

دور القواعد العامة للتهيئة والتعمير في مجال التنظيم العمراني

The role of the general urban planning rules in the field of urban regulation

العيفاوي كريمة *

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية- (الجزائر)

Klaifaoui1990@hotmail.fr

تاريخ الإرسال: 2020 / 09 / 24 * تاريخ القبول: 2021 / 03 / 28 * تاريخ النشر: 2021 / 05 / 15

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مكانة القواعد العامة للتهيئة والتعمير في مجال التنظيم العمراني بالجزائر وإبراز دورها في ضبط عمليات التعمير والبناء، وهذا في ظلّ اعتماد المشرّع الجزائري على آلية التخطيط لتنظيم النشاط العمراني، بحيث جعل أدوات التهيئة والتعمير المرجعية الأولى للبلديات في ضبط عمليات شغل الأراضي على ترابها المحلي، وألزم كلّ بلدية بالتزوّد بهذه الأدوات، وقد خلصت هذه الدراسة إلى أنّ القواعد العامة للتهيئة والتعمير لا تقلّ أهمية عن هذه الأدوات، فهي قواعد تضمن من خلالها البلديات حد أدنى من ضوابط التعمير عندما لا تغطّيها مخططات تعميم أو عندما تكون هذه الأخيرة في مرحلة الإعداد، إضافة إلى وجود حالات أخرى قد تستدعي العودة إلى مضمون القواعد العامة، وهذا ما يسمح للبلديات في الأخير بصيانة النّظام العام العمراني.

الكلمات المفتاحية:

القواعد العامة للتهيئة والتعمير، مخططات التعمير، النّظام العام العمراني، قواعد البناء، البناء.

Abstract:

This study aims to shed light on the statu of the general urban planning rules in the field of urban regulation in algeria, and clarify thier role in controlling construction operations, and this is in the time that the algerian legislator has relied upon the mechnisme of planning to regulate the urban activity, so he made the urban plannig tools as a primery reference for municipalities in controlling the operations of occupation of land, and obliged each municipality to provide these tools. This study concluded the extent of the importance of the general urban planning rules, as they are rules by which municipalities guarantee a minimum level of construction control when they are not covered by local urban plans, or when these latter are in the preparation stage, Ultimately, this allows municipalities to mentain the urban public order

Keywords: *The general urban planning rules, urban plans, urban public order, construction rules, building.*

مقدمة:

يعدّ قانون التهيئة والتعمير أهم مرجعية قانونية تعنى بضبط وتنظيم النشاط العمراني، حيث كرس من خلاله المشرع الجزائري مجموعة من القواعد الموضوعية والآليات الإجرائية التي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام العمراني بكل مقتضياته.

تعتبر القواعد العامة للتهيئة والتعمير إحدى هذه الأدوات، وهي تعبّر عن نية المشرع في ضمان الحد الأدنى من الضوابط التي يجب توافرها في عمليات التعمير، بما أن هذه الأخيرة يجري التحكم فيها "كأصل عام" بموجب مخططات التعمير التي يتم إعدادها على المستوى المحلي طبقاً لما جاء في نص المادة 113 من قانون البلدية، (قانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية) التي تنص على « تنزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما...»، وقد حدد المشرع المقصود بهذه الأدوات في المادة 10 من قانون التعمير والتي تتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

من المعلوم أنّ غياب هذه المخططات يؤدي بالضرورة إلى تطبيق القواعد العامة للتهيئة والتعمير، لكن هل امتلاك البلديات لهذه المخططات يعني حتمية الاستغناء بشكل كلي عن هذه القواعد؟ أم أنّ هذه القواعد تبقى دائماً قائمة ويتم الاستعانة بها في حالات أخرى من أجل ضبط النشاط العمراني؟ هذا التساؤل يدفعنا إلى معالجة هذا الموضوع من منظور الإشكالية التالية: **فيما يتمثل دور القواعد العامة للتهيئة والتعمير في مجال التنظيم العمراني بالجزائر؟**

للإجابة على هذه الإشكالية ارتئينا تقسيم هذه الدراسة إلى شقين؛ نتطرق في الشق الأول إلى المقصود من هذه القواعد، بتعريفها وتحديد خصائصها، ثم تسليط الضوء على مكانتها في التنظيم العمراني في الشق الثاني، وذلك بالاستعانة بالمنهج الاستقرائي القائم على الوصف والتحليل.

المحور الأول: مفهوم القواعد العامة للتهيئة والتعمير

يسمح تحديد مفهوم القواعد العامة للتهيئة والتعمير بفهم طبيعة هذه القواعد وتمييزها عن المفاهيم الأخرى، ويكون ذلك بالتعرّض إلى تعريفها (أولاً)، وتحديد خصائصها (ثانياً).

أولاً: تعريف القواعد العامة للتهيئة والتعمير

تندرج القواعد العامة للتهيئة والتعمير ضمن مفهوم قواعد العمران *les règles d'urbanisme*، وهذه الأخيرة تعرف "بوجه عام" أنّها: « مجموعة من القواعد الموضوعية، التي تحكم بحدّ ذاتها شغل المجال العمراني أو الحضري، والتي تحدّد بالنسبة لإقليم معين؛ نوع النشاطات العقارية الممنوعة، المقيدة، أو المؤطرة »، كما تعرف بأنّها: « القواعد التي يتم وضعها في إطار مؤسسات قانون التعمير، والتي تهدف إلى تأطير استخدامات الأراضي على النحو الذي يحدده قانون التعمير »، إذن فقواعد العمران تأتي لتقيّد حق الملكية العقارية، وذلك بتقييد امتيازات ملاك العقارات عند تسيير أموالهم العقارية. (J. AUBY, H. PERINET-MARQUET, 2014, p 186.)

انطلاقاً من هذه التعاريف يمكن القول أن قانون التعمير في الجزائر يتضمن نوعين من قواعد العمران؛ وهي قواعد ذات بعد وطني تتمثل في القواعد العامة للتهيئة والتعمير، وقواعد ذات بعد محلي والتي تتمثل في أدوات أو مخططات التهيئة والتعمير، وهي القواعد التي يجري في إطارها عمليات استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير، وعمليات تكوين وتحويل الإطار المبني حسب نص المادة الثانية من قانون التعمير (المادة 2 من قانون رقم 29/90، يتعلّق بالتهيئة والتعمير).

بالعودة إلى تعريف القواعد العامة للتهيئة والتعمير فإنّ المشرع الجزائري إكتفى بضبط مضمونها وتحديد شروط تطبيقها في الفصل الثاني من قانون 29/90، والمرسوم التنفيذي رقم 175/91 يحدّد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، دون الخوض في تعريفها. أمّا فقهيّاً؛ فقد عرّفها البعض بالنظر إلى وضعها في منظومة التشريع العمراني بالجزائر على النحو التالي: « هي مجموعة القواعد العامة الوطنية، التي تطبّق عند غياب أدوات التعمير، والتي تهدف إلى تحديد الشروط الواجب توافرها في مشاريع البناء، قصد تحقيق توسع عمراني يسمح بإبراز قيمة

المناطق التي تتوفر على منجزات طبيعية أو ثقافية أو تاريخية، وكذلك حماية الأراضي الفلاحية والغابات وغيرها من المناطق ذات المميزات البارزة، لاسيما فيما يخص البناء والأعمال المتعلقة به وموقعه، وكذا الهندسة المعتمدة في تشييده، وتهيئة هذه المناطق على نحو يسمح بحمايتها وتنظيمها». (مجاجي منصور، 2007، ص. ص. 17-18)

بشكل عام؛ فإنّ القواعد العامة للتهيئة والتعمير تعبّر عن مجموعة من القواعد القانونية (أي الموضوعية من طرف المشرّع أو المنظم)، والموضوعية *substantielles*، ترتبط باستعمال الأرض وتطبق على كافة تراب الوطن، خاصة عند غياب مخططات التعمير أو تواجدها في طور الإنجاز، هدفها ضمان حد أدنى من ضوابط التعمير للتصدّي لمظاهر الفوضوية في التسيير المجالي.

ثانياً: خصائص القواعد العامة للتهيئة والتعمير

إنطلاقاً من التعاريف المقدّمة سابقاً؛ يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص التي تميّز القواعد العامة للتهيئة والتعمير وهي كما يلي:

1. أنّها قواعد موضوعية

تتعلق القواعد الموضوعية بجوهر النشاط العمراني بحيث تحدّد بدقة كافة الأنشطة المقيّدة بشروط خاصة المؤطرة أو الممنوعة، بإخضاعها لقواعد وارتفاقات التعمير والبناء، بالتالي يجب تمييزها عن القواعد الإجرائية، التي تُعنى بتحديد أساليب اتخاذ السلطات الإدارية للقرارات المتعلقة بشغل المجال، كما يجب تمييزها عن تلك القواعد التي تعنى بتقسيم الاختصاصات بين مختلف الهيئات أو الجهات التي تتمتع بسلطات في مجال التعمير. (J.AUBY, 1995, p. 40)

2. أنّها قواعد تحكم عمليات شغل الأراضي

ترتبط هذه القواعد أساساً بعمليات شغل وتهيئة الأراضي، فهي تتعلق بالوضعية الخارجية للبناء وتأثيرها على البيئة المحيطة بها (J.MORAND-DEVILLER, 1996, p.26)، من خلال تحديد الكثافة، المظهر، الحجم الخارجي للبناء وكذا موقعها والطرق المؤدية إليها، وهذا ما يميّزها عن قواعد البناء التي تعنى بالموصفات الداخلية للبناء، والتي ينصرف مضمونها إلى تحديد حجم الغرف، التهوية، الإنارة، التدفئة والعزل الصوتي للبناء... إلخ، وقواعد البناء محددة في الفصل الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير و"البناء"، والتي ينحصر نطاق تطبيقها على العمارات ذات الاستعمال السكني، كذلك تحدّد قواعد البناء بموجب الوثائق التقنية التنظيمية التي تحدّد قواعد التهوية الطبيعية، العزل الصوتي والحراري، قواعد تصميم وحساب الحواجز والجدران في المحالات ذات الاستعمال السكني وغيرها، ويتمّ الموافقة عليها بموجب قرار من وزير السكن. (مثلاً قرار مؤرّخ في 14 نوفمبر 2005، يتضمّن الموافقة على الوثيقة التقنية التنظيمية C3.3 التي عنوانها "التهوية الطبيعية- المحلات ذات الاستعمال السكني" ج.ر عدد 23، صادر في 12 أبريل 2006) بهذا تهدف القواعد العامة للبناء والتي تطبق بصفة خاصة على العمارات ذات الاستعمال السكني (تلك الواردة في الفصل الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 175/91) إلى إيجاد بيئة وظروف سكن ملائمة للفرد، يضمن من خلالها المشرع للفرد حقه في المسكن اللائق، بينما تهدف القواعد العامة للتعمير إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير والحفاظ على المحيط ووظائف العقار، وعليه يمكن القول أن قواعد البناء تتعلق بالحفاظ على الاقتصاد العام للبناءية (العمارات السكنية)، في حين تتعلّق القواعد العامة للتعمير بالحفاظ على الاقتصاد العام للأراضي *la gestion économe des sols*.

عملياً، تختلف القواعد العامة للتهيئة والتعمير عن قواعد البناء من حيث طبيعة علاقة كل منهما برخصة البناء، فهذه الرخصة يجب أن تستند إلى مجموعة من القواعد الموضوعية التي تحدد كميّات وشروط البناء ومواصفاته، بالتالي فهل ترتبط قواعد البناء بهذه الرخصة أم لا؟ وبعبارة أخرى هل يجب الأخذ بعين الاعتبار المواصفات التقنية الداخلية للبناءية عند استصدار رخصة البناء بحيث تبين هذه الرخصة تلك المواصفات بدقة؟ أجب القضاء

الإداري الفرنسي على هذا التساؤل، حيث قضى في قرار له أن "رخصة البناء لا تهدف إلى ضمان رقابة تطبيق قواعد البناء"، بعد استقرائه لأحكام المادة 43 من القانون العقاري لسنة 1967 والتي تنص على أنه لا يمكن منح رخصة البناء إلا إذا كانت البناءات المراد إنجازها مطابقة للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بموقع البناءات، وجهتها، طبيعتها مظهرها الخارجي، أبعادها، تهيئتها، حدودها وكذا شبكات التطهير المتعلقة بها. (H.BRANCO, 2013, p. 18)

من هنا يظهر جلياً أن قواعد البناء وعلى خلاف قواعد التعمير لا تشكل مرجعية بالنسبة للهيئات الإدارية المختصة بإصدار رخصة البناء عند تسليمها لهذه الرخصة، غير أنّ المهندسين المعنيين بإعداد التصاميم الخاصة بالبناء والتي يتم إرفاقها بملف طلب الرخصة ملزمون بإحترام مضمون قواعد البناء كما حددها القانون عند إعداد هذه التصاميم، على اعتبار أنّ هذه القواعد لها طابع إلزامي، وهو ما يمكن ملاحظته في القانون الجزائري من خلال صياغة مواد الفصل الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 السالف الذكر والتي تضمنت عبارات تفيد بالإلزام.

3. أنها قواعد ذات بعد وطني

تطبق القواعد العامة للتهيئة والتعمير على كافة بلديات الوطن، بالتالي يمكن وصفها بالقواعد الوطنية للتهيئة والتعمير، لكن نظراً لخصوصية بعض الأقاليم والمناطق أضفى عليها المشرع نوعاً من المرونة، حيث نص المنظم في المادة 25 من المرسوم المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير على إمكانية السماح بمخالفة هذه القواعد بقرار من وزير التعمير بعد أخذ رأي الوالي أو بناءً على اقتراحه، ويسري هذا الاستثناء "بصفة دائمة" بالنسبة لبعض نواحي البلاد خاصة ولايات الجنوب.

يمكن إبداء ملاحظتين أساسيتين إنطلاقاً من نص هذه المادة، الأولى وهي أن المنظم أحال في هذا الاستثناء على التنظيم الفرعي، على اعتبار أن القرار الوزاري يكون أكثر تفصيلاً ودقة، كما أن هذا الأمر ما هو إلا نتيجة حتمية لقاعدة توزيع الاختصاص التي أصبحت تملئها الضرورة نظراً لتشعب وتعقد كل الميادين (هريش سبهام، 2013، ص. 155)، أما الملاحظة الثانية؛ فتتعلق بطبيعة هذا الاستثناء، حيث جاءت هذه المادة على صيغة "الجواز"، فلم تُلزم وزير التعمير بضرورة إصدار قرار ينظم من خلاله القواعد العامة للتعمير في ولايات الجنوب، وبالتالي فإن السلطة التقديرية في ذلك متروكة له أو للوالي المختص، وهذا ما يعني أن الطابع المرن لهذه القواعد مرهون بقرار الوزير أو اقتراح الوالي.

استدرك المنظم هذا الوضع حيث قام بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 27/14 الذي يحدد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البناءات في ولايات الجنوب بالإستناد إلى أحكام المادتين 46 و47 من قانون التعمير (المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 27/14)، اللتان تقضيان بضرورة إصدار نصوص تشريعية وتنظيمية لضبط الالتزامات الخاصة المتعلقة باستخدام الأراضي وتسييرها في الأقاليم التي تتوفر على مميزات ناجمة عن موقعها الجغرافي والمناخي والجيولوجي، وهكذا أصبح الطابع المرن لقواعد العامة للتهيئة والتعمير أكثر تجسيدا.

4. أنها قواعد آمرة وقابلة للمعارضة بها تجاه الغير

تتمتع قواعد التعمير بنوعيتها (القواعد العامة للتهيئة والتعمير ومخططات التعمير المحلية) بالحجية تجاه كافة أشخاص القانون فهي بذلك قواعد تنظيمية، وتطبق على كل الأنشطة العمرانية الفردية والجماعية، حيث يتم الاستناد إلى مضمونها عند استصدار رخصة البناء والتجزئة، (المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 175/91) وبما أن هذه القواعد تحتوي على ارتفاعات التعمير والبناء فلا يمكن الاتفاق على مخالفة أو تعديل هذه الارتفاعات "كأصل عام"، لأنها تمتع بالطابع الأمر فهي من النظام العام هدفها تحقيق المنفعة العامة، وهو ما نصت عليه المادة 33 من قانون التعمير بالنسبة لارتفاعات التي يتم إنشائها بموجب مخطط شغل الأراضي.

المحور الثاني: مكانة القواعد العامة للتهيئة والتعمير

تتجلى مكانة القواعد العامة للتهيئة والتعمير في التنظيم العمراني بالجزائر من خلال وجهين، الوجه الأول يتعلّق بطابعها الاستثنائي، بحيث تعتبر هذه القواعد أداة لضمان الحد الأدنى من ضوابط التعمير في حالة غياب أو عدم استكمال إجراءات إعداد مخططات التعمير المحليّة (أولاً)، أما الوجه الثاني فيتعلّق بدور هذه القواعد في الحفاظ على النظام العام العمراني (ثانياً).

أولاً: دور القواعد العامة للتهيئة والتعمير في ضمان الحد الأدنى من ضوابط التعمير

يتبين من خلال قراءة نص المادة الثالثة من قانون التعمير أن اللجوء إلى تطبيق أحكام القواعد العامة للتهيئة والتعمير لا يكون إلا بصفة استثنائية، على أساس أنّ التحكم في شغل الأراضي يجب أن يستند إلى مخططات التعمير، حيث فرض المشرع العمراني على كل البلدية ضرورة التزود بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي (المادة 24 و 34 من قانون رقم 29/90)، وهذا ما ينم عن عزم المشرع الجزائري ونيته في تبني التخطيط في "المقام الأول" كآلية عملية وعلمية للتحكم في مظاهر التوسع العمراني وتأطير ظاهرة نمو وتطور المدن.

تلعب القواعد العامة للتهيئة والتعمير دوراً هاماً في ضمان حد أدنى من ضوابط التعمير، ويكون ذلك في الحالات الآتية:

1. حالة غياب تام لمخططات التعمير المحليّة أو وجودها قيد الدراسة

إنّ الالتزام بوضع مخططات التعمير المحليّة قد يصطدم بعدة عراقيل تتعلق بقدرة البلديات على تطوير الأنظمة العقارية، توفير الإمكانيات المالية والتقنية والبشرية، إضافة إلى تداعيات البطء الإداري وثقل إجراءات إعداد هذه المخططات؛ لهذا عمد المشرع الجزائري إلى وضع قواعد تعمير عامة يتم تطبيقها في البلديات التي لا يغطيها أي مخطط بهدف تفادي التعمير الفوضوي والتعدي على المساحات المحمية، وعليه فإنّ الغياب التام للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي في البلدية لأي سبب كان أو تواجدها قيد الإنجاز، يستوجب معه تطبيق القواعد العامة للتعمير، حيث تحدّد هذه القواعد الأجزاء والقطع الأرضية التي تكون قابلة للبناء، وكذا شروط منح رخصتي البناء والتجزئة داخلها، (المادة 4 من قانون رقم 29/90)، كما تبين القيود الواردة على البناية والالتزامات الملقاة على عاتق الباني.

2. حالة غياب مخطط شغل الأراضي أو وجوده قيد الدراسة

يثور تساؤل أساسي حول مدى إمكانية تطبيق القواعد العامة في حالة وجود مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير وغياب مخطط شغل الأراضي لنفس البلدية، أو كان هذا المخطط قيد الدراسة بمعنى أنّه لم يتجاوز مرحلة التحقيق العمومي، تحمل المادة الثالثة من قانون التعمير نصف الجواب، حيث تنص على أولوية تطبيق مخططات التعمير، لهذا تطبق أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حالة غياب مخطط شغل الأراضي، أو تواجده قيد الإنجاز، وهذه النقطة لا تثير أي إشكال، لكن ماذا لو كانت أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير غير كافية؟، فهل يمكن اللجوء إلى هذه القواعد لسدّ النقص الذي قد يعترى المخطط بمناسبة استصدار رخصة التجزئة أو البناء؟

يجد هذا التساؤل مبرره عند النظر إلى مضمون كل من المخطط التوجيهي والقواعد العامة للتعمير، حيث يهدف المخطط التوجيهي إلى تقسيم الإقليم محل التخطيط إلى قطاعات، ثم يحدد شروط التعمير وشغل الأجزاء الواقعة في هذه القطاعات بوضع قيود وارتفاقات، لكنه لا يحدد بالتفصيل أنماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها، أو مظهرها الخارجي أو حجمها، ومعاملات شغل الأراضي، لأنّ هذه الوظيفة من مهام مخطط شغل الأراضي، أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير في حالة غياب الأول، وبالتالي قد تكون أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير غير كافية مما يستوجب استكمالها بأحكام القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

وفقا لما سبق، يمكن القول أن القواعد العامة للتهيئة والتعمير يجب أن تتمتع بطابع تكميلي إلى جانب طابعها الاستثنائي، ولقد أكد المنظم هذا الطابع في أحكام المواد 17 و46 و52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتعلق بكيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، حيث تنص هذه المواد على إمكانية رفض تسليم رخصة التجزئة أو البناء حسب الحالة، عندما تكون الأرض المجزأة أو مشروع البناء في البلديات التي لا يغطيها مخطط شغل الأراضي، غير مطابقة لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير و/أو أحكام القواعد العامة للتهيئة والتعمير، وهنا تفيد عبارة "و/أو" إمكانية تطبيق الآليتين معا في نفس الوقت، وبالتالي تجدر الإشارة إلى ضرورة إعادة صياغة المادة الثالثة لإبراز الطابع الاستثنائي والتكميلي لهذه القواعد، لتتلاءم مع باقي أحكام قانون التعمير.

لكن تجدر الإشارة، إلى ضرورة استبعاد تطبيق القواعد العامة للتهيئة والتعمير إذا تمت المصادقة على مخطط شغل الأراضي حتى وإن لم يتم نشره بعد، أو كان هذا الأخير قد تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، كما يستبعد تطبيقها في حالة وجود وثيقة تحل محل مخطط شغل الأراضي، كالمخطط الدائم لاستصلاح القطاعات المحفوظة (المادة 43 من قانون رقم 04/98، يتعلّق بالتراث الثقافي)

3. حالة الإلغاء القضائي لمخططات التعمير المحلية

بالرغم من أنّ هذه الحالة منعدمة في الممارسة الجزائرية، إلا أنّ هذا التساؤل يبقى قائما من الناحية القانونية، حيث يثور إشكال حول طبيعة القواعد التي يجب تطبيقها في حالة إلغاء مخططات التعمير المحلية؟ مثلا في حالة إلغاء مخطط شغل الأراضي، فهل يتمّ اللجوء مباشرة إلى تطبيق القواعد العامة للتهيئة والتعمير أم أنّه يتمّ تطبيق المخطط القديم إن وجد أو أي مخطط يحلّ محل مخطط شغل الأراضي، أم يجب تطبيق المخطط التوجيهي و/أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير؟

في فرنسا مثلا كان مجلس الدولة يرى أنّ إلغاء مخطط شغل الأراضي يستتبع معه تطبيق القواعد الوطنية للتعمير وليس المخطط السابق، مخافة إجبار البلديات على تطبيق قواعد تعمير تجاوزها الزمن بفعل التطوّات الديموغرافية والاقتصادية، أو تغيّر في توجّهات السياسة المحليّة للتعمير (E.CARPENTIER, P.SOLER, COUTEAUX, 2015, p.290)، لكن المشرع تدخل بموجب قانون 09 فيفري 1994 ليفصل في هذه المسألة، حيث إستوجب على البلديات العودة إلى العمل بأحكام المخطط القديم، في حالة التصريح بعدم مشروعية أو إلغاء المخطط الساري المفعول، وفي حالة عدم وجوده يتم العمل بالقواعد العامة للتعمير ضمّانا لحد الأدنى من الضبط العمراني.

غير أنّ هناك بعض الإشكالات التي يمكن أن تعترض هذا الحل من الناحية العملية، منها فرضية عدم مشروعية المخطط القديم "هو الآخر" ربّما لنفس الأسباب التي أدت إلى إلغاء المخطط موضوع النزاع (J.AUBY, 1995, p. 34)، بحيث يكون المخطط القديم باطلاً بطلاناً مطلقاً، وإما بسبب تغيّر في الظروف الواقعية أو القانونية، وقد لا تتلاءم أو تتجاوب في حالات أخرى أحكام المخطط القديم مع المستجدات في مجال التطور العمراني والحضري.

هذه الحالات تثير التساؤل حول مدى إمكانية اللجوء مباشرة إلى تطبيق القواعد العامة للتعمير؟ أم أنّه يتعيّن على المجلس البلدي المعني القيام بمراجعة أو إجراء تعديلات على المخطط السابق لإزالة وتصحيح أوجه اللأمشروعية إذا كان المخطط غير مشروع، أو القيام بتحيينه ليواكب المستجدات وذلك في غضون مدّة زمنية محدّدة إذا كان المخطط القديم قد تجاوزه الرّمن؟

في هذا الإطار أقرّت المادة 5-125 L. من قانون التعمير المستحدثة بموجب قانون 09 فيفري 1994 والملغاة بموجب قانون (SRU)، أنّه في حالة عدم مشروعية مخطط شغل الأراضي القديم بسبب تغيّر في الظروف القانونية أو المادية، فإنّه يتعيّن العمل مباشرة بالقواعد العامة للتعمير.

ثانياً: دور القواعد العامة للتهيئة والتعمير في الحفاظ على النظام العام العمراني

يظهر دور القواعد العامة للتهيئة والتعمير في مجال التنظيم العمراني كذلك في ارتباطها بتحقيق أهداف النظام العام العمراني بكل مقتضياته، وإذا كان النظام العام بمدلوله الواسع هو نقيض الفوضى كما عبر عنه موريس هوريو (سجي محمد، 2017، ص. 30)، فإنه ممّا لا شك فيه أن النظام العام العمراني هو الآخر لا يخرج عن هذا المفهوم باعتباره نقيض فوضى العمران.

1. مدلول النظام العام العمراني

النظام العام مفهوم نسبي، مرن ومتغير من مجتمع لآخر، فهو مجموعة من القواعد القانونية التي تهدف إلى حماية الصالح العام، بتفضيل المصلحة العامة على حساب المصالح الشخصية للأفراد (بلميهوب عبد الناصر، 2015، ص. 380)، يعرفه الكثير من الفقهاء بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تنظم المصالح التي تعلق على المصلحة الفردية وتهتم المجتمع، سواء أدخلت تلك المصالح في المجال السياسي، الاقتصادي أو الاجتماعي أو الخلقي، ولو لم يرد بهذه القواعد نص تشريعي (بلميهوب، ص. 381).

أما النظام العام العمراني فهو يمثل مجموعة القواعد والنظم القانونية العامة والأمره التي تهدف إلى ضبط النشاط العمراني، عن طريق التوفيق بين المصالح الشخصية للخواص وحماية مقتضيات المصلحة العامة في مجالات التعمير والبناء (ناتوري سمير، 2015، ص. 394).

2. ارتباط القواعد العامة للتهيئة والتعمير بعناصر النظام العام العمراني

مبدئياً، تلعب القواعد العامة للتهيئة والتعمير دوراً هاماً في تنظيم عمليات شغل الأراضي، وذلك عن طريق تحديد مدى قابلية الأراضي للبناء، إذ لا تكون قابلة للبناء إلا القطع التي تراعي الإقتصاد الحضري عندما تتواجد داخل الأجزاء المعمّرة للبلدية، والتي تكون في الحدود المتلائمة مع قابلية الاستغلال الفلاحية عندما تكون موجودة في مناطق فلاحية، أو تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية، أو في حدود التوزنات الطبيعية عندما تتواجد في مناطق طبيعية، أو تكون غير معرّضة مباشرة لأخطار طبيعية أو تكنولوجية (المادة 4 من قانون 05/04 يعدل وينتم القانون رقم 29/90).

تتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير مجموعة من المواصفات والضوابط التي تتعلّق بموقع البناء والطرق المؤدية إليها، حجم وكثافة البناء في الأرض ومظهرها، هذه القواعد تقيد حقوق الملكية العقارية الخاصة بما يتلاءم والحفاظ على النظام العام العمراني، وذلك على النحو الآتي:

- القواعد العامة للتهيئة والتعمير المتعلقة بحفظ الأمن العام

ينكّن النظام العام العمراني من مجموعة عناصر، وهي التي تكون محلاً للحماية بموجب القواعد العامة للتهيئة والتعمير، منها الأمن العام والذي يقصد به كلّ ما يطمئن الإنسان على ماله ونفسه، وذلك بمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها، والتي من شأنها إلحاق الأضرار بالأشخاص والأموال، إذن فمفهوم الأمن العام حسب الوظيفة الإدارية للدولة هو المحافظة على السلامة العامة بالعمل على درء المخاطر التي تهدد الأفراد بطريقة وقائية وقبل وقوعها (دنش رياض، نسيغة فيصل، 2008، ص. 172).

حدّد المرسوم التنفيذي رقم 91-175 يحدّد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء مجموعة من الضوابط الخاصة بحفظ الأمن العام داخل المدن والتجمعات العمرانية، حيث يمكن بمقتضى هذه القواعد رفض منح رخصة البناء أو التجزئة إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس بالأمن العمومي، من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها (المادة 2)، كأن تكون البناءة أو التهيئة مقرّرة في أرضية معرّضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات أو الزلازل أو الانجراف (المادة 3)، أو يكون مشروع البناء غير مستوفى أو لا يستجيب للمواصفات المتعلقة بالحدود

والمسافات الفاصلة بين البناية والطرق المؤدية إليها كما هي محدّدة في المواد 10 و 11 من ذات المرسوم، فمنح الرّخصة في هذه الحالات يتطلب احترام الضوابط المتعلّقة بالأمن العام العمراني.

- القواعد العامة للتهيئة والتعمير المتعلّقة بحفظ الصّحة العمومية

يقصد بها حماية الأفراد من الأخطار التي تهدّد صحتهم، كالأوبئة والأمراض المعدية، لهذا تضمّنت القواعد العامة للتهيئة والتعمير مجموعة من الضوابط التي يجب أن تتوفّر في مشاريع البناء المعدّ للسكن، كإلزامية ربط البناية بمصدر للمياه الصالحة للشرب، وكذا ربطها بجهاز صرف المياه الذي يحول دون رمي النفايات على السطح، أمّا المنشآت ذات الاستعمال المهني والصناعي فيجب تصميمها بكيفية تمكّن من تفادي إلقاء النفايات الملوثة خارج الحدود المنصوص عليها في القانون (المادة 7 و 8 من قانون رقم 29/90 والمادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91).

كذلك يجب أن تُزوّد التجزئات والمجموعات السكنية بشبكة لتوزيع المياه الصالحة للشرب، وبشبكة من البالوعات تمكّن من صرف المياه المستعملة من كلّ نوع (المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91)، علاوة على ذلك قد يتوقّف قرار منح رخصة بناء منشأة صناعية على فرض حتمية معالجة ملائمة معدّة لتصفية كل أنواع الدخان والانبعاثات الغازية من كلّ المواد الضارة بالصحة العمومية (المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91)، لهذا ألزم المشرّع على طالب رخصة البناء إرفاق الطلب بمذكرة توضح التدابير المتعلّقة بطرق المعالجة المخصّصة لتنقية المياه الراسبة الصناعية من جميع الماد السائلة أو الصلبة أو الغازية المطرّة بالصحة العمومية والزراعية والبيئة، وكذا طرق تصفية الدخان والغازات المنبعثة من جميع المواد الضارة بالصحة العمومية (المادة 9 مطة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15).

- القواعد العامة للتهيئة والتعمير المتعلّقة بحفظ السكنية العمومية

يقصد بالسكنية العامة منع مظاهر الإزعاج والمضايقات غير العادية التي تمسّ بهدوء وراحة المواطن، ولحماية السكنية العامة فإنّه يمكن اشتراط تدابير تهدف إلى التقليل من مستوى الضجيج بالنسبة لمشاريع بناء منشآت صناعية (المادة 2/20 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91)، في هذه الحالة يجب على طالب رخصة البناء إرفاق الطلب بمذكرة تبين مستوى الضجيج المنبعث من المنشأة.

- القواعد العامة للتهيئة والتعمير المتعلّقة بحماية المظهر الجمالي

يعتبر البعد الجمالي للمدن من العناصر الحديثة المضافة إلى العناصر التقليدية للنظام العام، والتي تعمل سلطات الضبط الإداري على صيانتها، حيث اعتبرت المادة 12 من قانون رقم 15/08 المتعلّق بمطابقة البنايات وإتمام انجازها المظهر الجمالي للإطار المبنى من الصّالح العام، يستلزم المحافظة عليه وترقيته، فيما عرّفته المادة الثانية من نفس القانون بأنّه انسجام الأشكال ونوعية واجهات البناية بما فيها تلك المتعلّقة بالمساحات الخارجية.

لهذا فقد قضت المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 بإمكانية رفض منح رخصة البناء أو منحها مقيّدة، إذا كانت البنايات أو المنشآت المزمع بناؤها تمس بموقعها وحجمها أو مظهرها الخارجي بالطابع أو بأهمية الأماكن المجاورة والمعالم والمناظر الطبيعية أو الحضرية وكذا بالمحافظة على آفاق المعالم الأثرية، كما يجب أن تبدي البنايات بساطة في الحجم ووحدة في المظهر والمواد المتماشية مع الاقتصاد الصحيح للبنائة وتماسك عام للمدينة وانسجام المنظر.

كذلك يمكن رفض رخصة البناء إذا كانت المساحات الخضراء الموجودة تمثّل أهمية أكيدة ولم يتم ضمانها، أو إذا كان المشروع ينجم عنه إزالة عدد كبير من الأشجار، في حين يمكن منح الرخصة شريطة انشاء وتهيئة مساحات خضراء بالتناسب مع أهمية وطبيعة المشروع.

بطبيعة الحال، فإنّ الملاحظ أنّ أغلب المدن الجزائرية تفتقد إلى المنظر الجمالي العام والتناسق في نسيجها العمراني بسبب فوضى العمران التي ميّزت حركة التعمير في الجزائر لسنوات عديدة، لهذا فقد أراد المشرّع الجزائري الحد من مظاهر العشوائية التي تمس بالجانب الجمالي للمدن الجزائرية من خلال إصدار قانون تسوية البناء، وقد واجه هذا القانون صعوبات جمة في التطبيق، لذا صدرت تعليمية وزارية مشتركة رقم 02 بتاريخ 21 فيفري 2016 تحدّد كفاءات معالجة أشغال اتمام الغلاف الخارجي للبناء المعنية بالمطابقة و/أو الإتمام، وتهدف هذه التعليمية إلى وضع حدّ لحالة عدم إتمام البناء الواقعة على المحاور الرئيسية، مداخل المدن، التجمعات والمساحات العمومية المعنونة منها كمواقع ذات أولوية، كما تهدف إلى تحديد شروط معالجتها لإتمام أشغال الغلاف الخارجي للبناء قصد ترقية المظهر الجمالي للإطار المبنى وتهيئته بانسجام.

في الأخير تجدر الإشارة أنّ الهيئات الإدارية تتمتع بقدر من السلطة التقديرية في مجال منح رخص البناء والتجزئة عندما تستند في ذلك للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، حيث يمكنها رفض منح الرخصة أو تقييدها بشروط خاصة كضرورة إجراء دراسة التأثير في التهيئة العمرانية أو التأثير البيئي إذا كان المشروع لا يستجيب لمقتضيات حماية البيئة.

خاتمة:

القواعد العامة للتهيئة والتعمير قواعد لا يمكن الاستغناء عنها في مجال التنظيم العمراني، حيث خلصت هذه الدراسة إلى مدى أهميتها في ضبط أنشطة التعمير والبناء، فهي بمثابة أداة تعويضية أو بديلة عن مخططات التعمير المحلية، تطبق في حالات استثنائية، فكل بلدية لا تغطيها أدوات التعمير فإنّها تحتكم إلى مضمون هذه القواعد عند إصدارها لرخص التعمير، حتى وإن كانت هذه الأدوات قيد الدراسة فإنّ القواعد العامة تطبق بشكل مرحلي مؤقت إلى غاية تجاوز المخطط مرحلة التحقيق العمومي، أين يتمّ التخلّي عن تطبيق هذه القواعد وتأجيل طلبات رخص البناء أو التجزئة إلى حين المصادقة على المخطط المعنى، من هنا يمكن القول أنّ القواعد العامة للتعمير تساهم في ضمان حد أدنى من ضوابط التعمير، تتمتع أيضاً هذه القواعد بالطابع التكميلي إذ يمكن الاستئناس بها في حالة غياب مخطط شغل الأراضي مع تواجد مخطط توجيهي يغطي نفس البلدية.

تبيّن كذلك من خلال هذه الدراسة أنّ القواعد العامة للتهيئة والتعمير تختلف عن قواعد البناء، كما أنّها تتمتع بالطابع المرن، حيث خصّ المشرّع بعض ولايات الجنوب بقواعد خاصة بها بالنظر إلى خصوصية هذه الولايات الواقعة في المناطق الصحراوية والتي تتميز عن غيرها من المناطق بظروف مناخية، طبيعية، ثقافية خاصة بها. أخيراً ترتبط القواعد العامة للتعمير بالنظام العام العمراني فهي تهدف من حيث مضمونها إلى حفظ الأمن العام والصحة والسكنية العموميتين، إضافة إلى صيانة المظهر الجمالي للمدن، وذلك بفرض قيود على حقوق البناء، وضبط حرية التصرف في الملكيات العقارية الخاصة، في الحدود المتلائمة مع تحقيق المصالح العمرانية الجماعية.

قائمة المراجع:

- الكتب

- سجي محمد عباس، (2017)، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن: دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع.

- AUBY.J, PERINET-MARQUET.H, (2004), Droit de l'urbanisme et de la construction, 7^e édition, Paris, Montchrestien.

- CARPENTIER. E, SOLER-COUTEAUX. P, (2015), Droit de l'urbanisme, 6^{ème} édition, Paris, Dalloz.

- MORAND-DEVILLER. J, (1996), Droit de l'urbanisme, Paris, Édition ESTEM.

- المذكرات الجامعية:

هريش سيهام، (2013)، اللأحة والقانون: آلية الاحالة على التنظيمين مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1.

BRANCO. H, (2013), La relation entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement sur le littoral méditerranéen, Thèse pour le doctorat en droit, Université de sud TOULON-VAR.

- المقالات:

- مجاجي منصور، (2007)، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية، عدد 01، ص.ص. 09-31.

- دنش رياض، نسيغة فيصل، (2008)، النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، ص.ص. 165-181.
- ناتوري سمير، (2015)، الطعن في قرار رخصة البناء آلية لحماية النظام العام العمراني"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2، ص.ص. 492-515.

- AUBY.J, (1995), « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *RDI*, N° 01, p.p. 39-51.

- المداخلات:

- بلميهوب عبد الناصر، (2014)، النظام العام في القانون الخاص: مفهوم متغير ومتطور، أشغال الملتقى الدولي حول التحول في فكرة النظام العام: من النظام العام إلى الأنظمة العامة، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة (بجاية)، يومي 07 و08 ماي 2014.

- النصوص القانونية:

النصوص التشريعية،

- قانون رقم 29/90، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلّق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990، معدّل ومتّم.

- قانون رقم 04/98، مؤرخ في 15 يونيو 1998، يتعلّق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44، صادر في 17 يونيو 1998.

- قانون رقم 05/04، مؤرخ في 14 غشت 2004، يعدّل ويبتّم القانون رقم 29/90 المتعلّق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 51، صادر في 15 غشت 2004.

- قانون رقم 15-08، مؤرخ في 20 يوليو 2008، يحدّد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، ج.ر عدد 44، صادر في 3 غشت 2008.

- قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلّق بالبلدية، ج.ر عدد 37، صادر في 03 يوليو 2011.

النصوص التنظيمية:

- مرسوم تنفيذي رقم 175-91، مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدّد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991.

- مرسوم تنفيذي رقم 27-14، مؤرخ في 01 فيفري 2014، يحدّد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبّقة على البناء في ولايات الجنوب، ج.ر عدد 6، صادر في 12 فيفري 2014.

- مرسوم تنفيذي رقم 19/15، مؤرخ في 25 يناير 2015، يحدّد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد 7، صادر في 12 فبراير 2015.

- قرار مؤرخ في 14 نوفمبر 2005، يتضمّن الموافقة على الوثيقة التقنية التنظيمية- C3.3 التي عنوانها "التهوية الطبيعية- المحلات ذات الاستعمال السكني" ج.ر عدد 23، صادر في 12 أبريل 2006.

- تعليمة وزارية مشتركة رقم 02، مؤرخة في 21 فيفري 2016، تحدّد كفاءات معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبناء المعنية بالمطابقة و/أو الاتمان (غير منشورة).