

تفعيل دور لجان وهيئات الرقابة في عمليات البناء والتهيئة والتعمير

فريد زقموط⁽¹⁾،

(1) أستاذ محاضر قسم "ب"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد
الرحمان ميرة، بجاية.

البريد الإلكتروني: farid.zegmout@univ-bejaia.dz

الملخص:

تعد الرقابة بصفة عامة سواء القبلية أو البعدية أحد أهم الوسائل القانونية لتدعيم الشفافية والقضاء على أي شكل من أشكال الغش، خصوصا في مجال التهيئة والتعمير الذي يعد مجال مرتبط بأمن وسلامة المواطنين من جهة وكذا للحفاظ على المحيط العمراني من جهة أخرى.

لقد تبنى المشرع الجزائري العديد من الأجهزة قصد إحكام الرقابة في مجال التهيئة والتعمير، أهمها لجان وهيئات مراقبة عمليات البناء والتهيئة والتعمير، حيث تقوم الأولى أي اللجان بالرقابة الإدارية على عقود التعمير، أما الثانية أي هيئات المراقبة التقنية فدورها وقائي استشرافي من خلال التأكد من عمليات البناء والتهيئة والتعمير.

الكلمات المفتاحية:

التعمير، الرقابة، اللجان.

تاريخ إرسال المقال: 2025/05/07، تاريخ قبول المقال: 2025/05/28، تاريخ نشر المقال: 2025/06/30

لتهميش المقال: فريد زقموط، "تفعيل دور لجان وهيئات الرقابة في عمليات البناء والتهيئة والتعمير"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 16، العدد 01، السنة 2025، ص ص 460-477.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: فريد زقموط، zegmoutfarid@gmail.com

The Role of Commissions & Supervisory Bodies in Monitoring Construction & Urbanism Operations

Abstract:

Control in general, whether before or after, is one of the most important legal means of promoting transparency and eliminating all forms of fraud, particularly in the field of urban planning and development, which is linked to the safety and security of citizens, on the one hand, and the preservation of the urban environment, on the other.

The Algerian legislator has adopted a number of measures to reinforce control in the field of reconstruction and urban planning, the most important of which are the commissions and bodies monitoring the urban planning process. The first of these is the administrative control of urban planning contracts, while the second, the technical control bodies, have a preventive and forward-looking role in verifying the reconstruction and urban planning processes.

Key words:

Urbanism, control, commissions.

Le rôle des commissions et des organes de contrôle dans le suivi des opérations d'aménagement et d'urbanisme

Résumé:

Le contrôle, qu'il soit exercé en amont ou en aval, constitue l'un des moyens juridiques essentiels pour garantir la transparence et prévenir toute forme de fraude, notamment dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Ce secteur, qui engage à la fois la sécurité et la sûreté des citoyens ainsi que la préservation de l'environnement urbain, nécessite une vigilance accrue.

Le législateur algérien a mis en place plusieurs dispositifs visant à renforcer le contrôle dans les opérations de reconstruction et d'urbanisme. Parmi ceux-ci, les commissions et organes chargés du suivi des processus urbanistiques jouent un rôle clé. D'une part, le contrôle administratif intervient notamment dans la passation et l'exécution des contrats relatifs à l'urbanisme ; d'autre part, le contrôle technique, à caractère préventif et prospectif, veille au respect des normes et procédures lors des opérations de reconstruction et d'aménagement.

Mots clés :

Urbanisme, contrôle, commissions, aménagement.

مقدمة

يعد مجال العمران بصفة عامة من بين المؤشرات التي تعبّر عن رفاهية وتحضر المجتمعات، ومن جهة أخرى يشكل موضوع التهيئة والتعمير أحد أهمّ العقبات التي تواجه الدول من خلال صعوبة التحكم في التوسع العمراني الفوضوي الذي لا يستجيب لأدنى المعايير والشروط القانونية وكذا في استعمال مختلف وسائل الغشّ التي تهدّد أمن وسلامة المجتمعات. لذا يجب تفعيل دور الرقابة في مجال البناء والتهيئة والتعمير والذي لا يتحقّق إلاّ من خلال توفير أجهزة تساهم في تحقيق الفعالية في إحكام الرقابة عليه.

لذا قصد تفعيل دور الرقابة في مجال البناء والتهيئة والتعمير كرسّ المشرع الجزائري أجهزة التنفيذ بموجب الفصل السادس، من المادة 90 وما يليها من المرسوم التنفيذي 15-19¹، وتنفيذا للمادة 02/92 من نفس المرسوم صدر القرار المؤرخ في 05 سبتمبر 2022 المحدد لتشكيلة لجان مراقبة التعمير باعتبارها أحد أهم الهيئات المختصة بمراقبة البناء ومدى تطابقه مع عقود التعمير.

وفي المجال التقني لمراقبة البناء توجد العديد من اللجان المنشأة بموجب قوانين خاصة، على غرار الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء والوكالة الوطنية للتعمير.

تظهر أهمية الموضوع نظرا لتعدد عمليات البناء والتهيئة والتعمير، وارتباطها بالتطور الحضاري حيث عمد المشرع إلى تشديد الرقابة عليها سواء قبل أو بعد القيام بها، وعليه يظهر دور لجان الرقابة في حماية النسق الحضاري من جهة، وتقادي الغش الذي قد يؤدي إلى كوارث جراء العيوب التي مست مراحل البناء والتهيئة والتعمير، وعالية فالإشكال المطروح يكمن في دور وأهمية لجان الرقابة في مراقبة عمليات البناء والتهيئة والتعمير؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة سنتطرق إلى لجان مراقبة عقود التعمير (المبحث الأول) وبعدها لجان وهيئات المراقبة التقنية للبناء المقررة بموجب قوانين خاصة (المبحث الثاني).

¹ مرسوم تنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 يوليو 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد 07، صادر في 12 فبراير 2015، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر عدد 71 الصادر في 02 ديسمبر لسنة 2020.

المبحث الأول: اللجان الإدارية لمراقبة عقود التعمير

تعدّ الجماعات المحلية وعلى رأسها البلدية أهم الهيئات المكلفة بمراقبة عمليات البناء سواء قبلية عن طريق منح رخص البناء، أو بعدية من خلال المعاينات والزيارات الميدانية للوقوف على مدى احترام القانون والالتزام بما تنص عليه عقود التعمير.

بالرجوع إلى المرسوم 15-19، نجد أن المشرع أولى أهمية كبيرة للرقابة على عقود التعمير من خلال إنشاء لجان إدارية على المستوى المحلي وحتى المركزي، أي لدى كل الجهات المختصة بمنح عقود التعمير وهي الوزير المكلف بالتعمير² والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وسأركز عليها بالدراسة باعتبارها تعد أساسية في عملية المراقبة لعقود التعمير ومدى تطابق أشغال البناء مع ما ورد فيها.

وعليه أدرس هذه اللجنة على مستوى رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره السلطة الأوسع التي أعطاه المشرع الجزائري صلاحية منح عقود التعمير من رخص عمرانية وشهادات التهيئة والتعمير، لذا سنتطرق إلى تركيبة أو تشكيلة لجان مراقبة عقود التعمير (المطلب الأول)، ومهام لجان مراقبة عقود التعمير في مجال مراقبة عملية البناء المرخص لها (المطلب الثاني).

² في فرنسا مثلاً يكلف أعوان اللجنة المنتمين للوزير المكلف بالتعمير بالمراقبة الدورية لأشغال ورشات البناء وهو ما نصت عليه المادة 1-461 L من قانون العمران الفرنسي:

« Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou ses délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'urbanisme et assermentés, peuvent visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments..... » .

المطلب الأول: تقييم حول تشكيلة لجان مراقبة عقود التعمير

أنشأ المرسوم 15-19 لجان مراقبة عقود التعمير والتابعة حسب الحالة للسلطات المركزية واللامركزية، والتي خول لها مهمة إعداد عقود التعمير، لكن بالنسبة لتشكيلاتها استمر الوضع إلى غاية صدور القرار الوزاري بتاريخ 02 يوليو 2022 والذي يحدد تشكيلة لجان مراقبة عقود التهيئة التعمير³.

وعليه سنخصص هذا المطلب لدراسة اللجنة الوطنية (الفرع الأول)، اللجنة الولائية (الفرع الثاني) لجنة المقاطعة الإدارية (الفرع الثالث) اللجنة البلدية (الفرع الرابع) وأخيرا لجنة الدائرة (الفرع الخامس).

الفرع الأول: اللجنة الوطنية لمراقبة عقود التعمير

من خلال المادة 92 من المرسوم التنفيذي 15-19 فقد منح المشرع الجزائري رئاسة اللجنة للجهات المختصة بمنح الرخصة العمرانية وشهادات التعمير، في حين أن صلاحيات منحها كلها من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أما الوزير أو الوالي لا يختصان بمنح بعض الشهادات، وهنا يظهر الإشكال حول صلاحية الوالي والوزير من خلال لجنة مراقبة عقود التعمير في الرقابة على الرخص والشهادات التي لا يختص بمنحها.

نصت المادة 2/92 من نفس المرسوم أعلاه على أنه تحدد تشكيلة كل لجنة من اللجان وفق قرار صادر عن الوزير المكلف بالتعمير، وهنا يظهر أنّ للوزير صلاحية تحديد تشكيلة اللجان وهو في نفس الوقت يرأس لجنة مراقبة عقود التعمير على مستواها.

وبالرجوع إلى القرار الصادر في 2022 والمذكور أعلاه⁴ نجد أنّ اللجنة الوطنية لمراقبة عقود التعمير تتكون من ممثلي الوزارات ذات الأهمية البالغة في مجال مراقبة البناء على المستوى المركزي، وهذا لتطبيق استراتيجية مراقبة عملية البناء التي أقرها قانون التهيئة والتعمير على أرض الواقع، من خلال إشراك الجهات

³ قرار مؤرخ في 02 يوليو سنة 2022، يحدد تشكيلة لجان مراقبة عقود التعمير، ج.ر. عدد 58، صادر بتاريخ 05 سبتمبر 2022.

⁴ راجع المادة 02 من القرار الوزاري المؤرخ في 02 يوليو 2022، مرجع سابق.

الإدارية المركزية في عملية الرقابة عن طريق اللجنة الوطنية، والتي لها أن تستعين بأي شخص بإمكانه مساعدتها في القيام بمهامها.

الفرع الثاني: اللجنة الولائية لمراقبة عقود التعمير

بالرجوع إلى المادة 03 من القرار السالف الذكر⁵ نجد أنها قد حددت تشكيلة اللجنة الولائية لمراقبة عقود التعمير التي تشمل ممثلين ولاتيين لمختلف المديريات التابعة للإدارات المركزية والمذكورة أعلاه في اللجنة الوطنية، وبالتالي غياب تام للهيئات التمثيلية المحلية، المنظمات المهنية الوطنية بل حتى للخبراء والممارسين في مجال العمران، وهذا ما يعكس الطابع الإداري البحت لهذه اللجنة على غرار اللجان الأخرى، الشيء الذي لا يخدم فعلية الرقابة.

لذا فإن إضفاء شفافية وفعلية الرقابة في مجال العمران لا يكفي فقط بالاستعانة أو استشارة بعض الجهات، وإنما يكون من خلال توسيع وتنويع التشكيلة وإشراك مختلف الأطراف الفاعلة، مما يساهم في اتخاذ قرارات فعالة تخدم النسيج العمراني.

الفرع الثالث: لجنة المقاطعة الإدارية

بالعودة إلى المادة (04) من القرار الوزاري المؤرخ في 02 يوليو 2022، نجد أنه قد استحدثت لجنة المقاطعة الإدارية، والتي تم إنشاؤها مساندة للتغييرات الحاصلة في المنظومة الإدارية للبلاد بإضافة الولايات المنتدبة.

يتم تحديد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة المقاطعة الإدارية لمراقبة عقود التعمير بموجب قرار من الوالي المنتدب، كما يمكن أيضا للجنة المقاطعة الإدارية لمراقبة عقود التعمير أن تستعين بأي شخص أو هيئة بإمكانهما مساعدتها في أشغالها.

عليه كل ما قيل حول اللجنة الولائية لمراقبة عقود التعمير يقال في لجنة المقاطعة الإدارية، باعتبارها امتداد لاستحداث الولايات المنتدبة.

⁵ المادة 03 من القرار المؤرخ في 02 يوليو لسنة 2022، مرجع سابق.

الفرع الرابع: اللجنة البلدية لمراقبة عقود التعمير

بالعودة إلى قانون العمران ومختلف النصوص التنظيمية، نجد أنّ لجنة البلدية لها دور محوري في عملية الرقابة من خلال متابعتها وإشرافها على مختلف عمليات البناء من البداية إلى النهاية. بالعودة إلى تشكيلة لجنة البلدية، نجد أنّه ما عدى رئيس البلدية أو ممثله بصفته رئيس للجنة، فباقي الأعضاء هم ممثلون للسلطة التنفيذية على مستوى إقليم الولاية⁶.

الملاحظ من خلال قانون العمران أنّ المشرع ألزم رئيس المجلس الشعبي البلدي⁷ بالقيام بالمعاينات الميدانية تفاديا لوقوع أخطاء أو عيوب يصعب تداركها بعد الانتهاء من الأشغال، كما لم يحدد القانون أوقات وفترات الزيارة بل تركها مفاجأة⁸. وأخيرا يستعين رئيس المجلس الشعبي البلدي بصدد القيام بمهامه بالأعوان المؤهلين قانونا⁹.

تحدد القائمة الاسمية لأعضاء اللجنة البلدية لمراقبة عقود التعمير بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يستعين بأي شخص قد يساعده في القيام بوظيفة الرقابة.

مما سبق يتبين أن القرار حدد فقط تشكيلة اللجان الثلاثة ولم يحدد القانون عمل اللجنة وكيفية اتخاذ القرار، كما لم يفصل في طبيعة العقود التي تختص بها كل جهة من الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولكن يبقى الإشكال في صلاحية اللجان الوطنية في مراقبة عقود التعمير التي لا تختص بمنحها وأن مراقبتهم تخضع للسلطة السلمية.

كما تجدر الإشارة في الأخير إلى أنّ تشكيلة اللجان لم تعرف تباطؤا فقط في تحديد تشكيلتها وإنما حتى في تنصيبها¹⁰ رغم أهميتها في مجال الرقابة، لذا يجب تفعيل دورها، من خلال توفّر إرادة سياسية حقيقية لوضع حدّ للغش والتزيف في المجال العمراني.

⁶ المادة 05 من القرار الوزاري المؤرخ في 02 يوليو 2022، مرجع سابق.

⁷ انظر المادة 73 من القانون رقم 90-29، مرجع سابق.

⁸ الصادق بن عزة، دور الإدارة في مجال تطبيق أحكام العمران في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2012، ص 143.

⁹ المادة 73 من القانون 90-29 المعدلة بموجب المادة 06 من القانون 04-05، مرجع سابق.

¹⁰ مذكرة وزارية صادرة عن وزير السكن والعمران والمدينة رقم 1074، مؤرخة في 19 أكتوبر 2022، تتضمن وجوب تنصيب لجان مراقبة عقود التعمير المسلمة.

الفرع الخامس: لجنة الدائرة

أنشئت لجنة الدائرة بموجب القانون 15-08¹¹ الذي يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، المكلفة بالبت في الطلبات المتعلقة برخصة إتمام الإنجاز، وكذا شهادة المطابقة¹². بالعودة إلى المرسوم التنفيذي 155-09 المحدد لتشكيلة لجنتي الدائرة والطعن المكلفتين بالبت في تحقيق مطابقة البناء وكيفيات سيرها، نجده قد حدّد تشكيلة اللجنة¹³، التي تتولى مهمة دراسة الملفات التي يؤول الاختصاص بمنح رخص البناء لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتحديد اللجنة التقنية التابعة للبلدية، وتكون الملفات المرسلة إليها مرفقة بمحضر المعاينة الميدانية. على العموم تتمثل مهمة لجنة الدائرة أساساً، في البتّ في طلب تحقيق مطابقة البناء وكيفيات سيرها، وذلك لجعل الدراسات أكثر دقة وكذا ربحاً للوقت، لذا منح لها القانون صلاحيات واسعة باتخاذ القرار الذي يكون إما الموافقة، أو الموافقة المقيدة بشروط أو تأجيل النظر في الطلب أو الرفض.

المطلب الثاني: مهام لجان مراقبة عقود التعمير

حسب نص المادة 80 من قانون 29-90 فإن اللجنة تمثل همزة وصل بين السلطات الإدارية والعقود المسلمة كونها تقوم بالتقييم والمتابعة الميدانية. لذا سنتناول مهمة لجان مراقبة عقود التعمير في دراسة طلبات الرخص وشهادات العمران (الفرع الأول)، وبعدها دور اللجان في الإشراف على عقود التعمير بعد تسليمها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دراسة طلبات عقود التعمير

نصت المواد 14، 15، 37، 47، 48، وما يليها من المرسوم التنفيذي 15-19 السالف ذكره، على أنّه تكلف المصلحة المختصة بالتعمير على مستوى البلدية أو الولاية بالنظر في الطلبات المتعلقة بعقود التعمير¹⁴، وأيضاً تحديد مختلف الإجراءات المتبعة في ذلك، حيث يجب على اللجان المحلية (البلدية والولاية)

¹¹ قانون رقم 15-08 مؤرخ في 08 يوليو 2008، يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، ج.ر. عدد 44، صادر في 03 غشت 2008.

¹² راجع المواد من 19 إلى 22 من نفس المرجع.

¹³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 155-09 المؤرخ في 02 مايو 2009، يحدد تشكيلة لجنتي الدائرة والطعن المكلفتين بالبت في تحقيق مطابقة البناء وكيفيات سيرها، ج.ر. عدد 27، صادر في 06 مايو 2009.

¹⁴ تتمثل في رخصة البناء ورخصة التجزئة ورخصة الهدم وشهادة المطابقة والتعمير والتقسيم.

احترام القوانين والنشريات المعمول بها والسهر على مدى استجابتها لأدوات التعمير على غرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي¹⁵، وأيضا مع قانون التعمير وقوانين حماية البيئة¹⁶، ويكون لهذه اللجان إبداء رأيها حول ملف طلب الرخصة أو الشهادة لأن رأيها يستدل به رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة أو البلدية أو الوالي في تقرير منح الرخصة والشهادة، ولابد من مراعاة المواعيد المقررة للجان لدراسة ملفات عقود التعمير.

ويلاحظ على قانون التهيئة والتعمير أو المراسيم التنفيذية له أنها لم تحدد صلاحيات اللجنة الوطنية لمراقبة عقود التعمير ولا نطاق اختصاصها، لأن القانون دائما يؤكد على المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية وعلى مستوى البلدية ولم يتطرق أبدا ولا في أي مادة قانونية لمهام اللجنة الوطنية لمراقبة عقود التعمير.

ويلاحظ أيضا أنّ المشرع الجزائري في قانون التهيئة والتعمير والمراسيم التنفيذية أكثر في المصطلحات والتي تختلف معانيها وتعابيرها، حيث استخدم مصطلح الرخصة والشهادة والوثيقة وعقود التعمير، وأضاف مصطلح رخص التعمير التي تختلف دلالاتها على الشهادات في حين يتبين من مضمون المادة 91 من المرسوم التنفيذي 105-19 أنه استخدمها للدلالة على عقود التعمير.

الفرع الثاني: الإشراف على مراقبة عقود التعمير

تعد عملية المتابعة الميدانية والمستمرة، أحد أهم الوسائل التي تساهم في تجسيد عقود التعمير المسلمة، لكن يبقى التساؤل حول دور هذه اللجان في الإشراف على الأشغال طبقا للرخص المسلمة في ظل المراقبة الميدانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين، يعني ماهي الحدود الفاصلة بين صلاحيات كل جهة في مراقبة أشغال عملية البناء المرخص بها؟

¹⁵ لعويجي عبد الله، "دور الجماعات المحلية في إعداد مخططات التهيئة والتعمير"، أعمال الملتقى الوطني حول: تسيير الجماعات المحلية الواقع والتحديات (دراسة بعض التجارب الدولية)، جامعة سعد دحلب-البلدية، يومي 17 و 18 ماي 2010، ص.02.

¹⁶ نفس الشيء في القانون الفرنسي حيث اهتم المشرع الفرنسي بقواعد حماية البيئة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وفق لجان متخصصة للتفصيل انظر:

- LARROUY-CASTERA Xavier et OURLIAC Jean-Paul, *Risques et urbanisme*, Editions Le moniteur, Paris, 2004, p. 22.

كما يستوجب أيضا إعادة النظر في مهام اللجان من خلال ضبط وتحديد عملها بشكل أكثر وضوحا، الذي يكون بتحديد الوسائل القانونية للمراقبة الميدانية لعقود التعمير ومرافقتها في دراسة ومنح عقود التعمير، وكذا تمكينها من طلب الوثائق التقنية التي كانت أساسا لمنح الرخص ومراقبة مدى مطابقتها مع واقع الأشغال في طور الإنجاز¹⁷.

المبحث الثاني: هيئات المراقبة التقنية لعملية البناء

تدعيما لاستراتيجية المشرع الجزائري بموجب قانون التهيئة والتعمير في بسط الرقابة على أعمال البناء منذ البدء فيها إلى غاية إنهاؤها للتحقق من مطابقتها للرخص والشهادات الممنوحة بشأنها مستخدما أجهزة تقنية خاصة تمارس الرقابة الميدانية في موقع الأشغال، وتعددت القوانين التي تحدد هذه الأجهزة في أصناف مختلفة أهمها:

- الأمر رقم 71-87 المؤرخ في 29 ديسمبر 1971 المتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء المعدل والمتمم¹⁸.

- المرسوم التنفيذي رقم 09-344 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير¹⁹.

وعليه سنركز على الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء (المطلب الأول)، وبعدها الوكالة الوطنية للتعمير (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء

أدت متطلبات الواقع الجيولوجي للأرض وواقع الظروف الطبيعية والواقع العملي لأشغال البناء والتعمير²⁰، وكذا مستلزمات التهيئة والتعمير بالمشرع الجزائري إلى إنشائه لهيئة المراقبة التقنية لمشاريع البناء.

¹⁷ عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص. 255.

¹⁸ أمر رقم 71-85 مؤرخ في 29 ديسمبر 1971، يتضمن إحداث هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد قانونها الأساسي، ج.ر. عدد 04 صادر في 14 جانفي 1972، معدل ومتمم.

¹⁹ مرسوم تنفيذي رقم 09-344 مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج.ر. عدد 61، صادر في 25 أكتوبر 2009.

²⁰ LARROUY-CASTERA Xavier et OURLIAC Jean-Paul, op.cit., p. 23.

حيث أنه نظرا للأخطار الجسيمة المترتبة على أخطاء البناء من تهدم كلي أو جزئي للبناء وعيوبه وما ينجر عنه من كوارث وخسائر مادية وبشرية أصبح فرض الرقابة التقنية ضروريا من خلال التكفل القانوني بالوضع، وتم بموجب الأمر رقم 71 - 85 المؤرخ في 29 ديسمبر 1971 إنشاء الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء ويحدد قانونها الأساسي، وهي هيئة تقنية ذات طابع اقتصادي عهد لها المشرع بمهمة مراقبة مشاريع البناء ومتابعة عملية التنفيذ والتأكد من نوعية المواد المستخدمة في البناء ومراقبة مدى مطابقتها لبيانات الترخيص ومتطلباته بعد الانتهاء من أشغال البناء²¹.

غير أنه في سنة 1986 تم تقسيم هذه الهيئة إلى خمس هيئات مكلفة بنفس المهام وهي: هيئة الوسط، الغرب، الشرق والجنوب والهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء بالشلف²². وعليه سنتطرق إلى نشأة هذه الهيئة (الفرع الأول) ومهامها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نشأة الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء

تم إنشاء الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء بموجب الأمر رقم 71-85، وهي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي²³.

حسب المرسوم التنفيذي 86-205 فقد أنشئت فروع للهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء وهي:

- هيئة رقابة البناء في الجنوب (غرداية) التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 86-206.
- هيئة رقابة البناء في غرب البلاد (وهران) التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 86-207.
- هيئة رقابة البناء في شرق البلاد (قسنطينة) التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 86-208.
- الهيئة الوطنية لرقابة البناء التقنية (الشلف) التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 86-209.

²¹ بلمختار سعاد، المسؤولية المدنية للمهندس المعماري ومقاول البناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق: تخصص العقود والمسؤولية، جامعة أبي بكر بقايد، تلمسان، 2009، ص. 24.

²² نظرا لكون المنطقة زلزالية وذات طبيعة مميزة ونظر للأحداث التي شهدتها المنطقة وما انجر عنها من أحداث أليمة مادية وبشرية، للتفصيل أكثر انظر: عمرواي فاطمة، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون جنائي، جامعة الجزائر، 2001، ص. 100.

²³ غير أنه في سنة 1986 تم تغيير هيكل الهيئة وكذا تغيير هدفها وتنظيمها، وأصبحت تسمى الهيئة الوطنية لرقابة البناء التقنية في وسط البلاد وهي مؤسسة اشتراكية ذات طابع اقتصادي تعد تاجرة في علاقاتها مع الغير مقرها الجزائر حسب نص المادة الثانية والثامنة من المرسوم التنفيذي 86-205؛ راجع المرسوم التنفيذي رقم 86-205 المؤرخ في 18 أوت 1986، المتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء، ج.ر. عدد 34، صادر في 20 أوت 1986.

لكن بصدور قانون التأمينات لسنة 1995²⁴، فقد تم فتح المجال أمام القطاع الخاص لممارسة هذا النوع من الرقابة، حيث أصبح بالإمكان لكل شخص (طبيعي أو معنوي) معتمد من إبرام اتفاقية الرقابة التقنية. لكن ومن الناحية الواقعية تبقى الرقابة التقنية محتكرة من طرف الهيئة.

وأنشئت الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء وفروعها في ظل النظام الاشتراكي وبعد زوال هذا النظام واعتماد النظام الرأسمالي وخصوصة المؤسسات العمومية بموجب الأمر رقم 95-22²⁵ فإن النظام القانوني للهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء قد تحولت إلى مؤسسة ذات أسهم خاضعة للقانون التجاري وتتشكل من الجمعية العامة للمساهمين، مجلس الإدارة والمدير العام.

يتم تسيير الهيئة من طرف المدير العام الذي يخضع بدوره لوزير التهيئة والتعمير كما أن حسابات الهيئة يتم مراقبتها من طرف محافظ الحسابات، أما مجال تدخلها فإنها تنشط في مجال مراقبة البناءات والمشاريع التي تشرف عليها الدولة والهيئات العمومية والخواص²⁶.

تجدر الإشارة أنه وبهدف تعميم الرقابة التقنية في مجال العمران، فقد تم إنشاء نظام تقني لرقابة الأعمال المتعلقة بأشغال الطرقات، والأعمال العمومية، وهيئة الرقابة التقنية الدائمة والمكلفة بالإشراف على مشاريع البناء والتعمير.

الفرع الثاني: مهام الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء

تبرز المهام الأصلية لهذه الهيئة من خلال نص المادة 03 من المرسوم 86-205 في التدخل المبدئي قبل تنفيذ الأشغال من خلال إجراء دراسة تقنية لمختلف التصاميم والتأكد من مدى توافقها مع قواعد البناء، وتملك الهيئة السلطة التقديرية في تعديل التصاميم إن رأت ضرورة ذلك، وتظهر أهمية الهيئة في سلطة المصادقة كإجراء إلزامي قبل الشروع في التنفيذ.

²⁴ أمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج.ر. عدد 13، صادر في 08 مارس 1995، معدل ومتمم بالقانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر. عدد 15، صادر في 12 مارس 2006.

²⁵ أمر رقم 59-22 مؤرخ في 26 أوت 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ملغى بموجب الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 غشت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، ج.ر. عدد 47، صادر في 22 غشت 2001.

²⁶ عربي باي يزيد، مرجع سابق، ص. 260 و 261.

وتتدخل الهيئة في مرحلة تنفيذ أشغال البناء من خلال مراقبة أنواع العمارات للتأكد من ثباتها وديمومة أسسها وصلاحية كل ما له تأثير في هيكلها وجدران محيطها وسقفها لتجنب أي تهديد أو خطر محتمل، وتراقب بذلك كل الجزئيات الفنية وفق ما تنص عليه مخططات التهيئة والتعمير وكيفيات التنفيذ، فتراقب مثلاً الأرض التي ستقام عليها أساسات البناء بعد الحفر وكذا الاسمنت المسلح.

وعليه تبرز أهمية الدور الوقائي والعلاجي (الحماي) لهيئة المراقبة التقنية من خلال تدخلها خلال مراحل البناء المختلفة أما دورها العلاجي يتمثل في التحقق من أعمال تم تنفيذها²⁷.

ومن خلال المادة 03 من المرسوم أعلاه وبالتحديد في فقراتها السابعة والثامنة والتاسعة يتبين أنّ للهيئة مهمة تكميلية لأعمال الرقابة الأصلية، والمتمثلة أساساً في الرقابة اللوجيستية على غرار التحقق من جودة مواد البناء من المصدر أي من المصنع والاعتماد التقني لها، وكذا ضبط مقاييس وبرامج البحث التقنية للبناء وتطوير مناهج الرقابة ونظمها، كما تساهم في عملية تأطير وتكوين المستخدمين²⁸.

الجدير بالذكر أنّ تركيبة الهيئة تتكون من مهندسين معماريين تم اعتمادهم من طرف الدولة، وملزمون بالتحقق من مدى احترام المقاولين والمهندسين للتصميم وللشروط المطلوبة ومراعاتها قانونياً في عملية إنجاز المباني وذلك بالانتقال إلى مقر المشروع ومعاينة أشغال الإنجاز وحسن سير الأعمال²⁹.

إذا كان المشروع المقدم للهيئة من أجل المتابعة والإشراف مستوفياً للشروط القانونية حسب قانون التهيئة والتعمير بالحصول على الرخص والشهادات المطلوبة، وكذا تطابق المشروع مع الشروط والمقاييس التقنية للبناء الهندسي تكون الهيئة ملزمة بقبول المتابعة والإشراف على مشروع البناء، يتم إبرام اتفاقية بين الطرفين وهما الهيئة وصاحب المشروع أو المقاول، وتكون هذه الاتفاقية وجوبية للحصول على التأمين.

أما إذا لم يستوف المشروع الشروط القانونية والمواصفات المطابقة للمقاييس التقنية المطلوبة في ميدان البناء والتعمير أو وجدت نقائص أو غموض أو لبس في المعطيات تؤشر الهيئة بكلمة تحفظ أي أنها تقبل متابعة المشروع، وتسمح لصاحبه بمباشرة أشغال الإنجاز ولكن مع تصحيح الأخطاء وتدارك النقائص المبينة سواء

²⁷ حماني ساجية، المراقبة التقنية للبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية-بن عكنون، 2008، ص.98.

²⁸ المرجع نفسه، ص.99.

²⁹ عمراوي فاطمة، مرجع سابق، ص.102.

فيما يخص الملفات أو على التصاميم الهندسية أو حتى إذا تعلق بالأرض التي سيقام عليها المشروع وإزالة الغموض المشار إليه³⁰.

كما يمكن للهيئة أن ترفض متابعة المشروع كليا إذا تأكد لها عدم مطابقته للمتطلبات القانونية المعمارية وعدم استيفائه للمواصفات التقنية المعمول بها في مجال البناء والتعمير أو في حالة عدم وجود الرخص القانونية التي نص عليها قانون 90/29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

وعليه نخلص مما سبق ومن خلال استقراء القوانين المنظمة للهيئة الوطنية للمراقبة التقنية ومهامها³¹ أنها على العموم تقوم بالمراقبة التقنية قبل، أثناء وبعد إتمام المشروع أي طيلة مراحل إنجازه.

عليه تظهر أهمية الهيئة في الوقت الحاضر أكثر من أي وقت مضى خصوصا في ظل التوسع العمراني والسكني وبرز مشاريع الترقية العقارية بكثرة، مما يستوجب تفعيل دورها باعتباره وقائي بالدرجة الأولى من خلال تزويدها بمهام وصلاحيات أوسع، وتمكينها من الوسائل القانونية الكافية والكفيلة لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.

المطلب الثاني: الوكالة الوطنية للتعمير

إن الرقابة التقنية للبناء ذات أهمية استراتيجية في مراقبة أشغال البناء وتدعيما لذلك وفي إطار استراتيجية المشرع الجزائري في عملية البناء من خلال مخططات التهيئة والتعمير ومراقبتها، فقد تم إنشاء جهاز عمومي آخر يضاف إلى الأجهزة السابقة مختصة أصلا بمجال السكن والتي تساهم من خلال الدراسات

³⁰ عربي باي يزيد، مرجع سابق، ص. 263.

³¹ حسب مسؤول الهيئة التقنية للبناء فقد وجدت اقتراحات لإضافة مهام جديدة للهيئة حيث أسندت مهام جديدة للمراكز الخمسة للمراقبة التقنية للبناء (المراقبة التقنية للبناء وسط وشرق وغرب وجنوب ومركز الشلف) التي توحدت في مجمع واحد يسمى مجمع المراقبة التقنية للبناء حسبما أفاد به رئيس المجمع السيد محمد شريف محمد ارزقي. وأكد في حديث له بأنه "طبقا لتعليمات وزير السكن والعمران اقتحمتنا مجالات أخرى فعلاوة عن مهمة مراقبة قياس الأخطار يقترح المجمع منذ إنشائه مهام مراقبة أخرى تخص أساسا الكهرباء، والترصيص الصحي، والتبريد والتدفئة والتهوية، وحسب المسؤول الأول للمجمع تعد المهمة الأول لقياس الأخطار "مهمة شاملة وموحدة" تتمحور أساسا حول مرحلتين هامتين لمراقبة المخططات ومراقبة الورشات بمعنى أن هذه المهمة تغطي الأشغال الكبرى والمساحة وتصريف المياه القذرة، وأضاف أن "هذه المهمة سيتم الشروع فيها مباشرة بعد انطلاق أشغال التصميم التي يعدها المكتب المكلف بالإنجاز، وأشار إلى أن المهمة الجديدة الأولى التي سيقررها المجمع هي أكثر أهمية والتي تتعلق بمراقبة الكهرباء على أساس القوانين التقنية والمعايير المعمول بها في هذا الميدان، وتخص المهمة مراقبة مطابقة الترصيص الصحي ومهمة مراقبة مطابقة التبريد والتدفئة والتهوية. للتفصيل انظر مقال: مهام جديدة في مجال المراقبة التقنية تسند لمجمع المراقبة التقنية للبناء -الرئيس المدير العام -منشور بالموقع الإلكتروني <http://ar.Algerie360.com>

التي تقوم بها بتدعيم عمل الدولة والهيئات المحلية بشأن مراقبة وتنفيذ مختلف المشاريع، خصوصا في موضوع القضاء على البناء الفوضوي والهش والذي يشكل حاجزا يورق السلطات العمومية. فنظرا لأهمية هذه الهيئة في مجال مراقبة التوسع العمراني والسكنات سنخصصها بالدراسة من خلال تحديد نشأتها (الفرع الأول)، ثم مهامها في إطار مراقبة عملية البناء وتنفيذ المشاريع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير

تواجه إشكالية التعمير في الجزائر عدة اختلالات وتفاوتات في نوعية الإطار المبني وإحياءاته التاريخية والحضرية، وكأن الجزائر وعلى الرغم من الإمكانيات التي تتوفر عليها عاجزة عن تحقيق ما يحققه الآخرون، علما أن المسألة لا تحتاج إلى تكنولوجيات معقدة بل إلى عقلانية في التصور العمراني والتعامل مع المحيط بالإضافة لهيئات متخصصة والتي تم إنشاؤها وتعمل على مراقبة العمران وإعادة الاعتبار للمدينة في ظل العدد الكبير للمباني والأحياء التي تم إنجازها.

وفي هذا الإطار وضع المشرع الجزائري استراتيجية الأجهزة المراقبة للبناء والتعمير من خلال هياكل جديدة عززت مهام الرقابة في مجال التعمير على غرار إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير والتي تتكفل بإدارة المشاريع في مجال التهيئة والتعمير وتقدم الدعم الضروري للمصالح التقنية التابعة للدولة والجماعات المحلية، إلى جانب إنشاء المفتشية العامة للتعمير والمفتشيات الجهوية³². والتي ستعزز ميدانيا الممارسة الوقائية للمراقبة في مجال التعمير وكذا مشروع المدرسة الوطنية للسكن.

³² استحدثت المفتشية العامة للتعمير والسكن في أوت 2008، وأضحت مهامها وتنظيمها محددة بمرسوم تنفيذي صدر بالجريدة الرسمية في جانفي 2009. وتتكفل هذه الهيئة بالسهل على تطبيق القانون والتنظيم في مجال التعمير والبناء وحماية الإطار المبني. ويشير النص في هذا الصدد إلى أنها تضطلع بالتقييم الدوري لعمليات المراقبة والتفتيش التي تقوم بها مصالح العمران وإجراء زيارات تقييم ومراقبة لجميع الوضعيات التي من شأنها أن تشكل مخالفات في مجال التعمير والبناء وحماية الإطار المبني، كما يمكن لهذه المفتشية العامة أن تقوم بتحقيقات ناجمة عن وضع خاص علاوة على تسيير البطاقة الوطنية للمخالفات التي ينشر مضمونها سنويا، وتتكفل الهيئة المعنية كذلك بكل عمل خاص مرتبط بمجال نشاطها وذلك بتكليف من الوزارة المعنية بالتعمير والبناء. من جانب آخر تم إنشاء تسع (09) مفتشيات جهوية تحت سلطة المفتشية العامة للتعمير والبناء بمقتضى مرسوم تنفيذي آخر صدر في ذات الجريدة الرسمية، وقد كلفت هذه المفتشيات بإجراء تحقيقات وإنشاء فرق مختصة على مستوى الولايات التابعة لدائرة اختصاصها الإقليمي، كما أنها مطالبة بالسهل على قانونية تسليم عقود التعمير واتخاذ الإجراءات الرامية إلى محاربة جميع أشكال البناء غير القانونية والهشة والفوضوية أو غير المكتملة.

تم إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-344³³، وتعد بدورها مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالاستقلال المالي، تخضع في علاقاتها مع الدولة للقواعد المطبقة على الإدارة، وفي المقابل تُعدّ تاجرة في علاقاتها مع الغير، تمّ وضعها تحت وصاية وزارة السكن، مقرها المعتاد الجزائر العاصمة، كما يمكن لها أن تُؤسس فروع تابعة لها عبر كامل التراب الوطني تحت تسمية الوكالة الجهوية للتعمير بقرار من الوزارة الوصية بعد مداولة مجلس الإدارة.

الفرع الثاني: مهام الوكالة الوطنية للتعمير

يشمل الدور الرئيسي الممنوح للهيئة، القيام لحساب الدولة والجماعات المحلية بإدارة المشاريع بالنيابة، وإنجاز دراسات المقاربة وإعداد ومتابعة جميع المخططات المتعلقة بالمناطق السكنية والتجزئات والمناطق الحضرية المعدة لإعادة هيكلتها، بالإضافة إلى دراسة إعداد المخططات العمرانية، وكل دراسة ذات صلة بتطوير المجمعات والمناطق الريفية، وأخيرا وضع المعايير التقنية لتنفيذ البرامج في ميدان التعمير. كما تقوم بالدراسات وأشغال التهيئة في المناطق ذات الاستعمال الصناعي وذات الاستعمال الخاص، إلى جانب توفير الخدمات والخبرات وكلّ استشارة مُرتبطة باختصاصها، وإعداد كل دراسة تُهدف إلى الحجز على الأراضي الضرورية للمشاريع ذات البعد الخاص بالنسبة للدولة والجماعات المحلية والهيئات المُهتمة. يمكن للوكالة في إطار القيام بمهامها بتبادل الخبرات والكفاءات مع نظيراتها الأجنبية من مؤسسات وهيئات مُماثلة في مجال تخصصها، وأيضا منحت لها صلاحية إبرام الاتفاقيات والعقود في كل موضوع ذي صلة بنشاطها.

من خلال ما سبق يظهر أن هذه الوكالة الوطنية للتعمير جاءت في ظل ما تشهده المراكز العمرانية من تغيرات وتحولات عميقة داخل المنظومة الحضرية، نتيجة ارتفاع النمو السكاني بالدرجة الأولى ولتركّز النشاط الصناعي وتزايد احتياجات السكان من الخدمات من حيث الكم والنوع وهي الآن تنمو بطريقة متباينة وبأكثر كثافة، فأدت هذه التطورات المتلاحقة في ميدان التهيئة والتعمير وفي ظل واقع تفشي السكنات غير القانونية ومع وجود مسعى لإعادة تنظيم الاستراتيجية الجزائرية للحد من السكن الفوضوي وبرامج توفير السكن إلى

³³ مرسوم تنفيذي رقم 09-344 مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج.ر عدد 61، صادر في 24 أكتوبر 2009.

تفعيل الرقابة من خلال أجهزة مركزية بإنشاء الوكالة الوطنية للتعمير لمحاولة معرفة النقائص في منظومة مخططات التعمير وتداركها وإيجاد الحلول المناسبة في ظل الفوضى التي يشهدها قطاع البناء في الجزائر³⁴.

خاتمة

نخلص مما سبق أنّ استراتيجية المشرع الجزائري من خلال لجان وهيئات الرقابة تهدف إلى التحكم في مجال التهيئة والتعمير من خلال مراقبة عقود التعمير من طرف مختلف اللجان الوطنية والمحلية ليلقى الإشكال في ضرورة تفعيل دورها خصوصا اللجنة الوطنية لمراقبة عقود التعمير هذا من جهة، ومن جهة أخرى المراقبة التقنية والميدانية لأشغال البناء للحد من التجاوزات على قوانين التهيئة والتعمير والرخص العمرانية وشهادات التهيئة والتعمير، لذا يجب إعادة النظر في النصوص القانونية في مجال المراقبة التقنية لعمليات البناء والتهيئة والتعمير من خلال تفعيل دورها، خصوصا في إطار توسيع عمل الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء وإعادة تنظيمها القانوني باعتبارها سلطة ضبط في مجال البناء والتهيئة والتعمير، أما الوكالة الوطنية للتعمير فاعتمدت كبنك للمعلومات والدراسات.

وفي الأخير يمكن القول أنّ تعدد النزاعات الإدارية في مجال العمران لا يعود إلى غياب النصوص القانونية، وإنما بالدرجة الأولى إلى عدم تفعيلها وعدم تطبيقها ميدانيا، سواء بتعسف الإدارة أحيانا، أو بتخليها عن دورها الرقابي أحيانا أخرى، والدليل على ذلك المماثلة في تحديد تشكيلة اللجان وتنصيب أعضائها، مما قد يؤدي إلى إحداث فوضى في المجال العمراني.

من خلال دراستنا لأهم اللجان وهيئات المكلفة بالرقابة، سواء ما تعلق بالجانب الإداري أو التقني، يمكن تقديم بعض التوصيات الأساسية التالية:

- يجب إعادة النظر في المنظومة التشريعية وكذا التنظيمية، من خلال تبسيط وتوضيح اختصاصات لجان وهيئات الرقابة وتقادي الغموض والخلط في صلاحيات كل جهة.
- تفعيل دور لجان الرقابة وإحاطتها بضمانات ووسائل قانونية كافية لأداء مهمة المراقبة في عمليات البناء والتهيئة والتعمير.

³⁴ عربي باي يزيد، مرجع سابق، ص. 268 و 269.

- الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بتحديد تشكيلة وعمل لجان الرقابة وعدم المماطلة في تنصيب أعضائها، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى التقليل في تجاوزات عمليات البناء والتهئية والتعمير.
- ضرورة تحيين النصوص المتعلقة بهيئات ولجان الرقابة التقنية وجعلها أكثر ملائمة مع التطورات الحاصلة في مجال السكن والعمران، وكذا التوسيع من صلاحياتها وتزويدها بالوسائل المساعدة قصد تفعيل دورها خصوصا أنّ الرقابة التقنية تشمل العيوب الخفية المحتمل وقوعها.