

سلطة الادارة في هدم البناء المخالف لقوانين التهيئة و التعمير

الدكتور بن صالحية صابر

أستاذ محاضر قسم - ب -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الشاذلي بن جديد- الطارف

ملخص

إن الرقابة القبليّة ليست كافية دائما لفرض رقابة فعلية على مختلف عمليات البناء، لذلك من الضروري منح الجهات الإدارية المختصة الوسائل القانونية لمراقبة مدى مطابقة الأشغال المنجزة مع مختلف التراخيص السابقة، والتأكد من أن الأشغال الجارية في الميدان مرخص لها إداريا ومتطابقة تقنيا مع مواصفات وشروط الترخيص.

لذلك قد أناط المشرع بالسلطات الإدارية، صلاحيات واسعة لمراقبة حركة البناء بموجب القوانين المتعلقة بالتهيئة و التعمير، ولتدارك المخالفات قبل استفحالها واكتمالها مكن المشرع الجزائري الجهات الإدارية مراقبة أشغال البناء أثناء تنفيذها كما منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي صلاحيات واسعة من خلال تسليط جزاءات إدارية على المخالفين لمقتضيات قوانين البناء تصل إلى

Abstract

Tribal control is not always sufficient to effectively control the various construction processes. It is therefore necessary to give the competent administrative authorities the legal means to monitor the conformity of the completed works with the various previous licenses and to ensure that the works in the field are administratively licensed and technically compatible with the specifications and conditions of the license.

The legislator entrusted the administrative authorities with monitoring the construction works during its implementation. He also granted the chairman of the People's Assembly and the governor wide powers through the introduction of administrative sanctions against the administrative authorities. Violators of the laws of building up to the extent of demolition of the building without recourse to the judiciary.

مقدمة

يعتبر قطاع البناء من القطاعات المهمة التي تدفع بعجلة التنمية ، حيث يعرف هذا القطاع حركة دائمة و مستمرة، بسبب تدخل العديد من الفاعلين من خواص و سلطات عمومية ، ومن ثمة كان لا بد من وجود وسائل قانونية، من شأنها أن تساهم في فرض رقابة فعلية على هذا الميدان، وبالتالي تساهم في تطوير نشاط البناء بغية تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

لذلك فإن التهاون في ضبط ومراقبة عمليات البناء من شأنه أن يؤدي حتما إلى تضخم البناءات الغير قانونية بسبب مخالفة قوانين التعمير، لذا فقد أعطى المشرع الجزائري صلاحيات واسعة للسلطة الإدارية اتخاذ كافة التدابير اللازمة للتصدي أو إنهاء المخالفات العمرانية المرتكبة.

وبالنظر للدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في عمليات التعمير من أجل حماية المجال فقد أوكل المشرع إلى كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي صلاحيات مهمة التصدي لمخالفات التعمير، الهدف منها تفادي كل مخالفة قبل وقوعها أو محو معالمها عن طريق الهدم وإزالة الأثر المادي الناتج عن مخالفة قواعد العمران.

ولخطورة الصلاحيات الممنوحة للإدارة من أجل صد المخالفة التي تصل إلى حد هدم البناء تماما، فقد قيدها المشرع الجزائري بجملة من الإجراءات التي يجب على الإدارة اتباعها خلال معاينة المخالف حتى لا تخرج هذه القرارات عن إطارها الشرعي.

سنحاول معالجة هذا المطلب من خلال مطلبين اثنين، نتعرض في (المطلب الأول) إلى تحرير محاضر المخالفات، ثم نتطرق في (المطلب الثاني) إصدار قرار الهدم.

المطلب الأول

تحرير محاضر المخالفات

بمجرد الوقوف على المخالفات من قبل الأعوان المكلفين بذلك¹، إما بناء على زيارات ميدانية أو استنادا إلى شكايات المتضررين وخاصة المجاورين للبناء المعني بالمخالفة، تحرر بشأنها محاضر لضبطها ويجب أن يكون المحضر المحرر من قبل العون المكلف مستوفيا لكافة الشروط شكلا ومضمونا حتى يتعين للسلطة الإدارية والقضائية الاستعانة به للقيام بواجبها على أحسن وجه. ونظرا لخصوصية محاضر المعاينة اشترط لها المشرع الجزائري إجراءات محددة وفقا لما يلي:

الفرع الأول: الزيارة الميدانية لورشات العمل

تتم المراقبة على المستوى الميداني عن طريق زيارة ورشات البناء والتجزئات وأهمية هذه الزيارة وما يترتب عليها من نتائج إدارية وقضائية تكمن في كون هذا الإجراء هو الوسيلة المثلى لدفع الأشخاص لاحترام مقتضيات قوانين التهيئة والتعمير، من خلال طلب رخصة البناء أو التجزئات والخضوع للالتزامات التي تنص عليها هذه الأخيرة.

ولأهمية المعاينة الميدانية باعتبارها العمود الفقري لضبط المخالفات الواقعة على عمليات البناء ، لم يقيد القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المكلفين بذلك بوقت معين من أجل القيام بمهمة المراقبة، حيث تتم العملية في كل وقت وفقا لما تتضمنه المادة 73 من القانون 04-05، وهو الأمر الذي دعمته أكثر فأكثر المادة 08 من المرسوم التنفيذي 06-55. على أنه يمكن أن تتم المراقبة نهارا أو ليلا وأثناء أيام الراحة وأيام العطل و يمكن الإعلان عنها أو تتم بشكل فجائي.

بالإضافة إلى هذا أهلت المادة 68 من قانون 15/08 المحددة لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها الأعوان المؤهلين بالتحري حول إنشاء التجزئات بغلق الورشات غير القانونية وهذا عند قيامهم بالزيارات الميدانية، هذه الزيارة كذلك في كل وقت ما عدا ليلا².

وتتم المراقبة وفق جدول زمني للزيارة يعده رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الأعوان المؤهلين التابعين للبلدية، على أن تبلغ نسخة من الجدول الزمني إلى مدير التعمير والبناء وإلى الوالي المختص إقليميا أو يعده مدير التعمير والبناء فيما يخص المفتشين والأعوان المؤهلين التابعين لمصالح إدارة التعمير وتبلغ نسخة من هذا الجدول الزمني إلى الوالي وإلى الوزير المكلف بالتعمير³.

في هذا الإطار يمسك رئيس المجلس الشعبي البلدي ومدير التعمير والبناء المختصان إقليميا سجلات لمتابعة الأشغال ومعاينة المخالفات⁴.

أما بالنسبة لفرق المتابعة والتحقيق التي استحدثت بموجب القانون 08-15، فالمراقبة التي تقوم بها تكون وفق رزنامة زيارات تعد من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بالنسبة للأعوان العاملين لدى المصالح المكلفة بالتعمير التابعة للبلدية باقتراح من رؤساء الفرق، وفي هذه الحالة يجب أن ترسل نسخة من هذه الرزنامة إلى الوالي وإلى مدير التعمير والبناء المختصين إقليميا.

أو من طرف مدير التعمير بالنسبة للأعوان التابعين لمصالحه، حيث ترسل نسخة من هذه الرزنامة إلى الوزير المكلف بالتعمير وإلى الوالي المعني⁵.

ويعسك سجلات المتابعة والتحقيق والمعاينة رئيس المجلس الشعبي البلدي ومدير التعمير والبناء المختصان إقليميا⁶.

إن الهدف من هذه الرقابة هو التحقق من وجود الوثائق القانونية المكتوبة والبيانية المرخصة للأشغال التي شرع فيها، أو مطابقة هذه الأشغال مع أحكام الوثائق المسلمة⁷، ومن جهة أخرى يضع الإدارة موضع المسؤول عما ينجز من بنايات مخالفة، لأن ذلك يرجع بالدرجة الأولى إلى سكوتهما وعزوفها عن ممارسة صلاحياتها في فرض قواعد التعمير⁸.

من خلال ما سبق ذكره يتضح لنا وجود تعاون وتنسيق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانونا فيما يخص ممارسة هذه الرقابة، بل أكثر من ذلك أنه لا يمكن للسلطة الإدارية المختصة المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، رصد المخالفات ومواجهتها بأعمال سلطة التنفيذ الإداري المباشر التي منحها إياه القانون إلا عن طريق دور ومساهمة الأعوان المؤهلين تقنيا وقانونا وما يصدرونه من محاضر، ذلك أن عملية التصدي للمخالفات تبدأ من لحظة معاينتها من طرف الأشخاص المؤهلين بذلك⁹.

وجدير بالذكر إلى أن التنفيذ الإداري المباشر فيه من الفائدة ما فيه، ذلك أنه يمكن من مواجهة مخالفات البناء مبكرا لتدارك ما لا يمكن تداركه باللجوء إلى القضاء مع كل ما يوجه له من انتقادات بسبب ثقل إجراءاته في معالجة القضايا المعروضة عليه والفصل بأحكام تأتي فائدتها القانونية المرجوة منها في الوقت الغير مناسب¹⁰.

ولأهمية الزيارة الميدانية في التصدي لمخالفات التعمير، فإن إنجاز المحاضر في فرنسا يتم بمجرد وقوف السلطة المختصة على مخالفة لقوانين ووثائق التعمير أو لمحتويات رخصة البناء المسلمة، تحرر محضرا توجهه فورا إلى النيابة بالمحكمة المختصة، وكل تقصير في هذا العمل يطرح مسؤولية الدولة أو الجماعة المختصة وذلك في حالة إلحاق الضرر بالغير نتيجة التقصير¹¹.

الفرع الثاني: مشتملات المحاضر وكيفية تبليغها

عند معاينة المخالفة من قبل العون، عند قيامه الزيارات والتفقدات الميدانية يقوم بتحرير محضر والذي يجب أن يكون في شكل المحاضر الملحقة بالمرسوم التنفيذي 06-55 .
أولاً: مشتملات المحاضر:

- وفقاً لنص المادة 16 من المرسوم التنفيذي 06-55 ، فإن مشتملات المحاضر تتمثل فيما يلي:
- محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة بناء.
 - محضر معاينة أشغال شرع فيها غير مطابقة لأحكام رخصة البناء المسلمة.
 - محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة الهدم¹².
 - محضر عدم المطابقة وفقاً لما نصت عليه المادة 24 من القانون 15/08، حيث ألزمت أصحاب البناءات المذكورة في المواد 19، 20، 21 و 22 من نفس القانون، تقديم طلب وتصريح إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، فإذا لم يمثل هؤلاء للالتزامات المنصوص عليها قانوناً، يقوم الأعوان عند قيامهم بزيارة الأماكن بغلق الورشة المعنية مع تحرير محضر عدم المطابقة.

حيث يتضمن كل محضر بتدقيق وقائع المخالفة وكذا التصريحات التي تلقاها من المخالف ويوقع محضر المعاينة من قبل العون المؤهل والمخالف، وإذا رفض هذا الأخير يتم تسجيل ذلك في المحضر الذي يبقى صحيحاً في كل الحالات إلى أن يثبت العكس.

من خلال تفحصنا لنماذج المحاضر المذكورة سابقاً والملحقة بالمرسوم التنفيذي 06-55، نجد المشرع الجزائري لم يحدد البيانات اللازمة التي يجب أن يتضمنها المحضر المحرر بأكثر دقة وتفصيل، كما أنه لم ينص على شكل معين ينبغي اتباعه في تحرير بعض المحاضر خاصة فيما يتعلق بمخالفة أحكام رخصة التجزئة.

ثانياً: تبليغ المحضر إلى الجهات المنصوص عليها قانوناً:

إن تبليغ المحضر إلى الجهات المنصوص عليها قانوناً هو التزام قانوني يقع على عاتق محرر المحضر، لذلك فهو ملزم بإرسال محضر معاينة الأشغال التي شرع فيها دون رخصة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الوالي المختصين إقليمياً في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين ساعة (72)¹³،

بينما يتم إرسال محضر معاينة الأشغال غير المطابقة لأحكام رخصة البناء المسلمة إلى وكيل الجمهورية، وكذا إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين إقليميا، أيضا في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة¹⁴.

عمليا يجب التمييز بين الموظف الذي قام بتحرير المحضر، فإذا كان من ضباط الشرطة القضائية فغالبا ما يتم إبلاغ وكيل الجمهورية دون الجهات الإدارية، وفي ذلك خرق لمضمون قانون التهيئة والتعمير.

وعلى العموم فإن المشرع لم ينص على أي جزاء قانوني سواء لعقاب للموظف على تماطله في القيام بمهامه أو كبطلان المحضر الذي لم يبلغ إلى الجهات المعنية في الأجل القانوني المحدد لذلك. إن المشرع الجزائري لم ينص من خلال قانون 05/04 على تبليغ محاضر معاينة المخالفات إلى المخالف أو إلى الشخص المعني وإنما منح له الحق في الاطلاع على المحضر المحرر من طرف العون المؤهل في مكان المعاينة، كما منحه الحق في رفض التوقيع وأوجب على العون المؤهل تسجيل ذلك. فكان بإمكان المشرع الجزائري النص صراحة على وجوب تبليغ المحضر إلى المعني شخصيا لمنحه فرصة الدفاع عن نفسه، نظرا لخطورة الإجراءات المتخذة من طرف الإدارة التي تصل إلى حد هدم البناء في حالة البناء بدون رخصة وفقا لما سنتناوله لاحقا.

إن المحاضر المنجزة من قبل أعوان مملوكين أو كمل لهم القانون مهمة التحري عن مخالفات التعمير، من أهم وسائل الإثبات المعتمدة في ضبط مخالفات التعمير، حيث تعتبر حجة ودليلا على صحة محتواها حيث يبقى المحضر صحيحا إلى أن يثبت العكس¹⁵، إلا أن القانون لم يحدد وسائل معاينة لإثبات ما يخالف محضر المعاينة ولذلك يمكن تحقيق هذا الإثبات بأية وسيلة كالشهود والقرائن والخبرة وغيرها من وسائل الإثبات¹⁶.

وفي الأخير نود التأكيد أن معاينة المخالفة لا يمكن أن يقوم بها إلا المكلف بذلك وحتى يبقى محضر صحيحا لا بد أن تتوافر فيه الشروط الشكلية والجوهرية ويوجه إلى السلطات المنصوص عليها قانونا في الأجال المحددة لذلك، ليأتي دور الجهات الإدارية المختصة التي تتمتع بسلطة التنفيذ الإداري المباشر¹⁷، عن طريق إصدار قرار الهدم.

المطلب الثاني

قرار هدم البناءات المخالفة لقوانين التعمير

لعل أخطر إجراء إداري تلجأ إليه السلطات الإدارية في مجال البناء هو الهدم، فالبعض يقول أنه حل "بربري" يتعارض مع الاعتبارات الاقتصادية والسوسولوجية والإنسانية¹⁸، والبعض الآخر يعرفه بإزالة البناء المخالف كله أو بعضه على وجه يصير الجزء المهدم غير صالح للاستعمال فيما أعد له¹⁹.

إن رغبة المشرع الجزائري في فرض رقابة فعلية على كل مراحل البناء، أوكل للإدارة صلاحيات مهمة لضبط وإنهاء المخالفات الواردة على عملية البناء، تتجسد أساسا في إصدار قرار الهدم في كل عملية من عمليات البناء تتم دون رخصة.

إذن فتدخل الإدارة يكون في حالة البناء دون رخصة أما الحالات الأخرى في حالة مخالفة مقتضيات الرخصة فإن الصلاحية الكاملة للقضاء في التصدي لهذه المخالفات، ويستأثر رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار الهدم²⁰ وليس من حق أي كان أن يحل محله في ممارسة هذا الإجراء وإلا كان قراره متسما بعبث عدم الاختصاص.

إن منح هذا الاختصاص للسلطة الإدارية المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي فيه العديد من الإيجابيات تتجسد في سرعة إزالة البناء المخالف الذي يهدد أرواح الناس من جهة ويشوه المجال العمراني من جهة ثانية، بالإضافة إلى الروع الذي يهيب نفوس المجاورين والمخالف من قوة السلطة في اتخاذ قراراتها وتنفيذها، وجعل الإدارة لها هيبتها أثناء المراقبة ومنع المنتهزين للثغرات من عرقلة تنفيذ القرارات الإدارية.

ولتفعيل دور السلطة الإدارية في ضبط مخالفات التعمير أكثر، منح المشرع سلطة الحلول للوالي حتى يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بدم البناء المخالف لمقتضيات قانون التعمير في حالة نقصه في اتخاذ قرار الهدم²¹.

لقد حدد المشرع الجزائري من خلال قوانين التعمير الإطار القانوني لإصدار قرار الهدم من خلال المادة 76 مكرر 04 من القانون 04-05 والمادة 73 من القانون 15/08.

ومن خلال التفحص و التدقيق في مضمون هذه المواد يتضح أن قرار الهدم يصدر في حالتين وهما:

الفرع الأول : البناء بدون رخصة

بعد تحرير المحضر من طرف الأعوان المؤهلين قانونا لإثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي والوالي المختص في أجل لا يتجاوز 72 ساعة وفقا لما بيناه سابقا، وبعد دراسة المحضر من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإذا ارتأى أن المخالفة المرتكبة تدخل في إطار المادة 76 مكرر من القانون 04-05 التي مكنت الإدارة من سلطة مباشرة عملية هدم كل بناية أنشأت دون رخصة بناء دون الرجوع إلى القضاء.

في هذا الصدد وفضلا عن المتابعات الجزائية، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار الهدم خلال (08) أيام ابتداء من تاريخ استلامه محضر إثبات المخالفة، وإذا حدث وأن تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار هذا القرار في الآجال المحددة له قانونا، فإن الوالي المختص يحل محله بعد انقضاء مهلة الثمانية أيام السابق ذكرها، ويصدر الوالي قرار الهدم في أجل لا يتعدى ثلاثون (30) يوما.

أما بخصوص تنفيذ عملية الهدم، فإنها من حيث المبدأ تتم بوسائل البلدية وإذا كانت وسائلها غير كافية فإنها تتم بواسطة الوسائل المسخرة من الوالي بناء على طلب رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتحمل المخالف تكاليف الهدم وتكون على نفقته، وبهذا يكون لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يحصل على تلك المبالغ المترتبة عن عملية الهدم بكل الطرق القانونية المتاحة²².

وعليه فالإدارة هي من تقوم بإصدار قرار الهدم وهي من تقوم بتنفيذه، فهي حسب المادة 76 مكرر 04 الخصم والحكم في نفس الوقت، والقضاء محروم من النظر مطلقا في القضية، وإن كان ذلك بعدم إتمام عملية الهدم لأن المادة أعلاه توصي الإدارة بعدم إهمال إثارة إجراءات المتابعة الجزائية ولا تتكلم على انتظار نتائجها.

إن المشرع بموجب المادة أعلاه قد أعطى صلاحية التنفيذ المباشر في مجال التعمير الذي يعتبر من أخطر امتيازات السلطة العامة على حقوق الأفراد، دون تقييد هذا الإجراء بضوابط محددة.

وعليه فإن نص مادة واحدة غير كافي لتنظيم مثل هذا الإجراء، حيث كان بإمكان المشرع الجزائري وضع شروط من شأنها أن توازن بين مصالح الأفراد والمصلحة العامة العمرانية وأهمها إنذار المخالف بالأمر بتوقيف الأشغال وفقا لما كان معمولاً به في السابق في ظل المرسوم التشريعي 07/94²³ وذلك حرصاً على عدم إتمام بناية بشكل يؤدي إلى هدمها فيما بعد.

إن القانون التونسي حدد الحالات التي تتخذ فيها السلطة الإدارية قرار الهدم والمتمثلة في الوالي أو رئيس البلدية هذه الحالات تم بيانها على سبيل الحصر، وهي البناء دون رخصة، البناية مقامة على أرض متأتية من تقسيم لم تقع المصادفة عليه، البناء على المساحات اللازمة للطرق أو مختلف الشبكات والمساحات العمومية أو المساحات الخضراء، كما حدد الإجراء المسبق قبل إصدار قرار الهدم حيث يتم استدعاء المخالف وسماعه وإعداد محضر في ذلك في أجل ثلاثة أيام من تاريخ توجيه الدعوة بمكان الأشغال ثم اتخاذ القرار وتنفيذه، ولكن قبل ذلك يجب إعلام المخالف بهذا القرار بالوسائل القانونية وإعلام سلطة الإشراف عليه ويقع التنفيذ بعد أسبوع من إيداع القرار بمقر الولاية إلا إذا أذن الوالي بتنفيذه فوراً قبل هذا الأجل²⁴.

أما بالنسبة للقانون المغربي فإن قرار الهدم قد أصبح من اختصاص الوالي أو العامل وأنه لم يعد من اختصاص المحكمة التي أصبح دورها مقتصر على إصدار العقوبة المتمثلة في الغرامة بعد ثبوت المخالفة وهذا اختصاص أصيل للعامل أو الوالي لا تنافسه فيه أي سلطة، وليس من حق أي كان أن يحل محله في ممارسة هذا الإجراء، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية الرباط "الاختصاص في اتخاذ قرار هدم البناء المخالف لضوابط التعمير يعود للسيد عامل الإقليم أو الوالي حسب الأحوال طبقاً لمقتضيات المادة 68 من القانون 12-90 المتعلق بالتعمير، وأن إصدار رئيس الجماعة المحلية لقرار الهدم يعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص، ويعرض قراره للإلغاء"²⁵.

غير أنه لا يجوز للعامل أو الوالي أن يقدم على إصدار قرار الهدم، إلا إذا تم إيداع شكوى لدى النيابة العامة من قبل رئيس المجلس الجماعي، وخلافاً لكل ما سبق فإنه كلما أنجز بناء على الملك العمومي جاز للسلطة المحلية أن تقوم تلقائياً بدم البناء على نفقة المخالف (المادة 50)، دون أن تكون هذه السلطة ملزمة باتباع الإجراءات المنصوص عليها قانوناً لتنفيذ قرار الهدم والمتمثلة بالخصوص في توجيه إنذار إلى المخالف وإيداع الشكوى لدى الجماعات القضائية²⁶.

وقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية بوجدة "حيث إن قيام المدعي بإصلاح منزله دون حصوله على رخصة يجعل عمله مخالفا للقانون ويبرر قرار الهدم الذي اتخذته السيد عامل إقليم الناظور خاصة وأن هذا القرار جاء بعد التقيد بالمسطرة المنصوص عليها في الفصل 64 و65 من قانون التعمير مما يجعل أوجه الطعن الموجهة إليه غير قائمة على أساس ويتعين رفضه"²⁷.

أما بخصوص القانون المصري تزال بالطريق الإداري وعلى نفقة المالك المخالفات الآتية:

- المباني والمنشآت والأعمال التي تقام بدون ترخيص.
- الأعمال المخالفة لقيود الارتفاع المقررة قانونا والصادر بها قرار المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية.
- التعديلات على خطوط التنظيم ومناطق المرور المقررة بالاشتراطات.
- الأعمال المخالفة لتوفير الأماكن التي تخصص لإيواء السيارات.
- التعديلات على الأراضي الخاصة لقانون حماية الآثار.
- المباني والمنشآت والأعمال التي تقام خارج الحيز العمراني المعتمد للمدينة أو القرية.

ويصدر بذلك قرار من المحافظ المختص دون التقيد بالأحكام والإجراءات الخاصة بإيقاف الأعمال ولا يجوز التجاوز عن إزالة هذه المخالفات، وعلى ذوي الشأن المبادرة إلى تنفيذ القرار الصادر بإزالة أو تصحيح الأعمال المخالفة، وذلك خلال المدة المناسبة التي تحددها الجهة الإدارية المختصة بشؤون التخطيط والتنظيم، ويخطر ذوي الشأن بالقرار وبالمدة المحددة للتنفيذ بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول، فإذا امتنع عن التنفيذ أو انقضت المدة دون إتمامه تتولى الجهة الإدارية المختصة بشؤون التخطيط والتنظيم التنفيذ بنفسها أو بواسطة من تعمد إليه به، و يتحمل المخالف جميع النفقات و تحصل منه بطريق الحجز الإداري²⁸.

من خلال ما سبق نلاحظ أن المشرع الجزائري حصر إصدار قرار الهدم في حالة البناء دون رخصة دون أن يحدد نطاق لقرار الهدم وذلك في حالة التعلية أو إضافة طابق دون الحصول على الرخصة فهل قرار الهدم يمتد لكل البناء أو الجزء المخالف فقط؟

إن الفقه المصري يميز بين عقوبة الهدم وعقوبة التصحيح، فإذا كانت أوجه التشابه بين هاتين العقوبتين تقتربان إلى الحد الذي تعد كل منهما مخالفة للقانون، والحقيقة أن الإزالة تعني الإزالة

الكلية للأعمال موضوع المخالفة بالكامل، وبالتالي لا يكون من أثر أو وجود للمخالفة وبعبارة أكثر دقة فإن الإزالة أو الهدم تعني إعدام الأعمال المخالفة ورفع أثرها من الوجود ومحوها محو كلياً²⁹.

لكن التصحيح لا يأخذ نفس المفهوم إذ أنه مجرد إزالة جزئية للأعمال المخالفة، ويعني التصحيح أن العقار يوجد به نوعان من الأعمال أحدهما مطابقاً لأحكام القانون والآخر مخالف لأحكام القانون، وبالتالي فلا يجوز أن يمتد هذا التصحيح إلا إلى الأعمال المخالفة بحيث يظل بالمبنى كافة الأعمال المتفقة مع أحكام القانون، ومن ثم تقرر أن التصحيح مجرد إزالة جزئية فقط لكافة الأعمال المخالفة في المبنى.

وفضلاً عما تقدم فإن الإزالة والتصحيح قد ترد أي منهما على العقار بأكمله أو على جزء من العقار، فإذا وردت الإزالة على العقار بالكامل فإن معنى ذلك محو العقار من الوجود ومحو آثاره بالكامل، أما إذا وردت على جزء من العقار فلا يمتد هذا المحو إلا على الجزء المراد إزالته فقط، وهو الجزء المخالف فقط، وبالتالي يبقى جزء من العقار قائماً وهو الجزء المطابق لأحكام القانون مثال ذلك: إزالة الدور العلوي أو الأدوار العليا من العقار.

إذن فمناطق التمييز بين الهدم والتصحيح أو إرجاع الحال إلى ما كانت عليه يدق في التطبيق، فالفارق بينهما في الدرجة وليس في الطبيعة بمعنى أن الإزالة والتصحيح يتفقان في الطبيعة وهي تصويب المباني المخالفة للاشتراطات القانونية إما بإزالتها إذا كان لا يمكن تصويبها إلا بالإزالة، وبالتصحيح إذا كان يمكن تصويبها في نطاق حظيرة الشرعية والقانون، أما الاختلاف في الدرجة فإن الإزالة قد ترد على العقار أو جزء منه أما التصحيح فهو يرد على الجزء المخالف للقانون أو المخالف للاشتراطات الفنية مع بقاء العقار بعد ذلك قائماً مادام قد توافرت فيه الشروط المتطلبة في الترخيص بالبناء³⁰.

من خلال ما سبق نلاحظ أن جل التشريعات وضعت إجراءات صارمة ودقيقة تلتزم بها الإدارة قبل تنفيذ قرار الهدم خلافاً للتشريع الجزائري الذي مكن الإدارة من اتخاذ كافة الإجراءات من أجل إصدار قرار الهدم دون أن تحمي حقوق الأشخاص في حالة تعسف الإدارة.

حيث لا يوجد نص قانوني يوجب تبليغ قرار الهدم مطلقا للمواطن المتهم بالمخالفة، فتمكنه من التصرف على الأقل، ومن البديهي ألا يصل خبر صدور القرار إلى علم المواطن المخالف إلا إذا كان موجودا وبالصدفة في عين المكان ساعة بدء عملية الهدم، أو خلالها في ظل غياب كذلك تبليغ محضر معاينة المخالفة وفقا لما أشرنا إليه سابقا.

ونظرا لقوة الدولة بإمكانياتها، فإنه من الممكن أن يصدر القرار صباحا ويتم الهدم ظهرا، وهذا فيه مساس كبير بحق الدفاع المكفول دستوريا، فلا يبقى أمام المواطن سوى رفع دعوى لينظر فيها قاضي الموضوع لمناقشة ما ورد في المحضر، حيث أن لجوء المعني إلى العدالة لا يوقف تنفيذ القرار.

وبالتالي رغم معارضة المخالف للأمر المباشر بالهدم فإن إجراء الطعن لا يوقف عملية الهدم، وفي هذا الصدد خرج المشرع الجزائري عن القواعد العامة باستثناء في الإجراءات القضائية، حيث حرم صاحب البناية من الطعن في قرار الهدم، وذلك من خلال عدم اعتبار أي أثر موقف لأية معارضة ضده، وإن كان ذلك وسيلة قانونية صارمة وردعية تمكن من القضاء على كل البنائيات الفوضوية إلا أنها تصطدم بحقوق الأفراد ضد قرارات الهدم التعسفية التي لا يمكن وقف تنفيذها بأي حال من الأحوال، وينتج عنها وضعيات لا يمكن تداركها³¹ لذلك من الأفضل:

- إما ضرورة التقيد بالقواعد العامة في هذا الشأن و منح الأفراد حق الطعن ضد قرارات الهدم التعسفية وطلب وقف تنفيذها استعجاليا.
- أو إدراج مسؤولية الإدارة عن قرارات و عمليات الهدم غير المشروعة بشكل صارم يحد من سلطتها المطلقة في هذا الشأن³².

أما على المستوى الميداني فالإدارة في الحقيقة تجد صعوبة كبيرة في أعمال سلطتها بدم البنائيات دون ترخيص بناء، وتظهر هذه الصعوبة من خلال عدم تمييز المشرع في نص المادة 76 مكرر من القانون 04-05 بين مختلف وضعيات البنائيات وهذا ما يفرض على الإدارة أن تهدم كل بناء بدون رخصة وبدون تمييز، وهنا تبدأ الصعوبة الأولى المتعلقة بحالات البنائيات القديمة المقامة قبل وجود أي تشريع لل عمران يلزم المعنيين بذلك، فهناك قرى بأكملها في العديد من مناطق الوطن تضم آلاف السكان لا يملكون رخص بناء، فلا يمكن اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا تهديم هذه

القرى، ومن ثم كان على المشرع أن يفصل في هذا النص بما يفيد التمييز بين مختلف البناءات وتاريخ إنجازها، ثم يمكن للإدارة من الوسيلة القانونية المناسبة لكل حالة. إن للصعوبة السابقة أثر مباشر في منع الإدارة من تطبيق المادة 76 مكرر 04 استنادا إلى مبدأ المساواة، فإذا لم تتمكن من تطبيق القانون على البناءات القديمة فإن ذلك يمنعها من تطبيقه على باقي البناءات الأخرى، هذا ما يشكل صعوبة ميدانية أخرى تدفع الأفراد إلى الاعتراض على الإدارة في عدم مساواتها بين المواطنين في تطبيق القانون.

الفرع الثاني: إنجاز تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة التجزئة

تعتبر هذه المخالفة من ضمن المخالفات الخطيرة التي لا يمكن تداركها والتي تقوم على إثرها السلطة المحلية بهدم البناء المخالف تلقائيا، فلا يمكن أن تتصور قيام شخص بالبناء فوق منطقة ممنوعة أو غير مخصصة للبناء، ثم لجوئه إلى السلطات المختصة للحصول على ترخيص بعد أن تم إيقافه، وقد نصت على هذه المخالفة المادة 73 من القانون 08-15 حيث أوجبت على السلطة المحلية هدم الأشغال المنجزة التي تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية، دون رخصة تجزئة، فوق الأملاك الوطنية العمومية، وفوق ملكية خاصة لم تخصص للبناء طبقا لأحكام محططات التعمير السارية المفعول.

إن سلطة الهدم جعلها المشرع الجزائري من اختصاص الإدارة، لكن هذه المرة الاختصاص الحصري يعود للوالي دون رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يأمر بوقف الأشغال وإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية، و إذا لم يمثل المخالف، يأمر الوالي بعد تجاوز الأجل المحدد القيام بأشغال الهدم على نفقة المخالف

لقد نص المشرع الجزائري على حق السلطة الإدارية في التدخل وهدم الأبنية والأشغال المقامة على التجزئة غير القانونية وحتى الوالي على وقف الأشغال، ومطالبة المعني بالأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، وهذا ما يوحي أن الوالي ملزم بتطبيق جملة من الإجراءات قبل إصدار قرار الهدم، حيث يقوم بتوجيه الإنذار إلى المعني بالأمر لوقف الأشغال، ومنحه المهلة اللازمة لإعادة الحالة إلى ما كانت عليه على نفقته، دون أن ينص على هذه الإجراءات في حالة البناء دون رخصة، أين

منح الحق للسلطة الإدارية في التدخل وإصدار قرار الهدم مباشرة وفقا لما أشرنا إليه سابقا، فهل إقامة تجزئة في ملك عمومي أو خاص هو أمر يسير بالمقارنة مع إقامة بناء دون رخصة³³؟ كان بإمكان المشرع الجزائري النص على إجراء وقف الأشغال في حالة البناء دون رخصة، لما لذلك من أهمية واقعية حيث تجنب المالك الهدم مباشرة في حالة إمكانية استدراك رخصة البناء، على خلاف الحال في حالة إقامة تجزئة عقارية في ملك عمومي دون رخصة، فمن غير الممكن منح رخصة تجزئة في ملكية عمومية أو خاصة غير مخصصة للبناء، وبالتالي فالهدم مباشرة أفضل إجراء إداري ردي في نظرنا.

والواقع أن قرار إيقاف الأشغال المخالفة التي يمكن تصحيحها في الوقت الملائم، أفضل إجراء إداري وقائي يجب أن تكتف السلطات المختصة الجهود وتجنّد كافة الوسائل للقيام به، فهو يسمح بتدارك المخالفات وتفادي جسامتها واستفحالها، ذلك أن الهدم وإن كان مبررا بخطورة آثار المخالفة فإنه يضيع المجتمع ويخسر مباني قد تكلف مبالغ مالية هامة، وهو ما يعني هدر جزء من الثروة القومية وربما إخراج السكان الذين لا دخل لهم في المخالفة أحيانا من المباني وتعريضهم لأزمة السكن أو حرمانهم من مصدر قوتهم، غير أن توقيف الأشغال المخالفة في مهدها يقتضي توسيع نطاق المراقبة لمعابنة المخالفات ولاسيما أيام العطل وأثناء الليل، مما يستلزم بدوره رصد مبالغ مالية من ميزانية الجماعات المحلية لاقتناء الوسائل المادية الضرورية وتوظيف الأطر والأعوان المكلفين بضبط المخالفات.

وعلى العموم تعتبر قرارات وقف الأشغال من صنف الأعمال القانونية التي تتدخل الإدارة بواسطتها بهدف تحقيق غاية أسمى تتمثل في المصلحة العامة العمرانية انطلاقا من إرادتها المنفردة، وتخضع لجميع الشروط التي تتطلبها القرارات الإدارية الصادرة في مجالات أخرى. لذلك يتعين أن يصدر قرار وقف الأشغال في صورة قرار إداري، وأن يتضمن في صلبه ماهية الأعمال المخالفة، وأن يكون مسببا إضافة إلى إعلام المخالف بهذا القرار³⁴.

1- صدور قرار إيقاف الأشغال في شكل قرار إداري:

بمقتضى هذا الشرط أنه لا بد من صدور قرار إداري، من الجهة الإدارية المختصة (من طرف الوالي) أي لا بد أن تعبر الجهة المختصة عن إرادتها الملزمة في وقف أعمال البناء، ومجرد صدور

إشارات وإنذارات بإيقاف الأشغال من طرف الجهة الإدارية المختصة، لا تعد قرارات إدارية بل هي أعمال تحضيرية لإصدار قرار إيقاف الأشغال والتي لا تأخذ طابع القرار الإداري وهي أعمال غير مؤثرة في المراكز القانونية للأشخاص الذين صدرت في حقهم وهو عمل كذلك لا يقبل الطعن فيه عن طريق دعوى الإلغاء³⁵.

2- وجوب تضمين قرار إيقاف أشغال أعمال البناء المخالفة:

إن صدور قرار وقف الأشغال خاليا من أي إشارة إلى أعمال المخالفة المراد وقفها يؤدي إلى إلغاء هذا القرار، ومن ثم فإن القرار يجب أن يحتوي على بيان مفصل للأعمال المخالفة ومحدد لماهية تلك الأعمال، وأن الإدارة باكتفائها بالقول بأن المنطقة المذكورة ممنوعة البناء فيها بدون أن تعزز ادعائها بأية حجة أو دليل يجعل قرارها المطعون فيه مشوب بالشطط في استعمال السلطة يتحتم معه إلغاؤه³⁶.

كما أن تضمين قرار إيقاف الأشغال نوعية الأعمال المخالفة يساعد المخالف على الإلمام بمخالفته وبالتالي إصلاحها أو تسوية وضعيته القانونية، أو إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه إذا تعذر القيام بما سبق ذكره.

أما في القانون الجزائري فقد حدد الحالة الوحيدة التي يصدر فيها الوالي قرار وقف الأشغال وفقا لما تضمنته المادة 73 من القانون 08-15 السابق الإشارة إليه وبالتالي فالغاية من هذا الإجراء هو إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه سابقا، لذلك وجب على السلطة الإدارية (الوالي) تحديد هذه المخالفة بأكثر دقة وتفصيل مع بيان الطبيعة القانونية للأعمال العقارية المقامة عليها أشغال التجزئة.

3- وجوب تعليل القرار الصادر بوقف الأشغال:

من الضمانات التي منحها القانون للأفراد اتجاه تعسفات الإدارة تعليل القرارات الإدارية التي يراد بها الإفصاح عن الأسباب التي تبرر اتخاذها³⁷، وبالتالي يكون القرار معللا إذا أفصح في صلبه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، وبهذا المنظور يصبح التعليل في صلب القرار الإداري شرطا للمشروعية ويؤدي بذلك إلى اعتبار القرار الخالي من التعليل قرار مشوب بالشطط شكلا، ويخرج من نطاق الحماية القانونية ليقع في وعاء اللاشعورية.

كما أن إجبارية التعليل تختم على الإدارة تقديم وجهة نظرها الحقيقية والتعبير عنها بمقتضى وثيقة رسمية وهو الأمر الذي يمكن القاضي والمتقاضي من الإطلاع على الاعتبارات التي تحكمت في صياغة الإدارة بقرارها، وفي هذه الحالة تتخلص كل الأطراف من الشكوك التي تحوم حول الأسرار الإدارية المزعومة أو المفترضة، هذا فضلا عن الاعتبارات الديمقراطية التي تقوم على افتراض إخبار المحكومين بقرارات تصرف الإدارة، وبالتالي فإن عدم تعليل القرار يوسمه بالبطلان، لذلك وجب أن يكون التعليل جديا ومعقولا وواضحا بما فيه الكفاية، وإذا تضمن القرار عللا عامة ومبهمة وغامضة أو ناقصة اعتبر قرارا خاليا من التعليل شكلا وتعرض للإلغاء³⁸.

وبالرجوع إلى القانون الجزائري فإنه لا يوجد أي نص قانوني يلزم الجهة المكلفة بإصدار قرار وقف الأشغال بتسبيب قراراتها، بل إن المشرع الجزائري اكتفى بالنص على إمكانية لجوء الإدارة لهذا الإجراء دون الاهتمام بشروط وكيفية اتخاذ مثل هذا الإجراء، وكذا ضمانات المستفيدين في عدم تعسف الإدارة اتجاههم باستعماله.

إن مثل هذه الضمانات الهامة حرصت التشريعات المقارنة على النص عليها في القوانين المنظمة للبناء، كالتشريع المصري الذي أوجب أن تكون أسباب الجهة الإدارية في اتخاذ قرار وقف الأشغال كافية وواضحة لدرجة يمكن فهمه ورقابته، ويترتب على عدم تسبيب القرار أو عدم توفر المقومات الكافية، بطلان قرار وقف الأشغال³⁹.

4- إعلام المخالف بقرار إيقاف الأشغال:

لا يكفي مجرد صدور قرار إداري قاضي بإيقاف الأشغال أو الأعمال المخالفة، إنما لابد من تبليغ هذا القرار إلى ذوي الشأن، فليس من العدل أن يعاقب شخص على مخالفة دون أن يكون على علم بالعقوبة المقررة، خاصة وأن العقوبة المقررة في هذه الحالة هي الهدم وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليها سابقا.

إن المشرع الجزائري اشتراط بموجب المادة 73 من القانون 15/08 أمر المخالف بوقف الأشغال، إلا أنه لم يحدد الطرق التي يتم إعلام المخالف بها، بحيث يضمن اتصال علم المخالف بالقرار على نحو يلتمس له عذرا في مخالفته بعد ذلك.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري قد اشترط بالإضافة إلى تبليغ القرار إلى ذوي الشأن بالطريق الإداري، أن يتم إلصاق نسخة من القرار المذكور بموقع العقار موضوع المخالفة وزيادة على ذلك أفرد المشرع المصري طريقة ثانية للتبليغ⁴⁰، تتمثل في ضرورة إيداع نسخة من قرار إيقاف بمقر الوحدة المحلية المختصة وقسم أو نقطة الشرطة الواقع في دائرتها العقار، وإخطار المخالف بذلك الإيداع بكتاب موصى عليه، وقد أحسن المشرع المصري صنعا عندما نص على هذا الإجراء، لأن من شأنه أن يشكل ضمانا إضافية لإعلام المخالف أو المهندس المشرف أو الراغبين في التعامل على المباني الصادر قرار بوقفها أو هدمها، وغاية هذه الطريقة الثانية أنها تفترض توصل المخالف حتى في الحالة التي يتعذر معه إعلامه شخصا لأي سبب، ويدخل ضمن ذلك حالة امتناع المخالف عن استلام الإعلام.

وفي تقديرنا أنه يجب على السلطات المختصة إصدار قرار إيقاف الأشغال وأن تعلن هذا القرار إلى كل مالك من العقار والمهندس المسؤول عن الإشراف عن البناء، وكذا المقاول المكلف بتنفيذ البناء حتى لا يفلت أيا من المذكورين من العقوبات المقررة قانونا باعتبارهم شركاء في المخالفة المرتكبة، بدعوى عدم إعلانهم بقرار وقف الأشغال.

يثور إشكال يتعلق بإرجاع الأماكن إلى ما كانت عليه، فالسؤال المطروح في هذا الصدد ما إذا كان يشكل هذا النوع من الأوامر قرارا إداريا يحمل مقومات القرار الإداري؟ استنادا دائما إلى نص المادة 73 من القانون 08-15، أن الوالي يأمر المخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وهدم البنايات المشيدة في الأجل الذي يحدده، وفي حالة عدم امتثال المخالف يأمر الوالي بعد تجاوز الأجل المحدد القيام بأشغال الهدم.

وعلى هذا الأساس هناك من ينفي عن هذا النوع من الأوامر (أي أمر بإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه) طابع القرار الإداري، لأنه لا يمس بذاته في المركز القانوني والمادي للمعني به، فهو مجرد عمل تمهيدي يمهد للأمر بالهدم الذي يشكل قرار إداري بكل مقوماته المتعارف عليها فقها وقضاء⁴¹.

غير أن هذا الرأي لا يستقيم في نظر بعض الفقه، فالأمر بإرجاع الحال إلى ما كان عليه يأخذ طابع القرار الإداري بالنظر إلى التأثير الذي يحدثه بذاته في المركز القانوني للصادر في حقه هذا

الأمر، باعتباره يتضمن جزاء معيناً محقق الوقوع بحكم القانون وهو إصدار قرار الهدم، على أن الأمر بإرجاع الحال إلى ما كان عليه لا يعتبر عملاً تحضيرياً لإصدار قرار الهدم بل المعنى بالأمر ملزم بتنفيذ الأمر أي هدم ما تم بناؤه داخل الأجل الممنوح له، و إلا تتدخل الإدارة بتنفيذ هذا العمل بعد إصدارها قرار الهدم، وهنا يمكن القول أن الأمر بإرجاع الحال إلى ما كان عليه أمر مشابه بإيقاف الأشغال ومتمم له لمحو آثار المخالفة، وبذلك يكون قراراً إدارياً تجتمع فيه كل شروط ومقومات القرارات الإدارية بالشكل الذي عرفه الفقه والقضاء، مما يجعل لذوي المصلحة الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري بقصد الطعن فيه بالإلغاء⁴².

فإذا كان المشرع الجزائري نص صراحة أن الطعن في قرار الهدم الصادر من طرف السلطة المختصة في حالة البناء دون رخصة لا يوقف تنفيذه وفقاً لما أشرنا إليه سابقاً فإنه لم ينص على ذلك في حالة الطعن في قرار الهدم بسبب القيام المخالف بأشغال تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة.

وعليه يثور السؤال حول إمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية الخاصة بالهدم في حالة القيام بأشغال البناء دون رخصة تجزئة من طرف القاضي الإداري؟

مادام أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على الطعن في قرار الهدم في هذه الحالة لا يعلق إجراء الهدم المتخذ من قبل السلطة الإدارية، وإذا كان الأمر كذلك فإنه حتماً يخضع لإجراءات إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية التي تهدف بالأساس إلى التحقق من الآثار السلبية التي يمكن أن تحصل بسبب ممارسة الإدارة لامتيازاتها المتمثلة في الطابع التنفيذي لقراراتها في مجال هدم البناء المخالف.

إن المشرع الجزائري منح للإدارة صلاحيات واسعة للتصدي وإنهاء المخالفات الواردة على عمليات البناء عن طريق التنفيذ المباشر وهدم البناء دون رخصة وكذا الأشغال التي تقام على تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة، ومن جهة أخرى منح القضاء المختص بمراقبة عدم مطابقة البناء للرخصة الممنوحة وكذا صلاحية التعديل بالتصحيح أو الهدم الجزئي أو الكلي للبناء في أجل

إذن إن عملية إتخاذ الإجراءات التصحيحية للتصدي لمخالفة البناء غير المطابق للرخصة تكون من اختصاص القضاء، في حالة عدم امتثال المخالف للحكم القضائي فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختصين يقوم بتنفيذ الأشغال المتضمنة في الحكم القضائي⁴⁴.

خاتمة

ما سبق نود التأكيد أنه رغم الصلاحيات الممنوحة للإدارة للتصدي لمخالفات البناء عن طريق، معاينة المخالفات و إصدار قرار الهدم، غير أن دورها في هذا المجال يبقى جد محدود و هذا راجع بالدرجة الاولى إلى غياب بعض الاجراءات القانونية الضرورية خاصة عند تنفيذ قرار الهدم، و كذلك غياب التطبيق الفعلي من طرف الجهات المخولة قانونا لمراقبة حركة البناء، حيث يجد أثره من خلال المظهر المشوه التي أصبحت تعاني منها المدينة الجزائرية، وعليه حاولنا أن نبرز بعض النقائص متبوعة ببعض الاقتراحات:

كان بإمكان المشرع الجزائري النص على إجراء وقف الأشغال في حالة البناء دون رخصة، لما لذلك من أهمية واقعية حيث تجنب المالك الهدم مباشرة في حالة إمكانية استدراك رخصة البناء، كما كان معمول به في نص المادة 50 من المرسوم التنفيذي 07/94 الملغاة بقرار إيقاف الأشغال المخالفة، أفضل إجراء إداري وقائي يجب أن تكثف السلطات المختصة الجهود وتجنّد كافة الوسائل للقيام به، فهو يسمح بتدارك المخالفات وتفادي جسامتها واستفحالها.

لا يوجد نص قانوني يوجب تبليغ قرار الهدم مطلقا للمواطن المتهم بالمخالفة، فتمكنه من التصرف على الأقل، ومن البديهي ألا يصل خبر صدور القرار إلى علم المواطن المخالف إلا إذا كان موجودا وبالصدفة في عين المكان ساعة بدء عملية الهدم، أو خلالها في ظل غياب كذلك تبليغ محضر معاينة المخالفة، ونظرا لقوة الدولة بإمكانياتها، فإنه من الممكن أن يصدر القرار صباحا ويتم الهدم ظهرا، و رغم معارضة المخالف للأمر المباشر بالهدم فإن إجراء الطعن لا يوقف عملية الهدم، وهذا فيه مساس كبير بحق الدفاع المكفول دستوريا.

ضرورة تكوين قضاة متخصصين في مجال البناء و التعمير، حتى يمكنهم معالجة القضايا المرتبطة بهذا الميدان ، ذلك أن الأمر يثير منازعات معقدة يصعب في الكثير من الأحيان استيعابها ولا تستطيع يد القاضي فك رموزها دون الاستعانة بخبراء في هذا الميدان.

- توزيع مهام التصدي لمخالفات البناء، بين عدة جهات يؤدي إلى تشتت المسؤولية، و يثير إشكال حول تحديد الجهات المسؤولة في حالة وقوع مخالفة، وامتناع جميع الأعوان المؤهلين قانونا عن القيام بواجب التصدي لها، لذلك تستدعي الضرورة إلى خلق جهاز منظم و خاص يتكفل بضبط المخالفات على المستوى المحلي، و يعمل بصفة مستمرة و مباشرة مع جهاز النيابة العامة و إعطائه جميع الصلاحيات القانونية و المادية لمراقبة المخالفات و ردع المخالفين بصفة سريعة.

- غياب نصوص قانونية عقابية تفرض على السلطات الادارية عند مخالفتها مقتضيات التهيئة و التعمير عند تسليمها رخص البناء أو عند مراقبتها لتنفيذ مضمون رخص البناء ، حيث يتم تحميلها المسؤولية عن تهاونها العمدي فيما يتعلق بانتشار البناء غير القانوني، وبالتالي منح القاضي الجزائي وسائل قانونية لبسط رقابته على مجال البناء

- كما تستدعي الضرورة إلى وضع نظام قانوني خاص بتعويض المتضررين من الأنشطة العمرانية، فأحيانا لا يكفي الاعتماد على قواعد المسؤولية المدنية لتغطية حجم الأضرار الواقعة على الأفراد و الممتلكات.

➤ إن عمليات البناء لا بد أن تضحى بتفهم الإنسان حتى نتمكن من تحقيق عمران تشاركي، إذ لا بد من تنظيم المجتمع المدني و توعيته عن طريق ترقية الحس المدني و ذلك بتحويل المواطن من المتفرج المتلقي إلى المتدخل الشريك فالمشكلة مشكلة الجميع.

وفي الأخير، نود التأكيد على حقيقة علمية ومنطقية، متعارف عليها وهي أنه لا توجد حلول سحرية أو وصفات جاهزة، وإنما ما يمكن السعي إليه هو المزيد من البحث والدراسة المعمقة والمتأنية لهذه الأوضاع، والاستفادة قدر الإمكان من أفضل التجارب والممارسات من ناحية التعرف على كيفية التعامل مع الخبرة المستفادة، وذلك حتى يمكن أن نصل إلى الوضعية المطلوبة والكفيلة بضمان تواجد بحوث ودراسات عمرانية تضع الحلول المطلوبة للأسئلة والمشاكل الحالية.

I. باللغة العربية

أولا: الكتب

1. حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية في المباني أمام محاكم مجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، 1996.

2. أسامة أحمد شتات، قوانين البناء والهدم، دار الكتب القانونية، مصر، 2003.
3. محمد عبد الحكيم عبد الرسول، المرجع في شرح قانون المباني الجديدة، دار الكرم للطباعة والنشر، مصر، 1989.
4. بوشكورت فيصل، الرقابة القضائية على قرارات الهدم وإيقاف الأشغال، د.د.ن، المغرب، د.ت.ن.
5. السيد عبد الوهاب عرفة، شرح قوانين البناء والهدم، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006.
6. محمد محجوبي، قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، الرباط، المغرب، الطبعة الثانية، 2011.
7. محمد حسين منصور، النظام القانوني للمباني والإنشاءات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، سنة 2011.
8. صالح بوسطعة، التعمير في القانون التونسي، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، سنة 1999.
9. محمد المنجي، جرائم المباني، جرائم المباني، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.
10. الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، المغرب، 2006.

ثانياً: الرسائل والمذكرات

1. بلمرابط حنان، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال لعمران، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012-2013.
2. ياسمين شريدي، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007-2008.
3. عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007.

4. الشريف البقالي، شرطة التعمير، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، الرباط ، 2010-2011.
5. عربي باي يزيد، استراتيجية البناء، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015.
6. زهور أبو الخير، دور القضاء في حماية الحقوق والحريات في مجال التعمير والإسكان، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق كلية العلوم القانونية الاجتماعية، الرباط 2013-2014.

ثالثاً: المقالات

1. عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، صادرة عن جامعة محمد خيضر، بسكرة 2009.

رابعاً: النصوص القانونية والتنظيمية

أ. القوانين

1. القانون 05/04، المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل و المتمم للقانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر، العدد 51، لسنة 2004.
2. القانون 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر، العدد 52، لسنة 1990. وكذا المادة 65-66، من القانون 15/08 المؤرخ في 20/07/2008، يحدد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج.ر، العدد 44 ، لسنة 2008.

ب- النصوص التنظيمية

1. المرسوم التنفيذي 15/09، المؤرخ في 28 ماي 2009، يحدد شروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيورها، ج ر، العدد 27، سنة 2009.
2. المرسوم التنفيذي 55/06، المؤرخ في 30/014/2006، الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعايبتها وكذا إجراءات المراقبة ، ج.ر، العدد 06 ، لسنة 2006.

3. المرسوم التنفيذي 09-156، المؤرخ في 28 ماي 2009، يحدد شروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها، ج. ر، العدد 27، لسنة 2009.

4. المرسوم التشريعي 07/94، المؤرخ في 18 ماي 1994، المتعلق بالإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج. ر العدد 32، لسنة 1994.

II. باللغة الفرنسية

1. François Charles Bernard, pratiques des contentieux de l'urbanisme, moniteurdeuxièmeédition , paris , 2001.
2. Dominique morence , le juge juridique et le droit de l'urbanisme ,L.G.D, Paris ,1991.

الإحالات

1 المادة 04 من المرسوم التنفيذي 55/06 المؤرخ في 30/014/2006 الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج. ر، العدد 06 ، سنة 2006.

2 المادة 10 من المرسوم التنفيذي 15/09، المؤرخ في 28 ماي 2009، يحدد شروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها، ج ر ، العدد 27، سنة 2009.

3 المادة 09 من المرسوم التنفيذي 55/06، المؤرخ في 30/014/2006 ، الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة ، ج. ر، العدد 06، لسنة 2006.

4 المادة 10 من المرسوم التنفيذي 55/06، سابق الإشارة إليه.

5 المادة 11 من المرسوم التنفيذي 09-156، المؤرخ في 28 ماي 2009، يحدد شروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها، ج. ر، العدد 27، لسنة 2009.

⁶ المادة 12 من المرسوم التنفيذي 09-156، سابق الإشارة إليه.

⁷ المادة 04 من المرسوم التنفيذي 06-55، سابق الإشارة إليه.

⁸ بلمايط حنان، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال لعمران، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، سنة 2012-2013، ص 114.

⁹ ياسمين شريدي، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2007-2008، ص 87.

¹⁰ عزوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الجزائر، سنة 2007، ص 670.

¹¹ François Charles Bernard , pratiques des contentieux de l'urbanisme ,
moniteurdeuxième édition , paris , 2001, p183.

¹² المادة 76 مكرر من القانون 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر، العدد 52، لسنة 1990. وكذا المادة 65-66، من القانون 15/08 المؤرخ في 20/07/2008، يحدد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، ج.ر، العدد 44، لسنة 2008.

¹³ المادة 76 مكرر 04 فقرة 01 من القانون 05/04، المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر، العدد 51، لسنة 2004.

¹⁴ المادة 76 مكرر 05 فقرة 01 من القانون 05/04، سابق الإشارة إليه.

¹⁵ الفقرة الأخيرة من المادة 76 مكرر من القانون 05/04 سابق الإشارة إليه.

¹⁶ إن القضاء المغربي وصف "محاضر المعاينة" المحررة من قبل الأعوان المكلفين بمراقبة المباني بشأن التثبيت من مخالفات التعمير، بأنها محاضر يوثق بمضمونها ما لم يطعن فيها بالزور على الرغم من غياب نص قانوني صريح يعطي لها القوة الثبوتية، وبهذا الاتجاه القضائي أزيلت المحاضر المحررة من قبل الأعوان المكلفين بمراقبة المباني منزلة المحاضر المحررة من قبل ضباط الشرطة القضائية فقد جاء في إحدى الأحكام القضائية "وحيث أن المحاضر المنجزة من طرف الموظفين الذين عمد لهم القانون بالتثبيت من الجرح والمخالفات يوثق بمضمونها ما لم يطعن فيها بالزور، وحيث إن محاضر الضبطية القضائية يوثق بمضمونها مالم يثبت ما يخالفها". وفي حثية أخرى "وحيث أن المحاضر المنجزة من طرف أعوان مصلحة التصميم يوثق بمضمونها ولا يمكن الطعن فيها إلا بالزور" أنظر: الحكم الصادر

عن المصلحة الابتدائية عدد 4310، ملف عدد 99/1005 بتاريخ 1999/12/20 وكذلك الحكم الصادر عن المصلحة الابتدائية عدد 4297، ملف عدد 99/1140 بتاريخ 1999/12/20 أورده: الشريف البقالي، شرطة التعمير، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، الرباط، سنة 2010-2011، ص 306.

¹⁷إن سلطة التنفيذ الإداري المباشر من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما بالنسبة للأعوان المؤهلين قانونا، فالمعاينة الميدانية التي يقومون بها لا تمنحهم سلطة التنفيذ الإداري المباشر.

¹⁸ Dominique morence ,le juge juridique et le droit de l'urbanisme ,L.G.D, Paris ,1991,p171.

¹⁹محمد المنجي، جرائم المباني، جرائم المباني، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1987، ص 62.

²⁰ المادة 76 من القانون 04-05، سابق الإشارة إليه.

²¹ المادة 76 مكرر 04 فقرة 03 من القانون 04-05، سابق الإشارة إليه.

²² المادة 76 مكرر الفقرة الرابعة والخامسة من القانون 04-05، سابق الإشارة إليه.

²³ المادة 52 والمادة 53 الملغاة من المرسوم التشريعي 07/94، المؤرخ في 18 ماي 1994، المتعلق بالإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج. ر العدد 32 ، 1994.

²⁴ صالح بوسطعة، التعمير في القانون التونسي، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 1999، ص 335 إلى 337.

²⁵ محمد محجوبي، قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، الرباط، المغرب، الطبعة الثانية، 2011، ص 126.

²⁶ الشريف البقالي، شرطة التعمير، المرجع السابق ص 328.

²⁷ المحكمة الإدارية بوجدة، حكم عدد 96/18 ملف رقم 95/118 أورده: الشريف البقالي، نفس المرجع، ص 326.

²⁸ محمد حسين منصور، النظام القانوني للمباني والإنشاءات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 358 359.

²⁹ السيد عبد الوهاب عرفة، شرح قوانين البناء والهدم، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006 ص 137.

³⁰بوشكورت فيصل، الرقابة القضائية على قرارات الهدم وإيقاف الأشغال، د.د.ن، المغرب، د.ت.ن ص 74.

³¹عربي باي يزيد، استراتيجية البناء، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2014-2015، ص 317.

³²عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، صادرة عن جامعة محمد خيضر، بسكرة 2009، ص 37.

³³تنص المادة 80 من القانون 12/90 المتعلق بالتعمير المغربي على ما يلي: "إذا أقيم بناء على ملك من الأملاك العامة جاز للسلطة المحلية بالرغم من القواعد الجزائية المقررة في هذا الباب أن تقوم تلقائيا بهدمه على نفقة مرتكب المخالفة وذلك دون إخلال بتطبيق العقوبة المقررة على المخالفة المرتكبة". وبالتالي القانون المغربي أقر حماية فعلية لأملاك الدولة في حالة التعدي عليها ببناءات مخالفة لمقتضيات التعمير، لمزيد من التفصيل أنظر: الشريف البقالي، شرطة التعمير، المرجع السابق، ص 337.

³⁴بوشكورت فيصل، المرجع السابق ص 14.

³⁵الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، المغرب، سنة 2006، ص 193.

³⁶قرار رقم 429 بتاريخ 27 جانفي 1990 ملف إداري عدد 87-88 مأخوذ عن: زهور أبو الخير، دور القضاء في حماية الحقوق والحريات في مجال التعمير والإسكان، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق كلية العلوم القانونية والاجتماعية، الرباط 2013-2114، ص 364.

³⁷حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية في المباني أمام محاكم مجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، 1996، ص 73.

³⁸زهور أبو الخير، المرجع السابق، ص 376.

³⁹تنص المادة 15 من القانون رقم 106 لسنة 1976 المصري في شأن توجيه وتنظيم مجال البناء المعدل بالقانون رقم 101 لسنة 1996 على أنه: "توقف الأعمال المخالفة بالطريق الإداري، ويصدر بالوقف قرارا مسببا من الجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم يتضمن بيانا بهذه الأعمال ويعلن إلى ذوي الشأن بالطريق الإداري". أنظر: أسامة أحمد شتات، قوانين البناء والهدم، دار الكتب القانونية، مصر، 2003، ص 19.

⁴⁰محمد عبد الحكيم عبد الرسول، المرجع في شرح قانون المباني الجديدة، دار الكريم للطباعة والنشر، مصر، 1989، ص 29.

⁴¹بوشكورت فيصل، المرجع السابق، ص 25.

⁴²حامد الشريف، المرجع السابق، ص 73.

⁴³قد تم تجسيد ذلك في قرار مجلس الدولة رقم 029665 الصادر بتاريخ 25/04/2007 والذي رفض فيه طلب رئيس بلدية بتهديم مسكن دون رخصة معللا قراره بأن هدم البناء المقام دون رخصة يدخل ضمن صلاحيات البلدية طبقا لقانون رقم 05/04 المعدل والتمتع للقانون 29/90 في مادته 76 مكرر 04، أنظر في ذلك: عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 318.

⁴⁴المادة 76 مكرر 05 من القانون 04-05 سابق الإشارة إليه، لم يحدد النص القانوني ما إذا كان تنفيذ رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي للحكم القضائي على الخيار أو أن ذلك على الترتيب.