

الضبط في مجال العمران كوسيلة لحماية البيئة في الجزائر

Control in the field of Urbanization as a means of protecting the Environment in Algeria



ملاح حفصي

جامعة باتنة 1، الجزائر، hafsi.melah@univ-batna.dz

فاتن صبري سيد الليثي

جامعة باتنة 1، الجزائر، Faten.ellithi@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2020/03/10 تاريخ القبول: 2020/05/31 تاريخ النشر: 2020/07/01

ملخص:

يعتبر العمران مرآة تعكس مستوى التطور الحضاري للدولة والجزائر على غرار جميع الدول تسهر على وضع مقاييس تستجيب لها البناءات، بغية إظهار الوجه الحسن لها، حيث أقرت عديد الآليات والتشريعات لحماية البيئة العمرانية، مع وضع الأطر اللازمة للمحافظة على عناصر البيئة في إطار التنمية المستدامة، واستحدثت هيئات ومؤسسات متخصصة، وأصدرت ترسانة من النصوص القانونية ترمي للمحافظة على البيئة من جهة وتهدف إلى تنظيم العمران ومنحه النسق الجمالي الذي يعبر عن الهوية الجزائرية العمرانية من جهة ثانية. الكلمات المفتاحية: البيئة: التهيئة: التعمير: الضبط الإداري البيئي: التراخيص.

Abstract:

Urbanization is the mirror that reflects the civilization level of any state. Algeria; as all countries; is keen to develop measures to which buildings should respond in order to show its good face, so it adopted many mechanisms and legislation to protect the urban environment. It used all the necessary frameworks to maintain the environment features within the context of sustainable development, in addition to that it created specialized agencies and institutions that are armed with an arsenal of legal texts for preserving the environment, organizing the building and giving them aesthetic appearance. This expresses the identity of the Algerian urban style.

Keywords: environment; planning; urbanization; environmental administrative control. Licenses

* المؤلف المرسل: حفصي ملاح، mellah.hafsi2017@gmail.com

مقدمة:

رغم أن فوضى العمران، تعد مشكلة عالمية تسعى كثير من الدول إلى سن قوانين صارمة وردعية من أجل الوصول إلى مدن عالمية، وتحقيق عمران وفق مقاييس عالمية ودائمة وهو الشيء الذي تعاني منه المدن الجزائرية، مما جعل المشرع يرفع التحدي من خلال وضع منظومة تشريعية عن طريق سن قوانين بصفة مستمرة من أجل الحد من هذه الظاهرة والحفاظ على البيئة.

ولعل أهم هذه النصوص القانونية المتعلقة بالتهيئة والتعمير هو القانون 29/90 المعدل والمتمم بموجب القانون 05/04، وكذا المرسوم التنفيذي 176/91، الذي يعد الإطار العام المتعلق بكيفية استغلال واستعمال الأراضي العمرانية، والتي جاءت بجملة من الرخص والشهادات التي تمكن الإدارة من الاضطلاع بمهمتها الرقابية من حيث الإشراف والتوجيه، وكذا الإعلام بالأوضاع القانونية والإدارية للعقارات المعنية، وهذا من أجل تنظيم الميدان العمراني، وتحديث آليات الرقابة المسبقة واللاحقة للبناءات.

وعلى ضوء ما تقدم يمكننا طرح الإشكالية التالية:

ما مدى نجاعة آلية الضبط في مجال العمران ودورها في حماية البيئة على ضوء التشريع

الجزائري؟.

ومن أجل إبراز الدور الرقابي في مجال التهيئة والتعمير في مجال حماية البيئة، والذي يعد من أكثر المواضيع تشعبا وتعقيدا نظرا لتشابك هذه القواعد التي خضعت إلى العديد من التعديل، وارتباط نجاح أي مشروع بمدى فعالية التحكم الصارم في تطبيق وتجسيد القوانين والأحكام المتعلقة بمجمل آليات الرقابة اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي، فالأول يظهر من خلال وصف الدور الرقابي للإدارة في مجال التهيئة والتعمير في مجال حماية البيئة ووصف المخالفات الذي يعتره هذا الدور على أرض الواقع، أما الثاني فيظهر من خلال عرض ونقد النصوص والمواد القانونية ذات الصلة بالموضوع.

التراخيص الإدارية لرقابة عملية التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة:

يعد الترخيص الإداري من الأساليب الوقائية المانعة لما قد ينجم عن النشاط من ضرر (مقداد، 2016/2015)، وتضمن التشريع الجزائري أسلوب الترخيص في عديد القوانين المتعلقة بحماية البيئة على غرار قانون المياه (05/12، 2005)، قانون المناجم (القانون 10/01، 2001)، والقانون المتعلق بحماية الساحل وتثمينه (القانون 02/02، 2002)، كما تجده في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة (القانون 10/03، 2003).

ومن جهته تضمن القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير النص على نظام التراخيص، حيث أولى المشرع أهمية بالغة لرخص البناء، التجزئة، والهدم، لذلك سنحاول التطرق إلى هذه الرخص باعتبارها أدوات جوهرية، مبرزين دورها في حماية البيئة.

رخصة البناء:

يخضع النشاط العمراني لقيود تفرضها الهيئات الإدارية من أجل تنظيم الحركة العمرانية ومنع التجاوزات، ومن بين هذه القيود رخصة البناء التي يعد استصدارها بمثابة حجر الزاوية وإجراء ضروريا قبل

البدء في أي عملية بناء، لما فيها من مراعاة للشروط والقواعد القانونية المتعلقة بالعمران، ما يضمن سلامة النسيج العمراني.

وسنحاول التطرق إلى تعريف رخصة البناء، وبيان إجراءات اعدادها ومنحها، ومن ثم دورها في حماية البيئة.

تعريف رخصة البناء:

إن المتبع لحركة التشريع المتعلق بمجال العمران (Henri & Francois, 1998)، وخاصة القوانين المتعلقة بالتهيئة والتعمير في الجزائر منذ صدورها لأول مرة إلى غاية اليوم، يجد بأن المشرع لم يعرّف رخصة البناء، ففي الأمر رقم 67/75 المتعلق برخصة البناء، ورخصة تجزئة الأراضي للبناء ملغى (الأمر 75-67، 1975)، والقانون رقم 02/82 المتعلق برخصة البناء، ورخصة تجزئة الأراضي للبناء ملغى (القانون 82-02، 1982)، وأخيرا القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04 المتعلق بالتهيئة والتعمير (القانون 29-90، 1990)، وكل النصوص التنفيذية له، والمتمثلة في المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك (المرسوم التنفيذي، 1991)، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. (التنفيذي 15-19، 2015)، حيث اكتفى المشرع بذكر ضرورة والزامية الحصول على رخصة البناء قبل أي عملية أو حتى تحويل البناء، لأنه غالبا ما تتحاشى التشريعات الخوض في مسألة المفاهيم فاسحة المجال للفقه والقضاء. (عزري، 2005)

ولقد وردت العديد من التعاريف القضائية والفقهية لرخصة البناء من بينها:

التعاريف القضائية: عرّف القضاء الفرنسي رخصة البناء في حكم صادر عن محكمة جنابات تولوز بتاريخ 07 فيفري 1947، بأنها: "ترخيص إداري وإجراء من إجراءات الضبط الإداري، وتعني الترخيص بعمل أي السماح بالقيام بعمل وليس لها علاقة بحق الملكية، أي أنها لا تمنح حقا بالملكية وليس لها أي أثر فيما يتعلق بملكية الأرض". (بوعقال، 2012)

عرّفت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر في القضية رقم 1909 بتاريخ 1980 رخصة البناء "صورة من نشاط الضبط الإداري وهو ممارسة لسلطة تقديرية تضيق وتوسع حسبما يتطلبه القانون واللوائح المنظمة لها من قيود واشتراطات". (الزاوي، 2006)

التعاريف الفقهية: لقد أورد الفقه عدة تعاريف لرخصة البناء ولقد عرّفت بأنها:

"الإذن الصادر من الإدارة وهي السلطة الضابطة لممارسة نشاط معين". (بسيوني، 1991)

"القرار الصادر من سلطة مختصة قانونا تمنح بمقتضاه الحق للشخص (طبيعيًا أو معنويًا) بإقامة بناء جديد، أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد العمران". (عزري، 2005)

وبناء على ما تقدم يمكننا القول بأن رخصة البناء هي: "الرخصة التي تمنحها سلطة إدارية مختصة لإقامة بناء جديد، أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء".

إجراءات إعداد وتسليم رخصة البناء:

بين قانون الهيئة والتعمير وكذا المرسوم التنفيذي 176/91 الذي يحدد كيفية تحضير شهادات التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، شروط طلب رخصة البناء، ومحتوى الملف، وإجراءات الإعداد والتسليم.

شروط الحصول على طلب رخصة البناء:

تتمثل شروط الحصول على رخصة البناء في شروط تتعلق بطلبها وشروط متعلقة بنوع ووضعية البناء، كما أن حق البناء مرتبط بحق الملكية ويمارس مع الاحترام الصارم لأحكام القانون والتنظيم المتعلقة باستعمال الأرض حسب نص المادة 50 من القانون 29/90، ويفهم من نص المادة أن طلب رخصة البناء يقدم من طرف المالك، لكن عند تصفح المرسوم التنفيذي 176/91 خاصة المادة 34 منه، نجده قد نص على شهادة الحياة "... يجب أن يقدم صاحب الطلب لدعم طلبه الوثائق التالية إما نسخة من عقد الملكية، أو نسخة من شهادة الحياة..."، فنجد أن المشرع لم يقصر طلب الحصول على هذه الرخصة على المالك فقط. (كيجل، 2015)

وعليه فصفة الطالب لرخصة البناء في التشريع الجزائري جاءت حصرًا على:

المالك: يعد الحق في البناء وجها من أوجه حق الملكية إذ نصت المادة 674 من القانون المدني على أن: "الملكية هي حق التمتع والتصرف في الأشياء..." (الأمر 75-58، 1975)، فحق الملكية إذا هو حق استئثار الشيء باستعماله واستغلاله والتصرف فيه على وجه دائم، وكل ذلك في حدود القانون.

ووفقا للمادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، فإنه يتوجب على المالك لدعم طلبه تقديم نسخة من عقد الملكية، وذلك على النحو المنصوص عليه في القانون رقم 90-29 المتضمن التوجيه العقاري في نص المادة 29 منه.

الوكيل: خولت المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، لمالك العقار أو البناية أن يوكل شخص غيره من أجل تقديم طلب رخصة البناء، ويقصد بالوكالة "le Mandat" عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بأن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل. (المادة 571، 2007)

المستأجر المرخص له: صفة المستأجر لا تكفي وحدها لطلب الحصول على رخصة البناء، بل عليه الحصول على رخصة صريحة من طرف المؤجر المالك للعين المؤجرة يخصص له بمقتضاه القيام بأشغال البناء.

الحائز: أجازت المادة 34 من القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري، للمتحصل على شهادة الحياة أن يطلب الحصول على رخصة البناء، مادام هذه الشهادة ترتب لصاحبها نفس آثار المالك. (علوي، 2009)

الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية: لقد خولت المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، للدوائر الوزارية، أو المصالح العمومية

أو المؤسسات العمومية التابعة للدولة، أو الولاية، أو البلدية، والمخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، بتقديم طلب رخصة البناء من خلال إجراء التخصيص.

الشروط المتعلقة بمحتويات الملف وإجراءات الإعداد والتسليم: يرفق طلب الحصول على رخصة البناء بملف، ويقدم إلى الإدارة المعنية قصد دراسته والتحقق قصد تسليم رخصة البناء.

محتوى الملف: اشترط المرسوم التنفيذي 91-176 أن يحتوي ملف طلب رخصة البناء على مجموعة من التصاميم والرخص والمستندات، فتبين هذه التصاميم موقع الأرض التي سيعيد عليها البناء، وآخر يبين التوزيعات الداخلية للبناية، وبيّن قواعد التهيئة، وشبكة المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه القدرة وتوصيل الكهرباء، والتدفئة، والواجهة، والتسييج.

أما المخططات فتبين كتلة البنائات وجود القطعة الأرضية، مساحتها، والبنائات المجاورة لها. كما يشترط تقديم تقرير حول مدى التأثير على البيئة لهذه الدراسة (القانون 03-10، 2003)، وكذا مخطط المشروع.

إجراء دراسة الطلب وكيفية التسليم: تختلف طريقة دراسة الملف إذا كانت الأرض موجودة فيها مخطط شغل الأراضي، والمخطط التوجيهي للهيئة والتعمير.

في حالة غياب المخططات: في هذه الحالة تتم الدراسة بالرجوع للقواعد العامة للهيئة والتعمير التي تبين الحد الأدنى من القواعد التي يجب احترامها.

في حالة وجود المخططات: في هذه الحالة فإن ملف رخصة البناء يدرس وفقه، وبيّن مدى إمكانية إنجاز المشروع، والقيود التي ترد على هذه الأرض وكذا الالتزامات التي تقع على المالك، وتتم الدراسة من قبل مصلحة التعمير لدى البلدية المعنية، ونميز عدة حالات:

إذا كان إصدار الرخصة من اختصاص رئيس البلدية بصفته ممثلاً للبلدية: في هذه الحالة تدرس مصلحة التعمير الملف ويمكنها أن تطلب معلومات من مصلحة التعمير على مستوى الولاية ومن قبل المصالح الأخرى، ويصدر الرئيس قراره خلال ثلاثة أشهر (03). (التنفيذي 91/176، 1991)

إذا كان اختصاص رئيس البلدية بصفته ممثلاً للدولة: في هذه الحالة يرسل ملف رخصة البناء إلى مصلحة التعمير على مستوى الولاية لإبداء رأيها حول المطابقة خلال ثمانية (08) أيام، ويتبع برأي رئيس البلدية خلال شهر من إرسال الملف، وبعد دراسة الملف تعد هذه المصلحة تقرير خلال شهرين من استلامها الملف وترسله إلى رئيس البلدية مشفوعاً برأيها الذي يتخذ قراره بناء عليه.

إذا كان تسليم الرخصة من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير: فإن مصلحة التعمير للولاية بعد انتهاءها من إعداد التقرير ترسله إلى مصالحها الإدارية المكلفة بمنح الرخصة، وفي كل الحالات لا يمنح الرخصة إذا كان الملف مطابقاً للمخططات ذات الصلة ويكون أمام الهيئة المكلفة بمنح الرخصة بعد انتهاء من دراسة الملف الاحتمالات التالية:

تسليم الرخصة: يتم تسليم الرخصة بموجب قرار إداري مكتوب وصریح ويصدر القرار من رئيس البلدية خلال ثلاثة (03) أشهر من إيداع الملف، وعند سكوت الإدارة فإن ذلك يعد قبولاً ضمنياً لمنح الرخصة.

رفض تسليم الرخصة: ويكون الرفض بموجب قرار مسبب ويكون عادة في عدم ملائمة موقع البناء المراد تشييده مع محيطه، وكذلك أيضا المساس بسلامة الأمن العمومي، المساس بالبيئة، مخالفة أحكام مخطط شغل الأراضي، المساس بالمناطق المحمية.

تأجيل الفصل في الطلب: ويكون التأجيل بموجب قرار إداري مبني على أساس أن القطعة الأرضية المعنية بالبناء محل دراسة التهيئة والتعمير، أو في مرحلة إعداد مخططات التهيئة والتعمير.

دور رخصة البناء في حماية البيئة:

تساهم رخصة البناء بشكل ايجابي في حماية البيئة من انعكاسات التوسع العمراني، وذلك للتصدي لمختلف التجاوزات والمخالفات التي تقع في هذا المجال، فرخصة البناء تعد بمثابة إجراء ردعي للأفراد تلجأ له السلطات الإدارية قبل وبعد انجاز أشغال البناء من خلال:

- أنها تعتبر أداة لمراقبة احترام القواعد أو المبادئ العامة للتهيئة والتعمير (إقلاوي أولد رابح، 2014) بما في ذلك كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذا مخطط شغل الأراضي (المادة 16، 31، 1990) فلا يمكن القيام بأي عملية بناء إلا في إطار احترام هذه المخططات.

- ولرخصة البناء دور وقائي رقابي لفرض مقاييس التخطيط العمراني المعد حسب قواعد الأمن والصحة، وسلامة الأشخاص، وممتلكاتهم، فليست رخصة البناء إجراء بيروقراطيا أوروبانيا، بل له جملة من المقاصد العامة، كالمحافظة على البيئة والنسيج العمراني بشكل عام. (بوضياف، 2013)

رخصة التجزئة:

رخصة التجزئة لا تقل أهمية عن رخصة البناء لذا نجد أن المشرع قد وحد بين الرخصتين من حيث الإجراءات والكثير من الأحكام، لذلك سنتطرق إلى تعريفها، وإجراءات إعدادها وتسليمها، مبرزين دورها في حماية البيئة.

- تعريف رخصة التجزئة:

نصت المادة 57 من القانون 90-29، وكذا المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91/176، أن التجزئة هي: "العملية التي تهدف إلى تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها إلى اثنتين أو عدة قطع بغرض تشييد بناية".

واستنادا لهذه النصوص فإن رخصة التجزئة هي:

"تلك الوثيقة الإدارية التي تصدر بموجب قرار إداري ترخص الإدارة بمقتضاها لمالك وحدة عقارية غير مبنية، ترخص له عملية التقسيم إلى قطعتين، أو عدة قطع أرضية، من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية". (منصوري، 2010)

"عملية تقسيم للملكية العقارية إلى قطع بغرض البناء عليها". (Patrick)

إجراءات إعداد وتسليم رخصة التجزئة:

يبين قانون التهيئة والتعمير وكذا المرسوم التنفيذي 176/91 المذكور سابقا، شروط طلب رخصة التجزئة، ومحتوى الملف وإجراءات الإعداد والتسليم.

شروط الحصول على رخصة التجزئة:

يرتبط الحصول على رخصة التجزئة بشروط تتعلق بطالها وشروط متعلقة بنوع ووضع البناء حيث نصت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 على أنه: "ينبغي أن يتقدم صاحب الملكية أو موكله بطلب رخصة التجزئة والتوقيع عليه ويجب أن يدعم المعني طلبه إما بنسخة من عقد الملكية أو بتوكيل".

واستثنى كل من المستأجر أو الهيئة المستفيدة من قطعة الأرض من طلب هذه الرخصة. كما هو الحال في رخصة البناء. (كيحل، 2015)

الشروط المتعلقة بمحتويات الملف وإجراءات الإعداد والتسليم:

يرفق طلب الحصول على رخصة التجزئة بملف يقدم إلى الإدارة المعنية قصد دراسته والتحقق قصد تسليم رخصة التجزئة.

محتوى الملف: طبقا لنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 176/91، يتشكل ملف طلب رخصة التجزئة من نسخة من عقد الملكية أو توكيل قانوني (حمدي باشا وزروقي، 2010)، إضافة إلى تصاميم تبين موقع القطعة الأرضية، ومساحتها ومواصفات الظاهرية والتقنية لها، كما يرفق بمذكرة تثبت مدى التأثير على البيئة، وكذا مدى مطابقة الأراضي المجزئة لتوجيهات كل من مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي. (المرسوم التنفيذي، 1991)

إجراء دراسة الطلب وكيفية التسليم: يودع ملف رخصة التجزئة في (05) خمس نسخ بمقر المجلس الشعبي البلدي، ويسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي للطالب وصل إيداع بعد فحص دقيق لمحتوى الطلب، يكلف بالتحقق في الطلب المصالح التابعة للبلدية عندما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية هو المختص بإصدار الرخصة، أو المصالح المكلفة بالتعمير التابعة للدولة على مستوى الولاية، ويعين محافظ محقق ويفتح محضر خاص بجمع الآراء والاقتراحات من المصالح، والمديريات التي لها علاقة سواء مباشرة أو غير مباشرة في تنفيذ السياسة العامة للتهيئة والتعمير، وعلى هذه الجهات أن تبدي رأيها في أجل (01) شهر من استلامها الطلب وعدم الإدلاء برأيها يعتبر موافقة، ونميز بين ثلاث حالات:

إذا كان تسليم الرخصة من اختصاص رئيس البلدية بصفته ممثلا للبلدية: في هذه الحالة يرسل الرئيس الملف إلى مصلحة التعمير على مستوى الولاية في أجل (08) أيام الموالية لإيداع الطلب حتى تقوم بدراسته وإبداء رأيها حول التجزئة، وبعدها وخلال ثلاثة (03) أشهر الموالية لتقديم الطلب تسلم رخصة التجزئة. (المادة 14، 1991)

إذا كان تسليم الرخصة من اختصاص رئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة: في هذه الحالة يرسل الملف إلى مصلحة التعمير على مستوى الولاية في أجل ثمانية (08) أيام الموالية لإيداع الطلب مرفق برأي رئيس البلدية، وتعد هذه المصلحة تقريرها خلال شهرين من استلامها الملف، وبناء على التقرير يقرر رئيس البلدية منح الرخصة من عدمه، ويكون ذلك خلال أربعة (04) أشهر. (المادة 15، 1991)

إذا كان التسليم من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير: ترسل مصلحة التعمير بالولاية عقب تحضير الملف في أجل ثمانية (08) أيام الموالية لتاريخ إيداع الملف، أربع (04) نسخ من ملف الطلب مرفقة برأيها إلى السلطة المختصة قصد تسليم رخصة التجزئة، ويبلغ القرار المتضمن رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في غضون الأشهر الثلاثة (03) الموالية لتاريخ إيداع الطلب، وذلك في حالة اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم رخصة التجزئة، وفي غضون أربعة أشهر في جميع الحالات الأخرى.

دور رخصة التجزئة في حماية البيئة:

تساهم رخصة التجزئة في حماية الطابع العمراني الجمالي والبيئي كما هو الحال بالنسبة لرخصة البناء، وقيد المشرع إجراءات الحصول على رخصة التجزئة بدراسة بيئة مسبقة تبرز أهميته، بأنه إجراء هاماً يسمح بالتوفيق بين اعتبارات التنمية ومقتضيات المحافظة على البيئة، فضلاً على أنها تقوم على الرؤية المستقبلية في شغل المجال وحماية البيئة.

رخصة الهدم:

تعد رخصة الهدم من الرخص المستحدثة في قانون التهيئة والتعمير، حيث لم تكن معروفة ومنصوص عليها في القوانين السابقة، ونظراً لأهمية هذه الرخصة سنتطرق إلى تعريفها، وإجراءات إعدادها وتسليمها، مبرزين دورها في حماية البيئة.

تعريف رخصة الهدم:

المشرع لم يعطنا تعريفاً قانونياً وإنما اكتفى فقط بذكر مجال هذه الرخصة، وهذا ما جاء في نص المادة 60 من القانون 90-29، ويمكن تعريفها بأنها:

"ترخيص يفرض على الأشغال المتعلقة بإزالة البناء أو جزء منه في حالة ما إذا لم يعد قابلاً للاستعمال". (عربي باي، 2014/2015)

"القرار الإداري الصادر من الجهة المختصة والتي تمنح بموجبها للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنف، أو في طريق التصنيف". (عزري، 2005)

إجراءات إعداد وتسليم رخصة الهدم:

بين قانون التهيئة والتعمير وكذا المرسوم التنفيذي 176/91، شروط طلب رخصة الهدم، ومحتوى الملف، وإجراءات الإعداد والتسليم.

شروط الحصول على رخصة الهدم:

تتمثل شروط الحصول على رخصة الهدم بشروط تتعلق بطالها وشروط متعلقة بنوع ووضعية البناء، ومنح المشرع حق طلب رخصة الهدم لمالك البناية الأيلة للهدم، أو موكله، أو الهيئة العمومية المختصة لها البناية. (المادة 62، 1991)

الشروط المتعلقة بمحتويات الملف وإجراءات الإعداد والتسليم: يقوم طالب الرخصة بتقديم الطلب للجهة المختصة مرفقا بملف يتضمن ما يلي:

محتوى الملف: يتضمن الملف المرفق بطلب رخصة الهدم الذي يعده مكتب دراسات في الهندسة المعمارية الوثائق الآتية المؤشر عليها، كل وثيقة حسب الغرض الذي خصصت له من طرف المهندس المعماري والمهندس المدني اللذان ينشطان حسب الأحكام المعمول بها بتصميم الموقع يعد على سلم 1/2000، أو سلم 1/5000، وتصميم للكتلة يعد على سلم 1/5000 من البناية الأيلة للهدم، وكذلك عرض لأسباب إجراء عملية الهدم، وحجم أشغال الهدم ونوعها. (غواس، 2011/2012)

إجراءات دراسة الطلب وكيفية التسليم:

يرفق طلب الرخصة بنسخة من عقد الملكية أو شهادة الحيازة ويرسل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل موقع البناية الذي يسلم للطالب وصل إيداع. (المادة 63، 1991)

وتقوم مصالح العمران للبلدية المعنية بتحضير الرخصة وترسل نسخة من الطلب خلال ثمانية (08) أيام من إيداعه إلى مصالح التعمير على مستوى الولاية التي تكون لديها شهر (01) لتقديم رأيها بعد أخذ رأي المصالح والهيئات المعنية ويجب أن يكون معللا (المادة 64، 1991)، وبعد الانتهاء من دراسة الطلب يقوم رئيس البلدية بإعلان طلب الرخصة على مستوى البلدية للسماح للغير بتقديم اعتراضاتهم، وعند عدم تقديم أي اعتراض يسلم رئيس البلدية الرخصة للمعني في شكل قرار إداري، بعد استشارة مصالح التعمير على مستوى الولاية. (المادة 70، 1991)

دور رخصة الهدم في حماية البيئة:

بالرغم من الدور الرقابي الذي تلعبه رخصة الهدم على العقار المبني خاصة المحمي منه إلا أنه يبقى هذا الدور مجسدا فقط في النصوص القانونية ولم يطبق على أرض الواقع، نظرا لهدم العديد من البنايات على حساب المناظر الطبيعية، والثقافية، والتاريخية، وهذا ما يقضي على التراث الجمالي العمراني، ويؤثر سلبا على البيئة.

الشهادات الإدارية لرقابة عملية التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة:

انطلاقا من النصوص القانونية المنظمة للحركة العمرانية، لاسيما القانون رقم 29/90، نجد أن المشرع ورغبة منه في ضبط العمليات العمرانية أكثر، وضع أمام المالكين للعقار القائمين على هذه العمليات إمكانية الحصول على بعض الشهادات كشهادة التعمير، والقسمة، وشهادة المطابقة.

شهادة التعمير:

تعد شهادة التعمير وثيقة إعلام بحيث تعطي معلومات حول القطعة الأرضية، أو إمكانية تشييد بناية على القطعة الأرضية، وتكون قبل الشروع في إجراء أي دراسة تتعلق بالأرض المعنية بعملية البناء.

ونظرا لأهميتها، سنتطرق إلى تعريف هذه الشهادة، وتبيين إجراءات إعدادها وتسليمها، مبرزين دورها في حماية البيئة.

تعريف شهادة التعمير:

نصت المادة 51 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، على ما يلي: "يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي معين قبل الشروع في الدراسات أن يطلب شهادة للتعمير تعين حقوقه في البناء والارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية".

الملاحظ أن المشرع لم يجعل من شهادة التعمير إلزامية بل جعلها اختيارية، لذلك لم يرتب أي جزاء على عدم الحصول عليها. (مصباحي، صفحة 151)

إجراءات إعداد وتسليم شهادة التعمير:

يتم تحضير طلب شهادة التعمير بنفس الأشكال التي يتم بها تحضير رخصة البناء، وبنفس الأحكام حسب ما جاءت به المادة 03 من المرسوم التنفيذي 176/91 (المادة 3، 1991)، بحيث يقوم بالتحقيق في الطلب المصلحة المختصة بالتعمير على مستوى البلدية، أو الولاية حسب الحالة، كما يتم استشارة بعض المصالح أثناء القيام بالتحقيق بغرض تقديم آرائها. (كيحل، صفحة 67)

دور شهادة التعمير في حماية البيئة:

بالرغم من الدور الذي تساهم به شهادة التعمير في حماية البيئة والمحافظة على الجانب الجمالي العمراني والذي يظهر من خلال النصوص التي وضعها المشرع، أما على أرض الواقع فإنها لا تشكل آلية رقابة فعالة وهذا راجع إلى عدم كفاءة الجهات المحلية المختصة بإعداد وتسليم الشهادة، وهذا ما أدى إلى عدم فعاليتها في حماية البيئة.

شهادة القسمة:

تعتبر شهادة التقسيم وثيقة عمرانية في إطار تنظيم عمليات تقسيم العقارات المبنية وهي تختلف عن رخصة التجزئة، حيث أن هذه الأخيرة تعتبر قرارا إداريا يتضمن تقسيم القطعة الأرضية الشاغرة إلى قطعتين أو أكثر، في حين أن شهادة التقسيم تعد وثيقة إدارية تقسم العقارات المبنية دون الأراضي الشاغرة. (عربي باي، المرجع السابق)

ونظرا لهذا الاختلاف بينهما سنتطرق إلى تعريف شهادة التقسيم، وتبيين إجراءات إعدادها وتسليمها ميرزوين دورها في حماية البيئة.

تعريف شهادة التقسيم:

هي الوثيقة الإدارية التي تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين، أو عدة أقسام دون تغيير في حقوق البناء، أو الارتفاقات المفروضة عليها. (حمادو، 2010/2011)

وأشارت إليها المادة 33 من المرسوم التنفيذي 19/15، بأنها: "تعتبر شهادة التقسيم وثيقة تبين إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام".

إجراءات إعداد وتسليم شهادة التقسيم:

تحضر شهادة القسمة وتسلم بنفس الأشكال المتبعة بخصوص رخصة البناء؛ فالطلب يقدم من المالك أو من موكله يحمل توقيع المعني ويرفق الطلب بملف يحتوي على تصاميم ومخططات تسمح بالتعرف على العقار، وتحديد موقعه للتعرف على قواعد التهيئة الخاصة به. (المادة 28، 1991)

وعلى صاحب الطلب إرسال الملف والوثائق المرفقة به في خمس (05) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمكان وجود قطعة الأرض، ويباشر التحقيق في الملف بنفس الأشكال التي سبق عرضها فيما يتعلق برخصة التجزئة، ومهما تكن الجهة المختصة علميا أن تبلغ شهادة التقسيم خلال الشهر الموالي لتاريخ إيداع الطلب (المادة 38، 2015)، وحدد المشرع مدة صلاحية شهادة التقسيم بثلاث سنوات ابتداء من تاريخ تبليغها. (المادة 39، 2015)

ويتم تحضير وتسليم شهادة التقسيم بنفس الأشكال والإجراءات المنصوص عليها بخصوص رخصة التجزئة.

دور شهادة التقسيم في حماية البيئة:

نظرا لإهمال الجهات المحلية لمجال البيئة والصحة والأمن عند إعداد هذه الرخصة هذا ما أدى إلى التقليل من فعاليتها، وبذلك تبقى هذه الشهادة غير فعالة في حماية المناظر الطبيعية والمساحات الخضراء وبالتالي فإن عدم فعاليتها في مجال حماية البيئة، راجع إلى إهمال السلطات المحلية المختصة وعدم كفاءتها بمنح هذه الشهادة.

شهادة المطابقة:

تعتبر شهادة المطابقة من بين أدوات الرقابة البعدية في يد الإدارة، لذلك يتعين التعريف بها، وبيان إجراءات إعدادها وتسليمها، وإبراز دورها في حماية البيئة.

تعريف شهادة المطابقة:

بالرجوع إلى قانون التهيئة والتعمير والمراسيم التنفيذية له، نجد أن المشرع لم يضع تعريفا لشهادة المطابقة، بل اكتفى بالنص عليها في المادتين 56، 75 من القانون 29/90. (المادتين 56، 75، 1990) أما فقهيها فقد عرّفت شهادة المطابقة بأنها:

"الوثيقة الإدارية التي يتم من خلالها تسوية كل بناية تم إنجازها أو لم يتم بالنظر للتشريع والتنظيم المتعلق بشغل الأراضي وقواعد التعمير".

إجراءات إعداد وتسليم شهادة المطابقة:

تمنح هذه الشهادة طبقا لأحكام المادة 56 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المالك أو صاحب المشروع وجوبا من أجل إثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البناء، وبعد انتهاء الأشغال يقوم المستفيد من رخصة البناء خلال ثلاثون (30) يوم بتقديم تصريح في نسختين، يشهد بمقتضاه على انتهاء الأشغال الموصفة برخصة البناء ويودع التصريح بمقر البلدية لمكان البناء مقابل وصل.

وبعدها يرسل رئيس البلدية نسخة من التصريح إلى مصلحة التعمير على مستوى الولاية، وتشكل لجنة لدراسة مطابقة الأشغال لرخصة البناء، ويخطر رئيس البلدية المستفيدين من الرخصة عن تاريخ فحص المطابقة قبل ثمانية (08) أيام من المراقبة، ويتم ذلك بموجب إشعار وتثبت هذه اللجنة عملها بموجب محضر تبدي فيه رأيها حول المطابقة. (المادة 58، 1991)

إذا كان رأي اللجنة بالإيجاب كان على الجهة المختصة منح شهادة المطابقة لطلبها إما إذا كان الأمر على خلاف ذلك يصدر رئيس البلدية قرار رفض منح الشهادة ويبين للمعني أنه عليه القيام بإجراء المطابقة حسب الرخصة، وإلا سيتعرض للعقوبات المنصوص عليها في القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير. (المادة 77، 1991)

ويكون أجل تسليم هذه الشهادة هو ثلاث (03) أشهر من تقديم الطلب. (المادة 60، 1991)

دور شهادة المطابقة في حماية البيئة:

تعتبر شهادة المطابقة أداة قانونية لاستلام المشروع وتأكيدا على احترام صاحب الرخصة لمحتوى رخصة البناء ولقواعد ومخططات التهيئة والتعمير، كما شدد المشرع في القانون 08/15 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، من العقوبات في التقيد باحترام الوسط الطبيعي والبيئة عند إتمام أشغال البناء، وعند عدم مطابقة هذه الأشغال لرخصة البناء.

خاتمة:

تواجه الجزائر جملة تحديات بيئية لها بالغ الأثر على صحة الإنسان وأمنه ونوعية البيئة التي يحيا فيها، على نحو يؤثر على احتمالية الضرر بها، وفي ذلك مؤشر على إغفال الجهات الإدارية المختصة لعمليات التخطيط والتنظيم، وهو ما يفسر تدني مستوى الشعور بالمسؤولية إتجاه البيئة.

ودراستنا لموضوع الضبط في مجال العمران كوسيلة لحماية البيئة في الجزائر، هي أولا نتاج لواقع مرير نشهده في حياتنا اليومية، وثانيا هي محاولة منا لإبراز دور قواعد التهيئة والتعمير في المحافظة على البيئة.

وفي نهاية دراستنا توصلنا إلى مجموعة من النتائج:

- ✓ نقص في الجانب التشريعي في فترة معينة خاصة بعد الاستقلال مباشرة.
- ✓ ضعف الرقابة الإدارية على أشغال البناء والتعمير من أهم الأسباب لنشوء ظاهرة البناء الفوضوي، على اعتبار العلاقة بين الظاهرة والآلية هي علاقة عكسية، فكلما كانت الآلية موجودة وفعالة كلما كانت الظاهرة ضعيفة.
- ✓ عدم وجود الخبرة الكافية للتمييز بين البناءات التي أنجزت قبل صدور القانون 15/08 والتي أنجزت بعده، مما يصعب من مهمة تسوية وضعيتها إداريا.
- ✓ غياب عنصر التكوين على مستوى البلديات ولا سيما التكوين النوعي والمتخصص، ما يجعلها في وضعية ضعف أمام المؤسسات الأخرى.

واعتمادا على النتائج المتوصل إليها يمكن طرح بعض المقترحات، علما تساهم في الرقي بقطاع

العمران في الجزائر:

- ✓ بعث وتنشيط دور البلديات في مجال البناء والتعمير، لأنها تتحمل الشق الأكبر من المسؤولية في مكافحة البناء الفوضوي ومظاهر التشوه العمراني، وتدعيمها بالوسائل المادية والبشرية ذات الخبرة العالية في مجال التهيئة والتعمير، والكفيلة بحماية البيئة.
- ✓ إنشاء هيئة عليا لرقابة المكلفين بتنفيذ قوانين التهيئة والتعمير ومتابعتهم، تضمن الإشراف والتنسيق بين جميع المتدخلين في مجال البناء والتعمير.
- ✓ ضرورة نشر الوعي البيئي العمراني الذي يجب أن يكون بشكل رئيسي لدى الإدارة عموما، ورئيس المجلس الشعبي البلدي خصوصا.
- ✓ برمجة دورات تكوينية للقائمين على مجال البناء والتعمير، لتمكينهم من مواكبة التطورات التقنية والاستفادة من تجارب الدول المتقدمة.

والمحصلة أن ما هو مطلوب من المختصين في مجال التعمير هو المحافظة على واجهة مدننا ومظهرها العام من خلال التعامل بمهنية مع متطلبات الحياة المعاصرة، وكذا رؤية سياسية واضحة، وإجماع مدني وصحة ثقافية، وفكرية، تصاغ ضمن إستراتيجية شاملة وواضحة المعالم في إطار مشروع لتعزيز الضبط في مجال العمران كوسيلة لحماية البيئة في الجزائر.

قائمة المراجع:

1. 19-15 المرسوم التنفيذي. (25 01, 2015). المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمه، ج ر عدد 07 الصادر بتاريخ 2015/02/12.
2. 75-56 المادتين. (01 12, 1990). من القانون 29-90 السابق الذكر.
3. 176-91 المرسوم التنفيذي. (28 05, 1991). المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة و شهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و تسليم ذلك. ج ر عدد 22 الصادر بتاريخ 1991/06/01.
4. Henri, j., & Francois, P. (1998). *droit de l'unbanisme* (éd. 3ème E). dalloz delta.
5. Patrick, G. *Pratique du droit de l'urbanisme, op.cit.*
6. الأمر 67-75. (26 10, 1975). المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي لأجل البناء، ج ر عدد 83 عدد 83.
7. الأمر 58-75. (26 09, 1975). المتضمن القانون المدني. ج ر عدد 78 الصادرة في 1975/09/30 المعدل و المتمم بالقانون رقم 05-07 المؤرخ في 2007/05/13 ج ر عدد 31 الصادرة بتاريخ 2007/05/13.
8. الزين عزري. (2005). *قرارات العمران الفردية و طرق الطعن فيها* (الإصدار ط 1). مصر: دار الفجر.
9. الزين عزري. (2005). *قرارات العمران الفردية و طرق الطعن فيها، المرجع السابق.*
10. الزين عزري. (2005). *قرارات العمران الفردية و طرق الطعن فيها، المرجع السابق.*
11. القانون 10/01. (03 07, 2001). المتعلق بقانون المناجم ج ر عدد 35.
12. القانون 02/02. (05 02, 2002). المتعلق بحماية الساحل و تميمه ج ر عدد 10.
13. القانون 10/03. (19 07, 2003). المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ج ر عدد 43.
14. القانون 05/12. (04 08, 2005). المتعلق بالمياه ج ر عدد 60.

15. القانون 82-02. (06, 02, 1982). المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الاراضي لأجل البناء، ج ر عدد 83. عدد 83 الصادرة بتاريخ 1982/02/30.
16. القانون 03-10. (19, 07, 2003). المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، السابق الذكر.
17. القانون 90-29. (01, 12, 1990). المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ر عدد 52. عدد 52 الصادر بتاريخ 1990/12/01 المعدل و المتمم بموجب القانون 04-05 المؤرخ في 2004/08/14 عدد 51 الصادر بتاريخ 2004/02/15.
18. المادة 14. (28, 05, 1991). من المرسوم التنفيذي 91-176 السابق الذكر.
19. المادة 15. (28, 05, 1991). من المرسوم التنفيذي 91-176 السابق الذكر.
20. المادة 28. (28, 05, 1991). من المرسوم التنفيذي 91-176، السابق الذكر.
21. المادة 3. (28, 05, 1991). من المرسوم التنفيذي 91-176، السابق الذكر.
22. المادة 38. (15, 01, 2015). من المرسوم رقم 15-19، السابق الذكر.
23. المادة 39. (25, 01, 2015). من المرسوم رقم 15-19 السابق الذكر.
24. المادة 57. (13, 05, 2007). القانون المدني السابق الذكر.
25. المادة 58. (28, 05, 1991). من المرسوم التنفيذي 91-176 ، السابق الذكر.
26. المادة 60. (28, 05, 1991). المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السابق الذكر.
27. المادة 63. (28, 05, 1991). من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السابق الذكر.
28. المادة 64. (28, 05, 1991). من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 ، السابق الذكر.
29. المادة 70. (28, 05, 1991). من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السابق الذكر.
30. المادة 77. (28, 05, 1991). من المرسوم التنفيذي 91-176، السابق الذكر.
31. المرسوم التنفيذي 91-176. (28, 05, 1991). السابق الذكر.
32. أنظر المادة 62. (28, 05, 1991). من المرسوم التنفيذي 91-176 السابق الذكر.
33. حسيبة غواس. (2012/2011). *الآليات القانونية لتسيير العمران*. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون. قسنطينة، كلية الحقوق: جامعة منتوري.
34. دحمان حمادو. (2010/2011). الوسائل القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام. ص 132. تلمسان: جامعة ابي بكر بلقايد.
35. سلسبيل كيحل. (2015). آليات الرقابة على عمليات البناء في التشريع الجزائري مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير. ص 37. قسنطينة، كلية الحقوق و العلوم السياسية: جامعة الاخوة منتوري.
36. سلسبيل كيحل. *آليات الرقابة على عمليات البناء في التشريع الجزائري*. المرجع السابق.
37. سلسبيل كيحل. *آليات الرقابة على عمليات البناء في التشريع الجزائري*. المرجع السابق.
38. سلسبيل كيحل. (2015). آليات الرقابة على عمليات البناء و التشريع في الجزائر، المرجع السابق. ص 54.
39. صافية إقلولي أولد رايح. (2014). *قانون العمران الجزائري (أهداف حضرية و وسائل قانونية)*. الجزائر: دار هومة.
40. عبد الرحمن الزاوي. (2006). *الرخص الادارية في التشريع الجزائري أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام*. الجزائر: جامعة الجزائر.

41. عبد الغني بسيوني. (1991). القانون الاداري دراسة مقارنة للأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقاتها في مصر. الإسكندرية: منشأة المعارف.
42. عمار بوضياف. (2013). منازعات التعمير في القانون الجزائري (رخصة البناء والهدم) (الإصدار العدد 3). المغرب: مجلة الفقه والقانون.
43. عمار علوي. (2009). الملكية والنظام العقاري في الجزائر(العقار) (الإصدار الطبعة الخامسة). الجزائر: دار هومة.
44. عمر حمدي باشا، و ليلي زروقي. (2010). المنازعات العقارية (طبعة جديدة في ضوء التعديلات وأحدث الأحكام) (الإصدار الطبعة 12). الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.
45. فيصل بوعقال. (2012). منازعات رخصة البناء مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير. عنابة: جامعة باجي مختار.
46. مصباحي مقداد. (2016/2015). قواعد التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير. سطيف، كلية الحقوق والعلوم السياسية: جامعة محمد لفين دباغين.
47. مقداد مصباحي. قواعد التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة، المرجع السابق.
48. من القانون 29-90 المادة 16.31. (01، 12، 1990). المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير السابق الذكر.
49. نورة منصوري. (2010). قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري. الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.
50. يزيد عربي باي. (2015/2014). إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه. ص 200. باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية: جامعة الحاج لخضر.
51. يزيد عربي باي. المرجع السابق.