الاساس الاجتماعي و القانوني لفكرة النظام العام العمراني

The social and legal basis for the idea of urban public order

د. بن عمارة محمد[1]
جامعة ابن خلدون تيارت
Mohamed.benamara@univ-tiaret.dz

تاريخ الوصول 14 /2020/08 القبول 2020/10/10 النشر علي الخط 2021/09/15
Received 14 /08/2020 Accepted 10/10/2020 Published online 15/09/2021

ملخص:

سعت الشعوب وعبر مختلف العصور إلى تنمية مجتمعاتها، و ذلك بحماية مقومات وجودها من أعراف و تقاليد و عادات تنظم بها حياتها وتضمن استمراريتها، اذ تعد هذه المقومات موروثا ثقافيا في مسيرة وجودها، ومن أجل تحقيق ذلك استعانت الشعوب بجملة من الأفكار الفلسفية و القانونية تستطيع من خلالها بعث مبادئ وأسس نهضتها وبقائها وتحمي من خلالها عناصر وجودها، ومن بين هذه الأفكار فكرة النظام العام العمراني و المتمثل في كيفية تنظيم عمرانها الذي يشهد على حضارتها و ثقافتها ، لكن رغم عمومية الفكرة وتجريدها تبقى الوسيلة الوحيدة التي يمكن للدولة من خلالها بث القيم والأصول التي تؤمن بها الجماعة في شكل قواعد قانونية آمرة وقسرية لا يمكن للفرد سوى التقيد والالتزام بأحكامها باعتبارها وسيلة قانونية توفر للدولة أكبر قدر ممكن من الانصياع والقبول الذاتي و الطوعي لتشريعاتها العمرانية.

الكلمات المفتاحية: النظام العام، الحق في البناء، عقود التعمير، أدوات التعمير.

Abstract:

Throughout humanity, peoples and ages have strived to develop their societies and to protect the foundations of their existence and the various customs, traditions and customs which organize their life and guarantee their continuity, because these foundations are a cultural heritage on the path of their existence. And to achieve this, she sought the help of a set of philosophical or legal ideas through which she can send principles and foundations for her ascension and survival and protect the elements of her existence. Among these ideas is the idea of urban public order. This, despite its generality and abstraction, remains the only means by which the state can transmit the values and assets in which the group believes in the form of legal rules to which the individual can only adhere and respect its provisions as as a legal means which provides the State with the highest degree of compliance and self-acceptance and voluntary of its urban legislation.

Keywords: Public order, urban public order, right to construction, construction contracts, construction tools.

[1] المؤلّف المرسل: بن عمارة محمد البريد الإلكتروني : Mohamed.benamara@univ-tiaret.dz

مقدمة:

رغم شيوع فكرة "ادم سميث " الذي دعا الى تحرير السوق بعبارة دعه يعمل دعه يمر، الا ان فكرته لم تصمد طويلا بحث ظهرت فكرت التكافل الاجتماعي القائم على توسيع فكرة الوظيفة الضبطية للدولة الحديثة في الوقت الحالي، وذلك بفعل ازدياد تدخلها في مختلف جوانب الحياة اليومية للفرد، كما كان للتحول من النظام الاشتراكي الموجه إلى النظام الرأسمالي الحر واقتصاد السوق الأثر الكبير في ازدياد هذا التدخل، فوظيفة الضبط تعد من أهم الوظائف الإدارية التي تمس الأفراد في حقوقهم وحرياتهم الشخصية، وبالتالي اتسع النشاط الضبطي للدولة تحت مسمى حماية النظام العام ليشمل مختلف نواحي النشاط الاجتماعي للأفراد، بحيث لم يعد يقتصر على مفهوم حفظ النظام العام التقليدي(أمن، صحة، وسكينة) بل امتد ليشمل المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية بهدف حماية الصالح العام داخل الدولة، وهذا نتيجة وجود صلة وثيقة بين الحق والحرية والنظام العام.

ومن بين أقدم الحقوق، حق الأفراد في التملك واستغلال واستعمال الملكية العقارية بكل حرية ودون أي قيد أو شرط، وأهم هذه الصور امتلاك البنايات والعقارات والعمل على تشييدها وتعميرها والبناء عليها بكل حرية دون أي قيد ليتخذ منها سكنا أو مأوى للراحة أو للممارسة نشاط صناعي أو تجاري أو خدماتي يسد به حجاته، فجوهر اهتمام صاحب الملكية العقارية سواء كان مالك أو حائز أو موكل هو الحق في البناء باعتباره مظهر من مظاهر ممارسة حق الملكية[1].

غير أن هذا الحق لم يعد حقا مطلقا، فنتيجة لتفشي ظاهرة البناء المخالف والغير قانوني، وانتشار البناء الفوضوي والذي لا يراعي قواعد ومقاييس الصحية والأمنية ولا المواصفات التقنية والهندسية، ونتيجة للزيادات المستمرة لعدد سكان المدن والتجمعات الحضرية وارتفاع نسبة التحضر وما نتج عنها من مشاكل حضرية وبيئية داخل المستوطنات البشرية، تدخل المشرع وقيد هذا الحق المطلق بمجموعة من القيود تجعل منه حقا مقيدا ذو وظيفة اجتماعية تراعى فيها المصلحة العامة العمرانية[2] للمجتمع وترجح عن المصلحة الخاصة الضيقة للمالك، وذلك باستعارة مضمون فكرة النظام العام لتكون الأداة القانونية الأكثر قبولا لدى الأفراد لتبرير استخدام التراخيص الإدارية العمرانية في شكل عقود التعمير من جهة، وفرض القيود والاشتراطات العمرانية وتقيد سلطات الباني بوضع قيود على سلطان إرادته وحقه في البناء من خلال احترام مقتضيات النظام العام العمراني من جهة ثانية[3][4].

من خلال ما تقدم فان للبحث أهمية علمية تكمن في إيجاد وترسيخ قواعد قانونية وعلمية في نفس الوقت، تهدف للموازنة بين المصلحة العامة العمرانية والمصلحة الخاصة للأفراد، أي تقيد حق الأفراد في البناء بما يتماشى مع أهداف وأبعاد النظام العمراني

---

[1] عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، سنة 2007، ص 576، 581.

[2] كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة، سنة 2008-2009، ص 02.

[3] محمد عثمان جبريل، الترخيص الإداري، الترخيص الإداري- دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 1992. ص 108.

[4] بوزيان عليان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية04-11، المؤتمر الوطني حول الترقية العقارية في الجزائر- الواقع والأفاق-، يومي 27 و28 فيفري 2012، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ص 02.

وقواعد قانون العمران دون أن يشعر الناس أن هذه القواعد تحد من حريتهم في البناء، بل يلتزمون بها بكل طواعية لأنها تهدف إلى تحقيق غايات تتجاوز مبتغاهم الفردي وهي حماية الأمن والسكينة والصحة العمرانية العامة واستقرار المجتمع.

في حين أن الأهمية العملية للبحث تتجسد في إبراز أساس فكرة النظام العام العمراني كفكرة قانونية، مكرسة دستوريا وتشريعيا، تفرض وجودها على الأفراد في جميع مراحل عمليات البناء التي يقومون بها، بسبب شعورهم أن قواعد البناء والتعمير تتضمن قواعد قانونية آمرة تسموا على القواعد القانونية العادية، ما يجعلهم يتقيدون بأحكامها.

وبالتالي فإشكالية البحث المطروحة هي: ما هو أساس فكرة النظام العام العمراني وما هي أبرز مبرراتها اجتماعيا و قانونيا ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية وتحديد أساس ومبررات فكرة النظام العام العمراني تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلي محورين: المحور الأول الأساس الاجتماعي لفكرة النظام العمراني، المحور الثاني : الأساس الدستوري و القانوني لفكرة النظام العمراني.

و لجعل الدراسة أكثر علمية اعتمدنا المنهج الوصفي القائم على دراسة الظواهر والحقائق العلمية ووصفها كما هي في المحور الاول، والمنهج التحليلي القائم على عرض المشكل ودراسته من الناحية القانونية بالاستعانة بالنصوص القانونية ذات الصلة في المحور الثاني.

المحور الأول:الأساس الفلسفي لفكرة النظام العمراني ومبررات إعماله

عند الحديث عن العمران نكون أمام ملكية أرض أو سكن وعليه نحن أمام حق ملكية تعطي لصاحبها حق الاستغلال والاستعمال والتصرف، و هذا يعني أن المالك له الحق في بناء سكنه كيما شاء وبالطريقة التي يراها مناسبة له.

غير أن فكرة الملكية بعدما كانت حقا عينيا تعطي لصاحبها مطلق التصرف تصادمت مع المذهب الاجتماعي الذي جعل من هذا الحق وظيفة داخل المجتمع.

أولا: الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية.

يعتبر حق ملكية من بين أقدم الحقوق الأساسية المرتبطة بالوجود البشري، وهذا ما جعله يحظى بالحماية الدولية من خلال المواثيق الدولية والإعلانات العالمية لحقوق الإنسان على غرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 والذي نص في مادته 17 على حق كل شخص في التملك، ولا يجوز حرمانه من حقه في التملك بصفة تعسفية[1].

كما تضمنت معظم دساتير دول العالم هذا الحق ووفرت له الحماية اللازمة، والمؤسس الدستوري الجزائري لم يخرج عن هذا الاتجاه وقرر حق الملكية في دستور1996 ووفر لها الحماية من جميع أنواع الاعتداء، حيث نصت المادة 64 من الدستور الجزائري لسنة 1996[2] على أن "الملكية الخاصة مضمونة".

[1] المادة 17 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر بتاريخ 10ديسمبر 1948.

[2] الدستور الجزائري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب :

- القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 افريل 2002، ج ر عدد 25 المؤرخة في 14أفريل 2002.
- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63 المؤرخة في 16نوفمبر 2008.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

غير أنه وبعد الجدل الفقهي الواسع بين الفقهاء حول وظيفة الملكية العقارية وطبيعتها، استقر الفقه الحديث على اعتبار أن وظيفة الملكية العقارية " اجتماعية "، بحيث يتم الاعتراف للفرد بحق الملكية العقارية وفي نفس الوقت يتم وضع قيود تنظم وتحد من السلطات الممنوحة للمالك، وذلك بتنظيم وتوجيه نشاطه لتحقيق مصلحة عامة اجتماعية تعلو عن مصالحه الشخصية الضيقة.

وقد ساير المشرع الجزائري الاتجاه الفقهي الحديث واعتبر أن لحق الملكية حدود وضوابط تقيده ولا تجعل منه حق مطلقا، وذلك من خلال تقيد سلطات المالك لا سيما حقه في البناء بهدف تحقيق الوظيفة الاجتماعية لملكية العقارية. فقد جاء في المادة 674 من القانون المدني الجزائري أن " الملكية هي حق التمتع والتصرف في الأشياء بشرط أن يستعمل استعمالا تحرمه القوانين والأنظمة"[1]، وبالتالي فقد أقد المشرع الجزائري الغرض الاجتماعي للملكية من خلال تقيُد صاحبها باحترام ما تفرضه النصوص التشريعية والتنظيمية، وهذا التقيد يكون على أساس حق الدولة والمشرع بتنظيم وضبط المسائل التي يرى أنها تمس المصلحة العامة للجماعة وليس من قبيل التعدي على حقوق وحريات الأفراد.

وتدعيما للوظيفة الاجتماعية لحق الملكية وحماية للمصلحة العامة والمصلحة الخاصة أضافت المادة 690 من القانون المدني أنه " يجب على المالك أن يراعي في استعمال حقه ما تقضي به التشريعات الجاري بها العمل والمتعلقة بالمصلحة العامة والمصلحة الخاصة". ولأن حق الملكية يشمل الحق في البناء، فهذا الأخير يخضع لنفس الضوابط والقيود وهذا ما قررته المادة 50 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير [2]حيث نصت على أن " حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض، ويخضع لرخصة البناء أو التجزئة أو الهدم". بمعنى أن للمالك حق البناء بكل حرية، غير أن للسلطات الضبطية في الدولة أن تضبط هذا الحق من خلال وضع قيود تضمن تكافأ المصالح وعدم تصادمها، مع ترجيح المصلحة العامة العمرانية.

ثانيا: تقيد الحق في البناء.

يعد تقيد الحق في البناء من بين أقدم القيود التي فرضت على حق الملكية لفائدة المصلحة العامة العمرانية، من خلال احترام مقتضيات أدوات التهيئة والتعمير والحصول المسبق على عقود التعمير للقيام بأعمال البناء، بهدف التأكد من أن البناء المنجز لا يتعارض ولا يمس المصلحة العامة العمرانية التي تقتضي ضرورة البناء وفق معايير وقواعد قانونية مسطرة مسبقا تتعلق بضرورة الحصول المسبق على تراخيص عمرانية قبل الشروع في عمليات البناء، وحق الإدارة في الرقابة العمرانية على حركة البناء والتعمير3، ما يعني أن كل إخلال بقواعد وشروط البناء القانوني ومتطلبات رخصة البناء يعد مساسا بالمصلحة العامة العمرانية ويعد جريمة في حق الفرد والمجتمع ما يرتب المسؤولية الجزائية للمعني بالاظافة إلى عقوبات وجزاءات إدارية في شكل هدم وإزالة أو ضرورة مطابقة البناء مع رخصة البناء المسلمة [4]وبالتالي فان هذه الأدوات والعقود التعميرية تقع في دائرة حرية ممارسة حق الملكية ولا تعتبر استثناء من حضر عام بل تعد من قبيل التنظيم والتقيد في مجال الإباحة للان الإباحة ستمس المصلحة العامة واستقرار الجماعة لو بقيت مطلقة[5].

---

[1] المادة 674 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78 المؤرخة،في 30 سبتمبر 1975،المعدل والمتمم.

[2] عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، ط 1، دار قانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 10.

[3] السيد احمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، المرجع السابق، ص 13.

4 كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 02.

[5] محمد محمد عثمان جبريل، الترخيص الإداري، المرجع السابق، ص 428.

فأسلوب التنظيم والتوجيه يكون من خلال المخططات العمرانية، التي تمكن الدولة من ضبط وتنظيم استعمال الأراضي والمساحات العمومية وتجسيد التنمية الحضرية والعمرانية بشكل متوازن عبر كامل أجزاء التراب الوطني. يراعى فيه خصوصية كل منطقة ومقومات تطويرها بشكل متجانس وذات بعد إنساني[1].

أي أن المخططات العمرانية[2] ممثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير "PDAU" ومخطط شغل الأراضي"POS" يمثلان أدوات ووسائل التنظيم والتوجيه للحق في البناء، فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إجراء للتخطيط الفضائي والتسيير العمراني، بحيث يحدد القواعد العامة الأساسية لتهيئة الإقليم، ويحدد التخصيص العام الغالب للأراضي والكثافة العامة الناتجة عن شغل الأرض والمساحات التي تتداخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها مع إبراز مناطق التداخل مع الأنسجة العمرانية والمساحات المحمية.

في جين أن مخطط شغل الأرضي عبارة عن وثيقة عمرانية لها هدف أولى يتمثل في تحديد بطريقة دقيقة القوانين المتعلقة بكل تجزئة، وكذا تنظيم النسيج العمراني عن طريق تحديد مصير البنايات والكثافات التي يمكن تطبيقها احتماليا بتموضع الأماكن المخصصة من أجل إنشاء التجهيزات والأماكن الطبيعية و الفلاحية[3]، أي إن المخطط يمثل مجموعة من القواعد الخاصة بإقامة البنايات وكذا شروط شغل الأرض من خلال مجموعة من الارتفاقات تثقل العقار ما يؤدي إلى انسجام وتناسق للمظهر الخارجي للبنايات، وهذا ما يحسن من الصورة العمرانية والجمالية للبيئة المشيدة[4].

في حين أن أسلوب التقيد والرقابة يكون من خلال "عقود التعمير "خاصة رخصة البناء، والتي – أي عقود التعمير- تلعب دورا جوهريا في الموازنة بين المصلحة العامة العمرانية والتي تتطلب لحفاظ على الأمن والبيئة والياء اهتمام بالمظهر الجمالي للعمران من أجل ترقية إطار مبني مهيأ ومنسجم[5]، وبين المصلحة الخاصة من خلال استعمال وممارسة الفرد لحقه في البناء بكل حرية.

أي أنه لا يمكن تحقيق هذه الموازنة دون أن تستند أعمال البناء والتعمير إلى رخص إدارية مسبقة في شكل عقود تعميرية، تمكن الأفراد من تلبية حاجياتهم العمرانية واستعمال حقهم في البناء، وفي نفس الوقت يكون هذا الاستعمال غير متعارض مع القوانين والأنظمة السارية المفعول ومراعيا لطبيعة استعمال الأرض سواء كان سكنيا أو فلاحيا أو حضريا[6]، كما يضمن المحافظة على البيئة والاستغلال العقلاني للعقار[7] خاصة الفلاحي منه.

وبالتالي فتقيد الحق في البناء من خلال فكرة النظام العام العمراني يهدف إلي تحقيق جملة من الأهداف والأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية وخاصة العمرانية، وهذا ما جاء في نص المادة الأولى من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير

---

[1] ADJA Djilali et Bernard DrobenKo, Droit de l'urbanisme , édition Berti, Alger, 2007,p,18.

[2] علال قاشي، التخطيط العمراني في الجزائر- الواقع والأفاق-منشورات قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، عدد 03، جامعة عمار ثليجي الأغواط، سنة 2016، ص 48.

[3] عبد الله لعويجي، الرقابة العمرانية القبلية ودورها في الحفاظ على البيئة والحد من البناء الفوضوي، مجلة الحقوق والحريات عدد خاص بالملتقى الوطني حول: إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر يومي 18/17 فيفري 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة 2013، ص 259.

[4] نور الدين محرز، مريم صبد، التخطيط البيئي كآلية وقائية لحماية البيئة في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 08 جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2016، ص، 190.

[5] بدرة لعور، دور عقود التعمير في تكريس النظام العام العمراني، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 12، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سبتمبر 2016، ص 116.

[6] عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، ط1،دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر2014، ص 20.

[7] عبد الله لعويجي، الرقابة العمرانية القبلية ودورها في الحفاظ على البيئة والحد من البناء الفوضوي، مجلة الحقوق والحريات عدد خاص بالملتقى الوطني حول: إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر يومي 18/17 فيفري 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة 2013، ص 261.

" يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير[1]، وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة العامة للتهيئة العمرانية"[2].

وعليه يمكن القول أن الأساس الفلسفي لفكرة النظام العام العمراني، يكمن في تزايد أثار المشاكل العمرانية التي مست بالأمن العمراني والصحة العمرانية والسكينة والسلامة العامة العمرانية للأفراد[3]، بحيث أثرت هذه المشاكل على البيئة الحضرية المشيدة وعلى وعلى المظهر العمراني للمدن الجزائرية. فالمساس بالأراضي الفلاحية وتأكلها نتيجة الزحف الإسمنتي وتناقص واستنزاف العقاري السياحي، وظاهرة البناء الفوضوي والبناء العشوائي على ضفاف الأودية ومجاري الأنهار وبجوار الأماكن المعرضة للمخاطر الكبرى كالزلازل والفيضانات وانجراف الترب، كلها مشاكل أثرت بشكل خطير على المحيط والبيئة لاسيما المشيدة منها ما أدى إلى البحث عن ضابط صارم يقوم بدور الدرع الحامي للقيم والمصالح العليا للأمة وقد تجسد هذا الضابط في استعارة فكرة النظام العام ليكون الوسيلة القانونية الضابطة للنشاط العمراني من جهة وحد على سلطان الأفراد في استعمال حقهم في البناء من خلال ضبط هذا الحق بمقتضيات النظام العام العمراني[4].

فمن خلال فكرة النظام العام العمراني يمكن للدولة أن تنظم استغلال الأراضي بصفة عقلانية ومنتظمة وذلك بحسب الاحتياجات الآنية والمستقبلية عن طريق وضع قواعد قانونية وإجرائية فوق العادية لتنظيم وحماية مجالات استعمال الأراضي وتنظيم حركة التوسع العمراني والحضري للمدن[5].

ثالثا: مبررات إعمال فكرة النظام العام العمراني

بناء على ما سبق فهناك شبه إجماع فقهي وقضائي وقانوني (تشريعي) على ضرورة وجود تنظيم قبلي صارم يضبط الممارسات والأنشطة العمرانية لا سيما الحق في البناء، ومبررات ذلك تكمن في:

- أن الدولة باعتبارها سلطة ضبط مسئولة عن حماية كل مشاعر الفن والجمال المعماري والهندسي لدى المارة في الشوارع والمدن، كمسئوليتها المباشرة عن حماية وضمان حياة وسلامة مواطنيها، كما أن للمواطن الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية، إلى جانب حياته المادية، باعتبار أن جميع الجوانب الروحية والثقافية والمادية لازمة للوجود البشرى المتكامل. كما أن الرواء والنظام الجمالي والبهاء العمراني في حد ذاته نظام، لأنه يخلق جو من الراحة النفسية والروحية للفرد ويحقق الانسجام، وفي نفس الوقت يعتبر احترام ضوابط البناء عاملا من عوامل تحقيق السلام الاجتماعي[6]، للان الإضرار بهذه الجوانب مثله مثل الاضطرابات العامة[7].

---

[1] عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، ط1،دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر2014، ص 31.

[2] عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 579.

[3] محمد الأمين كمال، دروس في قانون التهيئة والتعمير، د ط، دار بلقيس، الجزائر، السداسي الأول، 2017، ص 22، 24.

[4] عليان بوزيان، النظام العام العمراني في ضل القانون المنظم للترقية العقارية 11/04، المرجع السابق، ص 02.

[5] Bernard Drobenko, Droit de l'urbanisme, 3 e éd, Gualino Editeur, Paris, 2006, p 30.

[6] محمد رمضان بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، ندوة دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 07-11 ماي 2015، ص 10.

[7] محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 106.

- تعد فكرة النظام العام من أصلح أدوات النظم القانونية المعاصرة التي يمكن للدولة من خلالها الالتفاف حول ما أفرزه السلطان المطلق للإرادة من خلال الاستخدام الكامل واللامحدود للحقوق الفردية التفافا يُمكن من ضبط وتقييد سلطان الإرادات وأداء الحقوق[1]، وهذا ما نلمسه من خلال تقييد الدولة لحق الأفراد في البناء والحد من سلطان إراداتهم بوجوب احترام مقتضيات النظام العام العمراني.

- إن العمران من أهم مقومات الحضارة البشرية، فهو يعبر عن هوية الشعوب وانتمائها ورقيها، ومظهر من مظاهر تقدم المجتمعات وتطورها[2]، فالمجتمع الذي لا يهتم بتراثه المادي من قصور عتيقة وبنايات تاريخية ومعالم أثرية وأنماط عمرانية متميزة ومتفردة، هو مجتمع متخلف في جميع جوانب الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية وحتى العمرانية منها.

- الوضعية الكارثية التي أل إليها العمران في الجزائر[3]، من خلال انتشار ظاهرة البناء دون رخصة أو البناء المخالف لرخصة البناء وغير المطابق لاشتراطاتها، وعدم التقيد بالمواصفات التقنية والعمرانية، وهذا نتيجة عدم تقيد وعدم احترام المواطنين لقواعد وقوانين التعمير.

- عدم التقيد باستعمالات الأراضي المحدد في مخططات التهيئة والتعمير المحلية، فتجد البنايات السكنية إلي جانب المناطق الصناعية والخدماتية، كما يوجد شبه إهمال كلي وتعدي صارخ على المناطق الترويحية والسياحية والمساحات الخضراء والحدائق.

- انتشار البناء الفوضوي والغير قانوني كآفة سرطانية تنخر استقرار المجتمع وتهدد كيانه ومقوماته ونسقه العمراني[4]، وما نتج عن هذه الآفة من مشاكل حضرية وفوضي هندسية وتعدي صارخ على المساحات الخضراء والعمومية، وتلوث بكل أشكاله، وأصيبت المدن الجزائرية بكل أعراض " مرض التمدن"، بحيث تعد هذه الأخيرة – مرض التمدن أو كما يسميها البعض الأمراض الحضرية– من بين المشاكل التي أحدثت اختلالا في التوازن النفسي للأفراد داخل التجمعات الحضرية، فنمط العمران يعمل على إنتاج سلوك منحرف وأمراض عقلية لدى الفرد كما يزعزع العلاقات الاجتماعية، فاكتظاظ المدن وتضخمها ونقص المساحات العمومية والخضراء وأماكن الترفيه يزعج الناس ويحسسهم بالقلق والاكتئاب، للان الاكتظاظ يحد من حريتهم ويجعلهم يشعرون بعدم التحكم في الأشياء وأنهم في حركت دؤوبة دون توقف، لذلك ترى الغالبية العظمى ترغب بالهروب من المدن إلي الأرياف[5].

- اختفاء المظاهر الجمالية داخل المدن الجزائرية، نتج عنه نوع معاصر من التلوث وهو التلوث البصري، والذي يعتبر شعور نفسي ناتج عن الحس البصري للعناصر المكونة للبيئة الحضرية من حولنا[6]، و لقد تعدد التعريفات لمشكل التلوث البصري فمنها ما يعرفه على أنه دخول عنصر غريب من صنع الإنسان على سياق الصورة،يؤدي إلي حدوث خلل في ارتباط الصورة وذلك لعدم تناسق هذا العنصر مع سياق الصورة. فيشعر المتلقي بالفوضى والارتباك والتشويش وعدم النظام، كما يعتبر في نظر بعض الباحثين

[1] عماد طارق البشري، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، المرجع السابق، 56.

[2] سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، المرجع السابق، ص 239.

[3] الزين عزري، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، ط 01، دار الفجر، القاهرة، مصر، 2005، ص 08.

[4] عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان 2016-2017، ص 01.

[5] فريد مرحوم، المدينة في الجزائر بين مشروع الدولة ومشروع المجتمع، مجلة أفاق فكرية، العدد 05،جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2016، ص 96.

[6] سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، المرجع السابق، ص 239.

إضعاف جمالي أي يضعف قدرة الإنسان عن الإدراك ويفسد الذوق واعتياد القبح فهو بالنسبة للبيئة المشيدة –العمرانية–[1] إحداث تغيير غير مستحب في عناصر البيئة العمرانية، من شأنه أن يمس بقيم الذوق والفن والجمال[2].

- يعتبر هذا القرن بمثابة "قرن المدن" وهذا نتيجة ارتفاع نسبة التحضر في العالم من جهة وما صاحبة من وزيادة مرتفعة للنمو الحضري، وفي هذا السياق أشير إلي أن للتحضر (Urbanisation) معنيين مختلفان: الأول وهو إيجاد مدن أو تمديد (امتِداد) المجال الحضري، والثاني يقصد به التمركز المتنامي للسكان في المدن أو التجمعات الحضرية،[3] أي أن التحضر هو تمركز سكاني يعتمد على زيادة عدد التجمعات والمستوطنات البشرية و نمو حجم هذه التجمعات من الناحية البشرية. أم النمو الحضري: فهو من جهة يقصد به الزيادة المعتبرة في عدد السكان داخل المدن بما يتعدى 2000نسمة في الكيلومتر مربع مع زيادة في حجم المدينة واشتغال أفرادها بالإنتاج والمهن التجارية والصناعية والخدمات مع وجود درجة معتبرة من تقسيم العمل والتعقيد والتفاعل الاجتماعي وارتباط طردي بين التنمية ونمو الدولة، ومن جهة ثانية يقصد بالنمو الحضري مجموع التغيرات التي تطرأ على المدينة من مساكن وبناء للعمارات الشاهقة وإنشاء لشبكات معقدة من الطرق والأحياء والبنا التحتية وتمركز سكاني داخل التجمعات الحضرية[4]، وقد نتج عن هذا التمركز داخل المدن عدت مشاكل وأزمات حضرية أدت إلى تضخم المدن وتكدس ساكنيها بفعل الانفجار الديموغرافي والهجرة الداخلية لسكان الريف للمدن للإيجاد فرص عمل وحياة أفضل عن حياة الريف، وقد أدت هذه الهجرة إلي استقرار هؤلاء الوافدين الجدد بالأحياء القديمة أو المساكن المهجورة والآيلة للسقوط، وفي غالب الأحيان يستقر هؤلاء المهاجرين على الحواف الخارجية للمدن من خلال إنشاء بيوت قصديرية وفوضوية تكون بمثابة مساكن مؤقتة لهم إلى حين السكن داخل المدن[5]، غير أن توسع ونمو المدن أدى إلى احتواء هذه الأحياء داخل نسيجها الحضري، ما تنتج عنه تشوه عمراني للبيئة الحضرية غاب فيها الفن التخطيطي المعماري والذوق الهندسي الجمالي[6].

المحور الثاني:الأساس الدستوري والقانوني لفكرة النظام العام العمراني

ترتبط فكرة النظام العام العمراني بالبيئة، وخصوصا البيئة المشيدة منها والتي أوجدها الإنسان لخدمته، هذه البيئة الاصطناعية قد اختلاف الفقه في إدراجها ضمن مفهوم البيئة بين رأيين مختلفين[7]، الأول منكر لها ويحصر البيئة في الوسط الطبيعي و المتمثل في مجموع المكونات الطبيعية من الماء والهواء والنباتات والتربة ورياح وبحار ومختلف الحيوانات، وهي موجودات أوجدها الله عز وجل ولا دخل للإنسان في إيجادها، وهذا هو المفهوم الضيق للبيئة.

---

[1] باية بوزغاية،تلوث البيئة والتنمية بمدينة بسكرة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري، جامعة منتوري بقسنطينة، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا،2008/2007.ص85.

[2] م م شيماء فاشل،دور التلوث البصري الناتج عن تغير واجهات المباني السكنية في استقبال الصورة، مقال منشور في مجلة كلية الهندسة،جامعة النهرين، إقليم كردستان العراق، د ت ن،المجلد 14العدد 01، ص 09.

[3] غربي علي،اثر التلوث البصري على الصورة الجمالية لمدينة وادي سوف دراسة حالة حي الأعشاش، مذكرة شهادة ماجستير في الهندسة المعمارية، تخصص مدن ومناظر، معهد الهندسة المعمارية والعمران، قسم الهندسة المعمارية، جامعة باتنة 2016/012015. ص 26.

[4] جلول زناتي، النمو الحضري وانعكاساته على المحيط العمراني، الطبعة الأولى، الدار المنهجية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 09، 17، 18، 19.

[5] على سالم إحميدان الشواورة، المدن تضخمها–سلبيتها– تخطيطها، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2014، ص 260.

[6] كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، المرجع السابق، ص 04.

[7] إسماعيل نجم الدين زنكنه، القانون الإداري البيئي، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2012،ص 30-31.

أما الرأي الفقهي الثاني وهو الغالب فقد اعتبر أن البيئة بالمعنى الواسع تشتمل –إلى جانب الجزء الطبيعي– على جزء وضعي أو مشيد واصطناعي من صنع الإنسان والتي تشتمل على كل ما أوجده الإنسان بنفسه لتنظيم حياته، من أماكن ومواقع طبيعية وسياحية وأثار وتراث فني ومعماري ومرافق ومنشأة ومصانع لذا تسمى بالبيئة المشيدة أو الاصطناعية[1].

بالتالي فان الاعتداء على أحكام وقواعد البناء والتشييد يمثل صورة من أهم صور الاعتداء على البيئة الاصطناعية، لما يخلفه من أضرار وتلوث بصري وتشويه للمنظر العام العمراني للمدن[2]، ما أفقد المدن جمالها وروائها وأدى إلي استنزاف البيئة الطبيعية والمساس بالمناطق المحمية والسياحية والفلاحية بفعل التوسع العمراني الغير منظم والبناء العشوائي.

فإشاعة الجمال والرواء واحترام مقتضيات النظام العمراني في المدن والأحياء يؤدي إلي تحقيق السكينة والطمأنينة النفسية[3] وتحقيق الصالح العام[4] ومراعاة المشاعر والذوق العام ما يؤدي إلي ترسيخ الأمن العام العمراني والسكينة والصحة العامة العمرانية داخل الدولة[5]، هذا ما أدي بالمشرع الجزائري إلى حماية البيئة العمرانية المشيدة من خلال التكريس القانوني لفكرة النظام العام العمراني وإدراجها كحق بيئي في الدستور و التشريعات الوطنية.

أولا: الأساس الدستوري لفكرة النظام العام العمراني

يقصد بالحماية الدستورية للبيئة المشيدة و الاصطناعية، أو الأساس الدستوري لحماية البيئة العمرانية، المنهج المتبع داخل الدولة في إدراجها للحق البيئي، من خلال التكريس الصريح للحق في البيئة السليمة والصحية ضمن دستورها، أو من خلال التكريس الضمني المستنبط من الأحكام الدستورية من أجل الوصل إلى تقريره، وبالتالي فالأساس الدستوري للنظام العمراني هو تقرير المؤسس الدستوري للحق في البيئة والحق في السكن و التزام الدولة بحماية التراث الثقافي المادي للأمة في إطار أحكام التنمية المستدامة في صلب الوثيقة الدستورية، ثم يتولى المشرع العمراني وضع القواعد القانونية المجسدة لهذه الحقوق[6].

فالتكريس الدستوري لهذه الحقوق يعطي أكبر ضمان لتفعيلها وتجسيدها واقعيا، وذلك بالنظر إلى القيمة القانونية السامية والعليا التي تحتلها القواعد الدستورية. بمعنى أن التكريس الدستوري للأي موضوع من المواضيع القانونية يترتب عنه رفع معايير إقرار مشروعيته في مختلف الأطر والقواعد العامة التي يقوم عليه البناء القانوني للدولة والمجتمع[7]، كما يؤدي إلى تعزيز الوعي البيئي لدى الأفراد والهيئات باعتبار أن النص الدستوري يعد أكثر الوثائق القانونية رواجا وانتشار وأهمية داخل المجتمع، و يمنح للفرد والمجتمع المدني رخصة قانونية دستورية تمكنه من الدفاع عن كل الانتهاكات التي قد تصيب البيئة المشيدة[8].

---

[1] خالد محمد جمال رستم، التنظيم القانوني للبيئة في العالم، الطبعة الأولي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،2006، ص 12-13.

[2] سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري في حماية جمال المدن– دراسة مقارنة–، ط01، مكتبة دار السلام القانونية، مصر، سنة 2017، ص 197.

[3] محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري–دراسة مقارنة بين القانون المصري والفرنسي– دار النهضة العربية، طبعة 1992، ص 107.

[4] المادة 12من القانون رقم 15-08 المؤرخ في 20يوليو 2008، المتعلق بتحديد مطابقة البنايات وإتمام انجازها، ج ر عدد 44 المؤرخة في 03 غشت 2008.

[5] سجي محمد عباس الفاضلي، المرجع السابق، ص 197.

[6] داود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث، دراسة تحليلية في إطار المفهوم القانوني للبيئة والتلوث، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، 2006، ص 71-72.

[7] محمد محمود، أحمد إسماعيل، التكريس القانوني لحق الإنسان في البيئة، مقال منشور في مجلة جامعة البعث، العدد53، جامعة دمشق، سوريا،المجلد 39 لسنة 2017، ص 63.

[8] عبد الغاني حسونة، عمار زعبي، دسترة موضوع البيئة في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، جامعة الوادي الجزائر، أكتوبر2016، ص 111.

وبالرجوع إلي المؤسس الدستوري الجزائري وبالتركيز على أخر تعديل دستوري لسنة 2016[1]، نجده قد ضمن صراحة الدستور الجديد ثلاث حقوق أساسية لها صلة وثيقة بالبيئة العمرانية المشيدة والنظام العام العمراني وهي: الحق في البيئة والحق في السكن و الحق في حماية الدولة للتراث الثقافي المادي للأمة، باعتبارها أكثر الحقوق جدارة بالحماية والاهتمام[2].

01 – الدسترة الصريحة للحق في بيئة سليمة وصحية

يعد الحق في بيئة سليمة وصحية من الحقوق المستحدثة، إذا لم يظهر للوجود إلا بعد مؤتمر ستوكهولم في 16/05 يونيو 1972، فقد نص المؤتمر في أول مبدأ من مبادئه على حق الإنسان في الحرية والمساواة، وظروف حياة ملائمة في بيئة تسمح له بالعيش في كرامة ورفاهية، كما يلتزم الإنسان بواجب حماية بيئته وتحسينها من أجل الأجيال القادمة[3]. من تاريخ هذا المؤتمر أصبح الحق في بيئة بيئة سليمة يحظى باهتمام كبير على المستوى الدولي والوطني وعدا من بين أهم حقوق الجيل الثالث[4].

وقد ثار خلاف فقهي حول تحديد مضمون هذا الحق، وذلك بسبب الخلاف الفقهي الأولي حول مضمون مصطلح البيئة في حد ذاتها كما سبق بيانه، لذا فقد اعتبر جانب من الفقه هذا الحق بأنه" حق الإنسان في أن يعيش في بيئة سليمة ومتوازنة توفر له حياة كريمة وخالية من أي تلوث، وبالتالي توفير الحد الأدنى الضروري من نوعية البيئة الواجب توفيرها وتأمينها للفرد". في حين اعتبر جانب فقهي أخر أن الحق في بيئة سليمة وصحية هو " الحق في وجود وسط طبيعي صالح لدوام وتنمية كل الحياء بما فيها الإنسان"[5]، فكلا التعريفين ركز على جانب معين من هذا الحق، فالتعريف الأول ركز صاحب الحق وحاجته وهو الإنسان، والتعريف الثاني ركز على موضوع الحق البيئي، غير أن الصواب هو في تكامل الجانب الشخصي والموضوعي في تعريف هذا الحق، من خلال توفير الوسط البيئي المناسب والذي يتمكن للإنسان من خلاله من الاستخدام الأمثل لموارده الطبيعية[6].

أي أن الحق في بيئة سليمة وصحية وفقا للمفهوم الواسع لمصطلح البيئة يشمل البيئة الطبيعية والبيئة الاصطناعية أو المشيدة من مدن بأكملها بمساكنها وشوارعها وأنهارها[7]. وعليه يمكن القول أن الرؤية التقليدية لحماية البيئة كانت تتسم بالتجزئة بالنظرة الضيقة للبيئة للبيئة من خلال اعتماد قوانين قطاعية متخصصة لحماية كل جزء من البيئة الطبيعية على حدا، مثل المياه والغابات والنباتات والمحميات الطبيعية وغيرها كما شملت هذه الحماية مختلف أوجه التلوث كتلوث الهواء والماء والنفايات والضجيج، غير أن المنظور الحديث للحق في البيئة يشهدا تطورا نوعيا. حيث لم يعد هذا الحق ينصب على جزء معين من البيئة الطبيعية بل توسع ليشمل الأوساط الطبيعية والاصطناعية والمشيدة اللازمة لبقاء الإنسان[8].

---

[1] الدستور الجزائري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

[2] وليد محمد الشناوى، الحماية الدستورية للحقوق البيئية- دراسة مقارنة- ط 01، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة مصر، 2013، ص 60.

[3] إسماعيل نجم الدين زنكنه، القانون الإداري البيئي، المرجع السابق، ص 114.

[4] زياني نوال، لزرق عائشة، الحماية الدستورية للحق في البيئة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 15، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 08، سنة2017، ص 245.

[5] رياض صالح أبو العطا، حماية البيئة في ضوء القانون الدولي، ط 1، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، سنة 2009، ص 61-62.

[6] وليد محمد الشناوى، الحماية الدستورية للحقوق البيئية، المرجع السابق، ص 77.

[7] وردة خلاف، مضمون الحق في البيئة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 21، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 02، الجزائر،ديسمبر 2015، ص 147.

[8] يحي وناس، الحق في البيئة في التشريع الجزائري، مجلة الحقيقة العدد 16، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، المجلد 09، 2011، ص 44.

فعلى خلاف الدساتير الجزائرية السابقة والتي خلت من النص على الحق في البيئة بصفة صريحة بل تضمنت هذه الدساتير إشارة لضمنية لحق الإنسان في بيئة سليمة من خلال ما ورد فيها من عبارات، غلى غرار " تفتح الإنسان بكل أبعادة" التي وردت في دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94 المؤرخة في 1976، ودستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير1989، ج ر عدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989. ودستور 1996المعدل والمتمم. فعبارة تفتح الإنسان بكل أبعاده لا يمكن حصرها في جانب واحد بل تشمل كل الأبعاد والجوانب البيئة والحضرية أو العمرانية[1]، فان التعديل الدستوري لسنة 2016 قد نصا صراحة على حق المواطن في بيئة سليمة في ديباجته "...يضل الشعب الجزائري متمسكا بخيراته من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي، ويعمل على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة...". و في نص المادة 68 التي جاء فيها " للمواطن الحق في بيئة سليمة، تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة، يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعية والمعنوية لحماية البيئة"[2].

فالحق في بيئة سليمة وصحية لا يمكن أن يتحقق دون حماية البيئة المشيدة أو الاصطناعية من كل مظاهر التلوث. سواء السمعي أو الضوضائي أو البصري الناتج عن العمارات المشوهة و البناء في الأماكن المعرضة للأخطار أو البناء دون رخصة وعدم احترام قواعد وشروط البناء القانوني، فالبناء الفوضوي دون احترام قواعد النظام العمراني يعد من بين أهم المخاطر التي تهدد بيئة الإنسان وتمس بصحته ورفاهيته[3].

02-دسترة الحق في السكن

يعد الحق في سكن لائق وملائم من الحقوق المعترف بها دوليا. فقد جاء في المادة 25 من الإعلان العالمي لسنة 1948 " لكل شخص الحق في مستوى معيشي يكفي لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته. وخاصة على صعيد المأكل والملبس والمسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة. وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك من الأسباب التي تفقده عيشه[4].

غير أن المادة 11 فقرة 01 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعد المصدر الأساسي في الحق في السكن في القانون الدولي، حيث جاء فيها "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق".

---

[1] يحي وناس، الحق في البيئة في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 42.

[2] المادة 68 من الدستور الجزائري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المرجع السابق.

[3] سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، المرجع السابق، ص 200.

[4] نص المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة1948 متوفر على الموقع الرسمي للأمم المتحدة، https://www.un/org/ar/udhrbook-pdf-UNH_AR_TXT تاريخ الاطلاع 2018/07/08 على الساعة 20:30

فرغم أن الجزائر صادقة على الاتفاقيات والعهود[1] الدولية التي تضمن للإنسان الحق في سكن لائق إلا أنها لم تضمن دساتيرها هذا الحق صراحة في دساتيرها السابقة، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي نص في مادته 67 على " تشجع الدولة على انجاز المساكن، تعمل الدولة على تسهيل حصول الفئات المحرومة على السكن". وهذا ما يجعل الدولة ملتزمة دستوريا بتوفير سكن ملائم وصحي لمواطنيها[2].

بالتالي فالحق في السكن يتجاوز المفهوم التقليدي للبيت أو المسكن المشكل من غرف وجدران وأسقف، بل يتعدى ذلك إلى مفهوم أعم وأشمل يرتبط بشكل مباشر بالكائن البشري وكرامته الآدمية من خلال توفر حد أدنى من المعايير التي تجعل من المأوى سكنا لائقا من خلال تأمين الحيازة الفعلية للعقار وتوفر الشروط الصحية والأمنية اللازمة للسكن كأن لا تكون البنايات معرضة للمخاطر الطبيعية كالفيضانات والانحرافات، بالاظافة إلي توفره على مختلف التجهيزات و شبكات الخدمات العمومية والمرافق الإدارية والبنا التحتية من طرق وممرات وجسور[3].

فالحق الدستوري في السكن اللائق يحتم على الدولة ضرورة تجنب سياسة الكم في انجاز السكنات على حساب الجودة ومعايير الأمن والسلامة المطلوبة للانجاز السكنات، وفي هذا السياق سنت الدولة مجموعة من النصوص القانونية الخاصة بتحديد المعايير الهندسية والتقنية في انجاز السكنات على غرار القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي رقم 91-175 المتعلق بتحديد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، والذي حدد شروط الأمن والسلامة والقواعد المطبقة على العمارات ذات الاستعمال السكني من حيث مشتملات المسكن وعناصره ومساحة غرفه وفي هذا السياق فقد منظمة الأمم المتحدة 07 معايير تعد كشروط ومستلزمات للحق في السكن وهي:

01- **أمن الحيازة القانوني** : بصرف النظر عن نوع الحيازة، ينبغي أن ينعم جميع الأشخاص بدرجة من أمن الحيازة تكفل الحماية القانونية من الإخلاء القسري والمضايقة والتهديدات الأخرى.

-02 **القدرة على تحمل التكاليف** : ينبغي ألا تنطوي التكاليف الشخصية أو الأسرية المرتبطة بالسكن على تهديد تلبية الاحتياجات الأساسية الأخرى أو الانتقاص منها.

03- الصلاحية للسكن : ينبغي أن يوفر السكن اللائق عناصر مثل الحيز الكافي والحماية من البرد والرطوبة والحرارة والمطر والريح أو غير ذلك من المخاطر التي تهدد الصحة والمخاطر الهيكلية ونواقل الأمراض.

---

[1] صادقت الجزائر على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989، ج ر عدد 11 المؤرخة في 17 ماي 1989.

[2] المادة 11 بند 01 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مؤرخ في 16 ديسمبر 1966 متوفر على الموقع الالكتروني للأمم المتحدة https://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx تاريخ الاطلاع 2018/07/08 على الساعة 20:30

[3] شوقي قاسمي، التشريع للحق في السكن بين المنظور الدولي وواقع الالتزام المحلي، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية العدد 19، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، جوان 2015، ص 09.

04- توافر الخدمات والمواد والمرافق والهياكل الأساسية : يكون السكن غير لائق إذا لم تتوافر لشاغليه مياه الشرب المأمونة، والخدمات الملائمة، والطاقة اللازمة للطهي والتدفئة والإضاءة، ومرافق الصرف الصحي والاغتسال، ووسائل تخزين الأغذية، وتصريف النفايات، الخ.

05- تيسير تلبية الاحتياجات : يكون السكن غير لائق إذا لم تؤخذ في الحسبان الاحتياجات المحددة للفئات المحرومة والمهمشة (مثل الفقراء، والأشخاص الذين يواجهون تمييزاً، والأشخاص ذوي الإعاقة، وضحايا الكوارث الطبيعية).

06- الموقع : السكن اللائق يجب أن يكون في موقع يتيح إمكانية الاستفادة من خيارات العمل وخدمات الرعاية الصحية والمدارس ومراكز رعاية الطفل وغير ذلك من المرافق الاجتماعية وألا يكون مبنياً في موقع ملوث أو في موقع قريب جداً من مصادر تلوث[1].

07- الملاءمة من الناحية الثقافية : ينبغي أن يتسم السكن اللائق باحترام ومراعاة التعبير عن الهوية الثقافية وأساليب الحياة. ما يعني أن كل هذه المعايير يجب أن تكون في إطار احترام مقتضيات النظام العمراني.

03- الحق في حماية التراث الثقافي المادي للأمة

يعد التراث المادي من بين أهم عناصر المكونة لحضارة الشعوب وهويتها وشاهد من شواهد اعتزاز الأمم وفخرها ومظهر من مظاهر أصالتها، فهو دليل على عراقة الشعوب وانتمائها. لذا تعمل الدول على حماية هذا الموروث والحفاظ عليه وترقيته لإيصاله إلى الأجيال اللاحقة، بهدف تعميق روابط الصلة بين الفرد ووطنه وتاريخه.

ومن بين الاتفاقيات العالمية في مجال حماية التراث الثقافي العالمي، اتفاقية باريس لسنة 1972 الخاصة بالتراث العالمي الثقافي والطبيعي والتي صادقت عليها الجزائر بموجب الأمر 73-38[2]، لتصدر الجزائر فيما بعد القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر عدد 44 المؤرخة في 17 يونيو 1998[3] الذي ألغى بموجب نص المادة 107 منه الأمر رقم 67-281، بحيث يعد القانون رقم 98-04 الإطار العام والمرجع الأساسي لحماية التراث الثقافي المادي والغير مادي للأمة الجزائرية. باعتبار أن حماية هذه الممتلكات والتي تشكل القيم الثقافية والتاريخية والروحية للشعوب لا تقل في أهميتها عن الحماية المادية للكيان الإنساني[4].

غير أن هذه الحماية التشريعية لم تسبقها حماية دستورية صريحة. فعلى غرار الحق في البيئة والسكن لم تشر الدساتير الجزائرية السابقة لهذا الحق وذلك إلي غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، أين أضاف المؤسس الدستوري المادة 45 والتي جاء نصها كالتالي" الحق في الثقافة مضمون، تحمي الدولة التراث الثقافي الوطني المادي والغير مادي وتعمل على الحفاظ عليه".

---

[1] موقع الأمم المتحدة مكتب حقوق الإنسان على الرابط تاريخ الاطلاع 2018/07/08 على الساعة 20:30
https://www.ohchr.org/AR/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx

[2] الأمر رقم 73-38 المؤرخ في 23 يوليو 1973 المتضمن المصادقة على الاتفاقية الخاصة بحماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي المبرمة بباريس في 23 نوفمبر 1972، ج ر عدد 69 المؤرخة في 25 يوليو 1973.

[3] حنان سميحة خوادجية، حماية الممتلكات الأثرية في ظل القانون التراث الثقافي، مجلة دفاتر السياسة والقانون عدد 15، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2016، ص 67 وما يليها.

[4] محمد زايد، الحماية القانونية للممتلكات الثقافية في الجزائر، مجلة الإنسان والمجال، العدد 08، المركز الجامعي البيض، الجزائر، ديسمبر 2018، ص 137.

إن المادة 45 تعد الإطار والأساس الدستوري لحماية الحق في التراث الثقافي المادي والغير المادي للأمة. فالتراث الثقافي للأمة حسب نص المادة 02 من القانون رقم 98-04 هو "جميع الممتلكات الثقافية العقارية، والعقارات بالتخصيص، والمنقولات، الموجودة على أرض عقارات الأملاك الوطنية وفي داخلها، والمملوكة لأشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، والموجودات كذلك في الطبقات الجوفية للمياه الداخلية والإقليمية الوطنية الموروثة عن مختلف الحضارات المتعاقبة منذ عصر ما قبل التاريخ إلى يومنا هذا".

و لكون الممتلكات الثقافية تختلف من حيث طبيعتها[1] فقد صنفتها المادة 03 من القانون 98-04 إلي ممتلكات ثقافية عقارية و ممتلكات ثقافية منقولة وممتلكات ثقافية غير مادية وتعد هذه الممتلكات في مجملها أملاك وطنية لا يمكن أن تكون محل للصفقات تجارية[2]. كما تعد الممتلكات الثقافية العقارية من بين أهم مكونات وعناصر البيئة الحضرية و الاصطناعية، فهي تشمل حسب نص المادة 08 من القانون 98-04 على المعالم التاريخية والمواقع الأثرية والمجموعات الحضرية أو الريفية، وبرجوع لنص المادة 17 من القانون رقم 98-04 فالمعلم التاريخي هو: أي إنشاء هندسي معماري منفرد أو مجموع يقوم شاهدا على حضارة معينة أو على تطور هام أو حادثة تاريخية ويشمل بالخصوص المنجزات المعمارية الكبرى والمباني أو المجمعات المعلمية الفخمة ذات الطابع الديني أو العسكري أو المدني أو الزراعي أو الصناعي، وهياكل ما قبل التاريخ والمعالم الجنائزية أو المدافن، والمغارات، والكهوف، واللوحات والرسوم الصخرية، والنصب التذكارية، والهياكل أو العناصر المعزولة والتي لها صلة بالأحداث الكبرى في التاريخ الوطني. أما الموقع الأثري طبقا لنص المادة 28 فهو: مساحات مبنية أو غير مبنية دونما وظيفة نشطة وتشهد بأعمال الإنسان وتفاعله مع الطبيعة. القطاعات المحفوظة فهي طبقا لنص المادة 41 : المجموعات العقارية الحضرية أو الريفية مثل القصابات والمدن والقصور والقرى والمجمعات السكنية التقليدية المتميزة بغلبة المنطقة السكنية فيها والتي تكتسي بتجانسها ووحدتها المعمارية والجمالية أهمية تاريخية أو معمارية أو فنية أو تقليدية من شأنها أن تبرر حمايتها وإصلاحها وإعادة تأهيلها و تثمينها.

إن الممتلكات العقارية والتراث العمراني الذي يعتبر كل ما شيده الإنسان من مدن وقرى وأحياء ومباني وحدائق ذات قيمة أثرية أو معمارية أو عمرانية أو اقتصادية أو تاريخية أو علمية أو ثقافية أو وظيفية [3]، دليل قاطع علي مدى تطور الأمم السابقة في مجال البناء والتعمير، وما التراث العالمي المكون من مجموع المباني والمنشاة والقصور المنتشرة في أنحاء العالم إلا دليل قاطع على التطور المعماري والهندسي التي وصلت إليه هذه الأمم، ودليل ذلك صمود مبانيها واستدامة منجزاتها العقارية حتى الوقت الحاضر.

وعلى اعتبار حماية التراث الثقافي المادي خاصة العمراني منه والمشيد، يمثل حماية للهوية والخصوصية الثقافية والانتماء الحضري للشعوب، فقد أصبح من القضايا المعاصرة التي تلجئ الدول إلي حمايته وتثمينه، إيمانا منها بأن التقدم لا يكون إلا بحماية ارثها العمراني القديم وتثمينه وعصرنته، للان العمارة المعاصرة والتحضر المتزايد يجب أن يجعل العمارة التقليدية كأساس ومنطلق للحفاظ على الخصوصية والهوية الوطنية.

[1] محمد زايد، الحماية القانونية للممتلكات الثقافية في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.

[2] حنان سميحة خوادجية، حماية الممتلكات الأثرية في ظل القانون التراث الثقافي، المرجع السابق، ص 73.

[3] ملوكة برورة، أميرة بحري، التنمية المستدامة في مناطق التراث العمراني، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 22 جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر 2016، ص 217.

فالعمران التقليدي يمثل مرآة الأمة وذاكرتها، و مصدر غير تقليدي من مصادر التمويل والتنمية المستدامة للدول، وذلك بالنظر لعائداته المالية الوفيرة على غرار السياحة التراثية، لذي نرى دول في العالم تعتمد في اقتصادها بشكل كبير على هذا المورد مثل تركيا.

من خلال جملة النصوص الدستورية والتشريعية المتعلقة بحماية التراث الثقافي المادي نلاحظ أن المشرع الجزائري، في إطار السياسة العامة للإسكان اعتمد أسلوب حماية التراث العمراني كمرحلة أولى ثم العمل علي تثمينه واعتماده كمصدر مالي وتنموي وجذب سياحي كمرحلة ثانية. وذلك علي أساس أن النصوص القانونية المتعلقة بالبناء والتعمير وحماية النظام العمراني وان كان لها توجه حمائي إلا أن لها بعد ثقافي وحضري مستدام[1].

خاتمة:

بالرغم من أن أساس فكرة النظام العام في حد ذاتها لا تزال موضوع نقاش، إلا أن هذه الفكرة ورغم عموميتها وتجريدها تبقي الوسيلة الوحيدة التي يمكن للدولة من خلالها بث القيم والأصول التي تؤمن بها الجماعة في شكل قواعد قانونية آمرة وقسرية لا يمكن للفرد سوى التقيد والالتزام بأحكامها[2] نظرا لما تتمتع به من ملكات وقدرات واسعة على الضبط والترويض. ففكرة النظام العام العمراني توفر للدولة أكبر قدر ممكن من الانصياع والقبول الطوعي لتشريعاتها العمرانية،

لذا اعتمد المشرع الجزائري أسلوب التأسيس الدستوري لهذه الفكرة من خلال اعتماد نصوص دستورية تكون بمثابة الأساس القانوني لهذه الفكرة وهذا ما تجلا لنا من الاطلاع على بعض مواد الدستور السابق الذكر، غير أن هذا النص الضمني لا يعد كافيا دون وجود نصوص تطبيقية أخرى تتميز بالقوة والإلزام، وفي هذا السياق نشير إلى نص المرسوم التنفيذي رقم 91-175، المؤرخ في 1991/05/28[3]، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الجريدة الرسمية، عدد 26، المؤرخة في 01 جوان 1991. الذي نص على قواعد قانونية هامة في مجال النظام العام العمراني إلا أن هذه المواد يمكن تجوزها وعدم التقيد بأحكامها لأنها جاءت في مجملها بصيغة قواعد مكملة وليست آمرة.

وهذا ما يجعلنا نخلص للنتائج التالية:

تعد فكرة النظام العام العمراني من الأفكار القانونية الحديثة، والتي جاءت كمحاولة للقضاء على بعض السلوكيات الحضرية التي تمس بالجانب الأمني والصحي الجمالي للمدن والأحياء.

تقوم فكرة النظام العام العمراني على الموازنة بين المصلحة العامة العمرانية والمصلحة الخاصة للأفراد، من خلال تقيد الحق في البناء بما يتماشى و أهداف تشريعات البناء والتعمير.

لفكرة النظام العام العمراني أسس ومبررات علمية وواقعية تجعل منها فكرة مؤسسة ومعتمدة دستوريا وتشريعيا.

الاعتماد المحتشم لهذه الفكرة في المنظومة القانونية التعميرية الجزائرية.

غياب الوعي العمراني لدى الأفراد بالمخاطر التي تنجر عن عدم التقيد بشروط وموصفات البناء الموافق لقواعد النظام العمراني.

---

[1] بوزيان عليان، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية 04-11، المرجع السابق، ص 10-11.

[2] عليان بوزيان، علي فتاك، فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابن خلدون تيارت، أفريل 2015، ص 04.

[3] عماد طارق البشري، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق(دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقه الإسلامي)، ط1 الناشر المكتب الإسلامي، بيروت، لبنان، 56.

التوصيات:

يجب النص صراحة في الدستور على ضرورة حماية المصلحة العامة العمرانية كهدف أصيل لفكرة النظام العام العمراني.

تعديل قوانين التعمير بما يتماشى والصيغة الآمرة والملزمة لفكرة النظام العام العمراني، لاسيما القوانين الصادرة في فترة التسعينات.

توعية الأفراد بمخاطر البناء المخالف لقواعد التهيئة والتعمير، وذلك عن طريق الحصص وبرامج التوعية.

إشراك المواطنين في وضع الخطط والبرامج واستشارتهم عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير.

تعزيز و تفعيل دور البلديات والمنتخب المحلي في إرساء قواعد النظام العام العمراني، لا سيما عن طريق "شرطة العمران".

قائمة المراجع:

01- Prieur, M. (1991). Droit de L'environnement . Paris: Dalloz.
02- VIDAL, G., & Délovlé, P. (1992). droit administratif (éd. é12). paris: u.f
01 - إبراهيم غربي. (2012/2011). البناء الفوضوي في الجزائر مذكرة ماجستير. الجزائر: جامعة الجزائر1.
02 - أحسن بوسقيعة. (2011). الوجيز في القانون الجزائي العام. الجزائر: دار هومة.
03 - احمد مرجان السيد. (2002). تراخيص أعمال البناء والهدم، بين تشريعات البناء والاوانر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء. القاهرة: دار النهضة العربية.
04 - الامين كمال محمد. (2019). الضبط الاداري في المجال العمراني –دراسة مقارنة (الإصدار 01). عمان، الأردن: دار الأيام للنشر والتوزيع.
05 - لامين كمال محمد. (2012/2011). دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، رخصة البناء نموذج، مذكرة ماجستير. تلمسان: جامعة أبي بكر بلقايد.
06 - الزين عزري. (2008). إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري. المفكر، الصفحات 01-35.
07 - الزين عزري. (بلا تاريخ). دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير. الاجتهاد القضائي (06)، الصفحات 01-40.
08 - حمدي عمر باشا. (2004). حماية الملكية العقارية الخاصة. الجزائر: دار هومة.
09 - خالد عبد الفتاح. (2007). التعليق على قانون المباني. القاهرة: دار الكتب القانونية.
10 - راضية عباس. (2015/2014). النظام القانوني للتهيئة والتعمير في الجزائر، أطروحو دكتوراه. الجزائر: كلية الحقوق، جامعة الجزائر1.
11 - عارف صالح مخلف. (2009). الادارة البيئية- الحماية الادارية للبيئة- (الإصدار 02). عمان، الاردن: دار اليازوري العلمية.
12 - عباس محمد الفاضلي سجي. (2017). دور الضبط الاداري في حماية جمال المدن-دراسة مقارنة. (المجلد 01). القاهرة، مصر: دار السلام القانونية.
13 - عبد الرحمان البكريوي. (2011). التعمير بين المركزية واللامركزية (الإصدار الطبعة 01). الرباط، المغرب: الشركة المغربية للنشر والتوزيع.
14 - عبد الرحمان عزاوي. (2007). الرخص الادارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه. جامعة الجزائر.
15 - عبد العزيز عبد الناصر علي السن. (2014). المسؤولية الجنائية للقائمين بأعمال البناء- دراسة مقارنة. المنصورة، مصر: دار الفكر للقانون والنشر والتوزيع.
16 - عبد العليم عبد المجيد مشرف. (1998). دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات، أطروحة دكتوراه. بني سويف القاهرة، كلية الحقوق، مصر: جامعة القاهرة.
17 - عبد الوهاب عرفة. (2006). شرح قوانين البناء والهدم. الاسكندرية، مضر: دار المطبوعات الجامعية.
18 - عثمان جبريل محمد جمال. (1992). الترخيص الاداري –دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراه. القاهرة، مصر: جامعى عين شمس القاهرة، مصر.
19 - كمال تكواشت. (2017/2016). التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم دراسة قانونية – دراسة قانونية-، أطروحة دكتوراه . الجزائر: جامعة باتنة.
20 - محسن أبو جمعة العجمي. (2010). الجزاءات الادارية العامة في القانون الكويتي والمقارن (المجلد 01). القاهرة، مصر: دار النهضة العربية.
21 - محمد أحمد فتح الباب. (2000). النظام القانوني للاحكام البناء في مصر (الإصدار 02). القاهرة، مصر: دار النهضة العربية.
22 - محمد الامين كمال. (2014). التدابير والاجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء والتعمير. المفكر، الصفحات 514-529.
23 - محمد عادل السعيد أبو الخير. (1993). الضبط الاداري وحدوده. القاهرة: مطابع الدواجي التجارية .
24 - محمود عاطف البنا. (1992). الوسيط في القانون الاداري. القاهرة: دار الفكر العربي .
25 - نجم الدين اسماعيل الزنكنه. (2012). القانون الاداري البيئ دراسة تحليلة مقارنة (الإصدار 01). بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.
26 - هاشم محمد عبد الرؤوف بسيوني. (2004). نظرية الضبط الاداري في النظن الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الاسلامية. القاهرة: دار النهضة العربية.