

جامعة 20 أوت 1955 – سكيكدة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



الرقابة الإدارية السابقة على أشغال التهيئة و التعمير

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص بيئة و عمران

تحت إشراف الأستاذة:

حاجي كريمة

من تقديم الطالبة:

- عواد كريمة

لجنة المناقشة

رئيسا

مشرفا و مقررا

مناقشا

1 - الأستاذ/ سلطاني بكير

2 - الأستاذة/ حاجي كريمة

3 - الأستاذة/ بلعربي راضية

دورة جوان : 2017 - 2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

||

||

وَأَنَّ لَيْسَ لِلإِنسَانِ إِلاَّ مَا سَعَى (39) وَأَنَّ سَعِيه سَوْفَ يَرَى (40)

الآية 39-40 من سورة النجم .

شكر و عرفان

الحمد لله كثيرا نشكره شكرا جزيلا إذ هو خالقنا و معينا ، و هو الأولى بالشكر في كل الأوقات و الظروف فالحمد لله أولا و آخرا .

نحمده الله عز وجل و نثني عليه الخير كله على أن و فقنا لنتم هذا العمل و على أن سهل لنا الطريق لنجني ثمرة جهدنا ، ونسأله أن يجعل هذا كله خالصا لوجهه الكريم و أن ينفعنا به و ينتفع به من بعدنا .

ثم إنه من لم يشكر الناس لا يشكر الله فاعترافا منا لأهل الفضل من بعد فضل الله عز و جل نتقدم بكل احترام و تقدير بشكرنا و عرفاننا للأستاذة المؤطرة .

كما نتقدم بالشكر لكل الأساتذة الكرام الذين ساهموا في تكويننا عبر مسيرتنا الدراسية .

إلى كل من قدم لنا يد المساعدة من قريب أو بعيد له خاص التقدير و الاحترام و جزيل الشكر .

نسأل الله أن يجازي الجميع كل خير .

الإهداء

أهدي هذه الدراسة المتواضعة إلى الوالدين الكريمين و إلى كل أفراد العائلة .
كما أهديتها إلى زوجي و ابني العزيز.
إلى كل الأساتذة من الطور الابتدائي إلى الجامعي عرفانا بمجهوداتهم .
إلى كل الزملاء و الزميلات في العمل و في الدراسة .

أتمنى أن يكون فيها الخير و الفائدة للجميع إنشاء الله .

قائمة المختصرات

أولا : باللغة العربية

- ج ر : جريدة رسمية .
- ص : صفحة .
- ص ص : من الصفحة إلى الصفحة .

ثانيا : باللغة الفرنسية

- P : page .
- PP : de la page à la page .
- PDAU : plan directeur d'aménagement et d'urbanisme .
- POS : plan d'occupation des sols .

إن تطور الدول يرتبط ارتباطا وثيقا بمدى تحكمها في توزيع أراضيها و بسط رقابتها عليها، باعتبار الملكية العقارية مصدرا من المصادر المتجددة للثروة ومقوما فعالا للاستثمار والتنمية الاقتصادية و الاجتماعية للدول، لذلك اضطلعت معظم التشريعات عبر كل العصور المتعاقبة على إنشاء وخلق نظم عقارية متعاقبة تخضع للتحيين و التطوير باستمرار، من أجل ضمان استقرار الملاك و الحائزين للأموال العقارية و الحقوق العينية العقارية، و ذلك بتنظيم عمليات التملك و الاستغلال و التداول لهذه الأموال بما يضمن حقوق المتعاملين و الدولة و الغير على السواء.

كما يظهر تطور الدول في المجال العقاري من خلال مدى تحكم السلطة في تنظيم الملكية العقارية الخاصة، حيث أن المبدأ السائد في كل التشريعات هو مبدأ حرية الملكية العقارية و التي تعطي لصاحبها حق استعمال ملكيته، استغلالها و التصرف فيها و بالتالي مزاوله كل نشاط عمراني .

و في هذا الصدد نجد أن المشرع الجزائري، يعتبر حق الملكية من الحقوق الأساسية التي ضمنها بموجب دستور 1996 في نص المادة 52 التي نصت على ما يلي: « الملكية الخاصة مضمونة».

غير أن المصلحة العامة أوجبت على المشرع أن يضبط أحكام الأنشطة العمرانية المختلفة التي كانت و سيكون لها آثار اجتماعية، اقتصادية، بيئية و جمالية، و بالتالي وجب إيجاد قواعد و أحكام تتماشى مع الأهداف المرجوة من جهة، و إحكام الرقابة على الأنشطة العمرانية المختلفة من تجزئة و بناء من جهة أخرى، و ذلك لضمان نجاعتها تماشيا مع معايير المصلحة العمرانية و كذا حماية البيئة .

فقواعد العمران كفيلة بتحقيق الموازنة بين حق الجهات الإدارية في فرض إجراءات الضبط في مجال العمران و المحافظة على النظام العام، و حق المالك في أن يشيد في ملكه ما يراه صالحا، ولقد مر تدخل المشرع في تنظيم المجال العمراني بعدة مراحل تماشيا مع المتغيرات العديدة في التركيبة الاجتماعية و الزيادة الضخمة في عدد السكان أو تزايد الحاجة إلى الخدمات الحضارية المتطورة كما و نوعا.

أهمية الموضوع

يكتسب موضوع قرارات التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري أهمية بالغة تظهر من خلال النقاط التالية:

أولاً: من الناحية العلمية

- إن تدخل الإدارة بقراراتها التنظيمية و الفردية التي تعتبر وسيلة ضبط إداري يعمل على تنظيم ممارسة الأفراد لنشاطاتهم و حرياتهم، توجيهها و مراقبتها من أجل إقامة النظام في دولة القانون و يتجسد ذلك من خلال الرقابة الإدارية التي يمكن أن تكون سابقة أو لاحقة، و يتميز نظام الرقابة اللاحقة في كونه ردي في حين أن نظام الرقابة السابقة هو نظام وقائي .

- كما تعتبر أدوات التهيئة و التعمير و عقود التعمير القبلية إجراءات تنتمي إلى النظام الوقائي، فهي وسائل وقائية رديعية من شأنها حماية المجتمع ووقايته من الأضرار التي قد تصيبه فيم لو تركت النشاطات و الحرية تمارس فقط في ظل مفهوم نظام القواعد القانونية العامة المجردة و فهم الأفراد لها و تفسيرهم لمضمونها ، إضافة إلى دور قواعد التهيئة و التعمير في حماية البيئة .

ثانياً: من الناحية العملية

- تبرز أهمية موضوع الرقابة الإدارية السابقة على أشغال التهيئة و التعمير في المساهمة في إزالة الغموض بشأن قواعد التهيئة و التعمير و الرخص و الشهادات التي تمنح في إطارها و ذلك من خلال توضيح مراحل إعدادها و تسليمها ومختلف الوثائق المكونة لها و إبراز أسباب المنازعات التي تنشئ بخصوصها و أسلوب فض هذه النزاعات.

دوافع الدراسة

تعود دوافع اختيار الموضوع إلى الأسباب التالية:

أولاً: دوافع ذاتية

- كونه يمس جانبا مهما في حياتنا اليومية و هو البناء أو بصفة عامة العمران و الرغبة في معرفة نظامه القانوني، مرجعيته القانونية، شروط و كيفية الحصول على الترخيص ومعرفة أسباب رفض طلب الرخصة أو تأجيله .

ثانيا: دوافع موضوعية

- حادثة موضوع التهيئة و التعمير من جهة، واعتباره من أهم المواضيع التي أصبحت تفرض وجودها في مجتمعنا من جهة أخرى و إقرار الإصلاحات و النتائج التي مست جانب التعمير و البناء في الجزائر.

- تفعيل البحث العلمي في محيطه الاجتماعي، الاقتصادي و الثقافي و الانفتاح عليه وجعل الجامعة مركز إشعاع للمدينة التي تحتضنها و قاطرة لتتميتها.

إشكالية البحث

من خلال ما تم التطرق إليه يمكن صياغة الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تساهم الرقابة الإدارية السابقة على أشغال التهيئة و التعمير في التحكم و مراقبة التوسع العمراني ؟

و تتدرج تحت هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية نذكر منها :

- كيف نظم المشرع الجزائري أدوات التهيئة و التعمير ؟
- ما هي مجالات تطبيق أدوات التهيئة والتعمير؟
- هل نجح المشرع الجزائري فعلا من خلال هذه الأدوات في إيجاد تخطيط عمراني يقوم على أساس الاستعداد للمستقبل وحل مشاكله في مجال العمران؟
- ما هو البديل في حال غياب هذه الأدوات ؟
- ما هي عقود التعمير و فيم يتجلى دورها الرقابي ؟

أهداف الدراسة

نسعى من خلال هذه الدراسة للوصول إلى عدة أهداف منها:

- إبراز الآليات القانونية التي وضعها المشرع في إطار الرقابة الإدارية التي تسبق أشغال التهيئة و التعمير و إزالة الغموض عنها.
- التأكيد على أن حق الملكية هو حق مقيد و مرهون بقواعد قانونية و تنظيمية.
- الوصول إلى معرفة كيفية ضبط المشرع لمسألة الموازنة بين المحافظة على النظام العام وما يقتضيه من إجراءات وتدابير، و بين صيانة وضمان حق الملكية وما يتبعه من حقوق أخرى ذات الصلة .

الدراسات السابقة

تقل الدراسات التي تتناول هذا الموضوع بشكل تفصيلي و مع هذا نجد في مجال العمران:

كتاب للأستاذة إقلولي أولد رابح صافية بعنوان قانون العمران الجزائري إذ تناول هذا الكتاب قانون العمران، أهم مميزاته الأساسية، غاياته، علاقته بقانوني البناء و البيئة و تطورات تطبيقاته والذي ساعدني في إثراء هذا البحث بجملته من المعلومات خاصة فيم يخص أدوات التهيئة العمرانية و عقود التعمير.

كما تم الاعتماد أساسا على أطروحة دكتوراه من إعداد الطالب تكواشت كمال جامعة الحاج لخضر باتنة تحت عنوان التعمير و البناء في التنظيم و إعادة التنظيم إذ تشكل مخططات التعمير المحلية و عقود التعمير القبلية المربع الذي جمعني مع الباحث أما مربع الاختلاف يتمثل في كون عمل الباحث امتد إلى المخططات ما فوق المحلية و عقود التعمير البعدية.

و تم الاستعانة بمذكرة ماجستير من إعداد الطالب لعويجي عبد الله جامعة الحاج لخضر باتنة والمعونة ب قرارات التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري حيث تم الاستعانة بهذه المذكرة خاصة فيم يتعلق بالجانب المفاهيمي لعناصر الرقابة الإدارية السابقة على أشغال التهيئة و التعمير كون الباحث تطرق إلى الرقابة بشقيها القبلية و البعدية أما فيم يخص الجانب الإجرائي فلم يتم الاعتماد عليه بشكل واسع لأن البحث لم يشتمل على التعديلات التي لحقت بعض قوانين التعمير و التي جاءت لاحقة لهذا البحث العلمي خاصة المرسوم التنفيذي 15-19 و الذي ألغى المرسوم التنفيذي 91-176 .

و كان من أبرز الصعوبات التي واجهتنا النقص الكبير في المراجع المتخصصة مما دفع بنا إلى الاعتماد بصورة كبيرة على القوانين الجزائرية الصادرة في هذا الموضوع و من أهمها القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم بالقانون 04-05 و المراسيم التنفيذية المتخذة لتطبيقه.

المنهج العلمي للدراسة

للإجابة على إشكالية الموضوع تم الاعتماد على المنهج التحليلي المناسب لتحليل بعض المواد القانونية و فهم أحكامها والمنهج الوصفي لجمع المادة العلمية و الإحاطة بجميع عناصرها من خلال إعطاء الوصف القانوني المناسب لكل آلية قانونية.

خطة البحث

لدراسة هذا الموضوع وضعنا تقسيما يتكون من فصلين تناولنا في الفصل الأول الرقابة باستعمال أدوات التهيئة و التعمير و الذي تضمن ثلاثة مباحث المبحث الأول خصصناه لدراسة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، المبحث الثاني لدراسة مخطط شغل الأراضي وفي المبحث الثالث قمنا بدراسة القواعد العامة للتهيئة والتعمير، أما الفصل الثاني فتعرضنا فيه إلى الرقابة باستعمال عقود التعمير القبلية حيث قمنا بتقسيم الفصل إلى ثلاثة مباحث تناولنا في المبحث الأول شهادة التعمير، المبحث الثاني رخصة التجزئة أما المبحث الثالث فدرسنا فيه رخصة البناء لنختم دراستنا بخاتمة الموضوع .



الفصل الأول : الرقابة باستعمال أدوات التهيئة و التعمير

اعتمدت الجزائر منذ الاستقلال على عدة وسائل لتنظيم مجالها العمراني¹، من بينها أدوات التهيئة و التعمير والتي جاء بها قانون 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم بالقانون 04-05، و التي تتشكل من المخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير و مخططات شغل الأراضي و تحدد أدوات التهيئة و التعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية كما تضبط توقعات التعمير وقواعده و في حالة غيابها فالبديل يكمن في القواعد العامة للتهيئة و التعمير وهو ما أكدته المادة الثالثة من القانون المذكور أعلاه ولإحاطة أكثر بالموضوع سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

المبحث الثاني: مخطط شغل الأراضي

المبحث الثالث: القواعد العامة للتهيئة و التعمير

¹ إن تنظيم أعمال البناء في إطار الرقابة الإدارية السابقة يدخل ضمن أعمال الضبط الإداري، ويعرف الضبط الإداري في مجال التعمير بكونه : " نشاط إداري ينطوي على تقييد الحريات الفردية لغاية صيانة النظام العام من جهة، وتنظيم عملية التوسع العمراني من جهة أخرى،" لمزيد من المعلومات أنظر شهرزاد عوابد، " سلطات الضبط الإداري في مجال البناء و التعمير في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2015-2016 ص 03 .

المبحث الأول : المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

استبدل المخطط العمراني الموجه سنة 1990 بوسيلة جديدة مماثلة تعرف بالمخطط¹ التوجيهي للتهيئة و التعمير، حيث أن هذا الأخير لا يهتم بالتهيئة العمرانية داخل حدود المخطط العمراني للتجمع الحضري فقط بقدر ما يتناول التجمع الحضري داخل إطاره الطبيعي و البيئي².

ولتوضيح ذلك فإننا سنقوم بتقسيم المبحث إلى أربع مطالب:

المطلب الأول : مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

المطلب الثاني : مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

المطلب الثالث : إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

المطلب الرابع : الدور الرقابي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

¹ يعرف التخطيط بأنه: «التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة في مجال محدد» و يقوم التخطيط على عنصرين هما : التنبؤ بالمستقبل و الاستعداد لمواجهة المستقبل . ويعرف التخطيط العمراني بأنه: «التخطيط الذي يتعلق بمنطقة جديدة بغرض تعميرها أو رفع مستواها الاقتصادي أو الاجتماعي». لمزيد من المعلومات أنظر منصور مجاجي، "أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري" مجلة البحوث و الدراسات العلمية، المركز الجامعي يحيى فارس المدينة، العدد الأول نوفمبر 2007، ص 09 .

² التيجاني بشير ، التحضر و التهيئة العمرانية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 66.

المطلب الأول : مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

لتحديد مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير سيتم تقسيم المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

الفرع الثاني: خصائص المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

الفرع الأول : تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

« المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير هو أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة و مخططات التنمية و يضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي»¹.

ويعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير² أداة ذات طبيعة توقعية يوضع لمدة 20 سنة و هو قابل للمعارضة به أمام الغير³.

و يلاحظ عن هذا المخطط العمراني الجديد بأنه يختلف عن مخططات التعمير التي سبق التطرق إليها، في كونه لا يهتم بالتهيئة العمرانية داخل حدود المخطط العمراني للتجمع الحضري فقط بقدر ما يتناول التجمع الحضري داخل إطاره الطبيعي و البيئي، فهو ينظم العلاقات بينه وبين باقي نقاط الوسط الأخرى الموجودة على المستوى المحلي و الإقليمي و يراعي جوانب الانسجام و التناسق بينه و بين جميع المراكز الحضرية المجاورة⁴.

ويتمحور موضوع المخطط حول تحديد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، تحديد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب البلدية أو مجموعة البلديات حسب القطاع، تحديد توسيع المباني السكنية و تمركز المصالح و النشاطات

¹ المادة 16 من القانون 90-29 المؤرخ في 2 ديسمبر 1990 ، المتعلق بالتهيئة و التعمير ، المعدل و المتمم بالقانون 04-05، ج ر عدد 52 .

² اعتمد قانون التهيئة و التعمير المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ومخطط شغل الأراضي، بالموازاة مع تحرير سوق العقار، حيث يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أداة لاستشراف و توجيه النمو على المدى البعيد. لمزيد من المعلومات أنظر، معاوية سعيدوني، "أزمة التحديث و التخطيط العمراني في الجزائر جذورها، واقعها، آفاقها" مجلة عمران للعلوم الإجتماعية والإنسانية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العدد السادس عشر، المجلد الرابع، ربيع 2016، ص 34.

³ إقولي أولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة و النشر، 2016، ص 69.

⁴ التيجاني بشير، المرجع السابق، ص 66 .

و طبيعة و موقع التجهيزات الكبرى و الهياكل الأساسية، كما يحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية و المناطق الواجب حمايتها¹.

الفرع الثاني : خصائص المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

عرف القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم بالقانون 04-05 المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير كأداة للتعمير بوجه: قانوني من جهة، محلي و تقني من جهة أخرى.

أولا : خاصية القانونية أو الإلزامية

نلاحظ أن القانون 90-29 منح للقواعد التي جاءت بها أدوات التهيئة و التعمير حكم القواعد الجهرية، الأمرة المتصلة بالنظام العام. حيث ألزم المشرع الجميع بما فيها الإدارة على احترام محتواها، و يتجلى ذلك من خلال إجراءات إعداد المخطط من استشارة واسعة و محاولة إشراك الجميع فيها لتمكينهم من التعبير عن انشغالاتهم و إدراج اقتراحاتهم قبل المصادقة عليه قانونيا، لأنه بعد المصادقة عليه يصبح المخطط ملزم للجميع، و تتضح صفة الإلزامية أيضا من خلال قابلية المخطط للمعارضة به أمام الغير².

ثانيا : خاصية المحلية

تتجلى صفة المحلية للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من خلال معرفة المجال أو الإقليم الذي يغطيه المخطط وهو ما وضحه المشرع من خلال القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير حيث نص على أن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية.

بمعنى الأصل هو أن يغطي المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بلدية واحدة، لكن يمكن أن يضم مجموعة من البلديات سواء داخل ولاية واحدة أو تابعة لولايات مختلفة تجمع بينها مصالح اقتصادية و اجتماعية³.

¹ المادتين 16 و 17 من القانون 90-29، السابق الذكر .

² صادق بن عزة ، " دور الإدارة في مجال تطبيق أحكام العمران في التشريع الجزائري" ، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2011-2012، ص 34.

³ المواد 10، 12، 16 من القانون 90-29، السابق الذكر .

ثالثا : خاصية التقنية

تظهر صفة التقنية للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير¹ من خلال مضمونه حيث يتجسد مضمون المخطط في التقرير التوجيهي والمستندات البيانية المرجعية فنجد بأن التقرير التوجيهي يعتمد على خاصيتي التحليل والتوقع بينما الوثائق البيانية تركز على المخططات².

المطلب الثاني: مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

« يتجسد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في نظام يصحبه تقرير توجيهي و مستندات بيانية مرجعية³، ولتوضيح ذلك سنقسم المطلب كما يلي:

الفرع الأول: التقرير التوجيهي

الفرع الثاني: لائحة التنظيم

الفرع الثالث: الوثائق و المستندات البيانية

الفرع الأول: التقرير التوجيهي

يعد التقرير التوجيهي أول وثيقة مكتوبة يتضمنها ملف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و التي تمثل قاعدة أو منطلق لبقية الوثائق الأخرى، و يقدم فيه عرض حول :
- تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي و الديمغرافي و الاجتماعي والثقافي لتراب البلدية أو البلديات المعنية⁴.
و يقصد بها التعرض و الكشف عن الوضعية القائمة في حيز الدراسة (إقليم بلدية أو أقاليم عدة بلديات) من حيث المعطيات المتعلقة بالجانب الديمغرافي، مدى ترابط تنمية المدينة مع ريفها والمدن الأخرى المحيطة بها و كذا دورها في إطار الشبكة العمرانية للمدن، و تضبط النتائج في إطار جداول و رسوم بيانية إحصائية تبين كيفية تطور الحالة العمرانية محل الدراسة وفق أزمنة محددة .

¹ و يتميز المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير كغيره من أدوات التهيئة و التعمير بالطابع المؤقت و الذي يتجسد من خلال إمكانية مراجعته حتى يتمكن من مواكبة سياسة التخطيط في الدولة وفق الشروط التي يحددها القانون.

² المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 05-317 و المتمم بالمرسوم التنفيذي 12-148، ج ر عدد 26 .

³ المادة 17 من القانون 90-29، السابق الذكر .

⁴ المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177، السابق الذكر .

- قسم التهيئة المقترح بالنظر للتوجيهات في مجال التهيئة العمرانية و حماية الساحل والحد من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية.
- ويتم ذلك انطلاقا من تشخيص حيز الدراسة من جانب إمكانياته المادية والطبيعية .

الفرع الثاني: لائحة التنظيم

- تحدد اللائحة القواعد المطبقة بالنسبة لكل قطاع من القطاعات المنصوص عليها في القانون 29/90 والمشملة على:
 - التخصيص الغالب للأراضي عند الاقتضاء، وطبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى اجراءات خاصة، لاسيما تلك المقررة في مخطط تهيئة الساحل¹.
 - الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأرض.
 - الارتفاعات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.
 - تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية والخدمات والأعمال وطبيعتها.
 - وإذا اقتضى الأمر، شروط البناء الخاصة بالساحل و الأقاليم ذات الميزة الطبيعية أو الثقافية البارزة و كذا الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد².
 - و نلاحظ بأن المشرع الجزائري أبدى اهتمامه بمسألة الوقاية من الكوارث الطبيعية و يتجلى ذلك من خلال التعديلات التي لحقت بالقانون 90-29 و المراسيم المتخذة لتطبيقه، حيث نجد بأن المرسوم التنفيذي 05-317 أضاف جملة من القواعد و هي:
 - المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية، لاسيما التصدعات الزلزالية أو الإنزلاقات أو انهيارات التربة، والتدفقات الوحلية و إرتصاص التربة و التميع و الانهيارات و الفيضانات.
 - مساحات حماية المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المؤسسات و المنشآت الأساسية، لاسيما منها المنشآت الكيماوية و البتروكيماوية وقنوات نقل المحروقات و الغاز و الخطوط الناقلة للطاقة.
 - المناطق الزلزالية وتصنيفها حسب درجة قابليتها لخطر الزلازل .
 - الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية و المخططات الخاصة للتدخل³

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي 91-177، ج ر عدد 62.

² سماعين شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة للطباعة و النشر، الجزائر ، 2004، ص ص 174-175.

³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 05-317، السابق الذكر.

الفرع الثالث : الوثائق و المستندات البيانية

هي وثائق تقوم على فكرة ترجمة ما تم الاتفاق عليه بين الأعضاء القائمين على إعداد دراسة المخطط و المجسدة في الوثائق التقنية إلى رسومات، و تشمل الوثائق و المستندات البيانية على مخطط الواقع القائم ومخطط تهيئة.

أولاً : مخطط الواقع القائم

و يعرف أيضا بمخطط الوضعية الحالية للإطار المبني وغير المبني للنسيج العمراني حيث يوضح فيه الحالة الفيزيائية و العمر الافتراضي لمشمات المدينة خاصة حالة شبكات منافع المدينة من طرق و صرف صحي و ماء للشرب .

ثانياً : مخطط تهيئة

يبين في مخطط التهيئة حدود كل من :

- القطاعات المعمرة، والقابلة للتعمير، والمخصصة للتعمير في المستقبل، وغير القابلة للتعمير.
 - بعض أجزاء الأرض كالساحل : الأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية العالية أو الجيدة والأراضي ذات الصبغة الطبيعية و الثقافية البارزة.
 - مساحات مخططات شغل الأراضي التي تأتي تنفيذاً له.
 - مخطط إرتفاقات الواجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.
 - مخطط تجهيز: يبرز خطوط مرور الطرق و أهم سبل إيصال ماء الشرب وماء التطهير وكذا تحديد مواقع التجهيزات الجماعية ومنشآت المنفعة العمومية¹.
- كما نجد بأن المشرع قد عزز من ضمانات الوقاية من الكوارث الطبيعية من خلال إضافة مخطط يحدد مساحات المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و/أو التكنولوجية و المخططات الخاصة للتدخل².

¹ سماعين شامة، المرجع السابق ، ص ص 175-176.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي 05-317، السابق الذكر.

المطلب الثالث : إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

تتلخص إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في ثلاثة مراحل أساسية و التي تتمثل في:

الفرع الأول: مرحلة التحضير والإعداد

الفرع الثاني: مرحلة الإستقصاء العمومي

الفرع الثالث: مرحلة المصادقة

الفرع الأول: مرحلة التحضير و الإعداد

يتم إعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بناء على مبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته.

حيث تتم الموافقة على مشروع المخطط بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يغطي بلديتين أو أكثر¹، و يجب أن تبين هذه المداولة ما يأتي:

- التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة إلى التراب المقصود.

- كيفيات مشاركة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية و الجمعيات في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

- القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية في إطار تنفيذ المادة 13 من القانون 90-29. و بعد صدور المداولة يتم تبليغها إلى الوالي المختص إقليميا و تنشر مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

بناء على هذه المداولة و مذكرة التقديم و المخطط الذي يرسم حدود التراب الذي يشمل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يحدد الوالي المختص إقليميا مخطط تدخل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إذا كان التراب المعني تابعا لولاية واحدة و في حالة أراضي بلدية تابعة لولايات مختلفة تحدد محيطات تدخل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بقرار مشترك من الوزير المكلف بالتعمير و الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية.²

¹ المادتين 25 و 26 من القانون 90-29، السابق الذكر.

² المواد من 02 إلى 05 من المرسوم التنفيذي 91-177، السابق الذكر .

كما يمكن إسناد مهمة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلى مؤسسة عمومية مشتركة إذا كان هذا المخطط يشمل تراب بلديتين أو أكثر، غير أن المقررات التي تتخذها المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات و التي تدخل في إطار الإجراءات المحددة في المرسوم 91-177، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية¹.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء غرف التجارة و رؤساء غرف الفلاحة و رؤساء المنظمات المهنية و رؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد المخطط، تمنح لهؤلاء مهلة 15 يوما من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح عن رغبتهم في المشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير وفي حالة القبول فهم ملزمون بتعيين ممثليهم، ليقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية² عند انقضاء المهلة بإصدار قرار يبين قائمة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية أو الجمعيات التي طلبت استشارتها بشأن مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

تتمثل المصالح المستشارة وجوبا بعنوان الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة على المستوى الولائي في: مصالح التعمير، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري و النقل، الأشغال العمومية، المباني و المواقع الأثرية و الطبيعية، البريد و المواصلات³. ونلاحظ أن المشرع أراد توسيع دائرة التشاور وجعل المخطط شاملا لمختلف الميادين و أكثر فاعلية، فقد جعل من الاستشارة إلزامية مقيدا بذلك إرادة البلدية بالنسبة للإدارات

¹ المادتين 05 و 06 من المرسوم التنفيذي 91-177، السابق الذكر .

² في حالة توسع نطاق البلدية إلى حيز يضم بلديات تتبع ولايات مختلفة فإنه في هذه الحالة يميل المخطط إلى وضعية أو مربع مخططات التعمير العليا أو مخططات التعمير فوق البلدية ومن ثم يستدعي تدخل الإدارة المكلفة بالتهيئة الإقليمية على مستوى الدراسة و الإعداد حتى تضمن تجانس بين مختلف مكونات الدراسة لذا يفترض تفعيل العمل بالمخطط الولائي للتهيئة إذا كان نطاق المخطط يتجاوز حدود إقليم بلدية واحدة، أو بالمخطط الجهوي للتهيئة إذا كان النطاق يظم بلديات تنتمي إلى ولايات مختلفة، لمزيد من المعلومات أنظر تكواشت كمال، "التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم" أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 56.

³ المواد 06 ، 07 ، 08 من المرسوم التنفيذي 91-177، السابق الذكر .

و المصالح المنصوص عليها في المادة 08 من القانون 90-29¹.

وأضاف المرسوم التنفيذي 05-318 الإدارات و المصالح الإدارية التابعة للدولة المكلفة بالبيئة، التهيئة العمرانية، السياحة².

أما المرسوم التنفيذي 12-148 فقد أضاف مصلحة الصناعة و ترقية الاستثمار³.

وتتمثل المصالح المستشارة وجوبا بعنوان الهيئات و المصالح العمومية المكلفة على المستوى المحلي هي مصالح: توزيع الطاقة، النقل، توزيع الماء، الضبط العقاري حيث تم إضافة هذه الأخيرة بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي 12-148.

غير أن الواقع يبين تقصير واضح في عملية المشاركة والمساهمة في إطار مخطط التهيئة و التعمير من قبل الإدارات المدعوة لذلك، وحتى إدارة البلدية بمنتخبها وموظفيها التابعين لمصلحة التعمير يتراجعون تاركين عملية إنجاز المخطط تتم وفق الثنائية: مكتب الدراسات من جهة أولى و مديرية التعمير والهندسة المعمارية و البناء من جهة ثانية⁴.

بعدها ينشر هذا القرار مدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويبلغ للإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية، و للجمعيات والمصالح التابعة للدولة المعنية.

ثم يبلغ مشروع المخطط المصادق عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية للإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية و الجمعيات و المصالح المعنية و المذكورة أعلاه وتمهل مدة 60 لإبداء آرائها أو ملاحظاتها، وإذا لم تجب خلال هذه المهلة عد رأيها موافقة ضمنية⁵.

¹ مزوزي كاهنة، "مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية"، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2011-2012، ص 39 .

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي 05-317، السابق الذكر.

³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 12-148 المؤرخ في 28 مارس 2012، يتم المرسوم التنفيذي 91-177، ج ر عدد 19.

⁴ كمال تكواشت، المذكرة السابقة، ص 61.

⁵ المادتين 08 و 09 من المرسوم التنفيذي 91-177، السابق الذكر.

الفرع الثاني : مرحلة الاستقصاء العمومي

يخضع مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه للاستقصاء العمومي¹ مدة 45 يوما ويصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية قرارا بهذا الصدد، و يجب أن يتضمن هذا القرار ما يلي:

- تعيين المكان أو الأماكن التي يمكن استشارة مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير فيه أوفيها.

- تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين.

- توضيح تاريخ انطلاق مدة التحقيق و تاريخ انتهائها.

- تحديد كفيات إجراء التحقيق العمومي.

ثم ينشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة الاستقصاء العمومي، و تبلغ نسخة من القرار إلى الوالي المختص إقليميا.

كما يمكن فتح سجل خاص بالاستقصاء يكون مرقما و موقعا من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، و تدون فيه كل الملاحظات التي ترسل إلى المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، بعدها يقفل سجل الاستقصاء عند انتهاء المهلة القانونية والمقدرة ب 45 يوما ويوقعه المفوض المحقق أو المفوضون المحققون الذين يقومون خلال 15 يوما الموالية بإعداد محضر قفل الاستقصاء ويرسلونه إلى المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، مصحوبا بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته، كما يمكن الإعراب عن هذه الملاحظات مباشرة.

الفرع الثالث : مرحلة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

يرسل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بعد تعديله عند الاقتضاء إلى الوالي مصحوبا بملف المصادقة الذي يجب أن يحتوي على الوثائق التالية:

- مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية².

¹ يعد التحقيق العمومي كآلية يتم من خلالها إشراك السكان حتى و لو لم يكونوا مالكين بإبداء آرائهم و اقتراحاتهم في رسم ملامح مختلف التصورات لمدينتهم و بالأحرى لبلديتهم مما ييسر على الجميع الانخراط في هذه العمليات و يضيف المزيد من النجاعة عليها. أنظر كمال تكواشت ، المذكرة السابقة، ص 62.

² المواد من 08 إلى 15 من المرسوم التنفيذي 91-177 ، السابق الذكر .

- رأي المجلس الشعبي الولائي أو المجالس الشعبية الولائية.
- سجل الاستقصاء العمومي و محضر قفل الاستقصاء العمومي و النتائج التي يستخلصها المفوض المحقق أو المفوضون المحققون¹.
- الوثائق المكتوبة و البيانية للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير
- حيث يتلقى الوالي رأي المجلس الشعبي الولائي المختص إقليميا خلال 15 يوما الموالية لتاريخ استلام الملف.
- و بعدها يصادق على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير حسب الحالة و تبعا لأهمية البلدية أو البلديات المعنية :
- بقرار من الوالي بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200 000 ساكن .
- بقرار من الوزير المكلف بالتعمير ، مشترك حسب الحالة مع وزير أو عدة وزراء بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يفوق عدد سكانها 200 000 ساكن و يقل عن 500 000 ساكن.
- بمرسوم تنفيذي يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يكون عدد سكانها 500 000 ساكن فأكثر².
- وبعد المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يوضع تحت تصرف الجمهور و يبلغ للجهات الآتية:
- الوزير المكلف بالتعمير، الوزير المكلف بالجماعات المحلية، مختلف الأقسام الوزارية المعنية ، رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية المصالح التابعة للدولة المعنية بالتعمير، الغرف التجارية، الغرف الفلاحية³.

أولا: تعديل مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير:

- يعدل مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بعد التحقيق العمومي ليأخذ بعين الاعتبار عند الاقتضاء خلاصات التحقيق العمومي ثم يوجه إثر الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي البلدي للسلطة المختصة من أجل المصادقة.

¹ المادة 15 من المرسوم التنفيذي 91-177 ، السابق الذكر .

² المادة 28 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

³ المادتين 15 و 16 من المرسوم التنفيذي 91-177، السابق الذكر .

ثانيا: مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير:

لا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلا إذا كانت القطاعات المزمع تعميمها و المذكورة في المادة 19 من القانون 90-29 في طريق الإشباع، أو إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المعينة لها، و يصادق على مراجعات و تعديلات المخطط بنفس طريقة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير¹.

نستشف من هذا النص أن الأصل هو عدم مراجعة للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير والاستثناء هو المراجعة في حالات محددة، أي لا يتم إعادة النظر في المخطط بالمراجعة إذا كان إعداد المخطط بطريقة سليمة، وهذا بهدف العمل على الحفاظ على استقرار المعاملات و الثقة القانونية التي هي روح و أساس القانون، علما بأن إعداد المخطط قد يتطلب مدة تزيد عن خمس سنوات (5) أحيانا، و في حالة الأخذ بفكرة المراجعة الدورية كل خمس (5) سنوات فإننا سنقع في حلقة مفرغة، غير أنه تتم مراجعته إذا ما تم إعداده بطريقة لا تتحكم في العامل الديموغرافي، العامل التنموي، الخطأ في اختيار المواقع والمبالغة في المساحات المخصصة للمشاريع العمرانية إضافة إلى الحالات المذكورة سابقا².
وسنوضح مراحل اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من خلال الشكل التالي:

¹ المادتين 26 و 28 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

² كمال تكواشت، المذكرة السابقة، ص64.

المطلب الرابع: الدور الرقابي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يتجسد الدور الرقابي للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من خلال إستراتيجيته في تنظيم عملية البناء و التي أقرها المشرع الجزائري ضمن أهداف محددة يعمل المخطط على تحقيقها.

و لتوضيح الدور الرقابي للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير سيتم تقسيم المطلب كمايلي:

الفرع الأول : أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

الفرع الثاني : آثار المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

الفرع الأول : أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

لا تقتصر الأهداف المرجوة من إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير على تحديد المناطق التي يمكن تعميمها حسب ما يقتضيه النسيج العمراني فقط، بل يهدف كذلك إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها و يتضح ذلك من خلال ما يلي:

- تحديد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع، بغرض التحكم في الاستعمال الحسن لحركة البناء والتعمير بأراضي إقليم البلدية، لأن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يقوم بتقسيم أراضي مختلف القطاعات إلى قطاعات فرعية في شكل مناطق متجانسة و التي تغطيها مخططات شغل أراضي.

- تحديد توسع المباني السكنية و تمركز المصالح و النشاطات و طبيعة و موقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية، إضافة إلى تقسيم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لإقليم البلدية إلى قطاعات فإنه يقوم أيضا بتخصيص بعض الأراضي لاستقبال بعض المشاريع ذات الأهمية بتوطين التجهيزات الجماعية الكبرى والبنى التحتية، لاسيما تلك المتعلقة بالنقل وشبكات التهيئة المختلفة، و بمعنى آخر فإن المخطط ينص على تثبيت جميع المشاريع التي تكون قاعدتها محل نزع الملكية أو ممارسة حق الشفعة الإدارية لصالح الجماعات نظرا لطابعها اللصيق بالمصلحة العامة و المنفعة العمومية .

- تحديد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها.¹

¹ المواد 18، 26، 28 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

فحرصا على الوصول إلى التوازن بين مختلف القطاعات و وظائف المدينة فإن المخطط قد يخصص مناطق خاصة مستقلة محتواة في مختلف قطاعات التعمير مثل: مناطق النشاطات الخاصة و المتمثلة في مناطق النشاطات الصناعية، ومناطق النشاطات التجارية و مناطق التوسع السياحي إضافة إلى المحيطات المخصصة للاستعمال الخاص و المتمثلة في المفرغات العمومية و المقابر، كذلك حماية الأراضي الفلاحية، حماية البيئة والموارد الطبيعية وحماية المناطق ذات التراث الثقافي و التاريخي.

- حماية الأراضي الفلاحية: لقد اعتنى المشرع الجزائري بالأراضي الفلاحية نظرا للزيادة السكانية المستمر وتفشي ظاهرة الفوضى على تلك الأراضي دون احترام المعايير و الشروط القانونية المحددة في هذا المجال .

- حماية البيئة والموارد الطبيعية: لقد أكد المشرع الجزائري في العديد من القوانين بما فيها قانون التهيئة و التعمير على ضرورة حماية البيئة¹.

- إن لعدم تطبيق أدوات التهيئة و التعمير (المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي) علاقة بسوء إنجاز و تهيئة المناطق الحضرية .

- لغياب تطبيق المعايير و المقاييس العمرانية في إنجاز المشاريع السكنية آثار سلبية على السكان² .

الفرع الثاني: آثار المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

تحدد أدوات التهيئة والتعمير قوام الأراضي العامرة و القابلة للتعمير³، حيث يقوم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بتقسيم المنطقة التي يتعلق بها إلى أربع قطاعات والقطاع هو جزء من تراب البلدية يتوقع تخصيص أراضيها لاستعمالات عامة وأجال محددة للتعمير بالنسبة لقطاعات التعمير و القطاعات المحددة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير هي :

¹ لعويجي عبد الله، "قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2011-2012، ص ص 25 - 26.

² يمينة زرفة وزينب قماس، "أدوات التهيئة والتعمير بالجزائر بين الأهداف و الوظيفة" مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 34/35، مارس 2014، ص 54.

³ المادة 66 من القانون 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري، المعدل و المتمم بالأمر 95-26، ج ر عدد 49.

- القطاعات المعمرة
- القطاعات المبرمجة للتعمير
- قطاعات التعمير المستقبلية
- القطاعات غير القابلة للتعمير

أولاً: القطاعات المعمرة

تشمل القطاعات المعمرة كل الأراضي حتى و إن كانت غير مجهزة بجميع التهيئات التي تشغلها بنايات مجتمعة و مساحات فاصلة ما بينها ومستحوزات التجهيزات و النشاطات ولو غير مبنية كالمساحات الخضراء و الحدائق والفسحات الحرة و الغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المتجمعة.

كما تشمل القطاعات المعمرة أيضا الأجزاء من المنطقة المعمرة الواجب تجديدها وإصلاحها وحمايتها¹.

والقطاعات المعمرة هي عبارة عن أراضي تتواجد أساسا في وسط المدينة و في أحيائها العتيقة، و هي عبارة عن مناطق سكنية ذات كثافة ضعيفة (سكن فردي) أودات كثافة عالية (سكن جماعي) ومناطق ذات تعدد وظيفي (تجارة و خدمات) و بالتالي تتميز هذه القطاعات المعمرة بحقوق بناء عالية جدا نتيجة كثافة النسيج العمراني من حيث البنايات و النشاطات القائمة، ومنه فالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لا يقترح في هذا النوع من القطاعات التعمير القائم على التوسع وإنجاز بناءات جديدة، فهي قطاعات منتجة، فذلك بحسب الظروف الخاصة والمعطيات التي يفرضها الواقع الميداني و تبعا للبرنامج البلدي المسطر فإنه قد يفرض المخطط إجراء تحويلات في خصائص النسيج العمراني في صورة تكثيف مع المنتج الجديد لمواد البناء و الأشكال الهندسية و المعمارية الحديثة و أيضا لتصحيح بعض الوضعيات و تفعيلها، لهذا فإن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير قد ينص على إدماج بعض الأحياء الفوضوية في النسيج العمراني و القيام ببعض العمليات الخاصة لحماية بعض الأماكن ذات القيمة التاريخية أو المعمارية التي تشكل قطاعات ذات خصوصية تتطلب المصلحة العامة حمايتها².

¹ المادة 19 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

² لعويجي عبد الله ، المذكرة السابقة ، ص ص 23-24.

كما تتميز هذه القطاعات بكونها أماكن مجهزة أو في طريق التجهيز، و على هذا الأساس فإنه يجب أن تكون استجابة إدارة البلدية بالنسبة لطالبي رخصة البناء بالإيجاب و دون تأخير، و هذا بغرض تفادي لجوء السكان وأصحاب المحلات للقيام بتعديلات بإضافة بنايات أفقيا أو عموديا، بطريقة فوضوية كما يجب أن تكون تصاميم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بالنسبة لهذا النوع من القطاعات مرنة بالقدر الكافي الذي تعطي فيه الفرصة للأفراد للقيام بالمبادرة في التحديد والمساهمة في تزيين و تجميل المحيط المبني و غير المبني للنسيج العمراني في ظل القواعد العامة المنصوص عليها في قانون التهيئة و التعمير .

ثانيا: القطاعات المبرمجة للتعمير

تشمل القطاعات المبرمجة للتعمير الأراضي المخصصة للتعمير على الأمدين القصير و المتوسط في آفاق عشر سنوات حسب جدول من الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير .

أي أنها مخصصة لتعرف كثافة عمرية عالية في آجال لا تتجاوز عشر سنوات وتتميز هذه القطاعات بظاهرة المضاربة العقارية التي يقوم بها أصحاب أو ملاك الأراضي الواقعة داخل هذه القطاعات، و بالتالي تكون هذه الأخيرة عرضة لنشوء و انتشار البناء الفوضوي بمختلف أنماطه الصلب و القصديري، و التي تكون في شكل أحزمة تخنق المدن وتمنعها من التوسع العمراني، حيث يهدف هؤلاء المخالفون أصحاب البناءات الفوضوية إلى الاستفادة من مزايا كل المدينة و الريف معا و المتمثلة في تربية المواشي و الدواجن و رعايتها في مداخل المدينة وفي المساحات الخضراء و الغابات الحضرية و بالتالي تعد القطاعات المبرمجة للتعمير كقطاعات حساسة جدا تتطلب العناية الكبيرة من الإدارة و بالأخص في مجال المراقبة الإدارية لأشغال البناء و الذي تسهر على أدائه شرطة العمران و الموظفون المختصون بذلك¹.

¹ لعويجي عبد الله ، المذكرة السابقة ، ص ص 23-24.

ثالثا: قطاعات التعمير المستقبلية

تشمل قطاعات التعمير المستقبلية الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في أفق عشرين سنة، حسب الآجال المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير¹. حيث يهدف من وراء تخصيص هذه الأراضي الحفاظ على القدرات الكامنة لتوسيع عمراني لمستقبل المدينة و التجمعات السكانية، و بالتالي فمن الضروري تطبيق إجراءات صارمة على كل الأراضي المتواجدة في هذه القطاعات، و التي يجب أن تخضع من حيث المبدأ إلى ارتفاقات مؤقتة بعدم البناء إلا أنه يمكن الإذن أو الترخيص بالبناء في حالة غياب مخطط شغل الأراضي ووفق لحقوق بناء ضعيفة جدا كاستثناء في الحالات التالية:

- تجديد وتعويض وتوسيع المباني المفيدة للاستعمال الفلاحي .
- البناءات والمنشآت اللازمة للتجهيزات الجماعية وإنجاز العمليات ذات المصلحة الوطنية .
- البناءات التي تبررها المصلحة البلدية والمرخص بها قانونا من قبل الوالي بناء على طلب معلل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي² .
- إلا أنه تمنع في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بهذه القطاعات المستقبلية كافة الإستثمارات التي تتجاوز مدة اندثارها الآجال المنصوص عليها للتعمير، وكذلك التعديلات أو الإصلاحات الكبرى للبنىات المعنية بالهدم³ .

رابعا: القطاعات غير القابلة للتعمير

القطاعات غير القابلة للتعمير هي القطاعات التي يمكن أن تكون حقوق البناء منصوفا عليها محددة بدقة و بنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات. و بمعنى آخر، فهي قطاعات من الأقاليم العمرانية للبلدية غير مخصصة للتعمير بسبب معوقات خاصة، والتي قد تكون مناطق محمية في صورة أراضي ذات خصوبة عالية جدا أو محاجر ذات استغلال منجمي، أو مناطق طبيعية ذات نوعية بارزة عمومية أو أماكن ساحلية حساسة، أو قد تكون هذه القطاعات في صورة مناطق ذات خطورة بسبب تعرضها للفيضانات أو بسبب عدم استقرارها نتيجة لظاهرة انزلاق التربة أو انخفاضها حيث

¹ المادة 22 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

² لعويجي عبد الله ، المذكرة السابقة ، ص 24 .

³ المادة 22 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

في هذا النوع من المناطق ذات الخطورة العالية على الأرواح و الممتلكات، يمنع و لا يرخص فيها بالبناء مهما كانت الأسباب و الحجج المقدمة¹.

¹ لعويجي عبد الله ، المذكرة السابقة ، ص 25.

المبحث الثاني: مخطط شغل الأراضي

يعتبر مخطط شغل الأراضي من المخططات المحلية للتهيئة والتعمير إلى جانب المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و لم يكن هذا المخطط موجودا قبل سنة 1990 و إنما صدر مع القانون 90-29 و لتوضيح ذلك فإننا سنقوم بتقسيم المبحث كما يلي:

المطلب الأول : مفهوم مخطط شغل الأراضي

المطلب الثاني : إعداد مخطط شغل الأراضي

المطلب الثالث : مضمون مخطط شغل الأراضي

المطلب الرابع : الدور الرقابي لمخطط شغل الأراضي

المطلب الأول: مفهوم مخطط شغل الأراضي

لتحديد مفهوم مخطط شغل الأراضي قمنا بتقسيم المطلب كما يلي:

الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي

الفرع الثاني: خصائص مخطط شغل الأراضي

الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي

مخطط شغل الأراضي هو المخطط الذي يحدد بالتفصيل، في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، حقوق استخدام الأراضي و البناء¹، كما يساهم في تحديد التوجيهات الأساسية للأراضي المعنية و ضبط توقعات التعمير².

من خلال هذا التعريف نرى بأن مخطط شغل الأراضي هو أداة تفصيلية عكس المخطط التوجيهي الذي يعتبر أداة توجيهية حيث يوضح لنا مخطط شغل الأراضي بصفة مفصلة الشكل الحضري وكذا حقوق البناء .

إن مخطط شغل الأراضي يرتبط بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ارتباط عضوي لدرجة أنه لا يمكن إعداد هذا الأخير قبل المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، لأن هذا الأخير هو الذي يحدد أماكن دراسة مخططات شغل الأراضي بغرض تفصيلها جزءا جزءا طبقا لما جاء في محتوى المخطط التوجيهي .

إن مخطط شغل الأراضي يغطي حيز محدد من مجال إقليم البلدية بموجب وثائق المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير والتي لا تكون إلا في قطاعات التعمير الثلاث المنصوص عليها في القانون 90-29، ومن غير الممكن أن تخصص مخططات شغل الأراضي في القطاعات غير القابلة للتعمير³ .

الفرع الثاني : خصائص مخطط شغل الأراضي

إن مخطط شغل الأراضي باعتباره أداة من أدوات التهيئة والتعمير فهو يتميز بنفس خصائص المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و هي **خاصية الإلزامية أو القانونية** و التي كرسها المشرع الجزائري في قوانين التعمير ومن بينها القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير و الذي نص على أن أدوات التهيئة و التعمير تكون قابلة للمعارضة بها

¹ المادة 31 من القانون 90-29 ، السابق الذكر.

² المادة 11 من نفس القانون 90-29.

³ كمال تكواشت، المذكرة السابقة، ص 77.

أمام الغير، كذلك خاصية المحلية حيث الأصل أن مخطط شغل الأراضي يغطي بلدية أو جزء منها، لكن يمكنه أن يضم مجموعة من البلديات سواء داخل نفس الولاية أو تابعة لولايات مختلفة تجمع بينها مصالح اقتصادية و اجتماعية، أما خاصية التقنية فهي تبرز من خلال مضمونه و الذي يتمثل في تنظيم يرتكز على معلومات إحصائية و تحليلية إضافة إلى الوثائق البيانية التي ترتكز بالدرجة الأولى على المخططات¹.

المطلب الثاني : مضمون مخطط شغل الأراضي

يتكون قوام مخطط شغل الأراضي من لائحة تنظيم و وثائق و مستندات مرجعية و هي كالآتي:

الفرع الأول: لائحة التنظيم

الفرع الثاني: الوثائق و المستندات المرجعية

الفرع الأول: لائحة التنظيم

تتضمن لائحة التنظيم مايلي:

أولاً: مذكرة تقديم

يثبت فيها تلاءم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و كذا البرنامج المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية تبعاً لآفاق تنميتها، حيث يتم فيها التطرق بالشرح و التحليل إلى الوضعية الحالية للإقليم المغطى بمخطط شغل الأراضي و آفاقه من حيث التطور الديمغرافي، الاقتصادي و الاجتماعي و تلك المتعلقة بالسكن الشغل، التجهيزات العمومية، الخدمات، وسائل النقل و المحيط و البيئة .

إن مذكرة التقديم تسهل تفسير الأحكام المتعلقة بتنظيم مخطط شغل الأراضي و إظهار الأهداف المتبعة من قبل معدي المخطط، كما يسهل عملية المراقبة من طرف القاضي الإداري على مضمون مخطط شغل الأراضي².

¹ المواد 10، 11، 12، 31، 32، 34 من القانون 90-29، السابق الذكر.

² المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة بها، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 05-318 و المتمم بالمرسوم التنفيذي 12-166، ج ر عدد 26.

ثانيا: القواعد المنظمة

تمثل الوثيقة الأساسية لمخطط شغل الأراضي و التي تتضمن مجموعة من القواعد تبين و بكل دقة المعلومات و الشروط التالية:

- تحدد لكل منطقة متجانسة نوع المباني المرخص بها أو المحظورة و كذا وجهتها.
- حقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها بمعامل شغل الأرض و كذا معامل مساحة ما يؤخذ من الأرض، هذا مع مراعاة الأحكام المطبقة على كل من الساحل و الأراضي الفلاحية ذات الجودة العالية أو الجيدة و الأقاليم الطبيعية و الثقافية البارزة.
- شروط شغل و استخدام الأراضي بالنسبة لكل من:

* المنافذ و الطرق، وصول الشبكات إليها، خصائص القطع الأرضية، موقع المباني بالنسبة إلى الطرق العمومية و ما يتصل بها، موقع المباني بعضها من بعض على الملكية العقارية الواحدة، ارتفاع المباني، المظهر الخارجي، موقف السيارات، المساحات الفارغة المغارس، تحديد مختلف المنشآت و التجهيزات العمومية و مواقعها و كذا الطرق، الشبكات المختلفة التي تتحملها الدولة كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و تلك التي يكون عبء إنجازها على عاتق الجماعات المحلية ، هذا مع تحديد آجال إنجازها.

الفرع الثاني : الوثائق و المستندات البيانية

تتكون الوثائق و المستندات البيانية مما يلي:

- مخطط بيان الموقع.
- مخطط طبوغرافي¹.
- خارطة بمقياس (1/1500 أو 1/1000) تحدد المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك، وكذا الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية².
- مخطط الواقع القائم ، يبرز الإطار المشيد حاليا و كذا الطرق و الشبكات المختلفة و الارتفاقات الموجودة .
- مخطط تهيئة عامة يحدد ما يلي :

¹ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178، السابق الذكر.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي 05-318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-178، ج ر

- موقع إقامة التجهيزات و المنشآت ذات المنفعة العمومية.
 - خط مرور الطرق و الشبكات المختلفة مع إبراز ما تتحمله الدولة من جهة و ما تتحمله الجماعات المحلية من جهة ثانية وفقا لقواعد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.
 - المساحات الواجب الحفاظ عليها نظرا لخصوصيتها.
 - مخطط التركيب العمراني و المتضمن على الخصوص عناصر لائحة التنظيم من معامل شغل الأراضي و معامل ما يؤخذ منها مصحوبا باستحوار يجسد الأشكال التعميرية و المعمارية¹.
- وفي هذا الصدد يمكن القول انه إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يقسم المنطقة التي يتعلق بها إلى قطاعات فإن مخطط شغل الأراضي يقسم هذه القطاعات إلى مناطق طبقا لتقنية التطبيق².

المطلب الثالث: إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي

تتلخص إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي في ثلاثة مراحل أساسية وهي موضحة كالاتي :

الفرع الأول: مرحلة الإعداد و التحضير

الفرع الثاني: مرحلة الاستقصاء العمومي

الفرع الثالث: مرحلة المصادقة

الفرع الأول: مرحلة الإعداد و التحضير

يتم إعداد مشروع مخطط شغل الأراضي بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته³ و تتم الموافقة عليه بعد مداولة من المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا كان المخطط يغطي بلديتين أو عدة بلديات.

و يجب أن تبين هذه المداولة ما يأتي :

¹ سماعين شامة، المرجع السابق، ص ص 177-178 .

² يعد التطبيق في اللغة العربية مصطلح جديد، وهو مشتق من المنطقة وهو تقسيم المجال إلى عدة مناطق يخصص لكل واحدة استعمال أو وظيفة محددة مثل: منطقة سكنية، منطقة الأنشطة التجارية المختلفة، أو الصناعية، المنطقة التي يمنع فيها البناء... إلخ للمزيد أنظر كمال تكواشت، المذكرة السابقة، ص ص 83-84 .

³ المادة 34 من القانون 90-29، السابق الذكر .

- تذكيرا بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المتعلق به.
- بيانا لكيفيات مشاركة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية و الجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي.
- ثم يتم تبليغ المداولة للوالي المختص إقليميا و تنشر مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.
- و بناء على هذه المداولة ومذكرة التقديم و المخطط الذي يرسم حدود التراب الذي يشمل مخطط شغل الأراضي يحدد الوالي المختص إقليميا مخطط تدخل مخطط شغل الاراضي إذا كان التراب المعني تابعا لولاية واحدة و في حالة أراضي بلدية تابعة لولايات مختلفة تحدد محيطات شغل الأراضي بقرار مشترك من الوزير المكلف بالتعمير و الوزير المكلف بالجماعات المحلية.
- كما يمكن إسناد مهمة إعداد مخطط شغل الأراضي إلى مؤسسة عمومية مشتركة إذا كان هذا المخطط يشمل تراب بلديتين أو أكثر، غير أن المقررات التي تتخذها المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات و التي تدخل في إطار الإجراءات المحددة في المرسوم التنفيذي 178/91، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية .
- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء غرف التجارة و رؤساء غرف الفلاحة و رؤساء المنظمات المهنية و رؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي، وتمنح لهم مهلة 15 يوما من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح عن رغبتهم في المشاركة في إعداد المخطط.
- ليقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية عند انقضاء المهلة بإصدار قرار يبين قائمة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية أو الجمعيات التي طلبت استشارتها بشأن مشروع مخطط شغل الأراضي¹.
- و تتمثل المصالح المستشارة وجوبا بعنوان الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة على المستوى الولائي في: مصالح التعمير، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري

¹ المواد من 02 إلى 08 من المرسوم التنفيذي 91-178، السابق الذكر

النقل والأشغال العمومية، المباني و المواقع الأثرية و الطبيعية، البريد و المواصلات. ولقد تم بموجب المرسوم التنفيذي 05-318 إضافة كل من مصلحة البيئة والتهيئة العمرانية السياحة، الصناعة وترقية الاستثمارات.

- أما المصالح المستشارة وجوبا بعنوان الهيئات و المصالح العمومية المكلفة على المستوى المحلي هي مصالح: توزيع الطاقة، النقل ، توزيع الماء¹، الضبط العقاري². ينشر هذا القرار مدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويبلغ للإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية، و للجمعيات و المصالح التابعة للدولة المعنية، بعدها يبلغ مشروع المخطط المصادق عليه بموجب بمداولة للإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية و الجمعيات و المصالح المعنية و المذكورة أعلاه وتمهل مدة 60 لإبداء آرائها أو ملاحظاتها، وإذا لم تجب عد رأيها موافقا.

الفرع الثاني : مرحلة الاستقصاء العمومي

يخضع مشروع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه للاستقصاء العمومي مدة 60 يوما ويصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية قرارا بهذا الصدد و يجب أن يتضمن هذا القرار ما يلي:

- تعيين المكان أو الأماكن التي يمكن استشارة مشروع مخطط شغل الأراضي فيه أو فيها.

- تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين.

- توضيح تاريخ انطلاق مدة التحقيق و تاريخ انتهائها.

- تحديد كفاءات إجراء التحقيق العمومي.

ينشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة الاستقصاء العمومي، و تبلغ نسخة من القرار إلى الوالي المختص إقليميا³.

كما يمكن فتح سجل خاص بالاستقصاء يكون مرقما و موقعا من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، و تدون فيه كل الملاحظات التي ترسل إلى المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، بعدها يقفل سجل الاستقصاء عند

¹ المادة 08 من المرسوم التنفيذي 91-178، السابق الذكر.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي 12-166 المؤرخ في 05 أبريل 2012، يتم المرسوم التنفيذي 91-178، ج ر عدد 21.

³ المواد من 08 إلى 11 من المرسوم التنفيذي 91-178 ، السابق الذكر .

انتهاء المهلة القانونية والمقدرة بـ 60 يوما، ويوقعه المفوض المحقق أو المفوضون المحققون الذين يقومون خلال 15 يوما الموالية بإعداد محضر قفل الاستقصاء ويرسلونه إلى المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية مصحوبا بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته، كما يمكن الإعراب عن هذه الملاحظات مباشرة¹.

الفرع الثالث: مرحلة المصادقة على مخطط شغل الأراضي

يرسل مخطط شغل الأراضي بعد تعديله عند الاقتضاء إلى الوالي، مصحوبا بسجل الاستقصاء و بمحضر قفل الاستقصاء و النتائج التي يستخلصها المفوض المحقق إلى الوالي المختص إقليميا الذي يبدي رأيه و ملاحظاته خلال 30 يوما ابتداء من تاريخ استلام الملف و إذا انقضت هذه المهلة، و لم يبد الوالي ملاحظاته حول المشروع، اعتبر رأيه موافقا، بعدها يصادق المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة على مخطط شغل الأراضي مع الأخذ بعين الاعتبار ملاحظات الوالي، و بعد المصادقة على المخطط يبلغ للجهات الآتية :

- الوالي المختص أو الولاية المختصين إقليميا.
- المصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، الغرفة التجارية، الغرفة الفلاحية.

ثم يوضع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي و الذي يبين ما يأتي :

- تاريخ بدء عملية الوضع تحت التصرف.
- المكان الذي أو الأماكن التي يمكن استشارة الوثائق فيها.
- قائمة الوثائق الكتابية و البيانية التي يتكون الملف منها².

و يصبح فاقد المفعول بعد 60 يوما من وضعه تحت تصرف الجمهور³.

¹ المادتين 12 و 13 من المرسوم التنفيذي 91-178 السابق الذكر.

² المواد من 14 إلى 17 من نفس المرسوم التنفيذي 91-178.

³ المادة 36 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

أولاً: تعديل مخطط شغل الأراضي

يعدل مشروع مخطط شغل الأراضي بعد التحقيق العمومي ليأخذ بعين الاعتبار عند الاقتضاء خلاصات التحقيق العمومي ثم يصادق عليه عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية .

لا تخضع القواعد و الارتفاقات المحددة بموجب مخطط شغل الأراضي لأي ترخيص بالتعديل إلا ما يتعلق بالتكيفات الطفيفة التي تفرضها طبيعة الأرض، أو شكل قطع الأراضي أو طابع البناءات المجاورة¹.

ثانياً: مراجعة مخطط شغل الأراضي

لا يمكن مراجعة مخطط شغل الأراضي مراجعة كلية أو جزئية وبعد مداولة المجلس الشعبي البلدي بهذا الشأن إلا بالشروط التالية² :

- 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 المبني الموجود في حالة خراب أو في حالة من القدم تدعو إلى تجديده.

- إذا كان الإطار المبني قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية.

- 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 ذي مصلحة وطنية يصادق على مراجعات المخطط الساري المفعول في نفس الظروف و الأشكال المنصوص عليها لإعداد مخطط شغل الأراضي³.

من خلال ما سبق نجد بأن إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي هي نفسها إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و الاختلاف الوحيد في مرحلة الإعداد يكمن

¹ المادتين 33 و 36 من القانون 90-29 السابق الذكر .

² المادة 19 من المرسوم التنفيذي 91-178، السابق الذكر .

³ المادة 37 من القانون 90-29، السابق الذكر

في مهلة الإستقصاء العمومي و المقدرة بـ 60 يوما و تأتي هذه الفترة أطول كون مخطط شغل الأراضي أكثر تفصيلا.¹

وسنوضح مراحل اعداد مخطط شغل الاراضي من خلال الشكل التالي:

¹ مزوزي كاهنة ، المذكرة السابقة ، ص 45 .

المطلب الرابع : الدور الرقابي لمخطط شغل الأراضي

يتجسد الدور الرقابي لمخطط شغل الأراضي من خلال إستراتيجيته في تنظيم عملية البناء في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و التي أقرها المشرع الجزائري ضمن أهداف محددة يعمل المخطط على تحقيقها.

و لتوضيح الدور الرقابي لمخطط شغل الأراضي سيتم تقسيم المطلب كما يلي :

الفرع الأول: أهداف مخطط شغل الأراضي

الفرع الثاني: آثار مخطط شغل الأراضي

الفرع الأول : أهداف مخطط شغل الأراضي

لا تقتصر الأهداف المرجوة من إعداد مخطط شغل الأراضي، على تحديد المناطق التي يمكن تدميرها حسب ما يقتضيه النسيج العمراني فقط، بل يهدف كذلك إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها و يتضح ذلك من خلال ما يلي :

أولا: التنظيم المجالي

يعتبر مخطط شغل الأراضي أداة فعالة في تنظيم المجال الحضري، فتبعا لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يتم التدخل على كل قطاع أو مجموعة من قطاعات التعمير التي يشملها مخطط شغل الأراضي حسب الضرورة التي يفرضها، حيث تتمثل مختلف هذه التدخلات في: إعادة الهيكلة الحضرية، التهيئة و إعادة التهيئة الحضرية، إعادة التأهيل الحضري و التكتيف الحضري و يظهر ذلك من خلال القواعد التالية:

- التحديد بصفة مفصلة بالنسبة للقطاع أو القطاعات أو المناطق المعنية الشكل الحضري و التنظيم و حقوق البناء و استعمال الأراضي.

- تعيين الكمية الدنيا و القصوى من البناء المسموح به و المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو بالمتر المكعب من الأحجام، و أنماط البناء المسموح بها و استعمالاتها¹.

¹ ربيعة سنوسي، " أدوات التهيئة و التعمير بين التشريع و التطبيق "، مذكرة ماجستير في الهندسة المعمارية، تخصص المدينة و المجتمع، معهد الهندسة المدنية و الري و الهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2010-2011، ص 45 .

ثانيا: التخطيط التفصيلي

لا يكتفي مخطط شغل الأراضي بإعطاء توجيهات عامة مثل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بل يتطرق إلى أدق التفاصيل مثل أشكال القطع الأرضية، مساحاتها الطرق التي تفصلها، معامل شغل الأرض ، معامل الاستحواذ على الأرض... الخ¹

ويظهر ذلك من خلال القواعد التالية :

- ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات .
- تحديد المساحة العمومية و المساحات الخضراء و المواقع المخصصة للمنشآت العمومية و المنشآت ذات المصلحة العامة، و كذلك تخطيطات و مميزات طرق المرور .
- تحديد الارتفاعات .
- تحديد الأحياء و النصب التذكارية و المواقع و المناطق الواجب حمايتها و تجديدها و إصلاحها.
- تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها².

الفرع الثاني: آثار مخطط شغل الأراضي

رغم أن المشرع لم يشر صراحة إلى أن مخطط شغل الأراضي يقسم إقليم البلدية إلى مناطق، إلا أننا نلاحظ أن الدور التفصيلي يحتم ذلك ، فيتم تقسيم المناطق إلى قسمين رئيسيين :

أولا : المناطق العمرانية

و هي المناطق التي تكون بها التجهيزات العمومية كافية لانطلاق البناء عليها مباشرة و لو لم يتم استلامها، إذ أن الشروع في تزويد منطقة ما بالتجهيزات العمومية يكفي لإطفاء صفة العمرانية عليها، على أن يتم تقسيمها إلى مناطق فرعية، و هذا حسب خصوصية نشاط كل واحد منها مثل المراكز التاريخية، المنطقة المعدة للبناء الذاتي، أو تلك المعدة للنشاطات الحرفية أو الصناعية إلى غيرها من النشاطات، و حتى تلك المناطق الفرعية فيجوز تقسيمها إلى أقسام أصغر حسب اختصاص كل نشاط و تفرعات ميادينه³.

¹ رقيقة سنوسي، المذكرة السابقة، ص 45.

² المادة 31 من القانون 90-29 ، السابق الذكر.

³ لعويجي عبد الله، المذكرة السابقة، ص 42 .

ثانيا: المناطق الطبيعية

هي الأراضي التي تكون فيها التجهيزات العمومية و قد تكون منعدمة أصلا و مهما يكن فإن مخطط شغل الأراضي يحدد بصفة صارمة البناء فوقها إلى حد حظره تماما كالمناطق الواجب المحافظة عليها مثل المناطق التي توجد بها ميزات و ثروات طبيعية و ثقافية بارزة، المناطق الفلاحية ذات الجودة و المردود العالين أو الجيدين و المناطق المعرضة لظواهر طبيعية أو التي تشكل خطورة في حالة تعميمها.

و يتجسد ذلك من خلال تحديد معاملات استغلال الأراضي العمرانية و المتمثلة في معامل شغل الأراضي و معامل ما يؤخذ من الأرض و هي عبارة عن معاملات محلية¹.

1- معامل شغل الأرض :

و هو معامل يهدف من ورائه إلى ضمان الاستغلال الحسن و المنسجم للبنائية من الأبعاد الثلاثة الطول و العرض و الارتفاع و تعد عملية تحديد معامل شغل الأرض عملية حسابية و تقنية و يمثل نسبة المساحة المبنية لأرضيات جميع الطوابق على المساحة العقارية الإجمالية .

2- معامل ما يؤخذ من الأرض :

و يسمى أيضا بمعامل الاستيلاء على الأرض و يساوي نسبة المساحة المبنية من الأرض على المساحة العقارية الإجمالية و القصد من إنشاء هذا المعامل هو إلزام أصحاب رخص البناء بإنشاء مساحات خضراء في واجهة البناء المراد إنجازها² .

¹ لعويجي عبد الله، المذكرة السابقة ، ص 43.

² رقيقة سنوسي، المذكرة السابقة، ص 46.

المبحث الثالث : القواعد العامة للتهيئة و التعمير

مع مراعاة الأحكام القانونية و التنظيمية الخاصة بشغل الأراضي و في غياب أدوات التهيئة و التعمير تخضع البناءات للقواعد العامة للتهيئة و التعمير حيث تهتم هذه الأخيرة بتنظيم عملية التعمير و البناء عن طريق القواعد المتعلقة بشغل الأراضي حسب طبيعة كل أرض كما تهتم بالأعمال المتعلقة بالبناء و موقعه و الهندسة المعتمدة في تشييده.

و لتوضيح ذلك فإننا سيتم تقسيم المبحث كما يلي :

المطلب الأول : مفهوم القواعد العامة للتهيئة و التعمير

المطلب الثاني: القواعد المتعلقة بالحفاظ على النظام العام

المطلب الثالث: الأحكام المتعلقة بالوقاية من الأخطار الكبرى وحماية البيئة

المطلب الرابع: القواعد المتعلقة بالساحل و الأقاليم الطبيعية، الثقافية و الفلاحية

المطلب الأول : مفهوم القواعد العامة للتهيئة و التعمير

لتحديد مفهوم القواعد العامة للتهيئة و التعمير سنقوم بتقسيم المطلب الى فرعين:

الفرع الأول: تعريف القواعد العامة للتهيئة و التعمير

الفرع الثاني: خصائص القواعد العامة للتهيئة و التعمير

الفرع الأول : تعريف القواعد العامة للتهيئة و التعمير

لم يعرف المشرع الجزائري القواعد العامة للتهيئة و التعمير لا في القانون 90-29 ولا في المرسوم التنفيذي 91-175 إلا أنه بالرجوع إلى الفقه نجد هناك من عرفها على أنها: « مجموعة القواعد العامة و الوطنية التي تطبق عند غياب أدوات التهيئة و المتضمنة للشروط الواجب توافرها في مشاريع البناء بهدف تحقيق توسع عمراني آمن و سليم، يسمح بإبراز قيمة المناطق التي تتوفر على منجزات طبيعية أو ثقافية أو تاريخية و حماية الأراضي الفلاحية و الغابات و المساحات الخضراء و غيرها من المناطق ذات المميزات البارزة لاسيما فيم يخص البناء و الأعمال المتعلقة به، موقعه و الهندسة المعتمدة في تشييده و تهيئة هذه المناطق على نحو يسمح بحمايتها و تنظيمها »¹.

الفرع الثاني : خصائص القواعد العامة للتهيئة و التعمير

إن القواعد العامة للتهيئة والتعمير مثلها مثل القواعد القانونية الأخرى تتميز بأنها:

أولا : قواعد أمرة

أي أنها تلك القواعد التي تأمر بسلوك معين أو تنهي عنه، بحيث لا يجوز للأفراد الاتفاق على مخالفتها فهم ملزمون بإتباعها لأنها لا توجه لهم على سبيل النصح و الإرشاد إذ يحتاج كل تجمع مدني إلى منظومة من القواعد الضابطة لسلوك الأفراد و نشاطهم، منظومة تعبر عن أولوية المصلحة العليا للجماعة على الإيرادات الفردية و المصلحة الخاصة و تتمتع بسلطة الأمر و النهي لحفظ النظام العمومي و صفة الإلزام في القاعدة القانونية تعطيها قوة وتضمن احترام الأفراد لها.²

¹ مزوزي كاهنة، المذكرة السابقة، ص 34.

² عليان بوزيان و فتاك علي، " فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري " مجلة البحوث العلمية في الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابن خلدون تيارت، العدد الأول مارس 2015، ص 01.

ثانيا : قواعد من النظام العام

أي أنها قواعد جوهرية من النظام العام ردعية تفرض عقوبات على مخالفتها توقعها السلطة العامة، و يعد هذا الجزاء بمثابة ضمان لاحترام القاعدة القانونية و بدونه تصبح مجرد قاعدة من قواعد السلوك الي لا تتمتع بصفة الإلزام¹.

المطلب الثاني : القواعد المتعلقة بالحفاظ على النظام العام

للإحاطة بمفهوم القواعد المتعلقة بالحفاظ على النظام العام فإننا سنقوم بتقسيم المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول: مفهوم النظام العام في ظل القواعد العامة للتهيئة و التعمير

الفرع الثاني: بعض تطبيقات حفظ النظام العام في القواعد العامة للتهيئة و التعمير

الفرع الأول: مفهوم النظام العام في ظل القواعد العامة للتهيئة و التعمير

خارج نطاق أدوات التهيئة و التعمير يتعين احترام شروط السلامة و الصحة و الأمن العمومي وكذلك النظام الجمالي والروني للمدينة عند القيام بأشغال التهيئة و التعمير، و هذا ما أكده المشرع الجزائري عند تحديده لعناصر النظام العام الثلاث في نص المادة 88 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية فضلا عن تأكيده على دور البلدية في الحفاظ على النظام العام الجمالي و الثقافي و البيئي طبقا لما جاء في نص المادة 94 من نفس القانون، و بذلك نلاحظ توسع في مفهوم النظام العام، بحيث لم يعد يقتصر على مجرد حماية ووقاية المجتمع من الاضطرابات المادية الخارجية لإقامة الأمن، السكنية و الصحة العامة، بل تعداه إلى مجالات أخرى استجابة إلى تطور المجتمع و ازدياد تدخل الدولة، حيث أصبحت من أهم الأهداف الحديثة لسلطات الضبط حفظ النظام العام الجمالي باعتباره أحد أهم المجالات التي أصبحت تحظى بالأولوية التشريعية و التنظيمية في السياسة العمرانية الوطنية للدولة، و قد خصص لها القانون الإداري سلطة متخصصة تمثلت في سلطة الضبط الإداري العمراني بمساعدة جهاز الشرطة العمرانية و البيئية، مما يدل على استراتيجية المشرع في الحفاظ على جمال المدن و ترقية العمران الحضري باعتباره أحد أهم العناصر المكونة للمصلحة العامة للدولة .²

¹ عمرو طه بدوى محمد، المدخل لدراسة القانون، الجزء الأول، ISBN ، مصر، 2007، ص 12 .

² عليان بوزيان و فتاك عليك، المقال السابق، ص ص 01-11.

الفرع الثاني: بعض تطبيقات حفظ النظام العام في القواعد العامة للتهيئة و التعمير

- يمكن رفض طلب رخصة البناء أو رخصة تجزئة الأرض من أجل البناء أو منحها شريطة احترام الأحكام الخاصة الواردة في القوانين و التنظيمات المعمول بها إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس بالسلامة أو بالأمن العمومي من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها.

- يمكن رفض رخصة البناء أو منحها مع مراعاة الأحكام الخاصة التي تتطلبها القوانين والتنظيمات المعمول بها إذا كانت البناءات نظرا لموقعها يمكن أن تتعرض لأضرار خطيرة يتسبب فيها الضحيج على الخصوص.

- يمكن رفض رخصة بناء عمارة أو مجموعة عمارات إذا كانت منافذ العمارات تكون خطرا على أمن مستعملي الطرق العمومية أو أمن مستعملي هذه المناطق.

- لا يمكن منح رخصة بناء بناية تخصص للسكن نظرا لمتطلبات حفظ الصحة و الأمن و طمأنينة سكان العمارة المزمع بناؤها إذا كان بعدها يقل عن ما يأتي :

* خمسين مترا من كل جانبي الطريق السريع¹

* ثلاثين مترا من كلا جانبي الطرق المسجلة في قائمة تحدد بمرسوم يصدر بناء على تقرير من الوزير المكلف بالأشغال العمومية بالنسبة للطرق الوطنية و بناء على تقرير مشترك بين هذا الوزير و الوزير المكلف بالجماعات المحلية بالنسبة للطرق الأخرى².

- عدا المواصفات التقنية المخالفة، لا يمكن تشييد أي بناء أو سياج داخل الأجزاء المعمرة من البلدية إلا إذا ابتعد بأربعة أمتار على الأقل من محور الطريق المؤدي إليه و في حالة وجود هذه البنايات أو السياجات من الصلب من قبل على جانب من الطريق يعتبر محور الطريق كأنه يبعد بأربع أمتار من السياجات أو البنايات الموجودة³.

- «.....في إطار احترام حقوق وحرية المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتيالسهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال العقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي و المعماري....»⁴

¹ المواد 02، 04، 08، 10 من المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1975 ، الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة و التعمير، ج ر عدد 26 .

² المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي 91-175.

³ المادة 05 من القانون 90-29، السابق الذكر .

⁴ المادة 94 من القانون 11-10 المؤرخ في

المطلب الثالث : الأحكام المتعلقة بالوقاية من الأخطار الكبرى

يوصف بالخطر الكبير كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته ، يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية أو بفعل نشاطات بشرية¹، وبذلك فإنه في حال غياب مخطط شغل الأراضي و المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، يوجد حد أدنى للحماية من أجل تقادي الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث و التكفل بآثارها تحقيقا للتنمية المستدامة و التي سوف نتطرق إليها من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول : الأحكام المتعلقة بالوقاية من الكوارث الطبيعية و التكنولوجية

الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بحماية البيئة

الفرع الأول: الأحكام المتعلقة بالوقاية من الكوارث الطبيعية و التكنولوجية

نلاحظ بأن المشرع الجزائري أبدى اهتمامه بمسألة الوقاية من الكوارث الطبيعية و التكنولوجية و يتجلى ذلك من خلال التعديلات التي لحقت بالقانون 90-29 و المراسيم المتخذة لتطبيقه، حيث نجد بأن المرسوم التنفيذي 05-317 أضاف جملة من القواعد و هي:

- لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية و التكنولوجية².

- يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة أو منحها بالشروط الخاصة التي تتطلبها القوانين و التنظيمات المعمول بها إذا كان البناء أو التهيئة مقررة في أرضية معرضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات و الانجراف و انخفاض التربة و انزلاقها و الزلزال و الجرف³.

الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بحماية البيئة

إن التخطيط العمراني لا يكون ناجحا ومنظما ما لم تكن هناك تشريعات قانونية تنظمه وفقا لرؤى مستقبلية تراعي أبعادا مختلفة اقتصادية، اجتماعية و بيئية وكلما كان للمشرع نظرة مستقبلية واعدة في الجانب البيئي مبنية على استراتيجيات و أسس علمية، كلما انعكس ذلك

¹ المادة 02 من القانون 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة ، ج ر عدد 84.

² المادة 04 من القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، يعدل ويتمم القانون 90-29، ج ر عدد 51.

³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 91-175 ، السابق الذكر.

بشكل ايجابي على البعد البيئي فيها، فالتخطيط العمراني لن يكون ناجحا و متكامل ما لم توجد تشريعات عمرانية تهدف إلى حماية البيئة¹ و من أمثلة ذلك نجد:

- يمكن رفض رخصة البناء أو منحها مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة في القوانين و التنظيمات المعمول بها إذا كانت البناءات أو التهيئات بفعل موضعها و مآلها أو حجمها من طبيعتها تكون لها عواقب ضارة بالبيئة².

- تخضع مسبقا و حسب الحالة ، لدراسة التأثير أو لموجز التأثير على البيئة مشاريع التنمية و الهياكل و المنشآت الثابتة و المصانع والأعمال الفنية الأخرى و كل الأعمال و برامج البناء و التهيئة، التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا، على البيئة³.

- لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية عندما تكون موجودة في مواقع طبيعية.

المطلب الرابع: القواعد المتعلقة بالساحل والأقاليم الطبيعية، الثقافية و الفلاحية.

يخضع الساحل والأقاليم التي تتوفر على مميزات طبيعية، ثقافية أو تاريخية بارزة و كذلك الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد لأحكام خاصة و التي سيتم التطرق إليها من خلال ما يلي:

الفرع الأول: القواعد المتعلقة بحماية الساحل و الأقاليم الطبيعية و الثقافية

الفرع الثاني: القواعد المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية

الفرع الأول: القواعد المتعلقة بحماية الساحل و الأقاليم الطبيعية و الثقافية

- لا يمكن إنشاء مدن جديدة بصفة كلية أو جزئية فوق أراض صالحة للزراعة⁴.

- لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون في الحدود المتلائمة مع القابلية

للإستغلالات الفلاحية عندما تكون موجودة على أراضي فلاحية.

¹ براءة منذر كمال عبد اللطيف، " فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري " مجلة البحوث العلمية في الحقوق والعلوم السياسية، المجلة السابقة، ص 38 .

² المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي 91-175.

³ المادة 15 من القانون 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 ، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ج ر عدد 43 .

⁴ المادة 08 من القانون 02-08 المؤرخ في 08 ماي 2002، يتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتجهيزتها، ج ر عدد 34.

- لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية و الثقافية¹.
- يمنع كل استعمال غير فلاحي لأرض مصنفة كأرض فلاحية أو ذات وجهة فلاحية².
- تتم تهيئة و تسيير منطقة التوسع و الموقع السياحي، وفق مواصفات مخطط التهيئة السياحية الذي تعده الإدارة المكلفة بالسياحة³.

الفرع الثاني: القواعد المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية

أولى المشرع اهتماما كبيرا بالأراضي الفلاحية و ذات الوجهة الفلاحية، إذ عرفها القانون 25-90 على أنها الأرض التي تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال عدة سنوات انتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة استهلاكاً مباشراً أو بعد تحويله⁴، كما أضافت المادة 05 من نفس القانون على أنه تصنف الأراضي الفلاحية إلى أراضي خصبة جداً، أراضي خصبة، أراضي متوسطة الخصب و أراضي ضعيفة الخصب .

نلاحظ من خلال ما سبق بيانه حول القواعد العامة للتهيئة و التعمير بأنها جاءت وطنية، بمعنى أنها تطبق على كافة أنحاء التراب الجزائري، و لكننا نعلم بأنه لكل منطقة خصوصيات تميزها عن باقي المناطق الأخرى ولهذا كان من المفترض مراعاة خصوصيات كل منطقة على حدى⁵.

¹ المادة 04 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

² المادة 14 من القانون 08-16 المؤرخ في 03 اوت 2008، المتضمن التوجيه الفلاحي، ج ر عدد 46 .

³ المادة 12 من القانون 03-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق بمناطق التوسع و المواقع السياحية، ج ر عدد 11.

⁴ المادة 04 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

⁵ مجاجي منصور، المقال السابق، ص ص 28-29 .

خلاصة الفصل :

نخلص مما سبق التطرق إليه أنه لا يمكن لأي دولة أن تستغني في إطار تهيئة و تعميم محيطها عن قاعدة هامة و هي خضوع التعمير على المستوى المحلي لأدوات التهيئة و التعمير والمتمثلة كما سبق الإشارة إليه في المخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي.

تعتبر هذه المخططات الضمان الأدنى والضروري للحفاظ على المصلحة العامة في مواجهة المصلحة الخاصة، و في غياب هذه المخططات و عدم تطبيق القواعد العامة للتهيئة و التعمير تتحول المدن إلى فوضى عمرانية يمكن أن تتجر عنها مشاكل عديدة في جميع الحالات، وحتى تؤدي هذه المخططات الدور المنوط بها يجب على الجماعات المحلية أن تكون لها الإمكانيات اللازمة لإعدادها سواء كانت المادية أو التقنية، كما لا يجب أن تكون هذه الأدوات مجرد نسخ عن الأدوات الملغاة، ذلك أن أدوات التهيئة و التعمير تعتبر المرجعية الوحيدة المعتمدة في الترخيص للأفراد لممارسة حقهم في البناء على نحو يحقق حاجاتهم من السكن في إطار الحفاظ على المصلحة العامة.

الفصل الثاني: الرقابة باستعمال عقود التعمير القبلية

تعتبر عقود التعمير القبلية من بين أهم المعايير التي نحكم من خلالها على أن البناء فوضوي أو نظامي و التي ترتبط بوجود الوثائق الإدارية المتعلقة بالبناء هذا من جهة، ومدى احترام هذه الوثائق من جهة أخرى، خاصة و أن العملية الأساسية و الأولية التي تقوم عليها أدوات التهيئة و التعمير هي عملية البناء، فالضمان الأساسي لاحترام قواعد قانون العمران هو استناد أعمال البناء إلى رخص إدارية تمكن الأفراد من تلبية حاجياتهم المختلفة من البناء مع المحافظة على مقتضيات حماية البيئة و الاستغلال العقلاني للعقار.

و غالبا ما نجد أن تدخل الإدارة لتنظيم عمليات البناء بموجب ما يصدر عنها من قرارات تمس بحقوق و حريات الأفراد، مما يثير خلافات ومنازعات بين الراغبين في إحداث أشغال بناء أو تجزئة و بين الإدارة المعنية، و كذلك بينهم وبين المستفيدين أو المجاورين لهذه الأشغال، لذا يجب أن تكون القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة مطابقة لما ورد من ضوابط و أحكام في صلب التشريعات المتعلقة بالبناء و التعمير.

و للإحاطة أكثر بالموضوع سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: شهادة التعمير

المبحث الثاني: رخصة التجزئة

المبحث الثالث: رخصة البناء

المبحث الأول: شهادة التعمير

تعد شهادة التعمير من الأدوات الرقابية في مجال التعمير والبناء بصفة مسبقة قصد التحكم في هذه العمليات و من ثم ضبط التوسع العمراني حسب المقاييس و المواصفات المعمارية المرخص بها من أجل توفير محيط عمراني متجانس.

و لتوضيح ذلك فإننا سنضع تقسيما للمبحث كما يلي:

المطلب الأول: مفهوم شهادة التعمير

المطلب الثاني: إجراءات إعداد و تسليم شهادة التعمير

المطلب الثالث: الدور الرقابي لشهادة التعمير

المطلب الرابع: المنازعات المتعلقة بشهادة التعمير

المطلب الأول: مفهوم شهادة التعمير

إن دراسة مفهوم شهادة التعمير، يقوم أساسا على بيان تعريف شهادة التعمير، طبيعتها القانونية و نطاقها القانوني وهو ما سنوضحه من خلال مايلي:

الفرع الأول: تعريف شهادة التعمير

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لشهادة التعمير

الفرع الثالث: النطاق القانوني لشهادة التعمير

الفرع الأول: تعريف شهادة التعمير

عرفها المشرع الجزائري بأنها: «الوثيقة التي تسلم بناء على طلب من كل شخص معني تعين حقوقه في البناء و الارتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها القطعة الأرضية المعنية»¹.

كما عرفها المشرع أيضا بأنها: «الشهادة التي يمكن طلبها من طرف كل شخص طبيعي أو معنوي معني، قبل الشروع في الدراسات، تعين حقوقه في البناء و الارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية»².

أما الفقه الجزائري فقد عرفها بأنها: « شهادة معلومات تحدد للمعني حقوقه في البناء و الإرتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية»، و يتم تزويده بهذه المعلومات من أجل أن يتصور إلى أي مدى تنسجم غايته من البناء مع أحكام رخصة البناء التي قد يطلبها بعد ذلك³.

من خلال التعاريف السابقة نستنتج بأن شهادة التعمير⁴ هي الوثيقة التي تمكن صاحب المصلحة في البناء من التعرف على موقعه من اهتمامات السلطات المحلية بموضوع حركة

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 ، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير و تسليمها ج ر عدد 07 .

² المادة 51 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

³ الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2005 ص 64.

⁴ أما الفقه الفرنسي فقد عرف شهادة التعمير بأنها: « الشهادة التي تبين الحقوق و القيود المطبقة على قطعة الأرض، فهي ليست بترخيص و إنما توضيح لحقوق البناء و الارتفاقات ، فهي وثيقة إدارية للمعلومات حول عقار»، لمزيد من المعلومات انظر

Philippe CH – A GHUILLOT ,Droit de l'urbanisme ,2 édition ,Ellipses édition marketing S.A

France , 2006 , p 134 .

البناء و التنظيم العمراني للمدن من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير وشغل الأراضي وتنظيم استعمالها في مجال البناء بمختلف أغراضه واستعمالاته¹.

الفرع الثاني : طبيعتها القانونية

إن المشرع الجزائري لم يعتبر شهادة التعمير "رخصة" بل مجرد وثيقة دون تحديد لطبيعتها القانونية، أي أنها ليست رخصة إدارية بمفهومها القانوني الصحيح لأنها لا تمنح المستفيد منها القيام بأي نشاط عمراني بل مجرد وثيقة معلومات²، لكنه على صعيد المنازعات يمكن أن تكون محل طعن أمام الجهات القضائية³.

الفرع الثالث : النطاق القانوني لشهادة التعمير

إن دراسة نطاق تطبيق شهادة التعمير يتطلب دراسة نطاقها الموضوعي، نطاقها الشخصي و المكاني .

أولاً: النطاق الموضوعي لشهادة التعمير

لم يلزم المشرع الجزائري المعنيين بالعمليات العمرانية الحصول على هذه الشهادة بل جعلها اختيارية طبقاً لنص المادة 51 من القانون 90-29، ولذلك لم يرتب أي جزاء عن عدم الحصول عليها، غير أن هذه الشهادة تعتبر شهادة معلومات تحدد للمعني حقوقه في البناء و الارتفاقات التي تخضع لها القطعة الأرضية المعنية.

ثانياً : النطاق الشخصي لشهادة التعمير

يتحدد هذا النطاق في الأشخاص الذين يمكنهم الحصول على الشهادة و هم المالك أو موكله أو أي شخص معني⁴.

ثالثاً : النطاق المكاني لشهادة التعمير

إن المشرع الجزائري لم ينص على النطاق المكاني لشهادة التعمير وإنما نص على الاستثناءات الواردة عليها .

¹ محمد الأمين كمال، دروس في قانون التهيئة و التعمير، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2017، ص 46 .

² عزري الزين، المرجع السابق، ص65.

³ المادة 06 من المرسوم التنفيذي 15-19، السابق الذكر.

⁴ عزري الزين، المرجع السابق، ص 64 .

حيث لا تعني شهادة التعمير الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني و تشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني كما لا تعني بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى و التابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات¹.

المطلب الثاني : إجراءات إعداد وتسليم شهادة التعمير

يتم إعداد و تحضير شهادة التعمير بنفس الإجراءات و الأشكال المتعلقة برخصة البناء و سنقوم بتوضيح ذلك من خلال تقسيم المطلب كالتالي:

الفرع الأول: دراسة طلب شهادة التعمير

الفرع الثاني: التحقيق في طلب شهادة التعمير

الفرع الثالث: تسليم شهادة التعمير

الفرع الأول: طلب شهادة التعمير

يتم إعداد طلب شهادة التعمير من طرف المالك أو موكله أو أي شخص معني و يجب أن يشمل البيانات التالية:

- طلب خطي ممضيا من طرف صاحب الطلب.
 - اسم مالك الأرض.
 - تصميمًا حول الوضعية يسمح بتحديد القطعة الأرضية.
 - تصميمًا يوضح حدود القطعة الأرضية المتواجدة في حدود المحيط العمراني.
- ويودع طلب شهادة التعمير و الوثائق المرفقة به في نسختين بمقر المجلس الشعبي البلدي المختص اقليميا مقابل وصل إيداع يسلم في اليوم ذاته .
- و تجدر الإشارة إلى أن طلب شهادة التعمير هو طلب خطي لم يحدد نمودجه بموجب المرسوم التنفيذي 15-19 على عكس رخصة التجزئة ورخصة البناء، أما وصل الإيداع فهو مشترك بين جميع الرخص والشهادات².

¹ المادة 01 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر.

² أنظر الملحق رقم 01.

الفرع الثاني: التحقيق في طلب شهادة التعمير

بعد تقديم طلب الحصول على شهادة التعمير لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي يدرس الطلب من طرف مصالح التعمير للبلدية ، اعتمادا على أحكام أداة التعمير المعمول بها. و يمكن لمصالح التعمير الخاصة بالبلدية الاستعانة عند الحاجة بالمساعدة التقنية لمصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى القسم الفرعي للدائرة المعنية أو أي مصلحة تقنية تراها ضرورية¹.

و تكون تنظيمات التهيئة و التعمير المطبقة على القطعة الأرضية مستمدة من أحكام مخطط شغل الأراضي أو في حالة عدم وجوده من مواصفات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و/أو من الأحكام المحددة بالقواعد العامة للتهيئة و التعمير، أما إذا تم إيداع الطلب عند مراجعة مخطط شغل الأراضي، فإنه لا يتم أخذ التنظيم الجديد بعين الاعتبار إلا إذا تجاوزت حالة تقدم أشغال مراجعة مخطط شغل الأراضي مرحلة التحقيق العمومي، و تبقى الوجة العامة موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير .

و يتم تحضير شهادة التعمير بنفس القواعد والإجراءات الخاصة برخصة البناء، فعندما يكون تسليم شهادة التعمير من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتصرف باعتباره ممثلا للبلدية او ممثلا للدولة في حالة مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي تتم دراسة الملف على مستوى الشباك الوحيد للبلدية و ترسل نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة من خلال ممثليها في الشباك الوحيد في أجل 08 أيام التالية لتاريخ إيداع الملف، فهنا يجب على الشباك الوحيد للبلدية الفصل في الطلب في أجل 15 يوما التالية لتاريخ إيداعه، وفي حالة ما يكون تسليم شهادة التعمير من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير أو رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة، فالطلب يرسل في سبع نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية للإدلاء برأيها حول المطابقة و ذلك في آجال 08 أيام التالية لتاريخ إيداع الملف².

¹ المادتين 01 و 03 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر .

² إقنولي أولاد رابح صافية، المرجع السابق ، ص ص 137-138 .

الفرع الثالث: تسليم شهادة التعمير

بعد التحقيق يتم تبليغ شهادة التعمير إلى المعني بالأمر خلال 15 يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب¹.

و نلاحظ هنا بأن المشرع الجزائري قد قلص من مدة تبليغ شهادة التعمير و التي كانت تقدر بشهرين في ظل المرسوم 91-176 الملغى و يعتبر هذا التعديل أمر إيجابي من شأنه التشجيع على طلب الشهادة.

المطلب الثالث : الدور الرقابي لشهادة التعمير

يتجسد الدور الرقابي لشهادة التعمير من خلال إستراتيجيتها في تنظيم عمليات البناء و التي أقرها المشرع الجزائري ضمن أهداف محددة تعمل على تحقيقها و يتجلى ذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: أهداف شهادة التعمير

الفرع الثاني: أهمية شهادة التعمير

الفرع الثالث: آثار شهادة التعمير

الفرع الأول: أهداف شهادة التعمير

تهدف شهادة التعمير كشهادة من الشهادات العمرانية و كآلية للوقاية من ظاهرة البناء الفوضوي إلى تحقيق مجموعة من القواعد يمكن حصرها في النقاط التالية:

- ضمان احترام قواعد التهيئة و التعمير و البناء المنبثقة من السياسة الوطنية للتهيئة و التعمير، ذلك بإقامة نسيج عمراني متناسق و ملائم للحياة و خال من مظاهر و شوائب البناء الفوضوي .

- ضمان التوازن بين المصلحة العامة و الخاصة و ذلك من خلال احترام قانون العمران و الحفاظ على مقتضياته هذا من جهة و تلبية احتياجات الأفراد و المؤسسات في مجالات السكن و التجارة و الصناعة من جهة أخرى² .

¹ المادة 04 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر، أنظر كذلك الملحق رقم 02.

² لعويجي عبد الله ، المذكرة السابقة ، ص 85 .

الفرع الثاني : أهمية شهادة التعمير

تكن أهمية الحصول على شهادة التعمير في تعيين حقوق البناء و الارتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها القطعة الأرضية المعنية و يتم ذلك من خلال توضيح العناصر التالية:

- مواصفات التهيئة و التعمير المطبقة على القطعة الأرضية.
- الارتفاقات المدخلة على القطعة الأرضية و المواصفات التقنية الخاصة الأخرى .
- خدمة القطعة الأرضية بشبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة.
- الأخطار الطبيعية التي يمكن أن تؤثر على الموقع المعني، و تلك المحددة على الخريطة التي يمكن أن تنقص من قابلية القطعة الأرضية لانجاز المشروع عليها أو تمنع ذلك، لاسيما:
 - * ظهور صدوع زلزالية نشطة على السطح.
 - * تحركات القطعة الأرضية (انزلاق، انهيار، انسياب الوحل، رص، تمييع، تساقط و غيرها).
 - * القطع الأرضية المعرضة للفيضانات .
 - * الأخطار التكنولوجية الناجمة عن نشاط المؤسسات الصناعية الخطيرة وقنوات نقل المنتجات البترولية و الغازية و خطوط نقل الطاقة.

الفرع الثالث: آثار شهادة التعمير

هناك آثار تترتب على الإدارة بصفتها جهة رقابية و آثار تترتب على طالب الشهادة بصفته مستفيد، أما الآثار التي تدخل ضمن الرقابة الإدارية يمكن حصرها في مدة صلاحية شهادة التعمير و الالتزامات والقيود الأخرى المفروضة على الشهادة .

أولاً: مدة صلاحية شهادة التعمير

ترتبط صلاحية شهادة التعمير بصلاحية مخطط شغل الأراضي المعمول به أو بصلاحية المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي .

بينما نجد بأن المرسوم التنفيذي السابق (91-176 الملغى) كان قد حدد مدة صلاحية شهادة التعمير بسنة واحدة ابتداء من تاريخ التبليغ.

ونرى بأن هذا التعديل الذي قام به المشرع هو تعديل منطقي بمأن أدوات التعمير هي المرجع لعقود التعمير فيتحتم بأن تكون مدة صلاحية هذه الأخيرة مرتبطة بمدة صلاحية هذه الأدوات أي أن عقود التعمير تبقى صالحة ما لم يرد أي تغيير على أدوات التهيئة و التعمير¹ .

¹ المواد 02، 04، 05، من المرسوم التنفيذي 15-19، السابق الذكر.

ثانياً: الالتزامات والقيود الأخرى المفروضة على صاحب شهادة التعمير

لا يمكن أن تطرح أنظمة التهيئة و التعمير المذكورة في شهادة التعمير للبحث من جديد إذا تم إيداع طلب رخصة البناء المتعلقة بالعملية المبرمجة قبل انقضاء مدة صلاحية شهادة التعمير فالفرد يمكن له إقامة بناية إذا كانت شهادة التعمير تسمح بذلك خلال مدة صلاحيتها و ذلك بعد الحصول على رخصة البناء¹ .

المطلب الرابع : المنازعات المتعلقة بشهادة التعمير

يرى بعض الفقهاء أنه مادامت شهادة التعمير مجرد وثيقة معلومات و ليست قراراً إدارياً تنفيذياً، فلا مجال للطعن فيها ومخاصمة الإدارة لسبب واحد و هو أن القرار المتعلق برخصة البناء يفسح المجال للمستفيد منه للطعن و ما دامت المعلومات الواردة بشهادة التعمير مطابقة لها فلا معنى لإثارة الطعون في كل مرحلة، ومن جهة أخرى هناك من يعتبرها وثيقة إدارية تبنى على أساسها أحكام رخصة البناء فيمكن إثارة الطعن في هذه الوثيقة درءاً للطعون التي قد تنشأ بعد صدور القرار المتعلق برخصة البناء.

فرقابة القاضي الإداري تنصرف إلى مراقبة مدى احترام القرارات العمرانية و من بينها شهادة التعمير للمبادئ القانونية الأعلى مرتبة و كذلك الوثائق العمرانية التي على أساسها اتخذ هذا القرار.

و مهما يكن فإن المشرع مكن طالب شهادة التعمير غير المقنتع برد الجهة المختصة أو في حالة سكوتها عن طلبه أن يرفع طعناً سلمياً، أو أن يرفع دعوى قضائية أمام الجهة المختصة فإن اختار الطريق القضائي فإنه يمكنه أن ينازع موقف الإدارة بأن يرفع دعوى إلغاء أو دعوى تعويض²، وتجدر الإشارة إلى أن إجراءات رفع الدعوى المتعلقة بشهادة التعمير هي نفس الإجراءات بالنسبة لرخصة التجزئة و رخصة البناء مع بعض الإستثناءات مثل صفة المدعي.

ولتوضيح ذلك سنقوم بتقسيم المطلب إلى فرعين .

الفرع الأول: دعوى الإلغاء

الفرع الثاني: دعوى التعويض

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر .

² لعويجي عبد الله ، المذكرة السابقة ، ص 160 .

الفرع الأول: دعوى الإلغاء

قبل التكلم عن دعوى الإلغاء المتعلقة بشهادة التعمير و اختصاص قاضي الموضوع بالنظر فيها وجب بداية التعرض لإجراءات و أسس دعوى الإلغاء و حالات رفع الدعوى أمام القضاء الإداري .

أولاً: إجراءات رفع دعوى الإلغاء المتعلقة بشهادة التعمير

سنبين إجراءات رفع دعوى الإلغاء المتعلقة برخصة البناء من خلال العناصر التالية:

1- صفة المدعي:

الأصل أن الدعوى ترفع من قبل طالب شهادة التعمير الذي قوبل طلبه بالرفض الصريح أو الضمني، أو الذي لحقه ضرر من قبل الإدارة، إلا أنه يجوز للغير كذلك رفع هذه الدعاوي و يمكن أن يكون الغير صاحب المصلحة كالجيران مثلاً أو الشريك في الشروع أو الجمعيات¹ .

2 - ميعاد الطعن القضائي :

بالنسبة للقرار الصادر من الوزير المكلف بالتعمير، يبدأ حساب الأجل شهران من تاريخ تبليغ قرار الرفض للتظلم الإداري الكلي أو الجزئي أو أربعة أشهر من تاريخ تبليغ التظلم الإداري في حالة سكوت الوزير أو امتناعه عن الرد.

أما بالنسبة للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي فميعاد الطعن 04 أشهر يسري انطلاقاً من تبليغ القرار بالنسبة لطالب الشهادة أو النشر بالنسبة للغير² .

3- الجهة القضائية المختصة بالنظر في منازعات رخصة البناء

طالما عقد الاختصاص بمنح رخصة البناء لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مواضع و حالات و للوالي و الوزير المكلف بالتعمير في حالات أخرى فإنه ينجم عن ذلك اختلاف قواعد الاختصاص حسب طبيعة القرار المطعون فيه و الجهة المختصة بإصداره .

2- يؤول الاختصاص بالنظر في منازعات شهادة التعمير التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي للمحكمة الإدارية باعتبارها الجهة القضائية ذات الولاية العامة بالفصل

¹ كمال محمد الأمين ، المرجع السابق ، ص 19 .

² المادتين 829 و 830 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ج ر عدد 21 .

في المنازعة الإدارية،¹ و يؤول الاختصاص بالنظر في طلب إلغاء شهادة التعمير الصادرة عن وزير التعمير لمجلس الدولة المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم بالقانون العضوي 11-13 كذلك المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

ثانيا: أسس دعوى الإلغاء

يمكن تأسيس دعوى الإلغاء على أساس عدم المشروعية الخارجية و عدم المشروعية الداخلية.

1- عدم المشروعية الخارجية: و يقصد بذلك وجود عيب بأحد الأركان الخارجية للقرار و المتمثلة في مخالفة الاختصاص أو الشكل و الإجراءات .

أ- عيب عدم الاختصاص: يقصد به عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لكونه من اختصاص شخص آخر و نميز بين عدم الاختصاص الموضوعي و عدم الاختصاص المكاني.

* عيب عدم الاختصاص الموضوعي: و يظهر هذا العيب في حالة صدور قرار إداري عن جهة إدارية في موضوع يخرج عن مجال اختصاصها².

* عيب عدم الاختصاص المكاني: و هو أقل حدوثا، إذ أن أغلب السلطات الإدارية في الدولة تعرف حدود اختصاصها الإقليمي .

* عيب عدم الاختصاص الزمني: و يقصد به صدور قرار إداري عن سلطة إدارية في وقت لا تكون فيه مختصة قانونا بإصداره.

ب- عيب الشكل و الإجراءات: سنتطرق في البداية إلى عيب مخالفة الشكل ثم عيب مخالفة الإجراءات.

* عيب الشكل: يعرف عيب الشكل بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد الكلية أو بمخالفتها جزئيا.

* عيب مخالفة الإجراءات: يستلزم إصدار القرار الإداري في كثير من الأحوال إتباع إجراءات معينة، ومخالفة عنصر الإجراءات في القرار الإداري يؤدي غالبا إلى بطلان القرار.

2- عدم المشروعية الداخلية: قد يكون القرار مشوب بعدم المشروعية التي ترجع إلى مضمونه أو سببه أو غايته و هو ما سنحاول توضيحه:

أ - عيب مخالفة القانون: و يتعلق بمحل القرار أي مضمونه، و بالتالي يكون القرار الإداري

¹ يوسف دلاندة، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية وفق قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر ، 2008 ، ص45.

² كمال محمد الأمين، "الاختصاص القضائي في مادة التعمير و البناء"، المذكرة السابقة ، ص 53 .

مشويا بعيب مخالفة القانون إذا كان موضوعه غير مطابق للمشروعية¹.

ب - عيب السبب: و يقصد به صدور القرار الإداري بدون الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية التي تدفع السلطة الإدارية لإصدار هذا القرار و كذلك نتيجة الخطأ في التكييف القانوني للوقائع .

ثالثا: حالات رفع الدعوى أمام القضاء الإداري

فيم يخص حالات و أوجه عدم مشروعية القرار الإداري عموما و تحديدا في مجال التعمير فلم يحددها المشرع على سبيل الحصر، بل كرستها مختلف التطبيقات و الاجتهادات القضائية للقضاء الإداري و التي تتدرج ضمن التعسف و التجاوز و الانحراف في استعمال السلطة و التي نذكر منها:

1- حالة تسليم الإدارة شهادة التعمير :

هنا في الغالب الطعن يرفع من طرف الغير، فللغير المتضرر من الشهادة الحق في الاعتراض على قرار المنح، و يكون الاعتراض في شكل تظلم أمام الجهة الإدارية المصدرة له إلى جانب حقه في رفع دعوى إلغاء أمام الجهة القضائية المختصة .

و يرفع الطعن خلال الأجل المحدد في المادة 6 من المرسوم التنفيذي 15-19 .

والملاحظ أن المشرع لم يحدد لنا من هو "الغير"، وهو ما يحيلنا إلى موقف القضاء والذي اعتبر الجار صاحب المصلحة، الشريك على الشيوخ، الجمعيات من الغير الذي يحق له الاعتراض على قرار منح الشهادة إداريا و قضائيا .

2- حالة رفض الإدارة تسليم شهادة التعمير:

أجاز المشرع لطالب الشهادة في حالة صدور قرار برفض منحها، رفع دعوى إلغاء ضد قرارها سواء كان القرار صحيحا أو ضمنيا في حالة سكوت الإدارة و الذي يعتبر رفضا ضمنيا بمنح الشهادة في الآجال القانونية التي حددتها المادة 830 من القانون 08-09، و كذلك وفقا للمادة 6 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير.

كما يجوز كذلك أن يكون قرار تأجيل منح الشهادة للمعني محلا لدعوى إلغاء و يكون مصير و مآل دعوى الإلغاء في حالة عدم مشروعية القرار الإداري هو إلغاء قرار رفض منح الشهادة لفائدة المعني، أو العكس برفض دعوى الإلغاء لفائدة الإدارة إذا كان طلب المعني غير مؤسس قانونا².

² زردوم سورية، المقال السابق، ص 393 .

الفرع الثاني: دعوى التعويض

مكن القانون الشخص المتضرر من قرار الإدارة المتضمن عقود التعمير رفع دعوى التعويض ضد الإدارة مصدرة القرار، فهذه الدعوى الوسيلة الوحيدة و الكفيلة لجبر الضرر و الحصول على التعويض لذلك وجب التطرق إلى شروط دعوى التعويض، أسسها وصولاً إلى آثارها.

أولاً: شروط دعوى التعويض

لكي تقبل دعوى التعويض في مجال التعمير لابد من توافر الشروط المقررة قانوناً و هي وجود قرار إداري مسبق و رفع الدعوى أمام جهات قضائية مختصة و في آجال محددة .

1- وجود قرار إداري مسبق:

إن شرط وجود قرار إداري مسبق لم يعد وجوبي كما هو الحال عليه في قانون الإجراءات المدنية القديم و ذلك بموجب نص المادة 819 من القانون 08-09 حيث حصر شرط وجوب قرار إداري مسبق في دعوى الإلغاء، دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية لكن تجدر الإشارة إلى أنه في دعوى التعويض يجب أن نميز بين حالتين .:

* حالة المسؤولية الرامية إلى تعويض ضرر ناتج عن قرار إداري، فهنا نجد أن شرط القرار محل الطعن محقق.

* حالة المسؤولية الرامية إلى تعويض ضرر ناتج عن عمل مادي قامت به الإدارة¹ .

2- الاختصاص القضائي :

يؤول الاختصاص إلى المحاكم الإدارية بالفصل في دعوى التعويض عن مسؤولية الإدارة المتعلقة بشهادة التعمير، رخصة البناء أو التجزئة، مهما كانت الجهة الإدارية المصدرة للقرار المتسببة في الضرر سواء كان رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير و هذا ما أكدته المادة 800 من القانون 08-09.²

¹ ماجدة شهيناز بودوح ، " التعديلات الواردة على شرط رفع الدعوى الإدارية في القانون الجزائري " مجلة الإجتهد القضائي، مخبر أثر الإجتهد القضائي على التشريع ، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني عشر سبتمبر 2016، ص ص 327، 328.

² كمال محمد الأمين، " الإختصاص القضائي في مادة التعمير و البناء" ، المذكرة السابقة، ص 103.

3 - شرط الميعاد:

إذا كانت دعوى التعويض مجتمعة مع دعوى الإلغاء فيجب في هذه الحالة احترام الميعاد حيث يجب أن ترفع في أجل أربعة (04) أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار المتضمن شهادة التعمير، أما إذا رفعت دعوى التعويض مستقلة عن دعوى الإلغاء ففي هذه الحالة لا تسقط الدعوى إلا بسقوط الحق المرتبطة به .

يعتبر ميعاد دعوى التعويض من النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه، و لا يجوز الاتفاق على مخالفته.

إضافة إلى الشروط التي يجب أن تتوفر في الطاعن و هي نفس الشروط المتبعة في الدعوى المدنية و الإدارية وهي الصفة و المصلحة و يمكن أن يكون المتضرر صاحب الرخصة أو الغير كما هو الحال بالنسبة لدعوى الإلغاء¹.

ثانيا: أسس دعوى التعويض

تخضع مسؤولية السلطات العمومية في ميدان التعمير في مجملها إلى القواعد العامة للمسؤولية الإدارية، حيث تقوم مسؤولية الإدارة أساسا على الخطأ، كما يمكن أن تقوم مسؤوليتها بدون خطأ.

1 - مسؤولية الإدارة بخطأ :

و معناه أن تقوم الإدارة بعمل مادي أو أن تصدر قرارا إداري مخالف للنصوص القانونية والمراسيم التنفيذية و التي لا بد عليها مراعاتها، ومن بين الأخطاء التي تسأل عنها في مجال العمران نجد :

أ - منح رخصة أو شهادة غير مشروعة: و التي تكون مخالفة للقوانين و الأنظمة المعمول بها و التي نص عليها قانون التعمير الجزائري .

ب - رفض منح الرخصة أو الشهادة بدون مبرر قانوني: و هي الحالة التي ترفض فيها الإدارة منح الرخصة أو الشهادة بصورة غير شرعية².

ج - سحب الرخصة أو الشهادة بطريقة غير شرعية : مفاده استحالة سحب القرار الإداري الصحيح الذي تتخذه الإدارة و يكون منتجا للحقوق .

¹ كمال محمد الأمين ، " الإختصاص القضائي في مادة التعمير و البناء " ، المذكرة السابقة، ص 103 .

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 204.

- لتحقيق مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لابد بالإضافة إلى ركن الخطأ توفر ركن الضرر و العلاقة السببية بين الخطأ و الضرر.

2 - مسؤولية الإدارة بدون خطأ:

إن القاعدة العامة أم مسؤولية الإدارة تقوم على أساس الخطأ، فإنه يمكن في حالات أخرى أن تقوم مسؤوليتها على أساس فكرة المخاطر أي بدون إثبات خطأ الإدارة ، إذ يكفي وجود علاقة سببية بين نشاط الإدارة و الضرر الذي أصابه¹.

¹ بزغيش بوبكر، " رخصة البناء: آلية رقابة في مجال التعمير " مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، السنة الجامعية 2007-2008، ص ص 101-102.

المبحث الثاني : رخصة التجزئة

تمثل رخصة التجزئة أحد القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير و التي تعمل على تجزئة العقارات لتشييد بنايات عليها ضمن الترتيبات العمرانية، و كذا القوانين و التنظيمات المعمول بها باعتبارها تشكل محورا رئيسيا في النشاط العمراني.

و نجد أن المشرع الجزائري قد أولى لها اهتماما كبيرا و يتضح ذلك من خلال مجموعة القوانين المنظمة لذا و للإحاطة أكثر بالموضوع سيتم تقسيم المبحث كما يلي:

المطلب الأول : مفهوم رخصة التجزئة

المطلب الثاني: إجراءات إعداد وتسليم رخصة التجزئة

المطلب الثالث: الدور الرقابي لرخصة التجزئة

المطلب الرابع: المنازعات المتعلقة برخصة التجزئة

المطلب الأول : مفهوم رخصة التجزئة

إن دراسة مفهوم رخصة التجزئة، يقوم أساسا على بيان مجموعة من العناصر المتعلقة بتعريفها طبيعتها القانونية و النطاق القانوني الخاص بها و لتوضيح ذلك قسمنا المطلب الى ثلاثة فروع:

الفرع الأول: تعريف رخصة التجزئة

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لرخصة التجزئة

الفرع الثالث: النطاق القانوني لرخصة التجزئة

الفرع الأول : تعريف رخصة التجزئة

نص المشرع الجزائري على انه:«.....تتشرط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، إلى قطعتين أو عدة قطع إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم أو عدة قطع أرضية لتشييد بناية»¹.

و عليه نلاحظ ان المشرع حاول تحديد الغاية من رخصة التجزئة وهو تقسيم ملكية عقارية من أجل البناء دوت تحديد الغرض من البناء.

ونص أيضا المشرع على أنه: «تتشرط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم لأثنين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها»².

و يلاحظ من هذه المادة أن المشرع استوجب رخصة التجزئة لكل القطع الأرضية .

كما نص المشرع أيضا على أنها: «القسمة من أجل البيع أو الإيجار أو تقسيم ملكية عقارية إلى قطعتين أو عدة قطع مخصصة للبناء من أجل استعمال مطابق لأحكام مخطط التعمير»³.

و من خلال نص هذه المادة نجد ان المشرع وسع في أغراض رخصة التجزئة فلم يحصرها في البناء فقط و إنما ذهب إلى أبعد من ذلك و جعل في نطاقها البيع أو الإيجار.

ولدى نعود الى الفقه من اجل تعريف رخصة التجزئة: حيث عرفها الفقه بأنها: «القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه الحق لصاحب ملكية عقارية واحدة أو أكثر أو موكله أن يقسمها إلى قطعتين أو عدة قطع لاستعمالها في تشيد بناية»⁴.

¹ المادة 07 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر .

² المادة 57 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

³ المادة 02 من القانون 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008، الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها، ج ر عدد 44.

⁴ عزري الزين ، المرجع السابق، ص 43 .

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية لرخصة التجزئة

تعتبر رخصة التجزئة¹ وثيقة إدارية تصدر في شكل قرار إداري إفرادي وهذا بالنظر إلى الجهات التي تصدره كل في نطاق اختصاصه فلقد ألزم المشرع الإدارة على أن يصدر هذا القرار الإداري في شكل معين و إجراءات محددة ضمانا لحقوق الأفراد و احتراماً لمبدأ المشروعية، إذ يجب أن يكون هذا القرار نهائي أي محدثاً للأثر القانوني المتمثل في منح المستفيد منه الحق في تقسيم ملكيته العقارية إلى قطعتين أو عدة قطع لاستعمالها في تشييد بناية².

الفرع الثالث : النطاق القانوني لرخصة التجزئة

إن دراسة نطاق تطبيق رخصة التجزئة يتطلب دراسة نطاقها الموضوعي، نطاقها الشخصي و المكاني .

أولاً : النطاق الموضوعي لرخصة التجزئة

إن رخصة التجزئة تلزم في كل تقسيم لوحدة عقارية إلى عدة أجزاء ووحدات عقارية مهما كان موقعها، و لكن يجب أن يكون الغرض من التقسيم هو تشييد بناء. و لا يعتبر كل تقسيم لقطعة أرضية تجزئة و إنما لا بد أن تمتاز التجزئة للقطعة الأرضية بخصائص مميزة لها تحدد النطاق الموضوعي لها و هي:

- أن تكون الملكية العقارية تابعة لمالك واحد.
- أن تكون الأرض المجزأة تتماشى و التنظيم المعمول به.
- أن تكون الغاية من التجزئة إقامة بنايات على الأراضي المجزأة.
- أن يشرع في أشغال التهيئة خلال المدة المحددة من تاريخ صدور قرار التجزئة³.

¹ أما الفقه الفرنسي فقد عرف التجزئة دون الإشارة إلى الرخصة المتعلقة بالتجزئة حيث عرف التجزئة بأنها: « العملية التي تسمح بتقسيم ملكية عقارية إلى عدة قطع و التي تكون بغرض إنشاء مباني سكنية أو صناعية أو تجارية أو ثقافية»، لمزيد من المعلومات انظر -Jean -François Davignon ,droit de l'urbanisme ,2^{eme} édition, Lexis Nexis, France,2007,p p 157- 158.

²عزري الزين ، المرجع السابق ، ص 44.

³عربي باي يزيد، "استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة و التعمير"، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2014-2015، ص 183 .

ثانيا: النطاق الشخصي لرخصة التجزئة

يتحدد هذا النطاق في الأشخاص الذين لهم الحق في طلب رخصة التجزئة والذي حصرهما المشرع في المالك وموكله.

الفرع الرابع : النطاق المكاني لرخصة التجزئة

نص المشرع الجزائري على أنه تشترط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم لاثنتين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها¹ بينما يستثنى من ذلك الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني و تشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني، كما لا تعني بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى و التابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات². و للعلم فإن هذا الإستثناء و المتعلق بالبعد الأمني، الإقتصادي و الإستراتيجي لم يتطرق له القانون 90-29 الذي يعتبر القانون العام للتعمير في الجزائر، مما جعل بعض الفقهاء يروا بأن الاستثناء على إلزامية رخصة التجزئة مساس بمبدأ تدرج القوانين³.

المطلب الثاني: إجراءات إعداد و تسليم رخصة التجزئة

تشترط جميع تشريعات العمران في العالم، إتباع إجراءات معينة من أجل الحصول على رخصة التجزئة، تتمثل هذه الإجراءات في تقديم طلب من ذوي الصفة إلى الجهة المختصة بمنح الرخصة و التي تقوم بدورها بالتحقيق و الدراسة في هذا الطلب و تقرر منح الرخصة من عدمها بناء على مدى توافر الشروط التي يتطلبها القانون . و سنقوم بدراسة إجراءات إعداد و تسليم رخصة التجزئة من خلال ثلاث فروع:

الفرع الأول: طلب رخصة التجزئة

الفرع الثاني : التحقيق في طلب رخصة التجزئة

الفرع الثالث: تسليم قرار رخصة التجزئة

الفرع الأول: طلب رخصة التجزئة

إن إجراءات منح الرخصة تبدأ بتقديم طلب إلى الجهة المختصة، و هو إجراء ضروري للحصول عليها، و لقد نصت على ذلك قوانين التعمير و دراسة طلب الحصول على رخصة

¹ المادة 57 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

² المادتين 01 و 08 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر .

³ كمال تكواشت، المذكرة السابقة، ص ص 117-118 .

التجزئة، تضمن بيان من له صفة تقديم الطلب و مضمون الطلب ثم إصدار قرار بشأن الطلب و هو ما تم تأكيده في قانون التهيئة و التعمير¹.

أولاً: صفة طالب الرخصة

على خلاف الصفة التي منحها المشرع لطالب رخصة البناء، فإنه اقتصر بشأن طالب رخصة التجزئة على كل من المالك أو موكله فقط .

و التساؤل المطروح هنا هو لماذا لم يمنح المشرع المستأجر أو الهيئة العامة حق تقديم طلب الحصول على رخصة التجزئة؟ إذ يمكن للجهة التي استفادت من نزع ملكية أرض للمصلحة العامة، أن تقدم طلب رخصة التجزئة لإقامة بنايات عليها².

ثانياً: مضمون طلب الرخصة

يجب على صاحب الطلب أن يرفق ملفه بوثائق تثبت صفته، و بمستندات خاصة بعملية التجزئة.

1 - الوثائق التي تثبت الصفة:

- تتمثل هذه الوثائق التي يجب على صاحب الملف أن يقدمها فيم يلي :
- إما نسخة من عقد الملكية .
- أو توكيلا.
- أو نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو موكله شخصا معنوياً.

2 - الوثائق الخاصة بالتجزئة:

- إلى جانب الوثائق التي تثبت صفة المالك هناك وثائق أخرى خاصة بالبناء تتمثل فيم يلي:
- تصميم للموقع، يعد على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع القطعة الأرضية.
- التصاميم الترشيدية المعدة على سلم 1/200 أو 1/500 و التي تشمل على مجموعة من البيانات .
- مذكرة توضح مجموعة من التدابير و أخرى تشمل على بيانات توضيحية.
- برنامج الأشغال الذي يوضح الخصائص التقنية للمشاريع و الشبكات و التهيئة المقرر انجازها و شروط تنفيذها مع تقدير تكاليفها و توضيح مراحل الإنجاز و آجال ذلك، عند الاقتضاء.

¹ أنظر الملحق رقم 03.

² عزري الزين، المرجع السابق، ص ص 46-47 .

- دفتر شروط يحدد الالتزامات و الارتفاقات الوظيفية و ذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة، و كذا الشروط التي تنجز بموجبها البناءات.

يمكن لطالب رخصة التجزئة أن يحدد انجاز أشغال التهيئة الخاصة بكل جزء على حدة في هذه الحالة، يجب عليه تقديم الوثائق المكتوبة و البيانية المتعلقة بكل جزء لوحده حيث يتم إعداد الملف البياني و التقني من طرف مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو التعمير و يؤشر على الوثائق المذكورة أعلاه المهندس المعماري و مهندس مسح الأراضي اللذان يمارسان نشاطاتهما حسب الأحكام القانونية المعمول بها¹.

ثالثا: الجهة المختصة بتسلم الطلب

يرسل طلب رخصة التجزئة و الملفات المرفقة به في جميع الحالات، في خمس (5) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية التي يقع في دائرة اختصاصها المشروع. يسجل تاريخ إيداع الطلب بوصل يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم، بعد التحقق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملف على النحو المنصوص عليه و توضح نوع الوثائق المقدمة بطريقة مفصلة على الوصل².

الفرع الثاني: التحقيق في طلب رخصة التجزئة

عندما يكون إصدار رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتصرف باعتباره ممثلا 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.

أما في حالة عدم وجود مخطط شغل أراضي مصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو إذا كان تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران تتم دراسة الطلب على مستوى الشباك الوحيد للولاية حسب نفس الأشكال المنصوص عليها بالنسبة لرخصة البناء.

و في هذه الحالة، يرسل الشباك الوحيد المكلف بدراسة الملف أربع (4) نسخ من الملف إلى الهيئة المختصة في أجل شهر واحد(1)، من تاريخ إيداع الملف على مستوى البلدية³.

¹ المادتين 08 و 09 من المرسوم التنفيذي 15-19، السابق الذكر .

² شهرزاد عوايد، المذكرة السابقة، ص ص81، 82 انظر كذلك الملحق رقم: 04.

³ المادة 14 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر .

الفرع الثالث : تسليم قرار 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 .

أولاً : اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة التجزئة

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 العمومي¹.

ثانياً: اختصاص الوالي بمنح رخصة التجزئة

يعد تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي، بالنسبة لما يأتي :

- المشاريع ذات الأهمية المحلية .
- المشاريع الواقعة في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل أراض مصادق عليه².
- البنايات و المنشآت المنجزة لحساب الدولة و الولاية و هيكلها العمومية .
- منشآت الإنتاج و النقل و توزيع و تخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية .
- اقتطاعات الأرض و البنايات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44،45،46،48،49 المذكورة في القانون 90-29 والتي لا يحكمها مخطط شغل أراض مصادق عليه.

ثالثاً : اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخصة التجزئة

و يعد تسليم رخصة التجزئة، من اختصاص الوزير المكلف بالعمران بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية الوطنية.

و المتمثلة في المشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية وذلك بعد الإطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين³.

¹ المادة 14 من المرسوم التنفيذي 15-19، السابق الذكر .

² المادة 15 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر .

³ المادتين 66 و 67 من القانون 90-29 ، السابق الذكر.

رابعاً : ميعاد إصدار رخصة التجزئة

تختلف مدة إصدار رخصة التجزئة بحسب اختصاص كل جهة، فعندما يكون تسليم رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية أو الدولة، يبلغ القرار المتضمن رخصة التجزئة في غضون شهرين من تاريخ إيداع الطلب .
أما عندما يكون اختصاص إصدار الرخصة يؤول إلى الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير فإن المشرع منح لهما مهلة ثلاثة أشهر .

وفي حالة ما إذا كان ملف الطلب ناقص من حيث الوثائق أو المعلومات أو كان محل إجراء تحقيق عمومي، يتوقف الأجل المحدد اعلاه و يبدأ بالسريان من تاريخ استكمال الوثائق أو المعلومات أو إجراء التحقيق العمومي¹.

و نلاحظ هنا بأن المشرع الجزائري قد قلص من مدة إصدار قرار رخصة التجزئة حيث كانت في ظل المرسوم التنفيذي 91-176 الملغى تسلم في غضون ثلاثة أشهر إذا كان تسليمها من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية أما إذا كان اختصاصه بتسليمها باعتباره ممثلاً للدولة أو كان الاختصاص للوالي أو الوزير المكلف بالتعمير فتسلم في غضون أربعة أشهر وهذا التعديل من شأنه التخفيف على كاهل طالب الرخصة .

خامساً : محتوى قرار رخصة التجزئة

نميز بين ثلاث حالات من محتوى قرار رخصة التجزئة :

1 - قرار منح رخصة التجزئة

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختص إقليمياً أو الوزير المكلف بالعمران حسب الحالة بتسليم رخصة التجزئة في شكل قرار إداري، وهذا القرار مضمونه يحتوي على التوجيهات و الأحكام التي يتكفل بها صاحب الطلب و يبين الإجراءات و الارتفاقات ذات المنفعة العامة التي تطبق على التجزئة، كما تحدد آجال إنجاز أشغال التهيئة، ثم يتم تبليغ القرار إلى صاحب الطلب وإلى المصالح المكلفة بالعمران على مستوى الولاية، مرفقة بنسخة من الملف مع ضرورة رسم شبكة من الطرق و إقامة الأشكال العمرانية، كما توضع نسخة من الملف تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود الأرض المجزأة، و يتم حفظ نسخة

¹ نجوم م / قندوز سناء، محاضرات في قانون التعمير ، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، السنة الجامعية 2016، ص 66 .

رابعة بأرشفيف الولاية و نسخة اخرى لدى السلطة المختصة التي سلمت رخصة التجزئة ثم تقوم السلطة التي وافقت على تجزئة الارض بنشر القرار المتضمن رخصة التجزئة بمكتب الحفظ العقاري على نفقة صاحب الطلب خلال الشهر الذي يلي إبلاغه طبقا للتشريع المتعلق بالإشهار العقاري¹.

2 - قرار رفض منح رخصة التجزئة

لا تسلم رخصة التجزئة في حالة ما إذا كانت الأرض المجزأة مخالفة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو مخالفة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك².

ويكون ذلك في حالة ما إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس بالسلامة أو بالأمن العمومي من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها، أو إذا كان البناء أو التهيئة مقررة في أرضية معرضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات و الانجراف وغيرها أو إذا كانت البناءات نظرا لموقعها يمكن أن تتعرض لأضرار خطيرة³.

3 - قرار تأجيل البث في رخصة التجزئة

يمكن ان يكون طلب رخصة التجزئة محل تأجيل يفصل فيه خلال سنة على الاكثر من قبل السلطة المكلفة بتسليم رخصة التجزئة عندما تكون أداة التهيئة و التعمير في حالة إعداد⁴.

المطلب الثالث : الدور الرقابي لرخصة التجزئة

يتجسد الدور الرقابي لرخصة التجزئة من خلال إستراتيجيتها في تنظيم عمليات البناء و التي أقرها المشرع الجزائري ضمن أهداف محددة تعمل على تحقيقها و يتجلى ذلك من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول: أهداف رخصة التجزئة

الفرع الثاني: أهمية رخصة التجزئة

الفرع الثالث: آثار رخصة التجزئة

¹ أنظر الملحق رقم 05.

² المواد من 16 إلى 22 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر .

³ المواد من 02 إلى 04 من المرسوم التنفيذي 91-175، السابق الذكر .

⁴ المادة 64 من القانون 90-29، السابق الذكر .

الفرع الأول : أهداف رخصة التجزئة

يمكن تقسيم أهداف رخصة التجزئة إلى أهداف عامة تشترك فيها مع بقية الرخص والشهادات و التي سبق ذكرها في أهداف شهادة التعمير وأهداف خاصة تختص بها رخصة التجزئة عن غيرها من الرخص والتي نذكر منها:

- ضبط وتنظيم الإطار المبني وغير المبني للمدينة و إقليمها الريفي.
- تسيير قطاع السكن بإعطاء الأولوية لمشاريع السكن الاجتماعي (المجموعات السكنية) أو لمشاريع السكن الفردي (التجزئات العقارية) ¹.

الفرع الثاني : أهمية رخصة التجزئة

- تكمن أهمية الحصول على رخصة التجزئة في مجموعة من النقاط نذكر منها :
- جعل الأراضي المجزأة قابلة للاستغلال، من خلال إلزام صاحب الطلب بإنجاز الأشغال المتعلقة بها و ذلك من خلال إحداث ما يلي :
 - * شبكات الخدمة و توزيع الأرض المجزأة إلى شبكة من الطرق و الماء و التطهير و الإنارة العمومية و الطاقة و الهاتف.
 - * مساحات توقف السيارات و المساحات الخضراء و ميادين الترفيه.
 - يمكن أن تستلزم رخصة التجزئة، عند الاقتضاء ما يأتي :
 - * تخصيص بعض المواقع المهيأة لبناء تجهيزات عمومية و للبناءات ذات الاستعمال التجاري أو الحرفي و إقامة محلات مهنية، أو بالأحرى نشاطات داخل الأراضي المجزأة لغرض الإقامة عندما لا ينزعج منها السكان .
 - * مساهمة صاحب الرخصة في مصاريف تنفيذ بعض التجهيزات الجماعية التي تصبح ضرورية بفعل إنجاز مشروع الأرض المجزأة .
 - * تعديل أو إلغاء أحكام دفتر الشروط، عندما تكون مخالفة لطابع الأرض المجزأة ² .

¹ تكواشت كمال، المذكرة السابقة، ص 102.

² خالد عنقر، " رخصة التجزئة كآلية للحد من التلوث البيئي بالإشعاع غير المؤين " مجلة تشريعات التعمير و البناء جامعة ابن خلدون تيارت ، العدد الثاني، جوان 2017، ص 92 .

- تعتبر رخصة التجزئة من النظام العام حيث أن القاضي يثيرها من تلقاء نفسه في أي مرحلة من مراحل النزاع و لا يجوز الاتفاق على مخالفتها وهنا يبرز الدور الردعي لها .
- تعتبر رخصة التجزئة آلية لحماية البيئة و ذلك في حالة المباني المخصصة للأغراض الصناعية، و يتضح ذلك من خلال الوثائق المطلوبة في ملف الطلب و التي تحدد مستوى الضجيج و انبعاث الطفيليات الكهرومغناطيسية وغيرها.
- كذلك تساهم في ضمان عدم المساس بملكية الغير، وبالتالي تحافظ على حقوقهم وتمنح مواصفات الأرض بحدودها الجديدة¹.

الفرع الثالث : آثار رخصة التجزئة

هناك آثار تترتب على الإدارة بصفتها جهة رقابية و آثار تترتب على طالب الرخصة بصفته مستفيد، أما الآثار التي تدخل ضمن الرقابة الإدارية يمكن حصرها في مدة صلاحية رخصة التجزئة إضافة إلى الالتزامات والقيود الأخرى المفروضة على صاحب الرخصة .

أولاً: مدة صلاحية رخصة التجزئة

إن مدة صلاحية رخصة التجزئة في القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير تحدد في قرار رخصة التجزئة بمراعاة نوعية الأشغال المتعلقة بجعل الأراضي المجزأة قابلة للإستغلال و ما يستهلكه من وقت حيث يحدد القرار المتضمن رخصة التجزئة التي يتكفل بها صاحب الطلب و يضبط إجراءات وارتفاقات المصلحة العامة التي تطبق على الأراضي المجزأة، كما تحدد آجال إنجاز أشغال التهيئة المقررة فإذا انقضت المدة المحددة في قرار الرخصة دون استكمال الأشغال فإنها تعتبر لاغية وعلى المعني بالأمر أن يتقدم بطلب جديد اجبارياً وتمنح له الرخصة دون حاجة إلى إجراء دراسة جديدة شرط أن لا تتطور إجراءات التهيئة و التعمير وتوجيهاته باتجاه مخالف لهذا التجديد².

فمن خلال ما سبق نستنتج بأن المشرع منح إمكانية تحديد الأجل للسلطة الإدارية حسب طبيعة أشغال التهيئة المحددة بالرخصة على أنه تلغى إذا لم يتم بداية تنفيذها خلال 03 سنوات من تاريخ تسليمها ذلك لاعتبارات تتعلق بتغيير الظروف التي سمحت بالتجزئة و ظهور ارتفاقات جديدة و هذا الإجراء من شأنه زيادة تفعيل الدور الرقابي للسلطة المختصة بمنح رخصة التجزئة³.

¹ خالد عنقر ، نفس المقال السابق ، ص ص 92-93 .

² المادتين 20 و 22 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

³ المادة 30 من نفس القانون 90-29.

ثانيا: الالتزامات والقيود الأخرى المفروضة على صاحب رخصة التجزئة

يخضع المستفيد من رخصة التجزئة إلى التزامات و قيود طويلة فترة التجزئة و تتمثل أساسا في النقاط التالية:

1 - الإشهار

يعتبر الإشهار وسيلة إعلان قانونية فهو مجموعة من الإجراءات التي يجب على المستفيد التقيد بها فبعضها يكون قبل الشروع في الأشغال و البعض الآخر يأتي أثناء تنفيذها و بعد الانتهاء منها، يظهر الإشهار في رخصة التجزئة من خلال وضع لوحة مستطيلة الشكل كل فترة عمل الورشة مرئية من الخارج، تتجاوز أبعادها 80 سنتيمترا توضح مراجع رخصة التجزئة الممنوحة و أكبر عدد ممكن من الأجزاء المبرمجة، كما ينبغي أن تتضمن اللافتة تاريخ افتتاح الورشة و التاريخ المرتقب لانتهاء الأشغال و إن اقتضى الأمر اسم صاحب المشروع، ومكتب الدراسات و أخيرا اسم المؤسسة المكلفة بأشغال التهيئة¹.

2 - احترام تنفيذ الأشغال الواردة في رخصة التجزئة

إن احترام قواعد التهيئة و التعمير من مقتضيات النظام العام، كما يعتبر ركيزة أساسية لا يجوز المساس بها، و لاحترام هذه القواعد ألزم المشرع الجزائري طالب الرخصة القيام ببعض الأشغال لجعل الأرض المجزأة قابلة للاستغلال و ذلك من خلال استحداث شبكات الخدمة و توزيع الأرض المجزأة إلى شبكة من الطرق والماء و التطهير والإنارة العمومية والطاقة والهاتف كذلك تخصيص بعض المساحات لتوقف السيارات تتلاءم مع السكان، مع ضرورة وضع ميادين للترفيه و التسلية كذلك منح المشرع الجزائري لصاحب الرخصة إمكانية تعديل أو إلغاء دفتر الشروط، في حالة مخالفة الرخصة لطابع الأرض المجزأة².

المطلب الرابع : المنازعات المتعلقة برخصة التجزئة

إن رخصة التجزئة كما سبق ذكرها يتم منحها بموجب قرار إداري، وهذا الأخير يمكن أن يكون عرضة للنزاع أو الاعتراض سواء من طرف المعني طالب الرخصة أو من طرف الغير المتضرر و ذلك حسب مضمون القرار وتجدر الإشارة إلى أن المنازعات المتعلقة برخصة التجزئة تتم بنفس الإجراءات كما هي محددة في شهادة التعمير.

¹ المادة 29 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر .

² سعداني نورة ، "أدوات تدخل الدولة والجماعات المحلية" ، مذكرة ماجستير في الحقوق ، تخصص قانون عقاري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سعد دحلب البليدة ، السنة الجامعية 2005-2006 ، ص 66 .

و للتوضيح أكثر سيتم تقسيم المطلب كما يلي:

الفرع الأول: حالات نشوب المنازعات المتعلقة برخصة التجزئة

الفرع الثاني: الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع

الفرع الأول : حالات نشوب المنازعات المتعلقة برخصة التجزئة

تخضع قرارات الإدارة المتعلقة بتراخيص أعمال التعمير و البناء إلى الرقابة القضائية سواء كانت بالمنح أو المنع، لأن مشروعية هذه القرارات تفترض تطابقها مع التشريعات و التنظيمات المعمول بها في مجال التعمير و البناء، لذلك فمن حق المالك أو من له السيطرة القانونية على العقار الطعن في قرارات رفض طلب تراخيص التجزئة، كما يحق للغير من له الصفة و المصلحة الطعن في قرار المنح عن طريق دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري و يجوز للمتضرر من قرارات الترخيص بالتجزئة طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به¹.

كما أنه في حالة ما إذا كانت الأعمال التي تمت بموجب هذه الرخصة تشكل خطراً يصعب التصدي له مستقبلاً فإنه يلجأ للقاضي الإستعجالي الإداري و ذلك لوقف أشغال التجزئة أو لوقف تنفيذ قرار إداري غير شرعي، و كل هذا يشكل منازعات تدخل في اختصاص القاضي الإداري ففي حالة قبول الرخصة الاعتراض في الغالب يكون من طرف الغير أما في حالة رفض منحها أو تأجيل البث فيها فالاعتراض يكون من طرف المعني².

الفرع الثاني : الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع

إن النزاعات التي تدخل في إطار الرقابة الإدارية السابقة على أشغال التهيئة والتعمير هي النزاعات المتعلقة بمضمون الرخصة كما سبق ذكرها والتي ينعقد فيها الاختصاص للقضاء الإداري (محكمة إدارية أو مجلس الدولة) حسب الجهة المصدرة للقرار. ويتم الفصل في المنازعات المتعلقة برخصة التجزئة بنفس الطريقة المعتمدة بالفصل في منازعات رخصة البناء و التي سيتم توضيحها لاحقاً³.

¹ كمال محمد الأمين، "الاختصاص القضائي في مادة التعمير و البناء"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016، ص 19 .

² زردوم سورية، " دور رقابة القضاء الإداري في منازعات التعمير والبناء " مجلة الحقوق و الحريات ، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد تجريبي، فيفري 2013، ص 393.

³ زردوم سورية، المقال السابق، ص ص 394-395 .

المبحث الثالث : رخصة البناء

تعتبر رخصة البناء من أهم أدوات التهيئة و التعمير باعتبارها من ميكانزمات التعمير الرقابية التي نظمها المشرع، كونها تنظم حركة البناء من خلال التوفيق بين الحق في البناء كحق مضمون و النظام العام العمراني الذي يقتضي المحافظة على الصحة العامة و الأمن العام و كذا ضرورة مراعاة التنسيق العام في البناء و المظهر الجمالي للمدينة و لكن هذا لا يمنع من وجود مخالفات يمكن أن يقع فيها الباني.

ولإبراز ذلك فإننا سنقسم المبحث كمايلي:

المطلب الأول: مفهوم رخصة البناء

المطلبي الثاني: إجراءات إعداد و تسليم رخصة البناء

المطلب الثالث: الدور الرقابي لرخصة البناء

المطلب الرابع: المنازعات المتعلقة برخصة البناء

المطلب الأول: مفهوم رخصة البناء

إن دراسة مفهوم رخصة البناء، يقوم أساسا على بيان تعريف رخصة البناء، طبيعته القانونية و نطاقها القانوني، و لتوضيح ذلك نقسم المطلب كمايلي:

الفرع الأول: تعريف رخصة البناء

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لرخصة البناء

الفرع الثالث: النطاق القانوني لرخصة البناء

الفرع الأول: تعريف رخصة البناء

لم يضع المشرع الجزائري تعريفا جامعاً لرخصة البناء في قانون التعمير و لا في القوانين الأخرى، و إنما اكتفى بذكر أنها ترخيص تسلمه السلطة المختصة، و حدد أعمال البناء التي يمكن أن تخضع لذلك مما يستوجب الرجوع إلى التعاريف الفقهية المختلفة للإيفاء بذلك¹.

حيث عرفها الدكتور محمد الصغير بعلي بأنها: «القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة تمنح بمقتضاه للشخص الحق في البناء بمعناه الواسع طبقاً لقانون العمران».

و عرفها الدكتور الزين عزري بأنها: «القرار الصادر من سلطة مختصة يمنح بمقتضاه للشخص الحق للشخص طبيعياً أو معنوياً بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران»².

نلاحظ بان التعريف الفقهي يتفق مع ما جاء به المشرع و المتمثل في ان رخصة البناء هي عبارة عن قرار اداري، تسلم من السلطة المختصة و تتعلق بأعمال البناء المتمثلة في تشييد البنايات الجديدة و تمديد البنايات الموجودة، تغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة و الواجهات المفضية على الساحة العمومية و لإنجاز جدار صلب للتدعيم او التسبيج.

¹ نجوم م / قندوز سناء، المحاضرات السابقة، ص 48 .

² عمار بوضياف، "منازعات التعمير في القانون الجزائري - رخصة البناء و الهدم" مجلة الفقه و القانون، جامعة تبسة، العدد الثالث، جانفي 2017، ص02، كما عرفها الفقه الفرنسي على أنها: الرخصة التي تمنحها سلطة إدارية مختصة لإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء لمزيد من المعلومات انظر 3^{eme} François Piert, droit de l'urbanisme, Henri Jacquot. édition ,Daloz Delta ,France ,1998 ,p 547

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لرخصة البناء

إن رخصة البناء عبارة عن تصرف قانوني صادر عن جهة إدارية منحها القانون سلطة الإصدار طبقا لشروط و إجراءات، و تصدر رخصة البناء بالإرادة المنفردة و لا تحجب عنها هذه الخاصية حتى و لو كانت تتم بطلب من المعني و سعي منه، و ترتب رخصة البناء أثرا قانونيا يتمثل في حق المعني المستفيد من الرخصة من القيام بأشغال البناء في العقار محل الرخصة¹.

الفرع الثالث: النطاق القانوني لرخصة البناء

لدراسة نطاق تطبيق هذه الرخصة يتطلب دراسة نطاقها الموضوعي و نطاقها الشخصي و المكاني .

أولا : النطاق الموضوعي لرخصة البناء

يقصد به تحديد الأعمال البنائية محل الترخيص، فبالرجوع للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم، نجد بأنه يشترط رخصة البناء من أجل البناءات الجديدة مهما يكن استعمالها و لتمديد البناءات الموجودة و لتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية و لإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج².

و منه فإن مجال رخصة البناء يدور في:

تشديد البناءات الجديدة، تمديد البناءات الموجودة، تغيير البناء، أعمال التدعيم و التسييج و سنحاول التفصيل فيها على النحو الآتي.

1- تشديد البناءات الجديدة: يقصد بها إنشاء و إحداث مباني من العدم و البدء في إقامتها لأول مرة³.

¹ عمار بوضياف، المقال السابق، ص 03 .

² المادة 52 من القانون 90-29 ، السابق الذكر.

³ كيجل سلسبيل، "آليات الرقابة على أعمال البناء في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير في القانون العام ، تخصص إدارة عامة و تسيير الأقاليم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2015-2016 ص ص 31-32 .

و حتى يتحقق البناء بمعناه الحقيقي يستوجب توفر ثلاثة عناصر:

- أ - أن يكون البناء من مواد متماسكة : يقصد بها أن ينشأ البناء من مواد متماسكة مهما كان نوعها طوب أحمر ، حجارة بيضاء وغيرها إذ هذه المواد قبل إقامة البناء هي منقولات ولا تصبح عقارات إلا إذا شيدت بمواد البناء فأصبحت ثابتة ولا يمكن تحريكها إلا إذا هدمت .
- ب - أن يتم البناء بتدخل إرادة الإنسان : يقصد به أن يكون لهذا الأخير دور فعال في إنشائه ومنه يخرج من دائرة البناء ما تشكله العوامل الجيولوجية أو الجوية الطبيعية .
- ج - اتصال البناء بالأرض اتصالا قرارا : يشترط في المبنى أن يكون ثابتا و مستقرا و مندمجا في الأرض بحيث لا يمكن عزله أو فصله أو نقله دون هدمه أو إلحاق خسارة به .
- 2 - تمديد البناءات الموجودة : نصت المادة 52 من القانون 90-29 على ذلك و لم يحدد المشرع نطاق التمديد هل الأفقي المتمثل في التوسيع أو العمودي المتمثل في التعلية و منه فهذا اللفظ يشملهما معا .

3- تغيير البناءات الموجودة: ويقصد به التغيير الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية .

4 - أعمال التدعيم و التسييج: يقصد بتدعيم البناء تقوية و إزالة ما به من خلل أو عيوب أما التسييج فهو إقامة جدار يحيط بالفناء الخارجي و قد خصه المشرع بوجود الحصول على الرخصة بسبب ما ينطوي عليه من خطورة كإحداث خلل في توازن أسس البناء مما قد يؤدي لانهيائه كلياً أو جزئياً¹ .

ثانيا : النطاق الشخصي لرخصة البناء

يتحدد هذا النطاق في الأشخاص الذين ألزمهم القانون الحصول على رخصة البناء قبل البدء في عملية البناء رغم أن حق البناء يرتبط بالملكية العقارية غير أن الحصول على رخصة البناء لا يستوجب طلبها من المالك² .

ثالثا : النطاق المكاني لرخصة البناء

لم يحدد المشرع الجزائري النطاق المكاني لرخصة البناء ما عدا ذكره للاستثناءات الواردة على الرخصة، حيث نص المشرع على أنه: «لا تخضع لرخصة البناء البناءات التي تختمى

¹ كيجل سلسبيل، المذكرة السابقة، ص ص 32-33 .

² المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19، السابق الذكر .

بسرية الدفاع الوطني و التي يجب أن يسهر صاحب المشروع على توافقها مع الأحكام التشريعية و التنظيمية في مجال التعمير و البناء¹.

و هو ما أكده المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير و تسليمها حيث نص على أنه لا تعني رخصة البناء الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني و تشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني، كما لا تعني بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا إستراتيجيا من الدرجة الأولى و التابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات او المؤسسات².

المطلب الثاني: إجراءات إعداد و تسليم رخصة البناء

تشتترط جميع تشريعات العمران في العالم، اتباع إجراءات معينة من أجل الحصول على رخصة البناء، تتمثل هذه الإجراءات في تقديم طلب من ذوي الصفة إلى الجهة المختصة بمنح الرخصة و التي تقوم بدورها بالتحقيق و الدراسة في هذا الطلب و تقرر منح الرخصة من عدمها بناء على مدى توافر الشروط التي يتطلبها القانون.

و سنقوم بدراسة إجراءات إعداد و تسليم رخصة البناء من خلال إبراز ما يلي :

الفرع الأول: طلب رخصة البناء

الفرع الثاني: التحقيق في طلب رخصة البناء

الفرع الثالث: تسليم قرار رخصة البناء

الفرع الأول: طلب رخصة البناء

إن إجراءات منح الرخصة تبدأ بتقديم طلب إلى الجهة المختصة، و هو إجراء ضروري للحصول عليها، و لقد نصت على ذلك قوانين التعمير و دراسة طلب الحصول على رخصة البناء، تضمن بيان من له صفة تقديم الطلب و مضمون الطلب ثم إصدار قرار بشأن الطلب³.

¹ المادة 53 من القانون 90-29، السابق الذكر .

² المادة 01 من المرسوم التنفيذي 15-19، السابق الذكر .

³ عربي باي يازيد، المقال السابق، ص 150، أنظر كذلك الملحق رقم 06.

أولاً: صفة طالب الرخصة

إن حق البناء مرتبط بملكية الأرض،¹ غير أن طلب الحصول على الرخصة لم يجعلها المشرع قاصرة على المالك فقط، إذ يمكن لموكله أو المستأجر لديه المرخص له قانوناً أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، أن يتقدم بطلب رخصة البناء.²

1- المالك: إذا كانت ملكيته بالطرق العادية فعليه أن يقدم عقد الملكية، أو كانت ملكيته عن طريق التقادم فيقدم شهادة الحيابة .

2- وكيل المالك: و يمكن أن يوكل المالك شخصاً غيره ليتقدم بطلب رخصة البناء فيصح ذلك بشرط أن يقدم وكالة قانونية، و لم يشترط المشرع نوعاً معيناً للوكالة، فطالما أن النص عاماً فيجوز أن تكون وكالة عامة أم خاصة .

3- المستأجر لديه المرخص له قانوناً: يمكن للمستأجر الذي يرغب في أعمال بناء أن يطلب رخصة بناء بشرط أن يرفق طلبه بترخيص من مالك العين المؤجرة .

4- الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية: وتتمثل في الجهات التي يمكنها الاستفادة من نزع ملكية الأرض بغرض المنفعة العامة، أصحاب الامتيازات لدى المصالح الإدارية أو بعض الأشخاص الخاصة المكلفة بمهمة ما من جانب إحدى الإدارات العامة و كذلك بعض الأشخاص الذين تخصص لهم الوكالات العقارية قطع أراضي أو بنايات غير تامة بموجب عقود إدارية فهم الذين يقدمون طلبات رخص البناء مرفقة بنسخ من هذه العقود.³

ثانياً: مضمون طلب الرخصة

يجب على صاحب الطالب أن يرفق ملفه بوثائق تثبت صفته، و بمستندات خاصة بالبناء .

1 - الوثائق التي تثبت الصفة:

تتمثل هذه الوثائق التي يجب على صاحب الملف أن يقدمها فيم يلي :

أ- إما نسخة من عقد الملكية أو شهادة الحيابة.

ب- أو توكيلاً.

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

د- أو نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو موكله شخصاً معنوياً.

¹ المادة 50 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

² المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19، السابق الذكر .

³ عزري الزين ، المرجع السابق ، ص 25 .

و يمكن لصاحب الطلب أن يوضح أن إنجاز الأشغال يخص بناية أو عدة بنايات في حصة أو عدة حصص، وفي هذه الحالة، يلتزم صاحب الطلب لدعم طلبه بتقديم كل الوثائق المكتوبة و البيانية التي تبين القوام¹.

2 - الوثائق الخاصة بالبناء:

إلى جانب الوثائق التي تثبت صفة المالك هناك وثائق أخرى خاصة بالبناء تتمثل في ملف إداري و ملف تقني و آخر يتعلق بالهندسة المعمارية كما حددهم المشرع الجزائري.

ثالثا : الجهة المختصة بتسلم الطلب

يرسل طلب رخصة البناء و الملفات المرفقة به في ثلاث(3) نسخ، بالنسبة لمشاريع البنايات الخاصة بالسكنات الفردية، و في ثماني (8) نسخ بالنسبة لبقية المشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية، رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الأرض، يسجل تاريخ إيداع الطلب بوصل يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم، بعد التحقق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملفات على النحو المنصوص عليه².

الفرع الثاني: التحقيق في طلب رخصة البناء

بعد إيداع ملف طلب رخصة البناء لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الأرض، يقوم بإرساله إلى الجهة المختصة في التحقيق في طلب رخصة البناء ثم تقوم بدورها بإرسال الطلب إلى الهيئات المحددة في القانون لاستشارتها حول طلب رخصة البناء.

عندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، تتم دراسة الطلب من طرف الشباك الوحيد للبلدية، و في هذه الحالة يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة من خلال ممثليها في الشباك الوحيد في أجل ثمانية(8) أيام التي تلي تاريخ إيداع الطلب، و يجب أن يفصل الشباك الوحيد للبلدية في طلبات رخص البناء في أجل خمسة عشر يوما(15) التي تلي تاريخ إيداع الطلب.

أما عندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفقا برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية، في سبع

¹ المادة 42 من القانون 90-29، السابق الذكر .

² أنظر الملحق رقم 06

(7) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق و ذلك في أجل الثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب¹.

و يتم تحضير الملف من طرف الشباك الوحيد للولاية، الذي يرأسه مدير التعمير أو ممثله و الذي يجب أن يفصل في الطلب في أجل خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب.

ثانيا: المصالح المستشارة أثناء التحقيق

-مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية .

-مصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات استعمال صناعي أو تجاري، و بصفة عامة كل بناية تستعمل لاستقبال الجمهور و كذا بالنسبة لتشييد بنايات سكنية هامة التي يمكن أن تكون موضوع تبعات خاصة، لاسيما فيما يتعلق بمحاربة الحرائق .

-المصالح المختصة بالأماكن و الآثار التاريخية و السياحة، عندما تكون مشاريع البنايات موجودة في مناطق أو مواقع مصنفة في إطار التشريع المعمول به.

-مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية².

الفرع الثالث: تسليم قرار رخصة البناء

بعد الانتهاء من التحقيق في الطلب المتعلق برخصة البناء و بناء على ما ورد فيه، تقوم الجهة المختصة و المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير بالفصل في الطلب المقدم بإصدار قرار رخصة البناء و الذي يجسد بذلك آخر مرحلة من مراحل الرقابة القبلية المطبقة على أشغال البناء المراد تشييدها فمن خلال هذا القرار يتبين ما إذا كانت هذه الأشغال مطابقة للشروط و القواعد التشريعية و التنظيمية المنصوص عليها و المتعلقة بالعمران، فإذا كانت كذلك تصدر قرارا بالموافقة بمنح رخصة البناء لطالباها أما إذا كان العكس تصدر قرارا برفض منح الرخصة و قد يتم تأجيل البث فيها³.

¹ المواد 42 ، 43 ، 45 ، 48 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر .

² المادتين 47 و 48 من المرسوم التنفيذي 15-19، السابق الذكر .

³ شهرزاد عوايد، المذكرة السابقة، ص 57، انظر كذلك الملحق رقم 08.

أولاً: اختصاص رئيس المجلس الشعبي بمنح رخصة البناء

تسلم رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي إما :

- بصفته ممثلاً للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي و يوافق رئيس المجلس الشعبي في هذه الحالة الوالي بنسخة من الرخصة .
- ممثلاً للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي¹.

ثانياً : اختصاص الوالي بمنح رخصة البناء

-تسلم رخصة البناء من قبل الوالي في حالة:

- البنائات و المنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية .
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية .
- اقتطاعات الأرض والبنائات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44،45،46،48،49 أعلاه التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه .

ثالثاً: اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخصة البناء

تسلم رخصة التجزئة من قبل الوزير المكلف بالتعمير بعد الإطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية².

رابعاً: ميعاد إصدار رخصة البناء

يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء، إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية، في جميع الحالات، خلال العشرين (20) يوماً الموالية لتاريخ إيداع الطلب.

خامساً: محتوى قرار رخصة البناء

نميز هنا بين ثلاث حالات و هي موضحة كالاتي:

1- قرار منح رخصة البناء

عندما يكون الطلب مستوفياً للشروط المنصوص عليها قانوناً، فإن الجهة الإدارية المختصة تصدر قرارها بالموافقة على منح الرخصة. و يبلغ صاحب الطلب بالقرار المتضمن الرخصة مرفقاً بنسخة من الملف المتضمن التأشير على التصاميم المعمارية، كما توضع نسخة مؤشراً عليها تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس

¹ المادة 65 من القانون 90-29، السابق الذكر .

² المادتين 66 و 67 من القانون 90-29 ، السابق الذكر .

الشعبي البلدي و تحفظ نسخة مؤشرا عليها مرفقة بالقرار في أرشيف المديرية المكلفة بالعمران على مستوى الولاية و تحتفظ السلطة المختصة التي سلمت رخصة البناء بالنسخة الأخيرة المؤشر عليها من القرار وتهدف النسخة الموضوعة تحت تصرف الجمهور إلى الترخيص لكل شخص معني بالإطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب و ذلك إلى غاية انقضاء أجل سنة و شهر¹ يمكن أن يكون قرار منح الرخصة بتحفظ كما يمكن أن يكون بإلزام كما هو منصوص عليه في المرسوم التنفيذي 91-175 .

2- قرار رفض منح رخصة البناء

يكون الرفض بموجب قرار مسبب و يتمحور التسبب عادة في عدم ملائمة موقع البناء المراد تشييده مع محيطه و كذلك أيضا :

- المساس بالسلامة و الأمن العمومي .
- المساس بالبيئة.
- مخالفة أحكام مخطط شغل الأراضي .
- المساس بالمناطق المحمية .

و يلزم على السلطة المختصة عند رفض منح الرخصة أو اشتغالها على تحفظات أن تبرر هذا القرار . و تتمثل صور الرفض في حالتين:

أ- الحالات التي يجب فيها رفض منح رخصة البناء

- لا يمكن أن يرخص البناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، أو مخطط شغل الأراضي في طور المصادقة عليه و الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو وثيقة تحل محل ذلك.
- كما لا يمكن الترخيص بالبناء الذي يشيد على أراض مجزأة إلا إذا كان مطابقا لتوجيهات رخصة التجزئة و الأحكام التي يتضمنها ملف الأراضي المجزأة، أما في حالة تواجد الأرض المجزأة ضمن مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، فإن أحكام مخطط شغل الأراضي هي التي تؤخذ بعين الاعتبار.²

¹ كيجل سلسبيل، المذكرة السابقة، ص 47

² كيجل سلسبيل، نفس المذكرة السابقة، ص ص 48-49.

ب- الحالات التي يجوز فيها رفض منح رخصة البناء

يمكن أن يمنع الترخيص بالبناء في البلديات التي لا تمتلك الوثائق المحددة و المطلوبة و ذلك إذا كان مشروع البناء غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة و التعمير و/أو للتوجيهات المنصوص عليها تطبيقا للأحكام المحددة في القواعد العامة للتهيئة و التعمير¹.

ثالثا: قرار تأجيل البث في رخصة البناء

يمكن للجهة الإدارية المختصة أن تؤجل الفصل في رخصة البناء بموجب قرار إداري و هذا إذا كانت القطعة الأرضية المعنية بالبناء داخلة ضمن مساحة لدراسة التهيئة و التعمير الجارية أي أن أداة التهيئة و التعمير قيد الإنجاز، مع احترام المدة الزمنية المقررة قانونا و هي سنة، كما أن هناك حالات أين لا ترد السلطة المختصة في الآجال المحدودة أي سكوت الإدارة².

المطلب الرابع: الدور الرقابي لرخصة البناء

يتجسد الدور الرقابي لرخصة البناء من خلال إستراتيجيتها في تنظيم عمليات البناء و التي أقرها المشرع الجزائري ضمن أهداف محددة تعمل على تحقيقها و يتجلى ذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: أهداف رخصة البناء

الفرع الثاني: أهمية رخصة البناء

الفرع الثالث: آثار رخصة البناء

الفرع الأول : أهداف رخصة البناء

تهدف رخصة البناء كرخصة من الرخص العمرانية و كآلية للوقاية من ظاهرة البناء الفوضوي إلى تحقيق مجموعة من القواعد يمكن حصرها في النقاط التالية :

- ضمان احترام قواعد التهيئة و التعمير و البناء المنبثقة من السياسة الوطنية للتهيئة و التعمير و ذلك بإقامة نسيج عمراني متناسق و ملائم للحياة و خالي من مظاهر و شوائب البناء الفوضوي .

¹ كيجل سلسبيل، نفس المذكرة السابقة، ص ص 48-49 .

² كيجل سلسبيل ، المذكرة السابقة، ص 50 .

- ضمان التوازن بين المصلحة العامة و الخاصة و ذلك من خلال احترام قانون العمران و الحفاظ على مقتضياته هذا من جهة و تلبية احتياجات الأفراد و المؤسسات في مجالات السكن و التجارة و الصناعة من جهة أخرى¹.

الفرع الثاني : أهمية رخصة البناء

تكمن أهمية الحصول على رخصة البناء في مجموعة من النقاط نذكر منها :

- قرار رخصة البناء يكون قائم على دراسة مسبقة لمدى توافق مشروع البناء لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، أو في حالة عدم وجوده، لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و/أو للتعليمات المنصوص عليها تطبيقاً للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة و التعمير.
- قرار رخصة البناء يراعي موقع البناية أو البنايات المبرمجة و نوعها و محل إنشائها و خدماتها و حجمها و مظهرها العام و تناسقها مع المكان .
- قرار رخصة البناء يأخذ بعين الاعتبار توجيهات التعمير و الارتفاقات الإدارية المطبقة على الموقع المعني، و كذا التجهيزات العمومية و الخاصة الموجودة أو المبرمجة .
- كما يراعي الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها في ميدان الأمن و النظافة و البناء و الفن الجمالي، و في مجال حماية البيئة و المحافظة على الاقتصاد الفلاحي.
- تعهد صاحب مشروع البناء سواء كان فرداً أو مؤسسة مسبقاً على أنه سيقوم بعملية أو مباشرة البناء طبقاً لأحكام قانون التعمير و المخططات المرفقة لقرار الرخصة.

الفرع الثالث : الآثار المترتبة على رخصة البناء

هناك آثار تترتب على الإدارة بصفتها جهة رقابية و آثار تترتب على طالب الرخصة بصفته مستفيداً، أما الآثار التي تدخل ضمن الرقابة الإدارية يمكن حصرها في مدة صلاحية رخصة البناء و الالتزامات والقيود الأخرى المفروضة على الرخصة .

أولاً: مدة صلاحية رخصة البناء

إن رخصة البناء مثلها مثل شهادة التعمير و رخصة التجزئة أدخل عليها المشرع الجزائري تعديلات تتعلق بمدة صلاحيتها و ذلك بموجب القانون 90-29 إذ أصبحت مدة صلاحية رخصة البناء تحدد في قرار رخصة البناء بحسب نوعية المشروع و ما يستهلكه من وقت فإذا انقضت المدة المحددة في قرار الرخصة دون استكمال الأشغال فإنها تعتبر لاغية وعلى المعني

¹ لعويجي عبد الله ، المذكرة السابقة ، ص 85 .

بالأمر أن يتقدم بطلب جديد اجباريا وتمنح له الرخصة دون حاجة إلى إجراء دراسة جديدة شرط أن لا تتطور إجراءات التهيئة و التعمير وتوجيهات باتجاه مخالف لهذا التجديد¹.

فمن خلال ما سبق نستنتج بأن المشرع منح إمكانية تحديد الأجل للسلطة الإدارية حسب طبيعة أشغال البناء على أنه تلغى إذا لم يتم بداية تنفيذها خلال سنة من تاريخ تسليمها ذلك لاعتبارات تتعلق بتغيير الظروف التي سمحت بالبناء و ظهور ارتفاعات جديدة و هذا الإجراء من شأنه زيادة تفعيل الدور الرقابي للسلطة المختصة بمنح رخصة البناء .

ثانيا: الالتزامات والقيود الأخرى المفروضة على صاحب رخصة البناء

يخضع المستفيد من رخصة البناء إلى التزامات و قيود طويلة فترة البناء و تتمثل أساس

في النقاط التالية:

1 - الأشهر

- يجب على المستفيد أن يعلم مقابل وصل رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص اقليميا بتاريخ فتح الورشة تبعا لنموذج التصريح الذي يحدده الوزير المكلف بالتعمير.
- يجب أن يضع خلال كل مدة الأشغال لافتة مرئية من الخارج توضح مراجع الرخصة و نوع البناء و تاريخ افتتاح الورشة و التاريخ المتوقع لإنهاء الأشغال و اسم صاحب المشروع و مكتب الدراسات و المؤسسة المكلفة بالإنجاز.

2 - احترام تنفيذ الأشغال الواردة في رخصة البناء

- يجب أن يحترم الالتزامات و الخدمات التي تشملها الرخصة عندما تقتضي البناءات تهيئة و خدمات خاصة بالموقع العمومي أو الخدمات الخاصة.
- يجب أن يضع حاجزا ماديا ومرئيا ليلا و نهارا في حالة القيام بأشغال البناء على حافة الطرق وممرات الراجلين و الأرصفة و مساحات توقف السيارات ومساحات اللعب و المساحات العمومية.

مما سبق يتضح أن هذه الالتزامات الواقعة و المفروضة على صاحب رخصة البناء جاءت لحماية النظام العام العمراني و البيئة و المواطنين لتقادي الأضرار الناجمة عن عمليات البناء².

¹ المادة 75 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، السابق الذكر.

² عباس راضية ، "النظام القانوني للتهيئة و التعمير بالجزائر" ، أطروحة دكتوراه بالقانون ، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2015 ، ص 249 .

المطلب الرابع : المنازعات المتعلقة برخصة البناء

إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطات واسعة في مجال الرقابة القبلية أو المواكبة أو البعدية على أعمال التعمير و البناء، فإن القضاء الإداري يعد الضامن الأساسي لحقوق الأفراد من تعسف الإدارة .

و تخضع قرارات الإدارة المتعلقة بتراخيص أعمال التعمير و البناء إلى الرقابة القضائية سواء كانت بالمنح أو المنع، لأن مشروعية هذه القرارات تفترض تطابقها مع التشريعات و التنظيمات المعمول بها في مجال التعمير و البناء، لذلك فمن حق المالك أو من له السيطرة القانونية على العقار الطعن في قرارات رفض طلب تراخيص البناء، كما يحق للغير من له الصفة و المصلحة الطعن في قرار المنح عن طريق دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري و يجوز للمتضرر من قرارات الترخيص بالبناء طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به. كما أنه في حالة ما إذا كانت الأعمال التي تمت بموجب هذه الرخصة تشكل خطراً يصعب التصدي له مستقبلاً فإنه يلجأ للقاضي الإستعجالي الإداري و ذلك لوقف أشغال البناء أو لوقف تنفيذ قرار إداري غير شرعي ، و كل هذا يشكل منازعات تدخل في اختصاص القاضي الإداري وتجدر الإشارة إلى أنه يتم الفصل في المنازعات المتعلقة برخصة البناء بنفس الإجراءات الخاصة بمنازعات شهادة التعمير و هو ما تم التطرق إليه سابقاً.

و لهذا سنكتفي في هذا المطلب بذكر بعض الخصائص التي تمتاز بها رخصة البناء:

الفرع الأول : حالات رفع الدعوى الخاصة برخصة البناء أمام القضاء الإداري

الفرع الثاني : اختصاص قاضي الاستعجال بالنظر بالدعوى المتعلقة برخصة البناء

الفرع الأول: حالات رفع الدعوى الخاصة برخصة البناء أمام القضاء الإداري

تتحصّر حالات رفع الدعوى الخاصة برخصة البناء والتي تدخل في إطار الرقابة الإدارية السابقة على أشغال التهيئة و التعمير في ثلاث حالات و هي :

حالة تسليم الإدارة رخصة البناء، حالة رفض الإدارة منح رخصة البناء.

1- حالة تسليم الإدارة رخصة البناء :

هنا في الغالب الطعن يرفع من طرف الغير، فللغير المتضرر من الرخصة الحق في الاعتراض على قرار المنح، و يكون الاعتراض في شكل تظلم أمام الجهة الإدارية المصدرة له إلى جانب حقه في رفع دعوى إلغاء أمام الجهة القضائية المختصة .

و يرفع الطعن خلال الأجل المحدد في 62 من المرسوم التنفيذي 15-19 ترخص النسخة من المقرر المتضمن رخصة البناء الملصقة بمقر المجلس الشعبي البلدي لكل شخص معني بالإطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب وذلك إلى غاية انقضاء أجل سنة و نصف.

والملاحظ أن المشرع لم يحدد لنا من هو هذا "الغير"، وهو ما يحيلنا إلى موقف القضاء والذي اعتبر الجار صاحب المصلحة، الشريك على الشيوخ، الجمعيات من الغير الذي يحق له الاعتراض على قرار منح الرخصة إداريا و قضائيا .

2- حالة رفض الإدارة تسليم رخصة البناء:

أجاز المشرع لطالب الرخصة في حالة صدور قرار برفض منحها، رفع دعوى إلغاء ضد قرارها سواء كان القرار صحيحا أو ضمنيا في حالة سكوت الإدارة و الذي يعتبر رفضا ضمنيا بمنح الرخصة في الآجال القانونية التي حددتها المادة 830 من القانون 08-09، و كذلك وفقا للمادة 63 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير.

كما يجوز كذلك أن يكون قرار تأجيل منح الرخصة للمعني محلا لدعوى إلغاء و يكون مصير و مآل دعوى الإلغاء في حالة عدم مشروعية القرار الإداري هو إلغاء قرار رفض منح الرخصة لفائدة المعني، أو العكس برفض دعوى الإلغاء لفائدة الإدارة إذا كان طلب المعني غير مؤسس قانونا¹.

و هذا ما قضى به مجلس الدولة في قراره رقم 069785 المؤرخ في 26-04-2012 بتأييد القرار المستأنف لصالح الإدارة ، حيث جاء فيه : "...حيث أنه و من جهة أخرى فإن رفض البلدية منح رخصة البناء ليس تعسفا أو تجاوزا، و إنما بسبب مبرر قانوني و هو وجود نزاع قضائي على القطعة موضوع طلب رخصة البناء..." .

¹ زردوم سورية، المقال السابق، ص 393 .

و الملاحظ هو أنه في حالة إلغاء القرار الإداري عن طريق الحكم القضائي الإداري، فإن هذا الأخير لا يحل محل الرخصة، بل يترتب فقط إمكانية إعادة تجديد المدعي لطلبه من جديد أمام نفس الجهة الإدارية.

ذلك أن القاضي الإداري غير مؤهل لمنح الرخصة، و لا يجوز له إلزام الإدارة بذلك لأنه غير مرخص له قانونا بإصدار أوامر للإدارة، هذا من حيث الأصل، لكن القضاء الإداري الجزائري ذهب في كثير من الحالات إلى إلزام الإدارة بمنح الرخصة و كان موقفه مبررا بأن المشرع ألزم الإدارة بتعليل أسباب رفض المنح، فلا يجوز لها الرفض بدون مبرر قانوني أين تصبح سلطة الإدارة مقيدة في هذا المجال .

ونفس الشيء بالنسبة لقرار تأجيل الرخصة و الذي يكون محلا لدعوى الإلغاء، إذا ترتب عن هذا التأجيل ضررا للمعني¹ .

الفرع الثاني: اختصاص قاضي الاستعجال بالنظر بالدعوى المتعلقة برخصة البناء

سنتناول في هذا الفرع شروط قبول دعوى الاستعجال ثم دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

أولاً: شروط قبول دعوى الاستعجال

1-الشروط الشكلية لقبول الدعوى الاستعجالية

أ- المصلحة

يجب أن تكون لرافع الدعوى المستعجلة مصلحة في رفعها، تكريسا لمبدأ لا دعوى بغير مصلحة ويعني ذلك أنه يتعين أن يكون لرافع الدعوى منفعة قانونية يتحصل عليها من وراء رفع هذه الدعوى سواء كانت هذه المنفعة مادية أو أدبية ذات قيمة كثيرة أو قليلة .

ب- الصفة

القضاء المستعجل حين يبحث شرط الصفة يكتفي بأن يتأكد من وجوده حسب ظاهر الأوراق دون أن يتغلغل في صميم الموضوع لتحديد الصفة، فإن كان البحث الظاهري الذي أجراه القاضي المستعجل قد أدى إلى ثبوت انعدام الصفة للمدعي أو المدعى عليه، فإنه يقضي بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة أو لرفعها على غير ذي صفة² .

¹ زردوم صورية، المقال السابق، ص ص 393-394 .

² بزغيش بوبكر، "رخصة البناء : آلية رقابة في مجال التعمير"، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، السنة الجامعية 2007-2008، ص ص 101-102.

ج- الأهلية:

المقصود بأهلية الخصم صلاحيته لاكتساب و استعمال المركز القانوني، و أهلية التقاضي هي صلاحية الخصم لمباشرة الاجراءات أمام القضاء، و لا يشترط كقاعدة عامة لقبول الدعوى المستعجلة أن يتوفر الخصوم على الأهلية التامة للتقاضي، لأن توفر الخطر و ما يقتضيه من سرعة اللجوء إلى قاضي الأمور المستعجلة من ناحية ووقتيية الأمر الذي يصدره وعدم المساس بالموضوع من ناحية أخرى يبرران رفع الدعوى المستعجلة ممن لا أهلية له في رفعها طبقا للقواعد العامة متى كانت له مصلحة في اتخاذ اجراء وقتي .

2- الشروط الموضوعية لاختصاص القضاء المستعجل

يلزم لاختصاص القاضي الاستعجالي بالفصل في الدعوى المرفوعة أمامه توافر شرطان هما: الاستعجال كشرط الاختصاص الخارجي أو شرط ابتداء للاختصاص، وشرط وقتية التدبير المطلوب الذي لا يمس أصل الحق كشرط داخلي و جوهرى للاختصاص أو شرط انتهاء و اكتمال الاختصاص .

ثانيا: دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

يعرف طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بأنه طلب مستعجل يتقدم به الطاعن على القرار الإداري بالإلغاء مبتغيا به توقي آثار تنفيذ هذا القرار التي قد يتعذر تداركها في حالة قبول دعوى إلغائه.

و كثيرا ما تصدى القضاء الإداري الإستعجالي بمختلف درجاته للفصل في منازعات التعمير المطروحة أمامه عن طريق اتخاذ بعض التدابير المؤقتة، عن طريق دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري التعسفي و غير المشروع إلى غاية الفصل في دعوى الموضوع بمناسبة نفس القرار¹ .

¹ بزغيش بوبكر، المذكرة السابقة، ص 102 .

خلاصة الفصل :

من خلال ما سبق يمكن القول بأن عقود التعمير القبلية ممثلة في شهادة التعمير رخصة التجزئة و رخصة البناء تلعب دورا مهما في تنظيم المجال العمراني، نتيجة المتغيرات العديدة في التركيب الاجتماعي و الزيادة الضخمة في عدد السكان و تزايد الحاجة إلى الخدمات الحضرية كما و نوعا، إلا أن تدخلها بفرض سلطانها على الأفراد ليس مطلقا و إنما مقيد بدائرة قانونية مرسومة سلفا من قبل المشرع، لكن رغم ذلك يشهد الواقع نشوب العديد من النزاعات في مجال التعمير تختلف أسبابها و أطرافها و هنا يبرز دور القضاء بصفة عامة و الإداري بصفة خاصة.

خاتمة

ختاماً من خلال ما تم التطرق إليه في المذكرة من الرقابة باستعمال أدوات التهيئة و التعمير (الفصل الأول) و الرقابة باستعمال عقود التعمير القبلية (الفصل الثاني)، نجد بأن الرقابة الإدارية في مجال التعمير أسلوب فني يتبع لمواجهة مقتضيات العمران الحديث لاسيما من حيث الكثافة السكانية المتجانسة وتوفير المرافق و المساكن بكافة انواعها وانسجام المباني و غيرها، و لا يمكن أن تتجسد هذه الرقابة إلا من خلال آليات رقابية قبلية متمثلة في أدوات التهيئة و التعمير مجسدة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي و في حالة غيابهما يتم اللجوء إلى القواعد العامة للتهيئة و التعمير، و لتفعيل هذه الرقابة كان لزاماً على الإدارة التدخل بفرض قيود على الأفراد من بينها الحصول على الرخص و الشهادات العمرانية التي تعتبر وسيلة لتفادي كل أشكال البناء غير المطابق للمواصفات المنصوص عليها في القوانين التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالعمران. و منه نخلص إلى جملة من النتائج نلحق بها جملة من الاقتراحات نتناولها على النحو الآتي:

أولاً : النتائج

- إن أدوات التهيئة و التعمير تلعب دوراً مهماً في تنظيم و مراقبة عملية التوسع العمراني من خلال استراتيجيتها في تنظيم عملية البناء، التخطيط الحضري، ضمان الشغل العقلاني للعقار و حماية النظام العام العمراني.
- كما أن عقود التعمير القبلية ممثلة في شهادة التعمير، رخصة التجزئة و رخصة البناء تلعب دوراً مهماً في تسيير المجال العمراني من جانب الإدارة و المواطن.
- لكن رغم الدور الإيجابي لأدوات و عقود التهيئة و التعمير إلا أن الواقع يثبت عدم فاعليتها لأسباب كثيرة نذكر منها:
- إن نقص الموارد المالية والبشرية المتخصصة يقلص من دور السلطات المحلية في إنجاز مخططات التهيئة والتعمير مما يجعلها في هذا الشأن تابعة للوصاية .
- كما أنه رغم إلزامية القانون تغطية كل بلدية بمخطط شغل الأراضي وبمخطط توجيهي للتهيئة و التعمير، إلا أنه يمنح للإدارة المختصة سلطة منح الرخص المتعلقة بالبناء حتى في حالة غياب هاته الأدوات، وهذا ما سمح بالتهاون و التماطل في إعداد المخططات، كما سمح بإنجاز مباني في مناطق غير آمنة بتراخيص قانونية .

- إضافة إلى ضعف الإمكانيات المادية للقيام بالدراسات اللازمة لتزويد المخططات المتعلقة بالتهيئة و التعمير بالمستجدات في أغلب بلديات الوطن، و خاصة الدراسات المتعلقة بالزلازل مما جعل من عملية إنجاز المباني بالمناطق المهددة بالأخطار الطبيعية في استمرار .
- إن فشل أدوات التهيئة و التعمير ليس في التصميم في حد ذاته بقدر ما هو في التطبيق و التجسيد .

- للقواعد العامة للتهيئة والتعمير دور معتبر في الرقابة القبلية على أشغال التهيئة و التعمير و ضمان الحفاظ على النظام العام و التخفيف من الكوارث الطبيعية، في غياب أدوات التعمير، و هذا لا يعني أنها ستقوم بوظيفة أدوات التهيئة و التعمير، إنما تبقى هذه الأخيرة هي الأساسية و الأولى استثناء عن القاعدة .

- تعتبر الرخص وشهادات التعمير القبلية أو البعدية ضمانات أساسية لفرض التطبيق السليم لما هو وارد بمخططات التهيئة و التعمير، غير أن الواقع أثبت منح الرخص والشهادات دون احترام قواعد التهيئة و التعمير ودون وضع بعد الوقاية خاصة من الكوارث الطبيعية .

- لقد أبدى المشرع الجزائري اهتمامه بمسألة الوقاية من الكوارث الطبيعية من خلال التعديلات التي لحقت القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير والمراسيم المنظمة له حيث أدرج الجانب الوقائي من مخاطر الكوارث بعد زلزال بومرداس 2003، جاعلا من أدوات التعمير ضمانة يتم من خلالها تحديد المناطق المهددة بالأخطار الطبيعية، و خاصة الزلازل لما لها من أثر مباشر على البنايات التي يمنع البناء فيها أو خضوعها لشروط كالتقيد بقواعد البناء المضاد للزلازل و ذلك لما يترتب عن الكوارث الطبيعية من آثار مدمرة بالأرواح تكون مباشرة و غير مباشرة .

ثانيا : الإقتراحات

بناء على ما تقدم فقد خلصت الدراسة إلى الاقتراحات التالية :

- ضرورة جعل كل بلدية تتزود بأدوات التهيئة و التعمير .
- محاولة تجسيد كل ما هو نظري في مجال التخطيط العمراني على أرض الواقع و هذا عن طريق التقيد بمختلف مقاييس التخطيط، و كذا تنفيذ كل الإلتزامات المنصوص عليها في قانون التهيئة و التعمير .
- الاهتمام بالجانب التحسيبي من طرف كل الهيئات الفاعلة في المجتمع لدعم جهود الإدارة وذلك من خلال القيام بحملات تحسيسية إعلامية بضرورة إحترام قانون التعمير .

- تزويد الإدارة بكل الوسائل وعلى الخصوص البلديات لأن مسؤوليتها كبيرة في مجال التهيئة و التعمير ولمكافحة مظاهر التشوه العمراني والبناءات الفوضوية، سواء كانت هذه الوسائل مادية من خلال تخصيص الدولة مساعدات مالية للبلديات للقيام بهذا الدور الفعال وتزويد مصالحتها التقنية باختصاصيين في مجال التسيير العمراني.

- تقليص إجراءات الحصول على الرخص و الشهادات وتعويض الوثائق المطلوبة بالوثائق الضرورية فقط مما يؤدي إلى تشجيع الأفراد على طلب الرخص والشهادات المطلوبة قانونا . و في الأخير بالرغم من النقائص المستخلصة لآليات و قواعد الرقابة الإدارية القبلية في مجال التهيئة و التعمير، إلا أنه لا يمكن إنكار دورها في الحفاظ على سلامة و أمن الأفراد وتنظيم النشاط العمراني و بالأخص حماية المناطق المحمية وتصنيفها و تحديدها لتميزها عن باقي المناطق الأخرى .