

جامعة محمد لمين دباغين سطيف -2-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



محاضرات في قانون التعمير الجزائري

أقيمت على طلبة السنة أولى ماستر

تخصّص: قانون عام

من إعداد: د/ شهرزاد عوابد

السنة الجامعية: 2017-2018

تمهيد:

لعل أبرز ما يهدد الحرية هو ما تفرضه الإدارة العامة من قيود على الحرية عن طريق ما تتمتع به من سلطات الضبط الإداري، لذلك قيل أنّ "الحريات التي كفلها الدستور أو نظمها القوانين هي سدّ منيع يجب أن تقف عنده سلطة الضبط الإداري، فقوانين الضبط ومراسيمه لا تملك كقاعدة عامة أن تكبت الحريات العامة التي كفلها الدستور"⁽¹⁾.

فالأصل أن للمالك الحرية في استعمال ملكيته العقارية واستغلالها والتصرف فيها وكذا ممارسة جميع الأنشطة العمرانية التي يراها تحقق مصلحته الخاصة ومن باب أولى الحق في البناء⁽²⁾، إلا أنه وبالمقابل فإن هذه الحرية مقيدة بالألّا تتعارض مع الصالح العام والنظام العام العمراني وأسسها التي تقتضي وضع الضوابط وأحكام الرقابة لاسيما على عمليات البناء والتشييد، وعلى هذا الأساس كان لا بدّ من تنظيم حركة البناء من خلال التوفيق بين الحق في البناء والمصلحة الخاصة كحق مضمون والنظام العام العمراني الذي يقتضي المحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام، وكذا ضرورة مراعاة النسق العام في البناء وكذا المظهر الجمالي للمدينة⁽³⁾.

هذه الاعتبارات فرضت طريقة مزدوجة في استعمال الأرض:

- استعمال للمصلحة الخاصة: يتجسّد في التمتع بملكية الأرض والتصرف فيها عن طريق البناء.
- استعمال للمصلحة العامة: ويتجسّد في البناء مع احترام القواعد المسطرة ومع مراقبته من أجل حماية المصالح العامة الاقتصادية والمالية والاجتماعية والبيئية، وهذا الاستعمال المزدوج للأرض أو ما يعرف بالرقابة الإدارية للحق في البناء هو أمر معروف على الأقل من الناحية النظرية، ويبقى من

⁽¹⁾ عبد الرؤوف هشام بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2007، الإسكندرية، ص.07. وأيضاً، إبراهيم عبد العزيز شحّا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة 1997، بيروت، لبنان، ص. 779 وما بعدها. وأيضاً، Jean-Emmanuel richard, **l'exécution des décisions juridictionnelles d'annulation du permis de construire en droit français**", thèse de doctorat en droit public, université de Nantes, 1979, p.15.

⁽²⁾ هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003، بيروت، ص. 316، وأيضاً: - عبد الرحمن عزوي، "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الجزائر، 2005-2006، ص. 561. - عادل بن عبد الله، تأثير توسيع اختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 6 لسنة 209، ص. 207.

⁽³⁾ محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، مخبر التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، أشغال الملتقى "تسيير الجماعات المحلية"، جانفي 2008، ص. 33.

أصعب العمليات وأعقد المشكلات العمرانية، ورغم ذلك تبقى كحاجة ضرورية لضمان إلزام القانون وتوقيع الجزاء على المخالفين.

ومن أجل ضمان فعالية تلك الرقابة، وضع المشرع الجزائري بيد السلطة الإدارية الممثلة في هيئة الضبط الإداري تقنيات وميكانيزمات تستعملها في إطار الرقابة على الأنشطة العمرانية بغرض المحافظة على تناسق وانسجام المباني وظهورها بمظهر جمالي لائق في إطار ما يعرف بالنظام العام الجمالي.

وفي هذا الإطار أوكلت جملة من الصلاحيات لسلطات الضبط الإداري تخول لها فرض رقابة مسبقة على مختلف الأنشطة العمرانية تظهر من خلال القرارات التنظيمية (أدوات التعمير) الممثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي كضرورة لضمان التسيير الحسن والرقابة الدائمة والمستمرة على العقار، وكذلك تظهر الرقابة المسبقة من خلال القرارات الفردية أي الوسائل المجسدة لهذه الأدوات والمتمثلة في مجموع الرخص والشهادات التي تراقب كيفية استعمال الأراضي العمرانية على نحو يضمن الموازنة بين المصلحتين العامة الخاصة .

ولأجل تجسيد ذلك، مرت إستراتيجية وسياسات التهيئة والتعمير في الجزائر بعدة مراحل حاولت من خلالها الحكومات المتعاقبة ومنذ الاستقلال التحكّم في قواعد البناء والتوسّع العمراني، ورغم أنه كان لها الأثر الإيجابي في تغيير نوعا من مظاهر الحياة العمرانية والاجتماعية، إلا أن هذه القواعد ظلت ناقصة وغير كافية ولم تواكب ما توصلت إليه الحضارات الإنسانية المقارنة لأسباب قانونية أهمها عدم التنظيم المحكم لقواعد التهيئة والتعمير وأخرى موضوعية ترتبط بالتخلف الاقتصادي والنزوح الريفي والنمو الديمغرافي المفرط وكذلك عدم فعالية القوانين والتنظيمات التي طبقت في مجال التهيئة والتعمير.

هذا ما سنبحثه بخصوص قانون التعمير من خلال الخطة الآتية:

المبحث الأول: القرارات التنظيمية العمرانية.

المبحث الثاني: القرارات الفردية العمرانية.

المبحث الثالث: إصلاح منظومة التهيئة والتعمير في الجزائر.

المبحث الأول

القرارات التنظيمية العمرانية

تعتبر وثائق التعمير إطاراً قانونياً للتخطيط الحضري وأداة أساسية لاستغلال الأراضي وضمان حسن استعمالها على المدى القريب والبعيد، وتهدف الإدارة من ورائها ضبط مختلف الاستعمالات العقارية على المستويين المكاني والزمني محاولة للتنسيق فيما بين هذه الوثائق والتي حدّدها المشرع في "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" و"مخطط شغل الأراضي"، وقد تطرّق المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁽¹⁾، إلى نوعين من أدوات التعمير في نص المادة 10 منه حيث "تشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي وتكون أدوات التعمير وكذا التنظيمات التي هي جزء لا يتجزأ منها قابلة للمعارضة بها أمام الغير، لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء عليها على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون".

تهدف هذه الأدوات أساساً إلى ضبط قوام الأراضي العامرة والقابلة للتعمير لإقليم بلدية من جهة وشغل الأراضي شغلاً راشداً وكثيفاً في إطار المحافظة على الأراضي من كل ظواهر الاعتداء وترقيتها⁽²⁾ وقد أكّدت المادة 11 من القانون رقم 90-29 على أهمية هذه الأدوات بقولها: "تحدّد أدوات التهيئة والتعمير التوجهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعينة، كما تضبط توقعات التعمير وقواعده وتحدّد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح من جهة بترشيد استعمال المساحات والمحافظة على النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر، ومن جهة أخرى تعيين الأراضي المخصّصة للنشاطات الاقتصادية وذات المنفعة العامة، والبنائات الموجهة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية والخدمات والنشاطات والمساكن".

ولقد ألزم القانون كل بلدية بإعداد "مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير" وتحت مسؤولية رئيس البلدية يشكل أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدّد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية في البلدية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، ويبين القطاعات المعمّرة والقابلة للتعمير في المستقبل وغير القابلة للتعمير، كما ألزم القانون البلدية بوضع "مخطط شغل الأراضي" الذي يحدّد حقوق استخدام

(1) القانون 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر، العدد 52 لسنة 1990.

(2) كمال توكاشت، "الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008-2009،

الأراضي لكل قطاع، الكمية الدنيا للبناء والقصوى المسموح بها، قواعد المظهر الخارجي، المساحات العمومية الخضراء، الارتفاقات وأراضي الفلاحة⁽¹⁾.

المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU⁽²⁾ وسيلة للتحكم والتوجيه العقاري

يعدّ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مخطط توجيهي كلاسيكي من الجيل الثاني من أدوات التهيئة والتعمير، فقد جاء كبديل للمخطط العمراني الموجّه P.U.D⁽³⁾ والمخطط العمراني المؤقت PUP⁽⁴⁾، كون أن مهمّة هذين الأخيرين انحصرت في رسم كيفية ضبط معالم التوسع العمراني بالمدن والتجمّعات الحضرية دون الأخذ بأبعاد التدخلات العمرانية الأخرى.

ولقد عرّف المشرع الجزائري "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" في المادة 16 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم⁽⁵⁾ بقولها: "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدّد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذاً بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي". وهو الأمر الذي يوضّح رغبة المشرع في تنظيم المجال ومراقبة التوسع العمراني للمدن قصد إيجاد التوازن بين إشباع حاجات المواطن في مجال السكن، وبين حماية الأراضي الفلاحية وبين ممارسة الأفراد للنشاطات الصناعية.

ويندرج المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في إطار التخطيط المحلي للتهيئة والتعمير، ويرتكز على توزيع الصلاحيات ما بين الدولة، الولاية، البلدية وبين مختلف أجهزة الدولة والمؤسسات وفقاً لمبادئ اللامركزية وعدم التركيز ووفقاً للتوجيهات الأساسية لتهيئة الإقليم المستخلصة من آليات أعلى مثل المخطط الوطني (SNAT)⁽⁶⁾ والمخطط الجهوي لتهيئة الإقليم (SRAT)⁽⁷⁾ ومخطط تهيئة الولاية (PAW)⁽⁸⁾، وفقاً لمبدأ المطابقة الذي يقصد به القاعدة الدنيا تحترم القاعدة العليا.

(1) عادل بن عبد الله، المرجع السابق، ص. 208.

(2) PDAU : Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme.

(3) P.U.D : Plan d'urbanisme directeur.

(4) P.U.P : Plan d'urbanisme provisoire.

(5) عدّل هذا القانون بموجب القانون رقم 05-04 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر، العدد 51 لسنة 2004.

(6) Schéma national d'aménagement de territoire.

(7) Schéma régional d'aménagement de territoire.

(8) plan d'aménagement de la wilaya.

الفرع الأول: موضوع ومحتويات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

نتناول في هذا الفرع موضوعات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ثم محتوياته.

أولاً: موضوعات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

حسب المادة 18 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، يحدّد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع، كما يحدّد توسّع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة موقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية ومناطق التدخّل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها.

وبعد تحديد المشرع للأهداف الكبرى لهذا المخطط وتحديد الخطوط العريضة له، جاء في نص المادة 19 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ليُفصّل موضوعه بدقّة، ويوضّح القطاعات، ذلك أنّ هذا المخطط يقوم على أساس الاستعداد للمستقبل بإعداد المشروعات المناسبة له في البلدية أو البلديات المعنية، فهو يقوم على أساس جملة من الافتراضات يتوقع حدوثها مستقبلاً⁽¹⁾، وهذا من خلال تقسيمه للمنطقة التي يتناولها إلى مجموعة من القطاعات⁽²⁾ محدّدة كما يلي:

1- بالنسبة للقطاع المعمر (SU) secteurs urbanisés: فإنّه يشمل كل الأراضي التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة ما بينها كالمساحات الخضراء والحدائق والغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المتجمعة، كما تشمل هذه القطاعات كل الأجزاء الواجب تجديدها وإصلاحها وحمايتها⁽³⁾.

وتتميّز هذه القطاعات المعمرّة بحقوق بناء عالية جدًّا نتيجة كثافة النسيج العمراني من حيث البنايات والنشاطات القائمة، لذلك فإنّ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لا يقترح في هذا النوع من قطاعات التعمير القائم على التوسع وإنجاز بنايات جديدة، فهي قطاعات مشبعة⁽⁴⁾، لكن وبحسب الظروف الخاصة والمعطيات التي يفرضها الواقع الميداني، وتبعًا للبرنامج البلدي المسطر، فإنّه قد يفرض المخطط إجراء تحويلات في خصائص النسيج العمراني في صورة تكثيف للمحيط أو تجديد أو إعادة هيكلة أو

(1) منصور مجاجي، "رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، رسالة دكتوراه، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2007، ص. 113.

(2) القطاع هو جزء ممتد من تراب البلدية يتوقع تخصيص أراضيه لاستعمالات عامة وفي آجال محددة للتعمير، أنظر المواد من 19 إلى 23 من القانون رقم

90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

(3) المادة 20 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

(4) كمال توكاشت، المرجع السابق، ص. 86.

صيانة ترميم لبعض البناءات القائمة حتى يمكن أن تتكيف مع المنتج الجديد لمواد البناء والأشكال الهندسية والمعمارية الحديثة.

كما تتميز هذه القطاعات بكونها أماكن مجهزة أو هي في طريق التجهيز، يجب أن تستجيب الإدارة البلدية لطالبي رخصة البناء بالإيجاب ودون تأخير لتفادي لجوء السكان أو أصحاب المحلات إلى القيام بتعديلات بطريقة فوضوية.

2- أما بالنسبة للقطاع المبرمج للتعمير (SAU) Secteurs à urbanisés: فإنه يشمل الأراضي المخصصة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط في أفق 10 سنوات حسب جدول من الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وفقا لنص المادة 21 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

تتميز هذه القطاعات بظاهرة المضاربة العقارية التي يقوم بها أصحاب أو ملاك الأراضي الواقعة داخل هذه القطاعات⁽¹⁾، وبالتالي تكون هذه الأخيرة عرضة لانتشار البناء الفوضوي الذي يخنق المدن ويمنعها من التوسع العمراني العادي، لذا كانت هذه القطاعات المبرمجة كقطاعات حساسة تتطلب العناية الكبيرة من الإدارة وبالأخص في مجال المراقبة الإدارية لأشغال البناء التي تسهر عليها شرطة العمران⁽²⁾.

3- وأما بالنسبة لقطاعات التعمير المستقبلية (SUF) Secteurs d'urbanisation futur: فقد نصت عليها المادة 22 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وهي تشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في أفق 20 سنة⁽³⁾.

والهدف من وراء تخصيص هذه الأراضي هو الحفاظ على القدرات الكامنة للتوسع العمراني الصحيح لمستقبل المدينة والتجمعات السكنية، لذا يجب أن تخضع هذه القطاعات إلى ارتفاعات مؤقتة بعدم البناء⁽⁴⁾ إلا أنه يمكن الإذن أو الترخيص بالبناء وفقا لحقوق بناء ضعيفة جدًا كاستثناء في الحالات التي

⁽¹⁾ فقد ظلت الملكية العقارية تطرح أمام المخططين والمتدخلين عدة مشاكل وصعوبات وتعاني عدم الانسجام، وهذا راجع أساسا إلى طبيعة النظام العقاري أو مشكلة ندرة الأراضي العمرانية، وكتيجة للمضاربات العقارية التي يعتبرها بعض الباحثين "مرض القرن".

⁽²⁾ كمال توكاشت، المرجع السابق، ص. 87.

⁽³⁾ Chaabane Benakezouh, **de la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme**, Revue IDARA, éditée par le centre de documentation et de recherche administratives E.N.A, Alger, N°22, 2001, P.83.

وأیضا عائدة دیرم، "الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير، قانون خاص، المركز الجامعي سوق أهراس الجزائر، 2007-2008، ص. 23.

⁽⁴⁾ ارتفاق عدم البناء هو قيد يرد على حق البناء في بعض المناطق بحكم القانون يمنع كل شخص من إنجاز مشروع عليها إلى حين رفع هذا القيد.

نصت عليها المادة 22 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وهذا نظرا لجملة من الاحتياجات مثل: البناءات للتنظيم الفلاحي والبناءات اللازمة للتجهيزات الجماعية والبناءات التي تبررها مصلحة البلدية والمرخص بها قانونا من قبل الوالي بناءا على طلب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لكن، مادام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يضع في الحسبان جميع اعتبارات التهيئة وكذا التنمية المتعلقة بكل القطاعات، فإنه من المفروض ألا تكون هذه الاستثناءات المذكورة في نص المادة 22 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا القطاع لا وجود له من حيث الواقع لأنه من خلال هذه الاستثناءات قد يصبح القطاع القابل للتعمير على مدى 20 سنة فما فوق معمر قبل القطاع القابل للتعمير على مدى 10 سنوات⁽¹⁾.

4- أما بخصوص القطاعات غير القابلة للتعمير (SNU) Secteurs non urbanisables:

فهي تشمل وفقا للمادة 23 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، كل الأراضي التي تكون حقوق البناء فيها محدّدة بدقة وبنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات، فهي قطاعات من الأقاليم العمرانية للبلدية غير مخصّصة للتعمير بسبب معوّقات خاصة، والتي قد تكون مناطق محمية في صورة أراضي ذات خصوبة فلاحية عالية، أو محاجر ذات استعمال منجمي، أو غابات عمومية، أو أماكن ساحلية حساسة، أو قد تكون هذه القطاعات في صورة مناطق ذات خطورة بسبب تعرّضها للفيضانات، أو عدم استقرارها نتيجة لظاهرة انزلاق التربة أو انخفاضها.

ثانيا: محتويات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يتضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تطبيقا للنصوص القانونية التي تحدد إطاره القانوني، تقرير توجيهي مرفق بمستندات بيانية مرجعية⁽²⁾.

1- التقرير التوجيهي

تحدد فيه التوجيهات العامة للسياسة العمرانية بعد تقديم شرح للوضع الحالي وآفاق التنمية العمرانية والوعاء العقاري الذي سوف يطبق في نطاقه، حيث يضبط فيه ما يلي:

- تحليل الوضع القائم، تقييمه وتشخيصه بجميع عناصره ووضع الاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي، الديمغرافي، الاجتماعي والثقافي للتراب المعني وتحديد إمكانات التنمية

⁽¹⁾ منصور مجاجي، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية، المركز الجامعي بـجـي

فارس، المدينة، العدد 01 لسنة 2007، ص. 07.

⁽²⁾ نورة منصوري، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص. 23.

التي تتضمن الإطار الفيزيائي والطبيعي للأماكن، التحليل الديمغرافي والسوسيو اقتصادي، تعيين الشبكة العمرانية الحضرية والريفية واقتراح آفاق التنمية في البلدية أو البلديات المعنية التي تشمل آفاق السكن والعمل والمرافق على المدى الطويل، المتوسط والقصير.

- قسم التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة في مجال التهيئة

العمرانية وحماية الساحل وتخفيف المخاطر الطبيعية والتكنولوجية.

2- لائحة التنظيم

هذه اللائحة تحدد القواعد المطبقة بالنسبة لكل منطقة مشمولة في القطاعات كما هي محددة في المواد 20، 21، 22، 23 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم تحدد فيها الترتيبات القانونية الإجبارية التي يمكن الاحتجاج بها لدى الغير بالنسبة لكل المناطق الواقعة داخل مختلف القطاعات، وتشمل ما يلي:

- التخصيص الغالب للأراضي وطبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة لاسيما تلك المقررة في مخطط تهيئة الساحل المنصوص عليه في القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه⁽¹⁾.

- الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي،

- الارتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها،

- المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها، وذلك بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها، تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية والخدمات والأعمال ونوعها،

- يحدد شروط البناء الخاصة داخل بعض أجزاء التراب الوطني كما وردت في الفصل الرابع من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، تتمثل في الساحل، الأقاليم ذات الميزة الطبيعية البارزة والأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد،

- المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية لاسيما التصدعات الزلزالية أو الانزلاقات أو انهيارات التربة والتدفقات الوحلية وارتصاص التربة والتميع والفيضانات،

⁽¹⁾ القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج.ر العدد 10 لسنة 2002.

- مساحات حماية المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المؤسسات والمنشآت الأساسية لاسيما منها المنشآت الكيماوية والبتروكيماوية وقنوات نقل المحروقات والغاز والخطوط

الناقلة للطاقة،

- المناطق الزلزالية وتصنيفها حسب درجة قابليتها لخطر الزلازل،

- الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل.

3- الوثائق والمستندات البيانية وتشمل خاصة المخططات وهي:

* **مخطط الوضع القائم**، يبرز فيه الإطار المشيد حاليا، وأهم الطرق والشبكات المختلفة،

* **مخطط التهيئة**، يبين حدود ما يلي:

- القطاعات المعمرة، القابلة للتعمير، وتلك المخصصة للتعمير في المستقبل،

- بعض أجزاء الأرض، الساحل، الأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية المرتفعة أو الجيدة والأراضي ذات الصبغة الطبيعية والثقافية البارزة،

- مساحات تدخل مخططات شغل الأراضي التي تأتي تنفيذا له.

* **مخطط تجهيز**، يبرز خطوط مرور الطرق وأهم سبل إيصال ماء الشرب وماء التطهير، وكذلك تحديد مواقع التجهيزات الجماعية ومنشآت المنفعة العمومية،

* **مخطط الارتفاقات الواجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها**،

* **مخطط يحدد مساحات المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية** والمخططات الخاصة للتدخل تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية عن طريق الدراسات الخاصة بالزلازل والدراسات الجيوتقنية أو الخاصة.

ويترتب على هذا التقسيم وفرض شروط للبناء على بعضها، وكذا حضر البناء على البعض الآخر التحكم في العقارات الموجودة وتنظيم استعمالها، ومنه الحد من الاستعمال اللاعقلاني لهذه الأراضي مما ينعكس إيجابا على تنظيم المجال العمراني وبذلك تسهيل عملية الرقابة من خلال الرخص والشهادات

الممنوحة للترخيص بالأشغال عليها⁽¹⁾ بالإضافة إلى أنّ هذا التقسيم يحمي الأراضي الغابية والفلاحية من عملية تحويلها وإفقادها لخواصها، وكذا حماية البيئة والمحيط.

الفرع الثاني: إجراءات الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يتم اعتماد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد إتباع مجموعة من المراحل حدّدها المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدّد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدّل والمتمم⁽²⁾.

أولاً: إجراء مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية

يهتم المجلس الشعبي البلدي كجهاز مختص في هذه المرحلة السابقة لعملية البناء من خلال سلطة الرقابة بوضع المخطط العمراني وتنظيم السكن عبر إقليم البلدية، ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم البلدية بصلاحيات واسعة واردة في العديد من النصوص القانونية في شتى المجالات⁽³⁾، خاصة مهمة الرقابة من خلال اتخاذ الإجراءات الضرورية أثناء الإعداد لتحضير المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حيث نصت المادة 113 من قانون البلدية رقم 10-11 على أن تزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، لذا يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتحت مسؤوليته طبقاً لنص المادة 24 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

يتم إقرار المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بموجب مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، حيث تتضمن المداولة ما يلي⁽⁴⁾:

- التوجيهات الإجمالية للتهيئة أو مخطط التهيئة بالنسبة للتراب المقصود (اتجاه التوسع، الطابع الاقتصادي المميز للبلدية، الاحتياجات في جميع القطاعات والعوائق الواجب أخذها بعين الاعتبار).

- كفاءات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد هذا المخطط.

(1) عائدة ديرم، المرجع السابق، ص.25.

(2) عدّل وتمّم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10/09/2005 .ج.ر 62 لسنة 2005.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2004، ص.163.

(4) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

- القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية.

والملاحظ من خلال نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، أنّ المشرّع وسّع من دائرة التشاور لإعداد المخطط، وذلك من خلال جمع مختلف آراء الهيئات والإدارات والمصالح العمومية، وكذا إشراك المواطنين عن طريق الجمعيات في أخذ القرار.

ثانيا: تبليغ المداولة

تبليغ المداولة حسب المادة 03 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به إلى الوالي المختص إقليميا وتنتشر لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

وحسب المادة 05 من نفس المرسوم، فإنه إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يشمل تراب بلديتين أو أكثر يسمح لرؤساء المجالس الشعبية البلدية بإسناد مهمة إعدادها إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات⁽¹⁾.

ووفقا لنص المادة 08 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، تستنشر وجوبا كل الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية ب: التعمير، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية، والبريد والمواصلات، البيئة، التهيئة العمرانية، والسياحة⁽²⁾، وأضافت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 12-148 المؤرخ في 28/03/2012 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-177، مصالح الصناعة وترقية الاستثمار، وتكون لها مهلة 60 يوما من تاريخ تبليغ مشروع المخطط الموافق عليه بمداولة المجلس الشعبي أو البلديات المعنية من أجل إبداء رأيها، وإذا لم تجب خلال هذه المدة عدّ رأيها موافقا حسب نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه.

ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستشير اختياريًا بعض الهيئات الأخرى إن كان ذلك يدعم فائدة الدراسة، وقد حدد القانون هذه الهيئات في رؤساء غرفة التجارة، ورؤساء غرفة الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية، وعلى هؤلاء المرسل إليهم الإفصاح عن إرادتهم

⁽¹⁾ المادة 09 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والمادة 12 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

⁽²⁾ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-177.

في المشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتعيين ممثليهم في حالة ثبوت إرادتهم، وذلك في مهلة 15 يوماً ابتداءً من تاريخ استلامهم الرسالة.

إن هذا المخطط يعد ضمن مسار تشاوري ومنسق بين مختلف الهيئات ضماناً لمبدأ التنسيق والتشاور، فموجبه تساهم مختلف القطاعات والفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة المدينة بصفة منظمة منسجمة وناجعة انطلاقاً من خيارات محددة من طرف الدولة وبتحكم مشترك⁽¹⁾.

ثالثاً: إجراء التحقيق العمومي

يعد التحقيق العمومي صورة من صور مشاركة الجمهور، حيث يتبنى رئيس المجلس الشعبي البلدي المشروع التمهيدي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن طريق مداولة الاعتماد، ولإطلاع الرأي العام عليه يعرض المشروع للتحقيق العمومي لمدة 45 يوماً، لتمكين السكان من إبداء آرائهم وملاحظاتهم حوله، ويكون ذلك بموجب قرار إداري يتخذ من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، يتضمن ما يلي:

- تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن استشارة مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير فيه أو فيها.

- تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين.

- تبيان تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها.

وينشر القرار الذي يعرض المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على التحقيق العمومي بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة التحقيق وتبلغ نسخة من القرار للوالي المختص إقليمياً حسب المادة 14 من القانون رقم 90-29 .

وبعد انقضاء مهلة 45 يوماً، يقفل سجل التحقيق ويوقع عليه من قبل المفوض المحقق، يقوم هذا الأخير خلال 15 يوماً الموالية بإعداد محضر قفل التحقيق ويرسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية مصحوباً بالملف الكامل للتحقيق مع استنتاجاته.

والملاحظ أن التطبيق العملي يؤكد أن التحقيق مازال غامضاً في الجزائر بسبب عدم وعي المواطنين، إضافة إلى الطرق الإعلامية في تسييره، وكذا لم يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في

⁽¹⁾ هذا ما جاء في نص المادة 02 من القانون التوجيهي للمدينة رقم 06-06 المؤرخ في 20/02/2006، ج.ر العدد 15 حول المبادئ العامة لسياسة المدينة والذي يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أحد أدوات وآليات عمل هذه السياسة.

من يكلف بمهمة المفوض المحقق بالإضافة إلى الغموض وعدم الدقة في موضوع التحقيق العمومي بحسب المادة 26 من القانون رقم 90-29 والاستقصاء العمومي بموجب المادة 10 من المرسوم رقم 177-91 وبعد الموافقة على مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من قبل المجلس الشعبي البلدي يوجه للسلطة المختصة من أجل المصادقة عليه.

رابعاً: مرحلة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

حسب نص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، يرسل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد المصادقة عليه بمداولة في المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية إلى الوالي المختص إقليمياً، وذلك من أجل تلقي رأي المجلس الشعبي الولائي المختص خلال 15 يوماً الموالية لتاريخ استلام الملف.

بعد تلقي رأي المجلس الشعبي الولائي تتم المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وفقاً لما نصت عليه المادة 27 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والمادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 كالاتي:

- بقرار من الوالي، وذلك بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200.000 ساكن.

- بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية بعد استشارة الوالي المعني أو الولاية المعنية بالنسبة للبلديات أو مجموعة البلديات التي يفوق عدد سكانها 200.000 ساكن ويقل عن 500.000 ساكن.

- بمرسوم تنفيذي يصدر بعد استشارة الوالي المعني أو الولاية المعنية وبناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 500.000 ساكن. ويتكون ملف المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مما يأتي:

- مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

- رأي المجلس الشعبي الولائي أو المجالس الشعبية الولائية المعنية.

- سجل الاستقصاء العمومي والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق أو المفوضون المحققون.

_الوثائق المكتوبة والبيانية للمخطط المبينة في المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل والمتمم.

هذا المسار المتدرج لصناعة قرار المصادقة، يندرج في مسعى الدولة على ضمان تناسق أدوات التهيئة والتعمير وتصاميم التهيئة العمرانية، ومراقبتها لتكون منسجمة مع إستراتيجية التهيئة العمرانية الاقتصادية التي تحددها السلطات العمومية⁽¹⁾.

بعد المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يبلغ الوزير المكلف بالجماعات المحلية والوزير المكلف بالتعمير، ومختلف الأقسام الوزارية ورؤساء المجالس الشعبية والمجالس الولائية المعنية، وفي الأخير يوضع المخطط تحت تصرف الجمهور وينشر في الأمكنة المخصصة عادة للمنشورات الخاصة بالمواطنين بالبلديات، وتلتزم السلطة التي وضعت باحترام محتواه⁽²⁾، فقد نصت المادة 30 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية⁽³⁾ بأن: "تعلق المداولات، باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ"، وطبقا لنص المادة 14 من نفس القانون "يمكن كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي وكذا القرارات البلدية ويمكن كل شخص ذو مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته...."، وكما نصت المادة 97 من نفس القانون على أنه: "لا تصبح قرارات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة، بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى".

إنّ هذا النظام الخاص بالإعلام، يبدو ناقصا، لأن الإطلاع على محاضر المداولات لا يعتبر كافيا، وإنما يحق للمواطن الإطلاع والحصول على معلومات متعلقة بمشاريع تعمرية بطريقة أكثر شفافية، فعملية الاستشارة لا تقتصر فقط عند إعداد المخططات العمرانية، وإنما يجب أن تتوسع لتشمل ميادين أوسع في مجال التعمير كاستشارة المواطن قبل تسليم بعض الرخص والشهادات، وعلى الخصوص رخصة البناء فقد يتم بناء مصانع بأكملها على مقربة من التجمعات السكانية مما يؤثر سلبا على صحتها وسلامتها⁽⁴⁾.

(1) محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص. 35.

(2) المادة 16 من المرسوم التنفيذي 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

(3) القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، ج.ر، العدد 35.

(4) حسينة غواس، "الآليات القانونية لتسيير العمران"، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011-2012، ص. 24.

وبمجرد المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يصبح له قوة ملزمة في مواجهة الإدارة والمواطن والذي ستنبئ عليه جميع قواعد التهيئة والتعمير فيما بعد خاصة الحصول على الرخص العمرانية، ولا يمكن أن تسلم أية رخصة أو شهادة في مجال التعمير إلا إذا كانت تستجيب للمقاييس المحددة في المخطط.

ونظرا لكون المخطط التوجيهي له نظرة مستقبلية في رسم إستراتيجية البناء والتعمير على المدى الطويل، فهو يتجاوز الواقع العمراني، وبالتالي فإن المتغيرات المستجدة تحتم تعديله أو مراجعته ليستجيب للمتغيرات الحديثة، وقد نصت المادة 28 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أسباب مراجعة المخطط التوجيهي بقولها: "لا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلا إذا كانت القطاعات المزعم تعميرها في طريق الإشباع أو إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضرية لا يستجيب أساسا للأهداف المعنية لها".

فلا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو تعديله إلا إذا كانت القطاعات المبرمجة للتعمير والقطاعات المعمرة وقطاعات التعمير المستقبلية، القطاعات غير القابلة للتعمير في طريق الإشباع أو إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع للبلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المبرمجة و المرسومة أو كثرة الأخطاء المعمارية في توجهات مخططات التهيئة والتعمير أو ما شابه ذلك⁽¹⁾، ويصادق على مراجعات وتعديلات المخطط الساري المفعول في نفس الأشكال والطريقة المنصوص عليها للمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ويتم مراجعة الأسباب التي أدت إلى عدم إنجاز المخطط ومحاولة تعديلها ويتم المصادقة عليه بنفس الطريقة الأولى⁽²⁾.

المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي POS⁽³⁾ وسيلة تفصيلية لحقوق استخدام الأراضي و

البناء

يأتي "مخطط شغل الأراضي" بعد "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" الذي يحدّد التوجيهات الكبرى للسياسة العمرانية، ويبقى ل"مخطط شغل الأراضي" أن يحدّد بدقة ما جاء في هذه التوجيهات على أرض الواقع من حيث استعمال الأرض والبناء، وذلك من أجل التحكم في التوسع العمراني ومراقبته وتحديد الاستخدامات المثلّي للأرض، فهو وسيلة تنظيمية للتسيير الحضري والبلدي، له طابع إلزامي بالنسبة للبلدية التي تهدي تحديد قواعد خاصة لتعمير كامل إقليمها أو أجزاء منها وتشكيل إطارها المبني،

⁽¹⁾ بشير التيجاني، التحضر والتهيئة العمرانية، د.م.ج، الجزائر، 2000، ص.68.

⁽²⁾ أعلنت وزارة السكن والتعمير عن قيامها بمراجعة نحو 780 مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير من جملة 1541 مخطط على المستوى الوطني، أي نحو 50% منها، لأنها أصبحت غير ملائمة لأرض الواقع، عن وزير السكن والعمران، جريدة الخبر، يوم 29 نوفمبر 2007.

⁽³⁾ Plan d'occupation du sol

ويمكن اعتباره آخر مستوى لمسار التخطيط العمراني، يتبع في إعداده لقواعد أخرى ووثائق جهوية ووطنية.

ولقد نظم المشرع الجزائري "مخطط شغل الأراضي" في القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير في القسم الثاني بعنوان "أدوات التعمير" في المواد من 31 إلى المادة 38، وأمّا إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها فقد حددها المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المعدل والمتمم⁽¹⁾، هذا ما سنتناوله في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: موضوع ومحتويات "مخطط شغل الأراضي"

نتطرق في هذا الفرع إلى موضوعات "مخطط شغل الأراضي" ومحتوياته كالتالي:

أولاً: موضوعات "مخطط شغل الأراضي"

نصت المادة 31 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه: "يحدّد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق واستخدام الأراضي والبناء".

والمقصود بما ورد في هذا النص، أن "مخطط شغل الأراضي" هو عبارة عن أداة يمكن من خلالها تحديد الشكل الحضري لكل منطقة من خلال تنظيم حقوق البناء على الأراضي، وكذلك تبيان كيفية استخدامها وفقاً للتوجيهات المحددة من طرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁽²⁾، و"مخطط شغل الأراضي" كجيل جديد من أدوات التهيئة والتعمير لم يكن معروفاً في قانون التعمير الجزائري، فهو مستحدث بموجب القانون 90-29، ولقد جاء لملأ الفراغ والنقائص البارزة للمخطط التوجيهي للتعمير PUD⁽³⁾.

وقد كيّف "مخطط شغل الأراضي" بأنه قرار إداري تنظيمي من حيث تضمنه قواعد ترسم ضوابط عامة للنسيج العمراني، وتشديد البناء في البلدية، يجب أن يخضع لها كل من طالب الترخيص بالبناء والسلطة الإدارية المختصة قانوناً بمنح هذا الترخيص⁽⁴⁾.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة به، عدل وتم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 10/09/2005، ج. ر رقم 62 لسنة 2005.

(2) منصور مجاحي، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 13.

(3) كمال توكاشت، المرجع السابق، ص. 81.

(4) عبد الرحمن عزراوي، المرجع السابق، ص. 597.

ووفقا لنص المادة 34 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الأصل أن تغطي كل بلدية بمخطط شغل الأراضي أو أكثر، وذلك من أجل تحقيق التفصيل الذي يسعى إليه هذا المخطط خاصة في الحالة التي تكون فيها مساحتها كبيرة، كما يمكن أن يشمل المخطط تراب بلديتين أو عدة بلديات (عندما تكون البلديات متجاورة) حسب نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

ولقد حددت المادة 31 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير موضوع "مخطط شغل الأراضي" فيما يلي:

- التحديد بصفة مفصلة للشكل الحضري ولحقوق البناء واستعمال الأراضي لكل القطاعات المعنية.

- تعيين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية أو بالمتر المكعب من الأحجام وأنماط البناء المسموح بها واستعمالاتها.

- ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات.

- تحديد المساحة العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة وكذا تخطيطات ومميزات طرق المرور.

- تحديد الارتفاعات.

- تحديد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها.

- تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.

ويجب أن يتم هذا التحديد في إطار احترام القواعد التي تضمنها "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير"، بمعنى أنه يجب أن يراعي الانسجام المطلق وعدم التضارب بين كل من "مخطط شغل الأراضي" و"المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" باعتبارهما وسيلتان مكملتان لبعضهما البعض في مجال التهيئة العمرانية ولا يمكن لأحدهما الاستغناء عن الآخر.

إن وظيفة "مخطط شغل الأراضي" تتمثل في تنظيم مختلف القرارات الفردية للتعمير، والتي تتشكل أساسا من رخص البناء والتجزئة والهدم، وجعلها مطابقة مع أهداف وتوجيهات المشروع البلدي

لتسيير إقليمها والمتمثل في "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير"، حيث يجب أن تكون هذه القرارات الفردية العمرانية متطابقة وملائمة لأحكام مخططات شغل الأراضي كون هذه القرارات تمثل الإطار التنظيمي الذي يضبط عن قرب حركة البناء والتعمير على مستوى إقليم البلدية.

فإذا كان الطلب يدور حول الحصول على رخصة البناء، فإنه يجب بالضرورة أن يرافق هذا الطلب ملف تقني يتضمن مخططات تتعلق بالهندسة المعمارية والهندسة المدنية، والتي يجب أن تتطابق كلياً مع أحكام وقواعد مخططات شغل الأراضي المصادق عليها، ونفس الشيء لطلبات الشهادات والرخص الأخرى.

ومن بين الوظائف الأساسية لـ"مخطط شغل الأراضي" هو تحديد معاملات استغلال الأراضي العمرانية، ويتم ذلك من خلال ضبط المعاملات الثلاث وهي: معامل شغل الأراضي، ومعامل ما يؤخذ من الأرض والكثافة القصوى للبناء.

فمعامل شغل الأراضي يهدف من ورائه الاستغلال الحسن والمنسجم للبنية من حيث الأبعاد الثلاثة فيما يخص الطول والعرض والارتفاع، وتعد عملية تحديد معامل شغل الأراضي عملية حسابية المساحة الأرضية مع ما يتصل بها من بناء خام

حاصل القسمة =

مساحة قطعة الأرض

، وبالتالي يتم في هذا المعامل

استبعاد كل المساحات غير المخصصة للسكن، لذا يعتبر هذا المعامل كأهم مؤشر للكثافة السكانية لأنه يعطي النسبة فيما يخص المساحات المتوقعة أو المخصصة لمختلف برامج التصاميم الهندسية المعمارية والمساحة العقارية⁽¹⁾.

وأما معامل ما يؤخذ من الأرض فيحدد العلاقة القائمة بين مساحة المبنى الأرضية ومساحة قطعة الأرض⁽²⁾. وقد تم تحديد الكثافة القصوى للبناء بموجب المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير بنسبة تساوي واحد من حاصل قسمة المساحة الأرضية خارج البناء الصافية على مساحة قطعة الأرض، وذلك من أجل تجنب ازدحام واختناق المراكز الحضرية بالمدن، وهذا بوضع حد للبناءات العالية وإلزام المقاولين وأصحاب المشاريع الترقية على نشر التعمير أفقياً.

ثانياً: محتويات "مخطط شغل الأراضي"

(1) كمال توكاشت، المرجع السابق، ص.9.

(2) فإذا حدّد مثلاً معامل ما يؤخذ من الأرض بـ 60% فإنّ حق البناء على قطعة أرض مساحتها 200م² يكون 120م² والباقي الذي هو 80م² أي (40% من المساحة الكلية) يخصّ لإنشاء مساحة خضراء في الجهة الأمامية للمبنى من جهة وفناء داخل المبنى من جهة أخرى.

يعتمد قوام "مخطط شغل الأراضي" على لائحة التنظيم والوثائق والمستندات البيانية، فهو يتكون من جزء تنظيمي مكتوب، وجزء بياني (مخططات).

أ- لائحة التنظيم

تعد هذه اللائحة التنظيمية الأساس المرجعي والقانوني للوثائق البيانية ، لذلك لا بد أن تكون محددة بشكل مفصل واستثنائي لكل الوضعيات وتعلق مجال التفسيرات التي تمس بالوضعية الحقيقية على أرض الواقع لأنها تحدد حقوق البناء والكثافة المقررة لها والأهداف المسطرة لها، وتشمل لائحة التنظيم حسب المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المعدل والمتمم ما يلي :

- مذكرة تقييم يثبت فيها تلاؤم أحكام "مخطط شغل الأراضي" مع أحكام "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير"، وكذلك البرنامج المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية تبعا لآفاق تنميتها.

- جانب القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على بعض أجزاء التراب كما هو محدد في الفصل الرابع من قانون التهيئة والتعمير: نوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها، وحقوق البناء، بالإضافة إلى ذلك تبيّن لائحة التنظيم نوع المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها، وتحدد الطرق والشبكات المختلفة التي تتحملها الدولة كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والتي تتحملها الجماعات المحلية وكذلك آجال إنجازها.

يلاحظ أن لائحة تنظيم شغل الأراضي تماثل لائحة تنظيم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ، لأن مخطط شغل الأراضي جاء تفصيلي لما ورد في المخطط التوجيهي ، لكن يعاب على مخطط شغل الأراضي أن المشرع الجزائري لم ينص على التقرير التوجيهي رغم أهميته في الوثائق الكتابية والمرجعية للمخطط ، فقد نص عليه في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ، وأغفل ذكره في مخطط شغل الأراضي ، لأن التقرير جد مهم في إعداد المخطط كونه يحدد وضعية البلدية ، ويعرض الجزء المعني بعملية التعمير ويسهل تحديد السياسة المحلية للتعمير وتهيئة الإقليم المعني.

ب- الوثائق والمستندات البيانية: وتتكون مما يأتي:

- مخطط بيان الموقع (بمقياس 1/2000 أو 1/5000)

- مخطط طوبوغرافي (بمقياس 1/500 أو 1/1000)

- خارطة (بمقياس 1/500 أو 1/1000)

- مخطط الواقع القائم (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يبرز الإطار المشيد حاليا وكذلك الطرق والشبكات المختلفة والارتفاقات الموجودة.

- مخطط تهيئة عامة (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يحدّد ما يلي:

- المناطق القانونية المتجانسة.

- موقع إقامة التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية.

- خط مرور الطرق والشبكات المختلفة مع إبراز ما تتحمّله الدولة منها كما هو محدّد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وما تتحمّله الجماعات المحلية.

- المساحات الواجب الحفاظ عليها نظرا لخصوصيتها.

- مخطط التركيب العمراني (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يتضمن على الخصوص عناصر لائحة التنظيم.

الفرع الثاني: إجراءات الإعداد والمصادقة على "مخطط شغل الأراضي"

وضع المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدّد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها مجموعة من المراحل من أجل اعتماد "مخطط شغل الأراضي" تمثلت فيما يلي:

أولا: إجراء مداولة

تجرى مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، ويجب أن تتضمن المداولة وفقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 ما يلي:

- تذكير بالحدود المرجعية ل"مخطط شغل الأراضي" الواجب إعداده وفقا لما حدّده "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" المتعلّق به.

- بيان لكيفية مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد "مخطط شغل الأراضي"، وبهذا يظهر أن المشرّع وسّع من دائرة التشاور في إعداد هذا الأخير كما عمل في "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير".

و إذا كان "مخطط شغل الأراضي" يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات، يمكن لرؤساء المجالس الشعبية المعنية إسناد مهمة إعداد المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات والتي لا تكون مقرراتها قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية⁽¹⁾.

وتبّغ المداولة إلى الوالي المختص إقليميا حسب نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي 91-178 مع نشرها لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

ثانيا: إصدار قرار إداري تحدد بموجبه الحدود الجغرافية التي سيدخل فيها المخطط

وفقا لنص المادة 12 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، يصدر القرار الذي يرسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه "مخطط شغل الأراضي" استنادا إلى ملف يتكوّن من مذكرة تقديم⁽²⁾ ومن المخطط الذي يعد على مقياس "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير"، ويعيّن حدود التراب المطلوب الذي يشمل "مخطط شغل الأراضي" والجهة المخولة لها صلاحية إصدار هذا القرار هي:

- الوالي إذا كان التراب المعني تابعاً لولاية واحدة.

- الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب المعني تابعاً لولايات أخرى⁽³⁾.

وإذا كان مخطط شغل الأراضي يشمل تراب بلديتين أو أكثر ، يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إسناد مهمة إعداد هذا المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات⁽⁴⁾، غير أن المقررات التي تتخذها المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات تدخل في إطار الإجراءات المحددة في القانون لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

ثالثا: التشاور

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية أو المؤسسة العمومية المشتركة وفقا لنص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 بإطلاع كل من رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالقرار

⁽¹⁾ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

⁽²⁾ يثبت في المذكرة هذه تلاءم أحكام "مخطط شغل الأراضي" مع أحكام "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير"، فهي تبين التنسيق بين هذين المخططين.

⁽³⁾ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

⁽⁴⁾ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

القاضي بإعداد "مخطط شغل الأراضي" ولهؤلاء المرسل إليهم مهلة خمسة عشر (15) يوماً ابتداء من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد "مخطط شغل الأراضي".

يستشار وجوباً كل من الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية ب: التعمير الفلاحية، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية، البريد والمواصلات البيئية، التهيئة العمرانية، السياحة، بالإضافة إلى كل الهيئات والمصالح العمومية المكلفة على المستوى المحلي بتوزيع الطاقة، النقل، توزيع المياه⁽¹⁾، ويجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أن يبعث بمشروع المخطط إلى الجهات التي قبلت المشاركة، لتعطي لها مهلة 60 يوماً لإبداء آراءها وملاحظاتها⁽²⁾.

رابعاً: عرض المخطط للتحقيق العمومي

يعرض مشروع المخطط للاستقصاء العمومي مدة 60 يوماً عكس "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" الذي يدوم فيه الاستقصاء العمومي 45 يوماً، ويصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني ورؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية قراراً بهذا الصدد يتضمن ما يلي:

- تحديد المكان أو الأماكن التي مكن فيها استشارة مشروع "مخطط شغل الأراضي".

- تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين.

- بيان تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها.

و يُنشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة الاستقصاء العمومي، وتبلغ نسخة من القرار للوالي المختص إقليمياً.

و بعد انتهاء مدة 60 يوماً يقل سجل الاستقصاء ويوقع عليه من قبل المفوض المحقق طبقاً لنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، وخلال 15 يوماً يقوم المفوض المحقق بإعداد محضر قفل الاستقصاء، ويرسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية مصحوباً بالملف الكامل للاستقصاء.

⁽¹⁾ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

⁽²⁾ المادة 09 من المرسوم نفسه، وأنظر أيضاً، عبد الكريم بودريوة، الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية، مجلة الحقوق والحريات، عدد تجريبي

جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص. 428.

ويرسل "مخطط شغل الأراضي" مصحوبا بسجل الاستقصاء، وبمحضر قفل الاستقصاء والنتائج التي استخلصها المفوض المحقق إلى الوالي المختص إقليميا الذي يبدي رأيه وملاحظاته خلال 30 يوماً ابتداء من تاريخ استلام الملف، وإذا انتهت هذه المدة عدّ رأي الوالي موافقا طبقا لنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

خامسا: مرحلة المصادقة

يصادق المجلس الشعبي البلدي بمداولة على "مخطط شغل الأراضي" بعد أخذ رأي الوالي باعتباره أداة لامركزية في مراقبة أشغال التهيئة والتعمير حسب نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به ، وبعدها يبلغ إلى الوالي المختص والمصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، الغرفة التجارية والغرفة الفلاحية⁽¹⁾، يوضع تحت تصرف المواطنين عن طريق قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، إن لم يكن هناك أي اعتراض، فإن "مخطط شغل الأراضي" يثبت بصفة فعلية وقانونية ويصبح نافذا.

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يوضح الإجراءات المتبعة عند رفض الوالي لمشروع المخطط في حين أنه يصدر رأيا وليس قرارا، أي رأي استشاري وليس ملزما بموجب نص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، لكن بالرجوع إلى نص المادة 15 نجد أن رأي الوالي ملزم للمجلس الشعبي البلدي فيما يخص مخطط شغل الأراضي، ولعل السبب في اعتبار رأي الوالي ملزم لأن مخطط شغل الأراضي حساس وجد مهم ويتطلب الدقة مما يستوجب استشارة الوالي حوله برأي ملزم.

ولا يمكن مراجعة مخطط شغل الأراضي مراجعة جزئية أو كلية بعد المصادقة عليه إلا للأسباب المنصوص عليها في المادة 37 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁽²⁾، وبعد مداولة المجلس

⁽¹⁾ المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

⁽²⁾ تتمثل مبررات المراجعة فيما يلي : - إذا لم ينجز في الأجل المقرر لإتمامه سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع الحضري أو البناءات المتوقعة في التقدير الأولي.

- إذا كان الإطار المبنى الموجود في حالة خراب أو في حالة من القدم تدعو إلى تجديده .

- إذا كان الإطار المبنى قد تعرض لتدهورات ناتجة عن الظواهر الطبيعية .

- إذا طلب ذلك وبعد مرور خمس سنوات من المصادقة عليه أغلبية ملاك البناءات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي الساري المفعول . - إذا استدعت ذلك حاجة إنشاء مشروع ذو مصلحة وطنية.

الشعبي البلدي في هذا الشأن، وتبلغ المداولة للوالي مصحوبة بتقرير يثبت مبررات المراجعة، وتتم المصادقة على مراجعة المخطط الساري المفعول بنفس الإجراءات والأشكال لإعداده.

مما سبق، يتضح أنّ أدوات التعمير المتمثلة في "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" و"مخطط شغل الأراضي" تجسّد لنا فكرة التخطيط في مجال التعمير لضمان الموازنة بين حق الأفراد في البناء باعتبارها مصلحة مشروعة؛ وحق المجتمع في أن يعمل قدرًا من الرقابة على أعمال البناء.

كما يمكن أن نستخلص أن المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي، تعتبر مخططات رئيسية نص عليها القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، إذ تسمح فعلا بالتحكم في التعمير ومراقبته من خلال التطور المنظم لكل مدينة أو تجمع سكني، كما تعد وتوفر الأراضي المراد بناؤها، وبالتالي تجسّد سياسة السكن والإسكان وتنظم الأطر الحضرية وامتداداتها مع مراعاة متطلبات التهيئة الدائمة (حماية الأراضي الزراعية والموارد البيئية)، كما تساهم في ترقية المبادئ الديمقراطية من خلال كيفية إعدادها وتبنيها، وتحيي في نفس الوقت عن طريق تنظيماتها القانونية الحس الوطني لدى المواطنين وسلطة الدولة، فهي أدوات رئيسية لرسم السياسة العمرانية وضبطها في قوالب تقنية، تتكفل ببرامج الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمصالح العمومية، ورغم ذلك انتقدت أدوات التهيئة والتعمير وأصبح يشكك في مدى مصداقيتها، هنا نتساءل لماذا فشلت هذه الأدوات وعجزت عن تأطير النشاط العمراني؟

المطلب الثالث: طبيعة أدوات التعمير ومدى نجاحها في تأطير النشاط العمراني

تعتبر المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي، مخططات رئيسية نص عليها القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم، إذ تسمح فعلا بالتحكم في التعمير ومراقبته من خلال التطور المنظم لكل مدينة أو تجمع سكني، كما تعد وتوفر الأراضي المراد بناؤها، فهي أدوات رئيسية لرسم السياسة العمرانية وضبطها في قوالب تقنية تتكفل ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية.

فمن أهم الضمانات التي جاء بها القانون رقم 90-29 أنه قنن أدوات التعمير وجعلها ملزمة للغير وللجميع حيث تمثل مخططات التهيئة والتعمير بعد المصادقة عليها من الجهة الإدارية المختصة، قرارات إدارية نافذة في مواجهة الجميع كما هو مقرر قانونا وقضاء⁽¹⁾، أي أنها تكتسب قوة القانون، فتكون لها قوة إلزامية تنشأ بموجبها حقوق والتزامات على الإدارة

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المركز العربي التبسي، تبسة، العدد الأول، مارس

وعلى المرتفقين في نفس الوقت، هذا ما ورد في نص المادة 14 من القانون رقم 90-29 الذي قضى بأن: "... وتلتزم السلطة التي وضعتها باحترام محتواها".

ورغم أهمية أدوات التعمير وضرورتها - ليس فقط لاهتمامها بالجوانب العمرانية التوسعية، بل أكثر من ذلك فهي ترسم و تحدد آفاق توسع التجمع الحضري وعلاقاته الوسيطة مستقبلا كجزء من الكل على المستوى الإقليمي وكخليفة عمرانية للنسيج الحضري والمعماري على المستوى الوطني - فإنها تعرف نقائص وصعوبات تعبر عن فشل السياسة العمرانية المنتهجة (الفرع الثاني)، سوف نتطرق إلى أهمها بعد أن نتناول طبيعة هذه الأدوات (الفرع الأول).

الفرع الأول: طبيعة أدوات التهيئة والتعمير

يتميز كل من "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" و "مخطط شغل الأراضي"، بمجموعة من الخصائص التي تحدّد طبيعتها و هي⁽¹⁾:

أولاً: أدوات التهيئة والتعمير هي أدوات ذات أبعاد مجالية

تضبط السلطة الإدارية المختصة، حدود الإقليم الذي تتدخل فيه أداة التعمير إذ من حيث الأصل فإن مجال مخططات أدوات التعمير سواء "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" أو "مخطط شغل الأراضي" يخص إقليم بلدية واحدة، غير أنه ونظرا لمعطيات معينة، فإن مخططات أدوات التعمير قد تغطي أكثر من بلدية التي تتقاسم فيما بينها العديد من العوامل المشتركة سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو طبيعية مرفولوجية⁽²⁾، حيث نصت المادة 12 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه: "يمكن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و كذا مخطط شغل الأراضي أن يضم مجموعة من البلديات تجمع بينها مصالح اقتصادية أو اجتماعية...." وبالتالي يمكن أن يغطي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بلديتين أو أكثر في حالة تداخل نسيجهما الحضري بعضهما البعض على شكل مجمّع حضري كبلديات مدينة الجزائر مثلا.

⁽¹⁾ إلهام قارة تركي، "آليات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2012-2013

ص.25.

⁽²⁾ كمال تواكشت، المرجع السابق، ص. 84.

ثانيا: الطابع التنبؤي "لمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير"

طبقا لنص المادة 16 والمادة 19 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، يتميز "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير"، بطابع التنبؤ والتخطيط المستقبلي، وهذا الطابع يهدف إلى وضع وتحديد الاختيارات الأساسية لسياسة التهيئة العمرانية.

ثالثا: الطابع القانوني والتقني لمخطط شغل الأراضي

فعلى أساس مخطط شغل الأراضي، تصدر رخصة البناء لاحقا، وهنا يظهر الطابع القانوني للمخطط، أما الطابع التقني للمخطط، فهو أداة تقنية هامة من أدوات التعمير، فهو يحدّد بالتفصيل قواعد وحقوق استخدام الأراضي بالبناء عليها، والكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح بها بالأمتار المربعة⁽¹⁾ على أن يستند في ذلك على المستندات والخرائط والمخططات الطبوغرافية باعتبارها مسائل تقنية والتي ترسم وتبني وتوزع على أساسها الشوارع وشبكات الطرق والكهرباء والغاز والصرف الصحي وغير ذلك.

رابعا: الطابع المؤقت لمخططات التهيئة والتعمير.

يمكن مراجعة مخططات التهيئة والتعمير حتى يمكن أن تواكب سياسة التخطيط في الدولة وفق الشروط التي يحدّها القانون.

خامسا: الطابع الملزم لمخططات التهيئة والتعمير

من أهم الضمانات التي جاء بها القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، هو أنه قنّ أدوات التعمير وجعلها ملزمة للغير وللجميع، حيث تمثل مخططات التهيئة والتعمير بعد المصادقة عليها من الجهة الإدارية المختصة قرارات إدارية نافذة في مواجهة الجميع كما هو مقرر قانونا وقضاء⁽²⁾، أي أنها تكتسب قوة القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن القواعد التي تحدّد إجراءات تلك المخططات والمصادقة عليها، بما فيها الاستشارة حتى يشترك الجميع في إعدادها، هي قواعد أمره وملتصّة بالنظام العام، حيث لا يجوز الاتفاق على مخالفتها.

(1) المادة 31 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم .

(2) تعني المواجهة أيضا أنه ينبغي القيام بعملية تقييم دقيقة لنتائج الدراسة الأولى وشرح الأسباب التي أدت عدم إنجاز البرامج المسطرة، هل هي أسباب عقارية مالية، سوء تسيير للمجال الريفي والحضري، اختيار غير مناسب لمواضع البرامج أو ربما جملة من هذه العوامل مجتمعة، كما أن سبب المراجعة قد يعود إلى أن بعض المشاريع الحضريّة الكبرى خاصة بالنسبة للمدن الكبرى لم تؤخذ في الحسبان عند إعداد هذه المخططات.

فمن الخصائص المميزة للتخطيط العمراني الجزائري أن له طابعا توجيهيا أمرييا ويكتسب قوة القانون لأن المخطط بعد المصادقة عليه يصبح بمثابة قرار إداري.

إذا كانت أدوات التعمير المتمثلة في "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" و"مخطط شغل الأراضي" هي الأصل غائبة، فالبديل يكمن في القواعد العامة للتهيئة والتعمير حسب نص المادة 03 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، إذ تنص على ما يلي: "مع مراعاة الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة بشغل الأراضي، وفي غياب أدوات التهيئة والتعمير تخضع البنايات للقواعد العامة للتهيئة والتعمير"، إلا أن المشرع الجزائري لم يعرف هذه القواعد العامة، لكن بالرجوع إلى المواد من 03 إلى المادة 09 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، في الفصل الثاني منه، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-175 الذي يحدّد القواعد العامة للتهيئة والتعمير⁽¹⁾، فإنّه يمكن تعريف هذه القواعد بأنّها "مجموعة القواعد العامة والوطنية التي تطبق عند غياب أدوات التعمير والتي تهدف إلى تحديد الشروط الواجب توافرها في مشاريع البناء قصد تحقيق توسع عمراني يسمح بإبراز قيمة المناطق التي تتوفر على منجزات طبيعية أو ثقافية أو تاريخية، وكذلك حماية الأراضي الفلاحية والغابات إلى غيرها من المناطق ذات المميزات البارزة لاسيما فيما يخص البناء والأعمال المتعلقة به وموقعه وكذا الهندسة المعتمدة في تشييده وتهيئة هذه المناطق على نحو يسمح بحمايتها وتنظيمها⁽²⁾.

ولقد وردت محاور القواعد العامة للتهيئة والتعمير بالتفصيل في المرسوم التنفيذي رقم 91-175 الذي يحدّد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، وهي القواعد المتعلقة بمقتضيات الأمن والصحة، القواعد المتعلقة بمظهر البنايات والقواعد المتعلقة بالبنايات ذات الاستعمال السكني.

1- القواعد المتعلقة بمقتضيات الأمن والصحة

حيث يشترط لمنح رخصة البناء في المواقع التي لا تشملها "مخطط التهيئة والتعمير" أو "مخطط شغل الأراضي" التأكد من أن البناية المراد إنجازها لا تكون من جراء موقعها، حجمها، استعمالها، مساسا بالسلامة وبالأمن العمومي أو إذا كانت هذه البنايات مقررة على أرضية معرضة للأخطار الطبيعية كالفيضانات والانجراف وانخفاض التربة أو انزلاقها.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، ج.ر العدد 26، سنة 1991.

(2) منصور مجاحي، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.16.

2- القواعد المتعلقة بمظهر البنايات

للمحافظة على جمال وتناسق المدينة وتحقيق المنفعة العامة وتجنب الفوضى العمرانية، تضمن المرسوم التنفيذي رقم 91-175 مجموعة من المواد يمكن حصرها من المادة 27 حتى المادة 31 ، والتي تسعى بدورها إلى إيجاد نمط متميز وفريد للعمارة في الجزائر، بحيث نجدها في مجملها تقضي بضرورة التأكد من أن البنايات والمنشآت المزمع بناؤها لا تمس بحكم موقعها أو حجمها أو مظهرها الخارجي، بأهمية الأماكن المجاورة، لاسيما إذا تعلق الأمر بالمناظر الحضرية وكذا المعالم الأثرية، كما لا بد أن تبدي البنايات بساطة في الحجم ووحدة في كل من المظهر والمواد المستعملة في البنايات.

3- القواعد المتعلقة بالبنايات ذات الاستعمال السكني

وردت هذه القواعد في المواد من 32 إلى المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، ومن أمثلتها اشتراط أن لا تقل مساحة كل غرفة رئيسية عن عشرة أمتار مربعة (10م²)، وأن لا يقل علوها من الأرضية إلى السقف مترين وستين سنتيمترا (2,60م) مع ضرورة توافر البناء على فتحات للتهوية والإضاءة المناسبة، وضرورة توفر كل عمارة جماعية على بناية مغلقة تخصص لرمي القمامات ولا بد أن تشيّد بكيفية تمنع تسرب الرائحة الكريهة والغازات المضرة إلى داخل المساكن.

الفرع الثاني : تقييم أدوات التهيئة والتعمير

تتمثل الآليات القانونية لتسيير الفضاء العمراني الجزائري، في أدوات التهيئة والتعمير لما لها من تأثير مباشر على المجال أكثر من آليات التهيئة الإقليمية ، ولقد تمّ التأكيد على وجود نوعين من أدوات التعمير من خلال المادة 10 من القانون 90-29 المعدل والمتمم، التي حدّد المشرع من خلالها دور هذه الأدوات التي تعد وسائل لتوجيه استعمال الأراضي العامرة والقابلة للتعمير، إضافة إلى تحديد شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية كالزلازل.

إن مخططات التهيئة والتعمير آلية لصياغة الاستراتيجيات المجدية لسائر المشاكل والتحديات والرهانات التي تواجه العمران والمجتمع الحضري، فهي بالأساس أدوات إستراتيجية بعيدة المدى لإرشاد وتوجيه جميع أوجه التنمية الحضرية في إطار رؤية مستقبلية، كما أنّها أداة تنفيذية للاستراتيجيات، السياسات الحضرية وآلية للمساعدة على صنع القرار الفاعل.

ولقد منح القانون رقم 90-29 للأجهزة المنتخبة للجماعات المحلية سلطة التقرير في مجال التعمير وتهيئة الإقليم في إطار فكرة اللامركزية التي تسمح للجماعات المحلية بإشباع حاجياتها بكل حرية

في مجال التهيئة والتعمير فالبلدية كجماعة محلية مسؤولة عن تهيئة إقليمها، حيث تساهم في تنظيمه وتسييره وبالتالي فهي مسؤولة عن ديناميكيته وتطورات⁽¹⁾.

في إطار اللامركزية أيضا، يساهم رئيس المجلس الشعبي البلدي في تكريس دولة القانون عند استعماله للصلاحيات التي تخولها له النصوص القانونية في ميدان التعمير، فهو يوقع كل الأعمال القانونية الإدارية المتعلقة بالتهيئة والتعمير، ويبادر بإعداد وثائق التعمير ويسهر على تطبيقها.

رغم كل ذلك، فالملاحظ هو عجز وفشل هذه الوسائل الذي بدوره يعبر عن فشل السياسة العمرانية المنتهجة، فالنقائص والعيوب التي عرفت وتعرفها هذه الوسائل تتعلق بالظروف والصعوبات الآتي ذكرها:

* إن ثقل الإجراءات الإدارية المرتبطة بالإعداد والمصادقة - التي تأخذ في المتوسط 03 سنوات تضاف إلى مدة إنجاز الدراسات المقدرة بسنتين ونصف في المتوسط - بسبب الفارق الزمني الموجود بين فترة التحضير والمصادقة على هذه الوسائل - يؤدي إلى فقدان هذه المخططات الاستجابة للأهداف والخيارات المقررة⁽²⁾.

* عدم توفر إمكانيات بشرية بشكل كاف لدى البلديات، خاصة المختصة في مجال التعمير التي لم تتمكن من إنجاز الدراسات المتعلقة بمخططات التهيئة والتعمير، حيث تلجأ إلى الوصاية التي تكلف مكاتب الدراسات العمومية أو المديريات الولائية للتعمير والبناء للتكفل بهذه الدراسات والإشراف على مراحلها، وبذلك تتحول سلطة صناعة أدوات التهيئة والتعمير إلى هذه الأطراف بسبب تحكّمها في المهارات المهنية وسيطرتها على المعلومات، ولما يتوفر لها من موارد بشرية متخصصة، تجهيزات مصالح وموارد مالية هامة، وبذلك يصبح دور البلدية شكليا ممّا يؤثر سلبيا على واقعية ونجاعة المخططات وقدرتها على التعبير عن تطلعات، مصالح وأولويات البلدية.

* توحيد شكل ونمط آليات التهيئة والتعمير عبر كامل الوطن دون الأخذ بعين الاعتبار هيئة البلديات والمدن ممّا أدّى إلى عدم تأقلمها مع خصوصيات، الأوضاع الجغرافية، الاقتصادية، المؤسساتية والقانونية.

* التشابك والتداخل بين أدوات التهيئة والتعمير وأدوات التهيئة الإقليمية (المجالية)، حيث تستند منظومة التخطيط المجالي والحضري على قاعدة واسعة من الأدوات والكيانات التخطيطية التي تنصّدّى لمهام غير متشابهة، تبدأ بمخططات شغل الأراضي والمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، وهي

(1) المادتان 107 و108 والمواد من المادة 113 إلى المادة 116 من القانون رقم 10-11.

(2) محمد الهادي لعروق، المرجع السابق، ص. 37.

الأدوات الأساسية المرتبطة بتخطيط المدن، تلونها مستويات فوقية تتشكل على المستوى الولائي من مخطط تهيئة الولاية، وعلى المستوى الجهوي من التصميم الجهوي لتهيئة الإقليم، وفي القمة التصميم الوطني لتهيئة الإقليم. تشكل هذه الأدوات المرجعية الأساسية التي تستوحي منها أدوات التهيئة والتعمير معظم توجهاتها مبادئها وأهدافها، وحسب المادة 02/13 من القانون رقم 90-29 فإنه لا بد من الاستئناس بهذه الأدوات الإستراتيجية لتتكفل مخططات التهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية، حيث تفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية على هذه المخططات بهدف تعزيز التناسق ما بين التعمير، تهيئة الإقليم، السياسات الاجتماعية والبيئية⁽¹⁾.

لكن الواقع يؤكد العكس، لأن هذه المخططات تدرس ويصادق عليها في غياب كامل لهذه الأدوات المرجعية، لأنه منذ 2001 تاريخ صدور قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، لم تصادق الهيئات المختصة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT) إلا في سنة 2010 بموجب القانون 10-02⁽²⁾ في حين أن التصميمات الجهوية لا تزال قيد الدراسة، أما بالنسبة لمخططات تهيئة الولاية، فلا زال العمل يتم وفق المخططات القديمة، هذا ما يطرح مشكلة توافق أدوات التهيئة والتعمير بجديّة مع متطلبات برامج وأهداف الإستراتيجية الوطنية للتهيئة العمرانية التي تحدّد لكل مدينة مكانتها في هرم المدن الجزائرية ووظائفها وتجهيزاتها، وبالتالي إمكانية حدوث تعارض بينها⁽³⁾.

* التعدي على التوجهات التخطيطية، حيث أن الإهمال في ميدان التطبيق يفقد أدوات التعمير الفعالية والمصادقية والجدوى للأداء التخطيطي، ذلك لظروف ترتبط بمصالح تتعلق بتحقيق مكاسب حزبية أو شخصية، مثل السكوت عن الممارسات العمرانية المخالفة، أو تشجيع العشوائيات في مواقع غير مناسبة والتي قد تحدث تأثيرات بيئية واقتصادية وعمرانية سلبية، أو التستر على المخالفات للضوابط التخطيطية والهندسية من طرف الأفراد، وحتى من مصالح الدولة ومؤسساتها مما يؤدي إلى الإضرار بأهداف التنمية الحضرية وسلامة السكان.

* محدودية إشراك المجتمع المدني في إعداد مخططات التعمير، حيث أن الأفراد لا يسجلون اعتراضاتهم في سجل التحقيق العمومي إلا إذا كان مشروع المخطط يشكل خطرا على مصالحهم العمرانية الشخصية، وليس من باب ثقافة المشاركة في إعداد هذه الأدوات ورغبتهم في ذلك، فمشاركة المواطن والمجتمع المدني دليل على الانفتاح على اللامركزية والديمقراطية الحقيقية، غير أن هذا الدور يبقى محدودا جدًا نظرا لغياب ثقافة المشاركة في النشاط العمراني.

⁽¹⁾ هذا ما تجسد في خلال المادة 02 من القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، راجع Adja Djilali, Bernard

Drobenko, **droit de l'urbanisme**, Berti édition, Alger 2007, p. 87.

⁽²⁾ القانون رقم 10-02 المؤرخ في 29/06/2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج.ر العدد 61.

⁽³⁾ محمد الهادي لعروق، المرجع السابق، ص. 38.

* عدم المشاركة الفعالة والإيجابية لمختلف المصالح التقنية في إعداد هذه الأدوات كمصالح الفلاحة والغابات لكون معظم التجمعات العمرانية قد تقع على مناطق غابية أو فلاحية، إذا لم تقدم هذه المصالح البديل المناسب للتوسعات المستقبلية بل تكفي بالرفض القاطع فقط.

* إصرار البلديات على اللجوء إلى الحلول السهلة والتمسك بموافقها ضد كل تصور عمراني مستقبلي بحجة الملكية الخاصة للمواطنين وخوفا من الاعتراضات خلال فترة التحقيق العمومي والتهديد بتعليق المصادقة على تلك الأدوات إذ لم ينفذ رأيها حتى ولو كان ذلك على حساب معيار الجدوى والناحية التقنية.

* الطابع الثابت للمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، حيث لم تكن مرنة وحيوية للتحكم في التطورات العمرانية السريعة، فأصبحت غير قادرة على مواجهة حركية التعمير بالرغم أن لها قوة القانون⁽¹⁾.

* مركزية إعداد وثائق التعمير، وتهميش الإدارات اللامركزية التي تبقى مشاركتها في إعداد هذه الوثائق مجرد مشاركة شكلية، ذلك أن البلدية في الواقع مجردة من معظم الصلاحيات بسبب التدخل الذي تمارسه السلطات المركزية وغير المركزية (المصالح الخارجية للدولة، لاسيما مديرية البناء والتعمير)، وغياب الدعائم الاقتصادية من خلال جباية محلية مناسبة ودائمة.

* عدم اهتمام أدوات التعمير في الجزائر بالبيئة أثناء إعدادها ودراستها على الرغم من التوجه الجديد للمشرع نحو هذا الأمر مع صدور القانون رقم 03-10⁽²⁾.

وانطلاقا مما سبق، يبدو أنه لا يمكن التخلي عن آليات التعمير والتخطيط العمراني رغم سلبياتها وإن كانت غير قادرة على التحكم في حركية التعمير فقد حاولت توجيهها وتفاذي فوضى عمرانية عارمة على الأقل⁽³⁾.

وإذا كان قانون التهيئة والتعمير يترك المبادرة بوثائق التعمير للبلديات ولتجمعات ما بين البلديات التي تملك سلطة إعداد مشروعاتها بالاعتماد على المعلومات والمعطيات الضرورية التي تضعها الدولة تحت تصرفها لتساعدها على ممارسة اختصاصاتها، فإن هذا الإعداد يمكن أن يتم بالاعتماد على توسيع دائرة المشاركة، على اعتبار أن البلدية هي الإطار المحدد لممارسة المواطنة ومشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، لذلك يجب على البلدية أن تضمن فتح المجال الواسع للتشاور والمشاركة باتخاذ كل

(1) حسينة غواس، المرجع السابق، ص. 46.

(2) القانون رقم 03-10 المؤرخ في 10/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر العدد 43.

(3) حسينة غواس، المرجع السابق، ص. 49.

التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية باستعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، وذلك يجب أن يكون مضمونا منذ بداية عملية إعداد وثيقة التعمير، ولن يتأتى ذلك إلا باهتمام البلدية بإعلام الجمهور عن المبادرة التي أخذتها، والمشروع الذي تتعلق به، ومنهجية العمل المتبعة من خلال البث والنشر الواسع للوثائق محل التشاور، وضمان الإطلاع على الملفات ببسر وسهولة، والإعلان عن الاجتماعات العامة بشكل كاف، بالاعتماد على ركائز الإعلام المحلية كالجرائد ومواقع النشر والإعلان ومواقع الانترنت.

المبحث الثاني

القرارات الفردية العمرانية

من أجل ضمان احترام أدوات التهيئة والتعمير (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي) وتجسيدها على أرض الواقع، تمنح الجهات الإدارية المختصة مجموعة من المستندات والوثائق التي تمكن الإدارة من ممارسة مهمتها الرقابية بما فيها الإشراف والتوجيه والإعلام. وعلى هذا الأساس اشترطت قواعد التهيئة والتعمير على كل شخص، قبل قيامه بأي عمل مادي على ملكيته العقارية، الحصول على رخص إدارية مسبقة ، إلا أن الأمر لم يقتصر على تلك الإجراءات الوقائية، وإنما أضافت تلك القواعد إجراءات لاحقة من أجل مراقبة كل عملية تغيير مادي تقع على العقار، ومدى احترام المواصفات التي حدّتها مخططات التهيئة والتعمير، وكذا عدم المساس بحقوق الغير (كحقوق الارتفاق، المطل، ممرات عمومية...).

فلإدارة حق مراقبة واستغلال واستعمال الأراضي العمرانية والذي يتمثل في تنظيم الرخص المسبقة على استغلال هذه الأراضي، على أن الترخيص في البناء يعد أكثر التراخيص العمرانية شهرة وتداولاً في مجال البناء نظراً لصلته الوثيقة بعملية التشييد والبناء وإقامة المباني الحديثة، ويستمد الترخيص بالبناء هذه المكانة المتميزة التي يحظى بها من الدور المهم الذي يؤديه، لذا سنحاول التطرق إلى الرخص في المطلب الأول بنوع من التفصيل على غرار الشهادات التي تعد أقل أهمية من الرخص، فهي إجراء شكلي لا يمس بأصل الحق المعترف به للمالك في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الرخص العمرانية

يهدف المشرع من خلال قانون التهيئة والتعمير إلى التوفيق بين الحق في النشاط العمراني ابتداء من جميع عمليات البناء، والمحافظة على النظام العام في مجال التهيئة والتعمير بكل أبعاده، ويتجسد تطبيق هذه الأهداف من خلال إلزام الجميع بضرورة الحصول على تراخيص إدارية قبل الشروع في أي

بناء، وذلك لضمان عدم المساس بالمصلحة العامة العمرانية التي تفرض الاستغلال العقلاني للعقار واحترام الطبيعة القانونية للأراضي وعدم المساس بعناصر البيئة والمنظر العام الجمالي.

وباعتبار أن حق البناء من أوجه حق الملكية، فقد قضت المادة 50 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير أن حق البناء مرتبط بملكية الأرض و يمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية و التنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض، ويخضع لرخصة البناء و رخصة التجزئة و رخصة الهدم.

الفرع الأول : رخصة البناء كأداة رقابية وقائية

يعتبر الترخيص الإداري بصورة عامة أحد وسائل الضبط الإداري⁽¹⁾ يتخذ قبل ممارسة الأفراد نشاطا ما بالتقدم بطلب إذن من السلطة المختصة التي يجيز لها القانون تقديره ومنح الإذن أو عدمه.

والترخيص بالبناء من أقدم القيود التي فرضت على حق الملكية لتحقيق غايات النظام العام التي تهم السكان لكافة أمنهم والمحافظة على صحتهم، وبهذا يهدف نظام الترخيص على عمليات البناء إلى التحقق من عدم التعارض بين المباني المزمع إقامتها مع متطلبات المصلحة العامة⁽²⁾، فكانت رخصة البناء الضمان الأساسي لاحترام قواعد التنظيم العمراني والمحافظة على الطابع الحضاري للمدن وحماية البيئة وجمال الرونق والرواء.

لذا كان لرخصة البناء دورًا بالغ الأهمية في تجسيد الرقابة السابقة على أعمال البناء، فمن خلالها يتم ضمان الموازنة بين حق الأفراد في البناء باعتباره مصلحة مشروعة وحق المجتمع في أن يعمل قدرًا من الرقابة على أعمال البناء على نحو يضمن التحكم في حركة البناء وتشديد المدن وحماية البيئة بكل أبعادها⁽³⁾، وذلك بوضع الميكانيزمات والمقاييس القانونية التي يتعين التقيد بها عند الإقدام على تشييد أي بناء، وبالتالي نتساءل عن مفهوم رخصة البناء؟ ونطاق تطبيقها؟ والإجراءات المتبعة لإصدارها؟

⁽¹⁾ فالضبط الإداري حسب المعيار الموضوعي هو مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام، أمّا حسب المعيار العضوي فهو مجموعة الهيئات والأجهزة التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف للمحافظة على النظام العام، راجع: محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر طبعة 2005، ص، 10، وأيضا: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، طبعة 1999، ص. 197.

⁽²⁾ محمد ماهر أبو العينين، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة بها في قضاء وإفتاء مجلس الدولة -دراسة تحليلية-، الكتاب الثاني، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، الطبعة الأولى، 2006، ص. 08.

⁽³⁾ منصور مجاجي، "رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص. 01.

أولاً: مفهوم رخصة البناء ومجال تطبيقها

تعتبر رخصة البناء⁽¹⁾ من أكثر الوسائل المخولة لسلطات الضبط فعالية في رقابة النشاط الفردي والتحكم فيه في المجال العمراني، فإذا كان للمالك الحرية في استعمال ملكيته العقارية واستغلالها والتصرف فيها وكذا ممارسة جميع الأنشطة العمرانية التي يراها تحقق مصلحته الخاصة، فإنه بالمقابل تكون حريته مقيدة بالألّا تتعارض مع النظام العام العمراني وأسسها، لذا كان دور رخصة البناء دوراً وقائياً في مجال تنظيم حركة البناء، وبهذا الصدد يلزم التطرق إلى معنى ومفهوم هذه الرخصة ونطاق تطبيقها.

1- مفهوم رخصة البناء

لقد أصبح مبدأ ترخيص البناء في الوقت الحاضر مقرراً في معظم دول العالم، ذلك أنّ رخصة البناء أصبحت من الوسائل الرئيسية لاحترام قواعد التنظيم العمراني والمحافظة على الطابع الحضاري للمدن وللمنع البناء العشوائي.

والمشرع الجزائري في القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها⁽²⁾ والذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المحدد لكليات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليمها، لم يعط تعريفاً دقيقاً لرخصة البناء، بل وضع فقط القواعد القانونية العامة والتفصيلية لتنظيم تدخل كل من السلطة الإدارية ومالكي العقارات في مجال إقامة وتشيد البنايات⁽³⁾، لذلك يتحتم الرجوع إلى الفقه والقضاء الإداريين الذين ساهما في شرح العديد من المسائل القانونية.

فقد عرّفت رخصة البناء بأنها: "قرار يحدّ من سلطة المالك الفرد على ملكه، وتصبح فيه الدولة ضامنة لمتطلبات الحاجة الجماعية للسكن"⁽⁴⁾. وعرّفت أيضاً بأنها: "الرخصة التي تمنحها سلطة إدارية مختصة لإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء"⁽⁵⁾، كما عرّفت رخصة البناء أنها

(1) رخصة البناء لغة تعني السماح بفعل شيء معين دون أيّ مانع، وفي الاصطلاح القانوني هي الإذن الممنوح من طرف السلطات المختصة للقيام بتصرف معين في إطار القانون.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر العدد 07 لسنة 2015.

(3) عبد الرحمن عزوي، المرجع السابق، ص. 569.

(4) محمد جمال عثمان جبريل، "الترخيص الإداري - دراسة مقارنة -"، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة عين شمس، القاهرة، 1992، ص. 449.

(5) Henri Jacquot et François Priet, droit de l'urbanisme, Dalloz, delta, 3^{ème} édition, 1998

"القرار الإداري الذي تمنح الإدارة بمقتضاه الحق للشخص بالبناء بعد التأكد من توافر الشروط التي يتطلبها قانون التنظيم في المكان المراد البناء فيه"⁽¹⁾.

وفي تعريف آخر تعدّ رخصة البناء: "واحدة من رخص الضبط التي تهدف من خلالها السلطة الإدارية المختصة إلى تجسيد الرقابة المسبقة على أعمال البناء حتى يتم تنفيذها وفق قواعد مرسومة" وقد عرّفت أيضا بأنها: "أداة لرقابة مدى احترام الأشخاص للمواصفات والاشتراطات التي تخص أعمال البناء وتطرح ضرورة وضع مشاريع البناء في إطار المصلحة العامة من خلال تنظيمات العمران".

وعرّفت رخصة البناء كذلك بأنها "قرار إداري انفرادي يسمح للإدارة بفرض ترخيص بالبناء بعد التحقق من مطابقته لقواعد التعمير المطبقة"

"Le permis de construire est l'acte administratif individuel par le quel autorité administrative autorise une construction après avoir vérifié qu'elle respecte les règles d'urbanisme applicables au lieu prévu pour son implantation"⁽²⁾

وفي حكم صادر عن محكمة جنايات "تولوز" في 07 فبراير 1974 جاء أنّ رخصة البناء: "ترخيص إداري وإجراء من إجراءات الضبط الإداري، وتعني الترخيص بعمل أي السماح بالقيام بعمل، وليست لها علاقة بحق الملكية أي أنها لا تمنح حقا بالملكية، وليس لها أثر فيما يتعلق بملكية الأرض، كما أنها ليست من الأشياء القابلة للبيع"⁽³⁾، فتسمح بهذا رخصة البناء لطالب الترخيص وتمكّنه من إقامة المباني التي يرغب في تشييدها أو التعديلات، وأعمال التوسيع والتدعيم الأساسية التي يراد إدخالها على العقار المبنى⁽⁴⁾.

وفي حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في سنة 1980 في قضية رقم 1909 جاء أن ترخيص البناء هو: "صورة من نشاط الضبط الإداري وهو ممارسة لسلطة تقديرية تضيق وتتسع حسبما تتطلبه القوانين واللوائح المنظمة لها من قيود واشتراطات"⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ مصلح الصرايرة، النظام القانوني لرخصة البناء -دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 04 لسنة 1994، ص.297.

⁽²⁾ Isabelle- Savarit, Bourgeois, **l'essentiel de droit de l'urbanisme**, gualino éditeur, p.87.

⁽³⁾ محمد جمال عثمان جبريل، المرجع السابق، ص.449.

⁽⁴⁾ عبد الرحمن عزوي، المرجع السابق، ص. 469-570.

⁽⁵⁾ عبد الرحمن العزاوي، المرجع السابق، ص.572.

ومهما تعددت التعاريف، فإنه يمكن تعريف رخصة البناء بأنها "القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه الحق للشخص (طبيعيا أو معنويا) لإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران"⁽¹⁾. ومن خلال هذا التعريف يتضح أن عناصر رخصة البناء هي:

أ- صدور قرار إداري بالبناء من سلطة مختصة

حيث لا تمنح رخصة البناء إلا من سلطة إدارية مختصة بموجب القانون، فلا يمكن لأيّة جهة إدارية أن تمنح هذه الرخصة وإلا تعرّضت للإلغاء بسبب عدم الاختصاص، فهي إمّا من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي (المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19) أو من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير (المادة 49 من نفس المرسوم)، وعليه لا يحق لمدير الترقية والتسيير العقاري (O.P.G) أن يستصدر رخصة البناء خاصة بتجمعاته السكنية بالبناء والتمديد⁽²⁾، إذ يجب احترام قواعد الاختصاص والرجوع إلى الإدارة المعنية وطلب الحصول على رخصة البناء حسب الإجراءات المرسومة من طرف المشرع.

ب- أن يكون قرارا قريبا

إن إجبارية الحصول المسبق على رخصة البناء قبل الشروع في البناء يدخل ضمن الرقابة القبلية للإدارة لمشروع البناء والتحقق من مدى تطابق المشروع وأحكام القوانين المنظمة للعمران، لذا فالبناءات المنجزة دون الحصول على قرار رخصة البناء المسبق تعد كبناءات فوضوية (غير مشروعة) للإدارة سلطة إجبار صاحبها لإزالتها⁽³⁾، وبالمقابل على الإدارة أن تصدر القرار المتعلق برخصة البناء محترما

(1) الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 03 لسنة 2008، ص.07.

(2) كمال توكاشت، المرجع السابق، ص.96.

(3) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، مؤرخ في 03/05/1999، رقم 164638، غير منشور، حيث أن المستأنف التمس من قاضي الجهة القضائية للدرجة الأولى بإبطال المقرّر البلدي المتخذ في 07/11/1995 تحت رقم 05/95 والذي يأمر بهدم ما تمّ بناؤه فوضويا وأنه تدعيما لطلبه يثير مقتضيات المادتين 52 و53 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18/05/1994. حيث يستخلص بكل وضوح من الملف وغير المنازع فيه أنّ المستأنف باشر أشغال مخالفة لتشريع العمران ومتعدّيا من جهة أخرى على الملكية الوطنية العامة، وأنه لم يقدّم لأيّة سلطة مختصة طلبا لرخصة البناء، وأنه بتشييد بناء غير قانوني فإنّ مخالفة قواعد تنظيم العمران قائمة بمفهوم المادة 50 من المرسوم التشريعي المذكور.

حيث أن المخالفة قد عوبنت وأنّ محضر قد حرّر في 19/10/1995 من قبل اللجنة التقنية وأنّ اللجوء إلى السلطة المؤهلة بموجب قرار صادر عن الوالي في 06/12/1993 لمكافحة البناءات الفوضوية وأنّ الأمر بإيقاف الأشغال قد تمّ تبليغه للمستأنف من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي مؤرخ في 18/09/1995، وأنه بعدم الامتثال إلى الأمر والاستمرار في الأشغال دون رخصة بناء وفوق أرض إلى الملكية العامة فإن السلطة الإدارية كانت تمامًا مؤهلة مثلما تنص على ذلك المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 أن تتخذ المقرر الأمر بهدم جزء من الأشغال المشيّدة دون رخصة وهذا دون اللجوء على قرار قضائي، وأنّ اللجوء إلى السلطة القضائية المختصة إقليميا لم يكن لازما مسبقا إلا في حالة رفض مطابقة الأشغال المنجزة لرخصة البناء،

الشروط والأحكام التي ينص عليها قانون العمران، وفي حالة مخالفتها لمقتضيات المصلحة العمرانية، فإن قراراتها المتعلقة بالرخصة يمكن أن تكون محل طعن ممن له المصلحة في ذلك كجمعيات البيئة والجيران... إذ يكفي مجرد الحصول على القرار، بل يجب أن يكون مراعيًا للشروط الفنية والتنظيمية للبناء.

ج- أن يشتمل قرار الرخصة على إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم

بالإضافة إلى إنشاء بنايات جديدة يتضمن كذلك قرار رخصة البناء إجراء عمليات التغيير والتحسين في المباني القائمة وفق ما جاء ضمن قانون التهيئة والتعمير والمراسيم التنفيذية، وإذا رفضت الإدارة منح رخصة البناء لهذه الأعمال الأخيرة كان رفضها امتناعًا تؤسس عليه دعوى قضائية موضوعها إلزام الإدارة بمنح الترخيص⁽¹⁾.

والملاحظ أن المشرع الجزائري وضح المقصود بأعمال البناء في المادة 02 من القانون رقم 82-02 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء (الملغى) بأنه⁽²⁾: "لا يجوز لأي شخص كان عاما أو خاصا، طبيعيا أو معنويا أن يقوم دون رخصة بناء مسبقة تسلمها السلطة المختصة وفقا للشروط المحددة في هذا القانون ببناء محل ايا كان تخصيصه، وكذا أشغال تغيير الواجهة أو هيكل البناية والزيادات في العلو والأشغال التي تنجر عنها تغيير في التوزيع الخارجي"، كما جاء في نص المادة 02/52 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير أنه: "تشتت رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها وتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية وإلجازها جدار صلب للتدعيم والتسييج".

ويأتي المشرع في المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها لينص على أنه: "يشترط كل تشييد لبناية جديدة أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير: مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء طبقا لأحكام المواد 49 و52 و55 من القانون رقم 90-29..."، حيث أن كل تشييد لبناية جديدة أو كل تحويل لبناية يشترط رخصة بناء متى تضمنت

والمسألة ليست كذلك في قضية الحال فإن مقتضيات المادة 52 لا يمكن تطبيقها وأنه نتيجة لذلك فإنه عن صواب تم رفض طلب إبطال مقرّر الهدم في الموضوع.

⁽¹⁾ الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دراسة في التشريع الجزائري مدعمة بأحدث قرارات مجلس الدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005، ص.16.

⁽²⁾ القانون رقم 82-02 المؤرخ في 06 فبراير 1982 يتعلق برخصة البناء وتجزئة الأرض للبناء، ج.ر العدد 06، سنة 1982 (الملغى).

أشغال هذه الأخيرة تغيير، وهو ما يقصد به كل تعديل يشمل الحيطان الضخمة والواجهات المفضية على الساحات العمومية بغية تغطية المبنى أو تعديل في الواجهة الخارجية له ، وهذا تأكيدا لما جاء في أحكام القانون رقم 90-29 .

إضافة إلى هذه الخصائص التي ينبغي أن تتوفر في قرار رخصة البناء، يجب أن تمنح هذه الأخيرة في ظل احترام القوانين المنظمة لحركة البناء والتعمير، وكذا المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، وشغل الأراضي وشهادة التعمير ورخصة التجزئة⁽¹⁾.

2- نطاق تطبيق رخصة البناء

لا يمكن للإدارة رغم أهمية العمران، أن تتدخل لتقييد حريات الأشخاص في هذا الصدد إلا وفقا لمجال محدد سلفا، أي تحديد نطاق رخصة البناء من حيث الموضوع ومن حيث المكان.

أ- نطاق تطبيق رخصة البناء من حيث الموضوع

حدّد المشرع في نص المادة 02 من القانون رقم 82-02(الملغى) أعمال البناء التي تكون موضوع رخصة البناء وهي:

- بناء مجال أيّا كان تخصيصه.- أشغال تغيير واجهة أو هيكل بناية.- الزيادات في العلو.- الأشغال التي يَنجَرُّ عنها تغيير في التوزيع الخارجي.

وبعد إلغاء القانون رقم 82-02، جاء نص المادة 52 من القانون رقم 90-29 ليحدّد هذه الأعمال التي تستلزم رخصة البناء، حيث أنه يجب أن تتوفر في المباني صفة السلامة والأمن ، وأن تكون مشيّدة على أسس قانونية ومواصفات قياسية⁽²⁾، وأن تضمن المحافظة على الصحة العامة ومقتضيات الرونق والجمال، لذلك فإن مباشرة أي عمل من هذه الأعمال قبل الحصول على رخصة البناء من الجهة الإدارية المختصة يجعلها أعمال فوضوية مخالفة لأحكام القانون ممّا يستوجب إنزال العقوبة المناسبة على المخالفين، ويمكن حصر هذه الأعمال فيما يلي:

أ-1/ تشييد البنايات الجديدة: l'édification des nouvelles constructions

ويقصد بتشديد البناء الجديد استحداث المبنى أو الشروع في إقامته لأول مرة ، ويعتبر مبنى في نظر الفقه كل مجموعة من المواد مهما كان نوعها خشبا أو جيرا أو جبسا أو حديداً أو كلّها معاً شيدتها يد

(1) نورة منصور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، المرجع السابق، ص. 39.

(2) منصور مجاجي، "رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص. 29.

الإنسان وتتصل بالأرض اتصال قرار⁽¹⁾، ويستوي أن يكون البناء معداً لسكن الإنسان أو لإيواء حيوان أو لإيداع أشياء، فالبيوت والمخازن والزرابي تعتبر بناء، والحائط المقام بين حدّين بناء، والأعمدة والتمائيل المبنية والجسور والسدود والأنفاق والمجاري بناء، لكن بالرجوع إلى المادة 02 من القانون رقم 15-08⁽²⁾ المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها نجد أن المشرع أخطأ بين إقامة البناء من خلال عملية البناء وبين البناء أو المنشأة، فقد نصت على أن: "البناء هو كل بناية أو منشأة يوجه استعمالها للسكن أو الإنتاج الصناعي أو التقليدي أو الإنتاج الفلاحي أو الخدمات" فعبارة كل بناية تعني العقار المبنى وليس عملية تشييد البناء لأن البناء ما يبنى حسب التعريف الإصطلاحي، غير أن المشرع من خلال المادة 03 من القانون رقم 04-11⁽³⁾ المحدد لقواعد تنظيم نشاط الترقية العقارية، حاول إعطاء تعريف للبناء بدقة بقولها: "البناء كل عملية تشييد بناية و/أو مجموعة بنايات ذات الاستعمال السكني أو التجاري أو الحرفي أو المهني"، وبذلك ضبط مصطلح البناء على أنه عملية تشييد بناية أو بنايات.

من خلال ما سبق يمكننا أن نعرف البناء بأنه: "أحد أوجه حق الملكية العقارية يقوم به المالك أو من له الحق في ذلك بالقيام بعملية تشييد بناية أو مجموعة بنايات عن طريق استخدام مواد معينة".

يمكن أن نوجز خصائص المبنى فيما يلي:

* تماسك مادة المبنى أو مواد مهما كانت طبيعتها ومصدرها طوب أحمر وحجارة بيضاء أو الاسمنت المسلّح أو الطوب اللين أو الطين أو الخشب.

* أن يكون المبنى من صنع الإنسان، فإذا أدّت العوامل الطبيعية أو الجوية أو الجيولوجية إلى

تكوين حائط مثلا، فلا يعبر مبنى بالمعنى السابق لأنه ليس من صنع الإنسان ولو اتصل بالأرض اتصال قرار.

* أن يكون ثابتا ومستقرا مندمجا في الأرض، بحيث لا يمكن عزله أو فصله أو نقله دون هدمه أو إلحاق خسارة به⁽⁴⁾، فإذا كان الحائط مجرد رصّ لطوب أو حجارة على هيئة سور أو جدران دون أن يتصل بالأرض اتصال قرار أو دون تماسك بين مكوناتها فلا يعتبر بناء⁽¹⁾.

(1) معوّض عبد التواب، الوسيط في شرح تشريعات المباني، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، جامعة عين شمس، 1988، ص.32. وأيضا:

- محمد الصغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.26.

- الزين عزري، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9، الجزائر 2005، ص.140.

(2) القانون رقم 15-08 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر العدد 44 سنة 2008.

(3) القانون رقم 04-11، المؤرخ في 17/04/2011 المحدد لقواعد تنظيم نشاط الترقية العقارية، ج ر العدد 14 سنة 2011.

(4) محمد أحمد فتح الباب، النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1999-2000، ص.153.

أ-2/ تمديد البناء الجديدة: L'extension de constructions existantes

يقصد بالتمديد لغة الزيادة المتصلة، فيقال رجل مديد القامة أي طويل القامة ويقال تمدد الشيء أي انبسط وتمطى⁽²⁾.

أما قانوننا⁽³⁾ فيقصد به التوسعة أي زيادة مساحة أو حجم المباني أو الحيز المكاني القائم إلى مساحة أوسع أو أكبر حجم لكن دون تعلية البناء المراد إقامته، ومثال ذلك إزالة حوائط فاصلة بين شقتين وجعلها شقة واحدة وفي العديد من الأحيان لا يتم استخراج الرخصة إذا تعلق الأمر بالتوسيع الداخلي كضم غرفتين مما يؤثر على أسس البناء والتصميمات الأولية التي تمت بناءً على دراسات سابقة، الأمر الذي يتطلب تدخل المشرع لفرض رقابة أكثر جدية إذ الحصول على الرخصة وحده غير كاف في هذه الحالة.

أ-3/ تغيير البناء: Modification de construction

التغيير لغة هو الإقامة والتقويم والمساواة، وهو من الفعل "عدّل" فيقال عدّل الشيء بالشيء أي سواه به وجعله مثله قائما مقامه⁽⁴⁾، والتغيير الذي قصده المشرع يشمل فقط الحيطان الضخمة أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية بغية تعلية المبنى أو تعديل في الواجهة الخارجية له⁽⁵⁾، فالمستفيد من رخصة البناء له أن يطلب من الإدارة تعديل أو تصحيح أعمال البناء المقامة بشكل متميز عن تلك الواردة في الرخصة الأصلية بشرط مطابقة أعمال التعديل التي ستم للقواعد القانونية السارية المفعول وقتها حتى وإن اختلفت عن القانون الذي صدرت في ضله الرخصة السابقة.

أ-4/ إنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج: La réalisation de mur de

soutènement et de clôture en dur

(1) محمد جمال عثمان جبريل، المرجع السابق، ص.445. وقد عرفت -المباني- في الفقه والقانون الفرنسي - التي تخضع لتراخيص البناء بأنها تلك المباني التي تندمج في الأرض ويصعب فصلها عنها مع احتفاظها بمكوناتها بحالة طبيعية وصالحة وعلاوة على أعمال الإنشاء أو التشييد الجديدة أو التعديلات في المباني القائمة فقد أخضع إحداث تغييرات خارجية هامة عليه فوراً أو لاحقاً.

(2) منصور مجاجي، "رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص.30.

(3) ينصرف معنى تمديد البناء حسب نص المادة 52 من القانون 90-29 إلى التمديد الأفقي وليس العمودي، أي بمعنى التوسعة دون غيرها، أنظر مجاجي منصور، المرجع نفسه، ص.30.

(4) منصور مجاجي، المرجع نفسه، ص.30.

(5) عائدة دريم، المرجع السابق، ص.81. وأيضاً:

- عمر حمدي باشا، رخصة البناء، مجلة الموثق، الجزائر، العدد 9، سنة 2002، ص.31.

- الزين عزري، النظام القانوني لرخصة لبناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.141.

- الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص.18.

التدعيم لغة هو من الفعل "دَعَمَ" فيقال [دَعَمَ] الشيء دعماً أي أسنده لئلا يميل وأعانه وقواه، وأمّا اصطلاحاً فهو تقوية المباني القائمة⁽¹⁾ وإزالة ما بها من خلل، ولذلك استلزم القانون الحصول على ترخيص قبل إجرائها لخطورتها البالغة أو لحاجتها لرقابة إدارية وفنية خاصة من سلطات الضبط.

أمّا التسييج لغة هو من الفعل [سَيَّج] فيقال سَيَّج الشيء، أي جعل له سياجاً والسيّاج هو ما أحيط به على كل شيء، أمّا اصطلاحاً فالتسييج يعني إقامة جدار صلب يحيط بالفناء الخارجي للمبنى.

وفي القانون الفرنسي فإن تراخيص البناء لازمة وضرورية بالنسبة للإنشاءات والمباني الحديثة كالأبنية والصروح التي توفر مكاناً فسيحاً بداخلها صالحاً للاستعمال أو للاستغلال مهما كانت طبيعة هذه الأبنية أو نوع اختصاصها سكني أم خدمي إداري، ولأعمال التوسيع والمباني المقامة سواء لتعليقها أو لإجراء أعمال التعديل فيها أو تدعيمها وتقويتها، وتلزم أيضاً بالنسبة للمباني القديمة التي لم تستبعد بعد من سريان قانون المباني عليها إذا كان الهدف من قيام الأعمال بها تغيير نشاط المبنى أو تحديث الواجهات الخارجية أو تغيير حجمها أو إنشاء مستويات إضافية أخرى⁽²⁾.

ب/ نطاق تطبيق رخصة البناء من حيث المكان

يتمثل النطاق المكاني في بيان مدى سريان رخصة البناء على الأماكن والمناطق المقام بها أعمال البناء أيّا كان نوعها، وبالرجوع إلى القانون الساري المفعول لا نجد تحديداً للنطاق المكاني لرخصة البناء إلاّ بموجب نص المادة 53 من القانون رقم 90-29 التي استتنت فقط البنائيات التي تتعلق بسرية الدفاع الوطني والتي يجب على وزارة الدفاع أن تسهر على توافقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال البناء والتعمير، وبهذا قلّص المشرع من الاستثناءات الواردة في المادة 04 من القانون رقم 82-02، وأصبحت بذلك رخصة البناء إلزامية في جميع مناطق الوطن كلّما توافرت في البناء الشروط المذكورة في نص المادة 52 من القانون رقم 90-29 نظراً لارتباط البناء حالياً بالكثير من المصالح العامة والخاصة التي تصبّ كلها في المصلحة العامة العمرانية المعبر عنها ب"قرار رخصة البناء".

(1) معوّض عبد التواب، المرجع السابق، ص.33.

(2) أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء، دار النهضة العربية القاهرة، 2002، ص.147 وما بعدها وأيضاً:

- عائدة دريم، المرجع السابق، ص.81.

- منصور محاجي، "رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص.39.

- معوّض عبد التواب، المرجع السابق، ص.33.

وتنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنه: "..... كما لا تعني بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعاً استراتيجياً من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات.

تحدّد كفاءات تطبيق هذه المادة عند الحاجة بموجب قرارات مشتركة بين الوزير المكلف بالعمران والوزير أو الوزراء المعنيين عندما يكون ال والوزير المعني أو الوزراء المعنيين عندما يكون البناء أو التحويل خاضعاً لسرية الدفاع الوطني أو يكتسي طابعاً استراتيجياً أو خاصاً".

هذا الاستثناء قد يؤدي إلى الكثير من البناءات التي تخرج من مجال الرخصة، فمن جهة لم تحدّد المؤسسات التي يمكنها أن تستفيد من هذا الاستثناء، ومن جهة أخرى يعتبر معيار الطابع الاستراتيجي مسألة مرنة تخضع لتقدير الحكومة، بل الوزراء فقط، ومن خلاله يمكن للسلطة التنفيذية أن تخرج ما تشاء من مؤسسات عامة أو خاصة من مجال فرض رخصة البناء متى رأت ذلك ملائماً دون مراعاة المصلحة العامة العمرانية مقابل جلب المستثمرين.

ثانياً: إجراءات منح القرار المتعلق برخصة البناء

من خلال ما تمّ التطرق إليه، نخلص إلى أن رخصة البناء هي إجراء ضبطي وتنظيمي وهي الوسيلة التي يهدف المشرع من خلالها إلى التحقق من مطابقة أعمال البناء للأصول الفنية والمواصفات العامة المقررة قانوناً، وكذا التحقق من مدى مراعاة أعمال البناء لمقتضيات الأمن العام وقواعد الصحة العامة وغيرها مما يتعلق بالمحافظة على النظام العام.

ومن أجل ذلك تشترط جميع تشريعات العمران إتباع إجراءات معينة من أجل الحصول على رخصة البناء وبالتالي ضمان ولو قدرًا من الرقابة على أعمال البناء⁽¹⁾ سواء تعلّق الأمر بالأشخاص الذين لهم الحق في طلب الحصول على رخصة البناء أو الجهات التي لها صلاحية إصدارها، أو بالنسبة للبيانات التي لا بدّ أن يتطلّبها طلب الترخيص أو ما تعلّق بأعمال البناء موضوع الطلب، إضافة إلى آجال ومواعيد ممنوحة يتعيّن على الجميع التقيد بها.

(1) فطلب رخصة البناء ليس طلباً عادياً كغيره من الطلبات كونه يشكل الواقعة المادية والسبب الحقيقي في وجود القرار الإداري الصادرة به رخصة البناء كعمل قانوني، فإنّه يرتبط في حالة رخصة البناء كقاعدة عامة بممارسة أحد مظاهر حق الملكية وعادة ما تكون سلطة الإدارة تجاهه مقبّدة وليست تقديرية، راجع في ذلك: عبد الرحمن عزراوي، الرخص الإدارية، المرجع السابق، ص. 577.

1- طلب رخصة البناء

يبدأ الترخيص بطلب يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم⁽¹⁾، ويقدم هذا الطلب من أشخاص وجهات أوجب عليها المشرع الحصول على الترخيص قبل القيام بتنفيذ أعمال البناء، وهنا يتعين على الطالب إستيفاء كل الشروط القانونية أو التنظيمية اللازمة بدءًا من توفره على شرط الصفة وإحضار واستجماع كل الوثائق والمستندات المطلوبة لهذا الغرض.

أ- تحديد صفة طالب الرخصة

يقصد بالصفة هنا طبيعة العلاقة القانونية التي تربط بين طالب رخصة البناء والعقار المراد إقامة البناء الجديد عليه أو إجراء تعديلات جوهرية عليه أو تدعيمه، وعليه فلكي يقبل طلب رخصة البناء شكلا يجب إيداعه وتوقيعه من قبل ذي صفة ومصلحة، وإرفاقه بما يثبت طبيعة علاقته القانونية بالعقار، وهو ما نصت عليه المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 بقولها: "ينبغي أن يتقدم بطلب رخصة البناء والتوقيع عليه من المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية".

وقد قضت المادة 02/42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها بأنه: "يجب على المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، أن يتقدم بطلب رخصة البناء... يجب أن يقدم صاحب الطلب، لدعم طلبه:

- إما نسخة من عقد الملكية أو نسخة من شهادة الحيازة على النحو المنصوص عليه في القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990.

- أو توكيلا طبقا لأحكام الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975.

- أو نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص قطعة الأرض أو البناية.

- أو نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو موكله شخصا مغنويا..."

(1) الزين عزري، قرارات العمران الفردية، المرجع السابق، ص.20.

من خلال نصوص المواد أعلاه، لم يجعل المشرع طلب رخصة البناء قاصراً على المالك فقط بل وسّع في صفة طالب الرخصة، وهي خطوة للقضاء على أحد المبررات الدافعة إلى الإقدام على البناء الفوضوي، وهم على وجه التحديد:

* **المالك:** على طالب رخصة البناء أن يقدم عقد الملكية إذا كانت ملكيته بالطرق العادية، أو شهادة الحيازة إذا كانت ملكيته عن طريق التقادم، وقد نصّت المادة 39 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري على أنه يمكن لكل شخص يمارس في أراضي الملكية الخاصة التي ليس لها سند ملكية مشهر، ملكية مستمرة هادئة وعلنية أن يحصل على شهادة الحيازة، كما نصّت المادة 30 من نفس القانون على أنه "يجب على كل حائز لملك عقاري أو شاغل إياه أن يكون لديه سند قانوني يثبت هذه الحيازة أو هذا الشغل"، وأيضا نصّت المادة 34 منه: "لا يترتب على تسليم شهادة الحيازة تغير في وضعية العقار القانوني غير أنه يحق لمن يحوز قانونيا شهادة الحيازة أن يتصرف تصرف المالك الحقيقي ما لم يقرر القضاء المختص غير ذلك".

وما يؤخذ على المشرع الجزائري، هو أنه عبّر عن الحيازة بلفظ الملكية المستمرة في حين كان من الأجدر به أن ينص على الحيازة المستمرة.

* **وكيل المالك:** يشترط في هذه الوضعية أن تكون الوكالة قانونية عامة أو خاصة ليتقدم الوكيل طبقاً لأحكام القانون المدني بطلب رخصة البناء⁽¹⁾.

* **المستأجر لديه المرخص له قانوناً:** يمكن للمستأجر الذي يرغب في أعمال البناء أن يطلب رخصة بناء بشرط أن يرفق طلبه بترخيص من مالك العين المؤجرة، وبهذا تكون الأعمال أو الأشغال باسم ولحساب المستأجر عكس الوكالة.

* **الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البنائية:** كالجهاث التي يمكنها الاستفادة من نزع الملكية للمنفعة العامة، وأصحاب الامتيازات لدى المصالح الإدارية أو بعض الأشخاص المكلفة بمهمة ما من جانب إحدى الإدارات العامة، وكذلك بعض الأشخاص الذين تخصص لهم الوكالات العقارية قطع أراضي أو بنايات غير تامة بموجب عقود إدارية فهم الذين يقدمون رخص البناء مرفقة بنسخ من هذه العقود⁽²⁾.

(1) تعرّف الوكالة وفق المادة 571 من القانون المدني الجزائري على أنّها: "عقد بمقتضاه يفوض شخص آخر للقيام بعمل شيء لحساب الموكل وباسمه".

(2) الزين عزري، قرارات العمران الفردية، المرجع السابق، ص.28 وأيضاً:

- عمر حمدي باشا، رخصة البناء، المرجع السابق، ص.31.

* صاحب الامتياز: لصاحب حق الامتياز الصفة والمصلحة في طلب رخصة البناء على الأراضي التابعة للملكية الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية أو معترف بمنفعتها العمومية وهو ما قضت به المادة 51 من القانون رقم 97-02 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1997 والمتضمن قانون المالية لسنة 1998، حيث يعطي المنح بامتياز للمستفيد منه الحق في تسليم رخصة البناء طبقاً للتشريع الساري المفعول.

* المرقى العقاري: يمكن للمرقى العقاري طلب رخصة بناء استناداً للقانون رقم 11-04 المؤرخ في 17 فيفري 2011 المحدد للقواعد المنظمة للترقية العقارية، وقد عرفه على أنه كل شخص طبيعي أو معنوي يبادر بعمليات بناء، مشاريع جديدة أو ترميم أو إعادة تأهيل أو تجديد أو إعادة هيكلة، أو تدعيم بنايات تتطلب هذه التدخلات أو تهيئة وتأهيل الشبكات قصد بيعها أو تأجيرها.

* متولي الوقف: يمكن لمتولي الوقف طلب رخصة البناء طبقاً للأحكام التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 91-81 المؤرخ في 23 مارس 1991 والمتعلق ببناء المسجد وتنظيمه وسيره وتحديد وظيفته، وقد نصت المادة 07 منه على أن يخضع بناء المساجد لما يأتي: - إلزامية الحصول على رخصة البناء من المصالح المختصة...

وعليه، يترتب على ذلك أن رخصة البناء تعدّ باطلّة إذا تمّ الحصول عليها من غير ذي صفة، على أن صفة الشخص هذه تتحدّد في تاريخ قرار الإدارة بمنح الرخصة أو رفضها وليس في تاريخ تقديم الطلب.

والملاحظ أنه في حالة وجود نزاع حول ملكية الأرض بين طالب الرخصة ومدّعي الملكية، فإن الإدارة لا تستطيع التدخل في ذلك إلى حين أن تبت المحكمة المدنية في موضوع النزاع⁽¹⁾، ذلك أن القانون المدني هو الذي يهتم بحق الملكية من حيث اكتسابها واستعمالها، والقاضي العادي (المدني) هو المختص في المنازعات المتعلقة بالملكية من حيث إثباتها ومن له الصفة القانونية في استعمالها على الأوجه المقررة قانوناً.

ب- تحديد وثائق ملف طلب رخصة البناء

تعتبر رخصة البناء من التقنيات التي تبنّاها المشرع من أجل السهر على احترام الضوابط الجاري بها العمل في مجال التعمير، حيث أنها لا تسلّم للمعني بالأمر إلا إذا تبين من

(1) مصلح الصرايرة، المرجع السابق، ص. 307.

خلال الوثائق المرفقة بالطلب احترامه لمختلف ضوابط البناء⁽¹⁾، لذا فلا بد من توافر جملة من الوثائق في الطلب حتى يتم استصدار رخصة البناء من أجل حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة على حدّ سواء، والتأكد من مدى انسجام مشروع البناء مع محيطه العمراني والبيئي.

إنّ محتويات ملف رخصة البناء كثيرة، فهناك وثائق تثبت صفة الطالب ووثائق أخرى خاصة بالبناء والتي يغلب عليها الطابع التقني، وهي ما نصت عليها المادة 55 من القانون رقم 90-29، والمادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، حيث يرفق طلب رخصة البناء بالملفات الآتية:

1- الملف الإداري، ويحتوي على:

* مراجع رخصة التجزئة بالنسبة للبناءات المبرمجة على قطعة أرضية تقع ضمن تجزئة مخصصة للسكنات أو لغرض آخر،

* قرار السلطة المختصة الذي يرخّص إنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة،

* شهادة قابلية الاستغلال مسلمة وفقا للأحكام المذكورة أعلاه، بالنسبة للبناءات الواقعة ضمن أرض مجزأة برخصة تجزئة.

2- الملف المتعلق بالهندسة المعمارية، ويحتوي على:

* مخطط الموقع على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع المشروع

* مخطط الكتلة على سلم 200/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تقل أو تساوي 500 م² أو على سلم 500/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تقل أو تساوي 5000 م² وتتعدى 500 م² وعلى سلم 1000/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تتجاوز 5000 م² ، ويحتوي هذا المخطط على البيانات الآتية :

- حدود القطعة الأرضية ومساحتها وتوجهها ورسم الأسيجة عند الاقتضاء،

- منحنيات المستوى أو مساحة التسطیح والمقاطع التخطيطية للقطعة الأرضية،

(1) عبد المجيد السملالي، دور التعمير في المحافظة على النظام العام، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، المغرب، العدد 06 لسنة 2005

- نوع طوابق البناءات المجاورة أو ارتفاعها أو عددها،
- إرتفاع البناءات الموجودة والمبرمجة على القطعة الأرضية أو عدد طوابقها وتخصيص المساحات المبنية ، وغير المبنية ،
- المساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية على الأرض،
- بيان شبكات التهيئة الموصولة بالقطعة الأرضية مع مواصفاتها التقنية الرئيسية وكذا نقاط وصل ورسم شبكة الطرق والقنوات المبرمجة على المساحة الأرضية.
- * التصاميم المختلفة المعدة على سلم 50/1 بالنسبة للبناءات التي تقل مساحة مشتملاتها عن 300م² وعلى سلم 100/1 بالنسبة للبناءات التي تتراوح مساحة مشتملاتها بين 300م² و 600م²، وعلى سلم 200/1 بالنسبة لباقي البناءات : للتوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية والمحلات التقنية وكذا الواجهات ، بما في ذلك واجهات الأسيجة والمقاطع الترشيديية والصور ثلاثية الأبعاد التي تسمح بتحديد موقع المشروع في محيطه القريب ، عند الاقتضاء ،

* مذكرة تتضمن الكشف الوضعي والتقديرى للأشغال وآجال إنجاز ذلك،

* الوثائق المكتوبة والبيانية التي تدل على البناء بحصص ، عند الاقتضاء .

3- الملف التقني، ويحتوي على:

- * باستثناء مشاريع البناءات الخاصة بالسكنات الفردية، يجب إرفاق المذكرة بالرسوم البيانية الضرورية وتتضمن البيانات الآتية:
- عدد العمال وطاقة استقبال كل محل،
- طريقة بناء الأسقف ونوع المواد المستعملة،
- وصف مختصر لأجهزة التموين بالكهرباء والغاز والتدفئة والتوصيل بالمياه الصالحة للشرب والتطهير والتهوية
- تصاميم شبكات صرف المياه المستعملة،

- وصف مختصر لهيئات إنتاج المواد الأولية والمنتجات المصنعة وتحويلها وتخزينها بالنسبة للبنىات الصناعية

- الوسائل الخاصة بالدفاع والنجدة من الحرائق،

- نوع المواد السائلة والغازية والصلبة وكمياتها المضرة بالصحة العمومية وبالزراعة والمحيط الموجودة في المياه المستعملة المصروفة وانبعثات الغازات وأجهزة المعالجة والتخزين والتصفية،

- مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبنىات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري والمؤسسات المخصصة لاستقبال الجمهور.

* تتضمن دراسة الهندسة المدنية:

- تقرير يعده ويوقعه مهندس معتمد في الهندسة المدنية يوضح تحديد ووصف الهيكل الحامل للبنىة وتوضيح أبعاد المنشآت والعناصر التي تكون الهيكل،

- تصاميم الهياكل على نفس سلم تصاميم ملف الهندسة المعمارية .

وبالرجوع إلى نص المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، فإنه يرسل طلب رخصة البناء و الملفات المرفقة -الملف الإداري و التقني والملف المتعلق بالهندسة المعمارية- في ثلاث(03) نسخ بالنسبة لمشاريع البنىات الخاصة بالسكنات الفردية، وفي ثمان (08) نسخ بالنسبة لبقية المشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية، إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الأرض.

ويسجل تاريخ إيداع الطلب بوصول يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم، بعد التحقق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملفات على النحو المنصوص عليه.

فمن الضروري عند تقديم أو إيداع ملف رخصة البناء إلى العون المكلف باستلام ملفات طلبات رخصة البناء على مستوى مكتب التعمير بالمصلحة التقنية للبلدية الحصول على الوصل الذي يعدّ بمثابة انطلاقا للميعاد القانوني للبت في طلب رخصة البناء، مع العلم أن هذا الوصل لا يمنح لطالب رخصة البناء إلا بعد التحقق من وجود جميع الوثائق الضرورية بالملف والتي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملف على النحو المنصوص عليه⁽¹⁾.

(1) كمال توكاشت، المرجع السابق، ص.105.

2- نطاق سلطة الإدارة في البت في طلب رخصة البناء

بالرجوع إلى نصوص المواد 65، 66 و 67 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، وكذا المواد 48، 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، نجد أن هناك جهات إدارية مختصة بإصدار رخصة البناء وتتمثل في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير كل في نطاق اختصاصه⁽¹⁾، وعلى هذه الجهات قبل إصدارها لقرار منح رخصة البناء أو رفض منحها أن تتقيد بمدة معينة حتى يتسنى للجهات المختصة دراسة الطلب والتأكد من مطابقته لتوجيهات أدوات التهيئة والتعمير.

أ- الجهة المختصة بمنح رخصة البناء

لقد وزّع المشرع الاختصاص في منح رخصة البناء إلى جهات وسلطات إدارية متعددة مركزية ولا مركزية استناداً إلى طبيعة البناء ومدى أهميته المحلية والجهوية والوطنية⁽²⁾.

أ- 1/ اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسليم رخصة البناء

يفصل رئيس المجلس الشعبي البلدي في طلبات رخصة البناء إما بصفته ممثلاً للبلدية وإما بصفته ممثلاً للدولة⁽³⁾، حيث نصّت المادة 65 من القانون رقم 90-29 بقولها: "مع مراعاة الأحكام المنصوص في المادتين 66 و 67 أدناه تسلّم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- بصفته ممثلاً للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي يوافق رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة الوالي بنسخة من الرخصة.

- بصفته ممثلاً للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الموافق

للوالي".

⁽¹⁾ Messaoud Mentri, **le contrôle exerce par les collectivités locales en matière d'urbanisme et de construction**, Revue de droit et des sciences administratives, université de Annaba, N°3, Mars 1985, P.111 وأيضاً:

- محمد الصغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.27.

- عمر حمدي باشا، رخصة البناء، المرجع السابق، ص.32.

- عفاف حبة، دور رخصة البناء في حماية البيئة والعمران، مجلة المفكر، بسكرة، العدد 06 لسنة 2010، ص.25.

⁽²⁾ عمر حمدي باشا، رخصة البناء، المرجع السابق، ص.32.

⁽³⁾ والتشريع الجزائري كغيره من التشريعات (الفرنسية) اعتبر أنّ المبدأ هو اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء والاستثناء هو اختصاص

الوالي (المحافظ) أو الوزير المكلف بالتعمير، راجع: الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.1.

وأيضاً: Djilali Adja, Bernard Drobenko, Op.Cit, p.198

وعليه ومن خلال نص المادة أعلاه، نستنتج أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يختص بإصدار رخصة البناء بصفته ممثلاً للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه "مخطط شغل الأراضي"، كما يختص بإصدار هذه الرخصة بصفته ممثلاً للدولة وهذا في حالة غياب "مخطط شغل الأراضي" لكن بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي.

وبموجب المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، نص المشرع على أن يبلغ القرار المتضمن رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية في جميع الحالات خلال العشرين (20) يوماً الموالية لتاريخ إيداع الطلب ، وهذا يعد خطوة لتسهيل وتبسيط إجراءات منح رخص البناء وسرعة البت في طلبات الرخص مما يعطي ديناميكية أكثر لمجال التعمير وكسر كل أشكال البيروقراطية. وبالرجوع إلى نص المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، فإنه عندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، تتم دراسة الطلب من طرف الشباك الوحيد للبلدية⁽¹⁾ حيث يتم تحديد تشكيلته وكيفية سيره بموجب أحكام المادة 58 من هذا المرسوم .

في هذه الحالة، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة المذكورة في المادة 47⁽²⁾ من خلال ممثليها في الشباك الوحيد في أجل الثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ إيداع الطلب.

يجب أن يفصل الشباك الوحيد للبلدية في طلبات رخص البناء في أجل خمسة عشر (15) يوماً التي تلي تاريخ إيداع الطلب.

أ-2/ اختصاص الوالي بمنح رخصة البناء

يختص الوالي بمنح رخصة البناء طبقاً للقانون رقم 90-29 في الحالات التالية:⁽³⁾

(1) يتولى دراسة طلب الرخصة و يرأسه رئيس المجلس الشعبي البلدي ،ويتم إنشاؤه بموجب قرار ممضي من طرف رئيس الدائرة المختص إقليمياً ، يمكن اعتباره كوسيط لدراسة ملفات تراخيص البناء والتعمير .

(2) يستشار بصفة خاصة كأشخاص عموميون كل من:

__ مصالح الدولة المكلفة بالعمارة على مستوى الولاية،

__ مصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات استعمال صناعي أو تجاري وبصفة عامة ،كل بناية تستعمل لاستقبال الجمهور،وكذا بالنسبة لتشييد بنايات سكنية هامة التي يمكن أن تكون موضوع تبعات خاصة ،لا سيما فيما يتعلق بمحاربة الحرائق ،

__ المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحة ،عندما تكون مشاريع البنايات موجودة في مناطق أو مواقع مصنفة في إطار التشريع المعمول به،

__ مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية، __ مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة.

(3) أنظر المادة 66 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

- البنايات والمنشآت المنجزة لصالح الدولة أو الولاية أو لمصالحهما العمومية،

- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية.

- اقتطاعات الأراضي والبنايات الواقعة في السواحل والأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة والأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد والتي لا يحكمها "مخطط شغل الأراضي" (المناطق الخاصة المشار إليها في المواد 44، 45، 46، 48 من القانون 90-29).

وقد نصت المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنه: "يكون من اختصاص الوالي تسليم رخص البناء المتعلقة بالمشاريع الآتية:

_ التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة محلية

_ مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكاناتها 200 وحدة سكنية ويقل عن 600 وحدة سكنية...".

ويرسل رئيس المجلس الشعبي ملف الطلب مرفقا برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في سبع (07) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق وذلك في أجل الثمانية (08) أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب ويتم تحضير الملف من طرف الشباك الوحيد للولاية حيث تحدد تشكيلته وكيفية سيره بموجب أحكام المادة 49 من هذا المرسوم.

ترسل نسخة من الملف إلى المصالح المستشارة من خلال ممثليها في الشباك الوحيد للولاية.

يجب أن يفصل الشباك الوحيد للولاية الذي يرأسه مدير التعمير أو ممثله في الطلبات في أجل الخمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب.

أ-3/ رخصة البناء من اختصاص الوزير المكلف بالتعمير

وفقا لنص المادة 67 من القانون 90-29، يعود الاختصاص للوزير المكلف بالتعمير بتسليم رخصة البناء بالنسبة للمشاريع ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية وذلك بعد الإطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنية.

وتنص المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنه: "...يكون من اختصاص الوزير المكلف بالتعمير تسليم رخص البناء الخاصة بالمشاريع الآتية:

_ التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة وطنية،

_ مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية،

_ الأشغال والبنائات والمنشآت المنجزة لحساب الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية وأصحاب الامتياز،

_ المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة..."

وحسب نص المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، على مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية أن ترسل أربع نسخ (04) من ملف الطلب مرفقة بجميع الآراء المستنقاة إلى السلطة المختصة قصد إصدار رخصة البناء على أن يبلغ المعني بقرار منح رخصة البناء في أجل أربعة أشهر (04) الموالية لتاريخ إيداع الطلب.

أما المادة 01/49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 فقد قضت بأن يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفقا برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في سبع (7) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق و ذلك في أجل الثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب.

نلاحظ ممّا سبق أن المشرع قد وزّع الاختصاص في منح رخصة البناء بين كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي والوزير المكلف بالتعمير على أساس كثافة الأنشطة العمرانية (أعمال البناء وأهميتها) إلا أن هذه المعايير والمقاييس تبقى غير محدّدة وغير دقيقة لاعتمادها على مصطلحات مرنة مثل: الإستراتيجية، الطبيعة الثقافية البارزة، المصلحة الوطنية، ممّا قد يترتب عنه تزويد الإدارة العامة بسلطة تقديرية واسعة وما قد ينجم عنه من تنازع في الاختصاص من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة منها والخاصة ما لم تحدّد تلك المعايير بموجب التنظيم⁽¹⁾.

ب - إجراء التحقيق في ملف طلب رخصة البناء

إنّ أوّل إجراء تستهل به عملية منح رخصة البناء هو استلام طلب هذه الرخصة يعدّ على نموذج خاص مرفقا بالملف والمشمّل على الوثائق والمستندات والبيانات والرسومات المعمارية الإنشائية المطلوبة والتحقق من استجماعها كلّها ومن صحتّها وصلاحيّتها من قبل السلطة الإدارية المختصة ليمنح مودع الطلب مقابل وصل استلام يُدوّن فيه تاريخ إيداع الطلب.

(1) محمد الصغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.29.

يهدف التحقيق في ملف طلب رخصة البناء كإجراء مهم إلى التأكد من مدى مطابقة طلب مشروع البناء والملف الذي يدعمه لتوجيهات "مخطط شغل الأراضي" وكذا "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" عند عدم وجود الأول⁽¹⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 01/46 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بقولها: "يتناول تحضير الطلب مدى مطابقة مشروع البناء لتوجيهات مخطط شغل الأراضي أو في حالة عدم وجوده لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو للتعليمات المنصوص عليها تطبيقاً للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير".

وهكذا لا بدّ أن يشتمل التحقيق في ملفات طلبات رخص البناء مدى مطابقة مشاريع البناء مع هذه الأدوات التي تهدف إلى ضبط وتوجيه أعمال البناء وفق سياسة عمرانية تهدف إلى التوفيق بين ضرورة الاستجابة لرغبات وحاجيات مقدّمي طلبات رخص البناء في إقامة وتشديد البنايات السكنية وغير السكنية حيث تمارس الأنشطة الصناعية والتجارية والحرفية من جهة، وضرورات ومقتضيات المصلحة العامة المتمثلة في الاقتصاد في طريقة استعمال الأراضي وحماية البيئة والمحيط، وكذا العمل على احترام شروط وعوامل الأمن والنظافة في البنايات التي يتم إنجازها، ناهيك عن الجانب الجمالي والفني كبعد حديث للنظام العام من جهة أخرى⁽²⁾.

يتولى **الشباك الوحيد** دراسة وتحضير ملف رخصة البناء ، فعندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي، تتم دراسة الطلب من طرف **الشباك الوحيد للبلدية**، حيث يتم تحديد تشكيلته وكيفية سيره بموجب أحكام المادة 58 من هذا المرسوم، في هذه الحالة يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة المذكورة في المادة 47 من خلال ممثليها في الشباك الوحيد في أجل **الثمانية (08) أيام** التي تلي تاريخ إيداع الطلب، ويجب أن يفصل الشباك الوحيد للبلدية في طلبات رخص البناء في أجل **الخمس (15) عشر يوماً** التي تلي تاريخ إيداع الطلب⁽³⁾.

وعندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفقاً برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في **سبع (07) نسخ** إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إيداع رأي مطابق وذلك في أجل **الثمانية (08) أيام** الموالية لتاريخ إيداع الطلب، ويتم تحضير الملف من طرف **الشباك الوحيد للولاية** ، حيث تحدد تشكيلته وكيفية سيره

(1) عبد الرحمن عزوي، المرجع السابق، ص.596.

(2) الزين عزري، إجراءات قرارات البناء والهدم، المرجع السابق، ص.17.

(3) المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير و تسليمها .

بموجب المادة 59 من هذا المرسوم، ويجب أن يفصل في الطلبات في أجل الخمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب⁽¹⁾.

يتكون الشباك الوحيد طبقا لنص المادة 58 من المرسوم رقم 15-19، من أعضاء دائمين وأعضاء مدعويين يتم إنشاؤه بموجب قرار ممضي من طرف رئيس الدائرة المختص إقليميا، غير أنه جرت العادة القول أن يصادق على القرار، لذلك نتساءل عن يقوم إذن بإنشائه؟ رئيس المجلس الشعبي البلدي أم رئيس الدائرة؟ ويمكن أن يجمع الشباك الوحيد عدة بلديات ويتم فتحه على مستوى الدائرة للبلديات النائية وهذا بعد تقييم الوالي أو رئيس الدائرة في حالة ما إذا كانت البلديات تنتمي إلى نفس الدائرة، وفي هذه الحالة يمكن إنشاء الشباك الوحيد بموجب قرار يوقعه الوالي المختص إقليميا أو رئيس الدائرة فيما يخص البلديات التي تنتمي إلى نفس الدائرة.

يجتمع الشباك الوحيد للبلدية في مقر البلدية مرة واحدة كل ثمانية (08) أيام في دورة عادية وفي دورات غير عادية بعد المرات التي تقتضيها الضرورة. ويتم فتح الشباك الوحيد للولاية على مستوى مديرية التعمير، ويتم إنشاؤه بموجب قرار ممضي من طرف الوالي المختص إقليميا، ويجتمع بمقر الولاية بناء على استدعاء من رئيسه (المدير المكلف بالعمران أو ممثله أو رئيس مصلحة التعمير) مرة واحدة كل خمسة عشر (15) يوم على الأقل وكلما اقتضت الضرورة ذلك.

يبدو الشباك الوحيد كوسيط ومسهل لدراسة ملفات تراخيص البناء والتعمير، وهو تجميع لعدد كبير من المصالح والإدارات في مكان واحد من أجل الحسم في آجال محددة في عدد من الملفات الخاصة بالمشاريع العمرانية وهو الأمر الذي يتطلب المرور إلى السرعة القصوى من أجل عدد من المشاكل والملفات المتراكمة، وهنا نتساءل هل كل الملفات المطروحة تدرس على مستوى الشباك الوحيد؟ أم فقط تلك التي تتطلب استشارة المصالح الأخرى؟

ج- إجراءات إصدار قرار رخصة البناء

بعد الانتهاء من دراسة الطلب والتحقيق في الملف، فإنه يتعين على الجهة المختصة أن تصدر قرار صريح بشأن طلب الحصول على الرخصة، حيث أن القرار قد يكون بالموافقة إذا توافرت الشروط المطلوبة في الطلب، وقد يكون برفض الطلب بسبب عدم توافر الشروط القانونية في الطلب، وقد يكون بتأجيل البت في الطلب أو بسكوت الإدارة تماما.

⁽¹⁾ المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير و تسليمها .

ج/1- قبول طلب رخصة البناء

تتحقق هذه الصورة في حالة مطابقة الطلب للشروط المقررة قانوناً، سواء ما تعلق منها بصفة الطالب أو ما تعلق منها بالوثائق التقنية التي تبين انسجام محل الطلب مع قواعد العمران وقواعد البيئة، والملف المتعلق بالهندسة المعمارية، عندئذ يتوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي منح رخصة البناء للطالب بقرار صريح على اعتبار أن اختصاص الإدارة في هذه الحالة مقيد وليس عملاً تقديرياً، حيث لا يمكن للإدارة رفض منح الترخيص إلا للأسباب المستخلصة من القانون طبقاً لنص المادة 62 من القانون رقم 90-29⁽¹⁾.

غير أنه يمكن للإدارة أن تمنح رخصة البناء بتحفظ أي بقيود⁽²⁾، حيث نصت المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير بقولها: "يمكن رفض رخصة البناء أو منحها مقيدة بأحكام خاصة إذا كانت البنايات والمنشآت المزمع بناؤها تمس بموقعها وحجمها أو مظهرها الخارجي، أو نظراً لأهمية الأماكن المجاورة والمعالم والمناظر الطبيعية أو الحضرية وكذا المحافظة على آفاق المعالم الأثرية"، ويتعين أن يكون قراراً منح رخصة البناء بتحفظ مسبباً طبقاً لنص المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 تنص على أنه: "...عندما تمنح الرخصة أو تشتمل على تحفظات، فإن القرار الذي تتخذه السلطة المختصة يجب أن يكون مبرراً".

لذا يمكن للجهة الإدارية المختصة منح رخصة البناء بإلزام المعني بضرورة القيام بأعمال معينة بفرضها موقع البناية أو حجمها أو مظهرها الخارجي أو نظراً لأهمية الأماكن المجاورة والمعالم والمناظر الطبيعية أو الحضرية..... ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 بقولها: "يمكن للسلطة التي تسلّم رخصة البناء أن تشترط ما يأتي، لبناء عمارة للاستعمال السكني أو عمارة لاستعمال غير سكني والتي تتطلب إما تهينات أو احتياطات في الموقع التجهيزات الجماعية أو لارتفاقات عملية وإما تقسيمة أرضية:

- إنجاز صاحب العمارة السكنية طرق وشبكة توزيع المياه والتطهير والإنارة العمومية ومساحات لإيقاف السيارات ومساحات شاغرة ومغارس ومساحات للألعاب وترتيب للحماية من الحريق.

- بناء محلات ذات استعمال تجاري أو حرفي يستجيب لاحتياجات ساكني العمارات المزمع بناؤها.

(1) سعد صليح، سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة

العدد 6، نوفمبر 2010، ص. 304 وأيضاً توأكشت كمال، المرجع السابق، ص. 108.

(2) عفاف حبة، المرجع السابق، ص. 10.

- مساهمة صاحب البناء في نفقات إنجاز التجهيزات التي أصبحت ضرورية بفعل المشروع.

- تكوين جمعية تتكفل بصيانة المنشآت والتجهيزات ذات المصلحة المشتركة".

كذلك نصّت المادة 31 من نفس المرسوم "يمكن أن يتوقف إنشاء أو توسيع مجموعة سكنية أو بنايات ذات طابع صناعي أو مستودعات، وكذا البناءات الخفيفة أو المؤقتة على شرط تهيئة حاجز الخطورة وسياج أو فرض حدّ من الارتفاع"، وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة ليس لها أن تحمّل طالب رخصة البناء إنجاز هذه التجهيزات إذا كانت متوقّعة في برامجها بموجب "مخطط شغل الأراضي".

ج/2- رفض منح رخصة البناء

هناك حالات يستوجب فيها على الإدارة أن ترفض منح رخصة البناء، وهناك حالات أخرى يمكن لها أن ترفض منحها، وفي كل الحالات يجب أن يكون الرفض لأسباب مستخلصة من أحكام قانون التعمير ويجب على الإدارة تسبب قرارها وأن تبّلع المعنى بهذا الرفض⁽¹⁾، هذا ما نصّت عليه المادة 62 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بقولها: "لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون"، وكما نصّت المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنه: "لا يمكن أن يرخص بالبناء إلا إذا كان المشروع المتعلّق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو مخطط شغل الأراضي في طور المصادقة والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو مطابقا لوثيقة تحل محل ذلك، يمكن أن يمنع الترخيص بالبناء في البلديات التي لا تملك الوثائق المبينة في الفقرة أعلاه إذا كان مشروع البناء غير مطابقا لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير و/أو للتوجيهات المنصوص عليها طبقا للأحكام المحدّدة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

لا يمكن الترخيص بالبناء الذي يشيّد على أراضي مجزأة إلا إذا كان مطابقا لتوجيهات رخصة التجزئة والأحكام التي يتضمنها ملف الأراضي المجزأة، عندما تمنع الرخصة أو تشتمل على تحفظات، فيجب أن يكون القرار الذي تتخذه السلطة المختصة معلّلا. وبذلك فعلى الإدارة أن تصدر قرارها برفض الرخصة في الحالات التالية:

⁽¹⁾ Jean Bernard Auby, et Hugues perinet Marquet, droit de l'urbanisme et de la construction, 7^{ème} éditions, Paris, Montchrestien, 2004, p.397.

وأياها:

- القرار رقم 68240 الصادر بتاريخ 1990/07/28 الصادر عن المحكمة العليا، المجلة القضائية الصادرة عن قسم الوثائق بالمحكمة العليا، العدد 01 لسنة 1992، ص.153. وأيضا: القرار رقم 007736 المؤرخ في 2003/03/11، مجلة مجلس الدولة 2003، العدد 03، ص. 148 وما بعدها.
- محمد الصغير بعلي، تسليم رخصة البناء، المرجع السابق، ص.33.
- منصور مجاحي، "رخصة البناء كأداة لحماية البيئة"، المرجع السابق، ص.100.

* مخالفة مشروع البناء لـ"مخطط شغل الأراضي" المصادق عليه والمنشور منذ 60 يوماً على الأقل، ومثال ذلك رفض مشروع بناية يتماشى شكلها المنبثق من حضارة أجنبية، ولا لونها أو المواد المستعملة للبناء مع القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات المحددة في "مخطط شغل الأراضي"⁽¹⁾.

* مخالفة مشروع البناء الذي يشيّد على أرض مجزأة لرخصة التجزئة ولدنتر الشروط المتعلق بها والذي يحدّد بعض الشروط التي تستجيب لها البنايات التي تبرمج على هذه التجزئة le lotissement.

* عدم مطابقة مشروع البناء لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير و/أو للتوجيهات المنصوص عليها طبقاً للأحكام المحددة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير⁽²⁾، وفي هذا الصدد منح المشرع للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ قرار الرفض، فمتى قدرت الإدارة مخالفة مشروع البناء لهذه التوجيهات وأصدرت قرار رفض الرخصة كان قراراً سليماً فرضته مقتضيات السلطة الممنوحة لها قانوناً في هذا الشأن⁽³⁾، وبمعنى آخر فإنّ الإدارة لا تمتلك أن تؤسس رفضها على مجرد عدم الملائمة، ذلك أن الترخيص بالبناء يدخل ضمن حالات الاختصاص المقيد للإدارة⁽⁴⁾.

ج/3- قرار تأجيل البت في طلب رخصة البناء

نصّت المادة 64 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنّه: "يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة أو البناء محل تأجيل يفصل فيه خلال سنة على الأكثر من قبل السلطة المكلفة بتسليم رخصة التجزئة أو رخصة البناء عندما تكون أداة التهيئة والتعمير في حالة الإعداد"، كما نصّت المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنّه: "يمكن أن يكون طلب رخصة البناء محل قرار تأجيل يتم الفصل فيه .

تصدر السلطة المختصة التي منحت رخصة البناء قرار تأجيل الفصل في ذلك،

يصدر هذا القرار عندما تكون القطعة الأرضية المعنية بالبناء داخلة ضمن مساحة لدراسة التهيئة والتعمير الجارية والمنصوص عليها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما،

يصدر قرار تأجيل الفصل خلال الأجل المحدد للتخصير ولا يمكن أن يتجاوز ذلك سنة واحدة".

(1) كمال تواكشت، المرجع السابق، ص.109.

(2) تتمثل القواعد العامة للتهيئة والتعمير في مجموعة توجيهات في مجال العمران منها القانونية (الواردة في المواد من 3 إلى 9 من القانون 90-29) والتنظيمية التي أحال إليها القانون 90-29 والواردة في المرسوم التنفيذي رقم 91-175 وهذه القواعد تحدّد بدقة شروط البناء ومدى امتداد الحقوق المتعلقة به.

(3) الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص.41.

(4) عبد الرحمن عزراوي، المرجع السابق، ص.603.

يستشف من نصوص المواد أعلاه، أن عملية تأجيل البت في طلب رخصة البناء هي مسألة جوازية من خلال عبارة "يمكن"، إذ ليس كل مشروع بناء يشكل عائقاً أمام المخطط طور الإنجاز، فكانت هذه المسألة للسلطة التقديرية للإدارة بتوافر شرطين وهما: أن تكون أداة التهيئة والتعمير قيد الإنجاز وأن لا يتجاوز التأجيل مدّة سنة من تاريخ تقديم الطلب، في هذا الإطار يعتبر قرار تأجيل البت في طلب رخصة البناء إجراءً وقائياً من أجل احترام عدد كبير من البنائيات لأدوات التهيئة والتعمير⁽¹⁾، غير أن المشرع في نص المادة 64 من القانون رقم 90-29 لم يحدّد نوع أداة التعمير التي يفترض أن تكون "مخطط شغل الأراضي" الذي بمخالفة الأشغال به يكون رفض طلب الرخصة وجوباً، أمّا بغياب المخطط التوجيهي فالرفض جوارى.

والإشكال يثور في حالة إذا ما انتهت مدّة سنة والسلطة المختصة بإصدار رخصة البناء لم تقرّر بعد، خاصة إذا كانت أدوات التهيئة والتعمير لم تكتمل بعد، المشرع الجزائري لم يتطرق لهذه الحالة في قانون التهيئة والتعمير، غير أنه صدر قرار عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا جاء فيه: "من المقرر قانوناً أن للإدارة الحق في تأجيل البت في طلب رخصة البناء لمدّة لا تزيد عن سنة، ومن ثمّ فإنّ القرار الإداري المخالف لهذا المبدأ يعدّ مشوباً بعيب الخطأ في تطبيق القانون، ولما كان من البت في قضية الحال أن الإدارة لم تتخذ موقفاً فيما يتعلق بطلب الطاعن المتعلق برخصة البناء رغم فوات المدة القانونية، ومتى كان كذلك استوجب على المصلحة المختصة الاستجابة للطلب وإبطال القرار الإداري الضمني"⁽²⁾.

ج/4- حالة سكوت الإدارة

يثور التساؤل حول ما إذا لم تصدر الجهة الإدارية المختصة قرارها بمنح رخصة البناء في المدة القانونية، فهل يفسر هذا السكوت بقبول أو رفض ضمني لمنح رخصة البناء؟

بالنسبة للقانون الفرنسي لا يثير سكوت الإدارة أي إشكالية، إذ يفسّر كأصل عام على أنه قرار رفض ضمني بمنح الرخصة، وهناك استثناءات من بينها حالة تقديم طلب رخصة البناء وفق الشروط القانونية، فسكوت الإدارة بعد مرور شهرين يفسّر على أنه قبول ضمني لمنح رخصة البناء.

إذا كانت القاعدة العامة هي أن سكوت الإدارة عن الطلب الموجه إليها من أجل الحصول على قرار إداري معيّن يعتبر منها رفضاً ضمناً، فإن الأمر ليس كذلك في قرارات الترخيص بالبناء⁽³⁾.

⁽¹⁾ Djilali Adja et Bernard Drobenko, Op.Cit, p.109.

⁽²⁾ قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، مؤرخ في 10/02/1990، رقم 62040، المجلة القضائية لسنة 1991، العدد 03، ص.181.

⁽³⁾ محمد محجوبي، رقابة قاضي الإلغاء على مشروعيات القرارات المتعلقة بالعمران، مجلة الملحق القضائي، المغرب، العدد 38 لسنة 2005، ص.64.

ففي التشريع الجزائري وقبل صدور القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، كان سكوت الإدارة يعتبر قبول ضمني لطلب رخصة البناء، أي قرار ضمني بالقبول خلافا لما هو مقرر في العمل الإداري من أنّ سكوت الإدارة يعني الرفض، وهذا يتضح من خلال نص المادة 14 من القانون رقم 82-02 (الملغى) والمادة 06 من الأمر رقم 85-01⁽¹⁾ الذي يحدّد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها، والتي تقضي بإمكانية إثبات سكوت الإدارة بالطرق القضائية وبإمكانية أمر القضاء للجهة الإدارية المختصة بتسليم رخصة البناء.

كما نجد نص المادة 07 من الأمر رقم 75-67 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة من أجل البناء⁽²⁾ اعتبرت سكوت الإدارة بعد فوات الآجال المحدّدة بمثابة قرار ضمني بالقبول⁽³⁾.

إلا أنّ اعتبار سكوت الإدارة كقبول ضمني ومنح الجهة القضائية المختصة سلطة أمر الإدارة بمنح الرخصة يعتبر خطأ فادح، فمن جهة يفتح المجال للبناءات العشوائية والفوضى العمرانية، ومن جهة أخرى أصبحت الإدارة تتهرّب وتتعمّد عدم الرد على المواطنين⁽⁴⁾.

لكن المشرع الجزائري في القانون رقم 90-29 في المادة 63 منه، غير مسلكه وكيف سكوت الإدارة بعد مضي المدة القانونية على طلب الطالب بالرفض لا القبول، ممّا يكون معه لذي المصلحة الطعن فيه بدعوى إلغاء أمام القضاء المختص، حيث نصّت المادة 63 على أنه: "يمكن لطالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم، غير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعنا سلميّا أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له" والملاحظ بهذا الصدد أنّ المشرع قد جمع بين حالتين، سكوت الإدارة ورفضها، حيث يمكن لطالب رخصة البناء اللجوء إلى الطعن، لكن قرار الرفض يكون كنتيجة لعدم المطابقة وتمّ التوصل إلى هذه النتيجة بعد دراسة الملف، أمّا سكوت الإدارة يعتبر موقف سلبي وعليه يجب أن تلتزم بدراسة الملف وإصدار قرار معلّل مهما كان مضمونه.

فبإقرار المشرع فكرة تفسير سكوت الإدارة على أنه رفض ضمني جعل القضاء لا يتردد في اعتبار سكوتها بعد فوات الآجال القانونية للرد رفضا ضمنيا استنادا إلى نص المادة 63، وهو أمر يؤدي إلى إرهاب الأفراد بسلوكتهم دعاوى طويلة وشاقة للوصول إلى موقف الإدارة والتي تنتزع بذلك وتتماطل تعسفا في الرد على مختلف الطلبات.

(1) الأمر 85-01 المؤرخ في 13 أوت 1985 يحدّد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ج.ر العدد 34، سنة 1985.

(2) الأمر 75-67 المؤرخ في 26/09/1975، المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة بالبناء، ج.ر العدد 83 لسنة 1975.

(3) القرار رقم 52573 مؤرخ في 08/01/1983، المجلة القضائية لسنة 1989، العدد 04، ص. 206، نقلا عن: عمر حمدي باشا، القضاء العقاري

في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا ومحكمة النزاع، دار هومة، الطبعة 03، 2014، ص. 202.

(4) عفاف حبة، المرجع السابق، ص. 11.

الفرع الثاني: رخصة التجزئة، نطاق تطبيقها وإجراءات إصدار القرار المتعلق بها

كغيره من التشريعات في العالم، أولى المشرع الجزائري عناية لرخصة البناء كونها تشكل محوراً رئيسياً في النشاط العمراني بوجه عام، كما تعرّض أيضاً إلى بعض الرخص في مجال العمران الأقل أهمية من رخصة البناء، إلا أنها تعدّ ضرورية في هذا المجال والتي تتمثل في رخصة التجزئة التي يتم اشتراطها في كل تقسيم لملكية عقارية أو عدّة ملكيات من أجل تشييد بنايات عليها للتحكم بشكل أفضل في العمليات العقارية التي تعتبر مصدراً لخلق تجزئات غير قانونية⁽¹⁾، وقد وحدّ المشرع الجزائري بين رخصة البناء ورخصة التجزئة في كثير من الأحكام والإجراءات، الأمر الذي جعلنا نركّز على ما تختص به رخصة التجزئة دون تكرار تلك الأحكام المشتركة.

أولاً: مفهوم رخصة التجزئة ونطاق تطبيقها

1- مفهوم رخصة التجزئة

لقد عرّف الفقه التجزئة بأنّها : "كل عملية تقسيم لملكية عقارية إلى عدّة قطع من أجل البناء عليها"⁽²⁾، كما عرّفت بأنّها : "عملية أو نتيجة لعملية الهدف منها التقسيم الإداري لملكية أو عدّة ملكيات خاصة، القيام ببيع أو إيجارات متزامنة أو متفرقة بهدف إنشاء مساكن أو حدائق أو منشآت صناعية أو تجارية".

"l'opération est le résultat de l'opération ayant pour objet ou ayant pour effet la division volontaire en lots d'une ou plusieurs propriétés privés, par ventes ou locations simulant années ou successives, en vue de la création d'habitations, de jardins ou d'établissements industriels ou commerciaux"⁽³⁾.

كما عرّفت التجزئة على أنّها: "عملية تقسيم الملكية العقارية الواحدة إلى مجموعة قطع موجهة لإنشاء بنايات".

(1) محمد محجوبي، قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، دار النشر المغربية، الطبعة الثانية، 2011، ص.49.

(2) Henri Jacquot et François priet, Op.Cit, p .415.

(3) Claude Blumann, droit de l'urbanisme, Dalloz, 1977, p .95.

"L'opération de lotissement consiste à diviser une propriété foncière d'un seul tenant en plusieurs parcelles destinées à être aliénées à des personnes souhaitant y implanter des constructions"⁽¹⁾.

ولقد عرّف المشرع الجزائري التجزئة في المادة 24 من القانون رقم 82-02 الملغى بأنها: "تعدّ تجزئة الأراضي للبناء عملية تتمثل في تقسيم ملك عقاري أو عدة أملاك عقارية إلى قطعتين أو أكثر لغرض إقامة بناية أيّا كان تخصيصها"، كما نصّت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنه "تشتت رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدّة ملكيات مهما كان موقعها، إلى قطعتين أو عدة قطع إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم أو عدّة قطع أرضية لتشييد بناية"

وقد جاء في نص المادة 57 من القانون رقم 90-29، أنّ رخصة التجزئة تشتت لكل عملية تقسيم لاثنتين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدّة ملكيات مهما كان موقعها⁽²⁾.

إنّ الأمر المهم في هذا الصدد هي الرخصة التي يجب استصدارها من قبل الراغب في البناء على قطعة أرض معينة للاستفادة من أعمال التوصيل بالمرافق والتجهيزات العمومية والجماعية، كقنوات التموين بمياه الشرب وقنوات الصرف الصحي والكهرباء والغاز، وما يتبع هذه العمليات من تقسيم قطعة الأرض المعنية إلى قسمين أو قطعتين على الأقل أو عدّة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدّة ملكيات مهما كان موقعها.

وبما أنّ رخصة التجزئة هي القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانوناً، تمنح بمقتضاه الحق لصاحب ملكية عقارية واحدة أو أكثر أو موكله أن يقسمها إلى قطعتين أو عدة قطع لاستعمالها في تشييد بناية⁽³⁾ وبهذا تمكّن من إنجاز بناء جديد أو إدخال تعديلات على بناية قديمة طبقاً لقواعد وأدوات التعمير تطلب عند إنجاز أي بناء بما فيها بناء الأسوار أو الترميمات ما عدا تلك المحمية بسرية الدفاع الوطني.

⁽¹⁾ Djilali Adja, Bernard Drobenko, Op.Cit, p.178.

⁽²⁾ تختلف رخصة التجزئة عن شهادة التقسيم من خلال ما يأتي:

- أنّ شهادة التقسيم تخص الملكية العقارية المبنية، بينما رخصة التجزئة تخص عملية تجزئة قطعتين أو عدّة قطع أرضية غير مبنية من ملكية عقارية واحدة أو عدّة ملكيات.

- أنّ شهادة التقسيم لا تتغير من حقوق البناء أو الارتفاقات المرتبطة بالعقار، بينما رخصة التجزئة تهدف إلى تجزئة ملكية إلى جزئين أو أكثر وينتج عنها أجزاء تتمتع بحقوق البناء.

⁽³⁾ الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص.43 وأيضاً: نورة منصور، المرجع السابق، ص.58-59.

2- نطاق تطبيق رخصة التجزئة

تعتبر رخصة التجزئة لازمة وضرورية في كل تقسيم لملكية عقارية أو عدّة ملكيات عقارية مهما كان موقعها إذا كانت الغاية منها تشييد بنايات عليها، وهذا ما أكدته المادة 03 من القانون رقم 15-08 الذي يحدّد قواعد مطابقة البنائيات وإتمام إنجازها⁽¹⁾، إذ تمنع إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية قبل الحصول المسبق على رخصة التجزئة.

حسب نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، فإنّ المشرع حماية للمصلحة العامة العمرانية فرض عدم منح رخصة التجزئة إذا لم تكن الأرض المجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك⁽²⁾، وتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة أنه يمكن للإدارة عدم منح الترخيص بالتجزئة في البلديات التي لا يغطيها مخطط شغل الأراضي أو وثيقة التعمير التي تقوم مقامه إذا كانت الأرض المجزأة غير موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو للتوجيهات التي تضبطها القواعد العامة للتهيئة والتعمير أي بمعنى أنه متى رأت الإدارة عدم موافقة الأرض المراد تجزئتها لأحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو للقواعد العمرانية الأخرى الجاري العمل بها فإنّ القرار الذي تتخذه بناءً على سلطتها التقديرية يعدّ مشروعاً.

ثانياً: إجراءات إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة

نصّت المادة 58 من القانون رقم 90-29 على أنه "في تدعيمه لطلب رخصة التجزئة يقدم طالب التقسيم ملفاً يتضمّن دفتر شروط يحدّد الأشغال المحتملة للتجهيز وبناء الطرق السالكة التي يتعهد المالك بإنجازها في آجال محدّدة وكذلك شروط التنازل عن القطع الأرضية والمواصفات التعميرية والهندسية المعمارية وغيرها التي يجب أن تستجيب لها البنائيات المزمع تشييدها".

وحفاظاً على المصلحة العامة العمرانية، فإنّ التجزئة كعملية عقارية لا تتم إلاّ بموجب قرار إداري صادر من سلطة إدارية مختصة بناءً على طلب المالك أو موكله مرفقاً بملف كامل لتباشر الجهة المختصة دراسة هذا الملف وتصدر قرارها بمنح الرخصة أو رفض منحها، أو تأجيل البت في الطلب.

⁽¹⁾ في إطار سياسة تسوية البنائيات المخالفة وتحقيق مطابقتها، حاول هذا القانون حصر أكبر قدر ممكن من مخالفات التعمير بغرض القضاء عليها وردع المخالفين، من بينها ذكر إنشاء تجزئة دون رخصة عقوبتها الحبس من 06 أشهر إلى سنتين وغرامة من 100.000 د ج إلى 1.000.000 د ج.

⁽²⁾ الزين عزري، المرجع نفسه، ص ص.44، 45.

1- طلب الحصول على رخصة التجزئة

يقدّم طلب رخصة التجزئة من طرف المالك أو نائبه مرفقا بالملف الذي نصّت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 إلى رئيس البلدية التي يقع بدائرة اختصاصها الإقليمي العقار المراد تجزئته ولا يمكن لأي مالك أن يقوم بأيّ تصرّف رسمي أمام الموثق إلاّ بعد عملية إيداع وتسجيل وإشهار هذه التجزئة.

أ- من حيث الصفة القانونية لطالب الرخصة

اقتصر المشرع الجزائري بشأن طالب رخصة التجزئة -على خلاف رخصة البناء- على كل من المالك أو موكله فقط⁽¹⁾، حيث أن المالك الذي يثبت ملكيته العقارية بموجب عقد ملكية يمكنه تقديم طلب للحصول على رخصة تجزئة ملكيته، أو يوكل غيره في ذلك ، فقد نصت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 أنه: " يجب أن يتقدم صاحب الملكية أو موكله بطلب رخصة التجزئة التي يرفق نموذجها بهذا المرسوم ويوقع عليه ... " وإذا كان المالك أو الموكل شخصا معنويا، يجب أن يدعم طلبه بنسخة من القانون الأساسي، وهنا تظهر أهمية رخصة التجزئة لأن فيها تجزئة العقار الأصلي وإنشاء وحدات عقارية جديدة التي تثبت ملكيتها للمالك نفسه أو موكله.

ب- الوثائق المرفقة بطلب رخصة التجزئة

قضت المادة 09 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدّد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها بأن يرفق طلب رخصة التجزئة بملف يشتمل على الوثائق التالية:

*1 تصميم للموقع يعد على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع القطعة الأرضية.

*2 التصاميم الترشيدية المعدة على سلم 1/200 أو 1/500 تشتمل على البيانات التالية:

- حدود القطعة الأرضية ومساحتها ،

-منحنيات المستوى و سطح التسوية مع مواصفاتها التقنية الرئيسية و نقاط وصل شبكة الطرق المختلفة،

- تحديد القطع الأرضية المبرمجة مع رسم شبكة الطرق، وقنوات التموين بالمياه الصالحة للشرب، والحريق، و صرف المياه القذرة، وكذا شبكات توزيع الغاز والكهرباء والهاتف والإنارة العمومية،

(1) حيث لم يمنح المشرع للحائز والمستأجر لديه والهيئة التي خصّصت لها قطعة الأرض حق تقديم طلب الحصول على رخصة التجزئة.

تحديد موقع مساحات توقف السيارات والمساحات الحرّة ومساحات الارتفاقات الخاصة،

- موقع البناء المبرمجة وطبيعتها وشكلها العمراني بما في ذلك البناء الخاصة بالتجهيزات الجماعية،

*3 مذكرة توضح التدابير المتعلقة بما يأتي:

- طرق المعالجة المخصّصة لتقنية المياه الراسبة الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية والزراعية والبيئة،

- طرق المعالجة المخصّصة لتصفية الدخان وانتشار الغازات من جميع المواد المضرة بالصحة العمومية.

- تحديد مستوى الضجيج وانبعاث الطفيليات الكهرومغناطيسية ،بالنسبة للأراضي المجزأة للاستعمال الصناعي،

*4 مذكرة تشمل على البيانات الآتية:

- قائمة القطع الأرضية المجزأة ومساحة كل قطعة منها،

- نوع مختلف أشكال شغل الأرض مع توضيح عدد المساكن ومناصب الشغل والعدد الإجمالي للسكان المقيمين ،

- الاحتياجات في مجال الماء والغاز والكهرباء والنقل وكيفية تلبيتها،

- طبيعة الارتفاقات والأضرار المحتملة،

- دراسة التأثير في البيئة ،عند الاقتضاء،

- دراسة جيوتقنية، يعدها مخبر معتمد .

*5 برنامج الأشغال الذي يوضح الخصائص التقنية للمشاريع والشبكات والتهيئة المقرر إنجازها وشروط تنفيذها مع تقدير تكاليفها وتوضيح مراحل الإنجاز وآجال ذلك، عند الاقتضاء.

*6 دفتر شروط يحدد الالتزامات والارتفاقات الوظيفية وذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة وكذا الشروط التي تتجز بموجبها البناءات.

هذه الوثائق التقنية الملزمة في طلب رخصة التجزئة راعى فيها المشرع الجزائري مدى مطابقتها لقواعد التهيئة والتعمير، لما للرخصة من أهمية في عملية البناء بعد تجزئة القطعة الأرضية، وتؤكد ذلك بموجب المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلقة بوثائق طلب رخصة البناء، والتي تؤكد على أن تقدم مستندات رخصة التجزئة بالنسبة للبناءات المبرمجة على قطعة أرضية تدخل ضمن أرض مجزأة لغرض السكن أو لغرض آخر وهي أساسية في ملف طلب رخصة البناء.

2- دراسة طلب رخصة التجزئة

بعد استكمال الملف، يرسل في خمسة (05) نسخ لدى الجهة المختصة بالرقابة على الأشغال في هذه المرحلة والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب نص المادة 61 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، بدوره يرسل نسخة منه لمصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية خلال 08 أيام إذا كان ممثلاً للبلدية وفي أربع (04) نسخ في باقي الحالات.

تقوم المصلحة كجهة مختصة بالرقابة التقنية بالتأكد من مدى مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، وفي حالة غياب ذلك، لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو الأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير في غياب أدوات التهيئة والتعمير.

كما يتناول التحقيق دراسة الانعكاسات التي يمكن أن تتجرّ عن الأراضي المجزأة فيما يخص النظافة و الملائمة الصحية وطابع الأماكن المجاورة أو مصالحتها وحماية المواقع أو المناظر الطبيعية أو الحضرية ودراسة الانعكاسات التي يمكن أن تتجر عن حركة المرور والتجهيزات العمومية ومصالح المنفعة العامة للبلدية⁽¹⁾.

ولزيادة فعالية وتشديد الرقابة تستشير المصلحة المختصة وجوباً مجموعة من المصالح التقنية المختصة حول الطلب⁽²⁾ والتي تبدي رأيها خلال شهر من تاريخ استلام الملف وإلاّ عدّ سكوتها موافقة ضمنية مع إعادة الملف للمصلحة في كل الحالات.

(1) القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27/04/1991 يحدّد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة. وأيضاً:

— المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

— الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص. 49.

(2) المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 .

وقد قلصت هذه المدة المخولة للجهات أو المصالح لإبداء رأيها خلال الخمسة عشر (15) يوما ابتداء من يوم استلام طلب إبداء الرأي و إلا اعتبروا موافقين حسب ما تقضي به المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 غير أن المشرع لم يحدد الجهات المختصة والمصالح التي يجب استشارتها على خلاف ذلك بالنسبة لرخصة البناء.

3- الجهة المختصة بمنح رخصة التجزئة

إن إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة لا يكون من جهة واحدة في كل الحالات، بل قد ينعقد الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية وممثلاً للدولة وقد يختص بمنحها الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير.

أ- اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة التجزئة

بالرجوع إلى نص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 ، فإنها تقضي أنه: "عندما يكون إصدار رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتصرف باعتباره ممثلاً للبلدية أو للدولة في حالة مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، تتم دراسة الملف على مستوى الشباك الوحيد للبلدية حسب نفس الأشكال المنصوص عليها بالنسبة لرخصة البناء" حيث يرسل رئيس المجلس الشعبي نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة المذكورة في المادة 47 من خلال ممثليها في الشباك الوحيد في أجل الثمانية (08) أيام التي تلي تاريخ إيداع الطلب ويجب أن يفصل الشباك الوحيد للبلدية في الطلب في أجل الخمسة عشر (15) يوماً الموالية لتاريخ إيداع الطلب.

ب- اختصاص الوالي بمنح رخصة التجزئة

يختص الوالي بمنح رخصة التجزئة في الحالات التي تكون فيها على درجة من الأهمية والتمثلة حسب نص المادة 66 من القانون 90-29 فيما يلي:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة أو الولاية وهيكلها العمومية.

- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة والمواد الإستراتيجية.

- البنايات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44، 45، 46، 48، 49 من القانون رقم 90-29 والتي لا يحكمها "مخطط شغل الأراضي"، والتمثلة في الساحل والأقاليم ذات المورد الفلاحي العالي والجيد.

ويعد تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي وفق نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 19-15 بالنسبة لما يأتي:

_ المشاريع ذات الأهمية المحلية،

_ المشاريع الواقعة في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل أراض مصادق عليها .

ج- اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخصة التجزئة

يعد تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للمشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية بعد الإطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين⁽¹⁾، و يبلغ القرار المتضمن رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في غضون الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب، وذلك عندما يكون تسليم رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية أو الدولة، وفي غضون ثلاثة (3) أشهر في جميع الحالات الأخرى حسب نص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 19-15.

4- نطاق سلطة الإدارة في البت في طلب رخصة التجزئة

تصدر الجهة المختصة بمنح رخصة التجزئة قراراً إدارياً لا يخرج عن حالات ثلاثة، إما الموافقة على الطلب أو رفضه أو بتأجيل البت فيه⁽²⁾ على النحو التالي:

أ- قبول طلب رخصة التجزئة

بمطابقة الطلب للشروط المقررة قانوناً بموجب المواد 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، والمتعلقة بعدم المساس بالسلامة والأمن العمومي، وعدم تعرض الأرض للأخطار الطبيعية في حالة غياب أدوات التعمير، وكذا احترام المقاييس المحددة بالمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 في حالة وجودها، يتم قبول طلب الرخصة كقرار صادر في إطار الرقابة الإدارية على هذه الأشغال يتضمن وجوب اتخاذ صاحب الطلب الأشغال المتعلقة بجعل الأراضي المجزأة قابلة للاستغلال⁽³⁾، وذلك من خلال إحداث شبكات الخدمة وتوزيع الأرض المجزأة إلى شبكة من

(1) المادة 67 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

(2) مصطفى جرموني، الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى، 2001، ص ص.38-39.

(3) سعد صليح، المرجع السابق، ص.302، وأيضاً:

- عائدة ديرم، المرجع السابق، ص.102.

- عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص.53.

الطرق والماء والتطهير والإنارة العمومية والطاقة والهاتف ومساحات توقيف السيارات والمساحات الخضراء وميادين الترفيه⁽¹⁾.

يتم تبليغ القرار مرفقا بنسخة من الملف لصاحب الطلب خلال شهرين من تاريخ إيداعه عندما يكون صادراً من رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للبلدية أو الدولة ، وخلال 03 أشهر في جميع الحالات الأخرى⁽²⁾، كما يبلغ لمصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، ووضع نسخة تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود الأرض المجزأة.

وخلال الشهر الموالي لتاريخ الإعلان عنه يشهر القرار بالمحافظة العقارية مرفقا بمخطط تجزئة مؤشر عليه من طرف مصلحة التعمير واستمارة تتضمن قائمة الأجزاء وأرقامها ومساحاتها، إضافة لدفتر الشروط، ويصبح قرار التجزئة المسلم لصاحبه منقضيًا ورخصة التجزئة لاجية، إذا لم يشرع صاحبها في أشغال التهيئة المقررة خلال 03 سنوات من تاريخ الإعلان عن القرار⁽³⁾، أو إذا لم تكتمل أشغال التهيئة المقررة خلال الأجل المحدد في القرار على أساس تقرير معد من طرف مكتب الدراسات ، يحدد مدة إنجاز الأشغال ، وبعد تقدير المصالح المكلفة بتسليم رخصة التجزئة وتقييمها⁽⁴⁾، ومن ثم فلا يمكن قانونا الاستمرار في عملية التجزئة إلا فيما يخص المراحل التي استكملت فيها أشغال التهيئة، الأمر الذي يمكن للجهة الإدارية المختصة من اتخاذ ما تراه من إجراءات تكفل منع الانتفاع من الأجزاء من قطعة أو قطع الأرض المخالفة لأعمال التجزئة والتهيئة أو إقامة أي أعمال بناء جديدة عليها مع إمكانية إضافة 03 سنوات أخرى قصد إنجاز أشغال المراحل الأخرى من أجل إتمام عملية التهيئة والتجزئة بصفة نهائية⁽⁵⁾، غير أنه في حالة الترخيص بتنفيذ الأشغال على مراحل، فإن الأجل المحددة هي 03 سنوات تطبق على المراحل المختلفة حسب ما قضت به المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، ويعد تقديم طلب جديد للحصول على رخصة التجزئة إجباريا بعد انقضاء مدة الصلاحية المحددة، ولكن أصبح يتم إعداد رخصة التجزئة على أساس هذا الطلب دون دراسة جديدة للملف، شرط أن لا يتم تقييم أحكام ومواصفات التهيئة والتعمير بشكل يتنافى مع هذا التجديد، وتكون الأشغال المنجزة مطابقة لرخصة التجزئة الأولى المسلمة .

(1) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

(2) المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

(3) وقد حدّد المشرع الفرنسي المدة القانونية لإنجاز أشغال التهيئة بـ 10 سنوات.

(4) المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

(5) عبد الرحمن عزوي، المرجع السابق، ص. 593.

ب- رفض طلب رخصة التجزئة

على غرار رخصة البناء، فإنه يمنع على الجهات المختصة الترخيص بتجزئة إذا كانت الأرض المجزأة ليست موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه، أو ليست مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك، أو تجاوزت مرحلة التحقيق العمومي، حسب المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، كما لا يمكن للجهة المختصة عدم الترخيص بالتجزئة في البلديات التي لا تمتلك مخطط شغل الأراضي أو وثيقة تحل محله إذا كانت الأرض المجزأة غير موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁽¹⁾، وأو للتوجيهات التي تضبطها القواعد العامة للتهيئة والتعمير على النحو الذي يحدده التنظيم المعمول به، وبهذا فإنّ المشرع وبالرغم من إمكانية مخالفة الأرض المجزأة لأداة التعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إلا أنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي منحت له السلطة التقديرية في منح أو عدم منح رخصة التجزئة مما قد ينتج عن ذلك من مساس بالنظام العام العمراني.

ج- تأجيل البت في رخصة التجزئة

يمكن للجهة المختصة ألا تصدر قرار بالموافقة أو بالرفض، بل ترى تأجيل البت في طلب رخصة التجزئة طبقا لنص المادة 64 من القانون رقم 90-29، على أن يفصل فيه خلال سنة على الأكثر من قبل السلطة المكلفة بتسليم رخصة التجزئة إذا كانت أداة التهيئة والتعمير في حالة الإعداد، كما تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنه: "يصدر قرار تأجيل الفصل خلال الآجال المحددة للتخصيص، ولا يمكن أن تتجاوز آثاره سنة واحدة"

لذا فإن تأجيل البت في رخصة التجزئة مرهون بغياب "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" وكذا "مخطط شغل الأراضي" على أن يمتد أثره إلى السنة الواحدة.

الفرع الثالث: رخصة الهدم، نطاق تطبيقها وإجراءات إصدار القرار المتعلق بها

مهما يكن من أمر، فإن الهدم كالبناء يجب تنظيمه وضبطه بأحكام تبين كثيرا من جوانبه خاصة إخضاعه لرخصة إدارية مسبقة تشكل وسيلة فعّالة لمراقبة كيفية إنجازها ومدى مراعاته للشروط الواجب

(1) سعد صليح، المرجع السابق، ص.302. وأيضا:

- عائدة ديم، المرجع السابق، ص.302.

- عبد الله لعويجي، "قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2012، ص.115.

احترامها⁽¹⁾ وتبين مجال تطبيقه، وكيفية تقديم طلب الحصول على الرخصة والملف المرفق به، والجهة المختصة باتخاذ القرار بشأنه وأنواع القرارات الممكن اتخاذها (المنح، الرفض، وتأجيل البت فيها).

أولاً: مفهوم رخصة الهدم ونطاق تطبيقها

1- مفهوم رخصة الهدم

لم ترد تعريفات تشريعية لرخصة الهدم، ولكن تتوَّع الفقه في إعطاء تعريف لهذه الرخصة، فقد عرفها الدكتور عزري الزين على أنها: "القرار الإداري الصادر من الجهة المختصة والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعاً ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف"⁽²⁾.

كما عرّفت على أنها "ترخيص يفرض على الأشغال المتعلقة بإزالة البناء أو جزء منه في حالة ما إذا لم يعد قابلاً للاستعمال"⁽³⁾. ويقصد بقرار رخصة الهدم مجموع الأشغال التي ترمي إلى الإطاحة بالبنائيات أو جزء منها⁽⁴⁾.

وقد عرّفت محكمة النقض المصرية الهدم بأنه إزالة البناء كله أو جزء منه، معتبرة أن المقصود بالهدم الكلي الإزالة التامة للمبنى، أما الهدم الجزئي فيعني إزالة جزء فقط من المبنى على وجه يصير معه الجزء المهذوم غير صالح للاستعمال فيما أُعدّ له. ويشمل الهدم بالإضافة إلى الهدم الكلي أو الجزئي هدم بعض الأجزاء مثل هدم حوائط شقة لتحويلها إلى شقتين وأيضاً حجرة أو حجرتين أو أكثر على سطح المنازل.

ونظراً لأن عملية الهدم تحتاج لرقابة تقنية وتتطلب اتخاذ الاحتياطات اللازمة للوقاية من الأضرار التي قد تسببها طريقة الهدم أو المواد أو الوسائل المستعملة لهذا الغرض، فإن تشريعات الدول أخضعت عملية الهدم مهما كان الهدف منها (البناء الجديد أو غيره) لرخصة إدارية مسبقة نظمتها بنصوص قانونية وتنظيمية وضعت لها ضوابط محدّدة، معتبرة هدم البناء بدون ترخيص عملاً مجرماً يعاقب عليه، وبهذا جعل المشرع الفرنسي رخصة الهدم إلزامية في حالة الهدم الكلي أو الجزئي لبنائيات، أو في كل عمل من

⁽¹⁾ محمد بوجيدة، الشرطة الإدارية، رخصة الهدم، البنايات الآيلة للسقوط، سلسلة المرشد الإداري، العدد 3، مكتبة دار السلام الرباط، الطبعة الأولى 1997، ص.17.

⁽²⁾ الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص.57.

وأيضاً: الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.22.

⁽³⁾ Jacqueline Morand -Deville, Jacqueline, droit de l'urbanisme, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris 1994, p.153.

⁽⁴⁾ الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، دار القلم، الطبعة الأولى، الرباط، ص.279.

شأنه أن يجعل استعمال البناءات مستحيلا أو خطيراً⁽¹⁾، لذا لا يمكن القيام بأيّة عملية هدم كليّ أو جزئيّ لبناية دون الحصول على رخصة الهدم مسبقاً وذلك عندما تكون هذه البناية محمية بأحكام القانون رقم 04-98 المتعلق بحماية التراث الثقافي⁽²⁾، ومن هنا تتضح لنا خصائص رخصة الهدم والتي تتمثل في:

* أن تصدر رخصة الهدم في شكل قرار إداري من السلطة المختصة المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقاً لنص المادة 68 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، فلا يجوز قانوناً أن يرخص هذا الأخير بهدم بناية بموجب أمر شفوي أو إذن إداري غير مستوف للشروط والأشكال القانونية وإلاّ تعرّض قراره لعيب مخالفة القانون أو مخالفة الشكل والإجراءات.

* أن يتضمّن القرار الإداري هدم البناء كلياً أو جزئياً، أي بمعنى إزالة أو محو أثر البناء القائم تماماً أو جزءاً منه متى كان هدمه مؤثراً على مجموع البناء بحذف بعض الزوائد من قبيل التحسين والتعديل لا الهدم⁽³⁾، ذلك أن الفرد ليس حرّاً في ممارسة هذا الحق، بل تضبطه شروط وإجراءات معينة يجب توافرها وتحقيقها من خلال ممارسة السلطة المختصة الرقابة المسبقة عليها واستخراج رخصة بذلك⁽⁴⁾.

2- نطاق تطبيق رخصة الهدم

نصّت المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 على أنه: "لا يمكن القيام بأيّ عملية هدم جزئية أو كلية لبناية دون الحصول المسبق على رخصة الهدم وذلك عندما تكون هذه البناية واقعة في مكان مصنّف أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، أو عندما تكون البناءات الآيلة للهدم سنداً لبنايات مجاورة".

فالمشرع بإقراره هذه الرخصة كانت له دوافع منها:

- حماية البناءات الواقعة في أماكن مصنّفة أو في طريق التصنيف الواقعة ضمن أملاك تاريخية أو سياحية أو معمارية أو ثقافية أو طبيعية.

- حماية البناءات المجاورة إذا كانت البناية المراد هدمها سنداً لهذه الأخيرة.

⁽¹⁾ Jean Bernard (A), Hugues perinet(M), Op.Cit, p.456.

⁽²⁾ المادة 61 من القانون رقم 90-29، والمادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

⁽³⁾ الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.23.

⁽⁴⁾ عائدة ديرم، المرجع السابق، ص.106.

فالأصل هو أن المالك له الحرية في هدم عقاره كلياً أو جزئياً متى شاء دون الحاجة لترخيص، بينما الاستثناء هو إلزامهم بالحصول على رخصة الهدم قبل الشروع في العملية إذا كان البناء واقع ضمن أملاك تاريخية أو سياحية أو معمارية أو ثقافية أو طبيعية، لأنّ من شأنه المساس بهذه الأصناف التي يفرض المشرع احترامها في إطار تنفيذ السياسة العمرانية، وإذا كانت البناية آيلة للهدم تعتبر سنداً لبنايات مجاورة تفرض رخصة الهدم في هذه الحالة حتى تتمكن الإدارة من الموازنة بين مختلف مصالح أصحاب البنايات وتجسيدها للمبادئ القانونية مثل عدم التعسف في استعمال الحق وتجنّب مضار الجوار⁽¹⁾.

وقد قضت المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، بأنه لا يمكن القيام بأي عملية هدم جزئية أو كلية لبناية دون الحصول مسبقاً على رخصة الهدم، وذلك عندما تكون هذه البناية محمية بأحكام القانون رقم 04-98 المؤرخ في 15 يونيو 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، وهي المساحات والمواقع المحمية الثقافية (المعالم التاريخية ، المواقع الأثرية ، القطاعات المحفوظة)، كما أن المشرع أوجب إرفاق ملف رخصة الهدم بخبرة مؤشر عليها من طرف مهندس مدني تشير للطريقة والعتاد المستعمل في الهدم، وذلك في حالة وجود البناية على بعد أقل من ثلاثة (03) أمتار من البنايات المجاورة⁽²⁾.

ثانياً: إجراءات منح رخصة الهدم

كبقية القرارات الأخرى المنظمة للنشاطات العمرانية، فإن إجراءات إصدار القرار المتعلق برخصة الهدم تبدأ بإيداع طلب مرفق بملف إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، لتتم دراسة الملف والتحقيق فيه، لتأتي في الأخير مرحلة إصدار القرار المتعلق بالرخصة.

1/ طلب الحصول على رخصة الهدم

يقدم طالب رخصة الهدم طلبه إلى السلطة المختصة والذي يستوجب توافر فيه شروط معينة حتى يتم التحقيق فيه.

أ- من حيث الصفة القانونية لطالب الرخصة

منح المشرع في المادة 72 من المرسوم التنفيذي 15-19، الحق في طلب هذه الرخصة لمن

يأتي:

(1) عبد الله لعويجي، المرجع السابق، ص. 140.

(3) المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

* المالك، الذي عليه أن يثبت صفته بواسطة نسخة من عقد الملكية.

* وكيل المالك، حيث يمكن للمالك توكيل شخص آخر ليتقدم بطلب رخصة الهدم بمقتضى وكالة رسمية.

* الهيئة العمومية المخصصة لها البناية بموجب العقد الإداري الذي ينص على تخصيص البناية المعنية.

ب- الوثائق المرفقة بطلب رخصة الهدم

نصت المادة 2/72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أن يرفق طلب رخصة الهدم بملف يشمل ما يلي:

* طلب رخصة هدم موقع عليه.

* نسخة من الوثيقة التي تبين صفة طالب الرخصة والمتمثلة في سند الملكية إذا كان الطالب مالك العقار أو التوكيل إذا كان الطالب وكيل مالك العقار، أو نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص البناية المعنية.

* تصميم الموقع يعد على سلم 2000/1 أو 5000/1 وتصميم للكتلة معدّ على سلم 500/1 من البناية الأيالة للسقوط أو المعدة للحفظ في حالة الهدم الجزئي.

* عرض لأسباب العملية المبرمجة.

* المعطيات حول الشروط الحالية للاستعمال أو الشغل.

* حجم أشغال الهدم ونوعها.

* التخصيص المحتمل للمكان بعد شغوره.

* خبرة تقنية عند الاقتضاء لتحديد شروط الهدم المتوقع.

يلاحظ أن هذه الوثائق التقنية يتوجب أن يعدها مهندس معماري أو مدني ويؤشر عليها، وهو ما قضت به المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بقولها: "...يتضمن الملف المرفق بطلب رخصة

الهدم الذي يعده مكتب دراسات في الهندسة المعمارية، الوثائق الآتية، المؤشر عليها، كل وثيقة حسب الغرض الذي خصصت له، من طرف المهندس المعماري والمهندس المدني :

* تصميم الموقع على السلم المناسب الذي يسمح بتحديد موقع المشروع،

* مخطط للكتلة يعد على سلم 500/1 أو 200/1 من البناية الآيلة للهدم،

* تقريرا وتعهدا على القيام بعملية الهدم في مراحل والوسائل التي يتعين استعمالها بصفة لا تعكر استقرار المنطقة،

* عندما تتواجد البناية على بعد أقل من ثلاثة (03) أمتار من البناية المجاورة يجب إرفاق الملف بمحضر خبرة مؤشرا عليه من طرف مهندس مدني يشير إلى الطريقة التي يتعين استعمالها في عملية الهدم الميكانيكية أو اليدوية والعتاد المستعمل والوسائل التي يجب استخدامها قصد ضمان استقرار المباني المجاورة،

* مخطط مراحل الهدم وآجالها،

* مخطط على سلم 100/1 للبناية، يحدد الجزء الذي يتعين هدمه والجزء الذي يتعين الاحتفاظ به في حالة الهدم الجزئي،

* التخصيص المحتمل للمكان بعد شغوره ."

أضاف المشرع من خلال نص المادة أعلاه، عملية الهدم وفق مراحل بطريقة تضمن السلامة العامة، وكذلك مخطط جديد للملف يتمثل في مخطط مراحل الهدم وآجالها، هذا راجع لما للعملية من آثار يصعب تداركها واحتمال إلحاقها أضرارا بالنسبة للغير.

2/ دراسة طلب رخصة الهدم

بالرجوع إلى نص المادة 73 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، فإنه يرسل طلب رخصة الهدم والملفات المرفقة به في ثلاث(03) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل موقع البناية، ويسجل تاريخ الإيداع على الوصل الذي يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا في نفس اليوم.

و يحضر الشباك الوحيد الذي تم فتحه على مستوى البلدية، طلب رخصة الهدم حسب الأشكال المنصوص عليها لتحضير رخصة البناء. ويحدد أجل التحضير بشهر واحد ابتداء من تاريخ إيداع ملف

الطلب، بدلا من ثلاث (03) أشهر التي أقرها المرسوم التنفيذي رقم 91-176، وتسلم رخصة الهدم في شكل قرار يرفق نموذج منه بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19.

3/ مضمون قرار رخصة الهدم

بعد التحقيق في الملف خلال مدة شهر ابتداء من تاريخ إيداع ملف الطلب، على رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار قراره بشأن رخصة الهدم إما بالموافقة أو الرفض.

وقد قضت المادة 78 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، أن يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم بعد أخذ رأي الشباك الوحيد على مستوى البلدية، بدلا من مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية والشخصيات العمومية والمصالح أو الهيئات المستشارة (المادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176).

وتبدي المصالح والأشخاص العمومية أو الهيئات رأيا الاستشاري في مدة خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ استلام طلب إيداع الرأي، ويجب عليها أن تعيد الملف المرفق بطلب إيداع الرأي في الأجل نفسه، يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم إلى صاحب الطلب، وفي حالة الإقرار بالرفض أو إيداع رأي بموافقة مع تحفظات خاصة يجب تبليغ القرار والرأي معتلين إلى صاحب الطلب.

أ/ قبول طلب رخصة الهدم

بتوافر الشروط القانونية المنصوص عليها في المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يصبح رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزماً بمنح رخصة البناء، كما أنه يكون ملزماً بمنح رخصة الهدم عندما يكون الهدم الوسيلة الوحيدة لوضع حد لانتهيار البناية طبقا لنص المادة 76 من المرسوم نفسه⁽¹⁾.

ويتم تبليغ القرار بمنح الرخصة مرفقا بنسخة من الملف لصاحب الطلب خلال 03 أشهر من تاريخ إيداع الطلب، غير أن هذا الأخير ينبغي عليه عدم مباشرة أشغال الهدم قبل 20 يوماً من تاريخ منحها له وبعد إعداد تصريح بفتح الورشة⁽²⁾، والعبارة من هذا الأجل هو تمكين المواطنين من الاعتراض على مشروع الهدم متى توافرت المبررات المدعمة بالوثائق الشرعية، غير أن المشرع من خلال المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 لم يدرج هذا الأجل (20 يوما) واكتفى بأنه لا يمكن صاحب طلب

(1) بهذا الصدد يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمراقبة مدى احترام طالب رخصة الهدم للقواعد العامة للتعمير أو "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" أو "مخطط شغل الأراضي" بحسب الأحوال وهذا من خلال مراقبة شرط التخصيص المحتمل للمكان بعد شغوره والمنصوص عليه في المادة 72 من المرسوم رقم 15-19.

(2) المادة 73 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

رخصة الهدم القيام بأشغال الهدم إلا بعد إعداد تصريح بفتح الورشة، وهو أمر قد لا يمكن المواطنين من الاعتراض على مشروع الهدم إذا قام المستفيد من الرخصة بإعداد هذا التصريح في مدة وجيزة من تاريخ منحها له .

وقد نص المشرع في المادة 79 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنه: " يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم إلى صاحب الطلب.

في حالة الإقرار بالرفض أو إبداء رأي بموافقة مع تحفظات خاصة يجب تبليغ القرار والرأي معللين إلى صاحب الطلب"، حيث لم يحدد مدة تبليغ القرار المتعلق برخصة الهدم واكتفى فقط بوجود التبليغ.

ويمكن أن تُعدّ رخصة الهدم المسلمة لطلبها لاغية وفقا لأحكام المادة 74 من المرسوم التنفيذي 91-176 في الحالات التالية: (1)

- إذا لم تحدث عملية الهدم خلال 05 سنوات من تاريخ تبليغ القرار.

- إذا توقفت أشغال الهدم خلال 03 سنوات الموالية.

- إذا ألغيت الرخصة صراحة بموجب قرار قضائي.

والملاحظ أن مدّة إلغاء رخصة الهدم تعدّ طويلة بالنظر إلى الغرض الذي منحت من أجله رخصة الهدم وهو المحافظة على النظام العام في بعده الأمن العام⁽²⁾.

لذا فالمشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 15-19، ولمحاولة تحقيق هذا الهدف، قلص من المدة في حالة توقف أشغال الهدم خلال سنة واحدة بدل ثلاث (03) سنوات، كما تعتبر رخصة الهدم ملغاة إذا لم ينجز الهدم خلال خمس (05) سنوات، وإذا ألغيت بقرار العدالة، غير أنه ذكر في نموذج قرار منح رخصة الهدم الملحق بالمرسوم في مادته الثانية: إذا لم تحدث عملية الهدم خلال ستة (06) أشهر، وبالتالي هناك تناقض بين النص والملحق فبأيهما يؤخذ بعين الاعتبار ؟

(1) الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص.63.

وأیضا عائدة دیرم، المرجع السابق، ص.110.

(2) سعد صلیع، المرجع السابق، ص.301.

ب/ رفض طلب رخصة الهدم

لقد أوجب المشرع على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يعلّل قراره القاضي برفض منح رخصة الهدم، على أن يكون قراره مستخلصاً من أحكام ذات القانون، وفي كل الحالات يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي طالب الرخصة بالقرار المتخذ، ويمكن تحديد حالات الرفض فيما يلي:

* انعدام الصفة لدى الطالب، ويكون ذلك في حالة انعدام سند الملكية أو التوكيل.

* تخلف أحد الوثائق التقنية المطلوبة في المادة 72 من المرسوم 15-19.

* عدم انسجام الوثائق التقنية المقدّمة رفقة الطلب مع قواعد العمران كما هو الحال بالنسبة للتخصيص المحتمل للمكان بعد شغوره.

في مقابل ذلك قضت المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 أنه: " يمكن صاحب الطلب الذي لم يرضه الرد الذي تم تبليغه به، أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة، أن يودع طعنا مقابل وصل باستلام لدى الولاية .

في هذه الحالة يحدد أجل التسليم أو الرفض المبرر بخمسة عشر (15) يوما.

وإذا لم يبلغ صاحب الطلب بأي رد بعد انقضاء الأجل المنصوص عليه الذي يلي تاريخ إيداع الطعن، يمكنه إيداع طعن ثان لدى الوزارة المكلفة بالعمران.

في هذه الحالة تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير الخاصة بالولاية على

أساس

المعلومات المرسلة من طرفها بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بالرفض المبرر في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ إيداع الطعن.

يمكن رفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة.

فالمشرع من خلال النص أعلاه، أعطى الصلاحية للطالب بتقديم طعن لدى الولاية بدلا من البلدية كما يمكنه أيضا رفع طعن ثان على مستوى الوزارة (وهو إجراء جديد)، وبعد انقضاء المدة يمكنه رفع دعوى قضائية وبالتالي يمكن للطالب تجنب الإجراءات القضائية التي تطول فتفقد الطابع السريع للرخصة .

ج/ تأجيل البت في طلب رخصة الهدم

لم يرد أي نص قانوني يسمح للسلطة المختصة بمنحها اتخاذ هذا القرار، حيث أنّ المشرّع قد استبعده من رخصة الهدم على النحو الذي فعله في رخصة البناء ورخصة التجزئة، وأبقى على ضرورة الرد على الطلب بالقبول أو الرفض، وهذا راجع ربّما لخطورة هذه الأشغال واستعجالها خاصة إذا تعلّق الأمر ببنائيات آيلة للسقوط.

المطلب الثاني: الشهادات العمرانية

إلى جانب الرخص العمرانية، فرض المشرع الجزائري أيضا ضرورة الحصول على شهادات التهيئة والتعمير التي وضع القانون من خلالها إستراتيجية مراقبة ومتابعة مدى تنفيذ ما فرضته من شروط في مشروع البناء.

فرغبة منه في ضبط العمليات العمرانية أكثر، وضع المشرع أمام المالكين للعقار القائمين على هذه العمليات إمكانية الحصول على بعض الشهادات، كشهادة التعمير التي توضح حقوقهم في البناء والارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية، وشهادة التقسيم لتقسيم ملكية عقارية مبنية إلى عدة أقسام، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، وفي إطار الرقابة البعدية ألزم المشرع المالكين للبناءات الحصول على شهادة المطابقة، وذلك بعد إنجاز البناء للتأكد من مدى مطابقة هذا البناء للأحكام المتعلقة برخصة البناء.

الفرع الأول: النظام القانوني لشهادة التعمير

نصّت المادة 51 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنّه: "يمكن كل شخص طبيعي أو معنوي، قبل الشروع في الدراسات، أن يطلب شهادة التعمير تعيّن حقوقه في البناء والارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية"، فالمشرع من خلال نص المادة أعلاه استعمل لفظ "يمكن" ممّا يدل على أنه لم يلزم المعنيين بالعمليات العمرانية الحصول على هذه الشهادة، بل جعلها اختيارية قبل البدء في الدراسات أي قبل وضع مخطط للبناء المزمع إنشاؤه من أجل تحديد حق البناء والارتفاقات لتظهر أن هذه الشهادة سابقة لرخصة البناء، وأنها لازمة لتحديد حقوق البناء لأجل ضبط التوسع العمراني حسب المقاييس والمواصفات المعمارية المرخص بها، فما هي هذه الشهادة وما هي إجراءات الحصول عليها؟

أولاً: تعريف شهادة التعمير

شهادة التعمير هي الشهادة التي تمنح من قبل الإدارة للمعني، تحدّد حقوق البناء والارتفاقات التي تقع على العقار، وتوضح فيها أيضا الطرقات والمنشآت المزمع إنجازها (توقعات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية)⁽¹⁾.

ويعرّفها البعض⁽²⁾ على أنّها:

" le certificat d'urbanisme, est un acte indiquant la destination des biens en droit administratif, dont peut postuler la délivrance auprès de l'administration communale "

فشهادة التعمير حسب هذا التعريف هي عمل يبين موقع الأموال العقارية في القانون الإداري، من خلال التقدم بطلب أمام الإدارة المتواجدة على مستوى البلدية التي تتولّى منحه.

وعرّفت شهادة التعمير أيضا على أنّها:

" le certificat d'urbanisme est un document délivré par la commune et qui informe sur le statut d'un bien immobilier" ⁽³⁾

فشهادة التعمير إذن، هي وثيقة صادرة عن البلدية، تعطي معلومات عن حالة ملكية عقارية.

ومن خلال هذه التعاريف يتبين أن شهادة التعمير ليست إجبارية، لذلك لم يرتّب المشرع أيّ جزاء عند عدم الحصول عليها، وهي ليست تصريح أو رخصة بل هي مجرد وثيقة معلومات " acte d'information"⁽⁴⁾ تحدّد للمعني حقوقه في البناء والارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية، ونزوده

⁽¹⁾ عمر حمدي باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الطبعة السابعة، 2009، ص. 100.

⁽²⁾ Pierre yves Erneux, droit administratif (Aménagement territoire environnement et opération mobilières des pouvoirs locaux), larcins 1998, p. 222.

⁽³⁾ Jaki Louage, environnement (autorisation et permis), Wolters, Kluwer Belgium, 2007, p. 126.

⁽⁴⁾ Patrick Hocreitère, le certificat d'urbanisme, après la loi solidarité et renouvellement urbain, guide pratique, p. 31. أيضا Issabelle Savarit- Bourgeois, Op.Cit, p. 83.

بهذه المعلومات من أجل أن يتصور أي مدى تتسجم غايته من البناء مع أحكام رخصة البناء التي قد يطلبها بعد ذلك⁽¹⁾.

ورغم أن المشرع الجزائري جعل من طلب هذه الشهادة أمر جوازي، إلا أنها مهمة في تحديد حقوق البناء والارتفاقات للعقار محل البناء، وذلك قبل رخصة البناء لتحديد حقوق البناء على العقار، فقد أضاف المشرع زيادة على ذلك من خلال الفقرة 02 من المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 "بطاقة المعلومات" التي يمكن كل شخص معني بنفس حقوق البناء بالقطعة الأرضية المعنية أن يحصل عليها لاستعمالها على سبيل الإشارة لكل غرض مناسب، ولا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تحل محل شهادة التعمير، وبذلك فطلب بطاقة المعلومات لا تقتصر على المالك فقط.

ثانيا: إجراءات منح شهادة التعمير

بالرغم من أن شهادة التعمير جوازية، وبالرغم من كونها ذات طابع إعلامي، إلا أن الواقع العملي يتطلب الحصول عليها، ذلك أن أنظمة تهيئة التعمير المطبقة على القطعة الأرضية تحدّد من خلال المعلومات الواردة فيها فمثلا تحدّد شهادة التعمير عدد الطوابق المسموح بها في تلك القطعة الأرضية، وعليه فإنها تعبّر عن الرقابة التي تمارسها الجهات الإدارية على استعمال الأفراد لممتلكاتهم وحقوقهم العينية على العقارات بالبناء عليها.

ورغم عدم إلزامية الحصول على شهادة التعمير، إلا أنه من أراد استخراجها لابدّ أن يتبع مجموعة من الإجراءات طبقا لنص المواد 03، 04 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

أول إجراء يجب القيام به، هو تقديم طلب بشأنها إلى الجهة الإدارية المختصة لدراسته، فقد اشترط المشرع الجزائري أن يقدم طلب شهادة التعمير من طرف المالك أو من طرف موكله أو أي شخص معني وفق نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدّد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها⁽²⁾، ويجب أن يتضمن البيانات الآتية:

- طلبا خطيا مضميا من طرف صاحب الطلب.

- اسم مالك الأرض.

- تصميمات حول الوضعية، يسمح بتحديد القطعة الأرضية.

(1) عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص . 64.

(2) لم تحدد المادة 03 الوثائق التي تثبت صفة طالب الشهادة الذي يجب عليه أن يحدد في طلبه اسم مالك العقار، وإن كان كل من له الصفة في طلب رخصة البناء يمكنه طلب شهادة التعمير.

- تصميمها يوضح حدود القطعة الأرضية المتواجدة في حدود المحيط العمراني.

وبعد إرفاق الطلب بالوثائق اللازمة واحتواءه على الموضوع وهو الحصول على شهادة التعمير، يودع في نسختين بمقر المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا مقابل وصل إيداع يسلم في اليوم ذاته.

وقد قضت المادة 04 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها أن تبلغ شهادة التعمير خلال الخمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب⁽¹⁾ ويجب أن تبين شهادة التعمير وبطاقة المعلومات ما يأتي:

- مواصفات التهيئة والتعمير المطبقة على القطعة الأرضية.

- الارتفاقات المدخلة على القطعة الأرضية والمواصفات التقنية الخاصة الأخرى،

- خدمة القطعة الأرضية بشبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة،

- الأخطار الطبيعية التي يمكن أن تؤثر على الموقع المعني، وتلك المحددة على الخريطة التي يمكن أن تنقص من قابلية القطعة الأرضية لإنجاز المشروع عليها أو تمنع ذلك لاسيما:

- ظهور صدوع زلزالية نشطة على السطح.

- تحركات القطعة الأرضية (إنزلاق، انهيار، انسحاب الوحل، رص، تمييع، تساقط...

- القطع الأرضية المعرضة للفيضانات،

- الأخطار التكنولوجية الناجمة عن نشاط المؤسسات الصناعية الخطيرة وقنوات نقل المنتجات البترولية والغازية وخطوط نقل الطاقة.

نستنتج من خلال المادتين 03 و04 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، أن الملف الذي يقدمه طالب بطاقة المعلومات هو نفسه ملف طلب شهادة التعمير باستثناء هوية المالك.

تسلم شهادة التعمير وبطاقة المعلومات من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني⁽²⁾ وتبلغان خلال الخمسة عشر (15) يوما وفق النموذج المرفق بهذا المرسوم.

⁽¹⁾ وبالرجوع إلى نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المعدلة بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 03/06 فإنه يجب أن تسلّم شهادة التعمير خلال الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب.

⁽²⁾ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

وترتبط صلاحية شهادة التعمير بصلاحية مخطط شغل الأراضي المعمول به أو بصلاحية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي وهي مدة سنة واحدة ابتداء من تاريخ التبليغ طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 91-176، في حين أصبحت في ظل المرسوم التنفيذي رقم 15-19 مرتبطة بصلاحية مخطط شغل الأراضي المعمول به أو بصلاحية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي ، أما بطاقة المعلومات المستحدثة بموجب هذا المرسوم الجديد فتحدد مدة صلاحيتها بثلاثة (03) أشهر.

وفي حالة عدم اقتناع الطالب بالرد الذي يبلغ له من قبل الإدارة، أو حالة سكوتها عن الرد خلال الآجال المطلوبة يمكنه أن يودع طعنا لدى الولاية مقابل وصل ويحدد أجل تسليم الرخصة أو الرفض المسبب بخمسة عشر (15) يوما، كما يمكنه أن يودع طعنا ثانيا لدى الوزارة المكلفة بالتعمير في حالة عدم الرد على الطعن الأول خلال المدة المحددة التي تلي تاريخ إيداع الطعن ، وفي هذه الحالة تأمر مصالح الوزارة مصالح التعمير الولائية، على أساس المعلومات المرسلّة من طرفهم بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المسبب في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ إيداع الطعن، أو يرفع دعوى لدى الجهات القضائية المختصة لكن المشرع لم يحدّد مواعيد وكيفية هذه الطعون.

يظهر من خلال ما سبق أن المشرع الجزائري أقرّ بأن شهادة التعمير هي وثيقة إدارية، إلا أنه أخضعها لنفس إجراءات إصدار القرار الإداري مثل رخصة البناء وعليه فإن مجرد التسمية لا تسقط عنها صفة القرار الإداري بقدر التأكد من مضمونها لأنها لا تختلف عن رخصة البناء من حيث الإجراءات وإن كانت تشمل على تحديد حق البناء والارتفاقات اللازمة للعقار محل إنجاز رخصة البناء فيمكن اعتبارها مرحلة من المراحل القبلية والمسبقة لاستخراج رخصة البناء.

ويمكن القول استنادا لنص المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، أنه ما دام يمكن أن يتظلم المعني بشهادة التعمير في حالة عدم اقتناعه بالرد أو سكوت الجهة الإدارية المختصة، أو يرفع دعوى قضائية، فإنها تكون محل منازعة إدارية، وعليه يكون لهذه الشهادة وصف القرار الإداري، وحسنا ما فعل المشرع عندما استحدث بطاقة المعلومات التي لا يمكنها أن تحل محل شهادة التعمير، فهي لا تقتصر على المالك فقط، بل كل شخص معني بنفس حقوق البناء بالقطعة الأرضية المعنية.

الفرع الثاني: النظام القانوني لشهادة التقسيم

لمالك العقار المبني أن يطلب شهادة التقسيم عندما يريد تقسيم ملكية العقار المبنية إلى قسمين أو أكثر⁽¹⁾ وقد قضت المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، والمادة 59 من القانون رقم 90-29 على أن تسلّم لمالك العقار المبني، وبطلب منه شهادة التقسيم عندما يزمع تقسيمه إلى قسمين أو عدة أقسام. تعتبر شهادة التقسيم ذات أهمية لأنها تشكل أهم أداة للرقابة على تقسيم العقارات المبنية، أقرّ تنظيمها بموجب القانون 90-29، وحدّد المرسوم التنفيذي 15-19 إجراءات منحها وتسليمها للمعني بالأمر. لذا نتعرض في هذا الفرع تعريف شهادة التقسيم، وإجراءات الحصول عليها.

أولاً: تعريف شهادة التقسيم

في إطار أحكام المادة 59 من القانون رقم 90-29، تعتبر شهادة التقسيم وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام.

فيظهر بذلك أن المشرع أقرّ شهادة التقسيم لتقسيم الملكية العقارية المبنية وليست الأراضي الشاغرة التي تستوجب رخصة تجزئة، فلا تخلق حقوق بناء جديدة، كما أنها ليست بشهادة التعمير، فهي لا تبين حقوق البناء ولا وضعية العقار تجاه أدوات التعمير⁽²⁾.

و قد عرّفت شهادة التقسيم بأنّها: "وثيقة عمرانية هامة في إطار تنظيم عمليات البناء، وهي تخوّل المستفيد منها القيام بعمليات التقسيم للعقارات المبنية"⁽³⁾.

كما عرّفت بأنّها: "رخصة رسمية بتقسيم عقار مبني إلى وحدتين أو إلى عدّة وحدات عقارية"⁽⁴⁾.

يمكن أن نعرّف شهادة التقسيم على أنّها: "وثيقة تصدر عن جهات إدارية مختصة تخوّل لمالك العقار أو العقارات المبنية حق تقسيمها إلى قسمين أو عدة أقسام عقارية".

فشهادة التقسيم لا تتغيّر في حجم العقار المبني نفسه، وإنما تقسّمه إلى جزئين أو عدة أجزاء، فهي لا تمس بأصل الحق المعترف به للمالك -فهي تعدّ إجراء شكلياً- وإنما تتغيّر في البناء فقط.

(1) عمر حمدي باشا، نقل الملكية العقارية، دار هومة للطباعة والنشر، 2001، الجزائر، ص. 93-94.

(2) نورة منصوري، المرجع السابق، ص. 69.

(3) عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص. 68.

(4) عائدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار فانة، باتنة 2011، ص. 101.

ثانيا: إجراءات منح شهادة التقسيم

يتقدم مالك العقار المبني أو موكله بطلب موقع عليه ليطلب شهادة التقسيم على أن يدعم المعني طلبه نسخة من عقد الملكية إذا كان مالكا، أو توكيلا في حالة ما إذا كان موكلا، أو بنسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو الموكل شخصا معنويا، وقد أضاف المشرع وجوب تبرير البناية على القطعة الأرضية بسند قانوني مثل عقد الملكية، أو بسند إداري المتمثل في شهادة المطابقة .

ويجب أن يرفق طلب شهادة التقسيم بملف يعدّه مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو في التعمير، ويشمل على الوثائق الآتية المؤشر عليها من طرف المهندس المعماري ومهندس مسح الأراضي والمتمثلة فيما يأتي:

- تصميم للموقع يعد على سلم مناسب يسمح بتحديد تمركز المشروع.

- التصاميم الترشيدية المعدة على سلم 200/1 أو 500/1 التي تشمل على البيانات التالية:

- حدود القطعة الأرضية ومساحتها،

- مخطط كتلة البنايات الموجودة على المساحة الأرضية والمساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية من الأرض،

- بيان شبكات التهيئة الموصولة بالقطعة الأرضية والخصائص التقنية الرئيسية لذلك،

- اقتراح تقسيم المساحة الأرضية،

- تخصيص القطع الأرضية المقررة في إطار نسبة التقسيم.

يرسل طلب شهادة التقسيم مع الوثائق سالفة الذكر في خمسة (5) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الأرض المراد تقسيمها، ويسجل تاريخ إيداع الطلب في وصل يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد التأكد والتحقق من أن الوثائق المقدمة مطابقة لتشكيل الملف حسب أحكام القانون⁽¹⁾.

(1) المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

ويتم تحضير طلب تحضير شهادة التقسيم على مستوى الشباك الوحيد للبلدية بنفس الأشكال المنصوص عليها بخصوص رخصة البناء⁽¹⁾.

وتبلغ شهادة التقسيم خلال الشهر الموالي لتاريخ إيداع الطلب، وتحدّد مدة صلاحيتها بثلاث (3) سنوات ابتداء من تاريخ تبليغها حسب المواد 38-39 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدّد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها وهذا على خلاف ما نصّ عليه المرسوم التنفيذي رقم 91-176 حيث تبلغ شهادة التقسيم خلال الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب، وتحدد مدة صلاحيتها بسنة واحدة الأمر الذي يقودنا إلى القول أن المشرع بهذا الصدد يزيد من أهميتها بتقليصه لمدة تبليغها إلى المعني وتمديد مدة صلاحيتها إلى ثلاث سنوات، وكذا النص على أن يتم تحضير طلب شهادة التقسيم بنفس الأشكال المنصوص عليها في هذا المرسوم بخصوص رخصة البناء .

نخلص في الأخير إلى القول، أن شهادة التقسيم تحضر بنفس إجراءات رخصة البناء، يعطي لشهادة التقسيم صفة القرار الإداري بأحكامه وخصائصه وبنفس الإجراءات القانونية لرخصة البناء، كما أن المشرع نصّ على إمكانية إثارة الطعون ضد قرارات الجهة المختصة بشأن شهادة التقسيم، حيث تنص المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنه: "يمكن صاحب طلب شهادة التقسيم الذي لم يرضه الرد الذي تمّ تبليغه به، أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة، أن يودع طعنا مقابل وصل إيداع لدى الولاية.

وفي هذه الحالة، تكون مدة أجل تسليم الرخصة أو الرفض المسبب خمسة عشر (15) يوما.

يمكن صاحب الطلب أن يودع طعنا ثانيا لدى الوزارة المكلفة بالعمران في حالة عدم تلقيه إجابة على الطعن الأول خلال المدة المحددة التي تلي تاريخ إيداع الطعن.

في هذه الحالة، تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران بمصالح التعمير الخاصة بالولاية على أساس المعلومات المرسلّة من طرفها، بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المسبب في أجل خمسة عشر (15) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الطعن.

يمكن رفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة".

مما سبق يظهر أن كل هذه الرخص والشهادات العمرانية على اختلاف درجة أهميتها فقد أحاطها المشرع بجملة من الشروط اللازمة في صفة طالبها، وكذا خصوصية كل شهادة أو رخصة من حيث إجراءات تحضيرها وتسليمها وفق مقتضيات قانون التهيئة والتعمير، وإذا اعتبر بعضها رخص مثل:

(1) المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

رخصة البناء ورخصة التجزئة ورخصة الهدم، وأخرى شهادات أو وثائق إدارية، فهي كلها تخضع لنفس الإجراءات تقريبا، وتصدر من جهة إدارية مختصة بمعنى أنها قرارات إدارية ينازع بشأنها أمام القضاء.

الفرع الثالث: شهادة المطابقة

باستقراء نص المادة 56 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، يتضح أن المشرع قد ألزم المالك أو صاحب المشروع أن يعلم الإدارة بانتهاء أشغال البناء لتسلم له شهادة المطابقة "certificat de conformité" لإثبات مطابقة الأشغال مع مواصفات رخصة البناء، كما نصت المادة 75 من نفس القانون أنه "يتم عند انتهاء أشغال البناء إثبات مطابقة الأشغال لرخصة البناء بشهادة المطابقة تسلم حسب الحالة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من قبل الوالي" لذلك تعتبر شهادة المطابقة وسيلة لمراقبة مدى احترام المستفيدين من رخصة البناء لأحكام هذه الأخيرة، وإجراء لاحق بعد التصريح بانتهاء عمليات البناء⁽¹⁾.

أولا: التصريح بانتهاء أشغال البناء

تنص المادة 02/57 من المرسوم التنفيذي رقم 09-307 على أنه: "يودع المستفيدون من رخصة البناء خلال ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ الانتهاء من الأشغال تصريحا يعد في نسختين ويشهد على الانتهاء من الأشغال، وذلك بمقر المجلس الشعبي البلدي لمكان البناء ومقابل وصل إيداع"، فأول إجراء يقوم به المرخص له بالبناء بعد انتهاء الأشغال هو إيداع تصريح بانتهاء الأشغال بمقر المجلس الشعبي البلدي، حيث يحتفظ بنسخة على مستوى المجلس الشعبي البلدي وترسل نسخة ثانية من هذا التصريح إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية. هذا التصريح بانتهاء أشغال البناء⁽²⁾ يمكن الجهة الإدارية المختصة من القيام بالمعاينة الدقيقة للأشغال ومنحه شهادة المطابقة في الأجل القانوني المرغوب فيه حتى يتمكن من استعمال المبنى في الغرض أو النشاط الذي أنجز من أجله إعمالا لحرية استعمال حق الملكية، وعليه يتعين على الباني صاحب المصلحة المباشرة في استعمال المبنى في الغرض الذي أنجز من أجله، إيداع تصريح بذلك خلال مدة محددة بـ 30 يوما تحتسب انطلاقا من انتهاء الأشغال أو أعمال البناء المرخص بها لإخطار رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، وبهذا يمكن اعتبار التصريح بانتهاء الأشغال بمثابة طلب من أجل استصدار شهادة المطابقة.

⁽¹⁾ الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال العمران، دار النشر والطباعة والتوزيع، الطبعة الأولى، 2006 ص.132.

⁽²⁾ يجب عدم الخلط بين التصريح بانتهاء الأشغال الذي يقوم به المرخص له من أجل استصدار شهادة المطابقة، وبين رخصة إنهاء الأشغال التي تمنح للباني الذي لم يتم إنجاز بنايته سواء تحصل على رخصة بناء أو لم يتحصل عليها وهذا من أجل إتمام الأشغال والمنصوص عليها في المادة 19 و 22 من القانون رقم 08-15.

ولقد وضعت المادة 03/57 من المرسوم التنفيذي رقم 09-307 على عاتق كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا والمصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية التزاما بالحلول محل الباني الذي لا يبادر باستصدار شهادة المطابقة رغم حلول أجل طلبها، هذا للتأكد من تطابق هذه الأشغال مع قانون التعمير من جهة ومع مواصفات رخصة البناء باعتبار القرار الصادر به المصدر المباشر لحقوق والتزامات صاحب الرخصة⁽¹⁾، وهو التزام تتحمله السلطة الإدارية باعتبارها المسؤولة في مجال التعمير والبناء كسلطة ضبط إداري .

ثانيا: استصدار شهادة المطابقة

أوجب المشرع -كما سبق ذكره- عند الانتهاء من أشغال البناء على المستفيد من الترخيص أن يشعر المجلس الشعبي البلدي بإنهاء الأعمال لتسلم له شهادة المطابقة التي مكن التأكد خلالها من مدى مطابقة أشغال البناء الأصول الفنية والمواصفات العامة المقررة قانونا ،لاسيما فيما يتعلق بمتطلبات الأمن في المباني وسلامتها وأحكام الإضاءة والتهوية والقيود الواردة على الارتفاع، وغيرها من القواعد الخاصة بالمحافظة على البيئة العمرانية من أي تلوث أو خطر يهدد الصحة العامة لشاغلي المبنى وغيرهم من المارة والجيران⁽²⁾، فشهادة المطابقة وسيلة رقابية هامة تتوّج باحترام المرخص له لقانون التعمير ولمواصفات رخصة البناء، هذه الوثيقة الإدارية تعلن أن إنشاء البناء وحدوده وطبيعته ومظهره الخارجي مطابق لما حدد في رخصة البناء المتعلقة به، وبالتالي تكون شهادة المطابقة محدودة ومحصورة في حدود النقاط المدروسة والمحددة من خلال أحكام رخصة البناء⁽³⁾، هذا ما نصت عليه المواد من 73 إلى 78 من القانون 90-29 تحت عنوان "المراقبة والمخالفات والعقوبات".

وقد نظمت كذلك المواد من 63 إلى 69 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 كفايات تحضير ومنح شهادة المطابقة في القسم الثاني منه تحت عنوان "دراسة شهادة المطابقة"، حيث نصت المادة 63 على وجوب الحصول على هذه الشهادة من طرف المستفيد من رخصة البناء عند انتهاء الأشغال، وحيث تقوم مقام رخصة السكن أو الترخيص باستقبال الجمهور إذا كان البناء مخصصا لخدمات أو صناعة أو تجارة مع احترام الأحكام القانونية في ميدان استغلال المؤسسات الخطرة وغير الصحية، وبذلك توفر عملية الرقابة على الأماكن المعدة لاستقبال الجمهور والسكن والسماح بذلك⁽⁴⁾.

(1) عبد الرحمن عزوي، المرجع السابق، ص.637.

(2) منصور مجاحي، "رخصة البناء آلية لحماية البيئة"، المرجع السابق، ص.168.

(3) Jean- Bernard Auby et Hugues perinet Marquet, Op.Cit, P.416.

(4) المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

يمكن القول أن شهادة المطابقة هي الشهادة أو الوثيقة الإدارية التي تتوج بها العلاقة بن الجهة الإدارية مانحة رخصة البناء والشخص المستفيد منها تتأكد من خلالها الإدارة من مدى احترام المرخص له لقانون البناء، والتزامه بالمواصفات التي تضمنها قرار الترخيص بناء على التصميم المقدم لهذا الغرض والمرفق بطلب الترخيص بالبناء مدعما بالوثائق والمستندات الإدارية والتقنية اللازمة.

وعليه، فإن موضوع دراسة شهادة المطابقة يتم تحريكه من قبل الباني صاحب المصلحة المباشرة في استعمال المبنى في الغرض الذي أنجز من أجله، هذا بإيداعه تصريح بأنه انتهى من الأشغال وأعمال البناء وفق المواصفات المحددة في رخصة البناء في نسختين بمقر المجلس الشعبي البلدي لمكان البناء مقابل وصل إيداع، يشهد هذا التصريح على الانتهاء من الأشغال بالنسبة للبنىات ذات الاستعمال السكني ، ومحضر تسليم الأشغال معدا من طرف الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء CTC بالنسبة للتجهيزات والبنىات ذات الاستعمال السكني الجماعي أو البنىات المستقبلية للجمهور، ترسل نسخة من التصريح إلى القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة⁽¹⁾.

وعندما لا يودع التصريح بانتهاء الأشغال حسب الشروط وفي الآجال المطلوبة التي يمكن غيابها الاستناد إلى تاريخ الانتهاء من الأشغال تبعا لآجال الإنجاز المتوقعة في رخصة البناء، تجري عملية مطابقة الأشغال وجوبا بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما عن كيفية التحقيق في مدى مطابقة الأشغال المنتهية مع مواصفات رخصة البناء، فيتم تشكيل لجنة لدراسة المطابقة وتحقيقها، وإجراء الرقابة الميدانية للبناء يكون من ممثلين مؤهلين عن رئيس المجلس الشعبي البلدي وممثلين عن المصالح المعنية الأخرى لاسيما الحماية المدنية، مع ممثل القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة، وتجتمع هذه اللجنة بناء على استدعاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني وذلك في أجل خمسة عشر (15) يوما بعد إيداع التصريح بانتهاء الأشغال إن حصل ذلك .

وبعد هذا الاجتماع، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي إشعار بالمرور يخطر فيه المستفيد من رخصة البناء بتاريخ إجراء المراقبة، وذلك قبل 08 أيام على الأقل، وعلى إثر زيارة موقع البناء ومعاينة أعمال البناء، يحرر أعضاء لجنة المراقبة المعينة لهذا الغرض محضرا لجرد الأعمال التي تمت معاينتها ومراقبتها وإبراز مدى مطابقتها لقانون التهيئة والتعمير ممهورا بتوقيعاتهم، عندئذ تقوم اللجنة بإحالة المحضر مع جميع اقتراحاتها إلى السلطة التي سلمت رخصة البناء وذلك للبت في تسليم شهادة المطابقة خلال المهل المفروضة.

⁽³⁾ المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

إذا أثبت محضر مطابقة الأشغال المنجزة للقانون والتنظيمات المعمول بها وكذا مواصفات وأحكام رخصة البناء، تسلّم شهادة المطابقة، أمّا إذا حدث العكس فيؤجل أمر تسليمها، وعلى السلطة المختصة بمنح هذه الشهادة أن تعلم المعني بعدم إمكانية تسليمه إياها، وضرورة استكمال واستدراك أوجه أو مظاهر وحالات عدم المطابقة، على أن تحدّد أجلا للقيام بإجراءات المطابقة⁽¹⁾ وهي 03 أشهر، وبعد انقضاء هذا الأجل تسلّم السلطة المختصة شهادة المطابقة إن حصل ذلك، أو رفضها عند الاقتضاء، وتشرع بالملاحظات القضائية طبقاً لأحكام المادة 78 من القانون رقم 90-29.

بهذا الصدد يثور التساؤل حول ما إذا لم يتلق المعني أيّ قرار يفصل في طلب شهادة المطابقة بعد مضي ثلاثة (03) أشهر من إيداع التصريح بانتهاء أشغال البناء؟ قضت المادة 69 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بإمكانية صاحب طلب شهادة المطابقة الذي لم يرضه الرد أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة أن يودع طعنا لدى الولاية، على أن تسلّم الرخصة أو الرفض المبرر في أجل خمسة عشر (15) يوماً، وإذا لم يتلقى إجابة على الطعن الأول خلال المدة المحددة يمكن أن يودع طعنا ثانياً لدى الوزارة المكلفة بالعمران، وفي هذه الحالة تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير الخاصة بالولاية على أساس المعلومات المرسلّة من طرفهم بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المبرر في أجل خمسة عشر (15) يوم ابتداء من تاريخ إيداع الطعن، ويمكن له أن يرفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة، هذا ما يعدّ ضغطاً على الإدارة لإرغامها على التدخل بإصدار قرار ألزمها القانون بإصداره خلال مدة زمنية محدّدة، وإلا كانت قد تعسفت في استعمال سلطتها ممّا يضيء عليها عدم المشروعية، لذلك قابلها المشرع باعتباره لسكوتها قرار منتجاً لآثاره القانونية كالقرار الصريح.

هذا الإشكال لا يطرح فقط إثر العلاقة بين طالب شهادة المطابقة والإدارة، بل بينهما وبين الأجنبي عن البناء، كالجار الذي قد يضار بمنح شهادة المطابقة بقرار ضمني، وهذا بالنظر للانعكاسات السلبية والمضايقات التي تتعكس على مراكز المجاورين للمبنى الجديد أو الذي يمسّه تغيير جذري من حقوق الجوار والارتفاع والطبيعة والمعالم التاريخية، والأماكن الأثرية والبيئة⁽²⁾.

وبهذا تمنح شهادة المطابقة في حالة عدم مخالفة قواعد البناء، ويرفض منحها في حالة عدم المطابقة⁽³⁾، كما في حالة البناء دون رخصة، لكن وبالرغم من الدور الذي تلعبه شهادة المطابقة في تجسيد الرقابة اللاحقة على أعمال البناء، وبالرغم من إلزام المشرع لكل شخص انتهى من هذه الأعمال بضرورة

(1) المادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

(2) عبد الرحمن عزواوي، المرجع السابق، ص. 644.

(3) لعدم تحقق المطابقة صور كثيرة ذات طابع تقني تتعلق عموماً بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير كتجاوز معامل شغل الأراضي، عدم احترام الارتفاع المرخص به، تعديل الواجهة، إنجاز منفذ غير مقرر.

الحصول عليها، فإن الأشخاص المعنيون لا يطالبون بها في الواقع، ولا الجهات المختصة بإصدارها تلزمهم بضرورة الحصول عليها، والسبب في عدم حصول الأشخاص المعنيون الذين انتهوا من البناء وشرعوا في استغلاله، على شهادة المطابقة هو أنهم لم يحترموا مواصفات مخطط البناء، مما يجعلهم يحجمون عن طلبها لأنهم يعلمون مسبقاً أنّ طلبهم سيحضى بالرفض، وربما سيسفر عن متابعة نتيجة التجاوزات التي سيكشفها التقنيون عند المعاينة⁽¹⁾.

المبحث الثالث

إصلاح منظومة التهيئة والتعمير في الجزائر

تعد عملية البناء أحد أهم المجالات الحيوية المرتبطة بنظام التهيئة والتعمير لما لها من أهمية في قطاع الخدمات والمنشآت التي تضمن ترقية إطار المعيشة وتحسين العمران الحضري، لذا سمت الدولة توجهات هذه العملية في إطار إستراتيجية هادفة من خلال أدوات التهيئة والتعمير التي تحدّد القواعد العامة لتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للمحيط العمراني والموازنة بين قطاع البناء بشتى تدخلاته مع باقي القطاعات الأخرى.

وقد مرّت إستراتيجية وسياسات التهيئة والتعمير في الجزائر بعدة مراحل حاولت من خلالها الحكومات المتعاقبة ومنذ الاستقلال التحكّم في قواعد البناء والتوسّع العمراني، ورغم أنه كان لها الأثر الإيجابي في تغيير نوعا من مظاهر الحياة العمرانية والاجتماعية، إلا أن هذه القواعد ظلّت ناقصة وغير كافية ولم تواكب ما توصّلت إليه الحضارات الإنسانية المقارنة لأسباب قانونية أهمها عدم التنظيم المحكم لقواعد التهيئة والتعمير وأخرى موضوعية ترتبط بالتخلف الاقتصادي والنزوح الريفي والنمو الديمغرافي المفرط وكذلك عدم فعالية القوانين والتنظيمات التي طبقت في مجال التهيئة والتعمير.

وقد رتّب على ذلك ظهور مدن بأكملها وأحياء وبنيات كبيرة ومنشآت من العدم تفقر لأدنى قواعد التهيئة العمرانية والصحية ودون احترام لأدنى المقاييس والشروط المطبقة في هذا المجال أو على أراضي زراعية جدّ خصبة أو في مناطق تسمّى اليوم محمية ومصنّفة دوليا وداخليا.

(1) منصور مجاحي، "رخصة البناء آلية لحماية البيئة"، المرجع السابق، ص. 168.

لذلك سنتناول التطور التاريخي لنظام التهيئة والتعمير منذ الاستقلال إلى غاية 1990، ثم نتطرق إلى واقع التهيئة والتعمير منذ 1990 إلى غاية 2004، وأخيرا الحلول التي استحدثتها التعديلات الجديدة وأثرها على واقع التهيئة والتعمير في الجزائر.

المطلب الأول: التطور التشريعي لنظام التهيئة والتعمير منذ الاستقلال إلى غاية 1990

قبل الاستقلال كان التنظيم العمراني مبينا على التضامن الاجتماعي والتكامل بين كل مناطق الوطن ليمحي المستعمر هذا المنطق ويكيّف بناءا وعمرانا حسب ما تقتضيه ظروف الاحتلال ليصل سنة 1962 إلى عمران ريفي مدمر، وورثت الجزائر بعد الاستقلال قاعدة إقليمية مختلة نجد فيها السهول الساحلية ومناطق الاستغلال المكثف للسكان الأوربيين تتمركز فيها معظم الهياكل الأساسية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد باقي البلاد موزّع بين مناطق ذات استغلال فلاحي تقليدي والجهات المصدرة لليد العاملة الفلاحية الجزائرية المهمشة والضعيفة.

فأول ما واجه الدولة الجزائرية هو إعادة التوازن والتكامل بين كامل ربوع الوطن وفق نظام عمراني جديد، وذلك من خلال أحكام جديدة تتلاءم مع بلد مستقل حديثا، وعليه سنتناول القوانين الصادرة في مجال التهيئة والتعمير في الفترة الممتدة بين 1962 إلى غاية 1978، والمرحلة من 1978 إلى غاية 1990.

الفرع الأول: مرحلة التوازن الجهوي (1962 إلى غاية 1978)

بموجب الأمر 62-157 المؤرخ في 1962/12/31 قرّر المشرع الجزائري تمديد العمل بالقوانين الفرنسية السائدة باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية أو يشمل قواعد التمييز العنصري، وبذلك تمّ الاستمرار في العمل بالمرسوم الفرنسي الصادر في 1958/12/31 الذي دخل حيّز التطبيق في الجزائر بموجب المرسوم رقم 60-650 الصادر بتاريخ 1960/09/06، وصدر الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 1974/02/20¹ أين كان مخطط التعمير الأصلي الخاص بعمران البلدية يضعه المجلس الشعبي البلدي ويصادق عليه الوزير المكلف بالبناء حسب المادة 156 من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 1967/01/18² ومخطط التعمير المؤقت PUP كأدوات عمرانية تظهر في شكل مخططات إعلانية¹.

¹ - الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 1974/02/20 المتعلق بالاحتياجات العقارية لصالح البلديات، ج.ر عدد 19.

² - الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن القانون البلدي ج.ر عدد 06.

والتي تم التخلّي عنها بسبب الفشل في تطبيقها لعدّة أسباب أهمها ضعف أجهزة تسيير المدن والنسيج العمراني بصفة عامة من جهة، وإطغاء القرار السياسي على النظرة التقنية والمعمارية على المستوى المحلي من جهة أخرى².

وبعدها صدر الأمر 67-75 المؤرخ في 26/09/1975³ وهو أوّل نص تشريعي يصدر عن الدولة الجزائرية في مجال التهيئة والتعمير.

وقد اعتمد المشرع الجزائري سياسة التوازن الجهوي الذي نصّت عليه المادة 18 من دستور 1976، حيث تقضي بأنّه: "تشكل الثورة الثقافية والثورة الزراعية والثورة الصناعية والتوازن الجهوي والأساليب الاشتراكية للتسيير المحاور الأساسية لبناء الاشتراكية" وفصّلت فيه المادة 22 حيث أقرّت أنه: "سياسة التوازن الجهوي اختيار أساسي وهي ترمي إلى محور الفوارق الجهوية وبالدرجة الأولى إلى ترقية البلديات الأكثر حرمانا من أجل تأمين تنمية وطنية منسجمة".

فالتوازن الجهوي هو مبدأ ثابت في السياسة التنموية الجزائرية يهدف بالأساس إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بين كافة أفراد الشعب، وذلك عن طريق توزيع الدخل الوطني وتوفير فرص الترقية بكيفية متساوية للجميع والقضاء على الفوارق الجهوية الصارخة بين مختلف جهات الوطن، وبالخصوص بين مناطق الشمال والهضاب العليا والجنوب.

وقد شهدت هذه المرحلة ظهور المخطط العمراني الموجه PUD بموجب الأمر رقم 73-29 المؤرخ في 08/07/1973، ثم صدور المنشور الوزاري رقم 2174/PU/1181 المؤرخ في 16/10/1974 الذي أسّس رسميا المخطط العمراني الموجه وحدّد إجراءات إعداده والمصادقة عليه⁴.

تميّزت هذه المرحلة بأن الإصلاحات تركّزت على المناطق الساحلية والتلية وبالتالي دعّمت وبصورة غير مباشرة التوجّه العمراني والاقتصادي الموروث عن الفترة الاستعمارية وزادت في حدّة

¹ - Chaabane Ben Akzouh, de la loi d'orientation foncière du droit de l'urbanisme, Revue IDARA, N° 22, 2001, Alger, P05.

² - دIRM عائدة، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة، باتنة، 2011، ص 13.

³ - الأمر 67-75 المؤرخ في 26/09/1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة لأجل البناء ج.ر عدد 83.

⁴ - خصّص المخطط العمراني الموجه للمدن الكبرى والمتوسطة وهو يرسم الحدود العمرانية للمدينة ويهدف إلى توضيح مجالات التوسع العمراني ويحدّد استخدامات الأرض مستقبلا حسب الاحتياجات الضرورية للتجمع السكاني ويعد هذا المخطط العمراني الموجه أوّل مخطط وأداة قانونية لتنظيم المجال على مستوى كل بلدية مدته الزمنية من 10 إلى 15 سنة ويصبح بمثابة قانون عمري بموجب المصادقة عليه من طرف الوزارة الوصية.

الفوارق بين المناطق الشمالية والجنوبية للبلاد وعمقت الفجوة، وهذا يدل على غياب إستراتيجية واضحة المعالم للتهيئة العمرانية في الجزائر آنذاك وأنّ كل الإجراءات المتخذة كانت تتسم بغياب خطة متكاملة للتهيئة العمرانية، وهن سلبيات هذه الإجراءات كذلك أنّها مسّت المدن الكبرى فقط واستهلكت أراضي زراعية خصبة لتوقيع الأقطاب الصناعية مثل سهول متيجة، عنابة، وهران، وقد فشلت هذه الأقطاب في لعب الدور المنوط بها، فعوض أن تحقق التنمية في محيطها تحوّلت إلى مناطق استقطاب وجلب للسكان خاصة النازحين من المناطق الداخلية وزيادة تضخم المدن وانتشار البيوت القصديرية على حواف المدن والتي تحوّلت فيما بعد إلى بؤر للفقر والحرمان والتهميش.

هذا ما يدل على عدم الأخذ بعين الاعتبار الاختلالات الموروثة من المستعمر بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية من جهة والمناطق الشمالية والداخلية من جهة أخرى، زيادة على عدم الاطلاع على حقيقة كل الأقاليم الجزائرية قبل مباشرة هذه الإصلاحات بخاصية أساسية تتمثل في نقص الهيئات المنصب اختصاصها في مجال شغل الإقليم وتهيئته، والتي من شأنها الوقوف أمام النزوح الريفي والبطالة المنتشرة في مختلف المنشآت العمرانية.

الفرع الثاني: مرحلة سياسة التهيئة والتعمير من 1978 إلى 1990

نتيجة السلبيات السابقة ومع بداية الثمانينات زاد الوعي بالمخاطر التي أنتجتها الاختلالات الموجودة بين أرجاء الوطن، فظهرت التهيئة العمرانية للمرة الأولى ضمن صلاحيات دائرة وزارية، وذلك بإحداث فرارة التخطيط والتهيئة العمرانية سنة 1980، وتمّ إنشاء المركز الوطني للدراسات والبحث العمراني وفقا للمرسوم رقم 80-276 المؤرخ في 12/11/1980 قصد تأطير ووضع سياسات للتهيئة والتعمير من شأنها التغيير من الأوضاع المجالية السائدة آنذاك، وقد تزامن هذا مع ووضع المخطط الخماسي الأول (1980-1985) الذي يهدف إلى تنمية المناطق الداخلية للبلاد وكذا إعادة هيكلة القطاع الصناعي.

وفي سنة 1981 تأسست الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية وتمّ تعديل قانوني الولاية والبلدية بموجب الأمر رقم 81-09 المؤرخ في 04/07/1981 وتضمن التعديل صلاحيات الجماعات المحلية

وتزويدها بأدوات خاصة للتهيئة متمثلة في كل من المخطط الولائي للتهيئة PAW¹ والمخطط البلدي للتهيئة PAC، وهذا من أجل تخطيط النمو على مستوى كل الوحدات الإدارية وضبط عمليات التهيئة على المستوى المحلي للولاية والبلدية. لكن هذه المخططات فشلت في علاج المسائل المتعلقة بالبناء أمام ظاهرة النمو الديمغرافي الكبير والتوسع العمراني الضخم والبناء الفوضوي اللامسؤول فتدخلّ المشرع الجزائري وأصدر القانون رقم 82-02 المؤرخ في 1982/02/06 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة² والذي ألغى جميع الأحكام القانونية المخالفة له، والملاحظ أنّ هذا القانون جاء لظروف ملحة وهي تنظيم مسألة جزئية في مجال التعمير والتحكم نسبيا في الوعاء العقاري.

وصدر المرسوم رقم 82-304 المؤرخ في 1982/10/09 المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 82-02³ وكذا القانون رقم 83-03 المؤرخ في 1983/02/05 المتعلق بحماية البيئة⁴.

ثم بعدها حدّد المشرع الجزائري انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها بموجب الأمر رقم 85-01 المؤرخ في 1985/08/13 الذي حدّد قواعد وأحكام انتقالية⁵ وريثما تنسجم القواعد الإدارية والتسيير العقاري في مجال التعمير والتهيئة العمرانية.

ليصدر في نفس التاريخ المرسوم رقم 85-211 المؤرخ في 1985/08/13 المحدد لكيفيات تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي المخصّصة للبناء، والرسوم رقم 85-212 المؤرخ في 1985/08/13 المحدد لشروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خاصة كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها في إطار تسوية البناءات الفوضوية لتلبية التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 13 أوت 1985 المتعلقة بمعالجة البناء غير المشروع ليظهر اتجاه المشرع الجزائري إلى قطاع البناء بشكل أكثر شمولاً مما كان عليه في القانون رقم 82-02.

¹ - مخطط التهيئة الولائي PAW باعتباره الإطار المرجعي للتنمية المحلية، فإن الولاية تعتبر إطار التماسك الطبيعي الذي يساعد على تنمية الأقاليم حسب التوجهات المحددة في مخطط SNAT وخطط SRAT ويهدف إلى توضيح التوجيهات في المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية أما مخطط التهيئة البلدي

PAC باعتبار أن البلديات مجالات قاعدية فهي المجالات التي ينبغي أن تنفذ وتتجسّد فيها الأساسيات التي تحملها إستراتيجية التهيئة العمرانية.

² - القانون رقم 82-02 المؤرخ في 1982/02/06 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة ج.ر عدد 06 (ملغى)

³ - المرسوم رقم 82-304 المؤرخ في 1982/10/09 يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 82-02، ج.ر عدد 41.

⁴ - القانون رقم 83-03 المؤرخ في 1983/02/05 المتعلق بحماية البيئة، ج.ر عدد 6 (ملغى)

⁵ - الأمر رقم 85-01 المؤرخ في 1985/08/13 يحدّد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها، ج.ر عدد 34.

وأخير صدر القانون 87-03 المؤرخ في 27/01/1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية¹ الذي حدّد الإطار التطبيقي للسياسة الوطنية للتهيئة العمرانية الواردة في الميثاق الوطني، وبموجب هذا القانون تشكل التهيئة العمرانية الإطار الاستدلالي للحفاظ على المجال الجغرافي وحمايته واستعماله وتقييم علاقة بين نشاطات القطاعات المختلفة للاقتصاد الوطني وتهدف التهيئة العمرانية بموجب هذا القانون إلى الاستعمال الأمثل للمجال العمراني الوطني من خلال الهيكلية والتوزيع المحكمة للأنشطة الاقتصادية والموارد البشرية والاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية.

وقد جاء هذا القانون بأداتين جديدتين هما المخطط الوطني للتهيئة العمرانية SNAT² والمخطط الجهوي للتهيئة العمرانية SRAT³ وقد كلّفت الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية التي أسست سنة 1981 بإعداد هذين المخططين.

نستخلص ممّا سبق أن توجه المشرع الجزائري من خلال المراحل التي مرّت بها السياسة التشريعية للتهيئة والتعمير كانت تفرضها ضرورات إعادة التوازن الجهوي لربوع الوطن، رغم أن هذه القوانين عمّقت في الأفكار الموروثة عن المستعمر بين الشمال والجنوب، الشرق والغرب، وتمركز المواطنين على مستوى الساحل، وما زاد من حركة النزوح الريفي نحو المدن، وزاد معه مشاكل البناءات غير المطابقة لأحكام وقوانين تعمير تلك الفترة، ممّا استوجب صدور قانوني البلدية والولاية اشتملا على مخططات حاولت تحديد سياسة التعمير في الجزائر، غير أن الوضع لم ينجح إلا بعد صدور القانون رقم 82-02 المتعلق برخصة البناء والتجزئة، وقانون شغل الأراضي رقم 85-01 والقانون رقم 85-02 الذي حاول تسوية وضعية البناءات الفوضوية ولم تحقق هذه الأهداف إلاّ بصدور قانون التهيئة والتعمير 87-03 الذي حاول وضع سياسة جديدة للتهيئة والتعمير في الجزائر.

والملاحظ أن هذا القانون رغم أنه حاول وضع وتنظيم سياسة جديدة للتعمير إلاّ أنه فشل في تنظيم عملية البناء في ظل تزايد عدد السكان والانتشار الواسع للأحياء القصديرية المخالفة لأحكام هذا القانون

¹ - القانون رقم 87-03 المؤرخ في 27/01/1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية، ج.ر عدد 05 (ملغى).

² - وهو مخطط يرسم الخطوط العريضة للسياسة الوطنية للتهيئة والتعمير من أجل إنجاز المشاريع الكبرى ذات البعد الوطني ومحدّد توجيهات أساسية في مجال تنظيم التراب الوطني وتنمية وتحديد الإستراتيجية العامة لعملية شغل التراب الوطني لتحديد أماكن المناجم والحقول البترولية وتفرض المشاريع نفها على المخططات الأخرى جهوية كانت أو ولائية

³ - يعتبر أداة إستراتيجية لتنفيذ المخطط الوطني للتهيئة العمرانية يتولى شرح وتوضيح التوجيهات والمبادئ المخطط لها في المخطط الوطني، ويبين كل مخطط جهوي تفاصيل الصور المستقبلية للإقليم أو الجهات وهذا حسب المعطيات الجهوية لكل منطقة حيث يجمع عدة ولايات ذات طابع اقتصادي واجتماعي موحد لهدف تتمين الإقليم الجهوي وتفرض المشاريع نفسها على مخططات ذات البعد الولائي والمحلي

لعدم وجود الرادع القوي للالتزام بتطبيق أحكام القانون في ظل غياب المراقبة لأعمال البناء والمخالفات وكذا إشكاليات تنفيذ وتطبيق مخططات التعمير، مما استدعى وجود قانون أكثر فعالية يتماشى مع متطلبات البناء والتعمير وتجلّى هذا في صدور القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

المطلب الثاني: المرحلة الجديدة لسياسة التهيئة والتعمير في الجزائر

إنّ تطوّر نشاط البناء كان ضرورة ملحة لإعادة النظر في القوانين المتعلقة بالبناء والتعمير خاصة رخصة البناء، وهذا ما أدى إلى صدور القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01/12/1990¹ الذي ألغى القانون رقم 82-02 والقانون 85-02، ويعدّ هذا القانون مصدر وخالصة التشريعات العمرانية في الجزائر كونه يحدّد الشروط التأسيسية لمخططات التعمير ورخصة البناء.

وصدرت القوانين والمراسيم التطبيقية له فيما بعد للتفصيل في كل ما يتعلق بالتهيئة والتعمير خاصة فيما يتعلق بشهادات ورخص التعمير ومخططات التهيئة، ولتدارك النقائص في القانون 90-29 تمّ تعديله بموجب القانون رقم 04-05 وصادر أيضا القانون 08-15 المتعلق بتحقيق مطابقة البناءات.

وعليه سوف نتناول واقع التهيئة والتعمير منذ 1990 إلى غاية 2004 ثم نتطرق إلى الحلول التي استحدثتها التعديلات الجديدة وأثرها على واقع التهيئة والتعمير من 2044 إلى يومنا هذا.

الفرع الأول: واقع التهيئة والتعمير من 1990 إلى 2004

صدر القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير في الجزائر لينظم بشكل تام وشامل مجال التهيئة والتعمير في ظل التطورات التي استوجبتها صدور دستور 1989 الذي حدد نمط جديد للنظام السياسي في الجزائر وتغيرت بموجبه القوانين تطبيقا للنص الدستوري، حيث ألغى القانون رقم 90-29 القانون رقم 82-02، وتضمن وضع القواعد القانونية الجديدة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظائف السكن والفلاحة والصناعة، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمساحات والمواقع المحمية على أساس احترام المبادئ أهداف السياسة الوطنية الجديدة للتهيئة والتعمير، وحدد الأحكام القانونية والتنظيمية وكل ما يتعلق بالنشاط العمراني من حيث:

¹ - القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

- التعريف بأدوات التعمير والوظائف المسندة إليها وإجراءات إعدادها والمصادقة عليها والجهات الإدارية المختصة بالاستشارة وكذلك الأهداف التي تسعى لتحقيقها.
- تحديد المناطق المحمية والتعريف بها وقواعد وإجراءات حمايتها كالساحل المردود الفلاحي العالي أو الجيد والغابات.
- تحديد الجهات الإدارية المكلفة بالرقابة ووضع المخالفات والعقوبات المقررة لها واختصاصها الجهات القضائية في ذلك.
- النص على مختلف الشهادات والرخص الإدارية وطرق تسليمها وكذا الطعن فيها.
- وتوالى القوانين والمراسيم التطبيقية للتفصيل في كل ما يتعلق بالتهيئة والتعمير خاصة رخص وشهادات التعمير، فصدر المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28/05/1991¹، حيث حدد القواعد الفنية العامة للأراضي العمرانية والمقاييس الواجب اعتمادها في البناءات كحد أدنى من الضوابط أو في حالة غياب أدوات التعمير والتي على أساسها تمنح رخصة البناء أو يرفض منحها أو تمنح ضمن أحكام وشروط خاصة أهمها:
- من حيث موقع البناءات والطرق المؤدية لها.
- من حيث موقع البناءات وحجمها.
- من حيث كثافة البناءات في الأرض عن طريق تحديد معاملات استغلال الأراضي العمرانية.
- من حيث المظهر العام للبناءات والشكل الخارجي.
- من حيث الإجراءات التي تطبق على العمارات ذات الاستعمال السكني.
- ويعاب على المرسوم التنفيذي رقم 91-175 أنه لم يتناول تعريف وضبط مفاهيم مصطلحات التعمير والتهيئة والبناء ولم يعد يستجيب لمقتضيات التطور الحديث في التخطيط العمراني في إطار سياسة المدينة الجديدة والتنمية العمرانية المستدامة.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28/05/1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، ج.ر. 26.

وبعدها صدر المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك المعدل والمتمم¹، والذي يعد الإطار العام المتعلق بكيفية استغلال واستعمال الأراضي العمرانية وتحديد إجراءات وشروط تسليم الرخص العمرانية وشهادات التعمير.

بعدها ركزت المراسيم على مخططات التعمير، فصدر المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لكيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم²، والرسوم التنفيذية رقم 91-178 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها المعدل والمتمم³، ويعد هذين المرسومين أهم التشريعات التي تحدد إستراتيجية الدولة في تحديد وإنتاج الأراضي القابلة للتعمير.

ثم صدر المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18/05/1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، هذا المرسوم ألغى المواد 76 من القانون رقم 90-29 المتعلقة بمنع الشروع في أشغال البناء دون رخصة أو إنجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء، والمادة 78 التي تناولت صلاحية الجهات القضائية المختصة إما مطابقة المواقع والمنشآت مع رخصة البناء أو بهدم المنشآت وإعادة تخصيص الأراضي بقصد إعادة المواقع إلى ما كانت عليه من قبل وتم إلغاء هذه المواد من القانون 90-29 بموجب المادة 54 من المرسوم التشريعي 94-07.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28/05/1991 يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك ج، ر26 معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 07/01/2006 ج، ر1 والمعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-307 المؤرخ في 22/09/2009، ج، ر55.

² - المرسوم التنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 28/05/1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به ج، ر26 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10/09/2005، ج، ر62 المعدل والمتمم أيضا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12.148 المؤرخ في 28/03/2012، ج ر عدد 19.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 28/05/1991 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها ج، ر عدد 26 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318 ج، ر عدد 62 المعدل والمتمم أيضا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 05/04/2012، ج ر عدد 21.

وصدر المرسوم التنفيذي رقم 95-318 المؤرخ في 14/10/1995 المحدد لشروط تعيين الأعران المؤهلين لتقصي المخالفات المتعلقة بقانون التهيئة والتعمير¹، والذي ألغي بموجب المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المؤرخ في 30/01/2006²، وذلك لبط الرقابة البعدية على البنائات المخالفة لأحكام التهيئة والتعمير في إطار القضاء على البنائات غير القانونية.

كل هذه القوانين والمراسيم حاولت تنظيم عملية البناء وضبط إجراءات الرقابة القبلية من خلال المخططات العمرانية ورخص البناء والرقابة البعدية من خلال محاضر المخالفات، غير أنها صدرت في فترة التسعينات التي عانت فيها الجزائر من وضع أمني سيء أثر سلبا على تفعيل هذه القوانين على أرض البناء وزاد التوسع العمراني على حساب الأراضي العمرانية.

ورغم الحلول القانونية التي جاء بها المشرع الجزائري بموجب القوانين السالفة الذكر للقضاء على البناء غير القانوني أو على الأقل للتقليل منه إلا أن زلزال بومرداس 21 ماي 2001 قد أظهر محدودية تلك الوسائل، مما جعل المشرع يتدخل من جديد ليعدل أحكام القانون 90-29 بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 15/08/2004 وتعديل المرسوم التشريعي 94-07 بمقتضى المرسوم رقم 04-06 وهذا لفرض قواعد أكثر فعالية.

الفرع الثاني: واقع التهيئة والتعمير في ظل التعديلات المستحدثة 2004 إلى يومنا هذا

نتيجة الأزمة الأمنية التي مرت بها الجزائر في التسعينات جعلتها غير متحكمة في التعمير والبنائات وكثرت البنائات الفوضوية ولحد من هذه الفوضى أصدرت في البداية حولا ترقيعية لمطابقة البنائات وكانت غير ردية في الحد من البناء غير القانوني المخالف لأحكام التهيئة والتعمير.

وبعد الاستقرار الأمني تتالت التعديلات لقوانين التهيئة والتعمير لتتلاءم مع توجه الجزائر نحو اقتصاد السوق الحر، وبناء سياسة عمرانية جديدة تستجيب لمستجدات التاريخ المعاصر، ويلاحظ أن القانون رقم 04-05 عدل كل من المواد 76 مكرر، 76 مكرر1، 76 مكرر2، 76 مكرر3 ، 76 مكرر4، 76 مكرر5، فقد جاء بإجراءات صارمة لتغطية جميع الثغرات التي كانت تستغل في تشييد

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 95-318 المؤرخ في 14/10/1995 المحدد لشروط تعيين الأعران المؤهلين لتقصي المخالفات المتعلقة بقانون التهيئة والتعمير، ج، ر عدد 61 (ملغى).

² - المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المؤرخ في 30/01/2006 المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعران المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير، ج، ر عدد 06.

بنايات مخالفة لقواعد التعمير، وقد حاول هذا التعديل تكريس آليات أكثر فعالية من خلال طرق البحث ومعاينة المخالفات عن طريق مفتشي التعمير وأعوان البلدية المكلفين بالتعمير...

وقد تم تعديل كل القوانين والمراسيم السابقة:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء شهادة المطابقة ورخصة الهدم وسليمة ذلك، عدل وتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 08/01/2006 الذي عدل وتم هو الآخر بالمرسوم التنفيذي رقم 09-307 المؤرخ في 22/09/2009.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-177 عدل وتم بموجب المرسوم التنفيذي 05-317 الذي عدل وتم هو الآخر بالمرسوم التنفيذي رقم 12-148 المؤرخ في 28/03/2012.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-178 عدل وتم بموجب المرسوم التنفيذي 05-318 الذي عدل وتم هو الآخر بالمرسوم التنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 04/04/2012.

- أما المرسوم التشريعي رقم 94-07 عدل وتم بموجب القانون رقم 04-06 الذي يتضمن إلغاء المواد 50-51-52-53-54 من المرسوم التشريعي 94-07.

وفي مجال تفعيل الآليات القانونية لضبط عملية البناء ومراقبتها البعدية أقر المشرع الجزائري المرسوم رقم 06-55 المؤرخ في 30/01/2006 المتعلق بشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير وكذا إجراءات المراقبة وألغى بمقتضى المادة 20 منه أحكام المرسوم التنفيذي 95-318.

وحصر المرسوم التنفيذي 06-55 المحاضر التي تحدد بشأن مخالفة قواعد التهيئة والتعمير في ثلاثة أصناف فقط: محضر أشغال بدون رخصة، محضر أشغال غير مطابقة لأحكام رخصة البناء، ومحضر أشغال بدون رخصة هدم، وألزم رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانونا بزيارة كل البنايات في طور الإنجاز والقيام بكافة المعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية

الخاصة بها لمعرفة مدى تطابقها مع القانون في أي وقت، وقد تم تعديل هذا المرسوم بموجب المرسوم رقم 09-343 المؤرخ في 22/10/2009¹.

أما في مجال المراقبة البعدية بموجب عملية تحقيق المطابقة فقد حدد المشرع بموجب القانون 08-15 قواعد مطابقة البناءات غير المطابقة للمواصفات القانونية للتعمير، وحاول إيجاد حلول لحقيقة البناءات الفوضوية الواسعة الانتشار، غير أن هذه الحلول التي وجدت لسياسة الأمر الواقع فرضت منح شهادات مطابقة لبنايات ليست لها رخص بناء ولا حتى مطابقة لمواصفات التهيئة والتعمير في ظل نظام الشهر العيني باستخراج الدفتر العقاري الذي على أساسه تمنح شهادة المطابقة دون مراجعة لحقيقة مدى مطابقة البناءة لأحكام قانون التعمير.

كما صدر المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25/01/2015 والمحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها²، والذي ألغى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-176 بحيث تم تبسيط الإجراءات واختصار الوقت من خلال تجميع الشروط المطلوبة لتراخيص أعمال التعمير والبناء وتطبيق فكرة الشباك الوحيد على مستوى الولاية والبلدية استنادا إلى نصي المادتين 58 و59 منه من خلال استحداث بطاقة إلكترونية تتفاعل مع طالبي تراخيص أعمال البناء والرد عليهم.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 09-343 المؤرخ في 22/10/2009 يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في

مجال التهيئة والتعمير المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 06-55.

² - المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد 07.

خاتمة:

هكذا تنتهي هذه المحاضرات التي خصصناها لدراسة مقياس قانون التعمير الجزائري، بحيث تطرقنا إلى القرارات التنظيمية المتمثلة أساسا في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي والقرارات الفردية المتمثلة في مجموع الرخص (رخصة البناء، رخصة التجزئة، ورخصة الهدم) والشهادات (شهادة التعمير، شهادة التقسيم، وشهادة المطابقة) ،وفي الأخير تطرقنا إلى إصلاح منظومة التهيئة والتعمير في الجزائر، حيث لاحظنا الحضور المكثف لكل من المشرع والسلطة الإدارية كل حسب اختصاصه بغية الحفاظ على النظام العام العمراني والجمالي للمدينة، لكن تكريس ذلك على أرض الواقع لا يزال محدودا فالمخالفات العمرانية تتزايد يوميا وأمام مرأى السلطات المعنية رغم الترسانة من القوانين والآليات التي أوجدتها الدولة ،الأمر الذي يتطلب تفعيل نصوص قانون البناء والتعمير والمراسيم التطبيقية لها لاسيما الإجراءات الردعية التي تقتضيها قواعد العمران لأن انتهاكات المجال العمراني تشكل أبرز التحديات التي تواجه النمو المتجانس العمراني، ليس فقط بالنسبة للخروقات المرتبطة بالوثائق المرخص بها، ولكن أيضا في عدم حيولة تلك الإجراءات دون استمرار انتشار ظواهر البناء الفوضوي وتنازل الانتهاكات الجسيمة للمجال العمراني .

قائمة المصادر والمراجع**1 / النصوص القانونية (التشريعية والتنظيمية):**

- * القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر، العدد 52 لسنة 1990.
- * القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر، العدد 35.
- * القانون رقم 10-02 المؤرخ في 29/06/2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج.ر العدد 61.
- * القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر العدد 43.
- * القانون رقم 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، ج ر العدد 44 سنة 2008
- * المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة به، عدل وتم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 10/09/2005، ج. ر رقم 62 لسنة 2005.
- * المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، ج.ر العدد 26، سنة 1991.
- * المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر العدد 07 لسنة 2015
- * المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28/05/1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، ج.ر العدد 26.
- * المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28/05/1991 يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك ج،ر 26 معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 07/01/2006 ج،ر 1 والمعدل والمتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-307 المؤرخ في 22/09/2009، ج، ر 55.
- * المرسوم التنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 28/05/1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به ج،ر عدد 26، المعدل والمتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10/09/2005، ج،ر عدد 62 المعدل والمتم أيضا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 148.12 المؤرخ في 28/03/2012، ج ر عدد 19.
- * المرسوم التنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 28/05/1991 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها ج،ر عدد 26، المعدل والمتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318 ج،ر عدد 62 المعدل والمتم أيضا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 05/04/2012، ج ر عدد 21.
- * المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المؤرخ في 30/01/2006 المحدد لشروط وكفايات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير، ج، ر عدد 06.
- * المرسوم التنفيذي رقم 09-343 المؤرخ في 22/10/2009 يحدد شروط وكفايات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير المعدل والمتم للمرسوم التنفيذي 06-55.
- * المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد 07.

2 / المؤلفات:

- 1* عبد الرؤوف هشام بسبوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الاسكندرية 2007.
- 2* إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة 1997، بيروت، لبنان.
- 3* هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003، بيروت.
- 4* نورة منصوري، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 5* محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2004.
- 6* بشير التيجاني، التحضر والتهيئة العمرانية، دم.ج، الجزائر، 2000.
- 7* محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر طبعة 2005.
- 8* عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، طبعة 1999.
- 9* محمد ماهر أبو العينين، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة بها في قضاء وإفتاء مجلس الدولة - دراسة تحليلية-، الكتاب الثاني، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، الطبعة الأولى، 2006.
- 10* معوض عبد التواب، الوسيط في شرح تشريعات المباتي، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، جامعة عين شمس، 1988.
- 11* محمد أحمد فتح الباب، النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1999-2000.
- 12* أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء، دار النهضة العربية القاهرة، 2002.
- 13* عمر حمدي باشا، القضاء العقاري في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا ومحكمة التنازع، دار هومة، الطبعة 03، 2014.
- 14* محمد محجوبي، قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، دار النشر المغربية، الطبعة الثانية، 2011.
- 15* مصطفى جرموني، الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى، 2001.

- 16* الشريف البقالي، شريطة التعمير بين القانون والممارسة، دار القلم، الطبعة الأولى، الرباط. 17* عمر حمدي باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الطبعة السابعة، 2009.
- 18* عمر حمدي باشا، نقل الملكية العقارية، دار هومة للطباعة والنشر، 2001، الجزائر. 19* عائدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة، باتنة 2011.
- 20* الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعيات القرارات الصادرة في مجال العمران، دار النشر والطباعة والتوزيع، الطبعة الأولى، 2006 .
- 21* الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دراسة في التشريع الجزائري مدعمة بأحدث قرارات مجلس الدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005، ص.16.

3/ الرسائل والأطروحات:

- 1* عبد الرحمن عزوي، "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الجزائر، 2005-2006.
- 2* محمد جمال عثمان جبريل، "الترخيص الإداري - دراسة مقارنة -"، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة عين شمس، القاهرة، 1992.
- 3* منصور مجاجي، "رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، رسالة دكتوراه، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2007.
- 4* عائدة ديرم، "الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير، قانون خاص، المركز الجامعي سوق أهراس الجزائر، 2007-2008.
- 5* حسينة غواس، "الآليات القانونية لتسيير العمران"، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011-2012.
- 6* إلهام قارة تركي، "آليات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2012-2013./
- 7* كمال تواكشت، "الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008-2009.
- 8* عبد الله لعويجي، "قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2012.

4/ المقالات:

- 1* عادل بن عبد الله، تأثير توسيع اختصاص البلدية في مجال العمران على مسؤوليتها، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 6 لسنة 209.
- 2* محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، مخبر التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، أشغال الملتقى "تسيير الجماعات المحلية"، جانفي 2008.
- 3* منصور مجاجي، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية، المركز الجامعي يحي فارس، المدينة، العدد 01 لسنة 2007.
- 4* محمد الصغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المركز العربي التبسي، تبسة، العدد الأول، مارس 2007.
- 5* مصلح الصرايرة، النظام القانوني لرخصة البناء دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 04 لسنة 1994.
- 6* الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 03 لسنة 2008.
- 7* الزين عزري، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9، الجزائر 2005.
- 8* عمر حمدي باشا، رخصة البناء، مجلة الموثق، الجزائر، العدد 9، سنة 2002.
- 9* عبد المجيد السملالي، دور التعمير في المحافظة على النظام العام، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، المغرب، العدد 06 لسنة 2005.
- 10* عفاف حبة، دور رخصة البناء في حماية البيئة والعمران، مجلة المفكر، بسكرة، العدد 06 لسنة 2010.
- 11* سعد صليح، سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 6، نوفمبر 2010.
- 12- محمد محجوبي، رقابة قاضي الإلغاء على مشروعيات القرارات المتعلقة بالعمران، مجلة الملحق القضائي، المغرب، العدد 38 لسنة 2005.

المراجع باللغة الفرنسية:

- _ Jean–Emmanuel richard, **l'exécution des décisions juridictionnelles d'annulation du permis de construire en droit français**, thèse de doctorat en droit public, université de Nantes, 1979.
- _ Adja Djilali, Bernard Drobenko, **droit de l'urbanisme**, Berti édition, Alger 2007.
- _ Henri Jacquot et François Priet, **droit de l'urbanisme**, Dalloz, delta, 3^{ème} édition, 1998 .
- Isabelle– Savarit, Bourgeois, **l'essentiel de droit de l'urbanisme**, gualino éditeur.

_ Messaoud Mentré, **le contrôle exerce par les collectivités locales en matière d'urbanisme et de construction**, Revue de droit et des sciences administratives, université de Annaba, N°3, Mars 1985.

_ Jean Bernard Auby, et Hugues perinet Marquet, **droit de l'urbanisme et de la construction**, 7^{ème} éditions, Paris, Montchrestien, 2004.

_ Claude Blumann, **droit de l'urbanisme**, Dalloz, 1977.

_ Jacqueline Morand -Deville, Jacqueline, **droit de l'urbanisme**, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris 199

Pierre yves Erneux, **droit administratif (Aménagement territoire environnement et opération mobilières des pouvoirs locaux)**, Iarcins 1998.

_ Patrick Hocreitère, **le certificat d'urbanisme, après la loi solidarité et renouvellement urbain**, guide pratique.

الفهرس

01.....	تمهيد
03.....	المبحث الأول: القرارات التنظيمية العمرانية.....
04.....	المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير وسيلة للتحكم والتوجيه العقاري.....
05.....	الفرع الأول: موضوع ومحتويات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.....
05.....	أولا: موضوعات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.....
07.....	ثانيا: محتويات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.....
10.....	الفرع الثاني: إجراءات الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.....
10.....	أولا: إجراء مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية.....
11.....	ثانيا: تبليغ المداولة.....
12.....	ثالثا: إجراء التحقيق العمومي.....
13.....	رابعا: مرحلة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.....
15.....	المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي وسيلة تفصيلية لحقوق استخدام الأراضي والبناء عليها.....
16.....	الفرع الأول: موضوع ومحتويات مخطط شغل الأراضي.....
16.....	أولا: موضوعات مخطط شغل الأراضي.....
18.....	ثانيا: محتويات مخطط شغل الأراضي.....
20.....	الفرع الثاني: إجراءات الإعداد والمصادقة على مخطط شغل الأراضي.....
20.....	أولا: إجراء المداولة.....
21.....	ثانيا: إصدار قرار إداري تحدد بموجبه الحدود الجغرافية التي سيدخل فيها المخطط.....
21.....	ثالثا: التشاور.....
22.....	رابعا: عرض المخطط للتحقيق العمومي.....
23.....	خامسا: مرحلة المصادقة.....
24.....	المطلب الثالث: طبيعة أدوات التعمير ومدى نجاحها في تأطير النشاط العمراني.....
25.....	الفرع الأول: طبيعة أدوات التعمير.....
25.....	أولا: أدوات التعمير ذات أبعاد مجالية.....
25.....	ثانيا: الطابع التنبؤي للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.....
25.....	ثالثا: الطابع القانوني والتقني لمخطط شغل الأراضي.....
26.....	رابعا: الطابع المؤقت لمخططات التهيئة.....
26.....	خامسا: الطابع الملزم لمخططات التهيئة و التعمير.....
28.....	الفرع الثاني: تقييم أدوات التعمير.....
32.....	المبحث الثاني: القرارات الفردية العمرانية.....
32.....	المطلب الأول: الرخص العمرانية.....
33.....	الفرع الأول: رخصة البناء كأداة رقابية وقائية.....
33.....	أولا: مفهوم رخصة البناء ومجال تطبيقها.....

- ثانيا: إجراءات منح القرار المتعلق برخصة.....42
- الفرع الثاني: رخصة التجزئة، نطاق تطبيقها وإجراءات إصدار القرار المتعلق بها.....59
- أولا: مفهوم رخصة التجزئة ونطاق تطبيقها.....60
- ثانيا: إجراءات إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة.....62
- الفرع الثالث: رخصة الهدم، نطاق تطبيقها وإجراءات إصدار القرار المتعلق بها.....69
- أولا: مفهوم رخصة الهدم، نطاق تطبيقها.....69
- ثانيا: إجراءات منح رخصة الهدم.....72
- المطلب الثاني: الشهادات العمرانية.....77
- الفرع الأول: النظام القانوني لشهادة التعمير.....77
- أولا: تعريف شهادة التعمير.....78
- ثانيا: إجراءات منح شهادة التعمير.....79
- الفرع الثاني: النظام القانوني لشهادة التقسيم.....82
- أولا: تعريف شهادة التقسيم.....82
- ثانيا: إجراءات منح شهادة التقسيم.....83
- الفرع الثالث: شهادة المطابقة.....85
- أولا: التصريح بانتهاء أشغال البناء.....85
- ثانيا: استصدار شهادة المطابقة.....86
- المبحث الثالث: إصلاح منظومة التهيئة والتعمير في الجزائر.....89
- المطلب الأول: التطور التشريعي لنظام التهيئة والتعمير منذ الاستقلال إلى غاية 1990.....89
- الفرع الأول: مرحلة التوازن الجهوي (1962 - 1978).....90
- الفرع الثاني: مرحلة سياسة التهيئة والتعمير من 1978 إلى 1990.....92
- المطلب الثاني: المرحلة الجديدة لسياسة التهيئة والتعمير في الجزائر.....95
- الفرع الأول: واقع الهيئة والتعمير من 1990 إلى 2004.....95
- الفرع الثاني: واقع التهيئة والتعمير في ظل التعديلات المستحدثة من 2004 إلى يومنا هذا.....98
- خاتمة.....102
- قائمة المراجع.....103
- الفهرس.....108