

التدابير والإجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء والتعمير

الأستاذ : محمد الأمين كمال

أستاذ مساعد " أ " كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة ابن خلدون - تيارت -

ملخص:

انتشرت في السنوات الأخيرة ظاهرة البناء العشوائي في مدن وأرياف الجزائر، حيث أصبحت تشكل انتهاكا خطيرا للمراسيم والقوانين الخاصة بتنظيم المدن، الأمر الذي أثر سلبا على البيئة العمرانية الجزائرية وحرمان حق المواطن في سكن صحي وجوار سكني تُحترم فيه حاجته ورغباته الصحية والاجتماعية والبيئية. تناول موضوع البحث ظاهرة البناء العشوائي من خلال توضيح طبيعة ومظاهر مخالفة البناء، حيث تم التمييز بين مخالفات البناء بدون ترخيص والمخالفات التي تحدث رغم وجود الترخيص بالبناء. كذلك تشمل الدراسة، آثار مخالفات قواعد البناء على البيئة العمرانية الصحية والبيئية من حيث شروط السكن الصحي والخصوصية والتعدي على الشوارع.

Abstract:

The phenomena of unplanned building has spread in the last few years in Algeria Strip cities and villages. This proliferation constitutes a serious violation against the regulations and legislations of organization and city building. This practice negatively affects the Algerian urban environment and leads to squandering citizens' rights to a healthy housing in the neighborhood which meets its basic hygienic, social and environmental requirements.

The study handles the random building showing the nature and the forms of various breaches building regulations. Discrimination has been made between violations happening due to impossibility of gaining a building license, and breaches happening despite obtaining a license.

Then the study sets out to show the effects of violations against the regulatory framework of building on the architectural environment, focusing on hygienic and environmental impact on adequate housing conditions, privacy, encroachments against streets.

لاشك أن للتنظيم في المجال العمراني أهميته وضرورته نتيجة المتغيرات العديدة في التركيب الاجتماعي والزيادة الضخمة في عدد السكان وتزايد الحاجة إلى الخدمات الحضارية المتطورة كما ونوعا، ومن ثم متابعة سير المرافق العامة والخدمات المحلية بانتظام واضطراد مع التنسيق بين الجهات المعنية على حل مشاكلها أو التطلع إلى تطويرها وتحديثها، إلا أن تدخلها بفرض سلطانها على الأفراد ليس مطلقا، وإنما مقيدة بدائرة قانونية مرسومة سلفا من قبل المشرع، فالسلطة العامة ما وجدت في الأصل إلا لصالح الأفراد الذين يمثلون العنصر الأصلي في إيجادها بشرط أن يندمج تطبيق القانون مع الشرعية للتعبير عن فكرة العدالة وتلخيص ما يسمى بسيادة القانون.

كذلك، تلتزم السلطات الإدارية باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لوقاية الأفراد من انهيارات المباني الآيلة للسقوط أو المقامة بمواد بناء مغشوشة أو لم يراع فيها وضع المواصفات العامة والأصول الفنية المقررة هندسيا، سعيا وراء الريح والكسب غير المشروع استغلالا لأزمة السكن أو نتيجة لأي فعل مادي عمراني جديد كبناء جدار أو هدمه أو غيرها، بالإضافة إلى الكوارث الطبيعية.⁽¹⁾

وتشمل التدابير الإدارية الوقائية، الوقف الإداري للأعمال المخالفة والأمر بالتصحيح وتحقيق المطابقة.

أولاً: الوقف الإداري للأعمال المخالفة

أي "وقف أعمال البناء المخالفة للقانون والتنظيم ولمضمون رخصة البناء المسلمة للبياني وحقيقة هذا النوع من الإجراءات والتدابير أنها تندرج في ذات الوقت في نظام الرقابة اللاحقة والمستمرة، إذ تتخلى الفترة الزمنية الممتدة بين انطلاق أشغال البناء وقبل انتهائها، بهدف وضع حدٍ للأخطاء والمخالفات المرتكبة قبل استفحاليها وتدارك ما لا يمكن تداركه وتصحيحه بسهولة ونتيجة تقنية مقبولة فيما لو تم تنفيذ مشروع البناء بكامله، ومن ثم فهو إجراء وقائي احتياطي"⁽²⁾، الأمر الذي أوضحته العبارة الأخيرة من 2/50 من المرسوم التشريعي رقم 94-07 الملغاة بالمادة 02 من القانون رقم 04-06 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004،⁽³⁾ التي تنص: "... وكذلك الأمر بتوقيف الأشغال"⁽⁴⁾. مما يعني أن اتخاذ مثل هذا الإجراء من قبل السلطة الإدارية قد أصبح اختياريًا، بحيث تعتمد مباشرة إلى الإجراء الآخر وهو الأمر بتحقيق المطابقة، إذ يغدو من باب تحصيل الحاصل أن يتضمن محضر معاينة المخالفة المرتكبة من قبل البياني أمرا صريحا أو ضمنيا بتوقيف الأشغال المخالفة؟ أو الجزء المخالف منها لقانون البناء ورخصة البناء لإعادة النظر فيها من جديد وجعلها مطابقة للقانون والتنظيم المعمول بهما ولمواصفات رخصة البناء الممنوحة، لم يتبع ذلك بإجراء ردي آخر هو قرار هدم البناء المخالف إدرايا دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء.⁽⁴⁾

وهو ما يفهم من الأحكام الواردة في المادتين 76 مكرر 2 و 76 مكرر 3 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-04 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد تراجع عن إجراء وقف الأعمال المخالفة واستبدله مباشرة بإجراء المطابقة؟ أم أنه جعله اختياريا فقط. لذلك من دعم للعمل الوقائي الذي يعد أهم خصائص إجراءات الضبط الإداري؟

بالرجوع إلى القانون رقم 15-08 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها والذي جاء من أجل معالجة وضعية البناء غير المرخص بها، أو فوات أجل إتمام انجازها، حيث جاء في المادة 24/3 أنه: "في حالة عدم إتمام أشغال البناء أو إذا كانت البناية غير مطابقة لرخصة البناء المسلمة، يجب على صاحب التصريح أن يوقف الأشغال فوراً ويبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني الذي يسلم له شهادة توقيف الأشغال من أجل تحقيق المطابقة".

وتضيف المادة 1/73² من نفس القانون بأنه: "يجب أن توقف بموجب أمر من الوالي أو بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية، دون رخصة تجزئة فوق الأملاك الوطنية العمومية أو فوق ملكية خاصة لم تخصص للبناء طبقاً لأحكام مخططات التعمير السارية المفعول.

في هذه الحالة، يأمر الوالي المخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وهدم البناء المشيدة في الأجل الذي يحدده".

وبالتالي فإن المشرع لم يستغن عن إجراء وقف الأشغال والأعمال المخالفة ولو أن قانون مطابقة البناء وإتمام انجازها جاء من أجل تسوية وضعيات غير مستقرة من البناء المخالفة لقواعد قانون البناء والأجل الممنوحة للبناء المرخص له.

فالتسوية في ظل قانون مطابقة البناء وإتمام انجازها، تختلف عن التسوية في ظل المرسوم رقم 85-212 المؤرخ في 13 غشت سنة 1985 المحدد لشروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها، وشروط إقرار حقوقهم في التملك والسكن.⁽⁵⁾ لكون التسوية وفقا لهذا المرسوم عملية إدارية وتقنية مؤطرة بقواعد استعمال وشغل الأراضي ذات الطبيعة الملزمة والقبالة للطعن فيها من الغير، وهي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي وفي غيابهما القواعد العامة للتهيئة والتعمير، يترتب عليها منح مستندات التسوية التي تنقل البناء من مجال المخالفة إلى المجال الشرعي المطابق للقانون.⁽⁶⁾

وفي «النظم القانونية المقارنة، وتحدينا في النظام القانوني المصري فان قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء المصري رقم 106 لسنة 1976 المعدل، قد نص في المادة 15 منه والمستبدلة بالقانون رقم 25 لسنة 1992، بأنه: "توقف الأعمال المخالفة بالطريق الإداري ويصدر بالوقف قرار مسبب من الجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم يتضمن بيانا بهذه الأعمال، ويعلن إلى ذوي الشأن بالطريق الإداري، فإذا تعذر إعلان عليهم بشخصه يتم الإعلان بإيداع نسخة من القرار بمقر الوحدة المحلية وقسم الشرطة أو نقطة الشرطة الواقع في دائرتها العقار، ويخطر بذلك الإيداع بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول". والواقع من الأمر أن إيقاف أعمال البناء المخالفة بالطريق الإداري يؤكد حقيقة هامة مفادها أن الوقاية خير من العلاج فضلا عما يرمي إليه من أهداف اقتصادية تتمثل في توفير نفقات المواد المختلفة على الدولة والجماعات المحلية التي تستخدم في إنشاء الأبنية المخالفة للقانون.

ولدعم فعالية الوقف الإداري، مكن المشرع المصري الجهة الإدارية من التحفظ خلال مدة وقف الأعمال المخالفة على الأدوات والمهمات المستخدمة فيها وذلك للحيلولة بين المخالف والإمكانات التي تعينه على التمادي أو الاستمرار في المخالفة، فاستأنفت الفقرة الثانية من المادة 15 أعلاه بقولها: "كما يكون لها التحفظ على الأدوات والمهمات المستخدمة في ارتكاب المخالفة، بشرط عدم الإضرار بحقوق الغير حسن النية، ولمدة لا تزيد على أسبوعين ما لم تأمر النيابة العامة بخلاف ذلك. وفي جميع الأحوال تضع الجهة الإدارية المختصة لافته في مكان ظاهر بموقع العقار مبينا بها الأعمال المخالفة وما اتخذ في شأنها من إجراءات أو قرارات". ويشير وضع اللافتة التي نصت عليها المادة إلى تحذير الغير وعدم انخداعهم في حالة اتجاه عزمهم على التعاقد مع مالك المبنى سواء بالإيجار أو بالشراء أو أي نوع من أنواع العقود.

وتأكيدا لذات المفهوم نصت الفقرة الثالثة والأخيرة من المادة 15 على مسؤولية المالك عن الإبقاء على هذه اللافتة، فقضت بأنه: "ويكون المالك مسؤولا عن إبقاء هذه اللافتة في مكانها واضحة البيانات إلى أن يتم تصحيح المخالفة أو إزالتها".

يتضح مما سبق أن قرار الوقف الإداري للأعمال المخالفة ما هو إلا قرار مؤقت وليس قرارا نهائيا وذلك لحين تصحيح المخالفة أو إزالتها أو إلغاء القرار إذا صدر حكم قضائي.⁽⁷⁾

نخلص من ذلك إلى القول: أن الوقف الإداري للأعمال المخالفة رغم اتسامه بصفة الإلزام والإرغام في مخاطبة صاحب البناء حائز الرخصة، إلا أنه لا يعتبر مع ذلك إجراء عقابيا، بل له معنى وأثر التدبير والإجراء الوقائي.⁽⁸⁾

ثانيا: الأمر بالتصحيح وتحقيق المطابقة

يقصد بالتصحيح: "إبراء البناء من العيوب التي اعترضته أثناء التنفيذ، وجعله مطابقاً لأحكام قانون البناء ومواصفات رخصة البناء الممنوحة، ولكن ليس بمبادرة من صاحب المشروع نفسه حائز رخصة البناء كما هي الحال عند طلب شهادة المطابقة، وإنما بإيعاز من السلطة الإدارية وبأمر منها باعتبارها سلطة ضبط إداري، كلفها المشروع بمهمة السهر على حسن تطبيق القوانين المنظمة للبناء، وبخاصة العمل على مطابقة أعمال البناء المنجزة مع مضمون رخصة البناء كاستند قانوني ينظم حالة بعينها، وهي ممارسة حق البناء من قبل شخص معين على عقار معين أو قطعة أرض معينة وفي زمن وأجل معين أيضاً. ويأتي هذا الأمر بالمطابقة على إثر ما تفرزه أعمال المراقبة والمعاينة التي تقوم بها المصالح الإدارية والتقنية المختصة طبقاً للإجراءات والترتيبات المنصوص عليها قانوناً"⁽⁹⁾.

ويتم التصحيح إذا ثبت أن البناء المخالف الذي أقامه الباني المرخص له يخالف المواصفات الفنية بما يقتضي تصحيحه، وكمثال على ذلك نذكر: إقامة شرفة أو فتحة شبك أو هدم شرفة غرفة بالمبنى بالدور الأرضي واستعمالها كمحل، ففي هذه الحالة يلتزم المخالف بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل المخالفة.⁽¹⁰⁾

وتطبيقاً لذلك، قضت المادة 73 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدلة بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004⁽¹¹⁾ من أنه: "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانوناً، زيارة كل البنايات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والإطلاع عليها في أي وقت".

وبنفس المعنى نصت المادة 27¹/2 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها حيث جاء فيها: "يلزم أعوان الدولة وأعوان البلدية المكلفون بالتعمير بالقيام بزيارة الأماكن ومعاينة حالة عدم مطابقة البنايات، في مفهوم أحكام هذا القانون، على أساس المعلومات المقدمة من صاحب التصريح.

يترتب على معاينة عدم المطابقة، في جميع الحالات تحرير محضر عدم المطابقة".

وهكذا، وبعد أن كانت مثل هذه الزيارات التفقدية اختيارية أصبحت إلزامية، ومن ضمن واجبات رئيس المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته وحده بعد أن كان يمارسها بالاشتراك مع الوالي، مما سيدعم مركزه أكثر فأكثر باعتباره سلطة إدارية محلية مستقلة في تصرفاتها وأعمالها الإدارية المندرجة ضمن أعمال الرقابة والضبط الإداري المعترف له بها.⁽¹²⁾

وفي نفس الإطار نصت المادة 76 من نفس القانون بأن: "يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة أو إنجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء".

ومن أجل تفعيل الرقابة الإدارية على أشغال البناء حددت المادة 76 مكرر من القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، الأعوان المؤهلون لمعاينة المخالفات في مجال البناء والتعمير حيث جاء فيها: "علاوة على أعوان وضباط الشرطة القضائية المنصوص عليه في التشريع المعمول به، يخول للبحث ومعاينة مخالفات أحكام هذا القانون، كل من:

- مفتشي التعمير؛

- أعوان البلدية المكلفين بالتعمير؛

- موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية؛

يؤدي الموظفون المؤهلون اليمين الآتية أمام رئيس المحكمة المختصة:

"أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق وأن أراعي في كل الأحوال الواجبات التي تفرضها علي".

تحدد شروط و كفايات تعيين الأعوان المؤهلين قانونا وكذا إجراءات المراقبة عن طريق التنظيم".

وتطبيقا لذلك، أصدرت السلطة التنظيمية المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المؤرخ في 30 يناير 2006 المحدد لشروط وكفايات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة،⁽¹³⁾ المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 09-343 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009⁽¹⁴⁾ حيث جاء في المادة الثانية المعدلة منه أنه: "طبقا لأحكام المادة 76 مكرر من القانون رقم 29-90 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر 1990 والمذكور أعلاه، يؤهل للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها، زيادة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية:

1) مفتشو التعمير الذين تم تعيينهم قانونا، طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-225 المؤرخ في 14 يوليو سنة 1991 والمذكور أعلاه؛

2) المستخدمون الذين يمارسون عملهم بمصالح الولاية التابعة لإدارة وزارة السكن والعمران والأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية والذين يعينون من بين:

- رؤساء المهندسين المعماريين ورؤساء المهندسين (في الهندسة المدنية)؛

- المهندسين المعماريين الرئيسيين والمهندسين (في الهندسة المدنية) الرئيسيين؛

- المهندسين المعماريين والمهندسين (في الهندسة المدنية)؛

- المهندسين التطبيقيين (في البناء) الذين يحوزون خبرة (2) على الأقل في ميدان التعمير؛
- التقنيين السامين (في البناء) الذين يحوزون خبرة ثلاث (3) سنوات على الأقل في ميدان التعمير".
- وتضيف المادة الثالثة بعد التعديل⁽¹⁵⁾ من ذات المرسوم بأنه: "يعين الأعوان المذكورين في الفقرة 2 من المادة 2 أعلاه، على قائمة اسمية، بقرار من الوالي المختص إقليميا، باقتراح من:
- مدير التعمير والبناء للولاية، فيما يخص المستخدمين الذين يمارسون عملهم بالإدارة المحلية التابعة لوزارة السكن والعمران؛
- رئيس المجلس الشعبي المختص إقليميا، فيما يخص الأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية".

ولاشك أن التنوع في تشكيلة الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير يزيد من فعالية الرقابة على أعمال البناء.

فعند معاينة المخالفة، يقوم العون المؤهل قانونا بتحرير محضر يتضمن بالتدقيق وقائع المخالفة وكذا التصريحات التي تلقاها من المخالف، ووقع محضر المخالفة من قبل العون المؤهل والمخالف، وفي حالة رفض التوقيع من قبل هذا الأخير يسجل ذلك في المحضر، وفي كل الحالات يبقى المحضر صحيحا إلى أن يثبت العكس.⁽¹⁶⁾ ويترتب على المخالفة، حسب الحالة، إما مطابقة البناء المنجز أو القيام بهدمه⁽¹⁷⁾ وهي مطابقة البناية لقانون البناء ولقرار الترخيص بالبناء.

فان أمرت السلطة الإدارية بتحقيق المطابقة بعد تلقها تصريحاً بانتهاء الأشغال من قبل المستفيد من رخصة البناء بغرض منحه شهادة مطابقة الأشغال المنجزة مع مواصفات قرار الترخيص بالبناء وقانون البناء في إطار أحكام المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المنظم لكيفية وشروط منح هذه الشهادة، أو عندما لا يبادر هذا الأخير بإيداع التصريح المذكور الذي يخوله الحق في استصدار شهادة المطابقة، تلك التي ستسهله السبيل إلى البدء باستغلال المبنى في الغرض الذي شيّد من أجله، بحيث تقوم السلطة الإدارية بالحلول وجوبا محل الباني لمطابقة أشغال البناء طبقا لما نصت عليه أحكام المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 وهذا بعد حلول أجلها القانوني المحدد في قرار الترخيص بالبناء، أو حتى في إطار صلاحيات المراقبة المستمرة لإنجاز أعمال البناء مثلما قضت بذلك المادة 73 المعدلة من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

وإذا ثبت لدى السلطة الإدارية القائمة على المراقبة والمتابعة في أي من هذه الحالات والمناسبات أن البناء قد تم إنجازه مخالفا لقواعد قانون البناء أو لقرار الترخيص بالبناء، يمكن لها أن تأمر الباني بالقيام بتصحيح العيوب وتدارك مظاهر مخالفة البناء للقانون ولمواصفات رخصة البناء

الممنوحة له وجعله مطابقا لهما، بالقيام بأعمال تصحيح من شأنها جعل البناء مطابقا للأصول التقنية والهندسية المعمول بها في البناءات المماثلة، على أن، ينجز هذه الإصلاحات وأعمال التصحيح المذكور خلال أجل معين.⁽¹⁸⁾

يحدث هذا تجسيدا للزيارات الميدانية وعمليات المعاينة المستمرة لمواقع البناءات التي يتعين على السلطة الإدارية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلون قانونا لهذا الغرض القيام بها مثلما تقضي بذلك المادة 73 المعدلة من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

وتدعيما لذلك، قضت المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة المعدل، والمذكور أعلاه بأن: "يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين أثناء قيامهم بالمراقبة، أن يطلبوا من المالك أو من موكله أو من ممثل صاحب المشروع، الوثائق الآتية التي تسلمها المصالح المختصة:

- التصريح بفتح الورشة:

- رخصة البناء:

- رخصة الهدم عند الاقتضاء". كذلك أوجبت المادة السابعة من ذات المرسوم أن يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفوقا بأعوان مؤهلين قانونا أثناء عملية المراقبة.

وعن توقيت وزمن المراقبة فقد قضت المادة الثامنة بأنه: "يمكن أن تتم المراقبة المنصوص عليها في المادة 5 أعلاه، نهرا و ليلا وأثناء أيام الراحة وأيام العطل وذلك في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.

يمكن الإعلان عنها أو تتم بشكل فجائي".

وفي نفس الإطار قضت المادة 1/18 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة المعدل، التي جاء فيها: "...يعد العون المؤهل قانونا محضر معاينة الأشغال غير المطابقة لأحكام رخصة البناء المسلمة، ويرسله إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا في أجل لا يتعدى اثني وسبعين (72) ساعة".

فقد خلى المشرع -ومن ورائه السلطة التنظيمية- كلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانونا بمراقبة تشييد البناءات المرخص بها والكشف عن مخالفات القواعد المقررة في قانون البناء وقرار الترخيص بالبناء إن وجد.

ولكي يستفيد الباني المرخص له من الخدمات التي تقدمها مصالح الدولة المكلفة البناء والتعمير أو مصالح البلدية قضت المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 أنه: "لا توصل فروع البناءات بمختلف الخدمات إلا باستظهار رخصة البناء ووصل افتتاح الورشة". وهو نفس المعنى الذي جاء به قانون مطابقة البناءات وإتمام انجازها لسنة 2008 حيث قضت المادة 54 منه: "تسمح رخصة البناء المتحصل عليها على سبيل التسوية، أو رخصة إتمام الانجاز بربط البناية بصفة مؤقتة بشبكات الانتفاع العمومية للفترة المذكورة في وثيقة التعمير، طبقاً لأحكام المادة 30 أعلاه.⁽¹⁹⁾

يودع طلب الربط لدى المصالح والهيئات المؤهلة.

في هذا الإطار، يمنع الربط المخالف لأحكام هذه المادة".

فالمقصود من ذلك أن تكون كل الأعمال والتصرفات التي يقوم بها صاحب المشروع مطابقة لقانون البناء والتعمير ولما تضمنته رخصة البناء إن وجدت عند الشروع في إنجاز أشغال البناء، وهو ما لا يتأتى للإدارة إلا عن طريق مراقبة ومتابعة أعمال البناء والأشغال المنجزة، الأمر الذي يثبت في محضر خاص يحرره عون مكلف لهذا الغرض، محضر يتضمن بالتدقيق وقائع المخالفة والتصريحات التي يتلقاها من الباني المخالف ويوقعه.

وفيما يخص حجية هذه المحاضر القانونية، فقد قضت المادة 76 مكرر 2 من القانون 90-29 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 والمتعلق بالتهيئة والتعمير أن المحاضر تبقى صحيحة إلى أن يثبت العكس، وطبقاً للمادة 1/38 من القانون رقم 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه التي جاء فيها: "تثبت مخالفات أحكام القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه، بمحاضر تبقى حجيتها قائمة إلى أن يثبت خلاف ذلك".

وعليه، فإن المحاضر التي يحررها الأعوان المؤهلون المذكورون أعلاه تبقى صحيحة إلى أن يطعن فيها بالتزوير كونها مثبتة لوقائع مادية وتقنية، باستثناء المحاضر التي يحررها ضباط الشرطة القضائية أصحاب الاختصاص العام المحددين في قانون الإجراءات الجزائية فإن لها حجية نسبية ويأخذ بها على سبيل الاستدلال.⁽²⁰⁾

والملاحظ أن إجراء تحقيق المطابقة المستحدث بموجب القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها، يتميز بمجموعة من الخصائص والميزات نلخصها فيما يلي:

(1) أن عملية تحقيق مطابقة البناية غير الشرعية تتم طبقاً لقواعد تنظيم أدوات التعمير، وفي حال غيابها طبقاً للقواعد العامة للتهيئة والتعمير.

فدراسة وتحقيق الإدارة في ملف تسوية البناءات المخالفة شبيه بدراسة طلب الترخيص بالبناء والتحقيق فيه في الحالات العادية، وعلى هذا الأساس نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-154 المؤرخ في 2 مايو 2009 المتعلق بإجراءات تنفيذ التصريح بمطابقة البناءات على أن: "تراعي دراسة التصريح مدى تطابق مشروع البناءة مع أحكام مخطط شغل الأراضي وفي حالة عدم وجوده يراعى مدى مطابقة المشروع مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو الأحكام العامة للتهيئة والتعمير".

(2) تحقيق المطابقة لا يمس حقوق الغير المستمدة من القانون الخاص كالارتفاقات طالما أنها غير مبنية ضمن أدوات التعمير.

- أن تحقيق مطابقة البناءات المخالفة في القانون رقم 08-15 المذكور أعلاه، إجراء للتسوية متأثر بمنهجية معالجة البناءات غير الشرعية في ظل المرسوم رقم 85-212 المذكور أعلاه، حيث قضت المادة الأولى منه بأنه: "يحدد هذا المرسوم شروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت في تاريخ نشر الأمر رقم 85-01 المؤرخ 26 ذي القعدة عام 1405 الموافق 13 غشت سنة 1985 المذكور أعلاه، محل عقود غير مطابقة للقواعد المعمول بها، وشروط إقرار حقوقهم في التملك والسكن.

كما يحدد شروط التكفل بالمباني المشيدة في التاريخ السالف الذكر، التي يمكن جعلها مطابقة لقواعد التعمير ومقاييس البناء".

وتطبق عمليات التسوية المذكورة في المادة الأولى أعلاه على ما يلي:

-إذا تعلق الأمر بأراض للبناء هي ملك للخواص وكانت محل صفقات غير قانونية بين أناس أحياء.
-إذا تعلق الأمر بأراض للبناء هي ملك عمومي شيد الغير فوقها بناية، وفي حوزته سند أو رخصة لشغلها، وفي هذه الحالة يمكن التنازل للشاغل الفعلي عن ملكية الأرض التي هي قاعدة للبناء حسب الشروط المحددة في المادة 3 أدناه.

-إذا تعلق الأمر بأراض للبناء هي ملك عمومي شيد الغير فوقها بناية دون أن يكون في حوزته أي سند أو رخصة لشغلها، وفي هذه الحالة يمكن التنازل حسب الشروط المحددة في المادة 3 أدناه، للشاغل الفعلي عن ملكية الأرض التي هي قاعدة للبناء، وعن ملكية البناءة نفسها المفروض نسبتها إلى مالك الأرض.⁽²¹⁾

وتتضي المادة 5 من ذات المرسوم بأنه: "لا تقبل التسوية، في الإطار الذي تحدده الفقرة الثانية من المادة الأولى أعلاه إلا البناءات التي يتوفر فيها الحد الأدنى من قواعد التعمير ومقاييس البناء سواء قبل انجازها أو بعد انجاز الأشغال التي تجعلها مطابقة.

تستهدف القواعد الدنيا السالفة الذكر احترام ما يأتي:

1-الارتفاقات التي ينجر عنها التصريح بعدم جواز البناء:

2-القواعد التي تتعلق بأماكن ومناطق محمية مثل التي يحددها الأمران المذكوران أعلاه: رقم 66-62 المؤرخ في 26 مارس سنة 1966 ورقم 67-281 المؤرخ في 20 ديسمبر سنة 1967:

3-قواعد الأمن؛

4-المظهر الذي لا يشوه تشوئها قبيحا محيط البناء المعني²⁴.

فقد ثبت اقتباس قانون مطابقة البناءات وإتمام انجازها لسنة 2008، مجموعة من أحكام مرسوم 1985 بشكل غير مبرر، منها على سبيل: المثال كيفية تحديد معايير التسوية المذكورة في المادة 18 من قانون مطابقة البناءات وإتمام انجازها،⁽²²⁾ أو عند تحديد البناءات المستثناة من إجراء تحقيق المطابقة المذكور في المادة 16 من نفس القانون،⁽²³⁾ كذلك عند إسناد عملية البت في إجراء تحقيق المطابقة للجنة الدائرة واستبعاد البلدية، مع تسجيل عدم توافق هذا الاقتباس مع الإطار الجديد للتسوية المبين في مفهوم تحقيق المطابقة، فكان من الأجدر الاكتفاء بالنص على أن عملية تحقيق مطابقة البناءات المخالفة لقواعد قانون البناء تتم وفقا لقواعد شغل الأراضي الذي يضبط قابلية العقار المعني بالبناء بشكل مفصل وهي أداة كانت غير منصوص عليها قبل صدور القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.⁽²⁴⁾

3) يتميز إجراء تحقيق مطابقة البناءات طبقا لقانون مطابقة البناءات وإتمام انجازها بأنه إجراء شامل، حيث أنه يتدخل من أجل تسوية وضعية الوعاء العقاري للبناء والوضعية العمرانية لها بأثر رجعي، فحق البناء متفرع عن الملكية العقارية كقاعدة ومن لهم الصفة والمصلحة في طلب رخصة البناء كما هو مقرر في النظام القانوني الجزائري وبالتالي لا يجوز التسوية بخلاف ما هو مقرر قانونا.

ولا يخلو إجراء تحقيق المطابقة هذا من الغموض عند معالجة طلب تسوية الوعاء العقاري، ذلك أن وزارة السكن والعمران صاحبة مشروع قانون مطابقة البناءات وإتمام انجازها، لم تشرك وزارة المالية،⁽²⁵⁾ بشكل تعذر معه صدور نصوص تنظيمية وتطبيقية تبين كيفية تسوية وضعية الملكية العقارية لوعاء البناء المخالفة (غير الشرعية). واقتصر الأمر على ذكر النصوص التنظيمية التي تبين كيفية تسوية البناء وهي:

* المرسوم التنفيذي رقم 154-09 المؤرخ في 2 مايو سنة 2009 المتعلق بإجراءات تنفيذ التصريح بمطابقة البناءات.⁽²⁶⁾

* المرسوم التنفيذي رقم 155-09 المؤرخ في 2 مايو سنة 2009 المحدد لتشكيلي لجنة الدائرة والطعن المكلفتين بالبت في تحقيق مطابقة البناءات وكيفية سيرها.⁽²⁷⁾

* المرسوم التنفيذي رقم 156-09 المحدد لشروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرهما.⁽²⁸⁾

* القرار المؤرخ في 23 يوليو سنة 2009 المحدد للنظام الداخلي المسير لاجتماعات لجنة الدائرة المكلفة بالبت في تحقيق مطابقة البناءات.⁽²⁹⁾

فوزير السكن والعمران طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 189-08 المؤرخ في أول يوليو سنة 2008 المحدد لصلاحيات وزير السكن والعمران،⁽³⁰⁾ الذي يقترح القوانين التي تنظم العمران والسكن وتسوية ذلك، الذي يكلف على الخصوص بما يأتي:

* يعد السياسة الوطنية في مجال تصميم وانجاز هياكل السكن والتجهيزات العمومية وينفذها؛

* يبادر بانجاز البرامج السنوية والمتعددة السنوات الخاصة بالسكن الحضري والريفي ويتابعها ويراقبها؛

* يحدد العناصر المتعلقة بمختلف أشكال السكن وكذا تكييفها والظروف الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية؛

* يعد ويقترح التشريع والتنظيم المتعلقين بقطاع السكن؛

* يسهر على مراقبة النوعية التقنية لبرامج السكن؛

* يسهر على النوعية التقنية والجمالية للإطار الوطني المبني ويحدد الإطار القانوني والوسائل المالية لصيانتها وتجديده وعصرنته؛

* يتصور القواعد والمواصفات التقنية وكذا معايير السكن ويسهر على تنفيذها؛

* يساهم في السياسات والأعمال والإجراءات المتعلقة بتسيير الممتلكات العقارية والحفاظ عليها وصيانتها.⁽³¹⁾

أما وزير المالية، فطبقا لنص المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 54-95 المؤرخ في 15 فبراير سنة 1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية،⁽³²⁾ حيث جاء فيها: "تمثل مهمة وزير المالية في مجال الأملاك الوطنية والعقارية فيما يأتي:

* يبادر بأي نص يتعلق بالأموال الوطنية وسجل مسح الأراضي والإشهار العقاري؛

* يطبق الأحكام التشريعية والتنظيمية والإجراءات اللازمة لما يأتي:

أ- جرد الممتلكات العمومية وتقويمها وحمايتها؛

ب- ضبط الجدول العام للممتلكات العمومية باستمرار؛

ج- إعداد سجل مسح الأراضي العام وحفظه؛

د- مسك السجل العقاري وضبطه باستمرار؛

هـ- يقوم بالمراقبة القانونية لاستعمال الممتلكات العمومية.

* ينفذ فيما يخصه التدابير والأعمال المتعلقة بنظام الملكية العقارية وغير العقارية ونقلها وإصلاحها³³. وبالتالي فإن عدم إشراك وزارة المالية في اقتراح قانون مطابقة البناء وإتمام انجازها، سيترتب عليه إشكال قانوني حول تسوية الوعاء العقاري.

(4) يتميز إجراء تحقيق مطابقة البناء المخالفة طبقا لقانون مطابقة البناء وإتمام انجازها لسنة 2008، بأنه إجراء استثنائي وإلزامي، لأن أحكام تحقيق المطابقة مؤقتة استحدثت لتسوية وضع استثنائي عام يطبع العمران في الجزائر ويطبق هذا الإجراء في أجل 5 سنوات ابتداء من نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية،⁽³³⁾ وبالتالي فإن المشرع لم يفلح عندما حدد أحكاما مؤقتة وأخرى دائمة فيما يتعلق بقانون مطابقة البناء وإتمام انجازها، والسبب في ذلك يعود لوحدة الموضوع وارتباطه بقوانين البناء في النظام القانوني الجزائري.

(5) تكتسي عملية التسوية بموجب قانون مطابقة البناء وإتمام انجازها، طابعا إلزاميا رغم أن المبادرة بتحريك إجراء تحقيق المطابقة تقع على عاتق الباني صاحب الصفة والمصلحة على الوضع المقرر في المرسوم التنفيذي المرجعي رقم 176-91 أين تلتزم السلطة الإدارية بالحلول محل الباني في إجراء مطابقة أشغال البناء لقرار الترخيص بالبناء.⁽³⁴⁾

نخلص من كل ما تقدم إلى القول: أن أمر التصحيح وتحقيق المطابقة الموجه للباني المرخص له، يعتبر من التدابير الإدارية الوقائية يهدف إلى تجنب المخالفات المرتكبة ضد قواعد قانون البناء قبل استفحال آثارها السلبية ومنه ظهور البناء العشوائي والمساس بالنظام العام الجمالي للمدينة الذي يعد من الصالح العام.

وفي هذا الإطار نص المشرع في المادة 12 من قانون مطابقة البناءات وإتمام انجازها لسنة 2008، على اعتبار المظهر الجمالي للإطار المبني من الصالح العام ولهذا الغرض يستلزم المحافظة عليه وترقيته، ومما يبين اهتمام المشرع بهذا الجانب هو تكليف السلطة التنظيمية بتطبيق هذه المادة.

كذلك فان التصحيح وتحقيق المطابقة يهدف إلى تشجيع الباني على الرجوع إلى الوضع العادي بتصحيح ما نقص من أشغال البناء المخالفة بما يجعلها متفقة وأحكام قانون البناء والنصوص المطبقة له، غير أن أمر التصحيح وتحقيق المطابقة هذا سيتحول من تدبير وقائي إلى ردعي عقابي عندما لا يمتثل الباني للأوامر الموجهة إليه من الإدارة، أو يتمادى في إنكار أو إهمال واجب تصحيح واستكمال الأعمال المعنية في الوقت والشكل المناسبين بعد انقضاء المهلة المحددة له في قرار الترخيص بالبناء، مما يجعل أعمال البناء في وضع غير مطابق مع أحكام قانون البناء أي غير مشروع من وجهة نظر قانونية وإدارية، الأمر الذي يمنح سلطة الضبط الإداري الحق في اللجوء إلى هدم وإزالة المباني المخالفة.

خاتمة:

هكذا تنتهي هذه الدراسة التي كرسناها لبحث موضوع التدابير والإجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء والتعمير ومن خلال هذه الدراسة توصلنا إلى النتائج التالية:

* إن قوانين البناء تمثل مشكلة خطيرة ومعقدة فهي بدون دراسة علمية كافية، كما أنها تفقد عامل الاستقرار والتوازن والاستمرار، وأصبحت تعاني من تعددها بصورة يصعب على القائمين بتنفيذها استيعابها وتطبيقها، وكذلك بالنسبة للمتخصصين في مجال البناء والتعمير، وقد أدت التعديلات والتغييرات والاستثناءات المستمرة لقانون البناء إلى فقدانها الجدية والاحترام ولجوء الكثير من الأفراد إلى البناء بدون ترخيص فذلك أيسر لهم من ضياع الوقت والمال مهما كانت العقوبات التي في الغالب يمكن التحايل عليها وينعكس ذلك القصور في قانون البناء بصورة سلبية وذلك بالمراس بالنظام العام الجمالي والبيئي للمدينة وينعكس ذلك على تدني مستوى تحضر الفرد والمجتمع على حد سواء. (35)

* التقليل من ضغط الوصاية على الإدارة المحلية في مجال البناء والتهيئة والتعمير.

* باتت الحاجة ماسة جدا إلى قوانين بناء رادعة تضع القيود والمعايير والأسس الرادعة والملزمة عند أية عملية بناء، سيما إذا ذكرنا أن قوانين تسوية مخالفات البناء أصبحت من العوامل التي تعمل وبشكل متقدم إلى إبقاء الإطار التقليدي للبناء في صلب المخاطرة وارتداداته السلبية ونتائجه على صحة الإنسان والبيئة.

الهوامش:

- ¹ - السيد أحمد مرجان: "تراخيص أعمال البناء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص37.
- ² - عزاوي عبد الرحمن: "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2007، ص689.
- ³ - ج.ر العدد 51 لسنة 2004.
- ⁴ - عزاوي عبد الرحمن: "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، مرجع سابق، ص690.
- ⁵ - ج.ر العدد 34 لسنة 1985.
- ⁶ - عيسى بن دوحه: "الإطار القانوني لتسوية البناء غير الشرعي في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البلدية 2011، ص97.
- ⁷ - محمد أحمد فتح الباب: "النظام القانوني لأحكام البناء في مصر"، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة مصر، 1999-2000، ص208 وما بعدها.
- ⁸ - عزاوي عبد الرحمن: "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، مرجع سابق، ص693.
- ⁹ - عزاوي عبد الرحمن: "الإجراءات والمواعيد في مادة منازعات العمران (حالة شهادة المطابقة)"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، دورية علمية محكمة تعنى بالدراسات القانونية والإدارية تصدرها كلية الحقوق بجامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس - العدد الرابع 2008، ص 170.
- ¹⁰ - السيد عبد الوهاب عرفة: "شرح قوانين البناء والهدم"، دار المطبوعات الجامعية، الأزاريطة الاسكندرية، 2006، ص261.
- ¹¹ - ج.ر العدد 51 لسنة 2004.
- ¹² - د.عزري الزين: "نور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم"، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بعنوان: "المنازعات المتعلقة بالعمران"، 2008، ص56.
- ¹³ - ج.ر العدد 06 لسنة 2006.
- ¹⁴ - ج.ر العدد 61 لسنة 2009.
- ¹⁵ - نصت المادة الثالثة قبل التعديل أنه: "يعين الأعوان المذكورين أعلاه، على قائمة اسمية بمقرر مشترك بين الوزراء المكلفين بالجماعات المحلية والعدل والتعمير". ولاشك أن هذا التعديل يخفف الضغط على الإدارة المركزية ويمنح صلاحيات أوسع للإدارة المحلية.
- ¹⁶ - المادة 76 مكرر 2 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.
- ¹⁷ - المادة 76 مكرر 3 من قانون التهيئة والتعمير.
- ¹⁸ - عزاوي عبد الرحمن: "الإجراءات والمواعيد في مادة منازعات العمران..."، مرجع سابق، ص172.
- ¹⁹ - تنص المادة 30 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها على أن: "تكون مصالح الدولة المكلفة بالتعمير ملفا لكل تصريح، يحتوي على:
- التصريح كما تقدم به المصرح؛
- الرأي المعلل لمصالح التعمير للبلدية؛
- الرأي المعلل للإدارات والمصالح والهيئات التي تمت استشارتها؛

- رأي مصالح الدولة المكلفة بالتعمير .
- يجب أن يحمل الملف رقما ترتيبيا تبرر فهرسته في سجل خاص ينشأ لدى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير "" .
- 20- العربي رباح أمين: "رخصة البناء في المناطق الخاصة والمنازعات المتعلقة بها"، مذكرة المدرسة العليا للقضاء، 2005-2006، الجزائر، ص41.
- 21- المادة 2 من المرسوم رقم 85-212 المذكور أعلاه.
- 22- تقضي المادة 18 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها بأن: ""يتم تحقيق مطابقة البناء وإتمام انجازها، حسب وضعية حالة كل بناية، مع الأخذ بعين الاعتبار:
- الطبيعة القانونية للوعاء العقاري؛
 - احترام قواعد التعمير ومقاييس البناء؛
 - تخصيصها أو استعمالها؛
 - موقع تواجد البناء وربطه بالشبكات"" .
- 23- تشمل البناءات المستثناة من إجراء تحقيق المطابقة:
- البناءات المشيدة في قطع أرضية مخصصة للارتفاقات ويمنع البناء عليها؛
 - البناءات المتواجدة بصفة اعتيادية بالمواقع والمناطق المحمية المنصوص عليها في التشريع المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع والمعالم التاريخية والأثرية، وحماية البيئة والساحل بما فيها مواقع الموانئ والمطارات وكذا مناطق الارتفاقات المرتبطة بها؛
 - البناءات المشيدة على الأراضي الفلاحية أو ذات الطابع الفلاحي أو الغابية أو ذات الطابع الغابي باستثناء تلك التي يمكن إدماجها في المحيط العمراني؛
 - البناءات المشيدة خرقا لقواعد الأمن أو التي تشوه بشكل خطير البيئة والمنظر العام للموقع؛
 - البناءات التي تكون عائقا لتشييد بنايات ذات منفعة عامة أو مضررة لها والتي يستحيل نقلها.
- 24- عيسى بن دوحه: "الإطار القانوني لتسوية وضعية البناء غير الشرعي في التشريع الجزائري"، مرجع سابق، ص98.
- 25- ج.ر لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى العدد 66 بتاريخ 19 مايو سنة 2008.
- 26- ج.ر العدد 27 لسنة 2009.
- 27- ج.ر العدد 27 لسنة 2009.
- 28- ج.ر العدد 27 لسنة 2009.
- 29- ج.ر العدد 55 لسنة 2009.
- 30- ج.ر العدد 37 لسنة 2008.
- 31- المادة 2/2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-189 2008 المحدد لصلاحيات وزير السكن والعمران.
- 32- ج.ر العدد 15 لسنة 1995.
- 33- قضت المادة 94 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها أنه: ""ينتهي مفعول إجراءات تحقيق مطابقة البناء وإتمام انجازها كما تنص عليها أحكام هذا القانون في أجل خمس (5) سنوات ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

غير أن أحكام هذه المادة لا تعني أحكام المواد 2 و3 و4 و5 و6 و7 و8 و10 و11 و12 و54 و61 و68 و93 من هذا القانون التي تبقى سارية المفعول".

³⁴- عيسى بن دوحه: "الإطار القانوني لتسوية وضعية البناء غير الشرعي في التشريع الجزائري"، مرجع سابق، ص99.

³⁵- عصام الدين محمد علي: "قوانين البناء ومدى انعكاساتها على خصائص البيئة السكنية في مصر"، المؤتمر الدولي التاسع: "حمالية البيئة ضرورة من ضروريات الحياة"، مؤسسة العلميين الدوليين بالتعاون مع جامعة الإسكندرية، ص9