

الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع

/ شهرزاد عوابد

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة سطيف 2

ملخص:

يعد الضبط الإداري في ميدان البناء والتعمير ضرورة أفرزها سعي الدولة إلى إيجاد جملة من القواعد القادرة على تقييد سلوكيات الأفراد داخل التجمعات العمرانية، خاصة في ظل تطور هذه الأخيرة، وتزايد عدد المدن واتساع رقعتها نتيجة لعدد العوامل الاقتصادية والتحوللات الاجتماعية، فظهرت الحاجة عندئذ ماسة وأكيدة إلى ضرورة إيجاد ضوابط تحد من الحريات والنشاطات الفردية العمرانية التي غالباً ما اتسمت بالعشوائية وإيثار المصالح الشخصية وتناسي المصلحة العامة للجماعة.

ورغم أهمية أحكام وقواعد الضبط الإداري العمراني، ودورها الذي لعبته ولازالت تلعبه في تنظيم التوسع العمراني، ظلت النقائص والسلبيات قائمة، وإن محاولة الوقوف عند الأسباب الكامنة وراء هذه النقائص تؤكد قيام مسؤولية مشتركة بين المواطن وهيئات الضبط الإداري العمراني وبشكل خاص المحلية منها.

Résumé:

La regulation administrative dans le domaine de la construction et de l'urbanisme est devenue une nécessité dont le concept général se réfère aux aspirations de l'état afin de consacrer un ensemble normatif régissant les comportements des individus au sein des cités urbaines. Cette nécessité est due à l'extension qu'on prit ces cités sur les deux plans, démographique ainsi que géographique, causée par plusieurs facteurs et transformations d'ordre économique et social. Cela implique un besoin imminent et absolu d'élaborer un cadre normatif limitant les libertés et les activités individuelle dans le domaine urbain ; car en l'absence de ces normes ces activités ont pris un aspect anarchique favorisant les intérêts personnel par rapport à l'intérêt public de la communauté.

Malgré l'évolution et la dimension qu' ont pris les dispositions et normes de la regulation administrative urbaine, et tenant compte de leur rôle et contribution dans la restructuration du domaine urbain ; cela n'écarte pas les lacunes et les inconvénients qui ont accompagné l'application de ce système législatif, dont les causes principales reflètent une responsabilité commune du citoyen ainsi que des autorités de régulation administrative dans le domaine urbain, et particulièrement d'entre elle les autorités locales

مقدمة:

أصبح اليوم ميدان البناء والتعمير الشغل الشاغل للسلطات الإدارية المركزية منها والمحلية باعتباره يؤرخ بإخلاص لحضارة الشعوب وثقافتها وتراثها، فهو بمثابة المرآة الحقيقية التي تعكس مدى تقدم الأمم وتطورها عبر الأزمنة، فكانت بذلك قواعد البناء والتعمير الإطار الذي يحترمه كل من يباشر عملية من عمليات البناء والتعمير، وتطورها ضروري لمواجهة التحديات التي يعرفها القطاع سواء من خلال الضرب على أيدي كل المتلاعبين بهذه القواعد من خلال زجر المخالفات القبلية أو البعدية، لذلك فقوانين البناء والتعمير في العرف القانوني عموماً تعتبر من قواعد الضبط الإداري، إذ تتضمن شروطاً تتعلق بسلامة المواطنين وأمنهم وصحتهم.

ويضبط العلاقة بين مصطلحي الضبط الإداري والتعمير، يمكن أن يعرف الضبط الإداري في ميدان التعمير بكونه نشاط إداري ينطوي على تقييد الحريات الفردية بهدف صيانة النظام العام من كل تهديد وإخلال من جهة، وتنظيم عملية التوسع العمراني وبعض المجالات الخاصة التي ترتبط بالمادة العمرانية من جهة أخرى، وهو ما يجبر السلطة الإدارية على اتخاذ مختلف الإجراءات والأساليب الضرورية الكفيلة بضمان تحقيق الغايات المنشودة من الضبط العمراني.

يعتبر موضوع الضبط الإداري العمراني وثيق الصلة بكل من الحرية والحق والنظام العام بهدف تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، فهو موضوع له أبعاد خطيرة على مستوى تنظيم الحركة العمرانية وكذا حقوق الأفراد في هذا المجال، فالسلطة

الإدارية تتدخل عن طريق فرض تنظيم معين ووضع قيود على ممارسة الحرية التي هي أعلى ما يحرص عليه الإنسان، وحق الفرد في التمتع بالملكية - بأن ينتفع بها بالاستعمال والاستغلال ويتصرف فيها - هو من أهم ضمانات الحرية التي منحها القانون للأفراد، غير أن أساس تدخل السلطة للحد من هذه الحرية يبقى امتياز لها على الأفراد لتحقيق الصالح العام.

ونظرا لأهمية التنظيم في المجال العمراني وضرورته، كان لابد من تدخل المشرع بالأساس لإقرار النصوص القانونية المتعلقة بهذا المجال، وهو ما حدث فعلا في أغلب دول العالم، والمشرع الجزائري لم يتأخر عن ذلك بإرساء ترسانة من النصوص القانونية لتنظيم المجال العمراني.

وإذا كان الضبط الإداري كسلطة إدارية تقوم على تحقيق المصلحة العامة بالحفاظ على النظام العام - ورغم أهمية هذه النصوص وتنوعها مما أسهم في توسيع مجالات الضبط الإداري العمراني - فإن اختصاصاتها في هذا المجال قد أثارت عدة نقاشات تتمحور حول مدى جدوى قوانين التعمير في ظل الاختلالات وتعدد مظاهر الخروقات التي يعرفها ميدان البناء والتعمير؟ أو بمعنى آخر مدى نجاح الإدارة في تنفيذ القوانين المختلفة بالبناء والتعمير مقارنة مع الواقع الذي يتسم بخرق هذه الضوابط؟

وهو ما يفترض بنا عندئذ، الوقوف عند مفهوم الضبط الإداري العمراني وتحديد أهدافه وأساليبه وأدواته (المطلب الأول)، ثم محاولة عرض الأسباب الكامنة وراء ظاهرة محدودية نجاعة الضبط العمراني (المطلب الثاني) وثم ضرورة البحث على حلول وآليات كفيلة بتحقيق الفعالية المرجوة من الضبط الإداري العمراني (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري العمراني وبيان أهدافه وأساليبه

للضبط الإداري علاقة كبيرة بحقوق وحرريات الأفراد، إذ أن صيانة النظام العام تقتضي في العادة فرض قيود عليها، وفي الميدان العمراني تضطر الإدارة إلى وضع قيود

على الحريات الفردية بهدف صيانة النظام العام من كل تهديد وإخلال من جهة، وتنظيم عملية التوسع العمراني من خلال اتخاذها إجراءات وأساليب ضرورية كفيلة بضمان تلك الأهداف.

وبذلك سوف نتناول مفهوم الضبط الإداري العمراني وأهدافه (الفرع الأول)، ثم نتعرض إلى مختلف أساليبه وأدواته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري العمراني وبيان أهدافه

لم يتعرض أي من المشرع الفرنسي والجزائري لوضع تعريف محدد لماهية الضبط الإداري، وإنما اكتفى ببيان هدفه وهو المحافظة على النظام العام في المجتمع، وقد اجتهد رجال الفقه لوضع تعريف محدد للضبط الإداري، ولكن تباينت واختلقت تعريفاتها تبعاً لاختلافهم في طبيعة الضبط الإداري ذاته وتحديد أهدافه التقليدية ومدى التوسع فيها.

فقد عرف على أنه: "الضبط الإداري يتمثل في مجموعة اختصاصات تخوّل جهات الإدارة التدخل في حريات الأفراد ونشاطهم الخاص بهدف وقاية النظام العام"⁽¹⁾ وعرف أيضاً بكونه: "قواعد عامة تفرضها سلطة عامة على الأفراد في عموم حياتهم العادية أو لممارسة نشاط معين بقصد صيانة النظام العام، وتتخذ هذه القواعد شكل القرارات التنظيمية، القرارات الفردية ويترتب عليها حتماً تقييد الحريات الفردية"⁽²⁾، ويرى ماجد راغب الحلوان: "الضبط الإداري ما هو إلا وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية وما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية"⁽³⁾.

فالمفهوم الموضوعي للضبط الإداري يتجه إلى مظاهر النشاط الضبطي، أي جملة الصلاحيات والاختصاصات التي تمارسها هيئات الضبط العمراني، والإجراءات والأساليب التي تنتهجها لممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها، وينصرف المعنى الشكلي للضبط الإداري إلى الهيئات والهيكل التي تمارس النشاط الضبطي عبر تقييد

الحريات الفردية بمقتضى الصلاحيات المسندة والمخولة إليها والتي تحدّد نطاق اختصاصها⁽⁴⁾.

ويعد التعرض إلى مصطلح الضبط الإداري، نحاول إبراز مدلول "التعمير"، حيث يفيد لفظ "التعمير" لغة السكن والإقامة بالمكان والاستقرار به، فيقال: عمر عمرا المنزل بأهله: كان مسكونا والدار: بناها، ويقال: عمر عمورا وعمارة وعمرانا الرجل بيته: لزمه⁽⁵⁾. والعمران من الناحية اللغوية مشتق من كلمة لاتينية (URBS) والتي تعني المدينة، فلفظة urbanisme تحيل إلى العلم الذي يهتم بدراسة التقنيات الكفيلة بضمان التوزيع المتوازن للأنشطة البشرية المختلفة على المجال العمراني، فهي كلمة حديثة العهد، غير أن العمران كفن وأسلوب لبناء المدن له جذوره التاريخية⁽⁶⁾.

أما المعنى الاصطلاحي للعمران فيقصد به "البيئة التي يغلب عليها ويميزها إضافات الإنسان في صراعه المستمر مع البيئة الطبيعية لتحقيق أهدافه وغاياته وتمتد من المسكن إلى المدينة"⁽⁷⁾.

وباعتبار قانون العمران فرع من فروع القانون العام والمتعلق أساسا بالقانون الإداري، فيقصد به "مجموعة القواعد المتعلقة بتنظيم وهيئة المجال"⁽⁸⁾، وبالتالي فان: "قانون العمران هو مجموعة القواعد القانونية والتقنية المنظمة للنشاط العمراني". ويربط العلاقة بين مصطلحي الضبط الإداري والتعمير، يمكن أن يعرف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير بكونه نشاط إداري ينطوي على تقييد الحريات الفردية لغاية صيانة النظام العام من كل تهديد وإخلال من جهة، وتنظيم عملية التوسع العمراني وبعض المجالات الخاصة التي ترتبط بالمادة العمرانية من جهة أخرى، وهو ما يجيز للجهة الإدارية اتخاذ مختلف الإجراءات والأساليب الضرورية الكفيلة بضمان تحقيق الغايات المنشودة من نشاط الضبط العمراني.

وعلى هذا الأساس كان لابد من تنظيم حركة البناء والتعمير من خلال التوفيق بين الحق في البناء والمصلحة الخاصة كحق مضمون، والنظام العام العمراني الذي يقتضي المحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام وكذا مراعاة

التنسيق العام في البناء وكذا المظهر الجمالي للمدينة⁽⁹⁾، وهنا تبرز أهمية النظام العام العمراني من خلال حجم الأضرار المترتبة على الإخلال به، فهو ليس مجرد قواعد قانونية ضابطة لممارسة نشاط عمراني، وإنما هو أبعد من ذلك بكثير من خلال الآثار التي يخلفها العمران في حالة عدم أخذ الاحتياطات اللازمة المتعلقة بطبيعة الأرض محل البناء ومدى ربطها بشبكات الصرف الصحي فضلا عن احترام قوانين التهيئة والتعمير. وبناء عليه سوف نتعرض لذلك فيما يلي:

1- الأمن العام: يهدف الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير إلى حماية الأمن العام لأفراد المجتمع عن طريق التأكد من مطابقة البناءات والمنشآت للأصول الفنية الصحيحة والقواعد السليمة في البناء والتعمير حتى لا تنهار تلك المباني وتضر بأمنهم العام وفق نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 1991/05/28 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

2- الصحة العامة: كما أنه يهدف الضبط الإداري العمراني إلى حماية الصحة العامة عن طريق مراعاة المسافات المناسبة بين المباني والمنشآت، ووجود فتحات ومناور جيدة لها.

3- السكنية العامة: ويهدف الضبط الإداري العمراني إلى حماية السكنية العامة عن طريق مراعاة مسافات مناسبة فيما بين المنشآت وتصميمها بشكل معين يمنع وصول الضوضاء إلى الجيران⁽¹⁰⁾، وهذا حسب نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175.

وقد حاول المشرع إحكام السيطرة على النشاط العمراني بما لا يخالف النظام العام، حيث أوكل لسلطات الضبط الإداري جملة من الصلاحيات تخول لها فرض رقابة -مسبقة ولاحقة - على مختلف الأنشطة العمرانية بهدف الحفاظ على صحة وسلامة حركة البناء والتعمير وفرض إجراءات الضبط.

الفرع الثاني: أساليب وأدوات الضبط الإداري العمراني

يتضمن الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير مراقبة النشاط العمراني للأفراد وتوجيهه على نحو يكفل المحافظة على النظام العام، فهو بذلك إجراء ذو طابع وقائي يمكن الإدارة من التدخل مسبقاً في الأنشطة العمرانية المختلفة من بناء وهدم ... وفرض ما تراه لازماً من الاحتياطات الوقائية، غير أن هذا غير كاف بل يحتم الأمر إقرار رقابة إدارية متزامنة مع عملية البناء، ورقابة لاحقة تجد مبرراتها في حرص المشرع على تجنب الانعكاسات السلبية التي تؤثر على التوسع المنظم والمظهر الجمالي للمدن وكذا إهدار الرصيد العقاري.

أولاً: أدوات التعمير وسيلة للرقابة السابقة في المجال العمراني

تطرق المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير إلى نوعين من أدوات التعمير في نص المادة 10 منه بقولها: " تتشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي وتكون أدوات التعمير وكذا التنظيمات التي هي جزء لا يتجزأ منها قابلة للمعارضة بها أمام الغير، ولا يجوز استعمال الأراضي أو البناء عليها على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون"، تحدد أدوات التعمير كيفية استعمال الأرض وشروط وحقوق البناء، لذا يلزم على الملاك والمستعملين احترام الوجهة القانونية والتنظيمية التي حددتها للأرض وتنفيذ كل الأشغال والأنشطة العمرانية وفقاً لما جاء في هذه الأدوات.

أ- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: P.D.A.U

نظم أحكامه القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير في المواد 16 إلى 30، وهو وسيلة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية لبلدية واحدة أو عدة بلديات متجاورة تجمعها عوامل مشتركة⁽¹¹⁾، كانتشار عدة بلديات في نسيج عمراني معين، أو اشتراكها في شبكة توزيع مياه الشرب ووسائل النقل الحضري العمومي أو غيرها من الهياكل والتجهيزات الرئيسية.

يعبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن تنظيم وتأطير وإدارة نشاط التعمير⁽¹²⁾، فهو مخطط وضع أصلاً لتنظيم استعمال الأراضي وتنظيم عمليات التعمير، تحت طائلة توقيع جزاءات عند مخالفتها.

ولقد ألزم القانون كل بلدية بإعداد مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، وتحت مسؤولية رئيس البلدية⁽¹³⁾، وتتم الموافقة على المشروع بعد مداولة المجلس الشعبي للبلدية أو البلديات المعنية، ومصادقة الوزير المكلف بالتعمير، ليوضع تحت تصرف الجمهور وينشر باستمرار في الأمكنة المخصصة عادة للمنشورات الخاصة بالمواطنين بالبلديات.

ب- مخطط شغل الأراضي: P.O.S

نظم أحكامه القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير في المواد 31 إلى 38، وأما إجراءات إعداده والمصادقة عليه فقد حددها المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

تحدد فيه وبصفة مفصلة قواعد وحقوق استخدام الأراضي والبناء من حيث الشكل الحضري لبنايات الكمية الدنيا والقصوى من البناء المسموح به والمعبر عنه بالمتري المربع أو المتر المكعب من الأحجام، المظهر الخارجي للبنىات، المساحات العمومية والخضراء، الإرتفاقات، الأحياء والشوارع، مواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها، في إطار احترام القواعد التي تضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

تسند عملية إعداد مشروع مخطط شغل الأراضي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته عن طريق مداولة التي تتوج بقرار إعداد هذا المخطط بعد أخذ رأي الوالي على أساس نتائج الاستقصاء العمومي ثم تبليغه إلى الجهات المختصة، مديرية التعمير، الغرفة التجارية والفلاحية.

هكذا أولى المشرع أهمية كبيرة لهذه الأدوات، لأنه وبعد المصادقة عليها تصبح وما جاءت به من قواعد وأحكام ملزمة للجميع بما فيها الهيئات الإدارية التي أعدتها وصادقت عليها.

ثانياً: فرض رقابة مباشرة عن طريق الرخص العمرانية

لقد حاول المشرع من خلال قوانين التعمير، التوفيق بين الحق في النشاط العمراني ابتداءً من جميع عمليات البناء إلى غاية الهدم، والمحافظة على النظام العام في مجال البناء والتعمير بكل أبعاده.

ويتجسد تطبيق هذه الأهداف من خلال إلزام الجميع بضرورة الحصول على تراخيص إدارية قبل الشروع في أي بناء لضمان عدم المساس بالمصلحة العمرانية التي تفرض الاستغلال العقلاني للعقار واحترام الطبيعة القانونية للأراضي وعدم المساس بعناصر البيئة والمنظر العام الجمالي.

أ- رخصة البناء: تعتبر رخصة البناء من أكثر الوسائل المخولة لسلطات الضبط فعالية في رقابة النشاط الفردي والتحكم فيه في المجال العمراني، لم يعط لها المشرع الجزائري تعريفاً دقيقاً، وإنما اكتفى فقط ببيان تطبيق الرخصة، وهي تكيف بأنها من رخص الضبط الإداري التي تستهدف حماية النظام العام بالأساليب الوقائية المتمثلة في التأكد من مدى توافر الشروط ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية ومدى احترام المقاييس الفنية والتقنية الواردة في قانون التهيئة والتعمير ومراسيمه التطبيقية وكذا في القوانين المتعلقة بالمناطق المحمية.

وبالرجوع إلى نصوص المواد 65-66-67 من القانون رقم 90-29 وكذا المواد 48-49-50 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 12/02/2015 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-176، ويختص بإصدار رخصة البناء كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي، والوزير المكلف بالتعمير كل في نطاق اختصاصه، وهي بذلك ليست عملاً تحكمياً وإنما اختصاص مقيد، حيث لا يمكن رفض طلب رخصة البناء إلا للأسباب

المستخلصة من أحكام القوانين والتنظيمات المعمول بها، وأن يكون القرار بالرفض الذي اتخذته الإدارة معللاً تعليلاً قانونياً وكافياً طبقاً للمادة 62 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

ب- رخصة التجزئة: لقد عرف الفقه التجزئة بأنها: " كل عملية تقسيم ملكية عقارية إلى عدة قطع من أجل البناء عليها "، وقد جاء في نص المادة 57 من القانون 90-29 أن رخصة التجزئة تشترط لكل عملية تقسيم لاثنتين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها.

وينعقد الإختصاص بمنح رخصة التجزئة لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي، والوزير المكلف بالتعمير وفقاً للمواد 14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المعدل والمتمم.

ج- رخصة الهدم: الهدم كالبناى يجب تنظيمه وضبطه بأحكام تبين كثيراً من جوانبه خاصة إخضاعه لرخصة إدارية مسبقة تشكل وسيلة فعالة لمراقبة كيفية إنجازها ومدى مراعاته للشروط الواجب احترامها⁽¹⁴⁾ وتبين مجال تطبيقه، نظمتها المواد 70 إلى المادة 85 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، لذا لا يمكن القيام بأية عملية هدم كلي أو جزئي لبناية دون الحصول على رخصة الهدم مسبقاً وذلك عندما تكون هذه البناية واقعة في مكان مصنف أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية أو لما تكون البناية الأيلة للهدم سند لبناية مجاورة⁽¹⁵⁾، كل هذا حتى تتمكن الإدارة من الموازنة بين مختلف مصالح أصحاب البنائيات وتجسيدها للمبادئ القانونية مثل عدم التعسف في استعمال الحق وتجنب مضار الجوار.

ثالثاً: التدخل الميداني وضبط مخالفات التعمير

تعد الرقابة العمرانية من أصعب وأعقد المشكلات العمرانية، ورغم ذلك تبقى كحاجة ضرورية لضمان إلزامية القانون وتوقيع الجزاء على المخالفين قبل وبعد الانتهاء من أشغال البناء، وذلك من خلال المعاينات الميدانية التي تتجسد في محاضر

المعاينة وفرض التزامات على عاتق المرخص له بالبناء أو صاحب رخصة التجزئة أو الهدم، كل هذا يحتاج إلى أجهزة حددها القانون وأوكل لها مهمة ضبط المخالفات في هذا المجال⁽¹⁶⁾، وقد نصت المادة 73 من القانون 90-29 على أنه: " يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعموان المؤهلين قانوناً زيارة كل البنايات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق الخاصة بالبناء والإطلاع عليها في أي وقت" يتضح من نص المادة أن المشرع خول لرئيس المجلس الشعبي البلدي والأعموان المؤهلين إختصاصاً عاماً في مجال مراقبة تشييد البنايات المرخص بها⁽¹⁷⁾، ويمقتضى المادة 06 من القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14/08/2004 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29، فإنه يقع على عاتق السلطة الإدارية مراقبة وفرض احترام قواعد العمران، ويتم ذلك من خلال الزيارات الميدانية التي تخص البنايات قيد الإنجاز والمنجزة، والقيام بعملية التحقيق الميداني والتأكد من وجود الوثائق اللازمة ومدى مطابقة الأشغال لها.

وعند الإنتهاء من أشغال البناء، على المستفيد من الترخيص أن يشعر رئيس المجلس الشعبي البلدي بإنهاء الأعمال لتسلم له شهادة المطابقة التي يمكن التأكد من خلالها من مدى مطابقة أشغال البناء للأصول الفنية والمواصفات العامة المقررة قانوناً لا سيما فيما يتعلق بمتطلبات الأمن في المباني وسلامتها وأحكام الإضاءة والتهوية، وغيرها من القواعد الخاصة بالمحافظة على البيئة العمرانية من أي تلوث أو خطر يهدد الصحة العامة لشاغلي المبنى وغيرهم من المارة والجيران⁽¹⁸⁾، وفي حالة عدم إتمام أشغال البناء أو كانت البناية غير مطابقة لرخصة البناء المسلمة فعلى صاحب الترخيص أن يوقف الأشغال من أجل تحقيق المطابقة، ويمنع استئناف الأشغال قبل تحقيق المطابقة وعند عدم امتثاله يقوم الأعموان المؤهلون قانوناً بالمعاينة وغلق الورشة المعنية مع تحرير محضر عدم المطابقة مع فرض العقوبات المنصوص عليها، وفي هذه الحالة يلجأ رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الهدم، فالأمر بالهدم هو إجراء تتخذه السلطة الإدارية

كإجراء ردعي في حق صاحب البناء المخالف لاستمراره في تنفيذ أعمال البناء رغم تبليغه بأمر وقف الأشغال.

حاول المشرع إيجاد حلول بديلة لقرار الهدم - نتيجة الوضع العمراني السيئ وانتشار البناءات الفوضوية- جاءت لتسوية وضعية البناءات ومحاولة تكييفها مع قواعد التهيئة والتعمير وتحقيق مطابقة البناءات المنجزة أو التي في طور الإنجاز، فتم إصدار القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20/07/2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، حيث نصت المادة 14 منه على أنه: " يمكن تحقيق مطابقة البناءات التي انتهت بها أشغال البناء أو هي في طور الإتمام قبل نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية إذا توافرت فيها الشروط المحددة في هذا القانون"، وتضيف المادة 15 من نفس القانون، أن تكون البناءات المشمولة بعملية تحقيق المطابقة:

- البناءات غير المتممة التي تحصل صاحبها على رخصة بناء

- البناءات التي تحصل صاحبها على رخصة بناء وهي غير مطابقة لأحكام

الرخصة المسبقة

- البناءات المتممة والتي لم يتحصل صاحبها على رخصة البناء

- البناءات غير المتممة التي لم يتحصل صاحبها على رخصة بناء

وهكذا، فعلى صعيد النص القانوني يكون المشرع قد وصل إلى تطور هام في مجال العمران، وبدت قواعد القانون رقم 08-15 تضاهي تشريعات الدول المتقدمة خاصة فيما تتعلق بالمبادرة إلى تصحيح وضعية البناءات لتحقيق مطابقتها وإتمام إنجازها حفاظاً على النسيج العمراني، لكن في المقابل وعلى الصعيدين النظري والعملي، فإنه يمكن أن نستنتج أن هذه الآلية كآلية من آليات التسوية يغلب عليها طابع البرمجة المرتبطة بفترة زمنية معينة - 05 سنوات - هذا الميعاد غير كاف لمعالجة وضعية البناءات المعنية

كما أوجب المشرع إجراء زيارات ميدانية لموقع الأشغال وإجراء تحقيقات بشأنها من الجهات المختصة وتحرير محاضر بذلك في أي وقت، فانشأ لذلك جهازاً يدعى

"شرطة العمران"، يفرض قيوداً على الأفراد تحد من حرياتهم بقصد حماية النظام العام، وتشمل ضباط الشرطة القضائية وأعوان الضبط القضائي من جهة وكذا الأعوان المؤهلون قانوناً لمراقبة مخالفات التعمير، وقد أسندت المادة 76 مكرر من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير هذه المهمة لضباط وأعوان الشرطة القضائية إضافة لمفتشي التعمير وأعوان البلدية المكلفين بالتعمير وكذلك موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية، وقد حددت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير، الفئات التي يمكن اختيار هذه الأصناف منها، كما أسندت المادة 27 من القانون رقم 08-15 هذه المهمة إضافة لما حددته المادة 76 مكرر، لأعوان الدولة والبلدية المكلفين بالتعمير، هذا إلى جانب إجراءات التسوية التي تكون بطريقة ودية وإرادة المخالف الذي يتقدم من الجهات المختصة قصد تسوية وضعية الأشغال المقامة.

كما أوكلت المادة 62 من القانون 08-15 هذه المهمة لفرق المتابعة والتحري المنشأة لدى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير، وكما نصت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 09-156 المؤرخ في 02/05/2009 الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها، على أن تشكيلتها تتكون من 3 إلى 4 أعوان حسب إقليم كل بلدية وحظيرة سكنات، يعينون من بين المستخدمين التابعين لمفتشي التعمير أو المهندسين المعماريين والمدنيين، ومهندسي التطبيق والمهندسين السامين في البناء، وكذا المتصرفين الإداريين بموجب نص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-156.

وقد أضاف المرسوم التنفيذي رقم 09-343 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 06-55 في المادة 02 منه الموظفين الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية إلى الأعوان التابعين لوزارة السكن والعمران، ويتم تعيين هؤلاء الأعوان بقرار من الوالي المختص إقليمياً وباقتراح من طرف مدير التعمير والبناء أو من طرف رئيس

المجلس الشعبي البلدي، بعد أن كانوا يعينون على قائمة إسمية بمقرر مشترك بين الوزراء المكلفين بالجماعات المحلية والعدل والتعمير وهذا ربما يرجع إلى تكامل مهام الوزارات الثلاث.

لقد حاول المشرع من خلال الترسانة الكبيرة من النصوص القانونية والتنظيمية، توسيع دائرة الأعوان المكلفين بمراقبة وضبط مخالفات التعمير، تناول ضمنها كيفية تعيين وتنظيم هذا الجهاز الرقابي مما يطرح إشكال في نطاق المسؤولية، وذلك في حالة وجود مخالفة وامتنع المؤهلون جميعهم عن القيام بواجبهم نتيجة الإتكال واللامبالاة وعدم الجدية مما يصاحبها من انتشار للبناءات الفوضوية.

وبالرغم من تعدد الإطار القانوني والتنظيمي لضبط مجال التعمير، وبالرغم من وجود أجهزة إدارية مهمتها السهر على احترام قوانين التعمير، إلا أنها تصطدم بواقع تتعدد فيه مظاهر الإختلالات والمخالفات التي يعرفها ميدان التعمير والبناء، فأين يتجلى الخلل إذا ؟

المطلب الثاني: الأسباب الكامنة وراء محدودية نجاعة الضبط العمراني

إن قواعد الضبط الإداري، وبالرغم من أدائها لدور مهم لا يمكن إنكاره في تنظيم عملية التوسع العمراني، ومساهمتها في الحد من آثاره السلبية، قد أثبتت محدودية نجاعتها على المستوى التطبيقي، وعجزها بالتالي القضاء على المظاهر العمرانية السلبية وبذلك يتحمل كل من المواطن والإدارة ممثله في مختلف هياكل الضبط العمراني من جهة أخرى مشاطرة هذه المسؤولية.

الفرع الأول: مسؤولية هيئات الضبط الإداري العمراني.

تعد هيئات الضبط الإداري صاحبة الاختصاص في ميدان التعمير⁽¹⁹⁾ على اختلافها، المسؤولية الأولى على ضمان حسن تطبيق القانون عبر اتخاذها مختلف التدابير اللازمة لتنفيذ القوانين العمرانية⁽²⁰⁾، وحث المواطن على الالتزام بها، غير أن العديد من العوامل مجتمعة تتداخل لتحد من فاعلية ممارساتها للنشاط الضبطي في الميدان، فتحويل دون تحقيق الغايات المنشودة منه.

ويمكن أن نذكر من بين هذه الأسباب، إخلال هيئات الضبط العمراني بواجباتها من جهة، وأيضا ضعف ومحدودية الوسائل المادية والموارد البشرية المتوفرة لبعض هيكل الضبط الإداري من جهة أخرى - وهي أمور تبقى في الواقع خارجة عن إرادتها.

أولا: إخلال هيئات الضبط العمراني بواجباتها

إن إخلال هيئات الضبط العمراني بواجباتها يظهر في مستويات عديدة لعل أهمها ضعف الرقابة الإدارية - السابقة واللاحقة - على النشاطات العمرانية⁽²¹⁾، وكذلك تقاعس الإدارة عن أداء مهامها في هذا المجال.

أ - ضعف فاعلية الرقابة الإدارية على النشاطات العمرانية:

ويستشف ذلك من خلال مستويين رئيسيين، المستوى الأول يتعلق بالرقابة المسبقة التي تخضع إليها مختلف المبادرات الفردية والتي تفرض الحصول على التراخيص المسبقة⁽²²⁾، حيث يصل الأمر بالبعض من المسؤولين في الإدارة إلى المصادقة على طلبات لا تستجيب للشروط والقوانين العمرانية، ومنح تراخيص غير شرعية على سبيل المحاباة، أو تحت وطأة بعض الضغوطات التي يمكن أن يمارسها المستفيد من الترخيص العمراني لحمل الجهة الإدارية على منحه الترخيص غير الشرعي المخالف لأحكام وقوانين العمران.

إضافة إلى أن غالبية الأحكام المنظمة لميدان التعمير تتميز بقواعدها الإجرائية وذات الطابع التقني، والتي يصعب على بعض أعوان الإدارة غير المؤهلين فهمها في كثير من الأحيان، وهو ما يتسبب في بعض الحالات في تأويل خاطئ لقواعد وأحكام الضبط العمراني ويجعل الجهة الإدارية تخرق القانون وتمنح تراخيص غير شرعية في حالات أخرى، وقد قضت المحكمة العليا بعدم مشروعية قرار الإدارة بإدراج قطعة أرض لأحد الخواص ضمن الاحتياطات العقارية البلدية في غياب مخطط التعمير، وذلك لبناء ستة (6) على هذه القطعة في غياب مخطط التعمير، ثم إن الستة شقق المزمع إنشاؤها لا تستغرق كامل القطعة⁽²³⁾.

وأما المستوى الثاني فيتعلق بعمليات الرقابة الميدانية⁽²⁴⁾ التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي في حدود اختصاصاته المخولة له قانوناً⁽²⁵⁾، بالإضافة إلى الأعوان المكلفين بالبحث وتقضي المخالفات العمرانية المرتكبة ومعاينتها⁽²⁶⁾، إذ يساهم البعض من هؤلاء في تفاقم بعض المظاهر العمرانية السلبية وفي مقدمتها البناء الفوضوي بسبب تعمد التباطؤ في أداء المهام الموكلة إليهم⁽²⁷⁾، ففعالية الرقابة الميدانية تتطلب نبذ عقلية التباطؤ والتهاون التي كثيرا ما ميزت أداء الأعوان المؤهلين، إضافة إلى ذلك فإن كثرة عدد هؤلاء الأعوان يساهم في استفحال السلبيات وارتفاع المخالفات العمرانية، لأن ذلك التعدد يبعث فيهم روح الانتكال واللامبالاة وعدم الجدية في تأدية المهام والواجبات⁽²⁸⁾.

ب - تقاعس هيئات الضبط الإداري العمراني في أداء مهامها:

تتقاعس هيئات الضبط الإداري العمراني أحيانا كثيرة في ممارسة الوظيفة الضبطية ويتخذ هذا التقاعس العديد من المظاهر، نذكر منها:

المظهر الأول: اتخاذ موقفا سلبيا بعدم التدخل عند اللزوم

يتجلى هذا المظهر في عدم التدخل عند اللزوم لمعالجة بعض الوضعيات غير القانونية كعدم القيام بالأشغال العمومية الضرورية والتي تتسبب في إلحاق ضرر بالغير، إذ أن عدم قيام الإدارة بإنجاز الطريق الواجب مراعاتها في رخصة التجزئة يعد امتناعا يترتب مسؤوليتها⁽²⁹⁾، أو القضاء على بعض المظاهر السلبية المخلة بالنظام العام متجاهلة بذلك ما يحتمه عليها القانون من واجب التدخل، خاصة إذا تعلق الأمر بالبناءات الآيلة للانهييار⁽³⁰⁾، وغالبا ما يفسر هذا الموقف السلبي بسببين، إما يكون التدخل بصفة متعمدة بناء على السلطة التقديرية الموسعة للإدارة، وإما تحت وطأة وضغط العوامل السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية في حالات أخرى.

فقد تتعمد هيئات الضبط الإداري العمراني التغاضي عن بعض المخالفات وعدم التدخل عند الضرورة بناء على السلطة التقديرية الواسعة لها⁽³¹⁾، ففي مجال البناءات الآيلة للسقوط، فتقاعس رئيس البلدية في أداء مهامه على أساس صلاحيته

بالتدخل لهدم البناء غالبا ما يستند إلى أسباب عدم وجود مالك العقار وغيابه، أو رفض المالك التعاون مع البلدية رغم وجود خطر مؤكد⁽³²⁾.

وقد يحدث في بعض الحالات تصادم بين الواجب الملحق على عاتق الإدارة والمتمثل في حفظ النظام العام، وبين المنفعة الحاصلة من بعض النشاطات الاقتصادية المخالفة للأحكام والقوانين العمرانية، عندما تكون المنفعة الحاصلة من ممارسة هذه النشاطات -الصناعية أو السياحية مثلا - أهم من المضار التي قد تنشأ منها.

المظهر الثاني: تباطؤ هيئات الضبط الإداري العمراني عن التدخل في الوقت المناسب بناء على السلطة التقديرية المخولة للإدارة، يمكن أن تتعاس عن التدخل منذ شروع المخالف في ارتكاب المخالفة وظهور البوادر الأولى التي تشير إلى إمكانية وقوع الإخلال بالنظام العام.

فقد تطول مدة التفكير في اتخاذ القرار المناسب بما ينفي كل إمكانية لاحتواء المخالفة العمرانية وتجنب الخطأ المحتمل، مما يجعل تدخلها فيما بعد بلا جدوى ومتنافيا مع طبيعة النشاط الضبطي في ميدان التعمير والذي تكمن خصوصيته في كونه وقائي بالأساس، الغاية منه تفاذي ووقوع الإخلال بالنظام العام⁽³³⁾، وعدم إتاحة الفرصة لوقوع الضرر، وتكون النتيجة المترتبة عن هذا التباطؤ في الغالب اللجوء إلى إجراءات ضبطية تكون شدتها أكثر وطأة على الحريات الفردية كالتنفيذ المباشر، ولنتحول بذلك من الحديث عن أساليب تتجلى فيها الصيغة الزجرية مع الجزاءات الإدارية العمرانية، فقد تتعاس البلديات في تنفيذ القرارات الصادرة ضد المخالفين لقرارات هدم البناءات المخالفة، وإزالة المباني الفوضوية غير المرخص بها.

ثانياً: ضعف الإمكانيات المتاحة لهيئات الضبط الإداري العمراني

تلعب البلدية دورا هاما في ميدان التعمير، فهي أهم المتدخلين والمهتمين بهذا الميدان للتحكم بصفة أفضل في المجال العقاري والقضاء على التوسع العمراني المفرط، غير أنه ومقارنة بهذه المهام المنوطة بها، تبقى الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة للبلدية غير كافية، الأمر الذي يشكل عائقا فعليا أمام نجاعة النشاط الضبطي العمراني،

خاصة وأنّ التدخلات الميدانية المحلية في إطار البناء والتعمير، وحماية البيئة، تستوجب توفر إمكانات مادية وبشرية تركز لتطبيق هذه السياسات والتحري حول المخالفات.

والملاحظ أن ضعف الموارد المالية للبلدية لا يحول دون تنفيذ مشاريعها فقط، بل يكرّس تبعية الجماعات العمومية المحلية للإدارة المركزية⁽³⁴⁾، وهو ما يؤدي أيضا إلى صعوبة التحكم في رصيدها العقاري.

وبالإضافة إلى ضعف الموارد المالية، تشكو الجماعات المحلية افتقارها للموارد البشرية والإطارات الفنية، فبحكم أن مادة التهيئة العمرانية هي مادة معقدة وتقنية، فإن عملية إعداد مخطط التهيئة العمرانية هي عمليات فنية تستلزم وجود هياكل فنية على مستوى عال من الكفاءة لتحقيق النجاعة اللازمة والمحافظة بذلك على الثروة العقارية⁽³⁵⁾، وهذا النقص في الموارد البشرية والإطارات الفنية يجعل البلدية تأخذ قرارات غير صائبة وهو ما يؤثر على الدراسات التي تقوم بها البلدية والتي تتصف بعدم الدقة ولا تحقق النتائج المرجوة، وهو الأمر كذلك الذي يكرّس تبعية الإدارة المركزية ليُجعل هذه الأخيرة طرفا مباشرا وهاما، عوض أن يكون طرفا مساعدا في عملية التهيئة والتعمير⁽³⁶⁾.

الفرع الثاني: مسؤولية المواطن عن محدودية فعالية الضبط العمراني

إن عملية البحث عن الأسباب الكامنة وراء ظاهرة تعمّد مخالفة القوانين العمرانية من قبل المواطن، مجرد تناول المسألة من زاوية قانونية صرفة تنصب على دراسة مدى فعالية القاعدة العمرانية والتزام الفرد بها بل الأمر يقودنا إلى الحديث عن الإقرار بأهمية العوامل الاجتماعية والاقتصادية كعناصر مؤثرة تدفع المواطن لخرق قواعد العمران، وكذا مسألة التضارب بين أحكام الضبط العمراني والملكية الفردية، دون أن ننسى أيضا الوضع العقاري، وهي كلّها أسباب تقف وراء تعمّد المواطن خرق القواعد المنظمة لميدان التعمير.

ولكن قد يجد المواطن نفسه في بعض الحالات، ودون توفر نية خرق القانون في وضعية المخالف، إذ أن طبيعة الأحكام القانونية المنظمة لميدان التعمير تتحوّل إلى السبب الرئيسي الكامن وراء محدودية فعاليتها⁽³⁷⁾.

أولاً: تعمّد المواطن مخالفة قواعد وأحكام الضبط العمراني

إن الكم الهائل من المخالفات العمرانية⁽³⁸⁾ وتزايدها بشكل مستمر—وهو الأمر الذي أسهم بدوره في تنامي النزاعات العمرانية المتعلقة بمجال الضبط الإداري— دليل على وجود قطيعة نسبية بين المواطن وأحكام الضبط العمراني، ولقد اعتبر الأستاذ "Pierre Solar Couteaux" أن ارتفاع عدد القضايا العمرانية الناتج عن مخالفة القوانين العمرانية ليس سوى دليلاً واضحاً ومؤشراً صريحاً على رفض الأفراد للقواعد العمرانية⁽³⁹⁾.

وتتظاهر جملة من الأسباب لتدفع بالمواطن لمخالفة القواعد العمرانية نذكر منها:

أ -العوامل الاجتماعية والاقتصادية

تصبو بعض الشرائح الاجتماعية ذات الدخل المحدود إلى امتلاك المسكن اللائق، وهو طموح مشروع وحق لكل مواطن⁽⁴⁰⁾، لكن غالباً ما يؤدي هذا الطموح وأمام قلة الإمكانيات المادية إلى خرق القانون وتجاهله من قبل المواطن وهو الأمر الذي يتأكد خاصة في مجال البناءات غير القانونية⁽⁴¹⁾، ولا يعير بالتالي المواطن أية أهمية للقانون الذي يلزمه بالحصول مسبقاً على ترخيص من الجهة الإدارية قبل الشروع في عملية البناء⁽⁴²⁾ نظراً لكونه على يقين تام من أنّه لو تقدّم بطلب الحصول على ترخيص بالبناء فإن طلبه سيحظى بالرفض من قبل الإدارة.

فالمواطن أحياناً وأمام محدودية إمكانياته المادية لا يتوانى عن شراء قطعة أرض داخل تقسيم غير شرعي نظراً لثمنها الذي يعد معقولاً، وهو ما أسهم بصفة رئيسية في عمليات المضاربة العقارية⁽⁴³⁾.

ب - التصادم بين حق الملكية وقواعد الضبط العمراني

بالرغم من أن مفهوم الحق في الملكية قد عرف تطورا من حق مطلق إلى حق له وظيفة اجتماعية⁽⁴⁴⁾ فإن محاولة إيجاد التوافق والتلاؤم بين الامتيازات التي يمنحها هذا الحق من ناحية، وضرورة حفظ النظام العام من ناحية أخرى، غالبا ما تصطدم بجملة من المعتقدات المتعلقة بحق الملكية الفردية والراسخة في ذهن بعض مالكي العقارات، إذ أن البعض منهم يظن أن سند ملكيته لعقار معين يخوّله التصرف بكل حرية ودون حاجة للتقيد بالقوانين العمرانية.

ونظرا لكون قرارات الضبط العمرانية تهدف بالأساس إلى الحد من الحريات والحقوق العمرانية الفردية، خاصة المتعلقة بحقي الملكية والبناء⁽⁴⁵⁾، فإن المواطن لا يقتنع دوما بقرارات الرفض لطلبه استجابة للأحكام والقوانين العمرانية وهو ما يدفعه إلى مخالفة هذه القرارات.

لا يمكن التعرض إلى مسألة التضارب بين أحكام الضبط العمراني والحقوق التي يخوّلها حق الملكية الفردية، دون إثارة مسألة البعد الجمالي العمراني⁽⁴⁶⁾ والمظهر الخارجي للبنىات، غير أن بعض المواطنين وباسم حق الملكية وما يخوّله من سلطات لا يتوانى عن إحداث تغييرات جذرية على واجهة العقار وإقامة إضافات أو غلق الشرفات دون الاستعانة برأي مهندس معماري أو أهل الخبرة في الميدان، وهي تصرفات غالبا ما تشوّه المنظر العام الجمالي.

ج - أزمة العقارات

لا يخفى عن أحد مدى أهمية العقار في كافة النواحي القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فالرصيد العقاري يمكنه أن يسهّل أو يعقد كل المبادرات في كل القطاعات، وأمام ندرة وضعف الاحتياطات العقارية، ظلّت إشكالية ارتفاع الطلب على القطع الأرضية والمباني الجاهزة، ممّا يجعل البعض من أصحاب العقارات والأراضي الصالحة للبناء والمهياة بصفة قانونية، يستغلون الفرصة للمطالبة بأثمان باهظة

ومرتفعة جدا، ومقابل ذلك تبقى الدولة رغم الجهود التي بذلتها عاجزة عن التحكم بصفة تامة في سوق العقارات.

ثانيا: طبيعة أحكام الضبط المنظمة لقطاع التعمير

إذا كانت كثرة النصوص والأحكام القانونية دليلا على حرص المشرع على الإحاطة بميدان التعمير في مختلف جوانبه، وتجنب وجود ثغرات قانونية، فإن التطبيق الميداني يكشف في الحقيقة محدودية فعالية هذا التوجه، إذ أنّ ميدان التعمير أصبح يشكو من تعدد وتنوع القوانين والأحكام المنظمة له⁽⁴⁷⁾ وتراكمها بمرور السنوات، وهو ما يجعل عملية البحث في القاعدة القانونية المناسبة أمرا صعبا ومعقدا بالنسبة للمواطن العادي الذي لا يملك دراية كبرى بالقانون وتطبيقه، إضافة إلى الصياغة التقنية لبعض النصوص والمعقدة في بعض الحالات يصعب على غير المختصين فهمها، خاصة وأن أغلب القواعد والأحكام المنظمة لميدان التعمير تتميز بصيغتها الإجرائية التقنية.

وأمام هذه النتائج السلبية والنقائص الميدانية والتي أثبتت محدودية فعالية النشاط الضبطي، وبعد تحديد الأسباب الكامنة وراءها، توجب العمل عن البحث عن الآليات الكفيلة بتخطي هذه النتائج والنقائص.

المطلب الثالث: الآليات الكفيلة بتحقيق النجاعة المرجوة من نشاط

الضبط العمراني

لقد تبين مما سبق أن تحقيق الغايات المنشودة في ميدان التعمير لن يكون أمرا مكفولا بمجرد تعداد ووضع النصوص والأحكام الضبطية الوقائية منها والردعية بقدر ما هو مرتبط بإيجاد الوسائل العملية الكفيلة بتحقيق فعالية هذه القواعد والنصوص، وهو الأمر الذي يتطلب تأهيل هياكل الضبط العمراني من خلال تدعيم إمكانياتها وتطوير طرق عملها، والسعي إلى تحقيق وتفعيل دور المجتمع المدني والعمل على نشر الثقافة والحس العمراني لدى مختلف فئات المجتمع.

الفرع الأول: العمل على تعزيز الموارد البشرية والمادية لهيكل الضبط العمراني
تعدّ البلديات المتدخل الرئيسي في ميدان التعمير نظرا لدورها الهام في المحافظة على جودة الحياة داخل التجمعات العمرانية، وهو ما يجعلها تضطلع بصلاحيات وافرة في مجال التعمير⁽⁴⁸⁾، بالإضافة إلى الصلاحيات التقليدية المتمثلة في الحفاظ على الصحة والسكينة العامة، فعرف بذلك الضبط البلدي العمراني توسعا تمثل في الحفاظ على البيئة العمرانية والمحيط الحضري، والتي أصبحت من بين المهام الرئيسية للبلديات.

وعلى هذا الأساس، وفي إطار الدعم المادي الموجه بصفة خاصة إلى نشاطات البلديات في المجال العمراني، وفي إطار تشجيع المشاريع العمرانية المتعددة في إطار برامج التعاون والشراكة بين البلديات من جهة، والجمعيات ولجان الأحياء من جهة أخرى، يجب أن تحظى البلديات بجملة من المساعدات المالية لمساندة مجهوداتها وتفعيل مهامها الرامية إلى القضاء على بعض المظاهر السلبية العمرانية.

ويتطلب الأمر كذلك لتحقيق فعالية نشاط الضبط العمراني، إيلاء المزيد من العناية بأعضاء هيئات الضبط العمراني، سواء من حيث تكوينهم العلمي والعملية في المادة العمرانية، وكذلك ضرورة إتقانهم وسائل التدخل المتماشية مع خصوصيات الميدان ومواكبة بعض التطورات التي عرفتها بعض المجالات المرتبطة به.

الفرع الثاني: تطوير أساليب التدخل الميداني لهيئات الضبط العمراني

في ظل استفحال المخالفات العمرانية خاصة تلك المتعلقة بالبناءات المخالفة للقوانين العمرانية يجب الحرص على حث هيكل الضبط الإداري العمراني على تطوير وسائل العمل الميداني باعتمادها طرق جديدة للتدخل آخذة بعين الاعتبار نوعية النسيج العمراني، والكثافة السكانية الخاصة بكل بلدية، إضافة إلى ذلك، ضرورة انتهاج التخطيط في العمل واعتماد برامج للتدخل يتم تنفيذها وفق إستراتيجية مدروسة لضمان نجاعتها الميدانية، وبعث لجان استشارية على المستويين المحلي والجهوي تهتم بدراسة المشاريع الخاصة بتجميل المدن من ناحية، وتساهم في

بلورة التطورات والأفكار المتصلة بالجوانب الفنية لمختلف المشاريع العمرانية من ناحية أخرى.

وفي الإطار ذاته، يجب تفعيل العمل المشترك الذي يضي النجاعة والتناسق على مختلف نشاطات هياكل الضبط العمراني المركزية والمحلية، إذ يساهم العمل المشترك في تسهيل وإنجاح مختلف تدخلات هيئات الضبط العمراني الهادفة إلى تطبيق القانون وتنفيذ مختلف القرارات العمرانية.

الفرع الثالث: المنحنى التحسيبي وتفعيل دور المجتمع المدني

تقوم الجمعيات المتخصصة في المجال العمراني والمنظمات غير الحكومية ولجان الأحياء بدور مهم جدا في تحسيس المواطنين بضرورة المشاركة والمساهمة في تحسين واقعهم العمراني عن طريق غرس روح التطوع والمبادرة التلقائية ودفع المواطن لاحترام القانون، مما يساهم في خلق علاقة جديدة بين المواطن ومحيطه العمراني من جهة، والقاعدة العمرانية من جهة أخرى.

أولاً: دور الجمعيات

تساهم الجمعيات عبر العمل التحسيبي والإعلامي في إزالة الغموض وإيصال المعلومة الصحيحة بما فيها تلك المتعلقة بالأحكام والقوانين المنظمة لميدان التعمير في شكل مبسّط إلى المواطن العادي ومختلف أفراد المجتمع على اختلاف مستوياتهم الثقافية والاجتماعية، وهو ما يضمن تطبيقاً ميدانياً فعلياً أوسع واحترام أكثر للقواعد والقوانين العمرانية من قبل المواطن.

كما تلعب الجمعيات دور مهماً في تنفيذ العديد من البرامج الهادفة إلى تحسين إطار العيش العمراني والرقى بالبيئة العمرانية، وكذا تبليغ صوت المواطن وتطلّعاته وأفكاره التي تخص المادة العمرانية إلى السلطات، وهو ما يجعلها تؤثر بصفة غير مباشرة في مصدر القرارات في هذا المجال، لهذه الأسباب يتعيّن العمل على توسيع دور الجمعيات الناشطة في المجال العمراني لجعلها عناصر فاعلة بحق ومنحها حق التدخل في النزاعات العمرانية بشكل واسع، ذلك بوضعها صاحبة المصلحة على أساس

الضرر غير المباشر في كل الحالات التي تسجّل فيها مخالافات عمرانية، وهذا دفاعاً عن المصالح البيئية والعمرانية⁽⁴⁹⁾.

ثانياً - دور لجان الأحياء ونشر الثقافة العمرانية

تعدّ لجان الأحياء إطاراً لترسيخ السلوك الحضاري وروح المبادرة التلقائية لدى المواطنين، ودفع العمل التطوعي وتحفيز مواطني الحي للعمل على النهوض بدورهم الريادي والفعال في المحافظة على البيئة والمحيط.

من هذا المنطلق فإن لجان الأحياء تشارك البلديات مسؤولية السهر على راحة المواطنين، حيث تساهم إلى جانب البلدية في إنجاز الأشغال المتعلقة بالنظافة والترصيف وتعبيد الطرق والعناية بالبيئة والمظهر الجمالي للحي، وإلى جانب هذه الأنشطة الميدانية، تقوم لجان الأحياء بتنظيم لقاءات دورية تحسيسية وتوعوية وإعلامية لفائدة المواطنين، الغاية منها الإحاطة والإمام بمشاغل المواطنين والتعرّف على مشاكلهم لإيجاد الحلول المناسبة لها، وحثّهم على احترام قوانين التهيئة العمرانية وقوانين البلدية، وإقناعهم بضرورة القضاء على المظاهر العمرانية السلبية وفي مقدمتها البناءات الفوضوية.

خاتمة:

إن الضبط الإداري الخاص بالمجال العمراني له جانب كبير من الأهمية، ليس للمحافظة على النظام العام العمراني فقط، وإنما للمحافظة على جمال ورونق المدن وتحقيقها عمرانياً بشكل سليم، ولن يتحقق ذلك إلا بقيام المشرع ذاته ودون إهمال المشاركة الشعبية كجانب فعال في هذا المجال ووعيه به، بفرض رقابة سابقة ولاحقة على أعمال البناء والتعمير ومتابعة تنفيذها، ووضع ضوابط قانونية وعمرانية تضمن فعالية نشاط الضبط العمراني.

وإذا كانت قواعد الضبط الإداري، وبالرغم من أدائها لدور مهم لا يمكن إنكاره في تنظيم عملية التوسع العمراني والتحكم فيه، ومساهمتها في الحدّ من آثاره السلبية، فإن الواقع يثبت محدودية نجاعة نشاط الضبط وعجزه بالتالي عن القضاء بصفة

نهائية على كل المظاهر السلبية العمرانية، فيحمل كل من المواطن من جهة والإدارة ممثلة في مختلف هياكل الضبط العمراني من جهة أخرى، مشاطرة المسؤولية عن هذا النقص والمحدودية في النجاعة، ولهذا نقترح ما يلي:

- ضرورة تأهيل وترشيد الإدارات العامة للجماعات المحلية وعصرنتها بمنظومة قانونية وتنظيمية، وبموارد بشرية مؤهلة، وميزانية كافية وأساليب حديثة للنهوض بمهامها الموسّعة في المجال العمراني.

- ضرورة إيجاد ميكانيزمات للتنسيق بين المتدخلين في المجال العمراني لتحقيق النجاعة في التدخل.

- خلق وعي تجميري لدى المواطن، وهذا السلوك لن يتحقق إلا بتظافر جهود كافة الفرقاء في ميدان التعمير من منتخبين وجمعيات المجتمع المدني وإعلاميين ومسئولين.

- السعي لاتخاذ مبادرات الهدف منها تخليق الحياة العامة من خلال مجموعة القيم الحميدة التي يجب أن يتحلّى بها جميع الأطراف والجهات المعنية بمجال التعمير فكرياً وممارسة -أفراداً ومؤسسات - ذلك لما لهذه القيم من دور بارز في تحقيق التنمية المستدامة، ولكن قد لا تتحقق التنمية المرجوة إلاّ بنهج سياسة فاعلة ومتوازنة في مجال التعمير والبناء.

الهوامش:

- 1- محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص.335
- 2- توفيق شحاته، القانون الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة، 1955، ص.998.
- 3- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص.475.
- 4- محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، 1980، ص.07.
- 5- منجد الطلاب، المطبعة الكاثوليكية، الطبعة الرابعة، بيروت، 1956، ص.458.
- 6- أحمد مالكي، التدخل العمومي في ميدان التعمير، رسالة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، 2007-2008، ص.02.

- 7- سيد محمد التوني ونسمات عبد القادر، عن الإسكان والعمران، أبحاث مختارة من المؤتمرات، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الثانية، 1992، ص.10
- 8- JACQUELINE MORAND –DEVILLER, Droit de l'urbanisme, DALLOZ ، Paris, 7 ème édition, 2006, p.01.
- 9- محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، مخبر التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، أشغال تسيير الجماعات المحلية، جانفي 2008، ص.33.
- 10-BEN KELILI MOUNA, Le cotentieux pénal des permis de construire, mémoire pour l'obtention du diplôme des études approfondies en droit de l'environnement et de l'urbanisme –DEA- Tunis, elmanar, 2002-2003, p.74.
- 11- أنظر المادة 12 من القانون رقم 29-09 المتعلق بالتهيئة والتعمير.
- 12- ADJA (-DJILALI), DROBENKO-(BERNARD) , Droit de l'urbanisme ,Droit del'urbanisme ,Berti ,Alger, 2007.
- 13- تنص المادة 24 من القانون 29-90 على أنه: " يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته ".
- 14- محمد بوجيدة، الشرطة الإدارية، رخصة الهدم، البناءات الأيلة للسقوط، سلسلة المرشد الإداري، العدد 3 الطبعة الأولى، مكتبة دار السلام، الرباط، 1997، ص.17.
- 15- أنظر المادة 61 من القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.
- 16- مصطفى جرموني، الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى، 2001، ص.141.
- 17- عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الجزائر، 2005-2006، ص.670.
- 18- مجاجي منصور، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2007، ص.166.
- 19- إن ميدان البناء والتعمير، ولعديد الاعتبارات لا يمكن أن يكون حكراً على سلطة ضبط معينة بذاتها تكون صاحبة الاختصاص الأصلي والمطلق إذ أنه مجال تتجلى فيه بوضوح ضرورة تعدد المتدخلين بما يجعل مختلف هيئات الضبط العمراني المحلية والمركزية، بالإضافة إلى بعض الهياكل الفنية المتخصصة تتقاسم فيما بينها ممارسة مجمل الصلاحيات الضبطية المتعلقة بهذا الميدان.
- 20- السمة المميزة لهذه التدابير، هي هيمنة القرارات الفردية العمرانية * والمتعلقة بالرخص والشهادات - والحضور القوي لأسلوب التدخل المادي مقارنة بباقي أساليب الضبط الإداري، وذلك تماشياً مع خصوصية ميدان التعمير.
- 21- مصطفى جرموني، الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب، الطبعة الأولى، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، 2011، ص. 206 - 207.

- 22- محمد ماهر أبو العينين، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة بها في قضاء وإفتاء مجلس الدولة -دراسة تحليلية - الكتاب الثاني، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، الطبعة الأولى، 2006، ص. 08.
- 23 - قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 14/01/1989، الملف رقم 57809، المجلة القضائية، العدد 04 لسنة 1990، ص. 185.
- 24- تطرح إشكالية المراقبة في مجال التعمير مسألتين على جانب كبير من الأهمية وهما الطابع الفعلي والفعال في المراقبة، والذي يثير دور الأجهزة الموكول لها أمر المراقبة، وأيضا طبيعة النظام القانوني لزجر المخالفات العمرانية، ولزيد من التفصيل أنظر مصطفى جرموني، المرجع السابق، ص. 159.
- 25 - عليان بوزيان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية رقم 11 -04، أنظر الموقع الإلكتروني: <http://www.manifest.univ-ouargla.dz>
- 26 - الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، دار القلم بالرباط، 2012، ص. 310.
- 27- براهيم نور الدين، التحكم في التوسع العمراني غير المنظم الهياكل والآليات، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في القانون العقاري، كلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية، تونس II، 2000، ص. 99.
- 28- الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، الطبعة الأولى، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، 2006، ص. 151.
- 29- قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها بتاريخ 25/02/1989 في قضية (س.ع)- ضد (ووم ومن معه)- بمسؤولية ولاية مسيلة عن حدوث فيضانات أدت إلى أضرار لأنها لم تتخذ الاحتياطات اللازمة، المجلة القضائية، العدد 04، لسنة 1990.
- 30 - SAOULI (I)-, (les immeubles menaçant ruine)-, in « les personnes publiques et la propriété immobilière », colloque des 6 et 7 avril 2006, organisé par l'association Tunisienne de droit administratif, F.D.D.P.T
- 31- محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري -دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة عين شمس، القاهرة 1992، ص. 409.
- 32- ولئن كان القانون وبمقتضى تقنية "الحلول" التي تخوّل للوالي التدخل في حالة تقاعس رئيس البلدية لتدارك الأمر، فإن تدخل الوالي يبقى دون جدوى محدودا ومقتصرا على مجال قوانين البلدية دون أن يتعداها إلى صلاحيات الضبط الخاص المخوّل لرئيس البلدية.
- 33- SAOULI (I)-, ordre publique et liberté, Thèse de doctorat d'état, T.II, Tunis, 1998. P. 571.
- 34- عوايد شهرزاد، اللامركزية والديمقراطية من خلال البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، سطيف، 2005، ص. 91.
- 35- رشيدة الزري، اختصاص البلدية في ميدان التهيئة الترابية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2002، ص. 101.

- 36- عوايد شهرزاد، المرجع السابق، ص. 58 - 59.
- 37- Couteaux (P.S)-, les incertitudes de la règle d'urbanisme applicable a l'acte de construire, les petites affiches, 1996, n° 86, p.22.
- 38- تعد مخالفة بنائية بمعناها العام في قانون المباني - لا العقابي - كل ما يصدر مخالفًا للأحكام القانونية والاشتراطات البنائية العامة والخاصة التي رسمها المشرع في قانون المباني أو القوانين المتعلقة بها كقانون حماية البيئة وغيرها، وللمزيد من التفصيل أنظر، أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص. 409.
- 49 -Couteaux (P.S)-, droit de l'urbanisme, DALLOZ, 1998, p.2.
- 40- الجليلي بوحفص، حق السكن، العوائق القانونية، مداخلة قدمت في إطار الندوة العلمية الوطنية التي نظّمها مخبر الدراسات القانونية، المدنية والعقارية ومخبر الدراسات والأبحاث في حقوق الإنسان تحت عنوان "الحق في السكن وتدبير مجال العقار"، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، 2009، ص. 71.
- 41- البناء غير القانوني، البناء الفوضوي، أو البناء العشوائي هي أسماء مختلفة ومتنوعة، قد تختلف في مبنائها، ولكنها تتفق في معناها، لأن لها مضمون واحد، هو أنها ظاهرة طبيعية لسياسة غير طبيعية، ولزيد من التفصيل، أنظر، مصطفى جرموني، المرجع السابق، ص. 83.
- 42 - براهيم نور الدين، المرجع السابق، ص. 47.
- 43- إذ يفضل البعض تجميد رصيده العقاري للبحث عن المزيد من الربح، أو يعتمد لاستغلاله بعيدا عن مراقبة الدولة وأجهزتها لتفادي القيود التي تفرضها مقتضيات وثائق التعمير على ملكيته، مما يؤدي إلى تضخم القيمة العقارية وتفشي المضاربات العقارية، وانتشار الممارسات المخالفة لقوانين التعمير.
- 44- أحمد مرجان، المرجع السابق، ص. 21 - 22.
- 45- حق البناء يرتبط بحق الملكية الخاصة المكرس في الدستور والقوانين، وحق الملكية الخاصة يشمل حق استثمار العقار والتصرف فيه، غير أن هذا الحق لم يعد مطلقا بسبب تدخل الدولة من خلال التنظيم لمصلحة الجماعة، أنظر، عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الجزائر، 2006، ص. 561.
- 46- وهو أحد أهداف النظام العام العمراني، حيث يجب أن تسعى كل عملية تجديد عمراني إلى جمال الإطار المبنى وتحسين راحة المستعملين، وكذا مطابقته للمعايير العمرانية السارية، والأخذ في الحسبان الانسجام المعماري والعمراني والطابع الجمالي بالنسبة للمجموعة العقارية الأصلية عند تصميم البناية أو البنايات التي تكون موضوع عملية توسيع مشروع عقاري.
- 47- Auby (J.B)-, et périnet(H)-, droit de l'urbanisme et de la construction, Montcherstien, 3ème édition, 1992, p. 103.
- 48- عادل بن عبد الله، تأثير توسيع اختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد السادس، 2009، ص. 12..

50- وقد أشار المشرع الجزائري بوضوح إلى حق الجمعيات البيئية في المطالبة بالتعويض عن الأضرار العمرانية التي تشكل مساسا بالمحيط والبيئة، فقد نصت المادة 74 من القانون 90 - 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه: "يمكن كل جمعية بصفة قانونية تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة الحياة والمحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني فيما يتعلق بالمخالفات لأحكام التشريع الساري المفعول في مجال التهيئة والتعمير".