



الحقوق
م السياسية

جامعة الجبالي بونعامه خميس مليانة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

دور قواعد التهيئة و التعمير في حماية البيئة

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر مهني في الحقوق
تخصص : إدارة و تسير جمعات محلية

إشراف: الأساذة
معزوزي نوال

إعداد الطالبان
* محمد حدوش
* شريف يخلف

لجنة المناقشة:

الأستاذ رئيسا	(أ/د/أ. د.)
الأستاذ مشرفا ومقررا	(أ/د/أ. د.)
الأستاذ عضوا مناقشا	(أ/د/أ. د.)
الأستاذ عضوا مناقشا	(أ/د/أ. د.)

2020/2019

شكر وعارفان

الحمد والشكر لله ﷻ عز وجل الذي وفقنا في الوصول إلى ما نحن عليه وإنجاز هذا العمل و إتمامه مصدقا لقوله تعالى (ولئن شكرتم لأزيدنكم)

أتوجه بالشكر الجزيل إلى الأستاذة الكريمة معزوزي نوال على قبولها الإشراف على هذا العمل و على توجيهاتها القيمة والتي لم تدخر أي جهد، وأسأل الله أن يبارك لنا فيها ويجازيها خير الجزاء

كما أتقدم بالشكر الجزيل لكل أساتذة جامعة الجيلالي بونعامة
بخميس مليانة

الذين بذلوا كل الجهود لتكويننا

ولمساعدهم لنا على اكتساب العلم والمعرفة

كما أشكر كل الزملاء والأصدقاء الذين ساعدوني من قريب أو

بعيد

مقدمة

إن الحديث عن البيئة أصبح من الأمور الضرورية والمسلم بها في الوقت الحاضر، حيث أنه ومع تزايد وتشابك مشاكل البيئة ازدادت الحاجة للتدخل والقيام بدراسات لخصائص البيئة وتشخيص المشكلات التي تعاني منها والبحث عن أسباب التدهور والتلوث والإجراءات الواجب إتباعها لحل مشاكلها مع مراعات التوفيق بين البيئة والتنمية، فارتباط الحياة البشرية بالبيئة جعل مختلف الدول والحكومات تتجه إلى المساهمة من خلال المؤتمرات والندوات المتخصصة لبحث الإشكالات المتعلقة بالبيئة

إن تطور الإنسان خلق لنا مجموعة من المعارف والمهارات والثقافات في مجال التمدن القت بظلالها على الحياة الاجتماعية للإنسان وترجمة لذلك ظهر فن تنظيم البناء والعمران. فاهتمت مختلف المجتمعات بضرورة اعتماد أنظمة عمرانية هادفة في مختلف الجوانب اخذت بعين الاعتبار مظاهرها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية، فالعمران يبقى مستمرا مادام الإنسان على وجه الأرض، والمبدأ السائد في ظل التشريعات هو مبدأ حرية الملكية العقارية والتي تعطي لصاحبها حق استعمال ملكيته واستغلالها والتصرف فيها وبالتالي مزاوله كل نشاط عمراني.

وتعد نوعية البناءات وشكلها وادماجها في المحيط واحترام المناظر الطبيعية والحضرية وحماية التراث الثقافي والتاريخي منفعة عمومية لكامل أفراد المجتمع والدولة على سواء. وقد تطورت هذه المفاهيم لتصبح قوانين قائمة بذاتها تشمل وضع القواعد القانونية الرامية الى كيفية تنظيم المدن وانجاز التجمعات السكنية العمرانية، وتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وانجاز وتطوير المباني حسب التسيير العقلاني للأرض بتحقيق التوازنات بين مختلف الأنشطة الاجتماعية (زراعة، صناعة، سكن) والمحافظة على المحيط والبيئة والمنظر العام الحضاري وهذا بموجب سياسة واستراتيجية عامة تحدد على أساسها القوانين وتنفذ عن طريق أدوات التهيئة والتعمير.

لقد مرت سياسات التهيئة والتعمير في الجزائر بعدة مراحل حاولت من خلالها الحكومات المتعاقبة ومنذ الاستقلال التحكم في قواعد البناء والتوسع العمراني، ورغم أنها وإن غيرت شيئا من مظاهر الحياة العمرانية والاجتماعية إلا أن هذه القواعد ظلت ناقصة وغير كافية ولم تواكب ما توصلت إليه الحضارات الإنسانية المقارنة لأسباب موضوعية أهمها التخلف

والنزوح الريفي والنمو الديمغرافي المفرط، وعدم فعالية القوانين والتنظيمات التي طبقت في هذا المجال، تنفيذا لسياسة معينة، الأمر الذي أدى إلى تواطؤ الجهات الإدارية وكذا المستوى الثقافي السائد آنذاك.

وعليه ظهرت مدن بأكملها وإحياء وبنيات كبيرة ومنشآت من العدم، تفتقر لأدنى قواعد التهيئة العمرانية والصحية ودون احترام لأدنى المقاييس والشروط المطبقة في هذا المجال أو على أراضي زراعية جد خصبة أو في مناطق تسمى اليوم المحمية ومصنفة دوليا وداخليا، كما أطلق على نوع منها إسم البناءات الفوضوية والتي فرضت وجودها كحتمية مما تطلب ظهور قانون لتصحيح هذه الأوضاع والإعتراف بها.

و تجسيدا لهذه السياسة أصدر المشرع عدة قوانين و مراسيم متعلقة بالتهيئة و التعمير أهمها القانون رقم 29/90⁽¹⁾ المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، من أجل ضبط التصرفات الواقعة في ميدان التعمير و الذي يحدد القاعدة الأساسية لكل إستثمار إقتصادي في الجزائر و كل هذا لن يتحقق إلا بالتطبيق الجيد لهذا القانون و إتباع السياسة المسطرة لذلك.

إن البيئة السليمة بإعتبارها حق من الحقوق المكرسة دستوريا فإن الإعتداء عليها هو مساس بهذا الحق التي تسعى قواعد التهيئة و التعمير إلى حمايته. كما أن الارتباط المباشر لميدان التهيئة والتعمير بالحاجيات اليومية والأساسية للسكان يطرح العديد من المشاكل المعقدة والمتشعبة، وهذا هو الدافع للاهتمام بهذا الموضوع نظرا لجديته وتعقده في الجزائر بالإضافة الى التدهور الذي يعرفه مجال البيئة رغم الجهود المبذولة.

1- قانون 29/90 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون التهيئة والتعمير، ج ر ع (جريدة رسمية عدد) 52

صادرة في 02 ديسمبر 1990 ، معدل ومتمم.

وتكمن أهمية الدراسة في كون أن المشرع الجزائري أصدر العديد من النصوص القانونية التي تجسد علاقة قواعد التهيئة والتعمير بالجانب الجمالي العمراني ومجال حماية البيئة، كما أن هذا الموضوع يحوز إهتمام القضاء والفقهاء، بالإضافة إلى الأفراد الذين يؤرقهم مشكل البناء الغير قانوني.

وعلى غرار ذلك، تظهر أهمية الدراسة من خلال الحالة التي يعرفها العمران في بلدنا من بنايات فوضوية وغير قانونية، وما ينتج من انعكاسات سلبية على الجانب العمراني و البيئي. (ضرورة إعادة صياغة أهمية الموضوع، لأن صياغتها ركيكة ومشابهة تماما لمذكر بلخير حليمي، لذا كونوا حذرين في عملية الاقتباس) مع إضافة أهمية أخرى للموضوع تكمن في كون الموضوع احتل في الآونة الأخيرة موقعا مهما بين العلوم وأصبح من صلب علاقات الدول، نتيجة للتدهور المستمر للبيئة لأسباب تعود لفعل الإنسان سواء بصفة عمدية أو غير عمدية، لذا أصبح موضوع حماية البيئة ضرورة ملحة.

و يضاف إلى ذلك فإن البحث يستمد أهميته من خلال خلق نوع من الوعي لدى الأفراد بضرورة العيش في وسط عمراني منظم.

مقدمة

أما فيما يخص أهداف الدراسة فنجملها في النقاط التالية:

- التعرف على القواعد العامة لتهيئة والتعمير في التشريع الجزائري.
- إبراز دور قواعد التهيئة والتعمير في حماية البيئة .
- الكشف عن النقائص التي تعترضها قواعد التهيئة والتعمير في مجال حماية البيئة.

- التعرف على أسباب عدم فعالية قواعد التهيئة والتعمير في مجال حماية البيئة.

- تقديم حلول لتفعيل دور قواعد التهيئة والتعمير في حماية البيئة.

و المبرر من إختيارنا لهذا الموضوع راجع إلى عدة عوامل موضوعية و معايير ذاتية، بالنسبة للأول كون موضوع التهيئة والتعمير موضوع له جانب قانوني تقني في نفس الوقت، ونظرا لارتباطه الوثيق بالبيئة.

كما يشكل تعدد القوانين المنظمة للتعمير وعدم تناسقها وسرعة تغيرها وتعديلها أثرا سلبا على الأنماط العمرانية المطبقة في الجزائر والذي أدى إلى بروز عدة مناطق فوضوية تؤثر على البيئة العمرانية في ظل غياب نظرة استشرافية لتدارك الاختلالات التي تعرفها مدننا، دفعنا للبحث فيه لمحاولة إيجاد النقائص لطرح بعض البدائل لعلها تسمح بتدارك الأوضاع، لذلك تتمحور إشكالية الموضوع في:

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري من خلال تنظيم قواعد التهيئة و التعمير في حماية البيئة ؟

وقصد الإحاطة بموضوع الدراسة، وبغية الإجابة على التساؤل المطروحة، تم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي، فالأول يظهر من خلال وصف دور قواعد التهيئة والتعمير في مجال حماية البيئة ووصف النقائص الذي يعتريه هذا الدور على أرض الواقع، أما الثاني فيظهر من خلال تحليل العديد من النصوص القانونية التي سنعتمد عليها في الدراسة.

وقصد الإلمام بحيثيات البحث ومضامينه، تم عرض محتوياته في خطة مكونة من فصلين، سنتطرق في << الفصل الأول >> إلى الآليات القانونية للتهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة والمقسم بدوره إلى مبحثين، أولهما: القواعد العامة للتهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة، وثانيها: أدوات التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة.

أما << الفصل الثاني >> المعنون ب: الرقابة الإدارية للتهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة والمقسم أيضا إلى مبحثين، أولهما: الرخص الإدارية للتهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة، وثانيهما: الشهادات الإدارية للتهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة.

الفصل الأول: الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

الفصل الأول

عرفت القواعد المطبقة في مجال التهيئة و التعمير بداية من التسعينيات و في ظل تطبيق دستور 89 تحولاً كبيراً و عميقاً تجسد بصدور قانون البلدية 08/90 و قانون الولاية 09/ 90 المؤرخين في 07 ابريل 1990 والذان حددا صلاحيات و مجال تدخلهما (تدخل من؟) في هذا المجال كهيئات إدارية لضمان الرقابة على العمران، ثم صدر قانون 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتعلق بالتوجيه العقاري و الذي صنف الأراضي من حيث طبيعتها و وضع الأحكام التي تنظم الإطار العام للتحكم في العقار الحضري، ثم تلاه قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير و المراسيم التنفيذية 175/ 91 و 176/91 المطبقة

له، و الذي يعد بداية لمرحلة جديدة فعلية و حاسمة لتطبيق توجهه يضبط قواعد النشاط العمراني، و ذلك بوضع قواعد و آليات منظمة و لاسيما تلك المتعلقة بتقنين أدوات التهيئة والتعمير و دورها الرقابي.

(ملاحظة هامة: كل نص قانوني مستعمل لابد من ذكر البيانات الأساسية المتعلقة به على النحو التالي:

قانون رقم...، مؤرخ في ...، ج ر عدد...، الصادرة بتاريخ ...). هذه الملاحظة تطبق على كامل المذكرة.

بالرجوع إلى المادة الأولى (01) من القانون 29/90⁽¹⁾ المتعلق بالتهيئة و التعمير المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بالقانون 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004، فإن هذا القانون يهدف إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، و الموازنة ما بين وظيفة السكن و الفلاحة والصناعة وأيضاً وقاية التراث الثقافي و التاريخي، بالإضافة إلى حماية البيئة و المحافظة عليها من خلال وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر.

لكن المادة الثانية من القانون أعلاه، قد حددت لنا الوسيلة الكفيلة لتحقيق هذه الأهداف والمتمثلة في قواعد ومخططات تنظيم عملية التهيئة والتعمير ممثلة في كل من القواعد العامة للتهيئة والتعمير ومخططات تنظيم عملية التهيئة والتعمير وبذلك تعتبر هذه القواعد وسيلة لحماية البيئة.

و هنا يثار التساؤل حول مدى نجاعة هذه الوسائل في حماية البيئة و الحفاظ على الجانب الجمالي المتصل بالعمران، و عليه كان لزاماً علينا لمناقشة هذا التساؤل **وعليه كان من الضروري للإجابة عن هذا التساؤل** في هذا الفصل أن نتطرق إلى تحديد المفاهيم التالية: القواعد العامة للتهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة (مبحث أول) ثم إلى أدوات التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة (مبحث ثان).

¹ قانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، يتعلق بالتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية عدد: 1653 / 52 1990 ، ص

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

المبحث الأول

القواعد العامة للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة.

لقد اصدر المشرع الجزائري جملة من القوانين في مجال التهيئة والتعمير لتنظم المجال العمراني، فكان لزاما علينا تعريف هذه القوانين (**تحذف العبارة المسطرة**)، والتي هي مجموعة من القواعد التي تتضمن فن ترتيب مباني المدينة وضواحيها واعدادها، كما هو فن استخدام المؤسسات بمعناها الواسع في المجال الحضري أو القروي مع ضرورة ضمان سهولة تحقيق الوظائف والعلاقات بين السكان بكيفيات يسيرة والأكثر اقتصادا وانسجاما⁽¹⁾.

تعرف أيضا على أنها تلك القوانين التي تنظم حركة البناء وفق قواعد مرسومة وبالتالي عدم تركها لأهواء الأفراد، وذلك لضمان صلاحية المباني من النواحي الفنية والصحية، وسلامتها من الناحية الهندسية، وأدائها الخدمات المطلوبة منها ومن مرفقه⁽²⁾.

إن هذه القواعد عبارة عن قواعد موضوعية تتعلق بالأرض القابلة للتعمير، و مقاييس البناء كحد أدنى من القيود و الالتزامات الواجب احترامها في أي عملية للتشييد أو البناء، و هذا في حالة غياب مخططات التهيئة و التعمير. و هي قواعد أمره جوهريه و من النظام العام، و تفرض عقوبات على مخالفتها باعتبارها تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة تعلق على المصالح الذاتية للأشخاص، و هي تهدف إلى التوفيق بين الحق في النشاط العمراني من ناحية ، و المحافظة على النظام العام و المجال البيئي في مجال التهيئة و التعمير من ناحية ثانية .

بعد تعريف القواعد العامة للتهيئة والتعمير، سنتطرق بنوع من التفصيل إلى هذه القواعد من خلال هذا المبحث في ثلاث مطالب، الأول: القواعد المتعلقة بمقتضيات الأمن العمومي

والصحة، الثاني: القواعد المتعلقة بمطابقة البناءات والتام انجازها، الثالث: القواعد المتعلقة بالبناءات ذات الاستعمال السكني.

1- أحمد بن ازيد، رخصة البناء، نشرة القضاة، العدد الأول، لسنة 1989، وزارة العدل، ص 45.

2- حديدي بوزيد، القواعد العامة للعمارة، برنامج الدروس الخاصة بشرطة العمران وحماية البيئة، المديرية العامة للأمن الوطني، مديريةية التعليم ومدارس الشرطة، الجزائر، 2000، ص 05.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير

ودورها في حماية البيئة

المطلب الأول

القواعد المتعلقة بمقتضيات الأمن العمومي والصحة

تم النص على هذه القواعد، من خلال المرسوم التنفيذي رقم 175/91⁽¹⁾ المؤرخ في 28 ماي 1991 المتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، بدءا من المادة الثانية إلى غاية المادة عشرون منه.

سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف القواعد المتعلقة بمقتضيات الأمن العمومي والصحة (فرع أول) ثم إلى مضمون هذه القواعد (فرع ثان) وأخيرا إلى دور هذه القواعد في حماية البيئة (فرع ثالث).

الفرع الأول: تعريف القواعد المتعلقة بمقتضيات الأمن العمومي و الصحة .

يقصد بقواعد النظام العمراني مجموعة القواعد التي تعتبر قيودا على الحق في البناء، و من خلال استقراءنا للمادة الثانية (02) إلى المادة (20) من المرسوم التنفيذي 175/91 المتضمن القواعد العامة للتهيئة و التعمير عرّفت هذه القواعد : بأنها مجموعة القواعد العامة و الوطنية التي تطبق في حالة غياب مخططات التهيئة و التعمير⁽²⁾ و التي تهدف إلى الحفاظ على سلامة و أمن البناءات من حيث طبيعتها أو حجمها أو استعمالها و من حيث موقعها الجغرافي ، والتي يتوجب أثناء تشييدها أن تراعى فيها مقتضيات الصحة العمومية على غرار ضمان توصيل شبكتي الماء الشروب و الصرف الصحي (التطهير) لكل بناية

ذات استعمال سكني أو تجاري أو صناعي أو غيرها⁽³⁾ ، إضافة إلى مراعاة قواعد السلامة و الأمن بالابتعاد على كل ما يشكل تهديدا و خطرا على العمران.

-
- 1- المرسوم التنفيذي رقم 175/91، المؤرخ في 28 ماي ، 1991 المتضمن قواعد التهيئة و التعمير و البناء، الجريدة الرسمية عدد 26، صادرة في 01 يونيو 1991.
 - 2 - مجاجي منصور ، أدوات التهيئة و التعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية ، المركز الجامعي بالمدينة ، الجزائر ، العدد الأول ، نوفمبر 2007 ، ص16 .
 - 3- المرجع نفسه، ص 954.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

الفرع الثاني: مضمون القواعد المتعلقة بمقتضيات الأمن العمومي والصحة

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 175/91 المحدد لقواعد التهيئة و التعمير نجد المواد الثانية و الثالثة و الرابعة منه قد أكدت على الجانب المتعلق بمقتضيات الأمن العمومي، الذي يعتبر أحد عناصر النظام العام العمراني، من خلال الإقرار بوجود رفض منح رخصة البناء في حالة ما إذا كانت البنايات المراد تشييدها من طبيعتها أن تمس بالسلامة و الأمن العمومي، سواء بحكم موقعها الجغرافي، أو استعمالها أو بحكم وجودها على أرضية معرضة للأخطار الطبيعية : كالزلازل، الفيضانات، انجراف التربة و انزلاقها أو انخفاضها .

كما يمكن أيضا الامتناع على منح رخصة البناء لبناية مخصصة للسكن إذا كان بعدها عن جانبي الطرق السريعة يقل عن خمسين مترا أو ثلاثين مترا عن جانبي الطرق الوطنية، أو الولائية أو البلدية المحددة بموجب مراسيم، و تخفض هذه المسافات إلى أربعين مترا وخمسة و عشرين مترا على التوالي إذا كانت هذه البنايات مخصصة لأغراض غير سكنية

طبقا لما جاء في المادة العاشرة من المرسوم أعلاه ، أو كانت هذه البنائيات بحكم موقعها أو مآلها أو حجمها من طبيعتها أن تؤثر على البيئة سلبا و هذا ما أكدته المادة الخامسة من المرسوم أعلاه.

و تتجسد هذه القواعد أيضا من خلال رفض رخصة البناء لعمارة أو مجموعة عمارات لا تصل إليها طرق عمومية أو خاصة، أو وجود منافذ و لكنّها تشكل تهديدا على أمن مستعمليه، و هذا ما جاءت به المادة الثامنة من المرسوم السابق.

و بمعنى آخر فإن هذه القواعد تظهر في صورة الاحتياطات و التدابير الواجب احترامها أثناء القيام بعملية البناء و التعمير، و التي من شأنها أن تمس بصحة و سلامة الأشخاص أو البنائيات أو بمقتضيات الأمن العمومي.

إلى جانب هذا فقد راعى المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي 175/91 المتعلق بقواعد التهيئة و التعمير القواعد المتعلقة بمقتضيات الصحة العامة و التي تعتبر هي أيضا من عناصر النظام العام العمراني و هذا ما جاءت به المادة التاسعة، وكذا المادة الثالثة عشر حتى المادة الثامنة عشرة من المرسوم أعلاه التي أوجبت ضرورة تزويد البنائيات ذات الاستعمال السكني بكل التدابير اللازمة من مختلف الشبكات التطهيرية و المائية، و شبكة صرف مياه الأمطار.

و بالاعتماد على القانون 90 / 29 المتعلق بالتهيئة و التعمير نجده قد اشترط الحصول على رخصة بناء التي تمنحها الإدارة المختصة قبل الشروع في إنجاز أي بناء جديد. كما اشترط الرخصة في أي ترميم أو تعديل يدخل على البناء بل اشترطت بعض القوانين على من يريد البناء في بعض المناطق المحمية الحصول على موافقة الوزارة المكلفة بالتسيير أو المشرفة على تلك الأمكنة المراد الإنجاز عليها وهذا كله من أجل ضمان بناية آمنة و حماية بيئية.

الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها

الفصل الأول

في حماية البيئة

و باستقراء المادة 7 من القانون 90 / 29 أعلاه نجدها تنص على وجوب أن يستفيد كل بناء معد للسكن من مصدر للمياه الصالحة للشرب، وأن يتوفر على قنوات لصرف

المياه يحول دون تدفقها على سطح الأرض. كما تشترط المادة الثامنة (8) منه على أن يكون تصميم المنشآت و البنايات ذات الاستعمال المهني و الصناعي بكيفية تمكن من تقادي رمي النفايات الملوثة و كل العناصر الضارة.

الفرع الثالث: دور القواعد المتعلقة بمقتضيات الأمن العمومي والصحة في حماية البيئة.
بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 175/91 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير المذكور أعلاه في ما يتعلق بمقتضيات الأمن العمومي، ينص في المادة 13 على أنه يمكن رفض منح رخصة البناء أو التجزئة في حالة ما إذا كان البنايات أو التهيئة المقرر في أرضية معرضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات والانجراف وانخفاض التربة و انزلاقها و الزلزال و الجرف.

ولهذا يمكن القول أن المشرع الجزائري عندما نظم القواعد المتعلقة بمقتضيات الأمن العمومي و الصحة، كان يهدف إلى الوقاية من الأخطار المتصلة بأمن وسلامة وصحة الإنسان و الحيوانات والبنايات، و كذا الوقاية من الكوارث المترتبة على التجمعات البشرية (1) ومن أهم الأهداف التي كان يهدف إليها المشرع الجزائري من خلال وضعه لهاته القواعد هو حماية البيئة وذلك من خلال الوقاية من حرائق الغابات و مختلف أشكال التلوث الجوي والأرضي أو البحري أو المائي (2) ، وفي هذا الصدد تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 175/91 المتعلق بالقواعد العامة لتهيئة والتعمير، على أنه يمكن رفض رخصة البناء أو منحها إذا كانت البنايات أو التهيئات بفعل موضعها و مآلها أو حجمها، من طبيعتها تكون لها عواقب ضارة بالبيئة أي أنه إذا كانت البنايات تشكل خطرا على البيئة فإنه يمنع منح رخصة البناء في هذه الحالة بغرض المحافظة على البيئة ،كما تضمنت هذه المادة نقطة على غاية من الأهمية و المتمثلة في اعتمادها لنظام دراسة التأثير على البيئة الذي يعتبر أسلوب علمي فني ووقائي يستخدم كأداة للتنبؤ بالآثار المباشرة و غير المباشرة لكل مشروع على البيئة وتقييمها لتحديد مدى صلاحية مشروع بيئيا.

1 - منصورى نورة ، قواعد التهئة و التعمير وفق التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، عين مليلة -الجزائر ، 2010 ، ص18 .

2 - القانون 20 - 04 - المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 يتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى و تسير الكوارث في اطار التنمية المستدامة ، الجريدة الرسمية العدد ؟، **الصادرة بتاريخ** 2004 ، ص1 .

الفصل الأول الآليات القانونية للتهئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

و لقد أخذ المشرع الجزائري بنظام دراسة التأثير بمقتضى قانون حماية البيئة 10/83 و الذي عرفه بأنه وسيلة أساسية للنهوض بمجال حماية البيئة، يهدف إلى معرفة و تقدير الانعكاسات المباشرة و غير المباشرة على التوازن البيئي و كذا على إطار و نوعية معيشة السكان و لقد صدر في ظل هذا القانون المرسوم التنفيذي رقم 78/90 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة (**يرجى تهميشه هذا المرسوم**)، بحيث عرفت المادة الثانية منه نظام دراسة التأثير بأنه إجراء قبلي تخضع له جميع أشغال و أعمال البناء و التهئة أو المنشآت الكبرى، و التي يمكن بسبب أهميتها و أبعادها و أثارها أن تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالبيئة، و لاسيما الصحة العمومية و الفلاحة و الحيوانات و النبات و المحافظة على الأماكن و الآثار و حسن الجوار.

فالملاحظ أن المشرع الجزائري اعتمد على نظام دراسة مدى التأثير كوسيلة قانونية لتنظيم مختلف الأنشطة الصناعية و الزراعية و العمرانية التي يمكن أن يترتب عليها تلوث بيئي و هذا لضمان المحافظة على البيئة (1).

لكن بالرغم أن المشرع الجزائري نظم القوانين المتعلقة بمقتضيات الأمن العمومي والصحة و أبرز دورها في حماية البيئة، وبالرغم من اعتماده لدراسة مدى التأثير على البيئة، إلى أن هذه القواعد لم تحقق الأهداف التي أراد المشرع الوصول إليها لحماية البيئة، و هذه الحقيقة يبرزها الواقع و ذلك من خلال الأضرار الماسة بالأمن العمومي و الصحة بسبب البنايات في المناطق المعرضة لتهديد بحيث انه كشفت الدراسة المعدة سنة 2003 لوحدها اكثر من 100.00 بناية في الجزائر مشيدة في الاراضي المعرضة لخطر الفيضانات الا أنه في السنوات الثالثة الاخيرة انخفضت هذه النسبة و لكن بنسبة قليلة فقط (2). خاصة بعد صدور قوانين صارمة عقب زلزال 21 ماي 2013

ونشير إلى الأضرار الماسة بالأمن العمومي و الصحة العمومي بسبب البناء على الأراضي المعرضة للخطر الصناعي ذلك أن تشييد بنايات ضمن الأراضي المجاورة للأنشطة الصناعية والصحية الخطرة وكذا تحت خيوط الكهرباء عالية التوتر سيعرضها إلى أخطار الانفجار أو انبعاث الأبخرة السامة والحريق وكذا أخطار التلوث كل هذا من شأنها يشكل تهديدا وخطرا على البيئة وعلى الإنسان، وبهذا فإن هذه القواعد لا تحقق لنا الأمن العمومي والصحة في مجال العمران و البيئة وبالتالي فإن هذه القواعد غير كفيلة بحماية البيئة.

¹- كمال رزيق، دور الدولة في حماية البيئة ، مجلة الباحث ، العدد 05 ، الجزائر، 2007 ، ص 99 .

² - عليان بوزيان، النظام العام العمراني في ظل قانون الترقية العقارية 0/11 ، الملتقى الوطني حول الترقية العقارية في الجزائر الواقع و الافاق، جامعة قاصدي مرباح ورقل ، فيفري 2007 ، ص 23.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

المطلب الثاني

القواعد المتعلقة بمطابقة البناء وإتمام إنجازها

هي آليات جديدة جاء بها المشرع الجزائري لضمان مطابقة البناء للمعايير التقنية و الإدارية المعمول بها و إتمام إنجازها، من خلال القانون 15/08 المتعلق بقواعد مطابقة البناء و إتمام إنجازها (ضرورة تهميش هذا القانون)، و من خلال هذا المطلب سنعرّف هذه القواعد (الفرع الأول) ثم نحدد الرخص ونبين إجراءاتها (الفرع الثاني)، لنبرز في الأخير دورها في حماية البيئة مع تقديرها (الفرع الثالث).

الفرع الأول : تعريف القواعد المتعلقة بمطابقة البناء وإتمام إنجازها

تتمثل هذه القواعد في الآليات و الإجراءات التي تطبق على البناء المعنية بعملية التسوية سواء كانت تابعة للأفراد أو الأشخاص المعنوية المنتهية بها أشغال البناء أو هي في

طور الانجاز قبل نشر هذا القانون 15/08، المتعلق بقواعد مطابقة البناءات و إتمام انجازها أي قبل 20 جويلية 2008، و ترمي هذه القواعد إلى وضع حد لحالات عدم انتهاء البناءات، و تحديد شروط استغلال تلك البناءات، و ترقية إطار مبني ذا مظهر جمالي متناسق و متناسج بانسجام، و تسعى إلى تأسيس التدابير الردعية في مجال عدم احترام آجال البناء و قواعد التعمير (1).

الفرع الثاني : مضمون القواعد المتعلقة بمطابقة البناءات و إتمام إنجازها

و تتمثل أساسا في مجموعة من الرخص و الشهادات تتعلق بحالة البناءات و التي نظمها المشرع في المادة التاسعة عشرة (19) إلى المادة الثانية و عشرين (22) من القانون 15/08 المذكور أعلاه، نوردها كما يلي :

أولا : رخص تحقيق مطابقة البناءات و إتمام إنجازها : قصد تسوية وضعية البناءات المشيدة أو في طور الانجاز و التي يعترها مخالفات، أقر المشرع بإمكانية استعادة المخالف من رخص حسب الأشغال المنجزة أي حسب وضعية كل بناية وفق ما يأتي:

1-رخصة إتمام الانجاز : هي وثيقة تعميم ضرورية لإتمام انجاز بناية قبل شغلها أو استغلالها و تمنح لصاحب البناية غير المتممة و المتحصل على رخصة بناء منتهية الأجل طبقا لما جاءت به المادة التاسعة عشرة من القانون 15/08 السالف الذكر.

ملاحظة هامة: عليكم الاعتماد على التهميش الأوتوماتيكي

¹ - القانون 15/ 08 المؤرخ في 20 جويلية 2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها، جريدة الرسمية عدد 44 صادرة في 03 أوت 2008 .

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

2-شهادة المطابقة: تمنح بالنسبة للبناءات المتممة و لكنها غير مطابقة لرخصة البناء حسب المادة عشرين من القانون 15/08.

3-رخصة بناء على سبيل التسوية: تمنح لصاحبى البناءات المنتهية الأشغال و غير حائزة على رخصة بناء من قبل.

4-رخصة إتمام الانجاز على سبيل التسوية : بالنسبة للبنيات غير المتممة و غير حائزة على رخصة بناء⁽¹⁾ من قبل.

ونشير في هذا الإطار إلى الاعتبارات العقارية الوجود أخذها بعين الاعتبار في مجال تحقيق مطابقة البنيات و إتمام إنجازها الأراضي التابعة للأملك العمومية للدولة، والتابعة للأملك الخاصة للدولة أو أحد أشخاصها، و الأملك العقارية الخاضعة للقانون الخاص، و الأملك الوقفية و المخصصة عن طريق عقد إداري. بالإضافة إلى إلزامية احترام قواعد التعمير و معايير البناء و البيانات التقنية و الفنية للهندسة المعمارية.

ثانيا : الاستثناءات الواردة على تحقيق المطابقة:

ورد الاستثناء على هذا النوع من البنيات من خلال نص المادة 16 من القانون 15/08 المتعلق بقواعد مطابقة البنيات وإتمام إنجازها بقولها >> لا تكون قابلة لتحقيق المطابقة، في إطار أحكام هذا القانون، البنيات الآتية:

* البنيات المشيدة في قطع أرضية مخصصة للارتفاقات و يمنع البناء عليها.

مع العلم أن المادة 25 من القانون رقم 25 /90 السابق الذكر، نصت على عدم تملك هذا النوع من الأملك بسبب طبيعتها لأنها من الأملك الوطنية⁽²⁾، لأن من شروط حق البناء ملكية الأرض و يمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض وهذا ما نصت عليه المادة 50 من القانون 29/90 المتضمن قانون التهيئة والتعمير⁽³⁾.

*البنيات المتواجدة بصفة اعتيادية بالمواقع والمناطق المحمية... وبحماية البيئة والساحلية بما فيها مواقع الموانئ والمطارات وكذا مناطق الارتفاقات المرتبطة بها. ونصت على هذا المنع كذلك المادة 16 من القانون 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملك الوطنية⁽⁴⁾.

¹- المرسوم التنفيذي رقم 159/09، المؤرخ في 2 ماي 2009 المحدد لإجراءات تنفيذ التصريح بمطابقة البنايا ، الجريدة الرسمية ، عدد 2009/27، ص 39.

²- المادة 25 من القانون 25/90، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 ، المتضمن التوجيه العقاري، جريدة رسمية عدد 49، صادرة في 18 نوفمبر 1990 .

³- نص المادة 50 من القانون 29/90 : " حق البناء مرتبط بملكية الأرض و يمارس مع الإحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض.".

4- قانون رقم 90/30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، جريدة رسمية عدد 52 ، مؤرخة في 02 ديسمبر 1990.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

- * البنايات المشيدة على الأراضي الفلاحية أو ذات الطابع الفلاحي أو الغابية أو ذات الطابع الغابي باستثناء تلك التي يمكن إدماجها في المحيط العمراني.
- * البنايات المشيدة خرقا لقواعد الأمن أو التي تشوه بشكل خطير البيئة و المنظر العام وشدت على هذا المنع أيضا المادة الثانية من القانون رقم 05/04 المعدل للقانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.
- * البنايات التي تكون عائقا لتشييد بنايات ذات منفعة عامة أو مضرة لها والتي يستحيل نقلها.

ثالثا: إجراءات معالجة ملفات مطابقة البنايات وإتمام انجازها.

تنفيذا لإجراءات معالجة الملفات أوجب التنظيم إتباع الخطوات التالية:

- إيداع طلب التسوية (التصريح) لدى مصالح التعمير للمجلس الشعبي البلدي مقرر وجود البناية في خمس نسخ.
- يدون التصريح في سجل خاص لدى مصالح التعمير التقنية للمجلس الشعبي البلدي مرقم و مؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة المختص إقليميا مقابل الحصول على وصل استلام.
- عند إيداع ملف طلب التسوية لبناية غير متممة، يتوجب على المصرح إعلام رئيس البلدية بوقف الأشغال يسلمه هذا الأخير شهادة توقيف الأشغال من أجل تحقيق المطابقة حسب النموذج.
- يقوم أعوان البلدية المكلفين بالتعمير بزيارة البناية خلال 8 أيام من تاريخ إيداع التصريح.
- يحرر الأعوان محضر عدم المطابقة يبين فيه بدقة مكان وجود البناية و كل المعلومات المتعلقة بها .
- يرسل رئيس البلدية أربعة نسخ من التصريح مرفوق بمحضر المعاينة و الرأي المعطى لمصالح التعمير للبلدية إلى مديرية التعمير و البناء على مستوى الولاية خلال 15 يوما التي تلي تاريخ إيداع التصريح لدراسته و ابداء رأيها خلال 15 يوما من تاريخ إخطارها.

- أثناء دراسة التصريح تراعى مدى تطابق البناء مع مخطط شغل الأراضي و المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير وفي حالة عدم وجودهما تراعى القواعد العامة للتهيئة و التعمير، بالإضافة إلى مراعاة كل الارتفاقات و التجهيزات العمومية الموجودة أو المبرمجة.

- تراعى دراسة التصريح مدى تطابق المشروع مع مخطط شغل الأراضي، و في حالة عدم وجوده يراعى مدى مطابقة المشروع مع أحكام المخطط التوجيهي لتهيئة والتعمير أو مع القواعد العامة للتهيئة والتعمير الارتفاقات الإدارية و التجهيزات العمومية و الخاصة الموجودة و المبرمجة.

(عليكم تهميش هذه الصفحة احتراما للأمانة العلمية)

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

الفرع الثالث : دور القواعد المتعلقة بمطابقة البناءات و إتمام انجازها في حماية البيئة
لاشك أن المشرع الجزائري من خلال سنه لقانون 15/08 المتعلق بقواعد مطابقة البناءات و إتمام انجازها كان يهدف إلى إعادة الاعتبار لواجهة البناءات زيادة على وضع حد لحالات عدم إنهاء البناءات، و كذا تحقيق مطابقة البناءات المنجزة أو التي في طور الإنجاز قبل صدور القانون، حتى نتمكن من إحداث التناغم المطلوب دون إحداث الخلل في المجال البيئي.

فلقد ساهمت القواعد المتعلقة بمطابقة البناءات و إتمام انجازها في حماية البيئة، فهي التي تضفي اللمسة الجمالية على البناء و تخلق تجانس في النسيج العمراني، لما لها من أثر على جمال البناية و المحافظة على تناسق البناء داخل المدن، بالإضافة إلى ضمان المحافظة على التراث الحضري و المحيط المبني و الطبيعي تحقيقا للمنفعة العامة و تجنبنا للبناء الفوضوي و مختلف الاعتداءات و التوسعات غير القانونية التي تطال الأملاك الوطنية.

فالقواعد المتعلقة بمطابقة البناءات تشكل إطار تنظيمي هام يساهم في المحافظة على التراث الحضاري و المعالم الأثرية و التاريخية، و من ثمة المساهمة في حماية البيئة و المحافظة عليها، و نلمس ذلك من خلال حق الامتناع عن منح الرخص التي تشمل تحقيق مطابقة البناءات، إذا كانت المشاريع المراد انجازها هي محل اعتداء على مساحة خضراء موجودة أو مبرمجة، أو إذا كان المشروع ينجر عنه اعتداء على الطبيعة كقلع الأشجار أو تغيير معالم أثرية و تاريخية .

و إجمالاً يمكن القول أن الهدف من هذه القواعد هو تسوية وضعية البناءات غير المطابقة للقانون، أو الذين لا يملكون رخص البناء و شهادات المطابقة، و خاصة أصحاب البناءات و المشاريع المنجزة على حساب المساحات الخضراء⁽¹⁾. إضافة إلى تأسيس تدابير ردعية في مجال عدم احترام الأجل المحددة في البناء و قواعد التعمير ، ضماناً لبيئة مصالنة و محمية.

¹ - حليمي بلخير، " دور قواعد التهيئة و التعمير في حماية البيئة"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2013 ، ص14.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير و دورها في حماية البيئة

لكن بالرجوع إلى الواقع نجد أن قانون 08 / 15 المتعلق بمطابقة البناءات و إتمام انجازها لم يجد الصدى المرجو و المطلوب لدى المواطنين لقلّة الاطلاع و محدودية الثقافة الإدارية في مجال البناء و التعمير و اقتصار مفهومهم لهذا القانون على حصولهم على

رخصة لإتمام البناء و منه امتلاكهم النهائي للعقار محل التسوية، ناهيك عن جهلهم ربما حتى للوثائق المطلوبة، و قد نجد من يتجاهلها لأسباب عدة منها: كالتهرب من دفع المستحقات المالية المترتبة في ذمته جراء استقادته من قطعة أرضية موزعة في بداية التسعينات عندما كانت البلدية تسير الجيوب العقارية، أو بعدما آل التسيير للمحافظات العقارية، أو بسبب المخطط الخاص بالوضعية الحالية المقدم من طرف مكتب الدراسات المعمارية، و كالعادة فطلبات الوثائق لا تتوافق و رغبات المواطنين مما يولد لديهم النفور و الإحجام عن مثل هذه التصرفات الإدارية.

و بالرغم من مرور أكثر من 7 سنوات (القانون مر عليه 12 سنة وليس 07 سنوات فقط) على صدور هذا القانون إلا أن الكثير لا يزال يجهله و لا يستجيب إلا لما هو إجباري و ردعي و لا يسألون سوى عن موعد التطبيق القسري له، متغافلين عن إمكانية الهدم التي قد تطال بنياتهم في حالة عدم تطابقها و الرخص الممنوحة أو تخصيصها لغير النشاط المسموح به في الرخصة .

و بهذا يكون قانون مطابقة البناءات و إتمام انجازها محل جمود بسبب العراقيل التي تقف أمام تطبيقه و لعل أهمها :

هو عدم دراية المواطنين بفحواه من جهة، و بيروقراطية الإدارة و بطئها من جهة أخرى التي أدت إلى تعطيل تسوية وضعية الكثير من الملفات، في حين أرجع البعض الآخر تأخر تطبيقه إلى جهل الجهات المعنية بتطبيقه في الميدان⁽¹⁾ .

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

المطالب الثالث: القواعد المتعلقة بالبنائيات ذات الاستعمال السكني

نص المشرع على هذا النوع من المباني في المرسوم التنفيذي رقم: 91 / 175 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء من المادة 32 إلى المادة 45 وحدد تعريفه و إجراءاته.

سنحاول من خلال هذا المطلب تعريف القواعد المتعلقة بالبنائيات ذات الاستعمال السكني (فرع أول)، مع تحديد مضمونها (فرع ثان)، مبرزين دورها في حماية البيئة (فرع ثالث).

الفرع الأول : تعريف القواعد المتعلقة بالبنائيات ذات الاستعمال السكني

هي مجموعة القواعد العامة والوطنية التي تطبق عند غياب أدوات التعمير⁽¹⁾ ، وتخص العمارات ذات الاستعمال السكني أي المحلات التي تستعمل للسكن ليل نهار، ما عدا المساكن المعدة للحياة الجماعية مثل الفنادق والداخليات في المؤسسات التربوية والجامعية والمستشفيات والملاجئ والمدارس والمحلات المخصصة للحياة المهنية، عندما لا يتم الإسكان فيها ولو جزئيا على الأقل في نفس مجموعة الغرف المخصصة للحياة العائلية، و تحتوي هذه العمارات السكنية على غرف رئيسة مخصصة للاستراحة وللتسلية والإطعام لشاغليها، بالإضافة إلى غرف ثانوية، كما تشمل هذه القواعد أيضا تحويل البنائيات السكنية الموجودة عندما يلحق هذا التحويل الأعمال الكبرى أو الاقتصاد العام للعمارات⁽²⁾.

الفرع الثاني: مضمون القواعد المتعلقة بحجم البنائيات السكنية و مظهرها

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 175/91 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة و التعمير نجد أن المشرع الجزائري، قد حدد الكثير من هذه القواعد و المتضمنة لمجموع الاشتراطات و المواصفات، كأن تقام البنائيات في ملكية واحدة بكيفية لا تحجب الإنارة عن غرف المساكن، و ألا تقل المسافة بين عمارتين متجاورتين عن أربعة أمتار و أن تتوفر في انجاز مجموعة من العمارات استفادة النصف على الأقل من الشمس لمدة ساعتين في اليوم.

كما يجب احترام الكثافة القصوى للبناءات في أجزاء البلدية الحضرية، بالتعبير عنها بالتناسب بين المساحة الأرضية خارج البناء الصافي و مساحة قطعة الأرض، أي معامل شغل الأرضيات و الذي يجب أن يساوي واحدا (**ضرورة تهميش هذه الفقرة**).

¹- مجاجي منصور ، مرجع سابق، ص 16.

²- المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير و البناء، **السابق الذكر**.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

و لتأكيد أهمية هذه القواعد أجاز المشرع إمكانية رفض رخصة البناء إذا كانت البناية المزمع بناؤها تمس بحكم موقعها أو حجمها أو مظهرها الخارجي بالطابع أو بأهمية الأماكن المجاورة لها: حضرية كانت أو طبيعية أو أثرية أو كان علوها يفوق معدل علو البنايات المجاورة لها، و يجب أن تبدي هذه البنايات بساطة في الحجم و وحدة في المظهر مع البناء العام للمدينة، و انسجام في المنظر و المظهر، بالإضافة إلى ما جاءت به المواد من المادة 32 حتى المادة 45 منه، و من أمثلة هذه القواعد: اشتراط المشرع الحد الأدنى من مساحة الغرفة الرئيسية على ألا تقل عن 10 متر مربع و لا يقل ارتفاعها عن المترين و سبعين سنتيمتر (2.70 م) وتكون للمطبخ مساحة أدناها ستة أمتار مربع⁽¹⁾.

مع ضرورة توافر البناية على فتحات للتهوية و الإنارة المناسبة، و دورة مياه بكل سكن، مع ضرورة توفر كل عمارة جماعية على بناية مغلقة مخصصة لرمي القمامة، ولا بد أن تشيد بكيفية تمنع تسرب الرائحة الكريهة، والغازات المضرة إلى داخل المساكن، بالإضافة إلى وجود شبكة المياه الصالحة للشرب وشبكة الصرف الصحي. و قد أضاف التنظيم مؤخرا ضرورة انجاز مساحات لعب و مرافق عامة بالنسبة للتجمعات السكانية خاصة المنجزة من طرف الدولة أو إحدى الجماعات المحلية.

الفرع الثالث: دور القواعد المتعلقة بحجم البنايات و مظهرها في حماية البيئة

اللافت للانتباه أن أغلب القواعد المتعلقة بحجم البناءات ذات الاستعمال السكني و مظهرها تتعلق أساسا بمشتملات العمارات الجماعية و المساكن الفردية، و بالتالي فهي تساهم في حماية البيئة ولو بشكل بسيط حيث انها تشترط في إنجاز البناءات ذات الاستعمال السكني على فتحات (نوافذ) للتهوية و الإضاءة الملائم، و أماكن مخصصة لرمي الفضلات معدة بطريقة علمية تقنية تمنع تسرب الروائح الكريهة و الغازات الضارة إلى داخل المساكن، و على تناسق و انسجام في المظهر وفق كثافة بنائية محددة و حجم معين يمنع المساس بالجوار.

و هذا كله من أجل حماية البيئة، و تجنب انتشار القمامات في الشوارع و على الأرصفة مما يؤدي إلى تراكمها، و تكديسها و بالتالي حدوث تلوث بيئي مضر بالصحة العامة، لهذا نجد المشرع قد ألزم وجوب احتواء كل عمارة جماعية على فضاء لإيداع القمامات منجز بالمواصفات دقيقة تحدد نوعية أرضيته و جدرانه و التي يجب أن تتضمن مواد عازلة و غير قابلة للتلف (2).

1 - المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 91 / 175 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، السابق الذكر.

2- المرسوم التنفيذي 175/91 ، السابق الذكر.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

و بالرجوع إلى الواقع نجد أن هذه القواعد لم تلعب دورا فعالا في حماية البيئة، نظرا لعبثية بعض المواطنين برميهم للأوساخ و القمامات في كل مكان ونقص الجانب الردعي لدى الإدارة ناهيك عن انعدام شبكات الصرف الصحي مما يؤدي إلى صب المياه القذرة و مختلف النفايات بغير مراقبة و دون تسيير محكم، و بالتالي فإن دور هذه القواعد في حماية البيئة يظهر من خلال جوانب غير مكتملة تتجلى في عملية تنظيم النفايات المتعلقة بالعمارات الجماعية من حيث احتوائها على محل مغلق لرمي القمامات و توفير التهوية و

الإضاءة وبالتالي فإن هذه القواعد غير كفيلة بتوفير حماية شاملة وكاملة للبيئة تضمن احترام النظام العام العمراني.

المبحث الثاني: أدوات التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة

تعرض المشرع الجزائري إلى أدوات التهيئة والتعمير ضمن القانون رقم 29/90 في الفصل الثالث من هذا القانون، فنصت المادة العاشرة من القانون رقم 29/90 على أنه تشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير مخططات شغل الأراضي، وتكون أدوات التهيئة و التعمير كذلك التنظيمات التي هي جزء لا يتجزأ منها قابلة للمعارضة بها أمام الغير⁽¹⁾.

تعتبر مخططات تنظيم عملية التهيئة والتعمير أدوات التخطيط العمراني في الجزائر، والمتمثلة في كل من مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير(المطلب الأول)، و مخطط شغل الأراضي(المطلب الثاني)، والتي تعتبر أدوات التخطيط على المستوى المحلي، بالإضافة إلى هاذين المخططين استحدث المشرع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (المطلب الثالث)، وعليه سنعالج هذه المخططات مبرزين دورها في حماية البيئة.

المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أداة مهمة في التخطيط العمراني، إذا يشكل الإطار العام للتسيير الحضري، وعليه سنعالج في هذا المطلب مفهوم هذا المخطط و نبين محتواه و نحدد أقسامه في الفرع الأول ثم نوضح أهم إجراءات إعداده، اعتمادا على قانون 29 /90 المتعلق بالتهيئة و التعمير و المرسوم التنفيذي 177/9 المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي 317/05، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و كيفية المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به في الفرع الثاني و في نهاية هذا المطلب سنبرز دور هذا المخطط في حماية البيئة كفرع ثالث.

¹ - انظر المادة 10 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، معدل ومتمم، السابق الذكر.

الفرع الأول: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

نتناول في هذا الفرع تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ثم نتطرق إلى مشتقات هذا المخطط.

أولاً : تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

حسب المادة 16 من القانون 90 / 29 المتعلق بالتهيئة و التعمير فإن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يعتبر أداة للتخطيط و تسيير المجال الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للسياسة العمرانية و يضبط التوقعات المستقبلية للتعمير آخذاً بعين الاعتبار تصاميم التهيئة و مخططات التنمية، و يضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي. يغطي هذا المخطط تراب البلدية الواحدة، أو مجموعة بلديات تجمع بينهم مصالح اقتصادية واجتماعية، متجسداً في نظام يصحبه تقرير توجيهي ومستندات بيانية مرجعية⁽¹⁾، يبين القطاعات المعمرة و القابلة للتعمير مستقبلاً و غير القابلة للتعمير، أي التخصيص العام للأراضي على مستوى البلدية، حيث يتولى مسؤولية تنظيم العقار و موقعه على أساس تحقيق المنفعة العامة⁽²⁾.

ثانياً : مشتقات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

يتضمن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير جانبين :

أ- الجانب الموضوعي: للمخطط التوجيهي يراعي التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع، و يحدد توسع المباني السكنية و تمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى للهياكل الأساسية، كما يحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية في المناطق الواجب حمايتها.

ب- الجانب الشكلي: من هذا الجانب يتجسد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في نظام يصحبه تقرير توجيهي ومستندات بيانية⁽³⁾.

1-التقرير التوجيهي: و تحدد فيه التوجهات العامة للسياسة العمرانية بعد تحليل الوضع القائم و آفاق التنمية العمرانية و المناطق التي يطبق فيها، بالنظر إلى التطور الاقتصادي، الديمغرافي، الاجتماعي، الثقافي و التراثي و يكون باقتراح من رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية و بقرار من والي المختص إقليمياً.

2- مستندات بيانية: وتشتمل على المخطط العمراني الواقع و القائم حالياً ومخطط التهيئة بالإضافة إلى مخطط الارتفاقات و مخطط التجهيزات العمومية.

¹ - سماعين شامة ، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري - دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر 2004 ، ص 173 .

² - بوجردة مخلوف ، العقار الصناعي ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع الجزائر 2006 ، ص 5 .

³ - بلخير حليمي، مرجع سابق، ص 18 .

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

ثالثا : أقسام المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

اعتمادا على ما جاءت به التنظيمات في قطاع التهيئة و التعمير لاسيما القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، فإن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يقسم إلى أربعة قطاعات ممثلة في:

أ القطاعات المعمرة: وهي تلك الفضاءات أو الأراضي التي يشغلها بناء أو مجموعة بنايات تشتمل على تجهيزات أو أنشطة حتى و لو كانت هذه القطع الأرضية غير مزودة بكل المرافق الضرورية أو حتى غير مبنية، أو تشتمل على مساحات خضراء أو حدائق عامة أو تجمع بنايات (1).

ب- القطاعات المبرمجة للتعمير: تتضمن هذه القطاعات الأراضي المخصصة للتعمير على المدى القصير و المتوسط في أفق 10 سنوات. حسب الأولويات المحددة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المعد سابقا.

ج- قطاعات التعمير المستقبلية: هي تلك الفضاءات الأرضية المخصصة للتعمير في أفق العشرين سنة، و المحددة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المعد من طرف الهيئات المختصة و حسب كل قطاع تنموي (2).

د - القطاعات غير القابلة للتعمير: هي القطاعات التي تكون فيها حقوق البناء مقيدة و مبيئة بدقة و محددة تحديدا يتلاءم و الاقتصاد العام لهذه المناطق مما يعني أن هذه المناطق يشملها عدم الارتفاق كقاعدة عامة.

الفرع الثاني : إجراءات إعداد و تحضير المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لا يمكن اعتماد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلا بعد إتباع مجموعة من الإجراءات حددها المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 و هي على النحو الآتي:

- إجراء مداولة من قبل المجالس الشعبية البلدية المعنية حيث يتم إقرار المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بموجب مداولة تتضمن النقاط التالية:
التوجيهات التي تحدد الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة للبلدية المقصودة أو البلديات المعنية.

-القائمة المحتملة للتجهيزات ذات المنفعة العمومية.

-كيفية مشاركة الإدارات العمومية و الهيئات والجمعيات لإعداد هذا المخطط.

-يتم تبليغ المداولة إلى الوالي المختص إقليمياً للمصادقة عليها و التي تنشر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية لمدة شهر كامل.

¹ -القانون 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتعلق بالتوجيه العقاري ، الجريدة الرسمية عدد 1990/49، ص1562 . القانون مستعمل من قبل تكتفي بذكر رقمه، مع وضع عبارة مرجع سابق.

² -منصوري نورة ، المرجع السابق ، ص. 24 - ص25 .

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

- إصدار قرار يحدد المحيط الذي سوف يدخل فيه المخطط بحيث تختلف الجهة المخولة لها صلاحية إصدار هذا القرار باختلاف الملف المتضمن كل الوثائق بما فيها المخططات التقنية التي تبين توسع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و ذلك حسب الحالات التالية:
-الوالي إذا كان الإقليم المعني بإنجاز المخطط يمس ولاية واحدة.

-الوزير المكلف بالتعمير مع وزير الداخلية و الجماعات المحلية بموجب قرار وزاري مشترك إذا كان إنجاز هذا المخطط يمس أقاليم بلديات لولايات مختلفة.

و إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المراد إعداده يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات ، يمكن لرؤساء البلديات المعنية إسناد مهمة إنجاز هذا المخطط إلى مؤسسة

عمومية مشتركة بين البلديات طبقا لتأكيدات قانون البلدية 11/10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 (ضرورة تهميشه) .

إبلاغ بعض المؤسسات و الهيئات العمومية : حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس البلدية المعنية بإبلاغ بعض المؤسسات و الهيئات العمومية بقرار إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من أجل المشاركة، و يشمل هذا التبليغ كل من رؤساء الغرف التجارية، الغرفة الفلاحية، رؤساء المنظمات المهنية رؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالقرار القاضي بإعداد المخطط.

كما نص قانون التعمير على ضرورة الاستشارة التوجيهية لكل الإدارات العمومية أو المصالح التابعة للدولة و المكلفة على مستوى الولاية: بالتعمير، مصلحة الفلاحة، الري، النقل، الأشغال العمومية، المواقع الأثرية الطاقة البريد و المواصلات، كما استحدثت المشرع مصالح و ألزم باستشارتها مثل : مصلحة البيئة ، فرع التهيئة و التعمير و مديرية السياحة طبقا لما جاء في المرسوم التنفيذي 177/05 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير .و لهؤلاء المرسل إليهم مهلة 15 يوما ابتداء من تاريخ الرسالة لتعيين ممثليهم، و بعد انقضاء هذه المهلة يقوم رئيس البلدية بإصدار قرار إداري يبين فيه قائمة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح والجمعيات التي طلب استشارتها بشأن المخطط . و ينشر هذا القرار لمدة شهر كامل بمقر البلدية أو البلديات المعنية و يبلغ للإدارات العمومية و الهيئات و الجمعيات و المصالح التابعة للدولة على المستوى المحلي وتمنح لها مهلة 60 يوما لإبداء ملاحظاتها كتابيا، و إذا لم تجب خلال هذه المهلة عدّ سكوتها موافقة.

-قرار إجراء التحقيق العمومي، حيث يخضع مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلى التحقيق العمومي بموجب قرار من رئيس البلدية المعني أو رؤساء البلديات المعنية، حيث يعين المفوض المحقق أو أكثر لهذا الغرض و ينشر قرار التحقيق في البلدية المعنية أو البلديات المعنية، و تبلغ نسخة منه للوالي المختص إقليميا خلال 15 يوما، و يتعين على رئيس البلدية أن يفتح سجلا خاصا مرقما من طرفه وموقع من قبل المفوض المحقق يسجل فيه يوما بيوم الملاحظات والاعتراضات المتعلقة بإعداد هذا المخطط. و بانقضاء مهلة 45 يوما يقلل محضر التحقيق

توقيعه من طرف المفوض المحقق، حيث يقوم هذا الأخير خلال مهلة 15 يوما الموالية بإعداد ملف كامل عن التحقيق و النتائج المتوصل إليها و يحوله مباشرة على رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

يرسل المخطط من قبل المفوض المحقق بعد المصادقة عليه بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية إلى الوالي المختص إقليميا، ليصادق عليه بموجب قرار، أو بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير و الوزير المكلف بالجماعات المحلية بعد استشارة الوالي المختص أو الولاية المعنيين، أو بناء على مرسوم تنفيذي بعد استشارة الوالي المعني أو الولاية المعنيين بناء على تقرير الوزير المكلف بالتعمير (1).

الفرع الثالث: دور المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في حماية البيئة

يهدف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلى حماية البيئة و الموارد الطبيعية، فهو يساهم بدرجة كبيرة في المحافظة عليها و حمايتها و هذا بوقاية البيئة من كل أشكال التلوث البصري أو البيئي و محاربة كل المخاطر التي تحدث بها لأن التنمية بصورتها المحلية أو الوطنية تقتضي تحقيق التوازن بين متطلبات النمو الاقتصادي و متطلبات حماية البيئة و المحافظة على الإطار المعيشي و العمراني للسكان ، كما يسعى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها، بحيث يسمح بترشيد استعمال المساحات الخضراء و وقاية الأوعية العقارية والأراضي الفلاحية، وحماية الأراضي ذات الطابع الغابي باعتباره ثروة وطنية لا بد من المحافظة عليها و تنميتها.

و يهدف هذا المخطط أيضا إلى حماية المناطق ذات الطابع الثقافي و التاريخي باعتباره جزء لا يتجزأ من الثروة الوطنية إضافة إلى الحفاظ على الإرث الحضاري.

كما يساهم هذا المخطط في تحديد المناطق الحساسة، كالسواحل و الأراضي الفلاحية الخصبة و الأراضي ذات الصبغة الطبيعية و الثقافية البارزة، كما يتولى مسؤولية تنظيم العقار الصناعي و يأخذ كل الاحتياطات اللازمة لحماية البيئة(2).

وبالرجوع إلى قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 10/03 فإن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لم يحقق الأهداف المرجوة منه في هذا الصدد، رغم أهميته في

اقتراح التصورات المستقبلية و الآليات الكفيلة بحماية البيئة، إلا أنه تعترضه بعض النقائص نتيجة لتضخم الأهداف المراد تحقيقها منه، حيث أصبح يشكل أرضية لكل فعل أو نشاط تنموي من : بناء ، زراعة، صناعة ، نقل ، وسياحة وغيره مما أدى إلى تضاعف فعاليته في مجال حماية البيئة ، إضافة إلى حالات عدم احترامه من طرف المواطنين أو القائمين عليه (ضرورة تهميش هذه الفقرة).

¹- المرسوم التنفيذي 177/91، المتعلق بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير .

²- نبيل صقر ، العقار الفلاحي ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر 2008 ، ص.154

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي و دوره في حماية البيئة

يعتبر مخطط شغل الأراضي من المخططات المحلية للتهيئة والتعمير المرسومة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وهذا المخطط هو أداة التخطيط المجالي والتسيير الحضري، ظهر بموجب القانون 29/90 للتحكم في تسيير المجال العمراني و صدر بشأنه المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 166/12 المؤرخ في 04/04/2012.

وطبقا لهذه القوانين والنصوص التطبيقية سنطرق إلى مفهوم مخطط شغل الأراضي (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى إجراءات وإعداد وتحضير هذا المخطط (الفرع الثاني) ونبرز أهم نقطة وهو دور هذا المخطط في حماية البيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم مخطط شغل الأراضي

أولا تعريف مخطط شغل الأراضي

عرف المشرع الجزائري مخطط شغل الأراضي على النحو التالي "هو المخطط الذي يحدد بالتفصيل وفي إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء عليها . (1)

يظهر من التعريف أن مخطط شغل الأراضي هو أداة من أدوات التعمير يغطي في غالب الأحيان تراب بلدية كاملة، تحدد فيه وبصفة مفصلة قواعد وحقوق استخدام الأراضي

والبناء من حيث الشكل الحضري للبنىات، الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به والمعبر عنه بالمتر المربع، أو المتر المكعب من أحجام المظهر الخارجى للبنىات، المساحات العمومية والخضراء، ارتفاقات الشوارع، النصب التذكارية، مواقع الأراضى الفلاحية الواجب حمايتها...الخ، وكل هذا فى إطار القواعد العامة التى تضمنها المخطط التوجيهى للتهيئة والتعمير. (2)

ثانياً محتويات مخطط شغل الأراضى.

بالرجوع إلى المادة 32 من قانون التهيئة والتعمير 90 / 29 المعدل والمتمم، و المادة 18 من المرسوم التنفيذى 178/91 المعدل والمتمم يتكون مخطط شغل الأراضى من: الوثائق المكتوبة أو اللوائح التنظيمية، و وثائق بيانية.

¹-أنظر: المادة 31 من قانون 29/90 المعدل والمتمم.

²- شويخ بن عثمان، دور الجماعات المحلية فى التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فى القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2010/2011، ص12.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها فى حماية البيئة

1. الوثائق المكتوبة أو اللوائح التنظيمية: وتتكون من:

أ. مذكرة تقديم: تثبت فيها تلازم و انسجام مخطط شغل الأراضى مع المخطط التوجيهى لتهيئة والتعمير.

ب. التنظيم: هى مجموعة القواعد التى تحدد لكل منطقة متجانسة نوع المباني المرخص فيها أو المحظورة وشكلها و وجهتها وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض.

2. الوثائق البيانية : تشمل على مخطط بيان الموقع ومخطط طوبوغرافى وخارطة تحدد الأراضى المعرضة للأخطار الطبيعية و التكنولوجية والأخطار الكبرى بالإضافة إلى المخطط الواقع القائم ومخطط التركيب العمرانى.(1)

الفرع الثانى : إجراءات إعداد و تحضير مخطط شغل الأراضى

يتم إعداد مخطط شغل الأراضى بموجب مداولة من المجلس الشعبى البلدى فى حالة البلدية الواحدة أو المجالس الشعبية البلدية المعنية فى حالة تعدد البلديات و تبلغ المداولة للوالى

المختص إقليميا و تنشر مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي ،أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

و بعد المصادقة على المداولة يصدر القرار الذي يتضمن رسم المحيط الذي يدخل فيه مخطط شغل الأراضي كما هو منصوص عليه في المادة 12 من القانون 29/90 المذكور أعلاه من قبل :

-الوالي إذا كان التراب المعني تابعا لولاية الواحدة.

-الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية إذا كان التراب المعني تابعا لولايات مختلفة.

و يعهد بإنجازه إلى مكتب دراسات متخصص و معتمد، و هذا تحت إشراف و مراقبة المصالح التقنية للبلدية و مديرية التعمير و البناء. بعدها يقوم رئيس البلدية أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء غرف التجارة، رؤساء مصالح الفلاحة، رؤساء المنظمات المهنية، رؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بمقرر التحضير، و تمنح لهؤلاء أجل 15 يوما من تاريخ تبليغهم للمشاركة في تحضير الملف و عند الانتهاء من مدة 15 يوما، يصدر رئيس البلدية قرارا يتضمن تعيين قائمة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية و كذا الجمعيات التي طلب استشارتها بشأن مشروع المخطط هذا طبقا لما جاء في المادة 7 من المرسوم التنفيذي 91 / 178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المعدل و المتمم الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي و يلتزم رئيس البلدية باستشارة الهيئات الإدارية الآتية :

- المصالح و الإدارات التابعة للدولة على مستوى الولاية و المكلفة ب: التعمير، الفلاحة ، الري ، النقل الأشغال العمومية، البريد و المواصلات، التجارة، و التنظيم الاقتصادي كما أضاف المرسوم التنفيذي رقم 318/05 مصالح البيئة، مصالح التهيئة العمرانية و مديرية السياحة.(2)

1 - منصورى نورة ، المرجع السابق، ص. 30 - ص31 .

2-المرسوم التنفيذي 318/05، المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد ، مؤرخة في

الهيئات و المصالح على المستوى المحلي و المكلفة ب: توزيع الطاقة، النقل، و مصالح توزيع المياه.

و هذا طبقا لما جاء في المادة 8 من المرسوم التنفيذي 91/178 المعدل و المتمم و الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي.

ينشر هذا القرار مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية و تبلغ الإدارات و المصالح المعنية بمشروع المخطط، و يكون لها مدة 60 يوما لإبداء رأيها و ملاحظاتها، و إذ لم تجب خلال هذه المدة أعتبر ذلك قبولا منها لمشروع المخطط.

و بعدها يطرح مشروع مخطط شغل الأراضي لتحقيق عمومي من طرف رئيس البلدية و لمدة 60 يوما، حيث تدون كل المعلومات في سجل خاص لهذا الغرض و ينتهي الاستقصاء العمومي بمحضر يوقعه المحقق و يرسله رفقة تقرير إلى رئيس البلدية المعني خلال 15 يوما من الانتهاء مصحوبا بالملف و الذي يبلغه إلى الوالي المختص إقليميا خلال 30 يوما، و في حالة انقضاء الأجل المحدد يعتبر عدم رد الوالي قبولا، و هذا ما جاءت به المادة 14 من المرسوم التنفيذي 91/178 المذكور أعلاه .

وإذا تم تعديل مشروع المخطط بعد التحقيق يصادق المجلس الشعبي البلدي بموجب المداولة على مخطط شغل الأراضي المعدل و يبلغ المخطط لكل من:

- الوالي المختص أو الولاية المختصين إقليميا .
- المصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية .
- الغرفة التجارية والغرفة الفلاحية.

و بعدها يوضع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني و الذي يبين فيه تاريخ بدء عملية الوضع تحت التصرف و المكان وقائمة الوثائق الكتابية و البيانية التي يتكون منها الملف.(1)

الفرع الثالث : دور مخطط شغل الأراضي في حماية البيئة

لقد انتهج المشرع الجزائري في وصفه للقواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة الطابع الازدواجي في الصياغة فهو يحدد الإجراءات الوقائية التي تحول دون وقوع الاعتداء على البيئة من جهة، و من جهة أخرى يحدد الجزاءات المترتبة عن مخالفتها، و حينما نتحدث عن الإجراءات الوقائية فإننا نقصد بذلك قواعد و مخططات التهيئة و التعمير و منها مخطط

شغل الأراضي لما له من دور في حماية البيئة و المحافظة على الجانب الجمالي العمراني، و يتجلى ذلك من خلال تسطير للمساحات العمرانية و المساحات الخضراء في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

¹-المواد 10- 14-16-17 من المرسوم التنفيذي رقم 91/178 السالف الذكر.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

و بالتالي فهذا المخطط يسعى إلى حماية المساحات الخضراء و المناظر، و المواقع الأثرية و الفلاحية و هذا ما أكده المشرع من خلال إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بإعداد المخطط باستشارة مديرية البيئة على مستوى الولاية، و ذلك ضمانا لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.(1)

كما يهدف هذا المخطط إلى تنظيم العقار الصناعي و الإجراءات الضرورية و الطرق الصحيحة لحماية البيئة أثناء التخلص من مخلفات و نفايات هذا النوع من العقار. (2) و بالرغم من الأهمية البالغة لهذا المخطط في مجال حماية البيئة، إلا أنه تشوبه بعض الاختلالات أثناء تطبيقه، نتيجة عدم الالتزام به و نتيجة تضخيم الأهداف المتوخاة منه في عدة مجالات على غرار : السياحة ، الزراعة السكن التعليم، الصحة، النقل، و الأشغال العمومية مما أدى إلى نقص فاعليته في مجال حماية البيئة، خاصة فيما تعلق بحماية المساحات الخضراء، و المحافظة على الأشجار و المناظر الطبيعية و الأثرية نتيجة الاعتداءات المتكررة من جهة، و إقامة المشاريع التنموية من جهة أخرى.

إلا أنه في الآونة الأخيرة نلاحظ اختفاء المساحات الخضراء في العديد من المدن الجزائرية وقلع عدد كبير من الأشجار، لإقامة مشاريع تنموية مما قلص من دور مخطط شغل الأراضي في مجال حماية البيئة، وبالتالي فإن هذا المخطط لم يحقق ما سعي إليه قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.(3)

¹-لعويجي عبد الله ، قرارات التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري ، رسالة من اجل نيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ،س جامعة الحاج لخضر ، باتنة ،2011-2012، ص19،18.

²- طارق محمد ، البيئة ومحاور تدهورها ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، مصر 2000 ، ص 18.

³-بلخير حلبي، دور قواعد التهيئة والتعمير في حماية البيئة، مذكرة للحصول على شهادة ماستر أكاديمي، التخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2012/2013، ص26-27.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

المطالب الثالث: المخطط الوطني للتهيئة الإقليم

يعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم صحوة هامة لاستعادة البعد الإقليمي في الجزائر كونه يجمع معظم النشاطات القطاعية من أجل تنمية مستدامة، و جاء نتيجة للنقائص و السلبيات التي عرفت المخططات المحلية وعدم فعاليتها في حماية البيئة ونظم أحكامه بموجب القانون 20/01⁽¹⁾، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة لسد نقائص المخططات المحلية والحفاظ على البيئة و حمايتها، و سنتناول في هذا المطلب مفهوم المخطط الوطني للتهيئة الإقليم (الفرع الأول) ،ثم إلى استراتيجية المخطط الوطني للتهيئة الإقليم في(الفرع الثاني) وأخيرا إلى دور هذا المخطط في حماية البيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول : مفهوم المخطط الوطني للتهيئة الإقليم

سنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف المخطط الوطني للتهيئة الإقليم (أولا) ثم إلى التوجهات الأساسية لهذا المخطط (ثانيا).

أولا/ تعريف المخطط الوطني للتهيئة الإقليم

هو مخطط مركزي يعكس التوجهات و الأدوات المتعلقة بالتهيئة الإقليمية، و التي تضمن تنمية منسجمة و متكاملة تمس كامل التراب الوطني. فهو يترجم السياسات العامة للدولة في مجال تهيئة الإقليم و تنميته، و هذا بالتوافق مع كل من المخطط الوطني التوجيهي لتهيئة السواحل و المخطط التوجيهي لحماية الأراضي و مكافحة التصحر، و مخططات تهيئة الإقليم الولائي، و المخططات التوجيهية لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى.(2)

ثانيا/ التوجهات الأساسية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم

يعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم أحد أهم الرهانات التنموية الكبرى التي تعمل على رسم المخطط الاستراتيجي للتنمية عبر التراب الوطني، فهو يترجم آفاق الاستراتيجية الأساسية للسياسة الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة.

و يتجه هذا المخطط نحو إدماج جميع القطاعات في السياسة الإنمائية للبلاد، و ترمي هذه التوجهات الأساسية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى(3):

-الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني و خاصة توزيع السكان، والأنشطة الاقتصادية على كافة الإقليم الوطني.

-ضمان التوازن الجهوي في مجال التنمية.

¹- قانون رقم 20/01، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، جريدة رسمية عدد 77، صادرة في 15 ديسمبر 2001.

²- القانون 20/01 نفس المرجع، ص 20 .

³- وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، جويلية 2007، ص 45.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

- تحسين المحيط المعيشي و الرفع من المستوى المعيشي للمواطن.
- تامين الموارد الطبيعية و استغلالها الاستغلال الحسن.
- حماية التراث الثقافي و التاريخي و تنميته.
- ضمان ديمومة الثروات الطبيعية الاستراتيجية.
- تحسين جاذبية و تنافسية الإقليم عن طريق تحديث منشآت النقل و التجهيز و الاتصال.
- تعبئة الموارد المائية و توزيعها و الحفاظ عليها.

- تنمية برامج الاستصلاح الزراعي و الصناعي.

- حماية التربة و مكافحة التصحر و حماية المساحات الخضراء.

و لضمان تحقيق التوجهات الأساسية المسطرة في هذا المخطط تم تدعيمه مؤسساتيا باستحداث المجلس الوطني لتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة ، و الذي يطلع بمهمة التقييم و التحديث الدوري لهذا المخطط بالإضافة إلى ضمان احترام المخططات الجهوية لتصورات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم. (1)

الفرع الثاني: استراتيجية المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

يساهم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في صياغة التصورات التنموية في مختلف المناطق و الأقاليم الوطنية و على ضوء هذا سنتناول توضيح استراتيجيته بناء على الجغرافية و خصوصية كل منطقة .

أولا/ في الإقليم الساحلي:

يهدف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في الإقليم الساحلي، إلى التحكم في التوسع العمراني على مستوى الساحل، و ذلك باحترام شروط تمدن المناطق الساحلية و كفاءات شغلها إضافة إلى تنمية أنشطة الصيد البحري و الموارد الصيدية مع ضرورة إدماج الاقتصاد الوطني في فضاءات التبادل الحر و عصرنه هياكل المنشآت البحرية.

كما يسعى هذا المخطط على حماية المناطق الساحلية والجرف القاري ومياه البحر من التلوث، والمحافظة على المناطق الرطبة و حمايتها.

كما نلمس في هذا المخطط الدور الاستراتيجي الذي يلعبه في حماية التراث الأثري المتصل بالسواحل.

ثانيا/ في المناطق الجبلية.

يسعى المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى تأهيل مختلف المناطق المتوزعة على التراب الوطني و مهما كانت طبيعتها : ساحلية، سهبية أو جبلية كانت و لأجل تنمية المناطق الجبلية فقد ساهم هذا المخطط في المحافظة على عذرية هذه المناطق و حمايتها من كل اعتداء، مع حشد الموارد المائية المتدفقة من الجبال بواسطة التقنيات الحديثة لضمان السقي و تطوير الزراعة الجبلية و تربية المواشي المتأقلمة مع هذه المناطق.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

و تجسيدا لاستراتيجية هذا المخطط فقد عمدت الجهات المكلفة بتنفيذه على محاولة إنشاء مساحات و محيطات مسقية، مع إعادة تشجير الغابات و الحفاظ على التراث الغابي دون أن ننسى وجوب حماية التنوع البيولوجي المتواجد بالمناطق الجبلية، مع تشجيع الحرف و الصناعة التقليدية الملائمة للاقتصاد الجبلي.

ثالثا/ في الهضاب العليا والسهوب.

ترتكز على موائمة نظام الاستغلال الريفي للخصوصيات السهبية، الاستغلال العقلاني لكل الموارد المائية السطحية والباطنية المحمية وتحقيق التحويلات الضرورية لها انطلاقا من الشمال والجنوب، فضلا عن مكافحة التصحر والاستغلال الفوضوي للأراضي، زيادة عن حماية المساحات الرعوية و تجهيزها، حث سكان السهوب على المشاركة في التنمية، الترقية الاجتماعية في مجالي التربية والصحة، كما تعمل على رصد ومتابعة تطور المجال السهبي باستمرار. (1)

رابعا/ في المناطق الجنوبية.

يلعب المخطط الوطني لتهيئة الإقليم دور هام في تنظيم جميع الأقاليم فهو وسيلة قانونية ترمي إلى تحقيق جملة من الأهداف التنموية في المناطق الجنوبية حيث يعمل على ترقية الزراعة الصحراوية و الواحات و ذلك من خلال تجميع الموارد الطبيعية بمختلف أنواعها خاصة المائية منها التي تستغل في سقي المزروعات الصحراوية.

و من ضمن استراتيجية هذا المخطط في المناطق الجنوبية هي حماية المنظومة البيئية في الواحات و الصحاري، و تثمين الزراعة الصحراوية من خلال إنشاء محيطات مسقية عن طريق برامج مدروسة تكون وسيلة ناجعة في مكافحة التصحر بإقامة حزام نباتي مقاوم و تشجيع الغراس العلفية و بالتالي نضمن حماية المناطق الرعوية في إطار السياسة الإنمائية العامة (تهميش هذه الفقرة).

خامسا/ في المناطق الحدودية:

ترقية مراكز الحياة وامتصاص الاختلالات فيما يخص التجهيزات المرتبطة بالإطار المعيشي للسكان المعنيين، والمحافظة على ثروتهم الطبيعية والحيوانية، مع فك العزلة

وتتمية شبكات المواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية، بالإضافة إلى تامين الموارد المحمية وتكوين أنشطة تكميلية في إطار الاندماج المغاربي، وما يترتب عليه من مبادلات وتعارف حدودي وتنمية مشتركة مع المناطق والبلدان المجاورة.(2)

¹ - المادة 15 من القانون رقم 20 / 01، السابق الذكر وليس نفس المرسوم.

² - المادة 17 من القانون رقم 20 / 01، السابق الذكر.

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

الفرع الثالث: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم و دوره في حماية القواعد البيئية

يساهم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في حماية البيئة، بحيث أنه يكمل بعض النقائص الموجودة في المخططات المحلية و يحدد الأعمال التكميلية الضرورية لحماية مختلف الفضاءات من : سواحل و جبال و سهوب و مناطق صحراوية جنوبية، و يضمن المحافظة على البيئة في هذه المناطق من كل الأخطار المحدقة بها، كأخطار التلوث و الاعتداء على الطبيعة و الموروث الحضري المادي. و تتجسد تلك الحماية في مناطق الساحل من خلال حماية الساحل و الجرف القاري و مياه البحر من أخطار التلوث.

أما في المناطق الجبلية فيعمل هذا المخطط على تطوير الزراعة الجبلية الطبقية، و تربية المواشي المتأقلمة مع الطبيعة الجبلية، كما يهدف أيضا إلى إحداث المساحات المسقية وتحسينها و إعادة التشجير، و الحفاظ على التراث الغابي و استغلاله الاستغلال العقلاني، إضافة إلى حماية المكتسبات التاريخية و الأثرية.

كما أن هناك نقطة مهمة وهي حماية التنوع البيولوجي والذي يعتبر من مقتضيات حماية البيئة والتي نصت عليها المادة 39 والمواد من 40 إلى 43 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والتي تبرر الحفاظ على الفصائل الحيوانية الغير أليفة أو فصائل نباتية غير مزروعة.(1)

أما فيما يخص إقليم الهضاب العليا و السهوب، فيتجلى دور المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في حماية البيئة من خلال مكافحة التصحر بشتى الطرق و الاستغلال العشوائي للأراضي دون أدنى رقيب، بالإضافة إلى حماية المساحات الرعوية و تأهيلها، و تجنيد سكان السهوب و الهضاب و إشراكهم في أعمال التنمية و حماية المجال البيئي دون أن ننسى دوره في حماية التراث الثقافي و الأثري، و متابعة تطور المجال السهبي باستمرار و مراقبة مدى مساهمته لقانون حماية البيئة، كما يضمن هذا المخطط في مجال حماية البيئة في إقليم الجنوب و الحفاظ على الخصوصيات الطبيعية و الاقتصادية و يظهر ذلك من خلال ترقية الموارد الطبيعية خاصة الموارد المائية الباطنية و السطحية، و حماية المنظومة البيئية في الواحات و الصحاري، بالإضافة إلى تثمين الجهود الرامية إلى الاستصلاح الزراعي و تطويره و خلق مساحات جديدة للزراعة عن طريق إعداد برامج فلاحية طموحة تراعي هذه الخصوصيات و تضمن الاستغلال العقلاني للموارد المائية الباطنية، كما يسعى هذا المخطط إلى حماية المناطق الرعوية و مكافحة التصحر و ظاهرة صعود الماء، و الحفاظ على التراث الثقافي و التاريخي و تشجيع السياحة الصحراوية. (**ضرورة تهميش هذه الصفحة**).

¹ - قانون رقم 10/03، مؤرخ في 19 يوليو 2003، متعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 43 صادرة في 20 يوليو 2003 (لقد ذكر هذا القانون سابقاً، لذا يرجى تهميشه عند ذكره أول مرة).

الفصل الأول الآليات القانونية للتهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

ونشير هنا إلى استحداث المشرع لمخططات توجيهية للبنى الكبرى و الخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية، لتدعيم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في مجال حماية البيئة، و ترجمة التوجيهات المركزية لهذا المخطط تداركا للنقص أو التفاوت الناجم عن ممارسة السلطة التقديرية الواسعة للجماعات المحلية في تصور التوجهات الملائمة لحماية البيئة، هذه المرجعية المركزية التي تعتمد في سياستها المتعلقة بشغل المجال و تهيئته المستدامة

على التدرجية في ترجمة التوجهات العامة إلى المخططات القطاعية و المخططات الجهوية،
وتؤدي إلى القضاء على التفاوت و الاختلالات بين الجماعات المحلية في الالتزام بالسياسة
الوطنية لحماية البيئة، و بذلك نحدث تكاملا و انسجاما للتدخل الوقائي، من أجل حماية
البيئة على المستوى الوطني.

خلاصة الفصل الأول:

قد يتبادر إلى الذهن أن قانون التهيئة و التعمير و ما يؤديه من دور استهلاكي للأراضي يجعله يتجاوز القواعد التي تبناها قانون حماية البيئة، لكن في حقيقة الأمر نجد أن قواعد و مخططات تنظيم عملية التهيئة و التعمير التي سنّها المشرع الجزائري، من قواعد عامة للتهيئة و مخططات محلية للتعمير، و مخطط وطني لتهيئة الاقليم ساهمت بشكل كبير في حماية البيئة و سد الفراغ القانوني و ذلك بتكريسها لصلة وثيقة بين عملية التهيئة و التعمير و مجال حماية البيئة.

و تتجسد هذه العلاقة أكثر فيما أوجده المشرع من إجراءات بغرض التعمير، و بالتمعن في نصوص قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير و قانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة يتضح أن المشرع حاول إقرار وسائل تعميم مشجعة و فعالة و بالمقابل حاول وضع قواعد للتصدي لكل التجاوزات التي لا تحترم هذه القواعد، وبهذا يكون قانون التعمير قد تبنى ثقافة واسعة في مجال البناء و التعمير و حماية البيئة و هذا حفاظا على الصحة العمومية و الأمن العمومي باعتبارهما من عناصر النظام العام، و عليه فإن النصوص و القواعد المتعلقة بالتهيئة و التعمير لها علاقة تكميلية مع قانون حماية البيئة هذا بوجه عام.

غير أننا و بالرجوع إلى الواقع نجد أن هذه القواعد لم ترق إلى ما هو مأمول منها في مجال حماية البيئة، بسبب ما نلاحظه من اعتداءات على الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء و التراث الحضاري و الأثري بحجة القضاء على أزمة السكن خاصة خلال العشرية الحمراء و ما صاحبها من تداعيات سلبية مست بشكل مباشر البيئة بداعي توفير الامن و السكنية، أو ما نراه من تلوث بمختلف أشكاله الجوي، البحري و البري نتيجة غياب الرقابة الإدارية الصارمة و عدم احترام القوانين المتعلقة بحماية البيئة خاصة من قبل المؤسسات المصنفة و مؤسسات الانجاز، ناهيك عن مشاكل انتشار الأوساخ و النفايات بشكل عشوائي دون مراقبة، ضف إلى ذلك ضعف الكفاءة لدى البعض المشارك في إعداد المخططات المحلية خاصة المجالس المنتخبة. و نتيجة للنقائص التي اعترت هذه القواعد و المخططات المحلية في مجال حماية البيئة استحدث المشرع الجزائري مخطط وطني لتهيئة الإقليم الذي يعتبر مخطط مستقبلي واعد يستدرك تلك النقائص و يكفل قدر أكبر لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

الفصل الثاني:

الآليات الإدارية لرقابة عملية التهيئة و
التعمير ودورها في حماية البيئة

الفصل الثاني الآليات الإدارية لرقابة عملية التهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

تحتل قضية التعمير وحماية البيئة محور اهتمام مشرعي كل دول العالم بما فيها المشرع الجزائري، إذ أنها تمس بالحضارة والبناء، ويتعلق الأمر هنا بذلك الحيز الذي يشغله الأفراد، سواء اتخذ صورة المسكن الذي يأويهم أو مكان العمل الذي يرتادونه من أجل تلبية حاجياتهم وضمان استمرار وظائف الدولة.

من هنا كان لزاما أن يتوافر هذا الفضاء المبني على شروط الأمن و السلامة و الصحة، و الوقاية من الحوادث الطبيعية و البشرية، ولن تتوافر هذه الشروط والغايات بدون أعمال قواعد وآليات تنظيمية للبناءات تضمن سلامتها و سلامة البيئة المتواجدة بها. لأجل ذلك أخضع المشرع الجزائري جميع الأنشطة العمرانية لتراخيص و شهادات إدارية بموجب قوانين التهيئة والتعمير حتى تتمكن الإدارة من الاضطلاع بمهمتها الرقابية.

و في ظل الإصلاحات التي عرفتها البلاد تطبيقا لدستور 1989 صدر القانون 90 / 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي أقر مبدأ تقييد أنشطة البناء و التعمير بضرورة الحصول على رخص أو شهادات في إعداد أي بناء جديد أو إحداث تغيير في بناء قائم أو هدمه، باعتبارها آليات لضمان الرقابة على حسن استعمال الأرض طبقا للوجهة المخصصة لها.

و لقد نظم المشرع أحكام رخص وشهادات التعمير بموجب قانون 90 / 29 السالف الذكر المعدل و المتمم بموجب قانون 04 / 05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بالتهيئة والتعمير، بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي 91 / 176 المؤرخ في 08 ماي 1991 الذي

يحدد كفاءات تحضير شهادات التعمير ورخصة التجزئة و شهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم **ولقد ألغي هذا المرسوم بالمرسوم التنفيذي 15-19 المتعلق بعقود التعمير....** وهي عبارة عن وثائق تمنحها الإدارة المختصة وتجسد في مجملها الرقابة القبلية وحتى البعدية، ونظرا لدورها الرقابي، فإنها أصبحت تلعب دورا هاما في حماية البيئة و المحافظة على الجانب الجمالي للعمران.

و لتحديد مفهوم هذه الآليات الإدارية الرقابية و إبراز دورها في حماية البيئة، نحاول جاهدين في هذا الفصل المتضمن لمبحثين تحديد الإطار المفاهيمي للرخص الإدارية لرقابة عملية التهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة(مبحث أول) ثم نتطرق للإطار المفاهيمي للشهادات الإدارية لرقابة عملية التهيئة و التعمير و دورها في حماية البيئة (مبحث ثاني).

الفصل الثاني الآليات الإدارية لرقابة عملية التهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للرخص الإدارية لرقابة عملية التهيئة والتعمير ودورها في

حماية البيئة

يعتبر الترخيص من الوسائل القانونية التي تتمتع بها سلطات الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام⁽¹⁾، ويعرف على أنه : " قرار صادر من الإدارة المختصة، مضمونه يتمثل في السماح لأحد الأشخاص بمزاولة نشاط معين، ولا يمكن ممارسة النشاط من قبل الأشخاص قبل الحصول على الإذن الوارد في الترخيص" ⁽²⁾ ، كما يعرف على أنه الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن ⁽³⁾ ، فهو وسيلة

بيد الدولة لتقييد النشاط الفردي، او للوقاية مما قد ينجم عنه من أضرار أو أخطار يمكن أن تصيب المجتمع (4).

والحكمة من فرضه تكمن في إمكانية التدخل مسبقا في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار بسبب ممارسة النشاط بصورة غير آمنة.

وغالبا ما تتولى التشريعات البيئية تحديد شروط منح الترخيص بممارسة نشاط من طبيعة معينة، متى انطوى على مساس بالصحة العامة أو بعناصر البيئة المحمية قانونا(5).

لقد حدد القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم (6) ، ثلاث رخص تتعلق بالبناء والتعمير، وهي رخصة البناء و رخصة التجزئة و رخصة الهدم، وهذه الرخص تمنحها الإدارة من أجل تنظيم عملية العمران والحد من البناء الفوضوي العشوائي.

وعليه فقد قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة **مطالب**، حيث خصصنا كل مبحث لرخصة من الرخص الإدارية، مبينين دورها في حماية البيئة، فتطرقنا في **المطلب الأول** إلى رخصة البناء ودورها في حماية البيئة، وفي **المطلب الثاني** إلى رخصة التجزئة ودورها في حماية البيئة، أما **المطلب الثالث** فخصصناه لرخصة الهدم ودورها في حماية البيئة.

¹ - محمد الصغير بعمي، القانون الإداري، دار العموم لمنشر والتوزيع، الج 1 زئر، دون سنة نشر، ص 278

² - إسماعيل نجم الدين زكنة، القانون الإداري البيئي -دراسة تحليلية مقارنة- ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ط1، 2012، ص330.

³ - ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص 138.

⁴ - نوار دهام مطر الزبيدي، الحماية الجنائية للبيئة- دراسة مقارنة-، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ط 1، 2014، ص 471.

⁵ . نوار دهام مطر الزبيدي، المرجع السابق، ص 471- 472.

⁶ - القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، معدل ومتمم، السالف الذكر.

المطلب الأول: مفهوم رخصة البناء

تعد رخصة البناء وسيلة قانونية لتحقيق انسجام التخطيط العمراني مع الصالح العام والأمن العمومي، وذلك عن طريق عدم جواز إقامة المباني بصفة عامة، إلا بعد الحصول على ترخيص يصدر بقرار إداري، تفاديا للأخطار التي يمكن أن تسببها المباني غير الشرعية، ولمنع البناء العشوائي، حيث تلعب دورا فعالا في ضمان الرقابة على حركة البناء قبل الشروع فيه، فهي وسيلة من وسائل الضبط الإداري، الهدف منها تقييد حرية الأفراد بما يحقق النظام العام، ويضمن المحافظة على البيئة، كما تعتبر رخصة البناء من الأعمال القانونية لممارسة نشاط معين من حيث طبيعتها، تعد قرارا إداريا أي تصرف إداري انفرادي⁽¹⁾. الامر الذي يستوجب التعريف بها في (الفرع الأول) ثم بيان قواعد ضبط منحها و تسليمها في (الفرع الثاني) مبرزين دورها في حماية البيئة في (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : مضمون و تعريف رخصة البناء

لم يعرف المشرع الجزائري رخصة البناء في قانون التعمير و لا في القوانين الأخرى، بل اكتفى في المادة 52 من القانون 90 / 29 المتعلق بالتهيئة و التعمير بالنص على أنها رخصة تشترط في حالة تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الجديدة، وتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه، أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية و إنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج و هو نفس المحتوى الذي نصت عليه المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المحدد لكيفيات تحضير شهادات التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة و رخصة الهدم وتسليم ذلك و التي جاء فيها (**عليكم الرجوع إلى المرسوم التنفيذي 15-19** : " يشترط كل تشييد لبنانية او تحويل لبنانية على حيازة رخصة البناء" فمن خلال محتوى المادتين يتبين لنا أن رخصة البناء وثيقة إدارية تسلم على شكل قرار إداري لكل شخص طبيعي أو معنوي متحصل على ملكية عقار يريد إنجاز بناء جديد، أو تغيير بناء موجود أو ترميمه شريطة تقديم ملف كامل مدعم بكل الوثائق و المخططات التي تثبت الصفة .

وتعرف أيضا على أنها، القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه الحق للشخص (طبيعيا أو معنويا) بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران⁽²⁾.

¹-عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 407 .
²-الزين عزري، قرارات العمران الفردية و طرق الطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 16.

الفصل الثاني الآليات الإدارية لرقابة عملية التهيئة و التعمير ودورها في حماية البيئة

وعرّفت أيضا بأنها "التصرف السابق للبناء الذي تقرر بموجبه السلطة الادارية أن أعمال البناء التي ستم تحترم الضروريات القانونية و التنظيمية في مجال العمران⁽¹⁾ وتتميز رخصة البناء بأنها :

قرار إداري مسبق ، بمعنى أنها إجراء إداري ضروري يسلم قبل تشييد البناء وهو ما تؤكدته المادة 5 من قانون 15/08 المتعلق بمطابقة البناءات و إتمام انجازها التي جاء فيها : " يمنع القيام بتشبيد أي بنايةدون الحصول المسبق على رخصة البناء."

- قرار إداري انفرادي يصدر من جهات إدارية محددة قانونا في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير .

- رخصة البناء مرتبطة بملكية العقار وهو ما أكدته المادة 50 من القانون 90 / 29 التي جاء فيها : " حق البناء مرتبط بملكية الأرضويخضع لرخصة البناء."

-رخصة البناء هي عمل إداري يخضع لأحكام و قواعد القانون الإداري.

-كما يترتب على الصفة الإدارية لرخصة البناء، أن المتضرر من هذا القرار له حق الطعن فيه أمام القضاء الإداري.

و من جملة التعاريف السابقة يمكننا ان نعطي تعريف جامع لرخصة البناء، فرخصة البناء هي القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا تمنح بمقتضاه الحق لشخص طبيعي أو معنوي بإقامة بناء جديد، أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قانون العمران⁽²⁾.

الفرع الثاني : قواعد ضبط منح رخصة البناء

تعتبر الإجراءات القانونية الخاصة بطلب رخصة البناء الخطوة الأساسية التي يجب مراعاتها ، حتى نضمن الرقابة الفعالة على حركة البناء ، و هذا ما بيّنه قانون التهيئة و

التعمير 29/90 وكذا المرسوم التنفيذي 176/91 الذي يحدد كفاءات تحضير شهادات التعمير و رخصة التجزئة و شهادة التقسيم ، و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم وتسليم ذلك.

و عليه سنتناول ذلك بإبراز شروط طلب رخصة البناء (أولا) ثم محتوى و إجراءات الإعداد و التسليم(ثانيا) .

أولا : شروط طلب رخصة البناء

يشترط في الحصول على رخصة البناء توافر شروط تتعلق بطلبها وأخرى تتعلق بمضمون الطلب وإجراءات إعدادها و تسليمها(3).

1-الزين عزري ، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر . بسكرة ،جوان 2008 ص 4.

2-الزين عزري ، إجراءات إصدار قرارات البناء و الهدم في التشريع الجزائري ، مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الثالث .الجزائر . 2008 ، ص12.

3-المرسوم التنفيذي 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد كفاءات تحضير شهادات التعمير و رخصة التجزئة ، و شهادة التقسيم و رخصة البناء، و شهادة المطابقة، و رخصة الهدم و تسليم ذلك.

الفصل الثاني الآليات الإدارية لرقابة عملية التهيئة و التعمير

ودورها في حماية البيئة

الشروط الخاصة بطلب رخصة البناء :

حسب المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 91 / 176 طلب رخصة البناء يجب أن يقدمه :

1-المالك الذي يملك القطعة الأرضية المراد البناء عليها بمقتضى عقد رسمي للملكية مسجل و مشهر أو صاحب العقد الإداري.

2-الوكيل وهو الشخص الذي يفوضه المالك الأصلي للقيام بطلب رخصة البناء لحسابه و باسمه وتحرر الوكالة طبقا لأحكام القانون المدني.

3-المستأجر المرخص له قانونا بالحصول على الرخصة و يتعلق الأمر بالأعمال الضرورية للعين المؤجرة و صفة

المستأجر لا تكفي وحدها لطلب الحصول على رخصة البناء، بل عليه الحصول على رخصة صريحة من طرف المؤجر المالك للعين المؤجرة يرخص له بمقتضاها القيام بأشغال البناء.

4- الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية و يقصد بها المؤسسات و الهيئات العمومية المسيرة للأموال الوقفية لأنها في حكم المالك ، وبإمكانها الحصول على رخصة البناء ، إذا تطلب ذلك استغلال الأرض الوقفية.

5- صاحب شهادة الحيازة حيث أجازت المادة 34 من القانون 90 / 25 المتعلق بالتوجيه العقاري المتحصل على شهادة الحيازة ان يطلب رخصة البناء بحكم أن هذه الشهادة ترتب لصاحبها نفس آثار المالك.

ثانيا : الشروط المتعلقة بمضمون الطلب وإجراءات الإعداد و التسليم

يجب على صاحب الطلب أن يحتوي ملفه وثائق تثبت صفته كمالك كما حددتها المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 السالف الذكر، ومستندات خاصة بالبناء حسب ما حددتها المادة 35 من نفس المرسوم و يقدم إلى الإدارة المعنية قصد دراسته و التحقق منه ليتسنى لها تسليم رخصة البناء .

أ محتوى الملف:

يجب أن يتضمن ملف طلب رخصة البناء إضافة الى الوثائق التي تثبت الصفة ، مجموعة من التصاميم و التي تبين موقع الأرض التي سيقام عليها البناء ، طبقا لما جاء في المرسوم التنفيذي 176/91 السالف الذكر وتصاميم أخرى تبين التوزيعات الداخلية للبناية ، وكذا مختلف الشبكات على غرار شبكة المياه الصالحة للشرب وشبكة الصرف الصحي ، و شبكة الكهرباء و الغاز و التدفئة و شكل الواجهة .

و هناك مخططات أخرى ترفق بالملف ،كمخطط الكتلة و مخطط الموقع لتحديد المساحة و البناءات كما يشترط أيضا تقديم تقرير حول مدى التأثير على البيئة وفقا لما جاء في القانون 10/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة إذا تعلق الأمر بالمنشآت المصنفة ، وكذا المخطط الزمني لإنجاز المشروع .

ب-إجراءات دراسة الطلب وكيفية التسليم

تنص المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 91 / 176 على أنه: " يتناول تحضير الطلب مدى مطابقة مشروع البناء لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، وفي حالة انعدام ذلك لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو التعليمات المنصوص عليها تطبيقاً للأحكام المتعلقة بالقواعد المتعلقة بالتهيئة والتعمير " وعليه فدراسة الملف تختلف طريقتها تبعاً للأرض المقرر البناء عليها، إذا كانت ضمن مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

-في حالة غياب هذه المخططات فإن الدراسة تتم اعتماداً على القواعد العامة للتهيئة و التعمير التي تبين الحد الأدنى من القواعد التي يجب مراعاتها.

-و في حالة وجود هذه المخططات فإن ملف رخصة البناء يدرس وفقهما ، ويبين مدى إمكانية إنجاز المشروع و القيود و الإرتقاقات التي ترد على هذه الأرض ، وكذا الالتزامات التي تقع على المالك.

و تتم الدراسة من قبل مصلحة التعمير لدى البلدية المعنية ويكون إصدار رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي ونميز هنا بين الحالات التالية :

1-إذا كان إصدار الرخصة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلاً للبلدية:

في هذه الحالة تدرس مصلحة التعمير على مستوى البلدية الملف ويمكنها طلب معلومات من مصلحة التعمير على مستوى الولاية التي تتلقى نسخة من الملف خلال أجل ثمانية أيام من تاريخ الإيداع، طبقاً لما جاء في المادة 40 من المرسوم التنفيذي 176/91 ويصدر رئيس البلدية قراره خلال ثلاثة أشهر الموالية لتاريخ إيداع الطلب (1).

1- المرسوم التنفيذي 176/91 ، المصدر السابق ، ص 968.

ملاحظة هامة : كل هذه الرخص يجب إعادتها حسب المرسوم التنفيذي 15-19