

دور ارتفاقات التعمير في حفظ النّظام العام البيئي
**The role of Reconstruction easements in maintaining the
environmental public order**

كريمة العيفاوي⁽¹⁾ بوراي دليّة⁽²⁾

⁽¹⁾ جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية (الجزائر)

Klaifaoui1990@hotmail.fr

⁽²⁾ جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية (الجزائر)

bourai89@hotmail.com

تاريخ النشر:
2021/10/31

تاريخ القبول:
2021/10/17

تاريخ الارسال:
2021/06/26

الملخص:

أدى إدماج البعد البيئي في قانون التهيئة والتعمير إلى تقييد الأنشطة العمرانية بمجموعة من الاعتبارات البيئية. تندرج تلك القيود ضمن ما يسمّى قانوناً بارتفاقات التعمير، والتي تتضمن مجموعة من الأعباء والتكاليف التي تُفرض على العقارات الواقعة داخل المحيط العمراني أو خارجه لغرض تحقيق المنفعة العامة.

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على ارتفاقات التعمير المقررة لحماية البيئة، وإبراز دورها في حفظ النّظام العام البيئي، على اعتبار أنّ هذه الارتفاقات تشكّل مرجعية أساسية تستند الإدارة العامة إلى مضمونها في إصدار رخص التعمير في إطار ممارستها لسلطات الضبط الإداري العمراني.

الكلمات المفتاحية:

ارتفاقات التعمير- النّظام العام البيئي - المنفعة العامة - الضبط الإداري الخاص- حق الملكية العقارية.

Abstract:

The incorporation of the environmental dimension in the town planning law has led to restrict urban activities with a set of environmental considerations. These restrictions fall within what are legally called reconstruction easements, which include a number of charges and obligations imposed on real estate located inside or

المؤلف المرسل: كريمة العيفاوي

outside the urban perimeter, for the purpose of achieving the public interest.

This study aims to shed light on the reconstruction easements planned for the protection of the environment, and highlighting their role in preserving the environmental public order, as these easements constitute a principal reference for the public administration to rely on their content in issuing urban authorizations, within the framework of its exercise of the urban administrative police.

Keywords:

Reconstruction easements- Environmental public order -Public interest- Special administrative police- Real property right.

مقدمة:

أدى ظهور القضية البيئية على المستوى الدولي وتحوّلها إلى انشغال محليّ في كلّ الدّول إلى البحث الدّائم عن أفضل القواعد وأنجع الأساليب لحماية البيئة، وقد تمّ تطوير مبادئ وقواعد قانونية بيئية متخصصة، فضلاً عن تكييف الكثير من القواعد الموجودة مع الاعتبارات البيئية المفروضة، وكمثال على ذلك تمّ اللّجوء إلى فكرة النّظام العام من أجل حماية البيئة في مجال القانون الإداري، على اعتبار أنّ النّظام العام يُعتبر أساساً لتدخل سلطات الضبط الإداري لحماية المصالح العامة في المجتمع، ومصدر لتقييد الحريات الأساسية، بالتّالي ظهر النّظام العام البيئي كمفهوم قائم بذاته.

لكن حفظ النّظام العام البيئي لا ينبغي تصوّره أو حصره في إطار الضبط الإداري البيئي؛ نظراً لاتساع مفهوم البيئة، وارتباطه بمجالات أخرى أبرزها مجال التعمير، فالبيئة تشمل كلّ من العناصر الطبيعية الإيكولوجية، والعناصر الاصطناعية التي تشكّل البيئة العمرانية أو الحضرية، لذا أُعتبر قانون التعمير من أبرز الحقول القانونية المتأثرة بقضية البيئة، حيث تمّ إضفاء الطابع البيئي على هذا القانون، بحكم علاقة التأثير والتأثر المتبادلة بين البيئة والتعمير، وهكذا حتّى يتسنى لهذا القانون لعب دور هام في حماية البيئة ووقايتها من تأثيرات النّشاط العمراني، خاصة من خلال تنظيم عمليات استغلال الملكية العقارية، ذلك أنّ حق استعمال الملكية العقارية في أنشطة التعمير قد يؤدي إلى إلحاق أضرار تمس المحيط الطبيعي أو البيئة العمرانية، ما لم يتم تأطير هذا الحق بتبيان ضوابط ممارسته وفق معادلة تحقيق التوازن بين المصلحة

الخاصة التي ينشدها مالك العقار، والمصلحة العامة التي يستفيد منها أفراد المجتمع ككل.

لهذا نجد في قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير¹ مجموعة من الضوابط والقيود الموضوعية التي ترد على حق الملكية العقارية وتحد من امتيازات ملاك العقارات عند استعمال ممتلكاتهم العقارية، وتسيير أراضيهم واستغلالها في أنشطة التعمير المتنوعة والمرتبطة بانجاز عمليات التهيئة، البناء، التجزئة العقارية، الهدم، التجهيز، التطهير، التسييج وغيرها، حيث تأتي هذه القيود على شكل اتفاقات تعميم غايتها تحقيق المصلحة العامة في المجتمع.

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز العلاقة التي تربط بين قانون التعمير ومسألة حماية البيئة من خلال نوع واحد من قواعد قانون التعمير وهي القواعد الموضوعية التي تأخذ شكل إرتفاقات، وهذا في إطار إشكالية محورية يمكن صياغتها على النحو التالي: إلى أي مدى يمكن لارتفاقات التعمير أن تساهم في حفظ النظام العام البيئي؟ للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا أساساً على المنهج الوصفي التحليلي الذي يسمح بجمع المعطيات القانونية المتعلقة بعناصر الموضوع محل الدراسة والقيام بتحليلها، كما ارتأينا تقسيم الدراسة إلى مبحثين هما:

المبحث الأول: مقارنة مفاهيمية حول ارتفاقات التعمير والنظام العام البيئي

المبحث الثاني: ارتفاقات التعمير كأداة قانونية لحفظ النظام العام البيئي

المبحث الأول: مقارنة مفاهيمية حول ارتفاقات التعمير والنظام العام البيئي تقتضي هذه الدراسة بداية إجراء مقارنة مفاهيمية كونها تنطلق من مفهومين أساسيين هما مفهوم ارتفاقات التعمير (المطلب الأول)، ومفهوم النظام العام البيئي (المطلب الثاني)، فالأول تمّ استعارته من القانون المدني، وثاني انبثق عن فكرة النظام العام المعروفة في عدّة مجالات قانونية أهمّها القانون الإداري.

¹ - قانون رقم 90-29 مؤرخ في أول ديسمبر 1990، يتعلّق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990، معدّل وامتّم بالقانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 غشت 2004، ج.ر عدد 51، صادر في

المطلب الأول: مفهوم ارتفاعات التعمير

تعتبر ارتفاعات التعمير من أهمّ المصطلحات التي يُصادفها المهتمين بقضايا التعمير سواءً من التقنيين أو القانونيين، فقد تضمّنت عدّة مواد من قانون الهيئة والتعمير هذا المصطلح، لكن دون التصديّ لتعريفه أو تحديد المقصود منه، ممّا يستوجب علينا العودة إلى الفقه القانوني للإحاطة بهذا المفهوم، بتعريف ارتفاعات التعمير وتبيان خصائصها (الفرع الأول)، ثم تحديد أنواعها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ارتفاعات التعمير: التعريف والخصائص

يُعرّف الفقيه L'Huillier ارتفاعات التعمير على أنّها "التكاليف الموضوعة لتحقيق المنفعة العامة، تتحمّلها الأراضي حسب موقعها داخل مختلف مناطق المدينة، هدفها تخطيط وتنظيم هذه الأخيرة"¹، أمّا الأستاذ B. DROBENKO فقد عرّفها بأنّها: "مجموعة من القيود الإدارية الخاصة بالتعمير، التي تفرض من قبل الإدارة أو لصالحها، في مجال استعمالات الأراضي لغرض المنفعة العامة"².

بهذا المفهوم تختلف ارتفاعات التعمير عن الارتفاعات المعروفة في القانون الخاص والمقرّرة للمنفعة الخاصة، فهذه الأخيرة عبارة عن تكليف مفروض على عقار آخر يملكه شخص غير مالك العقار الأول، حيث عرّف المشرّع الجزائري الارتفاع في نص المادة 687 من القانون المدني بأنّه: "حق يجعل حداً لمنفعة عقار شخص آخر، ويجوز أن يترتب على مال إذا كان لا يتعارض مع الاستعمال الذي خصص له هذا المال"³.

إذن فالارتفاع بمفهوم القانون الخاص يقتضي وجود عقارين مملوكين لشخصين مختلفين، عقار مرتفق به (الخادم)، وآخر مرتفق (المخدوم)، تنشأ بينهما روابط من شأنها تحميل العقار المرتفق به تكليف عيني وتحقيق المنفعة للعقار المرتفق تحقيقاً

¹ - عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط، 1993، ص. 114.

² - Bernard DROBENKO, *Les servitudes d'urbanisme : contribution à l'élaboration de la notion en droit français*, Thèse de doctorat en droit, Université de Limoges, 1990, p. 15.

³ - أمر رقم 58-75 مؤرّخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمّن القانون المدني، ج.ر عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدّل ومتمّم.

لمصلحة خاصة،¹ أما ارتفاقات التعمير فلا يشترط لنشؤها وجود عقار مرتفق، لأنها مقررة للمنفعة العامة، وهي بذلك تتشابه من حيث هدفها مع الارتفاقات الإدارية المرتبطة بالملك العمومي والتي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.²

وتنطوي ارتفاقات التعمير على مجموعة من المميزات، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:
- أنها من الحقوق العينية العقارية المتفرعة عن حق الملكية، ذلك أنّ التكليف يمس العقار المرتفق وليس مالكة، لذا فإنّ حق الارتفاق ينتقل مع العقار مهما كان الشخص الذي تتحوّل إليه ملكيته.

- أنها تشكّل مظهراً من مظاهر امتيازات السلطة العامة، التي تمنح للإدارة سلطة تقييد حق الملكية العقارية بمقتضيات تخص المصلحة العامة العمرانية.

- أنها تقرّر من أجل تحقيق منفعة عامة، في إطار الحفاظ على النظام العام العمراني، بالتالي فإنّ المخاطبين بهذه الارتفاقات ملزمون باحترامها تحت طائلة العقوبة في حالة

¹ - يترتب عن حق الارتفاق إخضاع العقار المرتفقّ به إلى مجموعة من الأعباء التي يجب أن يلتزم بها المالك، وقد تشمل هذه الالتزامات إرتفاقات سلبية تفرض على مالك العقار المرتفقّ به الامتناع عن القيام بعمل معيّن على عقاره كالامتناع عن تعليية مسكنه إلى ارتفاع معيّن خدمة لعقار مملوك لشخص آخر، كما قد تتضمن هذه الالتزامات إرتفاقات إيجابية تُحوّل لصاحب العقار المرتفقّ سلطة القيام بعمل إيجابي على العقار الخادم كحق المرور مثلاً. أنظر: مصطفى رباحي، الارتفاقات الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2015، ص. 51 و52.

² - العقار المرتفق لا يشكّل عنصراً أساسياً في ارتفاقات المنفعة العامة كأصل عام، غير أنّ وجوده قد يكون مهماً في الارتفاقات الإدارية التي تحدث لخدمة الملك العمومي للدولة، فمثلاً نص قانون رقم 90-30 مؤرّخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية ج.ر عدد 52، صادر 02 في ديسمبر 1990، معدّل ومتمم، على إنشاء ارتفاقات إدارية لفائدة الأملاك العامة الوطنية في مجال الطرقات العمومية والتي يكون فيها العقار المرتفق من أملاك الدولة، إذ تنص المادة 67 على ما يلي: « يترتب على حماية الأملاك الوطنية نوعان من التبعات:

- أعباء الجوار لصالح الأملاك الوطنية والعمومية، التي يقصد بها، علاوة على أعباء القانون العام، الارتفاقات الإدارية المنصوص عليها لفائدة الطرق العمومية مثل إرتفاقات الطريق، ومصبات الخنادق، والرؤية، والغرس، والتقليم، وتصريف المياه، أو أعباء أخرى ينص عليها القانون...».

مخالفتها مثلما أشارت إليه المادة 10 من قانون التهيئة والتعمير،¹ كما لا يجوز تعديلها إلا في حالات استثنائية، فقد نصت المادة 33 من قانون التعمير على ما يلي: "لا تخضع القواعد والارتفاعات المحددة بموجب مخطط شغل الأراضي لأي ترخيص بالتعديل إلا ما يتعلق بالتكيفات الطفيفة التي تفرضها طبيعة الأرض، أو شكل قطع الأراضي، أو البنايات المجاورة". إذن فهذه الارتفاعات تكتسي طابع القواعد الآمرة.²

- ارتفاعات التعمير لا يُشترط لنشؤها وجود عقار مرتفق مثلما هو الحال في الارتفاعات الخاصة، أو الارتفاعات الإدارية المرتبطة بالملك العمومي، بل تتقرر للمنفعة العامة.

الفرع الثاني: أنواع ارتفاعات التعمير

تعتبر ارتفاعات التعمير عنصراً أساسياً في تنفيذ السياسة الحضرية، حيث ينصب موضوعها على استعمال الأراضي أو المجال الحضري،³ فهذه الارتفاعات ترد على حقوق الملكية العقارية الخاصة والعامة على حدّ سواء عند استعمالها في عمليات التعمير، فتقيدها بالضوابط المحددة في قانون التعمير، لذا فإنّ الهدف منها يكمن في التحكم في التنمية العمرانية وتنظيم النشاط العمراني.⁴

¹- تنص المادة 10 من قانون رقم 90-29، السالف الذكر على ما يلي «...تكون أدوات التهيئة والتعمير وكذلك التنظيمات التي هي جزء لا يتجزأ منها قابلة للمعارضة بها أمام الغير. لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون».

²- بالنسبة للقواعد الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 14-27 مؤرخ في 1 فبراير 2014، يحدّد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب، ج.ر عدد 06، صادر في 12 فبراير 2014، والتي جاءت كاستثناء على طابع العمومية الذي تتميز بها القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، فإنّ أغلبها لا يدخل ضمن مفهوم ارتفاعات التعمير لسببين، يتمثل الأول في الطابع غير الملزم لأغلبية هذه القواعد، إذ يلاحظ أنّها مجرد توصيات تتعلّق بالمواصفات المعمارية والتقنية الخاصة بالبنايات الواقعة في بعض ولايات الجنوب التي تنطوي على خصوصيات مناخية، جيولوجية، اجتماعية، ثقافية والبيئية، بينما ارتفاعات التعمير لها طابع ملزم لأنّها من النظام العام، السبب الثاني هو كون هذه القواعد لا تنصب في مجملها على الوضعية الخارجية للبنية وتأثيرها على البيئة المحيطة بها باستثناء بعض المواد (المادة 5 إلى 10)، بمعنى أنّها ليست من قواعد التعمير بل هي من قواعد البناء.

³- Bernard DROBRNKO, *op. cit.*, p. 23.

⁴- *Ibid.*, p.p. 27-28.

تتضمّن القواعد العامة للتهيئة والتعمير¹ ومخططات التعمير المحلية² مجموعة من الارتفاقات والتي يمكن تقسيمها إلى صنفين هما: ارتفاعات تتعلّق بالبنية، وارتفاعات تتعلّق بالتخصيص العام للأراضي.

أولاً: الارتفاقات المتعلقة بالبنية

يرتبط هذا النوع من الارتفاقات بالبنية ذاتها من حيث حجمها، موقعها، كثافتها ومظهرها الخارجي، ويمكن تجميعها في مجموعتين هما: ارتفاعات ترتبط بموقع البنية وتشمل ارتفاعات التصفيف ومسافة الابتعاد عن الطرق العمومية (محدّدة بالمواد 10، 11 و 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175)، وقواعد كثافة البنية التي تحدّد بناءً على معاملات شغل الأراضي (المادة 26)، هذه الارتفاقات تفرضها مقتضيات الحفاظ على الأمن العام داخل المدن والتجمّعات الحضرية وكذا احترام قواعد التصفيف، أمّا المجموعة الثانية فهي الارتفاقات المتعلقة بخصائص البنية من حيث أبعادها (حجم البنية وعلوّها والمحدّدة في المواد 21، 23، و25)، ومن حيث مظهرها الخارجي (المادة 27

¹ - ينبغي الإشارة أنّ القواعد العامة للبناء الواردة في الفصل الثاني تحت عنوان "إجراءات عامة تطبق على العمارات ذات الاستعمال السكني" من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، مؤرّخ في 28 مايو 1991، يحدّد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991، لا تعتبر ارتفاعات تعمير فهي لا تندرج ضمن مفهوم قواعد العمران، بل تعنى بالموصفات الداخلية للبنية، وتجد أساسها القانون في نص المادة 54 من قانون التهيئة والتعمير، التي تنص على «يحدّد التنظيم القواعد للبناء المطبقة على العمارات السكنية، وتدابير الصيانة الرامية إلى تأمين احترام القواعد الأمنية، وأيضا كفاءات تبرير تنفيذ واجب الصيانة»، وتطبيقا لهذه المادة صدر المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المذكور واستندت فيه المادة الأولى إلى أحكام المادة 54 من قانون التعمير.

² - أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 مؤرّخ في 28 مايو 1991، يحدّد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991، معدّل ومتّمّم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 05-317 مؤرّخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر عدد 62، صادر في 1 سبتمبر 2005، والمادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 مؤرّخ في 28 مايو 1991، يحدّد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991، معدّل ومتّمّم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318 مؤرّخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر عدد 62، صادر في 1 سبتمبر 2005، متّمّم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-166، مؤرّخ في 5 أبريل 2012، ج.ر عدد 21، صادر في 11 أبريل 2012، معدّل ومتّمّم بالمرسوم التنفيذي رقم 18-189 مؤرّخ في 15 يوليو 2018، ج.ر عدد 43، صادر في 18 يوليو 2018.

و28 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175)، ويكمن هدفها في الحفاظ على تناسق النسيج العمراني وحماية حقوق الجوار.¹

ثانياً: اتفاقات تتعلّق بالتخصيص العام للأراضي

تُحدّد اتفاقات التعمير التخصيص العام لاستعمالات الأراضي بموجب تقنية التنطيق le zonage التي تعني تقسيم الإقليم محل التخطيط إلى مناطق حسب الأغراض التي يجب أن تستعمل له بحسب وظيفتها الرئيسية². هذه التقنية معمول بها في الجزائر وتجد أساسها القانوني في المادة 19 من قانون التعمير التي نصت على تقسيم المنطقة التي يغطّيها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى قطاعات معمّرة، مبرمجة للتعمير، مبرمجة للتعمير المستقبلي، وقطاعات غير قابلة للتعمير، وفي مخطط شغل الأراضي الذي يقسم هذه القطاعات إلى مناطق متجانسة (سكنية، صناعية، فلاحية، سياحية وغيرها). هذه التقنية يعتبرها الأستاذ (B. DROBENKO) نوعاً من اتفاقات التعمير.³

تستند اتفاقات التعمير في تقنية التنطيق إلى معيار مدى قابلية الأراضي للتعمير، حيث تأتي على شكل قيود ترد على الملكية العقارية وعلى حق البناء المتفرع منها، فيتم إنشاء اتفاقات (مؤقتة) بعدم البناء في الأراضي الواقعة داخل القطاعات المبرمجة للتعمير لمدة 10 سنوات تصل إلى 20 سنة في قطاعات التعمير المستقبلية، بينما تُقرّر اتفاقات منع البناء منعاً باتاً في القطاعات غير القابلة للتعمير لاعتبارات خاصة، سواءً

¹ - لمزيد من التفاصيل راجع: رشا مقدم، كريمة خنوسي، "اتفاقات التعمير كقيد على حق البناء"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، المجلد 57، العدد 02، 2020، ص. ص. 637-635.

² - « Le zonage est le procédé qui consiste à reconnaître à des zones déterminées des vocations particulières pour ensuite y attribuer des affectations selon l'usage principal qui peut en être fait et la nature des activités qui peuvent y être exercées ». Voir : Erwann LE CORNEC, **La prise en compte de l'environnement par les règles locales de l'urbanisme**, Thèse pour le doctorat en droit public, Panthéon Sorbonne Paris 1, 1997, p. 33.

³ - Bernard DROBENKO, *op. cit.* p. 107.

لأنها تضمّ مناطق طبيعية خاضعة للحماية، أو لأنّ أراضيها معرّضة لأخطار طبيعية وتكنولوجية.¹

كذلك حدّد المشرّع الجزائري بمقتضى نص المادة 4 من قانون التهيئة والتعمير ارتفاعات التعمير المتعلقة بالأراضي القابلة للبناء، بحيث لا تكون قابلة للبناء إلاّ القطع الأرضية التي تراعي الاقتصاد الحضري عندما تتواجد داخل الأجزاء المعمرّة للبلدية، والتي تكون في الحدود المتلائمة مع قابلية الاستغلالات الفلاحية عندما تكون موجودة في مناطق فلاحية، أو تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية، أو في حدود التوازنات الطبيعية عندما تتواجد في مناطق طبيعية، أو تكون غير معرّضة مباشرة للمخاطر طبيعية أو تكنولوجية.

هناك أيضاً ارتفاعات تعمير تخص المناطق الساحلية، التي يُمنع بموجبها كل بناء على الأراضي التي تقع على شريط 100 متر ابتداءً من الشاطئ باستثناء الترخيص بالبناءات أو النّشاطات التي تتطلّب الجوار المباشر للمياه.²

المطلب الثاني: مدلول فكرة النّظام العام البيئي وارتباطها بالنّشاط

العمراني

يعتبر النّظام العام البيئي من المفاهيم المستجدة في المجال القانوني لذا يجب الإحاطة بمدلوله (الفرع الأوّل) ومن ثمّ التطرق إلى مدى اعتباره كمصدر لتقييد النّشاط العمراني (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل: مدلول فكرة النّظام العام البيئي

النّظام العام من المفاهيم التي يصعب وضع تعريف محدد لها، كونه يقوم على أساس فكرة مرنة ومتطوّرة، ولأنّه يهّم مختلف مناحي الحياة، ممّا يجعل هذا المفهوم يضيق أو يتسع حسب التوجّهات والفلسفة السائدة في كلّ مجتمع، لذا لا يمكن للمشرّع أن يحدّد له مضموناً لا يتغيّر، بل إنّ أية محاولة لتعريفه يعدّ تدخلاً منافياً

¹ - حدّد المشرّع الجزائري المقصود بهذه القطاعات بموجب المواد 20 إلى 23 من قانون رقم 90-29، السالف الذّكر

² - أنظر المادة 45 من قانون رقم 90-29 السالف الذّكر.

للطبيعة المرنة والمتطورة لفكرة النظام العام،¹ وجلّ ما يمكن قوله أنّ النظام العام إنّما يُعبّر عن مجموعة قواعد ونُظم لها من الأهمية الاجتماعية ما لا يمكن تجنب تطبيقها نظراً لأنّها تستهدف المحافظة على القيم التي لا غنى عنها للنظام الاجتماعي،² أو أنّه يمثّل ظاهرة قانونية واجتماعية تهدف إلى المحافظة على الأسس والقيم والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع.³

تكمن أغراض النظام العام "طبقاً للمفهوم التقليدي لأهداف الضبط الإداري" في الحفاظ على الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، وبطبيعة الحال فإنّ وظيفة الدولة لم تعد كما كانت في الماضي مجرد دولة حارسة، بل أصبحت تتدخّل في العديد من المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، بالتالي ومع تطوّر الوظيفة الإدارية للدولة تطوّر معها مفهوم النظام العام، حيث ظهرت اتجاهات حديثة ترى ضرورة التوسّع في العناصر والأغراض التي يجب أن يشملها النظام العام،⁴ وبالفعل ظهرت عناصر جديدة مثل الحفاظ على جمالية المدن في النظام العام العمراني، والحفاظ على الآداب العامة في النظام العام الخلقي، إضافة إلى النظام العام الاقتصادي والاجتماعي، ولمّا كانت مسألة حماية البيئة من أحدث واجبات الدولة مقارنة بوظائفها التقليدية في المجالات الأخرى، أين أصبحت الدولة تتدخّل لضبط وتنظيم الأنشطة البشرية وتقييدها باعتبارها بيئية وإيكولوجية محضّة، برز مفهوم النظام العام البيئي أو الايكولوجي.

إنّ اعتبار البيئة كعنصر جديد من عناصر النظام العام لم يسلم من الجدل الفقهي، إذ ينكر فريق من الفقهاء وجود نظام عام بيئي، من بينهم الأستاذ Klein الذي

¹ - محمد البعداوي، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، الرباط، 2013، ص. 44.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1995، ص. 168.

³ - محمود صبري شامير، مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام: دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2018، ص. 50.

⁴ - أنظر: سعى محمد عبّاس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن: دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2017، ص. 35-38.

سخر من تعدد الأنظمة الذي يدعوا إليه المؤلفون المعاصرون، متسائلاً عما إذا كان يكفي تدخل القانون في مادة من المواد حتى يمكن الحديث عن عنصر جديد من النظام العام، مضيفاً أنّ النظام العام قابل للتكيف نظراً لقدرته على احتواء الأنظمة العامة القطاعية الأخرى¹، وخلافاً لذلك يعترف فريق آخر من الفقهاء بوجود نظام عام بيئي ينضوي تحت مفهوم الضبط الإداري الخاص، لاسيما وأنّ بعض موضوعات حماية البيئة لا صلة لها بأهداف الضبط الإداري العام، لأنها لا تمس الإنسان في أمنه أو صحته أو سكينته، كالمحافظة على بعض الأنواع الحيوانية أو النباتية من الانقراض².

في الواقع، يمكن القول أنّ عنصر الحفاظ على البيئة يمكن إدراجه ضمن الأغراض التقليدية للنظام العام، من خلال الحفاظ على الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة من أخطار التلوث والمضار، خاصة إذا انطلقنا من الفلسفة البيئية المتمركزة حول الإنسان أو ما يُعرف بمركزية الإنسان في المحيط البيئي (Anthropocentrism)، إذ يرى أنصار هذه النظرية أنّ الإنسان هو الكائن الوحيد الذي يمكن أن يكون صاحب حق في البيئة باعتباره كائن متميّز وذو إرادة في التأثير والسيطرة على البيئة³. وبما أنّ حفظ النظام العام بمفهومه التقليدي ينصب في الأساس على حماية الإنسان في أمنه وصحته وسكينته، فإنّ ذلك يجعل الفرد صاحب مركز متميّز مقارنة بالعناصر الأخرى للبيئية كالأنواع النباتية والحيوانية والأنظمة الإيكولوجية المتنوعة وغيرها، بالتالي يمكن الاكتفاء بالمفهوم الكلاسيكي للنظام العام ما دام أنّه يؤدي أغراضه ويحقق أهدافه في حماية الإنسان من مخاطر التلوث والمضار دون الحاجة إلى خلق نظام عام جديد يخص البيئة.

¹ - عبد المجيد السملالي، إشكالية التوفيق بين التنمية والمحافظة على البيئة، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2002، ص. 106.

² - يرفض الأستاذ ماجد راغب الحلو هذا الادعاء، حيث اعتبر أنّ كلّ ما في الأرض خلق لمصلحة الإنسان وإن لم يعلم وجه المصلحة فيه مستدلاً على ذلك بقول الله تعالى في محكم التنزيل: "ألم تروا أنّ الله سخر لكم ما في السماوات وما في الأرض، وأسبغ عليكم نعمه ظاهرة وباطنة..." (الآية 20 من سورة لقمان)، لمزيد من تفاصيل راجع: ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص. 67 و68.

³ - أنظر: سيد علي صلاب، صاحب الحق في البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2015، ص. 48 و49.

غير أنّه لا يمكن الاعتماد على النظام العام التقليدي كأساس وحيد لحماية البيئة، والاكتفاء بتحقيق عناصره الثلاثة المعروفة، فالبيئة حسب نظرية مركزية البيئة (Ecocentrism) لها قدرة استيعاب محدودة ومتوازنة وفقاً لنظام محكم من التفاعلات والمبادلات الحيوية، التي تتطلب التعامل معها بوعي وإدراك تام لخصوصياتها ونظمها، بالتالي فإنّ طبيعة وخصوصية الوسط البيئي كمجال حيوي لاستدامة وبقاء المجتمعات الإنسانية يفرض على الإنسان ضرورة التكيف ومراعاة طبيعة النظم الحيوية للبيئة، من خلال انتهاج سياسات فعالة وملائمة للحفاظ على البيئة بعناصرها المختلفة¹، وعليه فإنّ الاعتراف بوجود نظام عام بيئي ايكولوجي مستقل وقائم بذاته أمر ضروري، ما دنا اعترفنا بالبيئة كقيمة أساسية من القيم العليا للمجتمع والتي يجب الحفاظ عليها.

الفرع الثاني: النظام العام البيئي كمصدر لتقييد حرية النشاط العمراني

تقودنا فكرة النظام العام إلى طرح مسألة إمكانية تقييد حقوق وحرّيات الأفراد من أجل مصلحة أكبر هي مصلحة المجتمع، ذلك أنّ ممارسة الأفراد لحرّياتهم بصفة مطلقة ودون أي قيد يؤديّ لا محالة إلى الإخلال بالمصالح المشتركة للمجتمع وإحلال الفوضى فيه بدل النظام، لهذا تعتبر فكرة النظام العام كمصدر للقيود الواردة على الحرّيات العامة من طرف سلطات الضبط، لكن دون المساس بأصل الحرية المنصوص عليها في القانون.

وكما سبق القول فإنّ حفظ النظام العام البيئي لا ينبغي حصره في إطار الضبط الإداري البيئي، فالملاحظ أنّ قواعد النظام العام البيئي "والتي يقصد بها مجموعة القيود الواردة على حق التصرف الواردة على إحدى عناصر البيئة" متناثرة عبر مجموعة من النصوص القانونية من بينها قانون التعمير، إذ يمكن لقواعد الضبط الإداري العمراني صيانة النظام العام البيئي نظراً لامتداد مفهوم البيئة ليشمل المحيط الطبيعي والحضري، فكما هو معلوم فإنّ البيئة العمرانية تعتبر أبرز مواضيع قانون التعمير، ليس هذا فحسب فقد أدّى ظهور الوعي البيئي عالمياً إلى إدماج مسألة حماية البيئة في سياسات التعمير، ما دفع المشرّع الجزائري إلى تكريس البعد البيئي في قانون

¹ - كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014، ص. 88.

التعمير لسنة 1990 بعدما شدّد في قانون 83-03 المتعلّق بحماية البيئة على ضرورة تحديد شروط إدراج المشاريع في البيئة وكذا التعليمات التقنية والتنظيمية المتعلّقة بالحفاظ على التوازنات الطبيعية في إطار التهيئة العمرانية¹ وهذا عملاً بمبدأ الإدماج المنصوص عليه في إعلان الأمم المتحدة بشأن البيئة البشرية لسنة 1972².

هذا لم يعد قانون التهيئة والتعمير في معزل عن الانشغالات البيئية، خاصة وأنّ النّشاط العمراني من شأنه التأثير على مختلف الأوساط الطبيعية وإلحاق الأضرار بالنّظم الإيكولوجية، فالتوسع العمراني العشوائي يؤدّي إلى استنزاف الأراضي التي تعتبر مورداً بيئياً غير متجدد، إضافة إلى تأثيره السلبي على الموارد المائية، حيث ينتج عن التوسع الحضري الزيادة في إنجاز البناءات والسكنات وبالتالي ارتفاع الطلب على المياه لتلبية الاحتياجات اليومية للسكان من مياه الشرب وللإستخدامات المنزلية المختلفة، كما يؤدّي الزحف العمراني في مناطق الساحل إلى تهديد الأنظمة البيئية الساحلية التي تمتاز بالهشاشة، فضلا عن دور البناء الفوضوي في الإخلال بالنّظام الجمالي للمدن وبجودة الإطار المعيشي للسكان³.

من هنا يمكن الاستناد إلى فكرة النّظام العام البيئي من أجل تقييد حرية النّشاط العمراني وتحقيق الحماية للبيئة، خاصة وأنّ هذه الأخيرة أضحت من القيم الأساسية في المجتمع الجزائري بالتالي فهي تدخل ضمن المصالح العليا والوطنية.

¹ - قانون رقم 83-03 مؤرّخ في 5 فبراير 1983، يتعلّق بحماية البيئة، ج.ر عدد 6، صادر في 8 فبراير 1983، (ملغى).

² - le 13^{ème} principe de la déclaration de Stockholm de 1972, dispose que: « *Afin de rationaliser la gestion des ressources et ainsi d'améliorer l'environnement, les Etats devraient adopter une conception intégrée et coordonnée de leur planification du développement, de façon que leur développement soit compatible avec la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt de leur population* ». Voir: ONU, **Rapport de la conférence des nations unies sur l'environnement**, Stockholm, 5-16 juin 1972, New York, 1973, Document n° A/CONF.48/14/Rev.I, p. 5.

³ - لمزيد من التفاصيل راجع: كريمة العيفاوي، الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2020، ص. ص. 25-37.

المبحث الثاني: ارتفاعات التعمير كأداة قانونية لحفظ النظام العام البيئي

تمّ تعريف ارتفاعات التعمير سابقاً بأنها مجموعة قيود وأعباء ترد على عمليات شغل الأراضي وتُقرر من أجل المنفعة أو المصلحة العامة، وعليه فإنّ إضفاء طابع المصلحة العامة على مسألة حماية البيئة يسمح للسلطات العمومية في الدولة بالتدخل بموجب امتيازات السلطة من أجل حماية هذه المصلحة تحقيقاً للنفع العام، حتّى لو تطلّب الأمر تقييد حقوق وحرّيات الأفراد أو تفضيل مصلحة الجماعة على المصلحة الخاصة في حالة تعارضهما.

لقد أضفى المشرع الجزائري طابع المنفعة العامة على البيئة منذ صدور قانون البيئة لسنة 1983 حيث نصت المادة الثامنة منه على ما يلي: "تعدّ كل من حماية الطبيعة والحفاظ على فصائل الحيوان والنبات والإبقاء على التوازنات البيولوجية والمحافظة على الموارد من جميع أسباب التدهور التي تهددها أعمالاً ذات مصلحة وطنية، ويتعيّن على كل فرد السهر على صيانة الثروة الطبيعية"، وأضافت المادة التاسعة أنّه تعدّ حماية الأراضي من التصحرّ والانجراف وتساعد الأملاح في الأراضي ذات الطابع الزراعي، عملاً من الأعمال ذات المنفعة العامة.

بهذا فإنّ إضفاء طابع المنفعة العامة على مسألة البيئة يخوّل للمشرع إنشاء ارتفاعات بهدف حمايتها، وهو ما كرّسه المشرع الجزائري في قانونتهيئة والتعمير، حيث أوجد مجموعة من الارتفاعات التي تساهم في حماية البيئة في وضعها الطبيعي وإدماجها في التطور الحضري (المطلب الأوّل)، وكذا صيانة جودة الإطار المعيشي للمواطن (المطلب الثاني)، هذه الارتفاعات يتمّ من خلالها تحقيق النظام العام البيئي، باعتبارها تُشكل أساساً قانونياً تستند إليه الإدارة لمنح الرخص العمرانية في إطار سلطات الضبط الإداري العمراني.

المطلب الأوّل: مساهمة ارتفاعات التعمير في حفظ البيئة في وضعها

الطبيعي وإدماجها في التطور الحضري

تساهم ارتفاعات التعمير المقررة لحماية البيئة سواء تلك التي نص عليها قانون التعمير أو تلك التي يتمّ إنشاؤها بموجب مخططات التعمير المحلية في حفظ البيئة في وضعيتها الطبيعية (الفرع الأوّل) وإدماج البيئة في التطور الحضري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور اتفاقات التعمير في حفظ البيئة في وضعها الطبيعي.

تهدف بعض اتفاقات التعمير إلى حماية الأوساط الطبيعية، إذ لا يسمح مبدئياً بالبناء إلا على الأراضي التي تكون في الحدود المتلائمة مع أهداف التوازنات البيئية عندما تكون موجودة في مواقع طبيعية، بالتالي يمكن رفض منح رخصة البناء إذا تبين أنّ المشروع المراد إنجازه من شأنه المساس بالتوازن الايكولوجي عندما يتواجد هذا المشروع في مناطق طبيعية، وقد يتوقف قرار تسليم الرخصة على إنجاز دراسة التأثير البيئي.¹

قد يتم إنشاء اتفاقات منع البناء أو تقييده بشروط خاصة بموجب مخططات التعمير التي تضطلع بتحديد قواعد ترشيد المساحات وحماية المجالات الحساسة والمواقع والمناظر، والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية،² حيث يحدّد المخطط التوجيهي بموجب تقنية التنطيق القطاعات غير القابلة للتعمير، وهي قطاعات تكون فيها حقوق البناء منصوص عليها بدقة وبنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام للأراضي الواقعة فيها،³ هذه القطاعات قد تغطي أراضي داخل مناطق طبيعية تستوجب الحماية إمّا لأنها تضمّ نظام أو أنظمة إيكولوجية متنوّعة، أو تنطوي على مناظر طبيعية خلّابة أو خصائص بيئية فريدة من نوعها، أو أنّها تتميزّ بالهشاشة، حيث يتمّ إقرار اتفاقات منع البناء منعاً باتاً في هذه المناطق، كما يحدّد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل المناطق الطبيعية والمساحات الواجب حمايتها ويقرر مجموعة من الاتفاقات التي تُعنى بحمايتها.⁴

هناك مناطق مميّزة خصّها المشرّع بحماية خاصة ويتعلّق الأمر بالساحل والأقاليم التي تتوفر على مميّزات طبيعية أو ثقافية أو تاريخية بارزة،⁵ حيث يجب أن يحافظ التوسع العمراني بالساحل على المساحات، وأن يبرز قيمة المواقع والمناظر المميّزة للتراث الوطني الطبيعي والثقافي والتاريخي للساحل والحفاظ على التوازنات البيولوجية.

¹ - أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 السالف الذكر.

² - أنظر المادة 11 من قانون رقم 90-29 السالف الذكر.

³ - أنظر المادة 23 من نفس القانون.

⁴ - أنظر المادة 31 من نفس القانون.

⁵ - أنظر المادة 43 و46 من القانون رقم 90-29 السالف الذكر.

لهذا الغرض يمنع البناء على الأراضي الواقعة على شريط الممتد على مسافة 100 متر ابتداءً من الشاطئ، غير أنه استثناءً يمكن الترخيص بالبناءات والنشاطات التي تتطلب الجوار المباشر للمياه،¹ وتجدر الإشارة بأن مخططات التعمير تلعب دوراً هاماً في تحديد شروط البناء، نوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها في الأراضي الواقعة بهذه المناطق.²

الفرع الثاني: دور ارتفاعات التعمير في إدماج البيئة في التطور الحضري

يُقصد بالتطور الحضري التغيير العمراني والتوسّع بمختلف اتجاهاته وأشكاله في المدن، وتطورها في الجوانب المختلفة سواء الديموغرافية، الخدمائية، الاقتصادية أو الاجتماعية.³ ويختلف هذا المفهوم عن التطوير الحضري الذي يعدّ أحد الأساليب التي يستعين بها المخططين في عملية تحسين وتعزيز الوظائف العمرانية للمناطق السكنية القديمة أو التي عرفت تدهوراً في نسيجها العمراني، ويعمل التطوير الحضري على تنمية المدن وأجزائها الحضرية المختلفة عمرانياً واجتماعياً واقتصادياً وثقافياً حتى يتسنى لها القيام بوظائفها وأدوارها تجاه السكان.⁴

يجب أن يُراعى التطور الحضري الأبعاد البيئية، ويكون ذلك عن طريق حماية الأراضي غير المبنية داخل القطاعات المعمّرة، ويتعلّق الأمر بالحدائق العامة، والمساحات الخضراء، والفضاءات الحرة والغابات الحضرية الموجهة لخدمة البنايات الموجودة، هذه المساحات تلعب دوراً هاماً في ترقية نوعية الإطار المعيشي الحضري، وتحسين الوجه الجمالي للمدن والمراكز الحضرية، فهي تعتبر أماكن للراحة والترفيه، كما تلعب المساحات الخضراء دوراً هاماً في تلطيف الجو والتقليل من الضوضاء، بالتالي يتم إنشاء ارتفاعات منع البناء أو منع استغلال هذه المساحات في أنشطة لا تتطابق مع طبيعتها، إذ

¹ - لمزيد من التفاصيل حول ارتفاعات التعمير في المناطق الساحلية راجع: نصر الدين هنوني، الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2011، ص. 457 و 458.

² - أنظر المادة 45 من قانون رقم 90-29 السالف الذكر.

³ - أحمد اسماعيل خليل، التطور الحضري والتركيب الداخلي لمدينة الظاهرية في فلسطين، رسالة لنيل شهادة الماجستير، طلبة الدراسات العليا، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2007، ص. 9 و 10.

⁴ - عبد الحليم مهورباشة، مبادئ وأسس التخطيط الحضري، دار اليازوري، عمان، 2018، ص. 102 و 103.

يمكن رفض منح رخصة البناء إذا كانت المساحات الخضراء الموجودة تمثل أهمية أكيدة ولم يتم ضمانها، أو إذا كان انجاز المشروع ينجّر عنه إزالة عدد كبير من الأشجار، كما يمكن منح رخصة البناء شريطة إنشاء وتهيئة مساحات خضراء تتناسب مع أهمية وطبيعة المشروع.¹

يعتبر كذلك المظهر الجمالي ذات أهمية في إدماج البيئة في التطور الحضري، فظاهرة التوسع العمراني من شأنها أن تؤدي إلى المساس بطابع الأماكن التاريخية والثقافية والمناظر الطبيعية أو الإخلال بتناسق النسيج العمراني، بالتالي فقد تضمن قانون التعمير والمرسوم التنفيذي رقم 91-175 الذي يحدّد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء مجموعة من ارتفاقات التعمير التي تهدف إلى الحفاظ على المعالم التاريخية والمناظر الطبيعية، وتحقيق انسجام المنظر بين البنايات ومحيطها.

ومن أمثلة هذه الارتفاقات نجد تلك المتعلقة بمنع البناء في الأراضي الواقعة في محيط حماية المعالم التاريخية والمواقع الثقافية المصنفة كمواقع محمية، إذ يقتضي المبدأ العام أنّه لا تكون قابلة للبناء إلاّ القطع الأرضية التي تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية، ولكي تكون هذه المواقع أكثر اندماجاً وحمايةً داخل المحيط العمراني أقرّت المادة السادسة من قانون التعمير ارتفاقات تتعلّق بعلو البنايات الواقعة في الأجزاء المعتمّرة للبلدية والتي يجب أن لا يتجاوز علوها متوسط علو البنايات المجاورة لها خاصة ما يتعلّق بحماية المعالم التاريخية،² وعليه يمكن القول أنّ أهمية هذه الارتفاقات تكمن في حماية المناظر المعلمية التي تضفي قيمة جمالية على البيئة العمرانية إضافة إلى أهميتها الثقافية في إبراز هوية المدن.

تطبيقاً لهذه الارتفاقات يمكن للإدارة العامة رفض منح رخصة البناء أو تقييد منحها باحترام أحكام خاصة إذا كانت البنايات من طبيعتها أو من جزاء موقعها أن تخلّ بالمحافظة على الأماكن أو بإصلاحها أو كذا بالآثار التاريخية.³

¹ - أنظر المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 السالف الذكر.

² - كذلك يجب أن يكون علو البنايات خارج الأجزاء المعتمّرة منسجماً مع المحيط، وهذا وفقاً لمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 6 من قانون رقم 90-29 السالف الذكر.

³ - أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 السالف الذكر.

أما عن الارتفاقات المتعلقة بتحقيق الانسجام الحضري فهي متعددة أيضاً وتتعلق أساساً بمظهر البناء وانسجامها مع المحيط، حيث يجب أن تُبدي البناءات بساطة في الحجم ووحدة في المظهر والمواد المتماشية مع الاقتصاد الصحيح في البناء وتماسك عام للمدينة وانسجام المنظر، ويجب أن يكون للجدران الفاصلة والجدران العمياء بدون نوافذ من البناء عندما لا تتكون من نفس المواد التي بنيت بها الواجهات الرئيسية، مظهر ينسجم مع مظهر الواجهات والمنظر العام للمدينة.¹

ولهذا الغرض يمكن رفض منح رخصة البناء أو منحها مقيدة بأحكام خاصة، إذا كانت البناءات والمنشآت 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 يمكن رفض رخصة البناء لاعتبارات تتعلق بعلو البناء، وهذا في حالة ما إذا كان علو البناء يتجاوز علو البناءات المجاورة في المناطق المبنية جزئياً والتي تمثل وحدة في المظهر وتقع في مناطق حضرية يكون فيها مخططها العمراني قيد الموافقة.²

يذكر أنّ هذه الارتفاقات تتمثل في تلك التي أوردتها المشرع في قانون التعمير وتمّ تفصيلها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-175 السالف الذكر، غير أنّه يبقى لمخطط شغل الأراضي دور أساسي في إنشاء مجموعة من ارتفاعات التعمير، حيث يضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات، ويحدّد المساحات العمومية والمساحات الخضراء، ويحدّد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها،³ ويجب أن يتمّ هذا على ضوء أهداف حماية البيئة وإدماج الاعتبارات المتعلقة بها في عملية التطور الحضري.

المطلب الثاني: مساهمة ارتفاعات التعمير في الحفاظ على جودة الإطار

المعيشي للمواطن

يرتبط الإطار المعيشي بمفهوم البيئة العمرانية، فهو يشير من جهة إلى الإطار المادي للحياة الجماعية وتأثيره على المدينة وسكانها، كما يعبر عن جهة ثانية عن مجموعة من

¹ - أنظر المادة 27 من نفس المرسوم

² - أنظر المادة 27/1 والمادة 28 من نفس المرسوم.

³ - أنظر المادة 31 من قانون رقم 9-29 السالف الذكر.

الأبعاد المتصلة بالفرد من خلال تعامله اليومي مع الوسط الذي يعيش فيه، ويتعلّق الأمر بالبعد الجمالي وراحة السكان، وبعد التهديدات والمخاطر، وأخيراً بعد الهوية والتراث المعماري،¹ وعلى العموم فإنّ حماية الإطار المعيشي للسكان يعتبر من أهم أهداف قانون التعمير وحتّى قانون البيئة الذي أكّد على العمل من أجل ترقية تنمية وطنية مستدامة بتحسين شروط المعيشة، وضمان إطار معيشي سليم.²

ترتبط اتفاقات التعمير بحماية جودة الإطار المعيشي، وذلك عن طريق حماية أمن السكان (الفرع الأوّل) وصحتهم (الفرع الثاني) وكذا فرض السكنينة العامة داخل التجمّعات الحضرية (الفرع الثالث).

الفرع الأوّل: اتفاقات التعمير المقرّرة لحماية الأمن العام

تضطلع مخططات التعمير بإنشاء مجموعة من الارتفاقات التي تهدف إلى حماية الأمن العام للسكان، من بينها إرتفاقات منع البناء في المناطق المعرّضة للأخطار الطبيعية أو التكنولوجية، فطبقاً لقواعد قابلية البناء، فإنّه لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون غير معرّضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات والمخاطر التكنولوجية كتلك المتعلقة بالأنشطة الطاقوية التي قد ينتج عنها تلوث إشعاعي، لهذا يتمّ تحديد الأراضي المعرّضة لهذه المخاطر عند إعداد مخططات التعمير وتخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء.³

من هنا أقرّت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 إمكانية رفض رخصة البناء أو التجزئة أو تقييدها بشروط خاصة إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس بالسلامة أو بالأمن العمومي بسبب موقعها أو حجمها أو الاستعمال المخصص لها، أو كان البناء أو التهيئة مقرّرة في أرضية معرّضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات والانجراف وانخفاض التربة وانزلاقها والزلازل والجرف.⁴

¹ - Bertrand ZUINDEAU, *Développement durable et territoire*, PUS, France, 2000, p. 88-89.

² - أنظر المادة الأولى من قانون رقم 03-10 مؤرّخ في 19 يوليو 2003، يتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43، صادر في 20 يوليو 2003

³ - أنظر المادة 4 من قانون رقم 04-05، السالف الذكر المعدّلة والمتّمة للمادة 11 من قانون رقم 90-29، السالف الذكر.

⁴ - أنظر المادة 3 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175 السالف الذكر.

هناك أيضاً مجموعة من الارتفاعات التي تهدف إلى حماية أمن الأفراد وهي الارتفاعات التي تتعلق بمسافات الابتعاد عن الطرق العمومية، حيث يجب أن تبتعد البنايات المعدّة للسكن 50 متراً عن كلا جانبي الطريق السريع، و30 متراً من كلا الجانبين بالنسبة للطرق الأخرى، كما يجب أن تبتعد البنايات غير مخصصة للسكن ب40 متراً عن جانبي الطرق. ولا يجوز إقامة أية بناية على بعد يقل عن ستة (6) أمتار من محور الطريق بالنسبة للطرق التي ليس لها مخطط تصفيف،¹ هذه الارتفاعات تهدف أيضاً إلى حماية الأفراد من الإزعاج وأصوات المركبات فهي تقرّر من أجل حفظ السكنية العامة أيضاً.

كذلك يمكن رفض منح رخصة البناء إذا كان موقع البناية لا تتوفر فيه شروط الأمن، حيث قضت المادة الثامنة في فقرتها الثانية إمكانية رفض رخصة البناء إذا كانت منافذ العمارات تشكّل خطراً على أمن مستعملي الطرق العمومية أو أمن مستعملي هذه المناطق، ويجب تقدير الأمن اعتباراً على الخصوص لموقع المنافذ وشكلها واعتباراً كذلك لطبيعة حركة المرور وكثافتها.

الفرع الثاني: ارتفاعات التعمير المقرّرة لحماية الصحة العمومية

لحفظ الصحة العمومية في الأوساط الحضرية ارتأى المشرّع الجزائري فرض بعض الارتفاعات التي تنصبّ على الجوانب المتعلقة بشبكات المياه الصالحة للشرب والانبعاث الغازية، وكذا بالتطهير والصرف الصحي في عمليات البناء والتجزئة، حيث تمّ تقييد المنشآت والبنايات ذات الاستعمال المبي والصناعي بارتفاعات تتعلق بتصميماتها، فألزمت المادة الثامنة من قانون التعمير تصميم هذه المباني والمنشآت بكيفية تمكّن من تفادي رمي النفايات الملوّثة والضارة خارج الحدود المنصوص عليها في التنظيم، وعليه يمكن أن تتوقف رخصة بناء مؤسسات صناعية على فرض حتمية معالجة ملائمة معدّة لتصفية كلّ أنواع الدخان والمواد الضارة بالصحة العمومية، أمّا بالنسبة للبنايات المخصصة للسكن فيجب أن تستفيد من مصدر للمياه الصالحة للشرب وأن تتوفر على جهاز لصرف المياه للحيلولة دون رمي النفايات على السطح.²

¹ - أنظر المادة 10 و11 من قانون رقم 90-29 السالف الذكر.

² - أنظر المادة 18 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175 السالف الذكر، والمادة 7 من قانون 90-29 السالف الذكر.

هناك أيضا ارتفاعات تتعلّق بعمليات التجزئة، حيث يجب أن تتزوّد التجزئات والمجموعات السكنية بشبكة لتوزيع الماء الصالح للشرب، وبشبكة من البالوعات تُمكن من صرف المياه المستعملة مباشرة، ويمكن أن تتوقف رخصة التجزئة الصناعية أو بناء المؤسسات الصناعية على وجود شبكة بالوعات تتلقى المياه الراسبة الصناعية المعالجة من قبل وتؤدّي بها إمّا إلى الشبكة العمومية للتطهير، وإمّا إلى منشأة مشتركة للتصفية والصب في الوسط الطبيعي،¹ وكلّ هذا للوقاية من الأوبئة التي يمكن أن تنتج عن التلوّث بمياه الصرف.

الفرع الثالث: ارتفاعات التعمير المقرّرة لحماية السكنية العمومية

لغرض حفظ السكنية العمومية يمكن أن يُشترط في رخصة بناء مؤسسة صناعية تدابير ترمي إلى التقليل من مستوى الضجيج، أمّا في حالة ما إذا كانت البنايات نظرا لموقعها يمكن أن تتعرّض لأضرار خطيرة يتسبب فيها الضجيج، فإنّه يمكن رفض منح رخصة البناء أو منحها مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات المعمول بها.²

في الأخير يشار أنّ أغلب الارتفاعات المقرّرة لحماية الإطار المعيشي للمواطن والتي أوردناها أعلاه تعتبر ارتفاعات إيجابية تقوم على إلزام مالك العقار بالقيام بعمل كربط البناية أو التجزئة بشبكة الصرف الصحي، وشبكة المياه الصالح للشرب، أو اتخاذ تدابير للحماية من الضوضاء وغيرها، بينما تعتبر أغلب الارتفاعات المتعلقة بحماية البيئة في وضعها الطبيعي ارتفاعات سلبية لأنّها غالباً ما تفرض على مالك العقار المرتفق الامتناع عن القيام بعمل مثل منع البناء، أو تقييد البناية بمواصفات خاصة من حيث مظهرها الخارجي أو علوها أو الالتزام بعدم المساس بالمساحات الخضراء وغيرها.

خاتمة:

تشكّل أنشطة التعمير مجالاً خصباً للانتهاكات التي يمكن أن تطال البيئة وعناصرها سواءً في شكلها الطبيعي أو في شكلها الحضري، ولغرض الحدّ من هذه التجاوزات كرّس المشرّع الجزائري مبدأ إدماج البعد البيئي في قانون التعمير، إذ أصبحت البيئة قيّداً من القيود القانونية التي تُفرض على حق الملكية العقارية واستعمالاتها في عمليات التعمير،

¹ - أنظر المادة 14 و 3/17 من نفس المرسوم.

² - أنظر المادة 18/2 و المادة 4 من نفس المرسوم .

هذه القيود تمّ تكييفها قانوناً بأنّها ارتفاعات عمرانية تقرّر لحماية المنفعة العامة، وقد ارتأينا من خلال هذه الدّراسة تسليط الضّوء على دور هذه الارتفاقات في الحفاظ على النّظام العام البيئي، وتوصّلنا إلى مجموعة من النتائج والاستنتاجات القانونية التي يمكن إجمالها في النّقاط التالية:

- تبين لنا أنّ ارتفاعات التعمير عبارة عن تكاليف تقرّر لحماية المنفعة العامة، وتنصبّ على عمليات شغل الأراضي واستعمال المجال، وقد لاحظنا أنّها تعتبر من أهم امتيازات السلطة العامة الممنوحة للإدارة لغرض تحقيق المصلحة العامة أو الحفاظ عليها في مجال التسيير الحضري، حيث تستند الإدارة إلى هذه الارتفاقات لتقييد حق الملكية العقارية عند استغلالها في أنشطة التعمير وذلك في حدود تحقيق التوازن بين المصلحة الخاصة ومقتضيات الحفاظ على المصلحة العامة.

- يشكّل موضوع حماية البيئة هدفاً من أهداف قانون التعمير، ذلك أنّ عمليات التعمير المرتبطة بالبناء والتجزئة وما يتعلّق بها من أعمال تهيئة وتسييج وتطهير وصرف صحي من شأنه التأثير على البيئة وإلحاق الضرر بها.

- اعترافاً منه بالقيمة الجوهرية للبيئة أضفى المشرّع الجزائري طابع المنفعة العامة على موضوع حماية البيئة، وهذا ما يعني إمكانية إنشاء ارتفاعات تعميم لغرض حماية منفعة أو مصلحة بيئية معينة.

- تجد ارتفاعات التعمير المقرّرة لحماية البيئة مصدرها سواءً في مواد قانون التعمير والمرسوم التنفيذي رقم 91-175 يحدّد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، أو في مخططات التعمير المحلية التي يتمّ إنشاؤها من طرف البلديات باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في إعداد هذه المخططات.

- ربطت هذه الدّراسة بين ارتفاعات التعمير وحماية النّظام العام، عن طريق الربط بين سلطات الضبط الإداري الخاص وتلك الارتفاقات، حيث تستند السّلطات العامة في مجال منح رخصة البناء والتجزئة إلى مضمون ارتفاعات التعمير، ممّا يعني أنّ هذه ارتفاعات تلعب دوراً هاماً في حماية النّظام العام.

- كذلك تبين لنا وجود نظام عام بيئي قائم بذاته وهو أشمل من النّظام العام العمراني، بل إنّ هذا الأخير يعدّ جزء من النّظام العام البيئي ذلك أنّ مفهوم البيئة يمتدّ ليشمل البيئة الطبيعية والمشيدة أو العمرانية على حدٍ سواء، وعليه فإنّ ارتفاعات التعمير لا

يتوقّف دورها على حماية البيئة العمرانية أو الإطار المعيشي للفرد فحسب، بل أنّها تهدف حتّى إلى حماية البيئة لما تنطوي عليه من قيمة ذاتية وذلك من خلال حماية التوازنات الايكولوجية والمناظر الطبيعية، والمواقع التي تنطوي على مميّزات بيئية فريدة، وذلك في إطار الحفاظ على النّظام العام البيئي.

- تتعدّد أنواع الارتفاقات في مجال التعمير فمنها ما يتعلّق بالبنية ومنها ما يتعلّق بالتخصيص العام للأراضي، وفي كليهما نجد ارتفاقات مقرّرة لحماية البيئة، والتي لاحظنا أنّها تستجيب إمّا لحماية الوضع الطبيعي للبيئة، أو للحفاظ على البيئة في إطار التطوّر الحضري والتوسّع العمراني، وإمّا لصيانة جودة الإطار المعيشي للمواطن.

في الأخير وبعد تبيان وتوضيح دور ارتفاقات التعمير في حماية البيئة، ينبغي الإشارة إلى ضرورة العمل والحرص على احترام تطبيق هذه الارتفاقات والتي يمكن إدراجها ضمن قواعد النّظام العام البيئي، ولا يتأتى ذلك إلّا من خلال احترامها عند إصدار رخص البناء والتجزئة، والسهر على عدم خرق مضمونها، ثم الرقابة على مدى احترام أحكام هذه الرخص سواءً في إطار الرقابة الميدانية، أو الإدارية أو حتى القضائية في إطار دعاوي المشروعية.

قائمة المصادر والمراجع.

أولاً: المصادر

- النصوص القانونية

- 1- أمر رقم 58-75 مؤرّخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمّن القانون المدني، ج.ر عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدّل ومتمّم.
- 2- قانون رقم 03-83 مؤرّخ في 5 فبراير 1983، يتعلّق بحماية البيئة، ج.ر عدد 6، صادر في 8 فبراير 1983، (ملغى).
- 3- قانون رقم 29-90 مؤرّخ في أول ديسمبر 1990، يتعلّق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990، معدّل ومتمّم بالقانون رقم 05-04 مؤرّخ في 14 غشت 2004، ج.ر عدد 51، صادر في 15 غشت 2004.
- 4- قانون رقم 30-90 مؤرّخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمّن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر عدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990، معدّل ومتمّم.
- 5- قانون رقم 10-03، مؤرّخ في 19 يوليو 2003، يتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43، صادر في 20 يوليو 2003.

- 6- مرسوم تنفيذي رقم 91-175، مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991، معدّل وتمتم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 05-317 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر عدد 62، صادر في 1 سبتمبر 2005.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج.ر عدد 26، صادر في 1 يونيو 91، معدّل وتمتم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر عدد 62، صادر في 1 سبتمبر 2005، متمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-166، مؤرخ في 5 أبريل 2012، ج.ر عدد 21، صادر في 11 أبريل 2012، معدّل وتمتم بالمرسوم التنفيذي رقم 18-189 مؤرخ في 15 يوليو 2018، ج.ر عدد 43، صادر في 18 يوليو 2018.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 14-27، مؤرخ في 1 فبراير 2014، يحدد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البناءات في ولايات الجنوب، ج.ر عدد 06، صادر في 12 فبراير 2014
- ثانياً: قائمة المراجع
- أ- الكتب
- 1- باللغة العربية
- 1- سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن: دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2017.
- 2- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1995.
- 3- عبد الحليم مهورباشة، مبادئ وأسس التخطيط الحضري، دار اليازوري، عمان، 2018.
- 4- عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط، 1993.
- 5- عبد المجيد السملالي، إشكالية التوفيق بين التنمية والمحافظة على البيئة، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2002.
- 6- ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- 7- محمد البعدوي، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، الرباط، 2013.

8- محمود صبري شامير، مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام: دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2018.

أ-2 باللغة الفرنسية

¹ - Bertrand ZUINDEAU, *Développement durable et territoire*, PUS, France, 2000.

ب- مذكرات جامعية

1- باللغة العربية

ب/1 أطروحات دكتوراه

1- كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014.

2- كريمة العيفاوي، الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2020.

3- مصطفى رباحي، الارتفاقات الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015.

4- نصر الدين هنوني، الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2011.

ب/2- مذكرات ماجستير

1- أحمد إسماعيل خليل، التطور الحضري والتركيب الداخلي لمدينة الظاهرية في فلسطين، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2007.

2- سيد علي صلاب، صاحب الحق في البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد مين دباغين، سطيف 2، 2015.

2- كتب باللغة الفرنسية

1 - Bernard DROBRNKO, *Les servitudes d'urbanisme : contribution à l'élaboration de la notion en droit français*, Thèse de doctorat d'État en droit, Université de Limoges, 1990.

2 - Erwann LE CORNEC, *La prise en compte de l'environnement par les règles locales de l'urbanisme*, Thèse pour le doctorat en droit public, Panthéon Sorbonne Paris 1, 1997.

ج- المقالات

- رشا مقدم، كريمة خنوسي، "ارتفاقات التعمير كقيد على حق البناء"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية السياسية والاقتصادية، المجلد 57، العدد 02، 2020، ص. 630-654.

د- الوثائق

- ONU, *Rapport de la conférence des nations unies sur l'environnement*, Stockholm, 5-16 juin 1972, New York, 1973, Document n° A/CONF.48/14/Rev.I.