير بالتشاور مع الإدارات المعنية⁶⁷، وبالتالي لم يتجسد دور

لاختيارات توزيع النشاطات الاقتصادية والسكان في المجال الجغرافي...، للتفصيل أكثر أنظر: هاجر فخار، مصطفى عايدة، مرجع سابق، ص 581.

⁶²- يمكن تسميتها بأدوات التهيئة العمرانية ذات الطابع النوعي كما جاءت في القانون (أنظر المواد 46 إلى 51 من قانون رقم 03-87)، غير أن هذا القانون بقي مجرد حبر على ورق لأن المشرع أحال معظم المسائل إلى التنظيم، ولم يتم إصدار أي نص تنظيمي للقانون سالف الذكر وبالتالي لم يفعل في الواقع، لعل الأمر يعود إلى العديد من الأسباب أبرزها تراجع سياسة التهيئة العمرانية والإقليمية في هذه الفترة خاصة وأنها طبعت بأزمة اجتماعية واقتصادية وسياسية بسبب تراجع عائدات الربيع النفطي فضلا عن أحداث 1988 التي أثرت سلباً على السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم. أنظر: هاجر فخار، مصطفى عايدة، مرجع سابق، ص 582، أنظر كذلك إقلولي أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص 61.

« Cette crise a donné l'occasion pour déclencher un changement dans le sens d'une économie libre induit par la nouvelle situation socio-économique et politique qui a conduit à un processus de changements politiques et économiques concrétisé dans la constitution de 1989... et donnera impulsion a une série de textes réglementaires et juridiques relevant des domaines de l'aménagement, l'urbanisme et de l'environnement », Voir : LAKHDAR HAMINA, (Y), ABBAS (L), op.cit., P121.

⁶³- S.N.A. : « SCHEMA NATIONAL D'AMENAGEMENT »

⁶⁴- أنظر المادة 34 من القانون رقم 03-87، سالف الذكر.

⁶⁵- أنظر المادة 28 من القانون رقم 03-87، سالف الذكر.

⁶⁶- تعرف كذلك على: "تجسيد لتطلعات الدولة المستقبلية لكيفية استغلال وشغل التراب الوطني وتعميره في مجال التخطيط العمراني في إطار الخطة الشاملة التي تتعاقب في إطارها كل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الأمد الطويل"، أنظر: SAINT-ALARY HOUIN (C)· SAINT-ALARY (R) Droit de la construction, 4^e édition, Mémento, Dalloz, 1994, Paris, P2.

عن: إقلولي أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص 54.

⁶⁷- أنظر المواد 35 و33 من القانون رقم 03-87، سالف الذكر.

الأجهزة المحلية في إعداد الخطة، مما أفقدها الكفاءة في ضبط وترشيد استغلال الأراضي كونها شاملة وغير مفصلة⁶⁸.

ب- الخطة الجهوية للتهيئة والتعمير A.R.S⁶⁹

تكرس الوجود القانوني للخطة الجهوية للتهيئة والتعمير في القانون رقم 87-03 حيث نظم أحكامها في المواد من 37 إلى 45 منه، وتعدّ هذه الخطة أداة تفصيل لأشغال التهيئة العمرانية الواردة في الخطة الوطنية⁷⁰، في إطار متطلبات جهوية⁷¹، لمدة لا تقل عن 05 سنوات⁷² وإعدادها يكون مركزيا على مستوى الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية بالتشاور مع الأجهزة المحلية المختصة⁷³.

تعد الخطة الجهوية آلية تكمل الخطة الوطنية، نطاقها يشمل مجموعة من الولايات المتجاورة و/أو ذات الخصوصيات الإقليمية المشتركة، أو النشاط الاقتصادي والصناعي المشترك⁷⁴، وهي تستهدف تصحيح الفوارق بين الأقاليم والدفع نحو التكامل الجهوي، تحقيق توازن بين مختلف أصناف الأراضي وإعادة هيكلة الأراضي الحضرية الموجودة، فضلا عن تامين الموارد الطبيعية والحفاظ على الثروات وترشيد كفاءات استغلالها، أبرزها المياه⁷⁵.

⁶⁸ - أنظر المواد 29 و 37 من القانون رقم 87-03، سالف الذكر.

⁶⁹ - S.R.A. : SCHEMA REGIONAL D'AMENAGEMENT »

⁷⁰ - أنظر المادة 38 من القانون رقم 87-03، سالف الذكر.

⁷¹ - تهدف الخطة الجهوية إلى تصحيح الفوارق بين مختلف الأقاليم المتجاورة ودفعها نحو التكامل، عن طريق تحديد الأعمال والمنشآت الصناعية والاقتصادية التي من شأنها استرجاع التوازن. أنظر: إقولي أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص 59.

⁷² - نستخلص مدة الخطة الجهوية من المادة 40 من قانون رقم 87-03، سالف الذكر حيث تنص على: "تعد الخطة الجهوية على الأمد الطويل ولفترة مماثلة لتلك الخاصة بالخطة الوطنية...".

⁷³ - أنظر المواد 43، 44، 52 و 56 من القانون رقم 87-03، سالف الذكر، ونستنتج من المادة 56 أنّ إعداد الخطة الجهوية من صلاحيات الهيئات الإدارية المركزية وهي الوزارة المكلفة بالعمران، ومديريتها المركزية والفرعية بالتنسيق مع الهيئات الإدارية الإقليمية والمحلية (ولاية-بلدية - أنظر المادة 54).

غير أن الخلل في قانون رقم 87-03، سالف الذكر يظهر حقيقة من خلال المادة 44 التي تنص على إقرار الخطة بمعنى المصادقة والتنفيذ، عن طريق التنظيم، حيث لم يصدر أي تنظيم لتفعيل هذه الخطة ولم يكن لها أي أثر في الواقع العمراني وهو ما يؤكد أنه مجرد حبر على ورق.

⁷⁴ - أنظر المادة 41 من القانون رقم 87-03، سالف الذكر.

⁷⁵ - أنظر المادة 39 من القانون رقم 87-03، سالف الذكر.

المطلب الثاني - البعد المحلي في المخططات العمرانية المستحدثة:

لقد أدى انهيار عائدات الربيع النفطي في نهاية الثمانينات إلى إعادة نظر شاملة في المنظومة القانونية في الجزائر، وذلك لتتماشى هذه الأخيرة مع التغييرات التي طرأت على النظام السياسي والاقتصادي والتي كانت شرطا أساسيا مفروضا من قبل صندوق النقد الدولي للحصول على الأموال لمواجهة الأزمة وتداعياتها، وعليه فقد كان الحصول على الأموال من صندوق النقد الدولي موقوفا على شرط إعادة النظر في نظامها الاقتصادي والسياسي الذي توج بانتهاج نظام اقتصاد السوق، الذي أدى إلى ضرورة التغيير والتأثير في المنظومة العمرانية الجزائرية بتغيير جذري كانت بدايته إصدار قانون رقم 90-29، سالف الذكر، استحدث بموجبه مجموعة من الأدوات التي تخدم التهيئة العمرانية برؤية وطريقة إعداد مخالفة تماما لما كان عليه في ظل النظام الاشتراكي، وهو ما يعبر عن دخول العمران الجزائري مرحلة جديدة لاسيما ما يتعلق بتسيير الأراضي وكيفية استغلال الملكيات العقارية في الأنشطة العمرانية، فضلا عن التوجه نحو الاهتمام بالاعتبارات البيئية والموارد الطبيعية والبحث عن مساعي وكيفيات تتمينها من خلال أدوات تهيئة عمرانية مستحدثة (الفرع الأول).

سمحت المخططات المستحدثة بموجب قانون 90-29 من استيعاب مدى أهمية التخطيط الحضري المحلي والتسيير الحضري ودوره الفعال في التنمية العمرانية⁷⁶، وتوجهت نحو تجسيد آليات خاصة بالتهيئة الإقليمية بهدف تهيئة الإقليم وضمان تنميته المستدامة⁷⁷، وبذلك أصبح التخطيط وسيلة أساسية تعتمد عليها الدولة ممثلة في الهيئات والسلطات الإدارية الإقليمية والمحلية، وتتدخل في إعدادها من أجل التسيير الراشد للعقارات الحضرية، وحوكمة الأنشطة العمرانية المتعلقة بالملكيات العقارية الخاصة⁷⁸ (الفرع الثاني).

⁷⁶-L'une des principales caractéristiques des outils apportés par la loi N°90-29 en matière de planification urbaine, c'est **la décentralisation** dans les opérations d'élaborations de plans ; Ceci induit que l'état n'est plus seul à être habilité à élaborer les P.D.A.U. et P.O.S., ainsi en matière de planifications urbaine on sollicite aussi l'APC ET la Wilaya ainsi que des services déconcentrés de l'urbanisme « (D.U.C), (D.L.E.P), (A.N.A.T), (N.C.E.R.I.B),(C.T.C)... » Voir : ADJA (D) & BERNARD (D), op.cit., P.61 ; Voir Aussi :LAKHDAR HAMINA, (Y), ABBAS (L), op.cit., P.123.

⁷⁷- ZUCHELLI (A), Introduction à l'urbanisme opérationnel et à la composition urbaine, Tome 2, édition OPU, Alger, 1983, P.95.

⁷⁸- CH.-A. GUILLOT (PH), DARNANVILLE (H-M), Droit de l'urbanisme, 2^e édition ELLIPSES, Paris, 2006, P.10.

الفرع الأول - استحداث مخططات التهيئة العمرانية بأبعاد تنموية مستدامة:

في ظل نظام اقتصاد السوق ومع صدور قانون رقم 90-29 أخذت مخططات التهيئة العمرانية بعداً ليبرالياً مفاده حرية المبادرة والملكية الخاصة وهو ما أدى إلى توسع حركة البناء والنشاط العمراني، وبذلك أصبح العمران الجزائري بعد التسعينيات في حاجة إلى ضبط وتسيير عمراني مرشّد، خاصة وأن بؤادر تأثير النظام الاقتصادي الجديد على المنظومة العقارية بدأت تظهر بشكل ملحوظ من خلال فتح مجال البناء للخواص، وكذا تحرير الاحتكار على مواد البناء، دخول القطاع الخاص في سباق الإسمنت الذي يشكل مادة أساسية لتعمير القطاع العمراني ومادة مدمرة للأراضي غير العمرانية ونقص ذلك الأراضي الفلاحية الخصبة و المساحات الخضراء.

فرض الواقع العمراني لهذه الفترة تدخل السلطات العمومية العمرانية للحرص على توفير الخدمة العمومية العمرانية قصد تحقيق توازن بين حق استغلال الملكيات الخاصة في البناء والنظام العام العمراني، بالاعتماد على أدوات تهيئة والتعمير التي وردت في القانون رقم 90-29، سالف الذكر، والتي تعدّ أبرز وسائل الحكامة العمرانية في الجزائر، يمكن تمثيلها بالخطّ الدفاعي الأول لضمان حماية الأوساط الحضرية من التدهور والتوفيق بين وظيفتها السكنية ووظيفتها الطبيعية والبيئية، هذا فضلاً عن دورها في تحقيق التوازن بين حرية التصرف في الملكية والحق في النشاط العمراني.

تعتمد أدوات تهيئة والتعمير على توجيهات عمرانية قاعدية توفرها مخططات التهيئة العمرانية المستحدثة يتم تجسيدها قانونياً وعملياً باليتين: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وهو وسيلة تنموية من طابع محلي للتخطيط المستقبلي طويل المدى يتضمن كيفية التسيير الحضري والمجالي والاقتصادي للمنطقة المعنية به⁷⁹ فضلاً عن وقاية الأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي (أولاً) يتم تكملة هذا المخطط بمخطط شغل الأراضي⁸⁰، الذي يعتمد على التفصيل الدقيق لحدود الملاك في استغلال عقاراتهم في الأنشطة العمرانية

⁷⁹- أنظر المادة 13 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁸⁰-L'intervention des différents acteurs de l'urbanisme est soumise à une hiérarchie des normes, afin de renforcer la liaison entre les différents enjeux de l'urbanisme (société, aménagement, politique, environnement...), cet objectif a nécessité une conformité entre la norme inférieure et supérieure, ceci peut être schématisé en pyramide, Voir : ADJA (D) ET BERNARD (D), op.cit., P.P.87-88-89.

في إطار ما تمليه التوجيهات القاعدية التي يوفرها مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁸¹، كما يضبط المظهر البنائيات ويحدد المساحات الطبيعية والمنشآت المخصصة للمصلحة العامة العمرانية (ثانياً).

أولاً- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: توجيهات محلية عامة تشمل الحاضر والمستقبل:

اعتباراً لتأثير نظام اقتصاد السوق على النظام العقاري الجزائري بالاعتبارات والأفكار الليبرالية، تحوّلت الملكية العقارية الخاصة محلاً لأنشطة عمرانية متنوعة عبر جميع أنحاء التراب الوطني، بالتالي فإنّ استحداث التخطيط العمراني المحلي بموجب القانون رقم 90-29 يعدّ الوسيلة المثلى لضبط وتقييد حركة البناء والتشييد وفقاً للأصول الفنية والتقنية التي تضمن النسق العمراني الذي يحفظ جمال المدينة⁸² ويحفظ الأمن والصحة العمومية للأشخاص مع تقادي الفوضى والعشوائية في الأوساط الحضرية⁸³.

يعدّ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من أهم المخططات⁸⁴، يشترط في تحضيره الاعتماد على المعطيات والإحصائيات الاجتماعية التي تخص إقليم بلدية أو مجموعة من البلديات، وأن ينسجم مع برنامج الحكومة وسياستها العمرانية، وهو بديل للآليات التنظيمية التخطيط العمراني (المخطط الموجه، مخطط التحديث، والمخطط المؤقت) وقد تمّ تحيين

⁸¹-أنظر المادة 31 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁸²-Voir : MERLIN(P), CHOAY (F), op.cit., P.804 ; LACAZE (J-P), op.cit., P.112.

⁸³-Le séisme du 21 Mai 2003, à causer d'innombrables dégâts aux constructions de la banlieue Algéroise-Boumerdes, en plus des dommages humains avec des centaines de blessés et de morts, ce lourd bilan a rendu nécessaire l'adaptation des dispositions en matière d'urbanisme et de construction, celles-ci se sont traduites par un amendement en 2004, (Loi n°04-05), il contient des dispositions préventives aux risques naturels par des moyens technologiques, mais aussi le renforcement du dispositif coercitif en matière d'urbanisme (démolition, contrôles de conformité..), Voir :IBIDEM, P.126.

أنظر كذلك القانون رقم 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84، صادر في 29 ديسمبر 2004.

⁸⁴-يندرج المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي في إطار التخطيط المحلي والإقليمي للتهيئة العمرانية، يركز على توزيع الصلاحيات ما بين، الدولة والولاية والبلدية بالتنسيق والتعاون مع مختلف الأجهزة والمؤسسات والمصالح، وفقاً لمبادئ اللامركزية وعدم التركيز وذلك تبعاً لمقتضيات وتوجيهات التهيئة الإقليمية (المخطط الوطني والجهوي والولائي لتهيئة الإقليم «P.A.W» ; «S.R.A.T» ; «S.N.A.T»)، للتفصيل أنظر:

ADJA (D) & BERNARD (D), op.cit., P.137 ; JACQUOT (H), PRIET (F), Droit de l'urbanisme, 6^e Edition, DALLOZ, Paris, 2008, P.131.

أحكامه لتفعيل دوره وضمان انسجامه مع متطلبات الواقع العملي، ولفهم مضمون ومآل هذا المخطط يتعين التعريف به (أ)، وبخصائصه التقنية والتنظيمية (ب) التي حوّرت بشكل يتماشى مع نظام اقتصاد السوق (ت).

أ- التعريف بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من أهم الآليات المعتمدة لضبط وتنظيم حركة البناء ورقابته في أية دولة⁸⁵، يجسد مسائل ذات صلة بالنظام والنسق العمراني ويضبط كل توسع للتجمعات الحضرية، ويشكل مرجعية تتضمن التوجهات الأساسية للسياسة العمرانية التي تضبط التوقعات المستقبلية لها⁸⁶ ومن هذه الوجهة فهو مخطط توقعي تقديري لآفاق عملية التعمير المستقبلية التي تسهل ضبط مجال التهيئة والتعمير.

لم يرد في القانون رقم 90-29 تعريف للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على نفس النسق الذي يقدمه الفقه، واكتفى ببيان بعض المؤشرات تكشف على طابعه التقني وأهميته العملية ومختلف الأدوار الملحقة به، والتي من خلالها نتعرف على المخطط وهو ما تضمنته المادة 16 منه والتي نصت على: ((المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، ويحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي)).

85 - المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ليس أسلوبا جديدا للتخطيط والتسيير في المجال الحضري والعمراني، بل أدرج ضمن نصوص قانون البلدية لسنة 1967 (التصميم التوجيهي للتهيئة والتعمير «S.D.A.U» أنظر قانون رقم 67-24، سالف الذكر)، تمّ تحيينه على ضوء أحكام كل من المخطط العمراني الموجه والمخطط العمراني المؤقت، بشكل أصبح لا يهتم بالتهيئة العمرانية داخل حدود المخطط العمراني للتجمع الحضري بل اتسع ليشمل التجمع الحضري من جانبه الطبيعي والبيئي. أنظر: حمادي أمال، مرجع سابق، ص 91. غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران، الماجستير، تخصص قانون عام، فرع الإدارة العامة-القانون وتسيير الإقليم، كلية الحقوق، جامعة منتوري-قسنطينة، 2012، ص 15.

86 - « La planification urbaine : Ensemble d'études, de Démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues. Les documents d'urbanisme à cet égard, font partie de la planification urbaine », Voir : MERLIN(P), CHOAY (F), Op.cit., P.502.

تحددت مواضيع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على ضوء المادتين 18 و 19 من القانون رقم 90-29⁸⁷، وهي تتعلق بتحديد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع⁸⁸، تحديد توسع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية⁸⁹، تحديد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها⁹⁰، فضلا عن ذلك يهتم المخطط بتقسيم المنطقة التي يغطيها المخطط إلى قطاعات منها القطاعات المعمرة والقطاعات المبرمجة للتعمير وقطاعات التعمير المستقبلية والقطاعات غير القابلة للتعمير.

ب- الخصائص التقنية والتنظيمية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

يستنتج من النصوص القانونية المذكورة أعلاه بعض الخصائص التي تسهل علينا التفرقة بين المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وباقي المخططات وهي:

- يشكل مخطط التهيئة والتعمير الإطار أو القالب الذي تفرغ فيه السياسة العامة لشغل الفضاءات والبناء عليها، وكذا التقديرات والتوقعات المستقبلية في عملية ضبط وتنظيم النشاط العمراني وآفاقه⁹¹.

⁸⁷- تنص المادة 18 من قانون 90-29، سالف الذكر على ما يلي: ((المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: -يحدد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع. -يحدد توسع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية. -يحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها))، وتضيف المادة 1/19 من قانون رقم 90-29 على ما يلي: ((يقسم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المنطقة التي يتعلق بها إلى قطاعات محددة كما يلي: -القطاعات المعمرة. -القطاعات المبرمجة للتعمير-قطاعات التعمير المستقبلية. -القطاعات غير القابلة للتعمير...))

⁸⁸ -مصطفى عايدة، النظام القانوني لعملية البناء في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2013، ص53.

⁸⁹ -دحيم فهيمة، الضبط الإداري الخاص بالتعمير داخل المساحات والمواقع المحمية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2012، ص94.

⁹⁰ -منصور حجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2008، ص113.

⁹¹ -نذير الزربي - بلقاسم ذيب- فاضل بن شيخ، البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع-الأبعاد التخطيطية والتحديات الاجتماعية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 13/ سنة 2000، جامعة منتوري-قسنطينة، ص.ص36-35. متوفر على الرابط:

- يتميز المخطط بالطابع التوجيهي، وهو نابع من كونه قاعدة تنظيمية محلية موضوعة لتكون مرجعية الزامية لكل أدوات التهيئة والتعمير وفي مقدمتها مخطط شغل الأراضي، وذلك بدءاً من تاريخ المصادقة على المخطط من قبل الإدارة التي قامت بإعداده.
- يتميز المخطط بالطابع التقني⁹² بالنظر إلى ما يحتويه من القواعد التقنية التي تسمح بتقسيم المنطقة إلى قطاعات⁹³ متباينة قد تكون معمرة أو مبرمجة للتعمير أو قطاعات مخصصة للتعمير المستقبلي أو غير قابلة للتعمير، وكذا التنظيم الشامل لمختلف الهياكل⁹⁴ والتجهيزات المتعلقة بشبكات النقل والمواصلات والنقل العمومي وكيفية نقل وتخزين ومعالجة المياه الصالحة للشرب وكذا المياه القذرة وطرق صرفها حفاظاً على الصحة العمومية⁹⁵، إضافة إلى تعيين وتحديد مختلف المناطق الغابية والطبيعية والمواقع الأثرية والطبيعية والتاريخية وكيفية المحافظة عليها وترقيتها، وتعين أهم الأنشطة الاقتصادية التي من شأنها أن تحقق التنمية الاقتصادية⁹⁶.

ت- مظاهر التأثير بمبادئ الفكر الليبرالي

يعبر نظام اقتصاد السوق عن النظام الاقتصادي لليبرالية الكلاسيكية، يمكن تسميته بالاقتصاد الحرّ أو الاقتصاد الرأسمالي، مفاده بصفة عامة هو عدم تدخّل الدولة في الأنشطة الاقتصادية، فاسحة المجال لوسائل الضبط، اعتباراً لأسس الفكر الليبرالي المتمثل في الحرية والملكية الفردية⁹⁷.

⁹²- تجدر الإشارة أن دور المخطط التوجيهي في التسيير المجالي والتنظيم الحضري يتعزز خاصة بالوسائل التقنية والوثائق البيانية عالية الجودة والدقة والوثائق الخرائطية، حيث يتم إبراز بموجبها، الحضيرة العمرانية المتواجدة وأهم شبكات الطرقات والتجهيزات العمومية، مخطط التجهيزات والارتقاقات وغيرها من العناصر التي تسهّل على السلطات العمومية توفير المنفعة العامة العمرانية.

⁹³- AUBY (J-B)، PERINET-MARQUET (H)، Droit de l'urbanisme et droit de la construction, 7^e édition, MONTCHRESTIEN, Paris, 2004, P215.

⁹⁴- سماعين شامة، النظام القانوني الجزائري لتوجيه العقار، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 174.

⁹⁵ - JACQUOT (H) ET PRIET (F), op.cit., P183

⁹⁶ - إقلولي أولاد رباح صافية، مرجع سابق، ص 75-76.

⁹⁷- يرى البروفيسور باجواتي أن الرأسمالية الديمقراطية تعبر عن حرية الاختيار في الاقتصاد والسياسة مع تدخّل أقل للدولة في النشاط الاقتصادي، حيث ينتج عن ذلك مبدأ حرية السوق التي يراد به حرية الفرد لاسيما في التصويت الذي يخص الشق المتعلق بالديمقراطية، للتفصيل أكثر أنظر : ضياء مجيد الموسوي، العولمة واقتصاد السوق الحرة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص.ص. 11-12.

نتيجة لذلك فإن الملكية الخاصة في ظل هذا النظام مثمّنة، وتمنح لصاحبها صلاحيات واسعة وغير معروفة في الأنظمة الاشتراكية التي تتكر فكرة الملكية الخاصة وتعتمد على الملكية الجماعية، غير أن هذه الحرية لا يعني غياب القطاع العام وإنما تراجع دوره التوجيهي ليتقدم بدورٍ ضبوطي بواسطة هيئات مكلفة بضبط مختلف المجالات التي تعرف تأثيرا ملحوظا بالنظام الاقتصادي السائد في الدولة⁹⁸.

تعتبر الليبرالية والعمران مصطلحان متنافران ومتناقضان، فلا يتفقان إلا في إطار نظري⁹⁹، وبالتالي فإن الجمع بينهما يؤدي إلى تطبيق قانوني السوق والحرية التنافسية على نمو وتهيئة الأراضي العمرانية، بنفس الشكل الذي يتم تطبيقه على الإنتاج والتجارة.

غير أنّ هذا التطبيق النظري لا ينسجم مع الواقع وإنما يؤدي حقيقة إلى تفاقم الفوضى في الأوساط العمرانية والحضرية فضلا عن الزيادة في الفوارق الاجتماعية¹⁰⁰، فعلى العكس مما يمكن تصوره فهنا الليبرالية لن تعني الحرية وإنما العكس أو تراجع نطاق الحريات والحقوق، وكما يثبته الواقع فالحرية المتعلقة بحق الملكية غير كاملة.

وإذا قمنا بالبحث عن الحرية عبر التاريخ نجد أن حرية الإنسان ترتبط بالأنظمة الليبرالية وأنها ترسم طريقها دائما عبر المدن والأمر راجع إلى الحرية التي تتطور في قلب المدن¹⁰¹،

⁹⁸-يعد النظام الليبرالي أو اقتصاد السوق وفقا لما هو ساري في الجزائر، من أهم مظاهر التحول وإعادة الهيكلة التي عرفتھا الجزائر منذ استقلالها (1962)، حيث انتقلت الدولة من الاحتكار لوظيفة الاستغلال والتسيير والرقابة إلى الضبط والتحكيم لإرساء التوازنات الضرورية على المستوى الاجتماعي والاقتصادي، وهو ما يفسر الإقرار الدستوري لحماية الملكية العقارية الخاصة وبالتالي تراجع التصور المكرس في كل من دستور 1963 ودستور 1976 بخصوص احتكار الدولة لا سيما إلزامية استغلال الملكية الخاصة في إطار المنفعة الجماعية... للتفصيل أنظر المادة 16 من دستور 1976، أنظر كذلك: بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2011، ص.ص. 106-107.

⁹⁹-L'organisation harmonieuse de la ville et des espaces urbains nécessite une pluridisciplinarité, à travers la maîtrise de différents enjeux tels que l'histoire, la géographie l'architecture, l'ingénierie, la sociologie et **même l'économie**; Voir SAVY (R), Droit de l'urbanisme, Collection Thémis Droit, 2eme édition PUF, Paris, 1981, P1; voir aussi: MERLIN (P), L'urbanisme, Collection que sais-je?, édition PUF, Paris, 2013, P4; Voir aussi: DAMERON (A), L'aménagement urbain contribution à la reconnaissance d'une notion juridique, édition l'HARMATTANT, Paris, 2017, P19.

¹⁰⁰- HAROUEL (J-L), op.cit., P06. Voir aussi: GENESTIER (P), Vers un nouvel urbanisme-faire la ville, comment? pour qui? La Documentation Française, Paris, 1996, P05.

¹⁰¹- « La ville contrairement au monde Rural a offert à ses Habitants la liberté, elle doit maintenant leurs offrir l'égalité », Voir: ROUSSEAU (D), VAUZEILLES (G), Aménagement urbain, collection que sais-je? 2^e édition PUF, Paris, 1995, P07; Voir aussi: BLANQUART (P), op.cit., P185.

فمن المؤكّد أن الأوساط العمرانية الحضرية تحوز منذ القدم على جوانب من الليبرالية، ويمكن تمثيلها على أساس بؤرة التحرر والتطور من خلال الثورات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والمصانع والجامعات¹⁰².

يقدم المجتمع في الأوساط الحضرية، حرية فردية ثمينة فيتحرك الشخص من السيطرة الاجتماعية الموجودة في القرى، غير أنّ المدن المعاصرة أصبحت قيّدا على حرية الأشخاص، فهي تحرمهم من الحريات الرئيسية كالحق في الخصوصية، كما أن هذه القيود على الحرية تتزايد باستمرار بسبب حتميات ومتطلبات العمل في ظل المدن والبيئة العمرانية.

تجعل هذه الحتميات ملايين العائلات، تحت الإقامة الجبرية، فبالرغم من الليبرالية التي ترمز إلى الحرية إلا أنها لا تمنح الحق والحرية في اختيار مكان العيش بسبب التخطيط المتزايد للمدن والأوساط العمرانية والحضرية، كذلك الحق في البناء أصبح مقيدا بضوابط وتنظيمات ما يجعل حق الملكية يكتسي بالنسبية¹⁰³.

ومن أبرز مظاهر تقييد الحرية هو تخصيص الأراضي الاستراتيجية والأوساط الحضرية الراقية، لأصحاب الأموال ما يجعل الطبقة الفقيرة تقصى أو ترحل تلقائيا¹⁰⁴، وبالنتيجة التخطيط العمراني يتدخل لإعادة ترتيب المراكز الاجتماعية والاقتصادية¹⁰⁵.

¹⁰²- « **L'air de la ville rend libre** » La formule fait référence à un proverbe allemand du XVe siècle qui a ensuite été, « repris par MAX WEBER, 1992 (1ère éd. 1921), La ville, éd. Aubier, coll. Champ urbain », Voir : SEMMOUD (N), « **La ville rend libre ?** », Égypte/Monde arabe, Troisième série, N°9 / 2012, Online since 31 Décembre 2012, connexion on 20 May 2020. Consulté sur URL : <http://journals.openedition.org/ema/2991> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ema.2991>

¹⁰³-Le Droit de l'urbanisme dépasse la police car il encadre l'utilisation des sols et va au-delà du contrôle lié à l'hygiène et la salubrités... Voir : DAMERON (A), op.cit., P23

¹⁰⁴- « ...en témoigne l'échec des Politiques Purement urbanistiques négligeant l'aspect social des Problèmes de quartiers marginalisé... », Voir : LACAZE (J-P), Les méthodes de l'urbanisme, collection que sais-je ? édition PUF, Paris, 2012, P71 ; Voir aussi : BLANQUART (P), op.cit., P185.

¹⁰⁵- « la revendication de la qualité et de modernité de cadre de vie est représenté par le droit de la ville, c'est aussi l'empreinte d'une certaine forme d'anti-néolibéralisme, car l'accès aux conditions de bien être que la ville doit prodiguer ne bénéficie qu'à une partie de privilégié... », plus de détails Voir : DAMERON (A), op.cit., P20. ; COSTES (L), **Le droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ?**, in : *Espace & Société*, 2010, N°140-141, P177 <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2010-1-page-177.html> ; Costes (L), **Néolibération et évolution du « droit à la ville »**, *Justice Spatiale*, 2014, N°06, <http://www.jssj.org/article/neoliberalisation-et-evolution-du-droit-a-la-ville/>.

ثانيا- مخطط شغل الأراضي: توجيهات تفصيلية لصالح تعمير محلي متوازن:

لقد استحدثت المشرع الجزائري في قانون رقم 90-29، سالف الذكر مخطط شغل الأراضي لتكميل توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فهو نتيجة لرغبة المشرع في سد الثغرات الملحوظة في المنظومة القانونية المتعلقة بالتهيئة والتعمير قبل التسعينات. يعدّ مخطط شغل الأراضي من أهم الآليات المستحدثة لأجل حكمة المجال العمراني وترشيد استغلال الأراضي من خلال تبيان حقوق المالكين عند شروعهم في أنشطة عمرانية كالبناء والتشييد، كما أنه وسيلة جوهرية للسلطات العمومية العمرانية لتوفير الخدمة العمومية العمرانية¹⁰⁶، على أكمل وجه.

أهمية مخطط شغل الأراضي تجعلنا نقوم بتقديمه (أ)، ومن ثمّ عرض الخصوصيات التي يتميز بها والتي تبرز الوظيفة الأساسية للمخطط ودوره في الموازنة بين المصلحة الشخصية للملاك والمصلحة العمرانية للجماعة (ب).

أ- التعريف بمخطط شغل الأراضي:

لم يعرّف المشرع الجزائري مخطط شغل الأراضي في القانون رقم 90-29، سالف الذكر وإنما قام بوصف وظائفه الأساسية في مجال التهيئة العمرانية، ويمكن تعريفه على أنه مخطط مكمل لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وملازم له، يحدد بالتفصيل قوام استخدام الأراضي والبناء عليها ويحافظ على التوازن بين حق الأشخاص في النشاط العمراني وبين المصلحة العمرانية للجماعة¹⁰⁷.

¹⁰⁶-Le droit de propriété est un droit protégé par la constitution, par conséquent les opérations sur les biens privées, qui en découle des aménagements urbains sont théoriquement libre, toutefois cette liberté n'est pas absolue, elle est conçue pour ce déployé dans les limites fixées par le droit de l'urbanisme ainsi que les instructions dégagées pas les plans d'urbanismes ; Voir : KALFLECHE (G), Droit de l'urbanisme, Collection Thémis Droit, édition PUF, Paris 2012, P32. PERIGNON (S), Le nouvel ordre urbanistique- urbanisme, propriété, Répertoire du notariat Defrénois, édition LIBERTE, DU CIDRON- Paris, 2004, P221.

¹⁰⁷- Il est considéré que l'aménagement urbain est un moyen d'atteindre des objectifs publics, la personne publique s'immisce dans les opérations privées puisque elles aboutissent à la création d'un morceau de ville ,d'autre part elles peuvent constituer un biais supplémentaire pour atteindre ses objectifs urbanistiques , tels que la lutte contre l'étalement urbain, la densification, la préservation des espaces naturels ou même le développement urbain durable, cependant les documents d'urbanismes sont destinés à fixer des règles spécifiques, Voir : DAMERON (A), op.cit., P531.

يعدّ مخطط شغل الأراضي من أدوات التهيئة العمرانية التي يمكن من خلالها تحديد النسق الحضري للمنطقة المعنية به عن طريق تنظيم الأنشطة العمرانية المزمع إنجازها على الأراضي، علاوة عن ذلك فيتم بموجبه تبيان كيفية وأشكال استغلالها لا سيما فيما يتعلق بنوع البناء المرخص بها، وحجمها ووجهتها ومظهرها الخارجي، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأراضي والارتفاقات المقررة عليها للمصلحة العامة، وكذا النشاطات المسموح بها، إلى غيرها من التوجيهات الأساسية التي تهدف إلى صيانة وجه جديد للعمران والأوساط الحضرية في الجزائر.¹⁰⁸

ب- دور المخطط 'POS' في تحسين الوسط الحضري:

يتّضح لنا من خلال تعريف مخطط شغل الأراضي أنه يتميز بخصوصيات تقنية وقانونية، تجعله يكمل بها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ويفعل التشريع والقواعد المتعلقة بالعمران، لتحقيق عمران متوازن ومستدام وبذلك ضمان مصلحة الجماعة.

من أهمّ خصوصيات مخطط شغل الأراضي أنه يشترك مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من حيث الوظيفة وهي تنظيم المجال العمراني لضمان المصلحة العمرانية العامة، غير أنهما يختلفان من حيث المحتوى ومن حيث نوعية التوجيهات.

خلافًا للمخطط التوجيهي فإنّ مخطط شغل الأراضي يتصل ويرتبط أكثر بالملكية العقارية الخاصة ويعد مرجعا عاما يتعرض للمسائل التفضيلية التي تخص كفاءات مزاوله الأنشطة العمرانية فضلا عن المعايير التقنية التي تلائم كل صنف من الأراضي، بطبيعة الحال في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

يتميز مخطط شغل الأراضي من حيث التصميم القانوني، على أنه آلية تنظيمية للأنشطة العمرانية وهو ملزم للغير وله قوة إلزامية¹⁰⁹ على الأشخاص والملاك المعنيين به وهو قابل للاحتجاج به أمام الغير¹¹⁰.

¹⁰⁸ - أنظر المادة 1/31 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

¹⁰⁹ - SAIDOUNI (M), op.cit., P157.

¹¹⁰ - أنظر المادة 10 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

كما يعدّ أداة تقييد الحرية الفردية للأشخاص لصالح المصلحة العمومية العمرانية، إذ على أساسه يتم قبول طلبات الحصول على عقود التعمير فهو بمثابة دفتر شروط للمشيدون والملاك، ومرجع تنظيمي بالنسبة للسلطات العمومية العمرانية المحلية¹¹¹.

بموجب القانون رقم 90-29، سالف الذكر فإن التخطيط العمراني في الجزائر يتميز بمستويين أساسيين للتخطيط الحضري والتسيير المجالي، باعتبار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مستوى أول، فإن مخطط شغل الأراضي هو المستوى الثاني يؤكد ملائمة بين المستويين ويهتم بالأفاق التنموية داخل إقليم البلدية المعنية به.

الفرع الثاني - حدود تدخل السلطات الإقليمية في التخطيط العمراني:

خلافًا لما كان معمول به سابقًا في عمليات إعداد مخططات التهيئة العمرانية والإقليمية فقد أصبح للسلطات الإقليمية والمحلية دور جوهري في عمليات إعداد هذه المخططات، فاستجابة للانتقادات المتعلقة بمركزية القرارات المتعلقة بهذه المخططات، تم استحداث مخططات أكثر فعالية كونها تجمع بين مجموعة من الأقاليم ذات الخصوصيات المشتركة وبناءً على مبادرة من السلطات المحلية حسب احتياجاتها سواء تعلق الأمر بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (أولاً)، أو مخطط شغل الأراضي الذي يعدّ مخططاً محلياً بامتياز من حيث أهميته ومن حيث إعداده والمصادقة عليه (ثانياً).

أولاً- تناوب السلطات الإقليمية على إعداد مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

P.D.A.U.

تلتزم كل بلدية عبر كامل التراب الوطني بتغطية إقليمها بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير¹¹²، وفي غياب هذا الأخير تطبق القواعد العامة للتهيئة والتعمير، ويشترط في تبني المخطط التوجيهي إتباع مجموعة من الإجراءات موزعة بين السلطات المركزية والإقليمية والمحلية وتكون مقسّمة على مرحلتين: مرحلة الإجراءات التمهيديّة أو الابتدائية التي تتكفل بها بالاشتراك بين السلطات الإقليمية والمحلية (أ)، لتأتي بعدها مرحلة المصادقة الإقليمية أو المركزية-حسب الحالة-(ب).

¹¹¹-جبري محمد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكر الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1-بن يوسف بن خدة، 2002، ص58.

¹¹² - أنظر المادة 24 القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

أ- التحضير لإعداد مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: بين صلاحيات السلطين المحلية والإقليمية:

تبدأ مرحلة التحضيرات للمخطط التوجيهي بإصدار قرار إعداده، وتنتهي بعملية الاستقصاء العمومي حول جدوى المخطط وأهميته بالنسبة لكل الأراضي والفضاءات المقرر تغطيتها.

يصدر قرار إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بموجب مداولة صادرة من المجلس، حيث توضح المداولة مختلف التوجيهات التي يجب أن يتضمنها المخطط¹¹³، والهيئات والمصالح والجهات الإدارية التي تشارك في إعداده،¹¹⁴ يتم تبليغ مضمون المداولة إلى الوالي المختص إقليميا، كما تعلق المداولة في مقر المجلس الشعبي البلدي لمدة شهر كامل يبدأ سريانه من تاريخ المداولة¹¹⁵.

يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار المداولة المتضمن مشروع إعداد المخطط التوجيهي إلى كل من رؤساء الغرف التجارية والصناعية والفلاحية ومختلف الهيئات والمنظمات المحلية لاسيما الجمعيات، ويشكل هذا التبليغ فرصة أمام هذه الأطراف لإبداء رغبتها للمشاركة في إعداد المخطط محل الدراسة، ولها في ذلك مهلة 15 يوما من تاريخ الاطلاع على المقرر المتضمن إعداد المخطط، وفضلا عن ذلك يتم استشارة بعض المصالح إجباريا وفي مقدمتها المديرية الولائية¹¹⁶.

بعد انتهاء المدة المخصصة لإعداد وتحضير المخطط بمختلف إجراءاته، يوجه المشروع للاستقصاء العمومي الذي يقوم به المحقق المفوض أو المحققين المفوضين لمدة 45 يوما، وذلك بموجب قرار صادر عن رئيس البلدية طبقا لأحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 حيث ينشر القرار طوال المدة المذكورة لغرض الاستقصاء العمومي، يفتح على اثره سجل موقع ومختوم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ليتضمن جميع الملاحظات التي

¹¹³ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، سالف الذكر.

¹¹⁴ - لعروق محمد الهادي " التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية"، مداخلة أقيمت في ملتقى وطني حول: تسيير

الجماعات المحلية، مخبر المغرب الكبير الاقتصاد والمجتمع، يومي 9 و10، جانفي . ص.34.

¹¹⁵ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، سالف الذكر.

¹¹⁶ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، سالف الذكر.

يتلقاها المفوض المحقق¹¹⁷ بشأن العقار، وبعد الانتهاء من ذلك يتم تحرير محضر قفل السجل الذي يرسل مرفقا بكل الملف للبلدية أو البلديات المعنية¹¹⁸.

ب- محدودية اختصاص السلطات المحلية والإقليمية في المصادقة على مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

يعرض المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على المصادقة عليه من طرف الجهة المختصة¹¹⁹، ويكون الاختصاص بالمصادقة على حسب الكثافة السكانية للبلدية أو المنطقة، وعليه تتم المصادقة على المخطط بقرار من الوالي المختص إقليميا إذا تعلق الأمر ببلدية أو مجموعة البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200 ألف نسمة، وتتم بقرار وزاري مشترك بين الوزيرين المكلفين بالتعمير والجماعات المحلية بعد استشارة الوالي المعني في الولايات التي يفوق عدد سكانها عن 200 ألف نسمة ويقل عن 500 ألف نسمة، وتتم المصادقة بمرسوم تنفيذي بعد استشارة الوالي المختص وبناء على تقرير الوزير المكلف بالتعمير في الحالة التي يفوق عدد السكان 500 ألف¹²⁰.

من الناحية المبدئية، ولاعتباره قاعدة مرجعية لا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إلا ضمن الحالات المنصوص عليها قانونا في الفقرة الأولى من المادة 28 من القانون رقم 90-29¹²¹، وذلك لاعتبارات عملية يفرزها واقع المنطقة المعنية بالتعمير، وفي كل الحالات يتم تغيير المخطط وفقا للأشكال والإجراءات التي تم إعداده وفقا لها.

117 - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، سالف الذكر.

118 - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، سالف الذكر.

119 - تجدر الإشارة إلى أنه بعد المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يتم تبليغه إلى كل من:

- الوزير المكلف بالتعمير، الوزير المكلف بالجماعات المحلية، مختلف المصالح الوزارية المعنية، مصالح الدولة المكلفة، بالتعمير على مستوى الولاية، الغرف التجارية، الغرف الفلاحية.

120 - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 سالف الذكر.

121 - تنص المادة 1/28 على أنه: ((لا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلا إذا كانت القطاعات المزعم تعميرها المشار إليها في المادة 19 في طريق الإشباع أو إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المعينة)).

ثانيا- تغليب الطابع المحلي في إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي P.O.S.

يعتبر مخطط شغل الأراضي مخططا إلزاميا بالنسبة لكل بلدية¹²²، باعتباره أداة قانونية تحدد بالتفصيل طريقة استخدام الأراضي على المستوى المحلي¹²³، وفقاً لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير¹²⁴.

وحتى يضمن المشرع نجاعة هذه الأداة فرض القانون على السلطات العمومية العمرانية إتباع جملة من الإجراءات لإعداده، نميز بهذا الصدد بين الإجراءات التحضيرية (أ)، والإجراءات النهائية التي تدخله حيز التنفيذ بموجب مصادقة من السلطات المحلية (ب).

أ- التحضير لإعداد مخطط شغل الأراضي بين صلاحيات السلطتين المحلية والإقليمية:

يتقرر إعداد مخطط شغل الأراضي بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية¹²⁵، تنشر على مستوى البلدية لمدة شهر كامل وتبلغ المداولة إلى الوالي المختص إقليميا¹²⁶، بعد ذلك يقوم الوالي المختص إقليميا برسم الحدود التي يدخل فيها المخطط إذا كان المخطط يخص ولاية واحدة بموجب قرار، أما إذا كان التراب المعني يخص أكثر من ولاية فيتولى ذلك الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية بموجب قرار وزاري مشترك¹²⁷.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باطلاع كل من رؤساء الغرف والمنظمات المحلية وكذا رؤساء الجمعيات بالقرار القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي الذين يكون أمامهم مهمة

¹²²-تجدر الإشارة إلى أنّ إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي في التشريع الفرنسي هي أيضا تتسم بالطابع المحلي، لاسيما منذ صدور قانون 1983(قانون فرنسي)، يتعلق بالمركزية حيث خوّل صلاحيات واسعة للبلدية في مجال التعمير وبذلك جعلها هيئة تحتكر مهمة إعداد المخططات، أنظر:

LARRALDE (D), Le plan d'occupation des sols (POS)", édition DALLOZ, Paris,1996, p29.

¹²³- ADJA (D) et BERNARD (D), op.cit., P131.

¹²⁴-SAIDOUNI (M), op.cit., P155.

¹²⁵ - أنظر المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر عدد26 صادر في 01 يونيو 1991 معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005 ج ر عدد 62 صادر في 11 سبتمبر 2005 معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-166 مؤرخ في 04 أبريل 2012 ج ر عدد 2 صادر في 11 أبريل 2012.

¹²⁶ -أنظر المادة 3 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، سالف الذكر.

¹²⁷ - أنظر المادة 4 و المادة 5 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، سالف الذكر.

15 يوما للإفصاح عن رغبتهم في المشاركة، كما أن رئيس البلدية يصدر قرار يتضمن قائمة الهيئات الإدارية المحلية والجمعيات التي يشترط القانون استشارتها وجوبا¹²⁸.

يعرض المخطط للاستقصاء العمومي لمدة 60 يوما¹²⁹، وينشر القرار الذي يعرض المخطط على الاستقصاء بمقر المجلس الشعبي البلدي طوال مدة الاستقصاء¹³⁰، وبعد انقضاء المدة يقفل سجل الاستقصاء العمومي موقعا عليه من قبل المفوض المحقق¹³¹ ليقوم هذا الأخير خلال 15 يوما الموالية بإعداد محضر قفل الاستقصاء ويرسله إلى رئيس البلدية¹³².

ب- بروز الطابع المحلي في إجراءات المصادقة على مخطط شغل الأراضي:

بعد قفل مرحلة الاستقصاء العمومي واكتمال محتواه، يرسل مخطط شغل الأراضي مصحوبا بسجل الاستقصاء ومحضر قفل الاستقصاء والنتائج المستخلصة من طرف المفوض المحقق إلى الوالي المختص إقليميا، لإبداء ملاحظاته خلال 30 يوما من تاريخ استلامه لملف المصادقة، وفي حالة انقضاء مهلة 30 يوما سكوته فيعتبر ذلك رأيا بالموافقة¹³³.

يصادق رئيس المجلس الشعبي البلدي¹³⁴ بموجب مداولة على مخطط شغل الأراضي مع الأخذ بعين الاعتبار ملاحظات الوالي، ويتم تبليغه إلى الجهات المحددة قانونا، ليتم وضعه تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي¹³⁵، ولا يمكن مراجعته إلا لأسباب منصوص عليها في القانون رقم 90-29¹³⁶.

128 - أنظر المواد 6 و 7 و 8 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، سالف الذكر.

129 - أنظر المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، سالف الذكر.

130 - أنظر المادة 11 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، سالف الذكر.

131 - أنظر المادة 12 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، سالف الذكر.

132 - أنظر المادة 13 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، سالف الذكر.

133 - أنظر المادة 14 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، سالف الذكر.

134-BENAKEZOUH (CH), « De la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme », in : Idara, Revue de l'Ecole National d'Administration, Alger, volume 11- n°22/2001, pp65-85.

135 - أنظر المادة 15 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، سالف الذكر.

136 - أنظر المواد 19 و 20 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، سالف الذكر، والمادة 37 من قانون 90-29، سالف الذكر.

المبحث الثاني- العلاقة الغائية بين الضبط العمراني والمخططات العمرانية: آلية لحماية النظام العام العمراني

يعتبر التسيير الحضري والمجالي للأراضي من أصعب المهام التي تقوم بها السلطات العمومية المتدخلة في المجال العمراني باعتبارها صاحبة الأصل في تقديم الخدمة العمومية العمرانية، فهي تتكفل بضبط مجالا متطورا وحيويا وذات الصلة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أنّ غايته الأساسية هي ضمان الاستقرار في المجتمع عن طريق الحفاظ على النظام العام.

هذه الغاية الجوهرية هي ما يبرز القاسم المشترك بين وظيفة الضبط الإداري والمخططات العمرانية، إذ من أهم أهداف الضبط الإداري هو حماية النظام العام، وهو نفسه ما تسعى إليه السلطات العمومية العمرانية من خلال توفير الخدمة العمومية العمرانية (المطلب الأول).

تتحقق الغاية التي يرمي إليها الضبط الإداري العمراني من خلال تنظيم السلوكيات الاجتماعية لاسيما عند التصرف في الملكية العقارية بأنشطة العمرانية مهما كانت طبيعتها، ويتجسد هذا التنظيم من خلال تفعيل وسائل قانونية وتقنية متعدّدة.

تكيف هذه الوسائل الضبطية على أنّها لوائح ضبطية ذات طابع تقني صادرة عن طريق سلطات ضبطية محلية، أهمها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمخطط التفصيلي له الذي يبين كيفية استغلال الأراضي وفقا لتوجيهات أساسية للمخطط التوجيهي.

كما أنّ السلطات العمومية العمرانية تعتمد في إطار دورها الضبطي على مجموعة من الهيئات بالاشتراك مع للسلطات المركزية¹³⁷، والسلطات المحلية والإقليمية على غرار البلدية والولاية لضبط الأنشطة العمرانية، وغايتها الأساسية من تقديم الخدمة العمومية العمرانية هي تحقيق النظام العام العمراني وضمان كل عناصره، الأمر الذي يبرز الارتباط الوثيق بين الوظيفة الضبطية للسلطات العمومية¹³⁸ والنظام العام (المطلب الثاني).

¹³⁷-"...كما تهدف هذه النظرة إلى تحقيق عمران تشاركي يضمن إلى حدّ ما إطلاع المواطن وإشراكه في أخذ القرار بغية الوصول لتعامل جماعي مع العجال المدني باعتبار العمران مشكلة الجميع"، أنظر : نذير الزربي، بلقاسم ذيب، فاضل بن شيخ، مرجع سابق، ص.ص.36-35.

¹³⁸- عبد الباسط محمد فؤاد، القانون الإداري: تنظيم الإدارة-نشاط الإدارة- وسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000، ص.6.

المطلب الأول- ارتباط الضبط الإداري بالنظام العام:

يتميز الضبط الإداري بمجموعة من المفاهيم الخاص به، إذ كونه قانون يعبر عن مجموعة الإجراءات والأحكام الاستثنائية غير المألوفة في فروع القانون الأخرى، فله مصطلحات هي الأخرى غير مألوفة في القانون الخاص مثلا، فبالرجوع إلى المراجع المتخصصة نجد أنه هناك من يطلق على الضبط الإداري تسمية "البوليس الإداري"¹³⁹. يعبر مصطلح "البوليس" عن فكرة التقييد الإداري للحقوق والحريات العامة من أجل تحقيق الموازنة بين المصلحة الشخصية للمواطن والمصلحة العامة للجماعة وهو جوهر مهام السلطات الضبطية لاسيما تلك المختص بتقديم الخدمة العمومية العمرانية ومهما كان مستواها (الفرع الأول).

وعلى غرار مدلول فكرة البوليس الإداري، فإن مدلول فكرة النظام العام يتميز كذلك بالصعوبة نظرا لنسبيته ومرونته، فالنظام العام يتغير من دولة إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر¹⁴⁰، لذلك فإن المسألة نظرية بحتة وتتسم بنوع من التعقيد، لذا تتطلب توضيح لهذه الفكرة المرنة التي أثارت جدل فقهي حول عناصرها خاصة الأدبية التي تجد وعاء خصبا في النظام العام العمراني على غرار جمال الرونق في المدن والفضاءات العمومية (الفرع الثاني).

¹³⁹- تجدر الإشارة إلى أن مهمة الضبط الإداري مخولة لأشخاص وهيئات إدارية حيث تمنح لهم هذه الوظيفة الحق في استعمال وسائل وآليات للحفاظ على النظام العام مهما كانت عناصره، إلى جانب ذلك فإن خصوصيات هذه الوظيفة تختلف من دولة إلى أخرى فقد يضاف عليها طابع قومي -مركزي على مستوى الدولة-، وقد تكون بطابع محلي في حدود إقليم أو أقاليم معينة. وبالبحث في المراجع فهناك من يسمي الهيئات الضبطية، بالبوليس الإداري وقد تنقسم إلى-بوليس عام(قومي) أو بوليس محلي، للتفصيل في المسألة أنظر: محمود الروبي محمد، الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة -دراسة مقارنة-، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص.ص.47-48.

¹⁴⁰- تجدر الإشارة إلى أنّ بالرغم من اختلاف مدلول النظام العام من دولة لأخرى إلا أن كل القوانين وكل الدول توجد النظام العام من أجل المحافظة على المصلحة العامة في المجتمع، عن طريق قواعد قانونية أمرت بتقييد من حرية الأفراد قصد منعهم من المساس بالمصلحة الاجتماعية.

« Le maintien de l'ordre public dans une société, est la loi suprême. Protéger des conventions contre cette loi, ce serait placer des volontés particulières au-dessus de la volonté générale, ce serait dissoudre l'Etat. », Voir : PORTALIS (J-E-M), Discours préliminaire du premier projet de code civil», 1801, 91. Disponible sur : http://www.mafr.fr/IMG/pdf/discours_1er_code_civil.pdf.

الفرع الأول-التعريف بوظيفة الضبط الإداري:

لقد سلف وأن ذكرنا أنّ العمران يتميز بالطابع الحيوي والتموي، وهو الأمر الذي دفع جل الدول إلى التدخل فيه من أجل حكامته من خلال مجموع الوسائل التنظيمية والتشريعية، كما أنّ تفعيل هذه الحكامة وتنفيذ الوسائل لا يتحقق إلا عن طريق هيئات عمومية وظيفتها الأساسية تقديم الخدمة العمومية العمرانية من خلال التكفل بمهام الضبط الإداري العمراني. إن أهمية موضوع الضبط الإداري وتأصيله الاصطلاحي والتاريخي تدفعنا بالتطرق إلى التعريف به كوظيفة جوهرية (أولا) للسلطات العمومية العمرانية مهما كان المستوى الذي تعمل فيه محليا أو إقليميا أو مركزيا، لنتمكن بعدها من إبراز كيفية التحول إلى تدخل عمومي محلي لضبط مجال العمران (ثانيا).

أولاً- التعريف بالضبط الإداري:

يعتبر الضبط مصطلح حديث في العلوم القانونية¹⁴¹، فقد يصعب على الباحثين في القانون الوصول إلى مدلول دقيق ومفصل للضبط¹⁴²، وبالنتيجة فلا يحظى إلى تعريف جامع ومانع¹⁴³ بالرغم من العديد من الأعمال والأبحاث المنجزة بهذا الصدد¹⁴⁴، كما أن ترجمته من

¹⁴¹-تجدر الإشارة إلى أنّ بالرغم من حداثة مصطلح "الضبط" في العلوم القانونية، إلا أنه مصطلح قديم في اللغة العربية، خاصة وأنّ بالرجوع إلى قاموس لسان العرب نجد أنها موجودة وتدل على معانٍ متعددة (من أبرز المعاني، لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء، ضبط الشيء يضبطه أي لزمه لزوما شديداً، أنظر بوجملين وليد، مرجع سابق، ص16، أنظر كذلك: بن منظور المصري محمد، لسان العرب، دار بيروت، ص340. للتفصيل في المصطلح أنظر: <http://wiki.dorar-.aliraq.net/lisan-alarab/%D8%B6%D8%A8%D8%B7>

¹⁴²- «...La notion de régulation est relativement nouvelle dans la sciences juridique, elle traduit dès le départ un certain inconfort dans la mesure où elle repose sur des confusions terminologiques...» Voir: BOY (L), **Le droit de la concurrence : régulation et/ou contrôle des restrictions à la concurrence**, Conférence à l'institut européen de florence, décembre 2003, JCP 2004, I, 166 et *Contrat ,concurrence et consommation* nov.2004, N11, P16. Disponible sur : <https://core.ac.uk/download/pdf/45671135.pdf>; Voir aussi : Bénéît (F-P), Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la Philosophie du droit de Hegel, in *Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*, Grenoble, édition PUG, Grenoble,1995, p. 38

¹⁴³- « ... La régulation est encore assez mal connue de la communauté des juristes européens, même si des travaux et séminaires y sont consacré, notamment en France. La régulation serait une réponse à la société contemporaine, complexité qui appelle une adaptation tant de modes d'élaboration que l'application de la règle de droit... », Ibidem.

، أنّ الضبط هو "العمل الذي يضبط ظاهرة معينة من خلال التحكم في أهميتها الكمية «Cornu (G)»-يرى الأستاذ¹⁴⁴ CORNU (G)، بإخضاع تطورها لمجموعة من المعايير"، أنظر بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 19، أنظر كذلك: Vocabulaire juridique, édition PUF, Paris, 1987, P755 .GAUDEMET (Y), Droit administratif,

اللغة الفرنسية¹⁴⁵ إلى الإنجليزية¹⁴⁶ قد تدفع إلى بعض من الغموض. لهذا الغرض فالمسألة تستحق الرجوع إلى التأصيل التاريخي لمصطلح الضبط قصد فهم ظهوره وخلفيات الضبط الإداري.

بحكم التعقيد الذي يمس عملية تعريف والتوصل إلى مدلول جامع ومانع للضبط الإداري، فيجدر بنا التعريف بداية بالضبط الإداري من خلال لمحة تاريخية (أ)، وصولاً إلى طبيعته القانونية (ب).

أ- لمحة تاريخية قصيرة عن الضبط الإداري:

يعدّ مصطلح الضبط الإداري مرادفاً حديثاً لمصطلح البوليس الإداري¹⁴⁷، حيث تعود أصول هذا المصطلح إلى الحضارة الإغريقية الذي يقصد بها مسؤولية أمن الوسط

LGDJ, 19^e édition L.G.D.J., Paris, 2010, PP 389-391 ; TRUCHET (D), Droit administratif, 2^e édition PUF, Paris, 2008, PP358-359; NICINSKI (S), Droit public des affaires, 2^e édition MONTCHRESTIEN, Paris, 2010, PP 11-12 ; COLSON (J-P), IDOUX (P), Droit public économique, 5^e édition L.G.D.J., Paris, 2010, PP522-533. Voir aussi : CALANDRI (L), Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français, Tome 259, Bibliothèque de Droit Public, L.G.D.J., Paris, 2008, pp 82-83.

¹⁴⁵-يعبر مصطلح ضبط عن كلمة مشتقة من فعل لاتيني «REGULARE»، وهو من كلمة «REGULA» التي يقصد بها القاعدة «REGLE»، يختلف معنى الضبط في اللغة الفرنسية وفي اللغة الإنجليزية، يعود ظهور مصطلح «Régulation» في اللغة الفرنسية إلى سنة 1460 وقد يقصد به معانٍ متعددة حسب استعمالاته (الاقتصاد، البحرية، العلوم التقنية والدقيقة والعسكرية)، إلى جانب ذلك معنى ضبط/ «Régulation» في قاموس «LAROUSSE»، يعني ضبط جهاز، وتصحيح طريقة عمله، يمكن أن يتغير هذا المعنى بحسب مكان استعماله.

« Action de régler un appareil, d'en corriger le fonctionnement ; fait d'être réglé : La régulation d'un chronomètre. Fait d'assurer un fonctionnement correct, un rythme régulier : Régulation du trafic routier », Voir : Le dictionnaire LAROUSSE EN LIGNE sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9gulation/67711>

« Le fait de maintenir en équilibre, d'assurer le fonctionnement correct (d'un système complexe) » voir : REY-DEBOVE (J), REY (A), Le nouveau petit Robert, Dictionnaires Le Robert, Paris, 1993, 2551 p.

¹⁴⁶-تتحدّر كل من اللغة الفرنسية واللغة الإنجليزية من اللاتينية، إلا أن معنى الضبط في اللغتين قد يختلف قليلاً، باللغة الإنجليزية «REGULATION» في قاموس «CAMBRIDGE DICTIONARY»، يعني قاعدة رسمية أو قانون أو عملية سيطرة على شيء ما، يستعمل بالنسبة للصحة أو المرور أو الأمن أو الاقتصاد، أنظر:

<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9gulation/67711>

¹⁴⁷- « L'administration cherche davantage à dissuader qu'à interdire, à inciter qu'à prescrire, à informer ou prévenir qu'à menacer...elle réalise ses objectifs en servant qu'en "fulminant" » Voir : PICARD (E), La notion de Police administrative, Librairie Générale De Droit Et De Jurisprudence, édition PUR, Rouen, 1984, PP245-246, P444.

الاجتماعي¹⁴⁸، خلافا لذلك فإن وظيفة الضبط أو البوليس الإداري عرفت دمجا بينها وبين مختلف الوظائف الأخرى للحاكم، الذي أصبح يجمع بين الإدارة والضبط والعدالة¹⁴⁹.

ظهور الضبط الإداري بمفهومه الحديث، كان بعد الثورة الفرنسية 1789 حيث كان من أهم مخرجاتها تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وبالنتيجة الفصل بين الضبط الإداري والضبط القضائي، ليصبح مفهوم الضبط الإداري بمجموعة التنظيمات والأوامر التي تنظم الوسط الاجتماعي في إطار مبدأ المشروعية ومسؤولية الدولة في حماية الحريات الفردية¹⁵⁰.

ب- مدلول الضبط الإداري:

لقد اختلفت التعريفات المتعلقة بالضبط الإداري، كما أن هذا الاختلاف يتأثر بالزاوية التي ينظر إليه للضبط، فمثلا من الناحية التشريعية لم يرقم التشريع بتعريف الضبط الإداري¹⁵¹ ويتناول فكرة الضبط من خلال وظيفته المتمثلة في الحفاظ على النظام العام¹⁵².

إلى جانب ذلك فمن الزاوية الفقهية فقد تطرق الفقه الفرنسي لبحوث من شأنها التدقيق في مدلول الضبط الإداري، فقد اهتم الفقهاء الفرنسيين إلى مسألة مدلول الضبط الإداري، حيث يعرفه الفقيه الفرنسي «ANDRE DE LAUBADERE»، على أنه أسلوب من أساليب تدخّل بعض الهيئات الإدارية، حيث يتمثل هذا الأسلوب في التدخّل من أجل تقييد الحرية الشخصية للأفراد لحساب المحافظة عن النظام العام¹⁵³.

¹⁴⁸- بيسيوني عبد الرؤوف هشام، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 11.

¹⁴⁹-Minet (CH- Droit de la police administrative, édition VUIBERT, Paris, 2007, P.P8-9

¹⁵⁰-IBIDEM, P.P10-13 ; Voir aussi l'article 04 de la déclaration des droit de l'homme et du citoyen de 1789 stipule que: «La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui: ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi » Voir : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

أنظر كذلك: كنعان نواف، القانون الإداري- ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري-، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، 2008، ص. ص 265-266.

¹⁵¹-ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد، سطيف، 2010، ص 154.

¹⁵²- ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، سلطات البوليس في حالة الطوارئ، دراسة مقارنة، دون دار النشر، 1992، دون مكان النشر، ص 86.

¹⁵³- ناصر لباد، مرجع نفسه، ص 154.

عرّفه كذلك الفقيه، «MAURICE HAURIOU» على أنه كل سلطة أساسها فكرة التقييد، كما أنه يرى أن سلطة الضبط الإداري هي حق القوة العمومية¹⁵⁴، أو حق السلطات العمومية في تقييد حرية المواطنين، أكثر من ذلك فإنه في كل تعريفاته للبوليس الإداري يبرز علاقة البوليس وفكرة التقييد، فيرى أن الضبط الإداري هو كل الوسائل المخولة للسلطة الإدارية العمومية من أجل مجابهة الإخلال بالنظام العام¹⁵⁵.

لقد سائر الفقه المصري نفس اتجاه نظيره الفرنسي حيث عرّفه محمد الطماوي على أنه الحق المخول للسلطات الإدارية والمتمثل في فرض قيود قانونية للحد من حرية الأفراد بقصد حماية النظام العام¹⁵⁶.

« Une forme d'action de l'administration qui consiste à réglementer l'activité des particuliers en vue d'assurer le maintien de l'ordre Public » Voir : DE LAUBADERE (A), Manuel de droit administratif, 11^e édition L.G.D.J. Paris, 1978, P643 ; Voir Aussi : GAUDEMET (Y), Droit administratif, LGDJ, 18^e édition L.G.D.J. , Paris, 2005, p. 305 : « La police administrative est une forme d'intervention qu'exercent certaines autorités administratives et qui consiste à imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux libertés des individus. La limitation des libertés individuelles ne résulte d'ailleurs pas seulement de l'exercice de la police administrative générale. Il existe en effet, d'abord pour les diverses libertés des régimes généraux organisés par des lois : ainsi, il existe un régime législatif de la liberté individuelle, de la liberté du culte, de la presse, etc. Ces régimes généraux législatifs forment le statut des libertés publiques ; les lois qui les organisent se rattachent aussi à la notion de police ; ce sont des lois de police ».

¹⁵⁴- HAURIOU (M), Droit administratif, 5 édition SIREY, 1903, P505.

¹⁵⁵- « ... Pour la police, mérite d'être interdit qui provoque du désordre mérite d'être toléré tout ce qui n'en provoque point. Le désordre matériel est le symptôme qui guide la police comme la fièvre est le symptôme qui guide le médecin. », voir : HAURIOU (M), Précis de droit administratif et de droit public, , 9^e édition SIREY, Paris, 1919 ; par cette citation le doyen HAURIOU décrit ce que devrait selon lui, être la police administrative : une police qui ne se préoccupe que des désordre matériels ; Voir aussi : <https://fiches.dalloz-etudiant.fr/droit-public/detail/fiche/71/h/9886cabdba.html>.

كل الفقهاء الفرنسيين اتجهوا إلى اعتبار الضبط الإداري، مجموعة التدابير والإجراءات التي تستهدف صيانة النظام العام من خلال تقييد الحرية الشخصية للأفراد وكل ما يهدد عناصر النظام العام بالاضطراب، بالإضافة إلى الفقهاء المذكورين نجد «MARCEL VALINE»، يعرّف البوليس الإداري على أنه كل القيود التي تفرضها السلطة العمومية على نشاط معين لضمان متطلبات المصلحة العمومية، كما اتجه « CHARLES DEBBASCH » و«JEAN RIVERO» ، إلى اعتباره على أنه تقييد للنشاط الفردي بهدف المحافظة على النظام العام، للتفصيل أنظر: بسيوني عبد الرؤوف هشام ، مرجع سابق، ص20.

¹⁵⁶- يرى "أحمد كمال أبو المجد" أنّ سلطة البوليس هي استعمال السلطات الحكومية العامة وسائل قانونية تقيد الحقوق والحريات الخاصة من أجل لاسترجاع والمحافظة على الأمن والصحة والسكينة وتحقيق الرفاهية. ويرى "طعيمة الجرف" أنه

لم يقتصر الجدل الفقهي على تعريف الضبط الإداري فحسب، فقد امتد الجدل إلى طبيعته القانونية بين من يعتقد أنه ذو طبيعة قانونية¹⁵⁷ ومن يعتقد أنه ذو طبيعة سياسية¹⁵⁸، غير أن أغلب الفقهاء يرجّحون الاتجاه المتمثل في اعتبار الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية محايدة وضرورية لاستقرار المجتمع وحمايته من الاضطرابات وهو الاتجاه التشريعي لأغلب الدول اعتباراً للرقابة القضائية التي تمنح حق الأفراد في الطعن ضد التدابير الضبطية¹⁵⁹.

ثانياً- تأرجح وظيفة الضبط الإداري بين السلطتين المركزية والمحلية:

لقد تأثر القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بالنظام الاقتصادي والسياسي السائد في فترة إصداره، حيث تميزت بتراجع دور الدولة المتدخلة عبر سلطاتها المركزية لتصبح سلطة ضابطة ومراقبة، هذا ما يفسّر استحداث الآليات القانونية والضبطية لمجال العمران في القانون المذكور سلفاً.

من أهم وظائف الإدارة تتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية، عن طريق تقييد الحرية الفردية بموجب أساليب القانون الإداري واستخدام قوة مادية، أنظر: مرجع نفسه، ص. ص. 21-23، أنظر كذلك: مازن ليلو راضي، القانون الإداري: طبيعة القانون الإداري-التنظيم الإداري-نشاط الإدارة العامة-الضبط الإداري-الوظيفة العامة-الأموال العامة-القرار الإداري-العقود الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، 168.

¹⁵⁷- يرى بعض الفقهاء على غرار « ULMANN » أن طبيعة البوليس الإداري، ذو طبيعة قانونية محايدة وضرورية، كما أنها السلطات العمومية تخضع في جميع التدابير المتعلقة بالبوليس الإداري إلى التشريع والتنظيم الساري المفعول، ولا سيادة غير سيادة القانون في نشاطها-مبدأ المشروعية-، إلى جانب ذلك فإنها وظيفة ضرورية للحفاظ على النظام العام في المجتمع، حيث لا يتحقق ذلك إلا من خلال ضبط وتقييد الحريات والحقوق من طرف هيئات البوليس الإداري وفي إطار عنصر الملائمة ولغرض التنظيم وليس الحرمان، للتفصيل في المسألة أنظر: بسيوني عبد الرؤوف هشام، مرجع سابق، ص. ص. 28-31، أنظر كذلك: الدبس عصام علي، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، 2014، ص 455.

¹⁵⁸- يرى جانب آخر من الفقه على غرار «PASCU»، أن الضبط أو البوليس الإداري ذو طبيعة سياسية، ويجسد الرقابة والدفاع والقوة التي تخوّل للدولة من أجل إلزام الأفراد على احترام نظام الدولة، إلى جانب ذلك يرى الفقيه محمد عصفور على أن وظيفة البوليس المتمثلة في حماية النظام العام هي فكرة سياسية، وبالرغم مما تبدو عليه إلا أنها في الواقع هو مجرد عملية تحقيق للأمن الذي تشعر سلطة الحكم، للتفصيل في المسألة أنظر: بدران محمد، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري- دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص. ص. 124-132، أنظر كذلك: الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 455-456.

¹⁵⁹-مرجع نفسه، ص 456.

ويعبر الضبط الإداري عن حق الدولة في تقييد الحرية الشخصية للأفراد لحماية النظام العام وتحقيق المصلحة العامة للجماعة، ويتجسد ذلك في مجموعة من التدابير الإجرائية واللوائح التنظيمية والقرارات الصادرة عن سلطات ضبط إدارية مركزية أو محلية¹⁶⁰.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الضبط الإداري تميّز في بدايته بالطابع المحلي، وهو توجه الفقيه الفرنسي «MAURICE HAURIUO»، حيث أكد أن المسائل المتعلقة بالنظام العام غرار الأمن والصحة والسكينة في الأوساط الحضرية والمدن، من صميم وظيفة الضبط الإداري المحلي، كما يتجه الفقيه الفرنسي إلى اعتبارها وظيفة محلية تخرج عن نطاق الهيئات المركزية للدولة¹⁶¹.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي خالف هذا الاتجاه في قضية شهيرة¹⁶² «M. LABONNE»، من خلال الاعتراف بالوظيفة الضبطية لرئيس الدولة، وهذا من دون تفويض تشريعي مسبق

¹⁶⁰-أنظر عبد الباسط محمد فؤاد، مرجع سابق، ص06. تنقسم هيئات الضبط الإداري إلى بوليس عام (قومي) وآخر محلي، في النظام الفرنسي مثلا فإن الشرطة أو البوليس الإداري المحلي يمثل جزء من جهاز الأمن القومي تحت إشراف وزير الداخلية و/أو رئيس الوزراء، اعتبارا لمسؤوليته عن سلامة الأفراد وممتلكاتهم والحفاظ عن النظام العام، أنظر: الروبي محمد محمود، مرجع سابق، ص48.

يُعبّر تقسيم سلطات الضبط إلى مركزية وأخرى محلية، عن التنظيم الإداري القائم على توزيع المهام داخل الدولة وبين الأجهزة المركزية والهيئات المحلية المستقلة المنتخبة، في إطار إقليم جغرافي معين وتوجيهات عامة صادرة عن الهيئات المركزية في سبيل الحفاظ عن النظام العام، للتفصيل أنظر: عبد المنعم بن أحمد، "الضبط الإداري المحلي في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد02 - العدد04/سنة 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور - الجلفة، ص83، متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/64106>.

أنظر كذلك: الشيخ صالح، الإدارة المحلية في مصر، جامعة القاهرة، الجيزة، 2013، ص9، بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم، عنابة، 2004، ص40.

¹⁶¹-يستند أنصار هذا الرأي إلى عدم وجود أي نص في الدستور والقانون يخول بموجبه لرئيس السلطة التنفيذية بصفة عامة اختصاص الضبط الإداري في الإقليم كله، كما أن يرى أن البوليس والسلطات المحلية أكثر دراية بالنظام العام ومقتضياته على المستوى المحلي، إلى جانب ذلك فإن أنصار هذا الرأي المتمثل في البعد المحلي لوظيفة الضبط الإداري يعتبرون أن السلطات المحلية منحت صلاحيات ضبطية على أساس قدرتها في تقدير الحاجات المحلية بأكثر دقة من السلطة المركزية أنظر: خرشي إلهام، الضبط الإداري، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثالثة حقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين-سطيف2، 2016، ص05.

¹⁶²-Voir les détails à propos de l'affaire M. LABONNE (C.E Août 1919), par laquelle le conseil d'Etat (Français) affirme l'existence d'un pouvoir réglementaire de Police au plan national; <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-8-aout-1919-labonne>.

وبمجرد سلطاته الذاتية، فيمكن له إلى جانب السلطات الإقليمية والمحلية السهر على المحافظة على الطرق العامة وأمنها والصحة والسكينة العموميتين في الأوساط الحضرية والسكانية¹⁶³. كما تضمن القرار أن الاعتراف بوظيفة ضبطية لرئيس الدولة، لا يعني انتزاع لحق السلطات المحلية في الضبط المحلي حيث تحتفظ بكامل اختصاصها في حماية النظام العام على المستوى المحلي، اعتباراً بذلك المسألة تتعلق بتوزيع اختصاص بينها¹⁶⁴. أكد القرار أنه السلطات الضبطية المحلية تمثل سلطات ضبطية تكميلية للسلطة المركزية واللوائح التنظيمية الصادرة عنها، حيث لا يمكنها تعديل هذه اللوائح أو إنقاصها وإنما يمكن أن تتدخل لتشيدها إذا كان ذلك للمقتضيات المحلية للنظام العام¹⁶⁵، خاصة وأنها أجدد بتقدير الحاجيات والمقتضيات المحلية.

- إعادة تعزيز الدور الضبطي المحلي في مجال العمران:

من خلال ما تقدم لقد توّضح أن الوظيفة الأساسية للضبط الإداري هي الحفاظ على النظام العام بكل عناصره فضلاً عن احتواء كل التطورات الناتجة عن مرونته، إلى جانب ذلك

¹⁶³ - « Qu'il appartient au chef de l'État en dehors de toute habilitation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent, en tout état de cause, être appliquées dans l'ensemble du territoire », Ibidem.

¹⁶⁴ - من خلال هذه القضية الشهيرة لقد أقر مجلس الدولة الفرنسي على أحقية السلطات المركزية على غرار رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) ورئيس مجلس الوزراء في إصدار لوائح ضبط تسري على الإقليم كله اعتباراً لسلطته الشاملة في تنظيم شؤون الدولة، للتفصيل في المسألة أنظر: الروبي محمد محمود، مرجع سابق، ص. 48، 50، أنظر كذلك: عبد بيسيوني الرؤوف هشام، مرجع سابق، ص. 14.

في هذا الصدد يمكن ذكر الفقيه «CHARLES EISENMANN»، الذي يؤكد على البعد المركزي لوظيفة الضبط الإداري وفقاً لمفهومها الحديث، حيث يجمع بين الجانب الشكلي والموضوعي لوظيفة الضبط كما يعتبرها مسألة لا تتعدى حدود توزيع الاختصاص بين السلطات المركزية والمحلية، وبالنتيجة فإذا أهملت الجهات المحلية أو تقاعست عن أداء وظائفها فتحل محلها السلطات المركزية بموجب لوائح ضبطية يجب تنفيذها واحترامها أو تشديدها إذا اقتضى الأمر لذلك، أنظر: خرشي إلهام، مرجع سابق، ص. 06.

¹⁶⁵ - « ...La Décision Labonne Présente également in intérêt par la combinaison qu'elle opère entre les pouvoirs de la police l'autorité national et ceux des autorités locales...leurs pouvoir trouve toutefois deux limites : les autorités locales ne peuvent, d'une part, qu'aggraver les mesures édictées par les autorités nationales, sans pouvoir ni les modifier ni, bien sûr, les réduire ; d'autre part, cette aggravation doit être dictée par l'intérêt public et justifiée par les circonstances locales... » Voir : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-8-aout-1919-labonne>.

فإن الوصول إلى غاية الضبط يتطلب توزيع المهام بين سلطات ضببية محلية إقليمية والسلطات المركزية.

غير أن، الواقع العملي يثبت أن الإدارة المحلية¹⁶⁶ بحكم موقعها الإقليمي وقربها للأفراد والمجتمع تكون أكثر فعالية في تحقيق وظيفتها الأساسية وهي الحفاظ على النظام العام وفقا لمبدأ المشروعية، الذي يعد ضمانا جوهرية لمنع تعسف الإدارة وحماية حقوق الأفراد والمواطنين.

تظهر فعالية الضبط الإداري المحلي كذلك في مجال العمران، حيث تمّ توسيع من صلاحيات الوالي ورئيس البلدية¹⁶⁷ من أجل الحفاظ على المجال العمراني وترشيد كفاءات استغلال الأراضي وحماية خصوصياتها الطبيعية فضلا عن تحقيق توازن بين الأوساط الطبيعية والأوساط الحضرية.

بالرجوع إلى القانون 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير، نلاحظ أنه تم إعادة تقييم دور الإدارة المحلية في ضبط المجال العمراني، إذ تم تثمين دور الوالي ورئيس البلدية في التنظيم والتسيير المجالي للفضاء الوطني، حيث أصبح لرئيس البلدية دور فعلي وفعال ورئيس في

¹⁶⁶-في هذا الصدد نؤكد أن واقع العملي المقصود هو ذلك الواقع المتعلق بالعمران، فإن هذا الأخير يظهر جليا أن العمران يحتاج إلى تأطير وضبط إداري خاص بطابع محلي، اعتبارا لخصوصيات قطاع التعمير والبناء والإسكان خاصة في المنظومة القانونية الجزائرية والواقع الاجتماعي، فبالنظر إلى صيانة النظام العام في إطار العمران يعد إطار ضيق للضبط العمراني حيث يتم من خلاله تقييد نشاطات الأفراد وحرّياتهم المتعلقة بممارسة نشاط البناء والتشييد وغيرها من الأنشطة العمرانية. وما يجب الإشارة إليه أن سلطات الضبط الإداري المركزي هي نفسها السلطات الممنوحة للضبط الإداري المحلي مع بعض الاختلافات من ناحية التدابير الضببية المتخذة والأهداف المسطرة والمواضيع المتناولة، للتفصيل في خصوصيات الضبط الإداري الخاص أنظر: خرشي إلهام، مرجع سابق، ص. ص 25-27.

¹⁶⁷- تجدر الإشارة إلى أن في القانون الجزائري يعدّ الوالي الهيئة الوحيدة على مستوى الولاية-الإقليمي التي تتمتع بسلطة الضبط الإداري، وإلى جانبها يعد المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة ولا تتمتع بصلاحيات الضبط الإداري، غير أن الشيء الملاحظ فإن رئيس البلدية يساهم بطريقة غير مباشرة وتحت إشراف وتوجيهات الوالي في مهمة الضبط الإداري العمراني، للتفصيل أنظر في مسألة الضبط الإداري المحلي أنظر: عبد المنعم بن أحمد، مرجع سابق، ص 86. خنتاش عبد الحق، مجال تدخّل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، مذكرة الماجستير، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح- ورقلة، 2011، ص. ص 83-84.

أنظر كذلك المواد 70، 87، 114 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 12 صادر في 29 فيفري 2012.

عمليات التخطيط العمراني باعتبارها الآلية الأساسية لضبط العمران، فانطلاق عملية التخطيط مرهون على مداولة صادرة عن رئيس البلدية¹⁶⁸.

كما أن المصادقة على هذه المخططات موقوف على قرار الوالي أو استشارته -حسب الحالة- فضلا عن إلزامية القيام باستشارة قبلية وجوبية للمصالح المحلية والإقليمية على غرار المديرات الولائية المكلفة بالتعمير والفلاحة والري والتنظيم الاقتصادي والنقل، فضلا عن مشاركة الجمعيات الذي يعدّ ضمانا حقيقية لمنع تعسف الإدارة والتزامها بمبدأ المشروعية¹⁶⁹. يعدّ التحول إلى الطابع المحلي في مجال العمران موازنة قانونية حقيقية بين من جهة وظيفة الضبط المتمثلة في تقييد الحرية الشخصية للأفراد في المجتمع حفاظا على النظام العام العمراني ومن جهة أخرى حق الإدارة العمومية في التدخل بآليات سلطوية لضبط المجال العمراني.

الفرع الثاني- النظام العام: فكرة تتأثر بالمصالح الاجتماعية:

مرونة فكرة النظام العام، تدفع إلى ضرورة التطرق إلى البحث عن مدلول فكرة النظام العام في المواقف الفقهية التي اتجه إلى عمداء القانون في فرنسا¹⁷⁰ وفي مصر (أولا)، قبل أن يتخذ مجلس الدولة الفرنسي موقفا إيجابيا لصالح النظام العام وهو ما أدى إلى ظهور النظام العام العمراني (ثانيا).

¹⁶⁸-أنظر المادة 24، 25، 34 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر، والمادة 95، 96، 116، 117 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 صادر في 03 جويلية 2011، أنظر كذلك سليمان السعيد، النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، مذكرة لنيل الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جبل، ص 06.

¹⁶⁹-أنظر المادة 07 و08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، سالف الذكر، المواد 15 و16 و17 من القانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 مؤرخ في 07 مارس 2016، يعتبر المجلس الشعبي البلدي إطار عام للديمقراطية التشاركية، حيث يمكن للشعب أن يعبر عن إرادته وأن يراقب عمل السلطات العمومية ومدى اتسام قراراتها لاسيما الضبطية منها بالمشروعية وخضوعها لسيادة القانون كما أن مشاركة الجمعيات والمواطنين في عمليات التخطيط العمراني والتعمير يدفع المواطن إلى المساهمة في الحكامة والترشيد للمجال العمراني، أنظر: عبد المنعم بن أحمد، مرجع سابق، ص 88.

¹⁷⁰-يصف الفقهاء فكرة النظام العام بالمرونة، لأنها تتغير وفقا لتغير الزمان والمكان بالإضافة إلى تأثرها بالظروف السياسية والاقتصادية، والاجتماعية، والأيدولوجية السائدة في المجتمع للتفصيل أنظر: VINCENT-LEGOUX (M-C) L'ordre public, étude de droit comparé interne, thèse de doctorat en droit, Faculté De Droit Et De Sciences Politiques, Université de Bourgogne, , 1996, P02

أولاً- مدلول فكرة النظام العام:

تعتبر فكرة النظام العام، فكرة معقدة¹⁷¹ وذلك لتعقيد مدلولها ونسبته¹⁷²، وبالرجوع إلى موقف الفقه من مفهومه نجد أن، اختلف الفقهاء بخصوص مدلوله ونتيجة لذلك فإن التعاريف المتعلقة بالنظام العام متنوعة ومختلفة¹⁷³، أبرز المواقف الفقهية المتعلقة بالنظام العام هي موقف الفقه الفرنسي(أ)، وموقف الفقه المصري (ب).

أ- مدلول فكرة النظام العام وفقا للفقه الفرنسي:

ومن بين التعريفات التي وردت في هذا الشأن أنه مجموعة من الشروط المتعلقة بالأمن والأداب العامة، حيث توفرها يضمن علاقات سلمية بين الأشخاص في المجتمع، وبالنتيجة تحقيق استقرار اجتماعي واقتصادي.

¹⁷¹-Le célèbre juriste **PILON** a déclaré « *chercher à définir l'ordre public, c'est s'aventurer sur les sables mouvants* » ; dans un rapport « *c'est un vrai supplice pour l'intelligence* » s'écriait le marquis **DE VAREILLE- SOMMIERES** ; « *c'est enfourcher un cheval fougueux dont on ne sait jamais où il nous transporte* », disait le juge **BURROUGH** dans un aphorisme que les juristes anglais se plaisent à citer, c'est parler d'un paragraphe caoutchouc, dans l'imagination allemande, selon le mot d'**ALGLAVE** « *c'est cheminer dans un chantier bordé d'épines* ». Toutes ces comparaisons révèlent combien une étude sur l'ordre public est un sujet téméraire. Nul n'a jamais pu en définir le sens, chacun en vante l'obscurité et tout le monde s'en sert ; Voir : Mustapha El Baaj, Est-il possible de définir l'ordre public ?, le village de justice, la communauté des métiers du droit, octobre 2009, <https://www.village-justice.com/articles/possible-definir-ordre-public,6894.html>; Voir aussi : Wery (P), Droit des obligations- Volume 1, Théorie général des contrats, Edition LARCIER, 2^eédition ,Bruxelles, 2011, P278.

¹⁷²-«معروف عن النظام العام أنه مفهوم قانوني ونسبي، ولا يمكن حصره ولا تقديم تعريف دقيق له»، أنظر: بلميهوب عبد الناصر، النظام العام في القانون الخاص: مفهوم متغير ومتطور، مداخلة القيت في الملتقى الدولي حول: «التحول في فكرة النظام العام: من النظام العام إلى الأنظمة العامة»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية، يومي 07 و08 ماي 2014، منشورة في: المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص/سنة 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية، ص380.

¹⁷³-قدم الأستاذ الدكتور «PHILIPPE MALAURIE»، إثنين وعشرين تعريفا للنظام العام والتعريف الخاص به تضمن «السير الحسن للمؤسسات الضرورية للجماعة»، أنظر: بلميهوب عبد الناصر، مرجع سابق، ص 380، أنظر كذلك: عبد بسيوني الرؤوف هشام، مرجع سابق، ص 73.

Voir : FAUVARQUE-COSSON (B), « *Le bon fonctionnement des institutions indispensables pour la collectivité* », L'ordre Public, in: Le code civil, un passé un présent un avenir, Université Panthéon-Assas (Paris II), édition DALLOZ, 2004, P. P473-494. MALAURIE (PH), L'ordre public et le contrat (étude de droit civil comparé, (France, Angleterre, U.R.S.S), Thèse de Doctorat, édition MATOT-Braine, Paris, 1953, P69.

اتجه موقف من الفقهاء أبرزه «MAURICE HAURIUO» إلى أن النظام العام حالة فعلية تتمثل في التدخل لمعارضة الفوضى والاضطراب، وعليه فإن اهتمام هذا الفقيه يتجلى، في التدخل الفعلي للحفاظ على العناصر المادية¹⁷⁴ للنظام العام من الفوضى، أما بالنسبة للمظهر المعنوي الأدبي فلا يمكن التدخل للحفاظ عليه إلا إذا تعلق أو اتخذ صورة مادية خارجية ظاهرة، تصل فيها درجة الخطورة إلى نسبة تستحق تدخل سلطة الضبط لمنع الفوضى والاضطراب¹⁷⁵.

يُعد هذا التعريف المقدم من طرف الفقيه الفرنسي «MAURICE HAURIUO»، تعريفاً سلبياً، بمعنى أن وظيفة الضبط سلبية ولا يكمن دوره في تقادي وقوع الفوضى، ولا يتدخل في حالة تهديد النظام العام بالفوضى¹⁷⁶، كما أن تعريفه يكتفي بتحديد كيفية الحفاظ على النظام العام والعناصر المادية التقليدية الثلاثة فقط¹⁷⁷، وبالتالي إقصاء الجانب المعنوي¹⁷⁸.

¹⁷⁴ -CHICOT (P-Y), « La notion d'ordre social dans la pensée de Maurice Hauriou Contribution à l'étude de son œuvre », in : *Revue Française de Droit Administratif*, n° 01/ 12 janvier 2009, P419.

¹⁷⁵ - بدران محمد، مرجع سابق، ص 64.

¹⁷⁶ - خرشي إلهام، مرجع سابق، ص 30

Voir aussi : HAURIUO (M), Précis de droit administratif et de droit public, 12^e édition SIREY, Paris, 1933, P549.

¹⁷⁷ - العناصر التقليدية الثلاثة هي الصحة والأمن العموميين والسكينة، وبالتالي يرتكز التعريف المقدم من قبل الفقيه «MAURICE HAURIUO»، على بعد سلبي للنظام العام يتمثل في تحديد واجبات الدولة لتحقيق الاستقرار وهو منع حدوث الاضطراب، إلى جانب ذلك فإن طبيعة النظام العام حسب رأي الفقيه تتميز بطابع مادي بحت بحيث يقصى منها الجانب الأدبي أو الخلفي وهو ما يؤكد سلبية هذا التعريف، للتفصيل أنظر: عزوز سكينه، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة الماجستير، تخصص الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص. 31.

يؤخذ على مدلول النظام العام وفقاً للفقيه «MAURICE HAURIUO»، بالغموض من حيث المضمون والنطاق، في حين لم يتبين بوضوح عناصره ولو مادية كانت فلا يمكن أن يتسنى لسلطات الضبط الإداري التدخل من أجل فكّ الفوضى والاضطراب. أنظر: سليمان السعيد، «النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري» ، *مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية*، المجلد 4- العدد 03/سنة 2017، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر 01، ص. 92 متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/96700>.

، هذا المدلول الفقهي للنظام العام، حيث أكد بأنّ الأحاسيس السائدة في الأفكار «JEAN RIVERO»-اعتنق الفقيه¹⁷⁸ والمعتقدات خارجة عن سلطات الضبط الإداري في النظم الديمقراطية، ويعتبر أن الحالة الوحيدة التي يجب على السلطة *IL ...* «التدخل هي حالة تجاوز الأحاسيس حدود الوجدان واكتسائها بالمظهر الخارجي الذي قد يمس بالنظام العام المادي. *s'agit d'éviter les désordres Visibles...l'ordre dans les esprits ne relève pas de la police ...* » *Voir* : RIVERO (J), *Droit administratif*, édition DALLOZ, Paris, 1975, P412

خلافا لذلك فإن فريق من الفقهاء على غرار «MARCEL WALINE» وابنه «JEAN WALINE»، يعتبر أن النظام العام فكرة غامضة ومرنة لا تقتصر على العناصر المادية فحسب وإنما تشمل أيضا العناصر المكوّنة للنظام العام الأدبي والمعنوي¹⁷⁹.

إلى جانب ذلك فإن الفقيه «HAROLD HARRIS HEALY JR.» يرى أن فكرة النظام العام فكرة خلقية وأنه من المستحيل إدخالها ضمن قالب قانوني بحت، وأن ضمانها لا يعدو أن يكون سياسيا بصفة أساسية¹⁸⁰، غير أن بالرغم من ذلك ومن أنها فكرة مرنة من حيث الزمان والمكان إلا أنه لا يقف مانعا من تحديد إطارا قانونيا اعتبارا للأثار المترتبة تجاه الإدارة والأفراد، كما أنه يضيف أنه من غير المنطقي اعتبار الأثار المترتبة غير ناتجة عن فكرة غير قانونية¹⁸¹.

يعتبر الفقيه «GEORGES BURDEAU»، النظام العام فكرة شاملة تتضمن كافة صور الأنشطة الاجتماعية، كما يرى أنها فكرة تستوعب النظام العام المادي والمعنوي وزيادة عما اتجه إليه، فحسب رأي «WALINE» فالنظام العام يشمل أيضا النظام الاقتصادي¹⁸²، وهو ما أيده الدكتور محمد عصفور¹⁸³ ليكون بعد ذلك محل إجماع لاحق من الفقهاء، وبالنتيجة اختفاء الجانب السلبي للنظام العام لتحل محله فكرة التنظيم العام لتحقيق الانسجام الاجتماعي.

ب- مدلول فكرة النظام العام وفقا للفقهاء المصري:

لقد اختلف كذلك الفقهاء المصري في تحديد مدلول دقيق للنظام العام، وقد تباينت الآراء الفقهية في مصر بخصوص تعريف النظام العام، فهناك من يرى أنها فكرة تعبر عن حالة

¹⁷⁹-أنظر: عزوز سكيّنة، مرجع سابق، ص33، بسيوني عبد الرؤوف هشام، مرجع سابق، ص73.

¹⁸⁰- PICARD (E), op.cit., P543. ; HEALY, Pour qui l'ordre public est une notion morale ; Théorie générale de l'ordre public, Rec. Des cours de l'académie de droit international, cité par : BERNARD (P), La notion d'ordre public en droit administratif, Volume 42, Bibliothèque de droit Public, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, P231.

¹⁸¹-IBIDEM ;

أنظر: منيب ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه حقوق، عين شمس، 1981، ص62، نقلا عن: الروبي محمد محمود الروبي، مرجع سابق، ص63.

¹⁸²- مرجع نفسه، ص63، خرشي إلهام، مرجع سابق، ص30.

¹⁸³- بسيوني عبد الرؤوف هشام، مرجع سابق، ص73، عصفور محمد، البوليس والدولة، القاهرة، دون دهر النشر، 1971،

وليست قانون تقتصر على الجانب المادي دون الجانب المعنوي، أي بمعنى أنه يشمل العناصر التقليدية الثلاثة المتمثلة في الصّحة والأمن العموميين والسكينة العامة.

وبالنتيجة فإن حسب هذا الفريق من الفقهاء فإن النظام العام يخلو من القيم الروحية والمعنوية للمجتمع ما لم يكن لها مظهر خارجي يهدد العناصر المادية يسمح للسلطات العمومية لضبط الفوضى وإزالة التهديد.

إلا أن أنصار هذا الرأي لا ينفي إمكانية تدخل سلطة الضبط الإداري من أجل إزالة الاختلال الحاصل للجانب الأدبي أو المعنوي، لاسيما إذا كان لا يوجد مانع قانوني من تدخلها في هذا المجال بموجب وسائل غير تلك المستخدمة في الضبط الإداري.

خلافاً لهذا الرأي فإن أغلب الفقه المصري، يتجه نحو توسيع مدلول فكرة النظام العام، ما يجعلها تستوعب الجوانب المادية والمعنوية على حدّ السواء، فيعتبرها ظاهرة قانونية ترمي إلى حماية الأسس الاجتماعية التي تلتزم سلطة الضبط الإداري بحمايتها من خلال الحفاظ على النظام العام، مهما كان طبيعة الإخلال إذا تعلق بالجانبة المادي أو المعنوي¹⁸⁴.

ثانياً- دور القضاء الإداري الفرنسي في تطوير فكرة النظام العام:

لقد اختلف موقف القضاء الفرنسي بخصوص فكرة النظام العام، حيث تميز في البداية قبل سنة 1959، باتباع المدلول الضيق للنظام العام والاعتراف بضرورة حماية العناصر التقليدية دون العناصر المعنوية والأدبية، معللاً توجهه بعد تدخل سبطات الضبط الإداري في الشؤون الخاصة بالمعتقدات والعواطف¹⁸⁵.

فبالتالي أخرج مجلس الدولة الفرنسي من نطاق أهداف الضبط الإداري كل المسائل المتعلقة بالأخلاق والأداب العامة، كما أن كل الإجراءات والتدابير الإدارية الضبطية المتعلقة بهذا الشأن والتي ترمي إلى حماية النظام العام الخلقي على حساب تقييد الحرية الشخصية للأفراد فمآلها الإلغاء¹⁸⁶.

184 - أنظر : الروبي محمد محمود، مرجع سابق، ص65.

185-أنظر: دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة دكتوراه دولة، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، 2004، ص31.

186- خرشي إلهام، مرجع سابق، ص31.

غير أن بعد سنة 1959، عدل مجلس الدولة الفرنسي عن رأيه¹⁸⁷، وأجاز بذلك للسلطات الإدارية التدخل من أجل الحفاظ على النظام العام الخلفي، معتبرا الآداب العامة من بين أهداف الضبط الإداري ومن وظائفها الأساسية، وعليه فقد حكم بمشروعية القرارات الإدارية التي محلها منع أو حضر الأفعال والأقوال والفضائح التي من شأنها أن تخل بالآداب العامة في الأماكن العمومية¹⁸⁸.

أول قضية عبّرت عن موقف مجلس الدولة الفرنسي لصالح النظام العام الأدبي، هي قضية «Les films Lutétia»¹⁸⁹، حيث قضى المجلس بمشروعية القرار الصادر عن رئيس بلدية «Nice»، والذي محّله حضر عرض أفلام لمخالفتها للآداب العامة بالرغم من حصولها المسبق على ترخيص قانوني من طرف الوزير المختص بعد موافقة لجنة المراقبة بأمر رقم 3 جويلية 1945.

استند المجلس في قراره إلى التثديد الاجتماعي الذي عرفته المنطقة ومن قبل أولياء التلاميذ بسبب الطابع غير الأخلاقي للأفلام المعروضة، فضلا عن تهديدات بالمظاهرات دافعها حماية التربية والأخلاق من المشاهد متضمنة في الأفلام موضوع القضية، كما أصدر

¹⁸⁷-ساير القضاء الإداري المصري نظيره الفرنسي، في القضية رقم 103 لجلسة 07 فيفري 1978، حيث قضى بأحقية قرار وزير الثقافة المصري الذي كان محله، حذف بعض لقطات فيلم "العش الهادئ"، واستند القضاء في قرارهم على صفة الوزير حيث يعتبر أعلى جهة إدارية رقابية على المصنفات الفنية، وأن تدخله كان سديدا لما تضمنته اللقطات المحذوفة من معارضة لقيم ومبادئ المجتمع... للتفصيل في المسألة، أنظر: خرشي إلهام، ص32، أنظر كذلك بسيوني عبد الرؤوف هشام، مرجع سابق، ص77.

¹⁸⁸- بداية من تاريخ 08 ديسمبر 1959، أصبح مجلس الدولة يأخذ بالبعد الأخلاقي ضمن مدلول فكرة النظام العام، فضلا عن اعتبار الآداب العامة من العناصر الموجبة للحماية من قبل السلطات العمومية الضبطية، أنظر: نصيغة فيصل - دنش رياض، «النظام العام»، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، قسم الكفاءة الوطنية للمحامة، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص. ص 168-169.

¹⁸⁹-« Arrêt Société « Les films Lutétia », Conseil d'Etat, Section, du 18 décembre 1959, 36385 36428, publié au recueil Lebon ; Arrêté du maire de Nice interdisant la projection dans cette ville d'un film revêtu du visa d'exploitation en se fondant sur l'immoralité dudit film. Institution par l'ordonnance du 3 juillet 1945 d'un visa d'exploitation délivré, au plan national, par le ministre chargé de l'information sur avis de la Commission de contrôle ayant eu notamment pour objet de permettre d'interdire la projection de films contraires à la décence ou aux bonnes mœurs ; mais cette institution n'a pas eu pour effet de priver les maires de la possibilité d'interdire, en vertu des pouvoirs qu'ils tiennent de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, les films dont la projection serait, soit en raison des troubles sérieux qu'ils pourraient provoquer, soit en raison de leur caractère immoral et de circonstances locales, contraire à l'ordre public. Légalité de l'arrêté d'interdiction attaqué, le caractère immoral du film n'étant pas contesté et l'existence de circonstances locales de nature à justifier l'interdiction étant établie » ; Voir : <https://www.doctrine.fr/d/CE/1959/CETATEXT000007637342>.

مجلس الدولة قراره بالمشروعية معترفاً بالسلطات الضبطية لرئيس البلدية ودوره المتمثل في الحفاظ على النظام العام والأداب العامة.

من بين القضايا المعروفة حديثاً، في هذا الشأن قضية «Lancer de nains»، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية وبمشروعية قرار رئيس بلدية «d'Aix-en-Provence»، حيث يتمثل قرار رئيس بلدية "AIX" في منع عرض مسرحية «Lancer de nains»، التي كان من المفروض أن تقوم بعرضها شركة «Fun Production» فضلاً عن الغرامة المالية لصالح البلدية والمقدّرة بـ FF15000 للتعويض عن الضرر المعنوي المتمثل في المساس بالنظام العام الخلفي، استند مجلس الدولة في قراره على الاتفاقيات الأوروبية المتعلقة بالمحافظة على حقوق الإنسان والحريات الأساسية¹⁹⁰.

المطلب الثاني - المخططات العمرانية وسيلة ضبطية لحماية النظام العام:

تتميز العلاقة بين الضبط الإداري والنظام العام بالتلازم والارتباط من حيث الأهداف التي يرمي إليها كليهما، وقد أصبح هذا الارتباط وغائي وجعل القانون الإداري يعرف الضبط على أساس غايته ويميّزه عما يقاربه من أنشطة من خلال دوره في الحفاظ عن النظام العام. فالوظيفة والغاية الأساسية للضبط الإداري هي الحفاظ على النظام العام، وبالتالي وظيفة الضبط الإداري العمراني هو حماية النظام العام العمراني من الانتهاكات التي قد تمسّه من جزاء الأنشطة العمرانية المقامة على الملكيات العقارية، لاسيما الخاصة منها. يظهر كذلك التلازم من خلال الدور الفعال الذي تقوم به فكرة النظام العام في مجال توسيع نطاق صلاحيات السلطات العمومية الضبطية¹⁹¹، استناداً في ذلك إلى حماية الأمن العام وإبقاء المجتمعات على استقرار وسكينة (الفرع الأول).

¹⁹⁰-CE, ass., 27 oct. 1995, n° 143578. Lire en ligne : <https://www.doctrine.fr/d/CE/1995/CEW:FR:CEASS:1995:143578.19951027>.

¹⁹¹- تتجسد صلاحيات السلطات العمومية الضبطية، في عدة أساليب أهمها القرارات التنظيمية العامة أو لوائح الضبط، تدابير الضبط الفردية والتنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري وعلاوة عن ذلك فلها الحق في تسليط جزاءات إدارية وقائية، للتفضيل أنظر: عمري أحمد، عليان بوزيان، «سلطات الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام البيئي»، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 05-العدد 09/سنة 2017، جامعة ابن خلدون-تيارت، ص 11.

ومن أجل الحفاظ على النظام العام العمراني تلجأ سلطات الضبط الإداري العمراني إلى العديد من الوسائل والآليات المخول لها استعمالها قانونا، أساسها إجبار الأشخاص في المجتمع على احترام الضوابط والأنظمة المتعلقة بالعمران.

وقد يأخذ الضبط تدابير بصيغة الأمر أو صيغة النهي، فقد تكون موجّهة للجماعة ويمكن أن تتلخص في قرارات تنظيمية عمومية أو لوائح ضببية، إلى جانب ذلك قد تكون موجّهة للأشخاص بصفة فردية أبرز هذه الوسائل هي تدابير الضبط الفردية، أو التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري، أو الجزاءات الإدارية الوقائية و/أو الردعية.

يعبر الضبط الإداري عن تصور جديد لطريقة تدخل الدولة من أجل تحقيق النظام العام، ويفسر الانتقال من دول متدخلة مكلفة بالتسيير المباشر إلى دولة ضابطة ومراقبة للتسيير، كما أن الضبط الإداري في المجال العمراني يعدّ من أهم الطرق الناجعة والفعّالة لتحقيق النظام العام العمراني.

ولذلك فإنها تفرض قيود على الأشخاص والمالكين للأراضي، وتحدّ من حرياتهم ومن أنشطتهم الفردية لاسيما تلك المتعلقة بالبناء أو الأنشطة العمرانية قصد المحافظة على النظام العام العمراني، بطريقة وقائية، أو بطريقة ردعية إذا تم الإخلال بعناصر النظام العام العمراني وذلك لغاية استرجاعه (الفرع الثاني).

الفرع الأول-تلازم وظيفة الضبط الإداري بالنظام العام العمراني:

أدى موقف مجلس الدولة الفرنسي إلى التوسيع من النطاق الموضوعي لفكرة النظام العام، حيث أصبح يستوعب أحقية العناصر المعنوية في الحماية القانونية، نتيجة لذلك فقد تم ظهور نظام عام عمراني¹⁹² (أولا)، يشكل الوظيفة الأساسية للسلطات الضببية للعمران التي

¹⁹²-اتسع نطاق النظام العام، ولم يعد يقتصر على حماية المجتمع من الاضطراب والفوضى التي تمسه، وإنما تعدى إلى مجالات أخرى استجابة لتطور المجتمع فضلا عن ازدياد تدخل الدولة في مجال النشاطات الفردية وهو ما أكدّه الفقيه PAUL BERNARD (P) من خلال ما قاله '...النظام العام التقليدي قاصر نظرا لسلبياته التي تجعله يتوقف عند حد النتيجة المباشرة المتمثلة في عدم وجود الاضطراب المادي في المجتمع، بل هو نظام حي ديناميكي لأنه نتيجة وثمرة عمل بناء ومجهودات كبيرة مدعمة بوسائل كثيرة وموجهة لأهداف متعددة من أجل هدف اجتماعي عام وشامل فهو تنظيم منسجم لكل العلاقات الإنسانية، الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الفكرية والأخلاقية الكائنة في حياة مجموعة معينة"، أنظر: سليمان السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، سنة 2004، ص.25، نقلا عن: عمري أحمد ، عليان بوزيان، مرجع سابق، ص.04.

تقوم بتقييد حرية الأفراد في المجتمع، للحد من الفوضى في عمليات الأنشطة العمرانية وفي الأوساط الحضرية والعمرانية وتوقيف من تداعياتها على البيئة خاصة (ثانياً).

أولاً- مضمون فكرة النظام العام العمراني:

لقد سبق وأن تطرقنا إلى مدلول فكرة النظام العام، والملاحظ أن فكرة النظام العام فكرة نسبية ومرنة، حيث أثبتت الاتجاهات الفقهية والتطبيقات القضائية أنها فكرة متغيرة من حيث الزمان والمكان، وبالنتيجة من المستحيل وضع تعريف قانوني جامع ومانع لهذه الفكرة المطاطة، كما يمكن اعتباره الوظيفة الأساسية للضبط الإداري وأكثر من ذلك فهي غايته الأولى.

أدت التغيرات السياسية والاقتصادية التي عرفتھا الدول على غرار الدولة الجزائرية، إلى الدفع نحو تصور جديد بخصوص وظيفة الدولة وأساليب تدخلها، فلم تعد راعية ومنتدخلة كما كانت في نظام الحزب الواحد والنظام الاشتراكي، فبانتهاجها لنظام اقتصاد السوق والتوسيع من نطاق الحياة السياسية عن طريق تكريس الديمقراطية والتشاركية وتثمين دور المجتمع المدني، أصبحت دولة ضابطة وهو ما جعلها طرفا محوري في المعادلة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وبالنتيجة التوسيع من مفهوم وظيفة الدولة والنظام العام وكيفية الحفاظ عليه.

يظهر توسع مفهوم فكرة النظام العام من خلال توسع عناصره الموجبة للحماية، فلم يعد يقتصر على مجرد حماية ووقاية الوسط الاجتماعي من الفوضى والاضطراب التي يكون سببه الإخلال بالأمن والصحة العموميين أو المساس بالسكينة العامة في الأوساط السكنية والحضرية.

أصبح النطاق الموضوعي للنظام العام، يستوعب إلزامية حماية النظام العام الأدبي والخلقي استجابة لتطور المجتمعات ومتطلباتها، إلى جانب ذلك فإن وظيفة الضبط الإداري المتمثلة في حماية النظام العام بمفهومه وعناصره التقليدية توسعت أيضا بسبب تراجع دور الدولة الراقية، وتحولها إلى دولة ضابطة.

وهو ما جعل الضبط الإداري يوسع من نطاق أهدافه لتشمل عناصر أخرى في إطار النظام العام على غرار النظام العام العمراني والجمالي، وبالتالي استبدال تدخلها بأساليب المنع والحضر بأسلوب التنظيم والرقابة الإدارية للحد من الحرية الشخصية للأفراد في مجال الأنشطة

العمرانية حفاظا بذلك على النظام العام العمراني وبالتالي ضمان توفير الخدمة العمومية العمرانية.

كذلك من الناحية التشريعية توسع مدلول فكرة النظام العام من خلال النصوص الخاصة بحماية البيئة والأوساط الحضرية، فأصبح يعترف التشريع بضرورة حماية النظام العام العمراني عن طريق سنّ قوانين خاصة لتنظيم التهيئة العمرانية وكيفيات استعمال الأراضي بحسب نوعيتها، فضلا عن تكريس آليات رقابية للتحكم في المجال العمراني وفرض مقاييس ومواصفات يتقيد مالِك الأرض عند قيامه بنشاط عمراني.

ثانيا- تطبيقات النظام العام العمراني:

يعدّ العمران من بين المجالات المرتبطة والمؤثرة في البيئة، وذلك بحكم النطاق المشترك بينهم، فضلا عن التداخل الكائن بين البيئة والتعمير على مختلف المستويات، فإذا كان النظام العام العمراني، هو اقتران وحماية مجموعة من العناصر المتعلقة بأمن وسلامة المباني وضمان انسجامها مع الفضاء الوطني، فإن النظام العام البيئي هو الآخر مستهدف من خلال هذه العناصر.

تبرز فكرة التداخل من خلال الاعتبارات البيئية التي تحملها نصوص العمران في فحواها، لاسيما المادة 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير، كما أن البيئة أو الفضاء البيئي يعد الوعاء الأساسي الذي يحتوي على عمليات التعمير وحركات البناء والتوسع العمراني، الأمر الذي يستوجب اتخاذ تدابير عمرانية متناسقة مع احتياجات الوسط البيئي وكذا متطلبات النظام العام البيئي كونه جزءا لا يتجزأ من النظام العام العمراني.

الفرع الثاني - المخططات العمرانية لوائح ضبطية لصالح النظام العام

العمراني:

يجمع قانون التهيئة والتعمير بين الفن والعلم في إطار قالب قانوني، صادر عن السلطة التشريعية، قصد تنظيم المجال العمراني وتسيير استغلال الأراضي ودفعها نحو سياسية الترشيد والحكامة فضلا عن حماية الأوساط الطبيعية من التعمير الفوضوي.

خصوصيات العمران والواقع العمراني والحماية المكرسة لصالح حق الملكية، أدت إلى ضرورة التدخل العمومي بوسائل إدارية ضبطية، من أجل تفعيل التشريع العمراني ومن ثم

تحقيق توازن بين قدسية حق الملكية والمصلحة العامة العمرانية ضمانا بذلك توفير الخدمة العمومية العمرانية.

لتحقيق هذه الغاية التي ترمي إليها هيئات الضبط الإداري، تستعمل أساليب عديدة لتقيّد من الحرية الشخصية للفرد في صالح النظام العام العمراني، أبرز هذه الأساليب هي التنظيم اللائحي الضبطي (أولاً)، الذي يتجسد واقعياً وقانونياً من خلال مخططات التهيئة العمرانية التي تتميز من حيث إعدادها بطابع تقني وقانون بمنهج توقعي يسمح بضمان الترشيح العمراني وتحقيق الحكامة العقارية وضبط الحقوق المتعلقة باستغلال الملكيات الخاصة في أنشطة عمرانية (ثانياً).

أولاً- المقصود بالتنظيم اللائحي الضبطي:

يعتبر التنظيم اللائحي الضبطي للعمران بمثابة قانون، لأنه من الناحية الموضوعية تنظم أمور مسندة إلى المشرع في الأصل، غير أن من الناحية الشكلية، فهي تصدر من السلطة التنفيذية أو أجهزتها على المستوى المحلي وهي حالة إعداد مخططات التهيئة العمرانية وحالات المصادقة عليها.

يعتبر هذا النوع من الضبط ضرورة قانونية واجتماعية كما هو تكميل للتشريع العمراني، فهو إطار قانوني توقعي يعمل على التوقّي من الأضرار عن طريق الملائمة والقابلية للتأقلم مع مختلف الوضعيات، وكذلك مختلف الخصوصيات التي تتميز بها- الأقاليم العمرانية.

يتم الضبط اللائحي من خلال قواعد عامة ومجرّدة وموضوعية مثل لوائح المنع والحظر بخصوص لوائح الترخيص المسبق والإخطار السابق لممارسة النشاط العمراني لاسيما في الملكيات الخاصة، وتعتبر أبر وسيلة للضبط الإداري العمراني الغاية منها الحدّ من حرية الأفراد ومصالحهم الشخصية من أجل المحافظة على المصلحة العامة العمرانية.

يعدّ الضبط اللائحي من أبرز مظاهر سلطة الضبط الإداري، حيث تستند في إصدارها إلى الدستور والقانون، فالغاية من الضبط اللائحي في مجال العمران هو حماية النظام العام العمراني، حيث يتجسّد ذلك قانونياً من خلال إصدار قرارات ضبّطية فردية كالتراخيص الإدارية بالتجزئة و/أو البناء.

إلى جانب ذلك يمكن للضبط اللائحي أن يأخذ صورة جماعية كالمخططات العمرانية، التي تقوم على أساس التقييد الجماعي للأنشطة العمرانية التي يقوم بها الأشخاص في ملكياتهم

الخاصة والفردية، قصد ترشيد استغلال الأراضي العمرانية ولصالح النظام العام العمراني، ويكون ذلك بصفة وقائية غير عقابية.

من أبرز اللوائح الضبطية التي تقوم بإعدادها السلطات العمومية العمرانية قصد توفير الخدمة العمومية العمرانية هي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فهو ينظم المجال الحضري والعمراني ويضبط طريقة تسييره، عن طريق توجيهات لصالح الجماعة وللحفاظ عن النظام العام.

على غرار اللوائح الضبطية يقيد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حرية الأفراد في طريقة استغلال ملكياتهم في أنشطة عمرانية مخلة بالنظام العام العمراني على سبيل المثال فهو يحمي المساحات الخضراء من الاستغلال في البناء.

فباعتبار المخطط التوجيهي لائحة ضبطية، طريقة حماية المساحات الخضراء في الأوساط الحضرية تكون من خلال حظر أنشطة البناء عليها، ودوره في الحفاظ على النظام العام العمراني يأخذ عدّة صور أبرزها وضع ضوابط اشتراط وتسليم تراخيص أو شهادات من السلطات العمرانية قبل الشروع في أي نشاط عمراني¹⁹³.

يتم تقييد حرية الأفراد عن طريق اشتراط رخص وشهادات قبل الشروع في أنشطة عمرانية كما يفرضه المخطط التوجيهي باعتباره أهم لائحة ضبطية في مجال العمران، ولخصوصيات العمران فإنه يفرض رقابة مدى احترام اللائحة الضبطية للعمران من خلال رخص وشهادات أخرى علاوة عن الرقابة الميدانية لورشات الأنشطة العمرانية.

ثانيا - الوظيفة الضبطية للمخططات العمرانية:

تنص كل دساتير العالم على غرار دستور الجزائر على الحماية القانونية للملكية العقارية، كما يتمتع المالك بصلاحيات واسعة تمكّنه من استغلال ملكيته في أي نشاط عمراني

¹⁹³-تعد اللوائح الضبطية من بين أهم أساليب الضبط الإداري لحماية النظام العام، يتم بموجبها تقييد نشاط الفرد لصالح الجماعة، تتضمن ضوابط قانونية وأوامر ونواهي، ويتقرر على من يخالفها عقوبات صارمة لتعلق المسألة بالنظام العام، فهي ضرورة اجتماعية وعملية خاصة في مجال العمران وهي تعمل على توقي الأضرار وتفاذي وقوعها، للتفصيل في المسألة أنظر: عاشور سليمان صالح شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون المصري والفرنسي والليبي، رسالة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس-القاهرة، 2001، ص121، عبد العليم عبد المجيد مشرف علام، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات-دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق- فرع بني سويف، جامعة القاهرة، 1998، ص125.

يراه مناسباً لمتطلباته، غير أن في بعض الأحوال يتم تقييد هذه الحريات الشخصية لصالح النظام العام العمراني، لهذه الأسباب فإن مخططات التهيئة العمرانية تعد آلية فعّالة ميدانياً من أجل تكميل التشريع وتمكين السلطات العمومية العمرانية من توفير الخدمة العمومية العمرانية أبرزها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (أ)، مكّماً بمخطط شغل الأراضي لتبيان حدود حق استغلال الملكية العقارية في الأنشطة العمرانية (ب).

أ- **المخطط التوجيهي: لائحة ضبئية لمقتضيات توفير الخدمة العمومية العمرانية**
لقد اتبعت الدولة الجزائرية على غرار، دول العالم سياسة عمرانية تتمن هذا المجال، اعتبار لدوره التنموي وكذلك لارتباطه بهوية المجتمع وثقافته فضلاً عن علاقته الوطيدة بالنظام العام، إلى جانب ذلك فإن توفير الخدمة العمومية العمرانية، تتطلب وسائل قانونية فعّالة للموازنة بين توجيهات النظام العام وحق الأفراد في مزاوله الأنشطة العمرانية.

لتحقيق هذه الغاية استحدثت السلطة التشريعية بموجب القانون رقم 90-29 ووسائل وأدوات لتحقيق النظام العام العمراني، نقطة انطلاق هذه الوسائل هي مخططات التهيئة العمرانية، فعالية هذه المخططات ترجع إلى طريقة تصميمها.

يتميز تصميمها من الناحية القانونية بالنزاهة والشفافية ومشاركة أفراد المجتمع، من خلال عدّة ضمانات أبرزها الاستقصاء العمومي لإعطاء فرصة للجمهور للتعبير عن رأيه، أكثر من ذلك فمن الناحية التقنية فيتم إعداده بناء على دراسة تحليلية للوضع العام التنموي والاقتصادي والديموغرافية للمنطقة المعنية، وكذلك دراسة شاملة للأراضي المعنية ومختلف التجهيزات الرئيسية.

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من أهمّ مخططات التهيئة العمرانية في إطار الضبط الإداري المحلي، لقد تم توظيف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لبسط رقابة الدولة على الأشغال والأنشطة العمرانية، وبذلك الحفاظ على النظام العام العمراني، وهذا ما يظهر جلياً من خلال الدور الفعال الذي أسند إليه على المستوى المحلي، كما أنّ هذه الفعالية فهي نتيجة الضبط الإداري الناجم عن الجمع بين الطابع التقني للمخطط وطابعه التنفيذي والعملي. يتكفل -عملياً- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه، بتنفيذ التوجيهات الأساسية والكبرى الطويلة الأمد لسياسة التهيئة والتعمير المتبعة من قبل الدولة، عن طريق

ضبط مختلف التوجيهات الرئيسية المتعلقة بالأشغال التهيئة والتعمير، والمتعلقة بحركة البناء والتوسع العمراني.

مع مراعات التوجيهات التنموية المقررة وذلك انطلاقاً من مضمون المادة 13 من القانون رقم 90-29، حيث يقوم بضبط مخطط الهياكل الأساسية للتجمع الحضري، تحديد أماكن التجهيزات العمومية بالتنسيق مع مختلف الهيئات العمومية، تحديد طبيعة مختلف المناطق من بينها المناطق القابلة للتعمير¹⁹⁴ والمبرمجة للتعمير المستقبلي وإقصاء المناطق التي لا تقبل - بطبيعتها - أن يقام عليها أشغال متعلقة بالتوسع العمراني، كما يقوم بتجسيد سياسة السكن من خلال توفير الأراضي المراد بنائها¹⁹⁵.

يسعى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال طابعه التقني المبين في المادة 13 من قانون رقم 90-29، إلى التكفل ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية، وكذا المشاريع ذات الصلة بالمصلحة الوطنية، ومن زاوية الاهتمام بنجاح هذه البرامج يعتني القائم بهذا التخطيط بتضمينه دراسات شاملة ومعمقة حول الأرض، مع تحديد مختلف البدائل التي تساهم في الاستعمال الأمثل لها¹⁹⁶، ويغطي بذلك مجالات متعددة وأغراض متنوعة في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع التحكم في مدى استيعاب الأراضي المعنية للنمو الديمغرافي الحاصل في الحال وآفاقها في المستقبل¹⁹⁷.

يهتم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بتخصيص غالب أراضي البلدية أو البلديات المعنية به، وأكثر من ذلك فإنه يحدد كذلك طبيعة النشاطات المحصورة والنشاطات ذات الطابع الخاص التي تقتضي عند قيامها إلى إجراءات خاصة لحماية الأوساط الطبيعية والبيئية والحدّ من التأثيرات السلبية عليها.

¹⁹⁴ - LAICHE (M), Les nouveaux instruments d'aménagement et d'urbanisme, P.D.A.U. et P.O.S. : Appréciation et évaluation cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, mémoire de Magister, Faculté des sciences Economique, faculté des sciences économiques - Université Mouloud MAMMERI, Tizi-Ouzou, 2007, p.37.

¹⁹⁵ - نذير الزريبي، بلقاسم ذيب، فاضل بين شيخ، مرجع سابق، ص37.

¹⁹⁶- CHABAMOL (D) & COMBEXELLE (J -D), Droit pratique de l'urbanisme, Economica, Paris, 1998, p.48. AUBY Jean Bernard & Autres, Droit de l'urbanisme et droit construction, 7^e édition MONTCHRESTIEN, Paris, 2004, p.215.

¹⁹⁷ -JACQUOT (H), PRIET (F), op.cit., P131.

قد تكون هذه التأثيرات ناتجة عن أنشطة تكنولوجية محاذية للأراضي العمرانية أو الأراضي الطبيعية والبيئية أو الموارد المائية، فيقوم المخطط التوجيهي بتحديد آليات حماية هذه الأوساط الحساسة وضمان الصّحة العمومية فيها، ويكون ذلك بأساليب ضبطية تحدد كفاءات إقامة هذه المنشآت التكنولوجية والكيميائية فضلا عن تقييد كفاءات التخلص من نفاياتها دون المساس بالصّحة العمومية.

يعمل كذلك على الدراسة التوقعية للأخطار الطبيعية المحتملة في المنطقة على غرار انزلاقات التربة والبور الزلزالية والفيضانات، فهو حماية قبلية وقائية لتجنب هذه الأخطار عن طريق حضر الأنشطة العمرانية في المنطقة المعنية أو إخضاعها لمقاييس تقنية خاصة تلائم طبيعة الأراضي.

إلى جانب الطابع الحمائي المكرس لحماية الطابع المادي للنظام العام، كحماية الصّحة والأمن العموميين والحماية المخصصة للطبيعية والأوساط البيئية، فالمخطط التوجيهي يهتم أيضا بصيانة الطابع الثقافي المعنوي للمجتمع والحفاظ على الهوية الوطنية للمجتمع وهذا بالحفاظ على المنشآت الثقافية والتراثية والأثرية والتاريخية وضبط كفاءات صيانتها وإعادة تأهيلها أو ترميمها.

ب- مخطط شغل الأراضي: الضبط المفصل لنطاق الحق في النشاط العمراني

من خلال استقرار نصوص القانون رقم 90-29¹⁹⁸ المتعلقة بمخطط شغل الأراضي، نستنتج أنه يركز على كفاءات استغلال الملكيات العقارية في مجال الأنشطة العمرانية، على غرار عمليات البناء والتشييد والتوسع الحضري، فبوجهه تتحدد أنماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها.

يعبر مخطط شغل الأراضي عن تجسيد قانوني فعلي لفكرة النظام العام بمفهومها الموسّع والحديث، الذي يشمل الطابع المعنوي للأوساط الحضرية من خلال حماية الأوساط الطبيعية على غرار الأوساط الخضراء والمساحات العمومية ذات الطابع البيئي، أكثر من ذلك فهو يعترف بفكرة المظهر الجمالي الخارجي للمباني عن طريق ضبط قواعد خاصة بمظهر البناءات والشوارع الكبرى وجمالها.

198 -أنظر المادة 31 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

يُضبط كذلك الطابع التقني الهندسي لاستغلال الملكية العقارية في البناء، حيث يعيّن مخطط شغل الأراضي مجالا للكمية القانونية للبناء من خلال تحديدها بكمية قصوى ودنيا، يعبر عن هذا المجال بالمتري المربع بالنسبة للأراضي المبنية، ويعبر عن الأحجام والأشكال بالمتري المكعب.

يدخل في النطاق الضبطي لمخطط شغل الأراضي، حماية المساحات الخضراء في الملكيات العقارية أو بجوارها عن طريق اشتراط في التخصيصات والفيئات تخصيص نسبة مئوية لبستان أو حديقة أو رقعة نباتية، للحفاظ على الطابع البيئي للأوساط المعمرة وزيادة عن تحقيق مدن وأوساط حضرية خضراء تحقق التوازن بين الأنشطة العمرانية وحق البيئة.

يعد مخطط شغل الأراضي من الضمانات الأساسية لمصلحة الجماعة، عن طريق تحديد مسبقا للتجهيزات العمومية الضرورية والارتقاقات العمومية لجعل الأوساط المبنية، قابلة للحياة «LE CONCEPT DE **VIABILITE** DES ESPACES URBANISE»¹⁹⁹ فيها وفقا لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والعمير، كالتخطيط لشبكة طرقات وتخصيص شبكات نقل فيها، فضلا عن المؤسسات والمرافق الخدماتية، كالصحة والبريد والمدارس...إلخ.

لا يهتم بالتهيئة العمرانية والأنشطة العمرانية فحسب، وإنما هو وسيلة فعالة لحماية الأراضي ذات الطابع التنموي، كالأراضي الفلاحية، عن طريق المنع من إقامة مباني فيها وتخصيصات والعمل على الحفاظ على طبيعتها من خلال المنع من تسليم رخص تجزئة ورخص البناء فيها.

¹⁹⁹ - « ...La ville, avec sa structure urbaine fortement minéralisée, influence aussi grandement son environnement et altèrent les processus écologiques ; Ceci est en contradiction avec la définition de la ville viable... se définit par des critères comme la qualité de vie, la compacité, l'accessibilité, la solidarité, l'équité et la participation citoyenne. Durant les dernières années, les critères de culture et de créativité, afin de définir la Ville, ont bien été élaborés, le réseau Créatives Cities et les Villes de design parrainés par l'Unesco en sont des exemples, mais bien que la créativité soit une partie de ce que nous pourrions appeler les villes viables, celle-ci reste un fragment de la viabilité et ne permet certainement pas de faire disparaître la contradiction entre viabilité et urbanité. » ; Voir : DUCHEMIN (E), « **La participation communautaire pour définir la ville viable : questionnement sur l'appropriation de l'espace urbain** », in : **VERTIGO** - Revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], volume 11- n°3 / Déc. 2011, mis en ligne le 28 mars 2012, consulté le 01 juin 2020. URL: <http://journals.openedition.org/vertigo/11597>. ; DOI :<https://doi.org/10.4000/vertigo.11597>.

يؤكد مخطط شغل الأراضي على أهمية الثقافة الوطنية وهوية المجتمع كما هي محددة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال، حماية التاريخ والتراث الوطني بواسطة تخصيص أماكن للتماثيل والنصاب التذكارية للشخصيات التاريخية المؤثرة اجتماعية و/أو سياسيا و/أو ثقافيا، كما يحدد كفاءات وآليات لحماية النصاب الموجودة وطرق صيانتها.

المبحث الثالث - القواعد العامة للعمران: آلية بديلة لصالح النظام العام

العمراني

تعتمد الدولة ممثلة في الجماعات المحلية على ال عديد من الوسائل القانونية والتقنية، من أجل ضبط حركة البناء والتوسع العمراني وبذلك توجيه الأنشطة العمرانية، وبالرغم من أن المشرع الجزائري يعترف بقدسية الملكية والحق في التصرف فيها إلا أنه قيد العمليات المتعلقة بالنشاط العمراني الوارد على الملكيات العقارية بمجموعة من الضوابط القانونية والتقنية. تعتبر أدوات ضبط النشاط العمراني على غرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي من أبرز أدوات التهيئة العمرانية التي تعتمد عليها الدولة من أجل تمكين السلطات الإدارية من ضمان وتوفير الخدمة العمومية العمرانية، وهو ما يعود للدور الفعال للمخططات في الموازنة بين الحق في النشاط العمراني المقام على الملكية العقارية والمصلحة العامة العمرانية.

يظهر دور مخططات التهيئة العمرانية المذكورة في ضبط عملية التوسع العمراني من خلال التحكم في كفاءات وأغراض شغل الأراضي وخدمة التسيير الحضري، فضلا عن ذلك فهي تعمل كذلك على التنظيم الميداني للأراضي، وهو الأمر الذي يتحقق بتصنيف الأراضي إلى أربعة قطاعات هي: القطاعات المعمرة، القطاعات المبرمجة للتعمير، قطاعات التعمير المستقبلية، قطاعات غير قابلة للتعمير كما سبق بيانه من مضمون المادة 19 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

رغم الفعالية الميدانية والقانونية التي تتسم بها هذه المخططات إلا أنها تتميز بالنسبية من حيث نطاقها الذي لا يتسع ليغطي بتوجيهاته المتعلقة بالتهيئة التعمير كل الأراضي والمناطق التابعة للبلدية أو الولاية، إلا أن هذه النسبية لا تعني في أي حال من الأحوال حرمان المناطق التي لم تتم تغطيتها بمخططات التهيئة والتعمير من خدمة التسيير الحضري وشغل

الأراضي، بل أقالها المشرع لتستفيد من الخدمة على بديل آخر هو القواعد المتعلقة بالتهيئة والتعمير، وهذا ما أكدت عليه المادة 3 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر التي تنص على ((مع مراعاة الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة بشغل الأراضي وفي غياب أدوات التهيئة والتعمير تخضع البنايات للقواعد العامة للتهيئة والتعمير المحددة في المواد أدناه من هذا الفصل))²⁰⁰.

يُستنتج من المادة 3 من القانون رقم 90-29 أنّ شغل الأراضي والبنايات المزمع إقامتها في المناطق غير المغطاة بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يخضع للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، باعتبارها الآلية البديلة لاستمرارية توفير الخدمة العمومية العمرانية وضبط النشاط العمراني في المناطق التي لم تشملها المخططات العمرانية (المطلب الأول)، لضمان عناصر النظام العام العمراني (المطلب الثاني).

المطلب الأول - تكريس قواعد قانونية عامة لاستمرارية الخدمة العمومية

العمرانية:

يتعين علينا لإبراز الدور الضبطي للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، القيام بداية بالتعريف بها كقواعد قانونية وتمييزها عن باقي القواعد القانونية بالنظر إلى صفتها، فهي بديل قانوني لتوجيهات مخططات التهيئة العمرانية، وتتدخل بموجب ضوابط قانونية موسعة قصد تنظيم حركة النشاط العمراني والسهر على حماية النظام العام العمراني (الفرع الأول).

ومن ثمّ البحث في المعيار الذي تبناه المشرع الجزائري لضبط أشغال البناء والتهيئة العمرانية التي تتم خارج توجيهات المخططات العمرانية ووفقا للقواعد العامة الواردة في القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والنصوص التنظيمية ذات الصلة بالمسألة، لذلك وقع اختيارنا على صنفين من العقارات، هما العقارات السياحية والفلاحية (الفرع الثاني).

الفرع الأول - التعريف بالقواعد العامة للعمران:

يتطلب التعريف بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، توضيح المقصود بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير من خلال تسليط الضوء على مضمون القواعد العامة للتهيئة والتعمير ودورها في

²⁰⁰ -نظم القانون رقم 90-29 القواعد العامة للتهيئة والتعمير في الفصل الثاني منه، وذلك في المواد من 3 إلى 9 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-175 مؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج. ر عدد 26 صادر بتاريخ 01 يونيو 1991.

صيانة وجه الإنجازات العمرانية للحفاظ على النظام العام العمراني (أولاً)، و نظرا للطابع التكميلي لها و كذا الطابع الاستثنائي المتمثل في غياب مخططات التهيئة والتعمير في المنطقة المعنية بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، فإنها قواعد قانونية تخول للسلطات الإدارية العمرانية المعنية بها، سلطة تقديرية واسعة لتمكينها من التأقلم مع مختلف الوضعيات التي تتطلبها مهمة ضمان وتقديم الخدمة العمومية العمرانية في المنطقة²⁰¹ المعنية، واعتبارا لهذا الطابع الخاص وكذا للنطاق الواسع لتوجيهاتها العمرانية فيكون من الضروري توضيح الخصوصيات المتعلقة بطبيعتها القانونية(ثانيا).

أولاً- القواعد العامة للعمران في القانون رقم 90-29 والقوانين ذات الصلة:

تتميز القواعد العامة للتهيئة والتعمير بطابع تكميلي نظرا لاستخدامها المحصور على حالات استثنائية، كما أن نطاقها الموضوعي الواسع وغير المفصل على غرار توجيهات مخططات التهيئة العمرانية يجعلنا ندقق في مقصودها، لهذا السبب فإن البحث عنه يتطلب الرجوع إلى مختلف القوانين والأنظمة بداية بالقوانين الخاصة بالعمران(أ)، وبعدها قانون التوجيه العقاري باعتباره إطارا قانونيا ثانويا لهذه القواعد البديلة (ب).

أ- في قانون التهيئة والتعمير:

لم يعرف المشرع الجزائري القواعد العامة للتهيئة والتعمير لا في القانون 90-29 ولا في المرسوم التنفيذي 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، وذلك لا يعاب على المشرع لأن دور المشرع سن القوانين وليس وضع التعاريف فبالتالي الذي يبقى مجال مفتوح لاجتهاد الفقه والباحثين في مجال التهيئة والتعمير، والتعريف المحصل عليه هو أنّ قواعد التهيئة والتعمير تشكل: ((مجموعة من القواعد العامة والوطنية، التي تطبق عند غياب أدوات التهيئة والتعمير والمتضمنة للشروط الواجب توافرها في مشاريع البناء، بهدف تحقيق توسع

²⁰¹ - «...D'une part la plupart de ces règles n'ont qu'un caractère supplétif. Elles ne s'appliquent que dans les communes non dotées de PLU. Certaines règles concernant en particulier la sécurité et la salubrité sont cependant d'ordre public et d'application générale. D'autre part, à l'exception des règles de prospect qui sont **Impératives** et lient l'administration, la plupart de ces dispositions sont **permissives** c'est-à-dire qu'elles laissent aux autorités administratives un **large pouvoir discrétionnaire d'appréciation** pour refuser les permis de construire ou ne les accorder que sous condition lorsque certaines circonstances... » Voir : MORAND-DEVILLER (J), Droit de l'urbanisme, 6^e édition, DALLOZ, Paris,2003, p19.

عمراني يسمح بإبراز قيمة المناطق التي تتوفر على منجزات طبيعية أو ثقافية أو تاريخية، وحماية الأراضي الفلاحية والغابات والمساحات الخضراء وغيرها من المناطق ذات المميزات البارزة، لا سيما فيما يخص البناء والأعمال المتعلقة به وموقعه والهندسة المعتمدة في تشييده، وتهيئة هذه المناطق على نحو يسمح بحمايتها وتنظيمها)).²⁰²

نستنتج من خلال ما تقدم أن القواعد العامة للتهيئة والتعمير هي قواعد موضوعية واسعة النطاق، بحيث أنها توضع لضبط الأراضي القابلة للتعمير والملكيات العقارية عن طريق فرض مقاييس تقنية وقانونية للأنشطة العمرانية، على غرار تحديد الحد الأدنى والأقصى البناء²⁰³ الذي يعد من أهم الأنشطة العمرانية.

فضلا عن هذه المقاييس التي تحافظ على النسق العمراني المتوازن وكذا مظهر المدن والأوساط الحضرية العمرانية، فإنها قواعد قانونية تبيّن العديد من القيود التي تقع كالالتزام على عاتق صاحب الملكيات العقارية محل النشاط العمراني، خاصة وأنها تدخل حيز الخدمة لغياب توجيهات مخططات التهيئة العمرانية، الأمر الذي يجعلها بديل أساسي للسلطات الإدارية في عملية توفير الخدمة العمومية العمرانية.

ب- في قانون التوجيه العقاري:

يعتبر القانون رقم 90-25²⁰⁴، من القوانين الأكثر ملاءمة للتوجه الاقتصادي الذي انتهجته الدولة الجزائرية، في أواخر الثمانينات بسبب انهيار عائدات الربيع النفطي الذي أدى

²⁰² - مجاجي منصور، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2007، ص 168، نقلا عن مرجع إقولي أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص. ص. 103. 104.

²⁰³ - تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي يميز بين القواعد العامة للتهيئة والتعمير والقواعد العامة للبناء المتضمنة في قانون البناء الفرنسي، حيث أن العديد من الكتاب باللغة الفرنسية يتفقون على تسميتها القواعد الوطنية للتهيئة والتعمير أو القواعد الوطنية للتعمير «Règles national d'urbanisme» (RNU)، حيث يكمن الاختلاف في كون القواعد العامة للبناء تتضمن الضوابط الخاصة بعمليات البناء، في حين القواعد الوطنية للتهيئة والتعمير تركز على ضوابط متعلقة بالنسق العمراني والجمالي للبنىات ومظهرها الخارجي، فضلا عن تأثيرها على البيئة الطبيعية التي تحيط بالأوساط العمرانية، أنظر: MORAND-DEVILLER (J), op.cit,p19.

²⁰⁴ - قانون رقم 90-25 مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج ر عدد 36، صادر بتاريخ 22 أوت 1990 معدل ومتمم بالأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، ج ر عدد 55 صادر في 1995/09/27.

تجدر الإشارة إلى أنّ القانون رقم 90-25، سالف الذكر تمّ إصداره بعد إعادة هيكلة المنظومة السياسية والاقتصادية للدولة الجزائرية وبالتالي تم إصداره بطابع ليبرالي، كما أنه يبرز تحرر أنشطة البناء ومختلف الأنشطة العمرانية حيث أصبحت

إلى ضرورة إعادة النظر في النظام الاقتصادي للدولة الجزائرية، من أبرز ما جاء فيه هي القواعد القانونية المتعلقة بحماية الحق في الملكية الخاصة والمعاملات المادية والقانونية الواردة عليها.

بالرجوع إلى القانون رقم 90-25، سالف الذكر نجد أنه تضمن العديد من المبادئ والقواعد القانونية المستحدثة لصالح النظام العام العمراني، حيث خصص فصلا كاملا بعنوان **"القوام التقني في الأملاك العقارية"** أين يتم التمييز فيه بين مختلف أصناف الملكيات العقارية والتأكيد على ضرورة احترام طبيعة وتخصيص كل صنف.

كما أنه تضمن **"أحكام تتعلق بالأراضي العامرة والقابلة للتعمير"**، وهو الأمر الذي يؤكد مدى اهتمامه بضبط الأنشطة العمرانية حفاظا على المصلحة العامة العمرانية وبذلك تحقيق وظيفة اجتماعية لحق الملكية العقارية²⁰⁵.

من خلال تحديد للأصناف القانونية العامة للأراضي والتطرق لجانبها التقني، بواسطة تعريفها الدقيق في القانون رقم 90-25، يتبين جليا أن المشرع الجزائري ساهم في وضع الخطوط العريضة للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، خاصة وأنه ميز بين مختلف الأراضي بحسب طبيعتها وبحسب الوجهة المخصصة مسبقا، كما أن القانون سالف الذكر حدد مجموعة العناصر التقنية كالمساحات والمواقع المحمية ومختلف الاعتبارات التي تقوم عليها وكذلك وسائل حمايتها وكيفية تحويل طبيعتها.

ثانيا - التكيف القانوني للقواعد العامة للتهيئة والتعمير:

تعد القواعد العامة للتهيئة والتعمير بديل حقيقي لحماية النظام العام العمراني في حال غياب التوجيهات القاعدية التي يوفرها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا المخطط

المنظومة العمرانية بأمس حاجة لحوكمة هذه الأنشطة وهذا المجال تبعا لسياسة العقلنة في استغلال الأراضي وحمايتها من الاستغلال الفوضى الذي قد ينتج من الحرية الفردية للملاك.

²⁰⁵- نصت المادة 69 من قانون رقم 90-25، سالف الذكر على دور أدوات التهيئة والتعمير على إعداد التوازن بين مختلف وظائف الأراضي بحسب طبيعتها ووجهتها وأنماط البناء وكذا الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية المتنوعة، ما يجدر الإشارة إليه بهذا الصدد أن المادة قد نصت على أدوات التهيئة والتعمير دون تحديد نوعها فبالتالي نستخلص أن المادة 69، سالف الذكر تسري كذلك في حالة غياب مخططات التهيئة والتعمير أي على القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

أنظر كذلك المادة 03 من قانون رقم 90-25، سالف الذكر.

التفضيلي لشغل الأراضي، لهذا السبب فهي تتميز بخصوصيات (أ)، تؤثر على طبيعتها القانونية (ب).

أ- خصوصيات القواعد العامة للتهيئة والتعمير:

تضمن القانون 90-29، سالف الذكر مجموعة من الضمانات لفائدة المصلحة العامة العمرانية، كما أن القيام بتقنين أدوات التهيئة والتعمير وبذلك جعلها ملزمة على كل من يزمع على مباشرة نشاط عمراني.

ويمتد نطاق الإلزام إلى السلطات الإدارية المعنية وذلك بالالتزام بتوفير الخدمة العمومية العمرانية التي تقوم على موازنة بين حق الخواص في القيام بأنشطة عمرانية على ملكياتهم والالتزام باحترام توجيهات أدوات التهيئة والتعمير هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، فغياب مخططات التهيئة العمرانية لا يعني زوال أو سقوط الحق في ممارسة النشاط العمراني، وإنما في هذه الحالة فيتم تطبيق توجيهات عمرانية عامة بديلة تتمثل في قواعد عامة للتهيئة والتعمير وهي التوجيهات العمرانية العامة التي تقوم بضبط الحق في البناء والمواصفات العامة لتهيئة الأراضي وغيرها من الأنشطة العمرانية.

تعدّ قواعد العمران بوجع الخصوص والقواعد العامة للتهيئة والتعمير بوجه خاص، قواعد توقّعية اعتبارا لطبيعة الأنشطة العمرانية التي تزداد تطورا بالتطور التكنولوجي في مجال الهندسة العمرانية وعلوم البناء.

وبالتالي فإن النظرة التوقّعية تتجسّد أيضا في القواعد العامة للتهيئة والتعمير فهي تسطر ضوابط عامة واسعة لترشيد استعمال المساحات وكذا وقاية النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر قصد تحقيق التوازنات بين مختلف النشاطات الاجتماعية والاقتصادية ذات الصلة بالمنفعة العامة العمرانية.

تعمل كذلك على ضبط المجال العمراني الحال والتنبؤ للاحتياجات والتجهيزات الجماعية المستقبلية لضمان الصالح العام وكذا الوقاية من مختلف الأخطار والكوارث الطبيعية التي قد تحدث مستقبلا كما تساهم في الوقاية منها إذا كانت المنطقة المعنية مهدّدة

غير أن خلافا للتوجيهات مخططات التهيئة العمرانية، فإنها قواعد واسعة النطاق تعالج ضوابط عمرانية غير مفصّلة تفصيلا دقيقا، ما يخوّل للسلطة الإدارية المختصة صلاحيات

تقديرية واسعة، لا سيما في سلطة منح الرخص و/أو رفضها، وفي هذه الحالة تكون فيها رقابة القاضي²⁰⁶ على عقود التعمير محدودة خاصة في حالة منح الرخصة أو الشهادة المطلوبة²⁰⁷.

ب- الطبيعة القانونية للقواعد العامة للعمران:

من خلال ما تقدم من خصوصيات متعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير يمكننا أن نستنتج الطبيعة القانونية للقواعد العامة للتهيئة والتعمير فهي تمثل جوهر ما يميز هذه القواعد عن القواعد القانونية الأخرى، قصد التوضيح والتدقيق ثم التفصيل في طبيعتها في عدة نقاط وتتمثل فيما يلي:

1- **أنها قواعد بديلة**، وهي بذلك تمثل قواعد تكميلية لتوجيهات مخططات التهيئة العمرانية، بحيث لا يتم اللجوء إليها إلا في حالة غياب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي²⁰⁸، ومتى تقرر العمل بها وفقا للأشكال والإجراءات المنصوص عليها في القانون، فإنه يُنظر إليها على أنها قواعد أمرة، بحيث أنّ مخالفتها يترتب الجزاءات المقررة قانونا على كل الأطراف المخالفة لها مهما كان مركزها (إدارة أو أفراد).

2- **أنها قواعد أمرة**، كما سلق توضيحه كل مخالف لهذه القواعد يكون مسؤولا وتترتب عليه جزاءات قانونية اعتبارا لارتباطها بالنظام العم العمراني، وهو ما نصّت عليه المادة 10 من قانون 90-29، سالف الذكر التي جاءت بصيغة المنع، حيث يمنع استعمال

²⁰⁶ - «...A cet égard, il faut noter que la plupart des règles générales d'urbanisme sont permissives, elles sont soumises au contrôle de la juridiction administrative, celle-ci exerce un contrôle portant sur l'erreur manifeste d'appréciation... » voir : ADJA (D) & BERNARD (D), op.cit., P120.

²⁰⁷ - «...à l'égard de ces règle permissives, le contrôle du juge sera **restreint**...» voir: MORAND-DEVILLER (J), op.cit.,P19.

في موضوع القواعد العامة للتهيئة والتعمير يرتبط عدم تفضيلها وتقييد السلطات الرقابية للقاضي من خلال، طابعها الواسع والعام وغير المفصل فهي تترك مجال واسع للإدارة المعنية فيما يتعلق باتخاذ القرارات في مجال العمران.

«...Cependant, dans certains domaines, les règles générales ne laissent aucune marge d'appréciation à l'administration, elles sont impératives. Mais compte tenu de leur. Champ d'application, le législateur a permis qu'elles puissent faire l'objet de dérogations. », voir : ADJA (D) & BERNARD (D), op.cit. P119

²⁰⁸ - «...Certaines Règles sont d'application générale et absolue et s'impose malgré l'existence de P.D.A.U, ou de P.O.S ... » Voir : ADJA (D) & BERNARD (D), op.cit. P121 ; voir aussi les article 2 et 3 de la loi n°90-29 précédemment cité, et les article 1 et 2 du décret n°91-175 et les article 1 ,2 et 14 du décret n°91-178.

الأراضي أو القيام بالبناء بشكل يخالف قواعد العمران والنظام العام العمراني تحت طائلة العقوبات المخصصة قانونا لهذا الغرض.²⁰⁹

3- **أنها قواعد وطنية**، بمعنى أنها عامة ومجردة، شاملة لكل أصناف العقارات، وهي بالتالي لا تخص إقليم معين، بل تمتد لتغطي كل الأقاليم التابعة للدولة دون استثناء على شرط أن ألا تكون هذه الأقاليم مشمولة بمخططات التهيئة العمرانية²¹⁰.

4- **أنها قواعد حمائية**، مبنية على مجموعة من القواعد التي تستهدف ضبط وترشيد أشغال البناء على مختلف الأراضي، بالشكل الذي يحفظ خصوصيات كل منطقة لتساهم في ضمان النظام العام العمراني وتسهيل على الإدارات العمومية المختصة مهمة توفير الخدمة العمومية العمرانية²¹¹.

5- **أنها ذات طابع عام واستثنائي**، يظهر الطابع الاستثنائي للقواعد العامة للتهيئة والتعمير من خلال خضوع البناءات وجميع الأنشطة العمرانية لها في حال غياب مخططات التهيئة العمرانية.

فهي مخصصة لتحقيق الاقتصاد الحضري للأجزاء المعمرة ومراعاة خصوصيات كل أصناف الأراضي فضلا عن المحافظة على التوازنات البيئية والحماية من الأخطار، كل هذه التوجيهات تمثل القواعد العامة للتهيئة والتعمير حيث جاء بها المشرع على سبيل المثال وليس على سبيل التدقيق والحصص²¹² ما يجعل السلطة العمومية العمرانية تتصرف بسلطة تقديرية واسعة نظرا للطابع الاستثنائي²¹³.

²⁰⁹-تنص المادة 10 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر على أنه: ((...لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون)). كما أن المادة 55 والمادة 04 من نفس القانون توضح الطابع الإلزامي والصيغة الأمرة.

²¹⁰-أنظر المادة 03 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

²¹¹- «...ces dispositions contribuent à prévenir les lacunes ou les insuffisances, elles organisent notamment: -l'environnement ; - Les secteurs sauvegardés du patrimoine culturel ; -les Projets d'intérêt national...» voir :ADJA (D) & BERNARD (D) op.cit. P120.

²¹²-أنظر المادة 03 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

انظر كذلك المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175، سالف الذكر التي تنص على أن: ((إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس ب.... يمكن رفض رخصة البناء أو رخصة التجزئة...))، نفس المضمون نجده في أحكام المادة 04 و08 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175، سالف الذكر.

²¹³ - Voir :ADJA (D) & BERNARD (D) op.cit. P120.

6- أنها قواعد ذات طابع تقديري، القواعد العامة للتهيئة والتعمير لها طابع تقديري، بحيث أن في حالة اللجوء إليها فالإدارة العمومية العمرانية يكون لها سلطات تقديرية واسعة لتوفير الخدمة العمومية العمرانية²¹⁴، والعلّة من ذلك هو تمكين الإدارة المختصة من ممارسة مهامها في مجال الضبط العمراني والتأقلم مع مختلف الوضعيات التي يفرضها الواقع العمراني والاجتماعي للمنطقة، خاصة وأن القواعد جاءت عامة وعلى سبيل المثال²¹⁵.

الفرع الثاني-أهمية تكريس معيار طبيعة الأرض في المناطق غير المغطاة

بمخططات عمرانية:

تتحكم في عملية ضبط أشغال التهيئة والتعمير في المناطق غير المغطاة بالمخططات العمرانية القواعد العامة لشغل الأراضي أدرجها القانون رقم 90-29 في سبعة مواد (المواد من 3 إلى 9) تضمنت أهم المبادئ السارية على عملية شغل الأراضي في تلك المناطق، وقد كرس المشرع للعملية معيار طبيعة الأرض في تبنيه النصوص الخاصة بشغل تلك الأراضي، وهو المعيار الذي يجعل عملية التهيئة والتعمير تختلف من صنف إلى آخر، والأراضي في مفهوم قانون التوجيه العقاري²¹⁶، هي كل الأملاك العقارية أو الثروات العقارية غير المبنية، تستغل أساسا بين وظيفة السكن أو الفلاحة أو الصناعة أو كمواقع سياحية ، وهكذا فانه بالنظر إلى الغرض الذي تخصص له الأراضي أو بالنظر إلى وجهتها العملية يمكن تصنيفها في الجزائر - على غرار مختلف دول العالم - إلى خمسة أصناف هي: العقار الوقي ، الصناعي ، الفلاحي ، الحضري و السياحي، وقد استهدف المشرع في تهيئة كل صنف من هذه الأصناف خلق التوازن الوظيفي لكل صنف من أصناف الأرض أو العقار، وهذا بدليل المادة الأولى من

²¹⁴-لا يكتفي المشرع بضبط الأنشطة العمرانية وفقا للقواعد العامة في حالة غياب مخططات التهيئة العمرانية، وإنما يراعي أيضا السياسة العامة لتهيئة الإقليم، فيمكن للإدارة العمرانية المعنية أن ترفض منح رخصة البناء أو أن تعلق منحها إلى غاية الوفاء بشروط، إذا كان البناء محل الطلب إذا كان مخالفا أو مناقضا للسياسة العامة المسطرة من قبل الدولة، وفي هذه الحالة التناقض قد يكون من خلال أهمية مشروع البناء أو وضعيته أو تخصيصه. أنظر:

MORAND-DEVILLER (J), op.cit. P21.

²¹⁵-أنظر المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175، سالف الذكر.

²¹⁶-أنظر القانون رقم 90-25، سالف الذكر.

القانون رقم 90-29²¹⁷، ولخصوصية كل صنف من أصناف الأراضي أصدر النصوص الخاصة بكل منها، ولكثرة هذه النصوص وعمق الإجراءات الواردة فيها، اختارنا الوقوف فقط على دراسة ضوابط تهيئة وتعمير في المناطق السياحية (أولا) والمناطق الفلاحية (ثانيا) ²¹⁸.

أولاً- تهيئة وتعمير المناطق السياحية والأثرية غير المغطاة بمخططات عمرانية:

تتفرد عملية تهيئة والبناء على العقار السياحي بأحكام خاصة مغايرة للأحكام السارية على العقار غير السياحي، صدر القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة²¹⁹، وتضمن أحكام البناء في المجالات المحمية كالمناطق الساحلية والسياحية²²⁰

²¹⁷ - المادة الأولى من القانون رقم 90-29 تنص: ((يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي للتعمير و تكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي و الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة وأيضاً وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة والتعمير)).

²¹⁸ - تجدر الإشارة أن مختلف الضوابط التي يخضع لها النشاط العمراني في مناطق التوسع السياحي أي في المناطق الساحلية والأثرية والفلاحية والمناطق الغابية تمثل حماية قانونية للمحافظة على طابعها الطبيعي و/أو البيئي حسب الحالة، كما أن الغاية الأخرى من تكريس حماية على هذه الأراضي هي الحفاظ على قيمتها الاقتصادية والطبيعية.

²¹⁹ - قانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج. ر. عدد 77 الصادر بتاريخ 2001/12/15.

لقد تم تناول مفهوم التنمية المستدامة هي لجنة BRUNDTLAND سنة 1987، عرفتها اللجنة على أساس تلبية احتياجات الجيل الحالي دون المساس باحتياجات الأجيال المستقبلية، يتجسد هذا الحفاظ في جملة من السياسات والاستراتيجيات والمخططات ذات النظرة التنموية والمستقبلية من أجل حفظ حق الأجيال المستقبلية، أنظر: بومعروف النياس- عماري عمار، « من أجل تنمية صحية مستدامة في الجزائر »، مجلة الباحث، المجلد 07 - العدد 07 / 2009، جامعة قاصدي مرباح

ورقلة، ص 28. متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/752>

لا يُحصر تحقيق التنمية المستدامة على تحقيق التنمية الاقتصادية، فالأمر يتعدى ذلك وهو أشمل وأوسع من ذلك، تجمع التنمية المستدامة بين العديد من العناصر أبرزها الاقتصاد، المجتمع والبيئة وعند تقاطعها تتحقق رفاهية الإنسان وبذلك التنمية المستدامة. أنظر: طالب محمد - ساحل محمد، « أهمية الطاقة المتجددة في حماية البيئة لأجل التنمية المستدامة »، مجلة الباحث، المجلد 06/العدد 06 - 2008، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 203.

متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/834>

²²⁰ - يعتبر قطاع السياحة والأسفار من أهم القطاعات التنموية، اعتبارا للعائدات المالية التي توفرها وخاصة بالعملة الصعبة وذلك على مستوى طول ومتوسط المدى، فهو قطاع حيوي وقد يمثل قلبا نابضا للاقتصاد البديل لاقتصاد النفط والمحروقات، فضلا عن فرضة استغلال الثروات الطبيعية والكشف عنها، لذلك فإن الدولة الجزائرية قد تبذل جهدا تشريعيًا من أجل وضع استراتيجيات تمكنها من الاستثمار في هذا القطاع من بين الاستراتيجيات المتبعة، جعل المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية المرجع الرئيسي للسياسة السياحية بالجزائر في آفاق 2025، أنظر: بريش السعيد- شابي حليمة، دور التنوع الاقتصادي من خلال الصناعة السياحية في الجزائر لتحقيق التنمية والتقليص من البطالة، مداخلة القيت في ملتقى حول: استراتيجية

التي تضم المعالم التاريخية والأثرية والطبيعية والثقافية أو الاقتصادية، وتشكل هذه المعالم سبب اهتمام قانون التوجيه العقاري وقانون التهيئة بضبط العمران في كل المناطق ذات الجذب العمراني وتقيده بالتراخيص والشروط الإجرائية الصعبة المنال من الناحية العملية، وقد بلغ اهتمام المشرع إلى حدّ المنع المطلق للبناء فوقها نظرا للوظيفة التي تؤديها كل منطقة سياحية، بخصوص إجراءات منح تراخيص البناء في المناطق السياحي يميز القانون رقم 03-03²²¹ بين المناطق الساحلية والمناطق الأثرية.

يتوقف استصدار رخص البناء على المناطق الساحلية على النظر إلى الوظيفة التي يقدمها الساحل²²² ، وهي لا تخرج عن أحد الأمرين:
أ- أن يشكل الساحل منطقة توسع سياحي²²³:

الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، منعقد يومي 15-16 نوفمبر 2011، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ص2.

تجدر الإشارة أن نص المشرع الجزائري في القانون رقم 90-29، سالف الذكر على بعض الأراضي التابعة للتراب الوطني التي تخضع لأحكام خاصة في مواد منح رخص البناء، نظرا للميزات الطبيعية و/أو الثقافية و/أو الاقتصادية التي تتميز بها، على غرار المناطق السياحية وذات الجذب السياحي على سبيل المثال المناطق الساحلية أو الأثرية.

فضلا عن ذلك فتشمل بالحماية أيضا المناطق الغابية الفلاحية ذات الجودة العالية و/أو الجيدة تعتبر من المناطق الخاصة نظرا لمميزاتها البيئية والنوعية، حيث تتجسد الحماية في ضرورة الحصول على ترخيص أو إذن مسبق من قبل الجهات المختصة قبل الشروع في أية أشغال. أنظر: عبد الغاني سيوني عبد الله، القانون الإداري-دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص385.

²²¹- قانون رقم 03-03 مؤرخ في 17 فبراير 2003 يتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج. ر. عدد 11 الصادر في 19 ديسمبر 2003.

²²²- نصّت المادة 07 من قانون رقم 02-02 يتعلق بحماية الساحل وتتمينه، مؤرخ في 05 فبراير 2002، ج ر عدد 10 صادر بتاريخ 12 فبراير 2002، على أن ((يشمل الساحل في مفهوم هذا القانون جميع الجزر والجزيرات والجرف القاري وكذا شريطا ترابيا بعرض أقله ثمانمائة (800متر) على طول البحر...)).

²²³- عرّفت المادة 02 من قانون رقم 03-03، سالف الذكر مناطق التوسع السياحي على أنها: ((كل منطقة أو امتداد من الإقليم يتميز بصفات أو بخصوصيات طبيعية وثقافية وبشرية وإبداعية مناسبة للسياحة، مؤهلة لإقامة أو تهيئة منشأة سياحية ويمكن استغلالها في تنمية نمط أو أكثر من السياحة ذات مردودية))، كما عرّفت أيضا الموقع السياحي على أنه: ((كل منظر أو موقع يتميز بجاذبية سياحية بسبب مظهره الخلاب، أو بما يحتوي عليه من عجائب وخصوصيات طبيعية أو بنايات مشيدة عليها، يعترف له بأهمية تاريخية أو فنية أو أسطورية أو ثقافية والذي يجب تثمين أصلته)).

فإنّ البناء عليه يخضع لموافقة الوزارة المكلفة بالسياحة²²⁴، مرفقة بترخيص للبناء يخضع لمخططات التهيئة السياحية²²⁵ التي تستهدف حماية الجمال الطبيعي والمعالم الثقافية التي تشكل أساس الجذب السياحي، وكذا الاستثمار والاستغلال العقلاني للفضاءات السياحية، ولهذه الأهداف فإنّ المشرع يقيد إصدار التراخيص بدراسات الجدوى الاقتصادية والتقنية لمشاريع الاستثمار، على وجه الخصوص في المجال الفندقي.

ب- أن يشكل الساحل منطقة نشاط اقتصادي:

فإنّ البناء عليه يحدث في إطار ما حدده القانون رقم 03-02²²⁶، الذي يفرض بعض الارتفاقات على بعض الأجزاء منه، فعلى سبيل المثال تمنع المادة 12 من هذا القانون التوسع الطولي للمحيط العمراني للتجمعات السكانية الموجودة على الشريط الساحلي على مسافة تزيد على 3 كيلومتر من الساحل.

وأما البناء على المناطق الأثرية فإنها تخضع لأحكام القانون رقم 04-98 المتعلق بحماية التراث الثقافي²²⁷، ونظرا لأهميتها التاريخية والحضارية ضمن التراث الثقافي للأمم²²⁸، فإنّ تعزيز حمايتها عند عمليات البناء عليها أو التوسع فيها تشكل مسألة جوهرية، وإنجازها

²²⁴ - أنظر المادة الأولى من قانون رقم 04-421 مؤرخ في 20 ديسمبر 2004 يحدد كليات الاستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال رخصة البناء داخل مناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، ج. ر. عدد 83، الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2004.

²²⁵ - أنظر: المواد 12، 14، 17، من القانون رقم 03-03 السالف الذكر، وكذلك المواد 6، 23، 24، 39 من قانون رقم 04-421 السالف الذكر.

²²⁶ - قانون رقم 03-02 مؤرخ في 17 فبراير 2003 يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحي للشواطئ، ج. ر. عدد 11 الصادر في 19/02/2003.

²²⁷ - قانون رقم 98-04 مؤرخ في 15 يونيو 1998 يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج. ر. عدد 44، الصادر في 17 يونيو 1998.

²²⁸ - نصّت المادة 17 من القانون رقم 04-98 على أنّ: ((تعرف المعالم التاريخية بأنها إنشاء هندسي معماري منفرد أو مجموع يقوم شاهدا على حضارة معينة أو على تطور هام أو حادثة تاريخية))، نصّت كذلك المادة 17 منه على القطاعات المحفوظة: ((المجموعات العقارية الحضرية أو الريفية مثل القصبات والمدن والقصور والقرى والمجمعات السكنية التقليدية المميزة والتي تكتسي بتجانسها ووحدتها المعمارية والجمالية من شأنها أن تبرر حمايتها وإصلاحها وإعادة تأهيلها وتثمينها)).

تجدر الإشارة أن البناء ضمن المناطق الأثرية، يخضع لنفس القواعد التي يخضع لها البناء ضمن مناطق التوسع السياحي مطابقة الأشغال لمخطط حماية واستصلاح المواقع الأثرية والمناطق المحمية التابعة له، اعتبارا لدوره في تحديد الأنشطة التي يمكن ممارستها، أنظر المادة 30 من قانون رقم 98-04، سالف الذكر.

يتطلب ترخيص من الوزارة المكلفة بالثقافة أو الوالي على حسب أهمية المعالم، وهذه الأخير قد تكون في شكل مجموعات حضرية (القصبة، المدن...) أو مجتمعات سكنية تقليدية مميزة من حيث نسقها الجمالي والعمراني وهو مما يتطلب إعادة تأهيلها وترميمها²²⁹.

ثانيا- تهيئة وتعمير المناطق الفلاحية بين المنع والإجازة:

تضمن القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري أصناف الملكية العقارية، وتعد الأراضي الفلاحية من بين أصناف الملكية العقارية الاستراتيجية، كما تضمن كذلك قانون التوجيه العقاري نمط استغلال الممتلكات العقارية الفلاحية سواء كانت خاصة أو تابعة للأموال العمومية، وهذا لتحقيق الموازنة بين التنمية العمرانية والتنمية المستدامة، ومن بين التدابير المقررة لحماية الأراضي الفلاحية هي حظر استغلال الممتلكات العقارية في حركات التوسع العمراني والبناء لاسيما يتعلّق الأمر بالأراضي الخصبة والخصبة جدًا (أ).

غير أنه نزولا عند رغبة الدولة في تحقيق التنمية العمرانية وإشباع حاجيات عمرانية أساسية وتقديم خدمة عمومية عمرانية ذات جودة، فقد قرر المشرع بإجازة استرجاع الأراضي الفلاحية وتحويلها إلى أراضي ذات وجهة عمرانية، يجوز القيام فيها بأنشطة عمرانية لاسيما لما كان ذلك يحقق المصلحة العامة ويحقق توازنا بين النظام العام العمراني والنظام العام البيئي (ب).

أ- حظر نشاطات التهيئة والتعمير على الأراضي الفلاحية:

منع المشرع الجزائري- مبدئيا- البناء على الأراضي الفلاحية²³⁰ باعتبارها بنايات شرعية تم إنجازها خلافا للدستور وقانون التوجيه العقاري والقوانين التي تنظم الأراضي الفلاحية وتلك المتعلقة بالتهيئة والتعمير، يجد المنع أساسه في تعارض البناء على الأراضي الفلاحية مع

²²⁹- أنظر المادتان 30، 31 من قانون رقم 98-04 سالف الذكر.

²³⁰- عرّف المشرع الجزائري الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية في نص المادة 04 من قانون رقم 90-25، سالف الذكر بأنها: ((كل أرض تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة استهلاكاً مباشراً بعد تحويله)). لقد صنّفت المادة 05 من القانون سالف الذكر الأراضي الفلاحية إلى أرض خصبة جدًا، وأراضي خصبة ومتوسطة الخصب، وضعيفة الخصب تبعا لضوابط علم التربة والانحدار والمناخ والسقي، أنظر كذلك المواد 06 و07 من قانون 90-25، سالف الذكر.

تجدد الإشارة إلى أن قانون 90-29، سالف الذكر جاء بمصطلح مغاير حيث نص على الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي أو الجيد، إلا أن الأرض قد تكون خصبة لكنها لا تكون ذات مردود عالي، على سبيل المثال فإن الأراضي الصحراوية أصبحت تعطي مردودا عاليا غير أنها غير مصنفة ضمن فئات الأراضي الخصبة.

القواعد المنظمة لاستغلال المناطق الفلاحية التي تستهدف الحفاظ على الثروة العقارية وتثمينها، وقد تأكد هذا الهدف في نص المادة 2/19 من دستور 2016²³¹، التي تنص على: ((تحمي الدولة الأراضي الفلاحية))، وهو ما أكدت عليه المادة 29 من القانون رقم 10-03²³² على: ((يعدّ إخلالا بالتزامات المستثمر صاحب الامتياز في حالة تحويل الوجهة الفلاحية للأراضي وللملاك السطحية.))، ونصت المادة 14 من القانون رقم 08-16²³³ على: ((يمنع بموجب أحكام هذا القانون كل استعمال غير فلاحي لأرض مصنفة كأرض فلاحية أو ذات وجهة فلاحية))، وأكدت المادة 22 من نفس القانون على ذات المنع من خلال نصها على: ((يجب ألا تفضي التصرفات الواقعة على الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية إلى تغيير وجهتها الفلاحية)).

ب- إجازة تعميم وتهيئة الأراضي الفلاحية استثناء:

ترخص التشريعات المتعلقة بالأراضي الفلاحية -على وجه الاستثناء- بالبناء على الأراضي الفلاحية²³⁴ في سبيل تحقيق المنفعة العمومية وتحسين حياة المواطن من خلال برامج إنجاز السكنات أو الطرقات السريعة والمنشآت الصناعية وفي حدود ما تكرسه المادة 34 من القانون رقم 08-16 التي تنص على: ((لا يمكن إنجاز أية منشأة أساسية أو بنايات داخل المستثمرات الفلاحية الواقعة في أرض خصبة جدا أو خصبة طبقا للمادة 33 أعلاه

²³¹- قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. عدد 14 الصادر بتاريخ 07 مارس 2016.

²³²- قانون رقم 10-03 مؤرخ في 15 أغسطس 2010 يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للملاك الخاصة للدولة، ج. ر. عدد 46 الصادر بتاريخ 18 أغسطس 2010.

²³³- قانون رقم 08-16 مؤرخ في 03 أغسطس 2008 يتضمن قانون التوجيه الفلاحي، ج. ر. عدد 46 الصادر بتاريخ 10 أغسطس 2008.

²³⁴- نلاحظ أنّ المشرع الفرنسي في مجال حماية الأراضي الفلاحية بموجب القواعد العامة للتهيئة والتعمير، تشدد كثيرا في ما يخص بطلب رخص البناء على الأراضي الفلاحية وذلك تقاديا الزحف العمراني على حساب الأراضي ذات الوجهة الفلاحية أو الغابية، كما أنه يلجأ إلى رفض طلبات رخص البناء في المناطق المحاذية للمناطق الفلاحية والغابية التي يكون محلها طلب رخصة بناء غير منسجم مع وظيفة الأراضي الطبيعية محل الحماية، للتفصيل في الموضوع أنظر :

« ... La protection du patrimoine écologique et culturel, les autorités chargées d'instruire les autorisations de construire ont à leur disposition des outils efficaces de protection de l'environnement contre les risques de « mitage » ou de compromission des activités agricoles et forestières par des constructions de nature « à favoriser une urbanisation dispensée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants » ... ».

MORAND-DEVILLER (J), op.cit., P 20.

إلا بعد الحصول على رخصة صريحة...))، وكذا المادة 36 من نفس القانون التي تنص على: ((القانون هو الذي يرخص بتحويل أي أرض فلاحية خصبة جدا أو خصبة إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير... ويحدد القانون القيود التقنية والمالية التي يجب أن ترافق إنجاز عملية التحويل حتما))، يفهم مما تقدم من نصوص أنّ المشرع أخذ بمعيار التربة في إجراءات تحويل وجهة الأراضي الفلاحية، وتتطلب المسألة استصدار نص تشريعي لتحديد الأراضي المعنية بعملية التحويل والتعويض المترتب لفائدة الدولة أو الجماعات المحلية والمترتب عن نقص القيمة، مع الإشارة أنّ تصنيف الأراضي الفلاحية لا يتم إلا بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء²³⁵.

يمتد الترخيص بالبناء على الأراضي الفلاحية في حدود ما تتطلبها المستثمرة الفلاحية من تجهيزات وسكنات ملائمة للمستثمرين، وفي ذلك تنص المادة 53 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري على: ((البنائات ذات الاستعمال السكني في الأراضي الخصبة جدا أو الخصبة تبقى خاضعة لرخصة صريحة... ولا تُسلم هذه الرخصة إلا للملاك أو الحائزين أو الشاعلين الذين يبادرون بذلك في نطاق الاحتياجات الذاتية))، ويتضمن الترخيص ضبط المقاييس والمساحات المخصصة للبناء طبقا للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13/09/1992 المتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلدية، والمعدل بقرار مماثل مؤرخ في 18/11/2015²³⁶.

²³⁵ -أنظر المادة 15 من القانون رقم 08-16 السالف الذكر.

²³⁶ -يفرق القرار بخصوص مقاييس البناء بين تلك المقررة للبناء من أجل السكن والبناء من أجل التجهيز، بالنسبة للأولى تشترط المادة 5 من القرار ألا تتجاوز مساحتها 250 متر مربع من المساحة الكلية إذا كانت هذه الأخيرة لا تتجاوز 5 هكتارات، وبالنسبة للبناء لتجهيز المستثمرة (غرف التبريد، مستودعات التخزين...) فإنّ المادة 3 من القرار تنص على ألا تتجاوز مساحتها 50 متر مربع من المساحة الإجمالية للأرض الفلاحية.

المطلب الثاني-توظيف القواعد العامة للعمران لصالح النظام العام

العمراني:

يمثل النظام العام²³⁷ العمراني مجموعة القواعد والنظم القانونية العامة والأمر التي لا يترك المشرع شوطا لمخالفتها، فكل اتفاق على ذلك يعد باطلا بطلانا مطلق فهي تهدف إلى ضبط النشاط العمراني²³⁸ عن طريق التوفيق بين إرادة الأفراد ورغباتهم وبين المصلحة العامة²³⁹، فهي ترمي إلى حماية الصحة والأمن العموميين (الفرع الأول) كما أنها ترمي إلى ضمان الانسجام العمراني من خلال ضبط حركة البناء والمظهر الخارجي لها والسكينة العامة برزت إلى وجود فكرة المطالبة بحماية قانونية لجمال الرونق في الشارع (الفرع الثاني).

الفرع الأول-توظيف القواعد المتعلقة بالصحة والأمن العموميين لصالح

النظام العام العمراني:

تعتبر القواعد المتعلقة بالصحة والأمن العموميين من بين أهم العناصر التقليدية للنظام العام، وإذا قمنا بتفكيك هذه عنوان هذه القاعدة، نجد أنها تتكون من عنصر والأمن وهو كل ما يطمئن الإنسان على نفسه وممتلكاته من الاضطرابات كالسرقة وأخطار سقوط المنازل وتعرضها للحرائق...إلخ؛

²³⁷ -تجدر الإشارة أن التعريفات المتعلقة بالنظام العام العمراني متنوعة ومتعددة، هناك من يرى أنه استقرار النظام العام في الشوارع أو بتعبير أوسع أنه مجموع الشروط اللازمة للأمن والأداب العامة التي لا يمكن للأفراد أن يستغني عنها من أجل علاقات سلمية ولاستقرار معاملاتهم الاجتماعية والاقتصادية: أنظر عصفور محمد، مرجع سابق، ص 125-126-127.

²³⁸ -يندرج الضبط الإداري للأنشطة العمرانية في إطار القواعد العامة للتهيئة والتعمير، ضمن المفهوم التقليدي للنظام العام، وفقا لثلاث عناصر تقليدية، الأمن العام والسكينة العامة، والصحة العامة فقط، فبالتالي قواعد التهيئة والتعمير تستهدف المظهر المادي دون المظهر المعنوي-الأدبي- للنظام العام العمراني عن طريق تدخل السلطات العمومية العمرانية لمنع الاضطرابات التي تمس أمن الأفراد وسكنتهم فضلا عن الصحة العمومية وهي ما يمثل جوهر الخدمة العمومية العمرانية، إلى جانب ذلك النظام العام العمراني بعدما كان يقصي من نطاق الحماية المظهر المعنوي للنظام العام أصبحت أحكامه تتسع لاستيعاب النظام العام الجمالي للعمران و الاقتصادي لحفظ التوازن بين مختلف وظائف الأراضي كحماية الأراضي الفلاحية والسياحية نظرا لدورها في تحفيز المداخل الاقتصادية. أنظر: دايم بلقاسم، مرجع سابق، ص 21.

²³⁹ -محمد الأمين كمال، «الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي»، مجلة الفقه والقانون، العدد 2/أفريل 2012، مجلة إلكترونية شهرية تعنى بنشر الدراسات الشرعية والقانونية، ص 71.

متوفرة على الرابط: https://www.bibliodroit.com/2015/12/blog-post_37.html

أما عن العنصر الثاني فهو الصحة العمومية ويُقصد بها حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم من الأمراض والأوبئة والعدوى وغيرها من أخطار التلوث البيئي والطبيعي والجائحات العالمية ولعل في الوقت الراهن الوباء العالمي كوفيد-19؛
 للتفصيل في هذه القاعدة الجوهرية في مهمة الدولة في ضمان الخدمة العمومية العمرانية، نتناول بداية مضمون القواعد العامة للتهيئة والتعمير المتعلقة بالصحة والأمن العموميين (أولاً)، ومن ثم نبرز الارتباط بين هذان العنصران ومضمون الخدمات العمومية العمرانية (ثانياً).

أولاً- مضمون القواعد العامة المتعلقة بالصحة والأمن العموميين:

كما سلف ذكره فإن القواعد العامة للتهيئة والتعمير تفرض في حالة غياب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو بمخطط شغل الأراضي وبالتالي فإن طالب رخصة البناء تفرض عليه ضوابط وقيود تفرضها القواعد العامة للتهيئة والتعمير وذلك للتأكد من أن البناية المراد تشييدها أو غيرها من الأشغال التي تستحق الحصول على رخصة بناء مسبقة لا تمس بالصحة والأمن العمومي حيث نصت عدّة مواد من المرسوم التنفيذي 91-175، سالف الذكر المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء على ضرورة خضوع طالب الرخصة للضوابط المذكورة سلفاً، و بالتالي التأكد من أن البناية المراد إقامتها لا تؤدي بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالمساس بالسلامة والأمن العمومي، كحضر إقامة البنايات على أراضي معرضة لأخطار طبيعية كالانجرافات و الفيضانات، وانزلاق التربة أو الجرف أو غيرها، وعليه فلا يمكن في هذه الحالة منح رخصة البناء لطالبها ولا يكون ذلك إلا بناء على دراسات من قبل المصالح المختصة²⁴⁰.

كما أنه لا تمنح الرخصة في حالة عدم توفر منافذ أو طرق مؤدية إلى القطعة الأرضية المراد إقامة البناء عليها كالعمارات المراد تشييدها والتي لا تصل إليها الطرق العمومية أو الخاصة وذلك من أجل ضمان النفوذ إليها لمكافحة الحرائق²⁴¹ وغيرها من المخاطر التي

²⁴⁰ منصور نور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى، الجزائر، ص 15.

²⁴¹ -إقلاوي أولاد رابح صافية، مرجع سابق، ص 110.

تتطلب تدخل سريع من طرف المصالح المدربة والمختصة في ذلك وعليه فلا يمكن منح رخصة البناء²⁴² إذا كان بعدها يقل عن 50 متر من جانب الطريق السريع²⁴³.

وكذلك بالرجوع للقانون رقم 02-04²⁴⁴ المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث قد تدخل للحفاظ على الأمن العام العمراني من خلال منع عملية البناء أو تقييدها في المناطق ذات الطابع الزلزالي النشط أو في المناطق ذات الخطر الجيولوجي والمعرضة للفيضانات²⁴⁵.

تضمن أيضا القانون رقم 90-29 العديد من القواعد التي تهدف إلى حفظ الأمن العام فعلى سبيل المثال إلزامية إعداد مشاريع البناء من طرف مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية ذلك لتشيد بناية مقاومة ولا تهدد سلامة مستخدميها.

و بخصوص الصحة العامة أبرز القواعد ما تضمنته المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19²⁴⁶ التي تلزم إرفاق طلب رخصة البناء بمذكرة تتضمن نوع المواد السائلة والصلبة والغازية وكمياتها المضرة بالصحة العمومية وبالزراعة و بالمحيط، ذلك على شكل دراسة مدى التأثير المنصوص عليها في أحكام المرسوم رقم 07-145²⁴⁷، وهو الشيء المؤكد بموجب

²⁴² -أنظر المواد 10،3،2 من المرسوم التنفيذي 91-175، سالف الذكر.

²⁴³ -تنص المادة 08 من المرسوم 91-175: ((يمكن رفض رخصة بناء عمارة أو مجموعة عمارات لا تصل إليها الطرق العمومية أو الخاصة حسب الشروط التي تستجيب لوظيفتها، لا سيما في مجال السير في المرور والنفوذ إليها وفي وسائل الاقتراب التي تمكن من مكافحة فعالة ضد الحرائق. ويمكن رفضها أيضا إذا كانت منافذ العمارات تكون خطر على أمن مستعملي الطرق العمومية أو أمن مستعملي هذه المنافذ يجب تقدير هذا الأمن اعتبارا على الخصوص لموقع المنافذ وشكلها واعتبارا كذلك لطبيعة حركة المرور وكثافتها)).

²⁴⁴ -قانون رقم 04-21، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، ج ر عدد 84، صادر في 29 ديسمبر 2004.

²⁴⁵ -أنظر المواد 19، 21، 22، 23 من قانون 04-21، سالف الذكر.

²⁴⁶ -مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07 صادر في 22 فبراير 2015.

²⁴⁷ -مرسوم تنفيذي رقم 07-145 مؤرخ في 19 مايو 2007، يحدد مجال تطبيق و محتوى وكفايات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر عدد صادر في 22 ماي 2007.

المادة 15 من القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة²⁴⁸ وذلك كإلزامية ربط البنايات بمصدر للمياه الصالحة للشرب وأن تتضمن هذه البنايات على جهاز لصرف المياه المستعملة، وإلزامية تصميم البنايات ذات الاستعمال السكني والمهني بكيفية تمكن من تقادي رمي النفايات و العناصر الضارة والملوثة²⁴⁹.

ثانيا- الصّحة والأمن العموميين: جوهر الخدمة العمومية العمرانية:

لقد واجهت الدولة الجزائرية منذ استقلالها العديد من التحديات، ويعد موضوع التعمير والتهيئة العمرانية المستدامة من بين أبرز التحديات، بسبب تشعبه وارتباطه بالعديد من المجالات لاسيما الاقتصادي والاجتماعي، نظرا لعلاقه المباشرة بالمواطنين وإسكانهم في محيط تتوفر فيه الخدمات والمرافق والمنشآت التي تضمن لهم إطار معيشي لائق ومريح فضلا عن تحسين البيئة العمرانية.

لتحقيق التحدي والفوز بالرهان فإن مهمة الضبط العمراني للأنشطة العمرانية تطلبت تدخل السلطات العمومية، لتنظيم حركة البناء والتوسع العمراني وهذا بالاعتماد على القواعد القانونية، قصد تسهيل ضمان وتوفير كل عناصر الخدمة العمومية العمرانية، من بين العناصر التي لا يمكن الاستغناء عنها نذكر الصحة العمومية(أ)، والأمن في الأوساط الحضرية والعمرانية(ب).

أ- الصّحة العمومية في الوسط الحضري: تعزيز الرعاية الطّبية بالحماية

القانونية:

دخل التخطيط العمراني ممثلا في أدوات التهيئة العمرانية والقواعد العامة للتهيئة والتعمير في تفاعل قوي مع صّحة السكان في الأوساط الحضرية، علما أن الصّحة العامة لم تعد تتعلق فقط بجودة نظام الرعاية الصّحية كالمستشفيات والمصحات الخاصة والعامة.

²⁴⁸ - قانون رقم 10-03 مؤرخ في 19 يونيو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 في 20 يونيو 2003، ملغى جزئيا بموجب القانون رقم 06-07 مؤرخ في 13 مايو 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج ر عدد 31 صادر في 13 مايو 2007، والقانون رقم 11-02 مؤرخ في 17 فبراير 2001، يتعلق بحماية المجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 13 صادر في 28 فبراير 2011.

²⁴⁹ -ناتوري سمير، « الطعن في قرار رخصة البناء آلية لحماية النظام العام العمراني، » المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12-العدد 2015/02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، ص495.

أصبحت لظروف الحياة دور كبير في الصّحة العمومية، لذلك توجهت الدولة الجزائرية نحو على غرار معظم الدول النامية إلى تعزيز دور العمران في حماية الصّحة العمومية وذلك عن طريق خلق البيئات المادية والاجتماعية والاقتصادية المواتية للظروف الصحيّة الجيدة. فبالتالي موضوع الصّحة ليس من اختصاص الأطباء فقط وإنما يدخل ضمن اختصاص الجهات الفاعلة في مجال تخطيط العمراني أبرزها السلطات الإدارية العمرانية، إذ ترتبط الصّحة العمومية بشكل مباشر أو غير مباشر مع التغييرات في استخدام الأراضي، وكذلك بالتوفير الفعال للنقل والسكن اللائق وغيرها من العناصر الجوهرية في حياة الإنسان لضمان صحّته النفسية والبدنية.

لذلك فإن جميع القرارات السياسية المتخذة من قبل الدولة أثرت على القوانين العمرانية بشكل يجعل الصّحة العمومية محور مهم في التخطيط العمراني الحضري وتجسيد هذه الأهمية في قالب قانوني، لتلتزم السلطات الإدارية العمرانية بتنفيذها وبذلك ضمان الصّحة العمومية للسكان في الأوساط العمرانية.

يمكننا توصية بعض التصرفات والإجراءات التي قد تمكّن السلطات العمرانية من تحسين الصّحة العمومية في الأوساط الحضرية وخلق ظروف صحيّة في المناطق السكنية، أبرزها ضرورة تخفيض نسبة الملوثات الضارة للبيئة وللإنسان²⁵⁰، تعزيز السلوكيات المواتية للصّحة

²⁵⁰—من الضروري حماية المواطنين من الأخطار الصحيّة التي تهدد صحّتهم، كالعامل على القضاء على الأمراض والأوبئة والحالات الصحيّة المعدية، كما أن توفير الخدمة العمومية العمرانية يشمل محاربة الأوبئة وتجديد خلايا ومؤسسات لمواجهةها، فضلا عن تنفيذ الإجراءات المتعلقة بمكافحة التلوث والوقاية منه ومراقبة السلع المعروضة للبيع في الأوساط الحضرية. تجدر الإشارة أن سلطات الضبط العمراني تتدخل كذلك لوضع الشروط الصحيّة الملائمة لحماية المواطنين وفرض رقابة على نظافة الأماكن ومراقبة المياه الشروبّة وكذلك طريقة التخلص من النفايات وإزالتها وضبط الشروط الصحيّة في المنشآت الصناعية وفرض ابتعادها أو نقلها من الأوساط السكنية، كما أن يعتبر مشروعا كل تدخل إداري قصد حماية صحة الأشخاص، وهو ما يؤكده القضاء الفرنسي.

تدخل مجلس الدولة الفرنسي في العديد من القضايا لفائدة تدخلات السلطات الإدارية التي ترمي إلى حماية الصّحة العمومية، حيث بتاريخ 28 نوفمبر 1980 قضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية القرار الذي اتخذته رئيس البلدية «Le maire de la commune D'ARDRES PAS DE CALAIS» الذي كان محله منع السباحة واستعمال الزوارق السياحية وغيرها من وسائل النقل البحري المستعملة للاستجمام والسياحة البحرية اعتبارا للخطر الذي قد تعرض إليه الصّحة والأمن العموميين بعد أن تبين لمجلس الدولة أن الغاية منه هو الحفاظ على الصّحة العمومية، أنظر:

« **Résumé** : 16-03-04, 16-03-05, 49-04-05 En raison de la configuration étroite et de la superficie d'un lac qui, sans appartenir au domaine public, était ouvert au public, la circulation des bateaux à moteur comportait pour les usagers et les riverains des dangers auxquels il ne

العامة كتعزيز أماكن الأنشطة البدنية في الأوساط الحضرية وتنظيم دورات خاصة للحث على اتباع أنظمة غذائية ملائمة.

من النحية الاجتماعية يمكن توصية تعزيز التماسك الاجتماعي ورفاهية الوسط السكني لتغيير البيئة الاجتماعية والمساهمة في تصحيح التفاوت الصحي بين مختلف الفئات الاجتماعية والأشخاص الأكثر عرضة للخطر.

من الناحية الإدارية تفعيل دور الضبط الإداري في الجمع بين مختلف الأقطاب التي تشكل الخدمة العمومية العمرانية كالبيئة والمساحات الخضراء والإسكان والتنقل وتسهيل الولوج إلى الخدمات الاجتماعية والإدارية الضرورية، وتفعيل دور الخدمة العمومية العمرانية التشاركية للوصول إلى مشاريع عمرانية قابلة للتكيف مع مختلف أنماط الحياة.

ب- ارتباط الأمن العمومي بجودة الخدمة العمومية العمرانية:

يعتبر الأمن العمومي للسكان والأشخاص في الأوساط الحضرية العمرانية من أهم المعايير التي تأخذ في عين الاعتبار أثناء التخطيط العمراني وكذلك قبل الشروع في أشغال وأنشطة عمرانية، فيمكن تكييفها بأنها التزام قانوني تتكفل به السلطات العمومية المكلفة بتوفير الخدمة العمومية العمرانية²⁵¹.

pouvait être remédié que par l'interdiction de celle-ci. Par ailleurs, la pollution des eaux et l'état d'envasement du lac constituaient une menace telle pour la santé des baigneurs éventuels qu'ils justifiaient l'interdiction générale de la baignade. Par suite, légalité de l'arrêté, pris sur la base de l'article 97 du code de l'administration communale, par lequel le maire a interdit la baignade et la circulation des bateaux à moteur sur le lac. 27-01-02 A la date du 18 juin 1974, seul le maire était compétent, en vertu des pouvoirs de police qu'il tenait de l'article 97 du code de l'administration communale pour régler, dans l'intérêt général et pour des motifs de sécurité et de salubrité publiques, notamment les baignades et la navigation sur un plan d'eau qui, sans appartenir au domaine public, était ouvert au public. »

الرابط:

على

متوفر

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007665400>

²⁵¹ - من النماذج القضائية التي تؤكد ضرورة تدخل السلطات العمومية للحفاظ على الأمن العمومي من أجل جودة الخدمة العمومية العمرانية، نجد حكم يقضي فيه مجلس الدولة الفرنسي في 03 مارس 1993 بمشروعية القرار الصادر عن رئيس البلدية، حيث أن محل القرار منع بيع المشروبات الكحولية من الساعة العاشرة مساءً حتى الساعة السادسة صباحاً في كل أنحاء دائرة اختصاصه، قصد التقليل من حوادث المرور والحفاظ على الأمن العام. للتفصيل في القرار أنظر: قرار مجلس الدولة الفرنسي متوفر على الرابط:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007819277&fastReqlid=109075608&fastPos=2>

يتعلق الأمن العمومي في الأوساط الحضرية بالعديد من العناصر تتمثل في حماية الأشخاص من الاعتداءات وكذلك ممتلكاتهم، كما أن مسألة الأمن العمومي لا تتوقف عند هذه العناصر وإنما تشمل أيضا تصميم وإدارة أو تسيير الأماكن العمومية ومراكز التجمعات وضبط كفاءات استعمالاتها وتأمينها.

يمكن أن نشير أن في البلدان المتقدمة فمفهوم الصحة العمومية يتعدى عناصر الأمن العمومي السالف ذكرها، ليصل إلى ضرورة توفير المرافقة الاجتماعية والتوجيه للأشخاص المهمشين وذوي الحاجة لذلك، فضلا عن التوفير الواسع للخدمات الاجتماعية وتسهيل الوصول إليها.

كذلك في قرار صادر عن مجلس الدولة الفرنسي تؤكد مهمة الضبط الإداري والالتزام بتوفير الخدمة العمومية العمرانية وارتباطها بضرورة منع الأنشطة العمرانية التي من خلال تنفيذها قد تؤدي إلى المساس بالمصلحة العامة المتمثلة في الصحة والأمن العموميين، حيث تتلخص القضية في حكم مجلس الدولة بمشروعية قرار رئيس البلدية برفض منح رخصة البناء، لأجل بناء منزل ومسبح، حيث قدر أن منحها قد يؤدي إلى خطر نشوب حريق في الغابة المحاذية للمنطقة المراد البناء عليها، خاصة وأن الاستشارة الصادرة عن المصالح المكلفة بالإطفاء والإسعاف من الحرائق كانت سلبية.

« **Résumé :** 68-03-025-03 En vertu de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le permis de construire ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modifications substantielles nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect. 68-03-03 En vertu de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le permis de construire ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modifications substantielles nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect ».

قرار متوفر على الرابط:
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000038691269&fastReqId=1296313952&fastPos=1>

الفرع الثاني- توظيف القواعد العامة المتعلقة بالبنائيات لصالح النظام

العام:

تنقسم القواعد العامة المتعلقة بالبنائيات إلى نوعان من القواعد، الأول يخص المظهر الخارجي والجمالي للبنائيات حيث أنه أصبح يمثل عنصرا مهما في النظام العام العمراني الجمالي بعد أن كان سابقا في المفهوم التقليدي للنظام العام، يمثل عنصرا كماليا غير ضروري وغير معني بالضبط الإداري العمراني وبالنتيجة غير مشمول بالحماية القانونية (أولا)، إلى جانب جمال البنائيات وبهاء العمران النوع الثاني يشمل ضوابط قانونية وتقنية متعلقة بالبنائيات ذات الاستعمال السكني ومدى حماية عنصر السكنية العامة في الأوساط العمرانية (ثانيا).

أولاً- مظهر البنائيات بين المصلحة الضرورية²⁵² والمصلحة الكمالية²⁵³

لقد كان في الماضي موضوع القواعد العامة المتعلقة بمظهر وجمال البنائيات والرونق والبهاء، محل جدل فقهي بين عمداء وفقهاء القانون، بين من كان يعتبره جزءا من النظام العام وأحقيقته بالحماية بموجب قواعد الضبط الإداري إلى جانب من كان يقول بعكس ذلك، نظرا لأهمية هذه القواعد في الوقت الراهن فلا بد من تناول تأصيل فكرة القواعد العامة المتعلقة بمظهر البنائيات وعلاقتها بالنظام العام، خاصة وأنّ حاليا أصبح المشرع الجزائري يؤكد على أهميتها ويشترط تطبيقها.

للوصل إلى تأصيل فكرة القواعد العامة المتعلقة بمظهر البنائيات، من الضروري المرور من مختلف المحطّات القانونية الفقهية التي عرفتها هذه القواعد المتعلقة بالنظام العام الجمالي الذي كان لمدة طويلة غير مندرج ضمن النظام العام بمفهومه التقليدي (أ)، إلى جانب ذلك كان للجدال القائم حول هذه القواعد المتعلق بمظهر البنائيات أثر كبير على مستوى القضاء الفرنسي الذي يعد من أبرز الأجهزة القضائية العالمية والسابقة لحل الجدل الفقهي القائم (ب).

²⁵²-يمكن تعريف المصلحة الضرورية بالمصلحة التي لا يمكن الاستغناء عنها، بحيث إذا فقد شيء منها تضيع المصلحة على سبيل المثال الدين والنفس والعقل والنسل والمال، إلى جانب ذلك يمكن إقرار مصلحة أقل ضرورة وهي المصلحة الحاجية التي يحتاج إليها الأفراد قصد تسهيل حياتهم وأمورهم اليومية، حيث بدونها قد تمسهم مشقة وعناء. للتفصيل في الموضوع أنظر: دايم بلقاسم، مرجع سابق، ص 36-37.

²⁵³-يمكن تسمية المصلحة الكمالية بالمصلحة التحسينية وهي المصلحة التي لا تغيب المصلحة الأصلية إذا غابت، خلاف للمصلحة الحاجية فلا ترتب أي حرج أو مشقة إذا غابت المصلحة التحسينية، فهي تعبر عن الكمال وتحسين أوضاع الأفراد في حياتهم. مرجع نفسه، ص 37.

أ- ارتباط فكرة حماية المظهر وجمال الرونق بالنظام العام:

أصبح المشرع الجزائري يولي أهمية بالغة بخصوص مظهر البنايات وجمالها الخارجي، إذا جاء بقواعد تفرض على أصحاب البناءات الجديدة معايير تقنية وقنية وهندسية تراعي مظهرها الخارجي، تحقيقا بذلك الراحة النفسية للسكان والمارة.

لا شك أن فكرة النظام العام العمراني وفق المفهوم التقليدي للنظام العام لم تكن تهتم بجمال الرونق والرواء، كما أن إدراجها ضمن العناصر الحديثة للنظام العام العمراني جاء بعد نضال وجدال كبير كان موضوعه أهمية جمال البنايات والشوارع ورونقها ودورها في الصحة النفسية للمواطن.

فقد يرى جانب من الفقه أن جمال المنظر في الشوارع والنسق الجمالي للبنايات يؤدي حتما إلى تجسيد ظروف ملائمة تضمن الراحة النفسية للأفراد، فالإنسان بطبعه يحس بالحاجة إلى الجمال بقدر حاجته لضمان أشياءه المادية، وبالتالي حماية المظهر الجمالي والنسق العمراني للمدن والأوساط الحضرية أحق بالحماية بنفس القدر الذي تقتضيه العناصر المادية للنظام العام بوجه عام والنظام العام العمراني بوجه خاص.

كما أنّ أنصار هذا الرأي، يربطون شيوع الفوضى بخصوص مظهر البنايات بكل ما يصيب الأفراد من قلق وضغط نفسي وكذا توتر الأعصاب، وفي المقابل يؤكدون أنّ جمال مظهر العمران يؤدي حتما إلى الراحة النفسية والبهجة والتمتع والبهاء، ولذلك فإنه عنصر يستحق الحماية بموجب أليات الضبط العمراني.²⁵⁴

في حين مخالفة لما تقدم جاء ذهب جانب من الفقه إلى أن مسألة المحافظة على النسق الجمالي للعمراني وبهاء الرونق، لا تعد مسألة ضرورية ولا تدخل ضمن العناصر الواجبة الحماية، كما أن تدخل الدولة ممثلة في السلطات الإدارية العمرانية لا يعدّ مبررا إلا إذا كان التدخل يتلزم مع إحدى صور عناصر النظام العام بالمفهوم التقليدي، أي الحفاظ على المظهر الجميل للعمران والحفاظ في نفس الوقت على الأمن العمومي والصحة العامة²⁵⁵، أي بتعبير آخر اشتراط تلاقي الحفاظ على مظهر المباني مع العناصر التقليدية للنظام العام.

²⁵⁴-للتفصيل في المسألة أنظر: بدران محمد، مرجع سابق، ص. 107-110.

نقلا عن: دايم بلقاسم، مرجع سابق، ص 33-P. DUEZ, Police et esthétique de la rue, 255

أنظر كذلك: عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطويجي، القاهرة، 1993، ص 206.

يعتبر الفقيه PAUL DUEZ أن الضغط النفسي الناتج عن اختلال جمال العمران بمثابة ضغوط واضطرابات عمومية تمس المارة والسكان، ولهذا السبب فإن حماية المظهر الخارجي للأوساط العمرانية تدخل في نطاق مهام الضبط الإداري في مجال العمران، فضلا عن ذلك فإن الفقيه دويز يرى أن الحفاظ على النسق العمراني وجماله يدخل بطبيعته في فكرة النظام العام وأن المنظر الجميل يستحق الحماية من قبل الدولة وأنها مسؤولة بنفس القدر الذي هي عليه عن حماية الأمن والصحة العمومية²⁵⁶.

ب- دور القضاء الفرنسي في تكريس حماية جمال ومظهر البنايات:

موازاة للجدال الواقع حول ضرورة حماية جمال الأوساط العمرانية بموجب قواعد الضبط العمراني، هناك العديد من التطبيقات القضائية للقواعد المتعلقة بضبط وحماية جمال النسق العمراني خاصة في القضاء الفرنسي، حيث أن مجلس الدولة سنة 1928 قضى بأن السلطات العمومية العمرانية لا يحق لها التدخل لضبط البنايات من حيث رونقها وروائها إلا في حالة وجود نص قانوني صريح بالزامية تدخلها.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن موقفه سنة 1936 بموجب حكم صادر في قضية²⁵⁷ "اتحاد نقابات مطابع باريس"، حيث أن وقائع هذه القضية تتلخص في أن السلطات الإدارية المختصة سبق لها أن أصدرت لائحة تحظر بموجبها توزيع الإعلانات على المارة في الشوارع العمومية، لأن مباشرة بعد الاطلاع عليها يتم إلقاءها في الأرض وهو ما يسبب تشويه المنظر الجمالي للشوارع العمومية.

ردّ اتحاد مطابع باريس بالطعن ضدّ هذه اللائحة الصادرة عن السلطات الإدارية والتي كانت أساس عدول مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه، وكان موضوع الطعن المطالبة بإلغاء اللائحة بحجة أنّ أهدافها خرجت عن أهداف الضبط الإداري المتمثلة في الحفاظ عن النظام العام وبالنتيجة عن وظيفة الإدارة في توفير الخدمة العمومية العمرانية²⁵⁸.

²⁵⁶ - بدران محمد، مرجع سابق، ص 108.

²⁵⁷ - C.E 23 Oct, 1936, Union parisienne des Syndicats de l'Imprimerie, Rec., p 966.

²⁵⁸ - استقر القضاء الفرنسي على الحكم بمشروعية قرار إلغاء رخصة بناء 300 مسكن بقرب من بحيرة اصطناعية، بحيث أن بعد اكتشاف رئيس البلدية التصاميم الخاصة بالشكل الخارجي للبنايات، قرر إلغاء رخصة البناء التي سبق منحها.

« **Résumé** : La réalisation d'un ensemble de trois cents logements sur les rives d'un lac artificiel aurait, en dépit des dimensions modérées de chacune des constructions et du style "provençal" prévu pour les bâtiments, profondément altéré, par son importance, le paysage avoisinant dont

في حين، كان ردّ مجلس الدولة الفرنسي رفض الطعن مؤكداً بذلك أن الحفاظ على النسق العمراني والجمالي للمباني تدخل في نطاق مهام الضبط الإداري، مع وصفه على أساس أنه عنصراً من عناصر النظام العام، وبالتالي اعترف القضاء الفرنسي بأحقية الحماية²⁵⁹ مع استقرار قراره على مشروعية²⁶⁰ تدخل سلطات الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام الجمالي²⁶¹، وهو ما أقره كذلك مجلس الدولة المصري²⁶².

ثانياً - مضمون الضوابط القانونية المتعلقة بالبنائيات:

تعدّ القواعد العامة للتهيئة والتعمير قواعد بديلة للمخططات العمرانية التي تعتمد عليها السلطات العمومية المكلفة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية، فخلافاً للمخططات العمرانية فهي تتناول مجموعة من المحاور الخاصة بضبط استغلال الملكيات العقارية في الأنشطة العمرانية فضلاً عن كفاءات تسيير الفضاء العمراني الوطني في حال غياب مخطط توجيهي أو مخطط لشغل الأراضي.

إلى جانب الضوابط الجوهرية التي ترتبط مباشرة بالنظام العام العمراني على غرار الأمن والصحة العموميين، نجد أنّ القواعد القانونية للتهيئة والتعمير تتضمن وتتناول كذلك مجموعة

l'aspect sauvage fait la spécificité et la valeur. Permis de construire reposant sur une erreur manifeste dans l'appréciation du caractère et de l'intérêt des lieux avoisinants [RJ1] ».

أنظر التفصيل بخصوص القرار متوفر على الرابط
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007687040&fastReqId=1178963429&fastPos=3>

²⁵⁹ - أنظر: عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص 207.

²⁶⁰ - للتفصيل في المسألة أنظر: صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 57.

²⁶¹ - دايم بلقاسم، مرجع سابق، ص 34.

²⁶² - لقد ساير مجلس الدولة المصري رأي نظيره الفرنسي، بحيث أقرت المحكمة الإدارية في حكم صادر بتاريخ 26 ماي 1965 بشرعية القرارات الصادرة من الجهة الإدارية بقصر التراخيص لإدارة مديعة لمدة سنة، بعد أن تقرر ضمن مشروعات التخطيط والتنسيق نقل المدايع من حي مصر القديمة إلى منطقة البساتين، وذلك تنفيذاً لمشروع تخطيطي وضعته الإدارة.

وجاء في حكم المحكمة الإدارية أن الإدارة لم تخالف القانون وإنما أحسنت تنفيذ مقتضيات الضبط الإداري، من خلال صيانة الأحياء السكنية من حيث الأمن والصحة والمظهر، خاصة وأنها سبقت بوضع برنامج إسكاني ومشروع تنسيقي مرجعي، يرمي إلى التوفيق بين صيانة الأحياء وبين تزويدها باحتياجاتها. أنظر: قرأوي مجدوب، « النظام العام الجمالي التنظيم العمراني »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 4 - العدد 01 / 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد

الرحمان ميرة - بجاية، ص 2، متوفرة على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/56248>

من الضوابط الخاصة بالمظهر الخارجي للبنىات (أ)، وضوابط متعلّقة بالبنىات ذات الطبيعة السكنية(ب).

أ- الضوابط المتعلقة بمظهر البنىات:

تتمحور هذه القواعد حول فكرة جمال الرونق والرواء أو ما يعرف بجمال المدن وتهيئتها الإقليمية والعمرانية وتنظيم المباني، والذي اعتبره مجلس الدولة الفرنسي من النظام العام يحق للسلطات الإدارية التدخل بوسائل الضبط الإداري للمحافظة عليه²⁶³، وقد عرفته المادة 02 من القانون رقم 15-08²⁶⁴ الذي يحدد قواعد مطابقة البنىات وكذلك ما تأكده المادة 12 من القانون نفسه.

فضلا عن ذلك تضمن القانون رقم 90-29 وكذا المراسيم التنفيذية المتعلقة به العديد من القواعد ضابطة للمظهر الجمالي للبنىات على غرار قاعدة منع منح رخصة البناء إذا كانت البناية تمس بموقعها وحجمها أو مظهرها الخارجي بطابع وبأهمية الأماكن المجاورة والمناطق الطبيعية، إضافة إلى لزوم الانسجام ووحدة المظهر²⁶⁵ مع كافة الهندسة المعمارية والمنظر العام²⁶⁶ من حيث المظهر وكذلك من حيث الحجم كالانسجام في العلو²⁶⁷.

ب- الضوابط المتعلقة بالبنىات السكنية:

يقصد بحفظ السكنية العامة²⁶⁸ منع مظاهر الإزعاج والمضايقات غير العادية التي تمس بهدوء وراحة المواطن ومن القواعد المجسّدة لمقتضيات السكنية العامة كعنصر من عناصر

²⁶³ - مرجع نفسه، ص 213.

²⁶⁴ - قانون رقم 15-08 مؤرخ في 20 يوليو 2008، يحدد قواعد مطابقة البنىات وإتمام إنجازها، ج ر عدد 44، صادر بتاريخ 03 أغسطس 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 17-11، مؤرخ في 27 ديسمبر 2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر عدد 76، صادر في 28 ديسمبر 2017.

²⁶⁵ -أنظر المادة 3/27 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، سالف الذكر.

²⁶⁶ -إقلولي أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص111.

²⁶⁷ -أنظر المادة 2/27 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، سالف الذكر.

²⁶⁸ -يعتبر كذلك عنصر من العناصر التقليدية للنظام العام بالمفهوم التقليدي والمادي له، كما أن جوهر عنصر السكنية العامة هو الحفاظ وضمان الهدوء ومنع الضوضاء والجلبة داخل المحيط السكني وكذلك في الشوارع العامة في أوقات الهدوء، على سبيل المثال يمكن اعتبار الأصوات المنبعثة من الأجهزة MultiMedia، يعتبر إخلالا بالسكنية العامة.

كما أن إلى جانب ذلك فإن الأصوات المنبعثة من المتسولون أو الباعة المتجولون في الطرقات عنصر يؤدي إلى اضطراب الراحة النفسية للأفراد خاصة في أوقات الراحة كالليل أو في بعض الفصول في منتصف النهار أنظر: دايم بلقاسم، مرجع سابق، ص28.

النظام العام العمراني، إلزامية إرفاق ملف رخصة البناء بمذكرة تتضمن مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبنىات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري والمؤسسات المخصصة لاستقبال الجمهور²⁶⁹، لذلك يجب تصميم البنىات وإنجازها بطريقة تكتم الأصوات، وعدم منح رخص بناء محل مهني لتصليح السيارات ذات المحرك والدراجات النارية في الأماكن المخصصة للسكن²⁷⁰.

وبالتالي فإن للوفاء بمتطلبات الخدمة العمومية العمرانية يجعل السلطات الإدارية تقوم بتخصيص أماكن تجمع عامة للتسوق وعرض مبيعات التجار المتجولون، أنظر: سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، الإسكندرية، 2004، ص 155.

²⁶⁹ -المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

²⁷⁰ -تاتوري سمير، مرجع سابق، ص 495.

الفصل الثاني - تكامل الأدوار بين الإدارة والقضاء لضمان اندماج مقتضيات تقديم الخدمة العمومية العمرانية بمبدأ المشروعية

تتدخل الإدارة المكلفة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية بموجب أعمال إدارية مقررة قانونا والغرض الأصلي منها هو ضمان سلامة الفضاء العمراني الوطني من التشوهات والتصرفات الفوضوية التي قد تؤدي إلى الإضرار بسلامة الأشخاص من الناحية النفسية لما يتعلق الأمر بعدم التقيد لضوابط متعلقة بجمال ورونق المدينة أو من ناحية السلامة الصحية علاوة عن الأضرار الجسدية لما يتعلق الأمر بعدم التقيد بالضوابط التقنية والفنية المنصوص عليها في القانون رقم 90-29، سالف الذكر ومجمل القوانين والتنظيمية ذات الصلة.

تتجسد الرقابة الإدارية التي تقوم بها السلطات المكلفة بضبط العمران في إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية من خلال إصدار مجموعة من القرارات لتنظيم حركة البناء والتعمير، تمثل هذه القرارات أحد أبرز أعمال الإدارة العمرانية، وتجدر الإشارة أن هذا التكيف لا يزول سواء كانت هذه القرارات إيجابية أو سلبية وتسري عليها مجمل قواعد القرارات الإدارية الأخرى إلا ما يتنافى مع وظيفة تقديم الخدمة العمومية العمرانية.

غير أنه في بعض الأحيان تؤدي أعمال الإدارة في مجال العمران إلى إحداث آثار مادية لا يمكن جبرها من خلال تصحيح مسارها ومراجعة عدم مشروعيتها لإعادتها إلى مسار المشروعية²⁷¹ كإلغاء القرار غير المشروع لأحد العيوب التي تم تناولها سلفاً، وبالتالي فإن هذه الأعمال الإدارية قد تحدث أضرار تولد لمضور الحق في إثارة مسؤولية الإدارة.

يظهر تكامل الأدوار بين الإدارة المكلفة بضبط العمران والقضاء من ناحية تكريس إمكانية للمضور من التماس تدخّل القاضي الإداري لجبر الأضرار الحاصلة له من جراء أعمال الإدارة المتدخلة في المجال العمراني، وذلك سواء تعلق الأمر بإثارة مسؤوليتها بخصوص الأضرار الناجمة عن القرارات التي تصدرها لضبط أشغال التهيئة والتعمير أو عن تلك التي تحدث بمناسبة تصرف مادي (المبحث الأول).

بناء على ما سبق نستنتج أنّ تدخّل القاضي الإداري لممارسة رقابة قضائية على أعمال الإدارة والبحث في مدى قيام مسؤوليتها من جراء الأعمال التي تقوم بها تعدّ ضماناً حقيقية

²⁷¹ - شهرزاد عوابد، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، ص 180.

للأفراد ومصالحهم الشخصية المتعلقة بأموالهم العقارية وكذا حقهم في البناء والتعمير، وأكثر من ذلك فهي سبيل للموازنة بين المصلحتين العامة والشخصية، إذ يمكن للشخص المضرور إثارة مسؤولية الإدارة العمرانية وفقا لما هو مقرر في أحكام المسؤولية الإدارية (المبحث الثاني).

المبحث الأول-أساس المسؤولية الإدارية عن أضرار تقديم الخدمة

العمومية العمرانية:

تتجسد الخدمة العمومية العمرانية في كلّ الأعمال القانونية والمادية ومختلف الأنشطة العمرانية التابعة لهذه الأعمال التي تقوم بها الدولة أو أحد فروعها كالمرافق العامة المكلفة بضبط وتسيير وتنظيم مجال التهيئة والتعمير بشكل يضمن التوفيق بين حق الأفراد في البناء والتعمير وحرية التصرف في الملكيات العقارية وهذا انسجاما ومقتضيات النظام العام العمراني. يؤدي تقديم الخدمة العمومية العمرانية في بعض الأحيان إلى الإضرار بالمصالح الشخصية للملاك أو الأفراد كإصدار قرارات تصنف على هامش المشروعية الأمر الذي يمنح الحق للمضرور في إثارة المسؤولية الإدارية وطلب التعويض عن الضرر اللاحق له²⁷²، بسبب القرارات غير المشروعة في مظهرها الإيجابي لما يتعلق الأمر بقرار يتضمن الموافقة أو في مظهرها السلبي إذا كنا بصدد قرار يتضمن الرفض، وأكثر من ذلك إذا كان الضرر ناتج عن أعمال مادية تغلب المصلحة العامة على المصلحة الشخصية بشكل يتجاوز الحدود المرسومة قانونا²⁷³.

يمكن تعريف المسؤولية الإدارية في مجال العمران بأنها الحالة القانونية التي تلتزم فيها نهائيا الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية المكلفة بضبط مجال التعمير عن طريق تقديم خدمات عمومية عمرانية بتقديم تعويض أو دفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعلها المشروع أو غير المشروع على أساس خطأ مرفقي أو إداري (المطلب الأول)، كما أن الإدارة قد تلزم بتعويض الأضرار الحاصلة للأفراد دون حصول خطأ منها، وهذا على أساس نظريتي المخاطر وقطع المساواة أمام الأعباء العامة وهو ما يسمى من الناحية الأكاديمية المسؤولية الموضوعية المبنية على الضرر (المطلب الثاني).

²⁷²-محمد أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 529.

²⁷³-Debbasch (Ch), contentieux administratives, Dalloz, Paris, 1975, P295.

المطلب الأول-المسؤولية الإدارية الخطئية في مجال تقديم الخدمة

العمومية العمرانية

تستمدّ المسؤولية الإدارية بعض الأسس والأحكام من القواعد العامة للمسؤولية كما تتضمنه الشريعة العامة أي القانون المدني، بحيث نجد أن العديد من مواده تشكل سندا للقاضي الإداري الناظر في دعاوى التعويض المرفوعة أمام القضاء الإداري، إلا أنّ دعاوى المسؤولية تنفرد ببعض الخصوصيات التي تميز هذا الصنف من المسؤولية القانونية، وبالتالي فبخصوص المسؤولية الإدارية في مجال التعمير بوجه عام وفي نطاق الأعمال والأنشطة المدرجة ضمن وظيفة تقديم الخدمة العمومية العمرانية بوجه خاص، فإنها تستمد أحكامها من القواعد العامة للمسؤولية الإدارية فضلا عن خصوصيات متعلّقة بالعنصر الذي تثار على أساسه المسؤولية الخطئية وأخرى متعلقة بطبيعة الضرر ومدى قابليته للتعويض.

نستنتج مما تقدم أنّ عنصر الخطأ يعدّ جوهرياً، وعلى أساسه تُبنى المسؤولية الإدارية في مجال تقديم الخدمة العمومية العمرانية، وعليه تثار الدعاوى بخصوص هذه الأخيرة إمّا لخطأ ناتج عن قرارات تعمير مفرغة من مقتضيات ومتطلبات المشروعية، (الفرع الأول)، أو لخطأ مصدره تصرف مادي غير مشروع في إطار الأنشطة التي تقوم بها الإدارة العمرانية لتقديم الخدمات العمومية العمرانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول - إثارة مسؤولية الإدارة العمرانية عن خطأ ناتج عن قرارات

تعمير مفرغة من المشروعية

كما سبق بيانه أنّ المسؤولية الإدارية في مجال العمران بوجه عام وفي إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية بوجه خاص لا تخرج عن الإطار العام للقواعد العامة للمسؤولية لاسيما المبادئ المعروفة في القانون الإداري، بالرغم من اشتراكها في بعض الأسس الخاصة بالمسؤولية في نطاق القانون الخاص، وهكذا يتضح لنا أن المسؤولية القائمة في هذا المجال لا يمكن أن تخرج عن نطاق اختصاص القضاء الإداري وكنتيجة حتمية ومنطقية.

ولعلّ السبب فيما سلف ذكره راجع لتقاطع أشغال البناء والتعمير بالمصالح الوطنية حتى وإن كان الأمر متعلقاً بالبناء على قطع عقارية مملوكة من طرف الخواص، وهذا فضلا عن حيوية القطاع وارتباطه بالاقتصاد الوطني للدولة، الذي فرضت على الدولة الجزائرية -على

غرار باقي الدول- إسناد ضبطه إلى المرافق العامة والبلديات وغيرها من مؤسسات القانون العام المكلفة بالسهر على تسيير وضبط الفضاء العمراني الوطني وتوجيهه ودفعه نحو مسار التنمية الاقتصادية المستدامة.

بالرغم من دورها الفعّال والطموح في مجال إصلاح وضبط الفضاء العمراني إلا أنّ قد يحدث لهذه الجهات أو الهيئات الإدارية المكلفة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية أن تقوم بأعمال إدارية تسبب من خلالها ضررا قابلا للتعويض مثلا نتيجة لخطأ في منح قرار إداري يصنف على هامش المشروعية، ويأخذ مظهرين يتمثل المظهر الإيجابي لعدم مشروعية قرارات التعمير (أولا)، أما المظهر السلبي فيتجسّد في السلبية في اتخاذ القرارات أو السكوت أمام حق المواطن في التظلم (ثانيا).

أولا- الخطأ الراجع لترتيب أثر قانوني بشكل منافي لقواعد المشروعية

باعتبار أنّ إثارة مسؤولية الإدارة العمرانية في أصله يكون مؤسس على الخطأ المرفقي فإنّ أبرز صورة لإثارة المسؤولية هي الأعمال الإدارية غير المشروعة، والتي حتما نقصد بها إثارة النقط السوداء مشروعية القرار المتخذ حيال الخدمة العمومية العمرانية، وبهذا الصدد فإنّ الخطأ الراجع لمنح أو رفض قرار إداري بصفة غير مشروعة يشكّل إحدى صور الخطأ الذي يمكن على أساسه طالب الرخصة أو الغير المضرور إثارة مسؤولية الإدارة العمرانية المختصة وبالتالي طلب تعويض عادل لجبر الضرر اللاحق به²⁷⁴.

بالرجوع إلى القواعد العامة في مجال القرار الإداري، نجد أن مشروعية القرار الإداري مرهونة باقتران جميع أركانه وهذا مهما كان المجال الذي يحدث فيها أثره القانوني، بما فيه مجال العمران أو في إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية، وبمفهوم المخالفة فإنّ قرارات التعمير يلحق بها عدم المشروعية متى تخلف ركن من أركانها، أو متى كان أحد الأركان مشوبا بعيب من العيوب- الخارجية أو الداخلية- التي تكون محل دعوى الإلغاء في إطار دعاوي فحص المشروعية.

²⁷⁴ -أنظر: قرناش جمال، «طبيعة التعويض في مجال المسؤولية الإدارية»، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد الثاني/ماي، 2016، مخبر البحث "القانون الخاص المقارن"، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف- الجزائر، ص.ص. 250-251. وأنظر كذلك: سعيد السيد علي، نطاق وأحكام مسؤولية الدولة، دراسة مقارنة، دار الكتاب الحديث، 2013، ص.ص. 348-349. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية- شروط قبول الدعوى الإدارية- الطبعة 02، 2006، ص.ص. 283.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المسؤولية الإدارية القائمة على أساس خطأ نتج عنه ضرر بمناسبة تقديم الخدمة العمومية العمرانية بشكل ينتفي مع متطلبات المشروعية في إصدار قرارات التعمير يشكّل أغلب القضايا المعروضة أمام الجهات القضائية الإدارية، وأنّ عدم المشروعية المستهدفة في إطار هذه الدعاوي تنحصر أساساً في صورة خطأ مرفقي تقوم على أساسه مسؤولية الإدارة العمرانية، حيث أنه تتميز هذه الصورة من الخطأ بالصبغة الموضوعية بحيث يكفي توفر العناصر المشكّلة لعدم مشروعية القرار وفي المقابل يعفى المدعي -طالب التعويض- من إثبات قصد الإدارة في ارتكاب الخطأ.

وبالرغم من أنّ هذه الأخطاء ترتكبها السلطات العمومية العمرانية بمناسبة اتخاذها لقرارات تعميم تنظيمية -المخططات على سبيل المثال- أو فردية -عقود التعمير- بهدف تنظيم وضبط النشاط العمراني ولأغراض تتصرف أساساً لحماية النظام العام العمراني أو لضمان مقتضياته من خلال توفير متطلبات الخدمة العمومية العمرانية، إلا أنّنا نجد السلطات المكلفة بالتعمير نفسها مجبرة قضائياً على دفع مبالغ تعويضية لجبر الأضرار التي تسببت فيها، تحوّل لفائدة المتضرر إذا كان منفرداً أو للمتضررين إذا كانوا جماعة.

أ- تطبيقات الخطأ الراجع لعدم المشروعية الإيجابية:

1- مساس مخططات التهيئة العمرانية بالحقوق المكتسبة

تعتبر مخططات التهيئة العمرانية حجر أساس في بناء الضبط العمراني، وتُشكّل المرجع الأساسي الذي تعتمد عليه السلطات العمومية العمرانية في تقديمها للخدمة العمومية العمرانية، وهو من المتطلبات القاعدية في أداء هذه الخدمة، إذ يتضمن توجيهات أساسية بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وتوجيهات تفصيلية بالنسبة لمخطط شغل الأراضي²⁷⁵.

غير أنه قد يحدث أن تمس هذه المخططات بالحقوق المكتسبة للأشخاص المعنيين أو المخاطبين بها، خاصة وأنها ترتب آثار مباشرة في استعمال واستغلال الأراضي المعنية، الأمر الذي يشكل أساساً لقيام أو إثارة مسؤولية الإدارة، وبالتالي ضرورة التزامها بتعويض المضرور من جزاء الأخطاء الحاصلة أثناء إجراء عمليات التخطيط العمراني.

يتجسّد في الواقع العملي هذا الخطأ من خلال الغلط في تصنيف الأراضي والأماكن، حيث أنه قد يحدث خطأ موجب للتعويض إذا كانت مثلاً أرض عمرانية تمّ إدراجها ضمن

²⁷⁵-ADJA (DJ) et DROBENKO (B), Op.cit., p.265.

منطقة محمية أو العكس، أو تغيير من طبيعة بعض المناطق، في هذه الحالة يحق للمضروب - مالك الأرض التي شملها التصنيف الخاطئ- من جزاء هذا التصنيف المطالبة بالتعويض وفقا لقواعد نزع الملكية للمنفعة العامة²⁷⁶.

ومثل هذا الوضع المتقدم، قد يضع حتما المالك -المدعي في دعوى التعويض- في وضعية حرجة ومجحفة نوعا ما، إذ أنّ التعويض المقرر في إطار إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة قد تنقص من قيمة العقار²⁷⁷، وهذا لاسيما بعد التعديل الدستوري الذي تخلى بعض

²⁷⁶-قانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 أفريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر. ج. عدد 21 صادر في 8 مارس 1991 المعدل والمتمم بموجب قانون المالية لسنة 2005 ج.ر. ج. ج. عدد 85 الصادر في 30 ديسمبر 2004. مرسوم تنفيذي رقم 93-186 مؤرخ في 27 جويلية 1993 يحدد كليات تطبيق القانون رقم 91-11 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية 1991، ج.ر. ج. ج. عدد 51 الصادر في 1 أوت 1993 معدل ومتم بموجب: -مرسوم تنفيذي رقم 05-248 مؤرخ في 10 جويلية 2005، ج.ر. ج. ج. عدد 48 الصادر بتاريخ 10 جويلية، -مرسوم تنفيذي رقم 08-2002 مؤرخ في 07 جويلية، ج.ر. ج. ج. عدد 39 الصادر في 13 جويلية 2008. ²⁷⁷-الجدير بالذكر أنه حاليا، يتجه القضاء الإداري إلى التعويض في شكل رأسمال على الأضرار مهما كانت طبيعتها، باستثناء بعض الحالات التي يعتبر فيها التعويض في شكل دخل مفهرس الوسيلة الوحيدة لضمان التعويض الكامل للضرر... للتفصيل أنظر: DARCY (G) ; La responsabilité de l'administration, Edition DALLOZ, Paris, 1996,P.P. 142-143.

ويستطيع القاضي أن يحدد تعويض مؤقت يخصم من المبالغ التي تدفعها الإدارة، وتتجه التطبيقات القضائية إلى الحكم بالتعويض النقدي في أغلب الأحوال في المسائل المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بالرغم من أنّ المادة 25 من قانون رقم 91-11 تبرز إمكانية اقتراح تعويض عيني محلّ محلّ التعويض النقدي وهو ما أكدت عليه المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186، وتطبيقا لذلك فإنّ التعويض العيني ممكن في إطار إعادة إسكان مستأجري المحلات السكنية ذات الاستعمال المهني، غير أنّ هذا التعويض لا يعفي الإدارة من التعويض النقدي بحكم الخسارة التي تلحق بمنزوع الملكية نتيجة حرمانه من الانتفاع، وهو ما يكشف لنا عن مضمون قرار المجلس الأعلى المؤرخ في 12 ديسمبر 1981 في قضية بلدية تيزي وزو ضد م.ح (الغرفة الإدارية، ملف رقم 20642، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 1990/01، ص.182)، وتتلخص وقائعها في أنّ السيد م.ح نزع ملكيته والمتمثلة في محلّ تجاري، وتمّ منحه محلاً بديلاً داخل منطقة حضرية جديدة يتوفر على مزايا مؤكدة ويعوض المحل القديم تعويضاً كاملاً، وقد تمّ الطعن من طرف السيد م.ح طابا مبلغ تعويض لجبر ما لحقه من خسارة جراء فقدان مبالغ الإيجار، وهو ما ستجاب له المجلس القضائي وتحدد في حقه مبلغ يقدر بـ 15.000.00 وهو القرار الذي أيده المجلس الأعلى آنذاك، وقد ورد في التبرير أنّ التعويض النقدي مرتبط بالخسارة التي تلحق بمنزوع الملكية نتيجة الحرمان من الانتفاع...المزيد أنظر: قرناش جمال، مرجع سابق، ص.ص. 254-255.

مواصفات التعويض أبرزها صفة ' المسبق ' و'الإنصاف'، وهذا فضلا عن الضرر المعنوي الذي قد يصيبه إذا كانت الأرض تحمل قيمة معنوية لديه²⁷⁸.

2- منح عقود التعمير بشكل يتنافى ومقتضيات المشروعية

يندرج هنا الضرر ضمن الأضرار الناتجة عن الأخطاء التي تقوم بها الإدارة العمرانية بشكل يحول دون احترامها للأحكام الموضوعية لقانون التهيئة والتعمير، أو القوانين ذات الصلة به، أو تجاوزها لمضمونه، وقد تجدر الإشارة إلى أن هذا الخطأ يعدّ الأكثر شيوعا.

استناداً إلى بعض المراجع المتخصصة في القانون الإداري وبالأخص في المسؤولية الإدارية، نجد أن مجلس الدولة الفرنسي لم يدع شك في مسألة إمكانية إثارة المسؤولية الإدارية الخطئية بسبب منح عقود تعميم غير مشروعة، وهذا يظهر جليا من خلال القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1973/01/26،²⁷⁹ حيث أكد فيه أنّ الإدارة تكون قد أخطأت في تطبيق القانون إذا كانت مواصفات عقد التعمير المطلوبة لا تتسجم ومتطلبات النظام العام العمراني أو أحد متطلباته القانونية المكرسة في قانون رقم 90-29، أو أحد نصوصه التنظيمية وبذلك تكون الإدارة العمرانية قد أخطأت بصورة إيجابية وتثار مسؤوليتها إذا كانت قد أصدرت قرار تعميم لا يحترم المسافات المشروطة أو الضوابط المتعلقة بالعلو أو التأثيرات البيئية وغيرها من الضوابط التقنية²⁸⁰.

على مستوى القضاء الجزائري، لاحظنا توجه القضاء الإداري الجزائري بنفس التوجه الذي سار عليه نظيره الفرنسي، وتوجد العديد من القرارات التي تضمنت إلزام الإدارة العمرانية على تعويض كل الأضرار التي لحقت بالمستفيد من عقد التعمير المسلم له بطريقة غير

²⁷⁸ - يعتبر تقدير التعويض في قضايا نزع الملكية من المسائل المهمة والصعبة، وهو يتحدد على أساس جملة من العناصر والمعطيات التقنية التي تربط قيمة الملك بمعطيات السوق، وإذا كان المشرع الفرنسي قد تدخل عن طريق المراسيم التطبيقية لتوجيه وضبط هذا التقدير، فإنّ المشرع الجزائري لم يرسم معالم التقدير، مما يسمح للقضاء ببسط سلطته التقديرية الواسعة في تحديد التعويض، أنظر: وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجيستر، القانون الإداري، كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر، باتنة 2006، ص.ص 84-85. وأنظر كذلك:

DANIEL(CH), L'expropriation et la rénovation urbaine, Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence, Paris 1968, P.P. 200 et suites.

²⁷⁹ -FRANK MACERA (B) et FERNANDEZ GARCIA (Y), la responsabilité administrative dans le contentieux de l'urbanisme, Editions Dalloz, Paris, 2006, P62.

²⁸⁰ -بزغيش بوبكر، منازل العمران، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، ص 100.

مشروعة، لاسيما إذا أثبت حسن نيته عن طريق تأكيد عدم درايبته بعدم مشروعية العقد المسلم له، وفي الحالة التي يتوصل فيها القاضي الإداري إلى أنّ المستفيد من العقد - موضوع دعوى التعويض - استعمل طرق احتيالية كالتدليس فقد تعفى الإدارة من التعويض أو تخفف مسؤوليتها في ذلك من خلال توزيعها بين الإدارة والمدّعي، وتشكّل هذه الصورة من أبرز القرارات الإيجابية الخاطئة التي تقوم بها الإدارة العمرانية في إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية، حيث أنّ تحضير عقود التعمير وتسليمها يخضع بالضرورة للقانون رقم 90-29، سالف الذكر وبوجه خاص للمرسوم رقم 15-19، سالف الذكر، مما يلزم الإدارة العمرانية بالتقيد بما ورد من كفايات وضوابط لمنح عقود التعمير²⁸¹.

3- تجريد الأشخاص من عقود التعمير بشكل يتنافى ومقتضيات المشروعية

تتجسّد هذه الصورة من خلال السحب أو الإلغاء غير المشروع لعقود التعمير، وبهذا الصّد تجدر الإشارة إلى أن هناك حالات أين تقوم الإدارة بسحب أو إلغاء القرارات في إطار التزام قانوني صحيح شريطة أن يكون الغرض من ذلك هو تصحيح العيوب التي تشوب القرار المتضمن عقد التعمير ووفقا للأجال القانونية، وبالتالي في هذه الحالة فلا يمكن للمتضرر أن يطلب التعويض نظرا أو اعتبارا لمركزه القانوني غير المستقر والمهدد بالزوال في الفترة المنصوص عليها قانونا.

وبغية توضيح هذا الإجراء فيمكن أن نعرفه على أنه إجراء تقوم به الإدارة المكلفة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية، بحيث يتضمن تراجعا للإدارة المعنية عن قرار أو أحد عقود التعمير الذي تبين أنه خرج عن نطاق المشروعية بعد ما أصدرته، هادفة بذلك إنهاء القرار بأثر رجعي اعتبارا من تاريخ الإجراء، غير أنّ في هذه الحالة لا يتساوى مع إجراء الإلغاء القضائي الذي يصدر حتما بموجب حكم قضائي يقضي بإلغاء القرار المطعون فيه أمامها متى توصل القاضي الإداري بعد النظر في الدعوى أنّه غير مشروع.

²⁸¹ - بحيث أنه من خلال استقراء مجمل نصوص قانون رقم 90-29 نجد أن منح هذه العقود يكون موقوف على توفّر مجموعة من الضوابط التقنية والفنية لاسيما تلك التي تجد منبعها في التوجيهات المتضمنة في اللائحة التنظيمية لمخطط شغل الأراضي وكذا توجيهات مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

ب- موقف القضاء من مسألة حق الإدارة في سحب عقود التعمير:

استقر القضاء بمساندة من قبل الفقه، على ألا تسري أحكام التصرفات القانونية إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، وأنه لا يترتب عليها أثر فيما وقع في الماضي إلا في إطار استثنائي وبناء على نص خاص وصريح، ولعل الغاية من ذلك هو حماية الحقوق المكتسبة وهذا لضمان استقرار المعاملات.

ترتيباً على ذلك، إذا كان سحب القرارات الإدارية -في عمومها- التي لم تولد حقوقاً مكتسبة سواء للمستفيد أو الغير يعدّ إجراءً طبيعياً ولا يستدعي المطالبة بالتعويض لانعدام الضرر، فالأمر يختلف لما نكون بصدد عقود التعمير في إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية، فلا شك أنّ المستفيد من رخصة أو شهادة قد يتضرر حتماً من جرّاء سحبها أو إلغائها -إدارياً- ولا يمكن أن يتم ذلك دون أن يخلف هذا الإجراء أضراراً تجعل مسؤولية الإدارة قائمة، وعليه فإنها تصبح ملزمة بالتعويض للشخص الذي تم المساس بحقوقه المكتسبة من عقد التعمير المسحوب، فمثلاً إذا تعلق الأمر برخصة البناء، فهي تكسب صاحبها حقاً في الشروع في إنجاز البناء.

لهذا السبب فإن القضاء الفرنسي كرّس أهمية التقيد بالمواعيد القانونية المقررة والتي يمكن للإدارة أن تمارس فيها حقها في سحب القرار المعيب بأحد عيوب المشروعية، جاء هذا المبدأ في قرار صادر بتاريخ 10 جانفي 1970 في قضية «TROUILLAS»، حيث أوضح القضاء الإداري الفرنسي أنّ السحب يكون مشروعاً عندما يتعلق الأمر بقرار إداري غير مشروع وأن يُمارس خلال المدّة الأجل القانونية المقررة لغرض هذا الإجراء، وعليه فإن القضاء الإداري الفرنسي قرر عدم إمكانية الحكم بالتعويض للمدعي بسبب تخلف ركن من أركان المسؤولية الخطئية ألا وهو ركن الخطأ الذي يبرر الحق في التعويض²⁸².

سار القضاء الجزائري على منوال نظيره الفرنسي، حيث أنه استقرّ على اعتبار أن القرار الإداري محصن بعد مضي أربعة (04) أشهر وبالتالي يستحيل سحبه أو إلغائه إدارياً إذا كان قد أنشئ حقوقاً للأشخاص المخاطبين به وكان غير مشوباً بأحد عيوب المشروعية، وهو ما

²⁸² -عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة 960.ص، 2004-2005، قسنطينة.

تؤكد المحكمة العليا من خلال القرار الصادر بتاريخ 1982/11/27، الذي يقضي بتحسين رخصة البناء من إجراء السحب التي سبق وأن اكتسبت الصيغة التنفيذية²⁸³.

وفي إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 15-19 ولا القانون رقم 90-29، سالفهما ذكرهما على المدّة القانونية التي يجوز فيها للإدارة أن تسحب عقد التعمير الممنوح وفقا لتقدير خاطئ أو بشكل ينافي مقتضيات المشروعية، بالرغم من أننا وجدنا قرار صادر عن مجلس الدولة الجزائري، مؤرخ في 2001/05/07، أكد فيه المجلس قبول الاستئناف شكلا وموضوعا، حيث قضى بأن قرار إلغاء رخصة البناء بالطريقة التي استعملتها البلدية تعدّ مخالفة للقانون وتعدّ تجاوزا صارخا وتعسفا واضحا في استعمال سلطاتها كما أن هذا القرار موضوع الاستئناف يعدّ تعسفي وسبب ضررا كبيرا للمستأنف نتيجة توقفه عن أشغال البناء لفترة تزيد عن سنوات لاسيما أنه أنجز أزيد من 80% من المشروع وأن قرار السحب جاء بعد مضي مدّة سنتين من انطلاق المشروع تم تبليغه بقرار إلغاء رخصة البناء خاصة وأنه لا يجوز للبلدية إلغاء رخصة بناء أو تجديدها أو تعديلها بعد فوات 60 يوما²⁸⁴.

ثانيا- الخطأ الراجع للامتناع غير المشروع للإدارة العمرانية

إلى جانب المظهر الإيجابي للخطأ الصادر عن الإدارة العمرانية في إطار تصرفاتها القانونية، نجد أنه قد يحدث خطأ بطريقة سلبية يتجسد في الامتناع عن تنفيذ أو القيام بأعمال إدارية في إطار تقديم خدمات عمومية عمرانية، وهو ما يجعلنا أمام حالة عدم مشروعية القرار الإداري، ومما هو جدير التذكير به أن المشرع لم يحدد على سبيل الحصر حالات وأوجه عدم مشروعية القرار الإداري عموماً وتحديداً في مجال البناء والتعمير، بل كرستها مختلف التطبيقات والاجتهادات القضائية للقضاء الإداري والتي تدرج ضمن التعسف والتجاوز والانحراف في استعمال السلطة نذكر من أهمها: رفض منح عقد من عقود التعمير بشكل ينافي متطلبات المشروعية مثال رفض تقديم رخصة البناء بعدم مراعاة المهلة القانونية أو رخصة تجزئة بصورة غير مشروعة أي بدون مبرر قانوني بالرغم من استيفاء الطلب لكل الضوابط القانونية، التقنية والفنية وملائمة مواصفات الرخصة المطلوبة وتوجيهات مخططات التهيئة العمرانية، أو سحب قرار منح رخصة البناء الصحيح، فوات المدّة القانونية لتأجيل منح

²⁸³-بزغيش بوبكر، منازعات العمران، مرجع سابق، ص 182.

²⁸⁴-قرار المحكمة العليا، رقم 29432، مؤرخ في 27 نوفمبر 1982، م ق عدد 01، الجزائر، 1990، ص 188.

رخصة البناء، السكوت عن الردّ على التظلم المقدم إليها، وكل هذا خاصة لما يتعلق الأمر بالامتتاع في ظل السلطة المقيدة للإدارة²⁸⁵.

وفي هذه الحالات المتقدمة يتم تكييف الرفض بخطأ الانحراف عن المسار الصحيح لاستعمال السلطة، أو إساءتها، وبهذا الصدد فإن المشرع الجزائري كرس مجموعة من الضمانات المقررة لحماية المصلحة الشخصية في إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية بشكل يجسد نوع من الموازنة بين المصلحتين العامة والخاصة²⁸⁶.

إلى جانب حالة الرفض الصريح المتمثل في إصدار قرار يتضمن الرفض لأسباب قد تكون غير مشروعة أو تعسفية، قد يحدث للإدارة المكلفة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية أن تتخذ موقفا سلبيا من الطلب المتعلق بأحد عقود التعمير، وبالتالي عدم إصدار أي قرار إداري خلال المهلة القانونية المحددة قانونا بالسكوت عن التعبير عن إرادتها الملزمة قانونا بقرار صريح، أو من خلال رفض تنفيذ أحكام وقرارات قضائية من غير مبرر يعد امتناعاً يرتب مسؤوليتها²⁸⁷، كما أنّ التأخير والتعطيل بدون مبرر في إصدار القرار يشكل موقفاً سلبيا ويرتب كذلك مسؤولية الإدارة²⁸⁸.

²⁸⁵ - زردوم صورية، دور رقابة القضاء الإداري في منازعات التعمير والبناء، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الأول حول: إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، المنعقد يومي 17-18 فيفري 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر - باتنة، أشغال منشورة في مجلة الحقوق والحريات، عدد تجريبي/ سبتمبر 2013.

²⁸⁶ - ومن أبرز الضمانات التي أدرجت في إطار المادة 63 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر، إمكانية طالب رخصة البناء غير المقتنع بالرفض المبلغ له، أن يرفع تظلماً رئاسياً أمام الجهة التي تعلق مصدر القرار، أو أن يرفع مباشرة دعوى إلغاء القرار المتضمن رفض منع عقد التعمير المطلوب -رخصة البناء مثلاً- ضده أمام الجهة القضائية المختصة (المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة بحسب الحال).

²⁸⁷ - قضت المحكمة العليا في قرارها الصادر في 25 فيفري 1990 بـ: "تقرير مسؤولية ولاية مسيلة عن حدوث فيضانات أدت إلى أضرار لأنها لم تتخذ الاحتياطات اللازمة، وقد أسس القاضي قراره على المادة 75 من قانون رقم 90-09 المتضمن قانون الولاية والمادة 76 من القانون رقم 83-17 المتضمن قانون المياه حيث أنّ الدولة يجب أن تقوم على مستوى الشبكة الهيدروغرافية بإنجاز منشآت التنظيم والتعديل والمغايرة والحجز وتسوية المرتفعات الخاصة بالفيض قصد حماية الاقتصاد الوطني والأشخاص وممتلكاتهم من مخاطر الأضرار التي تحدثها المياه، فاتضح له من خلال هذا النص أنه حدد بالضبط مسؤولية الإدارة من حيث أنّ الفيضان الواقع لا يعدّ قوة قاهرة مادامت ملزمة بمنعها أو على الأقل بالعمل على تجنبها بجميع أشغال الصرف الضرورية، قضية (ش-ع) ضد (ووم ومن معه) المجلة القضائية للمحكمة العليا، عدد 1990/04.

²⁸⁸ - محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري -دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة عين شمس، 1992، ص.457. عيشوبة عمار، «أساس المسؤولية الإدارية في مجال التعمير والبناء»، مجلة تشريعات البناء والتعمير، العدد 2017/2، جامعة تيارت، ص.ص.151-152.

نشير بهذا الصدد أن السكوت في هذه الحالة - وخلافا للأحكام الواردة في القانون المدني وما كان معمول به سلفا في إطار معالجة طلبات الحصول على عقود التعمير - لا يعد قرينة على قبول ضمني من قبل الإدارة العمرانية وإنما يعدّ رفضا للطلب في مظهره السلبي، الأمر الذي يخوّل تلقائيا لصاحب المصلحة والصفة -طالب عقد التعمير-، أن يرفع دعوى أمام القضاء الإداري ليتسنى له الحصول على عقد التعمير المطلوب متى كان من حقه لاسيما بتوافر الشروط المطلوبة قانونا.

ويتوقف في هذه الحالة حق المدعي في الحصول على التعويض على ثبوت عدم مشروعية الرفض أو السكوت -بمضي المدة المحددة قانونا- من طرف القاضي الناظر في دعوى إلغاء قرار الرفض، الأمر الذي يبرز تبعية دعوى التعويض للدعوى المتعلقة بفحص المشروعية، كما أنه يطلب فيها إثبات استقلال القرار بالرفض عن أهداف المصلحة العامة العمرانية أو مخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف المنصوص عليها في قانون رقم 90-29، سالف الذكر ونصوصه التنظيمية وكذا النصوص ذات الصلة الوطيدة به.

الفرع الثاني- إثارة مسؤولية الإدارة العمرانية عن خطأ مصدره تصرف غير

مشروع

تتبنى مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية أساسا على الخطأ الصادر عن الإدارة في إطار أعمالها القانونية الصادرة على هامش متطلبات المشروعية أو عن تصرفات مادية، حيث أنه خلافا للأعمال القانونية فلا تهدف الإدارة العمرانية من خلال إحداث أي أثر قانوني عن طريق الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، وإنما الغاية من التصرفات الإدارية المادية هي تنفيذ مقتضيات نص قانوني أو قرار عمراي تنظيمي، حيث أن قد يحدث أن يترتب عن ذلك أضرار غير قابلة للتصحيح، الأمر الذي يدفع بالمضروب لطلب التعويض (أولا) لا سيما إذا كان الفعل المادي تم تنفيذه على هامش المشروعية أو بإهمال من الإدارة العمرانية بعد تقدير القاضي لمدى توفر ضوابط الخطأ المرفقي (ثانيا)، فضلا عن ذلك فإنّ الإدارة العمرانية قد تقوم بتصرفات خاطئة تنافي كل المبادئ والأخلاقيات التي تقدم على أساسها الخدمة العمومية العمرانية وهو ما يجعل مسئوليتها قائمة تجاه المضروب (ثالثا).

أولاً- التماس من القضاء الإداري جبر الضرر بسبب القيام بتصرف مادي بشكل منافي لمقتضيات المشروعية

يتميز التنفيذ الإداري لمقتضيات القرارات التنظيمية العمرانية أو النصوص القانونية التي تستند إليها بمجموعة من الخصوصيات فريدة من نوعها، أبرزها هي التنفيذ باستخدام امتيازات السلطة، على غرار التنفيذ المباشر-الفوري أو الجبري- فإنه حتماً قد يترتب أضرار غير قابلة للتصحيح في حق المعني بتنفيذ القرار أو الغير.

وبالتالي نظراً لاستحالة تصحيح الخطأ وإرجاع الحالة لما كانت قبل التصرف المادي الخاطيء فيمكن للمضرور أن يثير مسؤولية الإدارة وطلب التعويض لجبر الأضرار اللاحقة به²⁸⁹، ومن أبرز التصرفات المادية التي تقيم مسؤولية الإدارة العمرانية هي التأخير في تنفيذ الأعمال، أو الإهمال وعدم اتخاذ الحيطة والحذر أثناء تنفيذ مقتضى القرارات العمرانية مثلاً، وتتجسد هذه التصرفات في صور معروفة أو شائعة في مجال قضايا التعويض أمام القضاء الإداري²⁹⁰ ألا وهي قيام الإدارة بأشغال الصيانة والترميم دون الحصول على التراخيص اللازمة والهدم غير المشروع²⁹¹.

²⁸⁹ -الطباخ شريف أحمد، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة 2006، ص.5 وكذلك: عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية: القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص.566.

²⁹⁰ -شهبوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية: الهيئات والإجراءات أمامها، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص.288.

²⁹¹ - يعتبر الهدم رخصة من الرخص الهامة لعقود التعمير التي أعاد المشرع استحداث أحكامها من خلال ضبط مجال تطبيقها وإجراءات الحصول عليها، فليست كل البناءات معنية بطلب رخصة الهدم مسبقاً فوجوبها يمون حصراً في حالات محددة بموجب المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 التي تنص على: "تطبيقاً لأحكام المادة 60 من القانون رقم 90-29 لا يمكن القيام بأي عملية هدم جزئيو أو كلية لبنانية دون الحصول مسبقاً على رخصة الهدم، وذلك عندما تكون هذه البناءة محمية بأحكام القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث"، والمادة 60 من قانون رقم 90-29 تنص على: "يخضع كل هدم كلي أو جزائي للبناء لرخصة الهدم في المناطق المشار إليها في المادة 46 أعلاه أو كلما اقتضت ذلك الشروط التقنية والأمنية"، ولكن مؤخراً تمّ توسيع نطاق تطبيق رخصة الهدم لمناطق أخرى لما تشكله من خطر مباشر على المحيط والبيئة والأرواح، وذلك بموجب التعليمات الوزارية رقم 004 المؤرخة في 7 سبتمبر 2017، هذا من جهة ومن أخرى تحدد في التشريع الذي ينظم التهيئة والتعمير عدّة إجراءات يتعين اتباعها في منح رخص الهدم في حدود ما يقرره القانون، وعلى هذا الأساس فإنّ الشروع في الهدم في غياب هذه الضوابط يشكل هدماً غير مشروعاً.

يعدّ الهدم غير المشروع من بين التصرفات المادية الأكثر ترتيباً للأضرار المادية بطبيعة الحال، وهو ما يستند فيه المضرور للمطالبة بالتعويض أمام القضاء الإداري، وفي المقابل فإنّ عدم الطعن بإلغاء قرارات الهدم يؤدي إلى رفض طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها عملية الهدم وهو الأمر الذي استقر عليه الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة في مادة التعمير والبناء²⁹²، وعلى هذا الأساس فإنّ القاضي الإداري لا يعتمد على معيار عدم مشروعية التصرف فقط أثناء النظر في دعاوي التعويض عن الأضرار الناتجة عن تصرفات مادية للإدارة، وإنما يحرص على تقدير مدى توفر الضوابط القضائية للخطأ ومدى استحقاق المدعى للتعويض.

ثانياً- ضرورة تقدير مدى توفر الضوابط القضائية للخطأ في التصرف المادي للإدارة
يُخضع القضاء الإداري الجزائري دعاوي التعويض المرفوعة أمامه إلى مجموعة من الضوابط القانونية والقضائية من ناحية تقدير الضرر الناتج عن العمل المادي، حيث كل حالة تعالج وفقاً لمعيار أو قاعدة ثلاثتها وتتسجم وملابساتها، كما أن كل خطأ ناتج عن تصرف مادي للإدارة يخضع وجوباً لتقدير مدى توفره على الضوابط القضائية التي تقوم على أساسها مسؤولية الإدارة لعدم مشروعية التصرف المادي، وتتجسّد هذه الضوابط من خلال الشروط التالية:

أ- اشتراط عدم قابلية الأضرار للتصحيح

خلافاً للأعمال القانونية التي تقوم بها السلطات العمرانية في إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية، فإنّ الأضرار الناجمة عن تصرف مادي للإدارة كالهدم مثلاً، لا يمكن أبداً تصحيحه

²⁹² - حيث قضي في قراره الصادر في 23 أكتوبر 2014 في قضية السيدة بن زرياح بدرة ضد بلدية عين تيموشنت زمن معها: " حيث أقامت بن زرياح بدرة دعوى بواسطة الأستاذ رحمانى عبد الرحمن المحامي لدى المجلس القضائي ضد بلدية عين تيموشنت وولاية عين تيموشنت، ذكرت فيها الداعية أنها تملك عقاراً يقع بشارع أول نوفمبر 1954 بمدينة عين تيموشنت، يتكون من ثلاث سكنات. تحمل رقم 03 قسمة 119 مجموعة ملكية 80 من مخطط مسح الأراضي المتمثلة في شقة في الطابق الأرضي لعماره ملكية مشتركة. وأضافت أنّ العقار المذكور كان قد تعرض إلى تشققات بسيطة إثر زلزال يوم 22 ديسمبر 1999 فقام بترميمه وأعطت له وجهاً جديداً، غير أنّ مصالح البلدية والدائرة والولاية أقبلا على هدم البناية المذكورة في شهر فيفري 2012 رغم ملكيتها لها بدفتر عقاري، ثمّ قامت البلدية بإنجاز حائط يسد الدخول إلى قطعة الأرض محل هدم السكن فأصبحت المدعية لا تستطيع استغلال ملكيتها، وعليه طلبت المدعية القضاء في الشكل بقبول الدعوى، وفي الموضوع إلزام بلدية عين تيموشنت بأن تدفع لها مبلغ 5.000.000.00 د.ج تعويضاً عن السكن المهدم ومبلغ 1.000.000.00 د.ج جبراً للضرر.

أو إرجاع الحالة لما كانت قبل نفاذ العمل أو التصرف المادي نظرا لانعدام الوقت الكافي للمضرور لإيقاف أو دفع الضرر، خاصة وأن إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية العمرانية يتسم بالصعوبة بسبب سياسة الردع التي انتهجتها الدولة الجزائري من خلال أحكام القانون رقم 04-05، سالف الذكر، لاسيما في إطار خصوصية النفاذ المعجل والفوري الذي تتمتع به الإدارة في إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية في مظهرها المادي²⁹³.

ب- اشتراط جسامه الضرر اللاحق

يعدّ شرط جسامه الضرر اللاحق بسبب تصرف مادي خاطئ شرط منطقي، وهذا في سبيل تجنب اكتناظ أروقة العدالة الإدارية بقضايا نوعا ما تتصف بالتفاهة وكذا السعي لحماية الأموال العامة من خلال منع استنزاف موارد الخزينة العمومية بسبب تحميلها أعباء التعويض عن أصغر الأضرار التي تتسبب فيها الإدارة العمرانية، فيجب على المدعي طالب التعويض أن يثبت أن التصرف المادي ألحق به أضرار جسيمة لا يمكن تداركها كالتعويض عما فات المدعي من كسب.

ت- اشتراط توفر عيب عدم المشروعية الصارخة

يقوم اشتراط توفر عيب عدم المشروعية على عنصرين في التصرف المادي الذي نتج عنه ضرر جسيم غير قابل للتصحيح، وعليه فإن العنصر الأول يتعلّق بالمظهر الداخلي لعيب عدم المشروعية الصارخة وهو عدم المشروعية الجسيمة بحيث يكون التصرف المادي خارج عن نطاق مقتضيات قانون التهيئة والتعمير وكذا النصوص التنظيمية له وأي نص ذو صلة به، في حين يتمحور العنصر الثاني حول المظهر الخارجي لعدم المشروعية، إذ فضلا عن الجسامه فيجب أن تكون عدم المشروعية ظاهرة حتى يتسنى تكييف التصرف المادي على أنه اعتداء موجب للتعويض.

ويتجسد هذا العيب من خلال التصرفات المادية في إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية دون الاستناد لأي نص أو قرار تنظيمي أو فردي للتعمير، وعلى سبيل المثال القيام بمباشرة إجراءات الهدم دون إصدار مسبق لقرار الهدم أو بناء على قرار ملغى قضائيا بعد الحكم

²⁹³ -أنظر المادة 73 من قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004 يعدل ويتم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج عدد 51 الصادر في 15 أوت 2004 (استدراك في الجريدة الرسمية عدد 71 الصادر في 10 نوفمبر 2004، ص.12).

بوقف التنفيذ إلى حين الفصل في دعوى إلغاء قرار الهدم، وأكثر من ذلك قد يتحقق هذا الشرط في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يأخذ صورة اغتصاب سلطة إدارية غير مكلفة بضبط مجال التهيئة والتعمير لاختصاصات سلطة إدارية مكلفة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية، أو انتحال صفة إدارية لعون أو شخص مكلف قانونا بضبط العمران.

ثالثا- التماس جبر الضرر بسبب قيام الإدارة بتصرف بشكل منافي لأخلاقيات تقديم

الخدمة العمومية العمرانية

إلى جانب الصورة المادية للتصرفات الخاطئة التي تقوم بها الإدارة في إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية، نجد أنها قد تقوم بتصرفات غير أخلاقية أو غير نظامية ومنافية لما يتطلبه الواقع العملي في الموظف المكلف بضبط أنشطة التهيئة والتعمير الأمر الذي يجعلها مسؤولة عن جبر الأضرار التي قد تلحق للأشخاص المتعاملين معها.

يمكن تقسيم التصرفات غير النظامية والمنافية لأخلاقيات تقديم الخدمة العمومية العمرانية

إلى ثلاث أصناف:

أ- التقديم غير المشروع لوعود بالوفاء بالتزامات متعلقة بتقديم الخدمة العمومية

العمرانية

يتجسد هذا النوع من التصرفات من خلال قيام الإدارة العمرانية أو ممثلها القانوني أو صاحب الأعلى مرتبة فيها بتقديم وعود أو تعهدات يكون مضمونها الوفاء للغير بالتزامات متعلقة بالخدمة العمومية العمرانية الأمر الذي يجعل الموعد يتصرف بناء عليها وينصرف ذلك في الأخير إلى إنتاج ضرر.

تشكل الوعود غير المشروعة للإدارة العمرانية خطأ تقوم على أساسه مسؤولية الإدارة الواعدة إذا ما انصرفت آثاره إلى إلحاق ضرر للغير الموعد مثلا، حيث أنه يفترض في الإدارة العمرانية أن تتعامل مع طالبي الخدمة العمومية العمرانية عن طريق قرارات تصبغ بالمشروعية من ناحية المضمون والاختصاص.

من بين الوعود التي قد تعد بها الإدارة العمرانية هي الوعد بتوفير تسهيلات لشخص في إطار طلب أحد عقود التعمير مقابل قيامه ببعض الأشغال التي تتصرف آثارها للمصلحة العامة أو مقابل بعض المساهمات المالية في أعمال التهيئة العمومية، كأن توعد البلدية شركة بالحصول على عقد من عقود التعمير بشرط مساهمتها بدفع مبالغ مالية تتعلق بمشاريع

للمصلحة العامة، وهو ما يكيفه القضاء الفرنسي بالوعود التعسفية المثيرة للمسؤولية الإدارية والموجبة للتعويض.

وتجدر الإشارة إلى أن يتطلب توفر شرط الدقة في الوعد حتى يتسنى للموعد المضروب بإثارة مسؤولية الإدارة العمرانية الواعدة، ما يؤدي بنا إلى التأكيد على أن الوعود والتعهدات غير الدقيقة أو التي تحمل لبس لا يمكن بتاتا أن تكون أساسا لمسؤولية الإدارة العمرانية.

ب- تقديم خدمات إعلامية عمرانية مغلوبة

لا ينحصر تقديم الخدمة العمومية العمرانية فقط في الضبط القانوني لأشغال التهيئة والتعمير عن طريق تنظيمات، لوائح وقرارات تنظيمية وفردية، وإنما يكون كذلك عن طريق الوظيفة الإعلامية للإدارة العمرانية التي تعد وسيلة ضبطية لا تقل أهمية عن الأخرى التي سبق ذكرها، ومن أبرز الخدمات الإعلامية التي تشكل خطأ تثار على أساسه مسؤولية الإدارة العمرانية والموجب للتعويض هي حالة وقوع الإعلام بعد انقضاء أو بطلان عقد من عقود التعمير²⁹⁴.

فضلا عن ذلك فإن هذا الصنف من التصرفات غير النظامية والمنافي لأخلاقيات المكلفين بتقديم الخدمة العمومية العمرانية يتجسد بشكل تام في الأخطاء الواردة في شهادات التعمير باعتبارها من بين عقود التعمير التي تحمل قيمة إعلامية والتي قد تسبب أضرار لصاحبها أو للغير في حالة إدراج معلومات خاطئة فيها، إذ وظيفتها هي تقديم معلومات دقيقة عن صبغة العقار أو الأرض المعنية بالبناء أو بأشغال التهيئة والتعمير، ومن الأخطاء الشائعة كأن يرد فيها عدم صلاحية أرض عمرانية للبناء أو في الحالة العكسية صلاحية أرض غير عمرانية -فلاحية مثلا-.

تجدر الإشارة إلى أنّ إثارة مسؤولية الإدارة عن الأضرار اللاحقة بسبب تقديمها لمعلومات خاطئة، يخضع لبعض الضوابط، كأن يقوم المدعي -طالب التعويض- تعرض لضرر ثابت ومباشر ناتج عن الاعتماد على معلومات مستخلصة من وثيقة رسمية وأحسن مثال لذلك هو

²⁹⁴- في فرنسا تم إنشاء لجنة خاصة تسمى لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية، تتولى مسؤولية الإشراف وتلقي الشكاوى في حالة رفض طلب الاطلاع على المعلومات، حيث يتوجب على هذه اللجنة إصدار حكمها بخصوص الشكاوى قبل أن ترفع أمام محكمة إدارية. للتفصيل أنظر: بانيسار ديفيد، حرية الإعلام والوصول إلى القوانين المسجلة حول العالم، ترجمة: نتالي سليمان ونور الأسعد، دون رقم الطبعة، المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية- لبنان، 2006، ص.41.

شهادة التعمير، وأن يكون حسن النية ولم يرتكب تقصيرا أو تدليسا بخصوص الحصول على تلك المعلومات.

ت- التأخر التعسفي في تقديم الخدمة العمومية العمرانية

يعدّ تحضير وتسليم عقود التعمير من أهم الخدمات العمومية العمرانية التي تقوم بها السلطات العمومية العمرانية، حيث أنه تخضع للقانون 90-29 والمرسوم 15-19، سألني الذكر، في تقديم هذه الخدمات فإن هذان الآخران تضمننا مجموعة من الأحكام والإجراءات الواجب اتباعها والتي تعدّ من النظام العام لاسيما ما يتعلّق منها بالمواعيد القانونية، وبالتالي فإذا كان ما تناولناه سالفاً يتعلّق بالامتناع غير المشروع من إحداث آثار قانونية، فهذا الجزء يشكّل الحالة السابقة التي قد تشكّل خطأ تقوم مسؤولية الإدارة على أساسه إذا لم يتم الرد خلال الموعد المقرر لذلك.

وفي سبيل التدقيق في المفاهيم فإن التأخر المستهدف في هذا الصنف هو التأخر عن الردّ على طلبات الحصول على إحدى الخدمات العمومية العمرانية في آجال منح القانون للإدارة سلطة تقديرية فيها وهذا خلافاً للآجال المقيدة لسلطة الإدارة أين يتعين عليها اتخاذ قرار خلال مهلة قانونية معينة.

ومن التطبيقات العملية للتأخر التعسفي في تقديم الخدمة العمومية العمرانية الموجب للتعويض، نجد تأخر أعوان شرطة العمران عن تبليغ وكيل الجمهورية المختص إقليمياً بمحضر مخالفة عمرانية تم ضبطه، أو التأخر في الرد عن طلب تصحيح الأخطاء المادية التي قد ترد في عقود التعمير المسلمة، وبهذا الصدد نشير أن على المدّعي أن الضرر اللاحق به ناتج عن تأخر تعسفي من الإدارة العمرانية المعنية وفي هذه الحالة ترجع السلطة التقديرية للقاضي في تقدير مدى مبالغة الإدارة في التأخر وبذلك ضمان المصلحة الشخصية للأفراد.

المطلب الثاني- إثارة المسؤولية الإدارية الموضوعية في مجال تقديم الخدمة

العمومية العمرانية

الأصل في مجال الخدمة العمومية العمرانية أن المسؤولية الإدارية تقوم على أساس الخطأ وفقاً لما تم استعراضه فيما سلف، غير أنه قصور فكرة الخطأ كأساس لقيام المسؤولية الإدارية أدت إلى ضرورة إيجاد أساس آخر، لجبر الأضرار اللاحقة في إطار حالات حصرية واستثنائية ولغرض مواكبة تطور المعاملات ونزولا عند اعتبارات العدالة أقر مجلس الدولة

الفرنسي صنف استثنائي للمسؤولية وهي المسؤولية الإدارية الموضوعية أي المسؤولية التي تقوم بدون خطأ.

تتسم المسؤولية الإدارية الموضوعية بالصبغة الخاصة، حيث مفادها أنه يكفي أن يحصل ضرر نتج عن أحد الأعمال القانونية أو المادية للإدارة المكلفة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية، لكي تلتزم هذه الأخيرة بالتعويض وهذا دون حاجة إلى إثبات وقوع خطأ منه بحيث أن هذا الصنف من المسؤولية قد يقوم على أساس فكرة تبعة مخاطر تقديم الخدمة العمومية العمرانية (الفرع الأول).

تقوم كذلك المسؤولية دون خطأ على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أو بتعبير آخر أنه يجوز تأسيس المسؤولية الإدارية على الأضرار الاستثنائية التي تمس الأشخاص نتيجة تقديم الإدارة للخدمات العمومية العمرانية وهذا بهدف استرجاع التوازن بين المصلحة العامة التي تهدف إليها الإدارة العمرانية والمصلحة الشخصية للمضور (الفرع الثاني).

الفرع الأول - إثارة المسؤولية الإدارية عن مخاطر تقديم الخدمة العمومية العمرانية

يعتبر ظهور استثناءات على مبدأ قيام المسؤولية الإدارية على الخطأ، من بين أبرز المكاسب القانونية المستحدثة التي تم التوصل إليها في معظم التشريعات العالمية، لاسيما بعد ما كان يتمتع أشخاص القانون العام بامتياز انعدام سبل مسائلته، تتلخص المكاسب القانونية في إطار نظم مسائلته الإدارية في مبدأ "لكل ضرر تعويض"، وهو ما يقصد به إمكانية إثارة مسؤولية الإدارة دون خطأ منها تبعا لأنشطتها وهو ما يعدّ ضمانا حقيقية لحقوق وحرّيات الأشخاص (أولا).

يعدّ مجال تقديم الخدمات العمومية العمرانية مجالا خصبا لإعمال وتفعيل المسؤولية الإدارية دون خطأ، خاصة وأنّ الإدارة تقوم بتصرفات قانونية ومادية مشروعة قد يحتمل فيها الإضرار بالأشخاص ومصالحهم أو تقييد حرياتهم لمقتضيات النظام العام العمراني أو تغليباً للمصلحة العامة على المصلحة الشخصية، وعليه فإنّ المضور في هذه الحالة بالرغم من مشروعية تصرفات الإدارة إلا أنه يمكنه اللجوء إلى القضاء وطلب التعويض عن الأضرار

الحاصلة له وذلك في إطار مسؤولية إدارية بقوة القانون حيث يعفى فيها المدعي المضرور من إثبات الخطأ مهما كان مصدره أو الظروف التي وقع فيها الضرر (ثانياً).

أولاً- تأسيس مسؤولية الإدارة على المخاطر: آلية مستحدثة لجبر الأضرار الناتجة

عن خدمات عمرانية مشروعة

يعرف العالم تطوراً هائلاً في مجال التكنولوجيا والصناعة والهندسة وكذا تقنيات البناء، وهذا نتيجة تطور الأبحاث والدراسات العلمية، غير أن لكل عملة وجهان فإذا كان الجانب المشرق هو تسهيل حياة الإنسان وزيادة جودة الحياة والمنتجات، يعتبر استخدام الآلات والتكنولوجيا الجديدة من بين الأنشطة التي قد تعرّض مستعملها أو العامل فيها إلى أضرار خطيرة لا سيما عندما يتعلّق الأمر بالبناء وفقاً لهندسة جديدة تتحدى كل الحسابات الرياضية كبناء الأبراج أو بناء الطرق السيارة العابرة للجبال أو مختلف الأنفاق التي قد تسهل السفر لمستعملي الطرقات.

هذه الأسباب المعروضة بإيجاز تعدّ سندا عملياً لما يراه بعض الفقهاء المناصرين لفكرة المسؤولية الإدارية المبنية على أساس مخاطر الأنشطة الإدارية، أبرزهم الفقيه «DUGUIT» والفقيه «BERTRAND»، وهي المسؤولية الإدارية التي يطلب فيها توفر الضرر وإثبات العلاقة السببية بين الضرر و مخاطر النشاط الإداري المشروع، وهو تأكيد قضائي في سبيل ضمان التوازن بين امتيازات الإدارة في ممارسة نشاطها وبين حقوق الأفراد وحرّياتهم (أ)، وعلى ما جرت العادة فإنّ القضاء الإداري الفرنسي يعد كذلك أول من أقر حق المضرور في الحصول على تعويض ولو في حالة انتفاء خطأ الإدارة العمرانية (ب).

أ- التعويض عن مخاطر الأنشطة الإدارية: استجابة قضائية لتكميل المسؤولية

الإدارية الخطئية

يرجع الفضل إلى مجلس الدولة الفرنسي في إرساء قواعد المسؤولية الإدارية الموضوعية المبنية على الضرر، وتجدر الإشارة إلى أن فقهاء استحدثت لأول مرة المسؤولية الموضوعية على أساس نظرية المخاطر لدى فقهاء القانون المدني بمناسبة الأخطار المهنية على غرار ما لمحننا إليه فيما سلف وبخصوص مستعملي الآلات والتكنولوجيا الجديدة مستندين إلى إلزامية تعويض جميع الأضرار بغض النظر عن توفر ركن الخطأ من عدمه وهذا لضمان متطلبات العدالة في المجتمع.

وفضلاً عن غرض تحقيق العدالة الاجتماعية من حيث تعويض كل مضرور، فإن أنصار نظرية المخاطر يستندون إلى قصور فكرة الخطأ واعتباره أساساً عاماً للمسؤولية الإدارية، بحيث أن فكرة الخاطر تغطي تطبيقات أخرى للمسؤولية الإدارية عن الأضرار الناتجة بفعل أنشطة إدارية مشروعة وذات مواصفات خاصة وأن غياب التعويض قد يؤدي حتماً إلى إفلات الإدارة من مسؤوليتها وتحميل المضرور عبئ الضرر الناجم عن هذه الأنشطة المشروعة.

كل هذه الأسباب والعوامل أدت إلى تكوين رغبة قضاة مجلس الدولة الفرنسي نحو ابتكار نظرية المخاطر لتحقيق التوازن بين مصلحة المضرور ومقتضيات العدل والإنصاف في سبل تحقيق المصلحة العامة، غير أنه تجدر الإشارة إلى أنه لا يزال يعتبر أن الأصل العام في مجال المسؤولية الإدارية هي قيام المسؤولية على أساس الخطأ وأن تأسيس المسؤولية على الضرر يعدّ مجرد استثناء أو آلية تكميلية احتياطية لتغطية العجز الذي يشوب المسؤولية الخطئية في إطار ضمان متطلبات العدل والإنصاف.

وبالتالي فإن المسؤولية الإدارية على أساس مخاطر الأنشطة الإدارية المشروعة لا تتسم بالإطلاق من ناحية تطبيقها أو طلب تفعيلها للحصول على التعويض، إذ لا يلجأ إليها القضاء الإداري كلما انتفى ركن الخطأ أو استحالة إثباته، كونه مقيد ومحكوم في إطار النظر والفصل في قضايا المسؤولية الإدارية الموضوعية بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة، الأمر الذي يستدعي تدخّل المشرع لتحديد نطاق هذه المسؤولية حتى لا يتم التوسع فيها بشكل فاضح قد يفقد التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة.

ب- دور القضاء الفرنسي في استحداث مسؤولية الإدارة عن مخاطر تقديم الخدمة

العمومية العمرانية

وعلى ما جرت العادة فإنّ القضاء الإداري الفرنسي يعد كذلك أول من أقر مسؤولية الإدارة عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية على أساس المخاطر وهذا قبل أن تتدخّل السلطة التشريعية لسنّ قواعد تتعلق بحالات قيام مسؤولية الإدارة العمرانية²⁹⁵، وبالتالي فإنّ قضية السيد «NAVARRA»، تعدّ حجر الأساس لتكريس المسؤولية الموضوعية للإدارة في مجال

²⁹⁵- CE, 21 Septembre 2015, Req N°37125, in : www.Legifrance.gouv.fr

العمران بوجه عام وفي تقديم الخدمة العمومية العمرانية بوجه خاص ومحدد وهذا بداية من سنة 1974²⁹⁶.

وبالرغم من انعدام الخطأ المرفقي من جانب الإدارة العمرانية إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قرر أنها مسؤولة عن دفع التعويض للسيد «NAVARRA»، اعتبار إلى أن امتناعها عن التدخل لوقف الضرر الحاصل للسيد «NAVARRA»، يشكل مخاطر استعمال سلطتها التقديرية في عدم التدخل لفرض احترام الأشخاص لنصوص قانون العمران، وعليه فإن مجلس الدولة الفرنسي استند في قراره على تكييف المسؤولية حال القضية على أنها مسؤولية بدون خطأ على أساس المخاطر يكفي للمضروور إثبات العلاقة السببية بين امتناع الإدارة عن التدخل والضرر اللاحق له من جزاء ذلك.

ثانيا - تقصير الإدارة العمرانية في وظيفتها الضبطية: نطاق لتجسيد مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر

من خلال ما سلف في إطار قضية السيد «NAVARRA»، نلاحظ أن المشرع الجزائري في مجال الخدمات العمومية العمرانية وخلافا للمشرع الفرنسي تفتن لخطورة فسخ المجال أمام الأشخاص للمطالبة بالتعويض عن كل الأضرار التي تصيبهم بالرغم من انتفاء ركن الخطأ، ولهذا كرس مجموعة من النصوص القانونية التي تحول دون إمكانية تفعيل المسؤولية الإدارية الموضوعية نظرا لصياغتها الملزمة، على غرار ما ورد في القانون 11-10 بخصوص إلزامية تدخّل رئيس البلدية للسهر على ضمان مقتضيات النظام العام العمراني وكذا المقاييس والمواصفات المفروضة في مجال العقار والسكن والتعمير.

غير أن بعض النصوص القانونية في مجال العمران بقيت منسجمة مع المبادئ التي تقوم بها المسؤولية الإدارية الموضوعية على أساس مخاطر تقديم الخدمة العمرانية، وبالتالي فإن صياغتها غير الملزمة والتي تأتي على سبيل منح سلطة تقديرية للإدارة العمرانية تزيل كل

²⁹⁶ - قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيد «NAVARRA»، ضد وزارة التهيئة العمرانية بفرنسا بقرار صادر بتاريخ 1974/03/20 أنه خلافا لما صرّحت به المحكمة الإدارية سنة 1966 بأن رفض الإدارة التدخّل لوقف مخالفات قواعد العمران المتمثلة في تشييد كشكين وسقف بالإسمنت المسلح دون رخصة بناء ودون مراعاة متطلبات قانون العمران لا يعدّ خطأ مرفقي وإنما مجرد ممارسة لصلاحياتها المندرجة ضمن السلطة التقديرية، وهذا رغم التظلم السيد «NAVARRA»، أمام المحافظ ممتنعا من اللجوء إلى القضاء لوقف تداعيات البناء غير المشروع عن طريق طلب هدمه.

حائل قد يقف أمام المضرور وحقه في طلب التعويض عن الضرر الذي لحقه من جراء تقصير الإدارة بالتزامها بفرض احترام قواعد التعمير السليم كما تفترضه المادة 76 من قانون 90-29، سالف الذكر (أ)، أو في الوظيفة التكاملية بينها وبين مرفق القضاء كالتقصير في التزامها بتنفيذ القرارات القضائية ولو تطلب الأمر استخدام الأساليب الجبرية (ب).

أ- التقصير في متطلبات التطبيق الصحيح لقانون العمران

إن قيام المسؤولية الإدارية في مجال تقديم الخدمة العمومية العمرانية لا تتوقف على الأضرار التي تكون ناتجة عن خطأ الإدارة المعنية بسبب انحرافها عن المشروعية وإنما كما تم توضيحه سلفا تشمل كذلك الأضرار التي ينتهي في إطارها خطأ الإدارة العمرانية وهذا وفقا لنمطين، أولهما محل دراستنا الحالية هو نمط المسؤولية الإدارية دون خطأ على أساس المخاطر، ومن أبرز ما يجسد هذا النمط هو الأضرار الناتجة عن تقصير الإدارة العمرانية من ضمان التطبيق الصحيح لقانون العمران بشكل يضمن معه مقتضيات النظام العام العمراني. وبالتالي فإن مسؤولية الإدارة العمرانية تقوم كذلك في حالة عدم التدخل المشروع في إطار سلطتها التقديرية، كأن تمتنع الإدارة العمرانية من اتخاذ الإجراءات اللازمة قانونا لفرض احترام وتطبيق قانون العمران على كل الملاك أو ذوي الصفة والمصلحة الممارسين لأنشطة البناء والتعمير وكذا الفاعلين الاقتصاديين والمهنيين.

وهذا بالرغم من عدم وجود خطأ في التصرف السلبي للإدارة العمرانية، بما أن بعض نصوص العمران تخول سلطة تقديرية للإدارة العمرانية، وكذلك لعدم وجود نص قانوني يمنعها من حقها في تقدير مدى ملائمة اللجوء إلى القضاء لفرض قواعد قانون العمران.

ب- التقصير في الوظيفة التكاملية القائمة بين الإدارة العمرانية والقضاء

يشكل النظام العام العمراني جزءا من النظام العام الشامل، فهو يأخذ من عناصره ما يخص قطاع البناء والتعمير كالأمن والصحة العموميين وكذا السكنية العامة فضلا عن جمال الرونق والرواء في الشوارع والأوساط العمرانية، وتسند وظيفة حمايته للإدارة المكلفة بضبط العمران من خلال ضمان توفير الخدمة العمومية العمرانية ولو كان ذلك يتطلب الأمر الامتناع المشروع من تنفيذ الأحكام القضائية في إطار الوظيفة التكاملية المقررة بين الإدارة العمرانية والقضاء لمقتضيات التوازن بين المصلحتين الشخصية والعامّة.

وبالتالي فإن الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي بهدف ضمان النظام العام العمراني، لا يستوجب قيام المسؤولية الإدارية للإدارة العمرانية رافضة التنفيذ أو دعمها بالقوة الجبرية على أساس خطأ مرفقي، ففي هذه الحالة لا يشكل الرفض خطأ من جانبها إلا أنها مسؤولة عن الأضرار التي قد تلحق بإحدى المصالح الشخصية التي استهدف حمايتها مرفق القضاء من خلال إصدار الحكم القضائي وكذا إخلالها بالتزام السهر على مساعدة المحكوم لصالحه بالقوة العمومية لتنفيذ مقتضى الحكم أو القرار.

ويعدّ كذلك في هذه الحالة القضاء الإداري الفرنسي سابقا لاعتبار الامتناع عن تنفيذ الأحكام القرارات القضائية بمثابة مسؤولية عن قرار إداري مشروع في قضية «COUITEAS»، حيث أكد فيه قضاء مجلس الدولة أنّ الإدارة بامتناعها عن تنفيذ الحكم لم ترتكب خطأ وإن كانت قد أخلت بواجبها في تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية بقوة، لاسيما في إطار استنادها في ذلك الامتناع لواجب آخر ألا وهو حفظ النظام العام ومنع كل إخلال به بسبب استخدامها لأساليب التنفيذ الجبري²⁹⁷.

ورغم انتفاء ركن الخطأ إلا أن قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية «COUITEAS»، بقرار ثاني صادر عنه بتاريخ 1927/12/02، بتعويض بمبلغه 1.500.000 فرنك، وهو نفس الطريق الذي سار عليه القضاء الجزائري في قضية "بوشباط وسعيدي" حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بقرار صادر بتاريخ 1979/01/20 أن الدولة مسؤولة على أساس الخطأ الجسيم وعدم مشروعية امتناعها عن التنفيذ لأسباب خارجة تماما عن ضرورات النظام العام، مع ذكر مبدأ المسؤولية غير الخطئية²⁹⁸.

الفرع الثاني - إثارة مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة

أمام الأعباء العامة

يعتبر مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة مبدأ دستوري يستمد وجوده من مبدأ المساواة أمام القانون، ويقصد في بالأعباء العامة كل التكاليف التي يطلب من الجماعة تحملها لضمان

²⁹⁷-LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), DELVOLVE (P), GENEVOIS (B), les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 14^{ème} édition, DALLOZ, paris, 2003, p252.

²⁹⁸- أنظر : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-30-novembre-1923-couiteas>

المصلحة العامة كالضرائب أو الارتفاقات العامة في سبيل تقديم الخدمة العمومية العمرانية على أحسن وجه.

يستند مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة إلى خلفيات قانونية ودستورية واجتماعية خاصة في ظل خصوصيات التوجه السياسي والاقتصادي الذي تدير عليه الجزائر، كما أن من الناحية العملية فإنّ القضاء الإداري يطبق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ولو في حالة غياب نص، الأمر الذي يؤكد اعترافه بالمسؤولية دون خطأ للإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

بالتالي فإنّ الفقه والقضاء الحديث يجمع على وجوب إقرار مسؤولية الإدارة حتى بخصوص التصرفات المشروعة لاسيما المادية منها وفي إطار الأعمال التي تصب في تحقيق المصلحة العامة، وهذا لضمان العدل والإنصاف في تحمل الخسارة أو الأضرار اللاحقة بسبب التدابير التي قطعت المساواة أمام الأعباء العامة.

بهذا الصدد فإنّ حالات المسؤولية الإدارية على أساس هذا الإخلال متعدّدة، لذا نذكر منها ما له علاقة وطيدة ومباشرة بتقديم الخدمات العمومية العمرانية، على غرار تنفيذ الأنشطة العمرانية المادية كالأشغال المتعلقة بالارتفاقات العامة أو الأشغال العمومية (أولاً)، أو كل عمل قانوني مفاده ضمان المصلحة العامة على حساب المصلحة الخاصة كإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة (ثانياً).

أولاً- تنفيذ الأنشطة العمرانية المادية: نطاق لتجسيد مسؤولية الإدارة على أساس

قطع المساواة أمام الأعباء العامة

بعدّ تنفيذ الأنشطة العمرانية المادية نطاق نموذجياً لتجسيد مسؤولية الإدارة على أساس قطع المساواة أمام الأعباء العامة، ويقصد بهذه الأنشطة جميع الأعمال التي تتكفل بها الإدارة العمرانية في سبيل تقديم خدمات عمرانية والتي تتطلب في ذلك تدخّل مادي على جزء أو عدّة أجزاء من الملكية العقارية الخاصة لضمان المصلحة العامة، كالأشغال التي تهدف إلى تثبيت ارتفاعات عمرانية لصالح الفضاءات المعمورة أو القابلية للتعمير (أ)، أو الأشغال العمومية (ب).

أ- الطابع الاستثنائي للمسؤولية الإدارية عن الأضرار الناتجة عن الارتفاقات العمرانية

تتمتع الملكية العقارية بحماية دستورية خاصة إذ ينص الدستور الجزائري على غرار أغلبية دساتير دول العالم، على أن الملكية العقارية الخاصة مضمونة في إطار القانون الأمر الذي قد يفيد قدسية حق الملكية، غير أنّ الاستثنائات وحرية التصرف في الأملاك العقارية لا يمكن أخذها على إطلاقها فهي قد تكبل بقيود مقررة لضمان المصلحة العامة، ومن أبرز القيود التي يستوعبها الدستور والتي يعتمدها القانون في إطار الخدمات العمومية العمرانية هي الارتفاقات العامة.

يقصد بالارتفاقات العمرانية تقييد حق الملكية بالحدّ من تصرف المالك في جزء أو عدّة أجزاء من عقاره لغرض تحقيق المنفعة العامة في الوسط العمراني، الأمر الذي يؤدي حتماً بالتسبب في أضرار مادية تلحق بالمالك من جرّاء هذا الحد من سلطته على عقاره، إلاّ أن خلافاً للحالات السالفة الذكر فلا تقوم مسؤولية الإدارة العمرانية ومن الثابت أنه لا يمكن الحصول على تعويض كأصل عام.

ولعلّ من أبرز الأسباب التي تحول دون إمكانية إثارة المسؤولية الإدارية ومن ثم طلب التعويض هي تطور الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية، وكذلك عدم إمكانية تحمّل الدولة لوحدها الثقل المالي المترتب عن التعويض عن كل الأعباء العامة التي تفرضها هذه الأعباء التي تسببت في إضرار شخص أو مجموعة من الأشخاص.

وهذا فضلاً عن متطلبات السياسة العمرانية التي تنتهجها الدولة في إطار تجسيد وتكريس حركية في وظيفة تقديم الخدمة العمومية العمرانية دون إقتال كاهل الخزينة العمومية عن طريق إشراك الملاك الخواص في تحمل بعض الأعباء التي قد ينتفعون بها حالاً أو مستقبلاً، ويعدّ مضمون من المادة 161 من قانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات²⁹⁹، ومن أبرز أمثلة عدم جواز تعويض الأضرار اللاحقة من جرّاء الارتفاقات العمرانية،

²⁹⁹ -تنص المادة 161، من قانون رقم 01-02 على: «ترخص مجاناً ممارسة الارتفاقات المذكورة في المادة 159 أعلاه بقرار يتخذه الوالي بناء على طلب المتعامل. غير أنّه في حالة وقوع ضرر ناجم عن الارتفاقات التي تشغل الممتلكات العقارية التابعة للخواص أو الجماعات الإقليمية، أو تثقل الأراضي التابعة لأمالك الدولة، يحدد القرار التنظيمي الذي يتخذه الوالي تعويضاً يحسب على أساس الضرر المثبت أو المحتمل إثباته.»

حيث تنص المادة المذكورة أنفاً على الترخيص المجاني لممارسة الارتفاقات المتعلقة بالكهرباء والغاز³⁰⁰.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أنّ هناك استثناءات تقرر التعويض عن الأضرار المادية التي تصيب المالك من جراء الارتفاقات العمرانية والنقص في الكسب، ويتم تبرير هذه الاستثناءات بضرورة تحقيق المساواة في الحقوق وتحمل الأعباء الأمر الذي يمكّن بطريقة استثنائية الأشخاص المتضررين من طلب التعويض على أساس المسؤولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة وهذا شريطة عدم وجود نص صريح يمنع التعويض عن الارتفاقات العمرانية.

وفي حالة سكوت النص على غرار نصوص قانون التهيئة والتعمير الجزائري أو في حالة وجود نص يقضي بإمكانية الحصول على التعويض وفقاً لشروط ففي هذه الحالة يتوقف الأمر على سلطة القاضي التقديرية في التحقق من أحقية التعويض بعد تكييف وقائع الضرر.

ب- المسؤولية الإدارية عن أضرار الجوار الناتجة عن الأشغال العمومية

تعتبر الأشغال العمومية من أبرز الخدمات العمومية التي تقوم بها السلطات العمرانية، وبالتالي فإنها تعدّ مجالاً خصباً لتجسيد المسؤولية الإدارية دون خطأ على أساس قطع المساواة أمام الأعباء العامة، والتي قد ينتج عنها أضراراً دائمة نتيجة تنفيذ الأشغال والتي لا يمكن تفاديها اعتباراً للجوار القائم بين المضرور ومكان الأشغال والأنشطة العمومية، وهذا سواء كانت بمناسبة إعداد مادي لعقار لحساب أحد أشخاص القانون العام ويستهدف ذلك تحقيق منفعة عامة أم كان لتسيير المباني العمومية أو أحد المرافق العامة.

يتشابه في هذه الحالة نظام المسؤولية المدنية عن أضرار الجوار غير المألوفة ونظام المسؤولية الإدارية عن أضرار الجوار الناتجة عن الأشغال العمومية، وذلك يظهر جلياً من حيث شروط استحقاق المضرور أو المضرورين للتعويض، إذ يتوقف الحصول على هذا الأخير توفر شرط الخصوصية وشرط إلحاق أضرار غير المألوفة.

³⁰⁰ -طبقاً للمادة 159 من قانون رقم 02-01 يمكن التعامل في مجال الكهرباء وتوزيع الغاز الاستفادة من الارتفاقات ذات المنفعة العمومية، على شرط أن تنحصر هذه الاستفادة في واحدة من المجالات التي ذكرها المشرع حصراً، ويتعلق الأمر بالارتكاز والإرساء، التمير العلوي للخطوط والفرز وقطع الأشجار والتشذيب والغمر وتمير القنوات والدخول والمرور، وفي كل الأحوال لا يمكن ممارسة هذه الارتفاقات إلا ضمن شروط أمن السكان وراحتهم وحماية البيئة التي كرسها التشريع المعمول به.

ومن بين التطبيقات القضائية التي تؤكد أخذ القضاء بهذه الشروط هي القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في سنة 1970، حيث قضى بمسؤولية بلدية باريس عن أشغال عمومية في الطريق أحدثت اضطرابات متجاوزة للمساوى العادية للجوار أي غير مألوفة الأمر الذي تسبب في إنقاص معتبر في مداخيل حرفي اسكافي لمدة تزيد عن السنتين³⁰¹.

غير أن ما يجب التنويه إليه إلى أن الأضرار الناتجة عن حوادث مادية بمناسبة الأنشطة والأشغال العمومية، لا تندرج ضمن المسؤولية الإدارية دون خطأ على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة بتاتا، وإنما ضمن المسؤولية على أساس مخاطر تقديم خدمات عمومية عمرانية.

وقد يكون كذلك أساس المسؤولية الإدارية الخطأ المفترض في إطار القانون الخاص³⁰²، إذا كان الضرر اللاحق نتيجة نقص أو إهمال في الصيانة أو الاحتياطات اللازمة، وفي هذا الصدد نجد العديد من التطبيقات القضائية التي تبين أنه لاستحقاق التعويض يكفي على المدعي المضرور أن يثبت بأن الضرر اللاحق له كان بسبب تسيير المرفق العام أو بمناسبة أحد الأشغال العمومية التي تنصرف الفائدة منها للصالح العام.

ثانيا- مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن فقدان التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الشخصية

تعتمد السلطات الإدارية المكلفة بالعمران في إطار تقديمها للخدمة العمومية العمرانية على أساس التحقيق الدائم للتوازن بين مصلحتين متناقضتين، تتمثل الأولى في المصلحة العامة والثانية المصلحة الشخصية لاسيما لما يتعلق الأمر بحق مقدس دستوريا على غرار الحق في الملكية العقارية، غير أن في بعض الأحيان متطلبات سريان المرفق العام أو لمقتضيات المنفعة العامة العمرانية خصيصا قد تلجأ الإدارة لحرمان المالك من ملكيته وتغليب

³⁰¹ -CE, 04 Octobre 1999, SARL EURO-EPIS, Req N° 177799, RDI, N° 01, Paris, 2000, p.33.

³⁰² -الخطأ المفترض، هو الخطأ الذي يفترضه القانون ولا يلزم المضرور بإقامة الدليل، نص عليه القانون المدني في المواد من 134 إلى 140/فقرة 2 و3، والمشرع الجزائري رغبة منه في تخفيف عبئ الإثبات عن المضرور أنشأ لمصلحته قرائن قانونية تعفيه في بعض الأحوال من وجوب إثبات الخطأ والتي تعتبر مفترضة ويمكن النظر إليها من خلال نوعين من المسؤولية: المسؤولية عن فعل الغير بتطبيقاتها المختلفة والمسؤولية الشئبية كذلك بتطبيقاتها المختلفة. أنظر في هذا الصدد بن قردى أمين، «الخطأ في المسؤولية التقصيرية من حيث الإثبات والانتفاء»، دراسات وأبحاث، المجلد 7- عدد 21/سنة 2015، جامعة زيان عاشور الجلفة -الجزائر، ص. 386.

المصلحة العامة على المصلحة الخاصة (أ)، وفقا لإطار قانوني محدد لشروط مشروعية هذا الإجراء الاستثنائي وفي مقابل تعويض ينسجم ومقتضيات العدل والإنصاف ويجبر الضرر اللاحق للمنزوع ملكيته (ب).

أ- التعريف بإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة كسبب فقدان التوازن بين مصلحتين متناقضتين

يعتبر إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة عملية إدارية بموجبها تجبر الإدارة شخصاً على التنازل لها على ملكية عقار لغرض المنفعة العامة بتعويض عادل ومنصف³⁰³ قيدا من القيود التي تكبل حق الملكية والتي تنقص من قدسيته، كما هو من أبرز مظاهر تطور الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية ومدى سلطة الدولة في تغليب المصلحة العامة على المصلحة الشخصية متى استدعت الضرورة، فهي وسيلة قانونية استثنائية نصّ عليها الدستور ونظّمها القانون 91-11 المحدد لقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، لتمكين الإدارة العمرانية في إطار تقديم خدمات عمومية عمرانية أو إحدى هيئات القانون العام من تلبية احتياجات المرافق العامة وتحقيق المنفعة العمومية.

من خلال استقراء نصوص القانون رقم 91-11، سالف الذكر نستنتج أنّ إجراء نزع الملكية يتسم بالطابع الاستثنائي تلجأ إليه الإدارة النازعة في حالة فشل كل محاولة اقتناء الملكية العقارية الخاصة بالطرق الودية، ويتوقف وجوبا على إثبات الإدارة أو الجهة النازعة للملكية الخاصة مدى توفر دافع المنفعة العامة، فهذا الأخير يعدّ شرطا أساسية لتحريك ومباشرة إجراءات النزاع، ويتم الانتزاع بموجب قرار إداري صادر من الوالي المختص إقليمياً وتكون هذه القرارات قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186³⁰⁴، وهذا خلافا لما هو معمول به في فرنسا حيث يتم نقل الملكية عن طريق أمر صادر من القضاء³⁰⁵.

³⁰³- DE LAUBADERE(A), « Traité élémentaire de droit administratif », REVUE INTERNATIONALE DE DROIT COMPARE, n°2 / Avril -Juin 1953, édition L.G.D J., Paris, P.445.

³⁰⁴ -زروقي ليلي، « دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة »، مجلة مجلس الدولة، العدد 3 / لسنة 2003، ص.26.

³⁰⁵-ODILE DE (D)& BEAUREGARD(B)، Droit administratif des biens , 6^eédition L4EXTENSO, Paris,2010,P.241.

كما أن شرط انصراف إجراء النزاع للنفع العام يعدّ مبرر جوهري تستند إليه الإدارة النازعة لتغليب المصلحة العامة على المصلحة الشخصية وبالتالي إباحة نزاع الملكية والمساس بالملكية الخاصة رغم النص على حمايتها الدستورية من الحرمان غير المشروع وكل أنواع الاعتداءات التي قد تتعرض لها.

ومن خلال المادة 02 من قانون رقم 91-11، سالف الذكر أنّ إجراء نزاع الملكية للمنفعة العامة يرتبط ارتباطا وثيقا بتقديم الخدمات العمومية العمرانية، حيث يشير في المادة المذكورة أنفاً أن العمليات التي يستوعبها هذا الإجراء والتي تعدّ خدمات لتحقيق النفع العام هي عمليات التعمير، التهيئة العمرانية، التخطيط العمراني وإنجاز منشآت جماعية وبهذا الصدد نجد قرار صادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ 19/03/1995، يؤكّد الارتباط بين الخدمة العمومية العمرانية³⁰⁶ وفكرة نزاع الملكية الخاصة مستندا في قرارها على أحكام الفقرة 02 من المادة 02 من قانون رقم 91-11، سالف الذكر.

وعليه فإن باعتبار أن إجراء نزاع الملكية للمنفعة العامة يتم بموجب قرار إداري فإنّ كل خروج عن أهداف المنفعة العامة وفقا لما ورد في الفقرة 02 من المادة 02 من قانون رقم 91-11، سالف الذكر، يجعل الإدارة النازعة مسؤولة تجاه المالك أو الملاك الخواص المعنيين بالنزاع على أساس الحماية الدستورية لحق الملكية³⁰⁷، كما أنه لا يمكن أن يصيغ القرار المتضمن النزاع بالمشروعية إلاّ إذا كان للمنفعة العامة وعلى سبيل الاستثناء بعد استنفاد كل

³⁰⁶ شهرزاد عوابد، مرجع سابق، 285ص.

³⁰⁷ نصت معظم دساتير الدول على مبدأ قدسية الملكية الخاصة وضمان حمايتها خدمة للمصلحة الخاصة، ونصت على حق استرجاعها وانتزاعها من قبل الدولة خدمة للمصلحة العامة، وتعتبر الجزائر من بين الدول التي سايرت النسق المتقدم ذكره، بحيث كرست في مختلف دساتيرها حق الملكية الخاصة من جهة وضرورة انتزاعها لمقتضيات المصلحة العامة: - المادة 16 من دستور 1996 الصادر بموجب أمر 76-97 مؤرخ في 22 أكتوبر 1996، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج ج عدد 94 الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 1996. - المادة 49 من مرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 أكتوبر 1989، يتضمن نشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر ج ج عدد 9 صادر في 01 ماي 1989. - المواد 20 و 1/52 من دستور 1996 السالف الذكر. المواد 22 و 64 و 80 من دستور 2016 السالف الذكر، والمادة 677 من القانون مدني، وتتص كذلك المادة 02 من قانون 91-11، على أن: «يعد نزاع الملكية من أجل المنفعة العمومية طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية، ولا يتم إلاّ إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية...»

الطرق الودية لاقتناء العقار موضوع النزاع ومقابل تعويض عادل ومنصف وهو ما سنتطرق إليه فيما يلي.

ب- التعويض عن الضرر الناتج عن نزع الملكية للمنفعة العامة: قيام لمسؤولية الإدارة أم ثمن مقابل عقار؟

يعتبر التعويض من أهمّ الحقوق التي يتمتع بها منزوع الملكية في مجال نزع الملكية للمنفعة العمومية، ذلك أنّ التعويض يمثل المقابل لحرمانه جبراً من ملكه، في حين تعتبر الملكية الخاصة حقاً مقدساً ومضموناً دستورياً وتشريعياً، وبذلك فإنّ التعويض المدفوع يعبر عن القيمة النقدية للملكية العقارية المنزوعة ولا علاقة له بالمسؤولية الإدارية.

في حين هناك من الفقهاء على غرار الفقيه « R.BEHMAN » يرون أن النزاع يمس شخص أو مجموعة أشخاص، في حين أنّ الفائدة أو النفع المستهدف من النزاع يمتد لعموم الأشخاص، وبالتالي فليس من العدل أن يتحمل المنزوع وحده الأضرار الناتجة عن الحرمان وهذا العبء، في سبيل تحقيق المنفعة العمومية من الانتزاع توطر الإدارة النازعة هذا الأخير بالضوابط والإجراءات المقررة في القانون

كما أنهم يستندون في موقفهم على أن إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة لا تعدّ عملية بيع بين الدولة والمالك إذ لو كان بيعاً لانتهجت الإدارة النازعة أسلوباً رضائياً على غرار ما هو معروف في عقد البيع بخصوص المساومة في الثمن والتساوي في المراكز القانونية للأطراف (بائع ومشتري)، غير أن إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة يتسم بالطابع الاستثنائي ووفقاً لأسلوب جبري لا يدع للمنزوع ملكيته حلاً آخر غير قبول التنازل عن ملكيته ولا يحقّ له الطعن إلاّ في الجانب المادي المتمثّل في مبلغ أو قيمة التعويض.

وبهذا الصدد يمكن الكشف على موقف المشرع الجزائري بالرجوع إلى نص المادة الأولى من قانون رقم 91-11، سالف الذكر والتي يستخلص منها أنّ مشروعية قرار نزع الملكية للمنفعة العامة متوقف على حصول المالك المضروب من النزاع على تعويض عادل ومنصف وهو ما تؤكّده المادة 677 من القانون المدني في الفقرة الأولى منها³⁰⁸، لتأتي المادة 21 من

³⁰⁸ -تنص المادة الأولى من قانون 91-11، سالف الذكر على أنه، "...نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وشروط تنفيذه والإجراءات المتعلقة به، وكيفية التعويض القبلي العادل والمنصف". وهو ما ينسجم مع نص المادة 677 من القانون المدني التي تنص على أن: "لا يجوز حرمان أي أحد من ملكيته إلاّ في الأحوال والشروط المنصوص عليها في القانون،

قانون رقم 91-11، سالف الذكر لتأكد أن المبلغ مقابل عن نزع الملكية هو تعويض ويجب أن يكون عادلا ومنصفا بشكل يغطي كل ما لحق المالك المنزوع ملكيته من ضرر وكل ما فاتته من كسب بسبب هذا الإجراء³⁰⁹.

وفي ظلّ غياب مفهوم قانوني دقيق لمصطلحي العدل والإنصاف يؤدي بنا إلى القول أنّ القاضي هو الذي يقدر مدى استجابة التعويض الممنوح للمنزوع لمقتضيات العدل والإنصاف بمناسبة النزاع المطروح أماما من قبل ذوي الصفة والمصلحة وهذا طبقا لأحكام المادة 26 من قانون 91-11، ويكون التقدير القضائي للتعويض وفقا لمعايير موضوعية قائمة على مراعاة القيمة الحقيقية لمشتملات الملكية العقارية المنزوعة واستعمالها الفعلي مستندا في ذلك إلى معية خبير مختص لحماية الخزينة من التبدد في الأموال من جهة ولضمان عدم بخص الأملاك المنزوعة³¹⁰.

وبالتالي فإن في حالة تعذر حصول اتفاق بين الإدارة والمالك المنزوع ملكيته على مبلغ التعويض فإنه يجوز لأي طرف اللجوء إلى القضاء ليحل محل الإدارة في تقدير التعويض لتحديد مبلغ التعويض الحقيقي والمستحق استنادا إلى رأي خبير وللقاضي الناظر في الدعوى سلطة تعديل مقدار التعويض فله الحق في إعادة النظر في عناصر التعويض وطريقة حسابه بالمقارنة مع القانون المحدد لقواعد نزع الملكية والتي تفرض أن يكون التعويض شامل لكل خسارة أو ضرر لحق بالمنزوع ملكيته وهذا فضلا إمكانية الحكم بتعويضات إضافية³¹¹.

غير أن للإدارة الحق في نزع جميع الملكية العقارية أو بعضها، أو نزع الحقوق العينية العقارية للمنفعة العامة مقابل تعويض منصف وعادل".

³⁰⁹ -تنص المادة 21 من قانون 91-11، سالف الذكر على أنه: "يجب أن يكون مبلغ التعويض عن نزع الملكية عادلا ومنصفا بحيث يغطي كل ما لحقه من ضرر وما فاتته من كسب بسبب نزع الملكية، ويحدد هذا المبلغ حسب القيمة الحقيقية للأملاك تبعا لما ينتج ذلك عن تقييم طبيعتها أو مشتملاتها أو عن استعمالها الفعلي من قبل مالكيها وأصحاب الحقوق العينية الآخرين أو من قبل التجار والصناع والحرفيين...".

³¹⁰ -أنظر نص المادة 26 من قانون رقم 91-11، سالف الذكر.

³¹¹ -بزغيش بوبكر، منازعات العمران، مرجع سابق، ص166.

المبحث الثاني- أحكام دعوى المسؤولية الإدارية الناجمة عن أضرار تقديم الخدمة العمومية العمرانية

لقد أدى الفهم الخاطئ لمبدأ السيادة والسلطة إلى عدم الاعتراف بالمسؤولية الإدارية عن الأضرار الناتجة عن أنشطتها القانونية والمادية في البداية، مستندين إلى فكرة تعارض مبدأ السلطة أو السيادة بالمسؤولية، وفي إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية فإن أعمال هذه الأفكار الرافضة لمسؤولية الإدارة تستند أساسا على عدم تعطيل المرفق أو الإدارة العمرانية في مهامها.

يعود الفضل في التكريس القضائي لمبدأ المسؤولية الإدارية من خلال قرار بلانكو الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية، حيث تضمن القرار مجموعة من المبادئ أساسية تقوم عليها المسؤولية الإدارية حاليا، أبرزها تأكيد اختصاص القضاء الإداري للنظر والبت في المنازعات الإدارية المعروضة أمامها لاسيما تلك التي تثار فيها مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن أنشطتها وفقا لإجراءات خاصة غير ثابتة، مبيّنا بذلك أنه لا مجال لتطبيق قواعد القانون المدني في مجال المسؤولية كونها تختص بمسؤولية الأفراد.

كما جاء في قرار "بلانكو" فإنّ الدعاوي التي يختص بها القضاء الإداري قد تشترك مع القواعد في بعض القواعد التي تنظمها، إلا أنها تتميز ببعض القواعد الإجرائية الخاصة بها وهذا مراعاة للخصوصيات التي تمتاز بها وبوجه أخص لما يتعلّق الأمر بالمنازعات التي تثيرها وظيفة الخدمة العمومية العمرانية³¹².

تبعاً لذلك فإن القاضي الإداري لا ينظر في دعوى التعويض إلاّ بعد استيفاء صاحبها الشروط الشكلية المنصوص عليها في القواعد العامة، ولمّا كانت وظيفة تقديم الخدمة العمومية العمرانية تمتاز بمجموعة من الخصوصيات فإن ثمة شروط تضاف لتلك المشروطة في إطار القواعد العامة في إجراءات رفع الدعاوي الإدارية، أبرزها تلك التي تتعلّق بالاختصاص والميعاد القانوني لرفع الدّعى لما يتعلّق الأمر مثلا بالمواعيد الخاصة بإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة.

يشترط كذلك لاستحقاق التعويض عن مسؤولية الإدارية في إطار الأضرار المترتبة عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية، مجموعة من الشروط الموضوعية تختلف باختلاف النمط

³¹²- LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), DELVOLVE (P), GENEVOIS (B), op.cit., p01.

الذي يختاره المدعي المضرور لمطالبة الإدارة العمرانية بالتعويض، فإذا سلك نمط المسؤولية الإدارية الخطئية فيستوجب عليه إثبات خطأ الإدارة العمرانية وكذا علاقة السببية بينه وبين الضرر، غير أن صعوبة إثبات خطأ الإدارة أو انتقائه قد يؤدي بالمدعي إلى سلك نمط المسؤولية الموضوعية التي تستبعد في وجودها ومباشرتها فكرة الخطأ.

يرتكز كلا النمطين من المسؤولية -الخطئية والموضوعية- على ركن مشترك وهو الضرر، فخلافا لركن الخطأ فلا يمكن استبعاده بل أكثر من ذلك فيتوقف قيام المسؤولية الإدارية على توفر مجموعة من الشروط في الضرر الحاصل للمدعي، يتحقق من توفرها القاضي الإداري المختص بالنظر في دعوى التعويض (المطلب الأول)، وفقا للكيفيات المعمول بها في مجال التعويض عن المسؤولية الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول-شروط استحقاق التعويض عن الأضرار المترتبة عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية

إلى جانب الشروط الشكلية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بخصوص رفع دعاوي أمام القضاء الإداري، يتوقف قبولها على شروط موضوعية للتحقق من مدى توفر أركان المسؤولية الإدارية المراد إثارتها، فيعدّ ركن الضرر ركنا أساسيا في دعاوي التعويض عن الأضرار الناجمة بفعل الأنشطة العمرانية العمومية، فلا يمكن إثارة مسؤولية الإدارة من دون حصول ضرر وهذا تبعا للمبدأ القانوني "لا مسؤولية بدون ضرر" (الفرع الأول).

فضلا عن ذلك فيتطلب قيام المسؤولية الإدارية وجود علاقة سببية فلا يمكن مسائلة الإدارة العمرانية عن الأضرار التي لا تكون ناتجة عن خطأ مرفقي صادر منها أو في إطار مخاطر ممارسة وظيفتها في تقديم الخدمة العمومية العمرانية، ويسند تقدير قيام علاقة السببية إلى القاضي الإداري الذي يتكفل بهذه المهمة في إطار بعض الخصوصيات التي يفرضها مجال التعمير وكذا وظيفة تقديم الخدمة العمومية العمرانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول- تنوع الأضرار المنشئة للمسؤولية الإدارية عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية

يعتبر ضررا في إطار المسؤولية الإدارية -الخطئية أو الموضوعية-، كل أذى يصيب شخص في حق من حقوقه أو في مصلحة مشروعة له سواء تعلّق الأمر بالشخص المضرور أو بأحد جوانبه المالية، ويعتمد القاضي الإداري الناظر في دعوى التعويض المرفوعة أمامه على معايير قانونية خاصة، لاسيما يتعلّق الأمر بالمسؤولية الإدارية عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية.

يُميز القضاء الإداري بين نمطي المسؤولية الإدارية المعروفة والتي أسهبنا في عرضها سلفا، فإذا كنا بصدد المسؤولية الإدارية الخطئية فيشترط للحصول على التعويض أن يكون الضرر محققا وحقيقا، ماديا ومباشرا (أولا)، أما إذا كنا بصدد إثارة المسؤولية الموضوعية للإدارة فتضاف إلى مجموعة الشروط المذكورة مواصفات خاصة تبرز الطابع الاستثنائي لهذا النوع من المسؤولية، بحيث أنه يشترط في الضرر ليكون قابلا للتعويض خصوصيته وجسامته غير المألوفة (ثانيا).

أولا- الضرر الموجب للتعويض في المسؤولية الإدارية الخطئية:

لقد بيّن القضاء الإداري الفرنسي مجموعة من الشروط الواجب توفرها في ركن الضرر، ليتسنى تعويض الأضرار الحاصلة نتيجة تقديم الخدمة العمومية العمرانية، ومن بين القضايا الشهيرة التي تكشف عن هذه الشروط نجد قضية «MONTMOROT» بخصوص حقيقة الضرر المؤكّد الوقوع (أ)، وقضية «LA SOCIETE DES AUTOROUTE DU SUD»، بخصوص اشتراط الطابع المادي في الضرر (ب)، وهذا فضلا عن اشتراط الصفة المباشرة للضرر (ت).

أ- أن يكون الضرر حقيقيا ومحققا:

يكون الضرر حقيقيا إذا أثبت المدّعي في دعوى التعويض عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية أن الضرر يندرج ضمن المساوئ غير المألوفة للحياة العمرانية التي تسير عليها الحياة الاجتماعية المعاصرة، بحيث أنّ هذه الأخير تطورت لتقترض في الأشخاص كفاءة تحمل عدد أكبر من المساوئ والمضايقات مما كانت عليه في الماضي وهذا دون المطالبة بتعويضها، في حين نجد أنّ الطّابع الحقيقي للضرر يرتبط بضرورة وجود الضرر ومدى عقلانية وإمكانية تعويضه.

ومن أبرز الأمثلة عن الأضرار التي تلحق المدّعي والتي ينعدم فيها صورة الضرر الحقيقي وبالتبعية انتفاء المسؤولية الإدارية لتعلّقها بالسير العادي للحياة العمرانية، تدخلات

الإدارة العمرانية في إطار مهامها العادية عن طريق أعمال تنظيمية تهدف إلى ضبط العمران وحركة البناء والتعمير أو المطالبة بالتعويض عن خسائر الإيجار أو الزيادة في أسعار مواد البناء لبناية غير موجودة³¹³.

وبخصوص تأكيد وقوع الضرر (أو الضرر المحقق)، فهو -على غرار ما يعرف عليه الضرر في المسؤولية المدنية- يتطلب حدوث الضرر فعلاً، أو أنّ حدوثه مؤكّد في المستقبل إن لم يكن قد وقع بعد، وهو ما يسمى بالضرر المستقبلي المؤكّد الوقوع، ويتوقف استحقاق التعويض عن الأضرار المستقبلية على شرط حدوثها فعلياً وليس احتمالياً، وهو ما أكد عليه أغلبية الفقه والقضاء الإداري في الدول العربية من بينها مصر والجزائر.

غير أنه من الضروري التنويه إلى أنّ الضرر اللاحق من تفويت الفرص الأكيدة (التعويض عما فات من ربح وكسب) في مجال الخدمة العمومية العمرانية يخرج عن نطاق الضرر المحتمل، وهو الوضع الذي ينطبق على المالك الذي يحصل على وعد بمنح رخصة بناء لغرض تشييد بناية، ويقوم بإبرام عقود إيجار أو غيرها بناء على هذا الوعد، علماً أنّ البناية غير موجودة ومتوقفة على مجرد وعد بمنح الرخصة، فإنّ مجلس الدولة الفرنسي رفض تعويض المالك عما أصابه من ضرر عن لاعتباره من الأضرار الاحتمالية (Eventuel)³¹⁴، بحيث أنّ إمكانية التعويض على مستواه مرتبطة بثبوت الضرر على وجه اليقين، على أنّ ذلك لا يعني أن يكون الضرر حالاً بل يكفي أن يكون مستقبلاً (future) مادام أنه محقق الوقوع (شرط حتمية الوقوع) إلاّ أن سرعان ما تراجع عن هذا الموقف في الحالات التي تكون فيها حقوق البنائين ذات أولوية وأكثر تحقّقاً (مؤكّدة)³¹⁵.

ب- أن يكون الضرر مادياً:

يعتبر من الشروط سهلة التقدير من قبل القاضي الإداري الناظر في دعوى التعويض، فلا يثير إشكالا كونه يمثل المظهر الملموس للضرر الماس بحقوق الأشخاص أو مصالحهم

³¹³- وهذا ما يؤكّده مضمون القرار الصادر سنة 1992 في قضية «MONTMOROT»، بخصوص عدم حقيقة الضرر الناتج عن المضايقات والمساوئ الناتجة عن البناءات الفلاحية والأعمال التنظيمية للبلديات في إطار تدخلها لضبط السوق العقارية وعن إلزامية تحمّل المالك لبعض المساوئ والأضرار والمضايقات المألوفة في الحياة الاجتماعية.

³¹⁴-ANDRE DE LAUBADERE, Droit administratif Spécial, édition P.U.F., 1970, P.151

³¹⁵-عزري الزين، «الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران»، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 02- العدد 2/ جوان 2002، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص.91.

المالية أو غيرها المشروعة، أو الذي يتسبب في إلحاق خسارة مؤكّدة أو تقويت فرضة أو كسب مالي.

على مستوى القضاء الجزائري فإننا نجد بعض القرارات التي تضمنت تعويض الإدارة عن الأضرار المادية في مجال العمران التي تسببت فيها نتيجة خطأ منها ما قضت به الغرفة الإدارية للمحكم العليا في قرار لها بتاريخ 25 فيفري 1989³¹⁶، أين أقرت بمسؤولية الإدارة عن الأضرار المادية التي أصابت الضحية في أموالها أثناء قيامها بأشغال عامة لصالح الإدارة، مع تحميل هذه الأخيرة عبء تعويض عن ذلك قدرته بمبلغ 87.573.130 دج.

كما اعتبرت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء سكيكدة في قرار لها بتاريخ 20 فيفري 1993 أنّ تأسيس الطاعن طعنه على أنّ التأخير في إنجاز البناء المتمثل في فندق سياحي بسبب التأخير في منح رخصة البناء، تأسيس صحيح لما قد ينجر عنه من خسائر كبيرة مستقبلاً، لا يمكن أن يتحملها صاحب البناء³¹⁷.

وخلافاً للمظهر المادي الملموس للضرر، فإن الأضرار المعنوية في إطار الخدمة العمومية العمرانية تمثّل أصعب إشكال للقاضي في مدى استحقاق التعويض من عدمه، وهذا راجع أساساً لصبغته الذاتية، غير أنّ في مجال العمران - بوجه عام - فإن التعويض عن هذا الضرر يكاد يندم لصعوبة تقدير الأضرار اللاحقة وفقاً لمعايير ثابتة، فعادة ما يتمسك بالتعويض عن الأضرار المعنوية (الأدبية) الجمعيات الإيكولوجية أو البيئية لما يتعلّق الأمر

³¹⁶ -قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الصادر بتاريخ 25 فيفري 1989، قضية (ش - ع) ضد والي ولاية المسيلة ومن معه في الملف رقم 56392/ المجلة القضائية للمحكمة العليا: العدد 04/ لسنة 1990.

³¹⁷ - قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء سكيكدة الصادر بتاريخ 20 فيفري 1993 قضية (ش.م.م.) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سكيكدة (غير منشور).

بالأضرار التي تمس بالبيئة أو الإخلال بالاعتبارات البيئية وضوابطها القانونية³¹⁸، وهو ما أقره القضاء الفرنسي في أغلب الأحوال عندما كان يحكم بالفرنك الرمزي³¹⁹ يمكن كذلك ذكر مثال في إطار نزع الملكية مثلاً فقد يلحق بالمالك المنزوع ملكية ضرراً مادياً يتمحور حول الحرمان من الملكية وفقدانها لصالح النفع العام فضلاً عن الضرر المعنوي إذا كانت الأرض موروثاً أبا عن جد منذ أعوام خاصة لما يتعلّق الأمر بالأراضي الفلاحية المستغلّة أو التي تمثل المصدر الرئيسي أو نسبة كبيرة من مداخيل العائلة.

ت- أن يكون الضرر مباشراً:

يقصد بهذا الشرط، أن يكون الضرر الموجب للتعويض عن المسؤولية الإدارية عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية ناتج بصفة مباشرة عن خطأ من قبل الإدارة العمرانية أو عن نشاطاتها العمرانية، وبهذا الصدد فإن هذا الشرط يعدّ من الشروط التي يدقق فيها القاضي الإداري أثناء تقديره للضرر اعتباراً لدور هذا الشرط في ترجمة علاقة السببية بين الضرر وخطأ الإدارة في المسؤولية الخطئية أو علاقة السببية بين الضرر نشاط الإدارة في إطار المسؤولية الإدارية الموضوعية.

ويظهر التقدير الدقيق الذي من ناحية ثبوت علاقة مباشرة بين حدوثه وخطأ أو نشاط الإدارة العمرانية من خلال، رفض كلّ الدعاوي المرفوعة من قبل المشاركين في أشغال البناء والتعمير كالدعاوي التي يرفعها المهنيين على غرار المهندس المعماري المشرف على تشييد البناء أو الدعاوي المرفوعة من قبل المقاولين، فالأضرار التي يلتمسون التعويض عنها غير مباشرة وهذا اعتباراً للعلاقة العقدية التي تربطهم بصاحب المشروع المعطل.

³¹⁸ - وهو ما أشارت إليه بوضوح تام المادة 74 من قانون رقم 90-29 من خلال اعترافها بالحقوق المدنية للجمعيات البيئية، أي بالتعويض التام المقابل للأضرار العمرانية الخطيرة التي تشكل مساساً بالمحيط والبيئة، ومثل هذا النص يعكس فعلاً تطور التشريع العمراني الذي وصل بهذا إلى ما وصل إليه الاجتهاد القضائي الفرنسي، غير أنّ فعالية هذه المادة وتفعيلها يبقى محدوداً للإشكالات التي يطرحها طبيعة الموضوع من حيث كيفية تقدير هذا الضرر؟ وكيفية تقييمه؟ ولحساب من يؤول التعويض؟ وعليه يكون من باب الأهمية أن يوضح المشرع الجزائري موقفه من هذه الإشكالات، ويحسم المسألة إما بتبني نفس موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي يعمل بفكرة التعويض الرمزي، أو يكرس آليات لتطبيق المادة 74 أعلاه، وأن يتجرأ لتكييف هذه المادة بما تقتضيه المصلحة العامة العمرانية وحمايتها.

³¹⁹ -T. A Versailles-2 Novembre 1986, Association de dépense de la qualité du cadre de vie de l'ésigny,764 cité par : YVES JEGOUZO, L'ouvrage collectif action, 1996, P.1017.

ثانيا- الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الموضوعية

تتميز مسؤولية الإدارة بدون خطأ بضيق نطاقها، وهي تضيق أكثر فأكثر في قضايا البناء والتعمير، وهو ما يكشف لنا خصوصية أحكام هذه المسؤولية، حيث يكفي أن يحصل ضرر ناتج عن عمل الإدارة لكي تلتزم بالتعويض دون حاجة إلى إثبات وقوع خطأ منها، ولصعوبة تأسيس هذه المسؤولية³²⁰ اتفق الفقه والقضاء الإداري³²¹ من خلال التطبيقات القضائية العديدة له على اشتراط مواصفات إضافية تكمل الشروط التي سلف ذكرها في إطار الضرر الموجب للتعويض عن الأضرار الناجمة عن مسؤولية الإدارة العمرانية على أساس الخطأ³²²، تتمثل هذه المواصفات في خصوصية الضرر القابل للتعويض (أ)، وجسامته بشكل غير مألوف (ب).

أ- اشتراط خصوصية الضرر (ضرر خاص):

يشترط في كل الأحوال أن يكون الضرر الحاصل خاصاً بمعنى غير عادي، ويتحقق ذلك لما يصيب شخصاً بذاته أو جماعة معينة ومحددة من الأشخاص بأضرار تتجاوز حجم الضرر العادي³²³، كما أن الصبغة الخاصة للضرر تبرز من خلال مقارنة عدد الأشخاص المضربين مع عدد المرتفقين المستفيدين من الخدمة العمومية العمرانية، وهو ما يبرز ارتباط الضرر الخاص بالمسؤولية الموضوعية على أساس المخاطر أو على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

³²⁰ - ميمونة سعاد، «أسس المسؤولية الإدارية والتعويض عن الأضرار في مجال التعمير والبناء»، مجلة التعمير والبناء، المجلد 03- العدد 03/ العدد التسلسلي 11/سبتمبر 2019، جامعة ابن خلدون -تيارت، ص.127.

³²¹ -أعلن المجلس القضائي الأعلى عن هذه المسؤولية في قرار له صادر بتاريخ 03 ديسمبر 1965 في قضية "حطاب" ضد الدولة بقوله: "حيث أنّ الأخطار التي يمثلها وجود تلك المنشآت فإنّ الإدارة مسؤولة عن الأضرار الحاصلة والتي لا يمكن إغاؤها منها، إلا في حالة القوة القاهرة أو خطأ الضحية"، وتبعاً لذلك فإنّ مسؤولية الإدارة قائمة بدون خطأ، وأنّ الإعفاء منها ل يتم إلا بإثبات القوة القاهرة أو خطأ الضحية، أنظر: بن شيخ آث ملويا لحسن، نظام المسؤولية في القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2013، ص.ص. 29-30.

³²² - عزري الزين، «الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران» مرجع سابق، ص.ص.84-85.

³²³ - كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة البناء والتعمير، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص.127.

ب- أن يكون الضرر خارج عن المألوف

يعتبر الضرر خارجا عن المألوف عندما يبلغ درجة معتبرة من الجسامة وغير مندرج ضمن الأضرار غير العادية، وبهذا الصدد فإن الإشكال القائم هو أن لا يوجد معيار ثابت لقياس جسامة الضرر فالضرر متنوع وقد يتأثر بمختلف الظروف، أما بخصوص الخروج عن المألوف فإنه يرتبط بمدى اعتبار الضرر من المساوي العادية التي يواجهها الأشخاص أو المرتفقين في الحياة اليومية أي عندما يخرج عن نطاق ما يمكن للشخص تحمله في سبيل تحقيق المنفعة العامة أو عندما لا ينسجم مع مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

تقع مهمة مواجهة الصعوبات المتعلقة بتقدير جسامة الضرر على القاضي الإداري وهذا عن طريق استنباط وصف الضرر الجسيم من محتوى ملف الدعوى المعروضة أمامه، حيث أنه ملزم بالنظر إلى جسامة الضرر حسب صفة المضرور من حيث ما لحقه من ضرر في مركزه القانوني من إنقاص أو أذى أو خسارة أو تقويت فرصة، فقد يكون الضرر جسيما حتى وإن كان يتعلق بقيمة مادية متواضعة لما يصيب فقيرا أو شخص ذو مدخول ضعيف.

الفرع الثاني- تقدير قيام علاقة السببية في مجال تقديم الخدمة العمومية**العمرانية**

بالرغم من أهمية الضرر كركن جوهري من أركان قيام المسؤولية الإدارية، إلا أن في إطار الخدمة العمومية العمرانية لا يكفي لقيام المسؤولية سواء تعلق الأمر بالمسؤولية الإدارية الخطئية أم المسؤولية الإدارية الموضوعية، وإنما لا بدّ من توفّر ركن متعاقد ومتلازم لركن الضرر من حيث الوجود والانتقاء.

تكتسي الرابطة أو العلاقة السببية أهمية بالغة في أنظمة المسؤولية وتعدّ ركنا مشتركا بين نظام المسؤولية المدنية والمسؤولية الإدارية، فهذه العلاقة هي التي تبيّن وتحدّد الفعل الذي تسبب في الضرر من بين مجموع الأفعال المتداخلة والمحيطة بالواقعة وهذا الدور فلا يتأثر بطبيعة أو نمط المسؤولية، فتؤدي دورها بتحقيق الصلة بين الخطأ والضرر لما يتعلّق الأمر بالمسؤولية الإدارية الخطئية، وتحقق الصلة بين الضرر والنشاط الإداري المشروع.

تتأكد أهمية العلاقة السببية في مختلف التطبيقات القضائية التي توصلنا إليها في مجال الخدمة العمومية العمرانية، حيث يتوقف التعويض على إثبات المدّعي المضرور لعلاقة الضرر الذي أصابه بنشاط الإدارة أو الخطأ الصادر منها.

وفي هذا الإطار فإنّ من أبرز المهام المسندة للقاضي الإداري في إطار دعوى التعويض هو تقدير الوقائع وملابسات القضية بشكل يجعله يستنبط العلاقة السببية، ولعلّ هذا هو السبب في منح القاضي سلطة تقديرية واسعة لتقدير توفّر هذا الركن (أولاً)، أو انتفائه لمّا يتوصّل إلى أنّ الضرر حصل نتيجة لسبب أجنبي لا يدّ للإدارة فيه أو بسبب خطأ المضرور أو الغير. وفي ذات السياق، نشير إلى أنّ القضاء الجزائري قد سار على نفس منوال القضاء الفرنسي، بحيث لا يلجأ إلى قواعد المسؤولية بالنسبة للأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية، إلاّ إذا وقعت تلك الأضرار على الغير ويمنح التعويض لهذا الأخير دون حاجة إلى تقديم إثبات، ما عدا إظهار العلاقة السببية بين الضرر الحاصل والأشغال والمباني العمومية³²⁴.

أ- استثناء القاضي الإداري بسلطة تقدير قيام علاقة السببية

يتمتع القاضي الإداري في دعاوى التعويض بسلطة تقديرية واسعة لتقدير قيام العلاقة السببية أو قطعها، وبهذا الصدد نجد القاضي الإداري الناظر في الدعوى نفسه أمام احتمالين، الأول هو قيام علاقة سببية مباشرة وواضحة بين الضرر النشاط الإداري الذي نشأ عنه الضرر وفي هذه الحالة وفي هذه الحالة تكون العلاقة السببية واضحة وما على القاضي إلاّ معاينتها، وهو ما يترجم نظرية السبب المباشر التي تبناها المشرع الجزائري في الفقرة الأولى من المادة 182 من القانون المدني الجزائري والتي أكدّ عنها القضاء الإداري من خلال قرارات عدّة، ومن تطبيقاتها في مجال الخدمة العمومية العمرانية أن يقوم القاضي الإداري الناظر دعوى التعويض بتقدير مدى ارتباط الخطأ وأنشطة تقديم الخدمة العمومية العمرانية³²⁵.

أما الاحتمال الثاني فيتعلّق بالحالات التي يكون فيها تعدد الأسباب والعوامل التي أدّت إلى إحداث الضرر بحيث يكون بينهم وبين حدوث الضرر مدّة طويلة، فهنا قد تصعب مهمة القاضي في تقدير قيام العلاقة السببية من انتفاءها، ولذلك فإنه يستعين على سبيل الاستثناء بنظرية تكافؤ الأسباب أو نظرية السبب المنتج والتي مفادها أنه يبحث بدقة في جملة الأسباب التي أدّت إلى إحداث الضرر ومن خصوصيات أعمال هتين النظريتين، ضرورة الأخذ بكل

³²⁴-ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص.130.

³²⁵- من بين الأمثلة التي يمكن دراجها في هذا السياق ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1989/11/08 بخصوص مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المتمثل في الرفض غير المشروع للإدارة العمرانية بخصوص تحويل رخصة بناء والتي ترتب عنها تقويت فرضة الطالب من بيع العقار المراد بناؤه، حيث استندت القضاة في قرارهم على اعتبار تقويت الفرصة سببا مباشرا للضرر اللاحق.

العوامل التي ساهمت في إحداث الضرر دون تمييز كون أنّ اجتماعها وتعاضدها هو الذي أدى إلى إحداث ضرر.

ثانياً - إقرار القانون لأسباب تحول دون إمكانية إسناد مسؤولية للإدارة العمرانية عن

الضرر الناجم

لقد نصّ القانون عن حالات تتسم بالطابع الاستثنائي في إطار المسؤولية الإدارية الموضوعية، والتي من خلالها تقطع علاقة السببية بين الضرر والنشاط الإداري المشروع وبالتالي انتفاء مسؤولية الإدارة العمرانية عن الأضرار التي تكون بفعل خطأ المضرور (أ)، أو الغير (ب)، أو بفعل سبب أجنبي كالقوة القاهرة والحادث الفجائي (ت)،

أ- خطأ المضرور

إذا توصل القاضي إلى أن الضرر كان بسبب خطأ صادر عن المضرور نفسه فلا مجال للحكم بالتعويض لانتفاء ركن الخطأ، وبالتالي انتفاء الإدارة العمرانية من المسؤولية وإعفائها من دفع التعويض، ومن أبرز صور خطأ المضرور عدم التبصر أو عدم اتخاذ إجراءات الحيطة والحذر أو تعمّد الخطأ أو صدور فعل يفيد مساهمته في إحداث الضرر³²⁶. نشير إلى أنه في حالة مساهمة المضرور في إحداث الضرر، فيمكن للقاضي الإداري أن يقرر إعفاء الإدارة العمرانية جزئياً من المسؤولية الإدارية من تحمل مبلغ التعويض المستحق لجبر الضرر اعتباراً للدور الذي يلعبه خطأ المضرور ومساهمته في إحداث الضرر في تخفيف مسؤولية الإدارة، وفي هذا الإطار فإنّ القاضي الإداري يعتمد في ذلك على المستوى العلمي أو المعرفي للمضرور أو وظيفته كمتعارف للتعرف على مستوى درايته بقواعد العمران، وفي هذه الحالة يأخذ التخفيف من المسؤولية عدّة صور قد تكون في شكل تقدير مسؤولية الإدارة بنسبة مئوية أو في شكل حصص تقسم بين المدعي والمدعى عليه.

³²⁶ - قرر مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1977/07/22 انتفاء مسؤولية الإدارة وإعفائها كلياً من دفع التعويض لجبر الضرر اللاحق عن التأخر في البناء الراجع لرفض الإدارة العمرانية منح رخصة البناء، حيث أن مجلس الدولة في هذه القضية يستند في الحكم بانتفاء المسؤولية على خطأ المهندس المتمثل في مباشرة أشغال البناء بالرغم من الرفض حيث أن حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي لا يتسنى لمهندس أن يخالف قواعد العمران بحكم وظيفته ودرايته بالمجال.

ب- خطأ الغير

يقصد بالغير كل شخص عام أو خاص أيا كانت صفته، وقد يكون خطأ الغير سببا من أسباب انتفاء العلاقة السببية وبالتالي إعفاء كليا الإدارة من المسؤولية ومن واجب التعويض للمضرور شريطة أن يكون خطأ الغير هو السبب الوحيد في إحداث الضرر وألا يكون الغير شخص من الأشخاص الذين تسأل الإدارة عنهم على أساس مسؤولية المتبوع على أعمال تابعيه.

وفي حالة وقوع الخطأ بالاشتراك مع المدعي المضرور، فتقوم مسؤولية كلّ منهما وفقا لنصيب يحدده القاضي الإداري الناظر في دعوى التعويض وفقا لما سلف ذكره سلفا بحسب مساهمة كل منهما في الضرر اللاحق، ومن بين الأمثلة التي يمكن ذكرها قيام شخص مستفيد من رخصة بناء بوضع أساسات عميقة لبناية متلاصقة لبناية الغير، ويترتب عنها الانهيار، فإذا ثبت الغير أنه لم يقم بالصيانة اللازمة أو العادية أو في حالة وجود عيب في البناية المتلاصقة للبناية المنهارة ففي هذه الحالة يتحمل المسؤولية كل من الغير والمضرور.

ت- الأسباب الأجنبية

تتدرج في إطار الأسباب الأجنبية كلّ من القوة القاهرة أو الحدث المفاجئ، غير أن الفقه والقضاء المقارن لم يفرّق بين المصطلحين لتشابههما من حيث الآثار، وهذا خلافا للقضاء الفرنسي والجزائري الذي فرّق بينهما في مجال المسؤولية الموضوعية من حيث معيار التمييز ومن حيث الآثار المترتبة عنهما.

وبالتالي يعتبر القوة القاهرة كلّ الحوادث الخارجية أو المستقلة عن النشاط الإداري المنشئ للمسؤولية بحيث تتميز بعدم قابلية التوقع واستحالة دفعها أو التصدي لها كالحوادث الطبيعية وفي هذه الحالة تعفى مبدئيا الإدارة من المسؤولية عن الأضرار اللاحقة للمضرور، إذ نجد أن القضاء الفرنسي والجزائري، يتشددان في الأخذ بها كسبب قاطع للعلاقة السببية بالرغم من حدوث فعلا ظواهر طبيعية ويستند القضاء في ذلك على إحدى خاصيات القوة القاهرة والمتمثلة في عدم التوقع، فبالتالي في منطقة زلزالية أو منطقة معرضة للأمطار الطوفانية والأعاصير فلا يمكن للإدارة الدفع بعدم التوقع.

بينما يعتبر القضاء الفرنسي الحادث المفاجئ كل الحوادث الداخلية أو المتصلة بالنشاط الإداري ويترتب في هذه الحالة قيام مسؤولية الإدارة كليا أو جزئيا إذا توفرت ظروف وملابسات

تقيد التخفيف من مسؤوليتها، وفي هذا الصدد فنفس الأمر ينطبق حيث أن للقاضي السلطة التقديرية الواسعة في تقدير طبيعة الحادث ومدى إمكانية اعتباره سبب معفي من مسؤولية الإدارة.

المطلب الثاني - تحديد كفيات جبر الأضرار الناجمة عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية

تتمتع الإدارة العمرانية بامتيازات السلطة العامة، مما يكفل لها الحق في تنفيذ قراراتها وأوامرها والقيام بأنشطتها القانونية والمادية بطريقة مباشرة من دون الحاجة إلى سند تنفيذي من القضاء، الأمر الذي يؤثر في المراكز القانونية للأفراد أو في حقوقهم أو مصالحهم الشرعية. وبالنتيجة لما تقدّم فإن ترتيب أضرار أو خسارات أو تعويت فرص، يستوجب قيام أو إثارة مسؤولية الإدارة العمرانية على أساس الخطأ إذا كان بفعل نشاط إداري غير مشروع أو على أساس الضرر إذا كان الضرر ناتج عن مخاطر الأنشطة العمومية العمرانية أو بسبب تحميل مجموعة من الأشخاص أعباء إضافية في إطار ضمان المنفعة العامة، وبالتالي قطع المساواة في تحمّل الأعباء.

تتميز مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن الأنشطة المرتبطة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية، بكونها مسؤولية تعويضية وليست عقابية في مواجهة الإدارة، وبالتالي فإن قيام ركن الضرر وكذا ركن العلاقة السببية بين الخطأ المرفقي بالنسبة لنمط المسؤولية الخطئية أو النشاط العمراني المشروع للإدارة، يؤدي حتما إلى قيام مسؤولية الإدارة العمرانية التي تلتزم بالتعويض عن الأضرار اللاحقة.

يعرّف التعويض في القواعد العامة بأنه جزء المسؤولية، أي الحكم والأثر المترتب عنها، حيث يتجسّد في إلزام المسؤول بجبر الضرر الذي أصاب المضرور وبالتالي فإن صدور حكم في دعوى المسؤولية لا ينشئ الحق في التعويض وإنما يقرره عن طريق ترتيبه في ذمة المسؤول وقد يكون في إطار القواعد العامة تعويضا عينيا أو نقديا.

خلافًا لذلك فإن نظام المسؤولية الإدارية يتميز ببعض الخصوصيات لاسيما في مجال التعويض إذ يستبعد فيها التعويض العيني حتى وإن كان ممكنا عمليا ويبرر هذا الاستبعاد بعدم إمكانية سلك طريق التعويض العيني ضمانا للأنشطة التي تمت في إطار تحقيق منفعة

عامة، فلا يمكن تغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة فضلا عن كونه يؤدي إلى شلّ عمل الإدارة العمرانية.

لهذه الأسباب فإن القاضي الإداري يحكم بالتعويض النقدي في مجال المسؤولية الإدارية عن الخدمة العمومية العمرانية كأصل وهو السائد في مجمل الحالات ويترجم من خلال الحكم بمبلغ من النقود متى تأكد من توفر أركان المسؤولية وبعد تقدير التعويض الملائم لتغطية الأضرار بالاستناد على مبادئ ومعايير دقيقة تتسجم مع كلّ قضية ومع مراعاة ملاسبات كل ضرر (الفرع الأول)، ليتسنى للسلطة المحكوم ضدها أن تتكفل بدفع مبلغ التعويض المقرر (الفرع الثاني).

الفرع الأول - خصوصيات التعويض عن الأضرار العمرانية المنشئة

للمسؤولية الإدارية

ينشأ حق المدعي المضرور في التعويض من الأنشطة المرتبطة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية سواء كانت غير مشروعة في إطار المسؤولية الإدارية الخطئية أو الأنشطة المشروعة إذا كنا بصدد المسؤولية الإدارية الموضوعية، ففي حالة اجتماع أركان المسؤولية الإدارية فيحكم القاضي الإداري الناظر في الدعوى بالتعويض.

وعليه فإنّ الحكم القضائي ما هو إلاّ مقرا لحق المدعي المضرور في التعويض عن الأضرار اللاحقة به، فلا يمكن أن بتاتا اعتباره منشئا له، كون القاضي الإداري يتأكد في قضايا التعويض من قيام أركان المسؤولية الإدارية من خلال تقدير مدى توفر الشروط القانونية في الضرر كون على أساسه ينشأ الحق في التعويض وكذا التحقق من قيام علاقة السببية بين الضرر والفعل أو النشاط الإداري العمراني المنشئ للضرر.

يبرز جوهر المسؤولية الإدارية عن أضرار تقديم الخدمة العمومية العمرانية من خلال استرجاع التوازن بين مصلحتين متناقضتين - المصلحة الشخصية والمصلحة العامة - وهذا من خلال استرجاع المراكز القانونية أو إلغائها أو تعديلها أو إحداث آثار قانونية.

والى جانب ذلك فإنّ التعويض يعدّ من أبرز جزاءات المسؤولية الإدارية فأهميته جعلت نظام المسؤولية يقرر لصالح القاضي الإداري سلطة تقديرية واسعة في مجال تقدير التعويض المناسب لتغطية وجبر الأضرار اللاحقة للمدعي وكلّ الخسارة وما فاتته من كسب (أولا)، وفي إطار تعزيز الدور الجمعي في المجال العمراني والبيئي فقد حوّل المشرع الجزائري على غرار

التشريعات الأوروبية خاصة حقها الدفاعي الذي يسمح لها حق اللجوء إلى القضاء للحصول على تعويض عن كل إخلال بالاعتبارات البيئية (ثانياً).

أولاً- إسناد سلطة تقدير التعويض للقاضي الإداري الناظر في الدعوى

تندرج ضمن مهام القاضي الإداري، مهمة تقدير التعويض المستحق ومشمولاته وفي إطار تحقيق العدل والإنصاف في تقديره للمبلغ المستحق فيراعي الظروف الملابسة لمحاولة إصلاح الخسارة والأضرار اللاحقة للمدعي على أكمل وجه، وفضلاً عن ذلك فإنه إعمالاً لقاعدة تناسب التعويض مع الضرر فيعتمد على مبادئ محددة تتلخص في الزامية تقدير جسامته الضرر بالنظر لوضعية المضرور (أ)، ومبدأ التعويض الكلي-الشامل- (ب).

أ- مبدأ التقدير الذاتي للضرر

يقصد بمبدأ التقدير الذاتي للضرر إلزامية تقدير جسامته الضرر بالنظر لوضعية المضرور، لهذا يعتبر من بين أهم الضمانات المقررة لصالح المضرور في سبيل ضمان استرجاع التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الشخصية، كما أن إعمال هذا المبدأ يستند لنسبية جسامته الضرر اللاحق.

وهو ما تفرضه أحكام المادتين³²⁷ 182 و³²⁸ 132 من القانون المدني، بحيث يجب على القاضي أثناء تقديره للتعويض أن يراعي الظروف الملابسة للضرر وهذا بالنظر إلى المضرور وحالته الخاصة، وبمفهوم آخر على القاضي أن يتجنب التقدير الموضوعي للضرر إعمالاً لقاعدة عدم الاعتداد بجسامته الخطأ بل بدرجة الضرر، وعليه فإنّ مهما بلغت جسامته الخطأ، فلا يؤثر بتاتا على عملية تقدير التعويض.

³²⁷-تنص المادة 182 من القانون المدني على «إذا لم يكن التعويض مقدراً في العقد أو في القانون فالقاضي هو الذي يقدره، ويشمل التعويض ما لحق الدائن من خسارة وما فاتته من كسب، بشرط أن يكون هذا نتيجة طبيعية لعدم الوفاء بالالتزام أو للتأخر في عدم الوفاء به، ويعتبر الضرر نتيجة طبيعية إذا لم يكن في استطاعة الدائن أن يتوقاه ببذل جهد معقول...»

³²⁸- المادة 132 من القانون المدني على: «يعين القاضي طريقة التعويض تبعاً للظروف، ويصح أن يكون التعويض مقسماً....ويقدر التعويض بالنقد، على أنه يجوز للقاضي تبعاً للظروف وبناء على طلب المضرور لأن يأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، أو أن يحكم وذلك على سبيل التعويض بأداء بعض الإعانات تتصل بالفعل غير المشروع.»

ب- مبدأ التعويض النقدي الشامل للأضرار

يفرض هذا المبدأ على أن يشمل التعويض المحكوم به تغطية لكل الأضرار الذي لحقت بالمضرور بسبب أو بمناسبة تقديم إحدى الخدمات العمومية العمرانية، وهو ما ينسجم مع أحكام المادة 182 من القانون المدني، بحيث يشمل التعويض على ما لحق المضرور من خسارة وما فاتته من كسب.

وبالتالي فإنّ القاضي الناظر في دعوى التعويض، يقوم أثناء تقييمه للتعويض بالتركيز والحرص على أن يكون هذا الأخير شاملاً، بحيث يقوم بأخذ مجموع العناصر التي قد تشكله، على غرار مقابل إصلاح الضرر وهذا فضلا عن النفقات والمصاريف الإضافية وارتفاع التكاليف التي يمكن أن يعترض للمضرور ومدى خسارته والفائدة التي كان قد يتحصّل عليها لولا حصول الضرر.

غير أنّ ما يجب التتويه إليه، أن هذا المبدأ ليس من النظام العام فلا يمكن للقاضي أن يتبعها إذا كان لم تدرج ضمن طلبات المدّعي المضرور، وهذا إعمالاً للمبدأ القضائي المتمثل في كون القاضي لا يحكم بأكثر مما طلب منه، وبالتالي فإن بالرغم من أن التعويض يتم تقديره من قبل القاضي إلا أنه قد لا يتجاوز حدود طلبات المدّعي.

ثانياً- اتساع النطاق الشخصي للتعويض المقرر لجبر الأضرار الناشئة عن تقديم**الخدمة العمومية العمرانية**

يشمل التعويض المقرر لجبر الأضرار الناشئة عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية، مجموعة من الأشخاص لاسيما في ظل التعدد العضوي للفاعلين والمتدخلين في قطاع العمران وبالأخص في تقديم الخدمات العمومية العمرانية، حيث يستفيد من التعويض في حالة قيام المسؤولية الإدارية طالب التعويض أي المتضرر المباشر المحكوم في حقه التعويض (أ)، والغير المضرور ومن بين المظاهر التي تبرز اتساع الأشخاص المعنيين بالتعويض تكريس الدور الدفاعي للمجتمع المدني من خلال الاعتراف للجمعيات ذات الطابع العمراني والبيئي من مباشرة حقه في الحصول على التعويض (ب).

أ- المتضرر المباشر المحكوم في حقه التعويض:

تعدّ استقادة المحكوم في حقه التعويض من مبلغ التعويض لجبر الأضرار اللاحقة به كأصل في دعاوي التعويض المرفوعة أمام القضاء الإداري، حيث أنه يدخل في نطاق المتضرر

المباشر الذي حكم في حقه التعويض كل شخص أصيب في حق أو مصلحة مشروعة له بسبب أحد أنشطة المندرجة ضمن تقديم الخدمة العمومية العمرانية.

ومن بين الأمثلة التي يمكن ذكرها بهذا الصدد المتضرر من القرارات غير المشروعة للإدارة العمرانية كالشخص الذي غير مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من وجهة أو طبيعة عقاره، أو الامتناع غير المشروع للإدارة العمرانية كالرفض غير المشروع والامتناع غير المشروع من التدخل لفرض قواعد البناء السليمة سواء كان في إطار السلطة المقيدة أو التقديرية للإدارة، أو المنزوع ملكيته أو ذوي الحقوق العينية أو المنتفعين في إطار إجراء استثنائي لنزع الملكية للمنفعة العامة.

ب- تعزيز حق الجمعيات البيئية في التعويض: تجسيد لاتساع النطاق الشخصي للتعويض في مجال تقديم الخدمة العمومية العمرانية:

تعدّ المشاكل البيئية من أخطر المشاكل التي تمس الفضاءات البيئية، فهي من بين التهديدات المستمرة التي يعاني منها قطاع العمران، ومن أبرز ما نراه في الواقع فهو استنزاف الثروات الطبيعية وتلوث المحيط وسوء تسيير النفايات سواء تعلق الأمر بالنفايات المنزلية أو الصناعية التي تخضع وجوبا إلى رخص خاصة كرخص الصّرف بالنسبة للنفايات السائلة والتي يستلزم التخلص منها تصريفها وفقا للمقتضيات القانونية المنصوص عليها في القانون الساري المفعول³²⁹.

يؤدي إشراك المجتمع المدني في التصدي للمشاكل البيئية من بين ضمانات الأمن الإنساني والبيئي، ويتجسّد ذلك من خلال تحقيق تفاعل بين الجمعيات وبين السلطات الإدارية العمرانية، لتقديم الخدمة العمومية العمرانية على أحسن وأكمل وجه إذ تؤدي إلى الحدّ والمنع من حدوث تأثيرات سلبية في البيئة كالتلوث، التدهور وتخريب بعض المكونات البيئية.

يعتبر التصدي لهذه الظواهر السلبية التي تهدد الأمن البيئي مسألة ضرورية لاسترجاع التوازن بين التنمية والبيئة والتعمير، بحيث أنّ التدخل الاجتماعي عبر تكريس حق الجمعيات كأحدى أبرز مؤسسات المجتمع المدني عن طريق إقرار حقّها في متابعة وطلب التعويض عن

³²⁹ - - عزري الزين، " الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران"، مجلة العلوم 167 الإنسانية، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 90.

الأضرار الناتجة عن الإخلال بالاعتبارات البيئية في أنشطة التهيئة والتعمير يندرج ضمن الأنشطة غير الإدارية في مجال تقديم الخدمة العمومية العمرانية. وبالتالي فإنّ المشرع الجزائري خوّل للجمعيات البيئية دورا دفاعيا من خلال الاعتراف بحقها في اللجوء إلى القضاء لتحريك دعاوي المساس بالاعتبارات البيئية قصد طلب إصلاح الضرر البيئي والتعويض إذا كان فيه محل لذلك وفقا لأحكام المادة 17 من قانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات والمواد 36 و37 و38 من القانون رقم 03-10، سالف الذكر. ويتجسّد في الواقع العملي حق الجمعيات البيئية في رفع دعاوي البيئية أمام القضاء الإداري في الدعاوي الرامية إلى مخاصمة القرارات الصادرة عن السلطات العمومية العمرانية، في الحالات التي تقدّر الجمعيات البيئية أنها تشكّل اعتداء على البيئية أو أحد عناصرها أو مكوناتها، وقد تندرج الخصومة فضلا عن دعوى التعويض في إطار باقي دعاوي القضاء الكامل وكذا دعاوي وقف تنفيذ القرارات الغير ملائمة للاعتبارات البيئية.

الفرع الثاني - تناوب السلطات العمرانية بخصوص مسألة دفع التعويض

من بين إيجابيات قطاع العمران أنه يخضع لتدخّل عدة جهات بحيث يتنوع الفاعلين فيه، بحيث أنه خلافا لما كان سابقا فإن ضبط قطاع العمران أصبح مسندا لجهات عمرانية متنوعة حيث أنه تتناوب في ضبطه السلطات العمرانية المحلية ممثلة في البلدية، والسلطات العمومية الإقليمية -الولاية - فضلا عن السلطات العمرانية المركزية ممثلة في الوزارة المكلفة بالتعمير. تعدد الفاعلين والمتدخلين في قطاع العمران بوجه عام، وبوجه خاص في تقديم مختلف الخدمات العمومية العمرانية، يؤدي بنا إلى التساؤل حول إشكالية الشخص المتكفل بدفع التعويض لجبر الأضرار الناشئة عن المسؤولية الإدارية، بحيث أنه تتمحور هذه الإشكالية حول معرفة السلطة التي تلزم قانونا بتحمل عبء التعويض.

تجدر الإشارة بهذا الصدد أنه في إطار نزع الملكية للمنفعة العامة ولوجود نص خاص يوضح الجهة المسؤولة، فإنّ المسؤولية عن التعويض تقع على الإدارة المستفيدة من الأعمال المنجزة بحيث أنها تتحصر بين الولاية والوزارة أو الوزارات المعنية بالمشروع.

غير أنه في إطار الخدمات العمومية العمرانية الأخرى على غرار عقود التعمير مثلا فمن المنطقي إعمال المعيار العضوي لتحديد الجهة المسؤولة عن دفع التعويض، وهو المعيار الذي يعتمد عليه القاضي الإداري حيث يلزم الجهة الإدارة المتسببة في الضرر بدفع

التعويض، وهنا نجد أنها تتكفل بدفع التعويض السلطات العمومية العمرانية المحلية (أولاً)، لما يتعلق الأمر بمشاريع محلية ذو أهمية متواضعة، أما في حالة المشاريع ذات البعد الوطني والاستراتيجي فإن دفع مستحقات التعويض يسند للسلطة الإقليمية ممثلة في الولاية وكذا السلطة المركزية ممثلة في الوزارة (ثانياً).

أولاً- المشاريع العمرانية المحلية: معيار لتكفل السلطات العمرانية المحلية بدفع

التعويض

تمثل البلدية السلطة العمرانية المكلفة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية على المستوى المحلي، وفي إطار صلاحياتها المحددة بموجب قانون رقم 10-11، سالف الذكر، فهي تلعب دوراً مهماً في ضبط نشاط البناء والتهيئة والتعمير في نطاق إقليمها، بحيث يكون ذلك عن طريق وضع وتطبيق توجيهات عمرانية للحاضر والمستقبل قصد بلوغ أهداف تنموية واقتصادية واجتماعية.

وفي تقديم الخدمة العمومية العمرانية تعد البلدية فاعلاً أساسياً ومحورياً في الرقابة الإدارية الواجب بسطها على أنشطة التهيئة والتعمير على المستوى المحلي، فهي ملزمة بفرض احترام التخصيص الطبيعي والقانوني للأراضي ووجهتها وحدود استعمالها وفقاً لما تتضمنه مخططات التهيئة العمرانية على غرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، وهذا فضلاً عن دورها في تأكيد تسليط رقابة على التعمير من خلال رقابة ميدانية دورية لضبط المخالفات التي يتم معابنتها من قبل الأعران المؤهلون قانوناً.

من خلال ما تقدم يتضح أن مسؤولية البلدية عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية تتمحور أساساً حول مدى التزامها بفرض قوانين وتنظيمات العمران وكذا رقابة مدى استعمال الأراضي وفقاً لتوجيهات التخطيط العمراني الساري المفعول في المنطقة أو الإقليم المعني، وبالتالي فإن كل امتناع عن التدخل في إطار سلطتها المقيدة يقيم مسؤوليتها لاسيما إذا كان ذلك دون مبرر شرعي مقبول قانوناً.

فضلاً عن الدور الضبطي للبلدية فهي مكلفة كذلك بضمان حين سير الأشغال العمومية التي تقرر لفائدة المنفعة العامة، كما أن عدم مشروعيتها قراراتها أو عدم أخذ الاحتياطات اللازمة لحماية الأشخاص من الأضرار التي قد تحدث بمناسبة تقديم إحدى الخدمات العمومية العمرانية

قد يثير مسؤوليتها وبالتالي تتحمل عبء التعويض المقرر قضائياً بعد تقدير القاضي الناظر في دعوى التعويض.

ثانياً- التكفل بدفع التعويض عن الأضرار الناتجة عن المشاريع الاستراتيجية

أسند قانون رقم 90-29، سالف الذكر وكذا نصوصه التنظيمية على غرار المرسوم رقم 15-19، سالف الذكر للوالي والوزير مهمة تقديم الخدمة العمومية العمرانية المتعلقة بمنح عقود التعمير المختلفة من أجل تنفيذ المشاريع الاستراتيجية وذات الأهمية المحلية والوطنية، ومن خلال ما ورد في النصوص القانونية السالفة الذكر نجد أن تقديم الخدمة في هذه الحالات يكون بالتنسيق بين السلطات العمرانية الإقليمية والمركزية،

ويكون ذلك بشكل يُظهر نوع من التداخل بين الاختصاصات الممنوحة لكل سلطة، بحيث أن السلطة الإقليمية ممثلة في الوالي تلعب في هذا الصدد دوراً استشارياً عن طريق العلم والاطّلاع على المشاريع الهامة وضمان التنسيق مع السلطات المحلية كالببلدية من خلال توحيد التوجهات المتعلقة بالتهيئة العمرانية بالمنطقة أو المناطق المعنية بالمشاريع المراد إقامتها. وعليه فإنّ أمام هذا التداخل والتعاون في إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية ذات الصبغة الوطنية أو الأهمية الاستراتيجية فإن في حالة حصول ضرر فتنثار مسؤولية كلا الجهتين أي تنثار مسؤولية الوالي وكذا الوزير المكلف بالتعمير، وبالتالي تحميلهما عبء دفع مستحقات التعويض، وهو ما تؤكدّه التطبيقات القضائية في هذا المجال.

الباب الثاني -

التوظيف الاجتماعي لحق
الملكية لضمان الانسجام مع
متطلبات الخدمة العمومية
العمرانية

تعدّ ظاهرة التوسع العمراني غير المنسجم مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية من بين الظواهر التي عرفها الواقع العمراني الجزائري منذ نهاية السبعينات ولا تزال مستمرة وتتعد صورها مع تعدد أسبابها، فأصبحت آفة تمس الفضاء العمراني، وبالرغم من تعدد الأساليب والآليات القانونية والتقنية التي استخدمت لمواجهةها فإنها لم تكن ناجعة في استئصالها.

محاولة التدقيق في ظاهرة التوسع العمراني غير المنسجم التي تمس بالمنظر العام للمدن والأوساط العمرانية وكذا المناطق المحمية كالأثرية منها والغابية أو الطبيعية، نجد أنّ مرجعها الأساسي هو النمو الديموغرافي السريع الذي عرفته الجزائر بوجه عام والمدن الكبيرة بوجه خاص، لاسيما عند اجتماعها مع ظاهرة النزوح الريفي التي دفعت المواطنين إلى الهجرة نحو المدن بحثا عن العمل ووسط اجتماعي أكثر رفاهية.

خلافًا لما كان ينتظر المهاجرين من الريف إلى المدينة، فإن اكتظاظ المدن جعل النعمة المأمولة تتقلب إلى نقمة محتومة، ففي غياب ميكانيزمات فعالة تستوعب نسبة السكان واحتياجاتهم السكنية والصحية والاجتماعية، أصبحت المدينة الجزائرية تعج بأوساط عمرانية غير مشروعة مقامة بطريقة مخالفة تماما لما تفرضه الأنظمة العالمية في مجال التهيئة والتعمير فضلا عن الخروقات التي أدت إلى الغياب الكامل للأمن وسلامة المواطنين.

وتتجسّد هذه الخروقات في الواقع من خلال البناء والنشاط العمراني غير مشروع، الذي بلغ حدود خطيرة جدا، فضلا عن المساس بالتنمية الشاملة في البلاد، وتهديد أمن وسلامة العباد منذ ثمانينات القرن الماضي، فقد أصبح الفضاء العمراني الجزائري يتضمن كل أنواع البناءات غير القانونية سواء كانت قصديرية أو فوضوية أو حتى منازل فخمة أو مشاريع سكنات ترقوية مخالفة تماما لما تفرضه متطلبات الخدمة العمومية العمرانية.

كل هذا الواقع دفع الدولة الجزائرية إلى البحث عن مساعي وأساليب وآليات قانونية وتقنية لجعل من المدينة نعمة لسكانها، ومن بين الآليات البارزة لوقف العواقب الوخيمة للبناء العشوائي هو فرض قيود على الملكية العقارية المستعملة في الأنشطة العمرانية لاسيما لما يتعلق الأمر بعمليات البناء، وهذا قصد دفع المالك إلى الأخذ بعين الاعتبار الوظيفة الاجتماعية للعقار والملكية.

فإذا كانت الملكية العقارية في الجزائر تتمتع بحماية دستورية وقانونية، فلا يعني ذلك أن للمالك الحق أنه من الجائز أن يتصرف فيها بشكل يهدد النظام العام العمراني، فبالرغم من حماية الملكية من الاعتداء مهما كان شكله إلا أنها أصبحت مكبلة بقيود لصالح المصلحة العامة، خاصة عند مباشرة الأنشطة العمرانية.

تحقيقا للتوازن بين الملكية والحق في البناء ووظيفتهما الاجتماعية، أكد المشرع الجزائري على ضرورة تقييد سلطات الملاك لضمان نوعية البناء والبحث عن كفاءات إدماجها في المحيط الحضري الموجود، فضلا عن ضرورة احترامها للمناظر الطبيعية والحضرية، حماية التراث الحضري والمحيط المبني، وتوظيف البناء بشكل يضمن حماية كل عناصر النظام العام العمراني.

ويتجسد تقييد الملكية العقارية وتوظيفها بشكل متوازن مع المصلحة العامة العمرانية خاصة من خلال مختلف الآليات القانونية والتقنية المتمثلة في إخضاع الأنشطة العمرانية مهما كان الشخص القائم بها أو الغرض منها إلى طلب يقدم للإدارة المكلفة بتقديم الخدمات العمومية العمرانية، بحيث يتم دراسة الطلب من قبل هيئات مختصة في العمران وملائمة مدى توافقه ومتطلبات الخدمة العمومية العمرانية ليتسنى للإدارة المختصة إصدار قرار يتضمن الرد عن الطلب المقدم.

وفي إطار مساعي الدولة الجزائرية في تنظيم الفضاء العمراني الوطني ودفعه نحو تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة صديقة مع البيئة وزرع ثقافة التعمير القانوني، فقد تم استحداث أجهزة إدارية لجعل الملاك أكثر إقبالا على الجهات المختصة بمعالجة طلبات الترخيص بالقيام بأنشطة عمرانية، تتميز بكفاءتها في المعالجة الاحترافية والسريعة للطلبات (الفصل الأول).

غير أن بالرغم من الجهود التشريعية والمؤسسية التي تمت في سبيل تحقيق التوازن بين المصلحتين الشخصية للمالك والعامة العمرانية، إلا أن كل الإحصائيات المتعلقة بالمعاينات والخرجات الميدانية لشرطة العمران تشير إلى أنه من الضروري تعزيز الآليات السالف ذكرها، بوسائل أكثر صرامة ذات طابع زجري وعقابي لاسترجاع النظام العام العمراني وضمان انسجام حركة التوسع العمراني بمتطلبات ومقتضيات الخدمة العمومية العمرانية (الفصل الثاني).

الفصل الأول - تقييد سلطات الملاك انسجاماً مع متطلبات الخدمة العمومية

العمرانية:

تعدّ فعالية الضبط الإداري للأنشطة العمرانية، مرآة عاكسة لمدى تمكّن السلطات العمومية من الموازنة القانونية والاجتماعية بين حق الملكية والوظيفة الاجتماعية للعمران، ومن المقتضيات الأساسية لهذه الموازنة الحساسة بين متناقضين - حق الملكية والعمران - هي تحقيق النفع العام³³⁰.

لا تعد الموازنة بين حق الملكية والعمران من المسائل السهلة، فهي تفرق الباحثين لتعقيدها، كما أنّ قدسية الملكية لا يعني أنّها حقّ مطلق لصاحبه، حيث غدت مكبّلة بعدة قيود وهو ما يتفق مع النظرة الحديثة للملكية، التي تتجه نحو اعتبار الملكية تؤدي وظيفة اجتماعية وخدمة لمصلحة المجتمع.

وأكثر من ذلك فالمالك أصبح فاعل أساسي في تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق تنفيذ وتسهيل وظيفة معينة لخدمة المجتمع قبل خدمة مصلحة الخاصة، وهو ما يتحقق من خلال القيود الواردة على الملكية، وفي حالة اصطدام حق الملكية بمصلحة عامة فإن هذه الأخيرة تقدم على حق المالك، ولا يمكن أن يقف كحجر عثرة في سبيل تحقيق المصلحة العامة. إدراج مبدأ الوظيفة الاجتماعية ضمن المنظومة القانونية للدولة، يؤدي إلى اشتراط قيمة منفعية للمجتمع لكل استخدام للأراضي والعقارات³³¹، أكثر من ذلك فنقتضي الوظيفة الاجتماعية للعمران ضرورة الخضوع لضوابط قانونية تأطر الحق في مزاوله الأنشطة العمرانية، فضلاً عن توجيهات حكومية تدفع الملاك إلى استخدام أراضيهم وفقاً لما تقتضيه السياسة العمرانية.

تتجسد السياسة العمرانية للدولة في قالب قانوني من خلال مختلف المخططات العمرانية المعدة من قبل السلطات العمومية المختصة بضبط مجال العمران، وتمثل تقييد جماعي للأفراد عن طريق تدابير جماعية ضابطة لكيفيات مزاوله نشاط التعمير، هذه المخططات تمثل حجر

³³⁰ - ويقصد به انتفاع المواطن بجميع المشاريع العمرانية في إطار عدالة اجتماعية، سواء كان الانتفاع بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وسواء تعلق الأمر بمشاريع عمومية أو مشاريع خاصة.

³³¹ - سواء تعلق الأمر ببناء أو هدم أو تعديل.

الزاوية الذي تركز عليه حقوق العمران والحدّ الذي تتوقف عنده سلطات المالك وحرية الشخصية.

لتنفيذ السياسة العمرانية للدولة وتنفيذ توجيهات المخططات العمرانية، سنّ المشرع الجزائري - على غرار التشريعات الأخرى - مجموعة من النصوص القانونية وذلك بغية ضبط المجال العمراني وفق معايير فنية وتقنية وقانونية تضمن عمران منسجم ومستدام، فضلا عن رغبة المشرع في وضع حدّ للتصرفات السيئة التي تمس بالعمران والتي تظهر من خلال البناءات غير الشرعية المقامة.

لوضع حدّ لتداعيات العمران غير المشروع، يتطلب الضبط العمراني مجموعة من التدابير الضبطية الفردية، ويتم من خلالها تقييد الحرية الفردية للمالك المزمع على إقامة بناء أو أي نشاط عمراني آخر، هذه التدابير متعددة ومتنوعة ويعتبرها المشرع الجزائري بمثابة رقابة إدارية لأشغال التهيئة العمرانية.

وفي هذا الإطار فإن هذه الرقابة الإدارية هي وسيلة قانونية وقائية تُجسّد الوظيفة الاجتماعية للملكية العمرانية، حيث يتم فرض بعض الالتزامات تحدّ من حق المالك وحرية المتعلقة بالمشاريع العمرانية واشترط فيها العنصر التنموي القائم على أساس المصالح الاجتماعية والثقافية والبيئية والتقنية (المبحث الأول).

وقصد تحقيق التوازن بين حق الملكية والقيود الواردة عليها في إطار الأنشطة العمرانية، ورغبة في تحسين الخدمة العمومية العمرانية أصدر المشرع مرسوم تنفيذي 15-19، تضمن أجهزة وإجراءات مبسّطة لتسهيل طلب هذه الخدمة وبذلك حماية الوسط الحضري من البناء غير القانوني (المبحث الثاني).

المبحث الأول - حدود حرية الملاك في إطار الأنشطة العمرانية:

يعدّ الإعلان العالمي لحقوق الانسان خطوة عالمية معتبرة للدول بشأن التنظيم الفعال لحماية حقوق الانسان، وبالرغم من عدم الزاميته على الدول إلا أنه يتمتع بقوة إلزام ذاتية، فقد سار على نهج الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن-1798، وذلك بوضع المبادئ

العامة للحق بالتوفيق بين، نظرة ليبرالية تقدّس الملكية الخاصة ونظرة ماركسية³³²، تأخذ بمفهوم الملكية الجماعية.

نصّ الإعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن على قدسية الملكية الخاصة وسموّها، وأكد على أنه لا يجوز حرمان أو تقييد الملكية الفردية أو الخاصة إلا إذا كان لمتطلبات عمومية بهدف منفعة اجتماعية ومقابل تعويض عادل ومنصف، أكد الإعلان العالمي عن ذلك في المادة 17 منه.

يُستخلص مما سبق، أن بالرغم من سمو حق الملكية وتكليفه على أساس الحرية المطلقة في الانتفاع واستعمال والتصرف في الشيء المملوك، إلا أنّ القانون الحديث خلافاً للمذهب الفردي يزيل عنها صفتي الإطلاق والسمو، حيث أصبح حقاً مكبلاً بعدة قيود تحدّ من حرية المالك بشكل يقيد استعماله بما يتفق مع المنفعة العامة للمجتمع.

ويفرض على حق الملكية قيد عدم التعارض مع حقوق الأفراد الآخرين، مما يجعل منه حقاً ذات وظيفة اجتماعية، وبالنتيجة استبعاد الحرية الشخصية للمالك كلّما اقتضت الضرورة (المطلب الأول)، خاصة في مجال الأنشطة العمرانية قصد ترشيد استغلال الأراضي وتعزيز دورها التنموي (المطلب الثاني).

المطلب الأول - تقييد حرية الملاك لمقتضيات الخدمة العمومية العمرانية:

تصّت المادة 674 من القانون المدني على أنّ الملكية هي حق الفرد في التمتع والتصرف في الأشياء المملوكة شريطة ألا يستعمل خلافاً لما تقتضي به القوانين والأنظمة، وبالتالي فإنه حق يتضمّن سلطة الاستعمال والاستغلال والتصرف في موضوع الحق في حدود القانون.

يرتبط حق البناء بحق الملكية³³³، وتعدّ الأنشطة العمرانية على غرار التجزئة ومن ثمّ البناء أحد أبرز استعمالات الملكية العقارية، ولحماية المصلحة العامة العمرانية فقد تقررت العديد من القيود على حق البناء وتكون بفرض الزامية الحصول على تراخيص وشهادات عمرانية تحقق انسجاماً بين البناء ومتطلبات الخدمة العمومية العمرانية.

332- « DOCTRINE MARXISTE »

333-أنظر المادة 50 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

يعد نظام التراخيص³³⁴ عملة ذو وجهان، فهو بمثابة قيد على حق الملكية في منظور الملاك، بينما يعدّ وسيلة رقابية قبلية بالنسبة للإدارة في إطار تدابير الضبط الفردية، وهي أداة لضمان الخدمة العمومية العمرانية من خلال ترشيد استغلال لأراضي العمرانية، وبطريقة غير مباشرة تعدّ تجسيدا قانونيا لفكرة الوظيفة الاجتماعية للملكية العمرانية وتحقق عدالة اجتماعية في المدن والأوساط الحضرية.

تحقيقا لهذه الأهداف يقيد الملاك في إطار أنشطة التجزئة والبناء، بإلزامية الحصول المسبق على رخصة البناء (الفرع الأول)، وكذا رخصة التجزئة لحماية الأراضي من الاستغلال العشوائي وتوجيهها نحو ما تقتضيه المخططات العمرانية، لوقاية المحيط الحضري من البناءات غير الشرعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول - رخصة البناء: قيد لوقاية المحيط الحضري من التشوه العمراني:

يتميز حق الملكية العقارية بعدة خصائص تجعل منه حقا جامعا ومانعا ودائما ومطلقا، فيفترض أن يُحوّل لصاحبه كافة السلطات التي يمكن تصورها على العقار المملوك، من استعمال واستغلال وتصرف، دون أن ينازعه أو يشاركه أحد، فيمكن للمالك أن يمارس هذه السلطات بحرية مطلقة مهما كان نوعها قانونية أو مادي كالبناء.

لقد ذهبت معظم التشريعات الدولية ومن بينها التشريع الجزائري إلى تقييد استئثار المالك بالسلطات المخولة له لاسيما في مجال البناء والتعمير، لتخفيض من حدّة ما يتميز به هذا

³³⁴-تجدر الإشارة إلى أن المقصود بنظام التراخيص هو الرخص التي تمنحها السلطات العمومية مختصة في تقديم الخدمة العمومية العمرانية، حيث نذكر أنه ثمة فرق بين "الرخصة والترخيص"، نذكر أن التراخيص هو قرار إداري بسيط ينشئ آثار قانونية جديدة في مجال العلاقات القانونية، تبدأ من يوم صدوره وتنتهي بتنفيذه فهو ذو طبيعة مؤقتة، للإدارة أن تتدخل في أي وقت من أجل تنظيمه، يتم تطبيق التراخيص خاصة في قانون البيئة، وعليه فإنّ تتميز الرخصة عن التراخيص حيث تكتسي الرخصة بطابع الديمومة في حين نجد أن التراخيص ذو طبيعة مؤقتة ولا ترتب آثار قانونية، للتفصيل في المسألة أنظر: مشري راضية، «المسؤولية الجزائرية للشخص المعنوي عن الجرائم البيئية»، مداخلة القيت في الملتقى الدولي حول: النظام القانوني لحماية البيئة في ظل القانون الدولي والتشريع الجزائري، منعقد يومي 09-10 ديسمبر 2013، جامعة 08 ماي 1945-قائمة، ص 14-15، أنظر كذلك: كمال محمد الأمين، «الرخص الإدارية ودورها في حماية البيئة»، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول: دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، منعقد يومي 03-04 ديسمبر 2012، جامعة 08 ماي 1945-قائمة.

الحق من صبغته الفردية المطلقة وتداعياتها على الوسط الحضري كالبناى اللامشروع والفوضوي المشوه لل عمران .

فلم يعد حقا يقتصر على تلبية الاحتياجات الخاصة، لذلك تقرر إلزامية الحصول المسبق على رخصة البناء لفرض على الملاك ضرورة مراعاة ما تقتضيه المصلحة العامة والخاصة معا وعلى حدّ السواء (أولا)، فضلا عن تنظيم نطاق حقوق وحرّيات وكذا التزامات أصحاب ورشات أشغال البناء (ثانيا).

أولاً- إلزامية الحصول المسبق على رخصة البناء :

يعدّ طلب رخصة البناء إجراء ضروري سابق للتمكّن من التصرف في الملكيات العقارية بالتشييد والبناء عليها، فغياب هذه الرخصة يحول دون إمكانية المالك³³⁵ من القيام بأي عمل من صميم أعمال البناء، وتعدّ أداة رئيسية وجوهرية لرقابة الإدارة على التوسع العمراني، أهمية هذه الرخصة تدفعنا إلى التعريف برخصة البناء (أ)، وعرض مختلف خصوصياتها (ب).

أ- التعريف برخصة البناء :

تكتسي رخصة البناء أهمية معتبرة في مجال التعمير فهي تأطر الحق في التصرف في الملكية العقارية بأنشطة التشييد والبناء، يستهدف المشرع من خلالها حماية الوسط الحضري والعمراني من التشوه نظرا للتزايد المستمر للبناء اللامشروع، وبذلك يتحقق التوازن بين المصلحة الخاصة للأفراد والمصلحة العامة.

دورها الجوهرية في ضبط أنشطة البناء جعلها غنية بالتعاريف، الأمر الذي يدفعنا إلى تقديم تعريفها بدءا بالتشريعي (1)، ومن ثمّ تدعيمه بالتعاريف الفقهية لاستكمال وسدّ النقائص (2).

1- التعريف التشريعي لرخصة البناء :

لقد مرّت السياسة العمرانية بالجزائر بمراحل متعددة ومتغيرة، وتأثرت بالتوجهات السياسية والاقتصادية السالف ذكرها، حاولت الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال التحكم في هذا القطاع

³³⁵تجدر الإشارة إلى أنه سيوضح لاحقا من خلال مختلف النصوص القانونية أن رخصة البناء ليست قيد على الملاك فقط وإنما قد تقيد حرية أشخاص آخرين في إطار مزاولة أنشطة البناء والتشييد أو الترميم.

الحساس والحيوي الذي يجمع بين متناقضات عدّة، أبرزها حق الملكية والمصلحة العامة العمرانية.

غير أنّ كل هذه السياسات والتوجهات العمرانية لم تثبت فعاليتها في التحكم في التهيئة والتعمير كما أنها لم توفق في تحسين وتطوير الوسط الحضري وفقا لمقتضيات التخطيط العمراني المستدام ومقتضيات التهيئة الإقليمية للفضاء الوطني وتنميته.

مخلفات عدم فعالية أنظمة التهيئة والتعمير، تظهر من دون ستار من خلال الواقع العمراني الذي تعمّ فيه ظاهرة البناء الفوضوي³³⁶ وغير القانوني³³⁷ الخالي من أدنى الأصول الفنية والجمالية للبناء، هذا ما أدى بالمشروع إلى إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 91-176، سالف الذكر، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر وهو الإطار العام لكيفية تحضير رخصة البناء وتسليمها زيادة عن القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

بفحص مختلف القوانين المتعلقة بالبناء والتشييد في التشريع الجزائري، فلم يُضمّن بأي نصّ يعرف رخصة البناء تعريفا جامعاً ومانعا³³⁸، ونجد أنّ المشروع اكتفى بالنصّ على أنّها رخصة إلزامية ومسبقة لكل تشييد للبنىات الجديدة بغض النظر عن استعمالها، أو تمديد لبنىات

³³⁶- لقد أسهب الباحثين في مجال العمران في التعاريف المتعلقة بالبناء الفوضوي «La Construction Désorganisé»، غير أن ما يمكن اعتماده أنّه، يعدّ بناءا فوضويا كل بناء يتم خرقا للأحكام التشريعية والتنظيمية للعمران والعقار، سواء تعلق الأمر بخرق الضوابط التقنية كعدم التوافق والتوجيهات الصادرة عن المخططات العمرانية أو الخرق القانوني بانعدام سندات الملكية أو عقود تعميروها، للتفصيل في مسألة أسباب هذه الظاهرة أنظر: حمود نعيمة، « ظاهرة البناء الفوضوي بالجزائر، حالة حي بن تليس وحي النخيل بمدينة قسنطينة » ، Science &Technologie .D, Science de la Terre ، العدد 43/ جوان 2016، جامعة الإخوة منتوري- قسنطينة 1 ، ص 22.

³³⁷- هناك تداخل بين البناء الفوضوي والبناء غير القانوني، حيث يعدّ البناء الفوضوي أشمل وأعمّ من البناء غير القانوني كونه يأخذ أشكال عدّة كالبناء القسديري والهاش «bidon ville» ، في حين نجد أن البناء غير القانوني أو اللاشعري هو البناء الذي لم يحترم معايير البناء أو الالتزامات والقيود المفروضة عن استغلال الملكية العقارية في أنشطة البناء والتشييد مهما كان نوعها، ومن أبرز أمثلة البناء غير القانوني هي البنبايات بدون رخصة أو التي لم تحترم مقتضيات الرخصة أو غير المنسجمة والمخططات العمرانية.

³³⁸ - أنظر المادة 52 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر .

العمرانية

موجودة أو لتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضحمة منه، أو الواجهات المطلّة على الساحة العمومية، أو لإنجاز جدار صلب التدعيم وللتسييج³³⁹.

نلاحظ من خلال ما تقدّم من مضمون المادة 52 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر أنّه المشرع الجزائري³⁴⁰ حدد الأعمال التي تدخل في عملية البناء بدقة وعلى سبيل الحصر، وجعل منها إطار مرجعي لعمليات البناء التي تستوجب استخراج رخصة قبل الشروع فيها. بالرغم من أن المشرع لم يعرف رخصة البناء إلاّ أنه لا يؤخّذ على ذلك، إذ دوره سنّ القوانين وترك الاجتهاد في مجال التعاريف للفقّه، ومن خلال مختلف النصوص القانونية المتعلقة بها يؤكّد أنها تعدّ من أهم قرارات التعمير الفردية ومن أكثر الوسائل الفنيّة والتقنيّة التي يطمح المشرع فيها أن تساعد على تنفيذ سياستها بفعالية في مجال التعمير وحركة البناء للتوسع العمراني.

³³⁹ - تنص المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفايات تحظير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07، صادر بتاريخ 12 فبراير 2015 على أن: ((يشترط كل تشييد لبنانية جديدة أو كل تحويل لبنانية تتضمن أشغالها تغيير: مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة أو الهيكل الحامل للبنانية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء طبقا لأحكام المواد 49 و52 و55 من القانون 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق لأول ديسمبر سنة 1990 والمذكور أعلاه، مع المادة الأولى من هذا المرسوم)).

³⁴⁰ - Le champ d'application du permis de construire a été redéfini par la réforme des autorisations d'urbanisme issue du décret du 05 janvier 2007... ; Voir plus : JACQUOT (H), PRIET (F), op.cit., P798 ; Voir : Le champ d'application du permis de construire et les autres autorisations et actes relatifs à l'occupation ou utilisation du sol : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=A73BA22F83090415EEC8C2F356292A18.tpdjo08v_3?idSectionTA=LEGISCTA00006158675&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20140225.

من خلال المادة L-421-1 من قانون العمران الفرنسي، نلاحظ أن المشرع الفرنسي أخضع كل أشغال البناء لإلزامية الحصول المسبق لرخصة البناء فالمادة سابقة الذكر جاءت عامة، ويؤكد أنه تشترط هذه الرخصة حتى إذا كانت البنانية المزعم إقامتها لا تتطلب أساس «Fondation»، إلى جانب ذلك فإن المادة L-421-4 تنص على اصدار مرسوم يتضمن قائمة أشغال البناء التي لا تتطلب الحصول على رخصة مسبقا، فنلاحظ أن المشرع الجزائري بيّن البنائيات التي تتطلب رخصة البناء بينما المشرع الفرنسي أخضع كل البنائيات إلى الحصول المسبق لرخصة البناء ما عدا ما استثناء بموجب مرسوم، وهذا ما يسهل إدراج تعديلات كلما اقتضت المصلحة العامة العمرانية. خلافا عن المشرع الجزائري فإن المشرع الفرنسي، يقوم بتعديلات دورية للقوانين لاسيما تلك المتعلقة بالعمران لارتباطها الوثيق بالملكية العقارية وأثرها على المصلحة والنظام العام العمراني، وفي هذا الصدد من خلال المقتطف المكتوب باللغة الفرنسية فقد تبين أن المشرع الفرنسي قد يدخل تعديلات حتى علا نطاق تطبيق رخصة البناء وكذا الأشغال التي تستحق رخصة بناء، وهذه التعديلات قد تطرأ كلما اقتضت المصلحة العامة العمرانية، وعليه فإن المشرع الجزائري قد يساهم في تحسين الأنظمة العمرانية والوسط الحضري لو يسير في هذا المسار.

ويكون تجسيد دورها في ضبط المجال العمراني وتحسينه من خلال تقييد كل الملاك أو من يتولى تشييد بناء أو تعديل بناء قائم أو غيرها من الأشغال بالزامية³⁴¹ الحصول على الرخصة³⁴²، ضمنا بذلك مطابقة أشغال البناء للأصول الفنية³⁴³، التقنية والجمالية التي تفرضها نصوص القانونية³⁴⁴، زيادة عن ضمان حسن سير الأشغال والاستعمال العقلاني للملكيات العقارية³⁴⁵.

2- التعريف الفقهي لرخصة البناء:

لقد تبين من خلال ما تقدم، أن المشرع الجزائري لم يضع تعريفا جامعاً مانعاً لرخصة البناء، لا في قانون التعمير ولا في القوانين ذات الصلة، مما يوجب علينا عرض مجموعة متواضعة من التعاريف الفقهية، للإيفاء بذلك وسدّ الفراغ بخصوص تعريفها.

بالرجوع إلى مختلف المؤلفات والمقالات المتعلقة برخصة البناء نجد أنها وردت العديد من

التعاريف نذكر بعضها فيما يلي:

عرّفت على أنها: ” التصرف السابق للبناء الذي تقرر بموجبه السلطة الإدارية أنّ

أعمال البناء التي ستتم تحترم الضروريات القانونية والتنظيمية في مجال العمران“،³⁴⁶؛

³⁴¹- قواعد قانون العمران من النظام العام، وتسهر السلطات العمومية العمرانية على تطبيقها السليم إلا أنه قد ترد عليه استثناءات، إذ طبقا لنص المادة 53 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر فإنّ إلزامية الحصول المسبق على رخصة البناء لا تسري على البناءات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني، إلا أنّ المادة سابقة الذكر أوكلت إلى صاحب المشروع السهر على تطابق هذه البناءات وتوافقها مع الأحكام التنظيمية والتشريعية في مجال التعمير والبناء، وهو ما يفهم تلقائياً أنه عدم خضوع لإلزامية الحصول لا يقصد به المشرع مخالفة أحكام العمران وتوجيهات التخطيط العمراني.

فضلا عن ذلك فيدخل في نطاق الاعفاء من الحصول المسبق على رخصة البناء، الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى كالهياكل الوزارية، أنظر: مهزول عيسى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسر، الجزائر، 2014، ص. 113

³⁴²- إقلولي أولاد رابح صافية، مرجع سابق، ص 143.

³⁴³- تنص المادة 41 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على ضرورة الحصول المسبق على رخصة البناء أو حيازتها، قبل الشروع في أشغال تشييد بنايات لاسيما عندما تكون الأشغال تغير من مشتملاتها الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الوجهة والهيكل الحامل للبناء والشبكات المشتركة العابرة للملكية.

³⁴⁴- أنظر المادة 06 من القانون رقم 08-15، سالف الذكر.

³⁴⁵- حجوج كلثوم، النظام القانوني لرخصة تجزئة وتقسيم العقار في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، تخصص قانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2010، ص 43.

³⁴⁶ - PEISER (G)، Droit administratif, édition Dalloz, Paris, 1971, P.88.

عرّفت على أنها: ” الرخصة التي تمنحها سلطة إدارية مختصة، لإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء “³⁴⁷.

نلاحظ من خلال التعريفين المقدمين أعلاه، أنّ التعريف الأول، ربط الترخيص بالبناء وأكد أنّها ضمانات لاحترام قانون العمران وأنّ منحها متوقّف على ضرورة مراعاة البناء للشروط التنظيمية والتقنية والجمالية، غير أنّه وقع في عمومية³⁴⁸ التعبير في لفظي ” التصرف السابق “ و ” أعمال البناء “، ففي هذا الصدد يطرح التساؤل، هل أنّ كل تصرف سابق عن البناء تقوم به السلطة الإدارية المختصة يعدّ ترخيصاً به؟³⁴⁹؛ أما التعريف الثاني فقد أغفل مسألة ارتباط الترخيص بالبناء وما يجب من الضمانات المقررة قانوناً لحماية النظام العام العمراني، لمنح هذه الرخصة³⁵⁰.

وهناك من عرفها بأنّها: ” الوثيقة الرسمية التي تثبت حق أي شخص طبيعي أو معنوي في إقامة أي بناء جديد مهما كانت أهميته، حتى ولو كان عبارة عن جدار فاند أو جدار حادق على ساحة أو طريق عمومي، أو تعلية أو توسيع بناء قائم تسلمها البلدية بعد الرأي بالموافقة من المصالح التقنية لمديرية البناء والتعمير، بعد أن تتحقق من احترام قواعد التعمير المطبقة المعنية “³⁵¹؛

أنظر كذلك: طيب عائشة، « أحكام رخصة البناء في ظل المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها »، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04-عدد 01/سنة 2015، جامعة على لونيبي-البلدية 02، ص 207.

³⁴⁷ - أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 89.

³⁴⁸ - عزري الزين، « النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري »، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09/جويلية 2007، مجلس الأمة، الجزائر، ص 134.

³⁴⁹ - يرى الأستاذ الدكتور عزري الزين في المقال السالف ذكره أعلاه، أنه من الأفضل تحديد شكل التصرف في تعريف رخصة البناء، حيث يجب أن يكون قراراً إدارياً يتضمن ترخيصاً بإقامة بناء وفي حالة عدم تحديد نوع الأشغال فلا يعدّ رخصة بناء بالمفهوم القانوني، وفي هذا الصدد نذكر بأهمية النطاق الموضوعي لرخصة البناء فوضوحه يساهم في تجنب الوقوع في إشكالات عملية.

³⁵⁰ - عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 134.

³⁵¹ - أنظر بورويس زيدان، « علاقة التوثيق بالنشاط العمراني »، مجلة الموثق، العدد 10/سنة 200، ص 11.

وهناك أيضا من عرفها بأنها: " قيد يرد على حق الملكية لفائدة المصلحة العامة"،³⁵²؛
" أحد الإجراءات الوقائية التي تحدد ماهية المبنى المرخص به، وذكر مواصفات وبيان
الغرض منه فيما إذا كان سكني أو خدمي أو تجاري، وتستخدمها سلطات الضبط الإداري في
الدولة "،³⁵³؛

ونحن نتبنى تعريف وفقا لما يراه الأستاذ الدكتور عزري الزين، فينبغي أن يعكس التعريف
الخاص برخصة البناء، مختلف خصائصها، وعليه فيقترح " رخصة البناء هي القرار الإداري
الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه، الحق للشخص (طبيعي أو معنوي) بإقامة
بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون
العمران،"³⁵⁴.

ب- خصوصيات رخصة البناء:

لقد تطرقنا إلى تعريف رخصة البناء بإسهاب نظرا لفعاليتها في تنظيم البناء وكونها من
أكثر الوسائل الفنية والتقنية التي تقدمها السلطات العمومية في إطار الخدمة العمومية العمرانية،
فضلا عن دورها في الأساسي في تنظيم وتأطير التطور العمراني³⁵⁵؛ لهذه الأسباب فقد يمكننا
أن نقدم بإيجاز أهم خصوصيات رخصة البناء، ونعرضها فيما يلي:
1- رخصة البناء من صميم الخدمة العمومية العمرانية:

³⁵²-أنظر: زهدي يكن، قانون الملكية العقارية والحقوق العينية غير المنقولة، دار الثقافة، لبنان، ص236 نقلا عن: مجاجي منصور، « رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية في التشريع الجزائري »، مجلة المعيار، المجلد 06- العدد 11/سنة 2005، جامعة العلوم الإسلامية-الأمير عبد القادر-قسنطينة، ص212.

³⁵³-أنظر: جبريل محمد جمال، الترخيص الإداري-دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص10، نقلا عن مجاجي منصور، مرجع سابق، ص 212

³⁵⁴ -أنظر: عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص135، أنظر كذلك: بعلي محمد الصغير، « تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري »، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 01-عدد 01/ سنة 2007، جامعة العربي التبسي-تبسة، ص18.

³⁵⁵-تظهر فعالية رخصة البناء في رقابة النشاط الفردي والتحكم فيه في مجال الأنشطة العمرانية، كما أنّ نجاعتها تتعلق بدورها التنفيذي لقواعد أمر متعلقة بالبناء والصحة العمومية، والبيئة والغابات والأراضي المحمية وذات الطابع الثقافي... إلخ، للتفصيل أنظر: مجاجي منصور، مرجع سابق، ص213.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية

تعتبر رخصة البناء ضرورية لكل أعمال البناء ويهدف المشرع على غرار التشريعات الأخرى إلى الموازنة ما بين مصلحة الفرد في البناء باعتبارها مصلحة مشروعة من جهة، ومصلحة المجتمع بتقييد الملاك بضوابط قانونية وتقنية من جهة أخرى؛ وإن كان يسميه المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر عقدا من عقود التعمير فإنه لا يصدر في قالب عقد³⁵⁶، وإنما يصدر في قالب قرار إداري³⁵⁷، وهو من قبيل القرارات الإدارية الفردية فهو من قرارات التعمير الفردية على غرار رخصة التجزئة أو شهادة المطابقة وغيرها.

وتبعا لذلك فإنه تصدر رخصة البناء من طرف السلطات العمومية المختصة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية وهي جهات إدارية مختصة قانونا في مجال التعمير والتهيئة العمرانية، وفي غالب العموم ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المختص في إصدار القرار الإداري المتضمن رخصة البناء³⁵⁸، في حالات أخرى فينتقاسم الاختصاص مع الوالي³⁵⁹ أو الوزير المكلف بالتعمير³⁶⁰.

³⁵⁶- تجدر الإشارة إلى أنّ التسمية الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر "عقود التعمير" والتي يقصد بها الرخص والشهادات الممنوحة في إطار الخدمة العمومية العمرانية، تثير إشكال بخصوص التكييف القانوني لهذه الوثائق، وهذا خلاف للمرسوم التنفيذي رقم 91-176، سالف الذكر (الملغى)

³⁵⁷- تذكر بهذا الصدد أن الإدارة باعتبارها صاحبة الاختصاص في تقديم الخدمة العمومية العمرانية، فتمارس هذا النشاط وفقا لنمطين، أعمال مادية كالهدم في حالة إزالة بنايات غير القانونية أو الفوضوية، وتصرفات قانونية وبالتالي في إطار رخصة البناء فهي تقوم بتصرف انفرادي بالإرادة المنفردة للإدارة ويخول القانون للإدارة السلطة التقديرية في منح الرخصة من عدم ذلك، فلا محل لاستعمال مصطلح عقد ما دام الرخصة لا تعدّ تصرف قانوني اتفاقي صادر عن طريق اتفاق ثنائي بين طالب الرخصة والإدارة، أنظر: بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص19؛ أنظر كذلك: بلول فهيمة، «الشبّاك الوحيد: آلية جديدة لتحضير عقود التعمير وتسليمها» ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17- عدد 01/سنة 2018، ص366؛ أنظر كذلك: عوابدي عمار ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص22.

³⁵⁸ - أنظر المادة 61 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

³⁵⁹ - أنظر المادة 66 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر والمادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

³⁶⁰ - أنظر المادة 67 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر والمادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

نتيجة لما تقدّم فإن رخصة للبناء، قرار إداري لا يصدر إلا عن جهة إدارية مختصة، وكل خروج عن قواعد الاختصاص و/أو الشكلية و/أو الإجراءات، يعرضه للإلغاء لعدم مشروعيته ولما يهدد به مصلحة المستفيد من الخدمة العمومية العمرائية³⁶¹.

2- رخصة البناء قرار إداري سابق لأشغال البناء³⁶²

لقد نصّت القوانين المتعلقة بالعمرائ وبالبناء على أن رخصة البناء، لازمة لكل الأنشطة التي تدخل في نطاق البناء والتي حددها المشرع بالتفصيل في القانون رقم 90-29 والمرسوم التنفيذي رقم 15-19، السالف ذكرهما، ولذلك تدمج في تعداد قرارات التعمير الفردية السابقة للشروع في أشغال البناء والتشييد³⁶³؛

وبالنتيجة فهي تمنح بموجب قرار إداري قبلي³⁶⁴ على أشغال البناء، ولا تمنح على سبيل التسوية لبناية قائمة أو موجودة فعليا، إذ وفقا لمفهوم قانون العمرائ فكل بناء قائم من دون رخصة، يكون صاحبه مخالفاً لمقتضيات البناء القانوني، ما يصبغ البناية باللامشروعية، وتتقرر للإدارة³⁶⁵ في هذه الحالة صلاحية إجبار المالك لإزالته³⁶⁶.

3- رخصة البناء: آلية لتأطير عمليات التشييد والتغيير

361 - لا يمكن للسلطة العمومية العمرائية أن تقرر منح أو رفض طلب رخصة البناء بطريقة ارتجالية، فلها اختصاص مقيّد، فهي تبت في مدى أحقية الطلب بناء على مدى مراعاة صاحب الطلب للأحكام التشريعية والقانونية في مجال البناء والنظافة والأمن والصحة العمومية وغيرها من العناصر كحماية الأراضي الفلاحية والطبيعية؛ أنظر: معاشي سميرة، « أحكام رخصة البناء في التشريع الجزائري ومدى تأثيرها على البيئة »، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 08-عدد 12 /سنة 2016، جامعة محمد خيضر-بسكرة، ص :أنظر كذلك: عزري الزين، "النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري"، مرجع سابق، ص 135.

362 - لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 43.

363 - مهزول عيسى، مرجع سابق، ص 112.

364 - نوّكد أن رخصة البناء قرار إداري خاصة وأنها تصدر وفقا لنموذج ملحق في المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر، ويتضمن النموذج باللغة العربية مصطلح قرار وليس عقد، وباللغة الفرنسية فيستعمل المصطلح «Arrêté» .

365 - نذكر أنّه إذا كان القرار أو البناية المقامة بموجب رخصة البناء، تخالف مقتضيات النظام العام العمرائي، يمكن أن يطعن فيه من كلّ ذي مصلحة، نذكر جمعيات حماية البيئة أو لجان الحي، وبالتالي إزالته أو تسويته وفقا لما تقتضيه الأحكام التشريعية والتنظيمية للعمرائ؛ أنظر: عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 135

366 - بزغيش بوبكر، رخصة البناء: الية رقابة في مجال التعمير، مذكرة الماجستير، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق،

جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 23.

تشمل رخصة البناء على كل عمليات البناء المعروفة سواء تعلّق الطلب بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم، فلا يقتصر طلبها على تشييد البنايات الجديدة³⁶⁷ وإنما يمتدّ إلى التغييرات التي تطرأ على البنايات الموجودة، لاسيما عندما يمس التغيير بالحيطان الضخمة منه، أو مختلف الواجهات المتصلة بالساحة العمومية، وكذلك لأجل جدار صلب للتدعيم والتسييج³⁶⁸؛ يرمي المشرع من خلال تقييد الملاك بالزامية الحصول على رخصة البناء، تأطير نشاط البناء والتشييد بكل أنواعه المبينة أعلاه، لعدم فسح المجال أمام الملاك لإقامة أبنية دون رخص ووضع السلطات العمومية العمرانية أمام أمر واقع ومن ثمّ إجبارها على تسوية وضعيتهم وإجبارها على منح الرخص بعد ذلك؛

خاصة وأنّ ضمان احترام قواعد العمران من خلال التقييد بالرخصة، يكون بعد استنفاد إجراءات قانونية لتتمكن الإدارة من دراسة الطلب من ناحيته التقنية والقانونية وليس قبل ذلك³⁶⁹، ضامنة بذلك حقوق الغير و/أو الجماعة عند شروع المالك في مباشرة حقه في البناء وهو ما يظهر الغاية من فرضها قبل بداية البناء³⁷⁰.

ثانيا - نطاق التقييد برخصة البناء :

رخصة البناء من بين أدوات التعمير أكثر طلبا من السلطات العمومية العمرانية³⁷¹، وأهميتها ترتبط خاصة في كونها قرار إداري يرتب العديد من الآثار والمسؤوليات، لهذا حدّد

³⁶⁷-بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية الخاصة برخصة البناء نجد أنه هناك غياب لتتبع صيغ النصوص القانونية، في بعض الأحيان نجد أنّ المشرع الجزائري يفصل وفي أخرى لا يفصل وبالرجوع إلى نص المادة 02 من قانون رقم 28-02، سالف الذكر نجد أنها تنص على أنّ: "لا يجوز لأي شخص"

³⁶⁸ - أنظر المادة 52 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

³⁶⁹ -زعاتري كريمة، رخصة البناء، رسالة ماجستير إدارة ومالية، كلية الحقوق-بودواو، جامعة أمحمد بوقرة- بومرداس، 2008، ص5.

³⁷⁰ -لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 71.

³⁷¹- تظهر أهمية رخصة البناء خاصة من خلال تشديد الزاميتها بموجب القانون رقم 04-05، حيث أنه جسّد الزاميتها باعتبارها وثيقة إدارية مسبقة يتم الحصول عليها من قبل الجهات الإدارية المختصة حسب الحالة والتي تعتبر إجبارية قبل الشروع في البناء وإلا اعتبر بناء غير قانوني وقابل للإزالة عن طريق قرار الهدم وفقا لمقتضيات نصّ المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51، صادر في 15/08/2004 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 السالف ذكر. على أنه: ((عندما ينجز البناء بدون رخصة، يتعين على العون المؤهل

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية
العمرانية

المشروع الجزائري نطاق ومجال التقييد بالزامية الحصول المسبق على رخصة البناء بدقة، وبالرجوع إلى القانون رقم 90-29 والمرسوم 15-19، السالف ذكرهما، نجد أنه حدد نطاق الأشخاص الملزمون بالحصول المسبق على رخصة البناء (أ)، ووضّح القيود المتعلقة بأنشطة التوسع العمراني المدرجة في إطار رخصة البناء (ب).

أ- الأشخاص الملزمون بالحصول المسبق على رخصة البناء:

نظرا لحساسية قطاع العمران وارتباطه بالنظام العام العمراني، فقد استوجب على المشرع قصر الحق في طلب رخصة البناء إلا على من له صفة قانونية، ومن بين الأشخاص الذين يحق لهم تقديم طلب هم:

1- الحق الأصلي للمالك في الحصول على رخصة البناء:

يرتبط في التشريع الجزائري حق البناء بملكية الأرض³⁷²، وهو ما يتأكد طبقا لنص المادة 50 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر؛ والأصل أنّ التوقيع على طلب رخصة البناء يكون ممن له صفة المالك³⁷³، ويحوز على هذه الصّفة وفقا لما ينص عليه التشريع الجزائري كل من

قانونا بتحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى إثني عشر وسبعين ساعة، ... يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار هدم في أجل ثمانية أيام...)).

³⁷² -حمدي باشا عمر، «رخصة البناء»، مجلة الموثق، العدد 08/سنة 2002، الغرفة الوطنية للموثقين، الجزائر، ص 31؛ أنظر كذلك: مجاجي منصور، مرجع سابق، ص 217.

³⁷³ -قواوة عبد الحكيم، رخصة البناء ومنازعاتها، مذكرة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص 14.

يملك ملكية عقارية ضمن الأراضي المخصصة للتعمير³⁷⁴، بمقتضى عقد ملكية رسمي³⁷⁵، مسجل ومشهر لدى المحافظة العقارية³⁷⁶.

2- توسيع من نطاق الأشخاص الملزمون برخصة البناء بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19:

تجدر الإشارة أن المرسوم التنفيذي رقم 91-176، سالف الذكر (ملغى)، هو أسبق في توسيع نطاق الأشخاص المقيدون بالزامية الحصول المسبق على رخصة البناء، وبالرجوع إلى مضمون المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر نجد أنها نفسه مضمون المادة 34 (ملغاة)؛ وبالتالي من خلال استقراء نص المادة نجد أنّها تسمح لأشخاص آخرون غير المالك من طلب رخصة البناء، نوضح ذلك بإيجاز فيما يلي:

- **الحائز:** وهو كل شخص وضع يده على عقار أو حق عيني عقاري، ويمارس على هذا الحق سلطة فعلية ومادية تظهره بمظهر المالك، وبتعبير آخر فهي المظهر المادي للملكية، وعليه سمح المشرع للحائز القانوني حق الحصول على رخصة البناء، بإدراج نسخة من شهادة الحياة ضمن ملف الطلب³⁷⁷.

³⁷⁴ - تشير إلى أن المشرع الجزائري أجاز بموجب قانون رقم 97-02 مؤرخ في 31 ديسمبر 1997، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، ج ر عدد 89، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 1997 و التي تعدل المادة 117 من المرسوم التشريعي 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994، لصاحب حق الامتياز في الأملاك الوطنية الخاصة الحصول على رخصة البناء وذلك بموجب المادة 51 من قانون رقم 97-02 حيث تنص على: ((...يعطي المنح بامتياز المذكور في الفقرتين السابقتين، للمستفيد منه الحق في تسليم رخصة البناء طبقاً للتشريع الساري المفعول...)).

³⁷⁵ - تجدر الإشارة إلى أن العقود الرسمية تقسم إلى أربعة أنواع أساسية في التشريع الجزائري وهي العقود التوثيقية والإدارية والقضائية والتشريعية، ونذكر أن العقود التوثيقية تعدّ من أدلة الإثبات ذات القوة المطلقة طبقاً لنص المادة 324 من القانون المدني الجزائري على: ((العقد الرسمي عقد يثبت فيه موظف أو ضابط عمومي أو شخص مكلف بخدمة عامة ما تم لديه أو ما تلقاه من ذوي الشأن وذلك طبقاً للأشكال القانونية وفي حدود سلطته واختصاصه))؛ للتفصيل في مسألة السندات المثبتة للملكية أنظر: بن عبيدة عبد الحفيظ، إثبات الملكية العقارية والحقوق العينية العقارية في التشريع الجزائري، الطبعة السادسة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 57 وما بعدها.

³⁷⁶ - " يعرّف التسجيل بأنه إجراء إداري يقوم به موظف عمومي يكون مؤهلاً قانوناً بتسجيل جميع التصرفات القانونية مقابل دفع حقوق التسجيل، للتفصيل في مسألة التسجيل أنظر: دوة آسيا، رمول خالد، الإطار القانوني والتنظيمي لتسجيل العقارات في التشريع الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2011، ص 20؛ بزغيش بوبكر، رخصة البناء: الية رقابة في مجال التعمير، مرجع سابق، ص 15؛ بالنسبة للشهر العقاري للتفصيل أنظر: حميدي محمد لمين، مرجع سابق، ص 216 وما بعدها.

³⁷⁷ - أنظر المادتين 39 و 40 من قانون رقم 90-25، سالف الذكر.

- **الوكيل:** سمح المشرع الجزائري للوكيل الحق في كطلب رخصة البناء بموجب المادة 42، وهو الشخص المفوض من طرف المالك الأصلي للقيام بطلب رخصة البناء باسمه ولحسابه، وفقا لما تنص عليه القواعد العامة في القانون المدني³⁷⁸، ويتوقف قبول إيداع طلب الوكيل على إرفاقه بتوكيل محرر من طرف ضابط عمومي.

- **المستأجر المرخص له قانونا:** يحق لمستأجر حق عيني عقاري موجود، في توقيع وإيداع طلب رخصة البناء، شريطة أن تتعلق الأشغال محل الطلب بالأعمال الضرورية للعين المؤجرة كإصلاح الحائط إذا كان مهددا بالسقوط، أو وتقويم الأسس أو/وترميم الطوابق أو/والأسقف الآيلة للانهييار³⁷⁹.

- **المصالح المخصص لها حق عيني عقاري (مبني أو غير مبني):** يقصد بالمصالح الأشخاص الاعتبارية، فقد منح المشرع للهيئة أو المصلحة صاحبة الاختصاص حق الحصول على رخصة البناء ويقصد بها الهيئات العمومية³⁸⁰، بما في ذلك المصالح التابعة للدولة التي تحتاج إلى تخصيص قطعة أرض تابعة للدولة من أجل تشييد بناية معينة، فإنجاز المشروع يتوقف على حصول هذه الهيئات على رخصة بناء بعد إرفاق الطلب بنسخة من العقد الإداري الذي يتضمن تخصيص قطعة الأرض أو البناية لهذه الهيئة³⁸¹، ما عدا الهيئات المستثناة³⁸².

ب- القيود المستهدفة من فرض إلزامية رخصة البناء:

تعدّ رخصة البناء وسيلة ناجعة لتنظيم وتأطير حركة البناء والتحكم في التوسع العمراني³⁸³، ومن خلال فرض إلزامية الحصول المسبق على رخصة البناء، فقد يستهدف مجموعة من القيود الفنية والتقنية التي يجب أن يلتزم بها الملاك أو صاحب البناء، حددت هذه القيود في قانون التهيئة والتعمير لاسيما من خلال تعديل 2004 والمرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر

378 - أنظر المواد 73 وما يليها من الأمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78 سنة 1975، معدل ومتمم.

379 - بزغيش بوبكر، رخصة البناء: الية رقابة في مجال التعمير، مرجع سابق، ص 16.

380 - حمدي باشا عمر، رخصة البناء، مرجع سابق، ص 31.

381 - بزغيش بوبكر، رخصة البناء: آلية رقابة في مجال التعمير، مرجع سابق، ص 16.

382 - أنظر المادة 53 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

383 - إقولي أولاد رايح صافية، مرجع سابق، ص 146-147.

لتقادي حدوث كوارث عمرانية³⁸⁴؛ ولهذا سنتناول القيود المتعلقة بالبنائية محل رخصة البناء (1)، ومن ثم نتطرق إلى القيود الواردة على مشاريع البناء (2).

1- القيود الفنية والتقنية المتعلقة بالبنائية:

ارتباط العمران وحركة التوسع العمراني بالنظام العام العمراني، جعلت المشرع إلى تقييد حرية الملاك في إطار أنشطة البناء لضمان الأمن والصحة العموميين، فضلا عن إلزامية الحصول المسبق على رخصة بناء مسبقا فالمشرع الجزائري يستهدف من خلال الرخصة تقييد البناءات بضوابط تقنية وفنية يمكن أن نلخصها كالآتي:

- يجب على البناية المزمع تشييدها أو إقامتها، أن تبعد عن محور الطريق المؤدي إليها ب أربعة أمتار (04م)، وفي حالة غياب مخطط اصطفاف مصادق عليه فيجب أن تبعد ب ستة أمتار (06م) عن الطريق؛

- يجب أن تبعد البنايات المخصصة للسكن المحاذية للطرق السريعة بمسافة خمسين (50م) مترا عن كلا جانبيه، وثلاثين مترا إذا كانت البناية بقرب الطرق المسجلة في قائمة تحدد بمرسوم؛

- أما إذا كانت البناية غير مخصصة للاستعمال السكني فيجب أن تبعد ب ثلاثون مترا (30م) وخمسة وعشرون مترا (25م) على التوالي عن كلا جانبي الطرق السريعة والطرق المسجلة في قائمة تحت مرسوم المجاورة³⁸⁵؛

- يجب على البناية ألا يتجاوز علوها في الأجزاء المعمرة من البلدية متوسط علو البنايات المجاورة³⁸⁶؛

³⁸⁴-الإصلاحات التي شرعت فيها الدولة الجزائرية ابتداء من 1989 في مجال العمران والتي كان مآلها إصدار قانون رقم 90-29، سالف الذكر والمراسيم التنفيذية له سنة 1991، لم تثبت نجاعة حقيقية، كما أنّ فعالية تطبيقها باتت نسبية خاصة مع غياب نقص الوعي والتعقيدات التي عاشتها الجزائر ومختلف الأزمات، ونذكر ما أدى إلى انكشاف حقيقي لعدم فعالية قوانين العمران هو الكوارث الطبيعية على غرار زلزال 21 ماي 2003، مما دفع بالدولة إلى إعادة النظر في المنظومة العمرانية عن طريق تكريس ميكانيزمات جديدة وقوانين أكثر ردعا لضبط هذا المجال أبرزهم القانون رقم 04-05، سالف الذكر؛ ونشير إلى أنه تضمن أيضا قيود وآليات قانونية لمجابهة الأخطار والكوارث الطبيعية والتكنولوجية وفي مقدمتها الزلازل للخصوصيات التي تميز الأرض التي تحاذي أو تطل على البحر الأبيض المتوسط.

³⁸⁵ -أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، سالف الذكر.

³⁸⁶ - بزغيش بوبكر، رخصة البناء: الية رقابة في مجال التعمير، مرجع سابق، ص 17.

- يجب أن تستفيد كلّ بناية مشيّدة بقنوات الصّرف الصّحي وأن تكون مكيفة بشكل يجعلها لا تتدفق على سطح الأرض فضلا عن مصدر من المياه الصالحة للشرب³⁸⁷.

2- القيود الفنية والتقنية المتعلقة بمشاريع البناء:

نصّ المشرع في قوانين العمران والبناء بمجموعة من القيود ذات الطابع التقني والتي يجب

أن يلتزم بها صاحب البناء في مشاريعه، يمكن أن نلخصها فيما يلي:

- يجب أن تتوافق مشاريع البناء محلّ طلب رخصة البناء ومخططات التهيئة

العمراية لاسيما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي المصادق

عليهما³⁸⁸؛ ويتحقق التوافق أساسا بانسجام مشاريع البناء المراد إنجازها وتوجيهات المخططات

العمراية والإقليمية فضلا عن احترام مقتضيات النظام العام العمراني.

- يجب أن يُشرف على مشاريع البناء مهندس معماري ومهندسين في الهندسة

المدنية معتمدين، ويكون ذلك بالتأشير من طرفهما كلّ فيما يخصه، وفي إطار عقد إدارة

387 - أنظر المادة 03 من القانون رقم 04-05، سالف الذكر.

388 - بزغيش بوبكر، رخصة البناء: الية رقابة في مجال التعمير، مرجع سابق، ص18؛ نلاحظ من خلال نص المادة 52 من

المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر أنه بالمقارنة مع نص المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 (ملغى)

اكسبها المشرع مرونة من حيث كفاءات فرض توافق وانسجام توجيهات مخططات التهيئة العمراية ومشاريع البناء، إذا المادة

52 سابقة الذكر نصّت على إمكانية التوافق مع مخطط شغل أراضي مصادق عليه أو في طور المصادقة أو على الأقلّ تجاوز

مرحلة الاستقصاء العمومي، ربّما تبدو إضافات بريئة إلا أن وزنها ثقيل على حقوق ومسؤوليات أصحاب البناء فإذا كان

المخطط الجديد يستوعب توجيهات جديدة ومخالفة لسلفه، كعدد الطوابق المسموح ببناءها مثلا فيمكن لصاحب البناء أن يحقق

انسجاما مع المخطط الذي تمّ التحقيق فيه ولم يصادق بعد ويعدّ بنائه موافقا ووفقا لنص المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم

15-19، كما نلاحظ أنّ النصّ تراجع سلبيّا من حيث المرونة في إلزام صاحب البناء بالتقيد واحترام مقتضيات التجزئة

العقارية، وفي هذا الصدد قد يطرح التساؤل، ما الجدوى من فرض قيد الحصول المسبق على رخصة التجزئة وفقا لدفتر شروط

ومستندات ووثائق؟ إذا كان أثناء البناء يمكن لصاحب البناء أن يخالف مخطط وشروط التجزئة، وأنّ ما يأخذ بعين الاعتبار

هو مخطط شغل الأراضي وبالتالي توافق البناء ومخطط شغل الأراضي يكفي لمنح الرخصة، غير أنه في هذه الفقرة يبدو أن

المشرع قد أغفل أن على البناء أن يلبي توافق تدرجي أو سلمي، حيث من المفروض يجب أن يتوافق البناء وشروط التجزئة

المدرجة ضمن رخصة التجزئة التي بدورها تتوافق ومخطط شغل الأراضي، دواليك إلى غاية المخطط الوطني للتهيئة الإقليمية

والتنمية المستدامة الذي يعدّ إطار عام ومرجعي للسلطات العمومية المختصة في تقديم الخدمة العمومية العمرانية، ونذكر في

هذا الصدد أن حتى إذا كان مخطط شغل الأراضي يوفر توجيهات تفصيلية دقيقة تسري على البناء والتجزئة إلا أن قد يحتمل

وجود احتياجات خاصة بكل تجزئة، ولا يمكن الوفاء بها إذا غاب التوافق والأحكام التي يتضمنها ملف التجزئة.

المشروع³⁸⁹ ، والغاية منها إرشاد مالك أو صاحب البناء وإعلامه بمقتضيات البناء القانوني، والسهر على المحافظة عن المواقع الطبيعية والخلابة وضمان نسق عمراني من خلال التوفيق بين مشاريع البناء والسكن الموجه للاحتياجات الحالية والمستقبلية والمحافظة عن الوسط الحضري والمواقع الطبيعية والتراثية ووقايتها من التلوث والتدهور.

- يجب على صاحب المشروع أن يلتزم باحترام والتقيّد بالتأثير البيئي، فيلتزم بتقديم مختلف الدراسات منها المتعلقة بالهندسة المدنية، ومدى التأثير على البيئة خاصة بالنسبة لمشاريع التنمية والهيكل والمنشآت الاقتصادية والصناعية³⁹⁰.

الفرع الثاني - رخصة التجزئة: قيد في سبيل ترشيد استغلال الأراضي

أقرّ المشرع بحرية النشاط العمراني بعد التوجه الليبرالي وانتهاج نظام اقتصاد السوق واعتمد أدوات خاصة لتسيير المجال العمراني وفقا لأساليب ضبطية للحفاظ عن النظام العام العمراني وتمكين السلطات من تقديم الخدمة العمومية العمرانية.

لتحقيق التسيير المحكم للمجال العمراني يتم تقييد حرية الملاك في إطار أنشطة التجزئة العمرانية³⁹¹ ووفقا لفكرة الوظيفة الاجتماعية للمدينة، حيث يأخذ شكل رقابة قبلية لضمان السير الحسن لعملية التعمير وترشيد الممارسات المتعلقة بها ووقاية الفضاء العمراني الوطني وتنميته المستدامة.

يعدّ الحصول المسبق على رخصة التجزئة، قيّدًا على حرية ملاك الأراضي العمرانية (أولا) والهدف الأساسي منها هو حماية المدن والمناطق السياحية والمعالم الأثرية والثقافية وبصفة

389 - أنظر المادة 55 من قانون رقم 04-05، سالف الذكر.

390 - أنظر المادة 16 من قانون رقم 03-10، سالف الذكر؛ لقد عززت الاتجاهات الدولية والوطنية الحديثة ، مسألة التكفل بحماية البيئة، فقد أصبحت التشريعات الدولية وكذلك الوطنية تدرج مبادئ حمائية للبيئة وتنمية الإقليم والفضاء الوطني باستدامة فضلا عن متطلبات التسيير العقلاني والرشيد للأراضي العمرانية، ما جعل قوانين العمران تأخذ بمعنى التناظر الوثيق بين مقتضيات التعمير والبيئة في إطار متطلبات الخدمة العمومية العمرانية، ويتحقق ذلك من خلال التوازنات بين حركة التوسع العمراني والأنشطة الاقتصادية والتنموية إلى جانب إلزامية المحافظة على المساحات الخضراء والأراضي الفلاحية والغابية والمواقع الطبيعية والتاريخية والأثرية وحمية ووقايتها من التلوث، للتفضيل في مسألة الاعتبارات البيئية في الأوساط الحضرية، أنظر بودريوة عبد الكريم، مرجع سابق، ص218.

391 - « ...Le droit de lotir fait partie des attributs du droit de propriété et, à l'origine, il s'agissait d'une opération purement privée à laquelle le propriétaire pouvait procéder en toute liberté. Mais cette pratique a donné lieu au lendemain de la première Guerre à de graves abus... » ; Voir : JACQUOT (H), PRIET (F), op.cit., P589.

غير مباشرة تثمين الأراضي الفلاحية والزراعية في إطار تنميتها المستدامة، إلى جانب ذلك فإنها تساهم في تحسين الوسط الحضري واستدامته (ثانياً).

أولاً- إلزامية الحصول على رخصة التجزئة:

نظم المشرع أحكام رخصة التجزئة في القانون رقم 90-29، سالف الذكر والمرسوم التنفيذي رقم 15-19، السالف ذكرهما، وتكمن وظيفتها الأساسية ترشيد استغلال الأراضي وتوجيهها نحو ما يقتضيه التخطيط الحضري المستدام وما يفرضه المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي من توجيهات لضمان الخدمة العمومية العمرانية، لذلك فلا بد من التعريف برخصة التجزئة (أ)، ومن ثم تسليط الضوء أهمية هذه الرخصة (ب) ومن ثم تناول خصوصياتها (ت).

أ- التعريف برخصة التجزئة:

تمثل رخصة التجزئة أحد قرارات التعمير الفردية، يلتزم بالحصول عليها كل شخص مزعم على تجزئة عقارات لتشييد بنايات وفقاً لمتطلبات الخدمة العمومية العمرانية لاسيما التوجيهات الصادرة عن اعداد المخططات العمرانية.

نظراً لأهمية هذه الرخصة لتقسيم الوحدات العقارية في المجال العمراني، وهو ما نلمسه من خلال العناية التي أولها المشرع من خلال مرسوم رقم 15-19، سالف الذكر فيكون من الضروري الوقوف على التعريف بهذه الرخصة، وفقاً لما جاء به المشرع في النصوص التشريعية (1)، وبعدها الرجوع إلى التعاريف الفقهية (2) لسدّ النقائص³⁹².

1- التعريف التشريعي لرخصة التجزئة:

³⁹²- لم يتطرق القضاء الجزائري إلى تعريف رخصة التجزئة، حيث بالرجوع إلى الاجتهادات القضائية الجزائرية لم نجد تعريفاً لرخصة التجزئة، غير أنه اكتفى بالإشارة إليها في حكم قضائي صادر عن الغرفة الإدارية، يفصل في قضية تتعلق برخصة التجزئة ووظيفتها الاجتماعية، قرار صادر عن الغرفة الإدارية رقم 160949 مؤرخ في 23 فيفري 1998 (غير منشور)، أنظر: حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، ط 14، دار هومة، الجزائر، 2015، ص 236 وبالرجوع إلى القضاء المصري نجد أنه يسميها تقسيم الأراضي المعدة للبناء ويعرفها على أنها كل تجزئة لقطعة أرض إلى عدة قطع بقصد عرضها للبيع أو المبادلة أو التأجير.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية

لم يعرف المشرع³⁹³ الجزائري رخصة التجزئة³⁹⁴ لا في القانون رقم 90-29، سالف الذكر ولا في المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر وبالرجوع إلى المادة 57 من القانون رقم 90-29، أن رخصة التجزئة تشترط لكل عملية تقسيم لاثنتين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها وهو ما تأكده المادة 07³⁹⁵ من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، وعليه فإن المشرع عرفها على أساس الغاية من الحصول على هذه الرخصة، تاركا مهمة التعريف للفقهاء³⁹⁶.

وعليه نستنتج أنّ رخصة التجزئة هي قرار إداري فردي يشترط لعمليات تقسيم الأراضي العقارية غير المبنية إلى قطعتين أو أكثر، قد تكون هذه الأراضي محل التجزئة من ملكية واحدة أو عدة ملكيات عقارية وبغض النظر عن موقعها.

³⁹³ - لم يعرف المشرع المصري رخصة التجزئة وإنما أبرز الغرض منها إذ يعتبرها تجزئة لقطعة أرض داخل نطاق المدن إلى قطعتين أو أكثر وبغرض إقامة أكثر من مبنى واحد، أنظر: عرفة عبد الوهاب، المطول في الملكية العقارية والعقود المدنية العقارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 2004، ص 317.

³⁹⁴ - عرف المشرع الجزائري رخصة التجزئة في المادة 24 من قانون رقم 82-02 مؤرخ في 06 فبراير 1982، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، ج ر عدد 06، صادر في 09 فبراير 1982 (ملغى)، نصت المادة 24 منه على أن: ((...تعد رخصة تجزئة الأراضي للبناء عملية تتمثل في تقسيم ملك عقاري أو عدة أملاك عقارية إلى قطعتين أو أكثر لغرض إقامة أيا كان تخصيصها)).

³⁹⁵ - تنص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، السالف الذكر على أن: ((في إطار أحكام المادتين 57 و58 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990 والمذكور أعلاه، تشترط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، إلى قطعتين أو عدة قطع إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم، أو عدة قطع أرضية لتشييد البناية)).

³⁹⁶ - عرف الفقهاء الفرنسيون التجزئة دون الإشارة إلى رخصة التجزئة، لاعتبارها عملية يقوم بها الخواص دون تدخل الإدارة، وفي بداية القرن العاشر اعتبرت التجزئة أنها عملية تهيئة، تهم الجماعة المحلية، لذلك صدر قانون 14 مارس 1919 الذي أوجب ضرورة الحصول على ترخيص إداري لكل عملية تجزئة، أنظر: حجوج كلثوم، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، أطروحة الدكتوراه علوم، تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2017-2018، ص 39.

« Le lotissement est l'opération qui consiste à diviser une propriété foncière en plusieurs lots destinés à recevoir des constructions... » ; Voir : JACQUOT (H), PRIET (F), op.cit., P589.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية

تمنح السلطات العمومية العمرانية القرار المتضمن رخصة التجزئة سواء كان طالبها شخصا طبيعيا أو معنويا³⁹⁷، وهي سند قانوني يرخّص له بتقسيم عقارات غير مبنية لغرض إقامة وتشبيد عليها بنايات جديدة، وهي إلزامية على كل مالك عند تصرّفه في أي جزء مفرز من ملكيته العقارية غير المبنية³⁹⁸.

من خلال ما تقدّم قد يثار لبس بين رخصة التجزئة وشهادة التقسيم، خاصة وأنّ المشرع في المواد 57 و59 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر عالج على التوالي رخصة التجزئة وشهادة التقسيم وأدرج المادتين في القسم الخاص برخصة التجزئة وهو ما يعتم أكثر الصورة ويجعلها أكثر غموضا.

ومع ذلك بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر لم يستدرك الأمر وأعيد ذكرهما في قسم رخصة التجزئة، غير أن رخصة التجزئة تتميز عن شهادة التقسيم في كونها قيد على حرية الملاك في استغلال أملاكهم العقارية الشاغرة في التجزئة، فإنها تصدر من أجل تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدّة ملكيات عقارية إلى جزأين فأكثر من أجل البناء³⁹⁹.

³⁹⁷ -غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة، القانون وتسيير الإقليم، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2012، ص 95.

³⁹⁸ -نشير في هذه النقطة إلى أنّه طبقا للمادة 07 من المرسوم رقم 15-19، نستخلص أن رخصة التجزئة لا تطلب في العقارات الفلاحية، حيث تخضع هذه الأخيرة لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 97-490 المحدد لشروط تجزئة الأراضي الفلاحية، أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 97-490، مؤرخ في 20 ديسمبر 1997، يحدد شروط تجزئة الأراضي الفلاحية، ج ر عدد 84، صادر في 21 ديسمبر 1997. أنظر كذلك: بفضل محمد، «أحكام رخصة التجزئة في القانون الجزائري» ، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد 08- العدد 2020/01، جامعة عبد الحميد بن باديس- مستغانم، ص 45، متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/107347>

³⁹⁹ -نلاحظ أنّ المشرع الجزائري ربط بين تشبيد بنايات ووظيفة القطع أو الحصاص الأرضية الناتجة عن تجزئة الأراضي طبقا لنص المادة 07 من مرسوم رقم 15-19، سالف الذكر، بعبارة أخرى فلا يمكن بناء وتشبيد بناية على قطع أرضية إلاّ بعد الحصول على تجزئة للملكية العقارية المراد تشبيدها أو البناء عليها مهما كان نوعه، وهو ما تؤكدته المادة 02 من قانون رقم 08-15 مؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابق البنائيات وإتمام إنجازها، ج ر عدد 44، صادر في 03 أوت 2008. أنظر كذلك: بفضل محمد، مرجع سابق، ص 46

في حين نجد أنّ شهادة التقسيم فهي وسيلة للإدارة من أجل رقابة عمليات تقسيم العقارات التي تقع على ملكية عقارية مبنية⁴⁰⁰، دون أن تغير من حقوق البناء⁴⁰¹ أو الارتفاقات المرتبطة بالعقار⁴⁰².

2- التعريف الفقهي:

تعود فكرة التجزئة إلى المهندس المعماري الإنجليزي «Raymond Unwin»، التي تقوم على تقسيم عقار غير مبني (شاغر)، إلى عدة حصص لإقامة بنايات ومساكن عليها⁴⁰³، فقد عرّف الفقه رخصة التجزئة⁴⁰⁴ على أنها عملية تقسيم قطعتين أو عدة قطع من ملكية عقارية لغرض بنائها أو التشييد عليها⁴⁰⁵.

400 -تنص المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أن: ((...تعتبر شهادة التقسيم وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام)).

401 -يوّكد نص المادة 02 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر على ضرورة التفريق بين رخصة التجزئة وشهادة التقسيم، فيقصد وفقا للمادة سالف الذكر، أن التجزئة هي ((القسمة من أجل البيع أو الإيجار أو تقسيم ملكية عقارية إلى قطعتين أو عدة قطع مخصصة للبناء من أجل استعمال مطابق لأحكام مخطط التعمير)).

402 -تجدر الإشارة إلى أن رخصة التجزئة تؤدي إلى تقسيم ملكية عقارية غير مبنية إلى جزئين (قطعتين) أو أكثر وينتج عن هذه العملية أجزاء تتمتع بحقوق البناء.

في هذا الصدد نشير إلى أنّ هناك من يرى، بأن الفرق بين التجزئة والتقسيم يكمن في عدد القطع، حيث إذا كان التقسيم يهدف إلى خلق قطعتين تسلم شهادة التقسيم أما أكثر من قطعتين فتسلم رخصة التجزئة، غير أنّ في الحقيقة العبرة في شغور العقار أو وجود بناء عليه، لذلك استعمل المشرع بخصوص رخصة للتجزئة تقسم إلى عدة قطع في المادة 57 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر في حين نجد أنه استعمل قسمين أو عدة أقسام بخصوص شهادة التقسيم، للتفصيل أنظر: محمد جبري، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، رسالة الماجستير في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة - الجزائر، 1، 2015 ص.ص 83-84.

403 -جبري محمد، مرجع سابق، ص 72.

404 -عرّفها كذلك «CORTES (J)»، على أنّها ((عبارة عن تقسيم ملكية عقارية إلى عدة تجزئات من أجل البناء)) وهو تعريف مقدم من الاجتهاد القضائي الإداري، أنظر:

CORTES (J), *Le droit de l'urbanisme dans La jurisprudence administrative Portugaise*, in : *Revue du conseil d'Etat*, 2008, P128.

نقلا عن: حجوج كلثوم، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 40.

405 -ديرم عائدة، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة، الجزائر، 2011، ص 79. أنظر كذلك: حجوج كلثوم، «رخصة التجزئة وعلاقتها بشهادة قابلية الاستغلال والتجزئة طبقا للمرسوم رقم 15-19 يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها»، مجلة البحوث والدراسات القانونية عدد 08/جوان 2015، جامعة لونيبي علي- البليدة 02، ص 297، وأنظر كذلك:

كما عرّفت أيضا على أنّها: "القرار الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه الحق لصاحب ملكية عقارية واحدة أو أكثر أو موكله أن يقدمها إلى قطعتين أو عدّة قطع لاستعمالها في تشييد بناية"⁴⁰⁶.

يمكن إضافة تعريف آخر لرخصة التجزئة بأنها "الوثيقة الإدارية التي تصدر بموجب قرار إداري ترخص الإدارة بمقتضاها لمالك وحدة عقارية غير مبنية بتقسيمها إلى قطعتين أو عدّة قطع أرضية من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية"⁴⁰⁷.

عرّفت أيضا بأنّها قرار إداري صادر عن سلطة عمومية مختصة قانونا تمنح الحق لصاحب ملكية عقارية واحدة أو أكثر أو موكله أن يقسمها إلى قطعتين أو عدّة قطع لاستعمالها في تشييد بناية"⁴⁰⁸.

والمقصود من هذا التعريف هو تحديد مضمون القرار المتضمن رخصة التجزئة. ويتمثل في الحق بتقسيم ملكية عقارية شاغرة إلى عدّة قطع أرضية، وبهذا الصدد نوّكد أنّ محل رخص التجزئة هي الملكية العقارية وليس الحق على الملكية العقارية⁴⁰⁹، فهذا الأخير لا يجزأ وإنما يتفرع عنه حقوق عينية أصلية أهمها حقوق الانتفاع والارتفاق باعتبارها⁴¹⁰.

ب- أهمية رخصة التجزئة:

تظهر أهمية رخصة التجزئة من خلال طابعها الإلزامي على الملاك في كل تقسيم لملكية عقارية أو عدّة ملكيات، وهذا بغض النظر عن موقعها خاصة إذا كانت الغاية من أشغال

GERARD (P)·Pratique du Droit de l'urbanisme, 4^e édition EYROLLES, Paris, 2004, P220.

⁴⁰⁶-عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر، القاهرة، 2005، ص43.

⁴⁰⁷-Voir: PECHEUL (A)· Droit de l'urbanisme, édition Ellipses, Paris, 2003, P134.

أنظر كذلك: بوغرارة محمد الأمين، القواعد العامة للتهيئة والتعمير، مذكرة نهاية التبرص بالمدرسة العليا للقضاء، الدفعة 14، 2003-2006، ص 35.

⁴⁰⁸- منصور نور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص58.

⁴⁰⁹- زروقي ليلي، حمدي باشا عمر، المنازعات العقارية، دار هومة، الجزائر، 2015، ص350.

⁴¹⁰- أنظر بلفضل محمد، مرجع سابق، ص48

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية

التجزئة هو تشييد أو بناء⁴¹¹، هذا ما تبين من خلال ما تناولناه لإزالة اللبس بين شهادة التقسيم ورخصة التجزئة.

فبالتالي غاية التشييد والبناء على الأرض المزمع تجزئتها يعدّ شرطا جوهريا لكل عمليات تجزئة الملكيات العقارية⁴¹²، ولحماية المصلحة العامة العمرانية يفرض التوافق بين الأرض محل التجزئة ومخططات التعمير⁴¹³ لاسيما مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو أية وثيقة تعمير تحل محله⁴¹⁴، وفي حالة غياب وثيقة تعمير تنظيمية فلا يمكن للإدارة منح الرخصة وإلا كان القرار الذي يتضمنها معيبا وقابلا للطعن فيه لمخالفته القانون⁴¹⁵.

وعليه فإن رخصة التجزئة تعدّ أداة جوهرية في حماية الفضاء الوطني من التوسع العمراني غير القانوني والمخالف للسياسة العمرانية المنتهجة من قبل الدولة، فيُرفض منحها إذا كانت الأراضي المعنية واقعة في البلديات غير المغطاة بمخطط شغل الأراضي أو وثيقة تعمير تنظيمية تقوم مقامه أو إذا كانت أشغال التجزئة غير موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير⁴¹⁶.

⁴¹¹-خلافا للأراضي ذات المميزات والاستعمال العمراني فإن الأراضي الفلاحية لا تتطلب رخصة التجزئة، إذ يكفي الحصول على شهادة تقسيم من المصالح الفلاحية، أنظر: بلفضل محمد، مرجع سابق، ص 48. أنظر كذلك: بوشنافة جمال، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 107

⁴¹²-لعوجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حاج الخضر، باتنة، 2012، ص 126.

⁴¹³-من خلال المادة 02 و 03 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر نستخلص أنه يمنع تجزئة الأراضي العمرانية ذات الطبيعة السكنية قبل الحصول مسبقا على رخصة بذلك، كما أنّ من خلال المادة 04 من القانون السالف ذكره فإن التشييد والبناء في إطار تجزئة الأراضي يجب أن يتوافق ومخططات التهيئة العمرانية من حيث التوجيهات المتعلقة بالأشغال والتجهيزات والشبكات العمومية المشتركة.

⁴¹⁴-أنظر المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁴¹⁵-أنظر: مصطفىاوي عايدة، مرجع سابق، ص 102.

تجدد الإشارة إلى أن رخصة التجزئة من النظام العام، نظم المشرع أحكامها بموجب قواعد أمر لا يجوز للإدارة مخالفتها وليس لها أية سلطة تقديرية في منح الرخصة إذا لم يكن محلا لذلك، أنظر: حجوج كلثوم، مرجع سابق، ص 41.

⁴¹⁶-عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق، ص 44.45.

تجدد الإشارة إلى أنّ رخصة التجزئة تخول المالك الحق في التجزئة النظرية، حيث أن التجزئة الفعلية للملكية العقارية الجديدة يتوقف على إنجاز التجزئة خلال ثلاث سنوات من تاريخ منح الرخصة طبقا لنص المادة 30 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، وثبتت التجزئة الفعلية للوحدات العقارية الجديدة بشهادة قابلية الاستغلال والتجزئة طبقا لنص المادة 23 من المرسوم سالف

تستثنى من إلزامية الحصول المسبق على رخصة التجزئة، كل التجزئات التي تخص الهياكل القاعدية التي تحمي بسرية الدفاع الوطني، حيث تشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام والأهداف الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني⁴¹⁷.

ت- خصوصيات رخصة التجزئة:

تعدّ رخصة التجزئة من قرارات التعمير الأكثر طلبا من السلطات العمومية في مجال الخدمة العمومية العمرانية، فهي تعتبر أداة جوهرية لوقاية الأوساط الحضرية المستقبلية من التشوه العمراني الناتج عن تداعيات البناء غير القانوني⁴¹⁸، واعتبارها رخصة من منظور الملاك، لا يزيل عنها صفة القرار الإداري من منظور الإدارة المانحة.

على غرار القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات العمومية، فهي تتميز بمميزات القرار الإداري المعروفة، فضلا عن بعض الخصوصيات التي تكتسبها في إطار وظيفة ضبط الأوساط الحضرية وتقييد الملاك لحماية وتحسين العمران.

الذكر، ويمكن التتويه أنه هذه الشهادة هي بمثابة وسيلة إدارية لتتبع ورقابة مدى التزام المالك صاحب رخصة التجزئة لتوجيهات مخططات العمرانية ومقتضيات الرخصة الممنوحة له ابتداءا.

Voir aussi : ADJA (D) & BERNARD (D) ،op.cit. P179.

417- أنظر المادة الأولى/02 من مرسوم تنفيذي رقم 91-176، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كليات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر عدد 26 صادر في 01 جوان 1991(ملغى). يضاف إلى قائمة الاستثناءات بعض الهياكل القاعدية الخاصة ذات الطابع الاستراتيجي وذات أهمية وطنية واقتصادية وتنموية التي تكون عادة تابعة لبعض الهيئات أو المؤسسات الحكومية والدوائر الوزارية، تجدر الإشارة إلى أنّ نفس مضمون المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 91-176، سالف الذكر تم إعادة إفراغه في المادة الأولى/02 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر ، أنظر كذلك:مصطفى عايدة، مرجع سابق، ص103، أنظر كذلك: عباس راضية، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، أطروحة الدكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر، 1، 2015، ص252.

418- لا يمكن لرخصة التجزئة أن تخالف مقتضيات أدوات التهيئة والتعمير، التي تضبط الصيغ المرجعية لرخص وشهادات التعمير، كما أنها تمنح فقط بالنسبة للأراضي الواقعة في البلديات التي لا يغطيها مخطط شغل الأراضي أو وثيقة التعمير التي تقوم مقامه، للتحكم في عمليات التجزئة وبالتالي ضمان الفضاء الوطني من التجاوزات أنظر: بوطياره ساعد، وسائل الرقابة الإدارية على أعمال البناء، رسالة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، البلدة 02، 2015، ص62. أنظر كذلك: حجوج كلثوم، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص40.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية

رخصة التجزئة بطبيعة الحال بحكم الجهة المختصة بإصدارها فهي وثيقة إدارية، تصدر في شكل قرار إداري انفرادي، فبالرجوع إلى التشريع العمراني الجزائري نجد أنه حدد الجهة الإدارية المختصة بإصدارها، حيث تتمثل حسب الحالة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي أو الوزير المكلف بالعمران.

ومن ضمانات الخدمة العمومية العمرانية في نطاق رخصة التجزئة هو إلزامية الإدارة في إصدار القرار المتضمن رخصة التجزئة في شكل معين ووفقا لمقتضيات إجرائية محددة، لضمان حقوق وحريات الملاك وفقا لمبدأ المشروعية، وكل مخالفة لهذه الضوابط الشكلية والإجرائية يقتضي إثارة منازعة إدارية⁴¹⁹ وتدخل القاضي الإداري لمراجعة القرار.

وهو ما يستخلص منه أن المنازعات المتعلقة برخصة التجزئة والناشئة عنها، من اختصاص القضاء الإداري من ناحية النظر والفصل، كونها تصدر في قالب قرار إداري نهائي محدثٌ للأثر القانوني⁴²⁰.

ألزم المشرع الجزائري إخضاع رخصة التجزئة لإجراءات الشهر⁴²¹ العقاري طبقا لنص المادة 07/22 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر⁴²²، ولعل السبب في ذلك ما

⁴¹⁹ - إقلولي أولاد رايح صافية، مرجع سابق، ص 167.

⁴²⁰ - أنظر المواد 800 و 801 و 802 من قانون 08-09 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، صادر في 23 أفريل 2008.

⁴²¹ - يخضع القرار المتضمن منح رخصة التجزئة إلى إشهار بمقر البلدية التي تقع الملكية العقارية المعنية بالتجزئة في دائرة اختصاصها، والغاية من ذلك هي وضع الجمهور أو المواطن على علم بالقرار، ليتسنى بذلك لكل متضرر الحق في اللجوء إلى القضاء لإلغائه وطلب التعويض إذا كان لذلك داع، فضلا عن ذلك فإن صاحب الرخصة يلتزم قبل الشروع في أشغال التجزئة بوضع لائحة معلقة على سياج ورشة التجزئة طوال الأشغال، أنظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

إلى جانب الإشهار الإداري فتكون الرخصة محل لشهر على مستوى المحافظة العقارية بعد إفراغها في قالب عقد إيداع رخصة التجزئة نموذج PR-N°06 ويكون ذلك لدى موثق عمومي الذي يتولى كل الإجراءات المنصوص عليها قانونا، للتفصيل في المسألة أنظر: دهلوك زوييدة، « ماهية رخصة التجزئة باعتبارها أداة لضمان سلامة البناء في ظل المرسوم التنفيذي رقم 15-19 »، مجلة تشريعات التعمير والبناء، المجلد 01-العدد 03/ سبتمبر 2017، جامعة ابن خلدون-تيارت، ص 229.

متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/69674>

⁴²² - تنص المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على أن: ((...تنشر السلطة التي وافقت على تجزئة الأرض على نفقة صاحب الطلب، القرار المتضمن رخصة التجزئة بمكتب الحفظ العقاري، خلال الشهر الذي يلي تاريخ تبليغه وذلك طبقا للتشريع المعمول به والمتعلق بالإشهار العقاري.))

العمرانية

يرد على هذه الرخصة من ارتباط بملكية العقار⁴²³، فإنّ الأنشطة العمرانية مرتبطة بملكية الأرض وتمارس في إطار الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض⁴²⁴، كما أنّها لا تسلّم إلاّ للأشخاص الطبيعية أو المعنوية التي تثبت الملكية بسند رسمي أو أية وثيقة أخرى مقبولة قانوناً أو تبرر شغله للأرض كشهادة الحيازة⁴²⁵.

ثانياً- دور رخصة التجزئة في ترشيد استغلال الأراضي:

من خلال كل ما تم استعراضه من وسائل وآليات لحماية النظام العام العمراني، يبدو جلياً أنّ السلطات العمومية تتدخل بشكل واسع في ميدان العمران، لتقديم خدمات عمرانية من خلال الموازنة بين حق الملاك والمصلحة العامة العمرانية فضلاً عن تحقيق الانسجام بين الأنشطة العمرانية والمتطلبات الأساسية للخدمة العمومية العمرانية كمخططات التهيئة العمرانية.

فضلاً عن الانسجام والمخططات العمرانية المستهدف، ترمي قرارات التعمير الفردية⁴²⁶ على غرار رخصة التجزئة إلى تقييد حرية المالك لضبط ميدان التعمير، قصد ترشيد استعمالهم للأراضي العمرانية وعقلنته، وتوجيهه نحو إقامة مدن وأوساط حضرية وفقاً للتخطيط العمراني المستدام، تقادياً بذلك الوقوع في أخطاء سابقة أدت إلى إقامة مدن تنتقي فيها مقتضيات التخطيط العمراني المستدام وغياب تام للتجهيزات والمرافق العمومية وفرص التشغيل (أ)، وبالتالي زوال الوظيفة التنموية للتجزئة (ب).

أ- الزامية احترام مقتضيات التخطيط الحضري المستدام:

تعدّ رخصة التجزئة وسيلة عمرانية، دورها الأساسي هو ضمان وسط حضري منسجم ومستدام، فضلاً عن توفير سكن حضري منظم ومنسجم مع النسيج العمراني الموجود والمدمج

⁴²³- يظهر هذا الارتباط خاصة بعد إنجاز التجزئة الفعلية، حيث ينتج عنها وحدتين عقاريتين أو أكثر، وهو ما يؤدي إلى اختفاء وحدة عقارية وانشاء وحدتين عقاريتين جديدتين أو أكثر بحدود وشكل ومساحة جديدة، أنظر: بوشنافة جمال، مرجع سابق، ص 109، أنظر كذلك: حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، ط 2، دار هومة، الجزائر، 2000، ص 91.

Voir Aussi : ADJA (D) & BERNARD (D) op.cit. P179.

⁴²⁴ - تنص المادة 50 من قانون رقم 90-29، على أن: ((حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض...)).

⁴²⁵ - أنظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁴²⁶ - أنظر المواد 14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية

ضمن مخططات التهيئة العمرانية⁴²⁷ المعدة من طرف السلطات المختصة ووفقا لما يشترطه القانون⁴²⁸.

يعرّف التخطيط الحضري⁴²⁹ على أنه كل توجيهات السلطات العمومية العمرانية من أجل تهيئة الوسط الحضري وتحقيق إطار معيشي ملائم للسكان، حيث تتوفر فيه كل وسائل الراحة والرفاهية وبعبارة أخرى إنشاء المدن والسكنات برؤية مستقبلية مستدامة تستهدف تطلعات واحتياجات المواطن⁴³⁰.

تعتبر رخصة التجزئة وسيلة إدارية لتنفيذ مقتضيات التخطيط الحضري المستدام⁴³¹، فهي أول مرحلة من مراحل إقامة المدن، ويستهدف المشرع الجزائري من خلال التوجيهات المفروضة

⁴²⁷-Voir: THUILLIER (A) & LIET-VEAUX (G)، Droit de la construction, 11^{eme} édition LITEC, Paris, P135.

نقلا عن: إقلولي أولاد رابح صافية، مرجع سابق، ص164.

428 - التجاني بشير، مرجع سابق، ص73.

⁴²⁹-تجدر الإشارة هنا أنّ التخطيط الحضري قد استبعد لمدّة طويلة في الدولة النامية - تأتي في مقدمتها الجزائر - وأنه لم يكن من اهتماماتها العمل به، خاصة وأنها بعد الاستقلال ركزت على المسائل القانونية والسياسية والاقتصادية بوجه خاص، الأمر الذي أدى إلى عدم انسجام السياسات العمرانية في الجزائر خلال مع مختلف برامج الحكومات المتعاقبة، كما أنّ عدم فعالية المنظومة القانونية وقصور الآليات التقنية والأشخاص المؤهلون أدى إلى فوضى عمرانية خاصة مع النزوح الزيفي والنمو السكاني المفرط، للتفضيل أنظر: بولقواس سناء، « استراتيجية التخطيط العمراني المستدام ومراعاة البعد البيئي في المناطق الحضرية دراسة تحليلية في أحكام القانون الجزائري »، دراسات وأبحاث، المجلد 10- العدد 03-سبتمبر 2018، جامعة زيان عاشور-الجلفة، ص81،

متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/59933>، أنظر كذلك: زروقي ليلي- حمدي باشا عمر، مرجع سابق، ص345.

⁴³⁰- هناك أيضا من يعرفه على أنه: ((طريقة التقدير والتنظيم التي تسمح للسلطات العامة بالتوجيه والسيطرة على التطور الحضري عن طريق إعداد وتوفير أدوات التعمير))، كما أنه عرّف على أنه: ((الإستراتيجية التي تتبعها مراكز اتخاذ القرار للتنمية والتوجيه، وضبط نمو وتوسع البناءات الحضرية بحيث تحتاج لأنشطة وخدمات أفضل، تعود على السكان بأكبر فائدة))، أنظر: طويل فتيحة، السياسة الحضرية ومشكلاتها الاجتماعية في المناطق الصحراوية- دراسة ميدانية في مدينة بسكرة-، مذكرة الماجستير في علم الاجتماع والتنمية، قسم علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2005، ص. 34، أنظر كذلك: BENIDIR (F), Urbanisme et Planification Urbaine- Cas de Constantine, Thèse de doctorat d'Etat, Département d'architecture et d'urbanisme, Université Mantouri- Constantine, 2008, P05.

⁴³¹-منذ 1998 دخلت الجزائر، مرحلة جديدة حيث استهدفت الدولة خلق مدن مستدامة وفقا لاستراتيجية العمران المستدام التي انتهجتها، وذلك لمجابهة النمو الكبير والسريع لسكان المدن الكبرى ووقف تداعيات الفوضى العمرانية على غرار المشاكل

على الملاك في إطار التجزئة الحدّ من حرّيته في إطار استعمالاته لمملكته العقارية، وهذا بغية إنجاح مشروع الدولة المتعلق بخلق مدن جديدة وأوساط حضرية تستجيب للتخطيط الحضري المستدام⁴³².

وإذا كان إنشاء تجزئات يؤدي إلى تقسيم وحدة عقارية إلى وحدتين عقاريتين جديدتين لغرض البناء أو التشييد، فإن رؤية الاستدامة في الأوساط الحضرية تتحقق بإدراج عنصر البيئة في المدن وتحقيق توازن بين الطبيعة والأسمت، وفقا لمبادئ صديقة للبيئة وللموارد المائية للحدّ من التأثيرات السلبية عليها⁴³³.

لا تتوقف مقتضيات التخطيط العمراني المستدام عند التصميم البيئي والأخضر للأوساط العمرانية المستقبلية⁴³⁴، وعلى الرغم من كونه جزءا مهما في الراحة والرفاهية إلا أنه يقع على عاتق الملاك أصحاب رخص التجزئة التزام مراعاة الشروط الصّحية العمومية⁴³⁵ للسكان في

المتعلقة بالسكن البيئية والعقار والنقل، للتفصيل في المسألة أنظر: لعشبي الطاهر، «النمو الحضري وإشكالية التسيير المستدام للمجالات العمرانية في الجزائر»، مجلة العلوم الإنسانية، عدد43، جامعة محمد خيضر-بسكرة، ص 307. متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/4629>.

⁴³²-تجدر الإشارة إلى أنه من خلال كل آليات الضبط العمراني، يستهدف المشرع خلق مدن جديدة مستدامة، تتأسس على الاختلاط الوظيفي والترانس، لتوفير جودة ورفاهية الحياة لسكان المدينة فضلا عن التنوع المستمر في الأنشطة الاقتصادية. للتفصيل في المسألة، أنظر: طرطار نسيم - علقمة جمال، «استدامة التخطيط الحضري للمجالات السكنية بمدينة تبسة بين الرؤية وتحقيق الأهداف»، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05- العدد 01-جانفي 2020، جامعة حاج لخضر-باتنة1، ص756. متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/108103>.

⁴³³-أنظر: بولقواس سناء، مرجع سابق، ص84، أنظر كذلك: بودريوة عبد الكريم، الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الوطني حول: إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، يومي 17-18 فيفري 2013، منشور في: مجلة الحقوق والحريات، عدد تجريبي-سبتمبر 2013، جامعة محمد خيضر-بسكرة، ص 422.

⁴³⁴-إن تحقيق مقتضيات التخطيط الحضري والبيئي المستدام، تتطلب إدراج عناصر بيئية ضمن مخططات التهيئة العمرانية، لتصبح هذه المخططات مشمولة بأبعاد اجتماعية واقتصادية وبيئية فضلا عن البعد العمراني وإستراتيجيات التصميم السليم والقابل للتنفيذ لخلق مدن مستدامة صديقة للبيئة، للتفصيل في المسألة أنظر : بولقواس سناء، مرجع سابق، ص 84.

⁴³⁵-نذكر في هذا الصدد أنّ الدور الأساسي لأدوات التهيئة العمرانية على غرار رخصة التجزئة هو تقييد حرية الملاك في إطار أنشطتهم العمرانية، حيث يكون غرض المشرع الجزائري هو تحقيق وظيفة الضبط الإداري العمراني ألا وهي حماية النظام العام العمراني، وفي هذا الإطار فإن الصّحة العمومية يعدّ من بين أهم عناصره. وفي مجال التجزئة فإن المشرع يشدد الشروط المتعلقة بالصّحة العمومية خاصة بالنسبة للتجزئات الصناعية إذ يشترط وثائق توضّح كيفية المعالجة المخصصة لتنقية

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرائية

الأوساط الصحية في الأوساط الحضرية المراد بنائها فضلا عن حماية وتثمين الأراضي المحميات الطبيعية والفلاحية والمساحات الخضراء⁴³⁶.

فبالتالي كلّ إنجازات التجزئة يجب أن تتوافق مع مخططات التهيئة العمرانية والحضرية وكذلك مقتضيات النظام العام العمراني والبيئي، خاصة ما يتعلق في تحديد ورسم شبكات الخدمة والتوزيع وشبكة الطرقات الرئيسية والثانوية والمؤدية من وإلى البنايات السكنية⁴³⁷.
وعلاوة عن ذلك يجب على التجزئات الجديدة أن تبين احتياجاتها وكيفيات تغطيتها، كما يجب أن يُثبت تغطيتها بشبكات التزويد بالمياه والتطهير والإنارة العمومية والطاقة والهاتف ومساحات توقيف السيارات والمساحات العمومية والمساحات الخضراء وغيرها من ميادين الترفيه والتسلية⁴³⁸.

ب- تعزيز الدور التنموي لرخصة التجزئة:

تعدّ رخصة التجزئة وسيلة قانونية محورية للسلطات العمومية العمرانية، فهي تحقق أهداف حضرية من خلال فرض على الملاك احترام توجيهات التخطيط العمراني والإقليمي وفقا لمقتضيات التخطيط الحضري المستدام، وهو ما يعبر عنه بالتوازن بين الأهداف البيئية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية في المدن⁴³⁹.

المياه المترسبة الصناعية من جميع المواد السائلة الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية والزراعة والهواء، أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁴³⁶-بودريوة عبد الكريم، مرجع سابق، ص 426.

⁴³⁷-للتفصيل في أهداف الحوكمة الحضرية والعمرانية وعقلنة استغلال الأراضي الحضرية، أنظر: طرطار نسيم - علقمة جمال، مرجع سابق، ص. ص 753-756.

⁴³⁸-حميدي محمد لمين، نظام تورنس - Le Système Torrens - للشهر العقاري وتطبيقاته في النظام العقاري الجزائري، دار هومة، 2015، ص 388

⁴³⁹-للتفصيل في المسألة، أنظر: مداني عزالدين، هل الأدوات الحالية للتخطيط العمراني والإقليمي تحقق التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الوطني حول: المجموعات المحلية وحتميات الحكم الراشد - الواقع والآفاق، أيام 03-02 و 04 ديسمبر 2008، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية ص. ص 75-85-86

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية

وباعتبار التجزئة أول خطوة نحو انشاء المدن الجديدة والمستقبلية، فزيادة عن كونها أداة قانونية لتقسيم الملكيات العقارية إلى وحدتين أو أكثر وتحقيق أهداف الضبط الإداري العمراني فإن إدراج عناصر البيئة وحماية الموارد المائية⁴⁴⁰ والطابع التتموي يعدّ ضروريا⁴⁴¹. فلا تهدف رخصة التجزئة إلى ضبط ورقابة عمليات التجزئة لغرض البناء فحسب، وإنما تستهدف كذلك تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية للفضاء الوطني، كما أن التوافق المطلوب بين التجزئة ومخططات التعمير⁴⁴² يكون وفقا لإطار عام ومرجعي يتمثل في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم «S.N.A.T»⁴⁴³.

تعدّ رخصة التجزئة رابط بين التهيئة العمرانية والتهيئة الإقليمية للفضاء الوطني وتنميته المستدامة⁴⁴⁴ فهي تهدف إلى تقييد حرية الملاك في إطار أنشطة التجزئة على عقاراتهم، وفقا لأهداف حضرية وتنموية تتوافق مع مخططات التهيئة الإقليمية الوطنية والجهوية⁴⁴⁵ «S.R.A.T» والإقليمية⁴⁴⁶، خاصة وأن المشرع يعتبرها إطار مرجعي عام وشامل للسلطات العمومية، لا سيما تلك المختصة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية⁴⁴⁷.

وتظهر الرابطة القائمة بين عمليات التجزئة والتهيئة الإقليمية خاصة من حيث الأهداف، التي تتوجه أساسا إلى تنفيذ السياسة العمرانية والتنموية، والتوجهات الاستراتيجية لعقلنة استغلال

440-أنظر : بودريوة عبد الكريم، مرجع سابق، ص428.

441-بولقواس سناء، مرجع سابق، ص81، لعشيب الطاهر، مرجع سابق، ص301.

442 طبقا لنص المادة 04 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر والمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

443-Schéma National d'Aménagement du Territoire.

444- Le développement durable d'un territoire se désigne par sa capacité de répondre au besoin de la vie au présent sans toute fois porté atteinte aux besoins des génération future, les objectifs du développement durable s'associe bien avec le principe de la gouvernance en matière de gestion de l'urbanisation, Voir : BENIDIR (F), op.cit. P.08.

أنظر كذلك: طرطار نسيم، علقمة جمال، مرجع سابق، ص753

445-Schéma Régional d'Aménagement du Territoire.

446-Les Plans d'Aménagement de Territoire de Wilaya.

447-تشكل أدوات تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة إطار مرجعي لعمل السلطات العمومية، لاسيما العمرانية، وبالرغم من أنه لا يحوز على قوة ملزمة إلا أن من خلال مجمل مواد القانون رقم 01-20، سالف الذكر فيستخلص أنه تدخلاته تدمج ضمن نطاق قواعد العمران ولا يمكن في أيه حال الاحتجاج به تجاه المصالح المختصة في مجال العمران والتهيئة الإقليمية، للتفصيل في المسألة أنظر: إقلولي أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص 122، أنظر كذلك المواد 08 و 20 من قانون رقم 01-20، سالف الذكر.

الفضاء الوطني⁴⁴⁸، وتوزيع السكان والأنشطة الاقتصادية على كافة الإقليم الوطني لمجابهة ظاهرة⁴⁴⁹ «Les Villes Dortoires» ، ولهذا الغرض يشترط المشرع الجزائري على كل طالب رخصة تجزئة تقديم وثائق ثبوتية في شكل مذكرة تتضمن نوع مختلف أشكال الأرض مع توضيح عدد المساكن ومناصب العمل والعدد الإجمالي للسكان المقيمين⁴⁵⁰.

ولعلّ الغاية من ذلك خلق ظروف ملائمة لتنمية الثروة الوطنية والتشغيل ومسايرة نمو المدن وتنظيمه، وفقا لتوزيع متجانس ومتناسب بين المناطق والأقاليم، لتصحيح الفوارق بين المناطق عن طريق ترقية المناطق الجبلية والهضاب العليا والجنوب ومناطق الظل، لدفع عجلة التنمية وإرساء دعائم الوحدة الوطنية⁴⁵¹.

المطلب الثاني - ضرورة دمج الطاقات المتجددة في الوسط العمراني لتفعيل

دوره التنموي:

يقاس تطور كل دولة بفعالية حجم مشاريعها الاستثمارية التي تمتد لتغطي مجالات متنوعة ومتعددة، ومن المشاريع التي أثارت انتباهنا للبحث فيها هي مشاريع الاستثمار في الوسط العمراني التي تحوز على أهمية معتبرة اجتماعياً واقتصادياً ولها صيلة وطيدة في تحقيق التنمية

⁴⁴⁸-بودريوة عبد الكريم، مرجع سابق، ص427.

⁴⁴⁹- « Une ville-dortoir, ou cité-dortoir, est une ville avec un marché du travail réduit et dont le principal but est de regrouper des logements. Au lieu d'avoir une activité dans cette ville, les habitants sont souvent employés dans une importante cité voisine », Voir : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Ville-dortoir>.

من خلال هذا المفهوم المقدم لظاهرة « les villes dortoires » ، نستخلص أنّ العديد من المدن الجزائرية تعاني من هذا المشكل العويص، حيث أصبحت المدن لا تصلح إلى للنوم فيطلق عليها صفة المرقد، فلا يتوفر فيها أدنى الخدمات العمومية حتى الضرورية منها ناهيك عن فرص العمل التي تنعدم فيها ما يؤدي بالسكان إلى التنقل إلى المدينة المجاورة، والسبب راجع لسوء التخطيط وعدم توافق التجزئات المخصصة للبناء أو المدن الجديدة لمقتضيات و متطلبات التهيئة الإقليمية، مشكلة بذلك ضغط على الساحل والمدن الكبرى ما يؤدي إلى تهميش بعض المناطق وعدم تحقيق التوازن بين مختلف الأقاليم الوطنية.

⁴⁵⁰-أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر

⁴⁵¹-تنص المادة 04 من قانون رقم 02-08، سالف الذكر على تعزيز وتشجيع إنشاء المدن الجديدة في الهضاب العليا والجنوب، قصد تنمية هذه المناطق، وبالتالي إنقاص الضغط على المدن الكبيرة، فضلا عن دعم هذه المناطق وتفعيل التنمية فيها.

المستدامة⁴⁵² بكل أبعادها⁴⁵³، وأكثر ما يمكن التأكيد عليه أنّ كل مشاريع الاستثمار في الوسط العمراني تحتاج إلى الموارد الطبيعية التي تساهم في تعزيز وتغذية إنجازها وتضمن انسجامها مع الارتفاقات المرتبطة بها⁴⁵⁴.

⁴⁵² - لقد عزّفت اللجنة العالمية للبيئة والتنمية مصطلح التنمية المستدامة من خلال تقرير موسوم بـ "مستقبلنا المشترك" عام 1987، وعزّفته كذلك منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة عام 1989، حيث ورد في التعريفين أنّ التنمية المستدامة هي كل تطور بهدف تلبية احتياجات الأجيال الحالية دون تهديد ومساس بالإمكانات المتاحة للأجيال المستقبلية، وتعبير أبسط حفظ حق الأجيال القادمة وحماية البيئة الطبيعية من التدهور، لذلك تعدّ التنمية المستدامة من بين المصطلحات العالمية الحديثة، وتعتبر مفترق طرق بين تحقيق النمو الاقتصادي للدول لتحسين الظروف المعيشية للمجتمعات وحفظ الموارد الطبيعية والبيئية للأجيال القادمة، ويتطلب تحقيقها العديد من التغييرات اجتماعيا، اقتصاديا وسياسيا لضمان تطور وتحسين نوعية الحياة للأفراد في المجتمع مع تلبية وإشباع حاجياتهم الأساسية، للتفصيل في هذه المسائل النظرية الخاصة بالمصطلحات ذات الصلة بالتنمية المستدامة كتعريف التنمية والنمو الاقتصادي، أنظر: الحبيترى نبيلة، بلهادف رحمة، الاستثمار في المنشآت المستدامة توجّه استراتيجي نحو دعم التنمية المكانية، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الأول الموسوم بـ: آفاق التنمية الإقليمية والمكانية سنة 2014، في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد دراية-أدرار، ص 03، أنظر كذلك: السبيعي محمد، « إشكالية التنمية في اتفاقية كيوتو: استعراض لمحتوى آلية التنمية النظيفة »، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد 09- العدد 02/ سنة 2007، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ص 11.

⁴⁵³ - تهدف أساسا التنمية المستدامة إلى التوجه نحو اقتصاد أخضر وترشيد استغلال الموارد الطبيعية، وتحسبا لعدم ديمومة الطاقات التقليدية كالمحروقات ومشتقاتها فتعتبر الطاقات المتجددة المستقبل الأكيد لمصادر الطاقة لاسيما في مشاريع التعمير، وفي هذا الصدد فنذكر أنّ التنمية المستدامة في المجال الطاقوي عدّة أبعاد كما تؤكد مؤتمرات الأمم المتحدة منذ 1992، أبرزها اجتماعية واقتصادية كمحاربة الفقر وتوفير ظروف معيشية لائقة للسكان لاسيما في المناطق الريفية لتصحيح الفوارق التي تفرضها الطبيعة والتضاريس، للتفصيل في أبعاد التنمية المستدامة وعلاقتها بالطاقات المتجددة وأنماط الاستهلاك، أنظر: توات نصر الدين، « دور الطاقات المتجددة في تحقيق متطلبات التنمية المستدامة -دراسة برنامج الطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية بالجزائر- »، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 08- العدد 13/ سنة 2015، جامعة لونيبي علي- البليدة 02، ص. ص 127-128.

⁴⁵⁴ - يحتاج الوسط العمراني إلى العديد من التجهيزات المشتركة والتي قد تأخذ صيغة ارتفاقات عمومية تبرز عنصر التحضر والتمدن في الأنسجة الحضرية، من بين التجهيزات التي بات من الضروري إدراجها في هذه الأوساط المعمرّة أو الموجهة للتعمير المستقبلي هي التكنولوجيا المتعلقة بالطاقات المتجددة، حيث أنّ إدماج مصادر الطاقات الصديقة للبيئة في الأوساط الحضرية يمنح البناءات طابع بيئي اقتصادي عمراني وهو من بين متطلبات التنمية العمرانية المستدامة، للتفصيل في مسألة البناءات الجديدة التي تعزز من التحول الطاقوي على مستوى الأنشطة العمرانية العقارية أنظر: حرقاس زكرياء - نعيبي إيمان، « استخدام الطاقات المتجددة في ترقية الأنسجة الحضرية الجديدة »، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 08- العدد 01/ سنة 2019، جامعة عمار ثليجي- الأغواط، ص 74.

تحت تأثير الأفكار الإيكولوجية المطروحة من بعض الجمعيات البيئية⁴⁵⁵، اتجهت الدول المتقدمة نحو خلق تكامل بين مشاريع التهيئة والتعمير والبيئة لبناء اقتصاد أخضر وبغية تحقيق أبعاد التنمية المستدامة⁴⁵⁶، وفي سبيل الوصول إلى هذا التكامل المذكور عمدت على توظيف تقنيات التكنولوجيا المستحدثة في استغلال مواردها الطبيعية المتاحة كالشمس والرياح... الخ⁴⁵⁷ باعتبارها ثروات طبيعية دائمة وتحوز على دور جوهري في التنمية المستدامة (الفرع الأول)⁴⁵⁸. لم تلتفت الجزائر إلى الأفكار الإيكولوجية التي تضمن الاقتصاد الأخضر في مشاريع النسيج العمراني إلا بعد الأزمة الاقتصادية في منتصف الثمانينات⁴⁵⁹، والتي أكبحت عائدات

⁴⁵⁵-بناصر يوسف، «رخصة البناء وحماية البيئة»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد XX-

العدد 04 /سنة 1993، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر 01، ص 845.

⁴⁵⁶-للتفصيل في علاقة البيئة بالعمرائة أنظر: إقلولي أولاد رايح صافية، قانون العمرائة الجزائري: أهداف حضرية ووسائل قانونية، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2015، ص. ص 34-40؛ أنظر كذلك

ADJA (DJ) & DROBENKO (B, op.cit., P33.

⁴⁵⁷- تتعدّد وتتنوع الطاقات المتجدّدة ويتم الحصول عليها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من الشمس مثلا أو من الحرارة المتولّدة من أعماق الأرض، أو من الرياح باستعمال المروحيات العملاقة «les éoliennes»، أو من المياه، المواد الحيوية... الخ، أنظر: توات نصر الدين، مرجع سابق، ص 127.

⁴⁵⁸-تستمد الطاقة المتجدّدة صفة الديمومة والتجديد من خلال مصادرها وذلك مقارنة مع الطاقات التقليدية (الفحم، البترول، الغاز الطبيعي... الخ كل طاقة مستمدة من مواد ناضبة)، وبالتالي فإن مصدر هذه الطاقات لا يمكنه النفاذ أبداً، بينما صفة الاستدامة فهي تستمدّها من خلال كمية مخلفاتها، فلا ينشأ عن استعمال الطاقات المتجدّدة مخلفات مضرّة للبيئة والإنسان كغاز ثنائي أكسيد الكربون أو مضاعفة الاحتباس الحراري (احتراق الغاز الأحفوري- المخلفات الناتجة عن الطاقة المستمدّة من التفاعلات النووية)، للتفصيل في المسألة أنظر: إيمان رجب حسن سليمان، اقتصاديات استخدام الطاقة في الزراعة المصرية، مذكرة ماجستير في العلوم الزراعية، جامعة الزقازيق، مصر، 2010، ص 06؛ أنظر كذلك: تكواشت خالد، واقع وأفاق الطّاقة المتجدّدة ودورها في التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2012، ص 03؛ خبايا عبد الله - خبايا صهيبي- كعرار أحمد، « تطوير الطاقات المتجددة بين الأهداف الطموحة وتحديات التنفيذ- دراسة حالة برنامج التحول الطاقوي لألمانيا- » ، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، المجلد 06 - العدد 10/سنة 2013، جامعة محمد بوضياف - المسيلة، ص 44.

⁴⁵⁹-أحسن دليل على ذلك هو نصّ المادة 74 من قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلّق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990، معدّل ومتمم بالقانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر عدد 51 صادر في 15 أوت 2004، حيث تنص المادة على أن " يمكن كل جمعية تشكّلت بصفة قانونية تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة إطار الحياة وحمايتها المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني فيما يتعلّق بالمخالفات لأحكام التشريع الساري المفعول في مجال التهيئة والتعمير "، نلاحظ من خلال هذه المادة وكذلك القانون المذكور سلفاً نستنتج أن الجزائر لم تكرس حق الجمعيات بالتأسيس كطرف مدني في المتابعات الجزائرية التي يكون موضوعها

الريع النفطي وانخفاض احتياطي الخزينة العمومية من العملة الصعبة، وقبل هذه الفترة فإن مشاريع التهيئة والتعمير كانت تبرمج وفق تقنيات وتصاميم لا يعتد فيها بالاعتبارات البيئية ومختلف التجهيزات والارتفاقات التابعة لها تسير بواسطة طاقة تقليدية غير نظيفة ولا صديقة للبيئة، وعليه فإن مشاريع الاستثمار في التهيئة والتعمير تسير في اتجاهات متناقضة مع مفاهيم الاقتصاد الأخضر والتنمية المستدامة، وكان من آثار الأزمة الاقتصادية في عشرية التسعينات أن تحتم على الجزائر تغيير مسارها والبحث عن البديل المستقبلي للطاقات التقليدية، بمعنى البحث عن الطاقات المتجددة من أجل الوصول إلى الجمع بين الاقتصاد الأخضر، بيئة نظيفة وتنمية مستدامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول - الجاهزية من حيث كفاية النصوص القانونية المؤطرة للطاقات

المتجددة ومدى ارتباطها بمشاريع الاستثمار الخاصة بالنسيج العمراني:

اتجهت الجزائر -على غرار كل الدول التي تبنت السياسات الإيكولوجية⁴⁶⁰- نحو وضع قاعدة قانونية لخلق التكامل بين مشاريع الاستثمار في مجال التهيئة والتعمير ومفهوم الاقتصاد الأخضر ومقتضيات البيئة: على أساس أن التعمير وتثمين الأراضي الموجهة للتعمير يعدّ مطلب اجتماعي واحتياج دائم له علاقة بصيانة كرامة الإنسان التي أكد عليها الميثاق العالمي

مخالفات العمران قبل سنة 1990 وفي إطار تعزيز علاقة التكامل والتعاقد بين البيئة والعمران عن طريق توازن بيئي عمراني تم إصدار مرسوم تنفيذي يكرس صراحة توافق التنمية العمرانية مع البيئة المحيطة ألا وهو المرسوم التنفيذي رقم 78-90، مؤرخ في 27 فيفري 1990، يتعلق بدراسات مدى التأثير ج ر عدد 10 سنة 1990، هذا التقطن المتأخر للمسائل المتعلقة بالبيئة وتنميتها هو الأمر الذي يؤكد أن الدولة الجزائرية لم تول أهمية لا بالعمران ولا بالتنمية المستدامة بعد الاستقلال حيث كانت تهتم بالعلاقات الدبلوماسية وقطاع المحروقات، وهذه من بين الأسباب التي أدت إلى تدهور الأنسجة الحضرية الجزائرية وتشويه صورة المدن والتأخر عن تكريس مبادئ متعلقة بحماية البيئة وضمان متطلبات التنمية المستدامة، أمّا عن الطاقات المتجددة فيمكن التصريح أنّ الجزائر تشهد تأخرا ملحوظا لاسيما في القارة الإفريقية.

⁴⁶⁰-أنظر أحمد فارس، التخطيط والتنظيم بالمدن في إطار حماية البيئة وتحسينها، مداخلة أقيمت في الندوة العلمية حول:

المدينة والبيئة، يومي 15-16/ديسمبر 1981، منظمة المدن العربية، الكويت، ص100؛

Voir aussi : REDDAF (A), **Planification urbain et protection de l'environnement**, Idara, Revue de l'Ecole Nationale d'administration ; N°02, 1998, Alger, P143 ; ADJA (DJ) & DROBENKO (B), op.cit., P31.

لحقوق الإنسان وهو مما أقرته غالبية دساتير الدول ومن بينها دستور الجزائر⁴⁶¹، وأنّ الحفاظ على البيئة مطلب حيوي لصحة الإنسان والأجيال القادمة لا يسوغ تهديمه من خلال مشاريع التعمير التي مازالت تعزز استعمال الطاقة التقليدية، ولا يمكن التغاضي عن أحد المطلبين أو الفصل بينهما، بل إقامة التوازن بينهما، وجعل كل واحد منها في خدمة الآخر، ولا يتسنى الوصول إلى هذا الوضع التكاملي إلا من خلال توظيف تقنيات التكنولوجيا المستحدثة الملائمة والصديقة للبيئة والاقتصاد الأخضر واستبعاد ما يتنافى ومقتضيات هذه الأخيرة⁴⁶².

والتكنولوجيا المدعومة التي تحافظ على البيئة والتنمية المستدامة هي التكنولوجيا التي تقلل من التلوث البيئي بسبب استعمال تقنيات عالية من التطور التكنولوجي المتنوع، وتتصب هذه الحماية في مشاريع التهيئة والتعمير على توظيف الطاقات المتجددة، باعتبارها طاقة نظيفة

⁴⁶¹ - كما سلف ذكره فإنّ التشريع الجزائري أهمل المسائل المتعلقة بالبيئة نتيجة لظروف وعوامل تاريخية واقتصادية وسياسية، الأمر الذي أدى إلى تأخر التشريع البيئي في الجزائر، إلى غاية منتصف الثمانينات، غير أنّ دسترة الحق في البيئة لم يكن إلى بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث أدرج المشرع الدستوري المادة 68 ضمن قانون 16-01، يتضمن التعديل الدستوري، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 صادر في 07 مارس 2016؛ ونصّت على أنّ: " للمواطن الحق في بيئة سليمة. تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة. يحدّد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحناية البيئة؛ " للتفصيل في مسألة دسترة الحق في البيئة السليمة في أنظر: سالمى عبد السلام - بن دراح علي إبراهيم، « مفهوم حماية البيئة في الدستور الجزائري »، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 01-العدد 05/سنة 2017، جامعة عمار ثليجي - الأغواط، ص 92؛ سعيدان علي، الحماية البيئية من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2008، ص 12؛ عبد القادر الشخلي، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والتعليم، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 50.

⁴⁶² - تجدر الإشارة إلى أنّ إدراج الطاقات المتجددة في مشاريع التهيئة العمرانية والتوسع الحضري، قد يسمح أيضا بدفع عجلة التنمية الاقتصادية خاصة على المدى البعيد، بحيث يتم استحداث مؤسسات خاصة بصناعة التجهيزات التكنولوجية الخاصة بالطاقات المتجددة وأخرى في مجال تركيبها وصيانتها، وبالأكثر من ذلك فإن المستعمل لهذه الطاقات يعفى من الفواتير الدورية للاستهلاك ولا يتم صرف المال إلا في حالة الصيانة أو إعادة التأهيل، وبخصوص مناطق الظل والمناطق الريفية النائية فإن إدراج هذه التكنولوجيا فيها يحقق الهدف الأساسي للتنمية الإقليمية ألا وهو تصحيح الفوارق الاجتماعية التي تفرضها التضاريس، أما من الناحية الجمالية للمدن والأوساط الحضرية فسيؤدي حتما إلى تحسين مظهرها وجمال الشوارع بإزالة الأعمدة الكهربائية وكذلك تخفيض التكاليف العمومية المخصصة لتمير أنابيب الغاز تحت الطرقات العمومية والشوارع، للتفصيل أكثر في المسألة أنظر: خاطر إسمهان - عادل زقير، استغلال الطاقات المتجددة في الجزائر - بين الواقع والمأمول -، مداخلة أقيمت في المؤتمر الدولي الموسوم بـ: التنمية المستدامة وإشكالية تمويل الاستثمار في الطاقات المتجددة، جامعة الحاج لخضر - باتنة، أفريل 2018، ص 04.

وصديقة للبيئة⁴⁶³، وهو مما يتطلب الاستغاثة بوسائل التكنولوجيا التي تمّ توظيفها في الدول التي بلغت شوطاً معتبراً في تجربة الطاقات المتجددة في البنايات الجديدة وحتى في المناطق التي تمّ تشييدها وهي كل الدول الأوروبية وعلى رأسها ألمانيا⁴⁶⁴.

مما تقدم يتبين أنّ تقنيات التكنولوجيا المستحدثة -في جزء معتبر منها- تعدّ مفتاح للتنمية المستدامة وتتمين مشاريع النسيج الحضري، ولهذا المقتضى أكدّ إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية لسنة 1992 على ضرورة تخصيص المزيد من الموارد لأغراض البحث العلمي والتطوير الخاصة بأنواع التكنولوجيا الجديدة التي تصون البيئة وتعاون الدول في بناء قدراتها الذاتية عن طريق تبادل المعارف العلمية التي تعزز التنمية المستدامة⁴⁶⁵، انسجاماً مع هذا التوجه العالمي الذي يقترب من سعي الجزائر نحو ضمان الوصول إلى اقتصاد أخضر ضمن مشاريع النسيج العمراني نتساءل عن مدى جاهزية الجزائر لسياسة إيكولوجية تدرج من خلالها تقنيات الطاقات المتجددة في مشاريع التهيئة والتعمير في ظل تداعيات الانتقال نحو الاقتصاد التنافسي؟.

الجزائر -على غرار الدول النامية والنفطية- منذ نيلها استقلالها السياسي تبنت استراتيجية تحسين استقلالها الاقتصادي وتطويره ضمن مفهوم التنمية الوطنية من عائدات الريع النفطي، إلا أنّ الأزمات الاقتصادية المتعاقبة التي ضربت هذه العوائد، كشفت عن عدم ديمومة عائدات الريع النفطي وحثمت على الجزائر تغيير مسارها التنموي والبحث عن البديل للطاقات التقليدية، بمعنى البحث عن الطاقات المتجددة من أجل اقتصاد أخضر وقوامه الطاقة الشمسية، الطاقة المائية، طاقة الحرارة الجوفية، طاقة الرياح... الخ.

ينبني التوجه الجديد لمسار الجزائر على الرغبة لبعث سياسة جديدة لتهيئة الإقليم وتتمين استعمال الطاقات النظيفة والصديقة للبيئة في كل القطاعات ومن بينها قطاع النسيج العمراني بهدف التقليل من حجم التلوث البيئي وضمان مستوى متوازن من التطور الاقتصادي

⁴⁶³-TWIDELL (J) & WEIR (T), Renewable Energy Resources, Routledge, Third Edition, LONDON/United-Kingdom, 2015, P. P 07-10

⁴⁶⁴- BOSCH (S), « Des énergies renouvelables pour l'Allemagne : Planification spatiale et technique pour une transition énergétique intelligente », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 55-n°1-2-année-2015, consulté le : 10 novembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rge/5412> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rge.5412>

⁴⁶⁵-لكحل أحمد مرجع سابق، ص.490

والاجتماعي، وتتسع استراتيجية الطاقات المتجددة لتشمل المباني الجديدة التي يخطط لها وفق مقومات الاقتصاد الأخضر وكذا الوسط العمراني المبني.

تعزيزا للتوجه الجديد صدرت في الجزائر قوانين تركز أهمية الطاقة المتجددة في الوسط الحضري من مثلها القانون المتضمن التحكم في الطاقات المتجددة، القانون الخاص بحماية البيئة والتنمية المستدامة، القانون الخاص بترقية الطاقات المتجددة، وبتساءل بخصوص كل هذه النصوص فيما إذا كان مضمونها يعكس مبادرة جادة من المشرع لتفعيل الطاقات المتجددة أم أنها وليدة أزمة غير منتهية المدى ونتاج لحضارة وصلتها الدول التي تتعامل مع الجزائر اقتصاديا؟ وهل أنّ هذه القوانين تركز امتيازات أو تحفز المستثمرين المتدخلين في مشاريع التهيئة والتعمير على توظيف تقنيات الطاقات المتجددة؟ وهل أنّ مقاييس ومواصفات البناء الجديدة في التشريع الجزائري قد تمّ تحيينها لتتسجم وتتكامل مع تقنيات تثبيت الطاقات المتجددة؟ مما يلاحظ على التشريع الجزائري هي ظاهرة عدم تعميم عملية تكريس مفهوم الطاقات المتجددة في كل القوانين ذات الصلة بالنسيج العمراني، ويمكن الكشف على هذه الظاهرة من خلال عرض لبعض النصوص الواردة في التشريعات العقارية والبيئية (أولا) ثمّ نصوص من تشريعات الطاقة (ثانيا).

أولا - مكانة الطاقات المتجددة في التشريعات العقارية والبيئية:

ويتصدّر قائمة هذه القوانين قانون رقم 90-29، سالف الذكر، والذي لم يتضمن مفهوماً للبنىات الجديدة لتستوعب تقنيات الطاقات المتجددة، ولم تدمج مواصفات البناء الأخضر في التخطيط لها سواء من حيث التهوية، التدفئة، الإضاءة، حتى أنه لم تقرض وسائل النقل التي تضمن وسط حضري نظيف، كل ما ركّز عليه المشرع في هذا القانون هو وجوب تشييد البنىات مع مطابقتها التقنية لرخصة البناء، وبالتالي لا نلاحظ على هذا القانون أثر لأبعاد التنمية المستدامة والاقتصاد ونسيج حضري ملائم للبيئة الصحية.

قانون رقم 11-04 يتضمن القواعد المطبقة على نشاط الترقية العقارية⁴⁶⁶، لم يتناول ترقية البنىات الجديدة أو تكريس ما يفيد التزام المرققين العقاريين بتشييد مباني خضراء أو

⁴⁶⁶قانون رقم 11-04، مؤرخ في 17 فيفري 2011، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر عدد 14 صادر في 06 مارس 2011.

المباني الذكية، بل أنّ مبادرة المشرع توقفت عند عملية ضبط نشاط الترقية العقارية لاسترجاع التوازن المفقود في العقود التي تربط المرقين العقاريين وفئة المكتتبين من خلال تكريس سياسة جزائية تقترب من أن توصف بالصارمة.

قانون رقم 08-02 يتضمن شروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، والقانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة⁴⁶⁷، تحوّلت بموجبها المدينة إلى أحد أقطاب التنمية العمرانية تساهم في ترقية وتثمين الأنسجة الحضرية باعتبارها تجمع سكاني متوفر على وظائف إدارية، اجتماعية واقتصادية، اكتفى المشرع في هذا القانون الخاص بالمدينة على مفهوم النسق الجمالي للعمران، وأهمل مفهوم الاقتصاد الأخضر في هيكلة وتشييد المدن الجديدة، بدليل أنه لم نعثر على أي نص يلزم بدمج الطاقات النظيفة في النسيج الحضري تماشيا مع التطور المعماري الراهن الذي بلغته تجارب الدول المتقدمة في العمران.

قانون رقم 15-08 يتضمن القواعد المتعلقة بمطابقة البناءات وإتمام إنجازها⁴⁶⁸ حدّد شروط شغل واستغلال البناءات طبقا للوجهة المخصصة لها مؤكدا علة جمالها ونسقها مع باقي الأنسجة العمرانية دون لربطها وع الطاقة النظيفة والصديقة للبيئة.

قانون رقم 10-03 يتضمن قواعد حماية البيئة المستدامة⁴⁶⁹ استهدف تحقيق التوازن الوظيفي بين البيئة والعمران، بمعنى تطابق البناءات الحضرية مع متطلبات البيئة وذلك مرهون باستخدام الطاقة ودمجها في الأنسجة الحضرية، ويعاب على قانون البيئة إغفاله النص على الاستعمال الإيكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية المتوفرة على حسب تنوع مصادرها للحدّ من تأثيرها السلبي على البيئة.

ثانيا - مكانة الطاقات المتجددة في تشريعات الطاقة:

⁴⁶⁷ قانون رقم 08-02، مؤرخ في 08 ماي 2002، يتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، ج ر عدد 34 صادر في 14 ماي 2002.

⁴⁶⁸ - بهذا الصدد نذكر أنّ قانون رقم 15-08 قد تمّ تجميده بموجب قوانين المالية ثلاث مرّات، وإلى يومنا هذا أي بعد 14 سنة من إصداره لم يتم تطبيقه، وبالتالي نتساءل عن مدى فعالية قانون مطابقة البناءات وتسويتها في الجزائر، لأنّ بالرغم من أن محتوى هذا القانون قيم وطموح جدّا من خلال ما يتضمن من نصوص قد تؤدي فعلا إلى ضبط الأنسجة العمرانية إلا أنّ منذ 2008 بقي حبر على ورق، وبالتالي مع الوضع الحال الذي تعيشه المدن والأوساط الحضرية فقد أصبح من الضروري تجاوز كل العقبات والمعوقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تحول دون تطبيق قانون تسوية البناءات وتحقيق مطابقتها.

⁴⁶⁹ قانون رقم 10-03 2003 السالف الذكر.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية

تظن المشرع الجزائري إلى تكريس فكرة الطاقات المتجددة في مشاريع البناء والتعمير لتجسيد مفهوم التنمية المستدامة ضمن بعض تشريعات الطاقة، نذكر على وجه الخصوص: قانون رقم 99-09 المتضمن التحكم في الطاقة وترشيد استخدامها في كل المجالات⁴⁷⁰، وقد أدمج هذا القانون البنائات الجديدة ضمن مقتضيات ومقاييس الفعالية الطاقوية مع إلزامية إخضاعها، مع إلزامية إخضاعها لاقتصاد الطاقة مركزا على العزل الحراري للبنائات. قانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات⁴⁷¹، ركز في نصوصه على تنظيم عملية نقل وتوزيع الكهرباء والغاز عبر القنوات، ولم يكرس المشرع ضمن نصوصه إلى مفهوم المدينة الذكية أو البنائات الجديدة التي تجهز بمرفقات من مصدر الطاقات المتجددة. قانون رقم 04-09 يتضمن ترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة⁴⁷²، استهدف حماية البيئة من خلال التشجيع على توظيف مصادر الطاقة المتجددة وتعميم استعمالها في إطار السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم⁴⁷³، نص على البنائات الجديدة عندما ضبط مفهوم الطاقات المتجددة⁴⁷⁴ باعتبارها القناة التي تسمح بترشيد استعمال الطاقة من خلال تقنيات هندسة المناخ الحيوي في عملية البناء كآلية لترقية الطاقات المتجددة وتوجيه استغلالها وفقا لمبدأ التنمية الفعلية والمستدامة، وجعل البناء الجديد صديق البيئة في إطار تفعيل التنمية الطاقوية باعتبارها محرك أساسي للاقتصاد الأخضر.

⁴⁷⁰ -قانون رقم 99-09، مؤرخ في 28 جويلية 1999، يتعلّق بالتحكم في الطّاقة، ج ر عدد 51 صادر في 02 أوت 1999.

⁴⁷¹ -قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08 صادر في 06 فيفري 2002.

⁴⁷² -قانون رقم 04-09، مؤرخ في 14 أوت 2004، يتعلّق بترقية الطّاقات المتجدّدة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 52 صادر في 18 أوت 2004.

⁴⁷³ - سطر المشرع الجزائري في قانون رقم 04-09، سالف الذكر برنامج وطني لترقية الطّاقات المتجدّدة في إطار التنمية المستدامة، حيث ضمّته على مجموعة من النشاطات في إطار برنامج خماسي يندرج ضمن مخططات مستقبلية خاصة بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة مع آفاق 2020، إلّا أنّنا لم نسجّل في 2020 أي تقدّم ملحوظ في نسبة إدراج واستغلال الطّاقات المتجدّدة في الجزائر ما عدا ما يتعلّق بإنشاء هيئات مؤسساتية مكلفة بتطوير وترقية الطّاقات المتجدّدة، للتفصيل أنظر: المواد 8، 9، 10، 11، 12 من قانون رقم 04-09، سالف الذكر؛ أنظر كذلك: خاطر إسمهان - عادل زقير، مرجع سابق، ص 05.

⁴⁷⁴ - أنظر المادة 03 من قانون رقم 04-09، سالف الذكر.

يعكس نظرياً قانون رقم 04-09، سالف الذكر جهود الدولة الجزائرية نحو ترقية الطاقات المتجددة لضمان التنمية المستدامة بكل أبعادها البيئية الإيكولوجية، الاجتماعية، العمرانية والتنمية الاقتصادية.

يشكل مشروع إدماج الطاقات المتجددة في الأنسجة العمرانية في الجزائر أحد أوجه التطور العمراني بالنظر إلى أنه يعطي الأولوية للطاقات البديلة والخضراء في دعم التنمية المستدامة والشاملة وهو يشكل ضرورة حتمية لأسباب ترتبط بارتفاع معدل استعمال الطاقة التقليدية وارتفاع تكلفتها، خصوصاً إذا عرفنا الاختلال الذي تشهده سوق المواد الأولية بفعل تداعيات الأزمة الاقتصادية الذي عقيه منذ ديسمبر 2019 وباء كورونا (COVID 19) الذي كان له تأثير ملحوظ على تدهور سوق المواد الأولية، وعليه فإنّ تبني نظام الاقتصاد الأخضر وتوسيع مشاريع الطاقات البديلة في النسيج العمراني سوف يسهل من إجراءات التعامل لمواجهة الوباء. نستخلص من مضمون القوانين السالف ذكرها عجز المشرع عن مواكبة التطور الطاقوي الذي بلغته دول العالم على وجه الخصوص الدول الأوروبية، وكذا عجزه عن ربط الاستثمار في الطاقات المتجددة بمشاريع المستثمرين الخاصة بالبنائيات الجديدة ومشاريع التعمير، بحيث لم يسجل أي مشروع من هذا القبيل في الواقع العملي.

الفرع الثاني - ارتباط تفعيل الطاقات المتجددة في الوسط العمراني بمدى جاهزية مناخ الاستثمار والأعمال في الجزائر لتجسيد مشاريع الطاقات المتجددة في مجال النسيج العمراني:

تساهم مشاريع الاستثمار المتنوعة في دعم النمو الاقتصادي والاجتماعي لكل دولة، لما تحقّقه من رؤوس الأموال التي تساهم في توسيع دائرة الاستثمار الذي يساهم بدوره في التقليل من نسبة البطالة والرفع من المستوى المعيشي والاجتماعي ناهيك عن التقدم العلمي والتكنولوجي الناجم عن تبني سياسة التنويع الاقتصادي، ومن العوامل التي تساهم في إنجاح هذه السياسة وبرامج الاستثمار في مختلف مجالاتها هي توفير الاستقرار الكامل من كل الجوانب، ويتعلق الأمر بالاستقرار السياسي، القانوني والاقتصادي.

يتمثل الاستقرار السياسي في الوجود الشرعي لسلطات الدولة مع سيادة الأمن بعيدا عن الحروب والصراعات، ثم الاستقرار القانوني ويضمن حماية مشاريع الاستثمار من خلال نظام قانوني متكامل يجسد نظام حقيقي للدعم والتحفيز والثبات والاستقرار، والاستقرار الاقتصادي الذي ينطوي على وجوب تحقيق الانسجام بين النظام الاقتصادي والمالي للدولة مع متطلبات الاقتصاد التنافسي وما تزخر به الدولة من موارد أولية وثروات طبيعية من الطاقات التقليدية كالبتروول والغاز والذهب، وتحت ضغط الأزمات الاقتصادية المتعاقبة تغيرت وجهة الاستثمار من الطاقة التقليدية نحو الطاقات المتجددة في كل المشاريع بما فيها مشاريع التهيئة والتعمير. مما تقدم فان البحث حول مسألة جاهزية مناخ الاستثمار لدمج مفهوم الطاقات المتجددة في مشاريع التهيئة والتعمير في الجزائر يتوقف على تقدير مدى توفر أو عدم توفر المعطيات السابقة التي في مجملها تضمن الاستقرار الذي يكون جديرا بجلب المستثمر الذي يملك التكنولوجيا الكافية لضمان القيام بعمليات دمج الطاقات المتجددة ضمن النسيج العمراني، تتطوي محاولتنا المتواضعة على تحليل مسألة الجاهزية من خلال النظر التطرق إلى البعد الزمني والمالي في إطلاق مشاريع الطاقات المتجددة ضمن النسيج الحضري (أولا) تم كيفية التخطيط للتحوّل الطاقوي من خلال مرافقة عمليات التحضير للهياكل القاعدية والمؤسسات المتدخلة في صناعة الطاقة المتجددة (ثانيا).

أولا- الجاهزية من حيث البعد الزمني والمالي لإطلاق مشاريع الطاقات المتجددة

ضمن النسيج الحضري

معلوم أنّ بعث الطاقات المتجددة في الوسط الحضري في الجزائر ليست مسألة استثمار وطني، بل هي من قبيل الاستثمار الذي يحتاج إلى الشراكة مع الطرف الأجنبي، وهي مما يتطلب تخصيص الكثير من الموارد المالية بالعملة الوطنية والعملة الصعبة لأغراض البحث العلمي وأنواع التكنولوجيا التي تحقق التنمية المستدامة والتي تحمل في طياتها البعد البيئي والحضري.

بالنسبة لزمّن إطلاق مشاريع الطاقات المتجددة في النسيج الحضري - بغض النظر عن حجم التخصيص المالي لها - حاليا ليس هو الزمن المناسب نظرا لانسياب تداعيات الأزمة الاقتصادية لسنة 2014 وتضاعفها في 2018، يضاف إليها حالة عدم الاستقرار التي عرفتتها

الجزائر في المرحلة ما قبل الانتخابات الرئاسية، وانتهاء عائدات الربح النفطي وشبه الكساد الاقتصادي الذي ضرب مستوى النمو الاقتصادي لكل دول العالم ومن بينها الجزائر، وغلق الحدود من قبل كل دولة بسبب جائحة كورونا منذ ديسمبر 2019، مما دفع بمنظمة أوبك لدعوة أعضائها لتخفيض نسب الإنتاج المعتاد عليها.

وفي تقديرنا فإنّ الفترة التي كانت مناسبة للتخصيص أعلاه هي تلك الممتدة بين 2005 و2015 بالرغم من تراجع الحكومة على الخصوصية وتجميد أغلب برامجها التي بلغت شوطا من مراحل التحضير لها، فإنّ المناخ الاستثماري كان ملائما لتوفر الاستقرار السياسي من حيث عمل السلطات الثلاثة وما ترتب على تطبيق المصالحة الوطنية من حيث انخفاض معدل العمليات الإجرامية والإرهابية بما يبعث على الثقة والأمن للاستقطاب المستثمرين الأجانب، وأكثر من هذا أنّ الميزانية العمومية عرفت يسراً ملحوظاً بفعل ارتفاع نسبة الإيرادات من العملة الصعبة الناتج عن ارتفاع سعر البرميل من النفط في الأسواق الدولية، وبالتالي انخفاض نسبة المديونية الخارجية إلى نسب دنيا⁴⁷⁵، يضاف إليها سلسلة الإصلاحات الاقتصادية التي اعتمدها الدولة منذ بداية سنة 2000 والتي تنطوي على الانفتاح على الأسواق الأجنبية وتشجيع الاستثمارات المباشرة الوطنية منها والأجنبية⁴⁷⁶، وقد تجدد تعزيز مبدأ حرية الاستثمار والتجارة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، بموجب المادة 43 منه⁴⁷⁷، وكذا القانون الخاص بترقية الاستثمارات⁴⁷⁸.

⁴⁷⁵-ارزبل الكاهنة، «عن أقامة محيط الأعمال في الجزائر»، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد xx - عدد 1

/سنة 2013، كلية الحقوق-جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص ص 44-45.

⁴⁷⁶-أمر رقم 03-01 مؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر عدد 47 لسنة 2001، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 08-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006، ج ر عدد 47، تنص المادة الأولى منه على: «يحدد هذا الأمر النظام الذي يطبق على الاستثمارات الوطنية والأجنبية المنجزة في النشاطات الاقتصادية المنتجة للسلع والخدمات...»

⁴⁷⁷-تنص المادة 43 من لقانون رقم 16-01 على: "حرية الاستثمار والتجارة معترف بها وتمارس في إطار القانون، تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية".

⁴⁷⁸-قانون رقم 16-09 مؤرخ في 03 أوت 2016 يتعلق بترقية الاستثمار، جريدة عدد 46 صادر في 03 أوت 2016.

ثانيا - تجسيد مرافقة التحول الطاقوي من خلال التحضير للهياكل القاعدية

والمؤسسات المتدخلة في صناعة الطاقة المتجددة:

استراتيجية الدولة في تجسيد سياسة مرافقة لمشاريع التحول الطاقوي موقوفة على تكريسها ومصادقتها الفعلية لسياسة الدعم والتحفيز، ويتم توزيع هذه السياسة ضمن توجيهين: التوجه نحو تكوين يد عاملة على أصول التكنولوجيا التي تقتضيها مشاريع الطاقات المتجددة (أ) تم تحفيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للاستثمار في مجال الطاقات المتجددة (ب).

أ- التوجه نحو تكوين اليد العاملة المختصة على يد الشريك الأجنبي:

الجزائر دولة نفطية بامتياز وركزت في بعث مشاريعها الاستثمارية وتطوير اقتصادها على الطاقة النفطية منذ نيلها استقلالها السياسي، وكان من نتائج ذلك التركيز في الوقت الراهن أن تواجدت الدولة أمام أيادي عاملة جزائرية لا تملك الخبرة في مجال الاستثمار في الطاقة المتجددة في كل المجالات بما فيها مجال النسيج الحضري الذي يحتاج إلى الترشيد من أجل اقتصاد أخضر وبيئة نظيفة بكل ما تحتويه من مرافق ضرورية للمطالب المشروعة للمواطنين، ويشكل الافتقار إلى عنصر الخبرة في ترقية مشاريع الاستثمار المستقبلية التي تقوم على التكنولوجيا المستحدثة نقطة ضعف قد تكبح المشاريع الاستثمارية في مهدها، مما يحتم على الجزائر -مستعجلاً- التخطيط لسياسة تكوين يد عاملة تكتسب تقنيات التكنولوجيا المستحدثة للاستثمار في الطاقات المتجددة على يد الشريك الأجنبي.

يعتبر مشروع *DESERTECH* المقترح من قبل دولة ألمانيا سنة 2018 أحسن فرصة للجزائر لتعزيز الشراكة ونقل الخبرة الألمانية في مجال الطاقات المتجددة إلى أيادي جزائرية، خصوصا وأنّ تجربة ألمانيا رائدة في التكنولوجيا الخضراء والطاقات المتجددة.

يعد تشجيع عقود الشراكة مع المستثمرين الأجانب نتاج التوجه نحو إصلاح المناخ الاستثماري من تداعيات الفساد وتعزيز البيئة الاقتصادية وترسيخ مبدأ حرية التجارة والصناعة لاستقطاب مستثمرين في الطاقات المتجددة لهدف جوهري يرتبط بتحقيق التنمية المستدامة، وهو ما يحتم على الجزائر التوجه نحو إبرام عقود الشراكة-على غرار الدول النامية- لاستيراد التكنولوجيا والحديثة والملائمة للتنمية المستدامة التي تحمل في طياتها البعد البيئي

والحضري⁴⁷⁹، ويتعين عليها إبرام مثل هذه العقود مع الدول التي خضت تجربة ناجحة في هذا المجال وفي مقدمتها الدول الأوروبية.

ويبقى أن نشير فقط أن عقود الشراكة للاستثمار في مجال الطاقات المتجددة داخل النسيج العمراني تعترضها الكثير من المعوقات والصعوبات أشدها هي أن تحويل تقنيات التطور التكنولوجي ليس هدفا سهل المنال، لأنّ الدول التي تحوز على هذه التقنيات تحافظ دوماً على أسرارها ومكتسباتها في التكنولوجيا رغم توقيعها اتفاقية الأوروغواي، وأنّ التحويل التكنولوجي يتم بأسعار باهظة من العملة الصعبة وهو ما لا تستوعبه الميزانية العامة للجزائر في الوقت الراهن، وفوق كل هذا إذا افترضنا إمكانية التحويل فإنه قد تصادف مشكلة عدم انسجام تقنيات التكنولوجيا المحوّلة في الطاقات المتجددة مع النسيج الحضري للدولة الجزائرية.

ب- تحفيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للاستثمار في مجال الطاقات المتجددة:

قاربة عشرين (20) سنة مرت والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر في هامش الترتيب من حيث تدخلها في المجال الاقتصادي ومجريات السوق المحلي ناهيك عن السوق العالمي، وبعد أزمة 2014 والتعديلات التي أجريت على دستور الجزائر سنة 2016 وما تمخض عنه من إصدار جديد لمنظومة الاستثمار في الجزائر التي اتجهت نحو تجسيد مفاهيم الدعم والتنويع في مشاريع الاستثمار مع اهتمام واسع بأهمية التكنولوجيا في بعث تلك المشاريع بهدف الوصول إلى التنمية المستدامة بكل أبعادها، حتمت هذه التوجهات المستجدة⁴⁸⁰ على المشرع إعادة النظر في الأدوار المحوّلة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة فأصدر القانون رقم 02-17⁴⁸¹ يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والذي يراهن على هذه الفئة من المؤسسات لتقود قاطرة الاقتصاد الوطني في هذه العشرية بتركيبتها الظرفية الصعبة،

الاقتصاد الجزائري والشراكة الأجنبية خارج المحروقات في ظل المناخ» - SBAlHI (R), Dekkar (N. B), «الاستثماري الجديد», Séminaire National sur : Les exportations hors hydrocarbures en Algérie : Enjeux, Opportunités et Contraintes 25 et le 26 Septembre 2019 ; Organisé par la Faculté des Sciences Economiques, Commerciales et des Sciences de Gestion ; P.P.09 -10.

⁴⁸⁰- ويأتي هذا التوجه بعد ثبوت فعالية المشاريع المقاولاتية فعاليتها في بناء اقتصاد متين وقوة اقتصادية في العديد من الدول وعلى وجه الخصوص ألمانيا، فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، وقدرت الجزائر في تجربة هذه الدول - وبعض الدول المتعاملة معها اقتصاديا- أنها المخرج المناسب للوضع الراهن في الجزائر.

⁴⁸¹-قانون رقم 02-17 مؤرخ في 10 جانفي 2017 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ج ر عدد 02 صادر في 11 جانفي 2017.

وقد تصل من رهانها إلى تحقيق انسجامها مع متطلبات الاقتصاد العالمي التي تضمن لها مكانتها في السوق الدولية، فضلاً على أنها تشكل الشريك و/ أو البديل للمستثمر العمومي في ظل البحث عن البديل الاقتصادي للمحروقات والتخلص من تبعيته التي تضرب استقرار الاقتصاد الوطني في كل أزمة يتعرض لها الاقتصاد العالمي.

كما انطوى التوجه الجديد على سياسة دعم وتعزيز لمكانة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بشكل تمكنها من خلق قاعدة اقتصادية متينة ينضم إليها عدد معتبر من هذه المؤسسات والتي تنشط في جزء واسع من الإنتاج والتسويق وتفتح مشاريع الاستثمار والبحث والتطوير التكنولوجي في مجالات متنوعة ومن بينها مشاريع صناعة الطاقات المتجددة، وفي كل هذه الأدوار والأنشطة تشكل تلك المؤسسات مفتاحاً لتطوير قاعدة القطاع الخاص في ظل نظام دولة بدأت معالم الاقتصاد التنافسي ومبادئ العولمة تستقر فيه.

إنّ نجاح مثل هذا الرهان الذي يرتقب أن تخوضه فئة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة يتوقف على ترقيته من خلال المصادقة على سياسة الدعم والتحفيز التي تكرست من خلال قانون الاستثمار لسنة 2016، وبعده لم يصدر قانون رقم 17-02 خالياً من النصوص القانونية التي تترجم هذه السياسة بالنظر إلى ضغط المشاكل والعراقيل التي كانت تكبح تطور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر، وخاصة الصعوبات ذات الطابع المالي والمتمثلة أساساً في صعوبة الحصول على قروض من البنوك للشروط التعجيزية التي كانت تفرض نفسها كعائق في وجه أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة⁴⁸²، تدخل المشرع وأقرّ سياسة دعم معتبرة

⁴⁸² -Plusieurs problématique se posent en matière de financement de projets de création d'entreprise, parmi celles-ci la faiblesse accusée en matière de fonds propres, l'absence ou l'insuffisance, dans certains cas, de garanties à présenter à la banque par les promoteurs. Des dispositifs de garantie des crédits bancaires d'investissement sont mis en place par les pouvoirs publics pour pallier à ces difficultés dont essentiellement. Voir : SAIDI (Y), « **La petite et moyenne entreprise (PME) comme moteur de création de l'emploi en Algérie** », Revue des Sciences Economiques de Gestion et de Commerce, volume 17- n° 4/2013, Institut des Sciences Economique, p.27.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرائية

وميسورة أمام كل أصناف المؤسسات المنصوص عليها في المواد من 7 إلى 9 إلا ما استثني
بنص صريح⁴⁸³.

وتستفيد من تدابير الدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي يمتلك رأسمالها الاجتماعي
في حدود 49% من قبل شركة أو مجموعة شركات الرأسمال الاستثماري⁴⁸⁴، وتستفيد من الدعم
حتى المؤسسات التي تسجل عند تاريخ إقفال حصيلتها المحاسبية فارقا أو فوارق بالنسبة للحد
المذكور أعلاه، على شرط ألا تستمر هذه الوضعية أكثر من سنتين متتاليتين⁴⁸⁵.

لأجل الغرض المتقدم أعلاه فإن الوزارة المكلفة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة تبادر إلى
تحديد احتياجات تلك المؤسسات في مجال التمويل وتشجع على استحداث الوسائل المالية
الملائمة لحجمها وكذا الأولويات المحددة حسب شعب النشاط والأقاليم⁴⁸⁶، ولنفس الغرض
أنشأت على مستواها بموجب المواد 21 و22 من القانون رقم 17-02 صناديق ضمان القروض

⁴⁸³-طبقا للمادة 37 من قانون رقم 17-02 كل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تستفيد من هذا الدعم كل المؤسسات التي
تندرج ضمن الشروط والمواصفات الواردة في المادة 5 من القانون السالف الذكر ويستثنى منها المؤسسات التي تنشط في
المجالات التالية: المالية، التأمين، العقاري والاستيراد.

⁴⁸⁴- طبقا للمادة الثانية من القانون رقم 06-11 مؤرخ في 24 جوان 2006، يتعلق بشركات الرأسمال الاستثماري، جريدة
رسمية عدد 42، صادر في 25 جوان 2006، هدف شركة الرأسمال الاستثماري هو تقديم حصص من أموال خاصة أو شبه
خاصة لمؤسسات في طور التأسيس أو النمو أو التحويل أو الخصوصية، وتطبقا لهذا القانون فإنه في البرنامج المعتمد من
الوزارة المكلفة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة لتغطية الفترة من 2009 إلى 2014، تعهدت البنوك العمومية بإنشاء فروع
على شكل شركات ذات الرأسمال الاستثماري وشركات متخصصة في الإيجار المالي لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
بهدف إنشاء 200 مؤسسة صغيرة ومتوسطة.

⁴⁸⁵-أنظر المادتان 7 و12 من القانون رقم 17-02، السالف الذكر.

⁴⁸⁶-أنظر المادتان 15/مط 5 و16 من القانون رقم 17-02، السالف الذكر.

الباب الثاني- التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرائية

وصناديق الإطلاق⁴⁸⁷، وظيفتها ضمان القروض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية المؤسسات الناشئة في إطار المشاريع المبتكرة⁴⁸⁸.

ومن الحقوق التي استحدثها القانون رقم 02-17 لغاية تعزيز المكانة التنافسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة نذكر:

- توسيع مجال منح الامتياز في مجال الخدمات العمومية لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة⁴⁸⁹، وذلك بالنظر إلى فوائد نشاط الامتياز في توسيع مجال الاستثمار، والرفع من معدل الأرباح بحكم ارتفاع جودة المنتجات وانسجامها مع المتطلبات الشرعية للمستهلك ناهيك عن فوائده التشغيلية والإدارية.

- تخصيص جزء من الصفقات العمومية للمنافسة فيما بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حسب الشروط والكيفيات المحددة بموجب التنظيم المعمول به⁴⁹⁰.

- إعداد وتنفيذ برامج عصرية لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لدعم وترقية المنتج الوطني⁴⁹¹.

⁴⁸⁷- نذكر أنه ليس لأول مرة تستحدث مثل هذه الصناديق، بل كان لها سابق وجود منذ 11 نوفمبر 2002 حيث أنشأ أول صندوق ضمان قروض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (FGAR) وكانت غايته مواجهة مشكلة الضمانات المطلوبة لقبول القروض البنكية، إلا أن شهد تأخر في بدء نشاطه إلى غاية 2006 بالإضافة إلى العراقيل العملية التي واجهته، ومع ذلك الكثير من الصناديق الثانوية التي كانت تخدم أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة كصندوق تدعيم التصدير (FPE)، الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية (FNRDA)، صندوق ضمان الاستقرار للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة (CGCIPME) الصندوق الوطني لترقية نشاطات الصناعة التقليدية (FNPAAT)، الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب (FNSEJ) صندوق الكفالة المشتركة لضمان أخطار القروض (FCMGR)، صندوق البحث العلمي والتطور التكنولوجي (FRSDT)، الصندوق الوطني للتأمين على البطالة (CNAC)... الخ.

⁴⁸⁸- Le montant minimal de la garantie par projet est de 5 millions DA et le montant maximal est de 50 millions DA...ce dernier désigne la garantie accordée et non le cout du projet. La garantie n'est offerte qu'après analyse du projet par la FGAR. La garantie définitive ne peut être octroyer qu'après la notification de l'accord de financement au promoteur par la Banque. Voir : SAIDI (Y), op.cit. p.28

⁴⁸⁹-أنظر المادة 23 من القانون رقم 02-17، السالف الذكر.

⁴⁹⁰- أنظر المادة 25 من القانون رقم 02-17، السالف الذكر.

⁴⁹¹-أنظر المادة 26 من القانون رقم 02-17، السالف الذكر.

المبحث الثاني - تحسين الخدمة العمومية العمرانية في إطار تقييد حرية المالك:

يعدّ تنظيم المجال الحضري وتسيير استغلاله بعقلانية مسألة معقّدة، لتصادم مصلحة المالك بالمصلحة العامة، والموازنة بينها بفعالية لا يتوقّف فقط على النصوص القانونية والتنظيمية المكرّسة، وإنما يرتبط أيضا بجودة الخدمة العمومية العمرانية.

يقتضي قانون العمران للحفاظ على المصلحة العامة تقييد حرية المالك في إطار أنشطتهم العمرانية كالبناء والتجزئة، لمنع التعمير الفوضوي وتحسين المجال الحضري فضلا عن فرض الانسجام والمخططات العمرانية.

تقيّد حرية المالك في إطار البناء والتجزئة بالزامية الحصول المسبق على قرارات تعميم فردية ليصبغ البناء بالمشروعية، ويثبت بموجبها انسجام وتجسيد توجيهات المخططات العمرانية، وهو ما يمثّل صميم الخدمة العمومية العمرانية.

أثبت الواقع العملي لهذه الخدمة العمومية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 91-176، وجود عدد معتبر من النقائص والإشكالات القانونية والصعوبات الإدارية، تحول دون إمكانية المالك من الحصول على هذه الخدمة أو صعوبتها، والأمر راجع للإجراءات المعقّدة والمواعيد الطويلة بخصوص معالجة الطلبات.

هذه التعقيدات جعلت المالك ينفر عن هذه الخدمة ليجد نفسه ملزما بالبناء دون رخصة، لمعالجة الوضع اتخذت الدولة سياسة جديدة لتحقيق أهداف النظام العام العمراني وفقا لما يخوّله حق الملكية من سلطات، أول خطوة كانت إعادة النظر في الإطار القانوني للخدمة بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

في إطار إصلاح الخدمة العمومية تمّ استحداث الشباك الوحيد كنظام جديد لمعالجة طلبات التعمير وفقا لإجراءات ومواعيد أكثر شفافية ومرونة مع بعض النقائص الملحوظة (المطلب الأول)، بالرغم من ذلك إلى أنّ الدولة قطعت أشواطاً معتبرة فيما يخص تسهيل الولوج إلى الخدمة العمومية العمرانية (المطلب الثاني).

المطلب الأول - استحداث الشباك الوحيد لتسهيل تقديم الخدمة العمومية العمرانية:

لقد سعت الدولة الجزائرية منذ الاستقلال إلى تنظيم العديد من القطاعات أبرزها قطاع العمران، غير أن ذلك يأخذ في الحسبان متغيرات عديدة وأحيانا متناقضة، فلا يخفى أنه قطاع يجمع بين الحرية والسلطة.

ولضبط النشاط العمراني فإن الترسانة القانونية وتقييد الحرية فلا يكفي، بل يجب السهر على توعية المواطن والمالك خاصة بأهمية العمران المستدام وكيفيات الموازنة بين وضائف الأراضي وعقلنة استغلالها، لاسيما عندما يتعلق لأنشطة البناء.

عدم فعالية الأجهزة السابقة في تحقيق كل هذه الأهداف أدى إلى استحداث جهاز موحد لتسهيل على السلطات تقديم الخدمة العمومية العمرانية، تقاديا لحدوث أخطاء سابقة دفعت بالملك إلى اللجوء إلى البناء غير القانوني والفوضوي (الفرع الأول)، لكن بعد قرابة خمس سنوات من عمل الشبايك نلاحظ العديد من النقائص التي تعيق السير الجيد لهذه الهيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول - الشباك الوحيد: هيئة موحدة لتقديم الخدمة العمومية العمرانية:

يتطور العمران بشكل متسارع ويتأثر بمعطيات عديدة، ومع النمو الديموغرافي المتزايد وحركة التوسع العمراني الناتجة عن الطلبات المتزايدة للسكن والبناء، فضلا عن تدخل الخواص بشكل واسع في هذا المجال، أدى ارتفاع أسّي في عدد طلبات قرارات التعمير الفردية.

اعتبارا لعدم فعالية السلطات العمومية العمرانية في معالجة طلبات الملاك أو المواطنين لاسيما لطول مواعيد الرد وتعقيد الإجراءات، سعت الدولة إلى إيجاد حلّ للتضييق على البناء غير القانوني من دون المساس بالحق في البناء، يتمثل في استحداث الشباك الوحيد (أولا)، كهيئة جديدة لمعالجة الطلبات وتقديم الخدمة العمومية على أحسن وجه (ثانيا).

أولا- ضوابط تقديم الخدمة العمومية العمرانية في ظل الشباك الوحيد:

تسند ظاهرة البناء غير القانوني والفوضي إلى عدد معتبر الأسباب، ومن أهم الأسباب هو تعطلّ الخدمة العمومية العمرانية، ولتسهيلها تمّ استحداث الشباك الوحيد لاستصدار قرارات التعمير الفردية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19 (أ)، لتصبح معالجة طلبات الخدمة يسيرة

على الملاك وعلى المواطنين نظرا لتشكيلة جماعية لكل الهيئات الفاعلة في قطاع العمران على المستوى الإقليمي (ب)، فضلا عن دورها في التقرب من المواطنين لتوعيتهم على ضرورة حماية الوسط العمراني من التشوه الناتج عن مخالفة أحكام قانون العمران (ت)، إلى جانب كل هذا فإن الشباك يمثل الإدارة العمرانية عصرية (ث).

أ- اختصاص الشباك الوحيد بتحضير قرارات التعمير الفردية:

يجدر بنا تعريف الشباك الوحيد قبل تناول اختصاصه كهيئة مستحدثة لتحضير قرارات التعمير الفردية، إلا أنّ بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر تعذر إيجاد تعريف خاص بالشباك، وبهذا الشأن فلا يُلام المشرع لأنها من مهام الفقه، غير أنّ حداثة الشباك جعلت الدراسات أو الاجتهادات الفقهية تكاد تنعدم⁴⁹².

يعتبر الشباك الوحيد هيئة مكوّنة من أعضاء يمثلون الفاعلين في قطاع العمران، وهي مكلفة بتلقي ودراسة طلبات الملاك أو المعنّين في الحصول على قرارات التعمير الفردية، كما تعدّ من أهم الهيئات الإقليمية المُقدّمة للخدمة العمومية العمرانية إلى جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي أو الوزير المكلف بالتعمير على المستوى المركزي.

بالتالي خلافا لما كان يعمل به في ظل المرسوم التنفيذي رقم 91-176 (ملغى)⁴⁹³، فإن الشباك الوحيد في مجال العمران يجمع في صفة أعضاء جميع الإطارات والهيئات الفاعلة التي

⁴⁹²-يرجع سبب عدم وجود تعاريف فقهية للشباك الوحيد هو حداثة التجربة الجزائرية، وبالبحث نجد أنها: "هيئة تشاورية متخصصة لدراسة طلبات الرخص والشهادات العمرانية، والتي يختص بتسليمها رئيس المجلس الشعبي البلدي، والوالي أو الوزير المكلف بالعمران، ويتكوّن من أعضاء دائمين بالإضافة لأعضاء مدعويين"، أنظر: لعويجي عبد الله، «دور الشباك الوحيد في تحسين الوسط الحضري»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 05 - العدد 02/ جوان 2018، جامعة عباس الغرور - خنشلة، ص248.

⁴⁹³-تنص المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 (ملغى) على أنه: ((يرسل طلب رخصة البناء والوثائق المرفقة به، في جميع الحالات في 05 نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي محل وجود قطعة الأرض...))، نلاحظ أن ما كان المعمول به في ظل المرسوم الملغى يتقل كاهل المواطن، إذ توضّح المادة أنه الحد الأدنى من النسخ هو خمسة (05) نسخ إلى جانب تعقيد الإجراءات والاختصاص الذي كان موزعا حسب الحالة بين الهيئات المحلية والإقليمية والمركزية؛ وبخصوص الاستشارات للمصالح الخارجية فمثلا في إطار رخصة البناء تنص المادة 39 من المرسوم الملغى أنه: ((تجمع المصلحة المختصة المكلفة بتحضير طلب رخصة البناء لكي تفصل...الاتفاقات والآراء...الشخصيات العمومية والمصالح أو الجمعيات عند الاقتضاء، التي تتم استشارتها ولم تصدر ردّا في أجل شهر واحد من تاريخ استلام طلب الرأي، تعد كأنها أصدرت رأيا بالموافقة...))، من خلال هذه المادة أنّ الإجراءات كانت تأخذ وقت طويل فإذا كان مدة الاستشارة قد تصل إلى شهر فإن الرد النهائي عن

يجب استشارتها قبل البت في طلب قرارات التعمير الفردية، لتفادي المراسلات الإدارية بين الهيئات كلّ على حدة ربّما للوقت وتجسيد لمبدأ الشفافية في دراسة الطلبات فضلا عن تفعيل التشاور في جلسات الشباك.

نصّ المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على شباك وحيد على المستوى المحلي وآخر على المستوى الإقليمي، حيث ينشأ الشباك الوحيد للبلدية بموجب قرار ممضى من طرف رئيس الدائرة المختص إقليميا وأنه يمكن جمع عدّة بلديات لشباك واحد⁴⁹⁴، وينشأ الشباك الوحيد للولاية على مستوى الولاية ويتم فتحه على مستوى مديرية التعمير بموجب قرار ممضى من طرف الوالي المختص إقليميا.

ب- تكريس تشكيلة جماعية للتشاور والبت في أحقية الطلبات:

قررت الدولة الجزائرية سياسة عمرانية جديدة تقوم على العديد من الإصلاحات لمجابهة التشوه العمراني، ولهذا اتخذت العديد من التدابير أبرزها تلك المتعلقة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية قصد التسهيل على المعنيين بها⁴⁹⁵، ولعلّ استحداث الشباك الوحيد خطوة إيجابية خاصة بتكريس تشكيلة جماعية للنظر في طلبات الحصول على قرارات التعمير الفردية.

الطلب قد تصل إلى ثلاثة أشهر، وبالتالي طول المواعيد جعلت المواطن يحجم عن طلب قرارات التعمير الفردية ويلجأ الى البناء غير القانوني ما أدى إلى تشويه الأوساط الحضرية فضلا عن خطورة البناء دون إجراء دراسات تقنية من قبل مختصين في الميدان؛ كما أن كثرة المراسلات الإدارية بين السلطة المختصة بتحضير قرارات التعمير الفردية والمصالح والهيئات والمستشارة رجوعا إلى السلطة المختصة في إصدار القرار، كان يؤدي حتما إلى أخطاء في الوثائق المطلوبة وبالتالي تعطيل مصالح المالك صاحب مشروع البناء أو المعني.

⁴⁹⁴-تنص الفقرتين الأخيرتين من المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على أنه يمكن أن يجمع الشباك الوحيد عدّة بلديات حيث يتم تنصيبه على مستوى الدائرة بالنسبة للبلديات النائية أو تقع في مناطق الظل، وهذا بعد تقييم من الوالي أو رئيس الدائرة؛ وفي هذه الحالة يتم انشاء الشباك الموحد بموجب قرار يوقعه الوالي أو رئيس الدائرة إذا كانت البلديات تنتمي لنفس الدائرة.

⁴⁹⁵-لقد جاء المشرع بالشبابيك لتسهيل الإجراءات وتبسيط إجراءات الحصول على وثائق التعمير الفردية، لاسيما من ناحية الأفراد، حيث أنه في ظل المرسوم الملغى كان يقابل طالب الوثيقة غموض بخصوص المكان أو السلطة المختصة بتلقي طلبه، خاصة مع تقاسم الاختصاص بين البلدية والولاية؛ غير أنه في ظل الشبابيك أصبح المالك أو المعني يتجه إلى البلدية من أجل إيداع ملفه لتقوم البلدية بمباشرة إجراءات معالجة الملف إذا كانت مختصة، أو إرساله للشباك الوحيد للبلدية، للتفصيل أنظر: لعويجي عبد الله، دور، الشباك الوحيد في تحسين الوسط الحضري، مرجع سابق، ص252.

إن تكريس جلسات جماعية للجهات المستشارة في إطار قرارات التعمير الفردية، يحقق مبدأ الشفافية في معالجة طلبات الحصول على هذه القرارات⁴⁹⁶، فباجتماع كل الجهات في جلسات جماعية للتشاور في مدى أحقية الطلب يؤدي إلى دراسة مثلى لكل طلب مقدّم فضلا عن التزام السلطات الإدارية بالوضوح والموضوعية في إجراءات تقديم هذه الخدمة، منعا بذلك كل التدخلات والحسابات الشخصية أو الشبهات.

وعليه فإن النظر في مدى أحقية الطلب المقدم على مستوى الشباك الوحيد يضم مختلف الهيئات والمصالح الإدارية المعنية لإبداء رأيها بكل شفافية وموضوعية وفي إطار حوار ونقاش⁴⁹⁷ حول مضمون الطلب وأحقيته في الحصول على الرخصة أو الشهادة المطلوبة، سواء تعلّق الأمر بالشباك الوحيد للبلدية (1) أو الولاية (2).

1- تكريس تشكيلة جماعية على مستوى الشباك الوحيد للبلدية:

لقد نصّت المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على تشكيلة الشباك الوحيد للبلدية⁴⁹⁸، حيث ميزت المادة سابقة الذكر بين الأعضاء الدائمين والمدعويين؛ حيث حدد عدد الأعضاء الدائمين بسبعة (07) أعضاء وهم رئيس البلدية أو ممثله رئيسا، رئيس مفتشية أملاك الدولة، المحافظ العقاري المختص إقليميا، رؤساء الأقسام الفرعية (للتعمير والهندسة المعمارية والبناء، للأشغال العمومية، للري)، مفتش التعمير، وفي حالة غيابهم يمكن أن ينوب عن كلّ عضو ممثله.

أما بخصوص الأعضاء المدعويين أو المؤقتين فعددهم محدد بسبعة (07)، وهم رئيس القسم الفرعي للفلاحة أو ممثله، ممثل الحماية المدنية، ممثل الشركة الوطنية للغاز والكهرباء،

⁴⁹⁶- أنظر: بلول فهيمة، « الشُّبَّاكُ الوَحِيدُ: آليّة جديدة لتحضير عقود التعمير وتسليمها » ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 09 - عدد 01/ سنة 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة- بجاية، ص371؛ أنظر كذلك في مبدأ الشفافية: أمزيان عزيز، أخلاقيات القوانين الضريبية الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2013، ص.197؛ بن عبد العزيز خيرة، « دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الحكم الراشد » ، مجلة المفكر، المجلد 07- عدد08/ سنة 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حاج لخضر - باتنة، ص 333.

⁴⁹⁷- لعويجي عبد الله، دور الشباك الوحيد في تحسين الوسط الحضري، مرجع سابق، ص252.

⁴⁹⁸- بالإضافة إلى هذه التشكيلة يزود الشباك الوحيد في إطار سيره بأمانة تقنية تكلف بفتح مخصص لاستقبال الطلبات والملفات فضلا عن مرافقة المواطنين والملاك أو المعنيين بالأمر لتسهيل عليهم الإجراءات وتوعيتهم والاجابة عن تساؤلاتهم.

وممثل عن المديرية الولائية (للبيئة، السياحة، الثقافة، الصحة والسكان)، كما يمكن أن يستعين الشباك الوحيد للبلدية بكل شخص في إطار خبرته أو كفاءته أو أي جهاز أو سلطة قصد تنويره بمعلومات.

2- تكريس تشكيلة جماعية على مستوى الشباك الوحيد للولاية

لقد نصّت المادة 59 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على تشكيلة الشباك الوحيد على مستوى الولاية والذي يتم تنصيبه على مستوى مديرية التعمير للولاية، خلافا للشباك البلدي لم تميّز المادة سابقة الذكر بين الأعضاء (دائمين ومدعوين)⁴⁹⁹.
وتمّ تحديد عددهم بثمانية عشر (18) عضواً وهم ممثل الوالي، المدير الولائي المكلف للعمران أو ممثله رئيساً⁵⁰⁰، رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله، عضوين (02) من المجلس الشعبي الولائي⁵⁰¹، رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، مدراء (أملاك الدولة، المحافظ العقاري المختص إقليمياً، المصالح الفلاحية، للأشغال العمومية، الموارد المائية، الحماية المدنية، الطاقة والمناجم، الشركة الوطنية للغاز والكهرباء⁵⁰²، البيئة، السياحة)؛ وفي حالة غيابهم يمكن أن ينوب عن كلّ عضو ممثله، ويمكن أن يستعين كذلك الشباك الوحيد للولاية بكل شخص في إطار خبرته أو كفاءته أو أي جهاز أو سلطة قصد تنويره بمعلومات.

⁴⁹⁹ - بالإضافة إلى هذه التشكيلة يزوّد الشباك الوحيد للولاية في إطار سيره بأمانة تقنية تنصّب على مستوى مديرية التعمير تكلف بمجموعة من المهام الإدارية متعلقة بالطلبات وتحرير المحاضر...، أنظر المادة 59 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁰⁰ - تنص المادة 59 على أنه يمكن لرئيس مصلحة التعمير إذا اقتضى الأمر أن ينوب أو يمثل المدير المكلف بالعمران، وفي هذا الصدد فإن ترأسه يعدّ نقطة إيجابية خاصة وأنه المسؤول الأول عن التعمير على المستوى الإقليمي وأن مهامه تتلخص أساساً في تنظيم النشاط العمراني ومحااربة الأنشطة العمرانية غير القانونية.

⁵⁰¹ - من خلال التشكيلة الجماعية يتم تكريس مبدأ الشفافية، في أعمال الهيئة المكلفة بتحضير وتسليم قرارات التعمير الفردية، فالمسألة تجمع بين الجانب التقني والإداري، ولا تتطوي أبداً على أفكار أو أيديولوجية سياسية فبالتالي نتساءل عن الغاية من إدراج ضمن تشكيلة الشباك الوحيد للولاية رئيس المجلس الشعبي الولائي وعضوين من نفس المجلس ينتخبهما نظراًوهم طبقاً لنص المادة 59 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر؛ أنظر كذلك: بلول فهيمة، الشبّاك الوحيد: آلية جديدة لتحضير عقود التعمير وتسليمها، مرجع سابق، ص 369.

⁵⁰² - في حالة غياب مدير الشبكة الوطنية للغاز والكهرباء، تنص المادة 59 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على إمكانية حضور ممثلوها من الشركة الجزائرية لتسيير شبكة نقل الكهرباء «GRTE»، والشركة الجزائرية لتسيير شبكة نقل الغاز «GRTG».

ت - المرافقة المستمرة للمالك طالب الخدمات العمومية العمرانية:

تختص الشبابيك الوحيد للبلدية والولاية بدراسة طلبات قرارات التعمير الفردية والبت بكل شفافية في مدى أحقية المالك الطالب أو المعني بها، وإن كان مصدر القرار هو حسب الحالة رئيس البلدية أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، فإن تدخل الشباك الوحيد يعدّ آلية لتسهيل تقديم الخدمة العمومية.

وفي إطار تحسين الخدمة العمومية العمرانية، فقد تختص الشبابيك باستقبال المواطنين⁵⁰³ ومسك طلبات الملاك أو المعنيين، إلى جانب دراستها⁵⁰⁴ وتبليغ أصحابها بالقرار⁵⁰⁵ المتخذ من طرف الشباك.

ث - ضبط البطاقة الوطنية الإلكترونية للعمران:

يعدّ استحداث بطاقة وطنية إلكترونية للعمران⁵⁰⁶، استجابة صريحة للسياسة العمرانية الجديدة التي اتخذتها الدولة بمختلف إصلاحاتها، قصد تحسين الوسط الحضري عن طريق تضيق البناء الفوضوي غير القانوني، وفي إطار الموازنة بين حق الملكية والمصلحة العامة.

⁵⁰³ يظهر دور الشبابيك الوحيدة في تسهيل الولوج إلى الخدمة العمومية العمرانية المقّمة من خلال استقبال المواطنين والملاك أو المعنيين بقيد الحصول المسبق على الرخص، والإجابة عن تساؤلاتهم والاستماع إلى انشغالاتهم المتعلقة بمختلف قرارات التعمير محل الخدمة العمومية، إلى جانب تلقي طلباتهم وتسجيلها في سجل مخصص لهذا الغرض مرقم ومؤشّر عليه مقابل وصل إيداع، ويتم دارستها وفقا لتاريخ إيداعها.

⁵⁰⁴ تجدر الإشارة إلى الشباك الوحيد لا يختص بدراسة جميع قرارات التعمير، فيستثنى من اختصاصه دراسة الطلبات المتعلقة بشهادة المطابقة وشهادة التعمير وبطاقة المعلومات ولوحة الورشة.

⁵⁰⁵ اعتبارا للطبيعة الفردية للقرارات الصادرة في إطار الخدمة العمومية العمرانية فإن تبليغها لأصحابها يعدّ شرطا جوهريا لإحداث آثاره القانونية، وبالتالي في إطار مرافقة مستخدمي الشباك الوحيد فيتم تبليغهم بالقرار النهائي؛ وبالرجوع إلى نص المادتين 58 و59 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر فإن نجد أن في كل الأحوال الشباك الوحيد للبلدية هو المختص بتبليغ القرارات أو التحفظات، حتى إذا كان دراسة الملف تتم على مستوى الشباك الوحيد للولاية.

⁵⁰⁶ تتم استحداث بطاقة وطنية إلكترونية للعمران بموجب المرسوم لتنفيذي رقم 09-276، مؤرخ في 30 أوت 2009، يتعلق بالبطاقة الوطنية لعقود التعمير والمخالفات المتعلقة بها وكذا كفاءات مسكها، ج ر عدد 50، صادر في 02 سبتمبر 2009؛ نصّ كذلك القانون رقم 08-15، سالف الذكر في مادته 93 على أنه يؤسس لدى الوزير المكلف بالتعمير بطاقة وطنية يسجل فيها قرارات التعمير المسلّمة تطبيقا للقانون رقم 90-29، سالف الذكر؛ وفي هذا الصدد ننبه أنها تختلف عن البطاقة الوطنية للسكن، حيث تنصبّ هذه الأخيرة على توثيق معلوماتي لكل قرارات منح السكنات العمومية الإيجارية والسكنات الاجتماعية التساهمية والسكنات التي تم اقتناؤها في إطار البيع بالإيجار والأراضي ذات الطابع الاجتماعي وإعانات الدولة الممنوحة لشراء أو بناء مسكن، للتفصيل في المسألة أنظر: بوخميس سهيلة، « عصرية الإدارة العمرانية في الجزائر البطاقة الوطنية لقرارات

عرف المشرع البطاقة الوطنية للعرمان في المادة 02 المرسوم التنفيذي رقم 09-276،
سالف الذكر فلا مجال للاجتهاد في وجود نص، وبالتالي فيعرفها على أنها: " تعتبر البطاقة
الوطنية آلية قانونية لتوثيق عقود التعمير التي تسلمها السلطات المختصة والقرارات الإدارية
والقضائية المتعلقة بالعقوبات المرتبطة بتطبيق التشريع والتنظيم الساري المفعول في مجال
التعمير".

يتم ضبط البطاقة على مستوى أمانة الشباك الوحيد⁵⁰⁷، بتوثيق عن طريق الوسائل
المعلوماتية جميع التصرفات التي قام بها الملاك أو المعنيين بها في مجال العمران سواء كان
ذلك مشروعاً في إطار طلب خدمة عمومية عمرانية أو غير مشروعة في شكل مخالفات عمرانية.

ثانياً - مظاهر تسهيل ولوج الملاك للخدمة العمومية العمرانية:

لا شك أنّ الشباك الوحيد يعدّ قيمة مضافة للقطاع ومكسباً حقيقياً، خاصة وأنه ساهم
بنسبة معتبرة في كبح مخالفات العمران لسهولة ولوج الملاك لهذه الخدمة، وهذا اعتباراً لمجموعة
من التسهيلات من ناحية النفقات المتعلقة بالطلبات (أ)، فضلاً عن المواعيد المعقولة التي جاء
بها المرسوم 15-19 (ب)، لا سيما فيما يخص ردّ الجهات المطعون أمامها (ت)، كما أكدّ
رغبة الدولة في عصرنة الإدارة (ث).

أ- الترشيد في نفقات طالب الخدمة:

يستفيد طالب الخدمة العمومية من الشبائيك الوحيدة من اقتصاد حقيقي في المصاريف
والنفقات المتعلقة بالخدمة، فعوضاً من استخراج نسخ عديدة لإدراجها في ملف الطلب مع العلم

التعمير والمخالفات المتعلقة بها نموذجاً » ، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، عدد 07/جانفي 2018، كلية الحقوق والعلوم
السياسية، جامعة عمار ثلجي - الأغواط، ص 317.

⁵⁰⁷ -أنظر المادتين 58 و 59، من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر؛ تجدر الإشارة إلى أنه نفس المضمون جاء
في المادتين، بمعنى أنه نفس عبارات وردت في المادتين دون تغيير وبالتالي منطقياً فإن الشباك الوحيد للبلدية والولاية تختص
بنفس المهام المتعلقة باستحداث وضبط البطاقة الوطنية للعرمان لتموين قاعدة المعلومات الخاصة بالوزارة المكلفة بالعرمان،
وتبعاً لذلك بالنسبة لضبط البطاقة قد يمكن أن يختص بها هيئتين إلا أننا نلاحظ أنه ثمة خلط وغموض بخصوص استحداث
هذه البطاقة، وكيف لبطاقة الكترونية أن تستحدث مرتين؟!

أنها ملفات ذات طابع تقني يعدّها مهندسين وتقنيين، تم تقليص عدد النسخ إلى ثلاثة (03) على الأكثر بالنسبة لمشاريع السكنات الفردية⁵⁰⁸.

ب - تقليص في مواعيد دراسة الطلبات:

قامت الدولة من خلال المرسوم التنفيذي رقم 15-19، بتقليص مواعيد وأجال دراسة طلبات الخدمة العمومية، حيث بعدما كانت المواعيد تتراوح بين ثلاثة (03) وأربعة (04) أشهر أصبحت السلطات ملزمة بالفصل في مدى أحقية الطلب بعد 15 يوم من إيداعه على الأكثر، وتسليم القرار النهائي في وقت قياسي⁵⁰⁹، وهذا من الناحية القانونية ويبقى تنفيذ الخدمة في الواقع العملي وفقا لهذه الآجال محل إثبات.

ت - إقرار حق التظلم:

أقرّ المشرع حق التظلم⁵¹⁰ بموجب المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، ويسميه ”حق الطّعن“، وبالتالي من لم يقتنع بالردّ⁵¹¹ الذي تمّ تبليغه من طرف الشباك الوحيد، يمكنه أن يودع في الآجال المطلوبة تظلماً لدى الولاية مقابل وصل استلام، ليتم الردّ على التظلم المودع خلال 15 يوماً من الطعن على الأكثر؛ وفي حالة عدم التزام الجهة المطعون أمامها بردّ في الآجال، يمكن للمعني اداع طعن ثاني لدى السلطة المركزية المكلفة بالعمران أو اللجوء إلى السلطة القضائية.

⁵⁰⁸ - تجدر الإشارة إلى أنه طبقاً للمادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، في حالة تشييد بنايات سكنية جماعية أو مشاريع عمومية فإن ملف الطلب يكون أثقل بحيث يتضمن أكثر من ثلاثة نسخ ولعلّ السبب يرجع إلى زيادة عدد الهيئات أو المصالح العمومية المستشارة، وبالرغم من ذلك فإن ملفات طلب قرارات التعمير الفردية في ظل الشباك الوحيد تبقى أخفّ لكثير مما كانت عليه في ظل المرسوم الملغى.

⁵⁰⁹ - أنظر مثلاً: المادة 40 أو 03/48 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵¹⁰ - لقد نصّ المشرع في المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، على حق الطّعن وبالاطلاع عليها نجد انه يقصد التظلم الإداري وليس الطّعن بدليل أنه ينص على إيداعه أمام الولاية التي تعدّ السلطة أعلى درجة من البلدية فلا شك أنه يقصد تظلم رئاسي، يستخدم عادة الطعن للتعبير عن الإجراء القضائي الذي يتبعه المعني بالأمر، ولهذا استخدمنا مصطلح الطّعن الذي يعدّ أكثر وضوحاً.

⁵¹¹ - تجدر الإشارة إلى أنّ الردّ السلبي أو الرفض قد يكون ضمنياً بالسكوت، حيث أنه يشترط المشرع طبقاً للقانون رقم 90-29 في الردّ عن طلبات الحصول عن قرارات التعمير الفردية أن يكون صريحاً، وسكوت الإدارة في كل الأحوال يفسّر على أنه رفض ضمنى للطلب ويخول الطالب حق التظلم الإداري أو الطّعن أمام القاضي الإداري في إطار دعوى الإلغاء، أنظر: ليلي زروقي، حمدي باشا عمر، مرجع سابق، ص 352.

ث - تفعيل الإدارة الإلكترونية:

شهدت السلطات العمومية العمرانية تغييرات جوهرية، تتعلق أساسا باستحداث الشباك الوحيد كهيئة جديدة لتحضير قرارات التعمير الفردية وفي إطار سياسة ترشيد وتحسين الخدمة العمومية العمرانية، فقد تمّ عصرنة قطاع العمران من خلال استحداث البطاقة الوطنية الإلكترونية للعمران التي يمسكها الشباك الوحيد.

وبالتالي بفضل الوسيلة المعلوماتية يتم تقريب الإدارة للمواطن وتمكين السلطات العمومية المختصة من مراقبة عمليات التعمير، وتشخيص الواقع العمراني والتفكير في آليات للتضييق على البناء غير القانوني إلى جانب مكافحة تشوه الأوساط الحضرية⁵¹².

الفرع الثاني - النقائص المعيقة لسير الشباك الوحيد: حائل لجودة الخدمة العمومية العمرانية:

يعدّ استحداث الشباك الموحد بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19، قفزة نوعية في قطاع العمران، كما أن دراسة فعالية هذه الهيئة في الموازنة بين حق المالك في البناء والمصلحة العمرانية في إطار تقديم الخدمة العمومية العمرانية، تعدّ جدّ مرضية نظرا للعدد المعتبر المزايا التي سهّلت عملية الولوج إلى الخدمات العمومية العمرانية.

غير أنه بتقييم هذه الهيئة من خلال خمس سنوات من العمل، يجدر بنا عرض بعض النقائص والفراغات القانونية التي تلاحظ والتي قد تعيق حسن سير هذه الخدمة، وإسراع إصلاحها قد يؤدي إلى مكافحة البناء المشوه لأوساطنا العمرانية بأكثر فعالية.

⁵¹²- للتفصيل في مسألة عصرنة الدارة العمرانية وتفعيل الإدارة الإلكترونية أنظر: بوخميس سهيلة، مرجع سابق، ص 323.

أولاً- غموض كفاءات تنصيب الشباك الوحيد للبلدية

استحدثت الشبابيك الوحيدة في 2015، وبعد خمسة سنوات بقيت مسألة كفاءات تنصيبها غامضة فضلاً عن تأخر في تنصيبها في بعض البلديات والولايات⁵¹³، ويمكن الغموض في إشكالية إصدار القرار المتضمن إنشاء هذه الشبابيك⁵¹⁴.

وبهذا الصدد نلاحظ أنه ينشأ الشباك الوحيد للبلدية على مستواها وبقرار من رئيس الدائرة، فقد تطرح العديد من التساؤلات: ما دور رئيس البلدية إذن؟ وما مدى فعالية سلطته في إطار الشباك الوحيد؟ وما الجدوى من التمييز بين شبك على مستوى البلدية وآخر على مستوى الولاية؟ كل هذا يجعل المرسوم السابق ذكره غامضاً بخصوص إنشاء الشبابيك ويشكك في فعاليته العملية.

وإذا كان رئيس الدائرة له صلاحية إصدار القرار المنشئ للشباك، فتبعاً لذلك يكون من المنطقي أن يُنصَّب الشباك على مستوى الدائرة وأن يترأسه وأن يعيّن أعضائه، بل أكثر من ذلك أن يُسند له اختصاص في إصدار بعض قرارات التعمير الفردية.

غير أن وفقاً للمرسوم التنفيذي 15-19، إذا كان لا يطرح أشكال بخصوص البلديات النائبة فإن المادة 58 تنص على أن رئيس البلدية هو الذي يترأس الشباك الوحيد المنصَّب على مستوى البلدية وفي حالات محددة قانوناً هو مصدر قرارات التعمير الفردية⁵¹⁵.

وبالتالي فالغموض كله يكمن في تدخّل رئيس الدائرة بموجب قرار لإنشاء شبك لا يترأسه ولا يعيّن أعضائه، ولا يمنحه القانون سلطة في مجال تحضير وتسليم قرارات التعمير الفردية،

⁵¹³ تشهد بعض المناطق النائبة أو منطق الظل غياب تاب لهذا الجهاز ما يؤدي إلى تعطيل المواطنين والملاك أو المعنيين، كما أن هذه الهيئة لم يتم توظيف أعوان أو عاملين أو تقنيين للتكفل بتسييرها، وبالتالي الإبقاء فقط على موظفي المصالح التقنية للبلديات والتي لم تكن كافية أصلاً قبل استحداث الشباك الوحيد؛ هناك أيضاً مشكلة عدم توفير مقر خاص بالشبابيك الوحيدة، خاصة في البلديات التي تعاني من نقص في التمويل أو عدم توفرها على إيرادات كافية، وبالتالي فتعقد الاجتماعات الخاصة بالشباك الوحيد على مستوى مصالح مجاورة أو في أماكن غير مخصصة لدراسة مثلى لطلبات الخدمة العمومية فضلاً عن عدم استيعابها لكل أعضاء الشبابيك؛ كما نسطر نقص في الوسائل المادية والتقنية اللازمة التي تساهم بنسبة معتبر في تطوير وفعالية الخدمة، ناهيك عن البط الذي يمس تفعيل استحداث وضبط البطاقة الوطنية للعرمان.

⁵¹⁴ يمكن الرجوع في هذا الصدد إلى: بلول فهمية، الشبّاك الوحيد: آلية جديدة لتحضير عقود التعمير وتسليمها، مرجع سابق، ص373.

⁵¹⁵ في مسألة السلطة المختصة بإصدار رخصتي التجزئة والبناء أنظر المادتين 48 و49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر؛ أنظر كذلك المادتين 14 و15 من نفس المرسوم.

وإلى جانب ذلك فإنّ الدائرة لا تحوز على الشخصية المعنوية اعتباراً لدورها في ممارسة الرقابة وبعض المهام نيابة عن الوالي.

وقد نستنتج أن الشباك الوحيد للبلدية ينشئه رئيس الدائرة في إطار مهام محددة قانوناً ونيابة عن الوالي، لينشئ هذا الأخير شباك آخر للولاية ينصب على مستوى مديرية التعمير، وكان السلطة الإقليمية ممثلة في الوالي أنشأت شباكين وحيدين الأول على مستوى البلدية والثاني على مستوى الولاية.

وعليه لكل هذه الأسباب فإنّ المرسوم جاء غامضاً فيما يخص تنصيب الشبايك على مستوى البلدية، وكان على المشرع أن يسند اختصاص انشاء الشباك الوحيد للبلدية لرئيسها، خاصة وأن للبلدية ومصالحها التقنية سلطات ودور موسّع في تحضير وتسليم قرارات التعمير الفردية⁵¹⁶.

ثانياً - غموض كفاءات البت في الطلبات:

تطرقنا فيما سلف إلى تشكيلة الشبايك الوحيدة، وبخصوص الشباك المنصب على مستوى البلدية فقد حسمت المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، في مسألة رئاسة الشباك، غير أنه يُضاف إلى الغموض السابق عدم وضوح حدود سلطات رئيس الشباك الوحيد في مواجهة أعضائه، فنتساءل هل أنه يتم البت بالتصويت وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس ممثلاً في رئيس البلدية أو من ينوب عليه، أما أن يبت في الطلبات بالإجماع أو أنّ رأي الأعضاء هو مجرد رأي استشاري قبلي ولا وزن له في إطار البت في الطلب، كل هذا قد يثير إشكالات قانونية عند البت في الطلب.

وبالتالي لا مبالاة بعض أعضاء الشبايك الوحيدة في حضور الاجتماعات المبرمجة⁵¹⁷، قد تكون ناتجة عن تداعيات عدم وضوح كفاءات البت في طلبات الخدمة العمومية العمرائية التي تختص بتقديمها الشبايك الوحيدة.

⁵¹⁶-أنظر المادتين 94 و95 من قانون رقم 11-10، سالف الذكر.

⁵¹⁷-لا بد أن ينص المرسوم التنفيذي رقم 15-19، عن بعض المسائل التفصيلية، على غرار كفاءات انعقاد اجتماعات الشبايك الوحيدة وحدود سلطات الرئيس، وكفاءات البت أو الفصل في الطلب هل بالتصويت أم بالإجماع أو بطريقة أخرى؛ ويجب أيضاً أن ينص المرسوم على نصاب محددة لصحة الاجتماع المنعقد في الشباك الوحيد وكذا القرارات الناتجة عنها، ولمجابهة مشكلة عدم حضور الأعضاء فيمكن أن ينص المشرع على مسؤوليتهم عن عدم التزامهم بالحضور أو كل إخلال بالمهمة التي أسندها

وبهذا الصدد أنه قد يؤثر على الآجال والمواعيد التي نصّ عليها المرسوم التنفيذي رقم 15-19 والتي أكّدت عليها الحكومة، بسبب عدم حضور أعضائها أثناء انعقاد الاجتماعات وعدم النص على النصاب اللازم للانعقاد، ما يؤدي إلى تأجيل عقد الاجتماع وبالتالي تمديد الآجال وتعطيل الملاك أو المعنيين من الحصول على حقوقهم في الوقت المحدد في المرسوم.

ثالثا - ضرورة ضبط تسمية الوثائق محل الخدمة العمومية العمرانية:

تختصّ الشبايك الوحيدة بتلقي ومعالجة طلبات الحصول على وثائق من صميم الخدمة العمومية العمرانية، فضلا عن تبليغ القرار للملاك أو المعنيين بالطلب، غير أن ما نلاحظه بداية من تسمية المرسوم التنفيذي رقم 15-19 أنه يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، والتي يقصد بها رخص وشهادات التعمير أو قرارات التعمير الفردية.

قد نتساءل هل أنّ طالب وثائق التعمير، يعني توجيه دعوة للتعاقد والسلطات العمومية في إطار عقد؟ وإذا كان كذلك هل يناقش بنود هذه العقود؟ وأكثر من ذلك هل أن العقود تفيد تقييد حرية الملاك أو المعنيين أم أنها اتفاق إرادي من شأنها إنشاء رابطة قانونية؟ وإذا كانت الخدمة العمومية العمرانية تفيد تقييد الحرية الشخصية للمالك للحفاظ على المصلحة العامة هل يمكن أن تكون التزاما تعاقديا وكل إخلال به يمنح حق للسلطات فسخ عقود التعمير وقيام مسؤولية عقدية؟

كل هذه التساؤلات توضّح لنا تلقائيا عدم منطقية التسمية خاصة وأنّ الشبايك يعالج طلبات ووثائق تحضيرها وتسليمها يندرج ضمن التصرفات الانفرادية للإدارة⁵¹⁸ ففي هذه "العقود" تكون

المشرع لهم، ونذكر أن المرسوم التنفيذي سابق ذكره ينص في المادة 58 منه على أنّ الشبايك يجتمع في دورة عادية كل 8 أيام غير أن لامبالاة الأعضاء لغياب أي مسؤولية أو نصّ يلزمهم بالحضور فإن آجال تحضير وتسليم الوثائق يمدد ليقارب ما كان عليه في ظل المرسوم الملغى؛ وفي إطار الشفافية فيمكن منح فرصة لمشاركة المواطنين وحضورهم لاجتماعات الشبايك الوحيدة.

⁵¹⁸ - مثلا رخصة التجزئة تعتبر قرار إداري صادر عن سلطة إدارية مختصة، وتكون في شكل قرار إداري يفيد إفصاح من جانب الإدارة، وتصدره صراحة أو ضمنا - ليفيد الرفض - أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانونا، فلا يكون في شكل عقد إداري لأنه لا يقوم على التراضي وإنما للإدارة سلطة البت في طلب رخصة التجزئة ومن ثم تقرير إصدار موافقة أو رفض الترخيص أنظر: مجاجي منصور، مرجع سابق، ص 26.

لها سلطة تقديرية في قبول أو رفض الطلب أو إصدار تحفظات، مع مراعاة حق الطالب في التظلم⁵¹⁹ أو الطعن القضائي.

وعليه فإنّ هذه الوثائق ليست بعقود وإنما بقرارات إدارية كما تم توضيحها لما تطرقنا إلى خصوصيات الرخص المقيدة للملاك⁵²⁰؛ كما أنّ إصدارها لا يتخذ نمط التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة في إطار اتفاق ثنائي بينها وبين متعامل معها، وفي إطار العقود الإدارية فلا يكون طرفيه طالب ومقدم للخدمة العمومية وإنما متعامل متعاقد مع الإدارة.

قد لا تنتهي الحجج التي تؤكد عدم انسجام تسمية وثائق التعمير وتدعو حتما إلى ضرورة إعادة ضبطها، خاصة وأنّ الوثائق الصادرة عن الشباك هي قرارات إدارية وفقا للنماذج الملحقة بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر⁵²¹، إلى جانب ذلك فإنّ المشرع الفرنسي يسميها وثائق التعمير أو رخص استغلال الأراضي⁵²².

المطلب الثاني - تبسيط إجراءات تقديم الخدمة العمومية العمرائية في إطار

تقييد البناء والتجزئة:

تعدّ السلطات العمومية المختصة الأصيل في تقديم الخدمة العمومية العمرائية، فهي توفر متطلباتها، ويعدّ الأساس الذي تعتمد عليه لضبط النشاط العمرائي لا سيما عند تقييد حرية ملاك العقار في إطار أنشطتهم العمرائية كالتجزئة والبناء التي تعدّ من صميم الخدمة العمومية. يتم تقييد الملاك أو المعنيين بالزامية الحصول المسبق على وثائق تعميم تتضمن رخصة بإنجاز أنشطة عمرائية أبرزها أنشطة التجزئة والبناء كونها نقطة بداية النشاط العمرائي، ويهدف

⁵¹⁹-أنظر مثلا نص المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵²⁰-أنظر المطلب الأول، خصوصيات رخصة التجزئة ورخصة البناء؛ هي قرارات إدارية تندرج ضمن التصرفات القانونية الانفرادية للإدارة.

⁵²¹-أنظر الملحق رقم 01 "رخصة التجزئة" و الملحق رقم 02 "رخصة البناء"

⁵²²-La délivrance d'une autorisation d'urbanisme permet à la commune de vérifier la conformité des travaux par rapport aux règles d'urbanisme. En fonction du type projet et du lieu, il faut déposer une demande de permis (permis de construire, d'aménager...) ou une déclaration préalable de travaux ; Voir : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N319> ; Voir aussi : Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme. - Article 15 | Legifrance

إلى الحفاظ على مختلف التوازنات بين البيئة والعمران، والتوفيق بين حق المالك في التعمير وحق الجماعة في وسط حضري منسجم.

سعى المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر إلى التضييق على التعمير غير القانوني، من خلال إسناد الدراسات المتعلقة بها للشبابيك الوحيدة ثم تبسيط وتسهيل الإجراءات المتعلقة بالقيود الواردة على عمليات البناء (الفرع الأول) وكذا عمليات التجزئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول - إجراءات رخصة البناء: موازنة بين صرامة الشروط وبساطة

الإجراءات:

عرفت الخدمة العمومية العمرانية في ظل المرسوم رقم 91-176 (ملغى)، إجراءات معقدة وآجال طويلة ما أدى ببعض الملاك أو المعنيين إلى البناء بدون رخصة، وللتضييق على البناء غير القانوني استحدث الشباك الوحيد كهيئة جديدة لمعالجة طلبات رخصة البناء. غير أن إصلاح ميكانيزمات تقديم الخدمة، وفقا لإجراءات وآجال تتسم بالمرونة لإصدار الرخصة في وقت قياسي، يرافقها تشديد في المستندات التقنية المطلوبة (أولا)، التي تخضع لمعالجة (ثانيا)، قبل إصدار القرار الفاصل في الطلب (ثالثا) وتبليغه للملاك أو المعنيين به ليحدث أثاره القانونية (رابعا).

أولا- تشديد في المستندات القانونية والتقنية لمشروع البناء:

جاء المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف ذكر كسبيل لإصلاح الواقع العمراني ومجابهة البناء غير القانوني والفوضوي، وبالرغم من تسهيل إجراءات الحصول على رخصة البناء إلا أن المشرع شدد شروطها، حيث أنه فضلا عن المستندات القانونية أو الإدارية يفرض على الملاك أو المعنيين بطلب الرخصة مستندات تقنية تتعلق أساسا بالتصميم المعماري ودراسات الهندسة المدنية تعدّ بالاشتراك بين مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية معتمين ويؤشران على هذه التصاميم⁵²³.

523 - أنظر المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، السالف الذكر.

نصت المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر⁵²⁴، على أنه يشترط في ملف طلب رخصة البناء أن يرفق بملف إداري يحتوي على مستندات قانونية متعلقة بالطالب والبنائة والأرض (أ)، وملفا آخر يتعلّق بالهندسة المعمارية لإثبات مدى انسجام مشروع البناء وقواعد العمران وبعض الاعتبارات البيئية (ب)، وملائمته لمتطلبات البناء الحضري (ت)، فضلا عن بعض المستندات ذات الصلة بأمن وسلامة البناء (ث).

أ- تقديم مستندات قانونية دقيقة بخصوص الطلب:

أول ما يتم دراسته أثناء معالجة طلبات رخصة البناء على مستوى الشباك الوحيد المختص، هو المستندات القانونية التي تبين هوية الطالب ومستنداته المثبتة لعلاقته بالقطعة الأرضية المراد بنائها، لذلك يطلب ملفا إداريا يتضمن على مستندات قانونية تخص الطالب والأرض و/أو البنائة في حال وجودها.

يقوم بداية المالك أو المعني بالأمر بتقديم طلب رخصة البناء وإرفاقه بسند الملكية أو ما يحل محله ليمنحه صفة قانونية لمباشرة حقه في الحصول على رخصة البناء، ويتم ذلك من خلال إيداع لدى الشباك الوحيد للبلدية عقد مدني إذا كان مالك للأرض أو إداري⁵²⁵ في حالة الأشخاص المعنوية العامة، أما في الحالات الأخرى يطلب وكالة أو شهادة حيازة أو كل وثيقة تثبت صفة الطالب.

يحتوي كذلك الملف الإداري مجموعة من المستندات المتعلقة برخصة التجزئة أو مرجعها بالنسبة لمشاريع البناء المزمع إقامتها على قطع أرضية مخصصة للاستعمال السكني أو لغرض آخر، بالإضافة إلى كل قرارات السلطة المختصة التي تتضمن رخصة توسيع بنايات ذات طابع تنموي أو رخص قابلية استغلال، بالنسبة للأراضي المجزئة بموجب ترخيص بالتجزئة فضلا عن كل وثيقة مكتوبة أو بيانية تخصّ البنائيات المعدّة في حصّة أو عدّة حصص.

⁵²⁴ -تتص المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على: ((يرفق طلب رخصة البناء بالملفات التالية:

أولا الملف الإداري ويحتوي على: (...)).

⁵²⁵ -عقد اداري يتضمن تخصيص قطعة أرض الأشخاص المعنوية العامة أو لمختلف المصالح والهيئات العمومية.

ب- تقديم المستندات مثبتة لملائمة مشروع البناء وقواعد العمران:

يُعرف العمران على أنه علم وفنّ مقنّن في إطار قواعد قانونية، وتبعاً لذلك فإن طالب رخصة البناء عليه أن يحترم المواصفات الفنية الجمالية والقانونية والتقنية، فلائثبات ذلك يقوم المالك أو المعني بتقديم ملف خاص بالهندسة المعمارية.

يتضمن هذا الملف بداية مستندات تقنية بحتة تتمثل بتصميم الموقع الذي يتم إعداده وفقاً لسلم خاص بكل قطعة أرضية حسب مساحتها⁵²⁶، ومن بعدها تحديد شبكة الخدمات العمومية مع بيان طبيعتها وتسميتها، ونقاط الاستدلال التي تحدد قطعة الأرض وكذا رسم الأسيجة عند الاقتضاء ومنحنيات المستوى أو مساحة التسطیح والمقاطع التخطيطية للقطع الأرضية تُطلب كذلك تصاميم متنوعة وفقاً لسلم بحسب مساحة البناية⁵²⁷، للتوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية، والمشملة على شبكة ضخ المياه الصالحة للشرب، وكيفيات صرف المياه (الرمادية والسوداء)⁵²⁸، وشبكة الكهرباء، التدفئة، وتصميم واجهة البنايات.

أما إذا كانت البنايات محل طلب رخصة البناء موجودة فيطلب من المالك أو المعني تحديد بوضوح الأجزاء القديمة التي يتم الاحتفاظ بها أو هدمها أو الأجزاء المبرمجة لاسيما بالنسبة لمشاريع تحويل الواجهات والأشغال الكبرى.

⁵²⁶- يتم تقديم التصاميم وفقاً لسلم خاص حسب مساحة كل قطعة أرضية، حيث يقدم تصميم الموقع على سلم 200/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تقل أو تساوي 5000 متر مربع؛ أو تصميم على سلم 500/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تتعدى 500 متر مربع، وعلى سلم 1000/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تتجاوز 5000 متر مربع.

⁵²⁷- يتم اعداد تصاميم التوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية، على سلم 50/1 بالنسبة للبنايات التي تقل مساحة مشتملاتها عن 300 متر مربع، وعلى سلم 100/1 بالنسبة للبنايات التي تتراوح مساحة مشتملاتها بين 300 متر مربع و600 متر مربع وعلى سلم 200/1 بالنسبة لباقى البنايات،

⁵²⁸- Les « **Eaux Noires** », en écologie et dans l'industrie, sont l'autre nom donné aux « **Eaux vannes** », c'est-à-dire aux eaux usées contenant notamment Matière fécales et urines, qui doivent recevoir un traitement particulier avant toute réutilisation ou tout rejet dans l'environnement. Voir : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Eaux_noires_\(écologie\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Eaux_noires_(écologie)); « **Les eaux grises** » sont des eaux usées domestiques faiblement polluées (par exemple eau d'évacuation d'une douche ou d'un lavabo), et pouvant être utilisées pour des tâches ne nécessitant pas une eau absolument propre, par exemple l'évacuation des excréments ou le nettoyage d'un véhicule ; Elles sont souvent à opposer aux **eaux-vannes**, qui contrairement aux eaux grises contiennent des matières fécales ou d'autres substances polluantes plus difficiles à traiter et éliminer, Voir : https://fr.wikipedia.org/wiki/Eaux_grises.

يتم كذلك تبيان بعض العناصر ذات الصلة بالطابع الفني والجمالي والنسق العمراني، كنوع طوابق البناء وما يجاورها و/أو ارتفاعها، نوعها، المساحة الإجمالية للبناء والقطعة الأرضية (المساحة المبنية على الأرض)؛ فضلا عن تبيان شبكات قابلية الاستغلال التي تخدم القطعة الأرضية.

ت - تقديم مستندات تثبت ملائمة مشروع البناء لمتطلبات البناء الحضري:

يجب أن تتوفر البناءات في الوسط الحضري على مجموعة من المتطلبات الأساسية أهمها ترتبط براحة السكان ومستعملي البناء، لذلك فيشترط على المالك أو المعنيين بطلب رخصة البناء إرفاق طلبهم بملف تقني يتضمن مذكرة تبيّن توفر المستلزمات الضرورية للراحة في البناء، يتم إرفاق هذه المذكرة برسوم بيانية إرشادية، تبيّن وسائل العمل وطاقة استيعاب كل محل، لاسيما لما يتعلق الأمر بالبناءات ذات الاستعمال الصناعي و/أو التجاري أو المرافق العامة حيث يشترط توضيح طريقة بناء الهياكل والأسقف ونوعية المواد المستعملة ومستوى الضجيج المنبعث منها.

إلى جانب ذلك فيطلب أيضا بيان مختصر لأجهزة التموين بالطاقة سواء تعلق الأمر بالغاز أو الكهرباء أو وسائل التدفئة المتنوعة وكذلك التهوية، بالإضافة إلى كيفية توفير المياه الصالحة للشرب والتطهير، ويمكن أيضا اشتراط الوسائل المستعان بها للمجابهة أو الوقاية من الحرائق أو غيرها من الأخطار⁵²⁹.

ث - تقديم مستندات ذات الصلة بأمن وسلامة البناء:

لحماية الوسط الحضري من التشوه وضمان سلامة الأفراد فيه، يتعيّن على كل طالب رخصة البناء أن يرفق طلبه بملف تقني خاص بدراسة الهندسة المدنية، يتضمن أساسا تقرير يعدّه ويوقّع عليه مهندس في الهندسة المدنية.

حيث أنه يوضح فيه تحديد ووصف للهيكل الحامل للبناء المراد تشييدها، وأبعاد المنشآت ومختلف العناصر التي يتكوّن منها الهيكل والتصاميم المقدّمة في الطلب على نفس سلم تصاميم الهندسة المعمارية السالف ذكرها⁵³⁰.

⁵²⁹ - أنظر المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵³⁰ - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

ثانيا - حدود اختصاص الشباك البلدي في معالجة طلبات رخصة البناء :

تتضمن مسألة معالجة طلبات رخصة البناء المقدّمة على مستوى الشباك الوحيد للبلدية، إجراءات تحضيرية قبل الفصل في الطلب تتمحور أساسا على مرافقة الطالب والتحقق من توفر المستندات والشروط المطلوبة في الملف، تسليم وصل إيداع في ذات اليوم، إرسال نسخ من الملف إلى المصالح العمومية لتبدي رأيها المطابق (أ)، وإذا كان الشباك البلدي يتمتع بالاختصاص الشامل في تلقي أو مسك الطلبات فلا يعني أنه يختص بدراسة كل الملفات الممسوكة (ب)، حيث أن كل الملفات التي تتعلق بمشاريع بناء ذات أهمية وطنية أو محلية يسند اختصاص دراستها لشباك الولاية(ت).

أ - اقتصار الشباك البلدي على الاختصاص الشامل في تلقي طلب رخصة البناء

تعتبر صلاحية مسك طلبات رخص البناء من السلطات المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق الشباك الوحيد للبلدية، وهذا في كل الأحوال سواء كان مختصا بإصدار القرار المتضمن منح الرخصة أو كان الاختصاص لغيره.

وبالتالي فيقتصر دوره في التحقق من توفر كل المستندات القانونية والإدارية المطلوبة وكذلك الملفات التقنية اللازمة ومطابقتها لما يقتضيه التشريع والتنظيم الساري المفعول، مقابل وصل استلام يقدم للمالك أو المعني بالطلب⁵³¹.

بالإضافة إلى ما سلف فإن الشباك البلدي يتكفل بمرافقة المالك خلال إيداع طلبهم، حيث إذا قدم أحدهم مستندات غير دقيقة أو ناقصة، يتم تبليغه بالمعلومات الناقصة ليستكمل أو يصلح المستندات المعيقة لسيرورة معالجة الطلب، وفي هذه الحلة يوقف الأجل المحدد لإصدار القرار ليسري من جديد من يوم تبليغ المعني بالنقص في الملف.

⁵³¹ -تنص المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على: ((يرسل طلب رخصة البناء والملفات المرفقة به في 3 ثلاث نسخ، بالنسبة لمشاريع البنيات الخاصة بالسكنات الفردية، وفي ثماني 08 نسخ بالنسبة لبقية المشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية، إلى رئيس المجلس ...
يسجل تاريخ إيداع الطلب بوصل يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم، بعد التحقق من الوثائق الضرورية...)).

ب- عدم شمول اختصاص الشباك البلدي على دراسة المشاريع ذات الأهمية يختصّ الشباك البلدي بتلقي طلبات رخصة البناء التي يتلقاها من الملاك أو المعنيين بها، غير أنّ في حالة انعقاد اختصاص إصدار القرار للوالي أو الوزير المكلف بالعمران فإنّ الشباك الوحيد للبلدية، يقوم بتحويل سبعة نسخ من ملف الطلب خلال ثمانية (08) أيام من تاريخ تلقي الملف إلى مصالح الدولة المكلفة بالعمران لتتمكن من إبداء رأيها، ليتم بعدها تحضير دراسة الملف على مستوى الشباك الوحيد للولاية بإرسال نسخة من الملف للمصالح المستشارة من خلال ممثليها على مستوى الشباك، الذي يلتزم بالفصل في أجل لا يتعدى 15 يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب⁵³².

ت- الاختصاص الشامل للشباك البلدي في دراسة المشاريع البسيطة خول القانون والتشريع المعمول به في مجال العمران، اختصاص دراسة ملفات طلبات رخص البناء إلى الشباك الوحيد المنصّب على مستوى البلدية⁵³³ في الحالات التي يكون إصدار الرخصة من صلاحية رئيس البلدية⁵³⁴، والتي لم ينص على اختصاص السلطات المركزية أو الإقليمية.

وبالتالي طبقا لما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر فإن الشباك البلدي يعدّ وسيط بين الملاك-أو المعنيين بالطلب- والمصالح المستشارة والوزير المكلف بالتعمير أو الوالي في حال اختصاصهم بإصدار الطلب، ويظهر ذلك من خلال اختصاص الشباك البلدي في تحضير الملفات لإرسالها للشباك الولائي وعند فصل هذا الأخير في الملف يرجع للشباك البلدي ليتكفل بتبليغ المعني بالأمر.

وعليه في حالة اختصاص الشباك البلدي بدراسة الطلب تتكفل أمانته التقنية بإرسال ملف الطلب إلى المصالح والهيئات العمومية المستشارة من خلال ممثليها، وفي أجل ثمانية (08)

532 - أنظر المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

533 - أنظر المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

534 - أنظر المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

أيام يبدأ احتسابها من تاريخ إيداع الطلب، ليفصل الشباك الوحيد البلدي في طلبات رخصة البناء في أجل خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب⁵³⁵.

ثالثا - الفصل في طلب رخصة بالبناء : بين الاختصاص المركزي والمحلي

بعد إيداع طلب رخصة البناء لدى الشباك الوحيد للبلدية، يتم دراسته والتحقق فيه على مستوى الشباك المختص قانونا بحسب طبيعة أشغال البناء وأهميتها، ليتمّ بعد ذلك الردّ على طلب رخصة البناء ويكون وفقا للشكلين الذي تمّ التطرّق إليهما في إطار الردّ على طلب رخصة التجزئة⁵³⁶.

وبالتالي إذا انتهى اجتماع الشباك المختص إلى عدم توفّر الشروط في الطلب أو عدم موافقته لمتطلبات الخدمة العمومية العمرانية فيتم رفض الطلب⁵³⁷، أمّا في حالة عدم اكتمال الشروط فيمكن تأجيل الفصل في الطلب⁵³⁸.

⁵³⁵ -يستشار بصفة خاصة أشخاص عموميين ومصالح الدولة المكلفة بالبيئة والعمران والفلاحة والآثار على مستوى الولاية؛ ويبلغ رأي مصالح الدولة المكلفة بالعمران والبيئة على مستوى الدائرة من خلال ممثل قسمها الفرعي أنظر المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵³⁶ - أنظر المادة 62 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁵³⁷ - يتم رفض الطلب بموجب قرار يتضمن الرفض الصريح أو ضمنا بالسكوت، ولأسباب عديدة وأبرز الأسباب هي عدم مطابقة البناء لمتطلبات الخدمة العمومية العمرانية وأساسا عدم موافقة مخطط شغل الأراضي أو عدم موافقته وهو في طور المصادقة إذا تجاوز مرحلة الاستقصاء العمومي، أو ما يحلّ محله من قواعد عامة للتهيئة والتعمير، أو لعدم توافقه ومقتضيات رخصة التجزئة أو لعدم احترام الشروط و/أو الإجراءات المتعلقة بصفة الطالب أو الشروط الخاصة بالبناء، وننبه أنه مهما كانت الأسباب التي آلت بالطلب إلى الرفض، فهو يخضع لرقابة القاضي الإداري مع مراعاة القواعد المتعلقة بدعوى الإلغاء. أنظر المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵³⁸ - يتم تأجيل الفصل في الطلب أو تسليم رخصة البناء في حالتين محددتين قانونا، الأولى تتعلق بنقص بعض المستندات في الطلب، أما الثانية هي حالة وقوع الأرض المعنية في منطقة يتم فيها دراسات ووضع مخططات التهيئة والتعمير أو أي دراسة أو أسباب أخرى من شأنها ترشيد استغلال الأراضي أنظر المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر والمادة 64 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر؛ أنظر المادة 02/51 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر. - إقلولي أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص161.

أما إذا انتهى إلى أحقية طلب رخصة البناء لتوفر كل الشروط القانونية والتقنية المطلوبة فيتم إصدار قرار منح الرخصة من طرف⁵³⁹ الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي (أ)، أو رئيس البلدية (ب).

أ- التناوب بين السلطتين المركزية والإقليمية على اختصاص إصدار الرخصة:

من خلال نصوص القانون رقم 90-29، والمرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف ذكرهما فنلاحظ أنه هناك علاقة تناوب بين السلطة المركزية ممثلة بالوزير المكلف بالتعمير والسلطة الإقليمية ممثلة بالوالي المختص إقليمياً وتظهر هذه العلاقة من خلال إجراءات الاطلاع على الآراء وتبادلها فيما يخص المشاريع ذات أهمية وطنية أو جهوية، دون أن يتم النص على تأثير رأي الوالي أو تأثير الوزير برأي الوالي.

وبالتالي بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر، يختص الوزير المكلف بالتعمير بتسليم رخصة البناء إلا بعد الاطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع الهيكلية وذات المصلحة الوطنية أو الجهوية⁵⁴⁰.

أما الوالي فيختص بإصدار وتسليم رخص البناء⁵⁴¹ النسبة للمشاريع ذات الأهمية المحلية أو لمشاريع البناء المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية، وكذلك منشآت الإنتاج والنقل والتوزيع والمناطق التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه⁵⁴².

ب- محدودية نطاق اختصاص السلطة المحلية في إصدار رخصة البناء:

لقد خول القانون والتنظيم المعمول به في مجال العمران لرئيس البلدية اختصاص تسليم رخصة البناء في جميع الأحوال التي تكون فيها أشغال البناء تقع في منطقة مغطاة بمخطط شغل الأراضي ولا تكون من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، بتعبير آخر يختص بإصدار وتسليم رخصة البناء في المشاريع البسيطة ويستبعد من إصدار الرخصة في المشاريع ذات الأهمية الوطنية أو الجهوية.

539 - أنظر المواد 14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

540 - أنظر المادة 67 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

541 - أنظر المادة 66 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

542 - أنظر المواد 44 و45 و46 و48 و49 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

تظهر كذلك محدودية سلطته في اصدار رخصة البناء كذلك في اصدار قرار منح الرخصة في المناطق التي لا تتوفر على مخطط شغل الأراضي بعد استشارة رأي الوالي وهي استشارة قبلية وجوبية ويجب أن يكون رأي الوالي هو الموافقة⁵⁴³.

رابعا - الأثار القانونية لرخصة البناء :

بعد معالجة طلب رخصة البناء من قبل الشباك الوحيد المختص، وانتهاء اجتماع الشباك على أحقية الطلب، فيتم تبليغ المالك أو المعني بالطلب بقرار منح رخصة البناء لترتب أثارها القانونية على المستفيد، وبهذا الصدد نميز بين الالتزامات (أ) والحقوق (ب) المترتبة على المستفيد من رخصة البناء.

أ - التزامات المستفيد من رخصة البناء :

بطبيعة الحال من يوم تبليغ المالك أو المعني بالأمر بقرار الموافقة على منح رخصة البناء، ينشأ له الحق في البناء ولا يمكن في أي حال من الأحوال إجباره على الشروع في الأشغال التي تتضمنها الرخصة الممنوحة.

إلا أن ترافق حقه بالبناء مجموعة من الالتزامات بداية باحترام مدة الأشغال المتضمنة في الرخصة، حيث أن بعد هذه المدة تعتبر الرخصة ملغاة وتتوقف عملية القيام بالأشغال على الحصول المسبق على رخصة البناء لاستكمال الأشغال وفقا لإجراءات تجديد الرخصة⁵⁴⁴.

ينشأ كذلك على عاتق المستفيد من رخصة البناء التزامات أخرى يفرضها القانون والتشريع المعمول به في مجال العمران، أولها هي إعلام رئيس البلدية بتاريخ فتح الورشة وفقا لنموذج

543 - أنظر المادة 02/65 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

544 - أنظر المادة 06 من القانون 08-15، سالف الذكر؛ إذا لم يتم المستفيد من الرخصة بالأشغال خلال سنة من تاريخ تبليغ قرار منح الرخصة للمعني أو في حالة عدم استكمال البناء خلال الأجل المحدد مسبقا في قرار منح رخصة البناء، فلرئيس البلدية أن يقوم بإلغاء رخصة البناء المسلمة، الأمر الذي يجعل المستفيد من رخصة البناء مقيدا بتقديم طلب جديد للحصول على هذه الرخصة وفي هذه الحالة فلا يعتبر طلب جديد يتطلب إجراء دراسة جديدة ، لأن الطلب في هذه الحالة هو طلب تجديد للرخصة وليس طلبا أصليا ما لم يخالف ذلك إجراءات التهيئة والتعمير وتوجيهاتها، أنظر، بزغيش بويكر، مرجع سابق، ص 135؛ أنظر المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

التصريح الذي يحدده الوزير المكلف بالتعمير، ووضع لافتة مرئية من خارج الورشة تبين مراجع رخصة البناء ونوع البناء وتحديد تاريخ افتتاح الورشة والتاريخ المتوقع لنهاية الأشغال⁵⁴⁵. إضافة إلى الالتزامات السابقة، ينشأ التزام آخر ذو طبيعة جبائية أو مالية، حيث يلتزم المالك أو المعني بدفع الرسوم المستحقة والتي تحددها قوانين المالية المصادق عليه كل سنة والتي قد تختلف من عام لآخر وحسب قيمة البناء وأهميتها وفقا للتقييم الكمي والكيفي كما نصّ قانون المالية لسنة 2006⁵⁴⁶.

ب - حقوق المستفيد من رخصة البناء:

تجدر الإشارة أن ما هو التزام لشخص فهو حق للآخر، وبالتالي فيما يخص رخصة البناء فما هو التزام للإدارة مصدرة قرار منح رخصة البناء، يعدّ حقًا للمستفيد منها وبالتالي فإنّ أول ما ينشأ من حقوق للمستفيد هو حق البناء وفقا لقرار يعتبر من الحقوق المكتسبة فلا يمكن للإدارة المصدرة للقرار أن تسحب رخصة البناء إذا صبغت بالمشروعية وفقا لما يقتضيه القانون والتشريع المعمول به⁵⁴⁷.

وهو المبدأ الذي استقرّ عليه مجلس الدولة الجزائري، إذا لم يتبين بعد مراجعة القرار المتضمن رخصة البناء أنه تشوّه بأحد عيوب المشروعية عند إصداره، وفي حالة وجود أحد العيوب التي تجعل القرار غير مشروع فيمكن رفع دعوى لإلغائه خلال المدّة الزمنية المقرّرة قانونا⁵⁴⁸.

الفرع الثاني - تبسيط الإجراءات المتعلقة بطلب رخصة التجزئة:

قيّد المشرع الجزائري نشاط التجزئة بالزامية الحصول المسبق على رخصة، ونصّ على إجراءاتها في المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر حيث أنه جعلها أكثر بساطة مما كانت عليه في ظل المرسوم التنفيذي رقم 91-176 (ملغى).

⁵⁴⁵ - قد تتضمن اللافتة مجموعة من البيانات الأخرى التي قد تتغير من بناية لأخرى حسب طبيعتها مثلا.

⁵⁴⁶ - أنظر المادة 49 من قانون رقم 05-16 يتضمن قانون المالية لسنة 2006 ممضي في 31 ديسمبر 2005، ج ر عدد 85 صادر في 31 ديسمبر 2005.

⁵⁴⁷ - بوضياف عمار، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسر، الجزائر، 2007، ص. 233.

⁵⁴⁸ - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص. 134.

تعدّ رخصة التجزئة قرار إداري صادر عن سلطة إدارية مختصة، حيث تتقاسم السلطات المحلية والإقليمية والمركزية اختصاص إصدارها، ولتبسيط إجراءاتها كُلف الشباك الوحيد للبلدية بمهمة مسك الطلبات المتعلقة بها.

رغم التسهيلات المعتبرة التي تضمنتها نصوص المرسوم الساري المفعول، كتقديم الطلب للشباك الوحيد للبلدية في كل الأحوال اعتبارا لقربها من المواطن، إلا أن على غرار جميع التشريعات يجب اتباع إجراءات معيّنة، بداية من إرفاق الطلب بمستندات قانونية وتقنية (أولاً)، لتتم معالجتها (ثانياً) ومن ثم إصدار القرار بشأن الطلب (ثالثاً)، وصولاً إلى مرحلة تبليغه للمعنيين به ليحدث أثره القانونية (رابعاً).

أولاً - تقديم مستندات توافق التجزئة لمتطلبات الخدمة العمومية العمرانية:

يتعيّن على كلّ من له صفة في طلب رخصة التجزئة، أن يقدم طلباً⁵⁴⁹ للشباك الوحيد للبلدية، ويكون مرفقاً بملف أغلبيته ذات طابع تقني يحتوي على مستندات⁵⁵⁰ نصّ عليها المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر؛ وبالتالي بعد إرفاق الطلب بمستندات ثبوتية للموقع الجغرافي للقطعة الأرضية وموارده (أ)، يشترط اثبات مدى احترام التجزئة للمتطلبات البيئية، الصحية، الأمنية، التنموية (ب)، ولمقتضيات المصلحة العامة (ت).

أ - مستندات اثبات صلاحية القطعة الأرضية للتجزئة

1- تصميم للموقع يتم إعداده على سلّم مناسب ليسمح بتحديد موقع القطعة الأرضية محل طلب رخصة التجزئة⁵⁵¹.

2- التصاميم الترشيدية المعدة على سلّم 200/1 أ، 500/1⁵⁵²، تشمل بالضرورة على البيانات المتعلقة، بحدود ومساحة القطعة الأرضية المعنية؛ منحنيات المستوى وسطح التسوية مع خصائصها التقنية الرئيسية ونقاط وصل شبكات الطرق؛ تحديد القطع الأرضية

⁵⁴⁹ -طبقاً لنص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر فإن إعداد الملف البياني والتقني من طرف مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو التعمير ويؤشر على الوثائق المذكورة المهندس المعماري ومهندس مسح الأراضي اللذان يمارسان نشاطاتهما حسب الأحكام القانونية المعمول بها.

⁵⁵⁰ -أنظر المادة 1/9 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁵¹ -أنظر المادة 2/9 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁵² -أنظر المادة 3/9 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

المبرمجة ورسم شبكات الطرق وقنوات التموين المزودة بالمياه الصالحة للشرب والحريق وصرف المياه المستعملة وكذلك شبكات توزيع الغاز والكهرباء والهاتف والإنارة العمومية.

3- تحديد مختلف الارتفاقات التي تخدم القطعة الأرضية والتي تؤهلها لتصبح صالحة للتجزئة بهدف إنشاء بنايات مستقبلية، إلى جانب تحديد موقع هذه الأخيرة وطبيعتها وشكلها العمراني لاسيما البنايات الخاصة بالتجهيزات الجماعية.

ب- إثبات مراعاة التجزئة للاعتبارات البيئية والصحية والتنمية:

تدرج الاعتبارات البيئية، الصحية، الأمنية والتنمية، ضمن التوجيهات الصادرة عن متطلبات الخدمة العمومية العمرانية، يستهدف المشرع من خلال هذه الاعتبارات الحفاظ على التوازنات الوظيفية والطبيعية للأراضي وفقا لما تقتضي المادة الأولى من قانون رقم 90-29، ولأهداف التنمية المستدامة في الأوساط الحضرية المستقبلية.

يتم إثبات هذه الاعتبارات في التجزئة بموجب مذكرتين؛ الأولى متعلقة أساسا بالصحة العمومية والبيئة وبوضوح فيها التدابير⁵⁵³، المتعلقة بطرق المعالجة المخصصة لتصفية المياه الراسبة الصناعية من كل المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية والزراعية والبيئية، وتحديد أماكن الضجيج وانتشار الطفيليات الكهرومغناطيسية، بالنسبة للأراضي المجزأة المخصصة للاستعمال الصناعي؛ زيادة عن ذلك تطلب دراسة التأثير في البيئة، ودراسة جيوتقنية من إعداد مخابر معتمدة.

تشمل المذكرة الثانية بيانات ذات طابع تنموي في إطار تنمية الأوساط الحضرية واستدامتها، حيث تتضمن قائمة القطع الأرضية المزمع تجزئتها ومساحة كل قطعة أرضية، فضلا عن احتياجاتها في مجال الماء والغاز والكهرباء والنقل وكيفيات تلبيتها⁵⁵⁴، طبيعة الارتفاقات والأضرار والأخطار المحتملة؛ ويمكن الكشف على الجانب التنموي للتجزئة من خلال توضيح مختلف أشكال شغل الأرض مع توضيح عدد المساكن ومناصب الشغل والعدد الإجمالي للسكان المقيمين.

553 -أنظر المادة 4/9 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

554 -أنظر المادة 5/9 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

ت - إثبات توافق التجزئة ومقتضيات المصلحة العامة:

تعتبر مقتضيات المصلحة العامة سبب جوهري في تقييد ما يتضمن حق الملكية من سلطة التصرف والاستغلال لا سيما عندما يتعلّق الأمر بمشاريع التجزئة، فيشترط على المالك أو المعني بطلب رخصة التجزئة إرفاق الطلب بدفتر شروط يحدد الالتزامات والارتفاقات الوظيفية ذات المنفعة العامة المفروضة على الأرض المزمع تجزئتها والشروط التي ستتجزر بموجبها البنايات المستقبلية، إلى جانب حفظ الملكيات والمغارس والمساحات الخضراء والأسيجة. يدعم دفتر الشروط ببرنامج، يوضّح الخصائص التقنية لمشروع التجزئة والشبكات والتهيئة المقرر إنجازها وشروط تنفيذها مع تقدير تكاليفها وتوضيح مراحل الإنجاز وآجالها عند الضرورة، وفي هذا الصدد نذكر أنه بإمكانية طالب رخصة التجزئة تحديد انجاز أشغال التهيئة الخاصة بكل جزء على حدة، وفي هذه الحالة يجب تقديم المستندات البيانية والتقنية المتعلقة بكل جزء على حدة⁵⁵⁵.

ثانيا - تباين النتائج الناجمة عن معالجة طلبات رخصة التجزئة

بعد تحضير الملف من طرف المالك أو المعني بالأمر، وإرفاقه بكل المستندات الثبوتية لمدى احترام التجزئة لمقتضيات المصلحة العامة وتوافقها والمتطلبات الأساسية للخدمة العمومية العمرائية، تليها مرحلة إيداع الطلب لدى الشباك الوحيد للبلدية ليتم معالجته إذا كان من اختصاصه أو تحويله لشباك الولاية (أ)، ليتم الردّ على الطلب وفقا لمدى أحقيته في الرخصة (ب).

أ - اختصاص الشباك الوحيد بمعالجة طلبات رخص التجزئة:

نصّ المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على أن الشباكين الوحيديين للبلدية والولاية يختصان بالتحقيق في مدى أحقية الطلب المقدم إليها، ويكون ذلك من خلال تحضير قرارات التعمير الفردية، وتسليمها للمعنيين بها.

555 -أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

يتم التمييز بين اختصاص كلا الشباكين في تحضير رخصة التجزئة، وفقاً لمعيار طبيعة أشغال التجزئة وأهميتها، حتى ولو كانت في نطاق بلدية واحدة، غير أن كما سلف توضيحه فإن تلقي الطلبات يكون من اختصاص شبك البلدية باعتباره أقرب إلى المواطن⁵⁵⁶. بعد تلقي الملف من طرف الشباك الوحيد للبلدية يتم تحضير الطلب، ليتم معالجته من قبلها أو يتم إرساله إلى الشباك الوحيد على مستوى الولاية إذا كان هو المختصة قانوناً وتكون الإجراءات كما يلي:

1 - تحضير طلب رخصة التجزئة:

يتعلق تحضير الطلب بعملية النظر في مدى مطابقة مشروع أشغال التجزئة للتوجيهات الصادرة عن المتطلبات الأساسية للخدمة العمومية العمرانية⁵⁵⁷، وكذلك التحقيق في شأن، الانعكاسات التي يمكن أن تتجر عن انجاز تجزئة الأراضي؛ الملائمة الصحية والأمنية للتجزئة ونظافتها؛ طبيعة الأماكن المجاورة ومصالحها وكذا حماية المواقع أو المناظر الطبيعية أو الحضرية وحماية الانعكاسات فيما يخص حركة المرور والتجهيزات والارتفاقات العمومية ومصالح المنفعة العامة والمالية للبلدية⁵⁵⁸.

بعد تلقي الملف يتم الشروع في تحضير الملفات بحسب تاريخ تقديمها من قبل الملاك أو المعنيين بها، ووفقاً لمعايير الملائمة التي تم توضيحها ليتم بعدها جمع آراء هيئات ومصالح عمومية تم استشارتها أثناء تحضير الطلب، حيث يتعين عليها أن تصدر ردّاً في أجل 15 يوماً يبدأ احتسابها من يوم تلقيها طلب إبداء الرأي، وفي حالة عدم الردّ خلال هذه المدّة يفهم موافقة ضمنية⁵⁵⁹.

⁵⁵⁶-أنظر الفقرة الأولى من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁵⁷- يتم النظر في مدى مطابقة مشروع التجزئة للتوجيهات الصادرة عن المخططات العمرانية، كالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، كما أن في حال غيابهم تجدر الإشارة أن التوافق أو مطابقة الأشغال يكون مع القواعد العامة للتهيئة والتعمير باعتبارها بديل التخطيط العمراني في المناطق التي لم تتمكن السلطات العمومية العمرانية من إعداد مخططات التهيئة العمرانية.

⁵⁵⁸-أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁵⁹-أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر؛ بالنسبة للشباك الوحيد على مستوى البلدية تتولى الأمانة التقنية إرسال نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة في أجل 15 يوماً التي تلي تاريخ إيداع الطلب، ويجب أن يفصل الشباك الوحيد للبلدية في الطلب في أجل 15 يوماً التي تلي تاريخ إيداع الطلب، أما إذا كانت الدراسة على مستوى

2- تناوب الشبابيك الوحيدة للبلدية والولاية على اختصاص دراسة طلبات رخصة

التجزئة:

يعدّ دراسة طلبات الوثائق محل الخدمة العمومية العمرائية من المهام الأساسية المسندة للشبابيك الوحيدة في إطار تسهيل الخدمات⁵⁶⁰ ولتبسيط الإجراءات على طالب الوثائق، حيث يختصّ الشباك الوحيد للبلدية⁵⁶¹ بدراسة طلبات رخصة التجزئة المقدّمة، إذا كان إصدار القرار المتضمن الرخصة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي ويسلمها بصفته ممثلاً للبلدية؛ وقد يسلمها بصفته ممثلاً للدولة⁵⁶² أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، وفي هذه الحالة دراسة أو معالجة طلب رخصة التجزئة يكون من اختصاص الشباك الوحيد للولاية⁵⁶³.

ب- تعدد أشكال الردّ المتعلق بطلبات رخص التجزئة

بعد معالجة الطلبات من قبل الشباك الوحيد المختص قانوناً، فيتم الردّ على طلب رخصة التجزئة المقدّم ويأخذ شكلين، يكون ضمنياً بسكوت الإدارة ويفهم بالرفض؛ أما الشكل الصريح فيكون من خلال إصدار قرار قد يتضمن الموافقة ورخصة بالتجزئة أو يتضمن تأجيل البتّ في

الشباك الوحيد للولاية يتم استقبال الملف المرسل إليه من أمانة الشباك البلدي، لتتولى الأمانة التقنية للشباك الولائي إرساله في أربع نسخ إلى الهيئات المختصة، حيث لا تتجاوز هذه العملية غضون شهر واحد ابتداءً من تاريخ إيداع الملف على مستوى البلدية؛ أنظر المادة 2/15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

560- تجدر الإشارة إلى أنّ الشباك الوحيد هو المصلحة المختصة قانوناً في تحضير ودراسة وتبليغ قرارات الخدمة العمومية العمرائية، حيث يكلف بتلقي طلبات بعض قرارات التعمير الفردية كرخص التجزئة، البناء، الهدم وشهادة التقسيم، ويكلف بدراسة الملفات المودعة وفقاً لما ينصّ عليه القانون فيما يخص اختصاص دراستها إذ يقاسم هذا الاختصاص الشباك البلدي والولائي؛ أنظر: بلول فهيمة، الشباك الوحيد: آلية جديدة لتحضير عقود التعمير وتسليمها، مرجع سابق ص 370.

يتم إنشاء الشباك المنصّب على مستوى البلدية بموجب قرار من طرف رئيس الدائرة المختصة إقليمياً، ويمكن أن يجمع الشباك عدّة بلديات ويتم فتحه على مستوى الدائرة بالنسبة للبلديات النائية بعد تقييم من السلطات الإقليمية، أما الشباك الولائي فينصّب على مستوى مديرية التعمير من طرف الوالي، أنظر المادتين 58 و 59 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر، للتفصيل أنظر كذلك الفرع الأول من هذا المطلب.

561- أنظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

562- أنظر المادة 65 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

563- طبقاً لنص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر، يستثنى رئيس البلدية من اختصاص إصدار رخصة التجزئة في المناطق التي لا تتوفر على مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو تجاوز مرحلة الاستقصاء العمومي أو بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية المحلية (من اختصاص الوالي)؛ أو بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية الوطنية (من اختصاص الوزير المكلف بالتعمير)؛ أما هذه الحالات فينعتد اختصاص دراسة الطلب للشباك الوحيد البلدي وإصدار الرخصة لرئيسه.

الطلب لحالات يتعدّر فيها الفصل في أحقية الطلب، أو يتضمن رفض منح رخصة التجزئة مرفقا بتعليل⁵⁶⁴.

1- الردّ بقرار يتضمن موافقة منح رخصة التجزئة

بعد دراسة الشباك الوحيد لطلب رخصة التجزئة وبعد تشاور ومناقشة أعضائه لمضمون الطلب، وانتهاء الاجتماع على استيفاء الطالب على كل الوثائق والشروط التقنية اللازمة وفقا لما هو مقرر قانونا، وثبوت توفر شروط مطابقة أشغال التجزئة المزمع إقامتها لأحكام القانون والأصول الفنية والمواصفات العامة ومقتضيات الأمن والصحة العموميين.

2- الردّ بقرار يتضمن تأجيل الفصل في طلب رخصة التجزئة

ينص القانون رقم 90-29، سالف الذكر على إمكانية الإدارة بأن تقرر بتأجيل الفصل في طلب الحصول على رخصة التجزئة، في حالة غياب المتطلبات الأساسية للخدمة العمومية العمرانية، وشريطة أن يتم مراعاة الآجال المحددة لتحضير وتسليم الرخصة وألا تتجاوز مدة التأجيل سنة واحدة⁵⁶⁵.

3- الردّ بقرار يتضمن رفض منح رخصة التجزئة

بعد دراسة الملف من قبل الشباك الوحيد المختص قانونا، وانتهاء الاجتماع على أنّ صاحب الطلب لم يراعي أحكام التشريع والتنظيم الساري المفعول في مجال العمران⁵⁶⁶، وأنّ مشروع التجزئة لا يتوافق ومتطلبات خدمة العمومية العمرانية وبدرجة أولى مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو ما يحل محله من بديل، على شرط أن يتم تعليل القرار⁵⁶⁷، ليتمكّن القاضي الإدارة من مراقبة مدى مشروعيته وهو ما سنتناوله لاحقا.

⁵⁶⁴- أنظر المادة 62 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁵⁶⁵- أنظر المادة 64 من قانون 90-29، سالف الذكر والمادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁶⁶- أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁶⁷- غواس حسينة، مرجع سابق، ص 99 و 100.

ثالثاً - تباين الجهات المختصة بإصدار قرار رخصة التجزئة

أسندت الدولة مهمة تنظيم وضبط مجال العمران إلى عدّة جهات وعلى مستويات متعددة منها المستوى المركزي والمستوى الإقليمي أين يتم تتاوب الاختصاص بين السلطة الإقليمية الأولى ممثلة في الوالي والسلطات المحلية.

وبالرجوع إلى القانون رقم 90-29 والمرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف ذكرهما، نجد أنه تمّ إسناد اختصاص إصدار قرارات التعمير الفردية إلى عدّة جهات بحسب أهمية المشاريع:

أ- اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بإصدار رخص التجزئة لمشاريع ذات أهمية وطنية: يختصّ الوزير المكلف بالتعمير⁵⁶⁸، بإصدار القرار المتضمن رخصة التجزئة بالنسبة للمشاريع الهيكلية ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية التي تجمع بين ولايتين أو أكثر، بعد الاطلاع على رأي الوالي المختص إقليمياً أو الولاية المعنيين⁵⁶⁹.

ب- اختصاص الوالي بإصدار رخص التجزئة لمشاريع ذات أهمية إقليمية

يختص الوالي بإصدار رخصة التجزئة فيما يخص مشاريع التجزئة من أجل تشييد بنايات ومنشآت لحساب الدولة و/أو الولاية و/أو هيكلها العمومية، وكذا المنشآت المتعلقة بعمليات واردة على الطاقة والمواد أو القطاعات الاستراتيجية؛ يختصّ كذلك بإصدار رخص التجزئة لاقتطاعات الأرض⁵⁷⁰ والبنائات الواقعة في المناطق الساحلية وذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي⁵⁷¹.

ت- اختصاص رئيس البلدية بإصدار رخص التجزئة للمشاريع البسيطة

حيث يكون من اختصاص رئيس البلدية⁵⁷² بصفته ممثلها، في جميع الاقتطاعات والبناءات الواقعة في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي، على أن يرسل للوالي نسخة من الرخصة.

⁵⁶⁸ - أنظر المادة 4/15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁶⁹ - أنظر المادة 67 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁵⁷⁰ - اقتطاعات الأرض «Les Lotissements»، منصوص عليه في المواد 44، 45، 46، 48، 49، من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁵⁷¹ - أنظر المادة 3/15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر؛ أنظر كذلك المادة 66 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁵⁷² - أنظر المواد 14 و6/15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

يمكن أن يختص كذلك رئيس البلدية بإصدار القرار المتضمن رخصة التجزئة باعتباره ممثلاً للدولة، في حال غياب مخطط شغل الأراضي مع مراعاة ما تنص عليه المادة 66 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر، بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي⁵⁷³.

رابعا - الالتزامات القانونية الناشئة عن الحصول على رخصة التجزئة: بعد دراسة الملف من طرف الشباك الوحيد المختص، يتم إصدار القرار لتكفل الأمانة التقنية للشباك الوحيد بتبليغ⁵⁷⁴ الملاك أو المعنيين برخصة التجزئة بمآل الطلب، حيث أنه يعدّ التبليغ من الشروط الجوهرية لإحداث آثار قانونية لرخصة التجزئة، أبرزها التزامات خاصة بالملاك والمعنيين بها وتتلخص فيما يلي:

أ - يلتزم المستفيد من رخصة التجزئة باحترام مجموعة من الشروط والتوجيهات لاسيما تلك المقررة للمصلحة العامة، فضلا عن التزامه بتحديد دقيق آجال إنجاز أشغال التهيئة لجعلها قابلة للاستغلال⁵⁷⁵.

ب - وفي حالة عدم انتهاء صاحب أشغال التجزئة في الآجال المحددة في قرار منح رخصة التجزئة ووفقا لتقرير معدّ من طرف مكتب الدراسات، تعدّ رخصة التجزئة ملغاة، وفي حالة تنفيذ الأشغال على مراحل فإن الآجال تطبق على أشغال كل مرحلة على حدة⁵⁷⁶.

ت - يلتزم كذلك المستفيد بوضع لوحة مستطيلة الشكل، تتجاوز أبعادها ثمانون سنتمتر (80سم)، لتكون مرئية من خارج الورشة، وأن تتضمن مجموعة من البيانات وفقا لما يقتضيه التشريع والتنظيم المعمول به⁵⁷⁷.

⁵⁷³ - عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق، ص 50.

⁵⁷⁴ - أنظر الفقرة الثالثة من المادة 58 والفقرة الخامسة من المادة 59، من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر؛ وبهذا الصدد نلاحظ أن المادتين من خلال صياغتهما تفيد أنّ تبليغ القرار في إطار الخدمة العمومية التي يقدمها الشباك الوحيد يكون في كلّ الأحوال من قبل البلدية أو أمانة الشباك الوحيد للبلدية، بمعنى أنه إذا كان دراسة الملف من اختصاص الشباك الولائي فأمانته التقنية على مستوى مديرية التعمير بعد معالجة الملف تعيد مراسلة أمانة شبك البلدية لتكفل هذه الأخيرة بتبليغ الملاك أو المعنيين، وبالتالي عمليا فيؤدي حتما إلى المزيد من المراسلات وتعقيد الاجراءات و تمديد الآجال المقررة في المرسوم الساري المفعول.

⁵⁷⁵ - أنظر المواد 19 و20 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁷⁶ - أنظر المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁷⁷ - أنظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

ث- يلتزم كذلك بعد إتمام أشغال التجزئة وتهيئتها أن يقدم طلب أمام الجهة المختصة قانونا للحصول على شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة، يثبت بموجبها مطابقة الأشغال لمقتضيات الرخصة الممنوحة⁵⁷⁸.

الفصل الثاني - حق التتبع الإداري اللاحق للأنشطة العمرانية: آلية لاسترجاع الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية

لقد كرسّ المشرع الجزائري على غرار التشريعات الدولية، مجموعة من الآليات القانونية لتنظيم وتسيير المجال الترابي والعمراني قصد عقلنة استغلال الأراضي، ونظرا لارتباط حق البناء والنشط العمرانية بملكية الأرض فقد أورد قيودا على حرية المالك بما يلائم المصلحة العامة العمرانية.

تفرض هذه القيود القانونية على الملاك لضمان انسجام مشاريع الأنشطة العمرانية لمتطلبات الخدمة العمومية العمرانية، حيث أن التخطيط يعدّ مرجعا عاما لعمل السلطات العمومية العمرانية، فإنّ القيود المفروضة على الملاك تتمثل في إلزامية تقديم طلب رخص إدارية يرفق بمستندات ثبوتية كافية تؤكّد انسجام المشروع للمخططات.

غير أنّ تقديم مستندات للحصول على الرخصة لا يعدّ في أيه حال من الأحوال ضمانا كافي لملائمة المشروع للمصلحة العامة، وأكثر من ذلك فإنّ بعد حصول المالك على الرخصة قد ينحرف عن مقتضياتها بما يؤدي إلى تهديد أمن وسلامة مستعمل أو مستغلّ البناءة إذا كنا بصدد رخصة بناء.

وبالتالي للتضييق على الأنشطة العمرانية المخالفة للضوابط التقنية والفنية والقانونية لقانون التهيئة والتعمير تمّ تقرير التتبع الإداري للاحق للأنشطة العمرانية، ويعدّ حق في مواجهة المالك وهو التزام على عاتق الإدارة بالنسبة لقانون العمران تنفّذه عن طريق معاينات ميدانية لتقصّي المخالفات وتطبيق الجزاء الإداري المنصوص عليه قانونا (المبحث الأول).

تضمّن أيضا قانون رقم 04-05 حق الإدارة في توقيع جزاءات إدارية كالإزالة المادية، عن طريق إصدار قرار الهدم ضدّ البناءات المخالفة فضلا عن المتابعات الجزائية التي قد

578 - أنظر المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

تعرّض المالك المخالف لغرامات وعقوبات سالبة للحرية، وإلى جانب ذلك كرس بموجب قانون رقم 08-15 استثناءا يتضمّن إمكانية الاستفادة من التسوية الإدارية لمطابقة البناية وإتمامها وفقا لما تقتضيهما الرخصة والقانون (المبحث الثاني).

المبحث الأول - آليات التتبع الإداري اللاحق للأنشطة العمرانية:

تختلف الوسائل الإدارية باختلاف طبيعة النشاط وحسب الرخصة المستفاد منها مسبقا، حيث أنّه نكون بصدد مراقبة مدى قابلية الأراضي المجزئة للاستغلال والتهيئة إذا كانت الرخصة المستفاد منها رخصة التجزئة، أما إذا تعلّق الأمر برخصة البناء فتقوم الإدارة بمراقبة مدى احترام المالك لمقتضيات رخصة البناء ومطابقة الأشغال للضوابط التقنية والقانونية للعمران.

في إطار الوسائل الإدارية لتتبع مدى احترام المالك للقيود المفروضة عليه، تقوم فرق خاصة بزيارة ورشات العمران للتحقيق الميداني والتقني، يتمّ تكليفها بهذا الإجراء من قبل السلطات العمومية العمرانية (المطلب الأول)، بالإضافة إلى وحدات شرطة العمران التي تقوم بدوريات (المطلب الثاني)

ينتهي إجراء التتبع بالضرورة بتحرير محضر معاينة، يتمّ يدون فيه كل ما تمّ ملاحظته لاسيما المخالفات، وفي هذه الحالة فقد قرر قانون التهيئة والتعمير حق الإدارة المكلفة بالتعمير في توقيع جزاءات إدارية تصل إلى الهدم إذا كانت المخالفة جسيم وإبقاء البناء قائما قد يؤدي إلى المساس بالنظام العام العمراني بما فيه أمن وسلامة الأشخاص (المطلب الثالث).

المطلب الأول - الوسائل الإدارية لتتبع ومراقبة الأنشطة العمرانية:

تطرقنا فيما سلف إلى مجموعة من القيود على الملكية العقارية، التي قد يؤثر على السلطات المخوّلة للمالك من خلال تقييد حريته في استغلالها أو التصرف فيها، كتجزئتها إلى عدّة حصص بقصد بنائها وتشديد بنايات عليها أو توقيع تصرفات قانونية عليها كالبيع والكرء. لا شك أن الهدف من هذه القيود ليس منع المالك من حقّه في التجزئة والبناء الذي يعدّ حقا مشروعاً، وإنما هو ضبط المجال العمراني وتسيير استغلاله بعقلانية، فضلا عن منع الملاك من التعسّف في استعمال حقهم، والذي قد تؤدي تداعيات ذلك إلى المساس بصحة وسلامة أفراد الجماعة.

غير أنّ بالرغم من تقييد حرية المالك قبل مزاولة أنشطة التعمير، إلا أنّ في بعض الحالات قد تكون قاصرة على إلزام المالك باحترام الضوابط القانونية للتعمير أثناء البناء أو التجزئة، ولمعالجة الوضع والتضييق على انحرافاتهم، تقررت آليات لتتبع إداري لاحق يعتمد على زيارات ميدانية للتحقيق في مدى مطابقة الأشغال لمقتضيات الرخص المسلمة.

وبالتالي فقد يقع على عاتق المالك أو المعني إلزامية إثبات قابلية الأراضي المجزئة للاستغلال، بحيث أنه في حالة ثبوت قابليتها يتّوجّج بشهادة قابلية الاستغلال والتهيئة (الفرع الأول)، أما إذا تعلّق الأمر ببناء فيجب أن تثبت المعاينة الميدانية أنّه تم فعلا مطابقة البناء للضوابط القانونية ولمقتضيات رخصة البناء، ليتم تتويج المالك بشهادة مطابقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول - إلزامية إثبات قابلية الأراضي المجزئة للاستغلال والتهيئة

تعدّ رخصة التجزئة قيد على حرية الملاك والمعنيين بأشغال التجزئة، تقرر لتنظيم وعقلنة استغلال الأراضي العمرانية، وضمان توافقها ومتطلبات الخدمة العمومية العمرانية، فبالتالي يتوقف إجراء أشغال التجزئة على الحصول المسبق على رخصة التجزئة حفاظا على التوازن بين المصلحتين الفردية والجماعية.

وإذا كانت الرخصة قيد بطابع وقائي، فإنّ المشرع لحماية الأراضي العمرانية والمناطق الحضرية من الاستغلال العشوائي، فرض كذلك على الملاك المستفيدين من رخصة التجزئة إلزامية الحصول على شهادة قابلية الاستغلال والتجزئة بعد مراقبة وتتبع ميداني لأشغال التجزئة (أولا).

يتكفل بمهمة التتبع الإداري اللاحق لجنة مختصة يكلفها رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهمة المعاينات الميدانية للأراضي المجزأة للتحقيق في مدى مطابقتها لمقتضيات الرخصة، ليقوم بتسليم الشهادة أو الامتناع عن ذلك لوقف المواصلة في مخالفات التجزئة وتداعياتها (ثانيا).

أولا - شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة: أداة إدارية للتتبع اللاحق لأشغال التجزئة

تعتبر شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة قرار إداري صادر رئيس المجلس الشعبي البلدي، يتضمن التأكد من مدى احترام المستفيد من رخصة التجزئة لما قيّد به في إطار رخصة التجزئة

المستفاد منها مسبقاً⁵⁷⁹، تتميز هذه الشهادة بمجموعة من الخصوصيات فهي تجمع بين الطابع الإداري والتحقق الميداني (أ)، تقرررت لتمكّن السلطات المحلية من تتبع كلّ مشاريع التجزئة المنجزة (ب) ورفع تعليق التصرفات الواردة عليها (ت).

أ - المعاينة الميدانية إجراء يبرز التتبع الإداري لأشغال التجزئة:

لقد استحدثت المشرع الجزائري إجراء الحصول على شهادة تثبت مطابقة الأشغال لمقتضيات رخصة التجزئة، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-307⁵⁸⁰ غير أن اسمها كان النفع والتهيئة، وبإلغاء المرسوم التنفيذي 91-176 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف ذكرهما، أبقى المشرع على الإجراء السابق ذكره وسمّاه بإجراء طلب الحصول على شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة.

حيث أنه نصّ على إمكانية حصول المستفيد من رخصة التجزئة عند إتمام الأشغال أن يطلب الشهادة من رئيس المجلس الشعبي البلدي لإثبات مدى مطابقة الأشغال وإتمامها بعد إجراء تحقيق ومعاينة ميدانية، وما يمكن أن نعقّب عليه أنه بالرغم أنه نصّ في المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على إمكانية الحصول على هذه الشهادة كأنها مسألة اختيارية إلا أننا سنوضح لاحقاً أنها ضرورية للمالك المستفيد من رخصة التجزئة.

بالرجوع إلى القانون رقم 90-29 والمرسوم الساري المفعول، فلا نجد أي تعريف لشهادة قابلية الاستغلال، ومن خلال استقراء وتحليل معمق لنص المادة 23 وما يليها نجد أن المشرع أبرز وظيفة الشهادة وهو إثبات مطابقة أشغال التجزئة، وأن طريقة الإثبات تكون من خلال تحقيق ميداني يقوم به لجنة تحقيق مختصة وبتكليف من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وعليه فإنّ شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة آلية إدارية لتتبع أشغال التجزئة ومنع الملاك والمعنيين من التشويه العمراني، تتجسّد في وثيقة إدارية تصدر في قالب قرار إداري ويسلمها رئيس البلدية التي يقع فيها موقع التجزئة، يتوقف تسليمها على تقديم طلب وبعد ثبوت مدى

⁵⁷⁹ -أنظر المادة 01/28 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁸⁰ -مرسوم تنفيذي رقم 09-307، مؤرخ في 22 سبتمبر 2009، يعدّل ويثّم المرسوم التنفيذي رقم 91-176، سالف الذكر، ج ر عدد 55 صادر في 27 سبتمبر 2009، ملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

توافق أشغال التجزئة ومتطلبات الخدمة العمومية العمرائية واحترام مقتضيات رخصة التجزئة المستفاد منها.

ب- منح شهادة القابلية للاستغلال يتوقف على معاينة مقتضيات الوسط الحضري في التجزئة:

تعدّ مقتضيات البناء في الوسط الحضري عناصر جوهرية أثناء تقديم طلب رخصة التجزئة، وتبعا لذلك فإنّ المشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر حرص على توفيرها لضمان أوساط حضرية مريحة ومجهزة وفقا لما يقتضيه قانون العمران؛ وبالتالي فإن إصدار وتسليم شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة يرتبط بإنجاز شبكات التوزيع الضرورية، حيث أنه لا يمكن أن تسلّم إلا إذا ثبت إنجاز جميع شبكات التوزيع الداخلية المتعلقة بالتهيئة، بالإضافة إلى جميع عمليات التهيئة الخارجية، وقنوات الصّرف الصّحي وشبكات التزويد بالطاقة كالغاز والكهرباء والمياه الصالحة للشرب⁵⁸¹.

لكلّ هذه الأسباب فإنّ طالب الشهادة يكون مقيدا باحترام كل الالتزامات المفروضة في إطار رخصة التجزئة التي استفاد منها ووفقا لما يقتضيه قانون العمران لتحقيق النظام العام العمراني.

ت- بروز الطابع الإلزامي لشهادة قابلية الاستغلال والتهيئة:

بالرغم من أن المشرع نصّ على شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة بعبارة ” يمكن للمستفيد“، إلا أن الحصول على هذه الشهادة ليست مسألة اختيارية⁵⁸² تتوقف على إرادة المستفيد، وإنما عكس ذلك فإنها ضرورية ويظهر طابعها الإلزامي من خلال ما ورد في شروط التنازل عن الحصص المجزأة، بحيث أن عدم الحصول على هذه الشهادة حتما سيعيق مالك الأراضي المجزأة عندما يباشر تصرف قانوني (1) أو مادي على هذه الأراضي (2).

⁵⁸¹-أنظر الفقرة 06 من المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁸²- تجدر الإشارة أن الطابع الإلزامي لهذه الشهادة أمر مستحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر الذي ألغي للمرسوم التنفيذي رقم 91-176، سالف الذكر.

1- تعليق التصرفات القانونية الواردة على الأرض المجزئة:

نصّ المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على شروط خاصة يجب توفرها ليتمكن المالك من التنازل عن الحصص المجزأة، ومن بين هذه الشروط هي الحصول على شهادة قابلية الاستغلال والتجزئة بعد إتمام الأشغال في إطار رخصة تجزئة مستفاد منها مسبقاً. وبالرغم من عدم تضمّن المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على عبارات تفيد طابعها الإلزامي إلا أن نصّ المادة 32 من المرسوم السابق ذكره جاءت بصياغة تفيد بوضوح تكيفها على أنها شهادة إلزامية والحصول عليها يقف شرطاً واقفاً. وبالتالي عدم الحصول على هذه الشهادة يعلّق إتمام كل التصرفات القانونية التي تفيد التنازل عن الحصص المجزأة في إطار عمليات بيع أو إيجار، فضلاً عن ذلك فهي إجبارية لبيع أو كراء القطع الأرضية التي تشمل على مباني موجودة ضمن الأرض المجزأة⁵⁸³.

2- تعليق التصرفات المادية الواردة على الأرض المجزئة:

يظهر كذلك الطابع الإلزامي لشهادة قابلية الاستغلال والتجزئة من خلال تعليق كل التصرفات المادية التي قد يمارسها المالك في إطار ما يتضمنه حق الملكية من سلطات الاستعمال والاستغلال والتصرف.

فلا يمكن للمالك أن يتصرف في الأرض المجزأة بإقامة بناء مثلاً من دون تسلّم الشهادة، وفي حالة عدم حصوله عليها بسبب عدد مطابقة أشغال التجزئة لما تفرضه الرخصة المستفاد منها من توجيهات، فلن يتمكن الملك أبداً من التصرف في ملكيته المجزأة. نستنتج من خلال ما تقدّم أنّه، بعدم جواز التصرف في الأراضي التي لم تثبت مطابقتها فيتعدى الأمر الطابع الإلزامي، ليظهر مدى صرامة قانون التهيئة والتعمير وفعاليتها إذا تمّ تطبيقه وفقاً لما تقتضيه النصوص القانونية لضمان النظام العام العمراني.

ثانياً - الاختصاص الشامل لرئيس البلدية في إجراءات شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة:

يفترض في المستفيد من رخصة التجزئة، أن يبادر بطلب شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة عقب انتهائه من أشغال التجزئة، لذلك فيجدر بنا البحث عن معرفة السلطة المختصة في مسك الملف وتحضيره للمعالجة في مرحلة أولى وفي هذا الصدد نتساءل عما إذا كانت إجراءاتها

⁵⁸³ -أنظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

تتشابه وباقي قرارات التعمير الفردية أو أنها تحتل بعض التغيرات مراعاة لخصوصيتها (أ)، وفي مرحلة أخرى نبحث عن التعرف على السلطة المختصة في إصدار القرار المتضمن هذه الشهادة وفقا لما نصّ عليه المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر وما مدى اختصاص السلطة المحلية؟، في تحديد مدى قابلية الأراضي محل الطلب للاستغلال والتجزئة (ب).

أ - استبعاد الشبابيك الوحيدة من معالجة طلبات شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة:

من خلال تفحص المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر، بخصوص مدى تدخل الشبابيك الوحيدة في إعداد شهادة القابلية للاستغلال والتهيئة وعن اختصاصها في تحضيرها، اتضح أن المشرع استبعد كلياً الشبابيك من اختصاص معالجة طلبات الشهادة، سواء تعلّق الأمر بإجراءات الإدارية لتحضير الطلب للتحقيق فيه أو دراسته، ولعلّ السبب يكمن في خصوصية هذه الشهادة من حيث دراسة مدى استحقاقها الذي يبرز فيه بالضرورة إجراء حاسم يتمثل في المعاينة الميدانية.

1 - تحضير طلب شهادة القابلية للاستغلال والتهيئة:

تطرّقنا فيما سبق إلى الشباك الوحيد الذي يعدّ آلية جديدة لتقديم الخدمة العمومية العمرانية في إطار قرارات التعمير الفردية المتعلقة بالتجزئة والبناء، إلا أن نلاحظ أنّ المشرع استبعد الشبابيك الوحيدة من اختصاص تحضير أو دراسة هذه الشهادة أو معالجة الطلبات المتعلقة بها، وبالتالي يتم تحضير الطلب بعد مبادرة المالك أو المعني بتكوين ملف وتقديمه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي تقع في دائرة تقع في دائرة اختصاصه الأرض المجزأة، ويشترط إرفاق الطلب بمستندات بيانية تتمثل في تصاميم جرد للأشغال على سلّم مناسب⁵⁸⁴، كما هي منجزة مع تحديد عند الاقتضاء كل التعديلات التي أجريت بالنظر إلى التصاميم المصادق عليها، بالإضافة إلى محضر استلام الأشغال⁵⁸⁵.

⁵⁸⁴-يتطلب ملف طلب الحصول على شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة إعداد تصاميم جرد للأشغال على سلّم 200/1 أو 500/1.

⁵⁸⁵ -انظر المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

عقب تكوين الملف الخاص بطلب شهادة القابلية للاستغلال يتم تقديمه في نسختين لرئيس المجلس الشعبي البلدي لموقع الأرض المجزأة، مقابل وصل إيداع في ذات اليوم ليتم تحديد تاريخ إيداع الطلب، بعد التحقق من صحته وتوفره على كل المستندات المطلوبة قانوناً⁵⁸⁶.

2- بروز أهمية المعاينة الميدانية في إجراءات دراسة الطلب:

بعد استلام الملف المقدم للحصول على شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة يتم تحضيره والتأكد من توفر كل الشروط والمستندات التقنية والقانونية المطلوبة، ليتم دارسته من خلال تحقيق تقني وقانوني للمستندات التي تستند إليها رخصة التجزئة المستفاد منها مسبقاً⁵⁸⁷، ومن ثم إجراء معاينة ميدانية لموقع الأرض المجزأة ويعدّ إجراء حاسم لطلب الشهادة.

ينص المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على أن تتكفل مصالح التعمير التابعة للبلدية بالتحقيق ودراسة مدى مطابقة أشغال التجزئة بنفس الأشكال الأوضاع التي يتم التحقيق في مدى استحقاق شهادة المطابقة للبيانات المنجزة⁵⁸⁸.

بالتالي يتم إجراء المعاينة الميدانية بعد استدعاء رئيس المجلس الشعبي البلدي لجنة المراقبة لدراسة الطلب في أجل 15 يوماً من تاريخ إيداعه، ولرئيس البلدية المختص أجل 08 أيام لإخطار المالك أو المعني بالطلب بالمرور للورشة أو الأراضي المجزأة، للقيام بزيارة ميدانية للتحقيق في مدى مطابقة أشغال التجزئة⁵⁸⁹.

بعد الانتهاء من المعاينة الميدانية يتم تحرير محضر فوراً بعد عملية المراقبة ويدون فيه جميع الملاحظات الحاسمة، ويبرز رأي اللجنة حول مطابقة الأشغال من عدمها ويوقع أعضاء اللجنة على محضر المعاينة الميدانية⁵⁹⁰.

ب- الاختصاص الحصري لرئيس البلدية في إصدار القرار النهائي:

لقد نصّ المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار وتسليم القرار المتضمن شهادة قابلية الاستغلال والتجزئة بشرط أن

586 - أنظر المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

587 - أنظر المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

588 - أنظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

589 - أنظر المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

590 - عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق، ص 67.

يتم إثبات مطابقة الأشغال لمقتضيات رخصة التجزئة المسلمة مسبقا، بحيث أن إصدار القرار يتوقف على نتائج المعاينة الميدانية ومجرى التحقيق في أحقية الطلب.

1- التكريس القانوني للاختصاص الحصري لرئيس البلدية في إصدار القرار النهائي

خرج المشرع الجزائري في إطار شهادة قابلية للتهيئة، عما تعودنا عليه في السلطة المختصة بإصدار قرارات التعمير الفردية، بحيث أنّ خلافا لباقي القرارات فإن هذه الشهادة تمّ إسناد اختصاص إصدارها وتسليمها لسلطة واحدة، وهي للسلطة المحلية ممثلة برئيس المجلس الشعبي البلدي الذي تقع لأراضي المجزئة في دائرة اختصاصه⁵⁹¹.

يتم إصدار الشهادة بعد إتمام إجراءات تحضير الطلب ودراسته وبناء على نتائج إجراء التحقيق الميداني، لمعاينة مدى مطابقة أشغال التجزئة لمواصفات الرخصة الممنوحة مسبقا ليتم تدوين النتائج في محضر.

2- تباين النتائج الناتجة عن المعاينة الميدانية للأراضي المجزئة

تقوم بإجراء التحقيق لجنة مراقبة مختصة، وبتكليف من رئيس المجلس الشعبي البلدي يتضمن مهمة التنقل إلى الأراضي المجزئة لمعاينتها ميدانيا، ليتم إثره تحرير محضر يدون فيه ما تمّ ملاحظته حول مدى مطابقة التجزئة لمقتضيات الرخصة الممنوحة؛ فإذا اتضح أنّ صاحب التجزئة قام بتنفيذ جميع التزاماته القانونية، من خلال مطابقة الأراضي المجزأة لما تضمنته رخصة التجزئة المستفاد منها مسبقا، فيتم إصدار وتسليم شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة بدون تحفظات ليتم بعدها تبليغ المالك أو المعني بالقرار في أجل شهر واحد من تاريخ إيداع طلب الشهادة لدى رئيس البلدية⁵⁹².

قد يحدث أن تُسلم شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة بتحفظات، حيث أنّه في هذه الحالة يطلب من المستفيد من رخصة التجزئة إعادة الأشغال أو تصويبها، لتصحيح العيوب المحتملة والتي تمّ ملاحظتها من قبل لجنة التحقيق الميداني وهذا خلال أجل لا يتعدّى ثلاثون (30) يوما من تاريخ المعاينة⁵⁹³.

⁵⁹¹ - أنظر المادتين 23 و25 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁹² - أنظر المادة 01/28 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁵⁹³ - أنظر المادة 02/27 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

أما إذا ثبت أنّ العيوب غير قابلة للتصحيح وبلغت حدّ من الجسامة، فتقوم اللجنة بتحرير محضر يتضمن عدم مطابقة الأشغال لرخصة التجزئة، ويُرفض تسليم شهادة قابلية لاستغلال والتهيئة لاستحالة استغلالها و/أو تهيئتها، وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يسبب قراره ليحصّنه من عيب انعدام السبب، دون الإخلال بحق صاحب الطّلب من اتباع إجراءات الطعن⁵⁹⁴.

فضلا عن الحالات المعروضة أعلاه فيمكن أن توقّف سيرورة إصدار وتسليم الشهادة، إلى حين استكمال المستندات أو الوفاء بالمعلومات المطلوبة، حيث أنّ في هذه الحالة يوقّف سريان أجل الشهر الذي يلتزم خلاله رئيس البلدية بتسليم الشهادة⁵⁹⁵، أو يمكن أن تسلّم على مراحل وفقا لما ورد في رخصة التجزئة من شروط وآجال بشرط ألا يثير الجزء الذي انتهت فيه الأشغال عرقلة في سير الأشغال المتبقية⁵⁹⁶.

الفرع الثاني - إلزامية إثبات مطابقة البناء بعد إتمام الإنجاز:

يتم تقييد حرية الملاك والمعنيين بأنشطة البناء بالحصول المسبق على رخصة البناء لضمان احترامهم لمتطلبات الخدمة العمومية العمرانية، وكذلك الضوابط الفنية والجمالية عند تشييد البناء، فضلا عن الضوابط التقنية التي تجعل استعمال واستغلال البناء المنجزة آمنة على الأفراد.

غير أن الحصول على رخصة البناء لا يكفي لضمان احترام كل الضوابط والمتطلبات السالف ذكرها، لذلك فيفرض المشرع على المستفيد من رخصة البناء بعد الانتهاء من أشغاله طلب شهادة المطابقة يثبت بموجبها أنه احترم كل الضوابط المفروضة عليها وأن البناء قابلة للاستغلال والاستعمال (أولا).

فضلا عن ذلك فينتكّل بمهمة التتبع الميداني اللاحق لانتهاء البناء، لجنة مختصة يكلفها رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهمة المعاينات الميدانية للبناءات للتحقيق (ثانيا)، ليسوغ له

594 - أنظر المادة 01/31 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

595 - أنظر المادة 02/28 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

596 - أنظر المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

إصدار القرار المتضمن شهادة المطابقة أو رفض الطلب، واتخاذ التدابير اللازمة للتضييق على المخالفين وعلى البنائات غير القانونية، حفاظا بذلك على الوسط الحضري (ثالثا).

أولا- شهادة المطابقة: أداة إدارية للتتبع اللاحق لأشغال البناء

تعدّ شهادة المطابقة من أدوات التعمير الأكثر فعالية في الضبط الإداري العمراني، تعتمد عليها السلطات المحلية لمراقبة وتتبع مدى احترام الملاك أصحاب البنائات المنجزة لمقتضيات رخص البناء المستفاد منها مسبقا.

فرض المشرع الجزائري إجراء المراقبة الميدانية للحصول على شهادة المطابقة بموجب نصّ المادة 75 من قانون رقم 90-29، تجمع العملية بين صلاحية السلطات العمومية العمرانية في إصدار القرار والمعائنة الميدانية للبناء، غير أنّ خصوصية هذه الشهادة تجعل من المعائنة إجراء حاسم لمآل البناء (أ)، ففي حالة مطابقتها يتم رفع التعليق على البناء ليسوغ لمالكه استغلاله (ب)، لتوفّر فيه كل عناصر البناء القانوني ويعدّ آمنا وقابلا للاستعمال (ت).

أ- التحقيق الميداني إجراء حاسم لمطابقة البنائات

تُعرف شهادة المطابقة بأنها قرار إداري صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يقع البناء في دائرة اختصاصه، تُحوّل مالك البناية حق شغل واستغلال البناية إذا ثبت تمامها وفقا لمقتضيات رخصة البناء والمستفاد منها.

تجدر الإشارة إلى أنّ بالرغم من أن الاختصاص الشامل لرئيس البلدية في إصدار وتسليم شهادة المطابقة إلّا أنها لا تخضع لسلطته التقديرية وإنما إصدارها أو عدمه يعتمد على إجراء حاسم وهو نتيجة المعائنة الميدانية والتقنية التي يختص بإجرائها أشخاص مؤهلين في الفصل في مدى مطابقة البناية وأحقية طالب الشهادة⁵⁹⁷.

597 - أنظر المادة 17 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

وعليه بناء على نتائج المعاينة الميدانية والتقنية، فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح شهادة المطابقة للمالك البناية أو صاحبها إذا ثبت استحقاقها، وفي الحالة العكسية فيكون مقام الطلب المودع هو الرفض المعلل وفقا لما هو مقرر في التشريع والتنظيم المعمول به⁵⁹⁸.

ب- تعليق استغلال البناية المنجزة على شرط مطابقتها:

لم يعرف المشرع الجزائري شهادة المطابقة على غرار باقي قرارات التعمير الفردية، على خلاف الفقه الذي أسهب في التعاريف⁵⁹⁹، ما يهمننا في هذا الصدد أن هناك من عرفها على أنها: ” وثيقة رسمية تثبت انتهاء الأشغال من بناء كان موضوع رخصة البناء، طبقا لمخطط مصادق عليه سلفا من طرف نفس السلطة التي سلّمت رخصة البناء “⁶⁰⁰.

بناء على التعريف المقدم أعلاه، نستخلص أنّ رخصة البناء المستفاد منها تخوّل الحق للمالك أو المعني بتشييد أو إقامة بنايات، وأنّ هذا لا يعني بالضرورة أنّها تثبت إنجازها ومطابقتها للمعايير التقنية والفنية المفروضة وفقا لمقتضيات قانون العمران⁶⁰¹.

إذن الحصول على الشهادة إلزامي على المالك صاحب البناء المنجز عند استلام بنايته أو الانتهاء من الأشغال، حيث ينص القانون على وجوب إجراء عملية المطابقة للأشغال المنجزة

598 -تتص المادة 9 من قانون رقم 08-15 سالف الذكر على أن: ” يثبت تحقيق مطابقة البنايات عن طريق الحصول على شهادة مطابقة مسلمة في إطار احترام أحكام القانون رقم 90-29... “.

599 - على غرار رخصة البناء ورخصة التجزئة، لم يعرف المشرع الجزائري شهادة المطابقة، إلا أنّ الفقه اجتهد في مجال تعريف قرارات التعمير الفردية، إذ نجد أن هناك من يعرف شهادة المطابقة على أنها: ” تلك الشهادة أو الوثيقة الإدارية، التي تتوج بها العلاقة بين الجهة الإدارية مانحة رخصة البناء والشخص المستفيد منها، تشهد فيها الإدارة بموجب سلطتها الرقابية البعدية (اللاحقة)، وتتأكد من خلالها من مدى احترام المرخص له لقانون البناء والتزامه بالمواصفات التي تضمنها قرار الترخيص بالبناء، مدعما بالوثائق والمستندات التقنية اللازمة “؛ أنظر: عزوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، الجزائر، 2006، ص 633.

600 - مصطفى عابدة، رقابة تنفيذ رخصة البناء، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول التهيئة العمرانية يومي 3 و 4 ماي 2010، كلية الحقوق عزابة، جامعة سكيكدة، ص 5.

601 - حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 94.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية

ومقتضيات رخصة البناء⁶⁰²، وهو ما أكدته المادة 56 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر⁶⁰³.

فضلا عن ذلك فإن شهادة المطابقة في مقام رخصة السكن أو ترخيص باستقبال الجمهور أو المستخدمين إذا كانت البناية مخصصة لوظائف اجتماعية وتربوية وخدمات أو صناعة أو تجارة⁶⁰⁴، مع مراعاة مختلف الأحكام التنظيمية والتشريعية التي تتعلق بمجال المواد غير الصحية والمؤسسات المصنفة في ميدان الاستغلال الخطير⁶⁰⁵.

يظهر كذلك طابع الإلزام والوجوب في دفع الملاك إلى المبادرة بطلب هذه الشهادة⁶⁰⁶، ليتم رفع التعليق على عمليتي شغل واستغلال البنايات المنجرة مباشرة عقب إنجازها على شرط مطابقتها⁶⁰⁷، إذ ينص القانون رقم 90-29، سالف الذكر على منع شغل أو استغلال أية بناية إلا بعد الحصول على شهادة المطابقة، وبالتالي فهي تقوم مقام ترخيص بشغل واستغلال الأماكن أو البناية⁶⁰⁸.

⁶⁰² -تنص المادة 75 من القانون رقم 90-29 على أن: " يتم عند انتهاء أشغال البناء إثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البناء بشهادة مطابقة تسلم حسب الحالة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو قبل الوالي".

⁶⁰³ -تنص المادة 56 من القانون رقم 90-29 على أن: " يجب على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر المجلس الشعبي البلدي بإنهاء البناء لتسلم له شهادة المطابقة".

⁶⁰⁴ - إقولي أولاد رايح صافية، مرجع سابق، ص 184.

⁶⁰⁵ -المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁶⁰⁶ -أنظر المواد 63 و64 و65 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

⁶⁰⁷ -تنص المادة 10 من القانون رقم 08-15، سالف الذكر، على أن: " يمنع شغل أو استغلال أي بناية إلا بعد الحصول على شهادة المطابقة المنصوص عليها في هذا القانون"; إلا ما استثنى بنص قانوني وهو ما نصت عليه المادة 13 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر على أن: " لا تخضع لأحكام هذا القانون، شروط إنجاز وتهيئة واستغلال البنايات العسكرية التي تقوم بها وزارة الدفاع الوطني أو التي تتم لحسابها".

⁶⁰⁸ - تجدر الإشارة إلى أنّ شهادة المطابقة تقوم مقام رخصة لشغل الأماكن والبنايات بعد إنجازها، وتصدر في قالب قرار إداري انفرادي بعد تحقيق ميداني وتقني للبناية، وهي إلزامية بعد الانتهاء من تشييد البناية؛ أنظر: لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 126.

ت- بروز غاية الضبط الإداري العمراني في شهادة المطابقة:

تقوم الإدارة أو السلطات العمومية بعدة مهام ضبطية، خاصة منذ أن تحولت الدولة من الدولة الكّل والمتدخّلة إلى الدولة الضابطة، أين أصبح الضبط الإداري العمراني يجد معنى وجدوى إذ تم فكّ التجميد على الملكية العقارية ليصبح البناء حقا مشروعاً لكل مالك. يتعلّق الضبط الإداري العمراني بمجموعة من الضوابط والحدود الصادرة عن السلطات العمومية المكلفة بالخدمة العمومية العمرانية، والتي غالباً ما تكون في شكل قرار إدارية لتنظيم سلوك الملاك في إطار أنشطتهم العمرانية، لاسيما ما تعلّق منها بالبناء للحفاظ على جمالية المدن وانسجامها وبهدف التضييق على البناءات غير القانونية والفوضوية (1)، ووقاية الأشخاص من أخطارها (2).

1- قيد التضييق على البناء غير المطابق:

تقررت شهادة المطابقة كإجراء لاحق للانتهاج من أشغال البناء والتشييد، تصدر في قالب قرار إداري تؤكد من خلاله ثبوت مطابقة الأشغال المنجزة لمواصفات ومقتضيات رخصة البناء المستفاد منها، فضلا عن ذلك تسليم هذا القرار هو دليل على أن البناية تمّ تشييدها وفقاً للقواعد القانونية للتهيئة والتعمير وكذا الضوابط التقنية والفنية المعمول بها وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول به؛

تسلّم شهادة المطابقة لكلّ مالك أو مستفيد من رخص البناء، سواء تعلّق الأمر بالأشخاص الطبيعية أو المعنوية، وبغضّ النظر عن طبيعة أو وظيفة البناية المنجزة⁶⁰⁹، تجسّد بشكل صريح حق السلطات العمومية العمرانية في التتبع اللاحق لعمليات البناء مهما كان نوعها. يكمن الهدف الأساسي للتتبع في احترام مقتضيات الرخص المستفاد منها وكذا متطلبات الخدمة العمومية العمرانية⁶¹⁰ التي سبق تناولها في الفصل الأول، تحقيقاً بذلك أهداف الضبط العمراني ومنع الانحرافات المتعلقة بأشغال البناء ووقف تداعياتها الخطيرة على الأوساط العمرانية؛

⁶⁰⁹ - إقولي أولاد رايح صافية، مرجع سابق، ص 185.

⁶¹⁰ - تنص المادة 7/2 من قانون رقم 08-15 على أن: " هي الوثيقة الإدارية التي يتم من خلالها تسوية كل بناية تم إنجازها أو لم يتم بالنظر للتشريع والتنظيم المتعلق بشغل الأراضي وقواعد التعمير"؛ إلا أن في هذه الحالة فإن شهادة المطابقة تسلّم لصاحب البناية على سبيل التسوية بالرغم من أن البناية غير مطابقة لأحكام شهادة المطابقة.

2- قيد لوقائية الأشخاص وسلامتهم في الأوساط العمرانية:

تعتبر شهادة المطابقة من أهم الوسائل القانونية للضبط الإداري العمراني، فهي وثيقة إدارية صادرة عن مصلحة إدارية تابعة للدولة (البلدية عموماً والوالي في بعض الحالات)⁶¹¹، تعتمد عليها السلطات المكلفة بالتعمير للسهر على تأطير وتنظيم أنشطة البناء من خلال تتبعها ميدانياً وتقنياً، ومن أهدافها الأساسية حماية النظام العام العمراني⁶¹² وبالتالي ضمان أمن وسلامة الأشخاص في الأوساط العمرانية فضلاً عن الحفاظ عن مظهر البنايات⁶¹³.

لتحقيق هذه الأهداف يتم تقييد حرية الملاك من خلال فرض الحصول المسبق على هذه الشهادة للتمكن من استعمال واستغلال المباني المشيدة، كإجراء وقائي يتقضى من خلاله الأضرار التي قد تمسّ بأمن وسلامة السكّان أو المستعملين، وتجنب الكوارث والأخطار الناتجة عن عدم مطابقة البناء ومثانته أو عدم شرعيته⁶¹⁴.

وعليه فإنّ إجراء تحقيق ميداني لمدى مطابقة البناية يعدّ ضماناً حقيقياً للسلامة النفسية للأشخاص في الأوساط العمرانية وسبيل من سبل توفير راحتهم⁶¹⁵، إذ شهادة المطابقة تؤكد

611 -تنص المادة 5/2 من قانون رقم 15-08 سالف الذكر على أن: " ... تحقيق المطابقة: الوثيقة الإدارية التي يتم من خلالها تسوية كل بناية تم إنجازها أو لم يتم، بالنظر للتشريع والتنظيم المتعلق بشغل الأراضي وقواعد التعمير".

612 -تنص المادة الأولى من قانون رقم 15-08 سالف الذكر على أن: " يهدف هذا القانون إلى تحديد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها...-تأسيس تدابير ردعية في مجال عدم احترام اجال البناء وقواعد التعمير".

613 -تنص المادة 12 من قانون 15-08 سالف الذكر على أن: " يعتبر المظهر الجمالي للإطار المبنى من الصالح العام...".

614 - إقلولي أولد رايح صافية، مرجع سابق، ص191.

615 - ننبه في هذ الصدد أنّ حماية الأراضي الفلاحية والسياحية والمساحات الطبيعية منها الخلابة والخضراء، لا يخدم رحة السكان والأشخاص في المناطق أو الأوساط العمرانية فحسب، وإنما نذكر أنّ الحفاظ على التوازنات التي نصّ عليها المشرع الجزائري في المادة الأولى من قانون رقم 90-29، سالف الذكر، قد تأخذ عدّة أبعاد منها تنموية واقتصادية من خلال ترقية وتثمين الأراضي الفلاحية للزيادة في المحاصيل الزراعية وتحقيق الاكتفاء الذاتي، ومنها ما يهدف إلى انعاش الاقتصاد الوطني بمداخل صديقة للبيئة كالاستثمار في المناطق السياحية كبديل لعائدات الربيع النفطي...إلخ.

عن ضرورة الحفاظ على التوازنات بين مختلف الأراضي، من خلال حماية المواقع الخلابية والمساحات الخضراء والأماكن السياحية وغيرها من المناطق المحمية⁶¹⁶.

ثانيا - الاختصاص الحصري لرئيس البلدية في إجراءات شهادة المطابقة:

لقد خرج المشرع الجزائري عن المؤلف فيما يخص إجراءات شهادة المطابقة، حيث أنه أسند اختصاص إصدارها وتسليمها لرئيس المجلس الشعبي البلدي في أغلب الأحوال، وهذا بالرغم من أهميتها القانونية والميدانية من خلال اعتبارها أهم وسيلة لضبط أنشطة البناء وتضييق البناء غير القانوني.

يظهر الاختصاص الحصري لرئيس البلدية من خلال استبعاد الشبايك الوحيدة من إجراءات تحضير ودراسة ملفات شهادة المطابقة (أ)، إذ يتم البت في مدى استحقاق المالك للشهادة، من خلال إجراء معاينة ميدانية بطلب المعني أو بمبادرة رئيس البلدية (ب)، الأمر الذي يجعلها إجراء حاسم لمآل مسألة مطابقة البناية محل التحقيق (ت).

أ - استبعاد الشبايك الوحيدة في إجراءات معالجة طلبات شهادة المطابقة

نلاحظ من خلال تفحص نصوص المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المتعلقة بشهادة المطابقة، أن لم ينص بتاتا عن أي دور تكلف به الشبايك الوحيدة للبلدية أو الولائية على الحدّ السواء، وبالتالي فنستنتج أنّ المشرع حصر وقيّد اختصاصه في معالجة بعض قرارات التعمير الفردية كرخص البناء والتجزئة والهدم وشهادة التقسيم.

وفي المقابل فإن الشبايك الوحيدة تستبعد في مجال شهادة المطابقة ولا يكفل لها أي دور، إذ تتم دراسة الطلب من قبل المصالح المؤهلة المكلفة بالتعمير بالتشاور مع مختلف ممثلي القطاعات المعنية، وبعد زيارة ميدانية وتقنية ليتم تتويج صاحب الطلب بقرار ثبوت المطابقة صادر في كل الأحوال⁶¹⁷ عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لموقع البناء.

⁶¹⁶ -تنص المادة 16 من قانون رقم 08-15 سالف الذكر على أن: " لا تكون قابلة للمطابقة، في إطار أحكام هذا القانون، البنايات الأتية: ...-البنايات المتواجدة بصفة اعتيادية بالمواقع والمناطق المحمية... -البنايات المشيدة على الأراضي الفلاحية ...".

⁶¹⁷ -تجدر الإشارة أنه قد يختص الوالي في بعض الحالات.

ب- طلب شهادة المطابقة بين التصريح الطوعي والتحقيق الوجوبي:

يتعين على المالك أو صاحب البناية أن يقوم بتصريح بانتهاء أشغال البناء عند نهايتها الفعلية، ويتم ذلك عن طريق إيداع ملف يتضمن تصريح بانتهاء الأشغال في نسختين، يشهد من خلاله المالك أو المعني انتهاؤه من أشغال البناء، ويكون خلال الثلاثون (30) يوما الموالية لتاريخ الانتهاء من الأشغال.

يودع هذا التصريح بمقر المجلس الشعبي البلدي لمكان البناء المنجز لقاء وصل إيداع في ذات اليوم، ليتم بعدها إرسال نسخة من التصريح إلى رئيس القسم الفرعي للتعمير⁶¹⁸، على مستوى الدائرة بالنسبة للبنائيات ذات الاستعمال السكني الفردي.

أما إذا تعلق بالبنائيات والتجهيزات ذات الاستعمال السكني الجماعي أو البنائيات المستقبلية للجمهور فإنّ أجل الثلاثون (30) يوما يبدأ احتسابها من تاريخ تحرير المحضر المتعلق بتسليم الأشغال والذي تعده الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء⁶¹⁹.

تجدر الإشارة أنه ما تم عرضه أعلاه يتعلّق بالتصريح الطوعي الذي قوم به المستفيد من رخصة البناء أو المالك من تلقاء نفسه، وفي أية حالة من الأحوال امتناعه عن التصريح يحول دون إمكانية السلطات المكلفة بتتبع البنائيات من التحقق من مطابقة البناية، بحيث أنّه في حالة عدم التصريح بانتهاء الأشغال فتتم عملية فحص مطابقة الأشغال وجوبا؛ وعليه فيتم التحقيق الوجوبي بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالة حلول الأجل المطلوب إذا كان موجودا أو تاريخ الانتهاء من الأشغال والذي يكون معينا في رخصة البناء المسلمة مسبقا والتي بموجبها انطلقت أشغال البناء⁶²⁰.

ت- بروز التتبع الميداني في إجراءات التحقيق في مطابقة البناء :

تتولّى مهمة التحقيق في مطابقة البنائيات لجنة تتكوّن من ممثلين مؤهلين قانونا عن رئيس البلدية وممثل عن القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة ومصالح الدولة المعنية لاسيما

618 - أنظر المادة 2/66 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

619 - أنظر المادة 1/66 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

620 - أنظر المادة 3/66 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

مصالح الحماية المدنية، مهمتهم الأساسية هي تتبع مدى تطابق أشغال البناء لمقتضيات القانون والرخصة المستفاد منها⁶²¹.

تتجسد مهمة اللجنة من خلال عقد اجتماع لكل أعضاء لجنة المراقبة الميدانية، على أن يتم مسبقاً استدعائهم من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال أجل خمسة عشر (15) يوماً يبدأ احتسابها من تاريخ إيداع التصريح بانتهاء الأشغال⁶²².

يقوم رئيس البلدية بإرسال إشعار بالمرور للمالك أو المعني بإجراءات المطابقة، ليخطر بتاريخ إجراء المراقبة الميدانية على أن يكون ذلك خلال ثمانية (08) أيام على الأقل⁶²³، لينتهي الإجراء بمحضر جرد يحزر فور عملية مراقبة المطابقة يتضمن توقيع أعضاء اللجنة⁶²⁴ أسفل الملاحظات المدونة ورأيها⁶²⁵، حول مدى مطابقة البناية محل المراقبة لما تقتضيه الرخصة والتشريع والتنظيم الساري؛ وفي مرحلة أخيرة يُرسل محضر الجرد الذي أعدته اللجنة المكلفة بمراقبة المطابقة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي (1)، حيث يسوغ له أن يصدر ويسلم قرار المطابقة وفقاً لما يقتضيه التشريع والتنظيم العمرائي (2)، أو اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة إذا انتهت اللجنة إلى عدم مطابقة البناية⁶²⁶.

621 - أنظر المادة 4/66 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

622 - أنظر المادة 1/67 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

623 - أنظر المادة 2/67 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

624 - تنص المادة 5/67 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر على أنّ في حالة غياب إحدى المصالح المعنية أو كلها، يتم التوقيع على محضر الجرد من طرف ممثل البلدية وممثل القسم الفرعي للتعمير فقط؛ يفهم تلقائياً أنّ حضور ممثل رئيس المجلس الشعبي البلدي وممثل القسم الفرعي للتعمير يعدّ ضرورياً ولا يمكن إجراء معاينة ميدانية بدون حضورهم، كما أن توقيعهم هو الذي يكتسب المحضر المحرر حجية قانونية، وبالتالي نتساءل عن ما جدوى حضور الأعضاء الآخرين إذا كان حضورهم دون ممثل البلدية والدائرة لا يكسب المحضر حجية؟

625 - أنظر المادة 3/67 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

626 - أنظر المادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

1- توسيع سلطات رئيس البلدية في إطار مطابقة البناءات:

اتخذت الدولة الجزائرية سياسة صارمة في مجال البناء والتوسع العمراني، وهذا نظرا لما خلفته التجاوزات والانحرافات في مجال البناء في أواخر 2003، حيث تم إصدار قانون رقم 04-05، يعدل بموجبه قانون التهيئة والتعمير ويتممه بإجراءات صارمة تجاه المخالفين.

يسهر رئيس البلدية على تتبع حركة البناء وتناسق البناءات ومراقبة مطابقتها لأحكام التشريع الساري المفعول، وفي سبيل تحقيق فعالية تدخله تم تعزيز سلطاته المتعلقة بإصدار القرار المتضمن شهادة المطابقة، حيث أنه يسلمها للبناءات المطابقة للقانون والرخصة، ويرفض تسليمها للبناءات المخالفة علاوة عن مباشرة إجراءات الهدم والمتابعة القضائية.

2- إصدار وتسليم شهادة المطابقة لثبوت توافق البناء والرخصة:

عقب انتهاء اللجنة من التحقيق في مدى مطابقة أشغال البناء، وفقا لمقتضيات وضوابط رخصة البناء المستفاد منها وكذا موافقتها لمتطلبات الخدمة العمومية العمرانية، وثبوت أحقية المالك أو المعني بطلب الحصول على شهادة المطابقة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم شهادة المطابقة وفقا للنموذج المرفق في المرسوم التنفيذي رقم 15-19، ليثبت المالك بموجبها أنه احترم قواعد الانسجام العمراني وضوابطه الفنية والتقنية وبالتالي يمكنه شغل واستغلال البناية المشيدة.

ثالثا- تعزيز سلطة رئيس البلدية بإجراءات صارمة في إطار المطابقة:

تكلف لجنة التحقيق في مطابقة البناء بمعاينة ميدانية دقيقة للبناء محل الطلب أو التحقيق، فإذا توصلت اللجنة لعدم مطابقة البناية لما تضمنته رخصة البناء من مقتضيات أو أن البناء يخالف مخططات التهيئة العمرانية بشكل جسيم فلا تمنح شهادة المطابقة، وفي هذه الحالة يكون أمام المستفيد من رخصة البناء أو المالك أجل ثلاثة (03) أشهر لتحقيق مطابقتها وتصليح المخالفات أو العيوب، وإذا ثبت فعالية المطابقة بعد هذا الأجل يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم شهادة المطابقة⁶²⁷.

غير أن في حالة عدم قيام المالك أو المستفيد من رخصة البناء بتصليح المخالفات أو أنه باشر تصليح العيوب ولم يثبت مطابقتها مرة أخرى فيرفض رئيس البلدية تسليم الشهادة

⁶²⁷- أنظر المادة 4/68 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

وعلاوة على ذلك يمنحه القانون إزالة البناء لعدم مطابقته⁶²⁸ ويشرع في المتابعات القضائية المقررة قانوناً وفقاً لأحكام المادة 78 من قانون رقم 90-29⁶²⁹، دون الإخلال بحق المالك أو المستفيد من رخصة البناء في إيداع طعن لدى السلطات الأعلى درجة وفقاً لما قرره القانون والتشريع الساري المفعول⁶³⁰.

المطلب الثاني - فعالية المعاينات الميدانية لورشات الأنشطة العمرائية:

تبيّن لنا من خلال الإجراءات المتعلقة بالتتبع الإداري اللاحق لأنشطة التجزئة والبناء، أنه للحصول على شهادتي قابلية التجزئة للاستغلال والتهيئة ومطابقة البناء المنجزة، تعتمد السلطات العمومية المكلفة بالتعمير، على التحقيق الميداني والتقني حسب الحالة للأراضي والبنائات المنجزة.

أهمية المعاينة الميدانية باعتبارها إجراء حاسم لإجراءات التتبع الميداني الذي تتكفل به السلطات العمومية للتضييق على الأنشطة العمرائية غير القانونية، تجعلنا نبحث عن فعالية هذه المعاينات في تتبع الورشات والتحقيق في مدى احترام الأشغال لمتطلبات الخدمة العمومية العمرائية كالمخططات، فضلاً عن احترام مقتضيات الرخص المسلمة لإجازة الأنشطة وانطلاقها. بطبيعة الحال يجدر بنا في مرحلة أولى إلى التطرق إلى الأجهزة والهيئات المكلفة قانوناً بإجراء معاينات ميدانية للنظر في مدى احترام المالك وأصحاب ورشات العمران لضوابط التعمير المفروضة عليهم وفقاً للتشريع والتنظيم الساري (الفرع الأول)، ومن ثمّ تقييم عمل وإنجازات هذه الهيئات بالنظر إلى ما يستهدفه المشرع من أهداف في مجال تتبع الأنشطة العمرائية لحماية الأوساط الحضرية من التعمير العشوائي وغير القانوني (الفرع الثاني).

⁶²⁸-تنص المادة 76 مكرر 03 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر على أنه: "يترتب على المخالفة حسب الحالة، إما مطابقة البناء المنجز أو القيام بهدمه".

⁶²⁹-تنص المادة 78 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر على أن: "تأمر الجهة القضائية المختصة في إطار أحكام المادتين 76 و77 أعلاه إما بمطابقة المواقع أو المنشآت مع رخصة البناء، وإما بهدم المنشآت أو إعادة تخصيص الأراضي بقصد إعادة المواقع إلى ما كنت عليها من قبل".

⁶³⁰-أنظر المادة 69 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، سالف الذكر.

الفرع الأول - شرطة العمران: هيئة لتجسيد المعاينة الميدانية للعمران:

أدت الأزمة الاجتماعية والاقتصادية في نهاية الثمانينات إلى ظهور نزوح ريفي لمجابهة البطالة والفقر، وكانت تداعياته وخيمة على العمران والبيئة إذ ظهرت على مستوى المدن الكبرى بنايات غير قانونية وفوضوية، تشكّل إخلال صارح بضوابط العمران ما أدى إلى انتشار بيوت قصديرية، لا تتوفر أدنى عناصر النظافة والصحة العمومية ناهيك عن المساس الصارخ بالأراضي الزراعية.

لمجابهة هذه الممارسات المنافية للتعمرير القانوني تمّ استحداث هيئة تنشأ لدى المديرية العامة للأمن الوطني وتعدّ إحدى هيئات الشرطة الإدارية المكلفة بضبط الأنشطة العمرانية، وبالرغم من تعميمها على جميع التراب الوطني إلا أن تقاوم انحرافات الملاك خلال استعمال ملكياتهم، استوجب تدخّل هيئات وأجهزة أخرى مكلفة بمهمة القيام بمعاينات ميدانية وتقنية لورشات التهيئة والتعمرير (أولاً)، ولدعم عملها وجعله أكثر فعالية قرّر المشرع بعض ضوابط لتأطير مهامهم وتعزيزها عمليا (ثانياً).

أولاً - تعزيز التوازن بين الكفاءات القانونية والتقنية والأمنية لشرطة العمران

تأسست فرق شرطة العمران لأول مرة⁶³¹ في الجزائر سنة 1982، كلفت بمراقبة البناء ووضع حدّ للممارسات المهددة للصحة والأمن العموميين والبيئة، تدرج ضمن فروع الشرطة الإدارية، اقتصر وجودها على مستوى العاصمة والمدن الكبرى قبل أن يتراجع دورها بسبب أسباب أمنية عرفت البلاد الأمر الذي سبب تضاعف الاختلالات المتعلقة بالعمران.

تمّ بداية من سنة 2000 إعادة تنشيطها وتعميمها تدريجيا على كل التراب الوطني، وتبعا لسياسة الدولة المنتهجة لضبط المجال العمراني والبيئي، تمّ توسيع من دائرة المكلفون بملائمة مدى احترام البناءات للشروط القانونية والتقنية والبيئية (أ)، لتصبح فرق شرطة العمران تتمتع بمؤهلات تتماشى مع طبيعة العمران (ب).

أ - تعدد أصناف المكلفون بدور شرطة العمران:

لقد انتهجت الجزائر سياسة صارمة تجاه المخالفين لضوابط التعمرير القانوني، حيث كلفت عدّة هيئات وأجهزة للبحث ومعاينة المخالفات المتعلقة بالتعمرير، فبالإضافة إلى الأشخاص

⁶³¹ - بموجب القانون رقم 82-02، سالف الذكر

المنصوص عليهم في قانون الإجراءات الجزائية (1)، كلفت الدولة أشخاص بموجب النصوص القانونية للتهيئة والتعمير والتنظيم المطبق له (2)، وآخرون بموجب نصوص خاصة ببعض المناطق (3).

1- اختصاص الأشخاص التابعون للأجهزة الأمنية بمهام شرطة العمران:

منح المشرع اختصاص ملائمة مدى تطابق البناءات للضوابط المفروضة على الملاك، إلى عدة أعوان مؤهلين طبقا لقانون الإجراءات الجزائية وقانون التهيئة والتعمير⁶³²، وهم أساسا أعوان مؤهلين للأجهزة الأمنية للشرطة والدرك الوطني، ذوي رتبة ضابط أو محافظ. يتمتع باختصاص البحث عن المخالفات المتعلقة بالعمران، كل من تثبت لهم صفة الضابط⁶³³ أو ضباط الشرطة القضائية⁶³⁴ وأعوان الضبط القضائي⁶³⁵، ويكلف كذلك بدور ومهام شرطة العمران محافظو وضباط الشرطة، وضباط الدرك الوطني وذوي الرتب أو مفتشو الأمن الوطني الذين أمضوا ثلاث سنوات على الأقل بالترتيب في سلك الدرك أو الأمن الوطني والذين تم تعيينهم بموجب قرار وزاري مشترك⁶³⁶.

2- المكلفون بدور شرطة العمران لارتباطهم بمجال العمران:

كلف المشرع الجزائري أشخاص آخرون بحكم خبرتهم في التهيئة والتعمير ولدعم الهيئات والأجهزة الأمنية في مهمة ضبط المجال العمراني، حيث أن الرجوع إلى القانون رقم 90-29 نجد أنه أدرج ضمن فرق شرطة العمران⁶³⁷ أعضاء ذوي الارتباط الوثيق بمجال البناء والتوسع العمراني ولعلّ السبب أن لهم دراية كافية من النواحي التقنية والفنية والهندسية.

⁶³² - أنظر المادة 76 مكرر من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁶³³ - يندرج ضمن هذه القائمة كذلك ضباط وضباط الصف التابعين للمصالح العسكرية للأمن الذين تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الدفاع والعدل؛ أنظر المادة 02 من الأمر رقم 15-02، يعدل ويتمم قانون الإجراءات الجزائية، ج ر عدد 40 مؤرخ في 23 جويلية 2015.

⁶³⁴ - أنظر المواد من 15 إلى 18 مكرر من أمر رقم 66-155، سالف الذكر.

⁶³⁵ - أنظر المادتين 19 و20 من أمر رقم 66-155، سالف الذكر.

⁶³⁶ - بالنسبة لمفتشو الأمن الوطني يتم تعيينهم بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير العدل والداخلية والجماعات المحلية بعد موافقة لجنة خاصة؛ أما بالنسبة لذوي الرتب في الدرك يتم تعيينهم بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير العدل والدفاع الوطني بعد موافقة لجنة خاصة؛ أنظر المادة 15 مطّعة 4 و5 و6 من أمر رقم 66-155، سالف الذكر.

⁶³⁷ - يجب التمييز في هذه المسألة بين بعض المفاهيم الملتبسة مثل شرطة العمران والبوليس-سلطة ضبط- الإداري في مجال التعمير أو ما قد نجده في بعض المراجع "شرطة ضبط التعمير"، حيث أن شرطة العمران تعدّ هيئة أو جهاز مكلف بمراقبة

طبقاً لنصّ المادة 73 من قانون رقم 90-29 فإنّ أول المكلفون بدور شرطة العمران هو رؤساء المجالس الشعبية البلدية⁶³⁸ - كلٌّ حسب اختصاصه الإقليمي - إذ تتلزم مهمتهم الشاملة لمهمّة المعاينة الميدانية لملائمة مدى احترام الملاك وأصحاب البناءات لمقتضيات قانون العمران وأكثر من ذلك فإنّ رئيس البلدية هو سلطة ضبط إدارية محلية للتعمير⁶³⁹، لاسيما أثناء الفترة الزمنية الممتدة بين انطلاق الأشغال وقبل انتهائها، ويتأكد تكليفه بمهام شرطة العمران من خلال تمتيعه بصفة ضابط الشرطة القضائية بموجب قانون الإجراءات الجزائية.

يُحسب كذلك في تعداد المكلفون بمهام شرطة العمران، أشخاص أكثر ارتباطاً بمجال التعمير لاسيما لخبرتهم وكفاءتهم التقنية في البناء والهندسة المعمارية أو المدنية، وهم محدّدون على سبيل الحصر⁶⁴⁰، بحيث أنّه علاوة عن ضباط الشرطة القضائية فإنّ القانون رقم 90-29 يخوّل لمفتشي التعمير، أعوان البلدية المكلفين بالتعمير وموظفي إدارة التعمير والهندسة

البناءات ميدانيا من ناحية قانونية وتقنية حيث تتشكل في معظم الأحيان من أعوان مؤهلون قانوناً لمعاينة المخالفات في مجال التهيئة والتعمير ويكمن عملها في كونها جهاز رقابي بعدي أو لاحق لتسليم الرخص من طرف البوليس الإداري (سلطة ضبط العمران)؛ أنظر: غربي إبراهيم، البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2011-2012، ص 88.

⁶³⁸ - تجدر الإشارة أنّ المشرع الجزائري منح كذلك صفة ضابط الشرطة القضائية لرئيس البلدية من خلال نصّ المادة 15 من أمر رقم 66-155، سالف الذكر وبالتالي فإنّ المشرع الجزائري أكد على دور رؤساء البلديات في ضبط النشاط العمراني إذ تمّ تكليفهم بدور شرطة العمران من خلال نصوص قانون التهيئة والتعمير وقانون الإجراءات الجزائية.

⁶³⁹ - نذكر بهذا الصدد أنّ الوالي كذلك يعدّ سلطة محلية يسهر ومكلف بضبط الأنشطة العمرانية لاسيما من خلال الصلاحيات الخولة له في مجال توفير متطلبات الخدمة العمومية العمرانية، كالمخططات العمرانية وكذلك في مجال منح الرخص المتعلقة بالأنشطة العمرانية كالبنايات والتجزئة خاصة، إلا أنّ لا يعد من الأشخاص الموكّل لهم دور معاينة البناءات ميدانية ومراقبة مدى ملائمتها للتشريع والتنظيم المعمول به غير أنّ هذا الأمر لا يحول دون إمكانية الوالي أن يتدخّل بقرارات الهدم لإزالة البناءات المخالفة أو غير المطابقة؛ أنظر المادتين 76 مكرر 04 و 76 مكرر 05 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁶⁴⁰ - حدد المشرع الشروط المفصلة في تعيين الموظفين المؤهلين لتقصي مخالفات التهيئة والتعمير ومعاينتها في المرسوم التنفيذي رقم 06-55 مؤرخ في 30 يناير 2006، يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة ج ر عدد 6 صادر في 05 فبراير 2006 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-343 مؤرخ في 22 أكتوبر 2009 ج ر عدد 61 صادر في 25 أكتوبر 2009؛

المعمارية⁶⁴¹ صلاحيات البحث ومعاينة مخالقات التهيئة والتعمير بعد أداء اليمين القانونية أمام رئيس المحكمة المختصة⁶⁴².

3- المكفون بدور شرطة العمران في المناطق الخاصة:

نصت المواد من 21 إلى 27 عن الموظفين والأعوان المكلفين ببعض مهام الضبط القضائي بما يفيد تكليفهم بمهام شرطة العمران في المناطق الخاصة، حيث ورد أنه يقوم رؤساء الأقسام والمهندسون والأعوان الفنيون والتقنيون المختصون في الغابات وحماية الأراضي واستصلاحها، بالبحث والتحري ومعاينة جنح ومخالفات قانون الغابات وتشريع الصيد ونظام السير وإثباتها في محاضر⁶⁴³.

641 - أنظر الفقرة الأولى المادة 76 مكرر من القانون رقم 90-29، السالف الذكر.

642 - أنظر الفقرة 02 من المادة 76 مكرر من القانون رقم 90-29، سالف الذكر؛ تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55، سالف الذكر على الشروط التفصيلية لتعيين المكفون بالمعاينات الميدانية والتقنية حيث أنها تنص على أن: " ...زيادة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية: -مفتشو التعمير الذين تم تعيينهم قانونا، طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-225 المؤرخ في 14 يوليو سنة 1991 والمذكور أعلاه، -المستخدمون الذين يمارسون عملهم بمصالح الولاية التابعة لإدارة وزارة السكن والعمران والأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية والذين يعينون من بين: رؤساء المهندسين المعماريين ورؤساء المهندسين في الهندسة المدنية..."; أنظر كذلك المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55، سالف الذكر بخصوص كفاءات تعيين الأعوان المذكورين في المادة 02 سابق ذكرها أعلاه.

643 - أنظر المادة 21 من أمر رقم 66-155، سالف الذكر؛ ننبه في هذا الصدد أن المشرع منح للأشخاص المختصون في مجال الغابات، بعض مهام الضبط القضائي ما يفهم تلقائيا أنه يستبعد من اختصاصهم بعض المهام وهو ما تؤكد المادة 22 من قانون الإجراءات الجزائية، حيث أنها تنص على أنه لا يسوغ لهم الدخول في المنازل أو الأبنية والأماكن المسورة إلا بحضور أحد ضباط الشرطة القضائية وفي الوقت المحدد بين الساعة الخامسة صباحا والثامنة مساء ويثبت حضوره من خلال توقيعه على محضر المعاينة المحرر.

تدرج كذلك ضمن المناطق الخاصة، المناطق الساحلية ومناطق التوسّع السياحي⁶⁴⁴، المناطق ذات الميزات التاريخية والثقافية⁶⁴⁵، المناطق المعرضة للأخطار الكبرى⁶⁴⁶، والمناطق ذات الميزة الطبيعية والبيئة⁶⁴⁷، بحيث أنّ المشرع كلّف عدد معتبر من الأشخاص ومن صفات ورتب متنوعة حسب المنطقة ولمراقبة مدى احترام التشريع والتنظيم العمراني فيها.

ب- فرق شرطة العمران بين المؤهلات القانونية والخبرة التقنية:

تعدّ الأجهزة الأمنية المكلفة بمهام شرطة العمران أهم فاعل في مجال ضبط المخالفات المتعلقة بالتهيئة والتعمير بالرغم من غياب مؤهلات تقنية وعلمية في العمران لدى أغلبيتهم، خاصة ضباط الشرطة القضائية نظرا لمؤهلاتهم القانونية والوسائل المادية المتاحة لهم، بحيث

⁶⁴⁴ - خصّص المشرع الجزائري فرق خاصة لحماية المناطق السياحية وتوسّعها لحمايتها من المخالفات التي قد ترد عليها نظرا لأهميتها الاقتصادية فهي تعدّ أول بديل لاقتصاد الربع النفطي؛ يقسمها إلى صنفين، الأول يخصّ المناطق الساحلية حيث أن بالرجوع إلى المادة 37 من قانون رقم 02-02، سالف الذكر نجد أنه حدد الأشخاص المؤهلين لمعاينة مخالفات العمران فيه وهم ضباط الشرطة القضائية وأعاونهم، أسلاك المراقبة الخاضعين لقانون الإجراءات الجزائية، ومفتشوا البيئة، أما الصنف الثاني فيخصّ مناطق التوسّع السياحي حيث حدد المادة 33 من قانون رقم 03-03، سالف الذكر المكلفون بدور شرطة العمران فيها وهم ضباط وأعاون الشرطة القضائية، مفتشي السياحة والتعمير والبيئة؛ لتعزيز حماية هذه المناطق من انحرافات القائمين بالأنشطة العمرانية حدد أشخاص آخرون تكم مهمتهم في معاينة المخالفات المرتكبة بالنسبة لإنجاز المشاريع الفندقية حيث نصّت المادة 69 من قانون رقم 01-99 على اختصاص مفتشوا السياحة، أعوان المراقبة الاقتصادية فضلا عن ضباط وأعاون الشرطة القضائية.

⁶⁴⁵ - يختصّ بمعاينة المخالفات الواردة على المناطق التاريخية والثقافية فضلا عن ضباط الشرطة القضائية وأعاونهم، رجال الفن وفقا لما يقتضيه التشريع والتنظيم المعمول به، والمفتشون المكلفون بحماية التراث الثقافي، وتجدر الإشارة إلى أنّ يعزز القانون من دورهم في حماية المناطق من التعمير غير القانوني من خلال النصّ على معاينة كلّ من يحول دون إمكانية أداء مهامهم؛ أنظر المادتين 92 و93 من القانون رقم 04-98، سالف الذكر.

⁶⁴⁶ - أنظر المادة 69 من قانون رقم 04-20، سالف الذكر.

⁶⁴⁷ - اتخذت الدولة الجزائرية في بداية 2000 سياسة خاص بالبيئة الحضرية والعمرانية والبيئة الطبيعية، حيث نصّت المادة الأولى من قانون رقم 90-29، سالف الذكر على ضرورة تكريس توازن بين الوسط العمراني والأوساط الطبيعية والبيئة، ولدعم وتعزيز حماية البيئة فقد نصّت المادة 111 من قانون رقم 03-10، سالف الذكر على قائمة كبيرة من الأشخاص المكلفون تظهر مدى تجنّد كل أجهزة الدولة لحماية البيئة الطبيعية من خلال المراقبة الميدانية، حيث أن فضلا عن الموظفون والأعاون المذكورين في نصّ المادة 21 من قانون الإجراءات الجزائية، يكلف كل من مفتشوا البيئة، أعوان الجمارك، موظفو الأسلاك التقنية للإدارة المكلفة بالبيئة، ضباط وأعاون الشؤون البحرية، ضباط الموانئ، أعوان المصلحة الوطنية لحراسة الشواطئ، قادة السفن البحرية الوطنية وسفن علم البحار التابعة للدولة، مهندسو مصلحة الإشارة البحرية، الأعوان التقنيون لمعهد البحث العلمي والتقني وعلوم البحار.

أنّ باعتبارهم جهاز أمني فيتمتع فرق شرطة العمران بسلطة استعمال القوة العمومية عند الاقتضاء.

كما أنّهم يعملون بصفة وثيقة مع النيابة العامة بصفة عامة ومع وكلاء الجمهورية بصفة خاصة، الأمر الذي يسهّل عليهم التدخّل السريع لمنع أو وقف البناء غير القانوني، لاسيما من خلال إحالة المحاضر وكيل الجمهورية لتتم مباشرة الدعوى العمومية وغيرها من إجراءات المتابعة القضائية.

إلى جانب الأشخاص التابعين للجهات والهيئات الأمنية، نلاحظ من خلال ما سلف أنّ المشرع الجزائري جنّد مختلف الأشخاص مكلفين بمهام شرطة العمران، كرئيس المجلس الشعبي البلدي وآخرون ذات صلة بمجال العمران بحكم خبرتهم التقنية والفنية أو كفاءاتهم في مجال الهندسة المعمارية والهندسية.

وما يمكن التعقيب عليه، فإن هؤلاء الأشخاص أكثر ارتباطا بالمجال العمراني من خلال المؤهلات العلمية ذات الصلة بالتهيئة والتعمير⁶⁴⁸، إلّا أنّ في العديد من الأحيان فإنّ الخبرة التقنية والفنية قد لا تكفي في مواجهة بعض المخالفين أثناء الخرجات الميدانية، نظرا لصفاتهم المدنية الظاهرة، الأمر الذي أدى بالمشرع إلّا تكريس حق اللجان وفرق المعاينات الميدانية في الاستعانة بالقوة العمومية إذا اقتضت الضرورة⁶⁴⁹.

⁶⁴⁸ - بالرغم من توفر الخبرة والمؤهلات التقنية والفنية والعلمية المتعلقة بالعمران إلّا أنّ أغلب الأعوان لا يتوفّرون على خبرة قانونية كافية، ما قد يؤدي بالأعوان إلى تجاوز مبدأ الشرعية وما تقتضيه الحريات العامة وحقوق الإنسان، حيث يتم في بعض الأحيان تحرير محاضر معاينة تتضمن ضرورة هدم بنايات كان من الممكن إجراء مصالحتها أو تسوية وضعيتها القانونية مع مراعاة ما يقتضيه القانون في هذا الشأن، إلّا أنّ لتفادي هذه التصرفات السلبية الصادرة عن لجان وفرق المعاينة فإنّ المشرع الجزائري يقيد الخرجات الميدانية على إذن سابق من رئيس البلدية أو السلطة المختصة قانونا، وهو ما يعدّ ضمانا للملاك أو أصحاب البنائيات من التصرفات المشوبة بالشطط في استعمال السلطة ؛ للتفصيل في المسألة أنظر: كموني جواد، ضبط مخالفات التعمير بالمغرب - أزمة قانون أم إكراهات الواقع -، مطبعة SAFIGRAPH، أسفي - المملكة المغربية، 2014، ص 35، أنظر كذلك : بوحبص جيلالي، مقالات في القانون العقاري وقانون البناء، دار القلم، دون بلد النشر، 2006، ص 97.

⁶⁴⁹ - أنظر المادتين 22 فقرة 02 من أمر 66-155، سالف الذكر و76 مكرر 1 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

ثانيا - تعزيز دور شرطة العمران بإكساب محاضر المعاينة حجية قانونية:

لقد نظم المشرع الجزائري كليات إجراءات الخرجات الميدانية وكذا المعاينات الميدانية والتقنية لورشات البناء أو البنايات المنجزة، حيث حدد قانون التهيئة والتعمير ونصوصه التنظيمية الصلاحيات التي توضع تحت تصرف الأعوان المؤهلون في فرق شرطة العمران ولضمان مشروعية تصرفاتهم وعدم المساس بالحقوق والحريات التي يتمتع المالك أو صاحب البناء. من الصلاحيات الأساسية لفرق شرطة العمران هي زيارة ورشات العمران لملائمة مدى مطابقة أشغالها لضوابط التهيئة والتعمير القانونيين، ويتم عقب ذلك تحرير محضر المعاينة⁶⁵⁰، حيث يتكفل العون المؤهل قانونا بتحرير محضر المخالفات في حال وجودها. قد يرد في هذا الصدد تساؤل عما هي الشروط الشكلية والموضوعية لتكتسب المحاضر حجية قانونية في مواجهة المخالفين حتى يتسنى للسلطات الإدارية والقضائية الاستناد أو الاستعانة بها؟

وعليه فإن محاضر المعاينة الميدانية والتقنية لورشات العمران، يجب أن يتم تحريرها من قبل أحد الأعوان المؤهلين قانونا الذي تمّ تصيبيهم بعد أداء اليمين القانونية⁶⁵¹، يتم فيه تبيان سبب عدم مشروعية البناية أو الأشغال مثلا عدم حيازة رخصة مسبقة أو مخالفة مقتضياتها؛ كما يتضمن المحضر سردا دقيقا للوقائع التي تتمثل في حيثيات متعلقة بمخالفة التوجيهات والالتزامات المفروضة على صاحب البناء إلى جانب التصريحات التي يتلقاها العون المؤهل عن المخالف⁶⁵²، ليم بعدا التوقيع عليه وفي حالة امتناع المالك المخالف عن التوقيع على المحضر، فيكتفي العون المؤهل الذي حرر المحضر بتسجيل الامتناع في المحضر⁶⁵³. وإعمالاً بقاعدة حرية الإثبات في مجال القانون الجنائي فإن للنياحة العامة كامل الحرية في استعمال ما هو معروف من أدلة الإثبات الجنائي، فإن المشرع فعل هذه القواعد في مجال العمران، حيث تعتبر المحاضر المستوفية الشروط الشكلية والموضوعية "حجة ودليلا" على

⁶⁵⁰ - أنظر المادة 73 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁶⁵¹ - أنظر المادة 76 مكرر فقرة 02 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁶⁵² - أنظر المادة 76 مكرر 01/2 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر.

⁶⁵³ - أنظر المادة 76 مكرر 2/02 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر.

العمرانية

صحة محتواها ولا يمكن استبعادها أو دحضها إلا بإثبات ما يخالفها⁶⁵⁴، وبالتالي يبقى المحضر صحيحا في جميع الأحوال إلى أن يثبت العكس⁶⁵⁵.

ولضمان الإنصاف والعدالة في مجال المعاينات والزيارات الميدانية لورشات العمران لقد تمّ فرض إجراءات إضافية لإكساب المحضر حجية قانونية في مواجهة المخالف وهي ضرورة إرسال المحضر المحرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والجهة القضائية المختصين إقليميا في أجل لا يتعدّى 72 ساعة من تحريره منعا بذلك العديد من التأثيرات التي قد تؤدي إلى انحراف الأعوان عن مهامهم المتعلقة بالحفاظ عن النظام العام العمراني⁶⁵⁶.

عزز كذلك المشرع مركز وعمل شرطة العمران من خلال تكريس حماية خاصة للأعوان المؤهلين، نظرا لأهمية مهامهم فضلا عن خطورتها⁶⁵⁷، بحيث أنه قد يتعرض أحدهم بمناسبة المعاينة لعرقلة وضغوطات أو اعتداءات⁶⁵⁸ من قبل معينين بالمعاينة الميدانية، لذلك لهم أن يستعينوا بالقوة العمومية⁶⁵⁹، لدفع كل محاولات العرقلة وتمكينه من تحرير المحضر لإثبات المخالفات التي يتقصاها.

الفرع الثاني - أثار المعاينات الميدانية على الواقع العمراني: بين الإيجابيات

والسلبيات:

لقد جُدد عدد معتبر من الأشخاص في صفوف فرق شرطة العمران عبر التراب الوطني، لحماية كلّ أصناف الأراضي وضمان التوازن بين وظائفها، فضلا مجابهة ظاهرة التوسّع

⁶⁵⁴-بالإضافة إلى الشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة في المحضر إلا أنّ أمام القضاء الجزائي للتمكن من الاستناد بها يجب ألا يرد النص على إمكانية الطعن في تلك المحاضر إلا عن طريق دعوى التزوير، للتفصيل في المسألة أنظر: لعمري محمد، « دور شرطة العمران في تحقيق الضبط العمراني بين الواقع والمأمول »، مجلة تشريعات التعمير والبناء، العدد 07/ سبتمبر-2018، جامعة ابن خلدون-تيارت، ص32.

⁶⁵⁵ - أنظر المادة 76 مكرر 2 / 03 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر.

⁶⁵⁶ - أنظر المادة 76 مكرر 5 والمادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر.

⁶⁵⁷ - أنظر المادة 76 مكرر 1 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر.

⁶⁵⁸ -تنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 على أن: " تحمي الدولة الأعوان المؤهلين، أثناء ممارسة مهمتهم، من كل أشكال الضغوط أو التدخل مهما كانت طبيعتها، التي يمكن أن تخل بالقيام بنشاطهم أو تسبب ضررا لنزاهتهم".

⁶⁵⁹ -تنص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 على أن: "...يمكن الأعوان المؤهلين تسخير القوة العمومية في حالة عرقلة أداء مهمتهم في مراقبة المخالفات والبحث عنها ومعاينتها".

العمرانية

العمراني اللامشروع والفوضوي خاصة على مستوى المدن الكبرى، ولوضع حدّ لهذه الظاهرة وتداعياتها حوّل المشرع لشرطة العمران صلاحيات وسلطات معتبرة ومعززة لمهامها.

من خلال مختلف الإحصائيات المتعلقة بتدخلات شرطة العمران، ثبت أن التدخل المباشر للإدارة له ما يبرره من حيث تقاوم ظاهرة البناء غير القانوني والذي استوجب وضع حدّ له للحفاظ على الأمن العمراني، كما بيّنت الأرقام أنّ شرطة العمران قامت بمنجزات معتبرة لاسيما فيما يتعلّق بحماية البيئة الطبيعية والمساحات الخضراء (أولا).

غير أنّ هذه المنجزات لا تعني سوى تضيق على البناء غير القانوني، أي أنّ لا تزال بعض المناطق تخضع للقانون في مجال أنشطة التهيئة والتعمير، والأسباب متعدّدة بين الأسباب الاجتماعية كغياب الوعي، والإكراهات التي تحول دون إمكانية فرق شرطة العمران أن تقوم بدورها بفعالية (ثانيا).

أولا- بروز الحصيلة الإيجابية لشرطة العمران:

أصبح دور شرطة العمران ضروري ومحوري في عملية تقصي مخالفات التعمير، لاسيما بعد 2004، بإصدار القانون رقم 04-05، سالف الذكر المعدّل والمتمم لقانون التهيئة والتعمير حيث تضمّن إلزامية إجراء زيارات ومعاينات ميدانية لورشات الأنشطة العمرانية، فضلا عن الإجراءات الصارمة التي تصل إلى الهدم لإزالة المباني غير المطابقة ناهيك عن المتابعات الجزائية.

صرامة المنظومة العمرانية أدّت إلى إيجابيات عديدة تتجسّد في الإحصائيات والأرقام المتعلقة بتدخلات شرطة العمران (أ)، واستنادا على هذه الحصيلة والنتائج الإيجابية لإجراءات تقصي المخالفات في مجال التعمير، تمّ استحداث فرع جديد لدى المديرية العامة للأمن الوطني يختصّ في تقصي المخالفات التي تمسّ بالبيئة الطبيعية (ب)، ما يؤدي بنا إلى التطلع إلى آفاق جيدة لشرطة العمران.

أ- المعطيات الإحصائية لتدخلات شرطة العمران: مؤشرات إيجابية تبرز إنجازاتها:

لا يمكن إنكار أن فرق شرطة العمران على مستوى التراب الوطني، سجّلت نتائج مرضية ومقبولة بكلّ موضوعية، فقد سمحت تدخلاتها بمجابهة مخالفة التعمير وتضييق نطاق البناء

غير القانوني والفوضوي، فضلا عن اعتبارها آلية مدعمة لعمل السلطات الإدارية العمرائية في مجال تقييد سلطات المالك.

تقييم التجربة الجزائرية بخصوص شرطة العمران وإنجازاتها، كان بالاعتماد على إحصائيات ثابتة من سنة 2004 إلى غاية 2016، حيث أن خلال الفترة الممتدة من 2004 إلى 2010 تمّ معاينة 12405 مخالفة موزعة بين مخالفات التعمير ومخالفات البيئة، وبين الفترة الممتدة بين 2010 و2011 تبلغ حصيلة إجمالي المخالفات التي تمّ معاينتها 21094، وفي الفترة 2011-2012 تمّ إحصاء 147110 مخالفة⁶⁶⁰.

ما نلاحظه من خلال حصيلة شرطة العمران، أن إجمالي المخالفات الموزعة بين مخالفات التعمير والبيئة في تزايد مستمر إلى غاية أواخر 2012 وهو أمر طبيعي لأن خلال هذه الفترة كانت ظاهرة البناء غير القانوني والفوضوي تهيمن على الواقع العمرائي.

غير أنّ محاربة هذه الظاهرة بأكثر فعالية كلفت المديرية العامة للأمن الوطني بحملة تطهير من خلال تجنيد 21000 شرطي، وكان لذلك أثر إيجابي على الواقع العمرائي، حيث تراجع عدد المخالفات إلى 41465 في سنة 2013، ودواليك ليبلغ عدد المخالفات 11661 في الثلاثي الأول لسنة 2016، أي تراجع مُسجل بـ 135449 في ظرف 4 سنوات⁶⁶¹.

وبذلك تكون شرطة العمران قد ساهمت بنسبة معتبرة في نشر الوعي بخصوص التعمير القانوني في الأوساط الاجتماعية والحضرية، فضلا عن زجر المخالفات التي تمّ معاينتها، ونظرا لهذه المؤشرات الإيجابية فقد تمّ التطلّع إلى دعم التوازن بين وظيفة التوسع العمرائي وحماية البيئة الطبيعية من خلال استحداث فرع جديد خاص بحماية البيئة.

ب- استحداث شرطة البيئة لدعم التوازن بين الطبيعة والإسمنت: شكل موضوع

البيئة وحمايتها موضوع الساعة، وأصبحت مسألة حمايتها من انحرافات الأشخاص مسؤولة جماعية تتقاسمها جميع فئات المجتمع، وللدولة حصّة معتبرة في هذه المسألة وفي سبيل تحمّلها لهذه المسؤولية تمّ إنشاء فرع الشرطة البيئة سنة 2019.

⁶⁶⁰-لمراجعة الإحصائيات أنظر: لعربي محمد، مرجع سابق، ص ص33-34

⁶⁶¹- يمكن مراجعة الإحصائيات المفصلة لمخالفات التعمير حسب نوعها، أنظر: بصيفي مزبود، « دور شرطة العمران في حماية البيئة »، القانون العقاري والبيئة، المجلد 01- العدد 01/سنة 2013، جامعة عبد الحميد بن باديس- مستغانم، ص208.

من خلال هذه الخطوة أبرزت الدولة الجزائرية رغبتها في توسيع مهام الشرطة القضائية، حيث أصبت تشمل كذلك التكفل الصحي بالمواطنين في إطار العمل الجوّاري للأمن الوطني وهذا علاوة عن غرض محاربة السلوكيات السلبية المضرّة بالبيئة وضمان الحفاظ عن النظام العام البيئي.

بعدّ استحداث فرع شرطة البيئة آليّة لتنفيذ استراتيجية الدولة في مجال العمران المستدام، وتقييد أنشطة التعمير وفقا لمبادئ صديقة للبيئة، وبهذا تحقيق التوازن بين عمليات التوسع العمراني والمحافظة عن البيئة وحمايتها، خاصة بتضمين مخططات التهيئة العمرانية بمقاييس واعتبارات بيئية، لإرساء أوساط عمرانية متناسقة ومنسجمة تجمع بين مزايا الحياة الحضرية والحياة في الريف.

ومن أبرز ما يظهر دعم التوازن بين البيئة والتعمير هي خلق تنسيق بين فرق شرطة العمران وحماية البيئة وكذا المصالح التقنية، وجعل الأدوار متعاضة في سبيل حماية البيئة وفقا لمقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية ووقف كل أشكال البناء غير القانوني أو الفوضوي التي تؤثر على البيئة والنظافة والصحة العمومية.

ومن خلال تكثيف عمليات المعاينة الميدانية لورشات العمران وحملات التحسيس لنشر الوعي لدى المواطنين عن أهمية النظام العام العمراني والبيئي فضلا عن زجر المخالفات العمرانية والبيئية المنتهكة للأوساط الحضرية والبيئية ووقف تداعياتها على الصحة العمومية للسكان.

ثانيا - المعوقات التي قد تحول دون فعالية شرطة العمران في الجزائر:

إنّ تفعيل دور شرطة العمران أدى إلى محاربة مخالفات التعمير بكثافة، ومن أهم نتائجه التضييق على التعمير اللامشروع الأمر الذي يظهر جليا من خلال الوجه الجديد التي اكتست به المدن الكبرى، حيث تمّ إزالة عدد لا يحصى من بؤر البناءات غير القانونية والفوضوية من صنف البناء الهش والقصديري.

إلى جانب الإيجابيات التي حسّنت من الأوساط الحضرية الجزائرية عبر مختلف مدن التراب الوطني، تمّ إحصاء عدد من السلبيات والإكراهات التي باتت تعيق عمل فرق ووحدات

شرطة العمران، بحيث أنها تواجه إكراهات واقعية (أ) أو قانونية (ب) تؤدي إلى ضعف المعايير الميدانية في بعض المناطق.

أ- شرطة العمران في مواجهة الإكراهات الواقعية:

تعدّ شساعة التراب الوطني من بين الإكراهات التي تقابل مجهودات الدولة في مجال محاربة مخالفات التعمير، ناهيك عن نقص الوعي الذي جعل من التعمير غير القانوني أصلاً ومن التعمير القانوني استثناءً وهذا خاصة مع فتح مجال التعمير والبناء للخواص بعد انتهاج الدولة سياسة اقتصاد السوق وتحرير عدد معتبر من الأنشطة لاسيما تلك المتعلقة بإنتاج مواد البناء.

وقد يضاف إلى قائمة الإكراهات غياب مقر خاص بشرطة العمران، يتم فيه توفير وثائق عمرانية، ليتم الأعوان المؤهلين من الاطلاع على مختلف الخرائط والوثائق البيانية والتقنية والتصاميم المتعلقة بالمنطقة التي تختص بمعاينتها الفرقة، كما أنّ الاختلاط في تكوين فرق المعاينة يؤدي إلى عدم توفر خبرة تقنية أو ضعف التكوين في مجال العمران.

تحدياً لهذه الإكراهات فإن شرطة العمران تعمل بكثافة لوقف مخالفات العمران، في انتظار تزويدها بموارد بشرية إضافية لتغطية مناطق أخرى من التراب الوطني لاسيما المناطق الجبلية أو صعبة التضاريس، فضلاً عن تغطية احتياجاتها بالموارد المادية اللازمة والكافية التي تمكنها من أداء مهامها على أحسن وجه كالشاحنات وغيرها من الوسائل.

ب- ضرورة وضع نظام أساسي خاص بشرطة العمران:

لقد تطرقنا فيما سلف إلى مؤهلات فرق شرطة العمران والأعوان المؤهلين فيها، وتوصلنا إلى أنها تضم تشكيلة مختلطة تجمع بين أشخاص تابعين للأجهزة والهيئات الأمنية المختلفة، وآخرين إداريين وذوي الخبرة والكفاءات التقنية والعلمية في مجال الهندسة المدنية والمعمارية؛ وكلّ الأعوان المؤهلين ضمن فرق شرطة التعمير قد يكون بعضهم تابع للسلطات المركزية والبعض الآخر للسلطات اللامركزية أو المحلية، ولهذا تبادرنا مجموعة من التساؤلات عما إذا كانت شرطة العمران ذات طبيعة محلية أو إقليمية أو مركزية؟، وإلى أي جهة تكون تابعة؟ وما هي حدود اختصاصها ومسئوليتها الإدارية في حالة عدم مشروعية تصرفات الأعوان؟

لهذا فإن فرق ووحدات فرق شرطة العمران تواجه إكراهات قانونية تتمثل في ازدواجية المهام فأغلبية الأعوان تابعون لإدارات وأجهزة أخرى، وهذا بسبب غياب نظام أساسي خاص بمهامها يبيّن حدود اختصاصها وعلاقتها بالأجهزة الأخرى لمنع التداخل بين الاختصاصات، فضلا عن كفاءات نشأتها ومعايير دقيقة للتوظيف ومسؤولية أعضائها وغيرها من المسائل، ولأسباب المتقدمة ناشد السلطات المكلفة بقطاع العمران، بالتدخل العاجل من أجل وضع نظام أساسي خاص بشرطة العمران، يحدد طبيعة هذه الهيئة واختصاصاته ومسؤوليته، وإقرار استقلاليتها في ممارسة وظائفه.

المطلب الثالث - اقتران محاضر المعاينات الميدانية بجزاءات إدارية:

تسبب النمو الديمغرافي المتسارع الذي عرفت الجزائر في أواخر الثمانينات في فوضى عمرانية، فضلا عن النزوح الريفي من القرى إلى المدن الكبرى للبحث عن العمل خاصة بعد تراجع عائدات الربيع النفطي وإعادة النظر في النظام الاشتراكي، ليتم تعويضه بديل يعتمد على اقتصاد السوق وأفكار ليبرالية تعزز من الملكية الفردية.

غير أن تشابك كل من حرية استغلال الملكية في البناء وأزمة السكن التي ضربت الجزائر نتجه عنه تدهور العمران بسبب نقص الوعي بخصوص أهمية الوسط الحضري المنسجم، كما أن الحكومات المتعاقبة لم تولي أهمية بسياسة ترابية ومجالية رشيدة.

ونظرا لحدثة الدولة فقد تكفلت خاصة بمسائل الاقتصاد والسياسات الخارجية والدبلوماسية، وأكثر من ذلك فإن البيروقراطية التي طغت سابقا على الخدمات العمومية العمرانية ساهمت بنسبة كبيرة في الزيادة من المخالفات بكل الأشكال التي يمكن تصوّرها (الفرع الأول).

غير أن بعد زلزال بومرداس سنة 2003، تقطعت الدولة لأهمية تنظيم حركة التوسع العمراني ومواجهة ظاهرة البناء غير القانوني تجسدت مجهوداتها خاصة في تعديل وتنظيم القانون رقم 90-29 بإجراءات وجزاءات صارمة قد تصل إلى هدم البناية غير القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول - تعدد صور مخالفات التهيئة والتعمير:

يرجع سبب تفاقم ظاهرة البناء غير القانوني والفوضوي، إلى النمو الديموغرافي الذي عرفتة الجزائري بشكل سريع صعب على الدولة التحكم فيه، فضلا عن الأزمة الاقتصادية الناتجة عن التغييرات التي عرفها النظام الاقتصادي والذي كانت تداعياته نزوح الريف للمدن من أجل البحث عن العمل وضمان لقمة عيش العائلات.

لم تتراجع حدة ظاهرة العمران غير القانوني بالرغم من مجهودات الدولة في مسألة توفير السكن بكل صيغته، وتسهيل الخدمات العمومية العمرانية لاسيما فيما يتعلق بمنح وثائق التعمير، حيث أنه يلاحظ صور وأشكال متعددة من مخالفات التعمير نميز في دراستنا بين التي تخل بالمخططات العمرانية (أولا)، والتي تخالف القيود الواردة على حق الملكية (ثانيا).

أولا - مخالفة المتطلبات الأساسية للخدمة العمومية العمرانية:

يشترط لتقديم الخدمة العمومية العمرانية توفر مجموعة من المتطلبات القانونية والإجرائية، تتمثل أساسا في مخططات التهيئة العمرانية فهي الإطار العام والمرجع الأساسي لوسائل وآليات التنظيم وتسيير الأراضي وعقلنة استغلالها في الأنشطة العمرانية، حيث أن المخططات تتضمن مجموعة من التوجيهات المحلية الخاصة بإقليم بلدية أو مجموعة من البلديات التي تشترك في بعض الخصوصيات.

غير أن في بعض الأحيان قد يخرج الملاك وأصحاب ورشات البناء عن مضمون هذه التوجيهات لغرض تلبية المصالح الخاصة، مشكلين بذلك إخلالا على المصلحة العامة التي تفرضها المخططات، نميز في هذه الدراسة بين المخالفات المتعلقة بتوجيهات عامة (أ)، والمخالفات المتعلقة بتوجيهات خاصة (ب).

أ - الإخلال بتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

يعدّ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ترجمة قانونية للسياسة العمرانية للدولة، وتجسيد في قالب قرار تنظيمي للنظام العام العمراني، لذلك فإنه يتضمن على توجيهات أساسية وعامة للمنطقة المعني بها، كضبط الصيغ المرجعية لاستخدام الأراضي واستغلالها لضمان المصلحة الجماعية؛ لذلك فإن كل خروج عن نطاق هذه التوجيهات يعدّ إخلالا لاسيما ما يتعلق بطبيعة القطاعات وتخصيصها،

1- الإخلال بتوجيهات طبيعة وتخصيص القطاع:

تعتبر هذه الصورة من المخالفات الشائعة في مجال التهيئة والتعمير، فهي تتعلق أساسا باستغلال الأراضي غير القابلة للتعمير في البناء أو تغيير موقع المقرر في رخصة البناء المستفاد منها إلى قطاع آخر، علما أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يقسم الأراضي إلى قطاعات وكل قطاع يوظف ويستغل بحسب طبيعته وتخصيصه ولا يمكن في أي حال من الأحوال إجراء التغيير يعد المصادقة على المخطط.

وبالتالي تغيير موقع المشروع يعدّ إخلالا صارخا بالتوجيهات المنصوص عليها في المادة 18 و19 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر حيث أنّ كل تغيير يحتمل المساس بطبيعة ووظيفة الأرض الذي نقل إليها المشروع، لا سيما إذا كانت تدرج في تعداد الأراضي التاريخية والأثرية والثقافية أو الطبيعية كالمساحات الخضراء أو الأراضي الفلاحية والغابية.

وأكثر من ذلك فإنّ المشرع الجزائري يستثني الأراضي المذكورة من طلبات رخص البناء أو التجزئة إذ يعتبر مسبقا أراضي غير قابلة للتعمير، وهذا قصد حمايتها من الاعتداءات التي قد تغير من وظيفتها وطبيعتها فضلا عن ارتباط الأراضي الفلاحية بالاقتصاد والتنمية الوطنية واعتبارها من النظام العام فلا يمكن في أي حال السماح بالبناء عليها أو التسامح مع المخالفات المتعلقة بها.

2- الإخلال بتوجيهات الحد من المنفعة الخاصة لصالح المنفعة العامة:

نصّ القانون المدني الجزائري على حق الارتفاق وعرفه على أنّه الحد من منفعة عقار لفائدة عقار شخص آخر وهي تسمى أيضا بالارتفاقات الخاصة⁶⁶²، وبالرجوع إلى قانون العمران فهو الآخر يقرر ارتفاقات للمصلحة العامة في الأوساط الحضرية والعمرانية، ويبقى المبدأ نفسه وهو الحد من حق المالك أو صاحب البناء في سبيل تحقيق منفعة جماعية بحيث أنّ المالك

⁶⁶²-بالرجوع إلى القانون المدني الذي يعدّ الشريعة العامة لتعاملات الخواص فيما بينهم، نجد أنّه تضمن ارتفاقات خاصة تقتصر على الخواص فيما بينهم وتتعلق أساسا بحق المظل والممر والمرور والحق في التمتع بأشعة الشمس وغيرها من القيود الاستثنائية التي قد ترد على حق الملكية، وبالتالي فلا مجال لتدخل أشخاص القانون العام ولا تتعلق بمصلحة عامة؛ نصّ المشرع الجزائري عليها في المواد من 867 إلى 881 التي تشكل القيود الواردة على حق الملكية المنصوص عليها في المواد من 690 إلى 712 من القانون نفسه والتي تنص على إجبار المالك على مراعاة عند استعمال حقه وهو ما تقصد به التشريعات الجاري العمل بها والمتعلقة بالمصلحة العامة وكذا المصلحة الخاصة.

نفسه قد ينتفع بها؛ وعليه سوف نبحت في هذا الجزء حول الارتفاقات التي تحدّ من حق المالك وصاحب البناء، طبيعتها والغرض منها.

ترد على المالك مجموعة من الارتفاقات العامة المقررة لمصلحة الجماعة أو للمنفعة العامة وقد تكون ارتفاقات وظيفية تتعلّق بالتجهيزات الجماعية الضرورية لقابلية استغلال البناءات⁶⁶³، كما يمكن أن يتضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ارتفاقات طبيعية ذات صلة بطبيعة الأرض ولضمان أمن وسلامة الأشخاص⁶⁶⁴.

ب- الإخلال بالتوجيهات التفصيلية لمخطط شغل الأراضي:

يعدّ مخطط شغل الأراضي مخطط تابع للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حيث أنه يتمّ إعداده لتوضيح حقوق المالك على أراضيهم وكيفيات استغلالها⁶⁶⁵، ويعالج مسائل تفضيلية لم يتطرق إليها المخطط «PDAU»، كمظهر البناءات وشكلها وكلّ ما يتعلّق بالأحياء والمساحات العمومية أو النصاب التذكارية وغيرها من المسائل.

يأخذ الإخلال بالتوجيهات التفصيلية لمخطط شغل الأراضي صور متعدّدة، وتختلف باختلاف طبيعة البناء وموقعه وبهذا الصدد نميز بين المخالفات المتعلقة بالبناء على المساحات

⁶⁶³-يقصد بالارتفاقات الوظيفية كلّ الأراضي المبرمجة في المخطط التوجيهي لمرور قنوات خاصة بمصادر الطّاقة مثل الغاز الطبيعي وشبكات الكهرباء بحيث أنه يشترط القانون احترام مسافة الأمان الفاصلة بين محور قناة الغاز والبيانات المجاورة وهي 75 متر في كلتا الجهتين، كما أنه لا يجوز تشييد أيّ بناية أو إقامة أيّ عوائق في المناطق المشمولة بحقوق ارتفاق جوية حيث تجدر الإشارة أن بالنسبة لاستغلال الكهرباء ذات الضغط المتوسط يتطلب القانون عدم البناء على جانبي الأسلاك بعرض قدره 15 متر أي عرضها 30 متر وطولها طول الأسلاك الكهربائية؛ يندرج كذلك في قائمة الارتفاقات الوظيفية شبكات وقنوات المياه الصالحة للشرب وقنوات الصّرف الصّحي لاسيما المياه السوداء والرمادية وكذلك الارتفاقات المتعلقة بالاتصالات السلكية كالألياف البصرية المستخدمة لتكنولوجيا الإعلام والاتصال والانترنت؛ أنظر: لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 56، أنظر كذلك: شامة سماعيل، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 259.

⁶⁶⁴-يقصد بالارتفاقات الطبيعية الأراضي التي يحظر إقامة عليه بناء مهما كان شكله أو طبيعتها، كما تندرج هذه الارتفاقات ضمن المناطق أو القطاعات غير القابلة للبناء مهما كان موقعها سواء تواجدت داخل المحيط العمراني أو خارجه، غالبا ما تكون أراضي في شكل منحدرات أو أراضي مهددة بأخطار طبيعية مثل انزلاق وانجراف التربة الأمر الذي يجعلها غير آمنة للبناء فيها؛ فضلا عن هذه الارتفاقات فيمنع كذلك البناء على الأراضي المحاذية للوديان والأنهار لاسيما إذا كانت التربة فيها غير مضمونة وغير صلبة أو ضعيفة المقاومة أو مهددة بأخطار الفيضانات وبالتالي تشكّل خطر في حال استغلالها في

مشروع بناء أنظر: ADJA (D) & DROBENKO (B), op.cit., p70.

⁶⁶⁵-أنظر المادة 31 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

العمومية المشتركة، والبناء الذي يؤدي إلى تشويه مظهر السكنات الجماعية أو عدم قابلية البناء للاستغلال.

1- الإخلال بتخصيص المساحات العمومية المشتركة:

يعتبر الاستيلاء على المساحات العمومية أو المساحات الخضراء والفضاءات الحرة والبناء عليها أحد أهم المخالفات التي يعاني منها الواقع الجزائري، ولعلّ السبب راجع إلى أزمة السكن الناتجة عن النمو الديموغرافي الذي عرفته الجزائر.

إلى جانب ذلك فقد يتجسّد الإخلال بمخطط شغل الأراضي بسبب أزمة السكن في البناءات الفوضوية القصدية التي تقام في مساحات خضراء مخصّصة لراحة المواطنين أو أراضي ذات طبيعة غير عمرائية كما أنّها تبقى أراضي خالية في مفهوم التخطيط.

وتبعاً لذلك فإنها لا تأخذ حكم العقار المنصوص عليه في القانون المدني، فلا تصنّف ضمن العقارات ولا تأخذ بعين الاعتبار لا في مخططات التهيئة العمرانية ولا في المسح العقاري وأكثر من ذلك تقضى من كل التجهيزات الأساسية ومتطلبات السكن الحضري، يمكن كذلك أن يكون الإخلال بتخصيص المساحات العمومية المشتركة من خلال الاستحواذ عليها عن طريق تسيبها بأسلاك وغرسها أو ضمّها للمساكن أو تخصيصها في شكل مرأب أو تحويلها لغرض الانتفاع الشخصي.

2- مخالفات الربط بالشبكات الأساسية لقابلية الاستغلال:

فضلاً عما ذكر فإن المخالفات قد تكون تقنية تتعلّق بتجهيزات ذات الصلة بقابلية البناء للاستغلال، مثل الربط السويء للشبكات التابعة للمصالح التقنية لإدارة البلدية والتي تشمل شبكات قنوات صرف المياه القذرة والمياه الصالحة للشرب والغاز الطبيعي وشبكة خطوط الكهرباء والهاتف.

3- تشويه مظهر السكنات الجماعية: يعدّ تشويه مظهر السكنات الجماعية من

المخالفات الشائعة في الواقع العمراني الجزائري، وتأخذ صورتين تتمثل الأولى في تشويه مظهر

العمرانية

العمارات⁶⁶⁶ أما الثانية فتتمثل في الاستيلاء على أسطحها للبناء عليها⁶⁶⁷، وهذا يعدّ إخلالا بمخطّط شغل الأراضي ولما يقتضيه بموجب التوجيهات المتعلقة بالمظهر الجمالي والفني⁶⁶⁸ والتقني⁶⁶⁹ للبنىات والأوساط الحضرية.

ثانيا - مخالقات القيود الواردة على حرية الملاك لغرض التوظيف الاجتماعي للملكية:

لقد تناولنا فيما سلف القيود الواردة على حرية المالك، لضمان انسجام تصرفاته المتعلقة خاصة بالبناء والتجزئة لمتطلبات الخدمة العمومية العمرانية، حيث أنه يتمّ تقييد الملاك في إطار أنشطة العمران بالزامية الحصول على رخص إدارية صادرة عن السلطات العمومية العمرانية المختصة وفقا لإجراءات قانونية محددة.

⁶⁶⁶- قد يتم تشويه مظهر البنىات بعدّة طرق بإضافة طوابق أو تغيير لون العمارة جزئيا أو كليا مما يخلق عدم الانسجام والأحياء المجاورة، وقد يكون التشويه يتعلق بمظهر وطبيعة البناية أو العمارة كتحويل الطوابق السفلية إلى محلات تجارية بعدما كانت سكنية أو بتحويلها من سكنية إلى تجارية، الأمر الذي يؤدي إلى النظام العام الشامل قبل أن يمسّ بالعمران أو النظام العام العمراني، فقد يؤدي إلى ممارسة نشاطات تجارية غير ملائمة في الأوساط السكنية أو السكن في أوساط غير ملائمة لطبيعتها التجارية أو مساسها بصحة وأمن المعني بها، كل هذه المخالقات أدت إلى تدهور العمران الجزائري وقد تتعلق الأسباب من سياسية واجتماعية واقتصادية ناهيك عن عدم وعي الأشخاص.

⁶⁶⁷-يشكل الاستيلاء على أسطح العمارات مخالفة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي لاسيما لما يتم الأمر بشكل غير قانوني وفوضوي ودون الحصول المسبق على رخصة البناء، وقد يشكّل خطر على العمارة أو البناء بأكمله ما يهدد حياة السكان وممتلكاتهم.

⁶⁶⁸- تجدر الإشارة إلى أنّ بعد جدال طويل أصبح الجانب الجمالي والفني للعمارات والشوارع عنصرا مهماً عناصر النظام العام العمراني، لاسيما بعد إقرار مجلس الدولة الفرنسي بأحقية حماية جمال الرونق والرواء في الشوارع والأوساط الحضرية، وبالتالي فإن كل مخططات التهيئة العمرانية خاصة مخطط شغل الأراضي يتضمن توجيهات خاصة بجمال البنىات الواقعة على الأراضي المعنية به؛ لهذا فإن كل التغييرات الغير مبرمجة أو غير الملائمة لما تضمنها المخطط يعدّ مخالفة لتوجيهاته مثل تغيير الواجهات والنوافذ وغلّق الشرفات لإضافتها إلى مساحة السكّن أو تغيير لون الطلاء الخارجي لبعض السكنات في العمارات الجماعية بشكل يشوّه المنظر الخارجي للعمارة حيث يفترض أن تكون بلون واحد ومنسجمة ومتناسقة مع الشوارع والبنىات المجاورة.

⁶⁶⁹-يتضمّن مخطط شغل الأراضي توجيهات تقنية تتعلّق بطبيعة الأراضي نوعية البنىات الممكن إقامتها عليها بحسب خصائصها وقوة تحملها، كل هذه التوجيهات هي التي تحدد عدد الطوابق التي يمكن إقامتها فضلا عن حجم الأسس وعمق الحفر المتعلقة بها، وتبعاً لذلك فيتم تسليم رخصة البناء تشترط تطابق البناية لهذه التوجيهات التقنية، وبالتالي بعد انجاز البناء كلّ التغييرات التي يمكن إحداثها قد تشكّل إخلال بمخطط شغل الأراضي لاسيما عندما يتعلّق الأمر بالبناء على أسطح العمارات أو إضافة طوابق عليها، وأكثر من ذلك قد تؤدي هذه الصورة من المخالقات إلى المساس بأمن وسلامة السكان.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرائية

وبالتالي الغاية من هذا التقييد هو فرض توجيهات التخطيط العمراني للأراضي المعنية على المالك أو المعني بأشغال البناء، وتبعاً لذلك فإن مباشرة أي نشاط عمراني دون رخصة يصعب الأشغال باللامشروعية (أ)، وأكثر من ذلك فإن الرخص المستفاد منها لا تعني بالضرورة التزام المالك المستفيد بمقتضياتها (ب).

أ - مباشرة المالك لأنشطة عمرانية بدون رخصة:

يعدّ البناء بدون رخصة من المخالفات الشائعة⁶⁷⁰ والتي يعود سببها خاصة لتعقيد إجراءات الخدمة العمومية العمرانية، لاسيما طول إجراءات معالجة طلبات الرخص وعدم وضوحها ونؤكّد في هذا الصدد أنه ليس مبرراً للشروع في الأشغال بدون رخصة، وفي إطار إصلاح الخدمة تعدّ الشبابيك الوحيدة والإجراءات ومواعيدها الجديدة خطوة حسنة لتحسين الوسط الحضري.

وبالتالي يجب على المالك تقديم طلباً مسبقاً للسلطات المختصة طلب للحصول على الرخصة المستحقة حسب طبيعة الأشغال، بحيث أن الانطلاق في الأشغال بدون رخصة⁶⁷¹

⁶⁷⁰ تجدر الإشارة أن غياب الرخصة لا يقتصر على مباشرة البناء فحسب وإنما قد يكون من خلال فتح ورشات للإنجاز أو للإتمام أو عدم وضع سياج حماية الورشة أو عدم وضع لافتة تدلّ على إتمام الأشغال دون رخصة مسبقة، أنظر المادة 89 من القانون رقم 08-15، سالف الذكر؛ فضلاً عن وضع مواد البناء أو الحصى أو الفضلات أو الأنقاض على الطريق العمومي وكذلك الرّبط المؤقت أو النهائي للبنية بشبكات الانتعاع العمومي بصفة غير قانونية لعدم حيازة رخصة بناء أو مطابقة وهو ما نلاحظه مراراً وتكراراً في الواقع، وفي هذا الصدد ننبه أنّ هذه المخالفات تتصرف المتابعات المتعلقة بها إلى كل من المالك أو صاحب البناية والمقاول الذي أنجز أشغال الرّبط زيادة عن عون المؤسسة الذي رخص بذلك خلافاً لما ينصّ عليه القانون أنظر المادتين 91 و 88 من القانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁶⁷¹ خصّص المشرع في بعض النصوص الخاصة ذات الصلة بالتهيئة والتعمير على بعض المخالفات الأخرى، وبالتالي فإنّ عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار يعدّ مخالفة وعادة ما يرتبط ذلك بالبناء بدون رخصة، حيث أنّه منطقياً المالك الذي يحوز على رخصة لن يصعب عليه مباشرة إجراءات التصريح وخاصة الإشهار وتتمثل في عدم وضع اللافتة المبيّنة لمراجع القرار الإداري المتضمن الرخصة أو كذلك في حالة عدم التصريح بفتح ورشة الأشغال أو إتمامها أنظر المادة 47 من قانون 11-04 مؤرخ في 11 فبراير 2011 يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية ج ر عدد 14 صادر في 06 مارس 2011؛ نجد كذلك مخالفات أخرى تتعلّق ببعض المناطق ذات المميزات الخاصة والتي أغفل المشرع أن ينصّ عليه في القانون رقم 90-29، سالف الذكر والتي تمّ النصّ عليه في القانون الخاص والمنظم لهذه المنطقة مثل مخالفات تشييد بنايات في ممتلك ثقافي عقاري أو في مجال رؤية هذا الممتلك دون رخصة وبدون مباشرة الإجراءات الخاصة المنصوص عليها قانوناً، أنظر قانون رقم 98-04، سالف الذكر؛ وردت كذلك في قانون الأملاك الوطنية، مخالفة تشييد بناء بدون رخصة على الأراضي التابعة للأملاك الوطنية العمومية أو الدومين الخاص للدولة؛ أنظر المادتين 60 و 66 من قانون رقم 90-30، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52 مؤرخ في 02 ديسمبر 1990؛ مع مراعاة أحكام المادة 48 من قانون

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرائية

يشكّل الركن المادي للمخالفة⁶⁷²، وأكثر من ذلك فإنّ مباشرة الأشغال مع علم المالك أو المعني بأنّ طلبه مرفوض أو تمّ تأجيله إلى حين تقديم مستندات إضافية أو تمّ التحفظ عن الطلب قصد تعديل المستندات البيانية أو التصاميم يعدّ كذلك مخالفة.

يدخل في نطاق هذه المخالفة كل الأشغال المتعلقة بإنشاء بنايات جديدة أو إحداث أشغال عليها⁶⁷³ مثل أشغال التوسيع أو غيرها من الأعمال المادية الأخرى المتعلقة بأشغال البناء⁶⁷⁴، كما أنّ هذه المخالفة تعدّ من الجرائم الوقتية تنتهي بانتهاء الأشغال وعلى الرغم من امتدادها في الزمن فلا يؤثر في طبيعتها ولا يمكن اعتبارها من الجرائم المستمرة⁶⁷⁵.

ب- عدم تطابق الأشغال المنجزة لمقتضيات الرخصة:

يعتبر تقييد الملاك لإلزامية الحصول المسبق على رخصة صادرة من السلطات العمومية العمرائية إجراء وقائي، ولا يعدّ ضماناً لاحترام المالك لمقتضيات الرخصة المستفاد منها قبل الانطلاق في الأنشطة العمرائية، وتبعاً لذلك فإنّ الرخصة لا تكفي لتكون الأشغال قانونية وإنّما يجب على المالك المستفيد أن يحترم كلّ ما ورد فيها وأن تكون الأشغال مطابقة لمقتضيات الرخصة⁶⁷⁶.

رقم 04-21 مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج ر عدد 85 صادر في 30 ديسمبر سنة 2004.

672 - الفاضل خمار، الجرائم الواقعة على العقار، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 107.

673 - أنظر المادة 76 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

674 - أنظر نص المادة 52 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

675 - غنام محمد غنام، « المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء: المقاول، المهندس، صاحب البناء »، مجلة الحقوق الكويتية، العدد 03، الكويت، 1995، ص 139؛ فضلا عن طبيعتها الوقتية فإنّ مخالفة إلزامية الحصول على رخصة مسبقة من السلطات العمومية العمرائية، فإنها من الجرائم السلبية لأن نشاط المالك المخالف قد لا ينتهي بنتيجة كالمساس بحياة وأمن وممتلكات مستعملي البناية وأكثر من ذلك فإن المخالفة تتكوّن من فعل سلبي يتمثل في الامتناع أو عدم التقيد لإلزامية الحصول على رخصة والأمر نفسه عند عدم مراعاة أحكام ومتطلبات الخدمة العمومية العمرائية أو مقتضيات رخصة التجزئة أو البناء المستفاد منها؛ للتفصيل في المسألة أنظر: بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص 107.

676 - تنص المادة 76 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر على أن: ((يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة أو إنجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء)) و تنص المادة 76 مكرر 05 من القانون رقم 90-29 على أن: ((في حالة التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة، يحرر العون المخول قانونا محضر معاينة المخالفة ويرسله إلى الجهة القضائية المختصة...)).

وبالتالي فإننا نتساءل عن نطاق مخالفة عدم تطابق الأشغال المنجزة لمقتضيات الرخصة المستفاد منها؟ وهل اكتفى المشرع بالنص عليها بصفة عامة في قانون التهيئة والتعمير؟ وما مآل الأنشطة العمرانية غير المطابقة للرخص في المناطق الخاصة أو التي تمّ تشييدها بدون رخصة؟، يمكن بسط التساؤلات من خلال النقاط التالية:

- غموض صياغة النصّ المتعلق بمخالفة مطابقة الأشغال للرخصة في قانون

29-90

لم يوضّح المشرع الجزائري حدود هذه المطابقة ولم يعرّف كذلك مخالفتها، فاكتمى فقط بذكرها، وبالبحث في بعض المؤلفات نجد أنّ مخالفة عدم مطابقة مقتضيات الرخصة هو قيام المالك أو المعني بالأشغال بشكل مخالف للأصول الفنية والرسومات والبيانات والمستندات التي منح على أساسها الرخصة⁶⁷⁷.

وبالرجوع إلى المادة 76 من قانون رقم 29-90، نلاحظ أنّ صياغة النصّ عامة وغير دقيقة، حيث أنّه حصر المشرع مخالفة عدم مطابقة الأشغال المنجزة لمقتضيات الرخصة في عدم احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على الرخصة.

غير أنّه ورد مثلا في المادة 52 من ذات القانون أنّ البناء قد يعني العديد من الأنشطة⁶⁷⁸، فيمكن للمالك أن يخالف مقتضيات رخصة البناء بصور متعدّدة مع احترام المخططات البيانية كالتغيير في المظهر الخارجي أو عدم احترام الارتفاقات أو عدم ربط البناية بشبكات الصرف الصحي أو الطاقة.

وأكثر من ذلك فإنّ بالرغم من تعدّد الأنشطة العمرانية إلا أنّ المشرع نصّ على العقوبات في المادة 77⁶⁷⁹ من قانون رقم 29-90 بصفة عامة ودون تمييز بين المخالفات، وبين الأشخاص المسؤولين عن البناء علما أنّ المسؤولية في مجال التعمير لا تقتصر على المالك

⁶⁷⁷ -حامد عبد الحليم الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، الطبعة الثانية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1994، ص51.

⁶⁷⁸ -أنظر نصّ المادة 52 من قانون رقم 29-90، سالف الذكر، بخصوص أنشطة البناء المتعددة التي يشترط فيه الحصول المسبق على رخصة البناء.

⁶⁷⁹ -تنص المادة 01/77 من القانون رقم 29-90 سالف الذكر على أنه: ” يعاقب بغرامة تتراوح ما بين 3.000 دج و300.000 دج عن تنفيذ أشغال أو استعمال أرض يتجاهل الالتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها...“.

فحسب، وإنما تمتد إلى المقاول والمهندس المعماري⁶⁸⁰ اعتباراً لصفحتهم كشركاء للمالك الذي يعدّ متدخل أصلي⁶⁸¹.

- بروز نطاق مخالفات مطابقة الأشغال للرخصة بموجب نصوص القانون رقم
:15-08

لقد دفعنا عدم وضوح نطاق المخالفة المتعلقة بعدم مطابقة الأشغال المنجزة للرخصة المستفاد منها، إلى البحث في نصوص خاصة لإبراز نطاقها، كون أنّ الصياغة المواد في القانون رقم 29-90 جاءت عامة، حيث أنه بالرجوع إلى القانون رقم 15-08 نجد أن أغلبية مواده نصّت على المخالفات المتعلقة بعدم مطابقة البناءات لمقتضيات الرخصة المسلمة حسب الحالة وكذا مخالفة مقتضيات المخططات العمرانية.

ومن أهم المخالفات ذات الصلة بمخالفة مطابقة البناءات نذكر تلك المتعلقة بشغل أو استغلال البناءات قبل إجراء التحقق من مطابقتها والتي تثبت بموجب قرار إداري يتضمّن شهادة المطابقة⁶⁸²؛ حيث أنه في الواقع العملي تعدّ من المخالفات الشائعة حتى بالنسبة للبناءات التي تمت في إطار رخصة⁶⁸³.

إلى جانب هذه المخالفة وردت في قانون رقم 15-08، مخالفات أخرى كالمخالفات المتعلقة بالتصريح، حيث تكون في شكلين الأول عدم التصريح ببنائة غير متممة في الأجل المحدد في الرخصة والتي تتطلب تحقيق مطابقتها⁶⁸⁴، والثانية أخطر تتعلق بالتصريح الكاذب بخصوص إتمام إنجاز الأشغال.

680 -تنص المادة 77 / 02 من القانون رقم 29-90 سالف الذكر على أن: ”...يمكن الحكم بالحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر في حالة العودة 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“.

681 -بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص 106.

682 -الفاضل خمار، مرجع سابق، ص 108.

683 -لعويجي عبد الله، قرارات النهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 126.

684 -أنظر المادة 83 من القانون رقم 15-08، سالف الذكر.

نصّ كذلك القانون السابق ذكره على مخالفات أخرى متعلّقة بمطابقة الأشغال، كاستئنافها قبل تحقيق المطابقة⁶⁸⁵ أو دون طلب تسوية الوضعية أو عدم التوقف الفوري⁶⁸⁶ بعد مرور لجنة معاينة والإشعار بذلك، كما وردت مخالفات أخرى تتعلق بعدم الشروع في أشغال إتمام البناء في الأجل المحدّد في الرخصة وبالتبعية عدم تحقيق المطابقة في الأجل المحدد⁶⁸⁷. وفي إطار المخالفات المتعلّقة بمطابقة الأشغال للرخصة المستفاد منها يعدّ كذلك مخالفة عدم إيداع طلب إتمام إنجاز الأشغال أو طلب رخصة البناء على سبيل التسوية للبنىات التي تمت من دونها⁶⁸⁸ أو عدم طلب شهادة المطابقة في الأجل المحدد⁶⁸⁹.

الفرع الثاني - الإزالة المادية للبنىات غير القانونية:

تشتط الأنشطة العمرائية القيام بمعاينات ميدانية دورية لمراقبة مدى احترام المستقيدين من الرخص لمقتضياتها وكذا الضوابط القانونية والتقنية والجمالية للعمران، وهذا للتضييق على المخالفين وزجر كل المخالفات التي من شأنها المساس بالنظام العام العمرائي. وتبعاً لذلك فإنّ المشرع الجزائري شدّد العقوبات المقررة على مخالفات العمران، لاسيما بعد 2004 وبعد إصدار القانون رقم 04-05، سالف الذكر، بحيث أنه ينصّ على أن كل البنىات التي تمّت بصفة غير قانونية يجب إزالتها من خلال مباشرة إجراءات قرار الهدم إذا كانت المخالفة جسيمة (أولاً)، أما إذا كان الأمر ممكناً فيمكن استثناء إجراء مصالحة وتسوية إدارية قصد تحقيق مطابقة البناية محل المخالفة (ثانياً).

أولاً - هدم البنىات غير القانونية:

عرف العمران الجزائري تدهوراً مستمراً منذ الاستقلال إلى غاية 2004، نتيجة لغياب إطار قانوني ينظّم ويسير استغلال الأراضي وتعميرها بعقلانية وإحكام، ناهيك عن نقص الوعي ومختلف الأسباب الاجتماعية والاقتصادية كالنزوح الريفي بحثاً عن العمل في المدن الكبرى، الأمر الذي أدى إلى تحويلها إلى بؤر للسكنات القصديرية والفوضوية.

685 - أنظر المادة 85 من القانون رقم 08-15، سالف الذكر.

686 - أنظر المادة 86 من القانون رقم 08-15، سالف الذكر.

687 - أنظر المادة 81 من القانون رقم 08-15، سالف الذكر.

688 - أنظر المادة 87 من القانون رقم 08-15، سالف الذكر.

689 - أنظر المادة 92 من القانون رقم 08-15، سالف الذكر.

فضلا عن ذلك فإن الحكومات المتعاقبة لم تركز على قطاع العمران، لانشغالها بمجالات أخرى كالاقتصاد والسياسية والعلاقات الدولية والدبلوماسية التي اعتبرت أكثر أولوية، كل هذه الأسباب علاوة على فتح مجال البناء أمام الملاك الخواص أدت إلى توسيع نطاق مخالفات العمران وجعله مجالا مفتوحا للبناء غير القانوني، إلى حين انكشافه مع زلزال 2003 الذي خلف آلاف الضحايا.

تقطن المشرع الجزائري للوضع الكارثي لقطاع العمران فأصدر القانون رقم 04-05 المعدل للقانون رقم 90-29 والذي يتممه بإجراءات إدارية وقضائية صارمة في مواجهة المخالفين، حيث أصبحت السلطات العمومية العمرانية تتمتع بسلطات واسعة فيما يتعلق بضبط عمليات التعمير والتضييق على المخالفين والبناء غير القانوني.

وفي هذا الإطار فإن المادة 76 مكرر 04 تعد أهم مادة وأخطرهم في مواجهة الملاك، حيث أنها نصت على أن المعاينات الميدانية التي ينتهي فيها الأعوان المؤهلين إلى لاشرعية الأشغال أو/وعدم مطابقتها للضوابط التقنية والقانونية المعمول بها، تمنح للسلطات حق توقيع الجزاء مباشرة ودون اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي، خلافا لما كان معمول به سابقا⁶⁹⁰.

وبالتالي في حالة تأكد رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص من ثبوت المخالفة في حق المالك من خلال ما ورد في محضر المعاينة الميدانية المرسل خلال 72 ساعة الموالية للمعاينة والمحضر والموقع من طرف العون المؤهل، فيتم إصدار قرار الهدم لإزالة البناية خلال 08 أيام من تاريخ استلام المحضر دون اللجوء لأي تدبير احترازي كالأمر بوقف الأشغال⁶⁹¹.

⁶⁹⁰ - تنص المادة 76 من القانون رقم 90-29 قبل تعديلها على أن: " في حالة انجاز أشغال بناء تنتهك بصفة خطيرة الأحكام القانونية والتنظيمية ...، يمكن للسلطة الإدارية أن ترفع دعوى أمام القاضي المختص من أجل الأمر بوقف الأشغال، ... " .

⁶⁹¹ - أنظر الفقرات 01 و02 من المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

وفي حالة تقاعس رئيس البلدية عن إجراء الإزالة المادية للبناء غير القانونية، يحلّ محلّه الوالي في هذه الحالة بإصدار قرار الهدم في أجل لا يتعدّى 30 يوما⁶⁹²، ويتحمّل المالك المخالف مصاريف عملية الهدم ولرئيس البلدية أن يحصّلها بكل الطرق المتاحة قانونا⁶⁹³.

ثانيا - تكريس نظام التسوية الإدارية للبناءات غير المطابقة:

أورد المشرع استثناء لإجراءات الإزالة المادية للبناءات الغير القانونية والتي تنتهك الضوابط التقنية والقانونية للتهيئة والتعمير، وبالرغم من صرامة الأحكام المتضمنة في القانون رقم 04-05 إلا أن يمكن على سبيل الاستثناء ومراعاة للواقع الاجتماعي والاقتصادي للمواطن الجزائري فضلا عن الطابع السياسي لهذا النظام فيمكن إجراء مصالح للمخالفين وتسوية إدارية لبناءاتهم من خلال إجراء مطابقتها.

وبالتالي فيمكن بموجب القانون رقم 08-15 والمادة 48 من قانون المالية لسنة 2005، منح فرصة استثنائية للملاك وأصحاب البناءات المنجزة خارج إطار القانون وضوابطه التقنية، حتى وإن تعلق بمخالفة مباشرة الأشغال بدون رخصة و/أو كان البناء مثلا على أراض تابعة للدومين العام والممنوحة في إطار القانون.

ولهذا يكفي المشرع باشتراط على المخالف أن يثبت صفته القانونية كشهادة الحياة مثلا مع مراعاة الأحكام القانونية التي تنظم هذه الوثيقة الإدارية⁶⁹⁴، وإثبات دفع لثمن الحياة وذلك أثناء عملية مسح الأراضي ليتم قيد الأرض المعنية في السجل العقاري⁶⁹⁵، وتبعاً لذلك ففي حالة القيام بالإجراءات اللازمة وفقا لقانون المالية لسنة 2005 فلا يمكن للإدارة إصدار قرار الهدم وإلا كان قابلا للإلغاء أمام الجهات الإدارية المختصة.

⁶⁹² - أنظر المادة 76 مكرر 4 / 03 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر.

⁶⁹³ - أنظر المادة 76 مكرر 4 / 05 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر.

⁶⁹⁴ - أنظر المادة 39 من القانون رقم 90-25، سالف الذكر والمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91-254، مؤرخ في 27 يوليو 1991 يحدد كفاءات إعداد شهادة الحياة وتسليمها، المحدثه بموجب المادة 39 من القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 والمتضمن التوجيه العقاري.

⁶⁹⁵ - تنص المادة 48 من القانون رقم 04-21 سالف الذكر على أن: " في حالة تشييد البناءات برخصة بناء أو بدونها، على أرض ذات أصل تابع لأملاك خاصة للدولة، منحها السلطة المؤهل، طبقا للتشريع المتعلق بالتهيئة والتعمير، والتي تكون في مقدور مالكيها الظاهر الذي لا يتوفر لديه سند قانون للملكية، أن يثبت أثناء عمليات المسح العام، دفع ثمن الحياة الذي أداه...".

المبحث الثاني - مجابهة التشويه العمرائي بين قصور نظام التسوية الإدارية وفعالية التدخل القضائي:

لقد عرف الواقع العمرائي الجزائري وضعا كارثي، حيث أن كما تبين من خلال الإحصائيات التي تم عرضها فقد أحصت فرق ووحدات شرطة العمران عدد هائل من المخالفات، أدت إلى الإخلال بالتوازن العمرائي والنسق الجمالي، وفي هذا الصدد لم تسلم أي منطقة ولكل ولاية أو مدينة حصتها من البناءات غير القانونية.

لمواجهة هذه الظاهرة التي أخذت بمظهر العمران الجزائري، أصدر المشرع القانون رقم 08-15، يتعلّق بالتسوية الإدارية للبناءات ومطابقتها حيث أنه بالتطرق لفحوى هذا القانون نجد أنه تضمن نصوص كفيلة بالتضييق على البناء غير القانون والفوضوي، وحقيقة جاء كاملا وطموحا لما تضمنه من أحكام قانونية وإجراءات.

غير أنّ خلافا لما كانت الدولة ترمي إليه من خلال تطبيق القانون 08-15 فقد واجه تعقيدات وإكراهات حالت دون إمكانية تقديم الخدمة العمومية العمرائية في مجال التسوية، الأمر الذي أدى بالحكومة إلى تقرير وقف تنفيذه 03 مرّات على التوالي آخرها سنة 2019 ولمدة ثلاث (03) سنوات، وكأثر مرتدّ أدى إلى نتيجة عكسية تتمثل في تفاقم ظاهرة البناء غير القانوني (المطلب الأول).

بناء على هذه الإكراهات التي وقفت حائلا أمام السلطات العمومية العمرائية وفعالية دورها الضبطي، فإن السلطة القضائية تعدّ أكثر فعالية ونجاعة في منع تنامي ظاهرة الجرائم العمرائية بمختلف أصنافها، لهذا فيتدخل القضاء الجزائري بآليات ردعية صارمة لحماية الأنسجة العمرائية ومنع خدش جماليتها ورونقه فضلا عن استرجاع المصالح المالية والاجتماعية للدولة بكل فعالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول - تعطل الخدمة العمومية العمرائية في إطار تسوية البناءات

غير القانونية:

بالرجوع إلى أحد التقارير الصادرة عن الوزارة المكلفة بالسكن والعمران، نجد أنه أزيد من 50995 بناية غير مطابقة لمقتضيات الرخصة المسلمة فضلا عن الخرق الواضح لمختلف المواصفات المشروطة فيها مسبقا، وهذا ناهيك عن مختلف البناءات -حوالي 65434 بناية-

التي تمت بدون الحصول المسبق على الرخصة المناسبة وفقا لما يقتضيه الإطار القانوني لعقود التعمير .

تعتبر هذه الإحصائيات عن جسامه التشويه العمراني الذي يمس الفضاء العمراني الجزائري، كما أن الأرقام المشار إليها أعلاه في تزايد مستمر كل يوم، وهو ما يؤكد أنّ فعلا المنظومة العمرانية قاصرة وغير فعالة لوقف التشويه، بالرغم من تنوع الآليات وتعددتها على غرار نظام التسوية الإدارية للبنىات غير المطابقة (الفرع الأول)، ولعلّ السبب راجع لمختلف الإكراهات المادية والتعقيدات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية التي تقف حائلا أمام التطبيق السليم للنظام الخاص بالتسوية الإدارية للبنىات (الفرع الثاني).

الفرع الأول - الأحكام العامة لتطبيق التسوية الإدارية للبنىات غير المطابقة:

يعدّ القانون رقم 15-08، سالف الذكر إطارا قانونيا لمطابقة البنىات ويتضمن مجموعة من الأحكام متعلقة بالتسوية الإدارية للبنىات غير المطابقة، ولعلّ ما كان يطمح المشرع عند إصداره هو الوصول إلى ترقية البيئة العمرانية والبصرية للمدينة الجزائرية وهذا من خلال تسوية الإطار المبنى ووضع حدّ للفوضى العمرانية التي تشهدنا أحيانا.

ففي البداية كان القانون المذكور أعلاه يرمز إلى السبيل التنظيمي الذي كان من المنتظر منه أن يحقق مطابقة جميع البنىات التي يُسمح باستفادتها من التسوية الإدارية (أولا)، وذلك وفقا للإجراءات المنصوص عليها قانونا، لئتمكّن رئيس البلدية من إصدار القرار المتضمن شهادة المطابقة على سبيل التسوية إذا ما خلصت التحقيقات التي تقوم بها فرقة المتابعة والتحقق في مدى مطابقة البنىات إلى أحقية طلب التسوية الإدارية للبناء وتم مطابقتها وفقا لمقتضيات الخدمة العمومية العمرانية (ثانيا).

أولا - مدى قابلية البنىات غير القانونية للتسوية وتحقيق مطابقتها:

بالرغم من أنّ إقرار المشرع الجزائري لإمكانية إجراء تسوية إدارية للبنىات غير القانونية لتحقيق مطابقتها إلاّ أنه استثنى بعض البنىات من الاستفادة من نظام التسوية المقرر من خلال القانون رقم 15-08، تتعلق هذه البنىات بصفة أساسية بالبنىات التي تمت في أراضي محمية بموجب نصوص خاصة والتي يعترض استعمالها للمنفعة العامة (أ).

إلى جانب هذه البناءات المبنية على سبيل الحصر، فقد أجاز المشرع إجراء مصالح للمالك المخالف وتمكينه من إتمام بنيته أو تحقيق مطابقتها إذا كانت الأشغال تندرج ضمن قائمة البناءات التي يمكن إجراء التسوية الإدارية فيها ومطابقتها (ب).

أ- استثناء البناءات التي تعترض للمصلحة العامة من نظام التسوية:

أورد المشرع مجموعة من البناءات التي تستثنى من نظام التسوية الإدارية وتحقيق المطابقة، اعتباراً لطبيعة الأرض التي تم فيها البناء أو لوقوفها حائلاً على تحقيق المصلحة العامة، بطبيعة الحال لحماية حقوق الملاك الذين تم ضبطهم في حالة مخالفة تعميم ورد هذه القائمة في سبيل الحصر ولا تخضع للسلطة التقديرية للسلطات المختصة؛

وبالتالي فلا يترك المجال للإضافة أو الإنقاص من هذه القائمة إلا بموجب نصوص قانونية أو تنظيمية، لاسيما لخطورة الأمر ففي حالة النص على استثناء البناءة من الاستفادة من التسوية فيتم إصدار القرار المتضمن إزالتها طبقاً لأحكام المادة 76 مكرر 4 من القانون 90-29⁶⁹⁶ وتقع أعباء الهدم على عاتق صاحب البناء⁶⁹⁷.

وعليه فإنّ البناءات المستثناة من الاستفادة من التسوية في إطار قانون رقم 08-15 هي:

- 1- البناءات المشيدة في قطع أرضية مخصصة للارتفاقات والتي يمنع البناء عليها.
- 2- البناءات المتواجدة بصفة اعتيادية بالمواقع والمناطق المحمية المنصوص عليها في التشريع المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع والمعالم التاريخية والأثرية، وبمحافظة البيئة والساحل بما فيها مواقع الموانئ والمطارات وكذا مناطق الارتفاقات المرتبطة بها.
- 3- البناءات المشيدة على الأراضي الفلاحية أو ذات الطابع الفلاحي أو الغابية أو ذات الطابع الغابي باستثناء تلك التي يمكن إدماجها في المحيط العمراني.
- 4- البناءات المشيدة خرقة لقواعد الأمن أو التي تشوه بشكل خطير البيئة والمنظر العام للموقع.

⁶⁹⁶ -تنص المادة 76 مكرر 3 من قانون رقم 90-29 على أن: " يترتب على المخالفة، حسب الحالة، إما مطابقة البناء

المنجز أو القيام بهدمه " .

⁶⁹⁷ -أنظر المادة 17 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

5- البنايات التي تكون عائقا لتشييد بنايات ذات منفعة عامة أو مضرة لها والتي يستحيل نقلها⁶⁹⁸.

تضاف إلى هذه القائمة بنايات أخرى لا يمكنها أن تكون موضوع مطابقة، وتتمثل في البنايات التي تمّ تشييدها دون رخصة على الأراضي التابعة للدومين العام للدولة والتي لا يمكن إعادة تصنيفها⁶⁹⁹.

وكذلك البنايات المشيدة بشكل مخالف للضوابط القانونية والتقنية المفروضة وعلى الأراضي التابعة لمستثمرة فلاحية عمومية أو خاصة⁷⁰⁰ وفي هذه الحالة يعذر صاحب البناء غير القانوني ليعيد الأماكن إلى حالتها الأصلية في الأجل المحدد، وفي حالة عدم امتثاله تسري أحكام المادة 76 مكرر 04.

ب- استفادة البنايات التي لا تشكّل انتهاك خطير بالضوابط التقنية والقانونية:

حدد المشرع الجزائري في القانون رقم 08-15 قائمة بصياغة الحصر تتضمن البنايات التي يمكنها أن تستفيد من نظام التسوية الإدارية لتحقيق مطابقتها، ومن خلال القائمة نلاحظ أن المشرع أجاز تسوية البنايات التي لا تشكّل انتهاك خطير بالضوابط القانونية والتقنية لقانون التهيئة والتعمير، وما عدا ما تضمنته القائمة فلا يمكن مطابقته وبالتالي مآله الهدم.

وعليه فإنّ البنايات التي أجاز لها الاستفادة من التسوية في إطار قانون رقم 08-15 هي:

- 1- البنايات المتممة التي تحصل صاحبها على رخصة البناء.
 - 2- البنايات التي تحصل صاحبها على رخصة البناء وهي غير مطابقة لأحكام ومواصفات الرخصة المسلمة مسبقا.
 - 3- البنايات المتممة والتي لم يحصل صاحبها على رخصة البناء.
 - 4- البنايات غير المتممة التي لم يتحصل صاحبها على رخصة البناء⁷⁰¹.
- ثانيا - اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في إجراءات التسوية:

⁶⁹⁸ -أنظر المادة 16 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁶⁹⁹ - أنظر المادة 37 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁷⁰⁰ - أنظر المادة 39 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁷⁰¹ - أنظر المادة 15 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

لقد نصّ القانون رقم 08-15 على اختصاص رئيس البلدية في الإجراءات المتعلقة بتسوية وضعية البناءات غير القانونية ومطابقتها، وبالتالي فإنّه مخوّل بمسك طلب التسوية ليتم إرساله إلى المصالح المختصة، ومن ثمّ معالجته عن طريق التحقيق الإداري في الوثائق والمستندات المسلمة، والتحقيق الميداني والتقني للبناء موضوع طلب التسوية (أ).

يتقاسم رئيس المجلس الشعبي البلدي الاختصاص في إجراءات التسوية مع مصالح مكلفة بالتعمير على مستوى الولاية والدائرة ولجنة مخصصة لمعالجة مدى أحقية طلبات التسوية، وبالرغم من ذلك فإنّه يبقى مختصّ حصريا في إجراءات إصدار القرار النهائي (ب).

أ- طلب التسوية الإدارية بين التحقيقات الإدارية والميدانية:

يخضع طلب التسوية الإدارية للبناءات غير القانونية، إلى مجموعة من الإجراءات المتعلقة بالتحقيق، يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي والمصالح المكلفة بالتعمير على مستواه وعلى مستوى الولاية بتلقي الطلبات والتحقيق فيها إداريا للنظر في مدى توفرها على الشروط الموضوعية اللازمة لمتابعة سيرورة الطلب (1)، بينما في إطار التحقيق الميداني فقد منح المشرع سلطات موسّعة للجنة الدائرة (2).

1- الاختصاص الشامل لرئيس البلدية في تلقي طلبات التسوية:

يتكوّن ملف طلب التسوية من تصريح المالك أو صاحب البناء في استمارة يتعلّق بالوضعية القائمة⁷⁰²، حيث يتضمن المعلومات الخاصة بالطالب وعرض حالة تقدم الأشغال بها، ويكون الطلب في 05 نسخ بالإضافة إلى مرجع الوثيقة المتمثلة في رخصة البناء وتاريخ انتهاء صلاحيتها، تاريخ بداية الأشغال، وإتمامها عند الاقتضاء، وفي حالة البناء بدون ترخيص مسبق الطبيعة القانونية للوعاء العقاري⁷⁰³.

وفي إطار التسوية التي ينظمها القانون رقم 08-15 يودع الطلب لدى لرئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا⁷⁰⁴، ويُدوّن التصريح في سجّل خاص يرقّم ويؤشّر عليه من طرف رئيس المحكمة المختصة إقليميا ويكون مقابل وصل استلام⁷⁰⁵.

⁷⁰²- يبيّن وضعية الطّالب إذا كان يطلب تحقيق مطابقة البناءة أو رخصة إتمام الإنجاز

⁷⁰³- أنظر المادة 25 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁷⁰⁴- أنظر الفقرة 01 المادة 24 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁷⁰⁵- أنظر المادة 26 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

2- حدود سلطات لجنة الدائرة في حسم التحقيق في طلبات التسوية:

بعد إيداع ملف التصريح يتكفل الأعوان المكفون بالتعمير على مستوى البلدية بالقيام بمعايينة ميدانية وتقنية للأماكن محل الطلب وتنتهي بمحضر في جميع الحالات لاسيما عندما يترتب على المعايينة عدم المطابقة⁷⁰⁶ فضلا عن رأي معمل ليتم إرفاقه في ملف التصريح وإرساله إلى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، وذلك خلال 15 خمسة عشر يوما من تاريخ إيداع ملف التسوية وتحقيق المطابقة⁷⁰⁷.

تكوّن مصالح الدولة المكلفة بالتعمير ملفا لكل تصريح وتصدر رأيا معمل خلال 15 يوما من تاريخ إخطارها، وخلال شهر واحد من هذا التاريخ يودع الملف لدى الأمانة التقنية للجنة الدائرة التي تلتزم بالبت في مدى قابلية التسوية وتحقيق المطابقة خلال 3 أشهر من تاريخ إخطارها وفي هذا الإطار فقد حولها المشرع من خلال القانون رقم 08-15 سلطات واسعة وحاسمة لإجراءات التحقيق في طلبات التسوية⁷⁰⁸.

- سلطة لجنة الدائرة في توجيه أوامر للمصالح المكلفة بالتعمير: خول القانون

للجنة مجموع الصلاحيات الحاسمة في مآل طلبات التسوية، حيث أنه يمكن لها أن تأمر مصالح الدولة أو البلدية المكلفة بالتعمير بمباشرة إجراءات الخبرة وفقا لما يقتضيه الأمر، وأكثر من ذلك يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص أو هيئة خاصة أو عامة لتتويرها بخصوص المهمة التي كلفت من أجلها⁷⁰⁹.

- سلطة لجنة الدائرة في توجيه أوامر لمصالح أملاك الدولة: خول القانون للجنة

الحق في أن تأمر المصالح المكلفة بأملاك الدولة⁷¹⁰، بإجراء تحقيق عقاري لتحديد الطبيعة القانونية للعقار عندما يتعلق الطلب بمطابقة البناءات التي تم بنائها في إطار تجزئة لتتحقق أنّ البناء يدرج ضمن قائمة البناءات المقبولة والتي يمكن أن تستفيد من التسوية؛

⁷⁰⁶ - أنظر المادة 27 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁷⁰⁷ -نظر المادة 28 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁷⁰⁸ - أنظر المواد 30 و31 و33 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁷⁰⁹ - أنظر الفقرتين 02 و03 من المادة 33 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁷¹⁰ -أنظر الفقرة 01 من المادة 36 والفقرة 01 من المادة 38 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

يمكن كذلك أن تأمر اللجنة المصالح السالف ذكرها بإجراء تحقيق عقاري لتحديد وضعية القطع الأرضية التي تم تشييد بنايات دون رخصة بناء على أملاكها والتي يمكن إعادة تصنيفها، ليتم بعدها إخطار الوالي لمتابعة الإجراءات النهائية للتسوية أو رئيس البلدية لإصدار قرار الهدم وإزالتها⁷¹¹ وفقا لمقتضيات المادة 76 مكرر 04 من قانون رقم 90-29.

- ترجيح رأي لجنة الدائرة في إصدار القرار الفاصل في مآل طلبات التسوية:

كلف المشرع الجزائري لجنة الدائرة بمجموعة من الأعمال للتحقيق في مدى أحقية طلب التسوية، تنتهي بإصدار قرار الرفض أو الموافقة أو الموافقة مع تحفظات إلى حين استيفاء بعض الشروط، ترسل هذه القرارات إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا لمتابعة الإجراءات اللازمة والمتعلقة بإصدار القرار النهائي المتعلق حسب الحالة إما برخصة البناء على سبيل التسوية أو رخصة إتمام الإنجاز أو شهادة المطابقة⁷¹².

ب- تباين قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي بشأن طلب التسوية:

تبعاً للقرار الذي تصدره لجنة الدائرة التي قامت بعملية التحقيق المتعلق بمدى أحقية طلب التسوية ومطابقة البناءات فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يصدر قرارات متباينة⁷¹³ بحسب ما انتهت إليه اللجنة عقب الانتهاء من أعمالها، ويكون إما قرار بالرفض (1) أو بالموافقة أو بالموافقة المقيدة بشروط (2)⁷¹⁴.

1- إصدار القرار المتضمن رفض ملف تحقيق المطابقة على سبيل التسوية:

يتم رفض ملف طلب التسوية بقرار يتضمن تعليلاً صادر عن لجنة التحقيق ويكون ذلك في أجل 15 يوماً من استلامه الرفض من لجنة الدائرة، كما يصدر قرار إدارياً يتضمن أمر

⁷¹¹-أنظر الفقرة 04 من المادة 38 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁷¹²-أنظر الفقرة 01 من المادة 43 والمادة 35 من قانون رقم 08-15

⁷¹³-بعد تلقي رئيس المجلس الشعبي البلدي لقرارات لجنة الدائرة، يقوم بإصدار القرار النهائي وتسليمه لصاحب التصريح إذا كان مختص، أو إخطار السلطات المعنية والمختصة لغرض إصدار وتسليم الوثيقة؛ أنظر الفقرة 2 من المادة 43 من قانون رقم 08-15.

⁷¹⁴ - أنظر المادة 41 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

بهدم البناية التي لا تتحقق فيها الشروط القانونية، لكل بناية تم تشييدها بدون الحصول المسبق على رخصة البناء أو على قطعة أرض تابعة للأمالك الوطنية العمومية⁷¹⁵.

2- إصدار القرار المتضمن قبول طلب التسوية:

قد يتعلّق طلب التسوية الإدارية عدّة حالات بحسب موضوع الطلب وكذلك الأشغال أو البناية لذلك نميّز بين عدّة حالات كما يلي:

- في حالة البناء المكتمل بدون رخصة، وبعد الموافقة يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار إداريا يتضمن رخصة البناء على سبيل التسوية، بعد أن يطلب من المعني استيفاء وثائق الملف طبقا لأحكام القانون رقم 08-15، ومجموع النصوص التشريعية والتنظيمية الأخرى⁷¹⁶.

- في حالة عدم إتمام إنجاز البناية وفي إطار حيازة مسبقة لرخصة البناء فيصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا إداريا يتضمن رخصة إتمام الإنجاز⁷¹⁷.

- في حالة البناية المتممة خلاف أحكام رخصة البناء المسلمة لإنجازها، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي وباستيفاء ملف رخصة البناء طبقا لأحكام القانون رقم 08-15، يصدر قرارا إداريا يتضمن منح الشهادة لصاحب البناء فضلا عن ذلك فيقوم بإخطار السلطات الإدارية الأخرى إذا كان شهادة المطابقة يخرج عن نطاق اختصاصه.

⁷¹⁵ -أنظر المادة 45 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر؛ في هذه الحالة يمكن للمعني بالتصريح أن يودع طعنا كتابيا لدى لجنة الطعن التي تنشأ لهذا الغرض وبرئاسة الوالي المختص إقليميا، خلال 30 يوما من تاريخ تبليغه بقرار الرفض، يرفق الطعن بتبريرات، ليتم البت في الطعن في أجل 30 يوما من تاريخ الإيداع بعد قيام اللجنة بالتحقيقات اللازمة؛ أنظر المواد 46 و47 و48 و49 و50 و51 من قانون رقم 08-15.

⁷¹⁶ - لا بد من الإشارة إلى نص المادة 113 من قانون 17-11 سالف الذكر، حيث نصت على أن: "تعُدل أحكام المادة 94 من القانون رقم 08-15... ينتهي أجل سريان إجراءات مطابقة البنائيات قصد إتمام إنجازها كما نصت عليه أحكام المادة 94 (الفقرة الأولى) من القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 يوليو سنة 2008 الذي يحدد قواعد مطابقة البنائيات وإتمام إنجازها في أجل 03 سنوات ابتداء من تاريخ 03 غشت سنة 2016".

⁷¹⁷ -أنظر المادة 43 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

- في حالة الموافقة بالتحفظ أو موافقة مشروطة يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بالشروط اللازم استيفائها لتسليم قرار تحقيق المطابقة، بغرض رفع هذه التحفظات، وذلك وفقا للأجل المحدد له، ليقوم بتسليم القرار بتحقيق المطابقة بعد رفع التحفظات⁷¹⁸.

الفرع الثاني - تراجع الدولة عن نظام التسوية لصعوبة تطبيقه:

لجأت الدولة إلى وقف تنفيذ القانون رقم 08-15 بموجب قوانين المالية، وبالتالي تجريد العمل بنظام تسوية البناءات ومطابقتها للمرة الثالثة على التوالي وبعد قرابة 12 سنة من صدوره، وقد تمّ تبرير تدابير وفق التنفيذ إجراءات التسوية بالعدد الهائل من الملفات المودعة حيث وصل في سنة 2019 قرابة مليون ملف الأمر الذي يصعب على السلطات المعنية تطبيقه.

وقد ورد عن الحكومة الجزائرية أن التجديد جاء لغرض التضييق على البناءات غير القانونية والفوضوية التي يعاني منها الواقع العمراني فضلا عن تداعياتها على المنظر الجمالي ووجه المدن والأوساط العمرانية ناهيك عن انتهاك كل التدابير المتعلقة بحماية البيئة.

تتصرف آثار هذه الخطوة المتخذة من طرف الدولة إلى الطابع الإلزامي لشهادة المطابقة، مما يزيل عنها الصفة الإلزامية حيث أن استغلال واستعمال البناءات لم يعد معلقا على الحصول وتقديم هذه الشهادة عند الاقتضاء، لاسيما عندما يتعلق الأمر بالكراء أو البيع الأمر الذي خفف على الملاك بعض المتاعب أثناء المثول أمام الموثق.

على رغم ما ورد من الحكومة من تبريرات بشأن هذا التمديد الثالث لتطبيق نظام التسوية الإدارية للبناءات قصد مطابقتها، إلا أنّ الأمر يتعلّق بالعديد من الإكراهات الواقعية والعملية التي تواجهها السلطات العمومية العمرانية (أولا)، كما أنّ وقف تنفيذ نظام التسوية ترتبت عنه آثار مرتدة ما أدى إلى ظهور تداعيات سلبية نتيجة لتكريس هذا النظام (ثانيا).

أولاً - الإكراهات التي تحول دون جاهزية تطبيق القانون 08-15:

نتج عن وفق تنفيذ القانون رقم 08-15 الخاص بنظام التسوية الإدارية للبناءات غير القانونية تعطل الخدمة العمومية العمرانية في مجال المطابقة والتسوية الإدارية للبناءات التي تمّ

718 - أنظر المادة 44 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمراية

تشييدها بشكل مناقض للضوابط التقنية والقانونية التي تفرضها الرخصة المسلمة فضلا عن مخالفة التوجيهات الصادرة عن المخططات العمراية.

يترتب تلقائيا عن تعطل الخدمة العمومية تقاوم ظاهرة البناء غير القانونية، وبالنتيجة فقدان التوازن بين المصلحة الشخصية للملاك أصحاب البناءات والمصلحة العامة العمراية، وبالرغم من أن الحكومة بررت تمديد تطبيق نظام التسوية بعدد الملفات وصعوبة معالجتها، إلا أن في الحقيقة الإكراهات العملية التي تواجهها السلطات هي راجعة لأسباب اقتصادية (أ) واجتماعية (ب).

أ- استحالة تفعيل القانون رقم 08-15 لأسباب اقتصادية:

يرتبط الاقتصاد والأنشطة المتعلقة به بكل المجالات لاسيما مجال العقار والعمرا، وبكل بساطة لأن الأنشطة الاقتصادية يتم ممارستها في عقارات تمثل هذه مقرات اجتماعية للشركات أو وكالات تابعة لها، وعندما يتعلّق بالأنشطة الاقتصادية الفردية أو البسيطة فيتم مزاولتها في عقارات ذات الوجهة أو الاستعمال التجاري كالمحلات والقصرات التجارية.

وبالتالي فإن ممارسة الأنشطة التجارية والاقتصادية والعقارات أمران متلازمان ولا يمكن بتاتا فكّ الرابطة القائمة بينهما، وعليه فإنّ إذا تمّ تطبيق الإبقاء على الصّفة الإلزامية لشهادة المطابقة، والتي تجعل منها وثيقة إدارية في قالب قرار يتضمن ترخيص بشغل البناءات أو العقارات المبنية، فسوف يتمّ خلق متاعب قانونية ومادية للملاك والتجار أو أصحاب الشركات؛ تتجسّد هذه المتاعب أثناء المثول أمام الموثق لإبرام عقود الإيجار أو البيع، بحيث أنّه بتفعيل القانون رقم 08-15 سيستحيل إبرام هذه العقود ما لم يتم إرفاق شهادة المطابقة في الملف ما يؤدي إلى وقف الأنشطة الاقتصادية، خاصة وأنّ لا يمكن إخفاء أن الواقع العمراي الجزائري يعاني من ظاهرة عدم إتمام البناءات في الوقت المحدد وإن تم ذلك فلا يتم تجهيز واجهة البناءات.

وأكثر من ذلك فإنّ الأمر يأخذ أبعاد أهم، حيث أنّه تمديد تطبيق القانون واستحالة تفعيله لا يتعلّق أساسا بالأنشطة الاقتصادية البسيطة التي يقوم بها التاجر في المحلات، وإنما أنشطة الاتصالات التي يختصّ بها متعاملي الهاتف النقال خاصة وأن من أصل ثلاثة متعاملين، سوى

متعامل واحد وطني أما الإثنيين فهم متعاملين أجنب، بالإضافة إلى الشركات المختصة في معالجة التأشيرات لحساب القنصليات المتواجدة في الجزائر .

كل هذه الأسباب المتعلقة بالاقتصاد زادت من تعقيد مسألة تطبيق نظام التسوية الإدارية للبنائيات ومطابقتها، ما يصعب تطبيق القانون رقم 08-15 على حذافيره، خاصة وأن بعض الوكالات التابعة لمتعاملي الهاتف أو شركات مثل VFS GLOBAL تمارس نشاطها في بنائيات لا يحوز ملاكها على شهادة المطابقة.

ب- استحالة تفعيل القانون رقم 08-15 لأسباب اجتماعية:

ترتبط الأسباب الاجتماعية بالأسباب الاقتصادية، حيث أن العقارات التي توجر لأصحاب الأنشطة الاقتصادية سواء تعلق الأمر بالأنشطة التجارية البسيطة أو الاستثمارات الكبيرة، فقد يتملكها في معظم الأحيان الملاك الخواص وكما هو معروف عمليا فقد يستغلها للسكن والعمل؛ وللتقرب من الناحية الاجتماعية والأسباب التي حالت دون تفعيل قانون رقم 08-15، فإن توفير السكن مشكلة لا تزال الدولة تواجهها، حيث أن إذا تم تطبيق نظام التسوية الإدارية ومطابقة البنائيات فسيمنع الملاك من شغل المساكن غير المطابقة، وبطريقة غير مباشرة زيادة أزمة السكن ما يجعل الدولة ملزمة بتوفير عدد إضافي من السكنات.

كما أن نلاحظ أن تفعيل القانون المتعلق بتسوية البنائيات يعدّ مناقضا لما سارت عليه الحكومات المتعاقبة منذ أواخر الثمانينات، إذ تم أنذاك تسهيل حصول الشركات كمؤسسة ترقية السكن العائلي «E.P.L.F»، ودواوين الترقية والتسيير العقاري «O.P.G.I»، وكذلك الخواص على قطع أرضية في إطار تجزئات لتشييد بنائيات والقضاء على أزمة السكن التي كانت تعاني منها البلاد.

وتبعا لذلك فسيتم تعليق استعمال واستغلال حتى هذه السكنات ذات الطابع الاجتماعي، نظرا لعدم مطابقتها للضوابط القانونية والتقنية أو عدم وضوح أصل الملكية فيها والذي قد يكون موضوع منازعة عقارية، والتي قد تمت في إطار إجراءات استثنائية للقضاء على السكن القصدي والفوضوي ولمجابهة أزمة السكن الناتجة عن النزوح الريفي والنمو الديموغرافي الذي عرفته الجزائر .

ثانيا-التداعيات السلبية لتكريس نظام التسوية الإدارية:

يبدو جليا عدم جاهزية السلطات لتقديم الخدمة العمومية العمرانية المتعلقة بتسوية البناءات في الوقت الحالي، من خلال المبررات التي قدّمتها الحكومة في موضوع التمديد الثالث لتطبيق القانون المتعلق بتسوية البناءات وتحقيق مطابقتها، بالإضافة إلى الأسباب الاقتصادية والاجتماعية التي شكّلت إكراهات واقعية حالت دون إمكانية تفعيل القانون رقم 08-15. يمثل موضوع التسوية حلقة مفرغة لاسيما عند تجميد الإجراء، ليمكنّ ملاك البناءات غير المطابقة من إتمامها، حيث أنه كرس ليضيق على البناءات الغير القانونية والفوضوية، إلا بطريقة غير مباشرة شجّع على البناء غير القانوني بسبب ما رافقه من تصريحات حول إمكانية الاستفادة من التسوية (أ)، وإذا كانت تعاني السلطات من صعوبة معالجة طلبات التسوية قبل التجميد فبتزايد عدد البناءات غير القانونية سيكون الأمر مستحيلا(ب).

أ- التشجيع غير المباشر للملاك على البناء غير القانوني:

بالرغم مما تضمّنه القانون رقم 08-15 من طموح، بخصوص محاربة الملاك المخالفين والتضييق من نطاق البناءات الغير قانونية، إلا أنه عجز عن حماية المصلحة العامة وتحقيق التوازن المرجو في مجال العمران، ولعلّ السبب أنه قامت الحكومة بوقف تطبيقه للمرة الثالثة على التوالي، والتصريح بأنّ التجميد سيمنح فرصة لكل المخالفين من تسوية وضعيتهم وبنائاتهم غير المطابقة؛

وبالتالي فبطريقة غير مباشرة يفهم أنّ كل البناءات التي يتم بنائها بصفة مخالفة للضوابط التقنية والقانونية المفروضة حتى وإن كانت بعد 2008، سيتم إفادتها بنظام التسوية وتحقيق مطابقتها، وعكس ما توجّهت إليه الدولة نلاحظ أنه كان الأجدر هو التصريح بتسوية البناءات غير المطابقة التي تمّ بنائها قبل 2008، وأنّ ما تمّ بعدها سيخضع المخالفين لمعاقبة صارمة؛ يهدف وقف تطبيق القانون 08-15 على المخالفات التي تتم في المستقبل إلى وقف البناء غير القانون، ليسوغ للسلطات العمومية العمرانية أن تتكفل بملفات طلب التسوية لبناءات شيدت قبل 2008 دون ملفات جديدة، كما أننا نرى أنّ محاربة مخالفات العمران لا يكون من خلال قانون تسوية إدارية وإنما من خلال ميكانيزمات وآليات قانونية وتقنية ملائمة لطبيعة الأوعية العقارية الجزائرية وخاصة للمجتمع الجزائري.

ب- العلاقة الطردية بين تفاقم ظاهرة البناء غير القانوني وصعوبة إجراء التسوية: من خلال ما سلف نلاحظ أنه توجد علاقة تناسب طردي بين تفاقم ظاهرة البناء غير الفوضوي وصعوبة تطبيق نظام التسوية الإدارية للبنىات غير المطابقة، نذكر أنّ في سنة 2019 تمّ تقديم ما يقارب مليون طلب تسوية، حيث أنّه منطقيًا مع زيادة عدد البنىات غير القانونية سيتضاعف عدد الملفات وبالتالي عجز السلطات من تقديم الخدمة العمومية العمرانية في إطار هذا النظام.

علاوة على ذلك فإنّ الحلّ الأمثل هو تكريس آليات تسهّل على الملاك إجراءات الحصول على قرارات التعمير الفردية، لاسيما ما يتعلّق بالمواعيد بتبسيطها أكثر مما جاءت عليه في المرسوم التنفيذي رقم 15-19 وكذلك تخفيف الملفات من حيث المستندات الثبوتية المتعلقة بالدراسات التقنية وإيجاد بديل لها لضمان التوازن بين حق البناء والمصلحة العامة العمرانية؛ ومع كلّ هذا فإنّ للسلطة القضائية دور لا يقلّ أهمية عن الدور المكفول للسلطات الإدارية العمرانية في تقديم الخدمة العمومية العمرانية، في سبيل ضمانها والتضييق على البناء غير القانوني.

المطلب الثاني- تدخّل القضاء لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة

العمومية العمرانية:

لقد أولى المشرع الجزائري اهتماما بالغا بميدان العقار التعمير والبناء، وبالرغم من الاهتمام التشريعي الذي يظهر جليا من خلال كتلة النصوص القانونية المتعلقة والمنظمة لحقوق البناء وكيفيات وكذا مواصفات التعمير، إلّا أنّه لم يكن كافيا لمجابهة التصرفات القانونية التي يقوم بها ملاك العقارات ذات الوجهة العمرانية بمناسبة القيام بأنشطة عمرانية عليها.

الأمر الذي يسبب تعطلا في تقديم الخدمة العمومية العمرانية وفي بعض الأحيان عدم قدرة السلطات العمومية العمرانية المختصة من حماية النظام العام العمراني، باعتبار أن جوهر هذه الخدمة هو حماية هذا النظام وكافة عناصره فضلا عن تنفيذ مقتضيات ومتطلبات التنمية المستدامة في الأوساط العمرانية.

من خلال ما تم توضيحه من خلال ما استعرضناه بخصوص عمل شرطة العمران ومختلف الإحصائيات المتعلقة بتعداد جرائم العمران نستنتج أنّ السلطات الإدارية المختصة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية باتت قاصرة وغير فعّالة بالرغم من مجهوداتها في إطار صلاحياتها المخولة لها قانونا، لاسيما أمام كل الجرائم العمرانية التي نشاهدها في أوساطنا الحضرية والتي تتطابق تماما مع النموذج القانوني لجرائم العمران المنصوص عليها في القوانين المخصصة لهذا الغرض وهو الأمر الذي يفتح المجال أمام القضاء الجزائي أن يتدخل (الفرع الأول)؛

لذا يستوجب تدخّل السلطة القضائية بكافة أجهزتها لاسترجاع النظام العام العمراني فضلا عن ضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية على غرار المخططات العمرانية التي تعدّ محورا أساسيا وجوهريا في عملية ضبط العمران وكيفيات استغلال الملكيات العقارية في أغراض عمرانية لاسيما الخاصة منها، نظرا لعدد الانتهاكات التي توضحها الإحصائيات (الفرع الثاني).

الفرع الأول - النماذج القانونية لجرائم العمران التي يختص بها القضاء

الجزائي:

تنص المادة الأولى من قانون العقوبات الجزائري⁷¹⁹ على أنه لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون وهو ما يعبر عن مبدأ جوهرية في النظام القضائي الجزائي وهو مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، فيعتبر هذا المبدأ ضمانا أساسية للمتقاضى أو الشخص المتابع جزائيا لاسيما في مواد العمران، فلا يراد بالدعوى العمومية دفع شخص بريء إلى قفص الاتهام وإدانته ولا يسمح كذلك لأي شخص أن يفلت للعقاب.

يتلخص على عجالة موضوع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات في اعتبار النص القانوني هو الوعاء الذي يحتوي القاعدة الجنائية التي يطبقها القاضي أثناء البت والفصل في المتابعات الجزائية، وهذا بغض النظر عما إذا كان النص التشريعي فريد موحد أو مجزأ في عدة نصوص تشريعية كما هو الحال في مواد الجرائم العمرانية.

⁷¹⁹ - أمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 49 صادر بتاريخ 11 جوان 1966 المعدل والمتمم.

وعليه فإنّ مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات يقتضي تحديد سلوك التجريم في قالب النص القانوني وتكون فيه الجريمة واقعة نموذجية يحددها المشرع ويوضح العقوبة التي تقابلها ليتسنى للقاضي الجزائي تطبيقها دون خلق منها جرائم جديدة أو ابتكار أو إنشاء عقوبات جديدة لها. وفي مجال العمران نجد عدد هائل من النماذج القانونية لجرائم العمران نظرا لتعدد نصوص التجريم، فهناك ما هو منصوص عليه في قانون العقوبات (أولاً)، وما تضمنه قانون 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير فضلا عن النصوص ذات الصلة بمجال العمران كقانون المياه وقانون حماية الثروة الغابية (ثانياً).

أولاً - النماذج القانونية لجرائم العمران المتضمنة في قانون العقوبات:

لقد تضمنَ قانون العقوبات مجموعة من الجرائم التي تندرج ضمن جرائم العمران، هناك ما يتعلّق بالاعتداء على الملكية العقارية (أ) بحد ذاتها وهناك ما يتعلّق بالجرائم الواقعة على المباني أي العقارات المبنية (ب).

أ - الجرائم الواقعة على الملكية العقارية:

لقد أورد المشرع الجزائري عدّة نصوص قانونية في قانون العقوبات، تتضمن تجريم الاعتداء على الملكية العقارية، نذكر منها المادة 386 من قانون العقوبات وذلك لحماية العقار من كل أنواع الاعتداء، حيث يعاقب على هذا الفعل متى استجمعت كل أركانه بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 2000 دج إلى 20.000 دج كل من انتزع عقار مملوكا للغير خلسة أو بطرق تدليسية.

كما أنّ المشرع يشدد العقوبة ويجعلها تتراوح بين سنتين وعشر سنوات وغرامة من 10.000 إلى 30.000 دج إذا كان فعل الانتزاع قد وقع ليلا بالتهديد أو العنف أو بطريق التسلق أو الكسر مع التعدد من حيث الجناة أو باستعمال أسلحة.

ب - الجرائم الواقعة على المباني:

يتمتع العقار المبني بأهمية اقتصادية واجتماعية عالية، وهو الأمر الذي جعل المشرع يكرس حماية قانونية وقضائية له، بحيث اعتبر المساس بالإطار المبني للتركيبية العمرانية جرما لا بد من معاقبته لاسترجاع حرمة، على غرار ما نعرفه في النظرية العامة للجريمة فإنّ تنظيم

الجرائم يكون بالاستناد إلى معيار الخطورة بحيث تتنوع الجرائم وتتفاوت درجة الخطورة فيها، أخطر الأفعال هي الجنايات (1)، وتليها نزولا في درجة الخطورة الجرح والمخالفات (2).

1- الجنايات الماسة بالعمران في قانون العقوبات:

تناول المشرع الجزائري في قانون العقوبات العديد من الأفعال الماسة بالعمران واعتبرها جنايات نظرا لخطورة هذه الأفعال، من بينها نذكر ما يلي:

- **جريمة وضع النار في المحلات المسكونة أو ذات الوجهة السكنية وهي الأفعال المنصوص والمعاقب عليها في المادة 01/395 من قانون العقوبات الجزائري، ولعلّ الاعتبار الذي استند فيه المشرع ليصنفها ضمن الجنايات هو أرواح الناس الأمر الذي يبرر عقوبة الإعدام المقررة في المادة المذكورة أنفا.**

كما أنّ لقيام هذه الجريمة فيجب استجماع ثلاثة أركان، يتمثل الأول في فعل وضع النار أو الحرق مهما كانت الوسيلة المستعملة لهذا الغرض، والركن الثاني يتعلّق بنوع الشيء المحروق ويشترط في هذا الركن أن يكون محلاً قابلاً للحرق أو يقبل وضع النار فيه على غرار المباني أو المساكن أو الغرف أو الخيم أو الأكشاك سواء كانت ثابتة لا يمكن نقلها أم قابلة للنقل، بينما الركن الثالث فيتعلّق القصد الجنائي بحيث يتحقق هذا الركن لما يكون وضع النار وقع عمداً مع العلم أن المحل مسكون أو ذات وجهة سكنية أو كان محل الحرق من مشتملات أو توابع السكن.

- **جريمة الهدم، يتعلّق الأمر في هذه الحالة بجريمة الهدم المنصوص والمعاقب عليها في المادة 401 من قانون العقوبات الجزائري، ويشترط فيها استجماع ثلاثة أركان، فعل الهدم من خلال إلقاء مواد متفجرة أو زرع ألغام أو الشروع في ذلك، وأن يكون محلّ الهدم هو بناية ذات منفعة عمومية وأن يتوفر قصد جنائي وفي هذه الحالة فيتحقق بمجرد القيام بالفعل أو الشروع فيه.**

- جريمة وضع الآلات المتفجرة في الطريق العمومي

هي جريمة منصوص عليها في المادة 01/ 402 من قانون العقوبات الجزائري، يتطلب قيام هذه الجريمة ثلاثة أركان، الأول يتمثل في وضع آلات متفجرة عمداً والركن الثاني أن يتم

الوضع في طريق مهما كان عام أو خاص، أما الركن الثالث فيخص الركن المعنوي المتمثل في القصد الجنائي الذي يتوافر من خلال الصفة العمدية للفعل.

يعاقب المشرع فاعل هذه الجريمة بالسجن المؤقت من عشر إلى عشرين سنة، ويشدد العقوبة إذا تسبب الفعل في جرح أو عاهة مستديمة فتكون العقوبة السجن المؤبد أما إذا أسفرت الجريمة إلى وفاة شخص أو أكثر فيعاقب الجاني بعقوبة الإعدام.

2- الجنح والمخالفات الماسة بالعمران في قانون العقوبات:

لقد نصّ قانون العقوبات على مجموعة من الجرائم التي قد ترتكب على العقارات، والتي تشكر جنح أو مخالفات، نذكر منها ما يلي:

- جريمة التخريب العمدي لجزء من عقار:

نصّت المادة 406 مكرر من قانون العقوبات الجزائري على أنه يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة من 500 دج إلى 5000 دج كل من خرّب عمدا أجزاء من عقار وهو يعلم أنه مملوك للغير، ويتجسّد هذا الفعل في تحطيم تخريب أو إتلاف النوافذ أو الأبواب أو نزع الأقفال، ويستثنى من حكم هذه المادة كل تخريب أو إتلاف واقع على منقول فمن بين شروط إعمال هذه المادة أن يكون محل التخريب عقارا مملوكا للغير ولا منقولا مهما كان مالكة.

- جريمة المساس برموز الثورة:

لقد كانت الثورة الجزائرية ضد المستعمر الفرنسي من بين أهم المكاسب الوطنية من الناحية التاريخية والثقافية والاجتماعية، فقد أثبت الشعب الجزائري أنه شعب حرّ لا يكبل ولا يمكن انتهاك حريته ولا ثقافته العريقة ولا دينه ولا لغته، فاستنادا إلى التاريخ الجزائري الباسل فقد كرس المشرع الجزائري حماية قانونية مقترنة بجزاء عقابي لكل مساس برموز الثورة الذي مكّنت الشعب الجزائري من رفع علمه الوطني في المحافل الدولية وأمام المجتمع الدولي.

تتجسّد هذه الحماية في المادة 160 مكرر 05 من قانون العقوبات الجزائري، حيث أنه يعاقب بالحبس من سنة إلى عشر سنوات وبغرامة تتراوح قيمتها من 5000 دج إلى 20.000 دج كل من قام عمدا بتدنيس أو تخريب أو تشويه أو إتلاف نصب أو ألواح تذكارية أو مغارات أو ملاجئ استعملت أثناء الثورة التحريرية، ومراكز الاعتقال والتعذيب وجميع الأماكن الأخرى المصنفة كرموز الثورة.

فضلا عن ذلك فقد تتمتع بالحماية الجزرية مقابر الشهداء أو رفاتهم وهو ما نصّت عليه المادة 160 مكرر 06 من قانون العقوبات الجزائري، حيث يعاقب الفاعل بالحبس من خمس سنوات إلى عشر سنوات وبغرامة من 10.000 دج إلى 50.000 دج، كل من يقوم عمدا بتدنيس أو تخريب أو تشوشيه أو إتلاف أو حرق مقابر الشهداء أو رفاتهم.

- جريمة إتلاف أو تخريب الطرق العمومية:

تنص المادة 455 من قانون العقوبات الجزائري على جريمة إتلاف أو تخريب الطرق العمومية أو من اغتصب جزء منها مهما كانت الطريقة أو الوسيلة المستعملة في ذلك، وتعاقب ذات المادة الفاعلين بغرامة من 100 إلى 500 دج ويجوز كذلك الحكم بالحبس لمدة لا تزيد عن خمسة أيام.

نلاحظ أن هذه المادة قد تجاوزها الزمن ولم تعد فعالة في ضمان طرق آمنة وسليمة لمستعمليها، فضلا عن قيمة الإصلاحات التي قد تتكفل بها الخزينة العمومية وهو ما يزيد من ثقل كاهلها، فباعتبار أن للطريق العمومي أهمية وطنية فلا بد من مراجعة هذه المادة وجعلها أكثر انسجاما مع القيمة الاقتصادية للدينار وتشديد العقوبة بالنص على عقوبات سالبة للحرية لضمان سلامة الطرق العمومية من التخريب والإتلاف.

- جريمة إتلاف الخنادق والأصوار؛ نصّت عن هذه الجريمة المادة 03/450 من

قانون العقوبات الجزائري، حيث جاء في مضمونها أنه يعاقب بغرامة من 100 إلى 500 دج ويجوز كذلك أن يعاقب بالحبس لمدة عشر أيام على الأكثر كل من أتلف خنادق أو أسوارا أو قطع فروعاً من سياج أخضر أو نزع أخشابا جافة منه، غير أنه تجدر الإشارة في هذا الصدد أن بالنظر إلى مبلغ الغرامة الذي أصبح بخس، ولا يتماشى مع العصر الحالي فلا تعدّ هذه المادة فعالة في مواجهة مرتكبيها.

ثانيا- النماذج القانونية المتضمنة في قانون التهيئة والتعمير والنصوص ذات الصلة:

إن أهمية الفضاء العمراني وكل ما له الصلة به جعلت المشرع الجزائري يجعل من قانون التهيئة والتعمير وعاء لتجريم الأفعال الماسة بالعمران (أ) كما أنه وسّع من أوعية التجريم من

خلال سن نصوص قانونية في كل من قانون المياه (ب)، وقانون تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها (ت) نكتفي بذكر بعض النماذج.

أ- النماذج القانونية المتضمنة في قانون التهيئة والتعمير:

نصّت المادة 77 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر على جريمة تنفيذ أشغال أو استعمال الأراضي دون التقيد بضوابط البناء والتعمير السليم كما تفرضه مقتضيات الخدمة العمومية العمرائية، بحيث تنص ذات المادة على الالتزامات التي تقع على صاحب البناء أثناء تنفيذه لأنشطة البناء، وكل تجاهل لأحكام هذه المادة يعرض صاحب البناء أو المالك لعقوبة الغرامة التي تتراوح ما بين 3000 دج و300.000 دج، كما أنّ في حالة العود يعاقب المالك بعقوبة الحبس التي تتراوح مدتها بين شهر واحد (01) وستة (06) أشهر.

ب- النماذج القانونية المتضمنة في قانون المياه:

يقال أنّ الماء هو الحياة، فلا حياة من دون ماء، فباعباره عنصرا حيويا جوهريا في حياة الإنسان واستمرارية عيشه على كوكب الأرض، فلا بد من الحفاظ على الثروة المائية، لذلك فقد أصدر المشرع الجزائري قانون رقم 83-17⁷²⁰ الملغى بموجب المادة 180 من القانون رقم 05-12⁷²¹ يتضمن قانون المياه ويعدّ وعاء قانوني للجرائم التي قد ترتكب بمناسبة مختلف الأنشطة العمرائية.

فقد نصّت المادة 167 من قانون رقم 05-12 على أنه كل بناء أو غرس أو تشييد داخل المناطق الجافة الحرة أو المناطق الخاضعة للارتفاقات الجافة الحرة، وكل تصرف يضر بصيانة الوديان والبحيرات والبرك والسبخات والشطوط يعاقب بغرامة تتراوح بين 50.000 دج إلى 100.000 دج وتضاعف العقوبة في حالة العود.

نصّت كذلك المادة 168 من قانون رقم 05-12 على التجريم المتعلق باستخراج مواد الطمي بأية وسيلة أو إقامة مرامل في مجاري الوديان، الفعل المعاقب بالحبس تتراوح مدّته من سنة إلى خمس سنوات وغرامة من 200.000 دج إلى 2.000.000 دج مع إمكانية مصادرة

⁷²⁰ -قانون رقم 83-17 مؤرخ في 16 جويلية 1983 يتضمن قانون المياه، ج ر عدد 30 صادر في 19 جويلية 1983، (ملغى).

⁷²¹ -قانون رقم 05-12 مؤرخ 04 أوت 2005 يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 صادر في 04 سبتمبر 2005.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية

التجهيزات والمعدات والمركبات التي استعملت في ارتكاب الجريمة، وفي حالة العود تضاعف العقوبة.

نص كذلك قانون المياه في المادة 170 منه على حفر الآبار الجديدة أو تغيير المنشآت الموجودة والتي من شأنها أن ترفع من المنسوب المستخرج دون ترخيص مسبق من الإدارة المكلفة بالموارد المائية، وتقرر في ذات المادة عقوبة الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وغرامة من 50.000 دج إلى 1.000.000 دج مع إمكانية مصادرة التجهيزات والمعدات التي استعملت في ارتكاب الجريمة.

ونشير في هذا الصدد أن قانون المياه حرص على حماية الموارد المائية من أي انتهاك واستغلال غير مشروع أو مخالف للضوابط الخاصة به واستنادا كذلك على اعتبار أنه ثروة وطنية، فلم يكتفي المشرع بالجرائم المذكورة أعلاه فقط على سبيل المثال، وإنما فقد وسع من نطاق التجريم، إذا ينص على الجرائم المرتكبة في حق الثروة المائية في المواد من 166 إلى 179 من قانون رقم 05-12، المتعلق بالمياه بحيث تضمن عقوبات تتراوح بين الحبس والغرامة وهذا حسب درجة خطورة الفعل المرتكب.

ت - النماذج القانونية المتضمنة في قانون تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها:

لقد صدر القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات وإزالتها⁷²² من أجل تحقيق أهداف ضبئية وتنظيمية في مجال تسيير النفايات مهما كان شكلها صلبة أو سائلة، ومن بينها نذكر تقليص حدة الأضرار الناتجة عن النفايات وتنظيمها وفرزها قبل نقلها ومعالجتها بشكل يضمن حماية للأراضي وكذلك أمن وسلامة الأشخاص لاسيما لما يتعلق الأمر بالمناطق العمرانية والمناطق المحاذية لها.

فضلا عن ذلك فإن التسيير الرشيد والمحكم للنفايات يهدف إلى حماية الاعتبارات البيئية التي تدعو وتحث إليها السلطات العمومية العمرانية وكذا متطلبات الخدمة العمومية العمرانية على غرار مخططات التهيئة العمرانية والإقليمية، لذلك فقد تضمن القانون رقم 01-19، سالف

⁷²²قانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج رعدد 77 صادر في 15 ديسمبر 2001.

الباب الثاني - التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية
العمرانية

الذكر مجموعة من الأحكام الجزائية تتعلق بتجريم بعض الأفعال تشكّل نماذج قانونية لجرائم قد تكون موضوع متابعة جزائية، نذكر منها ما يلي:

- نصّت المادة 32 و 56 من قانون رقم 01-19 على جريمة رمي أو إهمال النفايات المنزلية أو رفض استعمال نظام جمع النفايات وفرزها، حيث من المقرر معاقبة هذا الفعل بغرامة تتراوح بين 10.000 دج و 50.000 دج، وتضاعف العقوبة في حالة العود.

- نصّت المادة 57 من قانون رقم 01-19 على جريمة رمي أو إهمال النفايات الهامدة في أي موقع غير مخصص لهذا الغرض لا سيما على الطريق العمومي، حيث من المقرر معاقبة هذا الفعل بغرامة تتراوح بين 10.000 دج و 50.000 دج، وتضاعف العقوبة في حالة العود.

- نصّت المادتين 21 و 58 من قانون رقم 01-19 على جريمة عدم التصريح بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات أو عدم تقديم دوريا المعلومات الخاصة بمعالجة هذه النفايات والإجراءات المتخذة لتفادي إنتاج هذه النفايات، حيث من المقرر معاقبة هذا الفعل بغرامة تتراوح بين 50.000 دج إلى 100.000 دج وتضاعف العقوبة في حالة العود.

- نصّت المادتين 17 و 61 من قانون رقم 01-19 على جريمة خلط النفايات الخاصة الخطرة مع النفايات الأخرى، حيث من المقرر معاقبة هذا الفعل بعقوبة الحبس من ثلاثة (03) أشهر إلى سنتين (02) وغرامة تتراوح بين 300.000 دج و 500.000 دج أو بإحدى العقوبتين فقط، وتضاعف العقوبة في حالة العود.

- نصّت المادتين 66 من قانون رقم 01-19 على جريمة استيراد أو تصدير النفايات الخاصة الخطيرة أو العمل على عبورها مخالفة لهذا القانون، حيث من المقرر معاقبة هذا الفعل بعقوبة السجن من خمسة (05) سنوات إلى ثماني سنوات (08) وغرامة تتراوح بين 1.000.000 دج و 5.000.000 دج أو بإحدى العقوبتين فقط، وتضاعف العقوبة في حالة العود.

الفرع الثاني - المتابعة الجزائية في مواد العمران حق اجتماعي لاسترجاع النظام العام العمراني:

لقد توصلنا فيما سلف إلى أنّ بالرغم من تعدد الأساليب الضبطية والآليات القانونية التي تضمنها القانون رقم 90-29 والنصوص ذات الصلة به، إلا أنه ثبت الواقع العملي البارز من خلال الإحصائيات المتعلقة بجرائم العمران عدم فعاليتها، وعدم تمكّن السلطات العمومية العمرانية من تقديم خدمة عمومية عمرانية فعالة تضبط الفضاء العمراني وتمكّن السلطات من فرض احترام متطلباتها الأساسية لاسيما عند مباشرة الأنشطة العمرانية وهو ما يعدّ حقا اجتماعيا كونه يمسّ بعناصر النظام العام العمراني.

لهذا فيعتبر القضاء العقابي أكثر فعالية نظرا لما يملكه من سلطات في فرض جزاءات عقابية صارمة في حق مرتكبي الجرائم العمرانية سواء كانوا فاعلين أصليين فيها أم شركاء بحكم بتدخلهم المهني (أولا)، وإلى جانب الجزاء العقابي فمن حق المضرور أن يتأسس طرفا مدنيا والمطالبة بالتعويض إذا ما كان محلا لذلك (ثانيا).

أولا- تحريك ومباشرة الدعوى العمومية لجبر الضرر الاجتماعي:

لقد أقر المشرع الجزائري حق النيابة في تحريك الدعوى العمومية من خلال قانون الإجراءات الجزائية الجزائري وكذا القانون رقم 04-05، المعدّل والمتمم لقانون 90-29، سالف الذكر، وهذا لمتابعة أمام القسم الجزائي كل خروج عن مواصفات ومقتضيات الخدمة العمومية العمرانية والمطالبة بتطبيق قانون العمران وبالتالي جبر الضرر الاجتماعي الذي تمّ إثبات حدوثه بناء على محاضر المخالفات التي يحررها الأعوان المؤهلين بتقصي مخالفات وجرائم العمران (أ). وإلى جانب الحق المقرر لعضو النيابة العامة المتمثل في تحريك ومباشرة الدعوى العمومية التي موضوعها إحدى جرائم العمران وفقا للنموذج القانوني المتضمن في قانون العقوبات أو في القوانين الخاصة بالعمران، فقد اعترف كذلك المشرع في نص المادة 74 بحق المتضرر أو الغير على غرار الجمعيات في تحريك الدعوى العمومية عن طريق الادعاء المباشر (ب)، لتفعيل التدخل القضائي العقابي لتحقيق الردع العام بفرض عقوبات جزائية صارمة كفيلة بجبر الضرر الاجتماعي (ت).

أ- تحريك ومباشرة الدعوى من طرف النيابة العامة:

تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55⁷²³ على أن العون المؤهل قانونا أن يقوم بإخطار عضو أو ممثل النيابة العامة مباشرة بعد تحرير محضر معاينة المخالفة ليتسنى لوكيل الجمهورية تحريك ومباشرة الدعوى العمومية⁷²⁴، مطالباً فيها تطبيق الأحكام الرّدية لقانون العمران، وبذلك استرجاع الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية وكذا حماية عناصر النظام العام بعد ما تم الإخلال بها، لاسيما لما يتعلّق الأمر بجرائم رخصة البناء الثابتة بناء على محضر معاينة المخالفات الذي يتلقاه والذي يحرره العون المؤهل قانونا⁷²⁵.

ب- تحريك الدعوى عن طريق الشكوى المصحوبة بالادعاء المدني:

يمكن كذلك تحريك الدعوى العمومية عن طريق ادعاء مدني أصلي لاسيما إذا تعلّق الأمر بالجرائم التي يكون موضوعها رخصة البناء وهذا وفقاً لأحكام المادة 74 من القانون رقم 90-29، والتي تعدّ كذلك اعتراف صريح لإمكانية تأسيس الجمعيات والهيئات⁷²⁶ كطرف مدني أمام القضاء الجزائي، في إطار مهامها وتكفلها بالمحافظة على البيئة وحماية المحيط والمعالم الأثرية والتاريخية وتأكيداً على ضرورة الأخذ بالاعتبارات البيئية في الأنشطة العمرانية، من خلال المطالبة بردع المخالفين والمتدخلين المهنيين الذي ثبت تقصيرهم وفقاً لما تنص عليه المادة 77⁷²⁷ من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

⁷²³ -تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 سالف الذكر على أن: ((... يعد العون المؤهل قانونا محضر معاينة الأشغال غير المطابقة لأحكام رخصة البناء المسلمة، ويرسله إلى وكيل الجمهورية المختص إقليمياً في أجل لا يتعدى اثني وسبعين (72) ساعة...))

⁷²⁴ -أنظر المادة 01 من الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر عدد 48 صادر بتاريخ 06 جوان 1966 المعدل والمتمم بالأمر رقم 15-02 مؤرخ في 23 جويلية 2015، ج ر عدد 40، صادر في 29 يوليو 2005.

⁷²⁵ -أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 سالف الذكر.

⁷²⁶ -تنص المادة 74 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر على أن: ((يمكن لكل جمعية تشكلت بصفة قانونية تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة إطار الحياة وحماية المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني...)).

⁷²⁷ -تنص المادة 77 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر على أن: ((ويمكن الحكم بالعقوبة المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين ضد مستعملي الأراضي أو المستفيدين من الأشغال أو المهندسين المعماريين أو المقاولين أو الأشخاص الآخرين المسؤولين عن تنفيذ الأشغال)).

العمرانية

وفي هذا الصدد نذكر أن الالتزام باحترام متطلبات الخدمة العمومية العمرانية يقع بصفة أصلية على مالك الأرض أو العقار المراد القيام بأنشطة عمرانية عليه مهما كان نوع النشاط، فيمكن اعتبار أنه التزم لصيق بحق الملكية، لذلك فإن في حالة قيام جريمة عمرانية فيكون للمالك هو الفاعل الأصلي فيها، وبالرغم من أن المهندس أو المقاول فإنهما يقومان بدور مادي في الأنشطة العمرانية في إطار عقد معين بينهم وبين المالك إلا أن لدواعي ردع الجريمة العمرانية إلا أن يمكن متابعتهم على أساس المادة 77 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر، والمادة 76⁷²⁸ من القانون رقم 08-15.

وبالتالي فإن المشرع أراد أن يوسع من نطاق الأشخاص المسؤولين عن الجريمة العمرانية، من خلال فسخ المجال أمام القضاء من أجل متابعة كل المتدخلون المهنيين في الأنشطة العمرانية دون الربط الحتمي بين ملكية الأرض والمسؤولية الجزائية؛ فبالرغم من أن المقاول أو المهندس ليس فاعلين أصليين لهذه الجرائم، وأن دورهم يتمحور مساعدة الفاعل الأصلي -المالك- في تحقيق الركن المادي للجريمة أي مخالفة أحكام قانون التهيئة والتعمير وبالنتيجة الإخلال بانسجام النشاط العمراني بمتطلبات الخدمة العمومية العمرانية التي أقرت لغرض الحفاظ على النظام العام العمراني، ولعلّ العلة في ذلك أن المتدخلين يمكنون المالك من الإخلال به كما تقضي به الأحكام المتعلقة بالمساهمة الجنائية في قانون العقوبات الجزائري⁷²⁹.

ت- كيفيات جبر الضرر الاجتماعي في مجال جرائم العمران:

فضلا عن النصوص والعقوبات الردعية التي تضمنها قانون العقوبات الجزائري⁷³⁰، فقد نص قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على مجموعة من الجزاءات المقررة لردع كل إخلال بانسجام النشاط العمراني وكل منتوجاته من بناء وتعمير مع مقتضيات الخدمة

⁷²⁸-أنظر المادة 76 من قانون رقم 08-15، سالف الذكر.

⁷²⁹ - أنظر المادة 41 من أمر رقم 66-156، سالف الذكر.

تجدر الإشارة كذلك أن المشرع الجزائري قد أغفل التعرض للمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في القانون رقم 90-29 والقانون رقم 08-15، سالف الذكر وهذا على خلاف النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة وحمايتها من الانتهاك.

⁷³⁰- أنظر المواد 400 و401 و455 من أمر رقم 66-156، سالف الذكر.

العمومية العمرائية، بحيث تضمن مجموعة من التدابير (1)، والعقوبات تطبق على كل مرتكب لإحدى أو مجموعة من جرائم التهيئة والتعمير (2).

1- التدابير المقررة لجرائم التهيئة والتعمير في قانون رقم 90-29:

لقد نصّ قانون رقم 90-29، سالف الذكر على مجموعة من التدابير التي يمكن للقاضي الجزائري أن يتخذها إعمالاً بنص المادة 76 مكرر فقرة 02 من القانون المذكور أنفاً، بحيث من خلال استقرار المادة نستنتج أنّ المشرع الجزائري يكون قد جعل اتخاذ التدابير من اختصاص القاضي الجزائري، وذلك عن طريق فتح المجال أمامه لإصدار حكم سواء بإلزام الشخص بالقيام بمطابقة المنتج العمراني موضوع المتابعة الجزائية، على أن يلتزم المالك أن يجعله مطابقاً لمتطلبات الخدمة العمومية العمرائية وكذلك مواصفات والمتطلبات المشروطة في الرخصة المسلمة مسبقاً.

كما أن يمكن للقاضي الجزائري أن يتخذ تدابير أكثر شدة بالنسبة للجرائم الخطيرة والماسة بأن وسلامة مستعمليها، تتعلق أساساً بالهدم الكلي أو الجزئي، وللقاضي السلطة التقديرية في تحديد أجل تنفيذ حكم أو قرار الهدم⁷³¹، وفي حالة عدم تقيد المالك المتابع جزائياً، فإن لرئيس البلدية أو الوالي المختصين إقليمياً أن يقوموا تلقائياً بتنفيذ الهدم على نفقة المالك⁷³².

2- العقوبات الجزائية المقررة لجرائم التهيئة والتعمير في قانون رقم 90-29:

تضمن القانون رقم 90-29، سالف الذكر مجموعة من الالتزامات المفروضة على الملاك عند مباشرتها لأنشطة عمرانية وذلك لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرائية، وبالتالي كل إخلال يعرض المالك لأحكام المادة 77 من القانون المذكور أنفاً⁷³³، فطبقاً لهذه المادة فإنّ للقاضي أن يحكم علاوة على التدابير المذكورة أعلاه بغرامة مالية تتراوح ما بين 3000 دج و300.000 دج عن كل مخالفة لاسيما ما يتعلق بالإخلال بالإلزامية الحصول على تراخيص مسبقاً كما هو مفروض في قانون التهيئة والتعمير.

731 - تنص المادة 76 مكرر 5/ 02 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر على أن: ((... في هذه الحالة، تقرر الجهة القضائية التي تم اللجوء إليها البت في الدعوى العمومية، إما القيام بمطابقة البناء أو هدمه جزئياً أو كلياً في أجل تحدده)).

732 - أنظر المادة 76 مكرر 5/ 03 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

733 - بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص 119.

زيادة على ذلك فإنّ للقاضي الجزائري المختص أن يحكم في حالة العود بالحبس لمدة تزيد عن شهر (01) على الأقل ولا تتجاوز ستة (06) أشهر، كما أنّ باعتبار المتدخلين المهنيين على غرار المقاولين والمهندسين شركاء للمالك فيمكن للقاضي الجزائري أن يحكم بنفس العقوبات السالف ذكرهما⁷³⁴.

ثانيا: اقتران الخصومة الجزائرية بدعوى مدنية لجبر الضرر الخاص:

تقترن الخصومة الجزائرية في مواد الجرائم العمرانية بدعوى مدنية يطالب فيها المضرور بجبر الضرر الخاص به فضلا عن الضرر الاجتماعي العام المتمثل في الإخلال بعناصر النظام العام العمراني، فيمكن القانون الجزائري على غرار باقي التشريعات من المطالبة بجبر الأضرار اللاحقة بسبب الأنشطة العمرانية غير المشروعة متى توفرت شروط تأسيسها (أ)، ثبت أحقية طلب التعويض وكان محلا لذلك (ب).

أ- شروط تأسيس الدعوى المدنية:

يُقيد الحق في المطالبة بالتعويض في الدعوى المدنية بمجموعة من الشروط الإجرائية متضمنة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية فضلا عن القواعد المتعلقة بأحكام المسؤولية المدنية التقصيرية، إذ لا بد أن يتوفر شرط الخطأ الذي يتجسد في الواقع على كون الأنشطة العمرانية غير مشروعة بحيث أن تكون مخالفة لمتطلبات الخدمة العمومية العمرانية (1)، وكذلك شرط الضرر وهو ما يصيب المضرور من المخالفة (2)، وكذلك العلاقة السببية بين الخطأ المسبب للجريمة العمرانية والضرر الذي أصاب المضرور (3).

1- مخالفة النشاط العمراني لمقتضيات الخدمة العمومية العمرانية:

يتحقق هذا الشرط إذا كان النشاط العمراني محل المتابعة مخالف لقواعد التهيئة العمرانية وكذا محل للانسجام بينه وبين متطلبات الخدمة العمومية العمرانية لاسيما ما يتعلق بمخططات التهيئة العمرانية، أو في حالة غياب إلزامية الحصول المسبق على التراخيص والشهادات اللازمة لمباشرة النشاط أو لاستغلال منتوجاته العمرانية، فضلا عن ذلك فإن عدم مطابقته لمضمون عقود التعمير-الرخص والشهادات- يجعل كذلك المنتج العمراني مخالفا ويفتح مجالا للمضرور للمطالبة بالتعويض إذا ما كان ثمة ضرر يستحق الحكم بالتعويض.

⁷³⁴ -أنظر المادة 77 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

فضلا عن ذلك فإن النشاط العمراني يعدّ مخالفا كذلك إذا كان يمسّ بحقوق الغير لاسيما ما يتعلّق بالملكية العقارية، مهما كان شكله كالاكتداء على ملكية الغير بالبناء من دون وجه حق أو حيازة سند ملكية أو البناء على ملكية شائعة في حالة عدم حصول الشخص الذي يختص بالبناء على موافقة الأغلبية وهو موافقة $\frac{3}{4}$ أصحاب الملكية الشائعة⁷³⁵، حيث يحق في هذه الحالة لأحد الشركاء في الملكية الشائعة الذي له مصلحة في ذلك أن يطلب من المحكمة منع استمرار أشغال البناء.

2- وجود ضرر شخصي لاحق بالمدعي المدني:

يشترط في الضرر أن يكون شخصيا، فلا يمكن بتاتا أن يحل شخص غير مضرور محل الشخص المضرور في رفع الدعوى المدنية للمطالبة بالتعويض عن ضرر لم يصيبه شخصيا أو لحق به في مصالحه الشخصية وهذا دون الإخلال بشروط رفع الدعوى في الخصومة المدنية القضائية وفقا لما ينص عليه قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وعليه فإنّ الحق في المطالبة بالتعويض محصور فقط على الشخص المضرور ومن بين الأمثلة التي يمكن أن نذكرها الضرر بإقامة البناء بصفة غير مطابقة أو منسجمة مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية كالمساس بحق المظل أو ما يخصّ بالمسافة القانونية اللازمة قانونا للتمكين من المرور المشترك، أو ما يتعلّق بفتح المطلات مباشرة على ملكية الغير⁷³⁶.

3- علاقة السببية بين الإخلال بالانسجام مع مقتضيات الخدمة العمومية العمرانية

والضرر اللاحق بالمدعي:

لا تختلف علاقة السببية في هذا الصدد عن العلاقة السببية طبقا للقواعد العامة كما هي معروفة في مواد المسؤولية المدنية التقصيرية، وبالتالي فالقاضي الناظر في قضية موضوعها طلب التعويض عن الضرر اللاحق بسبب نشاط عمراني غير منسجم ومتطلبات الخدمة العمومية العمرانية، فيقوم تلقائيا بالبحث عن العلاقة السببية بين عدم مشروعية النشاط أو عدم انسجامه مع المتطلبات القانونية والضرر الذي أصاب المضرور، بحيث يقتضي الأمر أن يكون

⁷³⁵ -تنص المادة 717 من القانون المدني الجزائري على أن: ((لشركاء الذين يملكون على الأقل ثلاثة أرباع المال الشائع، يقرروا في سبيل تحسين الانتفاع بهذا المال من التغييرات الأساسية...)).

⁷³⁶ -بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص122.

الضرر مباشرا وحالا وفي حالة البناءات غير المشروعة مثلا أن يكون بدون رخصة أو/و أن
يقام مخالفا لمواصفات رخصة البناء أو مخططات التهيئة العمرانية كمخطط شغل الأراضي⁷³⁷.

ب- كفيات جبر الضرر الخاص بالتبعية للخصومة الجزائية:

تهدف الدعوى المدنية التي يرفعها المضرور من جراء بناية غير مشروعة أو مخالفة
لمقتضيات الخدمة العمومية العمرانية إلى طلب التعويض لجبر الضرر الذي أصابه بسبب
مباشرة أنشطة عمرانية خلافا للأحكام المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

ويتمحور في هذا الصدد موضوع التعويض حول الضرر المادي ما دام أنّ نشاطات البناء
والتعمير تندرج ضمن التصرفات المادية، وبالتالي فيستبعد تماما المطالبة بالضرر المعنوي أو
الأدبي، كما أنّ تطبيقا للقواعد العامة فإن المحكمة المدنية ترجى الفصل في الدعوى المدنية إلى
غاية الفصل في الدعوى الجزائية أي بالفصل نهائيا في الدعوى العمومية طبقا لمبدأ الجنائي
يوقف المدني⁷³⁸.

وإلى جانب المطالبة القضائية بالتعويض في الدعوى المدنية التبعية، نجد أن المشرع
الجزائري سمح للمضرور من الأنشطة العمرانية غير المشروعية لاسيما ما يتعلق بالبناء خاصة
أن يطالب بإزالة أو هدم البناية وذلك بالاستناد على المادة 784 من القانون المدني الجزائري⁷³⁹.
وبالتالي فيمكن لأي مالك لحق عقاري يرى بأن شخص اعتدى على ملكيته لاسيما بالبناء
عليها بدون وجه حق أو رخصة مسبقة أن يرفع دعوى مدنية للمطالبة بهدم البناية المقامة على
حقه العقاري فضلا عن إمكانية طلب التعويض عن الضرر الذي ألحق به بسبب إقامة البناء
على أرضه⁷⁴⁰.

⁷³⁷ -مرجع نفسه، ص 122.

⁷³⁸ -أنظر المادة 4 من الأمر رقم 66-155، سالف الذكر.

⁷³⁹ -تنص المادة 784 من الأمر رقم 75-58، سالف الذكر على أن : ((إذا أقام شخص المنشآت بمواد من عنده على
أرض يعلم أنها ملك لغيره دون رضاء صاحبها فلصاحب الأرض أن يطلب في أجل سنة من اليوم الذي علم فيه بإقامة
المنشآت إزالة المنشآت على نفقة من أقامها مع التعويض عن الضرر إذا اقتضى الحال ذلك، أو أن يطلب استبقائها مقابل
دفع قيمتها أو قيمتها في حالة الهدم أو دفع مبلغ يساوي...))

⁷⁴⁰ -بزغيش بوبكر، مرجع ساق، ص 123.

الختامة

عرفت المدينة الجزائرية العديد من التحولات العمرانية المتسارعة والتي فرضتها المتطلبات والاحتياجات المتزايدة في مجال السكن والخدمات الحضرية، لاسيما مع الانفجار الديموغرافي الذي عرفته المدن الجزائرية، ونتيجة للاستجابة غير الراشدة لهذه الاحتياجات فقد تحوّلت المدن إلى فضاءات عمرانية عشوائية، وبذلك أصبح المنتج العمراني، يفنقر إلى الضوابط التي تضمن أمن وسلامة المواطن الذي يشغلها، فضلا عن اعتبارها تهديد حقيقي للنظام العام العمراني، فضلا عن الإخلال بالجوانب البيئية والتنمية التي ينتظر أن تحققها المدينة والفضاء الحضري.

ولمواجهة هذا الظاهرة وفّرت الدولة والمشرع مجموعة من الوسائل القانونية والمؤسسية، من أجل توفير خدمات عمومية عمرانية توازن بين الحاجيات المتزايدة في مجال السكن والنظام العام العمراني، ولما كانت هذه الخدمات مثلها مثل الخدمات التي توفرها باقي المرافق العمومية فهي تستند على مجموعة من المتطلبات على غرار ضرورة توفير مخططات عمرانية توفر توجيهات أساسية عن كفاءات تقديم الخدمة العمومية العمرانية، وتكريس تكامل بين وظيفة الإدارة والقضاء الإداري لضمان جودة الخدمة وإصلاح الأضرار الحاصلة بمناسبة تقديمها.

كما أنّ زيادة عن المتطلبات الأساسية التي تستند إليها استمرارية الخدمة، فإنه يتوقف حسن سير الخدمة العمومية العمرانية وجودتها على التوظيف الاجتماعي للملكية العقارية لاسيما لما تكون وسيلة ومحللاً للاستجابة لحاجيات المدينة من حيث السكن والخدمات، فلا بد أن تستخدم وفقا للضوابط التي تفرضها قوانين العمران بوجه عام، وتوجيهات المخططات العمرانية بوجه خاص.

لقد أصبح التخطيط العمراني من بين المواضيع التي يهتم بها المشرع الجزائري فضلا عن الباحثين في القانون تقديرا لوظيفتها الضبطية على البيئة والعمران والمجالات ذات الصلة، فهو موضوع يكتسي بأهمية بالغة لاسيما عند تفتح سياسة العمران في الجزائر، وتأثرها بأفكار ليبرالية ومجمل التغييرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي عرفتها من التسعينات.

كل هذه الأفكار الليبرالية جعلت الدولة تفكر أكثر في مسألة التنمية العمرانية التي تسعى إلى تحقيقها من خلال مخططات التهيئة العمرانية، ضمنا بذلك الانسجام في المدن والأوساط الحضرية والتنظيم المستمر لمختلف عناصر المدينة واحتياجات المواطن، فضلا عن البحث عن سبل تجسيد انسجام الشوارع والبنائيات من حيث المقاييس والأشكال ومظهرها الخارجي ورونتها وروائها.

وأكثر من ذلك، فقد أصبح التخطيط العمراني، عنصر فعال في جودة الخدمة العمومية العمرانية، فهو يعدّ دراسة استطلاعية واستشرافية على بعد عشرين سنة، تدرس كل احتياجات الوسط الحضري من النقل والتجهيزات العمومية، فضلا عن البحث عم سبل تفعيل الدور الاقتصادي للمدينة وإدماج وظائف السكن بالوظائف الاقتصادية من خلال الموازنة بين السكن والسكان وفرص العمل والشغل.

بينما التوظيف الاجتماعي للملكية العقارية فيتحقق من خلال فرض قيود مقررّة للمصلحة العامة ولغاية الحفاظ على النظام العام العمراني، من بين أبرز القيود التي تحقق ذلك هي فرض على المالك الزامية الحصول على ترخيص مسبق لكل نشاط عمراني أيا كان، فلا يمكن مباشرة أنشطة البناء والتجزئة من دون رخصة تتضمن مجموع المواصفات والضوابط الخاصة بكل عقار بحسب موقعة في مخططات التهيئة العمرانية وبحسب طبيعتها ووجهة استغلاله.

كما أنّ لضمان تفعيل التوظيف الاجتماعي للملكية العقارية فلا بد من تسهيل وضمان الخدمة العمومية العمرانية وتبسيط إجراءاتها، وهو ما سار إليه المشرع الجزائري من خلال تبسيط إجراءات الحصول على عقود التعمير-الرخص والشهادات- واستحداث الشباك الوحيد لمعالجة الطلبات بفعالية من أجل زرع ثقافة عمرانية سليمة لدى المواطن ومكافحة عزوفهم عن طلب الخدمات العمومية المتعلقة بعقود التعمير.

يهدف التوظيف الاجتماعي للملكية العقارية في إطار الخدمة العمومية العمرانية إلى تحقيق التوازن بين وظيفة العمران والطبيعة أو البيئة، من خلال تحقيق انسجام وتكامل بين العمران والبيئة، وهذا بالقضاء على المظاهر السلبية للعمران على غرار البنائيات غير القانونية

والفوضوية، إما عن طريق التسوية أو عن طريق الرّدع العقابي على اعتباره أكثر فعالية في عملية استرجاع النظام من نظام التسوية الإدارية الودية التي جاء بها القانون رقم 08-15 الذي أثبت الواقع فشله التام نظرا لتجميده ثلاث مرّات على التوالي، الأمر الذي يجعلنا نتساءل حول جدوى نظام التسوية الإدارية للبنىات الذي ثبت مخالفتها بموجب محضر شرطة العمران. وفي الختام نستنتج مجموعة من النتائج ونذكرها فيما يلي:

- ضبط الخدمة العمومية العمرانية لا يتحقق إلى بالاستناد إلى بنية تحتية قانونية فعلية وفعالة على غرار المخططات العمرانية، كما أنّه يتطلب تفعيلها بالشكل الملائم لكل منطقة وفقا لثقافتها واحتياجاتها الاجتماعية والاقتصادية،
- بالرغم من وجود مخططات عمرانية على غرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي إلى أنّ حركة التوسع العمراني في الجزائر تتجرّد من الدور التنموي والاقتصادي الذي يجب على العقار الحضري أن يقوم به، فنجد أنّ اغلبية المدن الجديدة (بوينان، سيدي عبد الله...) لم تقم بالغرض المنشود من حيث التنمية وترقية حياة المواطن.
- تتحقق الخدمة العمومية العمرانية من خلال الدور الضبطي الذي تقوم به مخططات التهيئة والتعمير وذلك من خلال حماية عناصر النظام العمراني والنظام العام الجمالي للعقارات الحضرية.
- تهدف الخدمة العمومية العمرانية إلى حماية المناطق الأثرية والمحمية والطبيعية، فضلا عن دورها الكلاسيكي المتمثل في ضمان أمن وسلامة المباني وفرض اتباع مواصفات تقنية وقانونية قبل وأثناء وبعد البناء.
- يعد القضاء الإداري مكملا للإدارة من خلال ضمان تحقيق الخدمة العمومية العمرانية، وهذا من خلال ضمان الموازنة بين دور الإدارة في تحقيق المصلحة العامة والمصلحة الشخصية للمواطن، فهو يراقب الإدارة العمرانية من حيث مشروعية اعمالها، وفي حالة تصرفها على هامش المشروعية، فهو يتدخّل ليصح ذلك.
- يتطلب تقديم الخدمة العمومية العمرانية فضلا عن المخططات العمرانية، إصلاح الإدارة المختصة من حيث تبسيط الإجراءات وتقريب الإدارة من المواطن ومراجعة كل النقائص التي حالت دون تحقيق الوظيفة الاجتماعية للعقار المملوك ملكية عقارية خاصة.
- يتجه تقديم الخدمة العمومية العمرانية إلى ادراج معايير ومقتضيات متعلّقة بالتنمية المستدامة، كما أنّ في الدول المجاورة فيتمّ تثمين كل حركات التوسع العمراني التي تدعم البنىات الخضراء والمستدامة.

قائمة المراجع

والمصادر

1. قائمة المراجع باللغة العربية

أولاً- الكتب:

- 1- أبو الخير عادل السعيد، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطويجي، القاهرة، 1993.
- 2- أبو الوفا أحمد، الحماية الدوائية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 3- أبو زيد فهمي محمد، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
- 4- إقولي أولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة، الجزائر، 2015.
- 5- بدران محمد، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري - دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- 6- بربارة عبد الرحمن، الحماية الجزائرية للملكية العقارية الخاصة وفقا للتشريع الجزائري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017.
- 7- بسيوني عبد الله عبد الغاني، القانون الإداري-دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر - منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- 8- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم، عنابة، 2004.
- 9- بلحاج العربي، الحقوق العينية في القانون المدني الجزائري في ضوء أحدث الاجتهادات القضائية المشهورة للمحكمة العليا- دراسة مقارنة-، دار هومة، الجزائر، 2016.
- 10- بن عبيدة عبد الحفيظ، إثبات الملكية العقارية والحقوق العينية العقارية في التشريع الجزائري، الطبعة السادسة، دار هومة، الجزائر، 2009.
- 11- بن مشرّن خير الدين، رخصة البناء الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تدمير وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، دار هومة، الجزائر، 2014.
- 12- بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2011.
- 13- بوحبص جيلالي، مقالات في القانون العقاري وقانون البناء، دار القلم، د.م.ن.، 2006.
- 14- بوشنافة جمال، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- 15- بوضياف عمار، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور، الجزائر، 2007.
- 16- التجاني بشير، التحضر والتهيئة العمرانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 17- جمال جبريل محمد، الترخيص الإداري-دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

- 18- جيلالي عبد الرحمن، تاريخ الجزائر، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1976.
- 19- الجيلالي عبد السلام، حماية البيئة بالقانون-دراسة مقارنة للقانون الليبي- الدار الجماهيرية، بنغازي-ليبيا، 2000.
- 20- حامد عبد الحليم الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، الطبعة الثانية، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1994.
- 21- حامد فاطمة الزهراء، ضمانات منزوعي الملكية- التعويض نموذجا-، دار القلم، الرباط- المملكة المغربية، 2015.
- 22- حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، الطبعة الرابعة عشر، دار هومة، الجزائر، 2015
- 23- _____، آليات تطهير الملكية العقارية الخاصة، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2015.
- 24- _____، نقل الملكية العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2000.
- 25- _____، نقل الملكية العقارية، دار هومة، الجزائر، 2009
- 26- _____، نقل الملكية العقارية، دار هومة، الجزائر، 2015.
- 27- حميدي محمد لمين، نظام تورنس للشهر العقاري وتطبيقاته في النظام العقاري الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2015.
- 28- خلفوني مجيد، العقار في القانون الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2012.
- 29- خمار الفاضل، الجرائم الواقعة على العقار، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2015.
- 30- الدبس عصام علي، القانون الإداري- ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، 2014.
- 31- دوة أسيا، رمول خالد، الإطار القانوني والتنظيمي لتسجيل العقارات في التشريع الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2011.
- 32- ديرم عايدة، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة، الجزائر، 2011.
- 33- زروقي ليلي- حمدي باشا عمر، المنازعات العقارية، دار هومة، الجزائر، 2015.
- 34- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري- نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 35- سعيدان علي، الحماية البيئية من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2008.

- 36- سي يوسف زاهية حورية، الواضح في عقد البيع -دراسة مقارنة ومدعمة باجتهادات قضائية وفقهية- ، دار هومة، الجزائر، 2012.
- 37- شامة سماعين، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة، الجزائر، 2004.
- 38- الشيخ صالح، الإدارة المحلية في مصر، جامعة القاهرة، الجيزة، 2013.
- 39- صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري-دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- 40- عبود عبد المنعم، بحوث في القانون المدني والعقاري، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2018.
- 41- عرفة عبد الوهاب، المطول في الملكية العقارية والعقود المدنية العقارية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004.
- 42- عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر، القاهرة، 2005.
- 43- عصفور محمد، البوليس والدولة، القاهرة، دون دار نشر، 1971.
- 44- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999.
- 45- فؤاد عبد الباسط محمد، القانون الإداري-تنظيم الإدارة-نشاط الإدارة- وسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000.
- 46- القادر الشخلي، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والتعليم، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- 47- قاسم بايز هيمن، حماية الملكية الخاصة في ضوء الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وانعكاسها في التشريعات العراقية-دراسة تحليلية مقارنة، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، 2013.
- 48- كموني جواد، ضبط مخالفات التعمير بالمغرب- أزمة قانون أم إكراهات واقع-، Safi Graphe أسفي للطبع -المملكة المغربية، 2014.
- 49- كنعان نواف، القانون الإداري- ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري-، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- 50- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010.
- 51- لكل أحمد، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية المستدامة، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2016.

- 52- مازن ليلو راضي، القانون الإداري: طبيعة القانون الإداري-التنظيم الإداري -نشاط الإدارة العامة - الضبط الإداري-الوظيفة العامة-الأموال العامة-القرار الإداري-العقود الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2005.
- 53- مجيد الموسوي ضياء، العولمة واقتصاد السوق الحرة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
- 54- محمود الروبي محمد، الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة -دراسة مقارنة-، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.
- 55- مرجان أحمد، تراخيص أعمال البناء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002 .
- 56- ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية: سلطات البوليس في حالة الطوارئ، دراسة مقارنة، دون دار نشر، 1992، دون مكان النشر.
- 57- منصور نورة، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 58- الملي مبارك محمد، تاريخ الجزائر في القديم والحديث، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
- 59- الطباخ شريف أحمد، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة 2006.
- 60- هشام بسيوني عبد الرؤوف، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- 61- ياسمين قزاتي، النزاع الجزائري الناتج عن البناء بدون رخصة-بين القانون وتطبيقه عمليا ومختلف مواقف المحكمة العليا-، دار هومة، الجزائر، 2016.
- 62- سليمان أدخول، المدخل لدراسة الطبيعة القانونية لعمل العدول في مجال الحقوق العينية-دراسة نظرية تحليلية معززة بنماذج عملية استشرافية للصياغة العصرية لمحركات العدول على ضوء القانون رقم 08-39 المتعلق بمدونة الحقوق العينية، دار السلام، الرباط- المملكة المغربية، 2018.

ثانيا - أطروحات الدكتوراه والرسائل الجامعية:

(أ) - أطروحات الدكتوراه:

- 1- عزوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، دكتوراه دولة، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006.
- 2- أمزيان عزيز، أخلاقيات القوانين الضريبية الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2013.

- 3- بزغيش بوبكر، منازعات العمران، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2018.
- 4- حاجي منصور، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2008.
- 5- حجوج كلثوم، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2018.
- 6- حمادي أمال، التخطيط العمراني في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2018.
- 7- دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، 2004.
- 8- عاشور سليمان - شوايل صالح، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون المصري والفرنسي والليبي، رسالة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس-القاهرة، 2001
- 9- عباس راضية، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، رسالة الدكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر1، 2015.
- 10- عوابد شهرزاد، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2016.
- 11- مشرف علام عبد العليم عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات-دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998.
- 12- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة البناء والتعمير، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016.
- 13- مصطفىاوي عابدة، النظام القانوني لعملية البناء في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2013.
- 14- منيب ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه حقوق، عين شمس، 1981.

(ب) - المذكرات والرسائل الجامعية:

- 1- بزغيش بوبكر، رخصة البناء: آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة الماجستير، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.
- 2- بوطيارة ساعد، وسائل الرقابة الإدارية على أعمال البناء، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، البليدة 2، 2015.
- 3- تكواشت خالد، واقع وأفاق الطاقة المتجددة ودورها في التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2012.
- 4- جبري محمد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1-بن يوسف بن خدة، 2002.
- 5- حجوج كلثوم، النظام القانوني لرخصة تجزئة وتقسيم العقار في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، تخصص قانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2010.
- 6- دحيم فهيمة، الضبط الإداري الخاص بالتعمير داخل المساحات والمواقع المحمية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2012.
- 7- رجب حسن سليمان إيمان، اقتصاديات استخدام الطاقة في الزراعة المصرية، ماجستير في العلوم الزراعية، جامعة الزقازيق، مصر، 2010.
- 8- زعاتري كريمة، رخصة البناء، رسالة ماجستير، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بوداوا- بومرداس، 2008.
- 9- سليمان السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، 2004.
- 10- طويل فتيحة، السياسة الحضرية ومشكلاتها الاجتماعية في المناطق الصحراوية- دراسة ميدانية في مدينة بسكرة-، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع والتنمية، قسم علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2005.
- 11- عزوز سكيمة، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990
- 12- غربي إبراهيم، البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012.

- 13- غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، فرع الإدارة العامة-القانون وتسيير الإقليم، كلية الحقوق، جامعة منتوري-قسنطينة، 2012.
- 14- لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حاج الخضر، باتنة، 2012.

ثالثا- المقالات:

- 1- كومغار إبراهيم، "جمعيات المجتمع المدني وحماية البيئة في القانون المغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 125/ سنة 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط - المملكة المغربية.
- 2- ارزيل الكاهنة، "عن أقلمة محيط الأعمال في الجزائر"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد xx - عدد 01/ سنة 2013، كلية الحقوق-جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص.ص. 40-63.
- 3- بن قردي أمين، «الخطأ في المسؤولية التقصيرية من حيث الإثبات والانتفاء»، دراسات وأبحاث، المجلد 7- عدد 21/ سنة 2015، جامعة زيان عاشور الجلفة-الجزائر، ص.ص. 383-394.
- 4- بردان رشيد، "العقد التوثيقي كآلية لحماية البيئة في مجال التهيئة والتعمير"، قانون وأعمال، مجلة قانونية متخصصة، العدد 05/ سنة 2015، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش - المملكة المغربية.
- 5- بصيفي مزبود، "دور شرطة العمران في حماية البيئة"، القانون العقاري والبيئة، المجلد 01 - العدد 01/ سنة 2013، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم، ص.ص. 206-213.
- 6- بلفضل محمد، "أحكام رخصة التجزئة في القانون الجزائري"، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد 08 - العدد 01/ سنة 2020، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم، ص.ص. 42-67، متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/107347>.
- 7- بلول فهيمة، الشبّاك الوحيد: آلية جديدة لتحضير عقود التعمير وتسليمها، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 09 - عدد 01/ سنة 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة- بجاية، ص.ص. 355-376.
- 8- بن عبد العزيز خيرة، "دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الحكم الراشد"، مجلة المفكر، المجلد 07 - عدد 08 سنة 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حاج لخضر - بسكرة، ص.ص. 315-337.
- 9- بناصر يوسف، "رخصة البناء وحماية البيئة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد xx - العدد 04/ سنة 1993، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة - الجزائر 1، ص.ص. 840.

- 10- بوخميس سهيلة، "عصرنة الإدارة العمرانية في الجزائر البطاقية الوطنية لقرارات التعمير والمخالفات المتعلقة بها نموذجا"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4 - عدد 01/جانفي سنة 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي- الأغواط، ص.ص.310-327.
- 11- بورويس زيدان، "علاقة التوثيق بالنشاط العمراني"، مجلة الموثق، العدد 10/سنة 2010.
- 12- بولقواس سناء، "استراتيجية التخطيط العمراني المستدام ومراعاة البعد البيئي في المناطق الحضرية دراسة تحليلية في أحكام القانون الجزائري"، دراسات وأبحاث، المجلد 10 - العدد 03/سبتمبر سنة 2018 جامعة زيان عاشور-الجلفة، ص.ص.706-720.
- 13- بومعروف الياس - عماري عمار، "من أجل تنمية صحية مستدامة في الجزائر"، مجلة الباحث، المجلد 07 - العدد 07/سنة 2009، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص.ص.27-42، متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/752>
- 14- توات نصر الدين، دور الطاقات المتجددة في تحقيق متطلبات التنمية المستدامة -دراسة برنامج الطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية بالجزائر-، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 08 - العدد 02 / سنة 2015، جامعة لونيبي علي- البليدة 2، ص.ص.124-138.
- 15- حجوج كلثوم، "رخصة التجزئة وعلاقتها بشهادة قابلية الاستغلال والتجزئة طبقا للمرسوم رقم 19-15 يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها"، مجلة البحوث والدراسات القانونية، عدد 08/جوان سنة 2015. جامعة لونيبي علي-البليدة 2، ص.ص.295-313.
- 16- الطنجي حسين، "النشئت السكني ظاهرة عمرانية أسبابها تاريخية ووظائفها دفاعية"، الحياة الثقافية، العدد 240/سنة 2013، تصدر عن وزارة الثقافة، تونس.
- 17- حمدي باشا عمر، "رخصة البناء"، مجلة الموثق، العدد 08/سنة 2002، الغرفة الوطنية للموثقين، الجزائر، ص.31.
- 18- حمود نعيمة، "ظاهرة البناء الفوضوي بالجزائر، حالة حي بن تليس وحي النخيل بمدينة قسنطينة"، Science & Technologie. D, Science De La Terre، العدد 43/ جوان سنة 2016، جامعة الإخوة منتوري- قسنطينة 1، ص.ص.21-32.
- 19- خبابة عبد الله- خبابة صهيب- كعرار أحمد، "تطوير الطاقات المتجددة بين الأهداف الطموحة وتحديات التنفيذ- دراسة حالة برنامج التحول الطاقوي لألمانيا-"، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، المجلد 06 - العدد 10 سنة 2013، جامعة محمد بوضياف - المسيلة، ص.ص.43-57.
- 20- دهلوك زوبيدة، "ماهية رخصة التجزئة باعتبارها أداة لضمان سلامة البناء في ظل المرسوم التنفيذي رقم 19-15"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، المجلد 01 - العدد 03/سبتمبر سنة 2017، جامعة ابن خلدون-تيارت، ص.ص.216-232.

- 21- الماجري رجا، "تحليل الفصل 75 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير"، مجلة القضاء والتشريع، العدد 04/ سنة 2015، تصدر عن مركز الدراسات القانونية والقضائية، تونس.
- 22- حرقاس زكرياء- نعيمة إيمان، "تفعيل استخدام الطاقات المتجددة في ترقية الأنسجة الحضرية الجديدة، مجلة الفكر القانوني والسياسي"، المجلد 08 - العدد 01- سنة 2019، جامعة عمار ثليجي- الأغواط، ص.ص. 72-98.
- 23- سالمى عبد السلام- بن دراح علي إبراهيم، "مفهوم حماية البيئة في الدستور الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 01 - العدد 05- سنة 2017، جامعة عمار ثليجي- الأغواط، ص.ص. 89-100.
- 24- سليمانى السعيد، "النظام العام كهدف وقيود على نشاط الضبط الإداري"، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، المجلد 49 - العدد 03- سنة 2017، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، ص.ص. 91-114. متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/96700>.
- 25- نقادي سيدي محمد، "التهيئة العمرانية بمدينة تلمسان من المرابطين إلى بداية الاحتلال الفرنسي"، مجلة أفكار وأفاق، عدد خاص 03/ 2012، جامعة الجزائر 2، ص.ص. 167-178.
- 26- الصرايرة مصلح، "النظام القانوني لرخصة البناء، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني"، مجلة الحقوق، العدد 04/ 1994، جامعة الكويت.
- 27- طرطار نسيم- علقمة جمال، "استدامة التخطيط الحضري للمجالات السكنية بمدينة تبسة بين الرؤية وتحقيق الأهداف"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05/ العدد الأول/ جانفي سنة 2020، جامعة حاج لخضر- باتنة 1، ص.ص. 745-768. متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/108103>.
- 28- طيب عائشة، "أحكام رخصة البناء في ظل المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04 - عدد 01- سنة 2015، جامعة على لونيبي- البلدة 2، ص.ص. 205-229.
- 29- عبد الكبير يحيا، "التأطير الدستوري للبيئة في القانون المغربي والمقارن"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 93/ سنة 2010، مطبعة دار النشر المغربية، الرباط - المملكة المغربية، ص.ص. 111-131.
- 30- عبد المنعم بن أحمد، "الضبط الإداري المحلي في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 02 - العدد 04/ سنة 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور - الجلفة، ص.ص. 83-99، متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/64106>.

- 31- عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09/ جويلية 2007، مجلس الأمة، الجزائر.
- 32- _____، "الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران"، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 02- العدد 2/ جوان 2002، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص.ص. 82-92.
- 33- عمري أحمد- عليان بوزيان، سلطات الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام البيئي، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 05 - العدد 09/ سنة 2017، جامعة ابن خلدون-تيارت، ص.ص. 01-22.
- 34- غنام محمد غنام، "المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء: المقاول، المهندس، صاحب البناء"، مجلة الحقوق الكويتية، العدد 03/ سنة 1995، جامعة الكويت.
- 35- قراوي مجدوب، "النظام العام الجمالي التنظيم العمراني"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 16- العدد 01 / سنة 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، ص.ص. 201-216، متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/56248>
- 36- لعشبي الطاهر، "النمو الحضري وإشكالية التسيير المستدام للمجالات العمرانية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 43/ سنة 2016، جامعة محمد خيضر-بسكرة، ص.ص. 299-317. متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/4629>.
- 37- لعويجي عبد الله، "دور الشباك الوحيد في تحسين الوسط الحضري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 05/ العدد 02 / جوان سنة 2018، جامعة عباس الغرور - خنشلة، ص.ص. 246-258.
- 38- مجاجي منصور، "رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية في التشريع الجزائري"، مجلة المعيار، المجلد 06 - العدد 11/ سنة 2005، جامعة العلوم الإسلامية-الأمير عبد القادر-قسنطينة، ص.ص. 205-226.
- 39- محمد الأمين كمال، "الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي"، مجلة الفقه والقانون الدولية، العدد 2/ سنة 2012، مجلة إلكترونية شهرية تعنى بنشر الدراسات الشرعية والقانونية، متوفرة بالرابط التالي: https://www.bibliotdroit.com/2015/12/blog-post_37.html
- 40- ميمونة سعاد، "أسس المسؤولية الإدارية والتعويض عن الأضرار في مجال التعمير والبناء"، مجلة التعمير والبناء، المجلد 03- العدد 03/ العدد التسلسلي 11/ سبتمبر 2019، جامعة ابن خلدون - تيارت، ص.ص. 114-150.

- 41- السبيعي محمد، "إشكالية التنمية في اتفاقية كيوتو: استعراض لمحتوى آلية التنمية النظيفة"، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد 09 - العدد 02 / جويلية 2007، المعهد العربي للتخطيط، الكويت.
- 42- بعلي محمد الصغير، "تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 01 - عدد 01 / سنة 2007، جامعة العربي التبسي-تبسة، ص.ص. 16-42.
- 43- اليعكوبي محمد، "رخصة البناء والبيئة بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 125 / سنة 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط - المملكة المغربية.
- 44- بوجيده محمد، "بعض مظاهر القصور والخلل في نصوص التعمير في المغرب"، مجلة المناظرة، العدد 18 / سنة 2016، هيئة المحامين، وجدة - المملكة المغربية.
- 45- طالب محمد - ساحل محمد، "أهمية الطاقة المتجددة في حماية البيئة لأجل التنمية المستدامة"، مجلة الباحث، المجلد 06 - العدد 06 / سنة 2008، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص.ص. 201-211. متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/834>
- 46- لعمرى محمد، "دور شرطة العمران في تحقيق الضبط العمراني بين الواقع والمأمول"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، العدد 07 / سبتمبر / سنة 2018، جامعة ابن خلدون-تيارت، ص.ص. 26-36.
- 47- معاشي سميرة، "أحكام رخصة البناء في التشريع الجزائري ومدى تأثيرها على البيئة"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 08 - عدد 12 / سنة 2016، جامعة محمد خيضر-بسكرة، ص.ص. 159-179.
- 48- ناتوري سمير، "الطعن في قرار رخصة البناء آلية لحماية النظام العام العمراني"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12 - العدد 02 سنة 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، ص.ص. 492-515.
- 49- نذير الزربي - بلقاسم ذيب - فاضل بن شيخ، البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع-الأبعاد التخطيطية والتحديات الاجتماعية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 13 / سنة 2000، جامعة منتوري-قسنطينة، ص.ص. 31-46. متوفر على الرابط: <http://revue.umc.edu.dz/index.php/h/article/view/1163>
- 50- فخار هاجر - مصطفىاوي عايدة، "سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر بين الواقع والمأمول"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06 - العدد 02 / 2017، جامعة لونيبي علي البليدة 2، ص.ص. 575-591. متوفر على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/30197>
- 51- زروقي ليلي "دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3 / لسنة 2003، ص.ص. 13-30.

رابعاً- المداخلات:

- 1- أحمد فارس، "التخطيط والتنظيم بالمدن في إطار حماية البيئة وتحسينها"، مداخلة أقيمت في الندوة العلمية حول المدينة والبيئة، منعقدة يومي 15-16 ديسمبر 1981، منظمة المدن العربية، الكويت.
- 2- إسمهان خاطر - عادل زقير، استغلال الطاقات المتجددة في الجزائر - بين الواقع والمأمول -، مداخلة أقيمت في المؤتمر الدولي الموسوم: التنمية المستدامة وإشكالية تمويل الاستثمار في الطاقات المتجددة، يومي 10 - 11 أبريل 2018، كلية الحقوق - جامعة الحاج لخضر - باتنة.
- 3- بربيش السعيد - شابي حليلة، دور التنوع الاقتصادي من خلال الصناعة السياحية في الجزائر لتحقيق التنمية والتقليص من البطالة، مداخلة أقيمت في ملتقى استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، منعقد يومي 15-16 نوفمبر 2011، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة.
- 4- بلميهور عبد الناصر، "النظام العام في القانون الخاص: مفهوم متغير ومتطور"، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: "التحول في فكرة النظام العام: من النظام العام إلى الأنظمة العامة المنعقد يومي 07 و08 ماي 2014"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية، ص.ص. 379-393، منشورة في: المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص/لسنة 2015.
- 5- بودريوة عبد الكريم، "الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية"، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، يومي 17-18 فيفري سنة 2013، جامعة محمد خيضر-بسكرة، ص.ص. 415-432، منشورة في: مجلة الحقوق والحريات، عدد تجربي و خاص /سبتمبر 2013.
- 6- الحبيترى نبيلة - بلهادف رحمة، الاستثمار في المنشآت المستدامة توجه استراتيجي نحو دعم التنمية المكانية، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الأول الموسوم بـ: آفاق التنمية الإقليمية والمكانية في الجزائر، سنة 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد دراية-أدرار.
- 7- عايدة مصطفاوي، رقابة تنفيذ رخصة البناء، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول التهيئة العمرانية، منعقد يومي 3 و4 ماي 2010، كلية الحقوق عزابة- جامعة سكيكدة.

8- كمال محمد الأمين، الرخص الإدارية ودورها في حماية البيئة، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، منعقد يومي 03-04 ديسمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية- قسم الحقوق - جامعة 08 ماي 1945- قالمة.

9- لعروق محمد الهادي، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، مداخلة أقيمت في ملتقى وطني حول تسيير الجماعات المحلية، منعقد يومي 9 و10، جانفي 2008، مخر المغرب الكبير الاقتصاد والمجتمع.

10- مداني عزالدين، هل الأدوات الحالية للتخطيط العمراني والإقليمي تحقق التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول "المجموعات المحلية وحتميات الحكم الراشد- الواقع والآفاق، المنعقد أيام 02-03 و04 ديسمبر 2008، كلية الحقوق والعلوم السياسية- قسم الحقوق - جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية.

11- مشري راضية، المسؤولية الجزائرية للشخص المعنوي عن الجرائم البيئية، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول النظام القانوني لحماية البيئة في ظل القانون الدولي والتشريع الجزائري، منعقد يومي 09-10 ديسمبر 2013 كلية الحقوق والعلوم السياسية- قسم الحقوق - جامعة 08 ماي 1945-قالمة.

خامساً- النصوص القانونية:

(أ)-الدستور:

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ج ر ج ج عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996 المعدل والمتمم بموجب: - قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل سنة 2002، ج ر ج ج عدد 25 مؤرخ في 14 أفريل سنة 2002. - قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008. - قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج ر ج ج، عدد 14 مؤرخ في 07 مارس سنة 2016. - استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج ر ج ج، عدد 82 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020.

(ب)-النصوص التشريعية:

1- قانون رقم 62-157 مؤرخ في 31 ديسمبر 1962، يتضمن استمرار العمل بالتشريع النافذ إلى تاريخ 31 ديسمبر 1962 إلى وقت لاحق، ج ر ج ج، عدد 02 صادر في 11 جانفي 1963 ملغى بموجب الأمر

- رقم 73-29 مؤرخ في 05 جويلية 1973، يتضمن إلغاء القانون رقم 62-157 الرامي إلى التمديد حتى إشعار آخر لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، ج ر ج ج، عدد 62، صادر في 03 أوت 1973.
- 2- أمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج، عدد 49 صادر بتاريخ 11 جوان 1966 (معدل ومتمم).
- 3- أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج، عدد 48 صادر بتاريخ 06 جوان 1966 معدل ومتمم بالأمر رقم 15-02 مؤرخ في 23 جويلية 2015، ج ر ج ج، عدد 40، صادر في 29 جويلية 2015 (معدل ومتمم)
- 4- أمر 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن ميثاق وقانون البلدية، ج ر ج ج، عدد 6 صادر في 18 جانفي 1967 (ملغى).
- 5- أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج ر ج ج، عدد 78 سنة 1975، (معدل ومتمم).
- 6- قانون رقم 82-02 مؤرخ في 06 فيفري 1982، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، ج ر ج ج، عدد 06، صادر في 09 فيفري 1982 (ملغى).
- 7- قانون رقم 83-17 مؤرخ في 16 جويلية 1983 يتضمن قانون المياه، ج ر ج ج، عدد 30 صادر في 19 جويلية 1983 (ملغى).
- 8- قانون رقم 87-03 مؤرخ في 27 جانفي 1987، يتعلق بالتهيئة العمرانية، ج ر ج ج، عدد 05 صادر في 27 جانفي 1987 (ملغى).
- 9- قانون رقم 90-25 مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج ر ج ج، عدد 36، صادر بتاريخ 22 نوفمبر 1990 معدل ومتمم بالأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25 سبتمبر سنة 1995، ج ر ج ج، عدد 55 صادر في 27 سبتمبر 1995.
- 10- قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، عدد 51، صادر في 15 أوت 2004.
- 11- قانون رقم 90-30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، عدد 52 مؤرخ في 02 ديسمبر 1990، معدل بالقانون 08-14 مؤرخ في 20 جوان 2008 ج ر ج ج، عدد 44 صادر في 03 أوت 2008.
- 12- مرسوم تشريعي 93-18 مؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج ر ج ج، عدد 88 صادر بتاريخ 30 ديسمبر 1993.

- 13- قانون رقم 97-02 مؤرخ في 31 ديسمبر 1997، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، ج ر ج ج، عدد 89، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 1997، يُعدل المادة 117 من المرسوم التشريعي 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994.
- 14- قانون رقم 98-04 مؤرخ في 15 جوان 1998 يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج. ر ج ج، عدد 44، الصادر في 17 جوان 1998.
- 15- قانون رقم 99-09، مؤرخ في 28 جويلية 1999، يتعلق بالتحكم في الطاقة، ج ر ج ج، عدد 51 صادر في 02 أوت 1999.
- 16- أمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر ج ج، عدد 47، صادر سنة 2001، ملغى جزئياً بموجب القانون رقم 16-09 مؤرخ في 03 أوت 2016 يتعلق بترقية الاستثمار ج ر ج ج عدد 46 صادر في 03 أوت 2016.
- 17- قانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر ج، عدد 77 صادر في 15 ديسمبر 2001.
- 18- قانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر ج ج، عدد 77 صادر بتاريخ 15 ديسمبر 2001.
- 19- قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر ج ج، عدد 08 صادر في 06 فيفري 2002.
- 20- قانون رقم 02-02 يتعلق بحماية الساحل وتنميته، مؤرخ في 05 فبراير 2002، ج ر ج ج، عدد 10 صادر بتاريخ 12 فبراير 2002.
- 21- قانون رقم 02-08، مؤرخ في 08 ماي 2002، يتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، ج ر ج ج، عدد 34 صادر في 14 ماي 2002.
- 22- قانون رقم 03-02 مؤرخ في 17 فيفري 2003 يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحي للشواطئ، ج. ر ج ج، عدد 11 الصادر في 19 فيفري 2003.
- 23- قانون رقم 03-03 مؤرخ في 17 فبراير 2003 يتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج. ر ج ج، عدد 11 الصادر في 19 ديسمبر 2003.
- 24- قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 07-06 مؤرخ في 12 ماي 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج ر ج ج، عدد 31 صادر في 13 ماي 2007، والقانون رقم 11-02 مؤرخ في 17 فيفري 2011، يتعلق بحماية المجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 13 صادر في 28 فيفري 2011.

- 25- قانون رقم 04-09، مؤرخ في 14 أوت 2004، يتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 52 صادر في 18 أوت 2004.
- 26- قانون رقم 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 84، صادر في 29 ديسمبر 2004.
- 27- قانون رقم 04-21 مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج ر ج ج عدد 85 لسنة 2004.
- 28- قانون رقم 05-12 مؤرخ 04 أوت 2005 يتعلق بالمياه، ج ر ج ج، عدد 60 صادر في 04 سبتمبر 2005.
- 29- قانون رقم 05-16 مؤرخ في 31 ديسمبر 2005 يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر ج ج، عدد 85 صادر في 31 ديسمبر 2005.
- 30- قانون رقم 06-11 مؤرخ في 24 جوان 2006، يتعلق بشركات الرأسمال الاستثماري، ج ر ج ج، عدد 42، صادر في 25 جوان 2006.
- 31- قانون 08-09 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، عدد 21، صادر في 23 أبريل 2008، معدّل ومتمم بالقانون 22-13 مؤرخ في 12 جويلية 2022 ج ر ج ج، عدد 48 صادر في 17 جويلية 2022.
- 32- قانون رقم 08-15 مؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر ج ج، عدد 44، صادر بتاريخ 03 أوت 2008، المعدّل والمتمم بالقانون رقم 17-11، مؤرخ في 27 ديسمبر 2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر ج ج، عدد 76، صادر في 28 ديسمبر 2017.
- 33- قانون رقم 08-16 مؤرخ في 03 أوت 2008 يتضمن قانون التوجيه الفلاحي، ج ر ج ج، عدد 46 الصادر بتاريخ 10 أوت 2008.
- 34- قانون رقم 10-03 مؤرخ في 15 أوت 2010 يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة، ج ر ج ج، عدد 46 الصادر بتاريخ 18 أوت 2010.
- 35- قانون رقم 11-04، مؤرخ في 17 فيفري 2011، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر ج ج، عدد 14 صادر في 06 مارس 2011.
- 36- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، عدد 37 صادر في 03 جويلية 2011.
- 37- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، عدد 12 صادر في 29 فيفري 2012.

- 38- قانون رقم 02-17 مؤرخ في 10 جانفي 2017 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ج ر ج ج، عدد 02 صادر في 11 جانفي 2017.
- 39- قانون رقم 11-17، مؤرخ في 27 ديسمبر 2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر ج ج، عدد 76، صادر في 28 ديسمبر 2017.

(ث)-النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم تنفيذي رقم 78-90، مؤرخ في 27 فيفري 1990، يتعلق بدراسات مدى التأثير، ج ر ج ج، عدد 10 صادر بتاريخ لسنة 1990.
- 2- مرسوم التنفيذي رقم 91-175 مؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج. ر ج ج، عدد 26 صادر بتاريخ 01 جوان 1991.
- 1- مرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر ج ج، عدد 26 صادر بتاريخ 31 ماي 1991 ملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر ج ج، عدد 07 صادر بتاريخ 12 فبراير 2015.
- 2- مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر ج ج، عدد 26 صادر بتاريخ 01 جوان 1991 معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج ر ج ج عدد 62 صادر بتاريخ 11 سبتمبر 2005.
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 91-254، مؤرخ في 27 يوليو 1991 يحدد كفاءات إعداد شهادة الحياة وتسليمها، المحدثه بموجب المادة 39 من القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 والمتضمن التوجيه العقاري، ج ر ج ج، عدد 36 صادر بتاريخ 31 جويلية 1991.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 97-490، مؤرخ في 20 ديسمبر 1997، يحدد شروط تجزئة الأراضي الفلاحية، ج ر ج ج، عدد 84 صادر بتاريخ 21 ديسمبر 1997
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 04-421 مؤرخ في 20 ديسمبر 2004 يحدد كفاءات الاستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال رخصة البناء داخل مناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، ج. ر ج ج عدد 83 صادر بتاريخ 26 ديسمبر 2004.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 06-55 مؤرخ في 30 جانفي 2006، يحدد شروط وكفاءات تعيين الأعدان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعايبتها وكذا إجراءات المراقبة ج ر ج ج، عدد 06 صادر بتاريخ 05 فيفري 2006 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-343 مؤرخ في 22 أكتوبر 2009 ج ر ج ج، عدد 61 صادر بتاريخ 25 أكتوبر 2009.

- 7- مرسوم تنفيذي رقم 145-07 مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر ج ج، عدد صادر بتاريخ 22 ماي 2007.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 155-09 مؤرخ في 2 ماي سنة 2009، يحدد تشكيلة لجنتي الدائرة والطعن المكلفين بالبت في تحقيق مطابقة البناءات وكيفيات سيرهما، ج ر ج ج، عدد 27 صادر بتاريخ 06 ماي 2009.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 276-09، مؤرخ في 30 أوت 2009، يتعلق بالبطاقيّة الوطنية لعقود التعمير والمخالفات المتعلقة بها وكذا كيفيات مسكها، ج ر ج ج، عدد 50، صادر بتاريخ 02 سبتمبر 2009
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 19-15، مؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر ج ج، عدد 07 صادر بتاريخ 22 فيفري 2015.

II. قائمة المراجع باللغة الفرنسية:

A- OUVRAGES :

- 1- ADJA (D) & DROBENKO (B), Droit de l'urbanisme, édition BERTI, Alger, 2007.
- 2- ANDREU (L), Liberté contractuelle et droit Réels, Collection Colloque & Essais, Institut Universitaire Varenne, Nantes, 2015.
- 3- AUBY (J-B) & PERINET-MARQUET (H), Droit de l'urbanisme et droit de la construction, 7^e édition, MONTCHRESTIEN, Paris, 2004.
- 4- BARDET (G), l'urbanisme, collection que sais-je ? édition PUF, Paris, 1945.
- 5- BEN ACHENHOU (A), L'expérience algérienne de planification et de développement 1962-1982, 2^e édition, O.P.U., Alger, 1984.
- 6- BENOIT (F-P), Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique - Les leçons de la Philosophie du droit de Hegel, in Mélanges en l'honneur du Professeur GUSTAVE Peiser, édition PUG, Grenoble, 1995.
- 7- BLANQUART (P), Une histoire de la ville- pour repenser la société, édition La DECOUVERTE, Paris, 1997.
- 8- BOULISSET (PH) & COUCHET (CH), Relations et Conflits de Voisinage, édition DELMAS, Paris, 2010.
- 9- CALANDRI (L), Recherche sur la notion de régulation en droit administratif Français, Tome 259, édition L.G.D.J., Paris, 2008.
- 10- CATHELINEAU (J) & VIGUIER (J-L), Technique du droit de l'urbanisme, 3^e édition, LITEC, Paris, 1988.
- 11- CH.-A. GUILLOT (Ph) & DARNANVILLE (H-M), Droit de l'urbanisme, 2^e édition, ELLIPSES, Paris, 2006.

- 12- CHABAMOL (D) & COMBREXELLE (J-D), Droit pratique de l'urbanisme, édition ECONOMICA, Paris, 1998.
- 13- COLSON (J-P) & IDOUX (P), Droit public économique, 5^e édition, L.G.D.J., Paris, 2010.
- 14- CORTES (J), Le droit de l'urbanisme dans La jurisprudence administrative Portugaise, Revue du conseil d'Etat, 2008.
- 15- DAMERON (A), L'aménagement urbain Contribution à la reconnaissance d'une notion juridique, édition L'HARMATTANT, 2017.
- 16- DE LAUBADERE (A), Manuel de droit administratif, 11^eédition, L.G.D.J, Paris, 1978.
- 17- -DEBBASCH (CH), Contentieux administratives, édition DALLOZ, Paris, 1975.
- 18- DE-LESQUEN (X), Dynamiques du droit de l'urbanisme, édition L.G.D.G. LEXTENSO, ISSY-LES-MOULINEAUX, Paris, 2018.
- 19- DRISS (N), La ville mouvementée, espace public, centralité, mémoire urbaine à Alger, édition L'HARMATTANT, Paris, 2002.
- 20- ECREMENT (M), Indépendance politique et libération économique : Un quart de siècle du développement de l'Algérie 1962-1985, édition E.N.A.P, O.P.U., PUG, Alger,1986.
- 1- FAUVARQUE-COSSON (B), l'ordre public, : Le code civil, un passé un présent un avenir, Université Panthéon-Assas (Paris II), édition DALLOZ, Paris, 2004.
- 21- FERCHICHI (W), Aménagement des espaces-urbanisme et occupation du sol en droit Tunisien, Centre d'Etudes Juridiques Et Judiciaires Du Ministère De La Justice Et Des Droits De L'homme, Tunis, ,2010.
- 22- FOSSIER (TH) & ROBERT (J-H), Droit répressif de l'urbanisme, édition ECONOMICA, Paris, 2017.
- 23- FRANK MACERA (B) & FERNANDEZ GARCIA (Y), La responsabilité administrative dans le contentieux de l'urbanisme, éditions DALLOZ, Paris, 2000.
- 24- GAUDEMET (Y), Droit administratif, 18^eédition, L.G.D.J., Paris, 2005.
- 25- GAUDEMET (Y), Droit administratif, 19^e édition, L.G.D.J., Paris, 2010.
- 26- GAUDIN(J-P), les nouvelles politiques urbaines, collection que sais-je ? 2^e édition, PUF, Paris,1997.
- 27- GENESTIER (P), Vers un nouvel urbanisme-faire la ville, comment ? Pour qui ? La documentation Française, Paris,1996.
- 28- GERARD (P), Pratique du droit de l'urbanisme- Urbanisme réglementaire individuel et opérationnel, 5^eédition, EYROLLES, Paris,2007.
- 29- GERARD (P), Pratique du droit de l'urbanisme, 4^e édition, EYROLLES, Paris, 2004.
- 30- HAROUEL (J-L), Histoire de l'urbanisme, collection que sais-je ? 5^e édition PUF, Paris,1995.
- 31- HAURIOU (M), Droit administratif, 5 édition SIREY, Paris, 1903.

- 32- HAURIOU (M), Précis de droit administratif et de droit public, 12^e édition, SIREY, Paris, 1933.
- 33- HOCREITERE (P), Le certificat d'urbanisme après la loi solidarité et renouvellement urbains -guide pratique-, édition SOFIAC, Paris, 2001.
- 34- HOSTIOU (R) & Struillou (J-F), Expropriation et préemption Aménagement-urbanisme-Environnement, 3^eédition, LEXISNEXIS, Paris,2007.
- 35- JACQUIER (C), La place des habitants dans les politiques urbaines en Europe, édition Profession Banlieue, Saint-Denis.
- 36- JACQUIGNON (L), Le droit de l'urbanisme, édition EYROLLES, Paris, 1978.
- 37- JACQUOT (H) & PRIET (F), Droit de l'urbanisme, 6^e édition, DALLOZ, Paris,2008.
- 38- JOBARD-BACHELLIER (M-N) & BREMOND (V), Droit civil Sûretés Publicité Foncière, 17^e édition, DALLOZ, Paris,2014.
- 39- KALFLECHE (G), Droit de l'urbanisme, collection Thémis droit, édition PUF, Paris 2012.
- 40- LACAZE (J-P), Les méthodes de l'urbanisme, collection que sais-je ? édition PUF, Paris,2012.
- 41- LARRALDE (D), Le plan d'occupation des sols (POS)", éditions DALLOZ, Paris,1996.
- 42- LE BRETON (E), Pour une critique de la ville- la sociologie urbaine Française, édition PUR, Rennes, 2012.
- 43- LEFEBVRE (H), Histoire de l'urbanisme, édition ANTHROPOS, Paris,1972.
- 44- LONG (M)& WEIL (P)& BRAIBANT (G)& DELVOLVE (P) & GENEVOIS (B), Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 14^{eme} édition, DALLOZ, Paris.
- 45- MATHIEU (M-L), Droit civil les biens, 3^e édition, DALLOZ éditions, PARIS,2013.
- 46- MERLIN (P), L'urbanisme, collection que sais-je ? édition PUF, Paris,2013.
- 47- MORAND-DEVILLER (J), Droit de l'urbanisme, 6^e édition, DALLOZ, Paris,2003.
- 48- NICINSKI (S), Droit public des affaires, 2^e édition, MONTCHRESTIEN, Paris, 2010.
- 49- PECHEUL (A), Droit de l'urbanisme, édition ELLIPSES, Paris, 2003.
- 50- PEISER (G), Droit administratif, édition Dalloz, Paris,1971.
- 51- PERIGNON (S), Le nouvel Ordre urbanistique- urbanisme, propriété, liberté, Répertoire Du Notariat Defrénois édition du CIDRON, Paris, 2004.
- 52- PICARD (E), La notion de Police administrative, Librairie générale de droit et de jurisprudence, édition PUR, Rouen,1984.
- 53- RIVERO (J), Droit administratif, édition DALLOZ, Paris, 1975.

- 54- ROMI (R), Droit de l'environnement, 8^e édition, L.G.D.G. LEXTENSO, ISSY-LES-MOULINEAUX, Paris, 2014.
- 55- ROUSSEAU (D) & VAUZEILLES (G), Aménagement urbain, PUF, collection que sais-je ? 2^e édition, PUF, Paris, 1995.
- 56- SAIDOUNI (M), Eléments d'introduction à l'urbanisme, édition CASBAH, Alger, 2001.
- 57- SAINT-ALARY (R) & SAINT-ALARY HOUIN (C), Droit de la construction, 4^e édition, DALLOZ, 1994.
- 58- SAVY (R), Droit de l'urbanisme, Collection Thémis Droit, édition PUF, Paris, 1981.
- 59- SOLER-COUTEAUX (P), Droit de l'urbanisme, édition DALLOZ, Paris, 1996.
- 60- THUILLIER (A) & LIET-VEAUX (G), Droit de la construction, 11^{eme} édition, LITEC, Paris.
- 61- TRUCHET (D), Droit administratif, 2^e édition, PUF, Paris, 2008.
- 62- VLASKOS (G), Les Institutions Administratives et économiques de l'Algérie, édition S.N.E.D., Alger, 1981.
- 63- WERY (P), Droit des obligations, Théorie générale des contrats, Volume 1, 2^e édition, LARCIER, Bruxelles, 2011.
- 64- ZUCHELLI (A), Introduction à L'Urbanisme Opérationnel et à la Composition Urbaine, Tome 1, O.P.U., Alger, 1983.
- 65- ZUCHELLI (A), Introduction à l'urbanisme opérationnel et à la composition urbaine, Tome 2, édition O.P.U., Alger, 1983.

B- Thèses & Mémoires :

- 1- BENIDIR (F), Urbanisme et Planification Urbaine- Cas de Constantine, Thèse de Doctorat d'Etat, Département d'Architecture et d'Urbanisme, Université Mantouri- Constantine, 2008.
- 2- LAICHE (M), Les nouveaux instruments d'aménagement et d'urbanisme, P.D.A.U. et P.O.S., Appréciation et évaluation cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, Mémoire de Magister, Faculté des sciences Economiques, - Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 2007.
- 3- MALAURIE (PH), l'ordre public et le contrat (étude de droit civil comparé France, Angleterre, U.R.S.S), thèse de doctorat, édition MATOT-Braine, Paris, 1953.
- 4- NEDJAI (F), Les instruments d'urbanisme entre propriétaire foncier et application cas d'étude : la ville de Batna, Mémoire de Magister, option Etablissement humains dans les milieux arides et semi-arides, Faculté des Sciences et de la Technologie, Université Mohamed khider-Biskra, 2013.
- 5- OUCHICHI (M), L'obstacle politique aux reforme économiques en Algérie, Thèse de Doctorat en Sciences Politique, Université Lyon2, 2011. Consulté sur : <https://www.theses.fr/162086393>

6- VINCENT-LEGOUX (M-C), L'ordre public : Etude de droit comparé interne, Thèse de Doctorat en droit, université de Bourgogne, faculté de droit et de sciences politiques, 1996.

C- ARTICLES :

2- BENAKEZOUH (CH), « **De la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme** », in : Idara, Revue de l'Ecole National d'Administration, Alger, volume 11- n°22/2001, pp65-85.

BENEDICTE (R), « **Placer la première loi de planification urbaine (1919-1924) dans la réflexion actuelle : le cas de l'Auvergne** », in : Situ, 30/ 2016, Mis en ligne le 04 octobre 2016, consulté le 18 mai 2020. URL : <http://journals.openedition.org/insitu/13754> ; DOI : 10.4000/insitu.13754

3- BOSCH (S), « **Des énergies renouvelables pour l'Allemagne : Planification spatiale et technique pour une transition énergétique intelligente** », in : Revue Géographique de l'Est, volume 55 - n°1/Fév. 2015, consulté le 10 novembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rge/5412> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rge.5412>

4- CHICOT (P-Y), « **La notion d'ordre social dans la pensée de Maurice Hauriou Contribution à l'étude de son œuvre** », In : Revue Française de Droit Administratif, n°01/ Déc. 2009.

5- COSTES (L), « **Le droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ?** » in : Espace et Société, 140-141/2010, P.177 : <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2010-1-page-177.html> ;

6- ———, « **Néolibération et évolution du « droit à la ville »**, in : Justice Spatiale, n°06/2014, : <http://www.jssj.org/article/neoliberalisation-et-evolution-du-droit-a-la-ville/>.

7- DUCHEMIN (E), « **La participation communautaire pour définir la ville viable : questionnement sur l'appropriation de l'espace urbain** », in : Vertigo - Revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], volume 11- n°3 / Déc. 2011, mis en ligne le 28 mars 2012, consulté le 01 juin 2020. URL: <http://journals.openedition.org/vertigo/11597>. ;

DOI : <https://doi.org/10.4000/vertigo.11597>.

8- HAKIMI (Z), « **Du plan communal au plan régional de la ville d'Alger (1931-1948)** », in : Labyrinthe, n°13 / 2002, P.03, Mis en ligne le 25 février 2007, consulté le 22 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/labyrinthe/1493> ; DOI : 10.4000/labyrinthe.1493.

9- LAKHDAR (H), (Y) & ABBAS (L), « **Évolution des instruments de planification spatiale et de gestion urbaine en Algérie** », in : Cinq Continents, Volume 5-n °11 /2015.

10- PORTALIS (J-E-M), « **Discours préliminaire du premier projet de code civil** », 1801, 91. Disponible sur : http://www.mafr.fr/IMG/pdf/discours_1er_code_civil.pdf.

- 11- REDDAF (A), « **Planification urbain et protection de l'environnement** », in : Idara, Revue de l'Ecole National d'Administration, Alger, n°02/ 1998.
- 12- SAIDI (Y), « **La petite et moyenne entreprise (PME) comme moteur de création de l'emploi en Algérie** », in : Revue des Sciences Economiques de Gestion et de Commerce, Institut des Sciences Economique Alger, volume 17- n° 4/2013.
- 13- SEMMOUD (N), « **La ville rend libre ?** », in : Égypte/Monde arabe, Troisième série, n°9 /2012, Online since 31 Décembre 2012, connexion on 20 Mai 2020.Consulté sur URL : <http://journals.openedition.org/ema/2991> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ema.2991>
- 14- _____, « **planification ou blocage ? quelques aspects de la planification urbaine en Algérie** » in : les cahiers d'URBAMA, Université de Tours, Paris, n°14/ 1992.
- 15- SERHANE (E-H), « **Les développement récent du droit de propriété dans le contentieux administratif marocain** », in : revue Tunisienne de Droit, Centre de Publication Universitaire, 1998.

D- Communications & Conférence :

- 1- BOFFA (R), « **L'avenir du droit des biens** », Communication présentée aux actes du colloque organisé à Lille le 07 Mars 2014, édition L.G.D.G. - LEXTENSO Grand Colloques, ISSY-LES-MOULINEAUX, 2016.
- 2- BOUCHEMAL (S), « **La production de l'urbain en Algérie, entre planification et pratique** », Communication présentée aux actes du colloque international sur « les villes au défi du développement durable », organisé par : Laboratoire De Recherche Scientifique RNAMS & Centre Universitaire Larbi Ben M'hidi- Oum el bouaghi, Algérie, Université de Sfax (Tunisie), journée 24 et 25 Novembre 2005 Consulté sur : <https://fr.calameo.com/books/000837618e04152af0863>
- 3- BOY (L), « **Le droit de la concurrence : Régulation et/ou contrôle des restrictions à la concurrence** », Conférence à L'institut Européen de Florence, décembre 2003, JCP 2004, I, 166 et Contrat, concurrence et consommation nov.2004, N11, P16. Disponible sur: <https://core.ac.uk/download/pdf/45671135.pdf>
- 4- PRIEUR (M) & DOUMBE-BILLE (S), « **Droit forêts et développement durable** », Communication présentée aux actes des 1ères Journées scientifiques du Réseau sur : « Droit de l'environnement » de l'AUPELF-UREF à Limoges, France, 7-8 Novembre 1994, Belgique 1996.
- 5- SBAlHI (R) & Dekkar (N. B), **الاقتصاد الجزائري والشراكة الأجنبية خارج** , Communication présentée aux actes du **في ظل المناخ الاستثماري الجديد"المحروقات**

colloque National sur : « Les exportations hors hydrocarbures en Algérie : Enjeux, Opportunités et Contraintes » ; Organisé par la Faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de Gestion, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 25 et le 26 Septembre 2018.

الفهرس

01	مقدمة
09	الباب الأول- متطلبات تحقيق الخدمة العمومية العمرانية في الجزائر
11	الفصل الأول- تكريس المخططات العمرانية لمقتضيات تقديم الخدمة العمومية العمرانية
13	المبحث الأول- التخطيط العمراني في الجزائر: انتقال من المركزية في التخطيط إلى التخطيط المحلي
13	المطلب الأول- التخطيط العمراني المركزي الموجه
14	الفرع الأول- التأصيل النظري للتخطيط العمراني
15	أولاً- لمحة تاريخية حول الأسس النظرية للتخطيط العمراني
19	ثانياً- الصفة المركزية للتخطيط العمراني في الجزائر
20	الفرع الثاني- عدم نجاعة التخطيط العمراني المركزي في العمران الجزائري
20	أولاً- المركزية في اتخاذ قرارات التخطيط العمراني: تدابير موروثه عن فرنسا
22	أ- مخطط العمران الموجه
24	ب- المخطط العمراني المؤقت
24	ت- مخطط التحديث العمراني
24	ثانياً- غياب تفعيل التخطيط العمراني في ظل القانون رقم 87-03 تحت تأثير تداعيات الانهيار الاقتصادي
25	أ- الخطة الوطنية للتهيئة والتعمير
26	ب- الخطة الجهوية للتهيئة والتعمير
27	المطلب الثاني- بروز الصفة المحلية في المخططات العمرانية المستحدثة
28	الفرع الأول- مخططات التهيئة العمرانية بعد تأثير الفكر الليبرالي
29	أولاً- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: توجيهات محلية عامة تشمل الحاضر والمستقبل
30	أ- التعريف بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
31	ب- الخصائص التقنية والتنظيمية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
32	ت- مظاهر التأثير بمبادئ الفكر الليبرالي
35	ثانياً- مخطط شغل الأراضي: توجيهات تفصيلية لصالح تعميم محلي متوازن
35	أ- التعريف بمخطط شغل الأراضي
36	ب- دور المخطط 'POS' في تحسين الوسط الحضري
37	الفرع الثاني- حدود تدخل السلطات الإقليمية في التخطيط العمراني
37	أولاً- تناوب السلطات الإقليمية على إعداد مخطط 'PDAU'
38	أ- التحضير لإعداد 'PDAU' بين صلاحيات السلطتين المحلية والإقليمية
39	ب- محدودية اختصاص السلطات المحلية والإقليمية في المصادقة على 'PDAU'

40	ثانيا- تغليب الطابع المحلي في إجراءات إعداد مخطط 'POS'
40	أ- التحضير لإعداد 'POS' بين صلاحيات السلطتين المحلية والإقليمية
41	ب- بروز الطابع المحلي في إجراءات المصادقة على 'POS'
42	المبحث الثاني- العلاقة الغائية بين الضبط العمراني والمخططات العمرانية: آلية لحماية النظام العام العمراني
43	المطلب الأول- ارتباط الضبط الإداري بالنظام العام
44	الفرع الأول-التعريف بوظيفة الضبط الإداري
44	أولاً- التعريف بالضبط الإداري
45	أ- لمحة تاريخية قصيرة عن الضبط الإداري
46	ب- مدلول الضبط الإداري
48	ثانيا- تأرجح وظيفة الضبط الإداري بين السلطتين المركزية والمحلية
52	الفرع الثاني- النظام العام: فكرة تتأثر بالمصالح الاجتماعية
53	أولاً- مدلول فكرة النظام العام
53	أ- مدلول فكرة النظام العام وفقا للفقهاء الفرنسيين
55	ب- مدلول فكرة النظام العام وفقا للفقهاء المصريين
56	ثانيا- دور القضاء الإداري الفرنسي في تطوير فكرة النظام العام
58	المطلب الثاني- المخططات العمرانية وسيلة ضبطية لحماية النظام العام
59	الفرع الأول-تلازم وظيفة الضبط الإداري بالنظام العام العمراني
60	أولاً- مضمون فكرة النظام العام العمراني
61	ثانيا- تطبيقات النظام العام العمراني
61	الفرع الثاني- المخططات العمرانية لوائح ضبطية لصالح النظام العام العمراني
62	أولاً- المقصود بالتنظيم اللاتحي الضبطي
63	ثانيا- الوظيفة الضبطية للمخططات العمرانية
64	أ- المخطط التوجيهي: لائحة ضبطية لمقتضيات توفير الخدمة العمومية العمرانية
66	ب- مخطط شغل الأراضي: الضبط المفصل لنطاق الحق في النشاط العمراني
68	المبحث الثالث- القواعد العامة للعمران: آلية بديلة لصالح النظام العام العمراني
69	المطلب الأول- تكريس قواعد قانونية عامة لاستمرارية الخدمة العمومية العمرانية
69	الفرع الأول-التعريف بالقواعد العامة للعمران
70	أولاً- القواعد العامة للعمران في القانون رقم 90-29 والقوانين ذات الصلة
70	أ- في قانون التهيئة والتعمير
71	ب- في قانون التوجيه العقاري
72	ثانيا- التكيف القانوني للقواعد العامة للتهيئة والتعمير

73	أ- القواعد العامة للتهيئة والتعمير
74	ب- الطبيعة القانونية للقواعد العامة لل عمران
74	1- أنها قواعد بديلة
74	2- أنها قواعد آمرة
75	3- أنها قواعد وطنية
75	4- أنها قواعد حمائية
75	5- أنها ذات طابع عام واستثنائي
76	6- أنها قواعد ذات طابع تقديري
76	الفرع الثاني- أهمية تكريس معيار طبيعة الأرض في المناطق غير المغطاة بمخططات عمرانية
77	أولاً- تهيئة وتعمير المناطق السياحية والأثرية غير المغطاة بمخططات عمرانية
78	أ- أن يشكل الساحل منطقة توسع سياحي
79	ب- أن يشكل الساحل منطقة نشاط اقتصادي
80	ثانيا- تهيئة وتعمير المناطق الفلاحية بين المنع والإجازة
80	أ- حظر نشاطات التهيئة والتعمير على الأراضي الفلاحية
81	ب- إجازة تعمير وتهيئة الأراضي الفلاحية استثناءا
83	المطلب الثاني-توظيف القواعد العامة لل عمران لصالح النظام العام العمراني
83	الفرع الأول-توظيف القواعد المتعلقة بالصحة والأمن العموميين لصالح النظام العام العمراني
84	أولاً- مضمون القواعد العامة المتعلقة بالصحة والأمن العموميين
86	ثانيا- الصحة والأمن العموميين: جوهر الخدمة العمومية العمرانية
86	أ- الصحة العمومية في الوسط الحضري: تعزيز الرعاية الطبية بالحماية القانونية
88	ب- ارتباط الأمن العمومي بجودة الخدمة العمومية العمرانية
90	الفرع الثاني- توظيف القواعد العامة المتعلقة بالبنائيات لصالح النظام العام
90	أولاً- مظهر البنائيات بين المصلحة الضرورية والمصلحة الكمالية
91	أ- ارتباط فكرة حماية المظهر وجمال الرونق بالنظام العام
92	ب- دور القضاء الفرنسي في تكريس حماية جمال ومظهر البنائيات
93	ثانيا- مضمون الضوابط القانونية المتعلقة بالبنائيات
94	أ- الضوابط المتعلقة بمظهر البنائيات
94	ب- الضوابط المتعلقة بالبنائيات السكنية
96	الفصل الثاني- تكامل الأدوار بين الإدارة والقضاء لضمان اندماج مقتضيات تقديم الخدمة العمومية العمرانية بمبدأ المشروعية
97	المبحث الأول-أساس المسؤولية الإدارية عن أضرار تقديم الخدمة العمومية العمرانية
98	المطلب الأول-المسؤولية الإدارية الخطئية في مجال تقديم الخدمة العمومية العمرانية

98	الفرع الأول- إثارة مسؤولية الإدارة العمرانية عن خطأ ناتج عن قرارات تعميم مفرغة من المشروعية
99	أولاً- الخطأ الراجع لترتيب أثر قانوني بشكل منافي لقواعد المشروعية
100	أ- تطبيقات الخطأ الراجع لعدم المشروعية الإيجابية
100	1- مساس مخططات التهيئة العمرانية بالحقوق المكتسبة
102	2- منح عقود التعمير بشكل يتنافى ومقتضيات المشروعية
103	3- تجريد الأشخاص من عقود التعمير بشكل يتنافى ومقتضيات المشروعية
104	ب- موقف القضاء من مسألة حق الإدارة في سحب عقود التعمير
105	ثانياً- الخطأ الراجع للامتناع غير المشروع للإدارة العمرانية
107	الفرع الثاني- إثارة مسؤولية الإدارة العمرانية عن خطأ منبعه تصرف غير مشروع
108	أولاً- التماس من القضاء الإداري جبر الضرر بسبب القيام بتصرف مادي بشكل منافي لمقتضيات المشروعية
109	ثانياً- ضرورة تقدير مدى توفر الضوابط القضائية للخطأ في التصرف المادي للإدارة
109	أ- اشتراط عدم قابلية الأضرار للتصحيح
110	ب- اشتراط جسامه الضرر اللاحق
110	ت- اشتراط توفر عيب عدم المشروعية الصارخة
113	ثالثاً- التماس من القضاء الإداري جبر الضرر بسبب القيام بتصرف بشكل منافي لأخلاقيات تقديم الخدمة العمومية العمرانية
111	أ- التقديم غير المشروع لوعود بالوفاء بالتزامات متعلقة بتقديم الخدمة العمومية العمرانية
112	ب- تقديم خدمات عمرانية إعلامية مغلوبة
113	ت- التأخر التعسفي في تقديم الخدمة العمومية العمرانية
113	المطلب الثاني- إثارة المسؤولية الإدارية الموضوعية في مجال تقديم الخدمة العمومية العمرانية
114	الفرع الأول- إثارة المسؤولية الإدارية عن مخاطر تقديم الخدمة العمومية العمرانية
115	أولاً- تأسيس مسؤولية الإدارة على المخاطر: آلية مستحدثة لجبر الأضرار الناتجة عن خدمات عمرانية مشروعة
116	أ- التعويض عن مخاطر الأنشطة الإدارية: استجابة قضائية لتكميل المسؤولية الإدارية الخطئية
116	ب- دور القضاء الفرنسي في استحداث مسؤولية الإدارة عن مخاطر تقديم الخدمة العمومية العمرانية
118	ثانياً- تقصير الإدارة العمرانية في وظيفتها الضبطية: نطاق لتجسيد مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر
118	أ- التقصير في متطلبات التطبيق الصحيح لقانون العمران
118	ب- التقصير في الوظيفة التكاملية القائمة بين الإدارة العمرانية والقضاء
119	الفرع الثاني- إثارة مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

120	أولاً- تنفيذ الأنشطة العمرانية المادية: نطاق لتجسيد مسؤولية الإدارة على أساس قطع المساواة أمام الأعباء العامة
121	أ- الطابع الاستثنائي للمسؤولية الإدارية عن الأضرار الناتجة عن الارتفاقات العمرانية
122	ب- المسؤولية الإدارية عن أضرار الجوار الناتجة عن الأشغال العمومية
123	ثانياً- مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن فقدان التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الشخصية
124	أ- التعريف بإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة كسبب فقدان التوازن بين مصلحتين متناقضتين
126	ب- التعويض عن الضرر الناتج عن نزع الملكية للمنفعة العامة: قيام لمسؤولية الإدارة أم ثمن مقابل عقار؟
128	المبحث الثاني- أحكام دعوى المسؤولية الإدارية الناجمة عن أضرار تقديم الخدمة العمومية العمرانية
129	المطلب الأول- شروط استحقاق التعويض عن الأضرار المترتبة عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية
129	الفرع الأول- تنوع الأضرار المنشئة للمسؤولية الإدارية عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية
130	أولاً- الضرر الموجب للتعويض في المسؤولية الإدارية الخطئية
130	أ- أن يكون الضرر حقيقيا ومحققا
131	ب- أن يكون الضرر ماديا
133	ت- أن يكون الضرر مباشرا
134	ثانياً- الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الموضوعية
134	أ- أن يكون الضرر خاصا
135	ب- أن يكون الضرر خارج عن المألوف
135	الفرع الثاني- تقدير قيام علاقة السببية في مجال تقديم الخدمة العمومية العمرانية
136	أولاً- استثناء القاضي الإداري بسلطة تقدير قيام علاقة السببية
137	ثانياً- إقرار القانون لأسباب تحول دون إمكانية إسناد مسؤولية للإدارة العمرانية عن الضرر الناجم
138	أ- خطأ المضرور
138	ب- خطأ الغير
138	ت- الأسباب الأجنبية
139	المطلب الثاني- تحديد كفيات جبر الأضرار الناجمة عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية
140	الفرع الأول- خصوصيات التعويض عن الأضرار العمرانية المنشئة للمسؤولية الإدارية
141	أولاً- إسناد سلطة تقدير التعويض للقاضي الإداري الناظر في الدعوى
141	أ- مبدأ التقدير الذاتي للضرر
142	ب- مبدأ التعويض النقدي الشامل للأضرار
142	ثانياً- اتساع النطاق الشخصي للتعويض المقرر لجبر الأضرار الناشئة عن تقديم الخدمة العمومية العمرانية

142	أ- المتضرر المباشر المحكوم في حقه التعويض
143	ب- تعزيز حق الجمعيات البيئية في التعويض: تجسيد لاتساع النطاق الشخصي للتعويض في مجال تقديم الخدمة العمومية العمرانية
144	الفرع الثاني- تناوب السلطات العمرانية بخصوص مسألة دفع التعويض
145	أولاً- المشاريع العمرانية المحلية: معيار لتكفل السلطات العمرانية المحلية بدفع التعويض
146	ثانياً- التكفل بدفع التعويض عن الأضرار الناتجة عن المشاريع الاستراتيجية
147	الباب الثاني- التوظيف الاجتماعي لحق الملكية لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية
150	الفصل الأول-تقييد سلطات الملاك انسجاما مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية
151	المبحث الأول- حدود حرية الملاك في إطار الأنشطة العمرانية
152	المطلب الأول- تقييد حرية الملاك لمقتضيات الخدمة العمومية العمرانية
153	الفرع الأول- رخصة البناء: قيد لوقاية المحيط الحضري من التشوه العمراني
154	أولاً- الزامية الحصول المسبق على رخصة البناء
154	أ- التعريف برخصة البناء
154	1- التعريف التشريعي لرخصة البناء
157	2- التعريف الفقهي لرخصة البناء
159	ب- خصوصيات رخصة البناء
159	1- رخصة البناء من صميم الخدمة العمومية العمرانية
161	2- رخصة البناء قرار إداري سابق لأشغال البناء
161	3- رخصة البناء: آلية لتأطير عمليات التشييد والتغيير
162	ثانياً- نطاق التقييد برخصة البناء
163	أ- الأشخاص الملزمون بالحصول المسبق على رخصة
163	1- الحق الأصيل للمالك في الحصول على رخصة البناء
164	2- توسيع من نطاق الأشخاص الملزمون برخصة البناء بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19
165	ب- القيود المستهدفة من فرض إلزامية رخصة البناء
166	1- القيود الفنية والتقنية المتعلقة بالبنائة
167	2- القيود الفنية والتقنية المتعلقة بمشاريع البناء القيود الفنية والتقنية المتعلقة بمشاريع البناء
168	الفرع الثاني- رخصة التجزئة: قيد في سبيل ترشيد استغلال الأراضي
169	أولاً- إلزامية الحصول على رخصة التجزئة
169	أ- التعريف برخصة التجزئة
169	1- التعريف التشريعي لرخصة التجزئة
172	2- التعريف الفقهي

173	ب- أهمية رخصة التجزئة
175	ت- خصوصيات رخصة التجزئة
177	ثانيا- دور رخصة التجزئة في ترشيد استغلال الأراضي
177	أ- إلزامية احترام مقتضيات التخطيط الحضري المستدام
180	ب- تعزيز الدور التنموي لرخصة التجزئة
182	المطلب الثاني- ضرورة دمج الطاقات المتجددة في الوسط العمراني لتفعيل دوره التنموي
185	الفرع الأول - الجاهزية من حيث كفاية النصوص القانونية المؤطرة للطاقات المتجددة ومدى ارتباطها بمشاريع الاستثمار الخاصة بالنسيج العمراني
188	أولا- مكانة الطاقات المتجددة في التشريعات العقارية والبيئية
189	ثانيا- مكانة الطاقات المتجددة في تشريعات الطاقة
191	الفرع الثاني- ارتباط تفعيل الطاقات المتجددة في الوسط العمراني بمدى جاهزية مناخ الاستثمار والأعمال في الجزائر لتجسيد مشاريع الطاقات المتجددة في مجال النسيج العمراني
192	أولا- الجاهزية من حيث البعد الزمني والمالي لإطلاق مشاريع الطاقات المتجددة ضمن النسيج الحضري
194	ثانيا- تجسيد مرافقة التحوّل الطاقوي من خلال التحضير للهياكل القاعدية والمؤسسات المتدخلة في صناعة الطاقة المتجددة
194	أ- التوجه نحو تكوين اليد العاملة المختصة على يد الشريك الأجنبي
195	ب- تحفيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للاستثمار في مجال الطاقات المتجددة
199	المبحث الثاني- تحسين الخدمة العمومية العمرانية في إطار تقييد حرية الملاك
200	المطلب الأول- استحداث الشباك الوحيد لتسهيل تقديم الخدمة العمومية العمرانية
200	الفرع الأول- الشباك الوحيد: هيئة موحدة لتقديم الخدمة العمومية العمرانية
200	أولا- ضوابط تقديم الخدمة العمومية العمرانية في ظل الشباك الوحيد
201	أ- اختصاص الشباك الوحيد بتحضير قرارات التعمير الفردية
202	ب- تكريس تشكيلة جماعية للتشاور والبت في أحقية الطلبات
203	1- تكريس تشكيلة جماعية على مستوى الشباك الوحيد للبلدية
204	2- تكريس تشكيلة جماعية على مستوى الشباك الوحيد للولاية
205	ت- المرافقة المستمرة للمالك طالب الخدمات العمومية العمرانية
205	ث- ضبط البطاقة الوطنية الإلكترونية للعمران
206	ثانيا- مظاهر تسهيل ولوج الملاك للخدمة العمومية العمرانية
206	أ- الترشيد في نفقات طالب الخدمة
207	ب- تقليص في مواعيد دراسة الطلبات
207	ت- إقرار حق التظلم

208	ث- تفعيل الإدارة الإلكترونية
208	الفرع الثاني- النقااص المعيقة لسیر الشبكا الوحید: حائل لآودة الخدمة العمومیة العمرانیة
209	أولاً- غموض کیفیات تنصیب الشبكا الوحید للبلدیة
210	ثانیاً- غموض کیفیات البت فی الطلبات
211	ثالثاً- ضرورة ضبط تسمیة الوثائق محل الخدمة العمومیة العمرانیة
212	المطلب الثانی- تبسیط إجراءات تقدیم الخدمة العمومیة العمرانیة فی إطار تقیید البناء والتجزئة
213	الفرع الثانی- إجراءات رخصة البناء : موازنة بین صرامة الشروط وبساطة الإجراءات
213	أولاً- تشدید فی المستندات القانونیة والتقنیة لمشروع البناء
214	أ- تقدیم مستندات قانونیة دقیقة بخصوص الطلب
215	ب- تقدیم المستندات مثبتة لملائمة مشروع البناء وقواعد العمران
216	ت- تقدیم مستندات تثبت ملائمة مشروع البناء لمتطلبات البناء الحضری
216	ث- تقدیم مستندات ذات الصلة بأمن وسلامة البناء
217	ثانیاً- حدود اختصاص الشبكا البلدی فی معالجة طلبات رخصة البناء
217	أ- اقتصار الشبكا البلدی على الاختصاص الشامل فی تلقي طلب رخصة البناء
218	ب- عدم شمول اختصاص الشبكا البلدی على دراسة المشاريع ذات الأهمية
218	ت- الاختصاص الشامل للشبكا البلدی فی دراسة المشاريع البسیطة
219	ثالثاً- الفصل فی طلب رخصة بالبناء : بین الاختصاص المרכזی والمحلّی
220	أ- التناوب بین السلطین المרכזیة والإقلیمیة على اختصاص إصدار الرخصة
220	ب- محدودیة نطاق اختصاص السلطة المحلیة فی إصدار رخصة البناء
221	رابعاً- الآثار القانونیة لرخصة البناء
221	أ- التزامات المستفید من رخصة البناء
222	ب- حقوق المستفید من رخصة البناء
222	الفرع الثانی- تبسیط الإجراءات المتعلقة بطلب رخصة التجزئة
223	أولاً- تقدیم مستندات توافق التجزئة لمتطلبات الخدمة العمومیة العمرانیة
223	أ- مستندات إثبات صلاحیة القطعة الأرضیة للتجزئة
224	ب- إثبات مراعاة التجزئة للاعتبارات البئیة والصحية والتنمویة
225	ت- إثبات توافق التجزئة ومقتضیات المصلحة العامة
225	ثانیاً- تباین النتائج الناجمة عن معالجة طلبات رخصة التجزئة
225	أ- اختصاص الشبكا الوحید بمعالجة طلبات رخص التجزئة
226	1- تحضير طلب رخصة التجزئة
227	2- تناوب الشببیک الوحیدة للبلدیة والولایة على اختصاص دراسة طلبات رخصة التجزئة
227	ب- تعدد أشكال الردّ المتعلق بطلبات رخص التجزئة

228	1- الردّ بقرار يتضمن موافقة منح رخصة التجزئة
228	2- الردّ بقرار يتضمن تأجيل الفصل في طلب رخصة التجزئة
228	3- الردّ بقرار يتضمن رفض منح رخصة التجزئة
229	ثالثا- تباين الجهات المختصة بإصدار قرار رخصة التجزئة
229	أ- اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بإصدار رخص التجزئة لمشاريع ذات أهمية وطنية
229	ب- اختصاص الولي بإصدار رخص التجزئة لمشاريع ذات أهمية إقليمية
230	ت- اختصاص رئيس البلدية بإصدار رخص التجزئة للمشاريع البسيطة
230	رابعا- الالتزامات القانونية الناشئة عن الحصول على رخصة التجزئة
231	الفصل الثاني- حق التتبع الإداري للأحق لأنشطة العمرانية: آلية لاسترجاع الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية
232	المبحث الأول-آليات التتبع الإداري للأحق لأنشطة العمرانية
232	المطلب الأول- الوسائل الإدارية لتتبع ومراقبة الأنشطة العمرانية
233	الفرع الأول- إلزامية إثبات قابلية الأراضي المجزئة للاستغلال والتهيئة
233	أولا- شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة: أداة إدارية للتتبع اللاحق لأشغال التجزئة
234	أ- المعاينة الميدانية إجراء يبرز التتبع الإداري لأشغال التجزئة
235	ب- منح شهادة القابلية للاستغلال يتوقف على معاينة مقتضيات الوسط الحضري في التجزئة
235	ت- بروز الطابع الإلزامي لشهادة قابلية الاستغلال والتهيئة
236	1- تعليق التصرفات القانونية الواردة على الأرض المجزئة
236	2- تعليق التصرفات المادية الواردة على الأرض المجزئة
237	ثانيا- الاختصاص الشامل لرئيس البلدية في إجراءات شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة
237	أ- استبعاد الشبابيك الوحيدة من معالجة طلبات شهادة قابلية الاستغلال والتهيئة
237	1- تحضير طلب شهادة القابلية للاستغلال والتهيئة
238	2- بروز أهمية المعاينة الميدانية في إجراءات دراسة الطلب
238	ب- اختصاص الحضري لرئيس البلدية في إصدار القرار النهائي
239	1- التكريس القانوني للاختصاص الحضري لرئيس البلدية في إصدار القرار النهائي
239	2- تباين النتائج الناتجة عن المعاينة الميدانية للأراضي المجزئة
240	الفرع الثاني- إلزامية إثبات مطابقة البناء بعد إتمام الإنجاز
241	أولا- شهادة المطابقة: أداة إدارية للتتبع اللاحق لأشغال البناء
241	أ- التحقيق الميداني إجراء حاسم لمطابقة البناء
241	ب- تعليق استغلال البناء المنجز على شرط مطابقتها
244	ت- بروز غاية الضبط الإداري العمراني في شهادة المطابقة
244	1- قيد للتضييق على البناء غير المطابق

245	2- قيد لوقائية الأشخاص وسلامتهم في الأوساط العمرانية
246	ثانيا- الاختصاص الحصري لرئيس البلدية في إجراءات شهادة المطابقة
246	أ- استبعاد الشبابيك الوحيدة في إجراءات معالجة طلبات شهادة المطابقة
247	ب- طلب شهادة المطابقة بين التصريح الطوعي والتحقق الوجوبي
247	ت- بروز التتبع الميداني في إجراءات التحقيق في مطابقة البناء
249	1- توسيع سلطات رئيس البلدية في إطار مطابقة البناء
249	2- إصدار وتسليم شهادة المطابقة لثبوت توافق البناء والرخصة
249	ثالثا- تعزيز سلطة رئيس البلدية بإجراءات صارمة في إطار المطابقة
250	المطلب الثاني- فعالية المعاينات الميدانية لورشات الأنشطة العمرانية
251	الفرع الأول- شرطة العمران: هيئة لتجسيد المعاينة الميدانية للعمران
251	أولا- تعزيز التوازن بين الكفاءات القانونية والتقنية والأمنية لشرطة العمران
251	أ- تعدد أصناف المكلفون بدور شرطة العمران
252	1- اختصاص الأشخاص التابعون للأجهزة الأمنية بمهام شرطة العمران
252	2- المكلفون بدور شرطة العمران لارتباطهم بمجال العمران
254	3- المكلفون بدور شرطة العمران في المناطق الخاصة
255	ب- فرق شرطة العمران بين المؤهلات القانونية والخبرة التقنية
257	ثانيا- تعزيز دور شرطة العمران بإكساب محاضر المعاينة حجية قانونية
258	الفرع الثاني- آثار المعاينات الميدانية على الواقع العمراني: بين الإيجابيات والسلبيات
259	أولا- بروز الحصيلة الإيجابية لشرطة العمران
259	أ- المعطيات الإحصائية لتدخلات شرطة العمران: مؤشرات إيجابية تبرز إنجازاتها
260	ب- استحداث شرطة البيئة لدعم التوازن بين الطبيعة والإسمنت
261	ثانيا- الإكراهات التي قد تحول دون فعالية شرطة العمران في الجزائر
262	أ- شرطة العمران في مواجهة الإكراهات الواقعية
262	ب- ضرورة وضع نظام أساسي خاص بشرطة العمران
263	المطلب الثالث- اقتران محاضر المعاينات الميدانية بجزءات إدارية
264	الفرع الأول-تعدد صور مخالفات التهيئة والتعمير
264	أولا- مخالفة المتطلبات الأساسية للخدمة العمومية العمرانية
264	أ- الإخلال بتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
265	1- الإخلال بتوجيهات طبيعة وتخصيص القطاع
265	2- الإخلال بتوجيهات الحد من المنفعة الخاصة لصالح المنفعة العامة
266	ب- الإخلال بالتوجيهات التفصيلية لمخطط شغل الأراضي
267	1- الإخلال بتخصيص المساحات العمومية المشتركة

267	2- مخالفات الربط بالشبكات الأساسية لقابلية الاستغلال
267	3- تشويه مظهر السكانات الجماعية
268	ثانيا- مخالفات القيود الواردة على حرية الملاك لغرض التوظيف الاجتماعي للملكية
269	أ- مباشرة المالك لأنشطة عمرانية بدون رخصة
270	ب- عدم تطابق الأشغال المنجزة لمقتضيات الرخصة
273	الفرع الثاني- الإزالة المادية للبناءات غير القانونية
273	أولا- هدم البناءات غير القانونية
275	ثانيا- تكريس نظام التسوية الإدارية للبناءات غير المطابقة
276	المبحث الثاني- مجابهة التشويه العمراني بين قصور نظام التسوية الإدارية وفعالية التدخل القضائي
276	المطلب الأول- تعطل الخدمة العمومية العمرانية في إطار تسوية البناءات غير القانونية
277	الفرع الأول- الأحكام العامة لتطبيق التسوية الإدارية للبناءات غير المطابقة
277	أولا- مدى قابلية البناءات غير القانونية للتسوية وتحقيق مطابقتها
278	أ- استثناء البناءات التي تعترض للمصلحة العامة من نظام التسوية
278	ب- استفادة البناءات التي لا تشكل انتهاك خطير بالضوابط التقنية والقانونية
279	ثانيا- اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في إجراءات التسوية
280	أ- طلب التسوية الإدارية بين التحقيقات الإدارية والميدانية
280	1- الاختصاص الشامل لرئيس البلدية في تلقي طلبات التسوية
281	2- حدود سلطات لجنة الدائرة في حسم التحقيق في طلبات التسوية
282	ب- تباين قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي بشأن طلب التسوية
282	1- إصدار القرار المتضمن رفض ملف تحقيق المطابقة على سبيل التسوية
283	2- إصدار القرار المتضمن قبول طلب التسوية
284	الفرع الثاني- تراجع الدولة عن نظام التسوية لصعوبة تطبيقه
284	أولاً- الإكراهات التي تحول دون جاهزية تطبيق القانون 08-15
285	أ- استحالة تفعيل القانون رقم 08-15 لأسباب اقتصادية
286	ب- استحالة تفعيل القانون رقم 08-15 لأسباب اجتماعية
287	ثانيا- التداعيات السلبية لتكريس نظام التسوية الإدارية
287	أ- التشجيع غير المباشر للملاك على البناء غير القانوني
288	ب- العلاقة الطردية بين تفاقم ظاهرة البناء غير القانوني وصعوبة إجراء التسوية
288	المطلب الثاني- تدخل القضاء لضمان الانسجام مع متطلبات الخدمة العمومية العمرانية
290	الفرع الأول- النماذج القانونية لجرائم العمران التي يختص بها القضاء الجزائري
290	أولاً- النماذج القانونية لجرائم العمران المتضمنة في قانون العقوبات
290	أ- الجرائم الواقعة على الملكية العقارية

290	ب- الجرائم الواقعة على المباني
291	1- الجنايات الماسة بالعمران في قانون العقوبات
291	2- الجنح والمخالفات الماسة بالعمران في قانون العقوبات
293	ثانيا- النماذج القانونية المتضمنة في قانون التهيئة والتعمير والنصوص ذات الصلة
294	أ- النماذج القانونية المتضمنة في قانون التهيئة والتعمير
294	ب- النماذج القانونية المتضمنة في قانون المياه
295	ت- النماذج القانونية المتضمنة في قانون تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها
297	الفرع الثاني- المتابعة الجزائية في مواد العمران حق اجتماعي لاسترجاع النظام العام العمراني
297	أولا- تحريك ومباشرة الدعوى العمومية لجبر الضرر الاجتماعي
298	أ- تحريك ومباشرة الدعوى من طرف النيابة العامة
298	ب- تحريك الدعوى عن طريق الشكوى المصحوبة بالادعاء المدني
299	ت- كيفيات جبر الضرر الاجتماعي في مجال جرائم العمران
300	1- التدابير المقررة لجرائم التهيئة والتعمير في قانون رقم 90-29
300	2- العقوبات الجزائية المقررة لجرائم التهيئة والتعمير في قانون رقم 90-29
301	ثانيا: اقتران الخصومة الجزائية بدعوى مدنية لجبر الضرر الخاص
301	أ- شروط تأسيس الدعوى المدنية
301	1- مخالفة النشاط العمراني لمقتضيات الخدمة العمومية العمرانية
302	2- وجود ضرر شخصي لاحق بالمدعي المدني
302	3- علاقة السببية بين الإخلال بالانسجام مع مقتضيات الخدمة العمومية العمرانية والضرر اللاحق بالمدعي
303	ب- كيفيات جبر الضرر الخاص بالتبعية للخصومة الجزائية
305	الخاتمة
309	قائمة المراجع
333	الفهرس

تم بفضل الله

- ملخص باللغة العربية

يعدّ موضوع ضبط الخدمة العمومية العمرانية من صميم مجموعة من مواضيع القانون العقاري، فهو يجمع بين حق الملكية العقارية ومبادئ التهيئة والتعمير، إذ يعالج مسائل متعلقة أساسا بالملكية العقارية الخاصة من حيث حدود حرية الملاك في التصرف فيها باستغلالها في إطار أنشطة عمرانية كالبناء وغيرها من المسائل المتعلقة بالنظام العام العمراني؛ تُعرف الخدمة العمومية العمرانية على أنها كل الأعمال القانونية والمادية التي تقوم بها السلطات العمومية العمرانية للحفاظ على التوازن بين المصلحة العامة العمرانية والمصلحة الشخصية للملاك، ويتجسّد ذلك من خلال محاولة التوفيق بين المصلحتين رغم تعارضهما في بعض الأحيان؛ ويتم التوفيق من خلال الحدّ من حرية الملاك لصالح المصلحة العامة العمرانية من خلال فرض ضوابط فنية وتقنية وقانونية تتعلّق بالنشاط العمراني كمظهر البناء وشكلها، فضلا عن الحث على الاعتبارات التنموية والبيئية، لتعزيز مبادرات حماية الأراضي الفلاحية والغابية والطبيعية، وما يجسّد أهمية الموضوع هو مدى نجاعة السلطات العمومية العمرانية في التوفيق بين غاية الحفاظ على عناصر النظام العام وقديسية حق الملكية.

- *Résumé en langue française :*

La régulation du service public urbanistique est l'une des thématiques clés en droit de l'immobilier, elle s'inscrit dans un registre de recherche polyvalent et parfois pluridisciplinaire, car elle se trouve à la croisée des chemins entre droit de propriété et droit de l'urbanisme, tout cela conjugué à différents paramètres sociaux, politiques et économiques.

Le service public urbanistique se présente comme un ensemble d'activités juridiques et/ou matérielles, établies dans le but de garantir un équilibre entre l'intérêt public urbanistique et les prérogatives conférées par le droit de propriété aux propriétaires de biens immobiliers.

L'intérêt de ce travail de recherche, consiste à mesurer l'efficacité des outils juridiques et matérielles du service public urbanistique, en termes de régulation du droit aux activités d'urbanisme, notamment la construction.

-**Abstract :**

The regulation of the public urban planning service is one of the key themes of the real estate law; he is versatile and sometimes multidisciplinary research register, because it is at the crossroads between town planning law and real estate law, all combined with various social, political and economic parameters.

The public service of town planning is presented as a set of legal and/or material activities, established with the aim of guaranteeing a balance between the public interest of town planning and the prerogatives conferred by the right of property on the owners of real estate; The interest of this research work consists in measuring the effectiveness of the legal and material tools of the public service of town planning, in terms of regulation of the right to the activities of town planning, in particular of construction.