

قواعد النظام العام العمراني في مجال حماية البيئة

أ. بريكي محمد جامعة زيان عاشور بالجلفة

مقدمة :

أمام تزايد آثار المشكلة العمرانية على أمن المواطنين و صحتهم وسلامتهم، وتفاقمها على البيئة وعلى المظهر الجمالي للمدن وعلى العقار الفلاحي و السياحي من خلال التشوه الذي أصبح يميز المدن الجزائرية نتيجة مخالفة قوانين العمران وعدم صرامة تطبيقها فضلا عن عدم ثباتها بسبب كثرة التعديلات الواردة عليها و كثافة الشروط التقنية لطلب رخص البناء، مما ساهم في انتشار البناءات غير الشرعية ودون تراخيص واستعمال مواد مغشوشة و غير مطابقة في ظل ضعف الرقابة العمرانية، وعدم الالتزام بالشروط الفنية مما أدى إلى انهيار العديد من المباني¹، فضلا عن انتشار البناء في الأراضي الفلاحية وبمحاذاة الأودية وبجوار الأماكن المعرضة للخطر الزلزالي والانجراف والصناعي على حساب اختفاء المساحات الخضراء، زيادة إلى جانب إقامة منشآت صناعية ذات تأثير خطير على البيئة و المحيط وفي الأماكن العمرانية كل ذلك أدى إلى البحث عن ضابط صارم يقوم بدور الدرع الحامي للقيم والمصالح العليا للدولة ، و من ثم تم استعارة مضمون فكرة النظام العام ليكون الأداة القانونية في الضبط العمراني كحد على سلطان الإرادة في استعمال و استغلال الحق في السكن، و في تنظيم اقتنائه و تداوله.

يقصد بقواعد النظام العام في مجال التعمير، مجموعة القواعد التي تعتبر قيودا في اقتناء الأوعية العقارية وفي البناء، حيث يجب ترشيد استعمال المساحات العقارية للبناء و أن لا يكون ذلك على حساب النشاطات الفلاحية و المساحات الحساسة و المواقع و المناظر، و من خلال التمعن في النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير، يمكن استخلاص مجالات النظام العام العمراني و التي تخص النظام العام التوجيهي، و النظام العام الجمالي، والنظام العام البيئي، و النظام العام الثقافي و الحضري ، و النظام العام المستدام، و من هذا القبيل تدخل المشرع بفرض قواعد قانونية آمرة و ناهية تظهر لنا من خلال قانون 29/90 المعدل و المتمم بالقانون 05/04 المتعلق بالتهيئة و التعمير الذي اشترط على الإطار العمراني عدم الإضرار بالاقتصاد الحضري و أن لا يخل بالتوازنات البيئية و أن تكون متلائمة مع حماية المعالم الأثرية و التاريخية و الثقافية و غير معرض للكوارث الطبيعية.

و هو ما استوجب التدخل من أجل وضع آليات لضبط المعاملات المتعلقة بالعقار، وهو التدخل الذي يجب أن يكون مضبوطا بدوره بفكرة حفظ النظام العام كغاية عليا لمنح الدولة أساليب الضبط الإداري خصوصا أسلوب الحظر وأسلوب الترخيص المسبق الأكثر تقييدا للنشاط الفردي و كذا أسلوب الإخطار والتنظيم الأقل تقييدا لممارسة النشاط الفردي وتطبيقا لهذه الأساليب على حماية النظام العام العمراني أخذت هيئات الضبط العمراني في أسلوب التنظيم المسبق لكيفية ممارسة النشاط العقاري وكذا أسلوب الترخيص الإداري المسبق وبدرجة أقل أسلوب الإخطار و هي كلها أساليب وقائية تكون قبل ممارسة النشاط العقاري أو العمراني، و زيادة على ذلك أخذ المشرع بالأسلوب العلاجي من خلال رخصة و قرار الهدم فضلا عن توقيع الجزاء في حالة مخالفة قوانين التعمير².

مما يعني أن المشرع حاول إحكام السيطرة على النشاط العمراني بما لا يخالف النظام العام وهذا ربما راجع بالنظر إلى ارتباط النشاط العمراني بالعقار الذي يمثل مصلحة عليا للدولة لارتباطه بإقليم الدولة و قواعد التهيئة و حماية البيئة.

و منه يكون لدينا ثلاث محطات رئيسية نعرج عليهم انطلاقا من مرحلة التخطيط العمراني كأداة رقابية قبلية ، إلى مرحلة الترخيص بالبناء ، ثم دور الأجهزة الإدارية في الضبط العمراني لحماية البيئة.

المبحث الأول : التخطيط العمراني (الرقابة قبلية)

إن التخطيط العمراني هو وسيلة أساسية للتهيئة و التدخل من أجل تسيير المدينة بصورة مستدامة فهو أداة للبرمجة و التنظيم يتيح للسلطات العمومية على المستوى المحلي، الجهوي والوطني التحكم في النمو العمراني بوضع أدوات التخطيط العمراني.

من ضمن هذه الأدوات، نجد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ومخطط شغل الأراضي اللذان يشكلان الوسائل الأكثر استعمالا في التخطيط العمراني المعاصر.

و إن المشرع بإصداره لقانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير يكون قد أعطى إطارا شرعيا وقانونيا للتخطيط العمراني.

و الملاحظ أن هذا القانون عدل بالقانون 05/04 ، و كان ذلك أثر معايير حمائية أضافها للتوسع فكرة النظام العام العمراني بخصوص البيئة و الكوارث الطبيعية .

و بصدر القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة³، يعتبر قفزة نوعية لقواعد التهيئة و التعمير حيث نصت المادة 43 منه ، على أن تخضع عمليات بناء و استعمال و استغلال البنايات و المؤسسات الصناعية و التجارية إلى مقتضيات حماية البيئة و تفادي إحداث التلوث الجوي و الحد منه ، و كذا المادة 60 في الفقرة الثانية من القانون نفسه على أنه يتم تخصيص و تهيئة الأراضي لأغراض زراعية أو صناعية أو عمرانية أو غيرها طبقا لمستندات العمران و التهيئة و مقتضيات الحماية البيئية و بناء على ما سبق فكل من القانونين مكمل للآخر.

المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

تطرق المشرع الجزائري للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بموجب القانون 29/90 المتضمن قانون التهيئة و التعمير في مواده من المادة 16 إلى المادة 30 و النصوص التطبيقية له، لا سيما المرسوم التنفيذي رقم 177/91 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به⁴ المعدل و المتمم بدوره بموجب المرسوم التنفيذي 317/05⁵.

و يندرج المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في إطار التخطيط المحلي للتهيئة و التعمير و يتركز على توزيع الصلاحيات ما بين الدولة و الولاية و البلدية ، و بين مختلف أجهزة الدولة و المؤسسات وفقا لمبادئ اللامركزية و عدم التركيز و وفقا للتوجيهات الأساسية لتهيئة الإقليم المستخلصة من آليات أعلى مثل: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم و المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم و مخطط تهيئة الولاية وفقا لمبدأ المطابقة الذي يقصد به أن القاعدة الدنيا تحترم القاعدة العليا.

أولا : موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

حدد موضوعه بموجب المادة 16 و المادة 18 من قانون 29/90 كما يأتي :

*تحديد التخصيص العامل لأراضي على مجموع تراب البلدية أو مجموعة البلديات و هذا بتقسيم إقليمها إلى أربع قطاعات هي:

القطاعات المعمرة، القطاعات المرشحة للتعمير، قطاعات التعمير المستقبلية و القطاعات غير القابلة للتعمير⁶.

*تحديد توسعا لمباني السكنية و تركز المصالح و النشاطات و طبيعة و موقع التجهيزات الكبرى و الهياكل الأساسية.

*تحديد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية و المناطق الواجب حمايتها.

جاء المشرع بالمواضيع المذكورة أعلاه التي تمثل مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بصفة شاملة و ترك أمر تحديدها للتنظيم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل و المتمم.

ثانيا: أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

إن الأهداف المنتظرة من إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير تتمثل فيما يأتي⁷:

- تحديد التوجهات الأساسية لتهيئة مجال البلدية أو البلديات المعنية انطلاقا من التوجهات العامة التي تقدمها أدوات التهيئة الإقليمية واعتمادا على مخططات التنمية.

- يحدد شروط عقلنه استعمال المجال و يهدف إلى الاستغلال العقلاني و الأمثل للموارد الاقتصادية.

- يحدد آجال إنجاز مخططات شغل الأراضي و مناطق التدخل على النسيج العمراني.

- يقسم المجال المعني إلى قطاعات معمرة، قطاعات قابلة للتعمير على المدى القريبة و المتوسط، و قطاعات مستقبلية التعمير و أخرى غير قابلة للتعمير.

- الحفاظ على البيئة، الأوساط الطبيعية و التراث الثقافي و التاريخي.

- الحفاظ على النشاطات الفلاحية .

- تحديد المناطق التي تتطلب حماية خاصة كالمواقع و المناظر و المحيطات الحساسة.

- يحدد توقعات التعمير وقواعده.

نلاحظ أن أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لا تقتصر على تحديد المناطق التي يمكن تعميمها حسبما

يقتضيه النسيج العمراني، بل يهدف أيضا إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها.

تظهر أهمية المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في أنه الوثيقة المرجعية لكل أعمال التدخل في العقار و بعد

المصادقة عليه يعتبر ملزما لكل الهيئات المتواجدة في إقليم البلدية حتى للجهة المعدة له ، و كما تظهر أهميته أيضا

في تحديد الاحتياجات العقارية كونه هو المقسم للعقارات على تراب البلدية، لذلك فإنه يتطلب معرفة الأملاك

العقارية بطبيعتها و كذا معرفة طرق استعمالها تفاديا للنمو العمراني العشوائي و الاستغلال اللاعقلاني للأملاك

العقارية للبلدية بغرض توفير الاحتياجات الأساسية داخلها، و يوضع على مستوى البلدية أو مجموعة من البلديات

من أجل التوجيه و التحكم في التنمية و بهدف صياغة صورة مجالية تسمح بتطبيق سياسة عامة على إقليمها.

المطلب الثاني : مخطط شغل الأراضي

لقد نص المشرع الجزائري على مخطط شغل الأراضي في قانون التهيئة والتعمير وعلى وجه التحديد في "القسم الثالث" من "الفصل الثالث" الذي جاء بعنوان التهيئة و التعمير⁸.

أما التفصيل فقد جاء به المرسوم التنفيذي رقم 178/91⁹ المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 318/05¹⁰.

أولا: تعريف مخطط شغل الأراضي

عرف المشرع الجزائري مشروع مخطط شغل الأراضي على النحو التالي : "هو ذلك المخطط الذي يحدد بالتفصيل وفي إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء عليها"¹¹.

يتضح من خلال هذا التعريف أن مخطط شغل الأراضي هو أداة من أدوات التعمير يغطي في غالب الأحيان تراب بلدية كاملة ، تحدد فيه وبصفة مفصلة قواعد وحقوق استخدام الأراضي والبناء في إطار احترام القواعد التي تضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير¹² يجب إنجازه على صعيد البلدية من أجل توجيه وتنظيم استعمال الأرض طبقا لأحكام القانون 29/90. تمنح قرارات التعمير على أساسه ، يكتسب قوة القانون ، قابل للمعارضة أمام الغير ويشكل مرجعا تنظيميا للسلطات العمومية المحلية.

ثانيا: أهداف مخطط شغل الأراضي

لقد أكد القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم على أهداف مخطط شغل الأراضي طبقا لما يلي¹³:

- تحديد بصفة مفصلة الشكل الحضري بالنسبة للقطاع أو القطاعات المعنية، حقوق البناء واستعمال الأراضي.
- تعيين الكمية القصوى والدنيا المسموح بها في البناء المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو بالمتر المكعب من الأحجام ، أنماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها.
- يضبط المظهر الخارجي للبناءات .
- تحديد المساحات العمومية و المساحات الخضراء و المواقع المخصصة للمنشآت العمومية و المنشآت ذات المصلحة العامة وكذا تخطيطات وميزات طرق المرور.
- تحديد الارتفاعات .
- تحديد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها.

- تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.
- بيان خصائص القطع الأرضية .
- بيان مواقع المباني بالنسبة إلى الطرق العمومية وما يتصل بها، ومواقع المباني بالنسبة إلى الحدود الفاصلة.
- تحديد ارتفاع المباني والمظهر الخارجي.
- بيان موقف السيارات أو المساحات الفارغة و المغارس .
- تحديد نوع المنشآت والتجهيزات العمومية وموقعها وتحديد الطرق والشبكات المختلفة التي تتحملها الدولة ، كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذلك آجال إنجازها
- كما أضاف القانون 05/04 بعض الأهداف الأخرى التي لا بد أن يسعى إلى تحقيقها من خلال إعداد مخطط شغل الأراضي كتحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق والتي تخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء¹⁴ وكذلك بيان المنافذ والطرق وكيفية الوصول الشبكات إليها¹⁵، كما يهدف أيضا إلى جعل مختلف قرارات التعمير الفردية موافقة لأهداف المشروع البلدي المحتوي في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و فيه تلتقي مصالح الأفراد وإرادة الجماعات المحلية فيرشد الأفراد إلى ماهو مرخص به و ما هو ممنوع و يدلهم على الشروط الأساسية و خصائص التعمير و البناء لهذا فهو يحدد بالتفصيل وكما يدل عليه اسمه صعوبات شغل الأراضي.¹⁶

المبحث الثاني: رخصة البناء كأداة لحماية البيئة

ما دام أن رخصة البناء من رخص الضبط الإداري فحتما تتعلق بحفظ النظام العام أي المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، حيث تستهدف السلطة الإدارية من خلال منحها و أو رفضها الرقابة المسبقة على إنشاء وتنفيذ عمليات البناء طبقا لقاعد مرسومة لها و العمل على مطابقتها لمواصفات تقنية و لمقتضيات الأمن والقواعد الصحية

لم يعرف المشرع الجزائري رخصة البناء في قانون التعمير ولا في القوانين الأخرى، بل اكتفى في المادة 52 من القانون رقم 29/90 بالنص على أنها رخصة تشترط في حالة تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها، ولتمديد البنايات الموجودة، وتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه، أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية وإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج ، و أما عن التعريف الذي ورد في المرسوم التنفيذي رقم 19/15¹⁷ الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير و تسليمها، أنه يشترط كل تشييد لبناية جديدة أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير: مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة و الاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء وطبقا ما نص عليه القانون.

لحد من تجاوزات الأشخاص في تشويه البيئة التي يعيشون فيها ، عملت مختلف التشريعات و منها الجزائرية على وضع ترسانة من القوانين الهادفة لتنظيم حركة البناء و التشييد وفق قواعد مرسومة و عدم تركها لأهواء الأفراد على نحو يضمن الحماية اللازمة للبيئة، و تعد رخصة البناء أداة من الأدوات المهمة لتجسيد حماية البيئة من أخطار و انعكاسات التوسع العمراني.

تساهم رخصة البناء بشكل ايجابي في حماية البيئة من انعكاسات التوسع العمراني و يتجلى ذلك من خلال تقييد مشاريع البناء بمعطيات بيئية خاصة، و من خلال تقييد إجراءات الحصول على الرخصة بدراسات بيئية مسبقة.

المطلب الأول : تقييد مشاريع البناء بمعطيات بيئية خاصة

إن الحاجة إلى تسيير الإقليم تسييرا عقلانيا فرضت ضرورة إيجاد قواعد قانونية تحكم النشاط الاقتصادي وتوزيع السكان على الإقليم على النحو الذي يحقق التوازن في إطار التهيئة العمرانية¹⁸ ، ولتفادي الانعكاس الضار لمشاريع البناء على الجانب البيئي أوجب المشرع ضرورة مراعاة مقاييس خاصة بموقع البناية، ومقاييس خاصة بالبناية ذاتها.

أولا : مقاييس خاصة بموقع البناية

تعتبر رخصة البناء الوسيلة القانونية الأساسية التي من خلالها يتم ضمان استخدام الأرض وفقا لتوجيهات أدوات التهيئة والتعمير الهادفة إلى تحديد التوجهات الأساسية لتهيئة الأراضي وترشيد استعمال المساحات و الموازنة بين وظيفة السكن و الفلاحة و الصناعة و وقاية المحيط و الأوساط الطبيعية ومراعاة المعايير الخاصة بالتنمية المستدامة بشكل فعال ومتوازن بيئيا وعمرانيا¹⁹ ، فإن كانت حماية المجالات الطبيعية من اهتمامات قانون البيئة إلا أن قانون التعمير لا يمكن تجاهل ضرورة حماية بعض المناطق لقيمتها الايكولوجية أو الجمالية²⁰ لذلك أوجب المشرع على الإدارة ضرورة مراعاتها بعض الاعتبارات المتعلقة بموقع البناية عند تحضير رخصة البناء، فالمادة 4 من قانون 05/04 المتعلق بالتهيئة والتعمير حددت شروط على القطع الأرضية التي تكون قابلة للبناء عليها، فإن كانت واقعة على أراضي فلاحية لا بد أن يراعى البناء عليها الاقتصاد الحضري، وإن كانت واقعة على أراضي فلاحية لا بد أن يكون البناء عليها في الحدود المتلائمة مع القابلية للاستغلالات الفلاحية، أما إذا كانت واقعة في مواقع طبيعية فلا بد أن تتم عملية البناء في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازن البيئي والحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية أما الحالة الأخيرة في إمكانية البناء على القطع الأرضية فتتمثل في أن تكون هذه الأخيرة غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة على الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، وفي هذا الصدد تحرص

أدوات التهيئة والتعمير على تحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية وضبط توقعات التعمير وقواعده وتحدد على الخصوص الشروط الكفيلة بترشيد استعمال المساحات الطبيعية و المحافظة على النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة و المواقع والمناظر من جهة وتعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية و الأراضي ذات المنفعة العامة والبنائات الموجهة للاحتياجات الحالية و المستقبلية من جهة أخرى فضلا عن شروط التهيئة و البناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية²¹.

و تأكيداً على أهمية مراعاة موقع البناية لحماية الجانب البيئي فإن المشرع يمنع منح رخصة البناء إذا كانت المساحات الخضراء الموجودة في الموقع المراد البناء عليه تمثل أهمية أكيدة ولم يتم ضمانها أو من شأن إنجاز المشروع هدم عدد كبير من الأشجار²².

ثانيا : المقاييس الخاصة بالبناية ذاتها

تعتبر رخصة البناء أحد الوسائل القانونية التي من خلالها يتم وضع الضوابط التي تكفل ضمان صلاحية المباني وسلامتها وتطبيقها مع الأصول الفنية²³، فالمشرع الجزائري وضع مقاييس خاصة بالبناية نفسها تحسباً من انعكاسات سلبية على الجانب بيئي، ففرض العديد من الشروط على البناية لتسليم الرخصة و سرد العديد من الحالات التي يمكن وقف منحها أهمها إذا كانت البنايات أو التهيئات بفعل موضعها و مآلها أو حجمها لها عواقب ضارة بالبيئة أو تتعارض مع الأحكام الواردة في مخططات التهيئة العمرانية أو بالمحافظة على المكان ولآثار التاريخية²⁴، و بالنسبة لبناء المؤسسات الصناعية فرخصة البناء فيها تتوقف على فرض حتمية معالجة ملائمة لتصفية كل أنواع الدخان المضر بالصحة العمومية و على اشتراط تدابير ترمي إلى التقليل من مستوى الضجيج و في بعض الأحيان شريطة إنشاء و تهيئة مساحات خضراء بالقدر الذي يتناسب مع أهمية و طبيعة المشروع، بالإضافة إلى دور رخصة البناء في ضمان صلاحية المباني و سلامتها فإنها تضمن تطابق أعمال البناء مع الأصول الفنية و المواصفات العامة لتوفير مقتضيات الصحة العامة و الأمن العام وحماية البيئة العمرانية من التلوث²⁵.

المطلب الثاني : تقييد إجراءات الحصول على رخصة البناء بدراسات بيئية مسبقة

إن حماية البيئة لا يستلزم حماية الطبيعة والآثار والموارد فقط وإنما تستلزم حماية كل ما يرتبط بإطار الحياة وظروفه، فمن هذا المنظور قيّد المشرع إجراءات طلب رخصة البناء بالقيام بدراسة التأثير على البيئة، ودراسة المخاطر، وإرفاق ملف طلب الرخصة بمذكرة خاصة بالمباني الصناعية.

أولا : دراسة التأثير على البيئة

يعد إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة في الكثير من دول العالم أداة من أهم الأدوات التي تهدف إلى اعتبار المعطيات البيئية في مضمونها الواسع أو الضيق ضمن المشروعات التنموية بصفة عامة والمشاريع الصناعية بصفة خاصة قبل إنجازها²⁶، فهذه الدراسة وثيقة أساسية في الملف الإداري التقني المتعلق بالرخصة الإدارية في إطار المنشآت المصنفة وترتبط أيضا بالمصالح المحمية التي يسعى المشرع إلى المحافظة عليها والمتمثلة في لياقة الجوار والأمن والصحة والنظافة والفلاحة والحماية الطبيعة والمحافظة على الأماكن السياحية والأثرية²⁷.

تنص المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15/ 19 على غرار ما أشار إليه المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) ، في المادة 35 منه ، على ضرورة إرفاق طلب البناء بملف تقني يشمل وثيقة أساسية تتمثل في دراسة التأثير على البيئة المنصوص عليها ضمن أحكام النص التنظيمي الخاص بها رقم 90-78²⁸ الذي حدد في المادة 2 منه المجالات التي يمكن أن تكون محل دراسة تأثير على البيئة فلخصتها في جميع الأشغال وأعمال التهيئة والمنشآت الكبرى التي يمكن أن تلحق ضرر مباشر أو غير مباشر بالصحة العمومية والمساحات الطبيعية والحيوان... الخ، وتضمنت المادة 15 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تلك المجالات بصورة أوسع ويتضح أن مشاريع البناء والتهيئة معنية بهذه الدراسة نظرا للتأثير الكبير المحتمل لها على الجانب البيئي.

أما عن محتوى دراسة التأثير على البيئة فيمكن استنتاجها من نص المادة 16 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة فتتضمن على الأقل عرض عام عن النشاط المزمع القيام به ووصف للتأثير المحتمل على البيئة وعلى صحة الإنسان والحلول البديلة وتدابير التخفيف... الخ.

من هنا تبرز أهمية دراسة التأثير على البيئة فهي إجراء هام يسمح بالتوفيق بين اعتبارات التنمية ومقتضيات المحافظة على البيئة²⁹ فضلا على أنها تقوم على الرؤية المستقبلية في شغل المجال وحماية البيئة.

ثانيا: دراسة المخاطر

أدرج المشرع فضلا على دراسة التأثير على البيئة دراسة أخرى لا تقل أهمية على الجانب البيئي تتمثل في دراسة المخاطر بالنسبة لمنح الرخصة في المؤسسات المصنفة، الهدف منها تحديد المخاطر المباشرة وغير المباشرة التي تعرض الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر من جراء نشاط المؤسسة المزمع إنشاؤها سواء كان السبب داخليا أو خارجيا، وكذا ضبط التدابير التقنية للتقليل من احتمال وقوع الحوادث وتخفيف أثارها وكذا تدابير التنظيم المهيئة للوقاية من الحوادث وتسييرها.

يجب أن تتضمن دراسة المخاطر عرض عام للمشروع ووصف خاص بالأماكن المجاورة له والمحيط الذي قد يتضرر في حالة وقوع حادث مع الإشارة إلى جميع عوامل المخاطر الناجمة عن استغلال المنشأة والآثار المحتملة على السكان والبيئة في حالة وقوع حوادث ومختلف الآثار الاقتصادية والمالية المتوقعة علاوة على كيفية تنظيم أمن الموقع وكيفية الوقاية من الحوادث الكبرى... الخ³⁰.

أما عن الجهة المختصة بالقيام بدراسة المخاطر فهي موكلة لمكاتب دراسات ومكاتب خبرة أو مكاتب استشارات مختصة في هذا المجال والمعتمدة من قبل الوزير المكلف بالبيئة بعد الإطلاع على رأي الوزراء المعنيين عند الاقتضاء وتنجز الدراسة على نفقة صاحب المشروع³¹.

و الملاحظ أن المشرع بموجب المرسوم 19/15 المتعلق بعقود التعمير قد ألزم بتقديم قرار قرار السلطة المختصة الذي يرخص إنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمرعجة.³²

ثالثا : مذكرة خاصة بالمباني الصناعية

يقتضي بناء منشأة صناعية إرفاق طلب رخصة البناء بمذكرة خاصة بذلك تدرج تحت مكونات الملف التقني المحدد قانونا ، وفقا لما نصت عليه المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، فيما يقابلها المادة 42 من المرسوم التنفيذي 19/15 سالف الذكر ، فمن بين البيانات التي يجب أن تتضمنها هذه المذكرة تلك المتعلقة بالجانب البيئي :

- وصف مختصر لهيئات إنتاج المواد الأولية والمنتجات المصنعة وتحويلها وتخزينها بالنسبة للبيانات الصناعية،
- الوسائل الخاصة بالدفاع والتجدة من الحرائق،
- نوع المواد السائلة والصلبة والغازية وكمياتها المضرة بالصحة العمومية والزراعة والمحيط، الموجودة في المياه المستعملة المصروفة و انبعاث الغازات وأجهزة المعالجة والتخزين والتصفية،
- مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبيانات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري، والمؤسسات المخصصة لاستقبال الجمهور.

تعكس هذه البيانات الخاصة بالمباني الصناعية دور رخصة البناء في رقابة التوسع العمراني والحرص على الفصل بين المناطق الصناعية عن المناطق السكنية تفاديا للآثار السلبية الناجمة عن التلوث الهوائي المنبعث من فوهات المصانع أو التلوث المائي والبري الناجم عن النفايات المفزرة بشكل صلب أو سائل، فالوحدات الصناعية تطرح الكثير من الملوثات التي تفرض تكاليف جد خطيرة على الصحة و الإنتاجية³³.

المبحث الثالث: دور الأجهزة الإدارية في مجال الضبط البيئي

لقد خول القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات واسعة ومختلفة لأجل الحفاظ على النظام العام العمراني و هذا باستخدام سلطات الضبط الإداري بنوعيه العام و الخاص³⁴ ،

و كذلك تعمل بعض الأجهزة الإدارية في مجال الضبط البيئي و التي استحدثت أخيرا على المحافظة على المحيط البيئي و ما دمننا بخصوص المجال العقاري فان خير مثال هو مراكز الرم التقني.

أولا : دور البلدية في مجال الضبط البيئي

ف رئيس البلدية وفي إطار سلطات الضبط الإداري العام ملزم باتخاذ التدابير الوقائية لأجل الحفاظ على سلامة و أمن الأشخاص و بالخصوص له أن يأمر بهدم الجدران أو المباني أو البنايات المتداعية، كما له أن يرخص بذلك في الظروف العادية.³⁵

إن القانون خول لرئيس البلدية مسؤولية فرض احترام قواعد التعمير من خلال احتكار صلاحية منح أو رفض الكثير من الرخص بعدما استثنى القانون 05/04 سلطة الوالي في هذا الشأن³⁶ كما هو الحال بالنسبة لرخصة الهدم و رخصة التجزئة و رخصة البناء في إطار الرقابة القبليّة قبلا لشرع في عملية البناء، كما خوله سلطة اتخاذ الكثير من القرارات و التدابير و القيام بمراقبة عملية البناء أثناء سير الأشغال أو بعد الانتهاء منها كما هو الحال بالنسبة لزيارة المباني في طور الإنجاز وإصدار قرار الهدم في حالة الأشغال الغير مرخص بها أو تنفيذ قرار العدالة في حالة الأشغال الغير مطابقة لرخصة البناء أو إصدار رخصة المطابقة في إطار الرقابة البعدية مما يعد تقييد حرية الأفراد في التصرف في ملكيته كل حرية.

و قد أُلزم قانون البلدية الجديد³⁷ 10 /11 رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار احترام حقوق وحرّيات

المواطنين بالسهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات ، و كذا السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال العقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي المعماري ، طبقا للمادة 94 منه فضلا عن السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة .

كما بين المشرع وسائل تنظيم ممارسة الحق في البناء كفروع من فروع حرية التصرف في الملكية العقارية الخاصة من خلال طلب استصدار رخصة البناء طبقا للمادة 95 يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء و الهدم والتجزئة حسب الشروط و الكيفيات المحددة في التشريع و التنظيم المعمول بهما ، يلزم بالسهر على احترام التشريع و التنظيم المتعلق بالعقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية.³⁸

ثانيا : دور مراكز الردم التقني في المحافظة على البيئة

و هي مؤسسة اقتصادية تتكفل بتسيير المراكز المحلية تنشأ بموجب قرار وزاري مشترك لوزير الداخلية و الجماعات

المحلية و وزير البيئة و وزير المالية ، حيث تقوم ب :

-تسيير الخدمة العمومية الخاصة بجمع ،نقل و تسيير النفايات الصلبة الحضرية.

-تسيير مركز الردم التقني بكل مكوناته.

-تجسيد المخطط التوجيهي البلدي للنفايات الصلبة الحضرية.

تجهيز مركز الردم التقني :

-حفر بئر عميق لتزويد المركز بالمياه.

-ربط المركز بالتيار الكهربائي.

مركز ردم النفايات أو مركز الدفن التقني هو مركب مصمم لحفظ الفضلات المختلفة دون التسبب في تلوث البيئة، و هو أقدم أنماط معالجة النفايات، يتكون مركز الردم من مجموعة من الحفر المكونة في التربة حيث تفرغ الفضلات وتدور، وبعد امتلاء أي حفرة تغطى بمواد بلاستيكية و من ثم تستخرج الغازات الحيوية المنبعثة منها، ففي أسوأ الأحوال تحرق لتجنب انبعاث غاز الميثان، أما أفضل الطرق فهي استغلال هذه الغازات في توليد الحرارة أو الكهرباء، يغلق المركز بسياح كما يجهز عند المدخل بجسر قبان لوزن حمولة الشاحنات وكذلك يزود بجهاز الكشف عن الإشعاعات³⁹.

و تتدخل مراكز الردم التقني خصوصا بترشيد القائمين على انجاز المشاريع المتعلقة بالبناء أو التهيئة ، في كيفية طرح أو جلب مخلفات الحفر في الأرضيات أو بخصوص جلب الردم لاستعماله لأشغال الأرضيات، وكما يكون هناك بعض الإجراءات الردعية في حالة مخالفة الإجراءات التقنية المنظمة لعمليات البناء أو التهيئة⁴⁰.

خاتمة:

مما سبق تقريره يتأكد الدور الرئيس الذي يجب أن تتبوؤه فكرة النظام العام العمراني في الفكر القانوني العقاري نتيجة للأدوار الهامة التي تضطلع بها هذه الفكرة، خصوصا في مجال التأطير الاجتماعي والضبط العمراني، الأمر الذي تصاعد بتصاعد الدور الذي غدت تقوم به الدولة في مرحلة الدولة الضابطة بحيث مثلت فكرة النظام العام العمراني مصدرا حيويا للقيود الواردة على التصرف في استعمال واستغلال الملكية العقارية الخاصة، حيث تم توظيف هذه الفكرة في تحديد أدوات التعمير حصريا و منح القواعد التي جاءت بها حكم القواعد الجوهرية الآمرة المتصلة بالنظام العام و التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها.

وبموجبها تم تقنين أدوات التعمير وجعلها الإطار العام والمرجع الملزم لأية عمليات عمرانية وقام بربطها بوثائق إدارية هي الشهادات و الرخص كتعبير عما جاءت به و طبقا لشكليات معينة. كما وضع القواعد العامة للتهيئة و التعمير كحد أدنى لا بدّ من احترامه فضلا عن إتباع أسلوب الاستشارة أو البت في الاعتراضات. ومن هنا يتبين مدى إدراك المشرع لضرورة فرض النظام العام العمراني تحقيقا للتنمية المستدامة و في سعيه إلى ذلك قرر ووضع العديد من آليات و ميكانيزمات الرقابة القبلية و البعدية وكذلك الخاصة بالمناطق المحمية من أجل ضمان الشغل العقلاي للعقار العمراني والحضري ولفرض احترام أدوات التهيئة والتعمير والمخططات العمرانية الوطنية و الجهوية والمحلية وكذا توقيع الجزاء على المخالفين إلا أن الواقع يثبت عدم فعالية هذه القواعد .

تعتبر رخصة البناء أداة قانونية هامة لرقابة أشغال البناء والتوسع العمراني، لا تمنحها الإدارة إلا إذا توفرت الشروط والإجراءات القانونية المنصوص عليها في قوانين التهيئة والتعمير، كما تعتبر من أهم الآليات الوقائية لحماية البيئة من انعكاسات العمران العشوائي و اللاشعري ، فرخصة البناء تساهم بشكل كبير في حماية البيئة والطبيعة لاسيما من خلال الشروط المفروضة على البناية والإجراءات البيئية المسبقة الواجب إتباعها للحصول عليها الأمر. الذي يعكس ويؤكد العلاقة الوطيدة بين رخصة البناء و حماية البيئة.

الهوامش:

- ¹ عليان بوزيان ، مداخلة بعنوان ، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية ، في كتاب المؤتمر الوطني حول الترقية العقارية في الجزائر ، الواقع والأفاق ، منظم يومي 27-28 فيفري 2012 ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 02 .
- يشهد لذلك زلزال 21 ماي 2003 ببيومرداس وما أحدثه من أضرار كبيرة في الأرواح البشرية وحجم البناءات المنهارة سوف يعاد النظر في كل القوانين والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة والتعمير نظرا لما أبرزته هذه الكارثة من نقائص في التشريع و محدودية ميكانيزمات الرقابة القبلية و البعدية ولعل أهمها هو صدور الأمر 12/03 المؤرخ في 26/08/2003 يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا
- ² عليان بوزيان ، مداخلة بعنوان ، النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية ، في كتاب المؤتمر الوطني حول الترقية العقارية في الجزائر ، الواقع والأفاق ، منظم يومي 27-28 فيفري 2012 ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 02 .
- ³ القانون 10/03 ، المؤرخ في 23 يوليو 2003 ، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 .
- ⁴ راجع في ذلك: المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية، العدد 26.
- ⁵ أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 177/91، الجريدة الرسمية، العدد 62.
- ⁶ أنظر المادة 20 و 21 من قانون 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 للمضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية، العدد 49 .
- ⁷ غواس حسينة ، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2011/2012 ص 16.
- ⁸ أنظر، المواد من 31 إلى 38 من قانون 29/90 المعدل و المتمم.
- ⁹ راجع في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي و المصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية، العدد 28، المعدل و المتمم.
- ¹⁰ راجع المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 10/09/2005 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي 178/91 الجريدة الرسمية، العدد 62.
- ¹¹ أنظر، المادة 31 من قانون 29/90 المعدل و المتمم.
- ¹² منصور مجاجي، النظام القانوني للتخصيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البلديّة 2012، ص 36.
- ¹³ أنظر، المادة 31 من القانون 29/90 المعدل و المتمم.
- ¹⁴ أنظر، المادة 04 من القانون رقم 05/04.
- ¹⁵ أنظر، المواد من 08 إلى 10 من المرسوم التنفيذي 175/91 في 28/05/1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية، العدد 26.
- ¹⁶ جبري مجّاد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر العاصمة، 2008، ص 58.
- ¹⁷ المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المؤرخ في 04 ربيع الثاني 1436 ، الموافق ل 25 يناير 2015 ، الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير و تسليمها، ج ر عدد 07. الذي يلغي المرسوم 176/91 سالف الذكر .
- ¹⁸ كراجي مصطفى، "حماية البيئة: نظرات حول الالتزامات والحقوق في التشريع الجزائري"، إدارة، العدد 2، 1997، ص 60 .
- ¹⁹ مجاجي منصور ، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه ، فرع القانون العقاري و الزراعي ، كلية الحقوق ، جامعة سعد دحلب البلديّة ، 2008، ص 86 و ص 87.
- ²⁰ بناصر يوسف، مرجع سابق، ص 840.
- ²¹ المادة 11 من القانون رقم 04/04، مرجع سابق.

- 22 المادة 1/30 من مرسوم تنفيذي رقم 175/91، مرجع سابق.
- 23 مجاجي منصور ، مرجع سابق ، ص 88.
- 24 عادل بن عبد الله، تأثير توسيع اختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد السادس، 2009، ص 209
- 25 د. اقلولي / أولاد رايح صافية كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو رخصة البناء : آلية لحماية البيئة في القانون الجزائري
- 26 فايدي سامي، "الحماية القانونية للبيئة"، إدارة، المجلد 20، عدد 2، 2010، ص 71.
- كراجي مصطفى، مرجع سابق، ص 50 . 27
- 28 مرسوم تنفيذي رقم 90-78 مؤرخ في 27 فيفري 1990، يتعلق بدراسة مدى التأثير على البيئة، ج ر عدد 10 صادرة في 1990
- 29 فايدي سامي، "الحماية القانونية للبيئة"، إدارة، المجلد 20، عدد 2، 2010، ص 72
- 30 المادة 12 من مرسوم تنفيذي رقم 06-198 مؤرخ في 31 مايو سنة 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، صادرة في 4 يونيو سنة 2006 .
- 31 راجع المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06،
- 32 المادة 42 من المرسوم 19/15 ، في تكوين الملف الإداري الذي يلزم تقديم قرار من السلطة المختصة في حالة إنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية.
- 33 تومي ميلود، النفايات في الجزائر، ص 169 .
- 34 مجّد الهادي لعروق ، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، مخبر التهيئة العمرانية جامعة منتوري قسنطينة، أشغال الملتقى تسيير الجماعات المحلية ، جانفي 2008، ص 42
- 35 صليلع سعد، سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران ، مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية كلية العلوم والعلوم الإنسانية جامعة سكيكدة العدد 06 نوفمبر 2010، ص 298
- 36 عادل بن عبد الله، تأثير توسيع اختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد السادس، 2009، ص 208
- 37 قانون رقم 10 / 11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية .
- 38 عادل بن عبد الله، مرجع سابق ، ص 206 .
- 39 <http://www.startimes.com/?t=30063759>
- بناء على ما أدلى به السيد مدير مركز الردم التقني بولاية الجلفة. عزوز ملين . 40