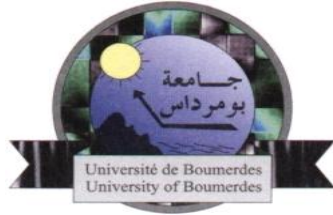


الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

كلية الحقوق بودواو



دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه شعبة الحقوق

والعلوم السياسية

تخصص: إدارة ومالية

إشراف الأستاذة:

يوسف أمال

إعداد الطالبة

شيتر هدى

د/ حساين سامية، أستاذة محاضرة أ، جامعة بومرداس..... رئيسة.

أ.د/ يوسف أمال، أستاذة، جامعة بومرداس..... مشرفة.

د/ احمداتو محمد، أستاذ محاضر أ، جامعة الجزائر 1..... ممتحنا.

تاريخ المناقشة: 2017/11/27

" إني رأيت أنه لا يكتب
إنسان كتاباً في يومه ،
إلا قال في غده لو غير
هذا لكان أحسن ولو زيد
كذا لكان يستحسن ، ولو
قدم هذا لكان أفضل ،
ولو ترك هذا لكان أجمل
وهذا من أعظم العبر
وهو دليل على استيلاء
النقص على جملة البشر "

العماد الأصفهاني

شكر و عرفان

أشكر الله عز وجل أولاً على أن وفقني لانجاز هذا العمل المتواضع، وبعد، لأنه وكما قال النبي المصطفى محمد صل الله عليه وسلم: " من لم يشكر الناس لم يشكر الله ".

وبهذا لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى الأستاذة الفاضلة " يوسفى آمال " والتي تكرمتم وقبلت الإشراف على هذا البحث، دون أن تبخل علي بنصائحها وارشاداتها، فلكي مني كل الشكر والتقدير وجزاكي الله عني خير الجزاء .

كما أتوجه بجزيل الشكر إلى الأستاذ الكريم " احمداتو محمد " ، الذي عمل على سقي هذا البحث بنصائح وتوجيهاته ، وقبوله مناقشة هذه المذكرة ، فوقفه شكر و امتنان لك أستاذي المحترم .

هذا وأشكر الأستاذة الفاضلة " حساين سامية " ، على تفضلها وكرمها بأن قبلت مناقشة هذه المذكرة ، فلك مني كل الاحترام والتقدير .

والى كل من ساهم في انجاز هذا البحث سواء من قريب أو بعيد ، فشكرا لكم جميعا .

الهداء

أهدي ثمرة جهدي ، إلى من جعل الرحمن الجنة تحت قدميها ، **أمي** ، ثم **أمي** ، ثم **أمي** " حفظك الله لي " .

إلى من كان لي سندا في هذه الحياة ومدني بالدعم المعنوي والمادي " **أبي** " بارك الله في عمره .

إلى من هم أحق بصحبتتي وإخوتي وأخواتي أدامكم الله لي .

إلى عصفور العائلة " إبراهيم
المعتصم بالله " .

والى كل من أنار دربي بشعلة العلم
والنجاح عبر جميع أطوار الدراسة من
معلمين وأساتذة، وأخص بالذكر أساتذة
الماجستير لسنة 2014، دون أن أنسى
زملائي في الدفعة .

إلى كل من جعل من العلم شعاره ،
ومن الفشل بداية نجاحه .

قائمة الاختصارات

Liste des abréviations

1/ باللغة العربية:

- ✓ ج ر: جريدة رسمية.
- ✓ ج، ج، د، ش: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- ✓ ص: صفحة.
- ✓ ط: طبعة.

2/ En langue Francais:

- ✓ *AU: Secteurs A Urbanisés.*
- ✓ *CES : Coefficient d'emprise des sols.*
- ✓ *COS : coefficient d'occupation des sol.*
- ✓ *E.N.A: Ecole Nationale d'Administration*
- ✓ *DUC: La direction de l'urbanisme de l'architecture et de la construction.*
- ✓ *NU: Secteurs non Urbanisables.*
- ✓ *La PUPE: police de l'urbanisme et de la protection de l'environnement.*
- ✓ *O.C.T.C: Organique nationale de contrôle technique de construction .*
- ✓ *Op.Cit: dans l'Ouvrage Cité.*
- ✓ *PDAU: Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.*
- ✓ *POS: Plan d'Occupation des Sols.*
- ✓ *PUD: Plan d'Urbanisme Directeur.*
- ✓ *PUP: Plan d'urbanisme Particulier.*
- ✓ *U: Secteurs Urbanisés.*
- ✓ *UF: Secteurs d'urbanisations Future.*
- ✓ *SUCH : La Subdivision territoriale de l'urbanisme de l'architecture et de la construction.*
- ✓ *SNAT: Schéma National d'Aménagement du Territoire.*
- ✓ *SDAL: Schéma Directeur d'Aménagement du Littoral.*
- ✓ *SRAT: Schéma Régionaux d'Aménagement du Territoire.*
- ✓ *SATW:Les plan d'Aménagement du Territoire de Willaya.*

من المسلم به أن قياس تحضر وتقدم مجتمع ما، يكون بالنظر إلى مدى تطوره تكنولوجيا وثقافيا واقتصاديا... الخ، كما يكون ذلك بالنظر إلى مدى محافظته على مناظره الطبيعية والبيئية والسياحية، ومدى انسجام وتناسق أنسجته العمرانية.

فالتعمير يعد في تاريخ البشرية حضارة، وفن، تحدد بموجبه كيفية تنظيم المدن وانجاز التجمعات السكنية والعمرانية، ثم تطور هذا الفن المحدود ليصبح قانونا قائما بذاته، يشمل القواعد العامة الرامية إلى إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وانجاز وتطوير المباني حسب تسيير عقلائي للأراضي وتحقيق التوازن بين مختلف النشاطات والوظائف (الزراعة، الصناعة، السكن)، تفادي أخطار الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، وأيضا المحافظة على المحيط وحماية البيئة والمناظر والأوساط الطبيعية والتراث الثقافي، والتاريخي في إطار سياسة وإستراتيجية عامة تحدد بموجب القوانين وتنفذ عن طريق أدوات التعمير¹.

يعرف قانون العمران على أنه: " مجموعة من القواعد القانونية التي تهدف إلى تنظيم المجال العمراني وهو ما يندمج نسبيا في القانون العام، كما يهدف إلى تنظيم الأراضي والمجال العمراني"².

وكما هو معلوم فإن الجزائر قد عانت من ويلات الاستعمار الفرنسي إلى ما يزيد عن 132 سنة، فتأثرت بذلك السياسة العمرانية للجزائر في هذه الفترة بالتجربة الفرنسية في التعمير، طبقت القوانين الفرنسية على أرض الوطن على اعتبار أن الجزائر قطعة من فرنسا، بما فيها القوانين المتعلقة بالتهيئة العمرانية، أين تم إنشاء مخططات التهيئة والتوسيع وتحسين المدن بموجب قانون 1919، والتي طبقت في الجزائر بمقتضى المرسوم المؤرخ في 5 جانفي 1922³، وأعقبه المرسوم المؤرخ في 25 جويلية 1937 المتعلق بمشاريع العمران الجهوية التي نصت في المادة 21 منه على أن أحكامه تطبق في الجزائر⁴.

في نهاية الخمسينات أوجد التشريع الفرنسي أدوات تعمير جديدة من أجل مواكبة التحضر الناتج في فرنسا ومناهضة النمو الديمغرافي والاقتصادي، بموجب المرسوم رقم 58 / 1463 المؤرخ في 31 ديسمبر 1958 المتعلق بمخططات التعمير التوجيهية ومخططات التعمير المجزأة، وقد تم تطبيق نفس القانون بالجزائر في إطار مشروع قسنطينة، وذلك من أجل النهوض بالجانب الاجتماعي والاقتصادي وتهدة الثورة التحريرية الجزائرية حيث تم إنشاء عدة أدوات للتخطيط أثناء هذه الفترة (المخطط العمراني الموجه PUD، والمخططات التفصيلية *Plan de détail*، مخططات التعمير وإعادة الهيكلة، برنامج التجهيزات الحضرية

¹ - زروقي ليلي، عمر حمدي باشا، المنازعات العقارية على ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، د ط، دار هومة، الجزائر، 2016، ص 345.

² - اقلولي أولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري - أهداف حضرية ووسائل قانونية - ط 2، دار هومة، الجزائر، 2015، ص 25.

³ - Saidouni MAOUIA, *Elément d'introduction a l'urbanisme, édition, casbah, Alger, 2000, p 201-205.*

⁴ - عزري الزين، دور الجماعات المحلية في التهيئة والتعمير، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية

لجامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06، 2010، ص 31.

ومخطط التحديث والتجهيزات *PMU*، برنامج التعمير والمناطق القابلة للتعمير حسب الأولوية *ZUP*، وقد كان لهذه الأدوات الأثر الكبير على سياسة التهيئة العمرانية في الجزائر حتى بعد حصولها على الاستقلال. رغم تبني الجزائر للنظام الاشتراكي في هذه الفترة، إلا أنها انتهجت و عملت بتقنيات التعمير وتنظيم المدن الموروثة عن الإدارة الفرنسية²، وذلك بموجب الأمر رقم 157/62³ المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 والذي جاء في المادة الأولى منه: " يمدد التشريع المعمول به إلى غاية 31 ديسمبر 1962 باستثناء النصوص المخالفة للسيادة الوطنية".

وعلى هذا الأساس استمرت الجزائر في العمل بالمرسوم الفرنسي رقم 1463/58، والذي دخل حيز التنفيذ بموجب المرسوم رقم 650/60 المؤرخ في 6 سبتمبر 1960⁴. وبهذا تباين موقف الجزائر في هذه المرحلة - ما بعد الاستقلال - من مسألة التهيئة العمرانية⁵، حيث انصبت اهتماماتها على محاولة رفع التنمية الاجتماعية والاقتصادية والقضاء على الآثار الناتجة عن الفترة الاستعمارية.

وعلى اعتبار أن سياسة التهيئة العمرانية بحاجة إلى من ينفذها، كما تحتاج إلى تضافر جهود مجموعة من الفاعلين في هذا الميدان، والتي تعد الجماعات الإقليمية¹ على رأسهم كهيئات لامركزية، إذ أنها تشكل أحد

¹ - سنوسي رفيقة، أدوات التهيئة والتعمير بين التسريع والتطبيق - دراسة حالة مدينة باتنة- مذكرة مكملة لنيل ماجستير في الهندسة تخصص مدينة ومجتمع، معهد الهندسة المدنية والري والهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010/2011، ص ص 22-23.

² - اقلولي أولاد رابح صافية، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 17.

³ - القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، يتضمن استمرار العمل بالتشريع الساري إلى تاريخ 31 ديسمبر 1962 إلى وقت لاحق، ج ر العدد 02 الصادرة سنة 1962 (الملغى).

⁴ - عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014/2015، ص 53.

⁵ - للإشارة فإن المشرع الجزائري لم يميز بين التهيئة العمرانية (الحضرية) *Aménagement Urbain* وبين التهيئة الإقليمية *Aménagement territoire* وما أكد ذلك هو القانون رقم 03/87 المؤرخ في 27 جانفي 1987، يتعلق بالتهيئة العمرانية، ج ر العدد 5 الصادرة سنة 1987. الذي استعمل مصطلح التهيئة العمرانية وباللغة الفرنسية نجدها تعني التهيئة الإقليمية، إلى أن تم إلغاؤه بموجب القانون رقم 20/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر العدد 77 الصادرة في 15 ديسمبر 2001 والذي وحد بين المصطلحين من الناحية اللغوية والمعنوية.

- فالتهيئة العمرانية تعني: " أسلوب علمي جديد من أساليب التدخل المباشر بواسطة الأفكار والقرارات والتقنيات ووسائل الدراسات والتنفيذ والإنجاز لتنظيم وتحسين ظروف المعيشة في المستوطنات البشرية وتطوير الشبكة العمرانية بشكل متوازن عبر التراب الوطني" لمزيد من التفصيل انظر: التيجاني بشير، التحضر والتهيئة العمرانية في الجزائر، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 84.

- أما التهيئة الإقليمية فتعرف: " البحث في إطار جغرافي لأحسن توزيع للسكان بالتوازي مع الموارد الطبيعية والنشاطات" لمزيد من التفصيل انظر: عباس راضية، النظام القانوني للتعمير في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة لدكتوراه في القانون، تخصص قانون عام كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014/2015، ص 11.

صور اللامركزية الإدارية والتي تقوم على فكرة مفادها توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، التي تباشر صلاحياتها تحت رقابة السلطة المركزية، وبهذا أسند للبلدية كقاعدة أساسية في ميدان التهيئة العمرانية بموجب قانونها الأساسي لسنة 1967² مجموعة من الصلاحيات والتي تمحورت في مجملها حول التكفل باحتياجات المواطنين وتحسين شروط معيشتهم، زيادة على المهام المتعلقة بتشييد العقارات المعدة للسكن، وتسيير الثروة العقارية³، كما أوكل للولاية بمقتضى قانونها الأساسي الصادر العام 1969⁴ مجموعة من الصلاحيات على اعتبار أنها تشكل همزة وصل بين البلديات والسلطات المركزية.

لتعرف الجزائر بوادرها ظهور سياسة عمرانية واضحة المعالم سنة 1974 أين أصدر المشرع الأمر رقم 26/74⁵ المؤرخ في 20 فيفري 1974 المتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات، وهذا لتمكين هذه الأخيرة من انجاز مشاريعها وسد حاجيات سكانها في ميدان السكن، حيث كانت البلديات تتمتع بصلاحيات واسعة في الاستيلاء على الأراضي المتواجدة في منطقة عمرانية شريطة وجود مخططات عمرانية، حيث عرفت هذه المرحلة صدور المخطط العمراني الموجه *PUP* بموجب الأمر رقم 29/73 المؤرخ في 8 جويلية 1973 المتعلق بتأسيس المخطط العمراني الموجه، ثم تم صدور المنشور الوزاري رقم 2174 /PU/1181 المؤرخ في 16 أكتوبر 1974 الذي يؤسس رسميا للمخطط العمراني الموجه ويحدد إجراءات إعداده والمصادقة عليه⁶.

وبهذا استمر العمل بالقوانين العمرانية الفرنسية إلى مايفوق عقد من الزمن، إلى أن تظن المشرع إلى عدم ملائمة التشريعات العمرانية الفرنسية للبيئة العمرانية الجزائرية، والمجتمع الجزائري، إذ عرفت سنة

¹ - اعتمدنا في هذه المذكرة على مصطلح الجماعات الإقليمية *Collectivités territoriales* بدل الجماعات المحلية *Collectivités locales*، وهذا بما يتماشى والمصطلح المستعمل من طرف المؤسس الدستوري والذي استعمل عبر مختلف الدساتير الجزائرية عبارة "الجماعات الإقليمية" بالرغم من أن بعض القوانين استعملت عبارة "الجماعات المحلية"، وفي هذا الصدد يرى بعض الباحثين القانونيين أن استعمال مصطلح الجماعات الإقليمية أفضل بكثير من استعمال مصطلح الجماعات المحلية إذ أن هذه الأخيرة توحى بالاستقلال الكلي، لمزيد من التفصيل انظر:

- بوحميدة عطا الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع التنظيمي، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والإدارية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01، 2005، ص 67 وما بعدها.

² - القانون رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، ج ر العدد 6 الصادرة سنة 1967 (الملغى).

³ - انظر المواد 156، 157، 158 من نفس المرجع.

⁴ - القانون رقم 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ج ر العدد 44 الصادرة سنة 1969 (الملغى).

⁵ - الأمر رقم 26/74 المؤرخ في 20 فيفري 1974، يتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات، ج ر العدد 19 الصادرة سنة 1974 (الملغى).

⁶ - سنوسي رفيقة، المرجع السابق، ص 27.

1975 أول مولود جزائري في ميدان البناء، والمتمثل في الأمر رقم 67/75¹ المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء.

وفي أول تعديل لقانون البلدية والولاية سنة 1981 أين تم تعزيز دور كل منهما في ميدان التهيئة العمرانية خصوصا البلدية على اعتبار أنها القاعدة الأساسية التي تبلور من خلالها أدوات التهيئة والتعمير، فمنح لها القانون رقم 09/81² المؤرخ في 18 جانفي 1981 بذلك عدة صلاحيات ذات الصلة بموضوع العمران من حماية البيئة والمواقع الطبيعية والتاريخية وصيانة المتاحف بتراب البلدية والمحافظة على النظافة العمومية، إضافة إلى إمكانية اتخاذ المجلس الشعبي البلدي، أي إجراء في إطار حماية الطابع الجمالي للعمران داخل إقليم البلدية، ومراعاة مختلف الوظائف الحضرية عند تخصيص الأراضي للبناء، تماشيا مع مخطط التهيئة للبلدية ومرافقة أشغال البناء على مستوى البلدية حضريا أو ريفيا³، كما أنيط للولاية بموجب القانون رقم 02/81⁴ المؤرخ في 14 فيفري 1981 المتضمن تعديل قانون الولاية لسنة 1969 مجموعة من الصلاحيات والتي شكلت في مجموعها اختصاصاتها في ميدان التهيئة العمرانية، كاشتراط الحصول على الموافقة القبلية للمجلس الشعبي الولائي قبل انجاز أي مشروع على تراب الولاية، كما يسهر على إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية وتنفيذه وذلك بمراعاة خصائص وظروف كل منطقة من مناطق الولاية.

كما عمل المرسوم التنفيذي رقم 380/81 المؤرخ في 22 ديسمبر 1981 على تحديد صلاحيات البلدية والولاية في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية⁵.

غير أنه ونظرا للوتيرة المتسارعة للنمو الديمغرافي للسكان في الجزائر والتي تزايدت معها حجم البناءات غير الشرعية الأمر الذي فسر عجز وفشل المخططات السابقة في معالجة المسائل المتعلقة بالبناء، وضعف تقنيات المراقبة الممارسة من قبل الجماعات الإقليمية، عمد المشرع إلى إصدار القانون رقم 02/82⁶ المؤرخ

¹ - الأمر رقم 67/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج ر العدد 83 الصادرة سنة 1975 (الملغى).

² - القانون رقم 09/81 المؤرخ في 18 جانفي 1981، يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمتضمن القانون البلدي، ج ر العدد 27 الصادرة سنة 1981 (الملغى).

³ - انظر المواد 139 مكرر 1، 139 مكرر 2، 140، 156 مكرر 2، 156 مكرر 3، 165، 159 مكرر 2 من نفس المرجع.

⁴ - القانون رقم 02/81 المؤرخ في 14 فيفري 1981، يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، الولاية، ج ر العدد 7 الصادرة سنة 1981 (الملغى).

⁵ - المرسوم رقم 380/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة، ج ر العدد 52 الصادرة سنة 1981 (الملغى).

⁶ - القانون رقم 02/82 المؤرخ في 6 فيفري 1982، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، ج ر العدد 6 الصادرة سنة 1982 (الملغى).

في 6 فيفري 1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، والذي ألغى جميع الأحكام المخالفة له إذ ارتبط صدوره بظروف ملحة وهي تنظيم مسألة جزئية في مجال التعمير والتحكم نسبيا في الوعاء العقاري¹، والذي أتبع بالمرسوم التنفيذي رقم 82/304² المؤرخ في 9 أكتوبر 1982 الذي يعمل على تحديد كفاءات تطبيق القانون السالف الذكر، واللذان يهدفان إلى تحديد وبيان التقنيات في مجال البناء الواجب القيام بها والمتمثلة في: تحديد موقع البنايات، وسبل مواصلاتها، وموقعها وحجمها، ومظهرها وانسجامها مع المحيط³، مراعاة للأحكام التشريعية والتنظيمية لاسيما في مجال البناء والنظافة، مخطط التعمير الموافق عليه إن وجد وحماية الأراضي الفلاحية⁴.

وبهذا أعطت كل القوانين السابقة عدة صلاحيات للجماعات الإقليمية لتنظيم التوسع العمراني والتحكم أكثر في أشغال البناء، من خلال منحها صلاحية تسليم رخصة البناء والتجزئة، للتتابع بعد ذلك سلسلة القوانين والمراسيم التي حملت في طياتها اختصاصات للجماعات الإقليمية في ميدان التهيئة العمرانية منها القانون رقم 83/03⁵ المؤرخ 5 فيفري 1983 في المتعلق بحماية البيئة، ثم حدد المشرع انتقاليا قواعد شغل شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها بموجب الأمر رقم 85/01⁶ المؤرخ في 13 أوت 1985 الذي عمل على تحديد قواعد انتقالية ريثما تنسجم القواعد الإدارية والتسيير العقاري في مجال التعمير والتهيئة العمرانية والمرسوم رقم 85/211⁷ المؤرخ في 13 أوت 1985 المحدد لكفاءات تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي المخصصة للبناء، والذي بموجبه فرض المشرع جملة من الشروط التكميلية إلى جانب القوانين التي صدرت من قبل، مبينا المقاييس، والتصميمات الواجب إتباعها وكيفية القيام بالبناء، والمواد الواجب استعمالها، وكفاءات تسليم رخصة البناء وشروطها، والدور الذي تلعبه الجماعات الإقليمية مراعية في ذلك حماية البيئة خاصة في اختيار المواقع للبناء، والمحافظة على النسيج العمراني والصحة والنظافة، وكل أشكال التلوث⁸، إلى جانب المرسوم رقم 85/212¹ المؤرخ في 13 أوت 1985 المحدد لشروط تسوية

¹ - عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 58.

² - المرسوم رقم 82/304 المؤرخ في 9 أكتوبر 1982، يحدد كفاءات تطبيق القانون رقم 82/02، ج ر العدد 41 الصادرة سنة 1982 (الملغى).

³ - انظر المواد 16 إلى 25 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المواد 26 إلى 39 من نفس المرجع.

⁵ - القانون رقم 83/03 المؤرخ في 5 فيفري 1983، يتعلق بحماية البيئة، ج ر العدد 6 الصادرة سنة 1983 (الملغى).

⁶ - أمر رقم 85/01 المؤرخ في 13 أوت 1985، يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ج ر العدد 34 الصادرة في 14

14 أوت 1985 (الملغى).

⁷ - المرسوم رقم 85/211 المؤرخ في 13 أوت 1985، يحدد كفاءات تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي المخصصة للبناء، ج ر العدد 34

الصادرة في 14 أوت 1985 (الملغى).

⁸ - كحلولة أحمد، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، د ط، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 110.

أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها وشروط إقرار حقوقهم في التملك والسكن، كما صدرت التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 13 أوت 1985 التي تتعلق بمعالجة البناء غير المشروع.²

وفي سنة 1987 عمد المشرع إلى إصدار القانون رقم 03/87³ المؤرخ في 27 جانفي 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية الذي يعتبر تكريسا لما جاء في ميثاق 1986⁴، إذ أن أحكامه تهدف إلى تحديد الإطار التطبيقي للسياسة الوطنية للتهيئة العمرانية الواردة في الميثاق الوطني⁵،

وبغية تجسيد أهداف التهيئة العمرانية المكرسة في ظل القانون رقم 03/87، فقد نص على أداتين جديدتين هما المخطط الوطني للتهيئة العمرانية (SNAT) وكذلك المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية (SRAT)⁶، وبالإضافة إلى هاتين الأداتين أوجدت أدوات أخرى كالتهيئة ذات الطابع النوعي⁷، حيث نصت المادة 4 منه على أنه: " يندرج تطبيق السياسة الوطنية للتهيئة الإقليمية في إطار نظام التخطيط ويعتمد على توزيع الصلاحيات بين الدولة والبلدية والولاية وبين مختلف أجهزة الدولة و المؤسسات طبقا لمبادئ اللامركزية واللامركز، وفي إطار التشريع المعمول به".

كما نصت المادة 54 على أنه " يطبق المخطط الولائي والمخطط البلدي بالنسبة لجميع الجوانب التي تعينها على التوالي، أهداف وأعمال التهيئة العمرانية، وفي هذا الإطار يساهم المجلس الشعبي الولائي

¹ - المرسوم رقم 212/85 المؤرخ في 13 أوت 1985 يحدد شروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها وشروط إقرار حقوقهم في التملك والسكن، ج ر العدد 34 الصرة في 14 أوت 1985 (الملغى).

² - التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 13 أوت 1985 التي تتعلق بمعالجة البناء غير المشروع.

³ - القانون رقم 03/87 (الملغى)، المرجع السابق.

⁴ - المرسوم رقم 22/86 المؤرخ في 9 فيفري 1986، يتعلق بنشر الميثاق الوطني، ج ر عدد 2، الصادرة سنة 1986.

⁵ - انظر المادة الأولى من القانون رقم 03/87 (الملغى)، المرجع السابق.

⁶ - المخطط الوطني للتهيئة العمرانية (SNAT): يعتبر المادة الأساسية والخام المشكلة للقانون رقم 03/87 المتعلق بالتهيئة العمرانية، حيث يجسد الاختيارات المحددة بخصوص تهيئة المجال الوطني وتنظيمه على المدى الطويل، حيث تطرح من خلاله ملفات متعلقة بالديمقراطية، الموارد الطبيعية، النشاطات الإنتاجية، المنشآت القاعدية والبيئة، ويشكل الإطار الاستدلالي لتوزيع الأعمال التنموية وتوزيع أماكنها، فهو بمثابة أداة إستراتيجية لتطبيق مبادئ التهيئة العمرانية، حيث يدمج بصفة إلزامية الأهداف المحددة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية (SRAT): هو أداة للتطبيق المباشر لتجسيدها توجيهات المخطط الوطني و يحدد بنفس الإجراءات التي يحدد بها، ويتكفل بالتنمية الجهوية، عاملا على تبسيط و تكييف أعمال التهيئة العمرانية الواردة ضمن الخطة الوطنية، قصد القضاء التدريجي على الفوارق الجهوية وتشجيع التكامل ما بين الجهات. لمزيد من التفصيل انظر:

- نواتي صارة يسمين، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم - دراسة قانونية-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في " الدولة و المؤسسات العمومية"، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2014/2015، ص ص 25-26.

⁷ - الأدوات ذات الطابع النوعي: هي عبارة عن مخططات تتكفل بتنظيم قطاع معين مثل قطاع الفلاحة، الغابات، السياحة... الخ و ذلك بالنظر إلى الصبغة الخاصة بها.

والمجلس الشعبي البلدي، كل فيما يعنيه، في أعمال التهيئة العمرانية وفي تجسيدها ومراقبتها مع احترام الأحكام الواردة، في هذا القانون طبقا للصلاحيات المخولة لهما على التوالي بموجب قانون الولاية والبلدية¹، بالتالي فإن المادة 54 إشارة صريحة عن الدور الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في ميدان التهيئة العمرانية وذلك ضمن الصلاحيات المخولة لها بموجب قانون البلدية والولاية عند إعدادهما لمخطط تهيئة إقليم الولائي ومخطط تهيئة البلدية.

بالرغم من محاولة القانون رقم 03/87 في وضع سياسة جديدة للتعمير في الجزائر، إلا أنه لم يعد يشكل الإطار المرجعي في عملية التهيئة العمرانية، فقد فشل في تنظيم عملية البناء، في ظل تزايد عدد السكان والانتشار الواسع للأحياء القصدية المخالفة لأحكام هذا القانون لعدم وجود الرادع القوي للالتزام بتطبيق أحكامه في ظل غياب هيئات المراقبة لأعمال البناء والمخالفة، وكذا إشكاليات تنفيذ وتطبيق مخططات التعمير¹ ومرد ذلك أن المشرع لم يتبع القانون رقم 03/87 بالنصوص الأساسية التطبيقية، مما جعل كيفية تطبيق هذه المخططات مبهما².

كما أن تزامن ظهوره مع الأزمة الاقتصادية التي عرفت الجزائر سنة 1986 وانخفاض أسعار البترول، كان له الأثر الكبير على سياسة التهيئة العمرانية المنتهجة من قبل الدولة، بحيث توجه اهتمام هذه الأخيرة إلى كيفية الخروج من هذه الأزمة والتوجه نحو اقتصاد السوق.

وعلى العموم فقد طبعت أحكام القرارات الصادرة في إطار التهيئة العمرانية في المراحل السابقة بثقل القرار المركزي وذلك نتيجة التدخل غير المحدود للدولة، غياب المناقشة العامة والتشاور ساهم أكثر في تهميش الخصوصيات المحلية.

وفي ظل التحولات التي استوجبها صدور دستور 1989³، الذي حدد نمط جديد للنظام السياسي والاقتصادي للجزائر مما استوجب تغيير في القوانين تطبيقا للنص الدستوري الذي كرس الملكية الخاصة، فصدرت بذلك طائفة من القوانين الجديدة سواء المتعلقة بالبلدية والولاية بصدور ثاني تشريع لهما والمتمثلان في القانون رقم 408/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن القانون البلدي والقانون رقم 509/90⁵ المؤرخ

¹ - عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 60.

² - عقاب عبد العزيز، تسيير السياسة العمرانية في الجزائر - مدينة باتنة نموذجا -، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة و حكومات مقارنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2009، ص 112.

³ - دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة في أول مارس 1989.

⁴ - القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتضمن قانون البلدية، ج ر العدد 15 الصادرة سنة 1990 (الملغى).

⁵ - القانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتضمن قانون الولاية، ج ر العدد 15 الصادرة سنة 1990 (الملغى).

المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، وكذلك القانون رقم 25/90¹ المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري والذي عمل إرجاع الأراضي إلى ملاكها الأصليين ملغيا بذلك قانون الثورة الزراعية وأيضا الأمر رقم 26/74 المتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات، كما كرس مجموعة من المبادئ التي تتماشى والتوجه الجديد للدولة الجزائرية نحو اقتصاد السوق، من خلال تكريسه للملكية العقارية الخاصة ورفع احتكار البلديات وتحرير المعاملات العقارية كما حدد بذلك سندات إثبات الملكية العقارية وحيازتها وتحديد أصناف الأراضي، وضمن نفس السياق أصدر المشرع القانون رقم 90/29² المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي يعتبر الشريعة العامة للتهيئة العمرانية في الجزائر، لاغيا بذلك كل من القانون رقم 02/82 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي، والأمر رقم 01/85 الذي يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ذلك بموجب المادة 80 منه.

فالقانون رقم 29/90 يشكل بداية فعلية وحاسمة من قبل المشرع لضبط قواعد النشاط العمراني، كما أنه عزز وبصفة مباشرة دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية سعيا منه إلى تحقيق الأهداف التي يصبو إليها من خلال تكوين وتحويل المباني في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظائف السكن والفلاحة والصناعة، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة الإقليمية، ليتم تعديل القانون رقم 29/90 بموجب القانون رقم 05/04³ والذي جاء نتيجة الكوارث الطبيعية التي عرفتها الجزائر سنتي 2001 و 2003 والذي حاول من خلاله المشرع تدارك نقائص القانون الذي سبقه.

وما السبب وراء منح الجماعات الإقليمية كل هذه الصلاحيات المرتبطة بالتهيئة العمرانية هي عجز السلطات المركزية عن التدخل ميدانيا، حيث يقتصر دورها على وضع السياسة والتصورات والأهداف الشاملة في حين يترك تنفيذها للبلدية والولاية، وذلك عملا بمبدأ " تفكير شمولي وتدخل محلي"⁴.

غير أن التطور الذي عرفته كل قوانين التهيئة والتعمير والتي تهدف إلى إيجاد حلول ذات بعد إقليمي قائمة على مبدأ التنمية المستدامة، الأمر الذي كان له بالغ الأثر على القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية، مما

¹ - القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج ر العدد 49، الصادرة سنة 1990 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 26/95 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، ج ر العدد 55 الصادرة في 27 سبتمبر 1995.

² - القانون رقم 29/90 لمؤرخ في أول ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر العدد 52 الصادرة سنة 1990 المعدل والمتمم.

³ - القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004، يعدل ويتم القانون رقم 29/90 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر 51، الصادرة في 15 أوت 2004.

⁴ - أسياخ سمير، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016/2015، ص 3.

دفع بالمشروع إلى استصدار القانون رقم 10/11¹ المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12² المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، واللذان أبرزتا بصفة مباشرة انشغال المشرع بالمجال العمراني من خلال النص على ضرورة حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين التي يتوجب أخذها بعين الاعتبار في عملية التنمية المحلية.

فميدان التهيئة العمرانية يعد من المجالات التي تتسم بسرعة متناهية في انجاز البنيات والتي ترتبط بالزيادة العالية في عدد السكان، وازدياد الحاجة إلى الخدمات الحضرية من جهة، ومن جهة أخرى يعد هذا الميدان من الميادين الحساسة والمعقدة وذلك لارتباطه بعلم عديد خصوصاً التقنية منها ولهذا كانت جل الدراسات مرتبطة بالعلوم الجغرافية والهندسة المعمارية... الخ، مع قلة دراسته من الناحية القانونية، بالرغم من أهميته البالغة.

وتكمن أهمية موضوع دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية، من خلال محاولة معرفة بؤر التوتر والخلل مقارنة بالتدهور العمراني الذي تعرفه مدننا اليوم، خصوصاً بعد فيضانات باب الواد لسنة 2001، وزلزال بومرداس العام 2003، والذي جعل المسؤولين والمواطنين يتسألون عن انهيار البنيات خاصة أن أغلبها حديث النشأة، هل السبب في ذلك راجع إلى قصور المنظومة القانونية الخاصة بالتهيئة العمرانية، أم أن ذلك راجع إلى تماطل وتقاوس الجماعات الإقليمية عن القيام بدور الرقابة المسند إليها خصوصاً البلديات باعتبارها القاعدة الأساسية في عملية التهيئة والتعمير؟ الأمر الذي دفع بالسلطات المختصة إلى إدخال تعديلات على القوانين والتنظيمات الخاصة بالتهيئة والتعمير، ومحاولة تدارك نقائص وعيوب القوانين السابقة التي كشفتها الكوارث الطبيعية، خاصة من الناحية التطبيقية. وضعف آليات الرقابة الممارسة من قبل الجماعات الإقليمية القبلية منها أو البعدية.

ويستند اختيارنا لهذا الموضوع على عدة اعتبارات ذاتية، وأخرى موضوعية، والتي يمكن حصرها في النقاط التالية:

- ❖ الارتباط الوثيق بين الموضوع والقانون الإداري الذي يعد مجال تخصصنا.
- ❖ الرغبة في معرفة مكامن الخلل والتي ساهمت بشكل كبير في انتشار وتوسع دائرة البنيات غير الشرعية، التي شوهدت المنظر الجمالي للمدن الجزائرية.
- ❖ الرغبة في الاطلاع على الترسانة القانونية للتهيئة العمرانية بالجزائر وتكوين ثقافة عمرانية إدارية.
- ❖ الاطلاع على الدور الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في تطبيق النصوص المنظمة لهذا الميدان

¹ - القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، يتضمن قانون البلدية، ج ر العدد 37 الصادرة في 3 جويلية 2011.

² - القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، ج ر العدد 12 الصادرة في 2 فيفري 2012.

وجس مواطن الخلل، من خلال تشخيص نقاط التوتر في الجانب التشريعي، أم أن ذلك راجع لعدم قدرة هذه الأخيرة في القيام بالدور المنوط لها سواء إصدارها للقرارات التنظيمية (المخططات)، أو القرارات الفردية (الرخص والشهادات) وفي توقيع العقوبات.

واستنادا إلى ما سبق، تنثور الإشكالية المراد معالجتها من خلال هذه الدراسة والتي تتمحور حول:
هل الوضع الذي تعيشه المدن الجزائرية اليوم في المجال العمراني سببه ناتج عن قصور المنظومة القانونية في مجال التهيئة العمرانية، أم إلى عدم فعالية الهيئات المكلفة بالتنفيذ، أم إلى قلة وعي وثقافة المجتمع الجزائري؟

وحتى تتمكن من الإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه تم الاعتماد على كل من المناهج الثلاث: المنهج التاريخي والوصفي والتحليلي، فالأول يظهر من خلال محاولة معرفة مدى تؤثر دور الجماعات الإقليمية بالتوجه الجديد للدولة سواء من خلال التشريعات الخاصة بها أو المتعلقة بالعقار، أما المنهج الوصفي فيتضح من خلال محاولة الوقوف على الصلاحيات المخولة للبلدية والولاية في هذا الميدان وإبراز دور هيئتها التنفيذية والتداولية ومدى فعاليتها، أما المنهج التحليلي فيبرز من خلال دراسة وتحليل النصوص القانونية التي ستعتمد عليها الدراسة.

وكما هو معلوم، فلا يمكن أن يخلو بحث علمي من الصعوبات التي قد تواجه الباحث في مسار بحثه، والتي تأتي في مقدمتها ندرة المراجع والمصادر العلمية، خصوصا العربية منها، إذ تكاد تخلو المكتبات العامة والخاصة من مراجع تثري هذه الدراسة، زيادة إلى صعوبة المصطلحات المستعملة في هذا المجال والتي يغلب عليها الطابع التقني، بالإضافة إلى تشعب الموضوع في كونه يمس عدة مجالات مما زاد في شساعة الترسانة القانونية وتشابكها وتعقيدها، وإن كان ذلك قد ساهم ويقدر كبير في إثراء البحث.

إلا أنه وبالرغم من العراقيل التي سبق ذكرها، فإن ذلك لم يشكل مانعا من الخوض في خبايا الموضوع محاولين بذلك الإجابة على الإشكالية السالفة الذكر، مبرزين في كل مرة صلاحيات الجماعات الإقليمية في هذا الميدان رغبة منا في إبراز النقائص لنقدم البدائل والحلول والاقتراحات، متبعين المنهجية التالية:

❖ الفصل الأول: الذي جاء تحت عنوان " التطور القانوني وأثره على دور الجماعات الإقليمية

في التهيئة العمرانية"، من خلال معرفة أثر التوجه الذي باشرته الدولة على دور الجماعات الإقليمية في هذا الميدان، وذلك بالتطرق إلى التشريعات الخاصة بكل من الولاية والبلدية وإجراء مقارنة بين قانونيهما لسنة 1990 الملغيان، وكذلك التطرق إلى قوانينهما السارية المفعول، وأيضا معرفة الصلاحيات المخولة لهما في ظل القانون توجيهه العقاري كآلية لتنظيم وتعبئة العقار الحضري (المبحث الأول)، لنتعرف بعدها على أثر التحول على إصلاح وتأهيل أدوات التهيئة العمرانية ومدى فعاليتها (المبحث الثاني).

❖ الفصل الثاني: الذي جاء تحت عنوان: " رقابة الجماعات الإقليمية للمجال المعد للبناء وتفعيل دورها في احترام قواعد العمران"، حيث أسند لها المشرع صلاحيات جد واسعة تمكنها من القضاء على المخالفات العمرانية سواء بصورة قبلية من خلال الرخص والشهادات العمرانية كآليات تمكنها من التوفيق بين ما تتطلبه التهيئة العمرانية والتنمية المستدامة (المبحث الأول)، كما تتمتع بسلطة توقيع الجزاء على مخالفي الأحكام المتعلقة بالتهيئة العمرانية، والتي رصد لها المشرع عدة وسائل بشرية ومادية تؤهلها من بلوغ هدفها (المبحث الثاني).

الفصل الأول

التطور القانوني وأثره على دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية

مع نهاية الثمانينات وبداية التسعينات عرفت الدولة الجزائرية تحولات جديدة في نظام الحكم تم تكريسها بموجب دستور 1989، وذلك بتغيير إيديولوجية الدولة، من دولة اشتراكية متدخلة ومنفذة ومخططة إلى دولة رأسمالية حارسة ومراقبة ومنظمة.

وفي ظل التوجه الجديد للدولة، كان لا بد من إعادة النظر في رزمة القوانين المعمول بها آنذاك منها القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية التي منحت لها صلاحيات معتبرة في إطار الديمقراطية المحلية وخولت لها العديد من المهام المتعلقة بالتهيئة العمرانية، كما تم تكريس معالم الملكية الخاصة، وإصدار قانون التوجيه العقاري رقم 25/90 المعدل والمتمم الذي عمل على تحديد أدوات تدخل الدولة والجماعات الإقليمية وقوام الأراضي العامرة والقابلة للتعمير باعتبار أنه الإطار المرجعي للسياسة العمرانية في الجزائر وتكوين احتياط عقاري معتبر لتجسيد أشغال التهيئة العمرانية ذات المنفعة العمومية على أرض الواقع (المبحث الأول).

وضمن نفس السياق وتبعاً للتوجه الجديد للدولة، كان لا بد من إعادة النظر في أدوات التهيئة العمرانية التي كان معمولا بها قبل سنة 1990، نظراً لعدم مواكبتها للتغيرات الواقعة على هذا الميدان نتيجة النزوح الريفي والنمو الديمغرافي المتزايد للسكان، وبهذا تم إصدار القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والذي من خلاله أولى المشرع عناية بالغة بميدان التهيئة العمرانية عن طريق إصلاح وإعادة تأهيل أدوات التهيئة العمرانية مسنداً مهام إعدادها وتنفيذها إلى الجماعات الإقليمية، ومكرساً من خلال مراحل تحضيرها مظاهر الديمقراطية التشاركية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الإطار القانوني للجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية

يؤدي تطبيق نظام اللامركزية الإدارية تطبيقا واسعا وسليما إلى تفجير قوى الإبداع والابتكار والإنتاج لدى جماهير ومواطني الدولة ومشاركتها في إثراء وتجديد أساليب وإجراءات عمل النظام الإداري في الدولة وإغناؤه وتغذيته باستمرار واطراد بعناصر الواقعية والفاعلية والتقدمية اللازمة لضمان سير جهاز النظام الإداري في الدولة باستمرار وعلى أحسن وجه وجعله مرنا وحساسا لمعطيات واقع العمل الإداري في الدولة¹. وقد تبنى المؤسس الدستوري فكرة التنظيم الإداري اللامركزي بموجب المادة 16 من دستور 1989 المعدل والمتمم التي جاء فيها: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية الجماعة القاعدية" كما يعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية². وبغية التعرف على الدور المنوط لكل من البلدية والولاية في التهيئة العمرانية، كان لزاما علينا استقراء الصلاحيات المخولة لكل منهما في هذا الميدان، وذلك من خلال التطرق إلى القوانين الأساسية للبلدية والولاية (المطلب الأول) ومحاولة رصد المواد ذات العلاقة بالتهيئة العمرانية، لنعرج بعدها إلى الدور المخول لهما في ظل القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري المعدل والمتمم³ على اعتبار أنه آلية تساعد على تنظيم وتعبئة العقار الحضري (المطلب الثاني)⁴.

المطلب الأول

دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية من خلال قانوني البلدية والولاية

نتعرض في هذا المطلب إلى الدور الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية، وهذا لا يكون إلا من خلال التطرق إلى قوانينها الأساسية، وعليه لابد من تفحص أحكام هذه الأخيرة الملغاة أو السارية المفعول⁵، ومحاولة معرفة نقاط التشابه وبؤر الاختلاف بينها، وذلك بتحديد الصلاحيات المخولة للبلدية في هذا الميدان (المطلب الأول)، وكما هو معلوم فالولاية هي الجماعة الإقليمية الثانية إلى جانب البلدية فقد

¹ - عوادي عمار، القانون الإداري، ج 1، - النظام الإداري - ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 249.

² - انظر المادة 16 من دستور 1989 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - يشكل القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير الإطار الأساسي للتهيئة العمرانية في الجزائر والذي من خلاله تتباين لنا المهام الموكلة لكل من البلدية والولاية في هذا الميدان، إلا أنه وباعتبار أنه سيكون محور الدراسة وتقاديا لعملية التكرار لم نتناوله بالتفصيل ضمن هذا المبحث.

⁵ - أي قانون البلدية رقم 08/90 (الملغى)، وقانون البلدية رقم 10/11 الساري المفعول.

أسند لها المشرع هي الأخرى جملة من الصلاحيات في هذا الميدان سواء من خلال قانونها الصادر سنة 1990¹ (الملغى)، أو من خلال قانون الولاية للعام 2012² - الساري المفعول - (المطلب الثاني).

الفرع الأول

البلدية القاعدة الأساسية في التهيئة العمرانية

إن البلديات باعتبارها جماعات قاعدية هي المجالات التي ينبغي أن تقضي إليها وتتجسد فيها السياسات التي تحملها إستراتيجية التهيئة العمرانية بمختلف أشكالها، والتي من بينها إطار الحياة، والعدالة الاجتماعية وانخراط المواطنين باعتبارهم الصناعيين للتنمية والمستفيدين منها³، لهذا لا بد من التعرف على الدور المسند إلى البلدية في ميدان التهيئة العمرانية، وهذا لا يكون إلا من خلال التعرف على الصلاحيات والمهام المخولة لها، بموجب قانونها الأساسي لسنة 1990⁴ (الملغى) (الفرع الأول)، ومن خلال التطرق إلى قانونها الساري المفعول الصادر سنة 2011⁵ (الفرع الثاني).

أولا/ صلاحيات البلدية المتعلقة بالتهيئة العمرانية ضمن القانون البلدي لسنة 1990

جاء القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية (الملغى)، في ظل الإصلاحات والتغييرات التي باشرتتها الدولة وذلك بتخليها عن النظام الاشتراكي وإلغاء نظام الحزب الواحد، واعتماد التعددية الحزبية ونظام الاقتصاد الحر بموجب دستور 1989 المعدل والمتمم، والتهيئة العمرانية مثل باقي القطاعات تأثرت بهذا التوجه الجديد وعرفت تغييرات هامة نستطيع الوقوف عليها من خلال استقراء أحكام مواد القانون رقم 08/90 (الملغى)، وحتى تتمكن البلدية من تجسيد هذه التغييرات على أرض الواقع أسندت هذه الصلاحيات إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولا)، المجلس الشعبي البلدي (ثانيا).

¹ - القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - القانون رقم 07/12، المرجع السابق.

- إن تطرقنا إلى كل من قانون البلدية رقم 08/90 (الملغى) وقانون الولاية رقم 09/90 (الملغى)، ما هو إلا رغبة منا في إثراء البحث العلمي وما يتطلبه هذا الأخير من إجراء مقارنات بين النصوص القانونية، من حيث سعي المشرع دائما إلى تقديم الأحسن، وبهذا تم إدراجها باعتبارها شكلت بمقتضى أحكامها اعتراف صريحا بالدور الذي تلعبه البلدية والولاية في هذا الميدان.

³ - وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية، ملف الجزائر غدا - وضعية التراب الوطني، استرجاع التراب الوطني - ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر، 1995، ص 327.

⁴ - القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

⁵ - القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

1/ رئيس المجلس الشعبي البلدي كفاعل رئيسي في ميدان التهيئة العمرانية

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون رقم 08/90 (الملغى)، بجملة من الصلاحيات تخوله للقيام بالعديد من الأعمال والإجراءات والتدابير¹، والتي لا يكفي المجال لسردها جميعا حيث سنسلط الضوء على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ميدان التهيئة العمرانية على اعتبار أنها محور الدراسة.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصاته إما بصفته ممثلا للجماعة الإقليمية البلدية، وإما بصفته ممثلا للدولة وذلك بوصفه جهة عدم تركيز²، حيث يخضع في الأولى إلى رقابة خفيفة (الوصاية الإدارية)، أما في الثانية أي باعتباره ممثلا للدولة فيخضع للسلطة السلمية للوالي (الرئاسية)³.

1-1/ غموض صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية

على اعتبار أن البلدية جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد أسند القانون رقم 08/90 (الملغى) مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴، وبالتالي فرئيس البلدية يمارس العديد من الصلاحيات تحت هذه الصفة.

لكن باستقراء القانون رقم 08/90 (الملغى)⁵ نجد أنه لم ينص صراحة على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية في ميدان التهيئة العمرانية بصورة مباشرة وصريحة، وإنما تضمنها بشكل غير مباشر والتي يمكن حصرها في النقاط التالية:

¹ - انظر المادة 58 إلى المادة 83 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دط، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 83.

لمزيد من التفصيل حول الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية انظر:

- بسيوني عبد الغني عبد الله، القانون الإداري - دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري و تطبيقها في مصر - د ط، منشأة المعارف، مصر، د س ن، ص 120 وما بعدها.

³ - شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 2، 2003، ص 17.

- عشي علاء الدين، مدخل إلى القانون الإداري، دط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن، ص 136.

- Voir aussi:

BENAKEZOUH: «Le principe de dédoublement fonctionnel étant adopté et intégré dans le système algérien de déconcentration, le président de l'APC, chef de l'exécutif communal, n'agit pas seulement en tant qu'organe décentralisé émanant du suffrage universel, mais aussi et surtout en tant qu'organe déconcentré représentant de l'Etat.» BENAKEZOUH Chabane, La déconcentration en Algérie, du centralisme au déconcentrationisme, OPU, Alger, 1984. p271.

⁴ - متالي نادية، رئيس البلدية في ظل قوانين البلدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في أطوار مدرسة الدكتوراه، فرع دولة و مؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013/2014، ص 76.

⁵ - انظر المادة 58 إلى المادة 66 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

أ/ المحافظة على الأملاك العقارية وتسييرها: نصت المادة 60 من القانون رقم 08/90 (الملغى) على قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها الثروة البلدية وإدارتها لاسيما ماتعلق منها بإبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا، المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة، وهذا من منطلق أن ممتلكات البلدية تعتبر من الأملاك الوطنية، وهذا ما أكدته المادة 18 من دستور 1996 المعدل والمتمم وكذلك المادة 2 من القانون رقم 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية المعدل والمتمم¹، كما يتولى تمثيل البلدية في دعاوى القضاء المتعلقة بالأملاك الوطنية طبقا للقانون²، واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية³.

ب/ تسيير الموارد البشرية: نصت المادة 65 على أنه: "يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"، وبالتالي يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطته السلمية (الرئاسية) على مستخدمي البلدية وما تحمله هذه الصلاحية من توجيه الأوامر والرقابة والتصديق... الخ، بما في ذلك مستخدمي مصالح التعمير التابعة للبلدية.

ت/ تسيير المجلس الشعبي البلدي: يشرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على رئاسة المجلس الشعبي البلدي، حيث يكون مسؤولا على استدعاء أعضائه للاجتماع وعرض المسائل الداخلة في اختصاصه، وتحضير جدول الأعمال الخاص بأشغاله وتحديده، كما يكون ملزما بتقديم تقرير منظم حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداولات⁴ منها المداولات المتعلقة بميدان التهيئة العمرانية (المداولات

¹ - انظر المادة 18 من دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتضمن يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر في ج. د. ش. ج. الصادرة في 8 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم.

- القانون رقم 30/90 المؤرخ في الأول ديسمبر 1990، المتعلق بالأملاك الوطنية، ج ر العدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 14/08 المؤرخ في 20 جوان 2008، ج ر العدد 44 الصادرة في 3 أوت 2008.

² - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 68.

- انظر الفقرة 6 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

- انظر المادة 10 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة 9 من المادة 60 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 61 من نفس المرجع.

المتعلقة بإعداد أدوات التهيئة والتعمير)، كما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي الإعلان عن المداولات وأشغال المجلس¹.

ث/ تسيير المصالح والمؤسسات العمومية البلدية: السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسين سيرها، حيث أن أي مهام متصلة بمجال التهيئة العمرانية، هي من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي يتكفل بها في إطار المصالح والمؤسسات العمومية البلدية ومن طرف أعوان وموظفي البلدية المؤهلين²، ويتغير عدد هذه المصالح وحجمها حسب كل بلدية ووسائلها وقدرتها ويمكن تسيير هاته المصالح في شكل استغلال مباشر، أو عن طريق إنشاء مؤسسة عمومية البلدية، أو بموجب عقد الامتياز³.

1-2/ فعالية صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ك ممثل للدولة

إلى جانب ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته بصفته ممثلا للجماعة الإقليمية التي يتأسسها، فإنه يتولى ممارسة صلاحياته أيضا بوصفه ممثلا للدولة⁴، وهذا ما أكدته المادة 67 من القانون رقم 08/90 (الملغى)⁵، وتتجسد هذه الصلاحيات في النقاط التالية:

أ/ في مجال الضبط القضائي⁶: إذ يتمتع بجميع سلطات ضباط الشرطة القضائية في معاينة جميع أنواع الجرائم دون أي تخصيص أو تقييد⁷، وهذا ما لم ينص عليه القانون رقم 67/24⁸ إلى أن تم تعديله بموجب القانون رقم 09/81⁹ حيث نصت على ذلك المادة 227 مكرر، وإن كان قد تم النص على تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية بموجب المادة 15 من الأمر رقم 155/66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم¹⁰، وتتمثل مهام الضبط القضائي المسندة لرئيس المجلس

¹ - انظر المادة 62 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - الظاهر الطيب التوفيق، تدخل الجماعة الإقليمية البلدية في مجال التعمير والبيئة، مذكرة الطور الأول لمدرسة الدكتوراه في الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013/2012، ص 45.

³ - انظر المواد من المادة 134 إلى المادة 138 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع سابق.³

⁴ - انظر المادة 67 إلى المادة 83 من نفس المرجع.

⁵ - نصت المادة 67 من نفس المرجع على أنه: " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة، على مستوى البلدية".

⁶ - انظر المادة 68 من نفس المرجع.

⁷ - انظر المادة 68 من نفس المرجع.

⁸ - الأمر رقم 24/67 (الملغى)، المرجع السابق.

⁹ - الأمر رقم 09/81 (الملغى)، المرجع السابق.

¹⁰ - الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 جويلية 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر العدد 48 الصادرة في 23 جانفي 1966 المعدل والمتمم.

الشعبي البلدي في البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها مادام لم يبدأ تحقيق قضائي¹، زيادة على المهام المسندة له بموجب قانون التهيئة والتعمير كمرابطته لتشييد بنايات دون رخصة والقيام بالمعاينات الميدانية... الخ²

ب/ في مجال الضبط الإداري: يعرف الضبط الإداري على أنه: " مجموع القيود والضوابط على حريات وحقوق ونشاطات الأفراد بهدف حماية النظام العام"³ وبالتالي هو كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية⁴ وهذا ما يميزه عن الضبط القضائي الذي يعد إجراء علاجيا.

ويمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في مجال الضبط الإداري تحت سلطة الوالي⁵، الذي له أن يحل محله⁶، في حالة رفضه أو تقاعسه عن اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، وتتمثل هذه الصلاحيات في النقاط التالية⁷:

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.
 - المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص.
 - المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.
 - السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
 - اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.
- وقد حددت هذه الصلاحيات مسبقا بموجب المرسوم رقم 267/81⁸ المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.

¹ - انظر المادة 12 و 13 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - انظر المادة 73 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، ط الأولى، دار وائل للنشر، لبنان، 2003، ص 347.

⁴ - عوابدي عمار، الوجيز في القانون الإداري، ج 2 - النشاط الإداري - ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 10.

⁵ - انظر المادة 69 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

⁶ - انظر المواد 81 و 82 و 83، من نفس المرجع.

- تعتبر سلطة الحلول من أخطر أنواع الرقابة الإدارية حيث يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي على عدة مجالات منها الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام، لمزيد من التفصيل انظر: بلجيل عتيقة، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 6، سنة 2010، ص 197.

⁷ - انظر المادة 75 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

⁸ - المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر العدد 41 الصادرة في 13 أكتوبر 1981. ولمزيد من التفصيل انظر: الظاهر الطيب التوفيق، المرجع السابق، ص 38-40.

هذا فيما يتعلق بممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لصلاحياته في مجال الضبط الإداري بمفهومه العام أما فيما يتعلق بصلاحياته في مجال الضبط الإداري العمراني (الضبط الإداري الخاص) الذي يتمثل في: " تقييد حق الملكية بترخيص أعمال البناء بغرض تحقيق أهداف النظام العام المتضمن في قواعد العمران وتحقيق التوازن بين حاجات الأفراد المختلفة من البناء والمحافظة على البيئة والاستغلال العقلاني للعقار"¹ فتتمثل صلاحياته في هذا الشأن زيادة على ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 75 المذكورة أعلاه، في أن يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على:

- احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير.
- يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصا للبناء أو تجزئة عقارات أو هدمها.
- يأمر بهدم الجدران أو البنايات أو المباني المتداعية.
- يضبط الطرق الواقعة في تراب البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بطرق المرور الرئيسية، خصوصا إذا تعلق الأمر بالمناطق العمرانية الواقعة داخل تراب البلدية².
- وبمعنى أدق أنه يقوم باتخاذ إجراءات محلية، وتذكير المواطنين باحترام أحكام التعمير من خلال القرارات التي يصدرها رئيس البلدية³.

وبغية تسهيل ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته الخاصة بالأمن، خول له القانون 08/90 (الملغى) السالف الذكر بموجب المادة 74 منه إمكانية الاعتماد على الشرطة البلدية، التي تم إحالة تحديد صلاحياتها وقواعد تنظيمها وتسييرها وقواعد عملها إلى التنظيم، وفي هذا الصدد تم إنشاء سلك الشرطة البلدية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 207/93⁴، حيث نص قانونه على قيامه بمهام شرطة الصيد والتعمير، وتلك التابعة للأملك الغابية، كما نص على تكليف هذا السلك بهدم المنشآت الآيلة للانهار أو ترميمها⁵.

¹ - عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 09، جويلية 2005، ص132.

² - انظر المادة 73 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - أبرباش زهرة، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر 1، 2010/2011، ص 17.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 207/93 المؤرخ في 22 سبتمبر 1993، يتضمن إنشاء سلك للشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفية عمله، ج ر العدد 60 الصادرة في 26 سبتمبر 1993 (الملغى).

⁵ - مهزول عيسى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، ط الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص55.

غير أن هذا النص المتعلق بإنشاء سلك شرطة البلدية لم يعرف طريقه إلى النور في الواقع العملي، مما دعا إلى إلغائه وإصدار المرسوم التنفيذي رقم 265/96¹ المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي الذي يكون على شكل وحدات توضع تحت سلطة رئيس الهيئة التنفيذية²، إلا أنه باستقراء فحوى المرسوم 265/96 السالف الذكر يتبين أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يملك تقديم توجيهات أو تعليمات لتنظيم مصلحة الحرس البلدي إلا تحت سلطة الوالي، إذ أن هذا الأخير هو الذي يمثل السلطة الإدارية التي تكلف بإقامة الحرس البلدي ويراقب نشاطها ويسهر على حسن سيرها³، مما يضعف من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران إذ يتوجب عليه الرجوع إلى الوالي في كل مرة يكون فيها بحاجة إلى أعوان الحرس البلدي، وهذا ما يؤثر سلبا على الحالات المستعجلة التي تستدعي التدخل العاجل والآني من طرف أعوان الحرس البلدي.

كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا عند الحاجة حسب الكيفيات المحددة في التنظيم إذ تعتبر وسيلة ردعية تجبر الأفراد على التقيد بقواعد وأدوات التهيئة والتعمير.

مما سبق تبين أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بصلاحيات واسعة في ميدان التهيئة العمرانية خصوصا بصفته ممثلا للدولة، وهذا بهدف تدعيم دور عدم التركيز لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتخطي عتبة المركزية أين كانت تجمع كل السلطات في يد شخص واحد (الدولة)، إلا أنه مع ذلك يبقى رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة محلية حقيقية ولو على المستوى النظري، وذلك كونه يجمع بين سلطة المداولة وسلطة التنفيذ حيث أنه رئيس جهاز المداولة وهو هيئة التنفيذ⁴.

2/ المجلس الشعبي البلدي قاعدة لامركزية في التدبير العمراني

يعتبر المجلس الشعبي البلدي الخلية القاعدية لأي نظام سياسي، واللبنة الأولى في الهيكل الهرمي للمؤسسات الإدارية⁵، على اعتبار أنه يشكل إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 265/96 المؤرخ في 3 أوت 1996 يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، ج ر العدد 47 الصادرة في 7 أوت 1996.

² - انظر المادة 2 من نفس المرجع.

³ - بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2003/2002، ص 87.

⁴ - شيهوب مسعود، المرجع سابق، ص 20.

⁵ - فرحاتي عمر، مكانة المجالس الشعبية البلدية، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06، 2010، ص 8.

ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

فقد أوكل القانون رقم 08/90 (الملغى) للهيئة التداولية على مستوى البلدية مجموعة هامة من الصلاحيات¹، وذلك من أجل ضمان السير الحسن لمصالح البلدية من جهة، ومن جهة أخرى تسيير الشؤون المحلية لمواطني البلدية على أحسن وجه، على اعتبار أنه ممثل أبناء المنطقة المحلية²، وبغرض تمكين المجلس الشعبي البلدي من أداء مهامه خولت له المادة 24 من القانون رقم 08/90 (الملغى) إنشاء لجان دائمة وأخرى مؤقتة حيث تعتبر لجنة التهيئة العمرانية والتعمير من بين اللجان الدائمة على مستوى البلدية، أما اللجان المؤقتة فهي التي تتولى القيام بمهمة مؤقتة يحددها المجلس³.

وعلى العموم فإن المجلس الشعبي البلدي يتمتع بعدة صلاحيات تشمل الكثير من المجالات والتي تدخل ضمن التهيئة العمرانية، إذ سنكتفي ببيان كل ما هو مرتبط بموضوع الدراسة والتي تتجلى في النقاط الآتية:

أ/ التهيئة والتنمية المحلية: حيث تعد البلدية مخططها التنموي⁴ القصير والمتوسط والطويل المدى

وتصادق عليه، وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا، وبانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية⁵، كما تشارك في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية، وذلك من خلال إعلانها عن آرائها وقراراتها وفقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما، إذ تبادر البلدية بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقتها ومخططها التنموي⁶.

ب/ التعمير والهيكل الأساسية للتجهيز: ضرورة تزود البلدية بكل وسائل التعمير المنصوص عليها

في القوانين والتنظيمات المعمول بها⁷، وهذا ماتم تكريسه بإصدار القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم⁸، في مدة لم تتجاوز 8 أشهر من صدور قانون البلدية لسنة 1990، وفي هذا الصدد يتعين على البلدية أن تتحقق من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها¹.

¹ - انظر المواد 84 إلى المادة 110 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - عمران عادل، المرجع السابق، ص 78.

³ - كأن تتولى اللجان المؤقتة مهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية وغيرها انظر:

- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط2، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 206.

⁴ - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري- التنظيم الإداري، النشاط الإداري- دط، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن، ص 168.

⁵ - انظر المادة 86 من القانون 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 87-88 من نفس المرجع.

⁷ - انظر المادة 90 من نفس المرجع.

⁸ - القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

اشتراط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر الإضرار بالبيئة، إذ يتعين على المجلس الشعبي البلدي أثناء إقامة المشاريع المختلفة عبر تراب البلدية مراعاة حماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء²، وفي إطار حماية التراث المعماري تتحمل البلدية مسؤولية ما يلي³:

- المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية.
- حماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية.
- قيام البلدية بإعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكاتها وبكل العمليات الخاصة بتسييرها وصيانتها، كما يمكنها القيام أو المشاركة في إنشاء مساحات مخصصة لاحتضان النشاطات الإنتاجية أو المستودعات، كما تعد البلدية مسؤولة على إقامة الإشارات التي لا تعود صراحة إلى المؤسسات والأجهزة الأخرى⁴.

ت/ الأجهزة الاجتماعية والجماعية: كإنجاز البلدية للمراكز الصحية والأجهزة الثقافية والرياضية

والترفيهية، كما تتخذ البلدية كل إجراء من شأنه أن يشجع توسيع قدراتها السياحية، بالإضافة إلى مشاركتها في صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة على ترابها والمحافظة على الممتلكات الدينية، فكل هذه المهام الموكلة للبلدية تدخل ضمن صلاحياتها في مجال التهيئة العمرانية، والتي توجب على البلدية توفير الأرضية اللازمة لإنشائها من خلال إدخالها ضمن أدوات التهيئة والتعمير⁵.

ث/ السكن: حيث تختص البلدية بتنظيم التشاور وخلق شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة

وتنشيطها، وتشجيع إقامة التعاونيات العقارية في تراب البلدية، وكذلك تشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها و/أو تجديدها، كما تسهل وتضع تحت تصرف كل أصحاب المبادرة التعليمات والقواعد العمرانية وكل المعطيات الخاصة بالعملية المزمع القيام بها وتساعد على ترقية برامج السكن أو تشارك فيها⁶.

ج/ حفظ الصحة والنظافة والمحيط: تتكفل البلدية بعدة نشاطات للمحافظة على الصحة أو النظافة

العمومية، وذلك بتوزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية

¹ - انظر المادة 91 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - انظر المواد 92 و 93 و 94 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 93 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المواد 95 و 96 من نفس المرجع.

⁵ - انظر المواد من 100 إلى 105 من نفس المرجع.

⁶ - انظر المادة 106 من نفس المرجع.

ومكافحة ناقلات الأمراض، نظافة الأغذية والأماكن التي تستقبل الجمهور ومكافحة التلوث وحماية البيئة¹ كما تتولى إنشاء وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء وكل أثار حضري يهدف إلى تحسين إطار الحياة وتسهر على حماية التربة والموارد المائية وتساهم في استعمالها²، مما يوسع من صلاحيات البلدية في مجال حماية البيئة، حيث أن رئيس البلدية يتمتع بسلطة الضبط الإداري في المجال العمراني³.

كما يجوز للمجالس الشعبية البلدية لبلديتين أو أكثر أن تقرر الاشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك بينها⁴.

صفوة، ومن خلال تفحص أحكام مواد القانون رقم 08/90 (الملغى) تبين التوجه الجديد للدولة، وذلك بمنحه صلاحيات واسعة للبلدية في ميدان التهيئة العمرانية، مقارنة بنظيره القانون رقم 24/67 والذي كانت تنصب أحكامه على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، غير أنه إذا ما قارناه بالقانون البلدي لسنة 1981⁵ نجد أن الصلاحيات المسندة للبلدية في التهيئة العمرانية بموجب القانون رقم 08/90 (الملغى) ما هي إلا امتداد وتأكيده لما جاء به القانون رقم 09/81 (الملغى)، إلا أنه وبالرغم من أهمية الصلاحيات المخولة للبلدية في ميدان التهيئة العمرانية تبقى جد ضئيلة مقارنة بحجم التجاوزات والمخالفات الواقعة على هذا الميدان⁶ الأمر الذي دفع بالمشروع إلى إلغاء القانون رقم 08/90 بموجب القانون البلدي الحالي رقم 10/11⁷.

ثانيا/ صلاحيات البلدية المتعلقة بالتهيئة العمرانية في ظل القانون البلدي لسنة 2011

رغم أن القانون رقم 08/90 (الملغى) جاء مواكبا للتغير السياسي والاقتصادي للدولة، إلا أن ذلك لم يمنع المشرع من إلغائه بعد ما يفوق عقدين من الزمن، وإصدار القانون البلدي الحالي رقم 10/11، وذلك بحجة أن تطبيق قانون 1990 بات غير قادر على استيعاب كل التوترات التي تحدث على مستوى البلدية إذ أصبح من الضروري الانتقال إلى مرحلة نوعية في مجال التنظيم ومجال التسيير، حتى تكون البلدية الفاعل

¹ - بن ناصر يوسف، معطية جديدة في التنمية المحلية حماية البيئة، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، ج 3، العدد 3، 1995، ص 698. لمزيد من التفصيل انظر:

- KAHLOULA Mohamed, « La relative autonomie des apc en matière de protection de l'environnement », Revue IDARA, N° 01, E.N.A, Alger, 1995, p 10.

² - انظر المادة 108 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع سابق.

³ - سعيدان علي، حماية البيئة بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، ط الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 265.

⁴ - انظر المادة 9 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

⁵ - أي بإصدار القانون رقم 09/81 (الملغى)، المرجع السابق.

⁶ - عرفت الجزائر في فترة التسعينات نمو هائل للبنى التحتية غير الشرعية نظرا للظروف المأسوية التي عاشتها البلاد آنذاك (العشرية السوداء).

⁷ - انظر المادة 219 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

البارز والأساسي في الإصلاحات وفي تطور المجتمع¹، إذ تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، كما يستشار المواطنين حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية².

كما أن القانون رقم 10/11 السالف الذكر قد أرسى مبادئ جديدة من خلال نص المادتين 3 و 4 التي أصبحت تشكل القاعدة الأساسية لاختصاصات البلدية على عكس التشريعات البلدية السابقة أين كانت البلدية تتمتع بالاختصاص العام في شتى الميادين³.

وقد خولت البلدية ممارسة هذه الصلاحيات إلى هيئتها رئيس المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي البلدي، لذا سنحاول التطرق إلى اختصاصات كل منهما في مجال التهيئة العمرانية.

1 / تأكيد فعالية دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في التهيئة العمرانية

نصت الفقرة 2 من المادة 62 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس سلطاته باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة، ولهذا سنتطرق إلى صلاحياته باعتباره ممثلاً للبلدية، ثم صلاحياته بصفته ممثلاً للدولة⁴.

1-1 / غموض مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون البلدي لسنة 2011 بجملة من الصلاحيات، غير أن المتمعن في هذه الاختصاصات يجد أن القانون رقم 10/11 لم يضيف أي جديد فيما يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية إذ تعد ذات الاختصاصات المخولة له في ظل القانون البلدي لسنة 1990 (الملغى)، كما تجدر الإشارة أن القانون رقم 10/11 لم ينص على أي

¹ - لمزيد من التفصيل حول بيان أسباب إصدار القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية انظر:

- مناقشة مشروع القانون المتعلق بالبلدية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، رقم 205، السنة الرابعة، 28 مارس 2011، ص 7.

- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، ط الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن، ص ص 114-116.

² - انظر المادة 11 و 12 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

³ - نصت المادة 3 من القانون رقم 10/11 على أنه: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه".

- كما أضافت المادة 4 من نفس المرجع، أنه "يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها في كل ميدان، يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة"،

⁴ - انظر المواد 77 إلى المادة 102 من نفس المرجع.

اختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي في ميدان التهيئة العمرانية تحت هذه الصفة بصورة مباشرة، إذ حذا نفس حذو القانون رقم 08/90 السالف الذكر وجعل ذلك يستساغ من مضمون مواده، وعلى العموم تتمثل هذه الصلاحيات في ما يلي¹:

أ/ المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة، كما له صلاحية التقاضي باسم البلدية ولحسابها، وإبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا، كما يتولى اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية².

ب/ تسيير المجلس الشعبي البلدي: حيث يتراأس المجلس الشعبي البلدي، ويتولى استدعاء أعضائه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، كما يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويتراأسها، ويسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على ذلك، وينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف³، وبالتالي يمارس هذه الصلاحيات في مجال التهيئة العمرانية بطريقة غير مباشرة.

ت/ تسيير المصالح العمومية البلدية: خولت المادة 83 من قانون البلدية الحالي رقم 10/11 لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية تسيير المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها فكل مهام متصلة بميدان التهيئة العمرانية يتكفل بها رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار هذه الصالح والتي يكيف عملها حسب إمكانيات واحتياجات كل بلدية، ويتم تسييرها مباشرة في شكل الاستغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية أو عن طريق الامتياز أو التفويض⁴.

مما سبق نلاحظ أن القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية أبقى على نفس اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية لسنة 1990، كما أنه لم يوكل له أي صلاحية في ميدان التهيئة العمرانية بصفته ممثلاً للبلدية بصورة مباشرة.

¹ - انظر المواد 77 إلى المادة 84 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

² - انظر المادة 82 من نفس المرجع. وانظر على سبيل المقارنة المادة 60 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق. ولمزيد من التفصيل انظر:

- بوضياف عبد الوهاب، معالم لتسيير شؤون البلدية، ط1، دار الهدى، الجزائر، د س ن، ص 80.

³ - انظر المواد 79 و 80 و 81 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 151 إلى المادة 156 من نفس المرجع.

1-2/ تأكيد فعالية دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة

نظم القانون رقم 10/11 ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته تحت صفة ممثل الدولة من المادة 85 إلى غاية المادة 99 منه، حيث نصت المادة 85 على أنه: " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، وبهذه الصفة فهو يكلف بالخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما"، فالجديد الذي جاءت به المادة 85 المذكورة أعلاه أنها جعلت تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للدولة على مستوى البلدية هو بالخصوص لاحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، مما يوحي أنه يتعين عليه تفحص جميع المنظومة القانونية الخاصة بالتهيئة والتعمير¹.

أما عن باقي الاختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة في ميدان التهيئة العمرانية فإنها تعد ذات الاختصاصات المخولة له في ظل القانون رقم 08/90 (الملغى) والتي تمثلت في مهامه في مجال الضبط الإداري من الحفاظ على النظام العام والسكينة العامة والنظافة العمومية² ومهامه في مجال الضبط القضائي³، وكذا اعتماده في أداء مهامه على شرطة البلدية مع إمكانية تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً حسب الكيفيات المحددة في التنظيم⁴ بالإضافة إلى تكليفه بالسهر على حماية التراث التاريخي والثقافي⁵، والسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي والمعماري⁶، والسهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية⁷، والعمل على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها، بما في ذلك السهر على تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة⁸.

¹ - الظاهر الطيب التوفيق، المرجع السابق، ص48.

² - انظر الفقرة 3 من المادة 88 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 92 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 93 من نفس المرجع.

⁵ - انظر الفقرة 4 من المادة 94 من نفس المرجع.

⁶ - انظر الفقرة 5 من المادة 94 من نفس المرجع.

⁷ - انظر الفقرة 6 من المادة 94 من نفس المرجع.

⁸ - انظر الفقرة 7 و 11 من المادة 94 من نفس المرجع.

وفي ميدان التهيئة العمرانية دوماً، يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما¹، كما يلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية².

زيادة على ذلك نصت المادة 94 من القانون رقم 10/11 في فقرتها الأخيرة على أنه: "... ترسل محاضر التي تثبت مخالفة القانون والتنظيم من المصالح التقنية للدولة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة في إطار ممارسة صلاحياته كما هي محددة في هذه المادة...."، وعليه فإن هذه الفقرة حملت في طياتها معنيين، الأول يتمثل في أن رئيس المجلس الشعبي البلدي صاحب الاختصاص الأصيل في معظم هذه المجالات على اعتبار أنه ضابط الشرطة القضائية كما نصت على ذلك المادة 92 من نفس القانون، إذ أنه حتى ولو تمت معاينة المخالفات من طرف أعوان المصالح التقنية للدولة فلا بد أن ترسل المحاضر التي تثبت أو تنفي هذه المخالفات إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما المدلول الثاني الذي يفهم من هذه الفقرة فإنها توجي بأن وسائل الضبط الإداري على مستوى البلدية تبقى خاضعة في تنفيذها للدولة ومصالحها مما يقيد اختصاصاته في هذا المجال³ كما أنه يوجي بضعف وقلة الإمكانيات المتاحة للبلديات الأمر الذي يوجب عليها العودة إلى الجهة الوصية في كل مرة.

2/ تأكيد دور المجلس الشعبي البلدي كقاعدة لامركزية في التدبير العمراني

يستمد المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون رقم 10/11 اختصاصاته من مضمون المادتين 3 و4 من نفس القانون، والتي يمارسها عن طريق المداولات، وذلك بواسطة اللجان التي يشكلها سواء كانت دائمة أو مؤقتة (لجان خاصة)⁴ والتي من ضمنها لجنة تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية. التقليدية.

وإن كان القانون رقم 10/11 قد تضمن مبادئ جديدة من خلال هاتين المادتين، إلا أنه حافظ على نفس محتوى قانون البلدية لسنة 1990 سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية مع بعض التعديلات الطفيفة، لذا سنحاول تبيان أهم ما جاء به القانون 10/11 بخصوص صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في ميدان التهيئة العمرانية على أساس أنها جوهر الدراسة:

¹ - انظر الفقرة الأولى من المادة 95 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

² - انظر الفقرة 2 من المادة 95 من نفس المرجع..

³ - الظاهر الطيب التوفيق، المرجع السابق، ص ص48-49.

⁴ - انظر المادة 33 من القانون 10/11، المرجع السابق.

أ/ في مجال التهيئة والتنمية: باعتبار أن البلدية القاعدة الأساسية للجماعات الإقليمية والإطار الفعلي لتجسيد اللامركزية والديمقراطية المحلية، فقد نصت المادة 107 على أنه: "يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية والقطاعية"، وبالتالي تم ربط عملية البرامج السنوية والمتعددة السنوات بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وكذا المخططات التوجيهية والقطاعية المنصوص عليها بموجب المادة 7 من القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة¹، بعدما كانت مرتبطة في ظل القانون رقم 08/90 (الملغى) بالمخطط الولائي ومخططات التهيئة العمرانية فقط²، غير أن المشرع في ظل القانون البلدي الجديد لم يحدد بدقة دور البلدية في مجال تهيئة الإقليم بالرغم من أنه نص على التدرج الهرمي للمخططات التي تبدأ بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنتهي بمخططات التهيئة العمرانية المنصوص عليها في القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم³، حيث ذكر ضرورة احترام التوجهات التي جاء بها المخطط الوطني لتهيئة الإقليم غير أنه لم يحدد دور المجلس المنتخب في إعداد المخطط الوطني، أي مدى المشاركة في اتخاذ القرارات⁴؟ بالرغم من النص على مساهمة البلدية مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم⁵.

بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة 108 التي جاء فيها: "يخضع إقامة أي مشروع استثمار و/أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة"، كما أكدت ذلك المادة 114 من نفس القانون إذ نصت أنه: "يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الأضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة"، فالملاحظ أن المشرع في المادة 108 اشترط ربط إقامة المشروع على إقليم البلدية بالرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، في حين اشترط في نص المادة 114 ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي.

¹ - القانون رقم 20/01، المرجع السابق.

² - انظر المادة 86 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 10 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - عباس راضية، المرجع السابق، ص 57.

⁵ - انظر الفقرة 2 من المادة 3 من القانون 10/11، المرجع السابق.

وتتجسد غاية المشرع في اشتراط الموافقة المسبقة أو الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي في تحديد مدى ملائمة إدخال المشروع في بيئته مع تحديد وتقييم الآثار المباشرة و/أو غير المباشرة للمشروع والتحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في إطار المشروع المعني¹، كما يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، ولا سيما منها إقامة المشاريع على إقليم البلدية وبيادر بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث التنمية ونشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، كما تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأفضل لهما².

ب/ التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: نصت المادة 113 على ضرورة تزود البلدية بأدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، بعد المصادقة عليهما بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، كما أضافت المادة 115 جملة من الاختصاصات التي تقوم بها البلدية وذلك بمساهمة المصالح التقنية للدولة، والمتجسدة في تأكدها من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، والسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية³.

بالتالي فاعتماد البلدية على مصالح الدولة لمراقبة العمران على إقليمها يؤكد عجز المصالح البلدية على أداء مهامها بدل إيجاد وسيلة لتأهيل مصالحها وتكوين إطارات كفاء للقيام بذلك، فقد تم التأكيد على تبعية البلدية للإدارة المركزية في أداء مهامها⁴.

كما تتولى حماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية⁵، وتسهر على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية. والاستثمار الاقتصادي، وهذا ما لم يتم النص عليه بموجب القانون رقم 08/90 السالف الذكر، كما تسهر على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة⁶.

¹ - انظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير في البيئة، ج ر العدد 34 الصادرة في 22 ماي 2007.

² - انظر المواد 110 و 111 و 112 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - احمداتو محمد، دور الجماعات المحلية في مجالي تهيئة الإقليم والتنمية المحلية، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01، 2016، ص 168.

⁴ - عباس راضية، المرجع سابق، ص 58.

⁵ - انظر المادة 116 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 117 من نفس المرجع.

ت/ النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية: وهي ذات الصلاحيات المسندة لها في ظل القانون رقم 08/90 (الملغى)، حيث تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية لاسيما في مجال توزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، ومكافحة نواقل الأمراض المتحركة، والحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، وصيانة طرق البلدية بالإضافة إلى إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها، وفي ظل تحسين الإطار المعيشي للمواطن تتكفل البلدية بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساوم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ¹.

كما خولت المادة 215 منه، لبلديتين متجاورتين أو أكثر إمكانية المشاركة قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بهما، ذلك بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة، وذلك في إطار التعاون المشترك مابين البلديات².

نلاحظ أن الاختصاصات المخولة للبلدية في ظل القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية في ميدان التهيئة العمرانية هي ذات الاختصاصات التي كانت تتمتع بها في إطار القانون رقم 08/90 (الملغى)، مع بعض التعديلات المشار إليها سابقا. وأهم ما جاء به القانون رقم 10/11 هو أنه عمل على ربط أدوات التهيئة والتعمير المعدة على مستوى البلدية بأدوات التهيئة الإقليمية بعد ما كانت مرتبطة فقط بمخطط التهيئة العمرانية للولاية وذلك تماشيا مع مبدأ التنمية المستدامة، زيادة على تدعيمه لمبدأ مشاركة المواطنين في مختلف المجالات في إقليم بلديتهم، ونصه على ضرورة تزويد البلدية بالموارد المالية اللازمة للقيام بالأعباء المسندة لها.

مما تقدم، وبعد تفحص القوانين الأساسية للبلدية، تبين أن هذه الأخيرة تعد القاعدة الأساسية للتهيئة العمرانية والمسؤولة الأولى عن تنظيم إقليمها والتحكم في حركة العمران، إلا أن الواقع يثبت عكس ذلك وهذا بالنظر إلى ما تعرفه المدن الجزائرية اليوم من توسع هائل في حركة التعمير خصوصا الفوضوية منها، وهذا ما يدل عن عجز البلديات في مراقبة ومعاينة المخالفات الواقعة على ميدان التهيئة العمرانية، ذلك لأن

¹ - انظر المادة 123 و 124 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

² - انظر المواد 215 و 216 و 217 من نفس المرجع.

المشروع قد أسند لها صلاحيات تفوق قدراتها التقنية والبشرية والمالية¹، الأمر الذي يترك الباب مفتوحا لتدخل السلطات المركزية وهيمنتها على هذا المجال.

الفرع الثاني

الولاية كدائرة إدارية غير ممرضة للدولة على المستوى المحلي

تشكل الولاية جماعة إقليمية إلى جانب البلدية، إذ خول لها المشرع العديد من الصلاحيات المرتبطة بالتهيئة العمرانية، لهذا لا بد من التطرق إلى هذه الصلاحيات من خلال التطرق إلى قانون الولاية لسنة 1990² (الملغى) (أولا)، لنقف بعدها على أهم المستجدات التي جاء بها قانون الولاية الحالي لسنة 2012³ (ثانيا).

أولا/ صلاحيات الولاية المتعلقة بالتهيئة العمرانية ضمن قانون الولاية لسنة 1990

تعتبر الولاية مجموعة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري، إذ أنها الجماعة الإقليمية الثانية بعد البلدية⁴، كما تعرفها المادة الأولى من القانون رقم 38/69 (الملغى)⁵ على أنها: "... جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة"، يستشف من خلال هذه المادة أن الولاية تتمتع باختصاصات واسعة في ميادين عدة والتي تدخل ضمن الأعمال التي تكون في مجموعها اختصاصاتها في ميدان التهيئة العمرانية.

وعلى اعتبار أن الولاية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁶ فهي تتشكل من هيئتين، تتمثل في الوالي، والمجلس الشعبي الولائي وفقا لما نصت عليه المادة 8 من القانون رقم 09/90 (الملغى)، لهذا سنتطرق إلى اختصاصات كل منهما في مجال التهيئة العمرانية.

¹ - انظر في هذا المعنى: سعيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر - بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع - د ط، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 172.

² - القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - القانون رقم 07/12، المرجع السابق.

⁴ - خنتاش عبد الحق، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010/2011، ص 41.

⁵ - القانون رقم 38/69 (الملغى)، المرجع السابق.

⁶ - تنص المادة الأولى من القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق على ما يأتي: "الولاية هي الجماعة الإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.....".

1/ همنة الوالي على ميدان التهيئة العمرانية باسم النظام العام

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلاً للولاية، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة، هذه الازدواجية الوظيفية تجعل الوالي في وسط حلبة الصراع بين المركزية ومظاهرها المختلفة، واللامركزية التي من بين مظاهرها المشاركة الديمقراطية المضمونة بقانون الولاية¹، لهذا سنتطرق إلى سلطات الوالي في ميدان التهيئة العمرانية باعتباره ممثلاً للولاية، ثم إلى سلطاته بوصفه ممثلاً للدولة.

1-1/ إنعدام صلاحيات الوالي في التهيئة العمرانية كممثل للولاية: خول القانون رقم 09/90

(الملغى) للوالي باعتباره ممثلاً للولاية جملة من الاختصاصات²، والتي لا تتعلق بميدان التهيئة العمرانية إلا بصورة غير مباشرة، حيث تتمثل في :

أ/ **المهام التنفيذية:** إن الوالي وباعتباره على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية³، فإنه يتولى تنفيذ القرارات التي تسفر عنها مداوات المجلس الشعبي الولائي⁴، وهو ملزم بضرورة إعلام وإطلاع المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، وذلك يكون بـ:

تقديم تقرير حول تنفيذ المداوات عند كل دورة عادية وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أباها المجلس كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية⁵ بما في ذلك نشاط مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية.

يطلع الوالي وبانتظام رئيس المجلس الشعبي الولائي في خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداوات ومدى الاستجابة لآراء المجلس ورغباته بالإضافة إلى كل المعلومات اللازمة لأشغاله⁶، ويقدم ويقدم الوالي بيانا سنويا عن نشاطات الولاية للمجلس الولائي يتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية⁷، السهر على إقامة وحسن تسيير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ويتولى تنشيط أعمالها ومراقبتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁸،

¹ - بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010/2011، ص70.

² - انظر المواد 83 إلى 91 من القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، د ط، دار الهدى، الجزائر، د س ن، ص 110.

⁴ - انظر المادة 83 من القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 84 من نفس المرجع.

⁶ - انظر المادة 85 من نفس المرجع.

⁷ - انظر المادة 91 من نفس المرجع.

⁸ - انظر المادة 90 من نفس المرجع.

ب/ مهمة تمثيل وإدارة الولاية: يمثل الوالي الولاية وهذا خلافا للوضع بالبلدية، أين تسند مهمة تمثيل البلدية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي فمهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا وحصرها للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي لم يخوله قانون الولاية سوى صلاحيات محددة¹.

ومن ثم فإن الوالي يؤدي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، باسم الولاية وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي²، كما يتولى تمثيل الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه باستثناء الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة والجماعات المحلية³.

1-2/ تدعيم صلاحيات الوالي في التهيئة العمرانية كممثل للدولة

يعتبر الوالي همزة وصل بين الولاية والسلطة المركزية فهو ممثل الحكومة والممثل المباشر لجميع الوزراء، يستند الوالي في ممارسة اختصاصاته تحت هذه الصفة (كممثل للدولة) على نص المادة 92 من قانون الولاية لسنة 1990، فهو يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري⁴، وللاشارة فإن الصلاحيات المسندة إلى الوالي في التهيئة العمرانية لم تأتي بصورة واضحة وصريحة، وإنما تستنبط من خلال أحكام مواد القانون رقم 09/90 (الملغى) بصورة غير مباشرة، والتي تتمثل في:

أ/ السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات: نصت المادة 95 من قانون الولاية لسنة 1990 على تنفيذ الوالي القوانين والتنظيمات، ومن ثم فالوالي المسؤول الأول على تطبيق كل النصوص القانونية سواء كانت عضوية أو عادية، أوامر أم نصوص تنظيمية، وكذا القرارات الصادرة عن السلطة المركزية⁵، حيث تتمثل مهمة الوالي في إصدار قرارات ولأئية أو تعليمات بغية تنفيذ هذه النصوص، هذا ما أكدته المادة 103 و 104 من نفس القانون⁶.

وعلى هذا الأساس يعتبر الوالي مسؤول كذلك على تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة والتعمير، وذلك من خلال تنفيذه للقانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم والنصوص

¹ - بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري- ملحق قانون الولاية رقم 07/12 - دط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن، ص91.

² - انظر المادة 9 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 87 من القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق

- انظر المادة 10 من القانون 30/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص92.

⁵ - بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص98 .

⁶ - انظر المادة 103 و 104 من القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

التنظيمية المتعلقة به، كما يتولى الوالي تنفيذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء¹، من ضمنها القرارات والتعليمات الصادرة عن الوزير المكلف بالعمران.

ب/ تنشيط ومراقبة وتنسيق عمل مصالح الدولة على مستوى الولاية: حيث يكلف الوالي بتنسيق ومراقبة عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء بعض القطاعات نظرا لخصوصيتها² والسبب وراء استثناء هذه القطاعات لأنها تخضع للسلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني حيث نشاطها يتعدى إقليم الولاية³، ومن ثم فإنه يتولى مراقبة وتنشيط وتنسيق عمل مصالح الدولة التابعة لوزارة السكن والعمران (مديرية التعمير والبناء، مديرية السكن والتجهيزات العمومية)⁴ المتواجدة على مستوى إقليم الولاية التي يمثلها، كما يمارس سلطات الوصاية على البلديات والمؤسسات العمومية المحلية المتواجدة على إقليم الولاية⁵.

ت/ في مجال الضبط الإداري: يعتبر الوالي مسؤولا عن المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة العمومية ويتمتع لهذا الغرض بالسلطة اللائحية، ولحسن أداء مهام الضبط الإداري توضع تحت سلطته المباشرة قوات الأمن، كما يتولى التنسيق والإشراف على أعمال مصالح الأمن في الولاية، وتوضع تحت تصرفه تشكيلات الشرطة والدرك الوطني المتمركزة في الولاية عن طريق التسخير في الظروف الاستثنائية⁶، كما يتولى في ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصه على حقوق المواطنين وحررياتهم حسب

¹ - انظر الفقرة 2 من المادة 92 من القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - نصت المادة 93 من القانون رقم 09/90 (الملغى) على أنه: " ينشط الوالي وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء: العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين، الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفياتها، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظائف العمومي، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية....".

³ - قصير مزياي فريدة، القانون الإداري، ج 1، ط الأولى، مطبعة سخري، الجزائر، 2011، ص 202.

⁴ - أنشأت هذه المديرية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 328/90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990، يحدد تنظيم مصالح التجهيز الولائية وعملها، ج ر العدد 46 الصادرة في 31 أكتوبر 1990 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97/98 المؤرخ في 10 مارس 1998، ج ر العدد 17، الصادرة في 25 مارس 1998 (الملغى).

⁵ - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 23.

⁶ - _____، المرجع السابق، ص 23.

- انظر المواد 96 و 97 و 98 و 99 من القانون 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون¹، زيادة على سلطة الحلول في حالة تقاعس أو امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن أداء مهامه المتعلقة بالأمن والنظافة والصحة العمومية².

2/ عدم فعالية المجلس الشعبي الولائي في التهيئة العمرانية

المجلس الشعبي الولائي هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية ويعد الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، وهو هيئة المداولة والمعبر الرئيسي على مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية حيث ينتخب أعضاؤه من بين سكان الولاية، وله دور فعال في جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية³.

وفي هذا الصدد نصت المادة 55 من قانون الولاية لسنة 1990 على أنه: " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق مداولة ... ويتداول حول كل قضية تهم الولاية.."، وكأن المشرع بمقتضى هذه المادة قد أفصح عن أخذه بنظام الاختصاص العام للمجلس الشعبي الولائي بغرض تمكينه من دراسة كل المسائل التي تهم الولاية، إلا أنه عاد وتدارك الوضع من خلال نص المادة 58 التي نصت على: " تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة الإقليم وحماية البيئة وترقية حصائلها النوعية"، وبهذا يكون قد انتقل من قاعدة الاختصاص العام إلى قاعدة الاختصاص المسند، كما تعد هذه المادة بمثابة تصريح من المشرع عن الدور الذي تلعبه الولاية في ميدان التهيئة العمرانية، حيث يجوز للمجلس الشعبي الولائي أن يبادر بأي عمل أو إجراء يهدف إلى تحقيق التهيئة العمرانية على مستوى إقليم الولاية، وقصد تمكين المجلس الشعبي الولائي من أداء مهامه خولت له المادة 22 أن يشكل لجان دائمة والتي تعد لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز واحدة منها بالإضافة إلى إمكانية إنشائه لجان مؤقتة لدراسة المسائل التي تهم الولاية، كما يمكنه أن ينشأ لجان تحقيق في أي وقت حول القضايا المرتبطة بتسيير البلدية⁴، وعلى العموم فإن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في ميدان التهيئة العمرانية تتجسد في النقاط التالية:

طبقاً للفقرة 2 من المادة 55 فإنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يتداول حول كل قضية تهم الولاية والتي ترفع إليه باقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي، ومن ثم فإن المجلس الشعبي الولائي

¹ - انظر المادة 94 إلى المادة 100 من القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - أما في مجال الضبط القضائي فلم يتطرق القانون رقم 09/90 (الملغى) إلى صلاحيات الوالي بصفته ضابطاً للشرطة القضائية، وإنما نصت على ذلك المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، غير أن سلطاته في هذا المجال تكتسي طابع العمومية حيث لا تتعلق بميدان التهيئة العمرانية إلى أن تم منحه هذه الصفة في هذا الميدان بموجب المادة 73 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم. (هذا ما سنراه لاحقاً).

³ - فريجة حسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة - ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص ص 170-171.

⁴ - انظر المادة 57 من القانون 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

يتداول حول كل موضوع أو ملف يتعلق بالتهيئة العمرانية، على اعتبار أن التهيئة العمرانية مسألة تهم الولاية كما يقدم الآراء والاقتراحات التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، فضلا عن إمكانية قيامه بتقديم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية والتي يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه في أجل 30 يوما¹، كما تقوم الولاية بمد يد المساعدة للبلديات وذلك في إطار تكامل وانسجام الأعمال التي تقوم بها الجماعات الإقليمية².

زيادة على ذلك يتولى المجلس الشعبي الولائي القيام بالعديد من الأعمال في بعض القطاعات تعتبر من قبيل التهيئة العمرانية:

أ/ قطاع الفلاحة والري: يبادر المجلس الشعبي الولائي ويجسد كل العمليات التي ترمي إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز والقرى، وترقية الأراضي الفلاحية، كما يشجع تدابير الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، ويتخذ كافة الإجراءات ضد أخطار الفيضانات والجفاف، ويبادر إلى إنجاز أشغال التهيئة والتطهير وتنقية المياه في حدود إقليمها³، وفي ميدان التشجير وحماية التربة وإصلاحها يبادر المجلس الشعبي الولائي بكل عمل يرمي إلى تنمية الأملاك الغابية وحمايتها وتشجيع تدخل المتعاملين⁴، علاوة على ذلك يعمل المجلس الشعبي الولائي على تطوير الري الصغير والمتوسط⁵، كما يساعد البلديات تقنيا وماليا في مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية وإعادة استعمالها⁶.

ب/ الهياكل الأساسية الاقتصادية: يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طرق الولاية وصيانتها، إذ يقوم بتصنيفات طرق الولاية وإعادة تصنيفها حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به علاوة على قيامه بالأعمال المتعلقة بترقية هياكل استقبال الأنشطة وتنميتها، يتخذ كل إجراء من شأنه تنمية الريف، وخاصة في مجالي الإنارة وفك العزلة⁷.

ت/ النشاط الاجتماعي: يتولى المجلس الشعبي الولائي في مجال الصحة العمومية، إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات، كما يبادر المجلس الشعبي الولائي وذلك بالتنسيق مع المجالس الشعبية

¹ - انظر الفقرة الأولى من المادة 56 من القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - انظر المادة 5 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 66 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 67 من نفس المرجع.

⁵ - انظر الفقرة الأولى من المادة 69 من نفس المرجع.

⁶ - انظر الفقرة 2 من المادة 69 من نفس المرجع.

⁷ - انظر المواد من 70 و 71 و 72 و 73 من نفس المرجع.

البلدية في كل أعمال الوقاية من الأوبئة ويسهر على تطبيق أعمال الوقاية الصحية، كما يتولى تشجيع إنشاء هياكل مرتبطة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات التي تستقبل الجمهور¹، وفي ميدان الأنشطة الاجتماعية دائماً، يسعى المجلس الشعبي الولائي إلى إنشاء منشآت رياضية وترفيهية بالتشاور مع البلديات أو أي جهاز آخر أو جمعية مكلفة بترقية هذه النشاطات، ويطور كل عمل يخص مجال ترقية التراث الثقافي ويتخذ كل إجراء ضروري للمحافظة عليه، زيادة على مساهمته في نشر التراث الثقافي بالاتصال مع البلديات وكل جمعية أو تجمع معني².

ث/ في قطاع السياحة: فقد خولت المادة 81 المجلس الشعبي الولائي، أن يتخذ كل إجراء من شأنه أن يساعد في استغلال القدرات السياحية في الولاية وأن يشجع كل استثمار في هذا المجال، وذلك من منطلق أن الدولة الحديثة تعتمد على السياحة كمصدر هام لتنمية مدخولها وتقوية اقتصادها لما تجلبه عليها من عملات أجنبية ولما لها من أثر كبير لذلك لم يغفل المشرع أهمية المرافق العامة المعنية بالإدارة السياحية³، إذ أن هناك ترابط وثيق بين السياحة والتهيئة العمرانية، حيث تهدف هذه الأخيرة إلى الحفاظ على المناطق السياحية كالمواقع الأثرية والتاريخية والثقافية والمناظر الطبيعية وذلك من خلال تقييد شروط البناء عليها.

ج/ في قطاع السكن: يتمتع المجلس الشعبي الولائي بعدة مهام، التي تشكل في مضمونها صلاحياته في ميدان التهيئة العمرانية، إذ يدعم المجلس الشعبي الولائي البلديات فيما يخص تطبيق برامجها الإسكانية التي شيدها على تراب الولاية وفقاً للقوانين والأنظمة المتعلقة بالبناء والتعمير وحسب مخطط التهيئة العمرانية الذي يحدده المجلس الشعبي الولائي وفقاً للمادة 62 من قانون الولاية⁴، ويكون ذلك بتقديم مساهمات لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقاري، تشجيع وتنمية الحركة التعاونية في ميدان السكن، والمبادرة أو المشاركة في ترقية برامج السكن المخصص للإيجار، المشاركة في عمليات الإصلاح وإعادة البناء بالتشاور مع البلديات⁵.

نستشف من خلال عرضنا لصلاحيات الولاية في ميدان التهيئة العمرانية بمقتضى القانون رقم 09/90 (الملغى)، مكانة وأهمية الاختصاصات المخولة للوالي على حساب المجلس الشعبي الولائي، خاصة بوصفه سلطة غير ممرزة التي تعد أكثر وأوسع أهمية من تلك المخولة له باسم الولاية، مما يجعله في الواقع

¹ - انظر المادة 76 و 78 من القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - انظر المادة 80 من نفس المرجع.

³ - فريجة حسين، المرجع السابق، ص 180.

⁴ - خنتاش عبد الحق، المرجع السابق، ص 47.

⁵ - انظر المادة 82 من القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية¹، أما فيما يخص اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في ميدان التهيئة العمرانية فإنه يظهر لنا من الناحية الشكلية تمتعه بصلاحيات واسعة في هذا الميدان خصوصا وأن القانون رقم 09/90 (الملغى) قد نظم هذه الاختصاصات ضمن 7 فصول مجسدة في 27 مادة تشمل جميع المجالات²، غير أن استعمال المشرع لبعض المصطلحات غير الدقيقة مثل (ببإدارة، يساهم، يسعى، يتخذ،... الخ)، شكلت تراجعاً كبيراً لهذا المجلس في إعداد التهيئة العمرانية على مستوى الولاية.

أما من الناحية الموضوعية، فبالرغم من تعدد اختصاصات المجلس الشعبي الولائي كما بينا آنفاً، والتي شملت عدة قطاعات شكلت في مجموعها صلاحياته في ميدان التهيئة العمرانية، إلا أنه من الناحية العملية لا تغدو أن تكون سوى اختصاصات مخولة له من الناحية الشكلية³ مقارنة بنظيره أي الوالي الذي يتمتع بسلطات واسعة كما وضعنا سابقاً.

لكن ما يلاحظ على القانون رقم 09/90 (الملغى) هو غياب دور رئيس المجلس الشعبي الولائي في عملية التهيئة العمرانية إذ يقتصر دوره على رئاسة الجلسات وضبط النظام بقاعة الجلسات، عكس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي خول له المشرع صلاحيات واسعة في هذا الميدان، فما سبب هذا الغياب يا ترى؟ يرى الأستاذ مسعود شيهوب أن الغاية من منح هذه الصلاحيات الواسعة إلى الوالي واستبعاد رئيس المجلس الشعبي الولائي هو قضية التنمية السريعة والملحة التي تتطلب وجود موظف سام كفاء على رأس هيئة تنفيذية مؤهلة وقادرة على سد ضعف أو عجز المجلس المنتخب لأن الانتخابات لا تبنى على الكفاءات بقدر ما تبنى على معايير أخرى أغلبها سياسية⁴.

ثانياً/ صلاحيات الولاية المتعلقة بالتهيئة العمرانية في ظل قانون الولاية لسنة 2012

صدر قانون الولاية رقم 07/12، في ظل الإصلاحات التي باشرتها الدولة والذي يكون صدوره مصاحباً لصدور قانون البلدية، وقد جاء هذا القانون حسب بيان أسباب⁵ إصداره، نتيجة الاختلالات التي عرفها تطبيق القانون رقم 09/90 (الملغى)، وكذلك رغبة المشرع في سد الثغرات القانونية وتحديد أدق

¹ - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 24.

² - انظر المواد 55 إلى 82 من القانون رقم 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - KANOUN/TALEB Nacira, « La dualité au sien de la wilaya réalité ou fiction ? », *Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, Faculté de droit, UMMTO, Tizi-Ouzou, N° 2, 2008, p20.*

⁴ - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 26.

⁵ - لمزيد من التفصيل حول بيان أسباب إصدار قانون الولاية رقم 07/12 انظر :

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد (283)، منشورات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2012، ص 3 و ما بعدها.

- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، د ط، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن، ص 127 وما بعدها.

لاختصاصات هيئتا الولاية وإزالة اللبس الذي يشوب ارتباط اختصاصاتهما من جهة ودعم الارتباط والتناسق بينهما من جهة ثانية وهذا ما يمكن استخلاصه من مضمون المادة الأولى من القانون رقم 07/12.

1/ استمرار هبنة الوالي على ميدان التهيئة العمرانية باسم النظام العام

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص الوظيفي، حيث يمارس صلاحياته إما بصفته ممثلا للولاية، وإما بصفته ممثلا للدولة.

1-1/ انعدام صلاحيات تهيئة عمرانية للوالي كممثل للولاية

تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 07/12 قد أناط إلى الوالي ممارسة سلطاته بصفته ممثلا للولاية من المادة 102 إلى المادة 109 منه، وبهذا يكون القانون رقم 07/12 قد نص بصفة صريحة على منح هذه الصفة للوالي، على خلاف قانون الولاية السابق الذي جعل الوالي يمارس سلطاته بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي¹، وهي مبادرة من المشرع نشجعها ذلك لأن سلطات الوالي باعتباره ممثلا للولاية أوسع بكثير من تلك المخولة له بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

وعلى العموم فإن الوالي تحت هذه الصفة له سلطات واسعة، والتي تتمثل في النقاط التالية:

أ/ السهر على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها وذلك طبقا لما تم النص عليه بموجب الفقرة الأولى من المادة 102، فعملية نشر المداوات لها أهمية كبيرة في تحريك الرقابة الشعبية على مداوات المجلس الشعبي الولائي².

ب/ كما يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة وهذا مانصت عليه الفقرة الأولى من المادة 103 من القانون رقم 07/12 وبالتالي يقوم الوالي حسب مفهوم هاتين الفقرتين بجمع المعلومات والحقائق حول التهيئة العمرانية على مستوى ولايته ويصف كل ما يؤثر في طبيعتها متضمنا تحليلا منطقيا أو اقتراحات وتوصيات إن أمكن عن مدى تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالتهيئة العمرانية المكرسة على مستوى الولاية .

ت/ تمثيل الولاية: حيث يؤدي باسم الولاية، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، وبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك، وعلى أساس أن الوالي ممثل للجماعة الإقليمية الولاية

¹ - انظر المواد 83 إلى 91 من القانون 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12- مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013/2012، ص 117.

فإنه يتولى أيضا تمثيلها أمام القضاء¹، كما خولت له المادة 108 السهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ومراقبة نشاطها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

زيادة على ذلك، ألزمت المادة 109 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية الوالي أن يقدم أمام المجلس الشعبي الولائي بيان سنوي حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، والذي يمكن أن تنتج عنه توصيات ترفع إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية، إذ أن رقابة المجلس الشعبي الولائي على الوالي تشبه رقابة البرلمان على بيان السياسة العامة المعمول بها في مجال مراقبة الحكومة².

وبهذا أصبح الوالي ملزم بتقديم معلومات إلى المجلس الشعبي الولائي عن كافة النشاطات المقامة على تراب الولاية التي يمثلها، بما في ذلك النشاطات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

صفوة، يمكن القول أن ممارسة الوالي لسلطاته بصفته ممثلاً للولاية في ظل القانون رقم 07/12 لا تخرج عن نطاق تنظيم مداوات المجلس الشعبي الولائي ونشرها وتنفيذها، أما صلاحياته بخصوص التهيئة العمرانية فهي واردة باعتباره ممثلاً للدولة.

1-2/ تكريس دور الوالي في التهيئة العمرانية كممثل للدولة

إلى جانب ممارسة الوالي لسلطاته بوصفه ممثلاً للولاية كما هو مبين أعلاه، فإن قانون الولاية رقم 07/12 قلده عدة سلطات باعتباره ممثلاً للدولة³، وتجدر الإشارة أن المشرع لم ينص على سلطات الوالي بصفته ممثل الدولة في ميدان التهيئة العمرانية بصورة مباشرة غير أن ممارسة الوالي لعدة سلطات تحت هذه الصفة والتي تمس عدة مجالات شكلت في مجملها اختصاصاته في ميدان التهيئة العمرانية.

وعلى العموم هي نفس الصلاحيات التي كان يتمتع بها في ظل قانون الولاية رقم 09/90 (الملغى)، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 92 منه على أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، هذا ما أكدته المادة 110 من القانون رقم 07/12 والتي نصت على أنه: " الوالي ممثل الدولة على مستوى الحكومة، وهو مفوض الحكومة"، وعليه فإن الوالي يعد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري⁴ وبالتالي يقوم الوالي بإخطار السلطة المركزية والوزراء بالحالة الإدارية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية.. الخ⁵،

¹ - انظر المادة 105 و 106 من القانون رقم 07/12، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة انظر المادة 86 و 87 من القانون 09/90 (الملغى)، المرجع السابق.

² - عوايدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق البرلمان، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 01، ديسمبر 2002، ص 62.

³ - انظر المواد 110 إلى 123 من القانون رقم 07/12، المرجع السابق.

⁴ - بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 92.

⁵ - KANOUN/TALEB Nacira, op - cit.p57.

بما في ذلك الحالة العمرانية للولاية، كما يعمل على تنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط باستثناء بعض المصالح¹، وبالتالي يعمل على تنسيق ومراقبة عمل المصالح الخارجية التابعة لوزارة السكن والعمران والمدينة (مديرية التعمير والبناء والهندسة المعمارية، مديرية السكن، مديرية التجهيزات العمومية)² وكذا علاقاتها مع مختلف المصالح التابعة لوزارات أخرى (مديرية البيئة، الصحة، الغابات... الخ)، ويسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم الولاية³ وبالتالي يسهر على حسن تطبيق القوانين المتعلقة بالتهيئة العمرانية ونصوصها التطبيقية.

أما بخصوص صلاحياته في مجال الضبط الإداري فقد اعتبرت المادة 114 الوالي مسؤولاً عن المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة العمومية على مستوى الولاية⁴، وقصد تمكينه من أداء اختصاصاته وضع المشرع تحت سلطته مصالح الأمن التي يتوجب عليها إعلامه بالدرجة الأولى بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية، أما في الظروف الاستثنائية فيمكنه الاستعانة بقوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية⁵، وقد أحالت المادة 115 كيفية ممارسة هذا الاختصاص إلى التنظيم الذي لم يصدر بعد⁶، وأمام هذا الفراغ القانوني وعدم صدور النص التنظيمي فإن اختصاص الوالي في هذا المجال قد نظمته المرسوم رقم 374/83 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام⁷.

كما يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون⁸، زيادة على ممارسته لسلطة الحلول في بلديات الولاية عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن ممارسة مهامه المتعلقة بالمحافظة على الأمن والنظافة والسكينة العمومية⁹.

¹ - انظر المادة 111 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

² - كما نصت المادة 127 من القانون رقم 07/12 على أنه: " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءاً منها، و تولى الوالي تنشيط ومراقبة ذلك".

³ - انظر المادة 113 من نفس المرجع.

⁴ - ZOUAIMIA Rachid et MARIE Christine ROUAULT, *Droit administratif, éditions, BERTI, Alger, 2009, p200.*

⁵ - انظر المواد 115 و 116 و 117 و 118 من القانون 07/12، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 115 من نفس المرجع.

⁷ - المرسوم رقم 374/83 المؤرخ في 28 ماي 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر العدد 22 الصادرة في 31 ماي 1983.

⁸ - انظر المادة 112 من القانون رقم 07/12، المرجع السابق.

⁹ - انظر المواد 100 و 101 و 102 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

- أما بخصوص صلاحياته المتعلقة بالضبط القضائي فلم ينص قانون الولاية رقم 07/12 على ممارسة الوالي لصلاحيات الضبطية القضائية شأنه في ذلك شأن قانون الولاية لسنة 1990 (الملغى)، وإنما تم النص عليها بموجب المادة 28 من الأمر رقم 155/66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية

2/ عدم فعالية المجلس الشعبي الولائي في التهيئة العمرانية

قد القانون رقم 07/12 المجلس الشعبي الولائي العديد من الاختصاصات¹، بما يعادل 29 مادة، ما يوحي بمكانة السلطة الشعبية في تسير الشؤون المحلية.

بالرجوع إلى نص المادة 76 من قانون الولاية لسنة 2012²، نجد أن المشرع أخذ بنظام الاختصاص العام للمجلس الشعبي الولائي، وهذا قصد تمكينه من التدخل في كل أمر يخص الولاية إلا أنه تدارك الوضع بموجب أحكام المادة 77 وذلك بتحديد اختصاصات المنوطة له حيث أصبح المجلس الشعبي الولائي يمارس اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات، ويتداول في عدة مجالات والتي من ضمنها السكن والتعمير وتهيئة الإقليم³، وحتى يتمكن المجلس من أداء مهامه مكنت له المادة 33 أن يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه والتي تعد لجنة التعمير والسكن واحدة منها، بالإضافة إلى إمكانية إنشاء لجان خاصة ولجنة تحقيق⁴.

أ/ إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية: يعد مجال تهيئة الإقليم الإطار الخصب لتحقيق التهيئة العمرانية من خلال إيجاد بيئة عمرانية متجانسة ومنسجمة، فالولاية شريك أساسي للجهات المركزية في مجال تهيئة الإقليم⁵، وفق ما نصت الفقرة الأولى من المادة 78 من القانون رقم 07/12⁶. والتي يتضح من خلالها أن المشرع قد حذف مجال التهيئة العمرانية، مكتفيا بمجال تهيئة الإقليم، وذلك بهدف التوفيق بين قانون الولاية الجديد والقوانين المنظمة لمجال تهيئة الإقليم⁷.

= المعدل والمتمم، إذ يخول له بهذه الصفة تحريك الدعوى العمومية، غير أنه لم يخول صلاحية مراقبة ومعاينة المخالفات الواقعة في ميدان التهيئة العمرانية.

¹ - انظر المواد 73 إلى 101 من القانون رقم 07/12، المرجع السابق.

² - نصت المادة 76 من القانون رقم 07/12 على أنه: " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته... ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات، وكذا كل القضايا التي تهم الولاية...".

³ - انظر المادة 77 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 33 من نفس المرجع.

⁵ - أسباح سمير، حماية البيئة في إطار قانون الولاية الجديد، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، السنة الخامسة، المجلد 09، العدد 01، 2014، ص 127.

⁶ - نصت المادة 78 من القانون رقم 07/12 على أنه: "يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها...".

⁷ - غير أنه وبالرجوع إلى الفقرة الأولى من المادة 54 من القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم و تمتيته المستدامة، نجدها توكل عملية إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية إلى الولائي، كما أكدت ذلك المادة 5 من المرسوم لتنفيذي رقم 83/16 المؤرخ في أول مارس 2016 الذي يحدد كيفية إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ج ر العدد 13 الصادرة في 2 مارس 2016.

يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ويمكنه أن يقدم الاقتراحات ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه (30) يوماً، ومنه يتولى المجلس الشعبي الولائي تقديم الآراء والتوصيات في مجال التهيئة العمرانية إلى الوزير المكلف بالعمران.

ب/ ميدان التنمية الاقتصادية: يعد المجلس الشعبي الولائي مخططاً للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، كما يتولى المجلس مناقشة مخطط التنمية الولائي ويبيدي اقتراحات بشأنه، وقد وضحت المادة 82 المجالات التي يمارس فيها المجلس مهامه بشأن إعداد مخطط تنمية الولاية فهو يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها، كما يساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط ويبيدي رأيه بذلك، يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي، يشجع ويسهل تمويل الاستثمارات في الولاية، يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية، كما نصت المادة 81 على أنه ينشأ على مستوى كل ولاية بنك معلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية.

ت/ في ميدان الفلاحة والري: يبادر المجلس الشعبي الولائي ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي ويشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، فبهذه الصفة يبادر بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضان والجفاف، كما يتخذ كافة الإجراءات الرامية إلى انجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمه¹.

بالإضافة إلى مبادرته وذلك بالاتصال مع المصالح المعنية، بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، كما يساهم المجلس الشعبي الولائي في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة، ويعمل على تنمية الري المتوسط والصغير، كما يساعد تقنيا ومالياً بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية².

ث/ ميدان الهياكل القاعدية الاقتصادية: يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها، ويقوم المجلس بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق

¹ - انظر المادة 84 من القانون رقم 07/12، المرجع السابق.

² - انظر المواد 85 و 86 و 87 من نفس المرجع.

والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به، كما يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات، وبكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولا سيما في مجال الكهرباء وفك العزلة¹.

ج/ في الميدان الثقافي والتاريخي والسياحي: يساهم المجلس الشعبي الولائي في حماية التراث

الثقافي

والفني والتاريخي والحفاظ عليه بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة بالتنسيق مع البلديات وكل هيئة أو جمعية معنية، ويطور كل عمل يرمي إلى ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالاتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية، ويقترح كل التدابير الضرورية لتثمينه والحفاظ عليه، كما يسهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها ويشجع كل استثمار متعلق بذلك².

د/ في ميدان السكن: يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في مشاريع السكن، ويساهم في

عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري، كما يساهم المجلس وذلك بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه³.

نستخلص مما سبق، أن القانون رقم 07/12 يشكل قفزة نوعية في مجال التهيئة العمرانية، زيادة على تكريسه لمبدأ التنمية المستدامة ومشاركة المواطنين في تحسين إطار معيشتهم⁴، غير أن ذلك لا يمنع من ذكر بعض الملاحظات التي وقفت حجر عثرة في تحقيق أهدافه في مجال التهيئة العمرانية والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

➤ تغليب صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للدولة على صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، إذ أنه وبالرغم من اتساع مهام هذا الأخير إلا أن استعمال المشرع لبعض العبارات (يساهم، يبادر، يشجع..) أفرغ الهيئة التداولية من محتواها ، فأصبحت بذلك صلاحياته عبارة عن استشارة ومشاركة فقط لا ترقى إلى درجة اعتبارها ذات قيمة تفريرية، الأمر الذي يسر للوالي سيطرته على ميدان التهيئة العمرانية من خلال ممارسة صلاحياته المرتبطة بالضبط الإداري بصفته ممثلاً للدولة تحت عنوان المحافظة على النظام العام، مما رجح

¹ - انظر المواد 88 إلى المادة 91 من القانون رقم 07/12، المرجع السابق.

² - انظر المواد 97 و 98 و 99 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 101 و 102 من نفس المرجع.

⁴ - يبرز ذلك من خلال نص المادة الأولى من القانون رقم 07/12 وذلك بإدراج حماية البيئة وترقية تحسين الإطار المعيشي للمواطن ومساهمتها مع

الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم و لتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الكفة لصالحه باعتباره مفوض الحكومة أمام ضعف وغياب دور رئيس المجلس الشعبي الولائي التي لا تخرج عن تنظيم الجلسات وعقد الاجتماعات.

➤ قلة الموارد المالية للولاية، حيث أن هذا الإشكال يعتبر من أكبر العوائق التي تقف في وجه الولاية أثناء ممارسة صلاحياتها المتعلقة بالتهيئة العمرانية، مما يجعلها في تبعية مستمرة للسلطات المركزية الأمر الذي يقلل من استقلاليتها كهيئات لامركزية.

المطلب الثاني

القانون رقم 25/90 آلية لتنظيم وتعبئة العقار الحضري

بعد تطبيق أحكام الأمر رقم 73/71 المتضمن الثورة الزراعية¹، لم يك بإمكان السلطات الجزائرية إرجاع الأراضي المستحوذ عليها إلى ملاكها الأصليين، وذلك بسبب النزعة الاشتراكية التي كرست الملكية الجماعية بموجب دستور 1976 وتقليصه للملكية الفردية إلا في النطاق الشخصي أو الاستعمال العائلي². وفي هذا المضمار تم تجسيد سياسة الاحتياطات العقارية، والتي تتمثل في اكتساب البلدية للأماكن العقارية على المدى المتوسط والطويل بهدف التعمير³ وذلك بموجب الأمر رقم 26/74 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات⁴، الذي نص على تكوين البلدية لاحتياطات عقارية بدمج الأراضي المنصوص عليها في المادتين 4 و 5 منه، شريطة أن يكون لديها مخطط عمراني أي أن تكون الأراضي داخلية في حدود المنطقة العمرانية⁵.

غير أن الوضع لم يبقى على هذا الحال، وذلك بسبب صدور دستور 1989 المعدل والمتمم، القائم على أساس التعددية الحزبية واقتصاد السوق، والذي تم بموجبه تكريس الملكية الخاصة، حيث نصت المادة

¹ - الأمر رقم 73/71 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971، المتضمن الثورة الزراعية، ج ر العدد 97 الصادرة سنة 1971 (الملغى).

² - انظر المادة 16 من دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن دستور ج. د. ش الصادر في 24 نوفمبر 1976.

³ - BENAKAZOUH Chabane, « de la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme », Revue IDARA, E.N.A Alger, N°2, 2001. p13.

⁴ - الأمر رقم 26/74 (الملغى)، المرجع السابق.

⁵ - خوادجية سميحة حنان، قيود الملكية العقارية الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع القانون العام قسم القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2008/2007، ص 42.

ولمزيد من التفصيل حول الآثار الناجمة عن تطبيق الأمر رقم 26/74 المتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات انظر:

- برتيمة عبد الوهاب، تطور الأحكام المؤطرة للاحتياطات العقارية وتأثيرها على الاستثمار، مقال منشور بمجلة المفكر، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 12، 2010، ص 73-74.

49 منه على أن " الملكية الخاصة مضمونة "، وهذا ماتم تأكيده بموجب دستور 1996 المعدل والمتمم¹، حيث لم يضع حدا للملكية الخاصة سواء من حيث الطبيعة أو من حيث القيمة²، كما تم تجسيد مبدأ الملكية العقارية الخاصة بموجب القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم الذي يعد الإطار المرجعي لتطبيق السياسة العقارية في بلادنا، حتى وإن كان جزء من أحكامه قد خصص لمعالجة العقار الفلاحي³، وتتمثل أهداف هذا القانون في:

- تطهير التعامل في مجال العقار الفلاحي من المضاربات الفوضوية وحمايته من أشكال التعدي الناجمة عن التوسع العمراني وغير العقلاني للأراضي الفلاحية.
- حماية الأراضي الفلاحية والمحافظة على طابعها الفلاحي.
- إرجاع الأراضي إلى ملاكها الأصليين الذين أممت أراضيهم في إطار الأمر رقم 73/71 المتضمن الثورة الزراعية.
- وضع حد لاحتكارات البلدية بتكوين احتياطات عقارية وذلك بموجب المادة 58 من نفس القانون التي ألغت الأمر رقم 26/74 المتضمن تكوين احتياطات عقارية، نتيجة الأوضاع المأساوية التي خلفت سواء على العقار بصفة عامة أو على التعمير بصفة خاصة⁴.
- ومن أهم المبادئ المكرسة بموجب القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، هو مبدأ رفع احتكار البلديات وتحرير المعاملات العقارية وتكريس الملكية العقارية الخاصة، فإذا كان أصل الملكية هو "حق التمتع والتصرف في الأشياء بشرط أن لا تستعمل استعمالا تحرمه القوانين والأنظمة"⁵.
- وفي هذا الصدد ومن خلال الاطلاع على أهداف قانون التوجيه العقاري والمبادئ التي كرسها خصوصا تكريسه للملكية العقارية الخاصة وتحرير المعاملات العقارية، تتجلى لنا الصلاحيات المسندة إلى كل من الولاية والبلدية، حيث منح لهذه الأخيرة صلاحية تسليم شهادة الحيازة كسند قانوني يبرر شغل أو حيازة ملك عقاري غير مبني، زيادة على الميكانيزمات المسندة لكل منهما - البلدية و الولاية - على حد سواء

¹ - انظر المادة 52 من دستور 1996 المعدل والمتمم. كما تم التأكيد على الملكية الخاصة بموجب المادة من 64 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر العدد 14 الصادرة في 7 مارس 2016.

² - BELLOUL Mohanedouidir, « La loi d'orientation foncière et droit propriété privé », Revue IDARA, E. N. A, Alger, N°2, 1991, P27.

³ - حمدي باشا عمر، قراءة في قانون التوجيه العقاري، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 8، مارس 2005، ص 61.

⁴ - BENAKZOUH Chabane, , « de la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme », op- cit, p 67- 68.

⁵ - انظر المادة 674 من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 16 سبتمبر 1958، يتضمن القانون المدني، ج ر العدد 78 الصادرة سنة 1958 المعدل والمتمم.

والتي تسمح بتعبئة العقار الحضري نتيجة لما ترتب على إلغاء الأمر رقم 26/74 المتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات.

وعليه وتبعاً لذلك سنتطرق إلى الصلاحيات المسندة إلى البلدية (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى صلاحيات الولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

صلاحيات البلدية المتعلقة بالتهيئة العمرانية في ظل القانون رقم 25/90

تعتبر البلدية الجهاز القاعدي الذي يعول عليه في مسألة التهيئة العمرانية لذا نجد المشرع قد أسند لها جملة من الصلاحيات ضمن القانون المتضمن التوجيه العقاري، حيث منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية تسليم شهادة الحيازة (أولاً)، كما منح لها حق ممارسة الشفاعة كأداة السياسة العقارية الحضرية المحلية (ثانياً).

أولاً/ تسليم رئيس المجلس الشعبي البلدي لشهادة الحيازة

الأصل أن إثبات الملكية العقارية الخاصة يكون بموجب عقد رسمي مشهر لدى المحافظة العقارية¹، إلا أنه ونظراً للوضعية الموروثة عن الاستعمار فإن غالبية الأراضي كانت دون سندات ملكية، وأمام هذا الوضع السائد نص المشرع بموجب المادة 30 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، على وجوب استصدار كل حائز أو شاغل لملك عقاري لسند قانوني يبرر هذه الحيازة، يسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بغرض إثبات الحيازة القانونية للعقار المشغول².

1/ مفهوم شهادة الحيازة: لتحديد مفهوم شهادة الحيازة لا بد من التعرف على المقصود منها، وتبيان شروط الحصول عليها.

1-1/ تعريف شهادة الحيازة: شهادة الحيازة (*Certificat de possession*) هي عبارة عن:

"سند إداري يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، بناءً على طلب الحائز للعقار أو الحائزين الذين ينبغي ألا تقل مدة حيازتهم عن سنة واحدة"³.

¹ - انظر المادة 29 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - حمدي باشا عمر، محررات في شهادة الحيازة- عقد الشهرة، شهادة الحيازة- دط، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 29 .

³ - عبد المجيد خلفوني، نظام الشهر العقاري في القانون الجزائري، ط الأولى، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 92.

- رحابية عماد الدين، الوسائل القانونية لإثبات الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2014، ص123.

1-2/ شروط الحصول على شهادة الحيازة: جاء نص المادة 39 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم متضمنا للشروط الواجب توافرها للحصول على شهادة الحيازة¹، وتطبيقا لها صدر المرسوم التنفيذي رقم 254/91 ليتولى تفصيل هذه الشروط سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية².

فلا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تسليم شهادة الحيازة لطالباها إلا بعد التأكد من هذه الشروط، وهذا إعمالا لمبدأ الحائز لحق يفترض أنه صاحب لهذا الحق حتى يتبين خلاف ذلك³، بحيث يمكنه أن يباشر أعماله محل السند وهو في مركز قوة كما يسهل هذا السند عمل الجهات القضائية عند الفصل في النزاعات المتعلقة بحماية الحيازة⁴.

أ/ الشروط الموضوعية: تتمثل هذه الشروط في:

أ- الشروط الخاصة بال عقار المحوز: يجب أن تكون الأرض محل طلب شهادة الحيازة مملوكة ملكية خاصة *propriété privé*⁵، وبذلك تستبعد من مجال شهادة الحيازة الأملاك العقارية الوقفية، والأملاك الوطنية بكل أصنافها طبقا لما تم النص عليه بموجب القانون رقم 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية⁶، وأن لا تكون قطعة الأرض قد حررت عقودها، وأن تقع في منطقة لم يشملها مسح الأراضي وذلك بأن يكون العقار محل المطالبة فيه بشهادة الحيازة واقعا على إقليم بلدية أو جزء منه لم تشمله عملية المسح بعد بموجب الأمر رقم 74/75 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري والنصوص التطبيقية المتعلقة به⁷

¹ - نصت المادة 39 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم على أنه: "يمكن كل شخص حسب مفهوم المادة 823 من الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يمارس في أراضي الملكية الخاصة، التي لم تحرر عقودها، ملكية مستمرة وغير منقطعة وهادئة وعلائية لا تشويها شبهة أن يحصل على سند حيازي يسمى "شهادة الحيازة" وهي تخضع لشكليات التسجيل والإشهار العقاري وذلك في المناطق التي لم يتم فيها إعداد سجل مسح الأراضي....".

² - حدد هذه الشروط المرسوم التنفيذي رقم 254/91 المؤرخ في 27 جوان 1991 يحدد كفاءات إعداد شهادة الحيازة وتسليمها، ج ر العدد 36 الصادرة سنة 1991.

³ - انظر المادة 823 من القانون المدني، المرجع السابق.

⁴ - قادري نادية، النطاق القانوني للحيازة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010، ص 165.

⁵ - القرار رقم 926 333 مؤرخ في 18 جانفي 2006، نقلا عن حمدي باشا عمر، آليات تطهير الملكية العقارية الخاصة، ط 2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 78.

⁶ - القرار رقم 181 645 مؤرخ في 24 جوان 1986، نقلا عن حمدي باشا عمر، نفس المرجع ص 79.

⁷ - الأمر رقم 74/75 المؤرخ في 12 ديسمبر 1975، المتضمن إعداد مسح الأراضي العام و تأسيس السجل العقاري، ج ر العدد 92 الصادرة سنة 1975، والمرسوم رقم 26/76 المؤرخ في 25 مارس 1976 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام المعدل والمتمم، والمرسوم رقم 63/76 المؤرخ في 25 مارس 1976 المتعلق بتأسيس السجل العقاري المعدل والمتمم، ج ر العدد 30 الصادرة في سنة 1976.

أ-ب/ الشروط المتعلقة بالحياسة ذاتها: تتمثل هذه الشروط فيما يلي:

1/ الشروط المتعلقة بوضع اليد: وفقا لما تم النص عليه بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم

254/91 السالف الذكر، يجب أن يكون طالب شهادة الحياسة حائزا بمفهوم المادة 413 من ق إ م إ¹ وعليه فيجب أن يتوافر أمرين :

- أن تكون الحياسة قانونية صحيحة: أي حياسة حقيقية تتوافر على العنصرين المادي والمعنوي، وذلك بأن يسيطر الحائز على العقار المحوز سيطرة فعلية بنية الظهور بمظهر المالك.

- أن تكون الحياسة خالية من العيوب: وذلك بأن تكون حياسة علنية هادئة ومستمرة وغير مؤقتة²، وغير مشوبة بعيب من العيوب التي تشوب الحياسة (الإكراه، الخفاء، اللبس).

2/ استيفائها للمدة المنصوص عليها قانونا: وذلك لأنه من مارس الحياسة وفقا للشروط المذكورة

سائفا ولمدة 10 سنوات³ يصبح من حقه الحصول على سند ملكية رسمي، وهذا ما أكدته قرار المحكمة العليا العليا رقم 162028 مؤرخ في 24 جوان 1998، الغرفة العقارية" غير منشور"⁴.

ب/ الشروط الشكلية: تتمثل الشروط الشكلية وفقا لما نصت عليه المادة 40 من القانون رقم 25/90

المعدل والمتمم والمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 254/91 السالف الذكر، على عريضة كتابية (طلب) تتضمن كافة البيانات المتعلقة بالعقار محل الحياسة (قوامه، مساحته....)، تصريح شرفي بشهادة الحياسة موقع بمعية شاهدين ومصادق عليه، شهادة الحالة المدنية، مخطط يبين حدود القطعة المعنية ووضعيتها⁵.

2/ إجراءات الحصول على شهادة الحياسة: إن إعداد وتسليم شهادة الحياسة من اختصاص رئيس

المجلس الشعبي البلدي، ويتم التحقيق في طلب الحصول على شهادة الحياسة وفق المراحل التالية:

¹ - للإشارة فقد حلت المادة 524 محل المادة 413 من قانون الإجراءات المدنية وذلك بموجب القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21 الصادرة في 23 أفريل 2008.

² - القرار رقم 40.184 المؤرخ في 01 جويلية 1987 ، نقلا عن حمدي باشا، آليات تطهير الملكية العقارية الخاصة، المرجع السابق، ص 81.

³ - انظر المادة 828 من القانون المدني، المرجع السابق ولمزيد من التفصيل حول الشروط المتعلقة بالحياسة انظر: حمدي باشا، آليات تطهير الملكية الملكية العقارية الخاصة، المرجع السابق، ص ص 77-82.

⁴ - حمدي باشا عمر، القضاء العقاري في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا، دط، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 150.

⁵ - لمزيد من التفصيل حول الشروط الشكلية أنظر:

- حمدي باشا عمر، محررات في شهر الحياسة، ص 133 وما بعدها.

2-1/ **إيداع العرضة:** يقوم طاب شهادة الحيازة بإيداع العرضة المتضمنة إعداد شهادة الحيازة وتسليمها لدى المصلحة المعنية بالبلدية، متضمنا جميع البيانات المحددة بموجب المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 254/91 السالف الذكر¹.

2-2/ **مرحلة التحقيق الإداري:** و يشمل:

أ/ **فتح سجل خاص:** حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بفتح سجل خاص موقع ومرقم من طرف رئيس المحكمة المختصة إقليميا، تسجل فيه العرائض وفق التسلسل الزمني لتاريخ تقديمها، مقابل وصل بالاستلام يقدم إلى صاحب العرضة².

ب/ **نشر ملخص العرضة:** يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب بنشر ملخص عن العرضة بمقر المجلس الشعبي البلدي لمدة شهرين، وكذا في جريدة وطنية³.

ت/ **التبليغ:** حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوما بتبليغ رئيس مصلحة أملاك الوطنية بالولاية بهدف تحديد طبيعة الأملاك العقارية محل طلب شهادة الحيازة ليست من الأملاك الوطنية التابعة للدولة أو الولاية، أما الأملاك التابعة للبلدية فيجرى التحقيق فيها على مستوى داخلي، بغية التأكد من أن العقار المعني بطلب شهادة الحيازة لا يعد ضمن أملاكها⁴.

2-3/ **تسليم شهادة الحيازة:** في غياب كل الاعتراضات من طرف كل الجهات خلال الآجال المحددة (شهرين)، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد محضر خلال 8 أيام التي تعقب انقضاء هذه الآجال يسجل فيه غياب الاعتراضات، ثم يحرر شهادة الحيازة وفق النموذج الملحق بالمرسوم التنفيذي، ليتم شهرها بمصالح الحفظ العقاري⁵، وفقا لأحكام الأمر رقم 74/75⁶.

¹ - انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 254/91، المرجع السابق.

² - انظر المادة 7 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 8 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 9 من نفس المرجع. لمزيد من التفصيل حول مرحلة التحقيق الإداري، انظر: حمدي باشا عمر، آليات تطهير الملكية العقارية الخاصة، المرجع السابق، ص 87 و مابعداها

- وتجدر الإشارة إلى أنه طبقا من المرسوم التنفيذي رقم 254/91 يمكن أن يكون التحقيق جماعيا لاعتبارات تتعلق بالمنفعة العامة وذلك بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

⁵ - انظر المواد 10 و 11 و 13 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 254/91، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 15 من نفس المرجع. وكذلك الأمر رقم 74/75، المرجع السابق.

- ولمزيد من التفصيل حول السجل العقاري انظر: رويصات مسعودة، نظام السجل العقاري في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009/2008، ص ص 42-84.

3./ الآثار الناتجة عن شهادة الحيازة: يترتب على تسليم شهادة الحيازة العديد من الآثار غير أنه

سنذكر ما هو مرتبط بموضوع دراستنا فحسب:¹

3-1/ شهادة الحيازة اسمية لا يحوز التنازل عنها: وهذا حسب مانصت عليه المادة 42 من القانون

رقم 25/90 المعدل والمتمم، حيث لا يجوز التصرف فيها، كما أنها لا تغير في الوضعية القانونية للعقار لأن المالك يبقى مجرد حائز إلى أن تصفى الوضعية القانونية للعقارات المعنية بشهادة الحيازة غير أنه باستثناء التنازل بدون عوض أو مقابل يحق لمن يحوز بصفة قانونية شهادة الحيازة أن يتصرف تصرف المالك الحقيقي مالم يقرر القضاء المختص خلاف ذلك.²

3-2/ الحصول على عقود التعمير: إذ تخول صاحبها إمكانية الحصول على رخصة البناء ورخصة

الهدم كما يرى الأستاذ حمدي باشا في مؤلفه "آليات تطهير الملكية العقارية الخاصة" أنه يمكن لصاحب شهادة الحيازة أن يستفيد من شهادة التعمير وشهادة التقسيم وشهادة المطابقة وكذلك رخصة التجزئة بالرغم من أن المشرع لم ينص على ذلك صراحة.³

وبهذا تتجسد نقاط التقاطع بين شهادة الحيازة والدور الذي تلعبه البلدية في ميدان التهيئة العمرانية كما

سيأتي تفصيله لاحقا.

ثانيا/ ممارسة حق الشفعة الإدارية في العقار الحضري:⁴

الأصل أن يتم تكوين الاحتياجات العقارية للبلديات بالطرق العادية⁵، غير أن المادة 26 من قانون الأملاك الوطنية جعلت من حق الشفعة طريقة استثنائية لتكوين الأملاك الوطنية، وهذا ما ذهب إليه القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، من خلال منحه ممارسة هذه الصلاحية للبلديات على القطاعات العمرانية بموجب المادة 71 منه بغية توفير الحاجات ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية.

¹ - كما يترتب عن تسليم شهادة الحيازة لصاحبها حق رهن العقار والخروج من حالة الشيوخ.

² - انظر المادة 42 و 43 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق، ولمزيد من التفصيل حول آثار شهادة الحيازة انظر:

حمدي باشا عمر، آليات تطهير الملكية العقارية الخاصة، المرجع السابق، ص ص 93-95.

³ - حمدي باشا عمر، نفس المرجع، ص 96.

⁴ - حدد القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم قوام الأملاك العقارية ومنها العقار الحضري (الأراضي العامرة والقابلة للتعمير) والذي يتم تحديدها حسب أدوات التهيئة والتعمير وفق مانصت عليه المادة 66 من نفس القانون.

⁵ - انظر الفقرة 4 من المادة 26 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق

1 / مفهوم الشفعة الإدارية: لتحديد مفهوم الشفعة الإدارية لابد من التطرق إلى المقصود منها، ومعرفة شروط ممارستها.

1-1/ تعريف الشفعة الإدارية: تعرف الشفعة على أنها رخصة تجيز الحلول محل المشتري في بيع العقار¹، وبالتالي فحق الشفعة لا يمارس إلا على العقارات، وإذا كانت المادة 794 من القانون المدني قد قررت هذا الحق لكل من مالك الرقبة والشريك في الشيوخ ولصاحب حق الانتفاع، فإن المادة 71 من التشريع الخاص بالتوجيه العقاري قد أضافت إلى المادة 794 من القانون المدني، كل من الدولة والجماعات الإقليمية وذلك سعياً منه إلى تحقيق الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية المنوطة بالأراضي الفلاحية، وكذا حق الدولة والجماعات الإقليمية في اللجوء إلى الشفعة من أجل المصلحة العامة بالنسبة للأراضي العامرة والقابلة للتعمير² وهذا في إطار تنفيذ أدوات التهيئة والتعمير بغية توفير الحاجات ذات المنفعة العمومية بصرف النظر عن اللجوء المحتمل إلى إجراء نزع الملكية طبقاً لنص المادتين 71 و 72 من نفس القانون وذلك في المرتبة التي تسبق ما هو محدد في المادة 795 من القانون المدني³.

وفي هذا الإطار، نصت الفقرة الأولى من المادة 71 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم والتي تنص على أنه " ينشأ حق الدولة والجماعات المحلية في ممارسة حق الشفعة بغية توفير الحاجات ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية، بصرف النظر عن اللجوء المحتمل إلى إجراء نزع الملكية"، فهي طريقة استثنائية لتكوين الأملاك الوطنية⁴ إلى جانب إجراء نزع الملكية.

فالشفعة التي تمارس من قبل الجماعات الإقليمية تعد شفعة إدارية وليست مدنية على اعتبار أن البلدية والولاية من أشخاص القانون العام⁵، فمجال ممارسة هذه الأخيرة قد يكون على أراض فلاحية¹، أو أراض عمرانية أو قابلة للتعمير، وتبعاً لذلك ميز المشرع في الهيئات التي تقوم بممارسة هذا الحق.

¹ - انظر المادة 794 من القانون المدني المعدل والمتمم، المرجع السابق

² - يتضح حق الجماعات الإقليمية في ممارسة حق الشفعة في العقارات الحضرية في القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم من خلال الفصل الثاني بعنوان: أحكام تتعلق بالأراضي العامرة والقابلة للتعمير من الباب الثاني الذي جاء تحت عنوان: طرق وأدوات تدخل الدولة والجماعات المحلية، والتي يستنتج من خلالها أن شفعة الجماعات الإقليمية المقررة للمصلحة العامة والمنفعة العمومية لا تمارس إلا على هذا النوع من الأراضي العامرة والقابلة للتعمير.

³ - انظر الفقرة 3 من المادة 71 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 26 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - تعرف الشفعة الإدارية على أنها: " تلك الرخصة المخولة قانوناً لفائدة الأشخاص العمومية تحديداً كالدولة، والجماعات المحلية، تمارسها في حدود القانون من أجل اقتناء الأملاك بنوعها فلاحية، أو عمرانية أو قابلة للتعمير محل التصرف بالبيع أو التنازل من أشخاص القانون الخاص عن طريق هيئات عمومية مخولة لهذا الغرض، وذلك وفق إجراءات قانونية تحت طائلة سقوط حق ممارسة الشفعة" ولمزيد من التفصيل انظر: =

وبالنظر إلى أن موضوع الدراسة متعلق بالتهيئة العمرانية فإن ممارسة حق الشفاعة في هذا الميدان قد أسند حسب الفقرة الثانية من المادة 71 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم إلى مصالح وهيئات معينة وأسندت مهمة تحديدها إلى التنظيم، وعلى هذا الأساس فإن ممارسة حق الشفاعة من طرف البلديات يكون من خلال الوكالات المحلية المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 405/90 المعدل والمتمم².

وفي سنة 2003، قامت الدولة بحل الوكالات المحلية للتنظيم والتسيير العقاري الحضري المنشأة بموجب المرسوم رقم 405/90، باعتبار أن هناك تلاعب من قبل المنتخبين المحليين بالعقار، وتم إنشاء وكالات عقارية ولائية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03/408³ التي تتكفل بحياسة جميع العقارات أو الحقوق العقارية المخصصة للتعمير لحساب الجماعات الإقليمية مع إمكانية إنشاء فروع للوكالة الولائية على مستوى البلديات أو الدوائر داخل الولاية نفسها⁴.

ونصت المادة 73 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم على أنه: "تسيير المحفظة العقارية التابعة للجماعات المحلية، وفي إطار أحكام المادة 71 السابقة، هيئات التسيير والتنظيم العقاريين المتميزة والمستقلة الموجودة أو التي ينبغي إنشاؤها، وكل تصرف تبشره الجماعة المحلية مباشرة يعد باطلا وعدم الأثر"، بالتالي وحسب مفهوم المادة 73 المذكورة أعلاه فإن الأملاك العقارية البلدية أصبحت تسيير من طرف الوكالات العقارية المنشأة بموجب المرسوم رقم 405/90 المعدل والمتمم السالف الذكر، إذ تعد هذه الوكالات المستحدثة لتسيير المحفظة العقارية البلدية، بمثابة الوكيل القانوني باسم ولحساب البلدية فهي تعمل من جهة

= لعشاش محمد، الحماية القانونية للملكية العقارية الخاصة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 27/01/2016، ص 201.

- لمزيد من التفصيل حول الفرق بين الشفاعة الإدارية والشفاعة المدنية، انظر:

- خالد أحمد، القيود الواردة على الملكية العقارية الخاصة والمقررة للمصلحة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013/2014، ص 38.

¹ - يتولى ممارسة حق الشفاعة في المناطق الفلاحية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية وذلك وفق ما نصت عليه المادة 52 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم والمرسوم التنفيذي رقم 98/96 المؤرخ في 24 فيفري 1996 المتضمن إنشاء الديوان الوطني الفلاحي، ج ر العدد 15 الصادرة في 28 فيفري 1996 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 338/09 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، ج ر العدد 61، الصادرة في 25 أكتوبر 2009. ولمزيد من التفصيل انظر:

- زينة عبد الرزاق، الشفاعة في إطار القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ج 37، العدد 2، 1999، ص ص 147-153.

² انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 405/90 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، وتنظيم ذلك، ج ر العدد 56، الصادرة سنة 1990 المعدل والمتمم.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 408/03 المؤرخ في 5 نوفمبر 2003، يعدل ويتم أحكام المرسوم التنفيذي رقم 405/90 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، الذي يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين و تنظيم ذلك، ج ر العدد 68، الصادرة في 9 نوفمبر 2003.

⁴ - انظر الفقرة 2 من المادة 2، من نفس المرجع.

على تحرير السوق البلدية من قيود الاحتكار البلدي ومن جهة أخرى ممارسة حق الشفاعة للجماعات الإقليمية لتوفير الحاجات العامة كما يقتضيه القانون¹.

كما أنه وبالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من المادة 73 السالفة الذكر، نجد أن المشرع قد مكن البلدية من التصرف في أملاكها لفائدة الأشخاص العمومية المكلفة بتسيير المرافق العمومية أو مصلحة عامة كالدولة البلدية، الولاية أو أي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، دون المرور على الوكالات العقارية، إلا أنه يمنع على البلدية أن تتصرف في أملاكها لفائدة أشخاص القانون الخاص، لأن هذه الأخيرة من صلاحيات الوكالات العقارية²، وهذا ما أكدته قرار مجلس الدولة الغزفة الرابعة في قضية خ، م ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي للدائرة الحضرية لباب الزوار ومن معه ملف رقم 006405³.

1-2/ شروط ممارسة الشفاعة الإدارية في العقار الحضري: نصت المادة 74 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم على أنه: "لا تخضع المعاملات العقارية في مجال الأراضي العامرة أو القابلة للتعمير لأي شرط غير الشروط المتعلقة بأهلية الأطراف وإرادتهم وتعيين موضوع الاتفاقية المحررة في شكل عقد رسمي طبقاً للتشريع المعمول به وتستثنى من ذلك أحكام المادة 71".

يتضح من أحكام المادة 74 أنه أصبح بإمكان أي شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الخاص أو العام القيام بالمعاملات العقارية من بيع وشراء بحرية في مجال الأراضي العامرة أو القابلة للتعمير، إلا ما تعلق بالشروط المنصوص عليها في القانون المدني وكذا القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم. ولصحة الشفاعة الإدارية الممارسة من طرف الجماعات الإقليمية لا بد من إتباع مجموعة من الإجراءات كما أنه منع القيام بها في بعض الحالات.

2/ إجراءات ممارسة الشفاعة الإدارية: على خلاف الشفاعة في الأراضي الفلاحية وكذا الأراضي المتواجدة في مناطق سياحية أين خصها المشرع بإجراءات خاصة⁴، فإن المشرع لم يجعل للشفاعة في العقار الحضري إجراءات خاصة بها، ما يستلزم الرجوع إلى القواعد العامة⁵.

¹ - لعشاش محمد، المرجع السابق، ص 192.

² - حمدي باشا عمر، قراءة في قانون التوجيه العقاري، المرجع السابق، ص 65-66.

³ - مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة، منشورات الساحل، الجزائر، العدد 4، 2003، ص 117.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 98/96 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- المرسوم التنفيذي رقم 07/98 المؤرخ في 21 فيفري 1998، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتنمية السياحية وتحديد قانونها الأساسي، ج ر العدد 11 الصادرة في أول مارس 1998.

- المرسوم التنفيذي رقم 385/06 المؤرخ في 28 أكتوبر 2006، يحدد كفايات ممارسة الوكالة الوطنية للتنمية السياحية حق الشفاعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر العدد 70 الصادرة في 5 نوفمبر 2006.

⁵ - انظر المادة 794 إلى المادة 807 من القانون المدني، المرجع السابق.

2-1/ الإذار عن الرغبة في التعاقد: وفقا لما جاء في نص المادة 794 من ق م، فإنه يتعين على من يريد الأخذ بالشفعة أن يعلن رغبته فيها إلى كل من البائع والمشتري في أجل (30) يوما من تاريخ الإذار الذي يوجهه إليه البائع أو المشتري.

وفي هذه الحالة يوجه الإذار متضمنا البيانات المحددة قانونا¹، إلى الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم الحضريين، على اعتبار أنها القائمة بالشفعة وفق ما نصت عليه المادة 71 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، وذلك في المرتبة التي تسبق ما هو محدد في المادة 795 من القانون المدني².

2-2/ التصريح بالرغبة في الشفعة: يتوجب على الجماعات الإقليمية عند رغبتها في إجراء الشفعة أن تصرح عن رغبتها في ذلك بواسطة الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم الحضريين، في أجل 30 يوما من تاريخ الإذار الموجه إلى الشخص المعنوي، وإلا سقط حقها في الشفعة³. ويجب أن يكون التصريح بالرغبة في الشفعة بموجب عقد رسمي يعلن عن طريق كتابة الضبط، وإلا كان هذا التصريح باطلا، ولا يحتج بالتصريح ضد الغير إلا إذا كان مسجلا⁴.

2-3/ إيداع ثمن البيع والمصاريف لدى الموثق: في حالة إفصاح البلدية عن رغبتها في الأخذ بالشفعة يتعين إيداع ثمن البيع والمصاريف بين يدي الموثق خلال (30) يوما على الأكثر من تاريخ التصريح بالرغبة في الشفعة بشرط أن يكون هذا الإيداع قبل رفع دعوى الشفعة، وفي حالة عدم الإيداع ضمن الأجل المحدد يسقط الحق في الشفعة⁵.

وفي حالة قبول الهيئة العمومية بالثمن المحدد في الإذار الذي يتضمن نية التعاقد بين البائع والهيئة العمومية المعنية الذي ينبغي أن يحرر في شكل عقد رسمي، أما إذا عرضت هذه الهيئة ثمنا مغايرا، والذي يكون أقل من الثمن المصرح به ورفض البائع ذلك الثمن، تلجأ الهيئة العمومية إلى القضاء لتحديد ثمن العقار المعروض للبيع⁶.

¹ - انظر المادة 800 من القانون المدني، المرجع السابق.

² - نصت المادة 795 من نفس المرجع، على أنه: " يثبت حق الشفعة وذلك مع مراعاة الأحكام التي ينص عليها الأمر المتعلق بالثورة الزراعية ولمالك الرقبة إذا بيع الكل أو البعض من حق الانتفاع المناسب للرقبة، الشريك في الشروع إذا بيع جزء من العقار المشاع إلى أجنبي، لصاحب حق الانتفاع إذا بيعت الرقبة كلها أو بعضها:..

³ - انظر المادة 799 من القانون المدني، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 801 من نفس المرجع.

⁵ - انظر الفقرة 2 من المادة 801 من نفس المرجع.

⁶ - شامة سماعين، النظام القانوني للتوجيه العقاري - دراسة وصفية تحليلية- د ط، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 252.

2-4/ رفع دعوى الشفعة: وفقا لما جاء في المادة 802 من القانون المدني، يتعين أن ترفع دعوى الشفعة ضد البائع أو المشتري أمام المحكمة الواقع في دائرتها العقار، وذلك في أجل 30 يوما من تاريخ التصريح بالرغبة في الشفعة من قبل الوكالة الولائية، هذا ويعد الحكم الصادر نهائيا بثبوت الشفعة سندا لملكية الشفيح، وذلك دون الإخلال بالقواعد المتعلقة بالإشهار العقاري¹.

ما يلاحظ على القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم أنه جاء مناقضا للتشريع الخاص بالبلدية القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والذي أسند مهمة تسيير الأملاك العقارية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بما في ذلك حق الشفعة كما رأينا سابقا²، الأمر الذي قيد من صلاحية البلدية في ممارستها لهذا الحق، هذا ما يدفعنا إلى التساؤل عن نية المشرع في نزع اختصاص تسيير الأملاك العقارية من البلدية وإسناده إلى الوكالة العقارية؟ حيث أنه أقر فشل البلدية بطريقة ضمنية بالرغم من أن هذه الصلاحية مشروعة وثابتة للبلدية³، فالجدير بالمشرع أن يراعي هذا التناقض وذلك بتعديل القانون رقم 10/11 ليتوافق مع قانون التوجيه العقاري رقم 25/90، حتى لا نقع في هذا اللبس وإن كان الخاص يقيد العام⁴.

الفرع الثاني

صلاحيات الولاية المتعلقة بالتهيئة العمرانية في ظل القانون رقم 25/90

زيادة على الدور المنوط للبلديات في ظل القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، فقد خول هذا الأخير للولاية بعض الصلاحيات والتي تساهم بدورها في تعبئة وتكوين العقار الحضري بما يساعد على تحقيق

¹ - انظر المادة 803 من القانون المدني، المرجع السابق.

* وللإشارة فإنه حسب نص المادتين 798 و 807 من القانون المدني لا يمكن ممارسة الشفعة في الحالات التالية:

- إذا حصل البيع بالمزاد العلني وفق الإجراءات التي رسمها القانون.
- إذا وقع البيع بين الأصول والفروع، أو بين الزوجين، أو بين الأقارب إلى غاية الدرجة الرابعة، وبين الأصهار لغاية الدرجة الثانية.
- إذا كان العقار قد بيع ليكون محل عبادة، أو ليلحق بمحل العبادة.
- في حالة سقوط الحق في الشفعة، وذلك يكون بتنازل الشفيح عن حقه في الشفعة و لو قبل البيع، مرور سنة من يوم تسجيل عقد البيع في الأحوال التي نص عليها القانون، عدم الإعلان الجماعات الإقليمية عن رغبتها في الشفعة في الأجل المحدد ب 30 يوما من تاريخ الإنذار في المادة 799 من القانون المدني، عدم إيداع الشخص المعنوي (الشفيح)، ثمن البيع والمصاريف في الأجل المحدد، يسقط حقه في الشفعة وفق ماجاء في الفقرة 2 من المادة 802 من القانون المدني.

² - انظر المادة 82 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

³ - لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011/2012، ص16.

⁴ _____، نفس المرجع، ص16.

التهيئة العمرانية على أحسن وجه، ومنها منحها الحق في ممارسة إجراء نزع الملكية كآلية لتنفيذ التهيئة العمرانية (أولا) إضافة إلى صلاحياتها المتعلقة بإلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية واسترجاعها (ثانيا).

أولا/ نزع الملكية الخاصة آلية لتنفيذ التهيئة العمرانية

الأصل أن اقتناء الجماعات الإقليمية لاحتياجاتها العقارية يكون بالطرق العادية¹، غير أنه وفي حالة ما إذا استعصى عليها ذلك كان لها أن تجعل من نزع الملكية سبيلا لتكوين احتياطاتها العقارية، إذ أن الدولة قد تكون في أمس الحاجة إليها من أجل تنفيذ سياسيتها العمرانية الأمر الذي يوجب توفير الأرضية اللازمة بغية إقامة المشاريع ذات المنفعة العمومية التي ترمي إلى تحقيقها فتصدم بعدم قبول الخواص بيع عقاراتهم، وبالتالي لا يكون أمامها سوى نزع الملكية كإجراء استثنائي، وهذا لطغيان المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، إذن فهذه العملية تمثل أحد مظاهر عدم المساواة بين الإدارة التي تتولى الدفاع عن المصلحة العامة والخواص الذين يدافعون عن مصالحهم الخاصة².

وعلى هذا الأساس سنعمد إلى تحديد المقصود بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، والإجراءات الواجب إتباعها في ذلك.

1/ مفهوم نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية: بغية تحديد مفهوم عملية نزع الملكية من أجل

المنفعة العمومية، لا بد من تحديد المقصود منها، وبيان خصائصها.

1-1/ تعريف نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية: يقصد بنزع الملكية: " حرمان مالك العقار من

ملكه جبرا للمنفعة العامة نظير تعويضه عما يناله من ضرر"³.

كما عرفتها المادة 2 من القانون رقم 11/91⁴ على أنها: "يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية، ولا يتم، إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية".

2-1/ خصائص نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية: بناء على التعاريف المذكورة أعلاه، تتمتع

عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بجملة من الخصائص التالية:

¹ - انظر المادة 26 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - قارة تركي الهام، آليات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013/2012، ص 28.

³ - الطماوي سليمان محمد ، الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة- د ط، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 601.

- Voir aussi: AUBY Jean- Marie, Droit administratif, 2^{ème} édition, SIREY, Paris, 1996, p 125.

⁴ القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر العدد 21 الصادرة سنة 1991 المعدل والمتمم.

➤ عملية نزع الملكية لا ترد إلا على العقارات: فهي لا ترد على المنقولات، وكما يشترط أن تكون هذه الأملاك مملوكة لأشخاص القانون الخاص¹.

➤ نزع الملكية مقترن بالمنفعة العمومية: لا يمكن القيام بإجراء نزع الملكية مالم يك ذلك لفائدة الجماعة والجمهور، وليس قصد تحقيق الربح، وممارسة المضاربة العقارية².

➤ نزع الملكية طريقة استثنائية: وهذا وفق مانصت عليه المادة 2 من القانون رقم 11/91، حيث لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية، والتخطيط تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية³.

➤ تتم مقابل تعويض: فلا يمكن أن تجري الإدارة عملية نزع الملكية دون مقابل إذ أنها تخضع في ذلك لمبدأ الغرم بالغرم، إذ يتعين عليها مقابل حصولها على العقار أن تقدم تعويضا عادلا ومنصفا وقبليا وفق مانصت عليه المادة 20 من دستور 1996 المعدل والمتمم⁴.

2/ إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية: حدد كل من القانون رقم 11/90 المعدل والمتمم السالف الذكر، وكذا نصه التطبيقي رقم 93 / 186 المتمم⁵، الإجراءات المتبعة لنزع الملكية، والتي تكون على النحو الآتي:

2-1/ تكوين المستفيد للملف المطلوب لنزع الملكية

طبقا لنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93 / 186 المتمم، يكون المستفيد قبل إجراء نزع الملكية ملفا يتكون من الوثائق التالية:

¹ - الطماوي سليمان محمد ، المرجع السابق، ص 602.

- نزيد كباره، الملك العام، الملك الخاص، (الاستملاك، الأشغال العامة، مسؤولية المهندس)، ط الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، مصر، 2010، ص 165.

² - أمر يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 69.

³ - انظر قرار المحكمة العليا رقم 362 157 المؤرخ في 13 أفريل 1998، نقلا عن طلبة ليلي، الملكية العقارية الخاصة - وفقا لأحكام التشريع الجزائري- د ط، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 104.

⁴ - للإشارة فإن المادة 22 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت على أن يكون التعويض على نزع الملكية عادلا ومنصفا فقط دون أن تجعله قبليا والتي جاء فيها: " لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون ويترتب عليه تعويض عادل ومنصف".

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 93/186 المؤرخ في 27 جوان 1993 يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أفريل 1991، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر العدد 51 الصادرة سنة 1993 المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05/248 المؤرخ في 10 جوان 2005 الذي يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 11/91، ج ر العدد 48 الصادرة في 10 جوان 2005 المتمم بموجب المرسوم رقم 08/202 المؤرخ في 7 جوان 2008، ج ر العدد 39 الصادرة في 13 جوان 2008.

تقريراً يسوغ اللجوء إلى إجراء نزع الملكية ويبرز النتائج السلبية التي تمخضت عنها محاولات الاقتناء بالتراضي، تصريحاً يوضح الهدف من العملية وينبغي أن يهدف هذا التصريح إلى أداة التعمير أو إلى التهيئة العمرانية أو التخطيط المرتبط بذلك، مخططاً للوضعية يحدد طبيعة الأشغال ومدى أهميتها وموقعها، تقريراً بيانياً للعملية وإطار التمويل.

يرسل الملف إلى الوالي المختص الذي يمكنه أن يطلب جميع المعلومات أو الوثائق التكميلية التي يراها مفيدة لدراسة الملف.

2-2/ مرحلة التصريح بالمنفعة العمومية

وتعرف هذه المرحلة صدور قراراتين هامين هما:

أ/ قرار فتح التحقيق وتعيين لجنة التحقيق المسبق حول المنفعة العمومية

بعد دراسة الملف من قبل الوالي، يقوم بتعيين لجنة تحقيق من (3) أشخاص يكون أحدهم رئيساً لها لإجراء تحقيق بقصد إثبات مدى فاعلية المنفعة العمومية¹.

ويتم اختيار الأشخاص المذكورين من قائمة وطنية، تضبط سنوياً من قبل وزير الداخلية والجماعات المحلية استناداً إلى القوائم التي تعدها كل ولاية²، كما يشترط في المحققين عدم الانتماء إلى الجهة الإدارية نازعة الملكية وعدم وجود علاقة تنطوي على مصلحة مع المنزوع ملكيتهم³.

ويفتح الوالي التحقيق المسبق بقرار يتضمن وجوباً: الهدف من التحقيق، تاريخ بدء التحقيق وانتهائه تشكيلة اللجنة (أسماء الأعضاء وألقابهم وصفاتهم)، كفاءات عمل اللجنة (أوقات استقبال الجمهور، وأماكنه ودفاتر تسجيل الشكاوى وطرق استشارة ملف التحقيق)، الهدف المبين من العملية، مخطط الوضعية لتحديد طبيعة الأشغال المزمع إنجازها وموقعها، على أن يكون مشهراً بمركز البلدية المعنية، ومنشوراً في يوميتين وطنيتين، كما ينشر في مجموع القرارات الإدارية للولاية⁴.

كما تقدم لجنة التحقيق للوالي في أجل (15) يوماً بعد تاريخ إنهاء التحقيق في المنفعة العمومية تقريراً ظرفياً تستعرض فيه استنتاجاتها بشأن طابع المنفعة العمومية للعملية المزمع القيام بها، وتبلغ نسخة من خلاصة اللجنة وجوباً إلى الأشخاص المعنيين ببناء على طلبهم⁵.

¹ - انظر الفقرة الأولى من المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 93/186 المتمم، المرجع السابق.

² - انظر الفقرة 2 من المادة 3 من نفس المرجع.

³ - انظر الفقرة 2 من المادة 5 من القانون رقم 91/11 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 93/186 المتمم، المرجع السابق.

- انظر المادة 6 من نفس المرجع.

⁵ - انظر المادة 9 من القانون رقم 91/11 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

ب/ قرار التصريح بالمنفعة العمومية

وفقا لنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 يصرح بالمنفعة العمومية بموجب:

- قرار مشترك، أو قرارات مشتركة بين الوزير المعني وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية، إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المراد نزع ملكيتها واقعة في تراب ولايتين أو عدة ولايات.
- قرار من الوالي إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المذكورة واقعة في تراب ولاية واحدة.
- في شكل مرسوم تنفيذي صادر من الوزير الأول في حال ما إذا تعلق الأمر بالبنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي¹.

وحتى يأخذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية الشكل الصحيح، لا بد أن يتقيد بجملة من الشروط الموضوعية منها والشكلية وفق ما نصت عليه المادة 10 و 11 من القانون رقم 11/91 المعدل والمتمم².

2-3/ تحديد الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها وهوية المالكين وأصحاب الحقوق**المعنيين:**

يصدر الوالي خلال 15 يوما الموالية لتاريخ نشر القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، قرار بتعيين محافظ محقق يختار من بين المساحين الخبراء العقاريين المعتمدين لدى المحاكم قصد انجاز التحقيق الجزئي³، وذلك بغرض تحديد الأملاك و الحقوق العقارية، وتوضيح هوية المالكين وأصحاب الحقوق المراد نزع ملكيتهم⁴.

كما يرسل المحافظ المحقق إلى الوالي المختص إقليميا، وفي حدود الأجل الذي يحدده هذا الأخير ملف التحقيق الجزئي الذي يشتمل على ما يأتي: المخطط الجزئي، المحضر النهائي وكذلك جميع الوثائق

= انظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المتمم، المرجع السابق.

¹ - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 249/05 المتمم، المرجع السابق.

² - نصت المادة 10 من القانون رقم 11/91 على الشروط الموضوعية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية بأنه: "... يجب أن يتضمن القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية ما يأتي: الأهداف من نزع الملكية المزمع القيام به، مساحة القطع الأرضية وموقعها، قوام الأشغال المراد الشروع فيها، تقدير النفقات التي تغطي عمليات نزع الملكية، المهلة المحددة لانجاز نزع الملكية، والتي لا تفوق (4) أعوام مع جواز تجديدها مرة واحدة للمدة نفسها في حالة اتساع مدى العملية واكتسابها صبغة وطنية".

- وأضافت المادة 11 من نفس القانون جملة من الشروط الشكلية في قرار التصريح بالمنفعة العمومية: " منشورا حسب الحالة في الجريدة الرسمية أو في مجموع القرارات الإدارية للولاية، مبلغا لكل شخص معني، مشهور في مركز البلدية التي يقع فيها الملك المراد نزع ملكيته حسب الكيفيات وخلال المدة المحددة في القانون"

³ - انظر المادة 17 من القانون رقم 11/91 المعدل و متمم، المرجع السابق.

- أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المتمم، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 16 من القانون رقم 11/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المتمم، المرجع السابق.

المستلمة أو المعدة أثناء التحقيق، قائمة العقارات كما هو منصوص عليه في المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المتمم¹.

2-4/ تقدير قيمة الممتلكات والحقوق العقارية

يرسل الوالي إلى مصالح إدارة الأملاك الوطنية، قصد تحديد تعويضات نزع الملكية ملفا يتكون مما يأتي: القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، المخطط الجزئي المصحوب بقائمة المالكين وأصحاب الحقوق العينية. وذلك حتى تعد هذه المصالح تقريرا تقييما للأملاك والحقوق العقارية بغية تحديد تعويضات نزع الملكية².

ويجب أن يكون التعويض عادلا ومنصفا يغطي كامل الضرر الناشئ عن نزع الملكية، ويتم تحديده استنادا إلى القيمة الحقيقية للممتلكات حسب ما يستنتج من طبيعتها أو قوامها أو وجه استعمالها الفعلي من مالكيها أو أصحاب الحقوق العينية فيها، وتقدر هذه القيمة الحقيقية للأملاك على ما هي يوم إجراء التقييم من قبل مصالح الأملاك الوطنية³، وتحدد التعويضات نقدا وبالعملة الوطنية، غير أنه يمكن أن يقترح تعويض عيني بدلا من التعويض نقدا⁴.

2-5/ قرار قابلية التنازل عن الحقوق والأملاك العقارية موضوع نزع الملكية

يحدد الوالي بقرار، جواز بيع الممتلكات والحقوق المطلوب نزع ملكيتها استنادا إلى التعويض الذي تعده مصالح إدارة الأملاك الوطنية، ويشتمل هذا القرار على ما يأتي: قائمة العقارات المعنية بالاستناد إلى المخطط الجزئي والحقوق العينية الأخرى المطلوب نزع ملكيتها، قائمة المالكين أو أصحاب الحقوق العينية مبلغ التعويض، طريقة حسابه⁵.

يبلغ قرار، لكل واحد من المالكين أو أصحاب الحقوق العينية، كما يكون مصحوبا حسب الإمكان، باقتراح تعويض عيني بدلا من التعويض النقدي وهذا وفق ما نصت عليه المادة 25 من القانون رقم 11/91 المعدل والمتمم، و المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المتمم.

¹ - انظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 20 من القانون رقم 11/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المتمم، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 32 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 34 من نفس المرجع.

⁵ - انظر المادة 23 من القانون رقم 11/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المتمم، المرجع السابق.

2-6/ قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية: يصدر الوالي قرار نزع الملكية في حالاتالتالية¹:

- إذا حصل اتفاق بالتراضي، أي لم يعترض المخاطب بنزع الملكية على قيمة التعويض فيحزر بينه وبين الإدارة اتفاقا بالتراضي وعندها تصدر الإدارة قرار نزع الملكية.
- إذا انقضى ميعاد الطعن في قرار قابلية التنازل: المحدد بشهر من تاريخ تبليغ هذا الأخير وفق مانصت عليه المادة .

➤ إذا صدر قرار قضائي نهائي وموافق على نزع الملكية.

ويتولى الوالي تبليغ قرار نزع الملكية للشخص المنزوعة ملكيته وللمستفيد من نزع الملكية وينشر خلال شهر من تبليغه في الحفظ العقاري الذي تخضع الممتلكات والحقوق المنزوعة ملكيتها له، كما ينشر في مجموع القرارات الإدارية التابعة للولاية، ويجبر الأشخاص المنزوعة ملكيتهم عقب تبليغهم بالقرار إخلاء الأماكن².

ثانيا/ تحويل الأراضي الفلاحية إلى أراضي قابلة للتعمير

بالرغم من الحماية الدستورية المكرسة للأراضي الفلاحية³، إلا أن هذه الأخيرة تتعرض مهما كان صنفها طبقا لأحكام المادة 23 من قانون التوجيه العقاري⁴ لعمليات استنزاف حقيقية في كل مراحل التوسع العمراني للمدن الجزائرية باعتبار أن المشاريع العمرانية أخذت مساحات واسعة من الأراضي الزراعية منها التابعة للدولة ومنها للقطاع الخاص على حد سواء، وحتى الأملاك الوقفية، إذ تعد التوسعات العمرانية للمدينة في المناطق المحيطة بها كانت على حساب أخصب الأراضي الزراعية لذلك وعند الحاجة أي في إطار تطبيق أدوات التهيئة العمرانية، فإنه إن كانت الملكية العقارية خاصة يقع عليها إما الاقتناء بالتراضي أو إجراء عملية التبادل واستثناء اللجوء إلى إجراءات نزع الملكية أو ممارسة حق الشفعة⁵، أما بالنسبة

¹ - انظر المادة 29 من القانون رقم 11/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 41 و 42 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 19 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

- وتعرف الأراضي الفلاحية بأنها: " الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية هي كل أرض تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال عدة سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة استهلاكاً مباشراً أو بعد تحويله" انظر في ذلك المادة 4 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - نصت المادة 23 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم على أنه: " تصنف الأملاك العقارية على اختلاف أنواعها ضمن الأصناف القانونية الآتية: الأملاك الوطنية، أملاك الخواص أو الأملاك الخاصة، الأملاك الوقفية".

⁵ - انظر المادة 26 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

للأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية المدمجة في المحيط العمراني يمارس عليها إجراء حق الاسترجاع الذي يعد حيلة قانونية من المشرع الجزائري لتجنب ثقل الإجراءات الإدارية في نزع الملكية وتكلفتها¹. وبهذا، فالأصل هو الحفاظ على الطابع الفلاحي للأراضي الفلاحية وترشيد استعمالها من خلال أدوات التهيئة والتعمير، ولا يسمح البناء عليها إلا وفق ما هو منصوص عليه في المادتين 48 و 49 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، غير أنه يمكن لهذه الأدوات أن تدمج هذه الأراضي ضمن القطاعات القابلة للتعمير في إطار التكفل ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية، وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي². إن الهدف من الإجراء الخاص باسترجاع الأراضي الفلاحية التابعة للقطاع العمومي الواقعة بالقطاعات العمرانية، هو تعمير هذه الأراضي وتقادي الإجراءات المكلفة والبطيئة لعملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وبهذا فإن عملية الاسترجاع ومنه التعويض تخص فقط المنتجين الفلاحيين الحائزين على الحقوق العينية العقارية على أساس سندات مثبتة ويقابل مصطلح استرجاع الأراضي الفلاحية مصطلح إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية³.

وعليه يمكن تعريف إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية بأنه: "عمل إداري انفرادي تقوم به الإدارة يعاين من خلاله زوال وجود الطابع الفلاحي للأرض بداعي المصلحة العامة وإخراج الأرض من صنف الأراضي الفلاحية إلى الأراضي القابلة للتعمير"، وبالمقابل لم يعرف المشرع استرجاع الأرض الفلاحية بموجب نص المادة 53 من قانون رقم 02/97 المتضمن قانون المالية لسنة 1998⁴.

¹ - بعد صدور القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري المعدل والمتمم الذي نص على استرجاع الأراضي الناتجة عن الثورة الزراعية، كما وسع بموجب الأمر رقم 26/95 المعدل والمتمم له من نطاق الاسترجاع ليشمل المتبرع بها والأراضي التي وضعت تحت حماية الدولة والأراضي الوقفية.

² - انظر المادة 13 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - يوضع نظام تصنيف الأراضي الفلاحية أساسا على معيار طبيعة الأرض الفلاحية فتصنف الأراضي الفلاحية للزراعة المعرفة وفقا لنص المادة 5 من قانون 25/90 ومنه فإن عملية تصنيف الأراضي عملية تقنية محضة وقد أوجد المشرع الجزائري تصنيفين أساسين للأراضي الفلاحية فالأول قائم على أساس التركيبة الجيولوجية للتربة وهو التصنيف المشار إليه في القانون رقم 25/90 في حين يقوم التصنيف الثاني على أساس المناخ السائد وكذا خضوع الأرض من عدمه لنظام السقي وهو التصنيف المعتمد من قبل المشرع في قانون المالية لسنة 1989 ووفقا للمادة 5 من القانون رقم 25/90 تصنف الأراضي الفلاحية إلى 04 أصناف وهي : الأراضي الفلاحية الخصبة جدا، الأراضي الفلاحية الخصبة، الأراضي الفلاحية، المتوسطة الخصب ، الأراضي الفلاحية الضعيفة الخصب.

⁴ - انظر المادة 53 من القانون رقم 02/97 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، ج ر العدد 89 الصادرة في 29 ديسمبر 1997.

تطبيقاً لنص المادة 53 من القانون رقم 02/97 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 جاء المرسوم التنفيذي رقم 313/03¹ الذي يحدد شروط استرجاع الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الوطنية المدمجة في قطاع عمران، والذي بين كيفية استرجاع الأراضي الفلاحية الخاضعة لأحكام القانون رقم 19/87 (الملغى)² والمدمجة في قطاع عمران بموجب أدوات التهيئة والتعمير المصادق عليها، من خلال تحويل الأراضي الفلاحية من قطاعات غير قابلة للتعمير إلى قطاعات مبرمجة للتعمير وقطاعات تعمير مستقبلية³ القيام بما يلي⁴:

أ- تكوين الإدارة المعنية للملف: (كيفية تمويل المشروع، مخطط عن وضعية المشروع، بطاقة تقنية تحدد طبيعة المشروع وأهميته وموقعه).

ب- يوجه الملف إلى الوالي المختص إقليمياً والذي بدوره يرسله إلى لجنة (لجنة استرجاع الأراضي الفلاحية للأمالك الوطنية) مشكلة لذا الغرض والتي تتكون من⁵: (الوالي أو ممثله رئيساً، مدير المصالح الفلاحية بالولاية عضواً، مدير الولائي المكلف بالتعمير عضواً، مدير الأمالك الوطنية بالولاية عضواً، المدير الولائي المعني بالمشروع عضواً، المدير الولائي المكلف بالتنظيم عضواً، رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني عضواً).

وتقوم بتحديد مدى ملائمة إقامة المشروع بالنسبة لتصنيف القطعة الأرضية وفي نفس الوقت التحقق من مدى ملائمة المشروع مع أدوات التعمير الموافق عليها قانوناً، كما تقوم بتحديد الحقوق والأمالك الواجب

¹ - انظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 313/03 المؤرخ في 16 سبتمبر 2003، يحدد شروط وكيفية استرجاع الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الوطنية المدمجة في قطاع عمران، ج ر العدد 57 الصادرة في 21 سبتمبر 2003.

² - القانون رقم 19/87 المؤرخ في 8 ديسمبر 1987، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الوطنية و تحديد المنتجين وواجباتهم، ج ر العدد 50 الصادرة سنة 1987 الملغى بموجب القانون رقم 03/10 المؤرخ في 15 أوت 2010، يحدد شروط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، ج ر العدد 46 الصادرة في 18 أوت 2010.

³ - يتم تحويل الأراضي الفلاحية من أراضي غير قابلة للتعمير إلى أراضي قابلة للتعمير أو مبرمجة للتعمير أو قطاعات تعمير مستقبلية بموجب أدوات التهيئة والتعمير أخذاً بعين الاعتبار ما نصت عليه المادة 36 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، إذ أن القانون هو من يخصص تحويل الأراضي الفلاحية الخصبة جداً أو الخصبة، أما الأصناف الأخرى أي الأراضي متوسطة الخصوبة وضعيفة الخصب فيتم تحويلها عن طريق التنظيم. وهو ما أكدته المادة 15 من القانون رقم 16/08 المؤرخ في 3 أوت 2008، يتضمن التوجيه الفلاحي، ج ر العدد 46 الصادرة في 10 أوت 2008.

⁴ - انظر المادة 2 من نفس المرجع.

⁵ - انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 313/03، المرجع السابق.

استرجاعها¹، وتفصل في أجل 15 يوما في مدى قبول المشروع وبعد قبوله يعرض الملف على المجلس الشعبي الولائي لدراسته ويتخذ في شأنها مداولة في ظرف شهر ابتداء من تاريخ إخطاره²، عندئذ يرسل رئيس المجلس الشعبي الولائي الملف مرفقا بمدولته إلى الوالي ليصدر قرار الاسترجاع والذي يبين فيه مساحة القطعة الأرضية المسترجعة وموقعها والمشروع المقرر على سطحها إضافة إلى مبلغ التعويض الذي تحدده إدارة أملاك الدولة ليخضع بعدها لإجراءات التسجيل الشهر العقاري³. غير أنه في حالة ما إذا قررت الدولة أن تنتازل على تلك الأوعية العقارية كاملة أو جزءا منها وعلى حالتها إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص لانجاز مشروع استثماري، فإن المشرع الجزائري منح أصحاب حق الانتفاع⁴ من القيام بحق الشفعة مقابل شرط وهو القيام والتعهد بانجاز المشروع المقرر ضمن نفس الأشكال والشروط من أجل ذلك فإن مدير أملاك الدولة قبل انجاز عقد التنازل مخول بإبلاغ المعنيين لممارسة حقهم في الشفعة ضمن أجل شهر واحد، وفي حالة عدم ردهم خلال الأجل المحدد يعد تخليا ضمنيا منهم عن ممارسة حق الشفعة⁵.

وفي هذه الحالة الأخيرة وإذا لم يخصص الوعاء العقاري لإقامة مشاريع ذات منفعة عمومية يستفيد المنتفع من يوم الاسترداد تعويضا منصفا عادلا كما هو الحال في إجراءات نزع الملكية والتي لا يمكن اعتبارها من الجانب القانوني أو العمراني البحت كأراض فلاحية وبالتالي يجب اعتبارها بمفهوم المادة 76 من قانون التوجيه العقاري بأنها فقدت طابعها الفلاحي⁶، وتبعا لذلك غير قابلة للاسترجاع وقد تكرر مفهوم فقدان الطابع الفلاحي بسبب أدوات التعمير المصادق عليها صراحة بموجب نص الفقرة الأولى من المادة 3 المعدلة للمادة 76 من الأمر رقم 26/95⁷.

¹ - في الحالة التي يشمل فيها الاسترجاع إلا جزء من أراضي المستثمرة الفلاحية المعنية وكان ذلك يؤثر في قابليتها على البقاء فإن من حق المستثمر الفلاحي أو المستثمرين الفلاحيين المعنيين أن يطلبوا من الوالي الاسترجاع الكامل للأملاك التي لهم عليها حق عيني عقاري وهذا حسب مانصت عليه المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 03-313 من نفس المرجع.

² - انظر الفقرة 3 و 4 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 5 من نفس المرجع.

⁴ - تم تحويل حق الانتفاع المنصوص عليه في القانون رقم 09/87 بحق الامتياز المنصوص عليه في القانون رقم 03/10 لمدة تصل إلى 40 سنة قابلة للتجديد وهذا وفق مانص عليه المادة الأولى من نفس القانون.

⁵ - انظر المادة 53 من القانون رقم 02/97، المرجع السابق.

- انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 313/03، المرجع السابق.

⁶ - انظر الفقرة 3 من المادة 76 من الأمر رقم 26/95، المرجع السابق.

⁷ - انظر الفقرة الأولى من المادة 3 من نفس المرجع.

إلا أنه وبصدور تعليمة الوزير الأول والتي تحمل الرقم 01 المؤرخة في 19 أبريل 2010 التي تتعلق باقتطاع الأراضي الفلاحية لحاجيات أساسية مرتبطة بانجاز مشاريع عمومية للتنمية¹، والتي تكفلت بإلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية بمختلف أصنافها الواقعة داخل أو خارج القطاعات القابلة للتعمير، إذ تتم دراسة الملفات من طرف لجنة تقنية يرأسها ممثل وزارة الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري، وأن القرار النهائي لإلغاء التصنيف يتم النطق به من طرف مجلس الوزراء المشترك وهو إجراء مؤقت في انتظار تعديل قانون التوجيه الفلاحي، وبالتالي فإن إلغاء التصنيف على شكل استرجاع أراضي فلاحية مثلما هو منصوص عليه في المادة 53 من قانون المالية لسنة 1998، لا يمكن العمل به وعليه تستبعد أية عملية استرجاع أو اقتطاع على المستوى المحلي وأن كل استعمال الأراضي الفلاحية لأغراض البناء تبقى مربوطة بعملية إلغاء التصنيف في ظل الاحترام الصارم للإجراءات المسطرة في تعليمة الوزير الأول رقم 01 لسنة 2010 أي على أساس قرار مجلس وزاري مشترك يقضي بإلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية المعنية.

ويتم تجسيد عملية التصنيف بعد تحضير الملف على مستوى محلي بالتنسيق مع السلطات الولائية والمصالح المعنية في إطار عملية إلغاء التصنيف المعنية إذ يتم إقرار إلغاء التصنيف من طرف المجلس الوزاري المشترك وتبليغها إلى مصالح أملاك الدولة المختصة إقليمياً إما من طرف الوالي أو مدير المصالح الفلاحية لذلك الإقليم، عندئذ تقوم إدارة أملاك الدولة بتقديم مشروع قرار يجسد عملية إلغاء التصنيف يمضيه الوالي يسجل ويشهر بالمحافظ العقارية ليصبح السند القانوني الذي على أساسه يتم تعويض الحقوق العينية العقارية الممنوحة للمستغلين الفلاحيين من جهة ومن جهة أخرى يمكن من استعمال الأراضي المعنية لأغراض البناء.

ويترتب على عملية الاسترجاع وإلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية ما يلي:

- انقضاء جميع الحقوق الممنوحة من الدولة إلى المستثمر الفلاحي.
- تبليغ قرار الاسترجاع إلى الإدارة المعنية والى المديرين الولائيين المكلفين بالأملاك الوطنية والمصالح الفلاحية والتعمير².
- ويتم التكفل المالي من الحساب الخاص للخرينة رقم 048-302 المعنون "تعويض بصدد الأملاك المرصودة للصندوق الوطني للثورة الزراعية (بتم تعويض حق الانتفاع حق الامتياز حالياً بنسبة 60 من القيمة التجارية للأرض الفلاحية المعنية)¹.

¹ - تعليمة الوزير الأول رقم 01 المؤرخة في 19 أبريل 2010، التي تتعلق باقتطاع الأراضي الفلاحية لحاجيات أساسية مرتبطة بانجاز مشاريع عمومية للتنمية .

² - انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 313/03، المرجع السابق.

وبعد ذلك خضوع الأرض لقواعد التعمير المطبقة على العقار الحضري وتكييفها ومطابقتها مع حاجيات المصلحة العامة بإقامة على قاعدتها منشآت وتجهيزات عمومية.

بالرغم من الغاية التي يرمي إليها المشرع الجزائري من إمكانية تحويل الأراضي الفلاحية إلى أراضي قابلة للتعمير وهذا بهدف توفير الأوعية العقارية اللازمة لإقامة المشاريع والمنشآت ذات المنفعة العمومية، ونقل حقيبة الاختصاص من الوالي على النحو الموضح أعلاه وان كان يرمي من وراء ذلك هو التشديد في الحفاظ على هذا النوع من الأراضي بالنظر إلى أهميتها الاجتماعية والاقتصادية، إلا أن ذلك يفسر وبصورة واضحة العجز الذي نظهره أدوات التهيئة العمرانية في الحفاظ على الطابع الخاص بالأراضي الفلاحية من جهة، ومن جهة أخرى عجزها على توفير الأراضي القابلة للتعمير وتغطية المتطلبات المتزايدة من المشاريع التنموية والسكن،

على العموم هناك من يرى أن انتهاج سياسة تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات في إطار مخططات عمرانية أمر حسن من الناحية الموضوعية والشكلية، ذلك لأنه يحقق أهداف البلديات في ميدان التهيئة العمرانية دون حاجة إلى أي وسيط أو شريك، كما أنه يساعد على تغذية هذه المخططات وتدعيم الرصيد العقاري للبلديات² دون أي طول أو تعقيد في الإجراءات، إلا أنه بمنحه لسلطات واسعة لصالح البلديات جعله يشكل صورة من صور الاستيلاء والتعسف على حق الملكية العقارية الخاصة المكرس دستوريا، كما أنه قد استولي على العديد من العقارات المملوكة للخواص دون أي تعويض، فلهذا حسنا فعل المشرع بإلغائه لهذا الأمر بموجب المادة 88 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، وبالتالي لم يبقى أمام البلديات - في حالة ما إذا تعذر عليها الحصول على العقار بالطرق العادية- سوى إجراء الشفعة كما بيانا أنفا بالإضافة إلى إجراء نزع الملكية الذي لا يكون إلا بمقابل قبلي عادل منصف، زيادة على إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية عن طريق الاسترجاع وتحويلها إلى أراضي قابلة للتعمير بالرغم من إجراءاتها الطويلة والمعقدة.

¹ - انظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 313/03، المرجع السابق.

- بموجب أحكام المادة 10 من القانون رقم 03-21 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003، المتضمن قانون المالية لسنة 2004 ج ر العدد 83 الصادرة في 29 ديسمبر 2003 وسواء كان العقار الفلاحي في إطار عملية إلغاء تصنيف استرجاع أو اقتطاع علما أنه عند التقييم الذي تجريه إدارة أملاك الدولة فإن هذه الأراضي تحسب على أساس أراضي فلاحية وليست أراضي صالحة للبناء وهذا مهما كان موقعها بالنسبة لأدوات التعمير والبناء انظر في ذلك:

- مذكرة المديرية العامة للأملاك الوطنية رقم 04544 المؤرخة في 08 ماي 2013، تقييم حق الامتياز الممنوح لفائدة المستثمرات الفلاحية على الأراضي الفلاحية التابعة للقطاع العمومي.

² - جبيري محمد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002 ص 11-13.

المبحث الثاني

إصلاح وإعادة تأهيل أدوات التهيئة العمرانية دون فعالية

في البداية لم يكن أي تفكير في التخطيط¹ لتدخل الدولة من أجل مراقبة المبادرات الخاصة في مجال البناء أو توجيه التوسع العمراني لأن هذه الفكرة - التخطيط - ظهرت بشكل عام بعد ظهور التجربة الاشتراكية وتزايد دور الدولة في تنظيم حياة المجتمع ورغبة السلطات العمومية في التنسيق بين الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وفق أهداف محددة وتوجهات معينة².

وبغية تنظيم التوسع العمراني والتحكم فيه، لا بد من وجود إطار قانوني تستند عليه السلطات العمومية لممارسة رقابتها القبلية على المجال العمراني، وفي هذا الصدد أسند القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير ونصوصه التنظيمية المتعلقة به مهمة القيام بالتخطيط الحضري³ للجماعات الإقليمية وذلك بتكليفها بإعداد أدوات التهيئة العمرانية والمتمثلة في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (المطلب الأول)، ومخطط شغل الأراضي (المطلب الثاني)⁴، إذ يتعين على كل مالك أو حائز لملك عقاري أن يستعمل ملكه وفقا لما تسطره أدوات التهيئة والتعمير⁵.

¹ - يعرف التخطيط بأنه: " أسلوب للعمل يدعو المجتمع لإتباع منهج علمي لرسم المستقبل وحل مشاكله، دون أن يترك أمور للقوى الغيبية سواء في المجالات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو العمرانية..." لمزيد من التفصيل انظر:

- العبودي محسن، التخطيط بين النظرية والتطبيق، د ط، دار النهضة العربية، د ب ن، 1995، ص 9.

- عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، ط الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص ص 19-34.

² - أبرياش زهرة، المرجع السابق، ص 19.

³ - يعرف التخطيط الحضري بأنه: " إستراتيجية أو مجموعة من الإستراتيجيات التي تتبعها الجهات المسؤولة لاتخاذ قرارات لتنمية وتوجيه وضبط نمو وتوسع العمران في المدينة، بحيث يتاح للأنشطة والخدمات الحضرية أفضل توزيع جغرافي وللسكان أفضل فائدة". لمزيد من التفصيل انظر:

- محمد حميدان قديد، رشيد عباس الجزراوي، التخطيط الحضري ودور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التنمية العمرانية، ط الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2015، ص 28.

⁴ - نصت المادة 10 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: " تتشكل أدوات التهيئة والتعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي....".

⁵ - نصت الفقرة 2 من المادة 68 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم على أنه: " وفي هذا الإطار يتعين على كل مالك و/أو حائز أن يستعمل ويهيئ ملكه طبقا لنوعية الاستعمال الذي تسطره أدوات التهيئة والتعمير".

- نصت المادة 2 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: " يجرى استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل الإطار المبني في إطار القواعد العامة للتهيئة والتعمير وأدوات التهيئة والتعمير المحددة في هذا القانون".

المطلب الأول

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري

فكرة ظهور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ليست وليدة القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم فقط، إنما تعود إلى القانون رقم 24/67 المتعلق بالبلدية (الملغى)، وكذا القانون رقم 26/74 المتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات (الملغى)، حيث مخطط التعمير الموجه *PUD* ومخطط التعمير المؤقت¹ *PUP*، كأدوات تظهر في شكل مخططات إعلانية (*Des instrument annonceurs*)²، ومن ثم يمكن اعتبار إقرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كحركة تواصلية ترابطية تولدت عن إفرزات واقعية لتجربة حقيقة الأولى من نوعها في الجزائر المستقلة.

ولقد أسس هذا المخطط بموجب قانون التهيئة والتعمير المذكور أعلاه، وذلك من المادة 16 إلى غاية المادة 30 منه، أما التفصيل فقد جاء به المرسوم التنفيذي رقم 177/91 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به³ المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05 /317⁴ المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12/148⁵، ولإمام بكل تفاصيل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لابد من تحديد مفهومه (الفرع الأول)، ثم الإجراءات الضرورية لإعداده والمصادقة عليه (الفرع الثاني).

¹ - مخطط التعمير الموجه *PUD*: استمر العمل به إلى غاية 1990، وهو ما كان يوضح للمدن الكبرى والمتوسطة برسم حدودها، أخذا بعين الاعتبار توسع النسيج العمراني مستقبلا على المدى المتوسط ويحدد استخدامات الأرض مستقبلا حسب الاحتياجات الضرورية للتجمع السكاني من سكن ومرافق وهياكل ومساحات خضراء وتجهيزات ومنشآت اقتصادية وغيرها.

- مخطط التعمير المؤقت *PUP*: انتهت صلاحيته سنة 1990، وهو المخطط العمراني المؤقت من حيث أبعاد التهيئة العمرانية وأهدافها إلا أن هذا الأخير خاص بالمراكز الحضرية الصغيرة أو شبه الحضرية. لمزيد من التفصيل انظر:

- مدور يحي، التعمير وآليات استهلاك العقار الحضري في المدينة الجزائرية- حالة مدينة ورقلة- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الهندسة المعمارية والعمران، تخصص المدينة والمجتمع والتنمية المستدامة، كلية الهندسة المدنية والهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2011، ص 19.

²- *BENAKEZOUH Chabane*, « de la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme », op- cit, pp 65-85.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر العدد 26 الصادرة سنة 1991.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 05/317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 177/91، ج ر العدد 62 الصادرة في 11 سبتمبر 2005.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 12/149 المؤرخ في 28 مارس 2012، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 177/91، ج ر العدد 19 الصادرة في أول أبريل 2012.

الفرع الأول

مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

بغية تحديد مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لابد من تحديد المقصود منه (أولاً)، ثم بيان موضوعه ومحتواه (ثانياً)، ثم التطرق إلى الأهداف المتوخاة منه (ثالثاً).

أولاً/ تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

*Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU)*¹

عرفته المادة 16 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه "أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي".

فمن خلال هذه المادة يتبين أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عبارة عن أداة توجيهية، في كونه يوجه السلطات المحلية والبلديات بالنسبة لكيفية التسيير وتحديد الاحتياجات المستقبلية من جهة، وتحديد برنامج التجهيزات والهياكل القاعدية للمدينة وتوزيعها على مستوى مجال البلدية من جهة أخرى². فهو عبارة عن أداة تخطيط وتسيير للعمران تحدد فيه التوجهات العامة والأساسية للتهيئة العمرانية³، لبلدية واحدة أو مجموعة من البلديات تجمع بينها مصالح اقتصادية واجتماعية... الخ⁴، ولكي يتحقق ذلك

¹ - تجدر الإشارة أن اعتماد المشرع الجزائري على مصطلح *Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme PDAU* ماهو إلا نتيجة تأثره بنظيره الفرنسي، وإن كان هذا الأخير يستعمل مصطلح *SDAU Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* الذي بدأ العمل به سنة 1967 غير أنه وابتداء من سنة 2000 أصبح يسمى *Plan d'Aménagement et d'urbanisme locaux (PLU)*، وإن كان موضوعه هو نفس موضوع *PDAU* في كونه يهدف إلى إعادة التوازن بين مختلف النشاطات القائمة على مستوى البلدية أو التجمعات الحضرية أو التضامن مابين البلديات، في حين يظهر اختلاف طفيف بين المصطلحين هو أن الأول استعمل مصطلح *Schéma* والذي يعد أقل تفصيلاً من الثاني الذي استعمل مصطلح *Plan* والذي يعني مخطط وهو أكثر تفصيلاً من الخطة. ولمزيد من التفصيل انظر :

- JEAN-Bernard AUBY, Hugues PERINET-MARQUET et Rozen NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 8^{ème} édition Montchrestien, Paris, 2008, p7.

² - سنوسي رفيقة، المرجع السابق، ص 36.

- Mohamed LAICHE, *Les nouveaux instruments d'aménagement et d'urbanisme PDAU et POS, Appréciation et évaluation : Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, Mémoire en vue de l'obtention du diplôme de Magister en Sciences Economiques, Option Economie Spatiale, Régionale et Urbaine, Université Mouloud MAMMERI, Tizi-Ouzou, 2007, p.37.*

³ - حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، د ط، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 98.

⁴ - نصت المادة 12 من القانون رقم 29/90 على أنه: "يمكن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي أن يضم مجموعة من البلديات تجمع بينها مصالح اقتصادية واجتماعية أو بلدية أو بالنسبة لمخطط شغل الأراضي جزءا من بلدية...".

يجب أن تكون هذه البلديات متجاورة¹، كاشتراك عدة بلديات في نسيج عمراني معين، أو اشتراكها في شبكة توزيع مياه الشرب ووسائل النقل الحضري العمومي أو غيرها من الهياكل والتجهيزات الرئيسية².

وحسب نص المادة 10 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم فإن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة تعميم لها جانبين، الأول قانوني، والثاني تقني:

1/ الجانب القانوني: يتشكل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من مجموعة من المصطلحات

القانونية هي:

أ- **مخطط أو تخطيط:** ذلك بكونه الآلية التي تضع المساحة أو النشاط العمراني تحت سلطة القواعد القانونية للتعمير والتهيئة ويعبر عن إرادة التنظيم والتأطير والتوجيه للنشاط العمراني.

ب- **توجيهي:** يعبر عن مميزات المخطط في كونه يعد قاعدة الهرم المشكل لأدوات التعمير الأخرى، ويوصف حسب المادة 16 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم بأنه أداة محلية مرجعية لمخطط شغل الأراضي.

ت- **تهيئة:** في كونه يهدف إلى تنمية الإقليم الذي يشمل المخطط التوجيهي تنمية متناسقة أخذا بعين الاعتبار خصوصيات ومميزات كل مساحة من هذا الإقليم.

ث- **التعمير:** لكونه يهدف إلى تنظيم النشاط العمراني والبناء وفق القواعد المحددة في قانون التعمير. ويعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة إلزامية للبلديات، حيث نصت المادة 24 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: " يجب أن تغطي كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته".

كما يعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ذو طابع قانوني في كونه قابل للمعارضة به أمام الغير، حيث لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير وإلا تعرض صاحبه للعقوبة، وهذا وفق مانصت عليه المادة 10 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، كما أنه وبمجرد المصادقة عليه يصبح ملزما للجميع بما فيها الإدارة التي قامت بإعداده والمصادقة عليه.

2/ الجانب التقني: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو تنظيم يحدد القواعد المطبقة على كل

منطقة مدرجة في القطاعات المعمرة أو المبرمجة للتعمير أو قطاعات التعمير المستقبلية أو غير قابلة للتعمير³، لهذا يحتوي على تقرير ومستندات بيانية.

¹ - Patrick GERARD, *Pratique du droit de l'urbanisme*, édition, Eyrolles, Paris, 1994, p 35.

² - التيجاني بشير، المرجع السابق، ص 67.

³ - انظر المادة 19 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

ويبين الاتجاهات الكبرى للتنظيم التي يعينها والتي يهدف إلى تميمتها وتهيئتها وفق آجال متتالية، يعد وثيقة ذات طابع مزدوج، فهو في نفس الوقت وثيقة لتهيئة إقليم البلدية ووثيقة لتعمير المدينة وأحيائها¹. إضافة إلى ذلك يعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة ذات طبيعة توقعية²، باعتباره يحدد ويرسم آفاق توسعه مستقبلا كجزء من الكل على المستوى الإقليمي، كخلية عمرانية للنسيج العمراني والحضري على المستوى الوطني³.

ثانيا: موضوع ومحتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

حددت كل من المواد 16 و 17 و 18 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير موضوع ومحتوى المخطط التوجيهي .

1/ موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

طبقا لنص المادتين 16 و 18 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم فإن موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يتمثل فيما يلي:

- يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية⁴.
 - يحدد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب كل قطاع.
 - يحدد توسع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية.
 - يحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها.
- ومن الآثار القانونية المترتبة عن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، أنه يقسم الأراضي التي يتعلق بها إلى قطاعات⁵:

¹ - تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2008/2009، ص 79. ولمزيد من التفصيل انظر:

- ADJA Djillali- DROBENKO Bernard, *Droit de l'urbanisme, les conditions de l'occupation du sol et de l'espace, l'aménagement, le contrôle, le financement, le contentieux*, édition, BERTI, Alger, 2007, pp137- 138.

² - اقلولي أولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق ص 69.

³ - BENAKZOUH Chabane , « de la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme », p05.

⁴ - انظر المادة 16 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة، القانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2011/2012، ص 25.

- القطاع: هو جزء ممتد من تراب البلدية يتوقع تخصيص أراضيهِ لاستعمالات عامة وآجال محددة.

أ/ القطاعات المعمرة: *Secteurs Urbanisés*

ويرمز لها بالحرف (U) حسب المادة 20 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم: "تشمل كل الأراضي حتى وإن كانت غير مجهزة بجميع التهيئات التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة مابينها ومستحوزات التجهيزات والنشاطات ولو غير مبنية كالمساحات الخضراء والحدائق والفسحات الحرة والغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المتجمعة، كما تشمل أيضا الأجزاء من المنطقة المعمرة الواجب تجديدها وإصلاحها وحمايتها".

وبالتالي فإن هذه القطاعات هي معمرة أصلا وتدخل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لا يكون بهدف إنجاز بنايات جديدة لأنها قطاعات منتجة في الأصل، ولكن هدف المخطط التوجيهي هو تحويلات في خصائص النسيج العمراني الذي يكون على كل التعديل أو تحديد الكثافة أو التحويل، كأن يتم وضع إجراءات بهدف حماية بعض القطاعات ذات قيمة تاريخية أو معمارية يمكن أن تتحول إلى قطاعات محفوظة¹، وكذلك بغرض تصحيح بعض الوضعيات حيث قد ينص المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على إدماج بعض الأحياء الفوضوية في النسيج العمراني².

ونظرا لكون هذه القطاعات مجهزة أو في طور التجهيز، فإنه يجب أن تكون استجابة إدارة البلدية بالنسبة لطالب رخصة البناء بالإيجاب وبدون تأخير، وهذا بغرض تفادي لجوء السكان وأصحاب المحلات للقيام بتعديلات بإضافة بنايات أفقيا أو عموديا، بطريقة فوضوية، كما يجب أن تكون تصاميم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بالنسبة لهذا النوع من القطاعات مرنة بالقدر الكافي الذي تعطى فيه الفرصة للأفراد القيام بمبادرة في التجديد والمساهمة في تزيين وتجميل المحيط المبنى وغير المبنى للنسيج العمراني في ظل القواعد العامة المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير وذلك تماشيا مع السياسة الحضرية المتبعة حاليا في الجزائر³.

ب/ القطاعات المبرمجة للتعمير: *Secteurs A Urbanisés*

يرمز لها بالحرف (AU) طبقا للمادة 21 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم فهي "تشمل على القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدن القصير والمتوسط في آفاق عشر (10) سنوات حسب جدول

¹ - SAIDOUNI Maouia ,op- cit, 2000, p 146.

² - الإدماج في النسيج العمراني: هو مجموع الإجراءات التي نتمكن بواسطتها من ضمان الاستمرارية حيث لا نلاحظ أي تقطع بين النسيج العمراني القديم والنسيج العمراني المحدث من الناحية الشكلية. لمزيد من التفصيل انظر: خلف الله، ع كاتشريف، التعمير العفوي بين الرفض والإدماج، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: http://www.webreview.dz/IMG/pdf/_-24.pdf يوم الاطلاع 25 ماي 2017 على الساعة 13:52.

³ - تكواشت كمال، المرجع السابق، ص ص 86-87.

من الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير"، والهدف من تخصيص بعض الأراضي كقطاعات مبرمجة للتعمير هو حمايتها من إقامة بنايات فوضوية.

ويتمثل دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في هذا القطاع في تسيير التعمير، وذلك من خلال منحه إطارا تنظيميا محددًا على اعتبار أن هذه المناطق سوف تتعرض لضغط عمراني كبير، لكونها تتميز بكثافة تعمرية عالية في آجال قصيرة أو متوسطة تتراوح بين 5 إلى 10 سنوات، وغالبا ما تكون هذه القطاعات ميدانا خصبا للمضاربة العقارية من طرف مالكي الأراضي، وذلك لكونها تعرف نموا سريعا في التوسع الجديد، مما يجعلها عرضة للبناء الفوضوي على اختلاف أشكاله، وبالتالي تعتبر هذه القطاعات حساسة جدا تتطلب العناية الفائقة من قبل الإدارة وخصوصا الرقابة الإدارية لأشغال البناء والذي تسهر على أدائه شرطة العمران والموظفين المختصين بذلك، كما أن هذه القطاعات عند عملية إنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عبارة عن أراض فلاحية أو غير مجهزة¹.

ت/ قطاعات التعمير المستقبلية: *Secteurs d'urbanisations Future*

ويرمز لها بالحرف (UF)، وحسب المادة 22 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم فهي تشمل على الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق عشرين (20) سنة، والهدف من إنشاء هذه القطاعات هو أن لا يؤثر استغلال العقار في الوقت الحاضر على حاجات الأجيال المستقبلية وهذا ما يتوافق ومفهوم التنمية المستدامة والتنمية العمرانية المستدامة²، مما يوجب ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة من حيث إخضاع هذه القطاعات إلى مبدأ عدم الارتفاق بالبناء³، ولا يرفع هذا الارتفاق إلا في الآجال المنصوص عليها بالنسبة للأراضي التي تدخل حيز تطبيق مخطط شغل الأراضي المصادق عليه.

¹ - Roger SAINT-ALARY et Corinne SAINT-ALARY-HOUIN, *Droit de la construction, 3ème édition, DALLOZ, Paris, 1991, p.28.*

² - التنمية المستدامة: هي "عملية استغلال الموارد المتاحة، بطريقة عقلانية كونها تتصف بالندرة ومهددة بالفناء لإشباع حاجياتنا وتحقيق إشباعنا ورفاهيتنا دون المساس بسلامة البيئة وتوازنها ومع المحافظة على حق الأجيال القادمة في استغلال نفس الموارد والعيش في نفس البيئة السليمة والنقية". لمزيد من التفصيل انظر:

- ديب كمال، أساسيات التنمية المستدامة، د ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2015، ص 34.

- LUDOVIC Schnieder, *Le développement durable territorial, édition, AFNOR, Paris, 2009, p.3.*

- أما التنمية العمرانية المستدامة: فهي إدارة عملية التنمية العمرانية بالاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية المتاحة لتلبية احتياجات الجيل الحاضر دون التأثير على فرص الأجيال القادمة. لمزيد من التفصيل انظر: عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 64.

³ - الارتفاق: عدم استغلال بعض الأراضي رغم موقعها المناسب لإنجاز مشاريع عمرانية أخرى من أجل المنفعة العمومية.

كما تمنع في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بهذه القطاعات المستقبلية كافة الاستثمارات التي تتجاوز الآجال المنصوص عليها للتعمير، وكذلك التعديلات أو الإصلاحات الكبرى للبنى التحتية المعنية بالهدم، غير أنه يرخّص في هذه القطاعات¹:

- بتجديد وتعويض وتوسيع المباني المفيدة للاستعمال الفلاحي.
- البناءات والمنشآت اللازمة للتجهيزات الجماعية وإنجاز العمليات ذات المصلحة العامة.
- البناءات التي تبررها المصلحة البلدية والمرخص بها قانونا من قبل الوالي بناء على طلب معمل من من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي.

ث/ القطاعات غير القابلة للتعمير: Secteurs non Urbanisables

ويرمز لها بالحرف (NU)، ولقد عرفت المادة 23 من القانون 29/90 السالف الذكر بأنها "القطاعات التي يمكن أن تكون حقوق البناء منصوصا عليها محددة وبدقة وبنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات"، ومن خلال هذه المادة نلاحظ أن المشرع بقوله "القطاعات التي يمكن أن تكون حقوق البناء...."، أنه لم يجعل هذه القطاعات ممنوعة من البناء عليها بصفة مطلقة وأبدية، إنما جعل البناء عليها يكون بصورة مقيدة جدا، ومن أشكال الأراضي التي تدخل ضمن هذه القطاعات (الأراضي الفلاحية²، الغابات، المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية (الزلازل، الفيضانات، انزلاقات التربة....)، المناطق الساحلية الحساسة، المناطق السياحية)، وبالتالي فإنه إذا كانت الأرض فلاحية مثلا فلا يمكن منع المستغل أو المستثمر لهذه الأرض من بناء المباني الضرورية للاستثمار أو السكن، إلا أن حقوق البناء تكون ضعيفة أو محدودة جدا.

علاوة على الدور الذي يقوم به المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من حيث تقسيمه لأراضي إقليم البلدية إلى أربعة قطاعات، فإنه يتكفل بتخصيص بعض الأراضي لاستقبال بعض المشاريع ذات المصلحة الوطنية³، وذلك بهدف وضع التجهيزات الجماعية الكبرى والبنى التحتية، خصوصا ماتعلق منها بالنقل وشبكات التهيئة المختلفة، وبالتالي يتضمن كافة المشاريع التي تكون محل نزاع ملكية أو ممارسة حق الشفعة الإدارية من قبل الجماعات الإقليمية نظرا لطابعها اللصيق بالمصلحة العامة⁴.

¹ - انظر الفقرة 4 من المادة 22 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - القرار رقم 202 362، المؤرخ في 2000/05/08 الصادر عن مجلس الدولة، الغرفة الإدارية الأولى نقلا عن : حمدي باشا، القضاء العقاري، المرجع السابق، ص 96.

³ - انظر المادة 13 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - SAIDOUNI Maouia ,op- cit ,p148.

كما أنه ويهدف إيجاد التوازن بين مختلف القطاعات ووظائف المدينة، فإن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يقوم بتقسيم القطاعات الأربعة المذكورة أعلاه إلى مناطق أخرى، وهي المناطق التي تم خلقها من طرف المخطط العمراني الموجه (PUD) سابقا، التي غالبا ما تترك بأسمائها الأصلية، مثل: مناطق النشاطات التجارية (ZAC)، مناطق التوسع السياحي (ZET)، المناطق السكنية الحضرية الجديدة (ZHUN) إضافة إلى مناطق أخرى تخصص للمفارغ العمومية، المقابر... الخ¹.

غير أنه ما يلاحظ على التقسيم الذي اعتمده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، من حيث تقسيمه لأراضي إقليم البلدية إلى قطاعات ومناطق كما بينا سابقا، أنه قد لا يتوافق مع حدود القطع الأرضية للملكيات العقارية، ذلك أن القطعة الأرضية الواحدة التابعة لنفس المالك قد تكون محل تقسيم إلى عدة مناطق وكل منطقة مخصصة لمشروع معين²، حيث تصبح الملكية الخاصة التابعة لمالك واحد يخضع كل جزء منها لتنظيم خاص بالمنطقة العمرانية التي تقع فيها، هذا ما يعد دافعا لمالكي الأراضي الخواص إلى إنشاء تجزيئات وبيعها للأفراد، والذي يؤدي بدوره إلى استفحال ظاهرة البناء غير الشرعي بالمدينة.

2/ محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

نصت المادة 17 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على محتويات أو مشتملات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والتي تتمثل في تقرير توجيهي ومستندات بيانية، تاركا أمر تفصيلها إلى المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدلة والمتممة بموجب المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المعدل والمتمم، وبالتالي فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يتكون من:

أ/ التقرير التوجيهي (rapport d' orientation) ويشمل على:

- تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديمقراطي والاجتماعي والثقافي للتراب المعني.
- قسم التهيئة المقترح بالنظر للتوجيهات في مجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل والحد من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية.

وعليه فإن هذا التقرير يعتبر بمثابة باب لفتح النقاش حول موضوع ومحتوى المخطط ومن ثم تقييم واقعي لهذا المجال وحالته من جميع الجوانب وعلى جميع المستويات، وبالتالي فهو تقرير تمهيدي يوطد ويسهل في عملية المعرفة العامة لحالة البلدية أو البلديات المعنية كما أنه يعطي رؤية محددة لنمط التهيئة

¹ - سنوسي رفيقة، المرجع السابق، ص 39.

² - JACQUOT Henri – PIERT Francois – Droit de l'urbanisme, 4^é me édition, Dalloz, Paris, 2002, p 179.

وفق التوجيهات الوطنية والجهوية للتهيئة الإقليمية وبهذا يعتبر خطوة أولية لوضع خطة نهائية تحترم من خلاله التوجيهات العامة والسياسة الوطنية للتهيئة الإقليمية¹.

ب/ تفتين: يحدد القواعد المطبقة بالنسبة إلى كل منطقة مشمولة في القطاعات كما هي محددة في المواد 20 و 21 و 22 و 23 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم² ولهذا الغرض يجب أن يحدد ما يأتي:

➤ التخصيص الغالب للأراضي مع، عند الاقتضاء، وطبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة، لا سيما تلك المقررة في مخطط تهيئة الساحل المنصوص عليه في القانون رقم 02/02 المؤرخ في 25 فيفري 2002³.

➤ الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي.

➤ الارتفاعات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

➤ المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها وذلك بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها.

➤ تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية، والخدمات والأعمال ونوعها.

➤ يحدد شروط البناء الخاصة داخل بعض أجزاء التربة كما هي واردة في الفصل الرابع من القانون

رقم 29/90.

➤ المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية، لاسيما التصدعات الزلزالية أو الانزلاقات أو

انهيارات التربة، والتدفقات الوحلية وارتصاص التربة والتميع والانهيارات والفيضانات.

➤ مساحات حماية المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المؤسسات

والمنشآت الأساسية، لا سيما منها المنشآت الكيماوية والبتوركيماوية وقنوات نقل المحروقات والغاز والخطوط الناقلة للطاقة.

➤ المناطق الزلزالية وتصنيفها حسب درجة قابليتها لخطر الزلازل.

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

¹ - جبري محمد، المرجع السابق، ص 15.

² - القطاعات المقصودة هي (القطاعات المعمرة، القطاعات المبرمجة للتعمر، قطاعات التعمر المستقبلية، القطاعات غير قابلة للتعمر).

³ - القانون رقم 02/02 المؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بحماية الساحل وتنميته، ج ر العدد 10 الصادرة في 12 فيفري 2002.

ت/ المستندات البيانية:

وهي عبارة عن المخططات التي توضح ما هو موجود في الملف الكتابي بيانياً، ويجب أن تكون وفق مقياس ملائم بحيث تكون واضحة ومقروءة¹، وتشمل على ما يلي:

أ/ مخطط الوضع القائم (*Plan d'état de fait*): يبرز فيه الإطار المشيد حالياً وأهم الطرق والشبكات المختلفة.

ب/ مخطط تهيئة يبين فيه حدود ما يأتي: (*Plan d'aménagement*)

✓ القطاعات المعمرة، والقابلة للتعمير، والمخصصة للتعمير في المستقبل، وغير القابلة للتعمير كما هو محدد في القانون رقم 29/90.

✓ بعض أجزاء الأرض: الساحل، الأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية المرتفعة أو الجيدة، الأراضي ذات الصبغة الطبيعية والثقافية البارزة.

✓ مساحات تدخل مخططات شغل الأراضي.

ت/ مخطط ارتفاعات يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

ث/ مخطط تجهيز (*Plan d'équipement*) يبرز خطوط مرور الطرق وأهم سبل إيصال ماء الشرب وماء التطهير وكذلك تحديد مواقع التجهيزات الجماعية ومنشآت المنفعة العمومية.

ذ/ مخطط يوضح مساحات المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و/أو التكنولوجية والمخططات الخاصة للتدخل.

تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية عن طريق الدراسات الخاصة بالزلازل والدراسات الجيو تقنية أو الخاصة، وتحدد مساحات حماية المؤسسات أو المنشآت أو التجهيزات المنطوية على الأخطار التكنولوجية، طبقاً للإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها.

تسجل المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و/أو التكنولوجية في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بناءً على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليمياً حسب نفس الأشكال التي أملت الموافقة على المخطط.

والسبب وراء اعتماد كل هذه المخططات، هو تقطن المشرع إلى قصور المنظومة القانونية التي كان معمولاً بها منذ سنة 1990، إذ لم يتم التطرق إلى الكوارث الطبيعية إلا في الفقرة الأخيرة من المادة 11 من

¹ - عباس راضية، المرجع السابق، ص 110.

القانون رقم 29/90¹، غير أنه وبعد زلزال بومرداس سنة 2003 الذي خلف خسائر بشرية ومادية معتبرة، الأمر الذي دفع بالسلطات المعنية إلى تعديل المادة 11 من القانون رقم 29/90 بموجب المادة 04 من القانون رقم 05/04، إضافة إلى المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 317/05، حيث يتم تحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق أو المعرضة للأخطار التكنولوجية أو الزلازل عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير²، بالإضافة إلى تخصيص مساحات خضراء داخل المناطق الحضرية سواء عند إعداد أو مراجعة أدوات التهيئة والتعمير³.

ثالثا/ أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

من خلال تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وبيان موضوعه ومحتواه، نتضح لنا أهدافه والمتمثلة في:

- 1/ تحديد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية.
- 2/ دراسة تحليلية للوضع العام التنموي والاقتصادي والديمقراطي للجهة المعنية، وكذا دراسة تقديرية توقعية مستقبلية⁴.
- 3/ تعيين وتحديد الأراضي الواجب تعميمها من جهة ومن جهة أخرى تحديد الأراضي الواجب حمايتها.
- 4/ يحدد توقعات التعمير وقواعده⁵.
- 5/ تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية وذات المنفعة العامة والبنائات الموجهة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية والخدمات والنشاطات والمساكن⁶.

¹ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 11 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 4 من القانون رقم 05/04 المعدلة والمتممة للمادة 11 من القانون رقم 29/90، المرجع السابق.

- كما نصت المادة 17 مكرر المدرجة بموجب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المعدل والمتمم أن تؤخذ بعين الاعتبار عند إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كل الإجراءات المقررة في كل من:

- القانون رقم 02/02، المرجع السابق.

- القانون رقم 20/04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر العدد 84 الصادرة في 29 ديسمبر 2004.

³ - نصت المادة 30 من القانون رقم 06/07 المؤرخ في 13 ماي 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج ر العدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007، على أنه: " يجب أن يأخذ بعين الاعتبار، تخصيص مواقع المساحات الخضراء داخل المناطق الحضرية، عند إعداد أو مراجعة أدوات العمران ".

⁴ - اقلولي المولودة ولد رابح صافية، تسيير العقار في ظل أدوات التهيئة والتعمير وفق القانون رقم 90-29، مقال منشور بالمجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد 01، 2005، ص 171.

⁵ - Cf. Manuel: « Les instruments et les actes d'aménagement et d'urbanisme en Algérie », synthèses des textes en vigueur, wilaya d'Alger, Agence URBANIS, Juin, 2002, pp 4-5.

⁶ - انظر المادة 4 من القانون رقم 05/04، المرجع السابق.

6/ تحديد توسع المباني السكنية¹.

7/ تحقيق المنفعة العامة، حيث تفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

8/ ضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي².

9/ حماية المناطق الحساسة³: والتي تتمثل في:

➤ **حماية المناطق ذات التراث الثقافي والتاريخي:** تم التأكيد على حماية هذه المواقع والمعالم بموجب

قانون التهيئة والتعمير والنصوص التنظيمية المطبقة له، وأيضاً بموجب القوانين المنظمة لهذا المجال⁴، إذ يمنع منعاً باتاً القيام بالأعمال المتعلقة بالبناء في المناطق ذات المواقع التاريخية والثقافية والأثرية.

➤ **حماية الأراضي الفلاحية:** وذلك بالنظر إلى أن الجزائر تعرف نمواً ديمغرافياً مرتفعاً وتزايداً في عدد

السكان مما يملّي ضرورة الحفاظ على الأراضي الفلاحية لذا شدد المشرع في شروط البناء على هذا النوع من الأراضي⁵ كما صدرت في هذا الشأن التعليمية الرئاسية رقم (05) المؤرخة في 14 أوت 1995⁶ والتعليمية الصادرة عن رئيس الحكومة المؤرخة في 13 جويلية 1996⁷ التي تلزم الجماعات الإقليمية بالتصدي لكل الأعمال الهادفة إلى تبديد الأراضي الفلاحية من أجل تحويلها إلى أراضي مخصصة للبناء

¹ - SAIDOUNI Maouia, op-cit, p146.

² - منصور نورة، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، د ط، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 23.

³ - كما تعرف بالمساحات والمواقع المحمية أو الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة، انظر المادة 22 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، والمادة 46 و 47 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم العقاري، زيادة على القوانين المذكورة أعلاه والمتعلقة بالمجالات الحساسة فقد تم النص عليها في:

- عرفتها الفقرة 6 من المادة 3 من القانون رقم 20/01، المرجع السابق بأنها: " فضاء هش من الناحية الأيكولوجية، لا يمكن أن تنجز فيها عمليات إنمائية دون مراعاة خصوصيتها".

- نصت المادة 30 من القانون رقم 06/07، المرجع السابق على أنه: " تنقل حدود المجال المحمي في مخطط شغل الأراضي وفي المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير..".

- القانون رقم 02/10 المؤرخ في 29 جويلية 2010، يتعلق بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج ر العدد 61 الصادرة في 21 أكتوبر 2010.

⁴ - القانون رقم 04/98 المؤرخ في 15 يونيو 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر العدد 44 الصادرة في 17 جوان 1998.

⁵ - REDDAF Ahmed, « Planificatin urbaine et protection de l'environnement », Revue IDARA, E.N.A, Alger, vol, 08, N° 02, 1998, p 148.

⁶ - التعليمية الرئاسية رقم 05 المؤرخة في 14 أوت 1995 المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والغابية.

⁷ - التعليمية الصادرة عن رئيس الحكومة، المؤرخة في 13 جويلية 1996، المتعلقة بحماية الأراضي ذات الطابع الفلاحي والأراضي ذات الطابع الغابي.

- فإصدار هاتين التعليميتين ماهو إلا اعتراف صريح على عجز أدوات التهيئة والتعمير في حماية هذا النوع من الأراضي .

وكذا الحفاظ والسهر على منح رخصة البناء بعد دراسة دقيقة لوضعية الأراضي المرغوب الاستفادة منها¹ وذلك بغية تحقيق الأمن الغذائي ورفع الإنتاج الفلاحي، إذ تكون حقوق البناء محددة وبدقة².

➤ **حماية الأراضي الغابية:** باعتبارها ثروة وطنية لا بد من الحفاظ عليها واحترام الشجرة واجب على

الجميع³، فقد منع المشرع أي عمل متعلق بالبناء داخل هذه المناطق بموجب قانون التهيئة والتعمير وجعلها ضمن المواقع المحمية⁴، وهذا ماتم تأكيده بموجب القانون رقم 12/84 المتضمن القانون العام للغابات المعدل والمتمم⁵، إضافة إلى التعليمات المشار إليها أعلاه.

➤ **حماية البيئة:** يبرز الاهتمام البيئي ضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال ضبطه

للرؤية الإستراتيجية العمرانية والتحسيس للجانب البيئي من خلال الاهتمام ببعض مدلولاته، إذ يقوم هذا الأخير بتنظيم استخدام المجال بعد التمييز بين المناطق المعمرة والمبرمجة للتعمير على الأمد القريب والمتوسط والبعيد وتلك غير القابلة للتعمير أصلا، إلا في حالات استثنائية⁶، كما يتضح هذا الارتباط بين المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والبيئة⁷ من خلال أخذ المشرع بمبدأ الترخيص المسبق وكذا مبدأ دراسة التأثير وموجز التأثير في البيئة⁸ حيث أن تطور المدن واستقرارها مرتبط أساسا بتحقيق التوازن بين الطبيعة

¹ - مجاجي منصور، النظام القانوني للتخصيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير، فرع القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2001/2000، ص 31.

² - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 ديسمبر 1992، يتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات، ج ر العدد 86 الصادرة سنة 1992 المعدل والمتمم.

³ - مجاجي منصور، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة البحوث والدراسات الصادرة عن كلية الحقوق جامعة يحي فارس، المدينة، العدد 01، نوفمبر 2010 ص 11.

⁴ - انظر المادة 46 و 47 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - انظر المواد 27 إلى 32 من القانون رقم 12/84 المؤرخ في 23 جويلية 1984، المتضمن النظام العام للغابات، ج ر العدد 26، الصادرة في 26 جويلية 1984 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 20/91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991، ج ر عدد 62، الصادرة في 04 ديسمبر 1991. لمزيد من التفصيل انظر:

- هونوني نصر الدين، النظام القانوني للأراضي ذات الطابع الغابي في التشريع الجزائري، مقال منشور، بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد 01، مارس 2012، ص 216.

⁶ - اقلولي أولد رايح صافية، البعد البيئي ضمن أدوات التهيئة والتعمير، مقال منشور بمجلة الإدارة، الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 43، 2012، ص 59.

- انظر المادة 60 من القانون رقم من القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر العدد 43 الصادرة في 20 جويلية 2003.

⁷ - حيث نجد المشرع قد أدمج البيئة عند إعداد أدوات التهيئة العمرانية من خلال المادة 2 من نفس المرجع والتي جاء فيها: "... مبدأ الإدماج الذي يجب بمقتضاه، دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقه...".

⁸ - انظر في ذلك إلى كل من:

- المرسوم التنفيذي رقم 147/07، المرجع السابق.

والنمو العمراني والاقتصادي والنمو الديموغرافي للسكان.

وبغية تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه لابد على البلدية أن تراقب مدى توافق المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مع أدوات تهيئة الإقليم على المستوى الوطني¹ من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT)² والمخطط التوجيهي لتهيئة السواحل (SDAL)³ والمخطط التوجيهي لحماية الأراضي ومكافحة التصحر والمخططات الجهوية لتهيئة الإقليم (SRAT)⁴ مخطط تهيئة إقليم الولاية (STAW)⁵، ذلك لأنه يمثل قاعدة المثلث الهرمي لقواعد التعمير، وفق مانصت عليه الفقرة 2 من المادة 13 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي جاء فيها: "تفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية على المخطط التوجيهي ومخطط شغل الأراضي...".

ومن أجل تجسيد أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على أرض الواقع، فقد أخضعه المشرع إلى جملة من الإجراءات تشكلت من خلالها علامات التشاور والمشاركة في إعداده.

الفرع الثاني

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كأداة لامركزية ديمقراطية محلية تشاورية

ضمن روح وفلسفة القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، الذي أنهى مرحلة تعمير مركزي منمط، محاولا التأسيس لمرحلة تعمير تشاوري متنوع⁶، وعلى اعتبار أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة، حيث تشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، باعتبارهم الصانعين للتنمية والمستفيدين منها، وذلك من خلال تدعيمها للديمقراطية التشاركية في ميدان التهيئة العمرانية، التي تظهر جلية من خلال إجراءات الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

= بولقواس سناء، دور الإدارة المحلية في مجال حماية البيئة (حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء)، الملتقى الوطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، يومي 3 و 4 ديسمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر الدراسات القانونية البيئية، جامعة 8 ماي 1945 قالم، ص 1-20.

¹ - أنظر المادة 7 من القانون رقم 20/01، المرجع السابق.

² - SNAT: Schéma National d'Aménagement du Territoire.

³ - SDAL: Schéma Directeur d'Aménagement du Littoral.

⁴ - SRAT: Schéma Régionaux d'Aménagement du Territoire.

⁵ - STAW: Schéma d'Aménagement du Territoire de Willaya.

⁶ - حركات محمد الأمين، " من إشكالية تطبيق أدوات التهيئة والتعمير في الجزائر " هل نريد تعمير بدون عقار "، الملتقى الوطني الرابع حول التهيئة العمرانية، يومي 3 و 4 ديسمبر 2010، كلية الحقوق، سكيكدة، ص 2.

وعليه سنتطرق إلى إبراز مؤشرات التشاور من خلال مرحلة التحضير والإعداد (أولاً)، ثم إلى تبيان علامات التشاور من خلال المراحل التالية لمرحلة الإعداد والتحضير للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (ثانياً).

أولاً/ مؤشرات التشاور من خلال مرحلة التحضير والإعداد

تتضح لنا معالم التشاور من خلال مرحلة التحضير والإعداد للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ويبرز ذلك في المراحل التالية:

1/ مبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

نصت المادة 24 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على وجوب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير¹، يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته.

وعلى هذا الأساس تطبق الأجهزة المؤهلة التابعة للدولة والجماعات الإقليمية كل التدابير اللازمة، لتعد أو تكلف من يعد هذا المخطط، كما تسهر على إيجاد ذلك بانتظام وعلى تنفيذه².

وبالتالي فالأصل أن يتم تحضير مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من طرف مصالح التعمير على مستوى البلدية وذلك بالتعاون والتنسيق مع لجنة تهيئة الإقليم والتعمير المنشأة على مستوى البلدية³، غير أن الواقع يثبت عكس ذلك، إذ أنه غالباً ما تلجأ البلديات إلى مديرية التعمير على مستوى الولاية أو إلى مكاتب الدراسات⁴ لتحضير مشروع المخطط، وهذا ما يشكل دليلاً قاطعاً على عجز البلديات على إعداد مثل هذه المخططات وذلك راجع إلى عدم امتلاكها للكفاءات المؤهلة في هذا الميدان، وما يؤكد هذا العجز على مستوى البلديات هو إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير⁵، حيث أوكل لها المشرع عدة مهام في إعداد المخططات العمرانية، مع إمكانية إنشاء فروع للوكالة تدعى الوكالات الجهوية للتعمير⁶.

¹ - كما أكدت ذلك المادة 113 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

² - انظر المادة 67 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 31 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

⁴ - للإشارة فإن مكاتب الدراسات هو شخصية معنوية أو طبيعية مكلف من طرف صاحب المشروع من أجل ضمان متابعة سير مهمة واحدة أو عدة مهام، ويجب أن تتوفر فيه شروط التأهيل العلمية و القدرات التقنية و الوسائل الضرورية. لمزيد من التفصيل انظر: مدور يحي، المرجع السابق، ص 30.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 344/09 المؤرخ في 22 أكتوبر 9009 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج ر العدد 26، الصادرة في 25 أكتوبر 2009.

⁶ - Ettaarmir - Bulletin d'information de l'agence nationale de l'urbanisme- N° 1 juin 2011, p11.

2/ الموافقة على مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وإصدار قرار المداولة

نصت المادة 25 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: "تم الموافقة على مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا كان المخطط التوجيهي يغطي بلديتين أو أكثر"، وهذا ما أكدته المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم والتي جاء فيها: " يقرر إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن طريق مداولة من المجلس الشعبي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية..."، وتتضمن هذه المداولة ما يأتي:

- التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة إلى التراب المقصود.
- كفاءات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

➤ القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية في إطار تنفيذ المادة 13 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي جاء فيها: " يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية، وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي".

وعليه فإن المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 السالفة الذكر جعلت أولى خطوات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يكون عن طريق مداولة التي تمثل إطار الديمقراطية وتعميق طرق التشاور والتحاور وترقية الحس المدني وروح المسؤولية لدى المواطن¹.

ثم تبلغ المداولة إلى الوالي المختص إقليمياً وتنتشر مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية².

3/ إصدار قرار رسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

بعد المرحلتين السابقتين والمتمثلتين في اقتراح مشروع المخطط من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ثم عرضه للتداول على المجلس الشعبي البلدي وإصدار قرار المداولة تأتي مرحلة إصدار قرار رسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه المخطط التوجيهي وذلك استناداً على ملف يتكون من³:

أ- مذكرة تقديم التي تعتبر وثيقة تعريف بالمخطط، من خلال شرح المعطيات الخاصة بالمساحة التي سيشمها، حدوده، أهدافه... الخ.

¹ - جبري محمد، المرجع السابق، ص 18.

² - انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 4 من نفس المرجع.

ب- مخطط يرسم حدود التراب الذي يشمل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

ت - مداولة الإعداد المتعلقة بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

وللعلم فإن الجهة المصدرة لهذا القرار الإداري الذي يرسم المحيط الذي يتدخل فيه المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يكون بحسب الملف المذكور أعلاه¹، وذلك بالنظر إلى الأقاليم التي سيشملها وعليه يتم إصدار هذا القرار من طرف²:

➤ **الوالي المختص إقليميا:** إذا كانت المداولة المتعلقة بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير خاصة

ببلدية واحدة أو عدة بلديات متواجدة على إقليم نفس الولاية.

➤ **الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية :** إذا كان التراب المعني تابعا لولايات مختلفة.

وللإشارة فإنه في حالة اشتراك بلديتين أو أكثر في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير فإنه يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية إسناد مهمة إعداده إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، وهذا وفق مانصت عليه المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم والتي جاء فيها " إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات، يمكن رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إسناد مهمة إعداده إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات.."، وكذلك المادة 215 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية³، إلا أن القرارات الصادرة عن هذه المؤسسة لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية⁴.

إلا أنه ومن الناحية العملية لا تستعمل البلدية هذا الأسلوب بل تلجا إلى مكاتب الدراسات عن طريق صفقة عمومية ودفتر شروط لانجاز الدراسة.

¹ - بلمبراط حنان، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، 2013/2012، ص 17.

² - انظر المادة 12 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق

- انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - نصت المادة 215 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه " يمكن بلديتين (2) متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات، يسمح التعاون المشترك بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات"

⁴ - نصت الفقرة 2 من المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم على ما يلي: ".... غير أن المقررات التي تتخذها المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات والتي تدخل في إطار الإجراءات المحددة في هذا المرسوم لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية".

4/ إصدار قرار بين الجهات المشاركة في تحضير مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

حرصا من المشرع على تجسيد مقومات ودعائم الحكم الراشد من تشاور ومشاركة وشفافية¹، فقد عمد إلى فتح باب النقاش والتفاوض بين مختلف الفاعلين في صنع القرار على اختلاف مستوياتهم، دولة جماعات إقليمية، مواطنين... الخ، مما أوجب كذلك فتح المجال في صناعة القرار المتعلق بالتهيئة والتعمير. وتحقيقا لما يسمى بالتعمير المشاركتي²، فإنه يتعين بعد صدور قرار الإعداد كما بينا سابقا، أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة، ورؤساء المنظمات المهنية، ورؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، الذين لهم مهلة 15 يوما ابتداء من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أم لا³، وفي حالة الإيجاب فهم ملزمون بتعيين ممثلهم في ذلك⁴، وبانقضاء مهلة 15 يوما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية بإصدار قرار يبين قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية أو الجمعيات التي طلبت استشارتها بشأن مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁵، حيث يتم تحديد هذه القائمة في ظل تجسيد مبادئ التشاور والتنسيق من أجل تحسين وتثمين المخطط التوجيهي⁶.

¹ - كما تم تكريس هذه المبادئ من خلال عدة قوانين نذكر منها:

- المادة 2 من القانون رقم 20/01، المرجع السابق.

- المادة 1 و 2 من القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر العدد 15 الصادرة في 12 مارس 2006.

- المادة 09 من القانون رقم 08/02 المؤرخ في 8 ماي 2002، يتعلق بشروط إنتاج المدن الجديدة وتهيئتها، ج ر العدد 43 الصادرة في 14 ماي 2002.

- المادة 103 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² -Philippe GH.-A.GUILLOT, Henri-Michel DARNANVILLE, Droit de l'urbanisme, 2ème édition, ELLIPES, Paris,2006, p13.

- النذير زريبي، بلقاسم ديب و، م فاضل بن الشيخ الحسين، البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع، الأبعاد التخطيطية والتحديات الاجتماعية، مقال منشور بمجلة العوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، العدد 13، 2000، ص 36.

³ انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - اقوللي أولد رابح صافية، دور المخططات العمرانية في حماية البيئة، مداخلة بالملتقى الوطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، يومي 3 و 4 ديسمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر الدراسات القانونية البيئية، جامعة 8 ماي 1945، قالم، ص 8.

⁵ - انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁶ - ADJA Djillali, Bernard DROBENKO, op- cit, p140.

وعليه نميز بين المصالح والهيئات التي يجب استشارتها على مستوى الولاية، وكذا المصالح والهيئات التي يستوجب استشارتها على المستوى المحلي.

أ/ المصالح والهيئات المستشارة وجوبا على مستوى الولاية:

تتمثل المصالح والهيئات التي يجب استشارتها على المستوى الولائي في المديرية الولائية المكلفة ب: التعمير، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية، البريد والمواصلات، كما وسع المشرع من دائرة الهيئات والمصالح المستشارة وجوبا لتشمل كل من مصلحة البيئة والتهيئة العمرانية والسياحة¹ وكذلك مصلحة الصناعة وترقية الاستثمار²، إلى جانب اللجنة الولائية للهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبنى³.

ب/ المصالح والهيئات المستشارة على المستوى المحلي:

تتجلى المصالح والهيئات التي يجب استشارتها على مستوى البلدية في: توزيع الطاقة، النقل، توزيع المياه⁴، مصلحة الضبط العقاري⁵.

وينشر هذا القرار مدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويبلغ للإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية، وللجمعيات والمصالح التابعة للدولة المعنية⁶. ويبلغ مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية للإدارات العمومية والجمعيات والمصالح المعنية التابعة للدولة، التي لها مهلة 60 يوما لإبداء آرائها أو ملاحظاتها، أما في حالة سكوتها فيفسر ذلك بمثابة موافقة ضمنية للمشروع⁷، مما يخول دخول اللجوء إلى مرحلة الاستقصاء العمومي.

¹ - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المتممة للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المرجع السابق.

² - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 148/12 المتممة للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المرجع السابق.

³ - نصت المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18 ماي 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري، ج ر العدد 32 الصادرة سنة 1994 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06/04 المؤرخ في 14 أوت 2006، يتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 07/94، ج ر العدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004 على أنه: "يجب على الجماعات المحلية أن تستشير اللجنة الولائية للهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبنى في إطار إعداد أدوات التعمير طبقا لأحكام المادة 15 من القانون 29/90 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 والمنكور أعلاه"

⁴ - انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 148/12 المتممة للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المرجع السابق

⁶ - انظر الفقرة 3 من المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁷ - انظر المادة 9 من نفس المرجع.

وما يلاحظ على الهيئات والمصالح التي استوجب المشرع استشارتها عند إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أنها ذات صلة مباشرة بميدان التهيئة العمرانية مما يدعم من قاعدة التشاور والمشاركة في إعداد المخطط، غير أنه بالمقابل لم يلزم هذه الأخيرة بإبداء رأيها هذا من جهة، ومن جهة أخرى لم يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي برأي وملاحظات هذه الهيئات والمصالح ذات الكفاءات التقنية الغير متوفرة في المنتخبين، التي يمكن من خلال آرائها تفادي عدة تجاوزات وضمان توفير الكفاءة والاختصاص الذي لا نجده في رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

وتجدر الإشارة إلى التناقض الصارخ بين النص التشريعي الخاص بالتهيئة والتعمير الذي أوجب استشارة الجمعيات المحلية للمستعملين والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير¹، وبين النص التنظيمي 177/91 المعدل والمتمم الذي اكتفى بوجود استشارة الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة في مستوى الولاية وكذا الهيئات والمصالح العمومية المكلفة في المستوى المحلي²، مما يوجب ضرورة تعديل النص التنظيمي ليتوافق والنص التشريعي.

ثانيا/ مؤشرات التشاور من خلال المراحل التالية لمرحلة التحضير والإعداد

تتضح لنا مظاهر التشاور من خلال المراحل التالية لمرحلة الإعداد والتحضير للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في النقاط التالية:

1/ مرحلة الاستقصاء العمومي *L'enquête publique*

يهدف التحقيق العمومي إلى إخضاع العملية المتوقعة إلى امتحان عمومي، من أجل تحقيق الديمقراطية الإدارية، ويعتبر موضوع تهيئة المجال من بين المواضيع المفضلة لإشراك المواطنين والجمعيات في اتخاذ القرارات المتعلقة بها، كالمشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير³ وذلك تجسيدا لمبدأ لمبدأ التسيير الجوّاري⁴، حيث نصت المادة 26 من القانون رقم 29/90 السالف الذكر على إخضاع مشروع

¹ - انظر المادة 15 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، جويلية 2007، ص 164.
- كما نصت المادة 48 من دستور 2016 على أن حق إنشاء الجمعيات مضمون، إلا أنه في مجال العمران نلاحظ ضعف الحركة الجمعوية، إن لم نقل منعدمة، إذ نلاحظ أغلب الجمعيات تنشط في مجال حماية البيئة. لمزيد من التفصيل انظر:

- لعروق محمد الهادي، تسيير وتهيئة الحواضر الجزائرية هندسة السلطة ورهانات الحكم الراشد، م، م، ت، ع، جامعة منتوري قسنطينة، العدد 07، 2008.

⁴ - كما تم اعتماد هذا المبدأ بموجب الفقرة 4 من المادة 2 من القانون رقم 06/06، المرجع السابق والتي جاء فيها: "التسيير الجوّاري الذي بموجبه يتم بحث ووضع الدعايم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن، بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجمعوية، في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطه المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها".

مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الموافق عليه لتحقيق عمومي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال مدة 45 يوما.

وفي هذا الصدد يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار فتح التحقيق العمومي وينشر في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة الاستقصاء العمومي وتبلغ نسخة من القرار للوالي المختص إقليمياً¹، شريطة أن يتضمن القرار مايلي²:

- يحدد المكان أو الأماكن التي يمكن استشارة مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير فيه أو فيها.
- يعين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين.
- يبين تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها.
- يحدد كفاءات إجراء التحقيق العمومي.

كما يتم فتح سجل خاص لتدوين الملاحظات مرقوم وموقع من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية المعنية، التي يرسلها إلى المفوض المحقق أو المفوضين المحققين³، ليتم قفل سجل الاستقصاء عند انقضاء المهلة القانونية أي مدة 45 يوماً، الذي يوقعه المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، وفي خلال 15 الموالية يقوم المفوضون بإعداد محضر قفل الاستقصاء ويرسلونه إلى المجلس الشعبي البلدي المعنية مصحوباً بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته⁴.

2/ مرحلة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

بعد الانتهاء من مرحلة الاستقصاء العمومي تأتي مرحلة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من طرف الجهة المختصة⁵، حيث يتم إرسال المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد تعديله إن استوجب الأمر ذلك مصحوباً بسجل الاستقصاء العمومي وبمحضر قفل الاستقصاء والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق، وبعد المصادقة عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، يرسل المخطط التوجيهي إلى الوالي المختص إقليمياً الذي يتلقى رأي المجلس الشعبي الولائي خلال 15 يوماً الموالية لتاريخ استلام الملف⁶، وبالتالي نلاحظ أن المشرع وسع من دائرة التشاور في إعداد

¹ - انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 10 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 12 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 13 من نفس المرجع،

⁵ - انظر الفقرة 2 من المادة 26 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 177 /91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

المخطط التوجيهي حيث لم تقتصر على أعضاء المجلس الشعبي البلدي فحسب بل شملت أيضا أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

ويجب أن يتكون ملف المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على ما يلي¹:

➤ مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

➤ رأي المجلس الشعبي الولائي أو المجالس الشعبية الولائية.

➤ سجل الاستقصاء العمومي، ومحضر قفل الاستقصاء العمومي والنتائج التي يستخلصها المفوض

المحقق أو المفوضون المحققون.

➤ الوثائق المكتوبة والبيانية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المبينة في المادة 17 من المرسوم

التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم السالف الذكر.

وتتم المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وحسب الحالة وتبعا لأهمية البلدية أو البلديات

المعنية مصحوبا برأي المجلس الشعبي الولائي، من قبل الجهة المختصة كما يلي²:

➤ **بقرار من الوالي:** يصادق الوالي على المخطط التوجيهي بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات

التي يقل عدد سكانها عن 200.000 ساكن.

➤ **بقرار من الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية:** وذلك بعد استشارة الوالي

المعني أو الولاية المعنيين وبناء على تقرير الوزير المكلف بالتعمير، وذلك بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد

سكانها 200.000 ساكن و يقل عن 500.000 ساكن.

➤ **بمرسوم تنفيذي:** يصدر بعد استشارة الوالي المعني أو الولاية المعنيين و بناء على تقرير من الوزير

المكلف بالتعمير، بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يكون عدد سكانها 500.000 ساكن

فأكثر.

فالملاحظ أن هذه النسب لم تعد تستجيب لمتطلبات الواقع الحالي، بالنظر إلى الزيادة المتفاوتة للسكان

وكذا التمركز الجغرافي للمواطنين مما يستوجب تعديل هذه النسب بما يتلاءم والمتغيرات الجديدة.

والجدير بالذكر رغم أن البلدية تمثل قاعدة أساسية لامركزية، إلا أن ذلك لا يخولها سلطات مطلقة

في إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير إذ يتعين عليها في كل مرحلة الرجوع إلى الجهة الوصية،

¹ - انظر الفقرة 2 من المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 27 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر الفقرة الأولى من المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

حيث أن عملية المصادقة النهائية على هذه المخططات من اختصاص هذه الأخيرة وهذا إعمالاً بما يعرف بالوصاية الإدارية كما بينا سابقاً.

كما يلاحظ على القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم وكذا المرسوم تنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم أنهما لم يحددوا المهلة الممنوحة للوالي للمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، غير أنه وبالرجوع إلى قانون البلدية لسنة 2011 نجده قد حدد هذه المدة بـ 21 يوماً¹، والغاية من تأجيل تنفيذ القرار إلى 21 يوم من تاريخ إرساله إلى الوالي هي منح الفرصة للوالي كي يستطيع الاطلاع على القرار ودراسته والحكم عليه، إما بالمصادقة أو الرفض فيتم إلغاؤه عندما يخالف القوانين والتنظيمات²، كما لا تكون قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر، إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة³، وكما هو معلوم فإن المخطط التوجيهي يعتبر من القرارات التنظيمية. وبعد الانتهاء من عملية المصادقة على المخطط التوجيهي من قبل الجهة المختصة، يتم تبليغ المخطط إلى كل من⁴:

الوزير المكلف بالتعمير، الوزير المكلف بالجماعات المحلية، مختلف الأقسام الوزارية المعنية، رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين، رئيس المجلس الشعبي الولائي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية الولائية المعنيين، المصالح التابعة للدولة المعنية بالتعمير على مستوى الولاية، الغرف التجارية، الغرف الفلاحية.

وبعدها يوضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تحت تصرف الجمهور وينشر في الأماكن المخصصة للمنشورات الخاصة بالمواطنين التابعين للإدارة، وتلتزم السلطة التي وضعتها باحترام محتواه⁵، وهذا إعمالاً لمبدأ الشفافية الذي يشكل إحدى مقومات الحكم الرشيد، وذلك بهدف تمكين المواطنين من الحصول على المعلومات حول وضعية مدينتهم وآفاق تطورها، كما أنه بمجرد المصادقة على المخطط التوجيهي يكتسب قوة القانون ويصبح أداة تعمير تنظيمية⁶، كما يصبح أداة قانونية قابلة للمعارضة بها أمام الغير وفق ما نصت عليه المادة 10 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، حيث يتخذ رئيس المجلس

¹ - انظر المادة 56 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

² - ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية والولائية، ط الأولى، دار الراجحة للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص 164.

³ - انظر المادة 97 و 99 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - حيث نصت المادة 14 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه " ينشر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي للمصادقة عليهما باستمرار في الأمكنة المخصصة عادة للمنشورات الخاصة بالمواطنين التابعين للإدارة، وتلتزم السلطة التي وضعتهما باحترام محتواهما"

⁶ - SAIDOUNI i - Maouia , op- cit , p 154.

الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كل إجراء ضروري لحسن الانجاز المستقبلي لهذا المخطط،¹ وذلك بأن يحاول رئيس المجلس الشعبي البلدي عند منحه لرخص وشهادات التعمير أن لا تخرج هذه الأخيرة عن توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

3/ إمكانية مراجعة وتعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

بالرغم من الطابع التوقعي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حيث أنه يوضع لمدة 20 سنة²، إلا أنه وبالنظر إلى حركة التعمير التي تعرف نموًا متسارعًا ومتزايدًا مما يؤدي إلى صعوبة السيطرة عليها والتحكم فيها، مما قد يؤثر سلبًا على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حيث يصبح أداة لا تواكب هذا التطور، الأمر الذي يملئ ضرورة تعديله ومراجعته وفق ما تمليه مستجدات حركة التعمير، شريطة أن لا يكون هذا الإجراء (المراجعة أو التعديل) وسيلة سهلة يستعملها أصحاب القرار بصورة متكررة، إذ أن ذلك يضعف من أدوات التهيئة العمرانية ويشكك في الهدف من وجودها³، ولذلك نجد أن المشرع شدد في حالات مراجعة وتعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

وفي هذا الصدد، نصت المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم على أنه لا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلا للأسباب المذكورة في المادة 28 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي تتمثل في:

- إذا كانت القطاعات المزمع تعميمها في طريق الإشباع⁴.
- إذا كانت تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البلدية الحضرية لا تستجيب أساسًا للأهداف المعينة لها.

كما تظهر مؤشرات التشاور من خلال كفاءات مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إذ جعل المشرع إجراءات التعديل والمراجعة تتم بنفس إجراءات إعداده والمصادقة عليه وهذا طبقًا للفقرة 2 من المادة 28 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم التي جاء فيها: "يصادق على مراجعات وتعديلات المخطط الساري المفعول في نفس الإشكال المنصوص عليها للمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير".

مما سبق، يتضح لنا من الناحية الشكلية (الإجرائية) أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة لامركزية كون أن إعداده يتم بموجب مبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية

¹ - انظر المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - اقلولي المولودة ولد رايح صافية، تسيير العقار في ظل أدوات التهيئة والتعمير وفق قانون 90-29، المرجع السابق، ص 163.

³ - SAIDOUNI Moaui , op- cit , p 154.

⁴ - أي القطاعات المذكورة في المادة 19 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

البلدية، كما يعتبر أداة ديمقراطية في كون الموافقة عليه تتم بموجب مداولة، ويعتبر كذلك أداة تشاركية حيث أنه يهدف إلى التوسيع من دائرة المصالح والهيئات المستشارة في إعدادها، ليشمل بذلك حق مشاركة المواطنين في إعدادها سواء بطريقة مباشرة أو عن طريق الجمعيات، وإن كانت هذه الأخيرة لا وجود لها على أرض الواقع حيث نلاحظ غياب كبير للجمعيات في المجال المعماري، على اعتبار أن أغلبها ينشط في المجال البيئي.

كما أنه بالرغم من أن البلدية جماعة إقليمية لامركزية وهي من تتولى إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إلا أن القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 177/91 قد أخضعا عملية المصادقة عليه إلى الجهة الوصية وذلك بهدف التأكد أن القرار الصادر من الهيئة المحلية (البلدية) لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه¹، فالأصل أن مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها للولاية² باستثناء بعض الحالات³.

أما من الناحية الموضوعية فإنه يلاحظ على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أنه لم يأخذ خصوصية الأراضي الفلاحية عند إعدادها بالرغم من الطابع التوقعي الذي يمتاز به، وذلك بالنظر إلى مساحة الأراضي الفلاحية التي تم اكتساحها عن طريق التوسع العمراني غير المشروع وتنامي ظاهرة البناءات الفوضوية وكل ذلك نتيجة عدم احترام القطاعات المحددة بموجب المادة 19 من القانون رقم 29/90 السالف الذكر، وهذا دليل على أنه لم يتم إعدادها على أسس علمية سليمة ودقيقة.

كما أن قلة الموارد المالية للبلديات وضعف قدراتها التقنية والبشرية يجعلها في تبعية مستمرة للولاية بما في ذلك السلطة المركزية، الأمر الذي يقيد من صلاحياتها في ميدان التهيئة العمرانية. ومن أجل تجسيد التوجهات العامة التي يحتويها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على أرض الواقع، يتم نقلها إلى مخطط شغل الأراضي⁴.

¹ - ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 285.

² - انظر المادة 56 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

³ - انظر المواد 57، 59، 60 من نفس المرجع.

⁴ - سعيان علي، أسس ومبادئ قانون البيئة، د ط، موفم للنشر، الجزائر، 2015، ص 115.

المطلب الثاني

مخطط شغل الأراضي آداة محلية تفصيلية لحقوق استخدام الأرض والبناء

نظرا للنقائص الخطيرة التي عرفتھا المدن على مستوى التحكم في التهيئة الجزئية أدى الإحساس بحاجة ماسة إلى آلية تنظيم للتعمير تسمح بخلق ربط بين المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتوجيهاته الكبرى وقرارات التعمير على المستوى المحلي¹.

وعلى هذا الأساس تم النص على مخطط شغل الأراضي POS لأول مرة ، بموجب القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، وذلك كنتيجة للنقائص الكبيرة التي شابت المخطط الرئيسي للتعمير PUD وعجزه على التحكم في التهيئة سواء من حيث الدقة أو التفصيل، وبإلغاء هذا الأخير، أصبح من الضروري إنشاء أداة عمرانية تنظيمية تسمح بالربط بين السلم التعميري ذو بعد إقليم بلدي وتوجيهاته وسلم الأحياء والقطع الأرضية أو مجموعة قطع أرضية من بناء، وتجزئة ، أو هدم².

وكننتيجة حتمية تولدت عن اهتمام المشرع بالمظهر الخارجي للمدينة، ووضعه لجملة من القواعد القانونية المتعلقة بعلو بنايات ومظهرها الخارجي، تحديد الأحياء والشوارع... الخ، والتي لا يمكن القيام بمراقبتها والتحقق من مدى توافرها بموجب مخطط إجمالي لا يأخذ إلا بالخطوط العريضة، الأمر الذي أوجب ضرورة تأسيس مخطط تفصيلي يتولى هذه الأمور الدقيقة.

كما أن اشتراط المشرع الحصول المسبق على رخصة البناء من أجل البنائات الجديدة بغض النظر عن استعمالها، أو لتمديد البنائات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية، أو لانجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج³، فكل هذا لا يمكن تجسيده بمخطط غير تفصيلي - مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير - فهناك نقص فيما يخص تعميم حي أو مجموعة قطع أرضية في شكل تجزئة أو بناء قطعة أرض أو التعمير في بناية قائمة⁴ PDAU .

وبهذا يعد مخطط شغل الأراضي ترجمة مفصلة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فهو ينظم الأرض والمجال، ولا يترك فجوة أو مجالا شاغرا في المساحة التي يغطيها، وتكون توجهاته متطابقة معه⁵.

¹ - غواس حسينة، المرجع السابق، ص 28.

² - تكواشت كمال، المرجع السابق، ص 80 .

³ - انظر المادة 52 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - تكواشت كمال، المرجع السابق، ص 80 .

⁵ - التيجاني بشير، المرجع السابق، ص 100.

وقد نظم القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، في القسم الثالث من الفصل الثالث الذي جاء تحت عنوان " أدوات التهيئة والتعمير " وذلك من المادة 31 إلى غاية المادة 38 منه، وقد تم تفصيل موضوعه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 178/91 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به¹ المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 318/05² المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 166/12³.

الفرع الأول

مفهوم مخطط شغل الأراضي

لتحديد مفهوم مخطط شغل الأراضي لابد من تحديد المقصود منه أي تعريفه (أولاً)، ثم بيان موضوعه ومحتواه (ثانياً)، فالتطرق إلى أهدافه (ثالثاً).

أولاً/ تعريف مخطط شغل الأراضي

POS (Plan d'Occupation des Sols)

يمكن تعريف مخطط شغل الأراضي من خلال الفقرة الأولى من المادة 31 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي جاء فيها: "يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل، في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأراضي والبناء".

من خلال هذه المادة يتضح أن مخطط شغل الأراضي وسيلة لتفصيل وتنفيذ التوجيهات العامة الإجمالية في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁴، وبالتالي هو عبارة عن أداة يمكن من خلالها تحديد الشكل الحضري لكل منطقة، وهذا من خلال تنظيم حقوق البناء على الأراضي وكذا تبيان كيفية استعمالها لاسيما فيما يتعلق بنوع المباني المرخص بها، وحجمها ووجهتها، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأراضي

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر العدد 26، الصادرة في أول جوان 1991 المعدل والمتمم.

² - المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 28 ماي 2005، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 178/91، ج ر العدد 62 الصادرة في 11 سبتمبر 2005.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 166/12 المؤرخ في 5 أبريل 2012، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 178/91، ج ر العدد 62 الصادرة في 11 سبتمبر 2005.

⁴ - اقولوي المولودة ولد رايح صافية، تسيير العقار في ظل أدوات التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص 174.

والارتفاقات المقررة عليها، والنشاطات المسموح بها، إلى غيرها من التوجهات الأساسية¹. كما عرف على أنه وثيقة تحدد القواعد القانونية التي تنظم عملية البناء في الأراضيات والمظهر الخارجي لها وكذا الارتفاقات المفروضة عليها، فهو وثيقة تنظيمية كونه يحدد القواعد العامة للتعمير والارتفاقات وحدود استغلال الأراضي، إلى حد يمكن معه منع البناء عليها، وبذلك يلعب دور التخطيط العمراني².

كما يعتبر مخطط شغل الأراضي إلزاميا للبلديات إذ أنه يغطي كل البلدية أو جزء منها وذلك وفق مانصت عليه المادة 34 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي جاء فيها: "يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي....."، في حين أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يغطي كل البلدية وهذا ما أكدته المادة 24 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي نصت على أنه: " يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي".

كما يمكن لمخطط شغل الأراضي على اعتبار أنه أداة رقابة في مجال التهيئة العمرانية فإنه يمكن له أن يضم بلدية أو مجموعة من البلديات تجمع بينها مصالح اقتصادية واجتماعية، وهذا وفق ما نصت عليه المادة 12 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي جاء فيها: " يمكن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي أن يضم مجموعة من البلديات تجمع بينها مصالح اقتصادية واجتماعية أو بلدية أو بالنسبة لمخطط شغل الأراضي جزءا من بلدية...".

مخطط شغل الأراضي قابل للاحتجاج به أمام الغير شأنه في ذلك شأن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك حسب مانصت عليه المادة 10 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم³.

ثانيا/ موضوع ومحتوى مخطط شغل الأراضي

يتمثل موضوع مخطط شغل الأراضي في تقسيم القطاعات إلى مناطق وتحديد معاملات استغلال الأراضي، أما محتواه فيتمثل في لائحة تنظيم مصحوبة ببيانات توثيقية.

1/ موضوع مخطط شغل الأراضي

حسب المادة 31 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم فإن موضوع مخطط شغل الأراضي يتمثل:

¹ - مجاجي منصور، النظام القانوني للترخيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 37.

² - ديرم عابدة، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، ط الأولى، دار قاعة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 42.

³ - نصت المادة 10 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم على أنه: " تشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي..... قابلة للمعارضة بها أمام الغير".

أ/ تقسيم القطاعات المحددة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى مناطق:

يقوم مخطط شغل الأراضي بتقسيم القطاعات المحددة بموجب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى مناطق « *Zones urbaines* »¹، رغم أن المشرع لم ينص على أن مخطط شغل الأراضي يقسم أراضي البلديات إلى مناطق، وذلك بالنظر إلى الدور التفصيلي الذي يلعبه هذا المخطط، وتبعاً لذلك تقسم المناطق إلى قسمين:

أ-1/ المناطق العمرانية: *Zones urbaines*

وهي المناطق التي تكون بها التجهيزات العمومية كافية لانطلاق البناء عليها مباشرة، ولو لم يتم استلامها إذ أن الشروع في تزويد منطقة ما بالتجهيزات العمومية يكفي لإضفاء صفة العمومية عليها، ويرمز لها بالحرف اللاتيني (*U*)، على أن يتم تقسيمها إلى مناطق فرعية، وهذا حسب خصوصية نشاط كل واحد منها مثل المراكز التاريخية، المنطقة المعدة للبناء الذاتي، أو تلك المعدة للنشاطات الحرفية أو الصناعية... وحتى تلك المناطق الفرعية فيجوز تقسيمها إلى أقسام أصغر حسب اختصاص كل نشاط وتفرعاته الميدانية².

أ-2/ المناطق الطبيعية: *Zones naturelles*

وهي الأراضي التي قد تكون فيها التجهيزات العمومية وقد تكون منعدمة أصلاً، ومهما يكن فإن مخطط شغل الأراضي يحدد بصفة صارمة البناء فوقها إلى حد حظره تماماً، ونميز ما بين:

- المناطق الواجب المحافظة عليها كما هي.
- المناطق التي توجد بها ميزات وثروات طبيعية، ثقافية، المناطق الفلاحية ذات الجودة والمردود العاليين أو الجيدين
- المناطق المعرضة لظواهر طبيعية (الزلازل - الفيضان) والتي قد تشكل خطورة في حالة تعميرها³.

ب/ تحديد معاملات استغلال الأراضي العمرانية

ويكون ذلك بتحديد معاملات ذات الطابع المحلي والمتمثلة في معامل شغل الأراضي ومعامل ما يؤخذ من الأرض.

¹ - JACOUOT Henri et Priet FRANCOIS, op- cit. p 185.

² - سماعين شامة، المرجع السابق، ص 181.

³ - نفس المرجع، ص 182.

ب-1/ معامل شغل الأراضي (*coefficient d'occupation des sol*)¹ : يرمز له بـ:

(*COS*)، تعد عملية تحديد معامل شغل الأراضي عملية حسابية وتقنية، والهدف من ورائه هو الاستغلال الحسن والمنسجم للبنية من حيث الأبعاد الثلاثة (الطول، العرض، الارتفاع)، وهو يساوي حاصل قسمة المساحة الأرضية مع مايتصل بها من بناء خام على مساحة الأرض².

ب-2/ معامل ما يؤخذ من الأرض (*Coefficient d'emprise des sols*)³ : يرمز له بـ:

(*CES*) والذي يساوي مساحة قطعة الأرض الكلية ناقص مساحة الأرض المخصصة للمبنى، والقصد من إنشاء هذا المعامل هو إلزام أصحاب رخص البناء على إنشاء مساحات خضراء في واجهة البنية المراد إنجازها⁴.

كما أكدت المادة 2 من القانون رقم 06/07 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء، والمرسوم التنفيذي رقم 147/09 المحدد لمحتوى مخطط تسيير المساحات الخضراء وكيفيات إعدادة والمصادقة عليه⁵، على ضرورة إنشاء مساحات خضراء بالنسبة للمساحات المبنية وإلزامية إدراجها في كل مشروع بناء تتكفل به الدراسات الحضرية والمعمارية العمومية والخاصة.

غير أنه من الناحية العملية يصعب التحكم في ذلك، خاصة أمام تعاظم السلطات المحلية على هذه الخروقات والتعديت، مما أدى إلى إنتاج نسيج عمراني غير متجانس⁶ الأمر الذي انعكس سلبا على المظهر الجمالي للمدن الجزائرية.

2/ محتوى مخطط شغل الأراضي

نصت المادة 32 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على محتوى مخطط شغل الأراضي، حيث أنه يتكون من نظام (وثائق مكتوبة) تصحبه مستندات بيانية مرجعية (مخططات)، أما تفصيل هذا المحتوى

¹ -Yves Maxim DANAN et Jean Pierre FORGET, *Procédures d'aménagement et d'urbanisme, volume 01 planification et autorisation, Dalloz, Paris, 1986, « le coefficient d'occupation des sols c'est le rapport entre la surface du plancher de la construction et la surface de terrain sur laquelle elle repose ce coefficient détermine la densité de construction qui y est admise ».*

² - تكواشت كمال، المرجع السابق، ص 92

³ - SAIDOUNI Moaui, *op- cit*, p 159 .

⁴ - تكواشت كمال، المرجع السابق، ص 92 .

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 147/09 المؤرخ في 2 فيفري 2009، يحدد محتوى مخطط تسيير المساحات الخضراء وكيفيات إعدادة والمصادقة عليه وتنفيذه، ج ر العدد 26 الصادرة سنة 2009.

⁶ - شريدي ياسمين، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2007/2008، ص 28.

فقد جاءت به المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدلة والمتممة بموجب المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 318/05¹، وبهذا يتمثل محتوى مخطط شغل الأراضي فيما يلي:

2-1/ لائحة تنظيم: وتتضمن هذه اللائحة حسب ما هو منصوص عليه في المادة 18 السالفة الذكر

مايلي:

أ/ مذكرة تقديم: يثبت فيها تلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذلك البرامج المعتمدة للبلدية أو البلديات المعنية تبعا لآفاق تنميتها.

والغاية من إدراج هذه المذكرة تتمثل في تدعيم وتأكيد التنسيق والتكامل بين المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي وذلك تقاديا لأي تناقض بينهما كما بينا آنفا، وطالما أن الجهة المعدة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هي ذات الجهة المعدة لمخطط شغل الأراضي وذلك بالتنسيق مع اللجان التقنية للبلديات المعنية ومكاتب الدراسات فإن تحقيق التوافق بين كلا المخططين ليس بالأمر الصعب².

ب/ جانب القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة

نوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها معامل شغل الأرض ومعامل مساحة ما يؤخذ من الأرض مع جميع الارتفاعات المحتملة وذلك مع مراعاة الأحكام المطبقة على كل من الساحل والأقاليم ذات المميزات الطبيعية والثقافية البارزة والأراضي الفلاحية ذات الجودة العالية أو الجيدة، وهذا بقصد إلزام طالب رخصة البناء بإنشاء مساحات خضراء حول البناء المراد انجازه³.

ت/ شروط استئدام الأرض

المتعلقة بـ: المنافذ والطرق، وصول الشبكات إليها، خصائص القطع الأرضية، موقع المباني بالنسبة إلى الطرق العمومية وما يتصل بها، موقع المباني بالنسبة إلى الحدود الفاصلة، موقع المباني بعضها من بعض على ملكية واحدة، ارتفاع المباني، المظهر الخارجي، موقف السيارات، المساحات الفارغة والمغارس.

ت/ تحديد نوع المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها وتحديد الطرق والشبكات المختلفة

التي تتحملها الدولة كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذلك التي تتحملها الجماعات المحلية مع تحديد آجال انجازها .

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - جبري محمد، المرجع السابق، ص 55.

³ - S.HATTAB et M.ZIANE, Le coefficient D'occupation Des Sols COS et La promotion Des Techniques Modernes De La Gestion urbaine, Revue Courrier du Savoie, Biskra, N°06, juin 2005.

2-2/ الوثائق والمستندات البيانية: تتكون هذه الوثائق والمستندات المرجعية مما يلي¹:

- مخطط بيان الموقع *Plan des situation* (بمقياس 1/2000 أو 1/5000) .
- مخطط طبوغرافي *Plan Topographique* (بمقياس 1/500 أو 1/1000) .
- خارطة (بمقياس 1/500 أو 1/1000) تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك، وكذا الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية.

وتحدد هذه الخارطة المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية طبقا لوسائل الدراسات الجيو تقنية (*Etudes géotechniques*) والدراسات الدقيقة للزلازل (*Micro - zonation sismique*) على مقياس مخطط شغل الأراضي.

كما تحدد مساحات الحماية أو الارتفاقات الخاصة بالمنشآت المختلفة والمنشآت الأساسية المنطوية على التجهيزات والأخطار التكنولوجية، تطبيقا للإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها. كما تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و/أو التكنولوجية في مخطط شغل الأراضي حسب درجة قابليتها للخطر بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير والمختصة إقليميا حسب نفس الأشكال التي أملت الموافقة على المخطط.

وللإشارة فإن إضافة الخارطة المتعلقة بالمناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية ضمن الوثائق البيانية المشكلة لمخطط شغل الأراضي، جاء كردة فعل من المشرع نتيجة الكوارث الطبيعية التي عرفت الجزائر ذلك الوقت خصوصا زلزال بومرداس لسنة 2003، لذلك أصبح تحديد هذه المناطق من صلاحيات مخطط شغل الأراضي.

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

➤ مخطط تهيئة عامة بمقياس (1/500 أو 1/1000) يحدد ما يلي:

- المناطق القانونية المتجانسة.
- موقع إقامة التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية .
- خط مرور الطرق والشبكات المختلفة مع إبراز ما تتحمله الدولة منها كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وما تتحمله الجماعات المحلية.

¹ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المعدلة للمادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المرجع السابق.

- المساحات الواجب الحفاظ عليها نظرا لخصوصيتها.

➤ **مخطط التركيب العمراني** (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يتضمن على الخصوص عناصر لائحة التنظيم من معامل شغل الأراضي ومعامل مساحة ما يؤخذ منها مصحوبا بمخطط يجسد الأشكال التعميرية والمعمارية المنشودة بالنسبة لكل قطاع من القطاعات المحددة في المناطق القانونية المتجانسة¹. وباستثناء مخطط بيان الموقع، فإن جميع المخططات المذكورة في الوثائق البيانية تعد وجوبا بمقياس 1/500 إذا كان مخطط شغل الأراضي يعني القطاعات الحضرية².

تجدر الإشارة أن لائحة التنظيم الخاصة بمخطط شغل الأراضي تماثل لائحة التنظيم الخاصة بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، كون أن المخطط الأول جاء تفصيليا للمخطط الثاني، لكن ما يلاحظ أن المشرع على غرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لم ينص على التقرير التوجيهي في مخطط شغل الأراضي رغم أهميته في الوثائق الكتابية والمرجعية للمخطط، في كونه يحدد وضعية البلدية ويعرض الجزء المعني بعملية التعمير ويسهل تحديد السياسة المحلية للتعمير وتهيئة الإقليم المعني³.

ثالثا/ أهداف مخطط شغل الأراضي

نص القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، على الأهداف المتوخاة من مخطط شغل الأراضي بموجب المادة 31 منه، وعليه فإن أهدافه تتمثل في النقاط التالية⁴:

➤ يحدد وبصفة مفصلة بالنسبة للقطاع أو القطاعات أو المناطق المعنية الشكل الحضري، والتنظيم وحقوق البناء واستعمال الأراضي.

➤ يعين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو بالمتر المكعب من الأحجام، وأنماط البناء المسموح بها واستعمالاتها.

➤ يضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات.

➤ يحدد المساحة العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت

ذات المصلحة العامة، وكذلك تخطيطات ومميزات طرق المرور.

➤ يحدد الارتفاقات، التي لا تخضع لأي ترخيص بالتعديل إلا إذا كان ذلك تفرضه طبيعة الأرض

¹ - اقلولي أولد رايح صافية، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 92.

² - وهي المخططات المذكورة في البند الثاني من المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدلة والمتممة بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 318/05، المرجع السابق.

³ - ديرم عابدة، المرجع السابق، ص 50 .

⁴ - انظر المادة 31 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

أو طابع البناءات¹.

➤ يحدد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناظر الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها.

➤ يعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها.

كما أن هناك جملة من الأهداف التي يمكن استخلاصها من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه المعدل والمتمم ، والتي تتلخص في النقاط التالية²:

➤ بيان المنافذ والطرق وكيفية وصول الشبكات إليها³.

➤ تبيان خصائص القطع الأرضية⁴.

➤ موقع المباني بالنسبة إلى الطرق العمومية وما يتصل بها، وموقع المباني بالنسبة للحدود الفاصلة.

➤ تحديد ارتفاع المباني وموقعها الخارجي⁵.

➤ تبيين موقع السيارات والمساحات الفارغة.

➤ تحديد نوع المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها وتحديد الطرق والشبكات المختلفة التي تتحملها

الدولة كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذلك آجال إنجازها.

كما أضافت المادة 11 من القانون رقم 05/04 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير أن مخطط شغل الأراضي يهدف إلى تحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق، والتي تخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء التي يتم تحديدها عن طريق التنظيم.

وعلى اعتبار أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي فلا بد أن تتوافق وتتلاءم أهداف وأحكام هذا الأخير مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وذلك وفق ما نصت عليه المادة 16 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي جاء فيها: "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي". وذلك لأنهما وسيلتان مكملتان

¹ - منصور نصيرة، المرجع السابق، ص 29.

- نصت المادة 33 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: "لا تخضع القواعد والاتفاقات المحددة بموجب مخطط شغل الأراضي لأي ترخيص بالتعديل إلا ما يتعلق بالتكيفات الطفيفة التي تفرضها طبيعة الأرض، أو شكل قطع الأراضي أو طابع البناءات المجاورة".

² - انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 8 إلى المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 19 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 27 إلى المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91، المرجع السابق.

لبعضهما البعض في مجال التهيئة والتعمير لإقليم البلدية، والبلديات المشتركة حيث لا يمكن لأحدهما أن يستغني عن الآخر¹.

والمقصود بتوافق أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو ماذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي :

« SONT COMPATIBLE LES DISPOSITION QUI NE REMETTENT PAS EN CAUSE UNE OPTION FONDAMENTALE DU SHEMA DIRECTEUR DE L'AMENAGEMENT ET DE L'URBANISME OU LA DESTINATION GENERAL DES SOLS.² »

وبهذا يكون مجلس الدولة الفرنسي قد شدد في ضرورة توافق مخطط شغل الأراضي مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وهناك عدة أمثلة يمكن إيرادها في هذا الشأن:

هو أن يقوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بتصنيف بعض المناطق كمساحات خضراء أي أنها غير قابلة للتعمير على اعتبار أنها مساحات محمية، ليأتي بعد ذلك مخطط شغل الأراضي ويصنفها كمناطق قابلة للتعمير أي يمكن البناء عليها، وهذا مالا يتوافق مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير³.

الفرع الثاني

مخطط شغل الأراضي كأداة لامركزية ديمقراطية محلية تشاورية

انتهج المشرع من خلال القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، والمرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، في الإعداد والمصادقة على مخطط شغل الأراضي نفس المسار الذي اتبعه في الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك من خلال تبنيه لقواعد التشاور الديمقراطي، والمتجسدة في نظام المداولات داخل المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، لكونها هيئات منتخبة تمثل وتعبّر عن إرادة الشعب⁴، وذلك من مرحلة الإعداد والتحضير للمخطط كأولى مراحل إنشائه

¹ - بن عزة الصادق ، دور الإدارة في مجال تطبيق أحكام العمران في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2011، ص 58.

- Voir aussi:

- Mohamed LAICHE, op.cit., p. 47.

- KAHLOULA Mohamed , op- cit, p. 16.

² - Patrick GERARD, Pratique du droit de l'urbanisme, op- cit, (assemblée du conseil d'état du 22 février 1974, p 39).

³ - l'auteur à donne plusieurs exemples d'annulation de pos jugés non compatible avec les schéma directeur comme suit: Exemple 01/:dans une région de vignes le schéma directeur de l agglomération bordelaise avait inscrit s des terrain (protéger le maximum un pos avait lassé de tel terrain en zone urbanisation , (conseil d'état 30 janvier 1991).

⁴ - Ministère de l'habitat, Eléments de composition urbaine. Edition ,ENAG. Alger .1994. p85.

(أولاً)، لنعرج بعدها على المراحل التالية لمرحلة الإعداد والتحضير وتوضيح معالم التشاور والمشاركة من خلالها (ثانياً).

أولاً/ مؤشرات التشاور من خلال مرحلة التحضير والإعداد

تتجلى مظاهر التشاور من خلال مرحلة تحضير وإعداد مخطط شغل الأراضي فيما يلي:

1/ مبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد مشروع مخطط شغل الأراضي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي صاحب الاختصاص الأصيل في إعداد مخطط شغل الأراضي وتحت مسؤوليته وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 34 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، والتي جاء فيها: " يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي، يحضر مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية وتحت مسؤوليته " .

وعلى اعتبار أن مخطط شغل الأراضي يمكن أن تشترك فيه بلديتين أو أكثر¹، فإنه يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية إسناد مهمة إعداده إلى مؤسسة عمومية مشتركة ما بين البلديات وهذا وفق ما نصت عليه المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم والتي نصت: " إذا كان مخطط شغل الأراضي يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات، يمكن رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إسناد مهمة إعداده إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات كما هو منصوص عليه في المادتين 9 و 10 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 والمتعلق بالبلدية".

وعليه يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإعداد مخطط شغل الأراضي، لاسيما بمتابعة الدراسات وجمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح العمومية والإدارات العمومية والجمعيات المعتمدة لهذا الغرض². غير أن المقررات التي تتخذ من قبل هذه المؤسسة لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية³.

وعلى اعتبار أن مخطط شغل الأراضي يشكل قاعدة هرم أدوات التعمير، فإنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي عند إعداده لهذا المخطط التأكد من مدى مطابقته وانسجامه مع أحكام المخطط

¹ - نصت الفقرة الأولى من المادة 12 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: " يمكن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي أن يضم مجموعة من البلديات تجمع بينها مصالح اقتصادية واجتماعية....".

² - انظر الفقرة الأولى من المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - نصت الفقرة 2 من المادة 6 من نفس المرجع، على أنه: " غير أن المقررات التي تتخذها المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات والتي تدخل في إطار الإجراءات المحددة في هذا المرسوم لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية".

التوجيهي للتهيئة والتعمير عند تحديده لحقوق البناء واستعمال الأراضي، كما يعد مرجع لتحرير الرخص والشهادات العمرانية.

2/ الموافقة على مشروع مخطط شغل الأراضي وإصدار قرار المداولة

بعد قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، في حالة ما إذا كان المخطط يغطي بلديتين أو أكثر، بمبادرة إعداد مخطط شغل الأراضي وفقا لنظام سير المداولات المنصوص عليه في قانون البلدية¹، وهذا وفق ما أكدته المادة 35 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم²، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار الموافقة على مشروع مخطط شغل الأراضي حسب ما نصت عليه المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم والتي نصت على أنه:

" يقرر إعداد مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية... "

ويجب أن تحتوي هذه المداولة على ما يلي³:

➤ تذكيرا بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمتعلق به .

➤ بيانا لكيفيات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي.

وبعد يبلغ قرار المداولة إلى الوالي المختص إقليميا وتنتشر مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية⁴.

3/ إصدار قرار رسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه مخطط شغل الأراضي

بعد تبليغ قرار المداولة المتضمن مشروع مخطط شغل الأراضي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي المختص إقليميا يتم إصدار قرار رسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه مخطط شغل الأراضي بناء على ملف يتكون من مذكرة تقديم، ومن المخطط الذي يعد على مقياس المخطط التوجيهي

¹ - انظر المادة 16 وما بعدها من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

² - نصت المادة 35 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: " تتم الموافقة على مشروع مخطط شغل الأراضي، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا كان مخطط شغل الأراضي يغطي بلديتين أو عدة بلديات".

³ - انظر الفقرة 2 من المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - نصت المادة 3 من نفس المرجع، على أنه: " تبلغ المداولة المكورة في المادة 02 أعلاه للوالي المختص إقليميا وينشر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية".

للتهيئة والتعمير، حيث يتم تعيين حدود التراب المطلوب الذي يشمل مخطط شغل الأراضي، والمداولة المتعلقة به حسب الحالة إلى¹:

- **الوالي:** إذا كان التراب المعني تابعا لولاية واحدة.
- **الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية:** إذا كان التراب المعني تابعا لولايات مختلفة.

4/ إصدار القرار المتضمن الجهات المشاركة في مخطط شغل الأراضي

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات باطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة، ورؤساء المنظمات المهنية، ورؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي، ولهذه الهيئات مهلة 15 يوما تحسب من تاريخ استلامهم الرسالة، للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد مخطط شغل الأراضي²، وبعد انقضاء هذه المدة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار يبين قائمة الإدارات والمصالح العمومية والهيئات والمصالح العمومية أو الجمعيات التي طلبت استشارتها بشأن مشروع مخطط شغل الأراضي³، والغاية من توسيع دائرة التشاور وإشراك كل هذه الهيئات هي تجسيد ما يسمى بالتعمير التشاركي.

وقد حدد المشرع مجموعة من الهيئات التي يستوجب استشارتها، وعلى هذا الأساس نميز بين نوعين من هذه الهيئات:

أ/ الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة في مستوى الولاية: وتتمثل في كل من:

التعمير، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، المباني والمواقع الأثرية، البريد والمواصلات⁴، كما أضاف المرسوم رقم 318/05 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 178/91 السالف

¹ - نصت المادة 12 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم أنه: "... يحدد الوالي المختص إقليميا، في حالة مجموعة من البلديات بقرار منه وباقتراح من رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، بعد مداولة من المجالس الشعبية المذكورة، مخطط تدخل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي، وفي حالة أراضي بلدية تابعة لولايات مختلفة تحدد محيطات تدخل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي بقرار مشترك من الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية".

- انظر المادة 4 المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 7 من نفس المرجع.

³ - أنظر المادة 8 من نفس المرجع.

⁴ - أنظر الفقرة 2 من المادة 8 من نفس المرجع.

الذكر كل من البيئة، التهيئة العمرانية، السياحة¹، كما أضاف المرسوم التنفيذي رقم 166/12 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 178/91 الصناعة وترقية الاستثمارات².

يلاحظ على المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، أنه اعتبر استشارة الغرف المهنية والجمعيات جوازية، على أساس إبداء رغبتهم في ذلك، في حين أن القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم يجعلها وجوبية، وهو ما يتطلب تدخل المشرع بالتعديل للنص التنظيمي.

ب/ الهيئات والمصالح العمومية المكلفة في المستوى المحلي:

والمكلفة بتوزيع الطاقة، النقل، توزيع الماء³، كما أضافت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 166/12 السالف الذكر، الضبط العقاري.

كما يلزم باستشارة اللجنة الولائية للهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبنى في كل مسألة تتعلق بالبناء والتعمير وتسليم رخص البناء في إطار إعداد أدوات التعمير والمشاركة في إعدادها من طرف الجماعات المحلية⁴.

من خلال تطرقنا إلى الهيئات والمصالح المستشارة في إعداد مخطط شغل الأراضي، نجد أنها ذات الهيئات التي يستوجب استشارتها في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁵، وهذا ما يسهل في عملية تحقيق التوافق والانسجام بين كلا المخططين كما بينا سابقا.

وينشر هذا القرار مدة شهر كامل في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويبلغ للإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية، وللجمعيات والمصالح التابعة للدولة المعنية والتي لها مهلة ستين (60) يوما لإبداء آرائها وملاحظاتها، وإذا لم تجب خلال هذه المدة اعتبر سكوتها موافقة ضمنية للمشروع⁶.

¹ - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المتممة للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المرجع السابق.

² - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 166/12 المتممة للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة 3 من المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 35 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق .

⁶ - نصت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم على أنه " يبلغ مشروع مخطط شغل الأراضي للتهيئة والتعمير المصادق عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية للإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات والمصالح المعنية التابعة للدولة بمقتضى المادة 8 أعلاه وتمهل مدة (60) يوما لإبداء آرائها أو ملاحظاتها، وإذا لم تجب خلال المهلة المنصوص عليها أعلاه، عد رأيها موافقا "

ثانيا/ مؤشرات التشاور من خلال المراحل التالية لمرحلة التحضير والإعداد

تتباين مظاهر التشاور من خلال المراحل التي تلي مرحلة التحضير والإعداد لمخطط شغل الأراضي على النحو التالي:

1/ مرحلة الاستقصاء العمومي

على اعتبار أن الاستقصاء العمومي يشكل المجال الخصب للمشاركة والمشاركة، حيث يتمكن المواطن من التعبير عن رغباته وتطلعاته فيما يخص البيئة العمرانية لبلديته، وذلك من خلال إبداء رأيه حول المشاريع والتوسعات العمرانية المزمع انجازها على إقليم بلديته، فيتحول المواطن بذلك من عائق لعملية التهيئة العمرانية من خلال المشاكل التي يخلقها إلى عنصر فعال فيها، مما يساهم في نجاح المخطط، ولهذا نص المشرع إلى إخضاع مخطط شغل الأراضي لعملية التحقيق العمومي لمدة ستين (60) يوما¹، وتجدر الإشارة أن مخطط شغل الأراضي يخضع لنفس إجراءات التحقيق في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير غير أن الاختلاف يكمن في المدة الممنوحة للتحقيق والتي حددت في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بـ (45) يوما²، والسبب في ذلك هو أن مخطط شغل الأراضي يؤثر مباشرة على المواطنين حيث أن الرخص والشهادات العمرانية تمنح بموجب احترام مخطط شغل الأراضي.

وفي هذا الشأن، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية قرارا إداريا وذلك وفق ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، متضمنا ما يلي:

- يحدد المكان أو الأماكن التي يمكن استشارة مشروع مخطط شغل الأراضي.
- يعين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين.
- يبين تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها.
- يحدد كفاءات إجراء التحقيق العمومي.

وينشر القرار الذي يعرض مخطط شغل الأراضي للتهيئة والتعمير على الاستقصاء العمومي بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة الاستقصاء العمومي (60)

¹ - نصت الفقرة الأولى من المادة 36 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: " يطرح مشروع مخطط شغل الأراضي الموافق عليه لتحقيق عمومي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال مدة ستين (60) يوما..".

- انظر الفقرة الأولى من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 26 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق

يوما وتبلغ نسخة منه إلى الوالي المختص إقليمياً¹، كما تدون الملاحظات في سجل خاص مرقم وموقع من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، أو يعرب عنها مباشرة أو ترسل كتابيا إلى المفوض أو المفوضين المحققين².

وبانتهاء مهلة التحقيق يقفل سجل الاستقصاء بتوقيع المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، ليقوم هذا الأخير خلال (15) يوما الموالية بإعداد محضر قفل الاستقصاء ويرسلونه إلى المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية مصحوبا بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته³.

2/ مرحلة المصادقة على مخطط شغل الأراضي

نصت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم على أنه: "يرسل مخطط شغل الأراضي، بعد تعديله عند الاقتضاء، مصحوبا بسجل الاستقصاء وبمحضر قفل الاستقصاء والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق إلى الوالي المختص إقليمياً الذي يبدي رأيه وملاحظاته خلال ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ استلام الملف، وإذا انقضت المدة عد رأي الوالي موافقا".

كما نصت المادة 15 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم على أنه: "يصادق المجلس الشعبي البلدي بمداولة على مخطط شغل الأراضي المعدل عند الاقتضاء، لأخذ نتائج الاستقصاء العمومي بعد أخذ رأي الوالي في الحسبان".

من خلال هاتين المادتين نلاحظ أن المشرع قد جعل المصادقة على مخطط شغل الأراضي يتم بموجب مداولة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما الوالي فقد اكتفى بإبداء رأيه فقط، وهذا على غرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وعليه فإن البلدية هي من تتولى المصادقة على مخطط شغل الأراضي، وذلك راجع إلى الطابع التفصيلي لهذا المخطط، في كونه جاء مفصلاً للتوجيهات الأساسية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، غير أن ذلك يكون تحت رقابة الجهات الوصية.

وبعد المصادقة على مخطط شغل الأراضي بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي يبلغ هذا القرار إلى الجهات الآتية⁴:

- الوالي المختص أو الولاية المختصين إقليمياً.
- المصالح التابعة للدولة، المكلفة بالتعمير في مستوى الولاية: (الغرفة التجارية، الغرفة الفلاحية).

¹ - انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 12 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 13 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 16 من نفس المرجع.

ليوضع بعدها مخطط شغل الأراضي المصادق عليه تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يبين فيه ما يأتي¹:

➤ تاريخ بدء عملية الوضع تحت التصرف .

➤ المكان الذي أو الأماكن التي يمكن استشارة الوثائق فيها.

➤ قائمة الوثائق الكتابية والبيانية التي يتكون الملف منها .

وتجدر الإشارة إلى أنه وبمجرد المصادقة على مخطط شغل الأراضي يصبح ملزما للجميع بما في ذلك الإدارة التي أعدته صادقت عليه².

3/ إمكانية مراجعة وتعديل مخطط شغل الأراضي

تجسيدا للتعيمير التشاركي، الذي يملئ إشراك المواطنين والهيئات والجمعيات في عملية إعداد المخططات العمرانية، فقد جعل المشرع عملية مراجعة مخطط شغل الأراضي تتم أيضا بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي³، غير أن هذه المراجعة لا تتم إلا في الحالات التي حددها القانون والتي تعد أكثر اتساعا من حالات مراجعة وتعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والتي تتمثل في⁴:

➤ إذا لم ينجز في الآجال المقررة 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 كوارث طبيعية.

➤ إذا طلب ذلك، وبعد مرور خمس (5) سنوات من المصادقة عليه، أغلبية البناءات البالغين على

الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي.

➤ ثم يبلغ قرارا المداولة التي تتضمن تعديل أو مراجع مخطط شغل الأراضي مصحوبة بتقرير يثبت

المبررات للوالي.

وللإشارة فإن عملية مراجعة مخطط شغل الأراضي، تتم بنفس شروط إعداده والمصادقة عليه⁵، وذلك عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي المختص أو المجالس الشعبية البلدية المختصة إقليميا، وبعد

¹ - انظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - القرار رقم 202 362 المؤرخ في 08 /05 /2000، مجلس الدولة، الغرفة الأولى، نقلا عن حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، المرجع السابق، ص99.

³ - انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 37 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - انظر الفقرة 3 من المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

استشارة الوالي المختص أو الولاية المختصين وذلك وفق ما نصت عليه المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم السالف الذكر¹.

بالرغم من الطابع التفصيلي لمخطط شغل الأراضي في كونه يتعلق بشغل المساحات الأرضية وتخصيصها على مستوى البلدية، غير أن ذلك لا يلغي رقابة الهيئات المركزية (وصاية إدارية على أعمال البلدية)، على الرغم من أن البلديات هي المسؤول الأول على إعداد وتنفيذ المخططات بمقتضى مداوات مجالسها الشعبية البلدية، ومهما يكن من أمر فإن المشكل لا يكمن في إعداد المخططات والمصادقة عليها وإنما المشكل الحقيقي يتجسد في مدى احترام المخططات ووضعها رهن التطبيق بكل حذاقيرها واحترام توجيهاتها وتوصياتها والوقوف بالمرصاد لكل من يخترقها ولا يحترم ما جاء فيها².

مما سبق ومن خلال دراسة إجراءات إعداد أدوات التهيئة العمرانية المتمثلة في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي تبين لنا الدور الفعال للجماعات الإقليمية خصوصا البلدية التي يمكنها ضبط التوجه العام للتعمير والبناء، وذلك من خلال التحكم في الوعاء العقاري بشكل عقلائي، على اعتبار أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يقيد الملكية العقارية الخاصة وفقا لتصنيفها إلى قطاعات والذي قد يصل إلى حد جعل البعض منها غير قابل للبناء، الأمر الذي يسهل التحكم في التعمير على مستوى كل قطاع، وذلك بواسطة أداة أصغر يتخذها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وهي مخطط شغل الأراضي (العمران التطبيقي)³ الذي ينظم بدوره المجال على مستوى البلدية من خلال وضعه معاملات لاستغلال الملكية الخاصة للأراضي العمرانية⁴.

كما تتضح الأهمية البارزة لأدوات التهيئة العمرانية من خلال تقنينها بموجب القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم السالف الذكر، وإضفاء الطابع الإلزامي عليها إذ أنها وبمجرد المصادقة عليها تصبح ملزمة للجميع بما في ذلك الإدارة التي أعدتها⁵، وذلك تحت طائلة توقيع العقوبات وفق ما نصت عليه الفقرة 2 من

¹ - نصت المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم على أنه : " عملا بأحكام المادتين 33 و 37 من القانون رقم 29/90 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 المذكور أعلاه تتم كل مراجعة أو تعديل لمخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المختصة إقليميا، وبعد استشارة الوالي المختص أو الولاية المختصين إقليميا ."

² - تواتي صارة بسمين، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم - دراسة قانونية - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في " الدولة والمؤسسات العمومية "، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014/2015، ص 35.

³ - النذير زربي بلقاسم، بلقاسم ديب، فاضل بن الشيخ الحسين، المرجع السابق، ص 36 .

⁴ - شامة سماعيل، المرجع السابق، ص 179 .

⁵ - نصت المادة 14 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم على أنه: "... وتلتزم السلطة التي وضعتها باحترام محتواها".

المادة 10 من القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير والتي جاء فيها: " لا يجوز استعمال الأراضي والبناء على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها قانونا " .

إذن فالأصل أن إضفاء الطابع الردي على أدوات التهيئة والتعمير من خلال الجزاءات المترتبة على مخالفتها يحول دون تشويه الطابع العمراني والجمالي للمدينة غير أن الواقع يثبت عكس ذلك فقد جاء في تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي لسنة 1997 أن هناك إختلالات كبيرة في الإمكانيات المتاحة للجماعات الإقليمية حيث جاء فيه: " أن ترابنا الوطني يعاني من إختلالات خطيرة في توزيع السكان وإقامة النشاطات بالرغم من التوصيات المتكررة، فإن التراب الوطني لا يزال يعرف فوارق جهوية وإختلالات قطاعية وعانى في نفس السياق من اعتداءات متعددة مضرّة بمواردها الطبيعية النادرة وبالبيئة في مجملها.. " ، وأوصى في نهاية التقرير على أن يرد الاعتبار للجماعات الإقليمية باعتبارها المنشط الرئيسي للتهيئة العمرانية والتنمية¹.

وبالتالي وبناء على تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي نلاحظ أن الهدف المنتظر من المخططات العمرانية لم يتحقق بعد وذلك يكمن في الأسباب التالية:

1/ هيمنة السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية في ميدان التهيئة العمرانية

من الناحية الشكلية (الإجرائية) لكل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي يتبين لنا الدور الفعال للجماعات الإقليمية خصوصا البلدية في مجال التهيئة العمرانية وذلك من خلال تفعيل معالم اللامركزية والديمقراطية المحلية، غير أن ذلك لا يلغي هيمنة السلطة المركزية على عملية إعداد أدوات التهيئة والتعمير ويتجسد ذلك من خلال النقاط التالية :

أ/ ضعف المهارات الفنية والقدرات التقنية

فالأصل أن البلدية هي من تقوم بإعداد أدوات التهيئة والتعمير وذلك بناء على مانص عليه القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم²، حيث يقوم بإعدادها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتتم الموافقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بواسطة لجنة تهيئة الإقليم والتعمير³، غير أن افتقار هذه الأخيرة إلى الكفاءات المهنية والقدرات التقنية المؤهلة في ميدان التهيئة العمرانية جعلها تلجأ في كل الحالات، إلى الوصاية، وبالضبط إلى المديرية الولائية للتعمير والبناء، أو إلى

¹ - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة الثامنة في 04 ماي 1997، ج ر العدد 9 لسنة 1997.

² - انظر المادة 24 و 34 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 31 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

مكاتب الدراسات الحكومية، لإنجاز الدراسات الخاصة بالمخططات، والإشراف على مراحلها نيابة عنها¹، وبهذا ينتقل الالتزام الملقى على عاتق البلدية المتمثل في إعداد أدوات التهيئة العمرانية بصورة غير مباشرة إلى المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بالتعمير والبناء.

وهكذا تتحول سلطة صناعة مخططات التهيئة العمرانية، إلى فاعلين إداريين، يمتلكون من المهارات التقنية والعمالة المتدربة، والتجهيزات التقنية، والموارد المالية المناسبة، لتتولى بالوكالة، نيابة عن الجماعات الإقليمية وضع التصورات والرؤى لمستقبل المدينة².

بعدها يتم تحويل الملف إلى البلدية أي إلى المجلس الشعبي البلدي، الذي ينحصر دوره في إبداء الرأي على هذه المخططات أو الموافقة عليها مباشرة وذلك لأن أغلب أعضاء المجالس الشعبية البلدية من غير ذوي الاختصاص في ميدان التهيئة العمرانية، رغم أن المشرع الجزائري خول لها إمكانية الاستعانة بأي شخص من ذوي الاختصاص³، وعليه يمكنها الاستعانة بالخبراء والجامعيين، وكذا ممثلي الجمعيات والاتحادات المهنية، كقنابة المهندسين المعماريين، إضافة إلى إمكانية اللجوء إلى توظيف خبراء مختصين عن طريق التعاقد ولمدة محدودة. لإجراء دراسة تدقيق وخبرة للدراسات الخاصة بالمخططات، وإبداء الرأي والملاحظات، وتقديم البدائل والاقتراحات لتعديلها وتنميتها، بما يحقق تطلعات البلدية، بتأكيد خياراتها وتبرير مطالبها⁴.

وفي اشتراك بلديتين أو أكثر فقد أجاز القانون إمكانية إنشاء مؤسسة عمومية مشتركة مابين البلديات وفق ما هو معمول به في الدول المتقدمة، غير أن الوضع في بلادنا وأمام قلة الخبرات والكفاءات حال دون إنشاء هذه المؤسسات .

ب/ قلة الموارد المالية للبلديات

من بين أهم العراقيل والصعوبات التي تواجه البلديات في تجسيد مخططاتها التنموية وخصوصا المتعلقة بالتهيئة العمرانية هي ندرة الموارد المالية حيث قد يتم إعداد أدوات التهيئة العمرانية لكن عند القيام بتجسيدها على أرض الواقع قد تلاحظ البلدية عدم إمكانية القيام بذلك نظرا لعدم توافر الغطاء المالي

¹ - لعروق محمد الهادي ، مخططات التهيئة والتعمير في الجزائر بين الأهداف والممارسة الميدانية، الملتقى الوطني الرابع حول التهيئة العمرانية، يومي 3 و 4 ماي 2010، كلية الحقوق، سكيكدة، ص 3.

² - _____، نفس المرجع، ص 3.

³ - نصت المادة 13 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه: " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/ أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاته أو طبيعة نشاطاتهم " ، كما نصت المادة على ذلك الفقرة 2 من المادة 36 من نفس القانون.

⁴ - لعروق محمد الهادي، مخططات التهيئة والتعمير في الجزائر بين الأهداف والممارسة الميدانية، المرجع السابق، ص 3.

الضروري، مما يجعلها في تبعية دائمة للدولة من أجل تغطية هذا النقص، الأمر الذي يمس بالمفهوم الحقيقي للمركزية، فاللامركزية الحقيقية للمبادرة والمسؤوليات المرتبطة بها، يجب أن تضمن توزيع عادل للموارد المالية التي تقوم هذه المبادرة والمسؤوليات من خلال نظام جديد للتخطيط وإصلاح للجباية والمالية المحلية، فالانسجام والتوازن بين الاختصاصات والموارد المالية مطلب أساسي للتهيئة العمرانية¹.

ت/ حضور محتشم للمواطنين والمجتمع المدني

على اعتبار أن مبدأ المشاركة وحق إنشاء الجمعيات من المبادئ التي كرسها الدستور الجزائري، فقد منح القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير للمواطنين والمجتمع المدني حق المشاركة في إعداد أدوات التهيئة والتعمير غير أن هذه المشاركة تظل غير فعالة، إن لم نقل منعدمة وذلك راجع لـ:

➤ جهل المواطنين بالتحقيق العمومي الذي يعد إجراء غير معروف لدى العامة من جهة، ومن جهة أخرى عدم اهتمامهم بميدان التعمير، رغم ماسوف يترتب بعد المصادقة على أدوات التعمير من نتائج لها أثر كبير عليهم، مثل إجراء نزع الملكية، وضع قواعد منع البناء، تحديد أماكن وضع التجهيزات العمومية البنى التحتية التي تمس البيئة والإطار المعيشي للمواطنين².

➤ وسيلة الإعلام التي تنحصر في عملية نشر أو تعليق القرارات في مقر البلدية، والتي قد تحول دون إيصال المعلومة إلى المواطنين، الأمر الذي يحتم ضرورة تطوير هذه الوسيلة من أجل تمكين المواطنين والجمعيات من إمكانية صناعة القرار العمراني تجسيدا للتعمير التشاركي.

➤ قلة أو انعدام الجمعيات التي تنشط في ميدان العمران، حيث أن أغلبها يهتم بحماية البيئة.

2/ مشكل العقار وظهور البناءات غير الشرعية

يشكل مشكل العقار وظهور البناءات غير الشرعية أهم العراقيل التي تقف كحجر عثرة في وجه أدوات التهيئة العمرانية، والتي ساهمت إلى حد بعيد في فشلها، لذا سنتناول ذلك بشيء من التفصيل:

أ/ مشكل العقار

تشكل المسألة العقارية وفي تعبيرها العام، مركز كل الحوادث والمخاطر تظل قبلها وبعديا، الأداة الحاسمة لتحقيق وإنجاح أية سياسة للتهيئة العمرانية³، وذلك بالنظر إلى العلاقة الوطيدة التي تربط العقار مع أدوات التهيئة والتعمير، حيث أنه ومن أجل ضمان نجاعة هذه الأخيرة لا بد أن يكون للبلدية رصيد عقاري معتبر وذلك بأن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بجرد وتكوين محفظته العقارية التي تتكون في الأساس

¹ - وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية، ملف الجزائر غدا، المرجع السابق، ص 320.

² - عباس راضة، المرجع السابق، ص 115. ولمزيد من التفصيل انظر:

³ - لعروق محمد الهادي، مخططات التهيئة والتعمير في الجزائر بين الأهداف والممارسة الميدانية، المرجع السابق، ص 41.

من¹ : الأراضي التي تملكها البلدية، والأراضي المقتناة في السوق العقارية، الأراضي المتحصل عليها من ممارسة حق الشفعة وكذا إجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، حيث كانت البلدية في ظل الأمر رقم 26/74 المتعلق بتكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات (الملغى) تتمتع بصلاحيات مطلقة في احتكار وبيع أراضي البناء، وكذا التنازل للبلديات عن كل الأراضي الصالحة للبناء والتابعة للأملاك الوطنية، كما سمح للبلديات ببيع أراض مهياة بدون أي التزام بانجاز أعمال التهيئة، الأمر الذي سمح بتجنب التعمير العشوائي وغير الشرعي، لأن المشكل الحقيقي لا يتمثل في ندرة وقلة العقارات ولكن المشكل الحقيقي يكمن في الطبيعة القانونية لهذه العقارات خاصة الملكية العقارية الخاصة المكرسة دستوريا.

غير أنه بإلغاء قانون الاحتياطات العقارية وإصدار القانون رقم 25/90 المتضمن التوجيه العقاري المعدل والمتمم، ونتيجة لتكريسه لجملة من المبادئ²، خصوصا برفع احتكار البلديات وتكريس الملكية العقارية الخاصة وتحرير المعاملات العقارية، وكذا إنشاء الوكالات العقارية الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين³ التي حلت محل الوكالات العقارية المحلية، الأمر الذي يفسر عجز البلديات في التصرف في أملاكها العقارية التي تشكل عاؤها الترابي ومنحه للدولة التي أصبحت المحتكر الرئيسي والفاعل القوي المتحكم في مجمل إجراءات التسيير العقاري وبالتالي اتخاذ القرار في المجال العقاري يتميز بالمركزية الشديدة والهيمنة الكاملة للدولة⁴.

ب/ ظهور البناء غير الشرعية وقوانين تسوية البناء⁵

رغم قيام أدوات التهيئة والتعمير بالتقسيم التقني الدقيق للمجال، غير أن ذلك لم يمنع من ظهور بعض التعديات أو ما يعرف بالبناء غير الشرعي أو الفوضوي، الأمر الذي أدى إلى انتشار الأحياء القصديرية خصوصا على الأراضي الفلاحية، وأكبر دليل على فشل أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم المجال العمراني داخل المدينة هي سياسة التسوية التي انتهجتها السلطات الجزائرية،

¹ - انظر المادة رقم 41 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المطلب الثاني من المبحث الأول من هذا الفصل.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 408/03، المرجع السابق.

⁴ - انظر بلمرابط حنان، المرجع السابق، ص 39.

- ما يفسر ذلك : تم إنشاء لجنة استشارية على مستوى مصالح الداخلية والجماعات المحلية برئاسة وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، ولجنة وزارية مشتركة على مستوى رئاسة الحكومة . ولمزيد من التفصيل انظر : المادة 26 والمادة 27 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 408/03 المتضمن إنشاء الوكالات الولائية للتنظيم والتسيير العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك، المرجع السابق.

⁵ - البناء غير الشرعي أو البناء الفوضوي أو البناء الهش أو غير المخطط أو البناء التلقائي: هو كل بناء أقيم بدون الحصول على رخصة مسبقة أو على ترخيص. لمزيد من التفصيل انظر : غربي إبراهيم، البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011، ص 6 ومابعدها.

ففي سنة 2008 تم انتهاج سياسة جديدة تهدف إلى تسوية البناءات غير الشرعية وذلك بإصدار القانون رقم 15/08¹، الذي يرمي إلى معالجة التعديلات الواقعة على قواعد العمران من خلال وضع حد لحالات عدم إنهاء البناءات ويتم ذلك عن طريق تحقيق مطابقة البناءات، وفي بعض الأحيان يتم ذلك عن طريق رخصة البناء على سبيل التسوية ورخصة الإتمام على سبيل التسوية، وفي هذا إشارة صريحة على فشل أدوات التهيئة والتعمير في فرض تدابير ردية لاحترامها².

3/ طـول وتعقـد الإـجـراءات

من خلال دراستنا لإجراءات كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي تبين لنا أنها إجراءات إدارية معقدة ومطولة حيث أنها قد تصل إلى سنتين ونصف أو ثلاث سنوات، كما أن مدة إنجاز الدراسات، سنتان ونصف في المتوسط، حيث تكون الديناميكية الحضرية على الأرض، أسرع من وتيرة تفعيل المخططات وبالتالي تتجاوزها الأحداث وتصبح بلا جدوى، نظرا لتغير الوضع العمراني الذي كان سائدا قبل البدء في عملية إعدادها، الأمر الذي يؤدي إلى ضرورة تعديلها ومراجعتها بمجرد صدور لها لعدم ملامتها للوضع المستجد.

4/ ارتباط أدوات التهيئة العمرانية المحلية بأدوات التهيئة الإقليمية

على اعتبار أن أدوات التهيئة والتعمير والمتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي كأدوات تعمير محلية لا بد أن تتطابق وتتوافق مع مخططات التعمير التي فوقها وفق التسلسل التالي: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (S.N.A.T)، المخطط التوجيهي لتهيئة السواحل (S.R.A.T)، المخطط التوجيهي لحماية الأراضي و مكافحة التصحر، المخططات الجهوية للتهيئة العمرانية (S.R.A.T) مخططات تهيئة إقليم الولاية (S.P.A.W)³.

فالأصل أن هذه الأدوات الثلاث تشكل في مجموعها الإطار المرجعي للجماعات الإقليمية عند إعدادها لأدوات التهيئة والتعمير وتحديد أهدافها ومبادئها، وذلك وفق ما نصت عليه المادة 13 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي جاء فيها " يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية، وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير "

¹ - القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - عباس راضية، المرجع السابق، ص 140.

³ - انظر المادة 7 من القانون رقم 20/01، المرجع السابق.

غير أن الواقع يثبت عكس ذلك ، إذ لا يتم الاعتماد على هذه الأدوات عند الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي، حيث تتم المصادقة عليها من قبل الجهة الوصية دون الأخذ بعين الاعتبار أدوات التهيئة الإقليمية، الأمر الذي يطرح مشكلة توافق وانسجام مخططات التهيئة والتعمير وشغل الأراضي، مع متطلبات وأهداف الإستراتيجية الوطنية لتهيئة الإقليم وتميمته المستدامة، والتي تحدد لكل مدينة، مكانتها في هرم المدن الجزائرية، ووظائفها وتجهيزاتها وبالتالي إمكانية حدوث تعارض بينهما¹، خاصة إذا علمنا أن بعض هذه الأدوات لا يدخل ضمن صلاحيات البلدية بل تتولاها الجهة الوصية، الأمر الذي يزيد من حيرة الجماعات الإقليمية².

5/ تعدد المتدخلين في مجال التهيئة العمرانية على المستوى المحلي

يشكل تفرع القرار على المستوى المحلي إشكالية صعبة في اعتماد تسيير عمراني حقيقي، وذلك بالنظر إلى تداخل الصلاحيات حول الإشراف الكلي والحقيقي بين الجماعات الإقليمية خصوصا البلدية التي تشكل قاعدة التهيئة العمرانية وبين المديرية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية (مديرية التعمير والبناء، مديرية السكن والتجهيزات العمومية...)، على مخططات التهيئة العمرانية، فبالإضافة إلى عدم وضوح صلاحيات كل هيئة من الهيئات السابقة الذكر والغموض السائد في كيفية تنفيذ وتناغم الأعباء والمهام، فإننا نلمس الوضوح في غياب التنسيق بين مختلف المتدخلين في المدينة، مما ينعكس سلبا على انجاز مخططات التعمير، وهذا ما يؤكد عدم قدرة المتدخلين المذكورين سابقا على التكفل بالتسيير العمراني نتيجة لغياب الوضوح في أدوات التهيئة والتعمير، لذا نقترح خلق وكالة محلية للتعمير *Agence (d'urbanisme)* تفتح في كل مدينة، حيث تمثل هذه الوكالة العامل الحيوي والحلقة المفقودة للتنسيق في ميدان التعمير والتسيير العمراني في الجزائر، كما سيقع على عاتقها التكفل بإعداد ومتابعة المخططات العمرانية المختلفة من جهة ثم الإشراف على التسيير العمراني وتنظيم تدخل مختلف المتعاملين من جهة أخرى، والفكرة ليست أمرا جديدا، بقدر ما هي محاولة لاقتباس وسائل أثبتت نجاعتها في دول متقدمة في هذا المجال كفرنسا مثلا³.

¹ - لعروق محمد الهادي، مخططات التهيئة والتعمير في الجزائر بين الأهداف والممارسة الميدانية، ص 5.

² _____، نفس المرجع، ص 38 .

³ - ب خلف الله، ع كالتشريف، التعمير العفوي بين الرفض والإدماج، مقال منشور على الموقع الالكتروني:

http://www.webreview.dz/IMG/pdf/_-24.pdf يوم الاطلاع 25 ماي 2017 على الساعة 13:52.

6/ تطبيق القواعد العامة للتهيئة والتعمير في حالة غياب أدوات التهيئة العمرانية

الأصل أن تتزود كل بلدية بأدوات التهيئة العمرانية المنصوص عليها في القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم - المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، مخطط شغل الراضي¹ - إلا أنه قد يحدث وأن لا تتوفر بلدية معينة على هذه الأدوات - وأمام هذا الوضع أوجد المشرع القواعد العامة للتهيئة والتعمير ذات الطابع الاستثنائي، والتي تطبق على جميع التراب الذي لا يشمل على أدوات التهيئة العمرانية، وذلك حسب مانصت عليه المادة 3 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي جاء فيها: " مع مراعاة الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة بشغل الأراضي و في غياب أدوات التهيئة و التعمير تخضع البنيات للقواعد العامة للتهيئة و التعمير...".

وقد عرفها الأستاذ مجاجي منصور بأنها: " مجموعة القواعد العامة والوطنية، التي تطبق عند غياب أدوات التعمير، والتي تهدف إلى تحديد شروط الواجب توافرها في مشاريع البناء، قصد تحقيق توسعا عمرانيا يسمح بإبراز قيمة المناطق التي تتوفر على منجزات طبيعية أو ثقافية أو تاريخية، وكذلك حماية الأراضي الفلاحية والغابات، إلى غيرها من المناطق ذات المميزات البارزة، لا سيما فيما يخص البناء والأعمال المتعلقة به، وموقعه وكذا الهندسة المعتمدة في تشييده، وطريقة التسييج، وتهيئة هذه المناطق على نحو يسمح بحمايتها و تنميتها"².

وقد تضمن القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم المحاور التي تدور حولها القواعد العامة للتهيئة والتعمير من المادة 3 إلى غاية المادة 9 منه، الذي جعلها القانون رقم 29/90 السالف الذكر تتمحور حول القواعد التي تراعي الاقتصاد الحضري³، والقواعد المتعلقة بموقع البنايات ومظهرها الخارجي، والقواعد المتعلقة بالصحة والنظافة والأمن... الخ، أما تفصيلها فقد أسند إلى المرسوم التنفيذي رقم 175/91⁴.

¹ - انظر المادة 24 و 34 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - مجاجي منصور، النظام القانوني للترخيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 43.

³ - عرفت المادة 03 من القانون رقم 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الاقتصاد الحضري بأنه: " كل النشاطات المتعلقة بإنتاج السلع والخدمات المتواجدة في الوسط الحضري أو في المجال الخاضع لتأثيراته".

⁴ - تتمثل محاور القواعد العامة للتهيئة والتعمير حسب ما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 175/91 في:

- القواعد المتعلقة بالصحة والأمن العمومي.

- القواعد المتعلقة بمظهر البنايات.

- القواعد المتعلقة بالبنايات ذات الاستعمال السكني.

إلا أنه وبالرغم من الهدف الذي تصبو إليه القواعد العامة للتهيئة والتعمير من حيث محاولة التصدي للتعيمير العشوائي والغير الشرعي في حالة غياب أدوات التهيئة العمرانية إذ تمنح عقود التعيمير بمقتضاها إلا أنها من ناحية أخرى تؤدي إلى تماطل الجماعات الإقليمية خاصة البلدية باعتبارها الصانعة للقرارات التنظيمية المتعلقة بالتهيئة العمرانية (POS -PDAU)، كما يعاب على هذه القواعد أنها لم تحين منذ سنة 1990 وهي سنة إنشائها بموجب القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، حيث أنه وبالرغم من تعديل هذا الأخير وكذلك النصوص التطبيقية المتعلقة به¹ نتيجة الكوارث الطبيعية التي عرفت الجزائر سنتي 2001 و 2003 (فياضات باب الواد، وزلزال بومرداس)، إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير لم يمسه أي تعديل، الأمر الذي يوجب على المشرع الانتباه لهذه النقطة من خلال محاولة تعديل القواعد العامة للتهيئة والتعمير ومواكبتها للتعديلات التي طرأت على القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير وإزالة طابع الوطنية التي يعتريها، وجعلها تراعي خصوصيات كل منطقة².

مما سبق وبالرغم من الفشل الذي أظهرته أدوات التهيئة العمرانية في تنظيم أهدافها، وذلك لكونها أصبحت تشكل أدوات بسيطة على اعتبار أنها تهتم بتنظيم حقوق البناء وتحديد عدد الطوابق المرخص بها³، إلا أنه لا يمكن الاستغناء عنها، حيث أنها تساهم ولو بقدر بسيط في القضاء على البناءات الفوضوية والحفاظ على المظهر الجمالي للمدينة، والمحافظة على الأراضي الفلاحية التي تعتبر أهم هدف لها. غير أنه يجب على السلطات المعنية العمل على تحيينها وذلك بجعلها تتماشى ومتطلبات التنمية المستدامة⁴ من حيث ربط عملية إعدادها بأدوات تهيئة الإقليم حيث لا يمكن ضمان نجاعة أدوات التهيئة والتعمير إلا من خلال ذلك.

¹ - المراسيم التنظيمية المتعلقة بأدوات التهيئة والتعمير: المرسوم التنفيذي رقم 177//91 المعدل والمتمم، والمرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم.

² - مجاجي منصور، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 11.

³ - Sidi Salah Nasri Zehour – La Gouvernance urbaine une démarche incontournable pour un habiter durable (cas de l'amélioration urbaine a la cite zonaghi a Constantine) – mémoire de magister-faculté des sciences de la terre, de géographie et de l'aménagement du territoire – université des frères Mentouri Constantine – mars 2010, p 95.

⁴ - ومن أمثلة ذلك :

- انظر المادة 3 من القانون رقم 08/02، المرجع السابق.

خاتمة الفصل الأول

في خضم الإصلاحات التي باشرتتها الدولة ابتداء من سنة 1989 تبين التوجه الجديد لها من خلال محاولة توزيع الصلاحيات بين السلطات المركزية والهيئات اللامركزية - الجماعات الإقليمية- محاولة بذلك أن تسند لهذه الأخيرة العديد من الصلاحيات من بينها المهام المتعلقة بالتهيئة العمرانية، التي أولى لها المشرع عناية بالغة بصدور قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، لينتقل بذلك اهتمام السلطات العمومية من رفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد إلى محاولة تحقيق نمط عمراني منسجم ومتناسق بين أجزاء المدينة الجزائرية والحفاظ على الطابع العمراني المنظم تماشيا مع السياسة المطبقة في ميدان التهيئة العمرانية، ليتقطن بعدها المشرع إلى ضرورة إشراك المواطنين والجمعيات في الحياة العمرانية من خلال قانوني البلدية والولاية الساريين المفعول وربط عملية التهيئة العمرانية بمفهوم التنمية المستدامة.

وفي هذا الصدد، ورغبة من المشرع في محاولة ضمان نجاعة سياسة التهيئة العمرانية في بلادنا، عمل من خلال قانون التوجيه العقاري رقم 25/90 على توفير الأوعية العقارية اللازمة لها حتى تتمكن الجماعات الإقليمية من تجسيد مشاريعها وهياكلها الأساسية على أرض الواقع مكرسا بذلك حق الملكية العقارية الخاصة ورفع احتكار البلديات وتحرير المعاملات العقارية من جهة، وتنظيم وتعبئة العقار الحضري بإتباع إجراءات الشفعية الإدارية ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إضافة إلى محاولة تحويل الأراضي الفلاحية إلى أراضي عمرانية عن طريق إجراء الاسترجاع من جهة أخرى، على رغم من ثقل وطول هذه الإجراءات.

وضمن نفس التوجه، تم إصلاح وإعادة تأهيل أدوات التهيئة العمرانية، وذلك من خلال تحديث المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير واستحداث مخطط شغل الأراضي، وهذا بالنظر إلى العيوب والنقائص التي شابت أدوات التهيئة العمرانية السابقة- المخطط التوجيهي الرئيسي ومخطط التعمير المؤقت-، مجسدا من خلالها مظاهر التشاور والمشاركة والشفافية، ومحاولا بذلك الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وتحديد قوام الأراضي العامرة والقابلة للتعمير والمحافظة على المناطق الطبيعية والحساسة.

وفي الأخير تبين لنا أن البلدية تشكل القاعدة الأساسية في التهيئة العمرانية حيث تم ترجيح كفة الصلاحيات المتعلقة بهذا الميدان لصالحها إذ أنها من تتولى تكوين محفظتها العقارية لانجاز مختلف المشاريع المرتبطة بالمنفعة العمومية على مستوى إقليمها كما أنها المسؤولة على إعداد وتنفيذ أدوات التهيئة العمرانية، التي يتم إعدادها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ليتم الموافقة عليها بموجب مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي فيما بعد، أمام قصور دور الولاية في ذلك، إلا أن هذا يبدو من الناحية الشكلية

ليس إلا، ففي الغالب يتبع المهام الموكلة للبلدية عجز كبير في تجسيد هذه الصلاحيات على أرض الواقع مما يجعلها في تبعية مستمرة للولاية ومن ذلك تبعيتها للسلطات المركزية التي تمثل الفاعل الأساسي والقوي في ميدان التهيئة العمرانية ويبرز ذلك خصوصا من خلال :

حل الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم الحضريين وإنشاء الوكالات الولائية، التي أصبحت تقوم بتسيير المحفظة العقارية للبلديات، غير أنه وبمجرد صدور قرار من السلطة المركزية كفيل لتغيير وجهة الأراضي وفق ما حددتها أدوات التهيئة العمرانية، تحت غطاء إقامة مشاريع ذات مصلحة وطنية، زيادة على العجز المالي الذي تعاني منه البلديات وافتقارها إلى الكفاءات والمهارات والقدرات التقنية والمالية في إعداد وإنجاز أدوات التهيئة العمرانية، مما يجعلها تلجأ إلى المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة على مستوى الولاية بالتعمير والبناء، فينتقل القرار العمراني بذلك من المستوى المحلي إلى المستوى المركزي بصورة غير مباشرة. فبعد أن كانت الجماعات الإقليمية الفاعلة الأساسية في التهيئة العمرانية خصوصا البلدية، أصبحت مجرد منفذة لما هو صادر عن الجهات المركزية.

وبهذا وأمام محدودية دور الجماعات الإقليمية عموما، والبلدية خصوصا باعتبار أنها الفاعل الرئيسي في ميدان التهيئة العمرانية ، نتساءل عن الدور الذي تلعبه كل من البلدية والولاية في تجسيد أدوات التهيئة العمرانية على أرض الواقع، أي ماهي الوسائل المخولة لها للانتقال من التخطيط إلى التطبيق؟

الفصل الثاني

رقابة الجماعات الإقليمية للمعد للبناء وتفعيل دورها في احترام قواعد

العمران

زيادة على الدور الذي خوله المشرع للجماعات الإقليمية من حيث إعداد أدوات التهيئة العمرانية كآليات تعمل على تنظيم المجال وتحديد حقوق استخدام الأرض والبناء، فقد منح لها صلاحية إعداد الرخص والشهادات العمرانية كوسائل قانونية تعمل على احترام التوجهات العمرانية ورقابة النشاط العمراني كما تبين كيفية استعمال واستغلال الأراضي، فهي بذلك تمكن الإدارة من بسط رقابتها السابقة على المجال العمراني والمناطق ذات المميزات الخاصة، إذ أنها ترمي من خلالها إلى الموازنة بين طرفي المعادلة من حيث تحقيق المصلحة العمرانية الخاصة والمتمثلة في القيام بأشغال التهيئة والتعمير من ناحية، ومن ناحية أخرى احترام الطابع الخاص للمناطق ذات الخصوصية والقضاء على البناءات العشوائية بما يتماشى والتنمية المستدامة هذا ويعتبر المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 25 جانفي 2015 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها¹، الإطار العام المنظم لهذه الرخص والشهادات والذي تم بموجبه إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 91/176 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 307/09 (الملغى)² (المبحث الأول).

ومقارنة بالطابع الخاص الذي يتميز به مجال التهيئة العمرانية من ديناميكية متسارعة، وانتشار متزايد في البناءات غير الشرعية فقد منح للجماعات الإقليمية الحق في القيام بالمعاينات الميدانية للأشغال سواء أثناء أو بعد الانتهاء منها، خصوصا رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبار أن البلدية القاعدة الأساسية في هذا الميدان، كما عمد في كل مرة إلى التوسيع من دائرة الأعوان المؤهلين قانونا لتقصي المخالفات العمرانية واستحداث لجان وهيئات متخصصة وكل هذا بغرض تحقيق منظر جمالي بامتياز للمدن الجزائرية، مستندا

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر العدد 07 الصادرة في 12 فيفري 2015.

ملاحظة: استعمل المشرع مصطلح (عقود التعمير للدلالة على الرخص والشهادات العمرانية، إذ أنه وبالرغم من أن هذه الأخيرة ترتب حقوق والتزامات على عاتق صاحبها إلا أنها لا تعتبر من قبيل العقود، حيث تتمتع بنفس خصائص القرار الإداري وتصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة وما طلب المقدم لها من قبل المعني إلا سببا لاستصدارها. وهذا إن دل على شيء إنما يدل على عجز المشرع على التحكم في المصطلحات القانونية.

² - المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المؤرخ في 7 جانفي 2006، ج ر العدد 01 الصادرة في 8 جانفي 2006 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 307/09 المؤرخ في 22 سبتمبر 2009، ج ر العدد 55 الصادرة في 27 سبتمبر 2009 (الملغى).

في ذلك إلى جملة من الأحكام القانونية ذات الطابع الردعي فتتوعد الجزاءات بين جزاءات إدارية ومالية وأخرى سالبة للحرية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

قرارات العمران الفردية أدوات توفيق بين متطلبات التهيئة العمرانية والتنمية المستدامة

بعد إعداد الجماعات الإقليمية لأدوات التهيئة والتعمير على النحو المنصوص عليه في القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير ونصوصه التنظيمية كأدوات رقابية سابقة على النشاط العمراني، تأتي مرحلة تجسيد هذه الأدوات على أرض الواقع.

ولانتقال من مرحلة التخطيط إلى مرحلة التطبيق منح المشرع للجماعات الإقليمية سلطة إصدار تراخيص إدارية¹ كآليات تمكنها من بسط رقابتها على المجال العمراني، والمتجسدة في مجموعة من الرخص (رخصة البناء، رخصة التجزئة، رخصة الهدم) والشهادات (شهادة التعمير، شهادة التقسيم، شهادة المطابقة) كوسيلة رقابية، وقائية، تسمح بتحقيق الأهداف المدرجة في أدوات التهيئة والتعمير، والتي نظمها المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها².

وتبعا لذلك تتزايد وتتناقص أهمية هذه الرخص والشهادات بحسب درجة ارتباطها بالملكية العقارية الخاصة بمفهوم القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري ومدى خطورتها، حيث تعد رخصة البناء أهم رخصة يجب استصدارها وبهذا أفردنا لها مطلبا بأكمله (المطلب الأول) وهذا بالنظر إلى الطلبات المتزايدة عليها، لنفصل فيما بعد في كل من رخصتي التجزئة والهدم وشهادتي التعمير والتقسيم (المطلب الثاني) تاركين أمر تفصيل شهادة المطابقة في المبحث الثاني كأداة رقابة بعدية لأشغال التهيئة العمرانية.

¹ - الترخيص الإداري: صورة من صور التنظيم والتقييد التي تستخدمها الإدارة في مواجهة الأفراد، وهو وسيلة رقابية سابقة على ممارسة النشاط، فهو أسلوب وقائي لتحقيق الغايات الضابطة المتمثلة في حماية النظام العام سواء في مفهومه التقليدي أو مفهومه الحديث. لمزيد من التفصيل انظر: محمد جبريل جمال محمد عثمان، الترخيص الإداري دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1992، ص 609.

² - المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

المطلب الأول

رخصة البناء أداة رقابية وقائية

في ميدان التهيئة العمرانية، تعتبر رخصة البناء من أكثر الرخص فعالية وأهمية على وجه الإطلاق على اعتبار أنها تسمح لصاحبها بتشديد بناء جديد أو لتمديد في بناء قائم أو لتغيير في البناء الذي يمس الحيطان الضخمة أو الواجهات المطلّة على الساحات العمومية هذا من جهة، ومن جهة أخرى تمكن الجهات الإدارية والقضائية المختصة من بسط رقابتها على ميدان التهيئة العمرانية ومدى تقيد صاحبها بالالتزامات المفروضة عليه بما يتوافق والمصلحة العمرانية العامة، وللتعرف أكثر على هذه الوسيلة القانونية لابد من تحديد مفهومها ونطاق تطبيقها (الفرع الأول)، ثم تبيان الإجراءات الواجب إتباعها من أجل الحصول عليها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم رخصة البناء ونطاق تطبيقها

أمام غياب تعريف واضح لرخصة البناء، إذ اكتفى المشرع الجزائري بتحديد مجال تطبيقها دون تحديد مفهومها، وبغية تحديد الطبيعة القانونية لهذا العمل الصادر عن الجهات الإدارية المختصة، لابد من تحديد المقصود من هذه الرخصة وبيان خصائصها (أولا)، لتعرف فيما بعد على مجال أو نطاق تطبيقها (ثانيا).

أولا/ تعريف رخصة البناء *Le permis de construire*

مما درج عليه المشرع هو عدم إيراد تعاريف في القوانين تاركا أمر تفصيلها للفقهاء والقضاء، فباستقراءنا للقوانين المتعلقة بالتعمير والمنظمة للعمران في بلادنا يتبين أنها لم تضع أي تعريف لرخصة البناء، ذلك أن المشرع الجزائري اكتفى بتحديد نطاق تطبيقها دون وضع تعريف لها¹.

ونتيجة لعدم وضع المشرع لتعريف جامع مانع خاص برخصة البناء، الأمر الذي يوجب تقديم تعاريف فقهية إذ تعرف رخصة البناء على أنها:

¹ - انظر المادة 52 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

- انظر المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

" رخصة البناء عبارة عن القرار الإداري الذي تمنح الإدارة بمقتضاه الحق للشخص بالبناء بعد التأكد من توفر الشروط التي يتطلبها التنظيم في المكان المراد البناء فيه "1.

وتعرف رخصة البناء بأنها: " القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه للشخص الحق في البناء بمعناه الواسع، طبقا للقانون "2.

كما تعرف: " رخصة البناء هي القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه الحق للشخص (طبيعيا كان أو معنويا) بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران "3.

تتفق التعاريف المذكورة أعلاه على نقطة واحدة وهي أن رخصة البناء (قرارا إداريا)، غير أننا نفضل الأخذ بالتعريف الأخير ذلك لأنه جاء أكثر تفصيلا في تحديده لطبيعة رخصة البناء والغاية من إصدارها ونطاق تطبيقها من الناحية الموضوعية، وكذا الأشخاص المعنيين بطلب الرخصة، بما يتوافق والمادة 52 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والمادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

مما سبق تبين لنا أن الطبيعة القانونية لرخصة البناء على أنها قرار إداري، حيث يعرف هذا الأخير

بأنه: " تعبير إرادي صادر عن جهة إدارية بالإرادة المنفردة ويحدث أثرا قانونيا "4.

وبناء على ذلك اعتبرت رخصة البناء من قبيل القرارات الإدارية، وعلى هذا الأساس فهي تتميز بذات الخصائص التي تتميز بها القرارات الإدارية⁵:

➤ **تصرف قانوني** : وهو أول ما يميز القرار الإداري، فرخصة البناء تصرف صادر بقصد ترتيب أثر

قانوني حيث تكون ذات طابع تنفيذي أي من شأنها أن ترتب أثرا أو أذى بذاتها، كما تنتج عنها مجموعة من الحقوق والالتزامات¹.

¹ - الصرايرة مصالح، النظام القانوني لرخص البناء، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني، مجلة الحقوق، الكويت، العدد 4، 2001، ص 297.

² - بعلي محمد الصغير، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مقال منشور بمجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، الصادرة عن المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، العدد 01، مارس 2007، ص 18.

- وتعرف رخصة البناء على أنها: " قرار إداري فردي تسمح بموجبه السلطة الإدارية بالأعمال أو البناء، مع التزام المشروع و الارتفاقات المطبقة في موقع الانجاز، فهي تقنية رقابة مسبقة لاستعمال الأرض والفضاء"، لمزيد من التفصيل انظر:

-BERNARD Dokobenko, Droit de l'Urbanisme, 3 éme édition, GUILINO, Paris, 2006, p 217.

³ - عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، ط الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2005، ص 12.

⁴ - بوضياف عمار، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 17.

- عوادي عمار، القانون الإداري- النشاط الإداري - ج 2، ط 5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 93.

⁵ - ANDRE Delabadere, Droit administratif spécial presse universitaire de France, 4 éme édition, THEMIS, Paris, 1970. p 16.

➤ **صادرة عن جهة إدارية مختصة:** وهو ما يضيفي العنصر الإداري على العمل (القرار)، إذ يجب أن يصدر القرار عن سلطة إدارية سواء كانت مركزية أو لامركزية، فيكفي أن تكون الإدارة مركز القرار تنتمي إلى السلطة التنفيذية²، وهذا الحال بالنسبة لرخصة البناء التي قد تصدر عن جهة لامركزية (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي)، أو جهة مركزية (الوزير المكلف بالعمران)، فلا يمكن لأية جهة إدارية أخرى أن تمنح هذه الرخصة، وإلا تعرضت لعيب عدم الاختصاص .

➤ **عمل صادر بالإرادة المنفردة :** حيث لا يمكن أن تعتبر رخصة البناء قرارا إداريا ما لم تصدر من طرف الجهات المختصة المحددة قانونا في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالعمران كل في نطاق اختصاصه، وفق مانصت عليه المواد 67/66/65 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، وما طلب المعني إلا سببا على إصدارها³، كما يتعين على الجهة الإدارية مصدرة القرار إتباع الإجراءات الشكلية المرفقة بإصدار هذا القرار حتى لا يشكل تهديدا لمصلحة المستفيد منه، كأن يمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي ترخيصا بالبناء دون إتباع الإجراءات التي يستلزمها القانون لمنح الرخصة كعدم وجود ملف طلب الرخصة أصلا⁴.

على اعتبار أن رخصة البناء قرارا إداريا فإنها تتميز بجملة من الخصائص التي تميزها عن سائر الوثائق الأخرى⁵ وهي :

أ/ **ذات طابع حقيقي واقعي (un caractère réel):** إذ أنها لا تسلم لمجهول وهي مرتبطة بقطعة أرض سيتم تشييد بناء عليها، أو تحويل بناء موجود⁶.

¹ - بعلي محمد الصغير، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 18.
² - القول بأن رخصة البناء تنتج مجموعة من الحقوق والالتزامات، لا يعني ذلك أنها بمثابة عقد إداري بل تبقى قرار إداري تختص بإصداره جهات إدارية محددة (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي، الوزير المكلف بالعمران) بهدف الترخيص بإقامة بناء أو إجراء تغيير عليه. لمزيد من التفصيل انظر:
 - عطوي وداد، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2016، ص 25 وما بعدها.
³ - عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 270.
⁴ - بعلي محمد الصغير، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 19.
⁵ - عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 11 .
⁶ - لمزيد من التفصيل حول تمييز رخصة البناء عن غيرها من الوثائق الصادرة عن الإدارة من (الإجازة، الإذن المادي، الإخطار أو الإبلاغ، التصريح) انظر : عطوي وداد، المرجع السابق، ص 24 وما بعدها .
⁶ - بن مشرن خير الدين، رخصة البناء الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تمييز وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، د ط، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 28 .

ب/ ذات طابع مسبق¹ (*un caractère préalable*): فالمشرع أوجب الحصول على رخصة البناء قبل القيام بأي عملية بناء سواء تعلق الأمر ببناء جديد أو تغيير في بناء قائم، حيث أنه بدون هذا القرار (رخصة البناء) لا يمكن الانطلاق في أعمال البناء، والهدف من جعل رخصة البناء قرارا قريبا هو :

❖ ضمان احترام قواعد العمران، بمعنى العمل على مطابقة أعمال البناء لقواعد وأحكام قانون التهيئة والتعمير .

❖ وضع حد للأفراد في إقامة بنايات دون رخصة بناء، إذ أن هذه الرخصة لا تمنح لتسوية بنايات قائمة، فكل بناء دون رخصة يمنح الإدارة سلطة إجبار صاحبه على إزالته².

ت/ ذات طابع وقائي رقابي: فالإدارة من خلال إصدارها للقرار المتضمن رخصة البناء تهدف من وراء ذلك إلى احترام القواعد والأحكام المنصوص عليها في قانون العمران من جهة، ومن جهة أخرى ضمان التقيد الفعلي بمقاييس أدوات التهيئة والتعمير، باعتبارها تقنية رقابة مسبقة لاستخدامات الأرض³.

ث/ آداة لحماية البيئة: وذلك من خلال منع تشييد بنايات في بعض المناطق التي قد تؤثر على البيئة كالغابات والمساحات الخضراء والمناظر الطبيعية... الخ⁴.

ج/ قرار إداري انفرادي: يصدر بالإرادة المنفردة للجهة الإدارية المختصة، رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، أو الوزير المكلف بالعمران (كما سيأتي تفصيله لاحقا).

خ/ ينتج على إضفاء الطبيعة القانونية لرخصة البناء بأنها قرار إداري، أي أن الشخص المتضرر من القرار الصادر في حقه أن يطعن فيه أمام جهات القضاء الإداري⁵.

د/ تتضمن رخصة العمران احترام وضمن ترتيبات المخطط العمراني⁶: وفق ما نصت عليه المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الذي جاء فيها: " لا يمكن أن يرخص بأعمال البناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، أو مخطط شغل الأراضي غير المصادق عليه والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي...".

¹ - اقلولي أولد رايح صافية، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 145 .

² - انظر المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 05/04، المرجع السابق .

³ - ADJA Djillali, BERNARD Drobenko , op.cit, p190.

⁴ - انظر المادة 2 من القانون رقم 05/04، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

- وذلك أمام المحاكم الإدارية إذا كان القرار صادرا عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي وأمام مجلس الدولة إذا كان قرار رخصة البناء صادرا عن الوزير المكلف بالعمران. أنظر المادة 801 و 901 من القانون رقم 09/08، المرجع السابق.

⁶ - اقلولي أولد رايح صافية، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 146 .

ثانيا/ نطاق تطبيق رخصة البناء

لتحديد نطاق تطبيق رخصة البناء، لابد من تحديد هذا النطاق من حيث الأشخاص الذين لهم الحق في طلب هذه الرخصة، ثم توضيح الأماكن والأعمال التي تستوجب استصدار رخصة البناء قبل مباشرتها من طرف المعني.

1/ من حيث الأشخاص

حق البناء مرتبط بملكية الأرض¹، وهذا وفق مانصت عليه المادة 50 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم²، فطبقا لهذه المادة فإنه لا يجوز لمن لا يملك الأرض أن يطالب برخصة البناء، غير أن المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) جعلت حق البناء ليس حكرا على المالك فحسب بل وسعت من ذلك لتشمل كل من المالك، والوكيل، والمستأجر لديه المرخص له قانونا، والهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية³، وهذا ماتم النص عليه بموجب المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها⁴.

أ/ **المالك (Le propriétaire)** : على اعتبار أن حق البناء من الحقوق المرتبطة بحق الملكية، ونظرا لما ترتبه هذه الرخصة من آثار فقد منح المشرع للمالك الحق في البناء كأصل عام وذلك بإرفاق طلب رخصة البناء بنسخة من عقد ملكية مشهر لدى المحافظة العقارية في حالة اكتساب الملكية بالطرق العادية وفق مانصت عليه المادة 793 من القانون المدني، أو نسخة من شهادة الحيازة في حالة إذا ما آلت إليه ملكية العقار عن طريق التقادم وهذا وفق مانصت عليه المادة 30 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم.

ب/ **الوكيل (Le mandataire)** : هو الشخص الذي يفوض من طرف المالك الأصلي للقيام بطلب رخصة البناء لاسمه ولحسابه⁵، ويشترط أن يقدم الوكيل وكالة قانونية طبقا لنص المادة 586 من القانون المدني، غير أنه مايلاحظ على المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر قد جاءت عامة في صياغتها من حيث تحديدها لطبيعة الوكالة (عامة أو خاصة) حتى يقبل طلب الموكل لرخصة البناء شأنها في ذلك شأن المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، وأمام هذا العموم يستخلص أنه

¹ - بزغيش بوبكر، رخصة البناء آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2007، ص15.

² - انظر المادة 50 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁵ - لعشاش محمد، المرجع السابق، ص 16.

(الوكيل) يمارس الوكالة العامة وذلك طبقا للمادة 573 من القانون المدني¹.

ت/ المستأجر المرخص له قانونا (*Le locataire autorisé par le propriétaire*) : يجوز

تقديم طلب رخصة البناء من طرف المستأجر، بالنسبة للأعمال الضرورية للعين المؤجرة كإصلاح حائط آيل للسقوط أو تقوية أساسات أو ترميم الطوابق أو الأسقف المشبكة على الانهيار... الخ² بعد الحصول على إذن من طرف المؤجر حسب ما نصت عليه المادة 492 من القانون المدني³، إذ يتعين على المستأجر لإثبات صفته في طلب رخصة البناء أن يتقدم بعقد الإيجار والإذن المكتوب من المؤجر معا.

ث/ الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو النيابة: إن حق التخصيص وسيلة من

وسائل استعمال وإصلاح الأملاك الوطنية العامة، التي تحوزها الدولة أو جماعاتها الإقليمية، ويتجسد هذا الحق بموجب قرار إداري يمنح بموجبه حق الاستعمال دون حق التصرف - لأن الأملاك الوطنية العامة غير قابلة للتصرف فيها⁴ - وقد يكون التخصيص مجانيا أو بمقابل⁵، وقد يكون يمنح التخصيص للمصالح التابعة التابعة للدولة كتلك المكلفة بالتعمير أو النقل أو الري... الخ، وقد يكون لصالح الوزارات. وبهذا فصاحب التخصيص يكون له أن يطلب رخصة البناء على الأرض المخصصة، أو للقيام بالأشغال على البناء⁶.

ذ/ الحائز (*Le possesseur*): بالرجوع إلى المادة 50 من القانون رقم 29/90 نجدها لم تشر

صراحة على حق الحائز في طلب رخصة بناء على عقار تحت حيازته، غير أنه يتبين ذلك من خلال المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، وأيضا المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، اللتان اشترطتا إرفاق طلب رخصة البناء بنسخة من شهادة الحيازة التي تسلم له وفق الأشكال التي نصت عليها المادة 39 و 40 من القانون رقم 25/90 المتضمن التوجيه العقاري والمرسوم التنفيذي رقم 254/91 الذي يحدد كفايات إعداد شهادة الحيازة وتسليمها السالف الذكر .

وبذلك فصاحب شهادة الحيازة له كامل الحق في أن يطلب رخصة البناء على الأرض التي يحوزها.

¹ - انظر المادة من المادة 573 من القانون المدني، المرجع السابق.

² - انظر المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق، ولمزيد من التفصيل انظر : عطوي وداد، المرجع السابق، ص 52.

³ - انظر المادة 492 من القانون المدني، المرجع السابق.

⁴ - قرآني يسمين، النزاع الجزائي الناتج عن البناء بدون رخص - بين القانون وتطبيقه عمليا ومختلف مواقف المحكمة العليا، د ط، دار هومة، الجزائر، 2016، ص 89.

⁵ - انظر المادة 86 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق. ولمزيد من التفصيل: انظر أعمار يحيوي، المرجع السابق، ص ص 122 - 125.

⁶ - السبتي محمد، رخصة البناء، مذكرة لنيل شهادة ماجستير حقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2002، ص 28.

ج/ صاحب الامتياز¹ (*Le coucessionnaire*) : لم ينص على حق صاحب الامتياز في الحصول على رخصة البناء في القوانين المتعلقة بالتهيئة والتعمير ولا نصوصها التنظيمية، غير أنه تم النص على منحه هذا الحق بموجب المادة 51 من القانون رقم 02/97 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 المعدلة للمادة 117 من المرسوم التشريعي رقم 18/93 المتضمن قانون المالية لسنة 1994²، كما تم تأكيد ذلك بموجب المادة 11 من القانون رقم 04/08 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية³.

كما يمتد حق الحصول على رخصة البناء إلى الحاصل على عقد الشغل الخاص للأملاك الوطنية العمومية وفق مانصت عليه المادة 69 مكرر من القانون رقم 14/08 المعدل والمتمم للقانون رقم 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية⁴.

ويملك صاحب شهادة الترقيم المؤقت التي يسلمها المحافظ العقاري الحق في الحصول على رخصة البناء وذلك لكون شهادة الترقيم المؤقت ترتب نفس الآثار القانونية الناتجة عن شهادة الحيازة وفق مانص عليه قانون التوجيه العقاري⁵.

إن التوسيع من دائرة الأشخاص أصحاب الصفة في طلب رخصة البناء غير المذكورين في المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 إلى كل من صاحب حق الامتياز وشهادة الترقيم... الخ، يطرح مدى مشروعية نص المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 من حيث عدم احترام مبدأ "ارتباط حق البناء بالملكية العقارية" المنصوص عليه في المادة 50 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والمكرس قضائياً⁶، مما يعني أن حق البناء لم يعد مرتبطاً بحق الملكية فحسب بل تعداه ليشمل أصحاب الحقوق

¹ - يعرف الامتياز على أنه " نظام بموجبه تمنح الدولة قطعة أرضية لمدة محددة لمستثمر معين، قصد تحقيق مشروع اقتصادي (سلع وخدمات) لقاء دفع أجرة امتياز " ولمزيد من التفصيل انظر: أمر يحيوي، المرجع السابق، ص 134.

- أما صاحب الامتياز فهو: " صاحب حق استعمال المال العام و موضوعه كما له أن يتمتع دون سواه في إطار الغرض الذي تم من أجله ترتيب حق الامتياز و ذلك مقابل إيرادات يدفعه ""، ولمزيد من التفصيل انظر: زروقي ليلي، حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 81.

² - انظر المادة 51 من القانون رقم 02/97، المرجع السابق، المعدلة والمتممة للمادة 117 من المرسوم التشريعي رقم 18/93 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج ر عدد 88 الصادرة في 30 سبتمبر 1993.

³ - انظر المادة 11 من الأمر رقم 04/08 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج ر العدد 49 الصادرة في 3 سبتمبر 2008 المعدل والمتمم.

- حوحو رمزي، رخصة البناء وإجراءات الهدم في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة المفكر الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 4، 2009، ص 221.

⁴ - انظر المادة 69 مكرر من القانون رقم 14/08 المعدل والمتمم للقانون رقم 30/90، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 353 من القانون رقم 22/03 المتضمن قانون المالية لسنة 2004، المرجع السابق.

⁶ - بعلي محمد الصغير، تسليم رخصة البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 21.

العينية العقارية، حيث أصبح القانون يمنح رخصة البناء ضمنيا حتى لمن تحصل على المساعدة المباشرة الممنوحة من طرف الدولة لبناء سكن ريفي، وهو ماتجسده قرارات رخص البناء التي يصدرها رؤساء المجالس الشعبية البلدية في إطار البناء الريفي دون تقديم أي سند ملكية أو شهادة حيازة وفق مانص عليه القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري¹.

وأمام هذا الوضع، كان أولى على المشرع أن يراعي حق البناء الممنوح لهؤلاء الأشخاص عند إصداره للمرسوم التنفيذي رقم 19/15 خصوصا عند صياغة المادة 42 منه، الأمر الذي يستدعي ضرورة تعديلها.

2/ من حيث المكان

باستقراء القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، والمرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 19/15 تبين أن المشرع الجزائري قد أخذ بمبدأ شمولية رخصة البناء (تطبق على سائر الإقليم الوطني) حيث أنه لم يجعلها حكرا على منطقة معينة سواء كانت مدينة، بلدية، أو قرية صغيرة فالرخصة واجبة في كل الحالات².

غير أنه وبالرجوع إلى الأمر رقم 67/75 كأول قانون جزائري نظم رخصة البناء، نجده قد أعفى البلديات التي يقل عدد سكانها عن 2000 ساكن ولا يوجد بها مخطط عمراني من الحصول على رخصة بناء، حيث يكتفي فيها الطالب بالتوجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي للتصريح بالأشغال³، نفس الأمر ذهب إليه القانون رقم 02/82⁴، إلا أن الوضع تغير بموجب القانون رقم 01/85 (الملغى)⁵ الذي نص على مبدأ شمولية رخصة البناء وذلك مايتضح لنا من خلال المادة 2 منه والتي جاء فيها "لا يجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي لم يحصل مقدما على رخصة البناء سلمتها له السلطة المخولة قانونا، أن يباشر أو يقيم أي بناء كيفما كان موقعه، أو نوعه، أو استعماله.....". فالملاحظ على هذه المادة أنها قد فصلت في نطاق تطبيق رخصة البناء من الناحية الموضوعية دون أي إشارة إلى أنها تطبق على منطقة معينة دون أخرى وهذا من خلال استعمالها لعبارة "لا يجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي .." الأمر الذي يفسر أنها تسري على جميع القطر الوطني دون أي استثناء، وهذا ماتم الأخذ به بموجب المادة 50 القانون

¹ - مهزول عيسى، المرجع السابق، ص 116.

- المرسوم التنفيذي رقم 235/10 المؤرخ في 5 أكتوبر 2010، يحدد مستويات المساعدة المباشرة الممنوحة من طرف الدولة لاقتناء سكن جماعي أو بناء سكن ريفي ومستويات دخل طالبي هذه السكنات وكذا لفيئات منح هذه المساعدة، ج ر 58 الصادرة في 7 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم.

² - بزغيش بويكر، المرجع السابق، ص 19 .

³ - انظر المادة 2 من الأمر رقم 67/75 (الملغى)، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 2 من القانون رقم 02/82 (الملغى)، المرجع السابق.

⁵ - الأمر رقم 01/85 (الملغى)، المرجع السابق.

رقم 29/90 المعدل والمتمم، وبالتالي تحول اهتمام المشرع من اشتراط رخصة البناء على منطقة معينة كما وضحنا سابقا إلى تعميمها على كل القطر الوطني، وهذا نظرا لما تعرفه البلاد اليوم من توسع هائل في البناءات الفوضوية التي شوهت النسيج العمراني والمظهر الجمالي للمدينة الجزائرية.

3/ من حيث الموضوع

رغبة من المشرع في تحقيق الموازنة بين مقتضيات ومتطلبات المصلحة العامة العمرانية وبين ما تتطلبه المصلحة العمرانية الخاصة، فقد عمد إلى تحديد مجموع الأعمال الخاضعة لرخصة البناء وذلك بغرض تمكين الإدارة من بسط رقابتها على النشاط العمراني للأشخاص سواء كانت معنوية أو طبيعية، عامة أو خاصة، مجرما بذلك كل عملية بناء تتم دون الحصول المسبق على رخصة البناء، حيث تنص المادة 52 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: " تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البناء الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البناءات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية، وإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج"، والتي تعتبر مفصلة في الأعمال التي تستدعي وجوب الحصول على رخصة البناء دون إعطاء أي تفسير للمصطلحات (التشييد¹، التمديد²، التغيير³، التدعيم⁴، التسييج⁵)، في حين نجد المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) قد جاءت عامة مقارنة بنظيرتها والتي جاء فيها: " يشترط كل تشييد لبناية أو تحويل لبنانية على حيازة رخصة البناء، غير أن المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 جاءت أكثر تفصيلا من سابقتها إذ نصت على أنه: " يشترط كل تشييد لبنانية جديدة أو كل تحويل لبنانية تتضمن أشغالها

¹ - عرف المشرع البناء بموجب المادة 2 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق والتي جاء فيها: " البناء: كل بناية يوجه استعمالها للسكن أو التجهيز أو النشاط التجاري أو الإنتاج الصناعي والتقليدي أو الإنتاج الفلاحي أو الخدمات". كما عرفته المادة 3 من القانون رقم 04/11 المؤرخ في 17 فيفري 2011، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر العدد 14 الصادرة في 6 مارس 2011 على أنه: " كل عملية تشييد بناية و/أو مجموعة بنايات ذات الاستعمال السكني أو التجاري أو الحرفي أو المهني".

- التشييد: هو البناء أو إقامته لأول مرة، لمزيد من التفصيل انظر معوض عبد التواب، الوسيط في شرح تشريعات البناء، ط 2، دار الفكر العربية، مصر، 1998، ص 32.

² - التمديد: هو زيادة حجم البناءات القائمة بواسطة التوسيع طولا أو عرضا أو بالتعليق، لمزيد من التفصيل انظر:

- حمدي باشا عمر، رخصة البناء، مجلة الموثق، مجلة قانونية دورية تصدر عن الغرفة الوطنية للموثقين، العدد 8، الجزائر، 2002، ص 31.

³ - التغيير: هو تعليق المبنى أو التعديل في الواجهة الخارجية له، لمزيد من التفصيل انظر:

- G. LIELT- VEAUX, *Le nouveau champ d'application du permis de construire, droit et ville revue de l'institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction*, N° 22, ville de Toulouse, 1986, p 208.

⁴ - التدعيم: هو تقوية المبنى، كهدم جدار متصدع ثم إعادة بنائه لتقوية المبنى كله، لمزيد من التفصيل انظر: زروقي ليلي، حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 373.

⁵ - التسييج: هو إقامة جدار يحيط بالفناء الخارجي، لمزيد من التفصيل انظر: ديرم عابدة، المرجع السابق، ص 67.

تغيير: مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبنية والشبكات المشتركة العابرة للملكية حيازة رخصة البناء طبقا لأحكام المواد 49 و 52 و 55 من القانون رقم 29/90..... مع مراعاة المادة الأولى من هذا المرسوم " .

فالملاحظ على هذه المادة أنها فصلت وبدقة في المقصود بتحويل البنية وما تتضمنه من تغيير مقارنة بالمادة 52 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، وما هذا سوى تعبير عن رغبة المشرع في الحفاظ على الجانب الجمالي من جهة، ومن جهة أخرى سلامة الأبنية من الانهيار والتشويه. كما يستنتج من هذه المادة من خلال قولها: " مع مراعاة المادة الأولى من هذا المرسوم " أنه توجد بعض أعمال البناء التي لا تتطلب الحصول على رخصة البناء نظرا لطبيعتها الخاصة.

الاستثناء: (البنيات المعفاة من رخصة البناء)

إذا كانت القاعدة العامة تقضي بالزامية الحصول المسبق على رخصة البناء قبل تشييد أي بنية أو تحويلها وذلك وفق مانصت عليه المادة 52 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، فإن المشرع أورد استثناء على هذه القاعدة من خلال نص المادة 53 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم¹، كما أكدت ذلك المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) التي عوضت بموجب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15².

وعليه وبناء على هاتين المادتين نستخلص نوعين من البناء لا تخضع لرخصة البناء والتي تتجسد فيما يلي:

➤ البنيات التي تتعلق بسرية الدفاع الوطني³: والتي تتمثل في مجموع البنيات التابعة لوزارة الدفاع الوطني، حيث أنها معفاة من الحصول المسبق على رخصة البناء سواء تعلق الأمر بتشيد بنية جديدة أو إجراء تعديل أو تغيير على بنية قائمة وذلك بالنظر إلى الطبيعة الخاصة بها إذ أنها تمثل أمن الدولة ومن أمثلة هذه البنيات مركز المعلومات، مؤسسات التدريب، قواعد الصواريخ.. الخ⁴.

¹ - انظر المادة 53 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، والمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

³ - ADJA Djillali – BERNARD Brobenko, op- cit, p 191.

⁴ - فالإعفاء منوط بضابط معين وهو الاحتماء بسرية الدفاع الوطني، ولما كان ضابط الأعمال هذا لا يمكن أن يتأتى من بعض البنيات العسكرية مثل المباني العسكرية ذات الطابع المدني (السكن) والتي لا تحتاج إلى هذه الحماية فلما القول بإعفاؤها من تطبيق أحكام رخصة البناء؟، لمزيد من التفصيل انظر: - السبتى محمد، المرجع السابق، ص 17 .

➤ الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى : أعفت المادة الأولى

من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا خاصا من رخصة البناء وتتمثل في الهياكل القاعدية التابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات، إلا أن هذه المادة يشوبها نوع من اللبس والغموض ذلك لأن المشرع لم يحدد لنا ما المقصود بالهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن المرسوم التنفيذي قد أضاف استثناء (الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابع استراتيجي من الدرجة الأولى) لم يك موجودا في النص التشريعي أي المادة 53 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، فكان على المرسوم التنفيذي احترام حدود النص التشريعي، فالمرسوم التنفيذي لم يكن يوما منشئا، بل دوره تنفيذي واسمه دال عليه¹. وتجدر الإشارة أن الشروع في تشييد البناءات المتعلقة بسرية الدفاع الوطني والهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى يكون بموجب قرارات مشتركة بين الوزير المكلف بالعمران والوزير والوزراء المعنيين وهذا وفق ما نصت عليه الفقرة 3 من المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

الفرع الثاني

إجراءات الحصول على رخصة البناء

استنادا إلى الطبيعة القانونية لرخصة البناء (قرار إداري)، لا بد من إتباع جملة الإجراءات المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15، والتي تكون بتقديم الطلب (أولا) من قبل أصحاب الصفة إلى الجهة الإدارية المختصة، لتحليل الملف لدراسته والتحقق فيه (ثانيا)، ليصدر بعدها قرار منح الرخصة من عدمه وذلك بحسب مدى توافر الشروط المحددة قانونا (ثالثا).

أولا/ طلب الحصول على رخصة البناء

سبق وأن أشرنا أن طلب رخصة البناء لا يقدم إلا من ذوي الصفة² حيث أن المشرع قصر حق البناء على من له صفة من الصفات المذكورة¹، ولإثبات ذلك ألزمه المشرع بتقديم مجموعة من الوثائق، بالإضافة إلى مجموعة من المستندات الخاصة بالبناء.

¹ - السبتي محمد، المرجع السابق، ص 43.

² - المقصود بالصفة هنا هي طبيعة العلاقة التي تربط طالب رخصة البناء بالعقار انظر في ذلك:

- بعلي محمد الصغير، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 20.

1/ الوثائق التي تثبت الصفة: أوجبت الفقرة 2 من المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على طالب رخصة البناء تقديم مجموعة من الوثائق التي تثبت علاقته بالعقار والتي تتمثل فيما يلي:

➤ طلب رخصة البناء موقع من طرف صاحب الصفة وفق النموذج المبين في المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

➤ إما نسخة من عقد الملكية أو نسخة من شهادة الحيازة على النحو المنصوص عليه في القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري (أي المواد 30 و 39 وما بعدها).

➤ أو توكيلا طبقا للقانون المدني (المادة 324).

➤ أو نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص قطعة الأرض أو البناية².

➤ كما يمكن لصاحب الطلب أن يوضح أن انجاز الأشغال يخص بناية أو عدة بنايات في حصة أو عدة حصص³.

2/ الوثائق الخاصة بالبناء: زيادة على الوثائق المبينة أعلاه والتي تمكن صاحب الصفة في طلب الحصول على رخصة البناء، توجد مجموعة من الوثائق التي يتعين عليه إرفاقها بالملف، وقد قام المرسوم التنفيذي رقم 19/15 بتقسيمها إلى ثلاث أنواع على النحو المبين أدناه، والغاية من ذلك هو التأكد من مدى مطابقة المشروع لقواعد العمران وحماية البيئة،

أ/ الملف الإداري: يرفق طلب رخصة البناء بالملفات الآتية⁴:

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

➤ قرار السلطة المختصة الذي يرخص إنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة .

= عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، جوان 2007، ص 578.

¹ - أشرف توفيق شمس الدين، قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء، د ط، د د ن، مصر، 1996، ص 30.

² - كان أولى أن يستعمل المشرع مصطلح قرار إداري وليس عقد إداري وذلك نظرا للفرق الواضح بينهما من جهة ومن جهة أخرى عملا بنص المادة 84 من القانون رقم 30/90 المعدل والمتمم والتي تنص على أنه: " ينشأ ويلغى التخصيص بمقتضى قرار إداري ..".

³ - الملاحظ على الوثائق الخاصة بصاحب الصفة في طلب رخصة البناء أنها ذات الوثائق المنصوص عليها في المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المعدلة والمتممة بموجب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 307/09 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) باستثناء إرفاق الملف الذي يبين صفة طالب رخصة البناء حيث أضافت المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 ضرورة إرفاق الملف بنموذج من طلب الرخصة المرفقة بهذا المرسوم و كذلك بالقانون الأساسي في حالة ما إذا كان المالك أو موكله شخصا معنويا .

⁴ - انظر الفقرة الأولى من المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

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

➤ كما يمكن لصاحب الطلب أن يوضح انجاز الأشغال يخص بناية في حصة أو عدة بنايات في حصة أو عدة حصص¹.

ب/ ملف الهندسة المعمارية بين مدى انسجام المشروع مع قواعد العمران: لتجسيد الأهداف المتوخاة من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم المبينة في المادة الأولى منه، ولهذا ضمن المشرع هذا الملف بجملة من الوثائق والتي حددتها الفقرة 2 من المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر.

وبغية تكوين هذا الملف، منح المشرع لطالب رخصة البناء إمكانية طلب مساعدة مصالح التعمير المختصة إقليميا قصد الحصول على الرأي المسبق حول إعداد الدراسات التقنية المتعلقة بالهندسة المدنية وأجزاء البناء الثانوية²، كما يستوجب عليه إيداع باقي الملفات، بعد موافقة المصالح المختصة قصد الحصول على رخصة البناء في أجل لا يتعدى سنة واحدة، و إلا اعتبر الرأي المسبق ملغى³ والغاية من ذلك هو تجنب طالب الرخصة رفض طلبه المتعلق برخصة البناء⁴.

ت/ ملف تقني بين مدى انسجام المشروع مع قواعد حماية البيئة: بالنظر إلى الارتباط الوثيق بين البيئة والعمران وما يشكله هذا الأخير من خطر عليها فقد أدرج المشرع في الملف التقني لطلب رخصة البناء مجموعة من الوثائق التقنية⁵ ذلك بهدف الموازنة بين وظيفة السكن والصناعة والفلاحة وحماية البيئة، والتي تم النص عليها بموجب الفقرة 3 من المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

ونظرا للطابع الذي تتميز به هذه الوثائق من الدقة الشديدة، الأمر الذي يوجب الاعتماد على ذوي الخبرة والاختصاص في هذا الميدان، حيث ألزم المشرع أن تعد الوثائق المتعلقة بالتصميم المعماري

¹ - الملاحظ أن عناصر الملف الإداري المرفق بطلب رخصة البناء هي ذات العناصر المذكورة عليها في المادة عليه في المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، غير أنه تم استبدال شهادة النفع والتهيئة بشهادة قابلية الاستغلال، انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 307/09 (الملغى)، المرجع السابق.

² - انظر الفقرة 2 من المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة 3 من المادة 44 من نفس المرجع.

⁴ - نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، على إمكانية طلب مساعدة المصالح التقنية لدراسة ملف الهندسة المعمارية دون أن يحدد أجل انقضاء الرأي المسبق، انظر المادة 36 من نفس المرسوم.

⁵ - حبة عفاف، دور رخصة البناء في حماية البيئة والعمران، مقال منشور بمجلة المفكر، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 6، ديسمبر 2010، ص ص 314-316.

وبدراسات الهندسة المدنية المرفقة بطلب رخصة البناء، بالاشتراك بين مهندس معماري¹ ومهندس في الهندسة المدنية المعتمدين²، في إطار عقد تسيير المشروع³، مما يؤدي إلى تشديد الرقابة على أعمال البناء، كما اشترط المشرع ضرورة تأشير كل من المهندس المعماري والمهندس في الهندسة المدنية على الوثائق المذكورة أعلاه، دون أي استثناء⁴.

إن المرسوم التنفيذي رقم 19/15 (الحالي) جاء أكثر دقة من سابقه أي المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) من حيث تحديده لمضمون ملف طلب رخصة البناء، كما أنه قام بتقسيم الملفات المكونة لملف الطلب إلى ثلاث أقسام (إداري، الهندسة المعمارية، ملف تقني)، غير أنه أهمل إدراج أمر يعد غاية في الأهمية ألا وهو دراسة موضوع التأثير في البيئة ضمن الملف التقني للطلب، في حين تم النص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)⁵.

ثانيا/ التحقيق في طلب رخصة البناء

تعد عملية التحقيق في ملف طلب رخصة البناء تقنية أكثر منها قانونية، ولهذا جعلت المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الجهة الإدارية المختصة بتسلم طلب رخصة البناء ممثلة في رئيس المجلس

¹ - المهندس المعماري: هو كل شخص طبيعي أو معنوي، معتمد يمارس مهنة حرة ويتولى تصور انجاز البناء ومتابعته والإشراف عليه، لمزيد من التفصيل انظر: ديرم عابدة، المرجع السابق، ص 70.

² - لا يكون المهندس المعماري معتمدا إلا بعد تسجيله في الجدول الوطني للمهندسين المعماريين وأدائه لليمين القانونية وهذا حسب مانصت عليه المادة 15 والمادة 18 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم، المرجع السابق .

³ - المادة 5 من القانون رقم 05/04، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 5 من القانون رقم 05/04 المعدلة والمتممة للمادة 55 من القانون رقم 29/90، المرجع السابق. انظر المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المعدلة والمتممة للمادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

- للإشارة فإن المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) كان يستثنى بعض البنائيات من تأشير المهندس المعماري وذلك إذا كانت توجد في: إقليم بلديات محددة أو مصنفة طبقا للأحكام التشريعية أو التنظيمية التي تطبق عليهم، لا يتعدى غرض استعمال آخر غير زراعي مساحة أرضيته 160 مترا مربعا خارج المبنى، لا يتعدى غرض زراعي مساحة أرضيته 500 متر مربع خارج المبنى ، أو كما أطلق عليها (بالمشاريع القليلة الأهمية) . انظر الفقرة 2 من المادة 55 من القانون رقم 29/90، المرجع السابق، والمادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى). غير أنه بصدر المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم (المادة 4) ويتعديل القانون رقم 29/90 بموجب القانون رقم 05/04 (المادة 5)، وكذا تعديل المرسوم رقم 176/91 (الملغى) بموجب القانون رقم 03/06 (الملغى) (المادة 4)، أصبح من الواجب أن يتم إعداد مشاريع البناء من قبل مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية.

- إن اشتراط مجموع الوثائق السابقة يسمح بتحديد الجهة المسؤولة، سواء كان صاحب البناء أو المهندس المعماري ، أو المهندس المدني في حالة قيام منازعة بمناسبة إصدار رخصة البناء، أو تنفيذ أشغال البناء، وذلك بالنظر إلى الأخطار المتوقعة خلال وبعد التنفيذ، لمزيد من التفصيل انظر:

- عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة المفكر، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 03، 2008، ص 14.

⁵ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الأرض، (مصلحة التعمير على مستوى البلدية الأمانة التقنية)¹ وذلك وفق مانصت عليه المادة 61 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم²، وقد ميزت الفقرة الأولى من المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 في ملف الطلب وفق حالتين³:

أ/ إذا كان ملف طلب رخصة البناء خاص بمشاريع البناء الخاصة بالسكنات الفردية: في هذه الحالة يتم إيداع الطلب في 3 نسخ.

ب/ إذا كان ملف طلب رخصة البناء متعلقا بالمشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية: ففي هذه الحالة يتم إيداع الطلب في 8 نسخ.

وطبقا للفقرة 2 من المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا في مصلحة التعمير على مستوى البلدية الأمانة التقنية بعد التحقق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملفات المذكورة أعلاه والتأكد من مدى صلاحيتها وصحتها، بتسجيل تاريخ إيداع الطلب مقابل وصل استلام يسلمه إلى طالب الرخصة (مودع الطلب) وفق النموذج الملحق بالمرسوم رقم 19/15، وتكمن أهمية هذا الوصل في كونه وسيلة إثبات، تثبت أنه تم إيداع ملف رخصة البناء في تاريخ معين، وكذلك أداة لاحتساب الآجال القانونية للبت في طلب رخصة البناء.

1/ الجهات المختصة بالتحقيق في طلب رخصة البناء: يتناول موضوع التحقيق في طلب رخصة

البناء مدى مطابقة مشروع البناء لتوجيهات (POS) أو في حالة عدم وجوده، لتعليمات (PDAU) و/أو للتعليمات المنصوص عليها تطبيقا للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير⁴، كما ينبغي أن يراعي التحضير موقع البناية، أو البنايات المبرمجة ونوعها ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام وتناسقها مع المكان، مع الأخذ بعين الاعتبار توجيهات التعمير والارتقاقات الإدارية المطبقة على الموقع المعني، وكذا التجهيزات العمومية والخاصة الموجودة أو المبرمجة، كما يجب أن يراعي التحضير مدى

¹ - انظر الفقرة 3 من المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - انظر المادة 61 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة الأولى من المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

- حدد عدد النسخ المودعة لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) ب 5 نسخ وفي جميع الحالات دون أي تمييز في نوع البناية المزمع تشييدها.

⁴ - انظر الفقرة الأولى من المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة الفقرة الأولى من المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء الفن الجمالي، في مجال حماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي¹.

وتحقيقاً لذلك فقد ميز المرسوم التنفيذي بين الجهات التي تتولى مهمة التحقيق في طلب رخصة البناء، استناداً إلى الجهة مصدرة قرار منح رخصة البناء، وبالتالي نميز بين جهتين:

أ/ المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى البلدية : تتولى المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى

البلدية التحقيق في طلب رخصة البناء، إذا كان تسليم الرخصة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة الشباك الوحيد الذي يتم إنشاؤه على مستوى البلدية بموجب قرار ممضى من طرف رئيس الدائرة المختص إقليمياً، والذي يوضع تحت رئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، وهذا وفق ما نصت عليه المادة 48 و58 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، حيث جعلت المادة 48 الشباك الوحيد المختص الأول والأخير في التحقيق في ملف الطلب سواء كان رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس اختصاصه في إصداره للرخصة بصفته ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة².

ولعل سبب منح المشرع لهذه الاختصاصات الواسعة للشباك الوحيد للتحقيق في ملف طلب الحصول على رخصة البناء هو التشكيلة التي يتكون منها حيث أنه يضم مجموعة من الكفاءات في العديد من المجالات³.

ويرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة من خلال ممثليها في الشباك الوحيد في أجل (8) أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب، ويجب أن يفصل الشباك الوحيد للبلدية في طلبات رخص البناء في أجل (15) يوماً التي تلي تاريخ إيداع الطلب، يبلغ رأي مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الدائرة من خلال ممثل قسمها الفرعي⁴، وبالتالي تم تقليص عدد النسخ وذلك

¹ - انظر الفقرة 2 و3 من المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة الفقرة 2 و3 من المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

² - هذا على خلاف ما كان معمولاً به في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) أين كان يتم التحقيق في ملف طلب رخصة البناء من طرف مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية في كلتا الحالتين، انظر المادتين 40 و41 من نفس المرجع. كما أن ذلك يشكل تناقضاً مع المادة 65 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، مما يستوجب على المشرع تعديل المرسوم التنفيذي بما يتوافق والنص التشريعي.

³ - يتشكل الشباك الوحيد على مستوى البلدية من أعضاء دائمين (رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيساً أو ممثله، رئيس القسم الفرعي للتعمير والهندسة المعمارية والبناء أو ممثله، رئيس مفتشية أملاك الدولة أو ممثله، المحافظ العقاري المختص إقليمياً أو ممثله، مفتش التعمير رئيس القسم الفرعي = للأشغال العمومية أو ممثله، رئيس القسم الفرعي للري أو ممثله) وأعضاء مدعويين الذين يمكن أن يكونوا حاضرين أو ممثلين عند الاقتضاء (رئيس القسم الفرعي للفلاحة أو ممثله، ممثل عن كل من (الحماية المدنية، مديرية البيئة للولاية، مديرية السياحة للولاية، مديرية الثقافة للولاية، الصحة والسكن، الشركة الوطنية للكهرباء والغاز 'سونلغاز')، انظر في ذلك المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

بجعلها نسخة واحدة كما هو موضح أعلاه ، زيادة على تقليص أجل الفصل في ملف طلب رخصة البناء إلى 15 يوما، ليبلغ بعدها القرار إلى مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الدائرة من خلال ممثل قسمها الفرعي¹.

ب/ المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية: إذا كان تسليم رخصة البناء من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفقا برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في (7 نسخ) إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأيها وذلك في أجل (8) أيام من تاريخ إيداع الطلب، ويتم تحضير الملف من طرف الشباك الوحيد للولاية الذي يتم فتحه على مستوى مديرية التعمير بموجب قرار ممضى من طرف الوالي المختص إقليميا، ويضع تحت رئاسة المدير المكلف بالعمران أو ممثله، وترسل نسخة من الملف إلى المصالح المستشارة من خلال ممثليها في الشباك الوحيد، ويتعين على هذا الأخير الفصل في الطلبات في أجل (15) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب².

2/ المصالح التقبلة المستشارة: إن عملية التعمير تقوم على أسس عملية حتى يكون العمران متناسقا ومحافظا على التوازنات بين السكن والفلاحة والصناعة مع المحافظة على البيئة وعلى المعالم الطبيعية وعلى التراث الثقافي والتاريخي³، وبالنظر إلى الارتباط الوثيق لرخصة البناء بالنسيج العمراني وبالبيئة وبعده مجالات أخرى فقد ألزمت المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 مصلحة التعمير التابعة للبلدية وكذلك مصلحة التعمير على مستوى مديرية التعمير بالولاية استشارة الأشخاص العمومية والمصالح التالية:

➤ مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية .

➤ مصالح الحماية المدنية: وتستشار هذه المصالح في حالة تشييد بنايات ذات استعمال صناعي

أو تجاري، وبصفة عامة، كل بناية تستقبل لاستقبال الجمهور وكذا بالنسبة لتشييد بنايات سكنية هامة التي يمكن أن تكون موضوع تبعات خاصة، لاسيما فيما يتعلق بمحاربة الحرائق .

¹ - ميز المرسوم التنفيذي رقم 176/91 في عدد النسخ المرسل إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على الولاية وذلك بحسب الصفة التي يصدر بها الرخصة، فكانت نسخة واحدة باعتباره ممثلا للبلدية، و 4 نسخ بصفته ممثلا للدولة، كما حدد أجل الفصل في طلب رخصة البناء بشهرين، انظر في ذلك للمادتين 40 و 41 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

² - انظر المادة 49 و 59 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

- جاء في نص المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أن إرسال الملف إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران يكون قصد إبداء رأي مطابق وكأنها بذلك ألزمت هذه المصلحة بأن يكون رأيها مطابقا، حيث لا يمكنها إصدار قرار بالرفض.

³ - عباس عمار ، تشويه النسيج العمراني، الأسباب والحلول، مجلة العمران، الصادرة عن مخبر البحث في القانون والعمران والمحيط، جامعة عنابة، عدد خاص، أعمال الملتقى الوطني حول العمران، يومي 04-05 جوان 2000، ص 64.

➤ المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحية، عندما تكون مشاريع البناء موجودة في مناطق أو مواقع مصنفة في إطار التشريع المعمول به¹.

➤ مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية: حيث تطالب مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية برأيها، إذا تعلق الأمر بالبنائات والمنشآت اللازمة للري والاستغلال الفلاحي، والبنائات والمنشآت ذات المصلحة الوطنية أو اللازمة للتجهيزات الجماعية أو بالنسبة للتعديلات في البنائات الموجودة².

➤ مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية³.

وعلى النحو السابق، يقع بالمقابل على الأشخاص العمومية أو المصالح أو الجمعيات - عند الاقتضاء - الإدلاء برأيهم في أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ استلام طلب إبداء الرأي، فإذا انقضى الأجل ولم يبدوا أي رد عدا رأيهم موافقا ضمنيا، بعد تذكير مدته (48) ساعة بالنسبة للمشاريع الصناعية المستقبلية للجمهور والمشاريع التي تراعى فيها ضوابط الأمن في الدرجة الأولى فيما يخص معالجة الملفات⁴.

ثالثا/ إصدار القرار المتعلق برخصة البناء

بعد دراسة ملف طلب رخصة البناء والتحقق فيه على النحو الموضح سابقا، أصبح من اللازم إصدار قرار رخصة البناء، والذي لا يكون إلا من طرف الجهات الإدارية المختصة.

1/ الجهات المختصة بإصدار قرار رخصة البناء

منح المشرع سلطة إصدار قرار رخصة البناء إلى ثلاث جهات، والتي تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي كمبدأ عام، واستثناء تنتقل هذه السلطة إلى الوالي أو إلى الوزير المكلف بالعمران.

¹ - RDDAF Ahmed, « La protection du patrimoine culturel immobilier », Revue IDARA, E.N.A, Alger, N° 21, p 178.

² - انظر المادة 49 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - الملاحظ على المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أنها قد ذكرت نفس المصالح المستشارة في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، باستثناء مصالح الدولة المكلفة بالعمران وكذلك مصالح الدولة المكلفة بالبيئة التي لم يتم ذكرهما في ظل المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، غير أنه ما يمكن أن يعاب على المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أنها لم تشر إلى استشارة مصالح الدولة المكلفة بالصحة بالرغم من أهمية إبداء رأيها.

⁴ - انظر الفقرة 2 من المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

- في ظل المرسوم التنفيذي رقم 19/15 تم تقليص المدة الممنوحة للمصالح والأشخاص العمومية لإبداء رأيها حول ملف طلب الحصول على رخصة البناء مقارنة بالمادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) أين كانت تمنح لها مدة شهر بأكمله، بل والأكثر من ذلك فقد ذهب المشرع إلى منح هذه المصالح مدة 48 ساعة بعد انقضاء الأجل المقرر قانونا (8 أيام)، وما هذا إلا رغبة منه في الحصول على هذا الرأي، غير أنه بالمقابل لم يبين مدى إلزامية الرأي المقدم من طرف هذه المصالح، إلا أنه يمكن القول أنه غير ملزم سواء على المستوى البلدي أو الولائي الأخذ به من عدمه باستثناء رأي المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية التي يعد رأيها إلزامي، انظر في ذلك المادة 23 من القانون رقم 04/98، المرجع السابق.

أ/ اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي صاحب الاختصاص الأصيل في تسليم رخصة البناء وذلك وفق ما نصت عليه المادة 95 من القانون رقم 10/11 المتضمن القانون البلدي¹، ويفصل في طلبات رخص البناء إما بصفته ممثلاً للبلدية، وإما بصفته ممثلاً للدولة².

أ-1/ بصفته ممثلاً للبلدية: نصت الفقرة الأولى من المادة 65 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء بصفته ممثلاً للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي ويوافق رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة الوالي بنسخة من الرخصة.

أ-2/ بصفته ممثلاً للدولة: طبقاً للفقرة الثانية من المادة 65 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء بصفته ممثلاً للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي .

فإن كان تسليمها بصفته ممثلاً للبلدية يكون تحت الرقابة الإدارية للوالي إن كان تسليمها بوصفه ممثلاً للدولة فإنه يكون تحت السلطة الرئاسية للوالي³.

وعليه فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يصدر القرار المتعلق برخصة البناء في كلتا الحالتين، في المشاريع الخاصة بالبلدية والأفراد، التي لا تصنف ضمن خانة المشاريع الكبرى، والتميز بين الحالتين له أهمية في حالة الدعوى المتعلقة بالتعويض⁴.

وتجدر الإشارة أنه في كلتا الحالتين يتعين مراعاة الشروط التي حددها التنظيم بالنسبة فيما يتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات⁵.

ب/ اختصاص الوالي بمنح رخصة البناء

استثناءً على المبدأ المعروف باختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء نصت المادة 66 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، على إسناد اختصاص منح بعض رخص البناء إلى

¹ - انظر المادة 95 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

² - انظر المادة 65 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - بعلي محمد الصغير، تسليم رخصة البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 28.

⁴ - بزغيش بويكر، المرجع السابق، ص 33.

⁵ - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 سبتمبر 1992، المرجع السابق. وذلك بما يتماشى والأهداف المسطرة في القانون رقم 29/90 المعدل

الوالي وذلك بالنظر إلى أهميتها الأمر الذي يوجب سحبها من رئيس المجلس الشعبي البلدي حتى بصفته ممثلا للدولة وذلك بالنسبة لكل من :

منشآت الإنتاج، النقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية، اقتطاعات الأرض والبنائات الواقعة في المناطق السياحية أو ذات المميزات الطبيعية والثقافية البارزة، والأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد، والتي لا يحكمها مخطط شغل أراضي .

كما وسعت المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 من صلاحيته في منح رخصة البناء لكل ما يتعلق ب: التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة محلية، مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكانها 200 وحدة سكنية و يقل عن 600 وحدة سكنية .

ت/ اختصاص الوزير المكلف بالعمران بمنح رخصة البناء

نصت المادة 67 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: " تسلم رخصة التجزئة أو البناء من قبل الوزير المكلف بالتعمير بعد الاطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية "، بينما نجد الفقرة الأخيرة من المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أكثر تفصيلا من المادة المذكورة أعلاه حيث تتمثل اختصاصات الوزير المكلف بالتعمير في تسليم رخص البناء الخاصة بالمشاريع الآتية¹ :

التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة وطنية، مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية، الأشغال والبنائات والمنشآت المنجزة لحساب الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية وأصحاب الامتياز، المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة.

من خلال ماسبق يتبين أن المشرع قد اعتمد في تقسيمه لاختصاص منح رخصة البناء بين كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالعمران على أساس كثافة الأنشطة العمرانية، والتي تزداد في الحدود الجغرافية للبلديات، خاصة في مشاريع البناء الخاصة فمن منطبق تقريبا الإدارة من المواطن أن تمنح الاختصاص الواسع في منح رخصة البناء لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتدرج الاختصاص بعد ذلك للوالي ثم الوزير المكلف بالتعمير².

¹ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 155.

2/ مضمون قرار رخصة البناء

بعد الانتهاء من دراسة الطلب والتحقيق فيه فإنه يتعين على الجهة المختصة أن تصدر قرارها بشأن طلب الحصول على الرخصة، والذي قد يكون بالموافقة، أو بالرفض أو بتأجيل البت في الطلب.

أ/ قرار الموافقة على منح رخصة البناء

إذا كان طلب رخصة البناء مستوفيا لكافة الشروط والوثائق المنصوص عليها قانونا، وكانت الأعمال المراد استصدار رخصة البناء من أجلها تتطابق مع القواعد المعمول بها في مجال تعمیر والبناء، تقوم الجهة الإدارية المختصة بقبول الطلب والموافقة عليه¹، وهذا وفق مانصت عليه المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 والتي جاء فيها: " يجب تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية في جميع الحالات، خلال العشرين (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب"، ما يلاحظ على هذه المادة أنها جعلت رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المختص بتسليم رخصة البناء إلى صاحب الطلب وبصفة إلزامية وفي (جميع الحالات)، فهذه الأخيرة تعني أنه أيا كانت الجهة التي قامت بالتحقيق في الطلب فإن تسليم الرخصة يكون من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك من منطلق أن القطعة الأرضية محل طلب رخصة البناء متواجدة على إقليم البلدية التي يمثلها، زيادة إلى قربه من صاحب الطلب، وهو أمر منطقي أن يسند له هذا الاختصاص كما يفهم من نص المادة أعلاه أن تبليغ القرار يكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء كان (ايجابيا أي بقبول الطلب، أو الرفض، أو التأجيل) في أجل 20 يوما من تاريخ إيداع الطلب².

غير أن المادة 51 المذكورة أعلاه تتعارض مع مقتضيات المادة 55 من نفس المرسوم والتي أسندت مهمة تبليغ رخصة البناء وفق معيار الجهة التي قامت بدراسة الملف هي من تبلغ المعني بمحتوى القرار³، الأمر الذي يلزم السلطة التنفيذية مراعاة هذا الخلل وتعديله.

كما نصت الفقرتين الأخيرتين من المادة 55 على أنه: " توضع نسخة مؤشر عليها تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي، تحفظ نسخة مؤشرا عليها مرفقة بالقرار في أرشيف المديرية

¹ - D. Chabanol et J-D comrexelle, Droit pratique de l'urbanisme, , édition, ECONOMICA, Paris, 1988, p 178.

² - ميزت المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) في أجل تبليغ قرار رخصة البناء إلى المعني حيث جعلته (3) أشهر من تاريخ إيداع الطلب إذا كان تسليم رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية، و(4) أشهر في جميع الحالات الأخرى.

³ - انظر المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

المكلفة بالعمران على مستوى الولاية و تحتفظ السلطة المختصة التي سلمت رخصة البناء، بالنسخة الأخيرة المؤثر عليها من القرار¹.

وتكمن الغاية من نشر قرار رخصة البناء بالرغم من طابعها الفردي (القرارات الفردية)، هو اعتبار أن رخصة البناء لا تخص طالبها فحسب وإنما تتعلق بالغير الذي يرى في منحها مساسا بمصلحته وبالتالي لا يهيمه تأجيل أو رفض الرخصة لعدم تأثير ذلك على مصلحته²، وهذا ما أكدته المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 " ترخص النسخة من القرار المتضمن رخصة البناء الملصقة بمقر المجلس الشعبي البلدي لكل شخص معني بالاطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب ذلك إلى غاية انقضاء أجل سنة(1) وشهر(1)" وكذلك المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، غير أن التساؤل الذي يطرح بهذا الشأن: لماذا قصر المشرع على حصر الغاية من النشر مجرد اطلاع الجمهور، أليس من المهم هو الإشارة إلى إمكانية إثارة، طعون ضد القرار، ثم تحديد مواعيد ممارسة هذه الطعون، وما الغاية من جعل مدة النشر تدوم سنة وشهر؟ إذ لو سلمنا بأن عدم نص المشرع صراحة على حق الجمهور في الطعن ضد القرار المتعلق برخصة البناء، وإنما يفهم من النص ضمنيا، فهل يعقل أن تظل مصلحة المستفيد من الرخصة مهددة طيلة مدة السنة والشهر؟، الأمر الذي يلزم المشرع بمراجعة هذا الميعاد وذلك بتقليصه إلى أجل شهرين أو ثلاث أشهر، وتجدر الإشارة إلى أن قرار الموافقة على رخصة البناء قد يكون مصحوبا إما بتحفظ أو إلزام.

أ-1/ قرار منح رخصة البناء بتحفظ: الذي يعد قبول مبدئي لانجاز مشروع البناء لكن مع تعديل جزئي له من أجل جعله متماشيا مع التنظيم العمراني للبلدية³، كما يمكن أن تكون هذه التحفظات متعلقة بالتصميم أو بالحماية⁴. وبهذا فإنه يتعين على الجهة الإدارية المختصة بتسليم رخصة البناء في حالة إصدارها لقرار رخصة البناء بتحفظ، تسبب ذلك القرار⁵.

¹ - فالملاحظ أيضا على هذه المادة أن هناك اختلاف في عدد النسخ، فبالرجوع إلى نص المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 نجدها حددت عدد النسخ في حالة البناءات المتعلقة بالسكنات الفردية ب 3 نسخ ، في حين نجد المادة 55 قد جعلت عدد النسخ (4 نسخ)، واحدة تسلم لطالب الرخصة، والثانية للبلدية، والثالثة لمديرية التعمير على مستوى الولاية ، والأخيرة تعلق على جدران البلدية، وبالتالي من المفروض أن تكون 4 نسخ بدلا من 3 نسخ.

² - بلمرابط حنان، المرجع السابق، ص 72.

³ - بن مشرني خير الدين ، المرجع السابق، ص 95 .

⁴ - بزغيش بويكر، المرجع السابق، ص 37.

- انظر على سبيل المثال المواد 6، 7، 20، 27 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91، المرجع السابق.

⁵ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة انظر: الفقرة الأخيرة من المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

أ-2/ **قرار منح رخصة البناء بالزام** : يجب أن تشمل رخصة البناء على الالتزامات والارتفاقات التي ينبغي على الباني أن يحترمها، عندما تقتضي البنائيات تهيئة وخدمات خاصة بالموقع العمومي أو ارتفاقات خاصة¹، فلإدارة سلطة منح رخصة البناء مع اشتراط مجموعة من الالتزامات وذلك لكون مشروع البناء نظرا لطبيعته أو موقعه يحتاج إلى تهيئة وخدمات خاصة²، ففي هذه الحالة يمكن للجهة الإدارية المختصة أن تلزم صاحب الطلب بتسديد هذه النفقات وبمفهوم المخالفة أي في حالة ما إذا كانت هذه التجهيزات متوقعة ومدخلة في برنامج البلدية بموجب مخطط شغل الأراضي فلا يجوز لها إلزام الباني بذلك.

ب/ **قرار رفض منح رخصة البناء**: يشكل قرار رفض منح رخصة البناء أخطر أنواع تقييد الملكية العقارية، إذ يمكن للجهة الإدارية المختصة إصدار قرار رفض منح رخصة البناء، وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الحالات التي تلزم الإدارة برفض منح رخصة البناء، ويأخذ هذا الرفض صورتين، فيكون رفضا وجوبيا بنص القانون ، كما قد يكون جوازيا يخضع للسلطة التقديرية للإدارة.

ب-1/ **الرفض الوجوبي**: نميز بين حالتين تستلزم على الإدارة رفض منح رخصة البناء وجوبيا وهي:
الحالة الأولى: نصت الفقرة الأولى من المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) على أنه: " لا يمكن أن يرخص البناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، أو مطابقا لوثيقة تحل محل ذلك.."، في حين نصت الفقرة الأولى من المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أنه: " 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 والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو مطابقا لوثيقة تحل محل ذلك..".

استنادا لذلك وبإجراء مقارنة بسيطة بين كلتا الفقرتين يتضح لنا أن الفقرة الأولى من المادة 52 من المرسوم رقم 19/15 السالف الذكر قد جاءت أكثر مرونة من سابقتها، حيث جعلت مطابقة مشروع البناء غير مقيد بمخطط شغل الأراضي المصادق عليه فحسب كما كان معمولا به من قبل، بل ربطت المشروع بمخطط شغل الأراضي الذي في طور المصادقة عليه وتجاوز مرحلة التحقيق العمومي، وبمفهوم المخالفة

¹ - انظر المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

² - انظر المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

- كمثال على ذلك نصت عليه المادة 9 والمادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 السالف الذكر يمكن السلطة التي تسلم رخصة البناء أن تشترط لبناء عمارة للاستعمال السكني أو عمارة لاستعمال غير سكني إنجاز صاحب العمارة السكنية طرق وشبكة لتوزيع الماء الطاهر والتطهير والإنارة العمومية ومساحات لإيقاف السيارات ومساحات شاغرة ومغارس ومساحات للألعاب وترتيب للحماية من الحريق.... الخ.

متى كان مشروع البناء مخالف لمخطط شغل الأراضي سوا كان مصادق عليه أو في طور المصادقة عليه والذي لم يتجاوز مرحلة التحقيق العمومي يتعين على الإدارة أن تصدر قرارها برفض منح رخصة البناء، كما أن المادة 52 أعلاه قد نصت على إمكانية وجود وثيقة أخرى تحل محل مخطط شغل الأراضي، دون أن تبين نوع هذه الوثيقة، غير أنه الأرجح أنها شهادة التعمير.

الحالة الثانية: كما يتم رفض رخصة البناء وجوبا، إذ لا يمكن الترخيص بالبناء الذي يشيد على أراضي مجزأة إلا إذا كان مطابقا لتوجيهات رخصة التجزئة والأحكام التي يتضمنها ملف الأراضي المجزأة، أما في حالة تواجد الأرض المجزأة ضمن مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، فإن أحكام مخطط شغل الأراضي هي التي تأخذ بعين الاعتبار¹، وذلك نظرا للطابع التفصيلي الذي يتميز به هذا الأخير، ومن أمثلة رفض منح رخصة البناء وجوبا، ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، والمادة 16 من القانون رقم 06/07 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء إذ ترفض رخصة البناء إذا لم يكن الإبقاء على المساحات الخضراء مضمونا، أو إذا أدى انجاز المشروع إلى تدمير الغطاء النباتي².

ب-2/ الرفض الجوازي: منح المشرع سلطة تقديرية للإدارة في رفض رخصة البناء³، وذلك وفق ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 والفقرة 2 من المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، واستنادا لذلك فلإدارة أن ترفض منح رخصة البناء في حالة إذا كانت البلدية لا تمتلك مخطط شغل الأراضي أو أي وثيقة تحل محله، وكان مشروع البناء غير مطابق للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو التوجيهات المتضمنة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير، ويتطلب ذلك مراعاة شروط فنية معينة مثل توفر مساحة محدودة بين بنايتين متجاورتين، خاصة النوافذ الحجرات المراحيض كل حسب استعماله من حيث الطول والعرض... الخ⁴، ومن أمثلة حالات رفض رخصة البناء اختياريا: المساس بالسلامة أو بالأمن العمومي من جراء موقع البناية أو حجمها أو استعمالها⁵، إذا كانت العمارة المراد تشييدها لا تصل إليها الطرق العمومية أو الخاصة... الخ⁶.

¹ - انظر الفقرة 3 من المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - انظر المادة 16 من القانون رقم 06/07، المرجع السابق.

³ - بن عزة الصادق، المرجع السابق، ص 94.

⁴ - السبتي محمد، المرجع السابق، ص 50.

⁵ - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 8 من نفس المرجع.

- غير أنه ووفقا لما سبق يجب التمييز بين حالة الرفض الوجوبي والرفض الجوازي لمنح رخصة البناء حيث أنه في الحالة الأولى تكون سلطة الإدارة مقيدة مما يسهل على القاضي اكتشاف تعنت الإدارة ومدى تعسفها في رفض منح رخصة البناء، أما الحالة الثانية (الرفض الجوازي)، فإن السلطة = =

وفي كلتا الحالتين فإن الإدارة ملزمة بتسبب قراراتها وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 62 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم¹.

ت/ قرار تأجيل البت في الطلب: يمكن للإدارة أن تؤجل مؤقتا البت في طلب رخصة البناء، وهذا كإجراء وقائي استثنائي²، لا يمكن تطبيقه إلا في الحالات التي يحددها القانون شريطة أن يكون هذا التأجيل مسببا وأن لا يتجاوز السنة³، وقد حدد المشرع الجزائري حالتين يتم من خلالهما تأجيل البت في طلب رخصة البناء وهما:

ت-1/ إذا كانت أداة التهيئة والتعمير محل إعداد: يجوز للإدارة أن تؤجل البت في طلب رخصة البناء إذا كانت أداة التهيئة والتعمير محل إعداد وهذا وفق ما نصت عليه المادة 64 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، وكذلك المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)⁴، كما أكدت ذلك المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15⁵، والهدف من ذلك هو ضمان عدم تعارض رخصة البناء مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي الجديدين، الأمر الذي يحول دون تحقيق الأهداف المتوخاة من إعدادهما⁶.

غير أن التساؤل الذي يطرح بهذا الشأن هو أنه: إذا انقضى أجل سنة للفصل في رخصة البناء محل قرار التأجيل فما هو الحل؟⁷.

ت-2/ عندما يكون ملف طلب الرخصة موضوع استكمال بالوثائق أو المعلومات الناقصة

وهذا مانصت عليه الفقرة 2 من المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، وكذلك الفقرة 2 من 51 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر، والتي ألزمت صاحب طلب رخصة البناء

= التقديرية الممنوحة للإدارة تصعب على القاضي الإداري مراقبة مدى مشروعية القرار الصادر بشأن رفض منح رخصة البناء بناء على سلطتها التقديرية، لمزيد من التفصيل انظر: عطوي وداد، المرجع السابق، ص 104-106.

¹ - انظر المادة 62 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق. المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق

² - بزغيش بويكر، المرجع السابق، ص 40.

³ - انظر المادة 64 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 4 من القانون رقم 05/04، المرجع السابق.

⁷ - القرار رقم 20317، الصادر في 2005/05/18 عن الغرفة الإدارية بمجلس الدولة. نقلا عن عطوي وداد، المرجع السابق، ص 110. و الذي جاء فيه: "...فمتى كان لا يمكن أن يتجاوز قرار تأجيل منح رخصة البناء سنة واحدة، فإن قرار تأجيل رخصة البناء الذي تجاوز المهلة المحددة يعد تعسفي ومعرض للإبطال....".

استكمال ملف طلب الرخصة بالوثائق اللازمة، لهذا يتوقف الأجل المحدد قانونا ب 20 يوما حسب نص المادة 53 من نفس المرسوم، من تاريخ التبليغ عن هذا النقص ويسري مفعوله ابتداء من تاريخ تسليم هذه الوثائق،

ث/ حالة سكوت الإدارة: تعني بسكوت الإدارة، انتهاء الأجل القانوني الممنوح لها لتقديم جوابها على طلب رخصة البناء دون تصريح بالقبول أو الرفض¹ أو بالتأجيل، فالإشكال القانوني المطروح بهذا الشأن: هل سكوت الإدارة عن إصدار قرار رخصة البناء يفسر على أنه قبول ضمني أم أنه رفض ضمني لمنح الرخصة؟ ففي ظل القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، كان الأمر مبهما حيث لم ينص المشرع عن تفسير سكوت الإدارة هل يعتبر قرار ضمينا بالقبول، أم أنه يعد قرار ضمينا بالرفض، فتضاربت بذلك وجهات النظر بين الباحثين القانونيين، بين من يأخذ سكوت الإدارة على أساس موافقة ضمنية²، وبين من اعتبرها بمثابة رفض ضمني مستندا في ذلك للقرارات القضائية³.

إلا أن المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 فصلت في النزاع الذي كان سائدا، وعليه تكون هذه المادة قد أنهت اللبس الذي كان يكتنف سكوت الإدارة حيث اعتبرت سكوتها بمثابة قرار برفض منح رخصة البناء إذا لم تصدر الإدارة المختصة قرارها الصريح المتعلق برخصة البناء خلال الآجال القانونية المحددة، لهذا منحت طالب الرخصة الذي لم يقتنع بالرد الذي بلغ له، أن يقوم بأمرين:

ث-1/ تقديم تظلم سلمي: يقدم طعنا (تظلم إداري) مقابل وصل إيداع لدى الولاية، حيث يتوجب على الوالي إصدار قراره المعلل بالإيجاب أو الرفض في مدة 15 يوما من تاريخ إيداع الطعن، وفي حالة عدم الرد وبانقضاء الأجل المحدد لذلك يتقدم بطعن ثان أمام الوزارة المكلفة بالعمران، وهنا تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير الخاصة بالولاية بالرد بالإيجاب أو إخطار طالب الرخصة بالرفض في أجل 15 يوما⁴، وفي الأخير وفي حالة عدم اقتناعه برأي الوالي أو عدم رد هذا الأخير له أن يتوجه إلى الجهات القضائية.

¹ - حماني سجية، المراقبة التقنية للبناء، مذكرة لينل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008/2007، ص 58.

² - عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 22 .

³ - حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، المرجع السابق، ص 134.

⁴ - تجدر الإشارة أن المشرع ومن خلال نص المادتين 63 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، وكذا المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 قد أخذ بالقواعد المنصوص عليها في قانون (إ، م، إ) من حيث جعله للتظلم المرفوع إلى الجهات المختصة بإصدار رخصة البناء تظلمًا جوازيًا وهذا وفق ما نصت عليه المادة 830 من نفس القانون، كما يلاحظ أن المادة 62 المذكورة أعلاه قد جعلت للطعن المقدم أمام الإدارة المختصة بإصدار =

ث-2/ رفع دعوى قضائية: يحق لطالب الرخصة أن يلجأ إلى القضاء لمطالبة الجهة المختصة بإصدار هذه الأخيرة وإلزامها على تسليم الرخصة وذلك استنادا لما نصت عليه المادة 63 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم وكذا المادة 62 من المرسوم 19/15، فتدخل القاضي الإداري في هذا المجال يكون بهدف مراقبة مدى احترام وتقيد الإدارة بمبدأ المشروعية، الأمر الذي يخوله إلغاء قرار رخصة البناء في حالة عدم مشروعيتها كما يلزم الإدارة على إصدار قرار منح رخصة البناء في حالة ما إذا كانت مستوفية للشروط القانونية المنصوص عليها في القانون 29/90 المعدل والمتمم وكذا في المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

أما عن مدة صلاحية رخصة البناء، فلم يضع القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم ميعادا معيناً يتحدد بموجبه صلاحية رخصة البناء الذي يترتب عليه إلغاء الرخصة بمجرد انقضاء هذا الأجل بخلاف القوانين السابقة التي جعلت لها أجلا معيناً¹ وإنما جعل تحديد هذا الأجل يتم ضمن قرار رخصة البناء وذلك بحسب طبيعة المشروع وحجمه وما يتطلبه من وقت لانجازه²، وتعد رخصة البناء لاغية إذا لم تستكمل الأشغال المتعلقة بالبناء في المدة المحددة في قرار رخصة البناء، الأمر الذي يستوجب على المعني بالأمر أن يتقدم بطلب جديد لرخصة للبناء لكل مشروع أو استئناف للأشغال بعد أجل الصلاحية المحدد، وتمنح له رخصة البناء دون حاجة لإجراء دراسة جديدة و ذلك بشرطين³ :

➤ أن لا تتطور إجراءات التهيئة والتعمير وتوجيهاتها باتجاه مخالف لهذا التجديد.

➤ أن تكون الأشغال المنجزة مطابقة لرخصة البناء.

غير أن القانون رقم 15/08 ربط صلاحية رخصة البناء بالمشروع في عملية البناء، حيث تصيح

رخصة البناء غير صالحة إذا لم يشرع في البناء في أجل سنة (1) ابتداء من تاريخ تسليمه⁴،

= رخصة البناء ميعادا محددًا وهو (15) يوما أياً كانت الجهة في حين أن المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) لم يحدد ذلك الأمر الذي كان يوجب الرجوع إلى القواعد المنصوص عليها في (ق، إ، م، إ) وهذا بغية التعجيل في الفصل في الطلبات.

¹ - كانت صلاحية رخصة البناء محددة في ظل الأمر رقم 67/75 (الملغى) بسنتين (2) وذلك وفق ما نصت عليه المادة 11 منه، أما في ظل القانون رقم 02/82 (الملغى) فكانت محدد ب 3 سنوات وفق ما نصت عليه المادة 21 منه.

² انظر المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق، وعلى سبيل المقارنة انظر المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى).

³ - انظر الفقرة 2 من المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - انظر الفقرة 2 من المادة 6 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق،

- أما إذا كانت رخصة البناء مسلمة من أجل تشييد بنائية أو مجموعة من البنائيات في مرحلة أو عدة مراحل فإن إلغاء رخصة البناء يكون في حالة عدم إتمام المرحلة في الأجل المحدد في القرار المتضمن رخصة البناء، انظر الفقرة 2 من المادة 75 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة الفقرة 2 من المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 307/09 (الملغى)، المرجع السابق.

مما سبق تبين أن المشرع لم يحدد مدة معينة لصلاحية رخصة البناء، وإنما جعل ذلك يخضع للسلطة التقديرية للإدارة¹، وذلك بحسب حجم المشروع المراد إنشاؤه، غير أنه يتعين الشروع في هذه الأعمال خلال سنة من تسليم الرخصة وإلا تم إلغاؤها².

ما يمكن ملاحظته هو طول الإجراءات وتعقيدها، الأمر الذي يجعل بالمواطن يلجأ إلى إنشاء بنايات غير شرعية، كما أن إنشاء رخصة بناء على سبيل التسوية المنصوص عليها في قانون رقم 15/08، جعل من الجزاءات الموقعة في ظل القانون رقم 05/04 السالف الذكر خصوصا عندما نص على هدم كل بناء يتم دون رخصة بناء، الأمر الذي جعل هذه الرخصة لا اعتبار لها.

المطلب الثاني

رخصتي التجزئة والهدم وباقي الشهادات الأخرى

تبين في ما سبق العناية التي أولاها المشرع لرخصة البناء على اعتبار أنها المحور الرئيسي في النشاط العمراني، إلا أن هذا الأخير لا يمكن ضبطه والتحكم فيه بموجب رخصة البناء لوحدها، لذا اهتدى المشرع إلى فرض جملة من التراخيص والتي بالرغم من تعددها إلا أنها لا تقل أهمية عنها، والتي تتمثل في كل من رخصة التجزئة (الفرع الأول)، ورخصة الهدم وشهادتي التعمير والتقسيم (الفرع الثاني).

الفرع الأول

رخصة التجزئة أداة لتنظيم النسيج العمراني والحفاظ على المظهر الجمالي للمدينة

إلى جانب رخصة البناء ذات الأهمية البالغة، أوجد المشرع رخصة التجزئة التي لا تقل أهمية عنها في كونها تمكن الأشخاص من تجزئة ملكيتهم العقارية إلى عدة أجزاء، وعليه ونظرا لأهميتها وبغية الإلمام بمختلف القواعد المنظمة لرخصة التجزئة لابد من تحديد مفهومها ونطاق تطبيقها (أولا)، ثم التطرق إلى الإجراءات الواجبة الإتباع لاستصدارها والتي تعد ذات الإجراءات المتبعة للحصول على رخصة البناء (ثانيا).

¹ - لمزيد من التفصيل حول السلطة التقديرية للإدارة انظر: الطماوي سليمان محمد، المرجع السابق، ص 585 وما بعدها.

- تحدد الجهة المختصة بتسليم رخصة البناء مدة صلاحية هذه الأخيرة بناء على تقييم من طرفها آخذة بعين الاعتبار دراسات المختصين (المهندسين المعماريين والمدنيين) حيث أنه من ضمن الوثائق المكونة لملف الهندسة المعمارية مذكرة تتضمن الكشف الوصفي والتقديري للأشغال وأجال انجاز ذلك .

² - انظر الفقرة 2 من المادة 6 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- يهدف المشرع إلى إلزام المستفيد من رخصة البناء الشروع في الأشغال في مدة سنة هو إعمال رقابة الجهات المختصة ومنها رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره المسؤول الأول عن مراقبة هذه الأشغال.

أولا/ مفهوم رخصة التجزئة ونطاق تطبيقها

لا يمكن تحديد مفهوم رخصة التجزئة إلا من خلال التعرف على المقصود منها، وتحديد نطاق ومجال تطبيقها.

1/ تعريف رخصة التجزئة *Le permis de lotir*

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تعريف رخصة التجزئة حيث اكتفى بتعريف عملية التجزئة محل الرخصة وهذا ما نستشفه من خلال المادة 24 من القانون رقم 02/82 (الملغى) والتي جاء فيها: " تعد رخصة تجزئة الأراضي للبناء عملية تتمثل في تقسيم ملك عقاري أو عدة أملاك عقارية إلى قطعتين أو أكثر لغرض إقامة بناية أيا كان تخصيصها"¹.

من خلال هذه المادة يتبين أن التجزئة تكون لغرض إنشاء بناية، كما جاء في المادة 57 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي نصت: "تتطلب رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم لاثنتين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها...."، وهذا ما تطرق إليه المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)².

كما عرف القانون رقم 15/08 التجزئة بأنها: " القسمة من أجل البيع أو الإيجار أو تقسيم ملكية عقارية إلى قطعتين أو إلى عدة قطع مخصصة للبناء من أجل استعمال مطابق لأحكام مخطط التعمير"³.
فالملاحظ على هذا التعريف أنه جاء أكثر دقة في تحديده لمعنى التجزئة، حيث بين أولاً الغاية منها (القسمة لأجل البيع أو الإيجار أو البناء)، كما اشترط ضرورة مطابقة طلب الرخصة لمخطط شغل الأراضي، باعتباره المخطط التفصيلي الذي يعمل على تحديد حقوق استخدام الأرض والبناء.

ونصت المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أنها: "تتطلب 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 البناية".
من خلال هذه التعاريف القانونية يتضح لنا أن التجزئة هي عملية تقسيم ملكية عقارية إلى قطعة أو عدة قطع بغرض البناء.

¹ - انظر المادة 24 من القانون رقم 02/82 (الملغى)، المرجع السابق.

² - انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - كما نصت المادة 3 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق، على أنه: "يمنع إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية قبل الحصول المسبق على رخصة التجزئة مسلمة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، يمنع أيضا تشييد كل بناية في أي تجزئة غير مرخصة".

أما فقها فقد عرفت رخصة التجزئة بأنها: " عملية تقسيم ملكية عقارية إلى عدة قطع موجهة لإنشاء بنايات"¹.

الملاحظ على التعاريف السابقة أنها قد عرفت التجزئة كعملية ولم تعرفها كترخيص إداري، إلا يمكن تعريفها على أنها " وثيقة إدارية، تسلم على شكل قرار إداري، لكل شخص طبيعي أو معنوي متحصل على ملكية أرض، يريد القيام بعملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات إلى اثنين أو عدة قطع من أجل إقامة بنايات سكنية وهذا مهما يكن موقعها "².

فالملاحظ على هذا التعريف أنه جاء أكثر دقة مما سبقه من تعريفات، حيث أنه حدد الطبيعة القانونية لرخصة التجزئة في كونها قرار إداري كما حدد من له الحق في طلبها، بالإضافة إلى تحديده للغاية من استصدارها، غير أنه ربط رخصة التجزئة بالبنايات ذات الاستعمال السكني فحسب، في حين أنه يمكن أن يكون الهدف من التجزئة تشييد منشآت صناعية أو تجارية... الخ، فكان أولى أن يستعمل " أيا كان الغرض من استعمالها"، وعليه تعرف رخصة التجزئة على أنها:

" القرار الإداري الصادر عن السلطة المختصة قانونا تمنح بمقتضاه الحق لصاحب ملكية عقارية واحدة أو أكثر أو موكله أن يقسمها إلى قطع أو عدة قطع لاستعمالها في تشييد بناية "³.
بناء على التعريفين الأخيرين نتحدد لنا الطبيعة القانونية لرخصة التجزئة بأنها قرار إداري شأنها في ذلك شأن رخصة البناء، الأمر الذي يميزها عن باقي التصرفات القانونية الأخرى، وتتجسد خصائص هذه الرخصة في النقاط التالية:

➤ تطلب رخصة التجزئة عندما يريد المالك أو موكله تجزئة الأرض العارية لقطعتين أو أكثر قصد تشييد بناية⁴، فالعبرة في التمييز بين رخصة التجزئة المنصوص عليها في المادة 57 و 58 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم وبين شهادة التقسيم *Certificat de morcellement* التي تم ذكرها في المادة 59 من نفس القانون، تكمن في أن الأولى ترد على العقارات غير المبنية بمفهوم القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم⁵ *Foncier*، بينما ترد الثانية - شهادة التقسيم - على العقارات المبنية⁶ *Immobilière*.

¹ - JACQUINE Morand deviller , Droit de l'urbanisme, Mémentos, 4 édition, Dalloz, Paris,1998 ,p 102.

- PATRICK Gerard, op- cit, p 220.-

² - اقلولي أولاد رايح صافية، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص ص 166 - 167.

³ - عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 43.

⁴ - حجوج أم كلثوم، النظام القانوني لرخصة تجزئة و تقسيم العقار في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2010، ص 42.

⁵ - انظر المادة 2 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁶ - لم يميز المشرع بين العقارات المبنية وغير المبنية فأطلق مصطلح عقار على كليهما.

هذا خلافا لما ذهب إليه البعض¹، وبهذا الأمر الذي ننوه إليه أنه إذا كان العقار شاغرا استجوب استصدار رخصة التجزئة أما إذا كان مبينا نكون بصدد شهادة التقسيم هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن شهادة التقسيم لا تغير في حقوق البناء والارتفاعات المتعلقة بالعقار ولا تصلح كشهادة تعميم، في حين أن رخصة التجزئة تهدف إلى تجزئة الملكية العقارية إلى جزئين أو أكثر قصد انجاز بنايات جديدة²، كما تنشأ عنها أجزاء تتمتع بحقوق البناء³.

➤ إن التحويل الذي تقتضيه رخصة التجزئة بتقسيمها للملكية العقارية إلى قطعتين أو أكثر له طابع مادي، يتمثل في تغيير الحدود والأشكال الهندسية والمساحات، وطابع قانوني يتمثل في زوال وحدة عقارية وإنشاء وحدتين أو عدة وحدات عقارية جديدة، ولا يمكن إجراؤه بحرية حيث يخضع للموافقة المسبقة للسلطة الإدارية⁴، الأمر الذي يوجب شهرها بالمحافظة العقارية⁵.

➤ قرار إداري انفرادي، حيث يصدر عن جهة إدارية مختصة، متمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير⁶، كل في نطاق اختصاصه، وحسب الشكليات والإجراءات المحددة قانونا وذلك ضمانا لحقوق وحرريات ومصالح الأفراد من مخاطر زلل وارتجال وتسرع السلطات الإدارية في ممارسة مظاهر السلطة العامة التي يصبح بمقتضاها القرار الإداري مشوبا بعدم الشرعية ويصبح القرار بذلك باطلا قابلا للطعن فيه إداريا وقضائيا⁷.

➤ طلب رخصة التجزئة مرتبط بملكية العقار، وهذا وفق مانصت عليه المادة 50 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم،

➤ رخصة التجزئة تصدر في شكل قرار إداري، الذي يجب أن يكون نهائيا أي محدثا للأثر القانوني

¹ - في كون معيار التفرقة بينهما يتمثل في عدد القطع المراد انجازها، فإذا أراد المالك تقسيم ملكيته العقارية إلى قطعتين فعليه استصدار شهادة التقسيم، بينما إذا كان عدد القطع المراد انجازها يساوي أو يفوق ثلاث قطع فيكون ملزما بطلب رخصة التجزئة، لمزيد من التفصيل انظر:

- سماعين شامة، المرجع السابق، ص 221.

² - شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 47.

³ - منصور نورة، المرجع السابق، ص 59.

⁴ - مصطفى عابدة، النظام القانوني لعملية البناء في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص حقوق، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2013، ص 101.

⁵ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة الفقرة الأخيرة من المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى).

⁶ - انظر المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وانظر على سبيل المقارنة المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 307/09 المعدلة المعدلة والمتممة للمادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

⁷ - عوايدي عمار، القانون الإداري، ج2، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 123 - 125.

التمثل في منح المستفيد منه الحق في تقسيم ملكيته العقارية إلى قطعتين أو عدة قطع لاستعمالها في تشييد بناية، وبهذا يكون القضاء الإداري مختصا للفصل في المنازعات المتعلقة بها.

2/ نطاق تطبيق رخصة التجزئة

التساؤل الذي يطرح بخصوص نطاق تطبيق رخصة التجزئة، هل الأشخاص الذين لهم الصفة في طلب رخصة البناء هم ذات الأشخاص الذين لهم الحق في طلب رخصة التجزئة؟ وهل تعد رخصة التجزئة واجبة لكل عملية تقسيم لملكية عقارية غير مبنية أم لا؟

أ/ من حيث الأشخاص: خلافا لرخصة البناء التي منح المشرع الحق في طلبها إلى كل من له صفة (المالك، وكيل المالك، الحائز، المستأجر لديه أو الهيئة أو المصلحة المخصص لها...)، فإن رخصة التجزئة قد قصرها على المالك وموكله فقط، وذلك بحسب ما جاء في نص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 في أنه: "يتقدم صاحب الملكية أو موكله بطلب رخصة التجزئة..."¹، حيث تم إخراج من دائرة صاحب الصفة في طلبها كل من المستأجر لديه والهيئة المخصص لها قطعة الأرض، بينما الحائز فله أن يطلب الحصول على رخصة التجزئة استنادا لاملاكه سندا حيازيا مشهرا يخوله التصرف تصرف المالك الحقيقي مالم يقرر القضاء خلاف ذلك².

غير أن التساؤل المطروح: لماذا لم يجعل المشرع أصحاب الصفة في طلب رخصة البناء هم أنفسهم أصحاب الحق في طلب رخصة التجزئة؟ إذ يمكن للجهة التي استفادت من نزع ملكية أرض للمصلحة العامة، أن تطلب رخصة تجزئة لإقامة بنايات على هذه الأرض³.

ب/ من حيث الموضوع: إن رخصة التجزئة لازمة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، إلى قطعتين أو عدة قطع، بغرض البناء على قطعة واحدة أو على عدة قطع، فالأصل أنه يمكن الترخيص لأي مالك لقطعة أرضية يريد تقسيمها إلى أجزاء بهدف تشييد بناية، غير أن ذلك مقيد بشروط وهي:

➤ أن يكون الهدف من الحصول على رخصة التجزئة هو تقسيم القطعة الأرضية غير المبنية إلى قطعتين أو عدة قطع.

➤ أن يكون الهدف من إجراء عملية التجزئة هو تشييد بنايات على الأراضي المجزأة.

➤ عدم منح رخصة التجزئة إذا لم تكن الأرض المجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه

¹ - انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

² - انظر المادة 43 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - مصطفىاوي عابدة، المرجع السابق، ص 103.

أو تجاوزت مرحلة التحقيق العمومي، أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محله¹، والامتناع عن منح رخصة التجزئة في هذه الحالة من النظام العام، لا يجوز للإدارة مخالفته وليست لها أية سلطة تقديرية وبعد قرارها الصادر بالموافقة أي بمنح رخصة التجزئة قرارا معيبا يمكن الطعن فيه لمخالفته القانون².

➤ إمكانية تقدير الإدارة منح رخصة التجزئة في البلديات التي لا تملك مخطط شغل الأراضي أو وثيقة التعمير، إذا كانت الأرض المجزأة غير متوافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو للتوجيهات التي تضبطها القواعد العامة للتهيئة والتعمير³، وفي هذه الحالة تتمتع الإدارة المختصة بتسليم رخصة التجزئة بالسلطة التقديرية في منح الرخصة في حالة عدم توافيقها مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير ويكون قرارها مشروعاً.

➤ أن يشرع في أشغال التهيئة خلال 3 سنوات ابتداء من تاريخ تبليغ القرار المتعلق بالتجزئة⁴.

ثانيا/ إجراءات الحصول على رخصة التجزئة

نصت المادة 58 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: " في تدعيمه لطلب رخصة التجزئة يقدم طالب التقسيم ملفا يتضمن دفتر شروط يحدد الأشغال المحتملة للتجهيز وبناء الطرق السالكة التي يتعهد المالك أو الملاك بانجازها في آجال محددة، وكذلك شروط التنازل عن القطع الأرضية والمواصفات التعميرية والهندسة المعمارية وغيرها التي يجب أن تستجيب لها البناءات المزمع تشييدها ".
بناء على ما جاء في فحوى هذه المادة يتبين لنا أن رخصة التجزئة ليست مجرد القيام بعملية تقسيم لقطعة أرضية أو مجموع قطع أرضية بل هي مشروع بناء، توجب على طالبها توافر مجموعة من الشروط،

¹ - انظر الفقرة الأولى من المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة الفقرة الأولى من المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى).

² - مصطفىاوي عابدة، المرجع السابق، ص102.

³ - انظر الفقرة 2 من المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة الفقرة 2، من المادة 18، من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

⁴ - انظر الفقرة الأولى من المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق، و على سبيل المقارنة الفقرة الأولى، من المادة 24، من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

- وتجدر الإشارة أن المشرع قد استثنى بعض التجزيئات التي لا تتطلب الحصول على رخصة التجزئة والمنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 والتي تخص الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني وكذا الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني، وكذلك بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات.

كما تلزمه بإتباع مجموعة من الإجراءات والتي بالرغم من اتسامها بالطول والتعقيد إلا أنها ترمي إلى المحافظة على المصلحة العامة العمرانية.

فإصدار رخصة التجزئة لا بد أن يتقدم طالبها بطلب يتضمن مجموعة من الوثائق الثبوتية والتوضيحية إلى الجهات المختصة التي تقوم بالتحقيق فيه في الآجال المحددة قانوناً، والتي تصدر قرارها بشأن ذلك.

1/ طلب الحصول على رخصة التجزئة

حتى تصدر الجهة الإدارية قرارها المتعلق برخصة التجزئة لا بد أن يتقدم الشخص الراغب في الحصول على الرخصة بطلب مرفوق بملف يحتوي على نوعين من الوثائق، والمتمثلة في:

أ/ الوثائق التي تثبت الصفة: رأينا فيما سبق أن الشخص الذي له الحق في أن يتقدم بطلب الحصول على رخصة التجزئة هو المالك أو موكله فقط، إلا أنه يتعين على كل منهما إرفاق طلب الحصول على رخصة التجزئة الذي وضع نموذج له بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الوثائق التي تثبت صفتها كمالك أو كوكيل على النحو التالي¹: نسخة من عقد الملكية، أو توكيل طبقاً لأحكام المادة 324 من القانون المدني²، أو نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو الموكل شخصاً معنوياً.

ب/ الوثائق الخاصة بالتجزئة: والتي حددتها المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، وتتجسد من خلالها مدى انسجام طلب الرخصة مع قواعد التهيئة العمرانية وضرورة الاهتمام بالنظافة والبيئة والمحيط، خصوصاً إذا تعلق الأمر بتشييد البنايات ذات الاستعمال التجاري والصناعي³.

2/ التحقق في طلب رخصة التجزئة

يقوم طالب الحصول على رخصة التجزئة بعد استكمال الملف المطلوب للوثائق البيانية المذكورة آنفاً بتقديم طلبه، في جميع الحالات، في (5) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية التي يتم إقامة المشروع فيها، وينبغي عليه أن يتحقق من مدى مطابقة الوثائق الضرورية للنحو المنصوص عليه قانوناً، ويتم توضيح ذلك في الوصل المقدم للمعني في نفس اليوم عند إرسال طلبه وذلك وفق ماتم النص عليه

¹ - انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - نصت المادة 324 من القانون المدني، المرجع السابق على أنه: "العقد الرسمي عقد يثبت فيه موظف أو ضابط عمومي أو شخص مكلف بخدمة عامة ما تم لديه أو ما تلقاه من ذوي الشأن...".

³ - انظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وانظر على سبيل المقارنة المادة الفرقة 2 من المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

بموجب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 كما أُلزمت رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم وصل إيداع الطلب إلى المعني في نفس اليوم الإيداع¹.

بعد إيداع ملف طلب رخصة على نحو السابق، يقوم بإرسال الملف إلى الجهة المختصة للتحقيق في الملف، ثم بعد ذلك يتم استشارة المصالح المحددة قانونا لاستشارتها.

أ/ الجهات المختصة بالتحقيق في الطلب

إن أهم ما يتناوله تحضير الطلب مدى مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، أو في حال انعدام ذلك، لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو التعليمات التي تحددها القواعد العامة للتهيئة والتعمير على النحو الذي يحدده التنظيم المعمول به.

كما يتناول تحضير الطلب كذلك الانعكاسات التي يمكن أن تتجر عن انجاز الأراضي المجزأة، فيما يخص النظافة والملائمة الصحية وطابع الأماكن المجاورة أو مصالحتها وحماية المواقع أو المناظر الطبيعية أو الحضرية، وكذا الانعكاسات في ميدان حركة المرور والتجهيزات العمومية ومصالح المنفعة العامة والمالية للبلدية².

واستنادا لذلك فقد ميز المشرع في الجهة التي تتولى التحقيق في طلب رخصة التجزئة، تبعا للجهة التي أوكل لها تسليم رخصة التجزئة³، وعليه نميز بين جهتين :

أ- 1/ المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى البلدية: نصت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أنه: "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"، وعليه وبناء على ما ورد في هذه المادة تتولى مصلحة التعمير على مستوى البلدية التحقيق في طلب رخصة التجزئة إذا كانت هذه الأخيرة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء كان يتصرف باعتباره ممثلا للبلدية أو للدولة في حالة مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، ويتم دراسة الملف من طرف الشباك الوحيد للبلدية، الذي

¹ - كما أن المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) قد جعل رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يقوم بتسليم طلبات رخص التجزئة. انظر في ذلك للمادة 10 منه.

² - انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. انظر على سبيل المقارنة المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 61 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

يتعين عليه إرسال نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة من خلال ممثليها في الشباك الوحيد، وذلك في أجل (8) أيام التي تلي تاريخ إيداع الملف، ويفصل الشباك الوحيد في طلب رخصة التجزئة في أجل 15 يوما الموالية لتاريخ إيداعها، فالملاحظ على هذه المادة أنها جعلت من الشباك الوحيد البلدي هو المختص بدراسة ملفات طلبات رخصة التجزئة سواء كان رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية أو ممثلا للدولة¹، كما تم تخفيض عدد النسخ إلى نسخة واحدة²، زيادة على تقليص أجل الفصل في ملف الطلب وذلك بجعله 15 يوما من تاريخ إيداع الطلب بعدما كان محددًا بشهرين³.

أ-2/ مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية: جاء في نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أنه: " في حالة عدم وجود مخطط شغل أراض مصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو 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"، أحيات هذه المادة هي الأخرى إجراءات إعداد رخصة التجزئة إلى نفس الإجراءات المتبعة لإعداد رخصة البناء، وعليه فإذا لم تتوافر البلدية على مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو لم يتجاوز بعد مرحلة التحقيق العمومي أو إذا كان تسليم الرخصة يعود إلى الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفقا برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية، في (7) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران لإبداء رأيها، وذلك في أجل (8) أيام التالية لتاريخ إيداع الطلب، ويتم دراسة الملف من طرف الشباك الوحيد على مستوى الولاية⁴، ثم ترسل نسخة من الملف إلى المصالح المستشارة من خلال ممثليها في الشباك الوحيد للولاية، ويلتزم هذا الأخير بالفصل في ملف الطلب في أجل 15 يوما الموالية

¹ - كانت تتم الدراسة على مستوى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، انظر الفقرة الأولى من المادة 15 من نفس المرسوم.

- يلاحظ أن المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 جاءت متناقضة مع فحوى المادة 65 من القانون رقم 29/90 التي جعلت تسليم رئيس المجلس الشعبي البلدي لرخصة التجزئة بصفته ممثلا للبلدية في حالة وجود مخطط شغل الأراضي، وباعتباره ممثلا للدولة في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي الاطلاع على الرأي الموافق للوالي، وفي هذا عدم احترام لمبدأ تدرج القواعد القانونية، فكيف لنص لاحق أن يناقض نصا أسمى منه؟.

² - على خلاف ما كان معمولا به في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) الذي جعلها (4) نسخ في حالة ما إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية، و(8) نسخ إذا كان ممثلا للدولة، انظر الفقرة الأولى من المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة 3 من المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وانظر على سبيل المقارنة المادة 14 و 16 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

لتاريخ إيداع الطلب¹، وفي هذه الحالة، يرسل الشباك الوحيد المكلف بدراسة الملف (4) نسخ من الملف إلى الهيئة المختصة في أجل شهر واحد (1) ابتداء من تاريخ إيداع الملف على مستوى البلدية².

ب/ المصالح التقنية المستشارة: على غرار رخصة البناء أين كانت تستشار مجموعة من المصالح والهيئات العمومية (الجمعيات عند الاقتضاء) أثناء التحقيق في ملف طلب رخصة البناء، فقد أخضع المشرع رخصة التجزئة لنفس الإجراء وتستشار بذلك نفس الجهات التي يتم استشارتها في ملف طلب الحصول على رخصة البناء، حيث تجمع المصلحة المكلفة بتحضير طلب رخصة التجزئة، الآراء والموافقات تطبيقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها³.

ويعد الأشخاص العموميون والمصالح التي تمت استشارتها ولم يصدرها رداً في أجل (15) يوماً ابتداء من يوم استلام طلب إيداع الرأي، كأنهم أصدرها رأيهم بالموافقة، كما ينبغي على المصالح والأشخاص العموميون وفي جميع الحالات إرجاع الملف المرفق بطلب إيداع الرأي ضمن الآجال نفسها وذلك وفق ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15⁴.

كما أوكلت الفقرة الأخيرة من المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر إجراءات التحقيق إلى نفس الإجراءات المنصوص عليها بالنسبة للتحقيق في المنفعة العمومية المنصوص عليها في القانون رقم 11/91 المعدل والمتمم⁵، الأمر الذي يفيد أن مشروع التجزئة هام وخطير في نفس الوقت يمس المصلحة العامة هذا ما جعل إجراء تحقيق حول تجزئة أمر ضروري⁶، كما يمكن أن تقترح المصلحة المكلفة بالمكلف بالتحضير على السلطة المختصة، كيفية المساهمة عند الاقتضاء في مصاريف تنفيذ التهيئة والتجهيزات العمومية التي تفرضها على صاحب الطلب⁷.

¹ - انظر المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وانظر على سبيل المقارنة المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

² - انظر الفقرة 2 من المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى). المرجع السابق.

⁴ - فالملاحظ على المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أنها جاءت موافقة للمادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) باستثناء المدة الممنوحة لهذه الأشخاص العمومية والمصالح من أجل إيداع رأيها حيث تم تقليص المهلة من شهر واحد إلى 15 يوماً، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على رغبة المشرع في تحقيق السرعة والقضاء على بيروقراطية الإدارة وما تشكله من إجحاف في حق المواطنين .

⁵ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

⁶ - حجوج أم كلثوم، المرجع السابق، ص 52-53.

⁷ - انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. و على سبيل المقارنة المادة 13، من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى).

3/ إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة

أسند المشرع صلاحية إصدار قرار رخصة التجزئة إلى ثلاث جهات (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي أو الوزير المكلف بالعمران)، والذي يأخذ عدة أشكال (موافقة، قبول أو رفض، أو التأجيل، كما قد تسكت الإدارة عن إصداره رغم فوات الآجال القانونية).

أ/ الجهات المختصة بإصدار قرار رخصة التجزئة: لا يسند هذا الاختصاص إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي فحسب، بل قد يكون أيضا من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران، وهذا وفق ما نصت عليه المواد 67/66/65 من القانون رقم 29/90 والمادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15¹.

أ-1/ اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة التجزئة

نصت المادة 65 من القانون رقم 29/90 على أنه: "....تسليم رخصة التجزئة أو البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته ممثلا للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي ويوافق رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة بنسخة من الرخصة. ممثلا للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي " .

وعليه فأساس إسناد اختصاص تسليم الرخصة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرتبط بوجود أو عدم وجود مخطط شغل الأراضي، حيث جعلت رئيس المجلس الشعبي البلدي مختصا بتسليم رخصة التجزئة بصفته ممثلا للبلدية في حالة وجود مخطط شغل الأراضي، وبصفته ممثلا للدولة في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي، في حين نجد المادة 14 والمادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 قد خالفتا المادة 65 المذكورة أعلاه، حيث جعلت المادة 14 رئيس المجلس الشعبي البلدي مختصا بتسليم الرخصة بصفته (ممثلا للبلدية والدولة) في حالة ما إذا كان مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، بينما إذا كان مخطط شغل الأراضي غير موجود ولم يتجاوز مرحلة التحقيق العمومي فيكون الوالي هو المختص بتسليم الرخصة²، بعدما كان دوره يتمثل في إبداء الموافقة فقط³، وبهذا يتعين على المشرع إعادة صياغة المادة 14 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وذلك بما يتوافق مع المادة 65 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم إعمالا لمبدأ تدرج القواعد القانونية.

¹ - نصت المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أنه: " تسلم رخصة التجزئة في شكل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو المختص إقليميا، أو عن الوزير المكلف بالعمران، حسب الحالة".، وانظر على سبيل المقارنة المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 307/09 المعدلة و المتممة للمادة 23 من الرسوم التنفيذية رقم 176/91 (الملغى).

² - انظر المادتين 15 و 16 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 65 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

أ-2/ اختصاص الوالي بمنح رخصة التجزئة

نصت المادة 66 من القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم على انه يختص الوالي بتسليم رخصة التجزئة في الحالات التالية:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية.
 - منشآت الإنتاج، النقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية.
 - اقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44، 45، 46، 48، 49 من القانون رقم 29/90 التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه،
- كما أضاف المرسوم التنفيذي رقم 19/15 اختصاصه بالمشاريع ذات الأهمية المحلية، المشاريع الواقعة في منطقة غير مغطاة بمخطط شغل الأراضي¹.

أ-3/ اختصاص الوزير المكلف بالعمران بمنح رخصة التجزئة

يكون الوزير المكلف بالتعمير مختصا بتسليم رخصة التجزئة بالنسبة للمشاريع المهيكلة ذات المنفعة الوطنية أو الجهوية وذلك بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي المختص أو الولاية المختصين²، كما أضافت المادة 15 إلى اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بتسليم رخصة التجزئة بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية الوطنية³.

تجدر الإشارة أن المعيار المعتمد من طرف المشرع في تحديده لاختصاص كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير بشأن منح رخصة التجزئة معيار غير واضح ودقيق، كونه اعتمد على مصطلحات فضفاضة (جهوية، محلية، وطنية...)، الأمر الذي يشكل صعوبة في تحديدها، فكان أولى أن يضع مساحات محددة قانونا يتم بموجبها إسناد الاختصاص إلى الجهة المختصة بإصدار الرخصة، مثلما فعل في رخصة البناء⁴.

ب/ مضمون قرار رخصة التجزئة

بعد دراسة الملف من طرف الجهات المختصة على النحو المبين أعلاه، تقوم بإصدار قرارها للفصل في الطلب الذي يكون بالموافقة أو الرفض أو تأجيل الفصل فيه إلى حين.

¹ - انظر 3 من المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق..

² - انظر المادة 67 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة 4 من المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 49 من نفس المرجع.

ب-1/ قرار الموافقة على منح رخصة التجزئة: بتوافر مجموع الشروط المنصوص عليها قانونا تقوم الجهة الإدارية المختصة (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي، الوزير المكلف بالعمران) بمنح رخصة التجزئة إلى طالبها، ويتم تبليغ القرار المتضمن رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في غضون الشهرين (2) المواليين لتاريخ إيداع الطلب، وذلك عندما يكون تسليم رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية أو الدولة، وفي غضون ثلاثة (3) أشهر في جميع الحالات الأخرى، وذلك وفق ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر،¹ وبمنح رخصة التجزئة إلى طالبها، يقع على عاتق هذا الأخير جملة من الالتزامات² منها ما هو وجوبي ومنها ما هو جوازي على النحو التالي:

➤ الالتزامات الوجوبية³: والمتمثلة في: إحداث شبكات الخدمة وتوزيع الأرض المجزأة إلى شبكة من الطرق والماء والتطهير والإنارة العمومية والطاقة والهاتف، مساحات توقف السيارات والمساحات الخضراء وميادين الترفيه، كما يمكن الترخيص بتنفيذ هذه الأشغال على مراحل.

➤ الالتزامات الحوازية⁴: كتخصيص بعض المواقع المهيأة لبناء تجهيزات عمومية وللبناء ذات الاستعمال التجاري أو الحرفي وإقامة 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 انجاز مشروع الأرض المجزأة، تعديل أو إلغاء أحكام دفتر الشروط، عندما تكون مخالفة لطابع الأرض المجزأة، وذلك بموجب قرار من الوالي بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي وإجراء تحقيق عمومي وذلك قصد التمكن من انجاز عمليات البناء طبقا لأحكام مخطط شغل الأراضي⁵.

¹ - نصت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) على أنه: "يبلغ المقرر المتضمن رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في غضون الأشهر الثلاثة (3) أشهر الموالية لتاريخ إيداع الطلب و ذلك عندما يكون تسليم رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية، و في غضون أربعة أشهر في جميع الحالات الأخرى ."

² - هي شروط تضعها الإدارة لضمان حسن سير عملية التجزئة.

³ - انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 20 من نفس المرجع.

⁵ - انظر الفقرة الأولى من المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق، وعلى سبيل المقارنة الفقرة الأولى من المادة 21 من المرسوم

التنفيذي رقم 176/91 (الملغى).

ويحدد هذا القرار (قرار منح رخصة التجزئة) التوجيهات التي يتكفل بها صاحب الطلب ويضبط الإجراءات وارتفاعات المصلحة العامة التي تطبق على الأراضي المجزأة، كما تحدد آجال انجاز أشغال التهيئة المقررة¹.

ويبلغ القرار إلى صاحب الطلب وإلى مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية، مرفقا بنسخة من الملف الذي يتضمن تأشيرة على دفتر الشروط والمخططات التي تحدد القطع الأرضية المبرمجة مع رسم شبكة الطرق وإقامة الأشكال العمرانية المبرمجة وطبيعتها من طرف²:

- مصالح التعمير على مستوى البلدية في حالة تسليم الرخصة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- المصالح المكلفة بالعمران على مستوى الولاية في حالة تسليم الرخصة من طرف الوالي.
- المصالح المكلفة بالعمران على مستوى الوزارة المكلفة بالعمران في حالة تسليم الرخصة من طرف الوزير المكلف بالعمران.

توضع نسخة من الملف مؤشرا عليها تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي بموقع وجود الأرض المجزأة، و تحفظ نسخة أخرى بأرشيف الولاية، وتحفظ نسخة الأخيرة منه لدى السلطة المختصة التي سلمت رخصة التجزئة³.

كما تقوم السلطة التي وافقت على تجزئة الأرض بنشر قرار التجزئة على نفقة صاحب الطلب بمكتب الحفظ العقاري خلال الشهر الذي يلي تاريخ تبليغه، وذلك طبقا للتشريع المعمول به والمتعلق بالإشهار العقاري⁴، وذلك نظرا للأثر القانوني لرخصة التجزئة، الذي يتمثل في إنهاء الوحدة العقارية الأصلية وإنشاء وحدات عقارية جديدة.

ب-2/ قرار تأجيل الست في الطلب: يمكن للسلطة المختصة بإصدار رخصة التجزئة تأجيل الفصل في طلب الحصول على الرخصة وذلك وفق ما نصت عليه المادة 64 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم⁵، وذلك خلال الأجل المحدد لتحضير رخصة التجزئة، والذي لا يمكن أن يتجاوز مدة سنة من تاريخ إصداره، وفق ما جاء في نص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف اذكر والتي نصت على

¹ - انظر الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - انظر الفقرة 3 من المادة 22 من نفس المرجع.

³ - انظر الفقرة 4، 5، 6 من المادة 22 من نفس المرجع.

⁴ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة الفقرة الأخيرة من المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 307/09 (الملغى)، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 64 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

أنه: " يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة محل قرار تأجيل يتم الفصل فيه طبقاً لأحكام المادة 64 من القانون رقم 29/90 يصدر قرار تأجيل الفصل خلال الآجال المحددة للتخصيص ولا يمكن أن تتجاوز آثاره سنة واحدة "، وهذا ماتم النص عليه أيضاً بموجب المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى).

وعلى ذلك لا يمكن تأجيل البت في طلب رخصة التجزئة إلا باحترام شرطين أساسيين:

- أن تكون أداة التهيئة والتعمير (POS) قيد الإعداد.
 - أن يصدر قرار تأجيل الفصل خلال الآجال المحددة للتخصيص، وأن لا تتجاوز آثاره سنة واحدة.
- كما يتم تأجيل رخصة التجزئة، إذا كان ملف طلب رخصة التجزئة موضوع استكمال بالوثائق أو المعلومات التي ينبغي على صاحب الطلب أن يقدمها، أو عندما يكون الملف محل أمر بإجراء تحقيق عمومي¹.

ب-3/ قرار رفض منح رخصة التجزئة: في حالة عدم استيفاء ملف طلب رخصة التجزئة لكامل الشروط المنصوص عليها تشريعياً أو تنظيمياً، فإن السلطة المختصة بتسليم الرخصة تصدر قرارها برفض تسليم رخصة التجزئة على النحو التالي:

➤ **رفض منح رخصة التجزئة وجوبياً:** وهي الحالة التي تكون فيها سلطة الإدارة المختصة بتسلم الرخصة مقيدة، إذ تكون ملزمة بإصدار قرار الرفض، وهذا في حالة ما إذا كانت الأرض المجزأة غير موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوزت مرحلة التحقيق العمومي، أو غير مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محله².

➤ **رفض منح رخصة التجزئة حوالياً:** وهي الحالة التي تكون للإدارة المختصة بتسليم رخصة التجزئة السلطة التقديرية في منح أو رفض منح رخصة التجزئة، وذلك إذا ما كانت البلدية التي تقع القطعة الأرضية محل طلب رخصة التجزئة فيها لا تمتلك مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوزت مرحلة التحقيق العمومي أو غير مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محله، أو إذا كانت الأرض المجزأة غير موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو للتوجيهات التي تضبطها القواعد العامة للتهيئة والتعمير على النحو الذي يحدده التنظيم المعمول به³.

¹ - انظر الفقرة 2 من المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وانظر على سبيل المقارنة الفقرة 2 من المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

² - انظر الفقرة الأولى من المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة 2 من المادة 17 من نفس المرجع.

ب-4/ حالة سكوت الإدارة: أزال المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر اللبس الذي كان يكتنف المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) والذي لم يتطرق لحالة سكوت الجهات المختصة بإصدار قرار رخصة التجزئة سواء بالموافقة أو الرفض أو التأجيل رغم انقضاء الأجل، وذلك من خلال نص المادة 31 منه والتي فسرت سكوت الإدارة المختصة بإصدار قرار رخصة التجزئة أيا كانت صورته قرار ضمني بالرفض، كما خولت للمعني أن يودع طعنا لدى الجهة الإدارية المختصة (الولاية، الوزير المكلف بالعمران) أو أن يرفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة¹.

أما عن مدة صلاحية رخصة التجزئة فقد جعل لها المشرع عمرا محددًا يجعله غير ذي فائدة²، حيث يصبح منقضيا أي ملغى إذا لم يتم الشروع في أشغال التهيئة خلال أجل (03) سنوات من تاريخ إصدار هذا القرار³.

وبتحديد المشرع لمدة انجاز أشغال الاستغلال والتهيئة المرتبطة برخصة التجزئة، يكون قد وضع حدا لتماطل الإدارة المختصة بإصدار رخصة التجزئة من جهة، ومن جهة أخرى يصبح المعني بالرخصة القيام بتلك الأشغال في الآجال المحددة، وفي هذا الصدد تم استحداث فرق أعوان بموجب القانون رقم 15/08 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها مكلفة بالمتابعة والتحري حول إنشاء التجزئات أو المجموعات السكنية تنشأ لدى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية ومصالح البلدية كما تؤهل هذه الفرق بغلق الورشات غير القانونية⁴.

بالرغم من الأهداف التي ترمي إليها الدولة من خلال إنشائها للتجزئات وتوزيعها على المواطنين إما عن طريق البيع⁵ أو الكراء فإن ذلك ما هو إلا اعتراف ضمني من طرفها عن عجزها في التكفل بمطالب

= غير أنه ما يكمن الإشارة إليه أن منح المشرع للسلطة التقديرية للإدارة من حيث منحها لرخصة التجزئة بالرغم من عدم وجود أدوات التهيئة والتعمير، يعد تشجيعا منه وبطريقة غير مباشرة على تشييد البناءات غير الشرعية، إذ أن هذه الأخيرة في توسع مستمر بالرغم من وجود أدوات التعمير فما بلك في حالة غيابها،. لمزيد من التفصيل انظر:

- مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011/2012، ص 69

¹ - انظر المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 616.

³ - انظر الفقرة الأولى من المادة 30 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق..

- حيث ينقضي قرار رخصة التجزئة بعد انقضاء مدة 3 سنوات دون الشروع في أشغال الاستغلال والتهيئة غير مشروعة وذلك بسبب انقضاء المهلة القانونية المحددة التي تعد أحد صور نهاية القرار الإداري، ولمزيد من التفصيل حول نهاية القرار الإداري انظر:

- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 129.

⁴ - انظر المادة 62 و 68 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

⁵ - التعليمات الوزارية المشتركة رقم 01 المؤرخة في 7 جويلية 2014، تتعلق بتطوير العرض العقاري العمومي في ولايات الجنوب والهضاب العليا.

السكن والطلب المتزايد عليه خصوصا وأن عملية ربط هذه القطع بشبكات التهيئة والاستغلال تقع على عاتق المستفيد هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن إنشاء هذه التجزيئات والبناء عليها يؤدي إلى تآكل المجال بشكل أفقي الأمر الذي يقضي على الاحتياطات العقارية للبلديات بشكل سريع¹، كما أن هذا الأسلوب يتناقض ومفهوم التنمية المستدامة ويمس بالمظهر الجمالي للمدينة من خلال عدم احترام الأحكام المقررة في رخصة التجزئة وبقاء الورشات الخاصة بها مفتوحة وذلك نتيجة غياب الرقابة من قبل الجهات الإدارية المختصة، إذ في غالب الأحيان ما ينتهي دور الجماعات الإقليمية بمنح رخصة التجزئة دون القيام بعملية المتابعة والتحقيق²، وهذا بالرغم من ثراء المنظومة القانونية في هذا المجال الأمر الذي يجعلها حبر على ورق إلى حين أن تجد أذان صاغية لها.

الفرع الثاني

رخصة الهدم وشهادتي التعمير والتقسيم

على خلاف رخصتي البناء والتجزئة ذات الأهمية البالغة في تنظيم حركة التهيئة العمرانية، فإنه ورغبة من المشرع في تحقيق نمط عمراني منسجم ومتكامل ومتناسق، خول للأفراد إمكانية الحصول على رخصة الهدم (أولا) أو شهادة التعمير وشهادة التقسيم (ثانيا)، وإن كانت في مجملها أقل أهمية من الرخصتين السابقتين إلا أنها تساهم في الحفاظ على المظهر الجمالي للمدينة الجزائرية.

أولا/ رخصة الهدم أداة لحماية المناطق ذات الخصوصية والحفاظ على سلامة الأفراد

استحدثت رخصة الهدم بموجب القانون رقم 29/90 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)³، كما تم التأكيد عليها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر.

وعلى خلاف رخصتي البناء والتجزئة التي تهدف كل منهما إلى تشييد بنايات جديدة، فإن رخصة الهدم قد جعلها المشرع لازمة لكل عملية هدم سواء كانت كلية أو جزئية لبنانية موجودة ضمن الأماكن المصنفة أو متى كانت البنائة المراد هدمها تشكل سندا لبنانية مجاورة.

ونظرا للخطر الكامن في عملية الهدم فقد خصها المشرع بمجموعة من الإجراءات تميزها عن باقي الرخص الأخرى، وعلى هذا الأساس لا بد من معرفة المقصود برخصة الهدم من خلال تحديد مفهومها، ثم الإجراءات المتبعة من أجل الحصول عليها.

¹ - جبري محمد، المرجع السابق، ص 93.

² - عباس راضية، المرجع السابق، ص 249.

³ - هذا لا يعني أن رخصة الهدم لم تكن موجودة قبل صدور القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير حيث جرى العمل بها بين البلديات بصورة ضمنية دون أن يتم النص عليها بموجب القانون، هذا ونصت أن المادة 76 من 08/90 المتعلق بالبلدية على رخصة الهدم.

1/ مفهوم رخصة الهدم ونطاق تطبيقها

إذا كانت رخصة الهدم تهم بالدرجة الأولى العقار المبني، فإنها تكون لها أهمية خاصة في ميدان العقار الفضاء (غير المبني)¹، وبالنظر إلى الأهمية البالغة لرخصة الهدم، لا بد أن نتطرق إلى تعريفها وتبيان خصائصها، ثم تحديد نطاق تطبيقها سواء كان ذلك من حيث الأشخاص أو من حيث موضوعها.

أ / تعريف رخصة الهدم *permis de démolir*

إن هدم البناء يكون بإزالته كله أو بعضه على وجه يعتبر الجزء المهدم غير صالح للاستعمال فيما أعد له، فالهدم قد يكون بهدم البناء بأكمله أو جزئيا كهدم طابق واحد مثلا².

وباستقراء النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة برخصة الهدم نجد أن المشرع الجزائري لم يرد أي تعريف خاص بها منتها في ذلك نفس الأسلوب المعتمد بالنسبة لكافة عقود التعمير، الأمر الذي يحتم الرجوع إلى التعاريف الفقهية التي عرفت رخصة الهدم على أنها:

" القرار الإداري الصادر من الجهة المختصة والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف"³.

ما يمكن ملاحظته على هذا التعريف أنه جاء عاما من حيث تحديده للجهة الإدارية مصدرة رخصة الهدم والتي حصرها المشرع الجزائري في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴ كما أنه لم يتطرق إلى ضرورة استصدار رخصة الهدم بالنسبة للبناءات التي تعتبر سندا لبنايات مجاورة، وعليه يمكن تعريف رخصة الهدم على أنها: " القرار الإداري الذي يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد استشارته هيئات معينة، بموجبه يستطيع طالب الرخصة، القيام بعملية الهدم جزئية أو كلية لبناية قائمة"⁵.

ومن خلال التعريفين السابقين تتجلى لنا خصائص رخصة الهدم في النقاط التالية:

➤ رخصة الهدم قرار إداري⁶ إجباري مسبق صادر عن جهة إدارية مختصة مجسدة في شخص رئيس

المجلس الشعبي البلدي في جميع الحالات⁷ ذلك وفق الأشكال والإجراءات المحددة قانونا.

¹ - عندما يكون لموقع البناء المراد هدمه أهمية إستراتيجية أكيدة كأن يكون في وسط المدينة بحي تجاري فهدم البناء يكون له أثر ايجابي على القيمة التجارية للعقار لمزيد من التفصيل انظر: سماعين شامة، المرجع السابق، ص 223.

² - حامد الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص إداري، دط، المطبوعات الجامعية، مصر، 1994، ص 35.

- محمد أحمد فتح الباب، النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، ط 2، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص 144.

³ - عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 57.

⁴ - انظر المادة 68 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - قارة تركي الهام، المرجع السابق، ص 60.

⁶ - انظر الفقرة 2 من المادة 75 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁷ - انظر المادة 68 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

➤ رخصة الهدم ذات طابع عام في كونها تجبر كل شخص طبيعي أو معنوي بالحصول عليها مسبقا قبل الشروع في عملية الهدم الكلي أو الجزئي للبناءة هذا من جهة¹، ومن جهة أخرى تعد رخصة الهدم ذات طابع خاص لكونها تفرض على مناطق حددها المشرع في المادة 46 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي تتوفر على المميزات الطبيعية الخلابة والتاريخية والثقافية، وإما على مميزات ناجمة عن موقعها الجغرافي والمناخي والجيولوجي المياه المعدنية أو الاستحمامية، الأمر الذي أضفى عليها - رخصة الهدم - الطابع الإقليمي².

➤ أن يكون الهدف من وراء إصدار قرار رخصة الهدم هو هدم البناء كليا أو جزئيا، حيث ليس بالضرورة أن يكون الهدم كليا للبناء إذ قد يتعلق قرار رخصة الهدم بجزء من البناء أو جانب من جوانبه كأن يقوم صاحب الرخصة بهدم أحد طوابق البناءة، متى كان هدم هذا الجزء مؤثرا على مجموع البناء، أي لا تشكل عملية الهدم الجزئي لبعض الزوائد من البناء والذي يكون من قبيل التحسين والتعديل لا الهدم³ وبهذا تعتبر رخصة الهدم ذات طابع مادي.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة التمييز بين مصطلحي (الهدم والإزالة) الذي عادة ما يخطئ بينهما، فإن كانا متقاربين من الناحية المعنوية إلا أنهما يختلفان من الناحية القانونية وكذا بالنسبة للآثار المترتبة عن كل منها⁴.

فالمقصود بالهدم في بحثنا هذا، على اعتبار أنه آلية من آليات الضبط الإداري يهدف إلى الحفاظ على الأمن العام، ولا يكون إلا في حالات معينة محددة قانونا أين تكون مصدر تهديد لأمن الأفراد⁵، أما المعنى القانوني لمصطلح الإزالة، فينصرف إلى أعمال البناء التي يقيمها الأفراد والمخالفة للنصوص القانونية المنظمة للبناء كعدم الحصول على رخصة البناء أو عدم مطابقة البناء⁶، وعليه فإن الإزالة كإجراء قانوني تتم بقرار إداري (قرار الهدم) صادر من السلطة الإدارية عندما يتم دون الحصول على رخصة البناء⁷.

¹ - اقولي أولد رايح صافية، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص ص 199-200.

² - ADJA Djillali- BERNARD Drobenko, op- cit, p 204.

³ - عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 202.

⁴ - ولمزيد من التفصيل عن التمييز بين كل مصطلحي الهدم والإزالة انظر:

- فتح الباب محمد أحمد، المرجع السابق، ص ص 207-220.

⁵ - انظر المادة 60 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 76 مكرر من القانون رقم 29/90 المدرجة بموجب المادة 7 من المادة 7 من القانون رقم 05/04، المرجع السابق.

⁷ - شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 57.

- انظر المادة 76 مكرر 3 من القانون رقم 29/90 المدرجة بموجب المادة 13 القانون رقم 05/04، المرجع السابق.

ب/ نطاق تطبيق رخصة الهدم

لمعرفة نطاق تطبيق رخصة الهدم لا بد من التعرف على الأشخاص ذوي الصفة في طلب هذه الرخصة، بالإضافة إلى معرفة الأعمال التي تتطلب استصدارها.

ب-1/ من حيث الأشخاص

نصت المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر على أنه: " ينبغي أن يتقدم بطلب رخصة الهدم التي يرفق نموذج منه بهذا المرسوم، والتوقيع عليه من طرف مالك البناية الآيلة للهدم أو موكله أو الهيئة العمومية المختصة...."، فالملاحظ على هذه المادة أنها حصرت الأشخاص المؤهلين لطلب رخصة الهدم إذ لا يمكن أن يقبل هذا الأخير، إلا من قبل المالك أو موكله أو الهيئة العمومية المختصة لها البناية الهدم وهم ذات الأشخاص الذين تم ذكرهم في نص المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)¹، إضافة إلى الحائز².

ب-2/ من حيث الموضوع

تطبيقا لأحكام المادة 60 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم³، نصت المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر على أنه: " لا يمكن القيام بأي عملية هدم جزئية أو كلية، لبناية دون الحصول مسبقا على رخصة الهدم، وذلك عندما تكون البناية محمية بأحكام القانون رقم 04/98...". وبالتالي يشترط الحصول على رخصة الهدم لكل بناية واقعة في مكان مصنف أو في طريق التصنيف⁴، في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو حتى الطبيعية، وذلك وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

إلا أن المادة 70 السالفة الذكر، جعلت استصدار الرخصة واجبا فقط بالنسبة للبنايات الواقعة في مواقع مصنفة أو في طريق التصنيف، دون أن تنص على ضرورة الحصول على هذه الرخصة بالنسبة

¹ - انظر المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

- وهم نفس الأشخاص الذين لهم الصفة القانونية في طلب رخصة البناء باستثناء المستأجر المرخص له، انظر المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - يحق للحائز أن يتقدم بطلب الحصول على رخصة الهدم وذلك من خلال النص على إمكانية إرفاق هذا الطلب بشهادة الحيابة المسلمة وفقا للقانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري. انظر المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وانظر على سبيل المقارنة المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 60 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - نصت المادة 15 من القانون رقم 04/98، المرجع السابق. على أنه: " يعد التصنيف أحد إجراءات الحماية النهائية، وتعتبر الممتلكات الثقافية العقارية الحماية النهائية...."، كما نصت المادة 18 من نفس القانون على أنه: " يمكن الوزير المكلف بالثقافية أن يفتح في أي وقت، عن طريق قرار دعوى لتصنيف المعالم التاريخية".

للبنية الآيلة للهدم والتي تكون سندا لبنايات مجاورة، في نصت على ذلك المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 الملغى¹،

غير أنه وقياسا على نص الفقرة 10 من المادة 72² والمادة 86 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يوصي بهدم الجدران أو المباني والبنائيات الآيلة للانهار، أو عند الاقتضاء، الأمر بترميمها في إطار تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف، وبالتالي لا يمكن لأي كان سواء المالك أو موكله أو حتى الهيئة العمومية المرخص لها القيام بعملية الهدم إذا كان البناء المراد هدمه يشكل سندا للبنائيات المجاورة إلا بعد الحصول على رخصة مسبقة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي تؤهله للقيام بذلك، نظرا لما تشكله عملية الهدم من خطر على الأرواح والممتلكات، كما أن رخصة الهدم من النظام العام لا يجوز مخالفتها³.

وبالتالي تصدر رخصة الهدم وفق حالتين⁴:

➤ إذا كان الهدم كليا أو جزئيا يخص بناية واقعة في مكان مصنف أو في طريق التصنيف في قائمة قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية، ذلك نظرا لما تشكله عملية هدم البنائيات الواقعة بها من مساس بهذه الأصناف التي يفرض المشرع على الإدارة احترامها في إطار تنفيذ أي سياسة عمرانية⁵.

➤ إذا كانت البناية الآيلة للهدم تشكل سندا لبنايات مجاورة، وذلك حتى تتمكن الإدارة من الموازنة بين مختلف مصالح أصحاب البنائيات، تجسيدا للكثير من المبادئ القانونية⁶، كعدم التعسف في استعمال الحق ومضار الجوار.. الخ .

¹ - انظر المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق..

² - نصت الفقرة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق على أنه: "عندما تتواجد البناية على بعد أقل من ثلاثة (3) أمتار من البنائيات المجاورة، يجب إرفاق الملف بمحضر خبرة مؤشرا عليه من طرف مهندس مدني، يشير إلى الطريقة التي يتعين استعمالها في عملية الهدم الميكانيكية أو اليدوية أو العتاد المستعمل والوسائل التي يجب استخدامها قصد ضمان استقرار المباني المجاورة..."

³ - انظر المادة 89 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق،

⁴ - انظر المادة 60 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، والمادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 التي جاءت تطبيقا لها .

⁵ - عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 58.

⁶ _____، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 23.

- غير أنه تجدر الإشارة أن صاحب الصفة في طلب رخصة الهدم غالبا ما يجهل أن البناية المعنية بالهدم تدخل ضمن الأماكن المصنفة ، أو أنه يشكل سندا لبنانية مجاورة وبالتالي قيامه بعملية الهدم دون استصداره للرخصة التي تؤهله لذلك، وأمام هذا الوضع اللاقانوني كان أولى على المشرع أن ينص على ضرورة لجوء من لهم الحق في طلب رخصة الهدم كما هو موضح أعلاه إلى مصالح التعمير على مستوى البلدية لمعرفة ما إذا كان المبني المعني بالهدم يوجب استصدار رخصة الهدم من عدمها.

2/ إجراءات الحصول على رخصة الهدم

على اعتبار أن رخصة الهدم تشكل قراراً إدارياً، مثلها مثل رخصة البناء ورخصة التجزئة، الأمر الذي يفيد أنها تخضع لإجراءات وشكليات معينة، تبدأ بإيداع طلب الحصول على الرخصة مرفق بملف لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، لتتم دراسة الملف والتحقق فيه، لتأتي في الأخير مرحلة إصدار القرار.

أ/ طلب الحصول على رخصة الهدم: بغية تمكين طالب رخصة الهدم من طلبه والمتمثل في الموافقة على منحه الرخصة حدد المشرع بموجب المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 مجموعة من الشروط منها ما تتعلق بصفة طالب الرخصة، وأخرى تتعلق بالبنائة محل الهدم.

أ-1/ الوثائق التي تثبت الصفة: التي يتعين على صاحب الصفة في طلب رخصة الهدم أن يقدم مجموعة من الوثائق بالإضافة إلى طلب رخصة الهدم الذي أرفق نموذج منه بالمرسوم التنفيذي رقم 19/15 وتتضمن هذه الوثائق في¹:

- نسخة من عقد الملكية أو شهادة الحياة طبقاً لأحكام القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري المعدل والمتمم، وذلك في الحالة التي يقدم فيها الطلب من قبل المالك أو الحائز.
- توكيل، طبقاً لأحكام القانون المدني (المادة 324)، إذا ماتم تقديم الطلب من قبل وكيل المالك.
- نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص البنائة إذا ما كان الطلب مقدماً من قبل الهيئة العمومية كالجهاات المستفيدة من نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.
- نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو الموكل شخصاً معنوياً.

أ-2/ الوثائق الخاصة بالهدم: إضافة إلى الوثائق الثبوتية المذكورة أعلاه والتي تثبت صفة طالب رخصة الهدم²، يشتمل ملف رخصة الهدم على الوثائق البيانية والتي تبين مدى انسجام الطلب مع قواعد التهيئة العمرانية، والتي حددتها الفقرة 2 من المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر³.

¹ - انظر الفقرة الأولى من المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - للإشارة فإن الوثائق التي تثبت صفة طلب رخصة الهدم هي ذات الوثائق التي تثبت صفة طالب رخصة البناء. انظر المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة 2 من المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وانظر على سبيل المقارنة الفقرة 2 من المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى).

ب/ التحقيق في طلب الحصول على رخصة الهدم

تطبيقاً لنص المادة 61 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم¹، جاءت المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)²، والمادة 73 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر والتي جاء فيها: " يرسل طلب رخصة الهدم والملفات المرفقة به في ثلاث (3) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل موقع البناء....". استناداً إلى نص المادة المذكورة أعلاه يتضح أن رئيس المجلس الشعبي البلدي صاحب الاختصاص الأصلي يتلقى ملف طلب رخصة الهدم شأنها في ذلك شأن رخصة البناء والتجزئة.

وبتلقى رئيس المجلس الشعبي البلدي للملف المتعلق برخصة الهدم في (3 نسخ)، وبعد التحقق من الوثائق المكونة له ومدى مطابقتها للتشريعات والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة والتعمير، يسجل رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً تاريخ الإيداع على وصل يسلمه إلى المعني في نفس اليوم³. ويتم التحقيق ملف طلب رخصة الهدم من طرف الشباك الوحيد على مستوى البلدية وفق نفس الأشكال والإجراءات المتبعة عند التحقيق في طلب رخصة البناء، وفق ما نصت عليه المادة 74 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر.

يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة المذكورة في المادة 47 من خلال ممثلها في الشباك الوحيد، في أجل (8) أيام التي تلي تاريخ إيداع الطلب⁴. وطبقاً للمادة 77 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 تجمع مصلحة التعمير التابعة للبلدية المكلفة بتحضير الطلب المقدم، الآراء أو الموافقات أو القرارات المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول

¹ - نصت المادة 61 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم على أنه: " يودع طلب رخصة التجزئة أو البناء أو الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي".

² - نصت المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) على أنه: " يرسل طلب رخصة الهدم في خمس (5) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل موقع البناء".

³ - انظر الفقرة 2 من المادة 73 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

- خلافاً للمرسوم رقم 176/91 (الملغى) أين كان يتم إيداع كل من طلب رخصة الهدم وطلب رخصة البناء بصفة فردية، فقد منح المشرع لطالب رخصة الهدم امتيازاً جديداً بموجب المادة 71 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، إمكانية إرفاق طلب رخصة الهدم بطلب رخصة البناء في حالتين: (إذا تعلق الأمر بإنشاء سكن فردي. إذا تعلق طلب رخصة الهدم بالبنائيات الموجودة تحت الأرض وفي جميع الأحوال، حيث أوجب أن يودع طلب رخصة الهدم ومعالجته بالموازاة مع طلب رخصة البناء، وذلك بهدف عدم تكرار المعنى للإجراءات مرتين طالما أن التحقيق في طلب رخصة الهدم يتم وفق نفس الإجراءات والأشكال التي يتم فيها التحضير لرخصة البناء (المادة 74 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15) هذا من جهة، ومن جهة وضع حد لتماطل وتهاون الإدارة للفصل في الطلب.

⁴ - انظر المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

بها، لدى الأشخاص العموميين والمصالح أو الهيئات المعنية بالهدم المبرمج¹، وعلى هذه الأخيرة إبداء رأيها في أجل (15) يوما، ابتداء من تاريخ استلام طلب الرأي الذي يجب أن يكون معللا قانونا في حالة الرفض أو متجانسا مع التوجيهات العامة²، وسواء كان رأي هذه المصالح المستشارة بالموافقة أو بالرفض ألزمها المشرع بضرورة إعادة الملف المرفق بطلب إبداء الرأي في الأجل نفسه³.

وقد حدد المشرع أجل شهر واحد (1) للتحقيق في ملف طلب رخصة الهدم، يبدأ سريانه من تاريخ إيداع الطلب⁴، كما يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال المدة المذكور أعلاه أن يقوم بإلصاق وصل إيداع طلب رخصة الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي⁵.

ت / إصدار القرار المتعلق برخصة الهدم

خلافًا لرخصتي البناء والتجزئة أين وزع المشرع صلاحية تسليمها إلى كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالعمران كل في نطاق اختصاصه، فإن رخصة الهدم يعود الأصل في اختصاص تسليمها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي فقط دون سواه⁶، وعليه فكل رخصة هدم صادرة عن الوالي أو الوزير المكلف بالعمران يجعل القرار معرضا لعيب عدم الاختصاص⁷.

¹ - انظر المادة 77 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - كان الأجل الممنوح للمصالح المستشارة للتحقيق في ملف رخصة الهدم شهر واحد (1) ابتداء من تاريخ استلام طلب إبداء الرأي، انظر في ذلك الفقرة 2 من المادة 67 المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى). المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 77 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 75 من نفس المرجع.

- حددت مدة التحقيق في ملف طلب رخصة الهدم في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) مقدرة ب ثلاثة (3) أشهر، انظر في ذلك المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 80 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وعلى سبيل المقارنة المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

⁶ - وهذا ما أكدته كل من المواد التالية:

- المادة 76 من القانون رقم 08/90 (الملغى)، المادة 68 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، والمادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المادة 95 من القانون رقم 10/11، المادة 78 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15.

⁷ - وفي هذا المضمار يرى بعض الأساتذة الباحثين أن سبب حصر اختصاص منح رخصة الهدم في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه، باعتبار أن الهدم عمل سلمي فإن الترخيص به يجب أن يكون مسبقا فقط بضمان حماية الأماكن المصنفة الواجبة الحماية من الهدم، هذا على خلاف رخصتي البناء والتجزئة باعتبارهما عملا معقدا، فكان الاختصاص بتسليمهما موزع بين عدة جهات إدارية نتيجة الآثار المتعددة الناجمة عنهما. لمزيد من التفصيل انظر: عيسى مهزول، المرجع السابق، ص ص 140-141.

- بينما يرى جانب آخر من الباحثين القانونيين، أنه كان أولى على المشرع أن يوزع صلاحية تسليم رخصة الهدم بين الجهات الإدارية نفسها التي تتولى تسليم رخصة البناء والتجزئة، مستندا في ذلك على الخطورة التي تتضمنها رخصة الهدم. لمزيد من التفصيل انظر: ديرم عابدة، المرجع السابق ص 109. وهذا هو الرأي الراجح في نظرنا وذلك لأنه في غالب الأحيان لا يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعملية الهدم وذلك راجع لظروف اجتماعية واقتصادية والمحابة التي تتسم بها غالبية علاقات رؤساء المجالس الشعبية البلدية مع المواطنين الذي انتخبوه.

يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار رخصة الهدم الذي يكون إما بقبول منح رخصة الهدم أو برفضها وذلك بناء على نتائج التحقيق في طلب الرخصة، فيتوافر الشروط القانونية المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15، يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي منح رخصة الهدم إلى طالبها¹. كما أنه وإذا كانت عملية الهدم تشكل الحل الوحيد لتجنب انهيار بناية آيلة للسقوط، كان رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزماً بمنح رخصة الهدم وهذا وفق ماتم النص عليه بموجب المادة 76 من المرسوم نفسه و التي جاء فيه: " لا يمكن رفض رخصة الهدم عندما يكون الهدم الوسيلة الوحيدة لوضع حد لانهيار بناية".

وتجدر الإشارة هنا أن المشرع أجاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإصداره للقرار المتضمن منح رخصة الهدم، إرفاق هذا الأخير بتحفظات خاصة، شريطة أن يكون الرأي معللاً قانوناً². وفي كلتا الحالتين سواء كان القرار الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتضمن الموافقة الصريحة على منح الرخصة أو منحها مع الرأي المرفق بتحفظات خاصة ومعلل، فإنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يبلغ المعني به³ وذلك خلال أجل شهر واحد(1) المحدد للتحقيق في ملف طلب الرخصة.

وبمجرد تبليغ المعني بالقرار المتضمن منح رخصة الهدم يصبح له الحق في مباشرة الأشغال المتعلقة بعملية الهدم وذلك بعد إعداد تصريح بفتح الورشة⁴، وهذا خلافاً لما كان منصوصاً عليه في المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) إذ كان صاحب طلب رخصة الهدم ممنوعاً من القيام بعملية الهدم إلا بعد فوات مدة (20) يوماً من تاريخ الحصول على رخصة الهدم وبعد تصريح بفتح الورشة⁵.

غير أن الإشكال الذي يطرح بالنسبة لمباشرة أشغال الهدم من طرف المعني هل ينتظر مرور أجل 20 يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار وذلك لأن هذه المدة تم ذكرها في النموذج رخصة الهدم المرفق بالمرسوم

¹ - انظر المادة 70 وما بعدها من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - استعمل المشرع في المادة 79 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 مصطلح الرأي بالموافقة في حالة التحفظ، الأمر الذي يوجب على طالب رخصة الهدم رفع هذه التحفظات للحصول على قرار منح رخصة الهدم، كأن يجعل رئيس المجلس الشعبي البلدي منحه لهذه الرخصة معللاً على شرط توفير طالب رخصة الهدم لسكنات بديلة للمستأجرين أو محلات بديلة بالنسبة للتجار ذوي إيجارات تجارية، لمزيد من التفصيل انظر:

- شامة، المرجع السابق، ص 224.

³ - انظر المادة 79 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 83 من نفس المرجع.

⁵ - انظر المادة 73 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

- كما أن المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) نص على تصريح صاحب طلب رخصة الهدم بفتح الورشة دون أن يضع لها نموذجاً معيناً على خلاف المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الذي حدد نموذج لها.

التنفيذي رقم 19/15؟ أم أنه يباشر أشغال الهدم مباشرة بعد حصوله على رخصة الهدم وتصريحه بفتح الورشة وذلك وفق ما نصت عليه المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15؟ الأمر الذي يوجب على المشرع النظر في ذلك¹.

كما منح القانون للغير حق الاعتراض على قرار منح رخصة الهدم، بموجب عريضة مدعمة بوثائق قانونية

تبرر هذا الاعتراض، وفق مائص عليه المادة 81 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر². ولا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفض تسليم رخصة الهدم إلى طالبها متى كان الهدم الوسيلة الوحيدة لوضع حد لانتهيار بناية³، وهذا يكون إلزاما عليه بغض النظر عن الصنف الذي تنتمي إليه هذه البناية حتى وإن كان تاريخيا أو أثريا.

وبأي حال من الأحوال، فإن قرار الإدارة برفض تسليم رخصة الهدم لا بد أن يكون معللا ومسببا قانونا⁴، إذ يجب أن يكون الرفض مبني على أسباب موضوعية وإلا سوف يؤدي إلى أضرار بالغة الخطورة على الأرواح والممتلكات، التي تتحمل الإدارة (البلدية) مسؤولية جبرها، كما أن تعليل القرار المتضمن رفض منح رخصة الهدم يسمح للقاضي الإداري (في حالة رفع دعوى الإلغاء) من مراقبة مدى تنفيذ رئيس المجلس الشعبي البلدي للسلطة التقديرية عند إصداره لهذا القرار.

أما في حالة سكوت الإدارة عن إصدار قرار رخصة الهدم، خلافا لما كان معمولا به في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، حيث كان يتم الطعن في قرار رخصة الهدم بموجب عريضة تقدم إلى

¹ - الأولى أن ينص المشرع على مهلة 20 يوما التي يمنح فيها على صاحب رخصة الهدم مباشرة الأشغال إلا بعد انقضاءها، وذلك لما تمثله هذه المدة من إمكانية تقديم المواطنين لطوعنهم ضد القرار المتضمن منح رخصة الهدم.

- وخلافا لرخصتي البناء والتجزئة، فإن المشرع لم يمنح لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة تأجيل الفصل في طلب رخصة الهدم سواء كان ذلك في القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، أو في نصوصه التنظيمية الملغاة أو السارية المفعول، وتكمن الغاية في عدم منحه - رئيس المجلس الشعبي البلدي - هذه السلطة هو أنه غالبا ما يقترن طلب رخصة الهدم بحدوث خطر وشيك، الأمر الذي يوجب الاستعجال بإصدار القرار لا تأجيله غير أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تأجيل البت في طلب رخصة الهدم إذا تعلق الأمر بهدم الممتلكات الثقافية العقارية المحمية و ذلك خلال الفترة الممتدة ما بين قرار الوالي المتضمن مشروع مخطط حماية المواقع الأثرية واستصلاحها وقرار الوزير المكلف بالثقافة والمتضمن الموافقة على مخطط حماية المواقع الأثرية واستصلاحها، انظر في ذلك الفقرة 2 من المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 323/03 المؤرخ في 5 أكتوبر 2003، يتضمن كليات إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية والمناطق المحمية التابعة لها واستصلاحها، ج ر العدد 60 الصادرة في 8 أكتوبر 2003.

² - بين المشرع بموجب المادة 80 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على ضرورة قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال كامل فترة تحضير الرخصة بإصاق وصل إيداع الطلب بمقر المجلس الشعبي البلدي، دون أن يبين الوسيلة التي تتم بموجبها إعلام المواطنين برخصة الهدم المسلمة للمعني، والتي تمكنهم من الاعتراض عليها، فتعليق الوصل لا يعني أنه قد سلمت رخصة الهدم لطالبيها.

³ - انظر المادة 76 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - انظر الفقرة 2 من المادة 79 من نفس المرجع.

رئيس المجلس الشعبي البلدي¹، فإنه أصبح بموجب المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر يتم الطعن على مستويين (ولائي، وزاري)، فإذا انقضى الأجل الممنوح لرئيس المجلس الشعبي البلدي المقدر بشهر واحد (1) من تاريخ إيداع الطلب لديه ولم يصدر قراره بخصوص رخصة الهدم لا بمنحها ولا برفضها أجاز المشرع للمعني بطلب الرخصة أن يقدم طعنا سلميا لدى الولاية أو الوزارة المكلفة بالعمران أو برفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة².

ومن حيث مدة صلاحية رخصة الهدم فقد حدد المشرع ثلاث حالات لانقضائها³: إذا لم تحدث عملية الهدم خلال أجل خمس (5) سنوات⁴، إذا توقفت أشغال الهدم خلال سنة واحدة⁵، إذا ألغيت الرخصة بموجب قرار من العدالة⁶، والغرض من تحديد هذه المدة هو إلزام المستفيد منها بتنفيذ ما جاء في الرخصة الأمر الذي يمكن الإدارة من بسط رقابتها على هذه الرخص.

ثانيا/ شهادتي التعمير والتقسيم: أدوات حاضرة قانونيا غائبة واقعا

تجسيدا لرغبة المشرع في تنظيم محكم لحركة التهيئة العمرانية، أوجد إلى جانب رخص التعمير السالفة الذكر، شهادات عمرانية تمكن الأفراد من تجسيد عمليات التهيئة والتعمير على أرض الواقع، والمتمثلة في كل من شهادة التعمير وشهادة التقسيم، إضافة إلى شهادة المطابقة التي ستكون موضوع دراستنا في المبحث الثاني.

1/ شهادة التعمير كأداة معلوماتية وقائية

تم التأسيس لهذه الشهادة بصورة غير مباشرة بموجب القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري⁷، كما تم التأكيد عليها من خلال المادة 51 من القانون رقم 29/90 المتضمن التهيئة والتعمير¹، حيث أصبح

¹ - انظر المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

² - الجهة القضائية المقصودة هنا هي المحكمة الإدارية باعتبار أن البلدية طرف في النزاع على النحو الذي تم توضيحه سابقا.

- غير أن المشرع لم يحدد نوع القضاء الذي يلجأ إليه طالب رخصة الهدم (العادي أم الاستعجالي)، وذلك بالنظر إلى طول و تعقيد الإجراءات القضائية حيث أن في غالب الأحيان ما يكون طالب رخصة الهدم على عجلة من أمره،

³ - انظر المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - غير أنه وبالرجوع إلى نموذج رخصة الهدم المرفق بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15 نجده أنه اعتبر رخصة الهدم منقضية (ملغاة) إذا لم تنجز عملية الهدم في أجل ستة (6) أشهر في حين أن المرسوم التنفيذي جعل المدة التي يتعين أن تحدث فيها عملية الهدم خمس (5) سنوات، فأى المديتين

أحق بالتطبيق؟

⁵ - كانت في ظل المادة 74 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) إذا توقفت أشغال الهدم لمدة 3 سنوات، فإن ذلك يترتب إلغاء رخصة الهدم.

⁶ - إن إلغاء قرار رخصة الهدم بموجب قرار قضائي أمر معقول من الناحية المنطقية، غير أن المشرع لم يجعل هذه الحالة ضمن كيفية انقضاء رخصتي البناء والتجزئة.

⁷ - انظر المادة 66 من القانون رقم 25/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر الفقرة 2 من المادة 68 من نفس المرجع.

أصبح بإمكان صاحب المصلحة في البناء بموجب شهادة التعمير التعرف على موقعه من اهتمامات السلطة المحلية بموضوع حركة البناء والتنظيم العمراني للمدن من خلال (PDAU) و (POS) وتنظيم استعمالها في مجال البناء بمختلف أغراضه واستعمالاته². وبغية توضيح الرؤية حول هذه الشهادة لابد من تحديد مفهومها، ومعرفة الإجراءات المتبعة للحصول عليها.

1-1 / مفهوم شهادة التعمير *Le Certificat d'urbanisme*

شهادة التعمير وثيقة إعلام حول طبيعة الأرض تكون قبل الشروع في إجراء أية دراسة تتعلق بالأرض المعنية بعملية البناء³، وهو ما يتطلب التعريف بها تبيان خصائصها. في الفقه: تعرف شهادة التعمير بأنها: "عمل يبين موقع الأموال العقارية في القانون الإداري، ويكون ذلك بموجب التقدم بطلب إلى الإدارة المتواجدة على مستوى البلدية، المكلفة بمنحه"⁴. كما تعرف على أنها: "هي الوثيقة الصادرة عن البلدية التي تعطي معلومات عن حالة ملكية عقارية"⁵.

أما في القانون الجزائري وبالرجوع إلى المادة 51 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم نجدها أنها لم تعرف شهادة التعمير وإنما اكتفت بالنص على الأشخاص الذين لهم الحق في طلبها⁶، غير أنه تم تعريفها بموجب الفقرة الأولى من المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 والتي جاء فيها: "شهادة التعمير هي الوثيقة التي تسلم بناء على طلب كل شخص معني، تعين حقوقه في البناء والارتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها القطعة الأرضية".

إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 19/15 استحدث أداة جديدة والمتمثلة في بطاقة المعلومات *Fiche de Renseignements*، التي يمكن لكل شخص معني بنفس حقوق البناء الخاصة بالقطعة الأرضية المعنية أن يحصل عليها وذلك بغرض استعمالها على سبيل الإشارة، لكل غرض مناسب، غير أن هذه البطاقة لا يمكنها أن تحل محل شهادة التعمير⁷.

¹ - انظر المادة 51 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - عزوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 609.

³ - اقلولي أولاد رايح صافية، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 131.

⁴ - Pierre YVES ERNEUX, *Droit Administratif (Aménagement du territoire, Environnement et opération mobilières des pouvoirs locaux)*, LARCIES, Paris.1998, p 222.

⁵ - JAKI Louage, *Environnement (autorisation et permis)*, WOLTERS KLUWER BELGIUM, Paris,2007, p.126.

⁶ - أنظر المادة 51 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁷ - انظر الفقرة 2 من المادة 2 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- إن بطاقة المعلومات التي استحدثها المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر تطرح العديد من التساؤلات خصوصا وأنها تخضع لنفس الإجراءات التي تخضع لها شهادة التعمير، كما أنها تمكن صاحبها من الحصول على رخصة البناء إذا تقد بطلبه خلال 3 أشهر من حصوله عليها، وتتضمن =

مما سبق نتضح لنا خصائص شهادة التعمير والتي تتمثل في:

✓ **شهادة معلومات:** في كونها ترمي إلى إعلام وإجابة طالبيها عما إذا كانت الأرض المعنية

قابلة للبناء من عدمه، إذ تحدد للمعني حقوقه في البناء والارتفاقات الإدارية التي تخضع لها الأرض المعنية وتزويده بالأحكام وقواعد التعمير المطبقة عليها بهذه المعلومات من أجل أن يتصور إلى أي مدى تتسجم غايته في البناء مع أحكام رخصة البناء التي قد يطلبها بعد ذلك¹.

➤ **شهادة اختيارية:** ذلك أن المشرع لم يجعلها إلزامية للمعنيين بالعمليات العمرانية ولم يرتب

جزاءات عند عدم الحصول عليها وهذا وفق مانصت عليه المادة 51 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم المذكورة أعلاه من خلال استعمالها لكلمة "يمكن" و التي تفيد الاختيار.

➤ **شهادة إدارية:** تعتبر شهادة التعمير شهادة إدارية في كونها تصدر عن جهة إدارية والمتمثلة

في (رئيس المجلس الشعبي البلدي)².

➤ **ذات طابع وقائي (حماية قانونية)**³: حيث نصت الفقرتين 3 و 4 من المادة 4 من المرسوم

التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر على أنه " إن تنظيمات التهيئة والتعمير المطبقة على القطعة الأرضية مستمدة من أحكام مخطط شغل الأراضي أو في حالة عدم وجوده، من مواصفات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو من الأحكام المحددة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير ".

1-2/ إجراءات الحصول على شهادة التعمير

تختلف إجراءات الحصول على شهادة التعمير في ظل المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر عن تلك التي كان معمولاً بها في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) والذي أحال إجراءات إعداد وتحضير شهادة التعمير إلى الإجراءات المتبعة لإعداد رخصة البناء⁴.

وبهذا فقد اشترط المشرع للحصول على طالب هذه الشهادة أن يتقدم بطلب إلى مقر المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، موضحاً صفته في الطلب (مالك وكيل، حائز،)¹، دون أي وثيقة تثبت أحقية

= نفس البيانات التي تحتويها شهادة التعمير (النموذج المرفق بالمرسوم) في حين يأتي المشرع ومن خلال نص المادة وينص على أنها لا تحل محل شهادة التعمير؟

¹ - عزري الزين، قرارات العمران الفردية و طرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 64 .

- ADJA Djalali, BERNARD Drobenko, op cit, 175

² - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

³ - سبتي محمد، المرجع السابق، ص 23.

⁴ - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

الشخص في التقدم بطلب للحصول على هذه الشهادة حيث اكتفى بأن يكون الطلب الخطي المقدم من طرف المعني ممضيا، اسم المالك (في حالة تقديمه من قبل مالك القطعة الأرضية) المعنية بهذا الطلب²، بالإضافة إلى الوثائق التقنية الخاصة بالتعمير (تصميم حول الوضعية، يسمح بتحديد القطعة الأرضية، تصميم يوضح حدود القطعة الأرضية المتواجدة في حدود المحيط العمراني)³.

ويجب على طالب شهادة التعمير أن يتحرى وبدقة موضوع الطلب والمعلومات التي يريد الحصول عليها وما إذا كانت شهادة التعمير طلبت فقط للحصول على معلومات عامة حول قطعة الأرض، ذلك أن حصول المعني على هذه الشهادة يمكنه من الحصول على رخصة البناء إن تقدم بطلب هذه الأخيرة ضمن الأجل المحددة قانونا⁴.

ويودع هذا الطلب شهادة التعمير أو بطاقة المعلومات لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل القطعة الأرضية للتحقق منها، في نسختين (2)⁵، مقابل وصل إيداع مؤرخ ومؤشر عليه من قبله⁶، ولهذا الوصل أهمية بالغة في احتساب آجال الرد على الطلب - المحددة قانونا -.

يتناول التحقيق في ملف طلب الحصول على شهادة التعمير مدى مطابقة المشروع لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، أو في حالة عدم وجوده لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/ أو للتعليمات المنصوص عليها تطبيقا للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير⁷.

¹ - لم يحصر المشرع صفة طالب شهادة التعمير في المالك والوكيل فقط بل أنه يمكن لكل شخص معني ان يتقدم بطلب هذه الشهادة وأيا كانت صفته (مالك، وكيل، حائز، موثق، مرقى عقاري... الخ) وهذا وفق ما نصت عليه المادة 51 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 من خلال استعمالهما لعبارة (كل شخص معني).

² - انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

- بالرجوع إلى نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) نجدنا أكثر دقة من حيث تحديدها للبيانات التي يجب أن يحتويها طلب شهادة التعمير و التي جاء فيها: " يوضح طلب شهادة التعمير هوية الشخص المعني، وينبغي أن يشتمل على البيانات التالية: موضوع الطلب، اسم مالك الأرض، العنوان و المساحة، و المراجع المساحية أن وجدت....".

³ - انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

- الملاحظ على المشرع ومن خلال الملف التقني المتعلق بشهادة التعمير أنه لم يبين الجهة التي تقوم بإعداد هذا الملف، خلافا للخص والشهادات الأخرى أين كان المشرع حريصا على القول أن إعداد الملفات التقنية - رخص التعمير - يكون من قبل مكاتب دراسات أو خبراء عقاريين.

⁴ - انظر الفقرة 2 من المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁵ - انظر الفقرة 2 من المرجع السابق،

- كان عدد النسخ التي يتم إيداعها لدى نفس الجهة و في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) محدد ب 5 نسخ وذلك وفقا لم تم النص عليه بموجب المادة 37 من نفس المرسوم.

⁶ - انظر الفقرة 2 من المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁷ - انظر الفقرة 3 من المادة 4 من نفس المرجع.

ويكون ذلك من طرف مصالح التعمير التابعة للبلدية اعتمادا على أداة التعمير المعمول بها (POS)، وهذا نظرا لطابعه التفصيلي، وعند الحاجة يمكن لمصالح التعمير الخاصة بالبلدية الاستعانة بالمساعدة التقنية لمصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى القسم الفرعي للدائرة المعنية أو أي مصلحة تقنية أخرى.¹

إذا كان المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) قد وزع صلاحية تسليم شهادة التعمير بين 3 جهات (الوالي، الوزير المكلف بالعمران، رئيس المجلس الشعبي البلدي)²، فإن المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر جعل رئيس المجلس الشعبي البلدي الشخص الوحيد المكلف بتسليم شهادة التعمير زيادة على شهادة المعلومات وهذا وفق مانصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 3 منه³.

ويتوافر الشروط القانونية والتقنية في القطعة الأرضية محل طلب شهادة التعمير يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار القرار المتضمن الموافقة على تسليم هذه الشهادة إلى طالبها في مدة 15 يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب، شريطة أن يحتوي القرار على البيانات التالية⁴:

✓ مواصفات التهيئة والتعمير المطبقة على القطعة الأرضية.

✓ الارتفاقات المدخلة على القطعة الأرضية.

✓ خدمة القطعة الأرضية بشبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة.

✓ الأخطار الطبيعية التي يمكن أن تؤثر على الموقع المعني، وتلك المحددة على الخريطة التي يمكن أن تنقص من قابلية القطعة الأرضية لانجاز المشروع عليها أو تمنع ذلك، لاسيما: ظهور صدوع زلزالية نشطة على السطح، تحركات القطعة الأرضية (انزلاق، انهيار، انسياب الوحل، رص، تمييع، تساقط،...)، القطع الأرضية المعرضة للفيضانات، الأخطار التكنولوجية الناجمة عن نشاط المؤسسات الصناعية الخطيرة وقنوات نقل المنتجات البترولية والغازية وخطوط نقل الطاقة).

وتحدد مدة صلاحية شهادة التعمير بمدة صلاحية مخطط شغل الأراضي المعمول به، وفي حالة عدم وجوده بصلاحية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، أما صلاحية بطاقة المعلومات فحددت ب 3 أشهر وهذا وفق مانصت عليه المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر¹.

¹ - انظر الفقرة 3 و 4 من المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - الفقرة الأخيرة من المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - نصت الفقرة الأخيرة من المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أنه: "تسلم شهادة التعمير وبطاقة المعلومات من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي".

⁴ - انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. انظر على سبيل المقارنة المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المعدلة والمتممة للمادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفض منح شهادة التعمير إلى طالبها، وذلك في حالة ما إذا كان ملف طلب الحصول على الشهادة متناقضا مع مخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير².

أما في حالة سكوت الإدارة عن إصدار قرار شهادة التعمير فقد مكن صاحب شهادة التعمير الذي لم يرضه رد الجهة الإدارية المختصة، أن يرفع طعنا سلميا لدى الجهات الإدارية المختصة (الولاية، أو الوزارة المكلفة بالعمران) أو أن يرفع دعوى أمام الجهات القضائية وذلك طبقا للمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15³.

بالرغم من الطابع الاختياري لشهادة التعمير، إلا أن ذلك لا يلغي مدى أهميتها سواء كان ذلك بالنسبة للفرد حيث تمكنه من تعيين حقوقه في البناء وتحديد الارتفاقات التي تخضع لها القطعة الأرضية، أو بالنسبة للإدارة إذ تعتبر شهادة التعمير وسيلة إعلام ورقابة للإدارة كونها تهدف إلى رقابة الأرض للبناء هذا من جهة ومن جهة أخرى إعلام البناء بمدى قابلية الأرض للبناء⁴، إلا أنه وبالرغم من أهمية شهادة التعمير بالنسبة للطرفين، فما يمكن قوله بالنسبة لهذه الشهادة أنها حاضرة من الناحية القانونية غائبة من الناحية الواقعية، وذلك بسبب جهل المواطنين بمدى أهميتها.

2/ شهادة التقسيم أداة للحفاظ على انسجام النمط العمراني

خول المشرع لمالك عقار مبني وفقا للشروط المنصوص عليها قانونا أن يقوم بتقسيم ملكه إلى قسمين أو أكثر، مما ينتج عن هذا التقسيم إنشاء وحدات عقارية مستقلة عن بعضها البعض، وحتى يتمكن من ذلك ألزمه المشرع إتباع مجموعة من الإجراءات، كما تعددت الجهات المختصة بإصدارها حيث تصدر شهادة

¹ - حددت مدة صلاحية شهادة التعمير في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) بسنة واحدة ابتداء من تاريخ التبليغ وهذا حسب مانصت عليه المادة 5 منه.

² - انظر الفقرة 3 من المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 6 من نفس المرجع.

- يرى جانب من الباحثين، أنه مادامت شهادة التعمير مجرد وثيقة معلومات وليست قرارا إداريا تنفيذيا، فلا مجال للطعن فيها ومخالفة الإدارة عن هذه المعلومات، وسندهم في ذلك أن القرار المتعلق برخصة البناء يفسح المجال للمستفيد منه للطعن فيه، وعلى اعتبار أن المعلومات الواردة في شهادة التعمير مطابقة لها فلا معنى لإثارة الطعون في كل مرحلة. لمزيد من التفصيل انظر:

- عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 64.

- شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 64.

- غير أنه وحسب رأينا، فإن الحق الذي منحه المشرع للمعني، من إمكانية مخالفة شهادة التعمير كأداة رقابية قبلية لفكرة إنشاء مشروع بناء ما على القطعة الأرضية المعنية، يعني عن أي طعن قد ينشأ بعد صدور القرار المتضمن رخصة البناء.

⁴ - اقلولي أولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 135.

التقسيم عن نفس الجهة التي أصدرت رخصة البناء، لذا لا بد من تحديد مفهوم شهادة التقسيم وذلك لتمييزها عن رخصة التجزئة، ثم إلى إجراءات تحضيرها من قبل الجهات المختصة.

2-1/ مفهوم شهادة التقسيم ونطاق تطبيقها

Le certificat de morcellement

أشارت المادة 59 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم إلى شهادة التقسيم من خلال نصها والذي جاء فيه: " تسلم لمالك عقار مبني وبطلب منه، شهادة تقسيم عندما يزعم تقسيمه إلى قسمين أو عدة أقسام لا تصلح هذه الشهادة شهادة تعمير، تحضر وتسلم في الأشكال وبالشروط والآجال التي يحددها التنظيم"، وتطبيقا لهذه المادة جاءت المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)¹ التي عوضت بالمادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 التي نصت على أنه: "...تعتبر شهادة التقسيم وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام".

على النحو المبين سابقا بعدم إيراد المشرع الجزائري لتعريف خاص بشهادة التقسيم ضمن النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتهيئة والتعمير، مما يجعل الأمر ضروريا باللجوء إلى التعاريف الفقهية، حيث عرفت شهادة التقسيم على أنها: " وثيقة إدارية تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام"².

كما تعرف بأنها: " رخصة رسمية بتقسيم عقار مبني إلى وحدتين أو عدة وحدات عقارية"³. غير أنه ما يؤخذ على كلا التعريفين أنهما، لم يحددا الطبيعة القانونية لشهادة التقسيم على اعتبار أنها قرارا إداريا صادر عن جهة إدارية مختصة. وتعرف: " هي وثيقة إدارية تمنح بموجب قرار إداري تبين إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام"⁴.

وعليه يمكن تعريف شهادة التقسيم على أنها: "الوثيقة الصادرة في شكل قرار إداري عن الجهة الإدارية المختصة، تمكن المالك أو موكله (شخص طبيعي أو معنوي) يهدف إلى تقسيم ملكيته العقارية المبنية إلى قسمين أو أكثر"¹.

¹ - انظر المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

² - عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 68.

³ - ديرم عابدة، المرجع السابق، ص 101.

⁴ - منصور نور، المرجع السابق، ص 69.

- بالرغم من تمتع شهادة التقسيم بخصائص القرار الإداري إلا أن المشرع الجزائري لم يحدد طبيعتها كقرار إداري وذلك من خلال تسميتها ب (شهادة التقسيم) بدل (رخصة التقسيم)، في حين يخضعها في نفس الوقت إلى ذات الإجراءات الخاصة برخصة البناء.

بناء على التعاريف السابقة يتضح أن الطبيعة القانونية لشهادة التقسيم هي قرار إداري إذ أنها تتمتع بذات خصائص القرار الإداري، وبناء على ما سبق تتميز شهادة التقسيم بالخصائص التالية:

➤ تتعلق شهادة التقسيم بالعقارات المبنية² لا بالعقارات غير المبنية، التي وكما بينا سابقا تخضع لرخصة التجزئة لا لشهادة التقسيم.

➤ لا تغير شهادة التقسيم في حقوق البناء، لكون العقار المتعلقة به مبني في الأصل، وغالبا ما يتم طلب هذا النوع من الشهادات من طرف الورثة، الأمر الذي يمكن البلدية من ممارسة رقابتها من خلال مراقبة إمكانية تقسيم العقار المبني موضوع طلب شهادة التقسيم هذا من جهة، ومن جهة أخرى مدى تأثير عملية القسمة على النسيج العمراني، وعلى هذا الأساس تعد إجراءات شكليا لا تمس بأصل الحق المعترف به للمالك³.

➤ تتميز شهادة التقسيم عن شهادة التعمير، من حيث اختلاف موضوع كل منهما، فالأولى تهدف إلى تقسيم الملكية العقارية المبنية إلى قسمين أو أكثر، بينما الثانية تهدف إلى تزويد طالبها بمجموعة من المعلومات والمعطيات المرتبطة بأدوات التهيئة والتعمير والتي لها علاقة بالقطعة الأرضية، كما تعد جوابا صريحا لسؤال مطروح من حيث تحديدها لحقوق البناء والارتفاعات الخاضعة لها القطعة الأرضية المعنية، وعلى هذا الأساس لا يمكن لشهادة التقسيم أن تحل محل شهادة التعمير⁴.

➤ إن شهادة التقسيم تستوجب تبرير وجود البناية على القطعة الأرضية بسند قانوني، كعقد الملكية أو بسند إداري، شهادة المطابقة⁵.

يمكن تحديد نطاق تطبيق شهادة التقسيم وفق الشكل التالي:

➤ **من حيث الأشخاص:** وفقا لما جاء في نص المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 يتحدد

أصحاب الصفة في طلب شهادة التقسيم في كل من المالك أو الوكيل.

➤ **من حيث الموضوع:** طبقا لنص المادة 59 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والمادة 33 من

¹ - التعريف من إعداد الطالبة.

² - أما فيما يتعلق بالعمارات المبنية ذات الملكية المشتركة فإن المطلوب هو إعداد جدول وصفي للتقسيم دون حاجة لشهادة التقسيم، مما يعني انه في حالة ما كان التقسيم عموديا كنا بصدد جدول وصفي، أما في حالة التقسيم الأفقي نكون بصدد شهادة التقسيم، لمزيد من التفصيل انظر:

- الزروقي ليلي، حمدي باشا عمر، المرجع السابق ص ص 337-338.

³ - أبرياش زهرة، المرجع السابق، ص 69.

⁴ - انظر المادة 59 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - انظر الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

المرسوم التنفيذي رقم 19/15 يتضح أن موضوع شهادة التقسيم لا يكون إلا على العقارات المبنية من خلال إمكانية تقسيمها إلى قسمين أو أكثر، باستثناء مانصت عليه المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15¹.

2-2/ إجراءات الحصول على شهادة التقسيم

حصر المشرع مجموع الأشخاص الذين يمكنهم الحصول على شهادة التقسيم في كل من المالك والوكيل والذين يتعين عليهم إرفاق طلب شهادة التقسيم بمجموعة من الوثائق الثبوتية يتعلق بإثبات صفتهم في طلب الشهادة، في ذلك²:

- نسخة من عقد الملكية. (إذا كان صاحب الطلب مالكا للعقار المبنى).
- توكيلا طبقا لأحكام القانون المدني.
- نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو الموكل شخصا معنويا.³

إضافة إلى الملف يتضمن مجموعة من الوثائق الخاصة بالتقسيم والتي تثبت مدى انسجام الطلب مع قواعد التهيئة العمرانية، وذلك وفق مانصت عليه الفقرة 2 من المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر⁴، والتي يتم إعدادها من قبل المختصين في الميدان المعماري أو في مجال مسح الأراضي، يعني تفعيل متابعتهم لعملية التقسيم لما لها من أهمية في إعادة رسم حدود العقار المبنى⁵.

ويودع الملف في (5 نسخ) لدى رئيس المجلس العبي البلدي لمحل وجود القطعة الأرضية وفي جميع الأحوال، حتى ولو لم يكن مختصا بتسليمها⁶، كما اشترطت المادة السالفة ضرورة تسليم رئيس المجلس

¹ - أي الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني، وبعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات.

² - انظر المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

³ - باستقراننا للوثائق المذكورة آنفا تبين لنا أنها ذات الوثائق التي يجب إرفاقها بطلب رخصة التجزئة، الأمر الذي يفيد أن كل من له الحق في طلب رخصة التجزئة له الحق في طلب شهادة التقسيم، انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - على خلاف المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) التي لم يحدد الجهة المختصة بتحضير الملف التقني المتعلق بطلب شهادة التقسيم فقد اشترطت الفقرة 2 من المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 أن يتم إعداد الوثائق التقنية لشهادة التقسيم من طرف مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو في التعمير، و الذي يقوم بالتأشير على كل وثيقة بحسب الغرض الذي خصصت له من طرف المهندس المعماري أو مهندس في مسح الأراضي الذين يمارسان نشاطاتهما حسب الأحكام القانونية المعمول بها

⁵ - عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص

⁶ - انظر المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وانظر على سبيل المقارنة المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

- جاء في المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 عبارة (لمحل وجود القطعة الأرضية)، والتي تفيد أن العقار غير مبني، في حين أن شهادة التقسيم ترد على العقارات المبنية فحسب، ولذلك فإن استعمال المشرع لتلك العبارة يؤدي إلى الخلط بين رخصة التجزئة وشهادة التقسيم، وعليه ينبغي =

المجلس الشعبي البلدي لوصول إيداع الملف في نفس اليوم، إذ أن ذلك يساهم في حساب الأجل الذي يلزم الجهات المختصة بإصدار قرار شهادة التقسيم في الأجل المحدد لها.

ليتم بعدها تحضير الملف من طرف الشباك الوحيد للبلدية، والذي يقوم بإرسال الملف إلى المصالح والهيئات المحددة قانونا لاستشارتها حول طلب التقسيم، وهذا وفقا لما تم النص عليه بموجب المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 والتي جاء فيها: " يتم تحضير طلب شهادة التقسيم على مستوى الشباك الوحيد للبلدية بنفس الأشكال المنصوص عليها في هذا المرسوم بخصوص رخصة البناء".

أما عن الجهة التي تتولى إصدار شهادة التقسيم فلم يحدد المشرع الجهة الإدارية المختصة بإصدار شهادة التقسيم فإنه وبالرجوع إلى نص المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر والتي أحالت إجراءات إعداد هذه الشهادة إلى الإجراءات ذاتها المتبعة للحصول على رخصة البناء، الأمر الذي يفيد أن الجهة المصدرة لقرار رخصة البناء هي ذاتها التي تتولى إصدار شهادة التقسيم، وبهذا تصدر هذه الشهادة عن كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الوالي أو الوزير المكلف بالعمران¹.

وعلى اعتبار أن شهادة التقسيم تخضع لنفس إجراءات إعداد رخصة البناء مما يعني أن القرار المتعلق بها - شهادة التقسيم - قد يتضمن الموافقة أو الرفض كما قد يكون محل تأجيل.

وبما أن شهادة التقسيم قرار إداري فردي، مما يعني عدم سريانها في مواجهة الفرد إلا من تاريخ تبليغها له، وذلك عمالا بالقاعدة العامة أن آثار القرار الإداري لا تسري حيال الشخص أو الأشخاص المعنيين به إلا من تاريخ تبليغه وإعلانه إليهم بموجب توصيل مضمون القرار إلى علمهم الشخصي²، ولهذا في كل الحالات يتم تبليغ قرار شهادة التقسيم سواء كان بمنح الشهادة أو رفضها أو تأجيلها³، إلى المعني

= على المشرع إعادة صياغة المادة 36 على النحو التالي: "..... لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود العقار المبني أو الملكية العقارية المبنية"، وهذا بما يتوافق ونص المادة 59 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم،

¹ - وبهذا الصدد يثار الإشكال التالي: إذا كان تحضير شهادة التقسيم يتم وفق نفس إجراءات إعداد رخصة البناء، وأن الجهات المصدرة لهذه الأخيرة هي ذات الجهات التي تتولى تسليم شهادة التقسيم، فإن التساؤل المطروح: لما لم يتم ذكر الوالي والوزير المكلف بالعمران في نموذج شهادة التقسيم الذي أرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 19/15، إذ ذكر رئيس المجلس الشعبي البلدي فقط كجهة إدارية مختصة بإصدار هذه الشهادة؟ فعلى المشرع إعادة النظر في ذلك بإعادة تصحيح التناقض الوارد بين النص التنظيمي رقم 19/15 الذي وزع صلاحيات إصدار قرار شهادة التقسيم بين الجهات الثلاث، وبين نموذج شهادة التقسيم المرفق بالمرسوم الذي حصر هذه الصلاحية في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي.

² - بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 103.

- نفس الملاحظة التي وجهت إلى رخصة البناء بالنسبة للجهة المختصة بتبليغ القرار تنطبق على تبليغ قرار شهادة التقسيم (على اعتبار أن هذه الأخيرة تخضع لنفس إجراءات تحضير رخصة البناء)، وذلك من خلال التناقض الواضح بين المادتين 51 و 55 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، لمزيد من التفصيل انظر المطلب الأول من الفصل الثاني من هذا البحث.

³ - في حالة إصدار قرار بتأجيل الفصل في شهادة التقسيم، يجب ألا يتجاوز ذلك مهلة السنة و شهر من تاريخ إصداره و تبليغه للمعني وهذا وفق ماجاء في المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

خلال الشهر الموالي لتاريخ إيداع الطلب¹، كما مددت المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر من عمر شهادة التقسيم وذلك بجعلها 3 سنوات ابتداء من تاريخ تبليغها².

وبالنظر إلى الأثر الناجم عن شهادة التقسيم، في كونها تعمل على تقسيم الملكية العقارية المبنية إلى قسمين أو أكثر الأمر الذي يرتب إنتاج وحدات عقارية جديدة، مما يوجب على الجهة الإدارية المصدرة لشهادة التقسيم إشهارها بالمحافظة العقارية، وبالتالي يتم مسك بطاقة عقارية لكل وحدة ناتجة عن عملية التقسيم³.

أما في حالة السكوت عن إصدار قرار شهادة التقسيم فعلى غرار المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) الذي لم ينص على إمكانية إثارة الطعون ضد قرارات الجهات الإدارية المختصة بإصدار شهادة التقسيم، في حالة رفضها منح هذه الأخيرة أو في حالة سكوتها على إصدار قرارها رغم فوات الأجل المحدد لها للفصل في ملف الطلب⁴، فقد فتحت المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 لصاحب الطلب باب الطعن على مستويين: حيث يمكن لطالب شهادة التقسيم أن يتقدم بتظلم إداري أمام الجهة الإدارية المختصة (الولاية أو الوزارة المكلفة بالعمران) أو أن يرفع دعوى الإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة⁵.

مما تقدم، تبين أن المشرع كان أكثر دقة بأن تكون شهادة التقسيم متوافقة مع أدوات التهيئة والتعمير، غير أنه وفي كثير من الأحيان ونتيجة تماطل الإدارة يلجأ المعني بالشهادة إلى شهرها وبنفسه عن طريق مكاتب التوثيق، كما أن غياب شهادة تثبت مدى تقييد وتنفيذ المعني لما هو منصوص عليه في شهادة التقسيم كما هو الشأن بالنسبة لرخصة البناء والتي تؤدي للحصول على شهادة المطابقة، ورخصة التجزئة التي تؤدي للحصول على شهادة قابلية الاستغلال، أدى إلى إنشاء تقسيمات تفنقر إلى أدنى معايير التقسيم

¹ - قلصت المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 من أجل تبليغ قرار شهادة التقسيم وذلك بجعله شهر واحد من تاريخ إيداع الطلب، بعدما كان محددًا في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) بمدة شهرين الموليين لتاريخ إيداع الطلب وهذا وفقا للمادة 31 من نفس المرسوم.

² - انظر المادة 93 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

- حددت مدة صلاحية شهادة التقسيم في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) بسنة واحدة، انظر المادة 32 من نفس المرسوم.

³ - انظر أحكام المرسوم التنفيذي رقم 63/76، المرجع السابق.

⁴ - يرى جانب من الأساتذة الباحثين، أن المشرع لم ينص على إمكانية إثارة الطعون ضد قرارات الجهات الإدارية المختصة بإصدار شهادة التقسيم سواء كان في حالة رفض منح هذه الشهادة، أو في حالة سكوت الإدارة عن الرد على ملف طلب شهادة التقسيم، انظر في ذلك:

- عزري الزين، قرارات العمران الفردية و طرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 69.

- يرى جانب آخر من الأساتذة أن المشرع وبإحالتة لإعداد شهادة التقسيم إلى إجراءات تحضير رخصة التجزئة (المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى))، يكون قد اعترف وبصورة ضمنية عن إثارة الطعون ضد قرار رفض منح الشهادة أو في حالة سكوتها عن الرد، مما يعني أنه يحق للمعني في الحالتين في الطعن أمام القضاء، (وهذا هو الرأي الراجح في نظرنا) انظر في ذلك : عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 178.

⁵ - انظر المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

المنصوص عليها قانونا وذلك نتيجة انعدام المراقبة والمعايينة من قبل الجهات المعنية، إضافة إلى أن جعل إجراءات تحضير شهادة التقسيم تتم وفق إجراءات إعداد رخصة البناء والتي تتسم بالطول والتعقيد نتج عنه إنشاء تقسيمات دون إتباع هذه الإجراءات، الأمر الذي يوجب على المشرع خصها بإجراءات خاصة تكون أبسط من تلك المتعلقة برخصة البناء مما يسهل لطالب شهادة التقسيم إتباعها.

المبحث الثاني

الرقابة الميدانية البعدية للجماعات الإقليمية في مجال التهيئة العمرانية

نظرا للوضع الذي آلت إليه المدن الجزائرية اليوم من نقشي ظاهرة البناءات غير الشرعية والتدهور البيئي الذي أصبح مشكلة العصر الذي تعاني منه غالبية الدول، وتجسيدا لرغبة المشرع في تحقيق انسجام وتناسق بين أنماط النسيج العمراني وتناغم بين البيئة الطبيعية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن الجزائري بما يتماشى ومفهوم التنمية المستدامة، وبغية التحكم في مختلف التجاوزات التي يعرفها المجال العمراني، فقد عمد إلى تفعيل الرقابة البعدية للجماعات الإقليمية وذلك من خلال مراقبة ومعاينة الأشغال المتعلقة بالتهيئة العمرانية سواء أثناء أو بعد تنفيذ الأشغال، بغرض التحقق من مدى شرعيتها ومطابقتها لأدوات التهيئة والتعمير وللمخططات والتصاميم التي منحت الرخص والشهادات على أساسها، مستندا في ذلك إلى العديد من الهيئات والأجهزة المتخصصة (المطلب الأول)، مبينا لها مجموع الإجراءات الواجبة الإتباع عند المعاينة الميدانية لموقع الأشغال، مع إمكانية توقيع الجزاءات على المخالفين لقواعد التهيئة العمرانية (المطلب الثاني)

المطلب الأول

تعدد الهيئات والأجهزة الإدارية المكلفة بالرقابة

لم يجعل المشرع الجزائري دور الجماعات الإقليمية في ميدان التهيئة العمرانية مقتصرًا على إعداد أدوات التهيئة والتعمير التنظيمية منها أو الفردية فحسب، وإنما مكنها من آليات تحولها تجسيد احترام قوانين التعمير والتنظيمات المتعلقة بها بهدف المحافظة على النظام العام العمراني وتحقيق مظهر جمالي متناسق ومنسجم حيث أعطى لها صلاحية زجر المخالفات سواء أثناء أو بعد تنفيذ الأشغال المتعلقة بالبناء، إذ منح الكثير من الصلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ونظر إلى عدم إمكانية هذا الأخير من القيام بهذه المهام لوحده دعمه بتشكيلة بشرية وأجهزة متخصصة في هذا الميدان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

توسيع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي أمام تقييد صلاحيات الوالي

لا يقتصر دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في منح التراخيص والشهادات المتعلقة بالعمران كما بينا آنفاً، بل يتعدى ذلك إلى مراقبة مدى تنفيذ الأشغال التي يتم إقامتها في حدود اختصاصه الإقليمي، وذلك من خلال السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير، والتأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، كما يسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للأحكام والقواعد المحددة في القوانين والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة والتعمير¹، وألزم القانون رقم 05/04 رئيس المجلس الشعبي البلدي بإجراء المعاينات الميدانية لكل أشغال البناء بغية التأكد من مدى احترام قواعد العمران ورصد المخالفات واتخاذ التدابير الضرورية².

وفي هذا الصدد، خول المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الصلاحيات منها ما يتعلق بمعاينة الأشغال أثناء التنفيذ (أولاً)، ومنها ما يتعلق بمراقبة الأشغال بعد التنفيذ (ثانياً).

أولاً/ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في متابعة الأشغال أثناء التنفيذ

تتمثل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه المرحلة في:

1/ التزام المرخص له بالإعلان عن افتتاح الورشة: الأصل أنه لا يمكن الانطلاق في أشغال البناء إلا بعد الحصول على ترخيص بانطلاق الأشغال³، غير أنه وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 19/15 نجده لم يلزم المعني بهذا التصريح سواء بالنسبة لرخصة البناء⁴ أو رخصة التجزئة، في حين ألزم المعني برخصة الهدم بالتصريح لدى الجهة الإدارية المختصة قبل مباشرة أشغال الهدم وذلك قبل فتح الورشة وفق ما نصت عليه المادة 83 من نفس المرسوم⁵.

إذ اكتفى بإلزامه بوضع اللوحة القانونية مرئية من الخارج خلال فترة عمل الورشة والتي يجب أن تكون مستطيلة الشكل وتتجاوز أبعادها 80 سم، والتي توضح⁶: (مراجع رخصة البناء الممنوحة ونوع البناء وارتفاعه

¹ - انظر المادة 94 و 115 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

² - انظر المادة 6 من القانون رقم 05/04 المعدلة للمادة 73 من القانون رقم 29/90، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 50 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

⁴ - نجد المادة 56 من القانون رقم 15/08 تلزم كل من المالك أو صاحب المشروع بإيداع طلب افتتاح الورشة لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي لاستئناف الأشغال لإتمام إنجاز البناء، وفي حالة قبول الطلب، تسلم له رخصة فتح الورشة في أجل مدته ثمانية (8) رخصة إتمام الانجاز .

⁵ - انظر المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق. وهي ذات البيانات الواردة بالنسبة لرخصة التجزئة و رخصة الهدم، لمزيد من

التفصيل انظر المادتين: المادة 29 والمادة 84 من نفس المرسوم.

وارتفاعه ومساحة قطعة الأرض، تاريخ افتتاح الورشة والتاريخ المرتقب لإنهاء الأشغال، اسم صاحب المشروع ومكتب الدراسات واسم المؤسسة المكلفة بانجاز الأشغال (عند الاقتضاء)).

وتتجلى أهمية هذه اللوحة، إعلام المسؤولين عن طريق تطبيق قوانين البناء والتعمير وإعلام الغير كما أنها تسهل الاطلاع على كافة البيانات والمعلومات الحقيقية الخاصة بالترخيص كالتي تقيد وجوده وصدوره بالفعل كرقمه وتاريخ صدوره، والخاصة بالبناء مثل نوعه وطبيعته والخاصة بأسماء القائمين على إنشاء ظاهر من البناء أو تعليتها أو توسيعها مثل المالك، المهندس والمقاول¹.

ورغبة من المشرع في تمكين الإدارة المختصة من بسط رقابتها أثناء التنفيذ، نص على أنه لا يمكن أن توصل البناية من مختلف الخدمات إلا باستظهار رخصة البناء ومحضر إثبات مطابقة البناية الذي يتم إعداده من طرف أعوان تابعين لمصالح التعمير للبلدية².

2/ الزامية القيام بالزيارات الميدانية: لضمان فعالية واحترام الرخص والشهادات العمرانية المسلمة من

قبل الجهات الإدارية المختصة، خول لرئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير³، وفي هذا الصدد نصت المادة 6 من القانون رقم 05/04 المعدلة للمادة 73 من القانون رقم 29/90 على أنه: " يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانونا، زيارة كل البنايات في طور الانجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها في أي وقت".

وعليه ووفقا لمدلول هذه المادة يتبين أن رئيس المجلس الشعبي البلدي أصبح ملزما بالقيام بالزيارات التفقدية للبنايات في طور الانجاز بغض النظر عن صاحب المشروع سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا عاما أو خاصا وأيما كان موقع البناية ودون النظر إلى الهدف الذي شيدت من أجله، وهذا ما يستفاد من خلال

¹ - السبتي محمد، المرجع السابق، ص 57.

² - كان أولى على المشرع أن يدرج المادة 50 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) ضمن مواد المرسوم التنفيذي رقم 19/15 نظرا لأهميتها، غير أن الإشكال المطروح بهذا الصدد : لما لم يلزم المشرع صاحب رخصة البناء والتجزئة بالتصريح بانطلاق الأشغال لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين جعل ذلك ضروريا بالنسبة لصاحب رخصة الهدم ورخصة إتمام الانجاز بالرغم من أهمية الرخصتين؟.

³ - انظر المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

- شدد المشرع على صاحب رخصة البناء بغية تزويده بمختلف الخدمات زيادة على الرخصة بمحضر إثبات المطابقة المحرر من قبل الأعوان المؤهلين (كما سيأتي بيناه لاحقا) وما هذا إلا رغبة منه في إكمال انجاز البنايات وعدم تركها ورشات مفتوحة، عكس المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) أين اكتفى باشتراط الرخصة ووصل افتتاح الورشة حيث أن هذا الوصل لا يعني بالضرورة أن البناية قد اكتمل انجازها، انظر المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى).

³ - انظر المادة 94 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

كلمة " يجب " التي تعني الإلزام، في حين كان القيام بهذه الصلاحية من باب الاختيار وبمشاركة الوالي¹، مما سيدعم مركز رئيس البلدية أكثر فأكثر باعتباره سلطة إدارية محلية، مستقلة في تصرفاتها وأعمالها الإدارية المندرجة ضمن أعمال الرقابة المعترف له بها².

أما بخصوص الأوقات التي يحق فيها لرئيس المجلس الشعبي البلدي زيارة البنايات المعنية، فإن القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم لم يجعل ذلك مقيدا بل جعل له كامل السلطة في معاينة البنايات وفي أي وقت يشاء وذلك وفق ما تم النص عليه في المادة 73 من القانون رقم 29/90 من خلال استعمال عبارة " في أي وقت".

كما أكد على ذلك المرسوم التنفيذي رقم 55/06 حيث أنه يمكن أن تتم المراقبة نهارا أو ليلا وأثناء أيام العطل وذلك في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، كما يمكن الإعلان عنها أو تتم بشكل فجائي³، غير أنه ومن وجهة نظرنا أن تبقى سرية دون حاجة إلى الإعلان عنها، وذلك حتى تحقق الأهداف التي تصبو إليها، هذا وألزمت المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم أن يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي مصحوبا بأعوان مؤهلين قانونا أثناء عملية المراقبة⁴.

3/ طلب المستندات التقنية المتعلقة بالبناء: نصت المادة 73 من القانون رقم 29/90

المذكورة أعلاه، والمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 على أنه يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانونا أن يطلبوا من المالك أو من موكله أو من ممثل صاحب المشروع، الوثائق الآتية: (التصريح بافتتاح الورشة، رخصة البناء، رخصة الهدم عند الاقتضاء)⁵.

وهذا من أجل التأكد من أن الأشغال التي يباشرها صاحب المشروع مرخصة، حيث أنه وفي حالة العكس - مباشرته الأشغال دون توافر المستندات - أصبح للجهات المعنية بالمراقبة اتخاذ الإجراءات الضرورية وفقا لما سنبينه لاحقا-.

¹ - انظر المادة 73 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق

² - شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 70.

³ - انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المؤرخ في 30 جانفي 2006، يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج ر العدد 6 الصادرة في 5 فيفري 2006 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 443/09 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، ج ر العدد 61 الصادرة في 25 أكتوبر 2009 .

⁴ - انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 6 من نفس المرجع.

إلا أنه ومن الناحية الواقعية لا يقوم رئيس المجلس الشعبي بهذه الصلاحيات، وإنما يتكفل بها الأعوان المؤهلين قانوناً لهذا الغرض، وهذا راجع لقلة خبرته وكفاءته في هذا الميدان إذ أن أغلب رؤساء البلديات ذو مستوى علمي متوسط أو ضعيف.

ثانياً/ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في متابعة الأشغال بعد الانتهاء

زيادة على الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل أو أثناء تنفيذ الأشغال فقد حوله المشرع بالإضافة إلى ما سبق صلاحية مراقبة ومتابعة هذه الأشغال حتى بعد الانتهاء منها، وذلك بهدف ضمان مطابقتها للشروط التنظيمية والقانونية التي تتضمنها الرخصة المعنية، وبهذا فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي معني بتسليم نوعين من الشهادات العمرانية، والمتمثلة في كل من شهادة قابلية الاستغلال وشهادة المطابقة.

1/ تسليم شهادة قابلية الاستغلال

لضمان مطابقة الأشغال المقررة في رخصة التجزئة والتي تقع على عاتق طالبها، فقد أوجب المشرع على هذا الأخير عند الانتهاء من الأشغال أن يتقدم بطلب شهادة قابلية الاستغلال، بالنظر إلى مدى أهميتها فلا بد من تعريفها، وتبيان الإجراءات المتبعة للحصول عليها.

1-1/ تعريفها: وفقاً لما نصت عليه المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 يمكن تعريفها على النحو التالي: "هي الوثيقة الإدارية المسلمة من قبل رئيس المجلس الشعبي لموقع وجود التجزئة إلى المستفيد من رخصة التجزئة، والتي تثبت مدى مطابقة الأشغال المنجزة وإتمامها، وتكون واجبة لكل عملية بيع أو كراء الأرض مجزأة"¹.

جعل المشرع عملية بيع أو إيجار قطعة أرضية توجد داخل الأرض المجزأة، وكذا بيع أو كراء القطع الأرضية التي تشتمل على مبان في الأرض المجزأة المقرر إحداثها وفقاً لرخصة التجزئة المسلمة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، ترتبط بتسليم هذا الأخير شهادة تبين مدى تنفيذ صاحب الرخصة للأشغال والتوجيهات المتضمنة في رخصة التجزئة²، حيث أنه وبعد إتمام أشغال الاستغلال والتهيئة، يطلب المستفيد من رخصة التجزئة من رئيس المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود التجزئة، تسليمه شهادة تسمى شهادة

¹ - التعريف من إعداد الطالبة.

² - انظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

قابلية الاستغلال¹ كشهادة تثبت مدى مطابقة هذه الأشغال وإتمامها، الأمر الذي يخول للمعني مباشرة أعمال البيع أو الكراء للقطع الأرضية المجزأة².

وللعلم فإن تسليم رئيس المجلس الشعبي البلدي لهذه الشهادة مرهون بإتمام جميع شبكات التوزيع الداخلية المتعلقة بالتهيئة (شبكة توزيع المياه والتطهير والطاقة الكهربائية والغاز والهاتف وشبكة الطرق)، مع المساحات العامة وجميع التهيئات الخارجية، كما أنه لا بد أن تكون التجزئة موصولة على الأقل بالشبكات الخارجية خاصة شبكة المياه وشبكة التطهير والطاقة الكهربائية³، وتكمن الغاية من اشتراط هذين الشرطين هو نتيجة لما يعرفه الواقع العملي في بلادنا من خلال وجود تجزيئات تفتقر إلى أدنى أشغال التهيئة والربط بشبكات التهيئة المختلفة، إذ تكون البناءات قائمة ومكتملة الانجاز غير أنها ليست مزودة بالشبكات المختلفة، ونظرا لأهمية هذه الشهادة فقد ضمنها المشرع ضمن ملف رخصة البناء⁴.

1-2/ إجراءات إصدار شهادة قابلية الاستغلال: للحصول على شهادة قابلية الاستغلال لابد من

إتباع الخطوات التالية:

أ/ إيداع الطلب: جعلت المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 رئيس المجلس الشعبي البلدي صاحب الاختصاص الأصيل وفي جميع الأحوال بتلقي ملفات شهادات قابلية الاستغلال والذي يتكون من⁵: (تصاميم جرد تعد على سلم 200/1 أو 500/1 للأشغال، كما هي منجزة مع تحديد عند الاقتضاء التعديلات التي أجريت بالنظر إلى التصاميم المصادق عليها، محضر استلام الأشغال).

حيث يستلم رئيس المجلس الشعبي البلدي الملف المتعلق بشهادة قابلية الاستغلال في نسختين (2)، وذلك مقابل وصل إيداع يسلمه إلى المعني بعد التحقق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملف على النحو المنصوص عليه قانونا⁶.

ب/ التحقق في ملف طلب شهادة قابلية الاستغلال: يتناول التحقق دراسة مدى مطابقة أشغال قابلية

الاستغلال والتهيئة المنجزة للأحكام المنصوص عليها في الوثائق المكتوبة والبيانية التي تم تسليم رخصة

¹ - تعتبر شهادة قابلية الاستغلال التي نص عليها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15 هي نفسها شهادة النفع و التهيئة التي تم استحداثها بموجب المادة 23 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 التي تم إدراجها بموجب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 307/09 (الملغى) مع اختلاف في بعض الأحكام،

² - انظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة 4 و 5 من المادة 32 من نفس المرجع.

⁴ - انظر الفقرة 3 من المادة 4 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- انظر الفقرة الأولى من المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 24 من نفس المرجع.

⁶ - انظر المادة 25 من نفس المرجع.

التجزئة على أساسها¹، ويكون التحقيق في ملف شهادة قابلية الاستغلال من طرف مصالح التعمير التابعة للبلدية، ضمن نفس الأشكال المنصوص عليها بالنسبة لشهادة المطابقة² (كما سيأتي توضيحه لاحقاً)، وبالتالي قصر المشرع عملية التحقيق في ملف شهادة قابلية الاستغلال على مصلحة التعمير على مستوى البلدية فحسب على عكس شهادة النفع والتهيئة أين كان التحقيق فيها يتم على مستويين مثلها مثل رخصة التجزئة³.

ت/ إصدار قرار شهادة قابلية الاستغلال: يأخذ قرار شهادة قابلية الاستغلال إحدى الصور

التالية:

ت-1/ قرار منح شهادة قابلية الاستغلال: بعد الانتهاء من التحقيق في ملف طلب شهادة قابلية الاستغلال، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم شهادة قابلية الاستغلال وذلك بعد القيام بالمعاينة الميدانية بغية التأكد من مدى مطابقة الأشغال المنجزة لرخصة التجزئة، وقد تمنح شهادة قابلية الاستغلال بتحفظ أو بدون تحفظ، كما يمكن أن يطلب من صاحب التجزئة تصحيح العيوب المحتملة في أجل لا يتعدى (30) يوماً ابتداء من تاريخ المعاينة الميدانية للأماكن⁴، ويبلغ قرار منح شهادة قابلية الاستغلال إلى المعني خلال شهر (1) الذي يلي إيداع الطلب لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي⁵.

ت-2/ قرار رفض منح شهادة قابلية الاستغلال: بالمفهوم المخالف للمادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 فإنه يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفض تسليم شهادة قابلية الاستغلال إذا ما تبين له بعد القيام بالمعاينة الميدانية عدم الالتزام بما هو منصوص عليه في رخصة التجزئة.

ت-3/ حالة سكوت الإدارة: يمكن لصاحب شهادة قابلية الاستغلال الذي لم يرضه الرد الذي تم تبليغه به، أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة أن يتقدم بتنظيم سلمي أمام المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية أو لدى الوزارة المكلفة بالعمران، كما يمكنه رفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة⁶.

¹ - انظر المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - انظر المادة 27 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 23 مكرر 4 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المدرجة بموجب المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 307/09 (الملغى)، المرجع السابق.

⁴ - انظر الفقرة 2 من المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 28 من نفس المرجع.

- جعلت المادة 23 مكرر 5 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) المدرجة بموجب المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 307/09 أجل تبليغ شهادة النفع والتهيئة 3 أشهر من تاريخ إيداع الطلب لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي، المرجع السابق

⁶ - انظر المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق..

2/ تسليم شهادة المطابقة *Le certificat de Conformité*

ألزم القانون كل من المالك أو صاحب المشروع المستفيد من رخصة البناء، أن يشعر رئيس المجلس الشعبي البلدي بانتهاء الأشغال ضمن الأجل المحدد لاستصدار شهادة المطابقة¹، وفي حالة عدم قيامه بالتصريح كان لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يبادر بإجراءات المطابقة، ضمن الآجال المتوقعة لنهاية الأشغال، وذلك بالنظر للأهمية التي تكتنف هذه الشهادة في كونها تحل محل رخصة السكن أو ترخيص باستعمال البناء ذو الطابع الاجتماعي أو الصناعي أو التجاري..الخ.

هذا وتطرق القانون رقم 15/08 المحدد لشروط مطابقة البناء وإتمام انجازها إلى شهادة المطابقة والذي صدر نتيجة لما تعرفه المدن الجزائرية من تدهور في النسيج العمراني وتوسع دائرة البناء غير الشرعية وغير مكتملة الانجاز، والذي عرف شهادة تحقيق المطابقة التي تثبت مطابقة البناء على أنها: " الوثيقة الإدارية التي يتم من خلالها تسوية كل بناية تم انجازها أو لم يتم، بالنظر للتشريع والتنظيم المتعلق بشغل الأراضي وقواعد التعمير"².

وعلى هذا الأساس وبغية الإلمام بمختلف أحكام شهادة المطابقة، لابد من تحديد مفهومها، ثم التطرق إلى إجراءات الحصول عليها.

2-1/ تعريفها: لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تعريف شهادة المطابقة تاركا ذلك للفقهاء والقضاء حيث تعرف على أنها: "هي تلك الوثيقة أو الشهادة الإدارية، التي تتوج بها العلاقة بين الجهة الإدارية مانحة رخصة البناء والشخص المستفيد منها، تشهد فيها الإدارة بموجب سلطتها الرقابية البعدية، وتتأكد من خلالها من مدى احترام المرخص له لقانون البناء والتزامه بالموصفات التي تضمنها قرار الترخيص، بناء على التصميم المقدم لهذا الغرض والمرفق بطلب الترخيص بالبناء، مدعما بالوثائق والمستندات التقنية اللازمة"³.

كما تعتبر شهادة المطابقة: " أداة لمراقبة مدى احترام الذين استفادوا من رخص البناء لأحكام هذه الرخص، حيث يعد طلبها فرصة ممنوحة للإدارة لتغطية المخالفات المرتكبة"⁴.

الملاحظ أن كلا التعريفين السابقين قد أغفل الطبيعة القانونية لشهادة المطابقة في كونها قرار إداري حيث تتمتع بنفس خصائص هذا الأخير، وبهذا تعرف: " قرار إداري فردي يتضمن تصريحاً من الإدارة

¹ - انظر المادة 56 و 75 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 2 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

³ - عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 633.

⁴ - FRANCOIS Charles Bernard, *Pratique des contentieux de l'urbanisme*, 2^{ème} édition, MONITTEUR, Paris, 2001, p 183.

المختصة قانونا، بأن أشغال البناء المرخص بها إداريا، قد أنجزت وفقا للمخططات والتصاميم المرفقة برخصة البناء وهو ما يشكل ترخيصا صريحا باستعمال البناء المنجز سواء كان ذو طابع سكني أو مخصص لنشاط ما¹.

تأسيسا لذلك فشهادة المطابقة تتوفر على نفس شروط القرار الإداري، الأمر الذي يعني أن النزاع المتعلق بها يكون من اختصاص القضاء الإداري، على اعتبار أن الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفا فيها².

وتتمتع شهادة المطابقة على أساس أنها أداة رقابة بعدية للتعير بجملته من المميزات تتمثل في :

✓ **وثيقة إدارية:** وذلك كونها تصدر عن جهة إدارية مختصة والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي

البلدي.

✓ **ذات طابع الزامي:** وذلك لأنها تفرض على كل مستفيد من رخصة البناء وبعد الانتهاء من أشغال

البناء والتهيئة أن يستخرج شهادة مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء.

✓ **ذات طابع وقائي:** على اعتبار أنها وسيلة رقابة لاحقة لعملية البناء، الأمر الذي يجنب وقوع

الكوارث.

✓ **ليست عملا تقديريا فحسب³:** فرغم أن شهادة المطابقة تخضع للسلطة التقديرية للإدارة، من خلال

إجراء عملية المقارنة بين أشغال البناء والتهيئة المنجزة وبين أحكام رخصة البناء المسلمة، إلا أن هذه السلطة مقيدة من حيث أنه لا يكمن للإدارة أن تمنح هذه الشهادة كما تريد أو رفضها دون أي سبب مستمد من أحكام وقواعد قوانين وتنظيمات التهيئة والتعمير المعمول بها، كما يجب أن يكون الرفض معللا قانونا.

✓ تقوم شهادة المطابقة مقام رخصة السكن أو ترخيص باستقبال الجمهور أو المستخدمين إذا كان

البناء مخصصا لوظائف اجتماعية وتربوية أو للخدمات أو الصناعة أو التجارة، مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية في ميدان استغلال المؤسسات الخطرة أو غير الملائمة أو غير الصحية⁴.

2-2/ إجراءات الحصول على شهادة المطابقة: من خلال تفحص أحكام النصوص القانونية المنظمة

للعمران تبين وجود إجراءات للحصول على شهادة المطابقة، فالأولى نص عليها القانون رقم 29/90 المعدل

¹ - مهزول عيسى، المرجع السابق، ص 165.

² - عوابدي عمار، القانون الإداري-النشاط الإداري-، ج 2، المرجع السابق، ص 93-94.

³ - اقلولي أولاد رايح صافية، قانون العمران الجزائري، المرجع السابق، ص 191.

⁴ - انظر المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

والمتمم ونصه التنظيمي رقم 19/15، بينما الثانية فتهدف إلى تحقيق المطابقة وتسوية البناءات غير الشرعية والتي حدد إجراءاتها القانون رقم 15/08 ونصوصه التطبيقية¹.

2- أ/ إجراءات الحصول على شهادة المطابقة وفقا للقانون رقم 29/90

طبقا لنص المادة 57 من القانون رقم 29/90 وكذا المواد من 63 إلى 69 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 يكون الحصول على شهادة المطابقة بإتباع الإجراءات التالية.

أ/ **التصريح بانتهاء الأشغال:** يجب على المستفيدين من رخصة البناء بعد الانتهاء من أشغال البناء والتهيئة إيداع تصريح في نسختين (2) والذي يعد بمثابة إسهاد على إتمام انجاز البناء، في مهلة (30) يوما ابتداء من تاريخ انتهاء الأشغال بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال السكني، ومحضر تسليم الأشغال معدا من طرف الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء (O. C.T.C)² بالنسبة للتجهيزات والبناءات ذات الاستعمال السكني الجماعي أو البناءات المستقبلية للجمهور، بمقر المجلس الشعبي البلدي لمكان البناء، مقابل وصل إيداع يسلم إلى المعني في نفس اليوم، وترسل نسخة من هذا التصريح إلى رئيس القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة³.

وفي حالة عدم التصريح بانتهاء الأشغال من قبل المستفيد من رخصة البناء وفي الأجل المحددة، ففي هذه الحالة قد أوجب المشرع أن تجرى عملية مطابقة الأشغال من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، استنادا إلى تاريخ انتهاء الأشغال تبعا لأجال الانجاز المتوقعة في رخصة البناء⁴.

¹ - يكمن الاختلاف بين شهادة المطابقة المنصوص عليها في القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم وتحقيق المطابقة المنصوص عليه في القانون رقم 15/08، في أن الأولى تهدف إلى مطابقة أشغال البناء للتصاميم والمخططات المقررة في رخصة البناء المسلمة، أما الثانية والتي تعد أكثر شمولية فتهدف إلى تسوية كل بناية سواء كانت متممة الانجاز أو غير متممة.

² - O.C.T.C: Organique nationale de contrôle technique de construction

- أسست الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء سنة 1971، وأنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 213/86 المؤرخ في المتضمن إحداث لجنة دائمة للرقابة التقنية للبناء، ج ر العدد 34 الصادرة في المعدل والمتمم، ولها فروع على مستوى كل ولاية، تكلف بالمصادقة على الوثائق التقنية للبناء وتسهر على احترام القواعد التقنية للبناء ومراقبة الأعمال ومطابقتها مع المخططات المصادق عليها، وتكون الخدمات المقدمة من طرفها سواء كانت للدولة أو الجماعات الإقليمية والهيئات العمومية أو الخوص مقابل مبلغ مالي وبموجب أمر من المعني، بناء على عقد أو اتفاقية مبرمة بين الطرفين، وتوضع تحت وصاية وزير السكن والعمران والمدينة، لمزيد من التفصيل انظر:

- الموقع الإلكتروني لوزارة السكن والعمران والمدينة: www.mhuv.gov.dz يوم الاطلاع 09/03/2017، على الساعة 15:20.

³ - انظر الفقرة الأولى من المادة 66 من القانون رقم 19/15، المرجع السابق،

- لم ينص المشرع على الجزاء المترتب على عدم تصريح المستفيد من رخصة البناء بانتهاء الأشغال، وذلك بالنظر إلى ما ينتج عن ذلك من آثار تعد غاية في الأهمية.

⁴ - انظر الفقرة 2 من المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

ب/ التحقق في طلب الحصول على شهادة المطابقة: يتناول التحقيق في المطابقة، مدى مطابقة الأشغال المنجزة لأحكام رخصة البناء من إقامة البناية ومقاسها واستعمالها وواجهتها، وتسد هذه المهمة إلى لجنة تضم ممثلين مؤهلين قانونا عن رئيس المجلس الشعبي البلدي والمصالح المعنية، لاسيما الحماية المدنية، مع ممثل القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة¹.

ورغبة من المشرع في التخفيف من حدة الإجراءات والتقليل من مطالة الإدارة، فقد نص على أن تجتمع لجنة مراقبة المطابقة التي تضم ممثلين مؤهلين قانونا عن رئيس المجلس الشعبي البلدي والمصالح المعنية لاسيما الحماية المدنية، مع ممثل القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة، بناء على استدعاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني وذلك في أجل (15) يوما، من إيداع التصريح بانتهاء الأشغال، عند الاقتضاء²، وفي حالة غياب أحد أعضاء المصالح المعنية أو كلها، يتم التوقيع على المحضر من طرف ممثل البلدية وممثل القسم الفرعي للتعمير فقط³.

وقبل إجراء المراقبة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، يرسل هذا الأخير إشعارا بالمرور يخطر فيه المستفيد من رخصة البناء، بتاريخ إجراء المراقبة وهذا قبل (8) أيام على الأقل، وبعد إجراء عملية المراقبة تحرر اللجنة المختصة محضر الجرد موقعا من قبل أعضائها تذكر فيه جميع الملاحظات مع إبراز رأيها حول مدى المطابقة التي تمت معاينتها⁴.

ت/ إصدار قرار شهادة المطابقة: بعد الانتهاء من التحقيق في طلب شهادة المطابقة يتعين على الجهة المختصة البت في الطلب، والذي يأخذ عدة أشكال.

ت-1/ الجهة المختصة بإصدار شهادة المطابقة: حصر المرسوم التنفيذي رقم 19/15 حصر صلاحية تسليم شهادة المطابقة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه، وهذا ما يتأكد من خلال

= من الناحية الواقعية وفي حالات نادرة مايقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمطابقة البنائيات إذا لم يقم المستفيد من رخصة البناء بذلك ، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على عجز البلديات ماديا و شريا وتقنيا، وكذا بسبب الوتيرة المتسارعة للبنائيات الأمر الذي جعل السلطة المختصة تقف موقف المتفرج .

¹ -انظر الفقرة 3 من المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² -انظر الفقرة الأولى من المادة 67 من نفس المرجع.

- لم يتطرق المشرع إلى تحديد المصالح التي تتم استشارتها (تشكيل لجنة مطابقة)، مما يعني أنها ذات المصالح التي يتم استشارتها أثناء التحضير لرخصة البناء أو التجزئة .

- كانت لا تعقد اجتماعاتها إلا بمرور (3) أسابيع من إيداع التصريح بانتهاء الأشغال ولا يكون ذلك إلا بعد استشارة مصلحة التعمير على مستوى الولاية في موضوع المصالح التي يتم استدعاؤها. انظر المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - انظر الفقرة 2 و 3 و 4 من المادة 67 من نفس المرجع.

نص المادة 64 من نفس المرسوم والتي جاء فيها: " تسليم شهادة المطابقة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، بالنسبة لرخص البناء المسلمة من طرفه أو تلك المسلمة من طرف الوالي المختص إقليميا أو من طرف الوزير المكلف بالعمران"، وعليه وتبعاً لما جاء في نص المادة السالفة الذكر فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ينفرد بإصدار شهادة المطابقة سواء كان قد تم تسليم رخصة البناء من طرفه أو كانت مسلمة من قبل الوالي أو الوزير المكلف بالعمران¹.

ت-2/ مضمون قرار شهادة المطابقة: يصدر رئيس المجلس الشعبي قراره المتعلق بشهادة المطابقة وفق الأشكال التالية:

➤ تسليم شهادة المطابقة: في حالة ما إذا اثبت محضر الجرد، أن أشغال التهيئة والبناء المنجزة مطابقة للأحكام المنصوص عليها في رخصة البناء، أصبح رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزماً بتسليم شهادة المطابقة في أجل (8) أيام من إجراء المعاينة².

➤ رفض تسليم شهادة المطابقة: في حالة إذا ما تبين من محضر الجرد أن الأشغال المنجزة غير مطابقة للتصاميم المصادق عليها وفق أحكام رخصة البناء، تعلم السلطة المختصة المعني بعدم إمكانية تسليم شهادة المطابقة له، وأنه يجب عليه العمل على جعل البناء مطابقاً للتصاميم المصادق عليها وحسب الأحكام المطبقة وتمنح له أجل (3) أشهر قصد القيام بإجراء المطابقة وبنقضه هذا الأجل يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي شهادة المطابقة أو يرفض تسليمها، لتم الشروع في الملاحقات القضائية طبقاً لأحكام المادة 78 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم³.

¹ - كانت صلاحية تسليم شهادة المطابقة في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) موزعة بين كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالعمران وذلك بحسب الجهة التي أصدرت رخصة البناء وهذا وفق ما نصت عليه المادة 55 منه.

- غير أن الإشكال القائم هنا التناقض الواضح بين فحوى المادة 75 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي أسندت مهمة إصدار شهادة المطابقة إلى كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، وبين ما هو منصوص عليه في المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 التي حصرت هذه الصلاحية في رئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي كما بينا أعلاه أنه صاحب الاختصاص الأصلي في تسليم هذه الشهادة، الأمر الذي يوجب على المشرع إعادة النظر في هذا الخلل، وتعديل النص التنتظيمي بما يتوافق ونص التشريعي.

² - انظر الفقرة الأولى من المادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

³ - انظر الفقرة 2 من المادة 68 من نفس المرجع.

- تم إلغاء المادة 78 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم بموجب المادة 59 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم وعوضت بالمواد 76 وما بعدها من القانون رقم 05/04 المعدل والمتمم والتي نصت على إمكانية قيام رئيس المجلس الشعبي أو الوالي بالهدم في حالة عدم مطابقة البناء للرخصة.

كما لا تمنح شهادة المطابقة بالنسبة للحدائق الخاصة، وكذا الحدائق الجماعية و/أو الإقامة إذا لم تحترم المساحات الخضراء المقررة في رخصة البناء¹.

وفي حالة رفض الجهة المختصة تسليم شهادة المطابقة أو سكوتها عن الرد رغم انقضاء الآجال القانونية المحددة بـ (3) أشهر من تاريخ إيداع التصريح بانتهاء أشغال البناء والتهيئة، فإنه يمكن للمعني أن يودع طعنا (تظلم إداري)² لدى الولاية أو الوزارة أو اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة³.

2-ب/ إجراءات مطابقة البناءات وفقا للقانون رقم 15/08

أمام النمو الفطري للبناءات غير الشرعية أو الفوضوية وزيادة عدد البناءات غير مكتملة الانجاز وغير المطابقة للرخصة المسلمة، والتي أثرت على المظهر الجمالي للمدن الجزائرية وتشويه النسيج العمراني، عمد المشرع إلى استصدار القانون رقم 15/08 رغبة منه في إعادة إصلاح ماخلفه التطبيق السيئ للقوانين السابقة والذي تتجلى أهدافه في⁴:

- وضع حد لحالات عدم إنهاء البناءات.
- تحقيق مطابقة البناءات المنجزة أو التي هي في طور الانجاز قبل صدور هذا القانون.
- تحديد شروط شغل أو استغلال البناءات، وترقية إطار مبني ذي مظهر جمالي ومهيا بانسجام، وهذا ما تم تأكيده بموجب المادة 12 من القانون رقم 15/08⁵.

¹ - انظر المادة 22 من القانون رقم 06/07، المرجع السابق.

- على اعتبار أن شهادة المطابقة قرار إداري فردي وليس تنظيمي شأنها في ذلك شأن بقية الرخص والشهادات، مما يعني ضرورة تبليغها سواء تضمن القرار الموافقة على منح الشهادة أو رفض منحها إلى طالبها، فإنه يتعين على الجهة مصدرة القرار إعلام المعني بذلك بالرغم من عدم نص المرسوم التنفيذي على ذلك، لمزيد من التفصيل انظر: عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2 نظرية الدعوى الإدارية، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 370 وما بعدها.

² - التظلم الإداري طريق ووسيلة إدارية غير قضائية لتحريك عملية الرقابة الذاتية وحل المنازعات الإدارية وديا وإداريا، لمزيد من التفصيل انظر: عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 370 وما بعدها.

³ - انظر المادة 69 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

- اعتبرت المادة 69 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 سكوت الإدارة عن الرد سواء قبل الطعن في قرار شهادة المطابقة أو بالطعن فيها شريطة أن يكون ذلك بفوات آجال الفصل في الطلب أو الطعن، قرارا ضمنا بالرفض، وهذا خلاف ما كان معمولا به في ظل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) أين كان يعتبر سكوت الإدارة في حالة الطعن فيه وعدم رد الجهة المطعون أمامها قرارا ضمنا بالموافقة على منح شهادة المطابقة حسب ما نصت عليه المادة 60 منه.

⁴ - انظر المادة الأولى من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

⁵ - كما تم التأكيد على مبدأ المحافظة على المظهر الجمالي للمدينة في العديد من القوانين، التي نذكر منها:

- انظر المادة الأولى من القانون رقم 04/84، المادة 2 من القانون رقم 06/02، المادة 6 من القانون رقم 06/06، المادة 8 من القانون رقم 04/11، المرجع السابق.

➤ تأسيس تدابير ردعية في مجال عدم احترام آجال البناء وقواعد التعمير.

أ/ نطاق تطبيق القانون رقم 15/08: استنادا إلى نص المادة 14 من القانون رقم 15/08 فإنه:

" يمكن تحقيق مطابقة البناء التي انتهت بها أشغال البناء أو هي في طور الإتمام قبل نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، إذا توافرت فيها الشروط المحددة في هذا القانون"، فمن خلال هذه المادة تبين لنا أن القانون 15/08 تطبق أحكامه بأثر رجعي إذ أنه يلزم كل حالات البناء التي أنشأت قبل نشره حتى ولو تعلق الأمر بأوضاع أنشأت في ظل قوانين سابقة¹.

وكل ذلك بهدف مسايرة المستجدات التي أملتها القوانين الصادرة بعد قانون التهيئة والتعمير(قانون 29/90 المعدل والمتمم)، غير أنه وبمفهوم المخالفة للمادة السالفة الذكر أن البناءات غير الشرعية التي شيدت بعد صدور هذا القانون (أي بعد 20 جوان 2008) أو التي بشرت فيها الأشغال أو تلك التي تمت بها الأشغال دون الحصول على رخصة البناء، أو التي تمت بها الأشغال دون مطابقتها لرخصة البناء، فإنها تخضع للأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، غير أن الإشكال المطروح هنا: ما هو المعيار الذي اعتمده المشرع في إمكانية تحديد وقت إنشاء البناية أو الوقت الذي تمت فيها أشغال البناء؟

إن اعتماد المشرع على معيار الوقت الذي أنشأت فيه البناية محل تحقيق المطابقة من الصعوبة بما كان وذلك نظرا لما يتطلبه من كفاءات ذات خبرة عالية هذا من جهة، ومن جهة أخرى ما يستلزمه من إمكانيات مالية تفوق القدرة المالية للبلديات، كما أنه وخاصة بعد صدور القانون رقم 15/08 فقد عمد الكثير من الأشخاص إلى الإسراع في إنشاء سكنات فوضوية طمعا في أن يشملهم قانون التسوية الذي جعل له المشرع عمرا محدد²، وعلى كل، فإن نطاق تطبيق القانون رقم 15/08 يتمثل في:

– التعليمات الوزارية المشتركة رقم 02 المؤرخة في 21 فيفري 2016 تحدد كفاءات معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبناءات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام. وللمزيد من التفصيل انظر: عليان بوزيان، فتاك علي، فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، العدد 01، مارس 2015، ص 1-37.

¹ – بن دوحه عيسى، الإطار القانوني لتسوية البناء غير الشرعي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البلية، أبريل 2011، ص 99.

² – نصت المادة 94 من القانون رقم 15/08 على أنه: " ينتهي مفعول إجراءات تحقيق مطابقة البناءات و إتمام انجازها كما تنص عليها أحكام هذا القانون في أجل خمس (5) سنوات ابتداء من نشره في الجريدة الرسمية باستثناء أحكام هذه المادة لا تعني أحكام المواد 2 و 3 و 4 و 5 و 6 و 7 و 8 و 10 و 11 و 12 و 54 و 61 و 68 و 93 من هذا القانون التي تبقى سارية المفعول"، غير أنه قد تم تمديد أجل الخمس سنوات إلى ذلك وفق ماتم النص عليه بموجب المادة 79 من القانون رقم 08/13 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013 المتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج 68 ر 68 الصادرة في والتي جاء فيها: " تعدل أحكام المادة 94 من قانون 15/08 ينتهي مفعول إجراءات مطابقة البناءات قصد إتمام انجازها، كما نصت عليه

أ-1/ البنائات غير الشرعية المعنية بالتسوية وتحقيق المطابقة تتمثل في كل من¹:

- البنائات غير المتممة التي تحصل صاحبها على رخصة البناء.
- البنائات التي تحصل صاحبها على رخصة البناء وهي غير مطابقة لأحكام الرخصة المسلمة.
- البنائات المتممة التي لم يتحصل صاحبها على رخصة البناء.
- البنائات غير المتممة التي لم يتحصل صاحبها على رخصة البناء.

أ-2/ البنائات غير الشرعية غير القابلة لتحقيق المطابقة: حددت المادة 16 من القانون رقم

15/08 مجموع البنائات غير الشرعية التي لا يمكن أن يتم التحقيق فيها قصد تسليم شهادة المطابقة والتي تتمثل في البنائات التالية²:

- البنائات المشيدة في قطع أرضية مخصصة للارتفاعات ويمنع البناء عليها.
 - البنائات المتواجدة بصفة اعتيادية بالمواقع والمناطق المحمية المنصوص عليها في التشريع المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع والمعالم التاريخية والأثرية، بحماية البيئة والساحل بما فيها مواقع الموانئ والمطارات وكذا مناطق الارتفاعات المرتبطة بها.
 - البنائات المشيدة على الأراضي الفلاحية أو ذات الطابع الفلاحي أو الغابية أو ذات الطابع الغابي باستثناء تلك التي يمكن إدماجها في المحيط العمراني.
 - البنائات التي تكون عائقا لتشييد بنايات ذات منفعة عامة أو مضررة لها والتي يستحيل نقلها.
- زيادة على ما نصت عليه المادة 16 المذكورة أعلاه، فإنه لا يمكن أن تكون البنائات العسكرية التي تقوم بها وزارة الدفاع الوطني أو التي تتم لحسابها سواء ما تعلق بانجازها أو تهيئتها أو حتى استغلالها لإجراء تحقيق المطابقة أو إتمام الانجاز³.
- كما لا يمكن إجراء تحقيق المطابقة لكل بناية مشيدة مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول على قطعة أرض تابعة لمستثمرة فلاحية عمومية أو خاصة⁴.

= أحكام المادة 94 الفقرة 1 في قانون 15/08 في اجل 3 سنوات ابتداء من تاريخ 03 أوت 2013" غير أنه وبعد انقضاء مهلة (3) سنوات لم يبلغ هذا القانون وإنما تم تعليق العمل به بموجب تعليمة الوزير الأول رقم 445/16 المؤرخة في 6 نوفمبر 2016، تتعلق بتطبيق القانون رقم 15/08 الذي يحدد قواعد مطابقة البنائات غير المنتهية.

¹ - انظر المادة 15 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - البنائات المستثناة من تحقيق المطابقة في ظل القانون رقم 15/08 هي ذات البنائات التي تم استثنائها بموجب المرسوم رقم 212/85، المرجع السابق، والتعليمة الوزارية المشتركة المؤرخة في 13 أوت 1985، المرجع السابق

³ - انظر المادة 13 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 39 من نفس المرجع.

وما يلاحظ على الاستثناءات الواردة أعلاه، أنها تؤكد فرضية تسوية البناءات غير الشرعية، لا مطابقتها لأن المطابقة تفرض وجود رخصة بناء مسبقة، على أساس أحكامها تتم المطابقة بدليل¹، أنه يجب أن تكون موضوع هدم وذلك بعد معابنتها من طرف الأعوان المؤهلين طبقاً لأحكام المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم، أما الأعباء المالية لعملية الهدم فتقع على عاتق المخالف².

ب/ كيفية تحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها: يكون ذلك بإتباع الخطوات التالية:

ب-1/ التصريح بتحقيق مطابقة البناءات وإتمام الإنجاز: نصت المادة 23 و 24 من القانون رقم 15/08، وكذلك المادة 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 154/09 الذي يحدد إجراءات تنفيذ التصريح بمطابقة البناءات³، أنه يجب أن يقدم طلب التصريح في (5) نسخ لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، على أن يتضمن هذا التصريح جملة من الوثائق الثبوتية المحددة بموجب المادة 25 من القانون رقم 15/08⁴، إضافة إلى الوثائق البيانية والتي تكون بحسب حالة البناية المراد تسوية وضعيتها نوعية الوثيقة المطلوبة والتي حددتها المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 154/09 السالف الذكر⁵:
أما أجل إتمام البناية وأيا كانت وضعيتها فيقيمه مهندس معماري معتمد طبقاً لأحكام المادة 29 من القانون رقم 15/08⁶.

إضافة إلى التصريح المذكور أعلاه، فإنه في حالة عدم إتمام أشغال البناء أو إذا كانت البناية غير مطابقة لرخصة البناء المسلمة وفق ما نصت عليه الفقرة 3 من المادة 24 من القانون 15/08⁷، يجب على صاحب التصريح أن يوقف الأشغال فوراً ويبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني الذي يسلم له شهادة توقيف الأشغال من أجل تحقيق المطابقة⁸، وتبعاً لذلك فإنه يمنع استئناف الأشغال قبل تحقيق مطابقة

¹ - مصطفىاوي عابدة، المرجع السابق، ص 161.

² - انظر المادة 17 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 154/09 المؤرخ في 2 ماي 2009، يحدد إجراءات تنفيذ التصريح بمطابقة البناءات، ج ر العدد 27 الصادرة في 6 ماي 2009.

⁴ - لم يجعل المشرع الحق في تقديم التصريح بتسوية أو التحقيق بمطابقة البناءات وإتمام إنجازها، محصوراً في أشخاص معينين، كما هو الحال لبعض عقود التعمير، إذ لم يجعل ذلك حقاً للمالك فحسب، بل يمتد ذلك إلى كل من صاحب المشروع أو كل متدخل مؤهل، انظر المادة 23 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 145/09، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 29 من القانون رقم 15/08 المرجع السابق.

⁷ - في حين نجد المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 154/09 نصت على نوع واحد من البناءات غير الشرعية، وهي البناية غير المتمم، وهذا ما يشكل تناقضاً بين هذه المادة والفقرة 3 من المادة 24 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

⁸ - انظر الفقرة 3 من المادة 24 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

البنائية، وفي حالة عدم امتثال المعني للالتزامات المنصوص عليها يقوم الأعوان المعينون لهذا الغرض بالمعاينة وغلق الورشة المعنية مع تحرير محضر عدم المطابقة، وهذا دون الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في هذا الشأن¹.

ب-2/ من طرف مصالح التعمير التابعة للبلدية: بعد إعداد التصريح وإرفاقه بالوثائق اللازمة يقوم المصريح بإيداع التصريح، لدى مصالح التعمير للمجلس الشعبي البلدي في مكان وجود البنائية، مقابل وصل استلام يبين فيه تاريخ الإيداع وهوية المصريح²، ويدون هذا التصريح في سجل خاص يسير من قبل مصالح التعمير التقنية التابعة للمجلس الشعبي البلدي، ويرقم ويؤشر عليه رئيس المحكمة المختص إقليمياً³. بعد إيداع التصريح من قبل المعني وفقاً للأشكال المبينة أعلاه، يلزم الأعوان المؤهلون القيام بمعاينة البنائية خلال (8) أيام التي تلي إيداع التصريح، ويتعين عليهم في هذا الشأن تحرير محضر عدم مطابقة البنائية الذي تبيين فيه بصفة دقيقة، حالتها أو مكان وجودها وما يجاورها وكل الأوضاع التي يمكن أن تعطي معلومات حول حالة هذه البنائية، وكذلك في حالة عدم توقف الأشغال بالنسبة للبنائيات غير المتممة، وذلك وفق النموذج المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 145/09⁴.

ب-3/ من طرف مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية: يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي (4) نسخ من التصريح مرفوقة بمحضر المعاينة والرأي المعطى لمصالح التعمير التابعة للبلدية إلى مدير التعمير والبناء للولاية، خلال (15) يوماً التي تلي تاريخ إيداع التصريح من أجل دراسته⁵، وتتناول دراسة التصريح مدى مطابقة مشروع البنائية مع أحكام مخطط شغل الأراضي، وفي حالة عدم وجوده، يراعي مدى مطابقة المشروع مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/ أو مع الأحكام المطبقة التي تنص عليها القواعد العامة للتهيئة والتعمير، كما يؤخذ بعين الاعتبار، الموقع والطبيعة ومكان إقامة المشروع وإيصال الطريق والحجم والمظهر العام للمدينة للبنائية أو البنائيات المبرمجة وانسجامها مع الأماكن، وجميع أنواع الارتفاقات الإدارية المطبقة في المكان المعني كذلك التجهيزات العمومية والخاصة الموجودة أو

¹ - انظر الفقرة 4 و 5 من المادة 24 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - انظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 154/09، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 26 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 154/09، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 27 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 154/09، المرجع السابق.

⁵ - انظر الفقرة الأولى من المادة 28 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- انظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 154/09، المرجع السابق.

المبرمجة، ومدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال الأمن والصحة والبناء والخصائص الجمالية وكذلك فيما يخص حماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي¹.

وفي هذا الإطار، تقوم مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، إضافة إلى الرأي المعطل لمصالح التعمير التابعة للبلدية، بجمع الموافقات والآراء من الإدارات والمصالح والهيئات المؤهلة². ويتعين عليها أن ترسل رأيها وفي جميع الحالات، (بالموافقة أو بالرفض)، في أجل (15) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها، غير أنه وبانقضاء هذا الأجل دون أن تبدي رأيها، اعتبر ذلك بمثابة موافقة (موافقة ضمنية)، وهذا وفق مانصت عليه المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 154/09.

وتقوم المصلحة المكلفة بالتعمير والبناء على مستوى الولاية بعد قيامها بجمع الموافقات والآراء حول التصريح بتحقيق المطابقة بتشكيل ملف لكل طلب تحقيق للمطابقة متضمنا كافة البيانات المحددة قانونا³، ليودع بعدها لدى الأمانة التقنية للجنة الدائرة المكلفة بالبت في طلبات تحقيق المطابقة الموضوعة تحت رئاسة رئيس الدائرة أو الوالي المنتدب عند الاقتضاء المنشأة بموجب القانون رقم 15/08 والتي حددت تشكيلتها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 155/09⁴، وذلك في أجل شهر واحد (1) ابتداء من تاريخ إخطارها⁵، والتي يتعين عليها البت في أجل (3) أشهر ابتداء من تاريخ إخطارها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي⁶، آخذة بعين الاعتبار الطبيعة القانونية للوعاء العقاري واحترام قواعد التعمير ومقاييس البناء، تخصيصها أو استعمالها، موقع تواجد البناء وربطه بالشبكات⁷.

كما أنشأت لجنة طعن على مستوى الولاية كجهاز ثاني مختص بإجراءات التسوية⁸، تختص بالبت في طلبات الطعون ضد القرارات الصادرة عن لجنة الدائرة، وتكون تحت رئاسة الوالي المختص إقليميا¹.

¹ - انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 154/09، المرجع السابق.

¹ - انظر المادة 11 من نفس المرجع.

² - انظر المادة 11 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 30 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 154/09، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 155/09 المؤرخ في 2 ماي 2009، يحدد تشكيلة لجنتي الدائرة والطعن المكلفتين بالبت في تحقيق مطابقة البناءات وكيفية سيرها، ج ر العدد 27 الصادرة في 6 ماي 2009.

⁵ - انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 154/09، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 33 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- غير أن التناقض الذي يلزم الإشارة إليه هو أن الملف يرسل إلى لجنة الدائرة من طرف مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، في حين أن التناقض المذكور أعلاه تنص على الإخطار من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، فأى الجهتين تتولى مهمة الإخطار؟

⁷ - انظر المادة 18 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

⁸ - بلمرايط حنان، المرجع السابق، ص 138.

ت/ مضمون قرار لجنة الدائرة بشأن طلب التصريح: بعد دراسة طلب التصريح بتحقيق المطابقة على النحو المبين أعلاه من قبل لجة الدائرة، تقوم هذه الأخيرة بإصدار قرار الموافقة على الطلب،² وترسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً³، وعلى هذا الأخير أن يسلم لصاحب الترخيص الرخصة أو الشهادة المطلوبة حسب الحالة⁴:

➤ رخصة إتمام الإنجاز⁵: إذا كانت البناية غير متممة وتحصل صاحبها على رخصة البناء.

➤ شهادة مطابقة⁶: إذا كانت البناية متممة و تحصل صاحبها على رخصة البناء، ولكنها غير مطابقة لأحكام هذه الأخيرة.

➤ رخصة بناء على سبيل التسوية⁷: إذا كانت البناية متممة و لم يتحصل صاحبها على رخصة بناء.

➤ رخصة إتمام الإنجاز على سبيل التسوية⁸: إذا كانت البناية غير متممة و لم يتحصل صاحبها

صاحبها على رخصة البناء من قبل.

يشكل القانون رقم 15/08 التفاتة مهمة من قبل المشرع الجزائري، على اعتبار أن هدفه الأسمى هو القضاء على فوضى العمران، كما يعد مصدر ثراء للخرينة العمومية وذلك بالنظر إلى العائدات التي يتم تحصيلها بعد عملية التنازل بالتراضي (البناء فوق الأملاك الخاصة للدول أو للجماعات الإقليمية)، غير أن هذا القانون عرف صعوبة نوعية في التطبيق نتيجة:

➤ ربط عملية تسوية الوضعية العمرانية للبنىات غير الشرعية بتسوية الأوعية العقارية التي شيدت

عليها هذه الأخيرة التي تعد من مهام وزارة المالية وكذا المصالح التابعة لها،

➤ افتقاره إلى مادة الإعلام من قبل السلطات المعنية، مما جعل الكثير من المواطنين يمتنع عن القيام

بتطبيق أحكامه.

➤ ثقل وطول الإجراءات، رغم إصدار وزارة السكن لتعليميتين وزاريتين التي وجهت كل منهما إلى

رؤساء المجالس الشعبية البلدية ومديري التعمير من أجل تخفيف و تبسيط إجراءات المطابقة⁹.

¹ - انظر المادة 47 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق. انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 155/09، المرجع السابق.

² - انظر المادة 41 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 42 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 43 من نفس المرجع.

⁵ - انظر المادة 19 من نفس المرجع.

⁶ - انظر المادة 20 من نفس المرجع.

⁷ - انظر المادة 21 من نفس المرجع.

⁸ - انظر المادة 22 من نفس المرجع.

⁹ - التعليمات الوزارية رقم 1000 الصادرة في 10 سبتمبر 2009 المتضمنة كيفية تطبيق أحكام القانون 15/08.

➤ ارتباطه بأجل محدد، مما جعله يتأرجح بين التمديد والتعليق وفق ما جاءت به التعليمات الوزارية 2016 (إلى غاية إشعار آخر).

غير أن الأمر الذي ينبغي أن ننوه إليه أنه لا بد من تمديد عمر القانون رقم 15/08 وذلك نظرا لحجم الملفات المكدسة لدى الجهات المختصة والتي لم يفصل فيها بعد، زيادة لما تعرفه المدن الجزائرية اليوم من تفشي ظاهرة البناءات غير الشرعية، والتي لم يتم القضاء عليها إلى حد اليوم، كما لا بد من تقليص إجراءات تحقيق المطابقة وتفعيل دور البلدية في ذلك كأن يتم تحقيق المطابقة على مستوى الشباك الوحيد للبلدية خصوصا وأنه يضم العديد من المصالح ذات الخبرات والكفاءات العالية، وإسناد مهمة الطعن إلى لجنة ولائية.

من خلال تطرقنا لاختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ميدان مراقبة ومعاينة أشغال التهيئة والتعمير سواء ما تعلق بمرحلة تنفيذ الأشغال أو المرحلة التي تليها - مرحلة انتهاء الأشغال - تبين لنا أن البلدية ممثلة في رئيسها تلعب دور فعال في عملية المراقبة مما جعل الوالي في مركز الاحتياط باستثناء بعض الحالات التي يحل فيها محل رئيس المجلس الشعبي في أداء مهامه طالما أن الأمر متعلق بالنظام العام¹. (كما سيأتي تفصيله لاحقا).

غير أنه في سنة 2008 أصبح الوالي يتمتع بصلاحيات التصدي للمخالفات العمرانية وذلك بموجب المادة 73 من القانون رقم 15/08²، وما سبب منح الاختصاص إلى الوالي إلا دليل على تخاذل رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ الإجراءات القانونية والتدابير اللازمة للتصدي للبناءات غير الشرعية، على اعتبار أن المخالفين ينتمون إلى دائرته الانتخابية وهم من قاموا بانتخابه وبالتالي يغلب مصلحته الشخصية والمحاباة على المصلحة العامة المتمثلة في فرض قواعد التهيئة العمرانية والقضاء على البناءات غير الشرعية والمحافظة على النسيج العمراني للمدينة.

= التعليمات الوزارية رقم 138 / 5004 الصادرة في 10 سبتمبر 2012 الخاصة بتبسيط كفايات تحقيق مطابقة البناءات وإتمام انجازها طبقا للقانون 15/08.

¹ - انظر المادتين 76 مكرر 4 و 76 مكرر 5 من القانون رقم 29/90 المعدل والمنتم، المرجع السابق.

² - نصت المادة 73 من القانون رقم 15/08 على أنه: " يجب أن توقف بموجب أمر من الوالي أو بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية، دون رخصة تجزئة، فوق الأملاك العمومية أو فوق ملكية خاصة لم تخصص للبناء طبقا لأحكام مخططات التعمير السارية المفعول، وفي هذه الحالة، يأمر الوالي المخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وهدم البناءات المشيدة في الأجل الذي يحدده، وإذا لم يمتثل المخالف، يأمر الوالي بعد تجاوز الأجل المحدد بالقيام بأشغال الهدم، ويتحمل المخالف المصاريف،"

إلا أنه وكما هو معلوم فإن المشرع قد جعل للقانون رقم 15/08 عمرا محددًا وبالرغم من استثناء بعض مواده من الإلغاء غير أنه لم يجعل المادة 73 من بين المواد التي تبقى السارية المفعول، الأمر الذي يعني أن صلاحية الوالي تنقضي بانقضاء قانون مطابقة البناء وإتمام إنجازها.

الفرع الثاني

تعدد الأعوان المؤهلين والأجهزة المساعدة لمعاينة المخالفات العمرانية

نظرا للطابع الخاص الذي يتميز به مجال التهيئة العمرانية من جهة، ونظرا لعدم كفاءة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة الرقابة البعدية لهذا المجال، فزيادة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية¹، فقد أسند كل من القانون رقم 29/90 والمرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم هذه المهمة إلى ذوي الخبرة والاختصاص في هذا الميدان (أولا)، كما استحدث المشرع مجموعة من الأجهزة لتعزيز الرقابة على المخالفات العمرانية وتحقيق الأهداف التي ترمي إليها القوانين المتعلقة بالتهيئة والتعمير (ثانيا).

أولا/ الأعوان المؤهلين قانونا لمراقبة ومعاينة المخالفات العمرانية

بالنظر إلى حجم التجاوزات الواقعة على ميدان التهيئة العمرانية، فقد حاول المشرع إعادة تفعيل دور شرطة العمران في هذا الميدان من جهة، ومن جهة أخرى حاول في كل مرة التوسيع من دائرة الأعوان المؤهلين قانونا لجزر المخالفات العمرانية على اعتبار أنها أجهزة متخصصة والتوسيع فيها وفي عددها يؤدي إلى القضاء على هذه المخالفات.

1/ شرطة العمران وحماية البيئة: على عكس أعوان وضباط الدرك الوطني الذين لم يجعل لهم المشرع فرقة متخصصة في ميدان مراقبة وفحص أشغال البناء، حيث يقومون بهذه المهمة تحت إطار واجباتهم العامة²، إذ يقتصر دورهم على مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانونا في القيام بمهمة المراقبة والمعاينة³، وفي سنة 2000 عمد المشرع إلى إعادة تفعيل دور شرطة العمران وحماية البيئة (PUPE)⁴، على اعتبار أنها جهاز يتولى مهمة الرقابة الميدانية لأشغال التهيئة والتعمير

¹ - انظر المادة 15 و 19 من الأمر رقم 155/66 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 15 و 19 من نفس المرجع.

- انظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 143/09 المؤرخ في 7 أبريل 2009، يتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج ر العدد 26 الصادرة

في 3 ماي 2009.

³ - انظر الفقرة 2 من المادة 93 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

- انظر المادة 76 مكرر 1 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - *La PUPE: police de l'urbanisme et de la protection de l'environnement*.

وتقضي المخالفات الواقعة بشأنها وتحرير محاضر بذلك قصد مباشرة المتابعة القضائية والإدارية للمخالف، بهدف تفادي المخاطر التي يمكن أن تتجم عنها¹.

وبهذا الصدد، فإن أعوان وضباط الأمن الوطني الذين يدخلون ضمن هذه الفرقة يتمتعون بصفة الضبطية الإدارية والقضائية في آن واحد، فالأولى على اعتبار أنهم مختصين بالمحافظة على النظام والأمن العام والصحة العمومية إذ أن دورهم وقائي يتعلق بالضبط الإداري حيث يعملون على منع وقوع الجرائم والإخلال بالنظام العام قبل وقوعها، والثانية لكونهم مخولون لقمع والتصدي للمخالفات بعد وقوعها (شرطة قضائية)².

وتتولى شرطة العمران القيام بما يلي³:

- السهر على تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجل التطور العمراني وحماية البيئة.
- السهر على جمال المدن والتجمعات والأحياء، وفرض رخص البناء لكل أشكال البناء.
- السهر على احترام الأحكام المتعلقة بالاحتياجات العقارية، وتبليغ السلطات المختصة عن كل أشكال البناء الفوضوي.

➤ السهر على احترام الأحكام في مجال الملصقات المنصوص عليها فيما يخص البناءات وفتح الورشات، ومحاربة كل أشكال البناءات الفوضوية، والاحتلال غير الشرعي للأراضي والطرق العمومية أو تحويل العقار والاستعمال السكني، الزراعي أو التجاري بتوخي الحيطة والحذر الدائم وتقديم الاعذار للمخالفين.

➤ محاربة كل مظاهر التجاوزات التي تؤثر على البيئة والنظافة والصحة العمومية وتحرير المحاضر

= أنشأت شرطة العمران و حماية البيئة منذ سنة 1984 عبر أهم الولايات، كما استحدثت سنة 1987 فرق العمران و حماية البيئة على مستوى الجزائر العاصمة في كل من (سطيف، بجاية، البلدية، بومرداس، تيبازة، النعام، البويرة، عنابة، وهران، بشار، غرداية، تبسة، بسكرة، معسكر، برج بوعريش، قسنطينة) ثم جمد نشاطها بداية من جويلية 1991 بمقررة رقم 4135 المؤرخة في 21 /07/ 1991 (نتيجة الوضع الأمني الذي كان سائدا آنذاك أي العشرية السوداء) الأمر الذي أدى إلى انتشار البناءات الفوضوية والبيوت القصدية نتيجة غياب مصالح الرقابة والمتابعة وعدم احترام القواعد المنظمة لعمليات البناء والتعمير، وتنفيذا لتعليمات وزارة الداخلية تم إعادة تنشيط هذه الوحدات بإنشاء أول فصلية سنة 1997 ثم توسيعها العام 1999 على كافة الدوائر التابعة لها لتعمم على كل ولايات القطر الوطني، لمزيد من التفصيل انظر:

- يهيمي أحمد، النظام القانوني لشرطة العمران في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص قانون العقاري و الزراعي، كلية الحقوق، قسم القانون الخاص، جامعة سعد دحلب البليدة، مارس 2011، ص ص 104 - 108.

- قصير أمال، رقابة البلدية على التعمير في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 1 مارس 2015، ص 76.

¹ - ديرم عابدة، المرجع السابق، ص 118.

² - المرجع السابق، ص 118-119.

³ - انظر للموقع الالكتروني: www.ormpoli.mantadarabi.com يوم الاطلاع 2017/02/21 على الساعة 17:23.

ضد المخالفين بعد المعاينة.

➤ السيطرة على الميدان بالدوريات وعمليات المراقبة، وتنظيم حملات تحسيسية وإعلامية لصالح المواطنين بالتنسيق مع وسائل الإعلام تفعيل جانب الاتصال بين عناصر الشرطة فيما بينهم من جهة وباقي الأفراد والمؤسسات من جهة أخرى.

مما سبق نتضح لنا نية المشرع في التصدي للمخالفات العمرانية التي تعرف نموًا متزايدًا ومحاولة فرض احترام قواعد التهيئة والتعمير وذلك من خلال تفعيل دور شرطة العمران وحماية البيئة باعتبارها تتولى مهام الضبطية الإدارية والقضائية في ميدان أشغال البناء كونه جهاز وقائي من جهة وردعي من جهة أخرى، فلا يمكن إنكار دوره في تقصي المخالفات العمرانية حيث أحصى مايزيد عن 14325 مخالفة خلال الأشهر الاربعة الأولى لسنة 2013، منها 7,129 تتعلق بالاعتداء على البيئة و 7,196 خاصة بمحاولات خرق النسيج العمراني¹، لتبلغ الحصيلة سنة 2014 ب 44724 مخالفة، لتعرف تراجعًا فيما بعد الى 43729 مخالفة سنة 2015 أي بمعدل 995 مخالفة.

غير أنه وبالرغم من الدور الذي تلعبه شرطة العمران وحماية البيئة في توخي وقوع الجرائم الماسة بالعمران والبيئة إلا أنها تعاني من بعض العراقيل والصعوبات التي حالت دون تجسيد الغاية التي أنشأت من أجلها والتي نذكر منها²:

➤ نقص الإمكانيات يجعلها غير قادرة على القيام بأعمالها، إضافة إلى نقص التدعيم البشري لأن بعض الفرق لم تبلغ العدد الكافي الملائم للانسجام مع حجم مهامها خاصة مع نمو مجال التعمير وظهور بنايات فوضوية.

➤ نقص المتخصصون في مجال التعمير وحماية البيئة مع تشعب وكثرة النصوص القانونية المنظمة لمجال البيئة والعمران مما يتطلب دورات تكوينية متواصلة، تضائل دورها لعدم متابعة الإجراءات من قبل المصالح المعنية باعتبار دور الشرطة يقف عند إعداد محاضر المخالفة أو مرافقة فرق المراقبة عند أداء مهامه، أما تتبع المخالفين تبقى خارج اختصاصهم.

¹ - جريدة الشروق www. Echoroukonline.com يوم الاطلاع: 2017/02/21 على الساعة 18:32.

² - عباس راضية، المرجع السابق، ص 310،

- يهمي محمد، المرجع السابق، ص 231 وما بعدها.

2/ توسيع دائرة الأعوان المؤهلين قانونا لمراقبة المخالفات العمرانية

علاوة على الدور الفعال الذي تلعبه شرطة العمران في مراقبة ومعاينة المخالفات العمرانية، إلا أن ذلك لم يمنع المشرع من تدعيم هذه الوحدات بأعوان و فرق متخصصة، وهذا بالنظر لما يعرفه النسيج العمراني اليوم من اختراقات واضحة، الأمر الذي دفع بالمشرع إلى توسيع دائرة الأعوان بموجب قانون التهيئة والتعمير ونصوصه التنظيمية وكذلك الفرق المنشأة بمقتضى القانون رقم 15/08.

أ/ طبقا لقانون التهيئة والتعمير ونصوصه التنظيمية

جاءت المادة 76 مكرر من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم بالفئة التي يخول لها البحث ومعاينة المخالفات العمرانية زيادة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية والمتمثلين في:

➤ مفتشي التعمير¹.

➤ أعوان البلدية المكلفين بالتعمير.

➤ موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية.

وألزمت ذات المادة أن يؤدي هؤلاء الأعوان اليمين القانونية أمام رئيس المحكمة المختصة، كما يمكن لهم الاستعانة بالقوة العمومية في حالة عرقلة مهامهم²، وتطبيقا للمادة 76 مكرر المذكورة أعلاه جاءت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم التي وسعت من نطاق الأعوان المكلفين بالمراقبة والتي حددتهم وفق الشكل التالي³:

➤ مفتشو التعمير الذين تم تعيينهم بانتظام طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 225/91⁴، وتضم

رتبة مفتش التعمير ثلاث رتب (مفتش التعمير، مفتش رئيسي للتعمير، رئيس مفتشي التعمير)⁵.

¹ - يمثل مفتشو التعمير نوع من الشرطة الهندسية المعمارية، انظر: شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 82.

² - انظر المادة 76 مكرر 1 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - عدلت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 343/09، المرجع السابق.

- الملاحظ على المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 أنها لم تجعل من المتصرفين الإداريين أعوانا لمعاينة المخالفات العمرانية على عكس ما كان معمولا به في ظل المرسوم التشريعي رقم 07/94 و ذلك بموجب المادة 51 منه الملغاة بمقتضى المادة 2 من القانون رقم 06/04 المتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 07/94، وأيضا المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 318/95 المؤرخ في 14 أكتوبر 1985، يحدد شروط تعيين الأعوان الموظفين المؤهلين لتقصي مخالفات التشريع والتنظيم ومعاينتها في ميدان الهندسة المعمارية والتعمير، ج ر العدد 6 الصادرة سنة 1995 (الملغى).

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 225/91 المؤرخ في 14 جوان 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى الأسلاك التقنية التابعة لوزارة التجهيز والسكن، ج ر 43 عدد الصادرة في 17 جوان 1991 (الملغى) بموجب المادة 86 من المرسوم التنفيذي رقم 241/09 المؤرخ في 22 جوان 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك التقنية الخاصة بالإدارة المكلفة بالسكن والعمران، ج ر العدد 43 الصادرة في 22 جوان 2009.

⁵ - انظر المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 241/09، المرجع السابق.

- المستخدمين الذين يمارسون عملهم بمصالح الولاية التابعة لإدارة وزارة السكن والعمران والأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية والذين يعينون من بين¹:
- رؤساء المهندسين المعماريين ورؤساء المهندسين (في الهندسة المدنية).
 - المهندسين المعماريين الرئيسيين والمهندسين (في الهندسة المدنية) الرئيسيين.
 - المهندسين المعماريين والمهندسين (في الهندسة المدنية)².
 - المهندسين التطبيقيين (في البناء) الذين يحوزون خبرة سنتين (2) على الأقل في ميدان التعمير³.
 - التقنيين السامين (في البناء) الذين يحوزون خبرة ثلاث سنوات (3) سنوات على الأقل في ميدان التعمير⁴.

وتطبيقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، جاءت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 343/09 المعدل والمتمم للمرسوم السابق ذكره مبينة كيفية تعيين الأعوان المكلفين بمعاينة المخالفات العمرانية المذكورين في الفقرة 2 من المادة المذكورة أعلاه، حيث يتم تعيينهم بموجب قائمة اسمية بقرار من الوالي المختص إقليميا، وذلك بناء على اقتراح من⁵:

➤ مدير التعمير والبناء للولاية: فيما يخص المستخدمين الذين يمارسون عملهم بالإدارة المحلية التابعة لوزارة السكن والعمران.

➤ رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا: فيما يخص الأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية.

وبعد إتمام عملية تعيينهم على النحو المبين أعلاه، وبعد تأديتهم لليمين القانونية أمام رئيس المحكمة المختصة⁶، وبعد تزويدهم بتكليف مهني يسلمه حسب الحالة، الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي المختص،

¹ - وسع المرسوم التنفيذي رقم 343/09 من الأعوان ليشمل الأعوان التابعين لمصالح التعمير على مستوى البلدية، في حين كان المرسوم رقم 55/06 كان يقصر ذلك فقط على المستخدمين الذين يمارسون عملهم بإدارة وزارة السكن والعمران.

² - ألغى المرسوم التنفيذي رقم 343/09 خبرة السنتين بالنسبة للمهندسين المعماريين والمهندسين في الهندسة المدنية، على خلاف المرسوم التنفيذي رقم 55/06 الذي اشترط فيهم خبرة السنتين على الأقل في ميدان التعمير.

³ - قلص المرسوم التنفيذي رقم 343/09 من مدة الخبرة إلى سنتين (2) بعدما كانت مقدرة بـ (3) سنوات في ظل المرسوم التنفيذي رقم 55/06.

⁴ - قلص المرسوم التنفيذي رقم 343/09 من مدة الخبرة بالنسبة للتقنيين السامين في البناء إلى 3 سنوات بعدما كانت محددة بـ 5 سنوات في ظل المرسوم التنفيذي رقم 55/06.

⁵ - انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 343/09، المرجع السابق

⁶ - لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 55/06 على تأدية الأعوان لليمين القانونية، الأمر الذي يفيد تأديتهم لها وفق ما هو منصوص عليه بموجب المادة 76 مكرر من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي تكون على النحو الآتي: " اقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال ووظيفتي بأمانة وصدق وأن أراعي في كل الأحوال الواجبات التي تفرضها علي".

الذين يتعين عليهم إظهاره أثناء القيام بمهامهم، الذي يصادق عليه كاتب الضبط لدى الجهة القضائية المختصة ويسحب هذا التكليف منهم في حالة التوقف المؤقت أو الدائم للمهام ويرجع لصاحبه عند استئناف الخدمة¹، واستنادا لذلك يخول لهم القيام بالاختصاصات الآتية²:

➤ زيارة الورشات والمنشآت الأساسية والبنائيات الجاري انجازها.

➤ القيام بإجراءات الفحص والمراقبة التي يرونها مفيدة.

➤ طلب الوثائق التقنية الخاصة بها (التصريح بفتح الورشة، رخصة البناء، رخصة الهدم عند

الاقتضاء) من أجل معرفة مدى تطابقها مع التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

كما خولت المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم للأعوان المكلفين بالمراقبة والمذكورين أعلاه، إمكانية القيام بالمهام المسندة لهم نهارا وليلا وأثناء أيام الراحة وأيام العطل، كما يمكنهم الإعلان عن مباشرة أعمال المراقبة أو أن تكون فجائية³، وإن كان في نظرنا نفضل المراقبة الفجائية حتى تتمكن من التصدي للمخالفات والقبض على المجرمين.

مما سبق تبين لنا المشرع انتقل من مركزية القرار إلى لامركزيته، حيث أن عملية تعيين الأعوان المذكورين أعلاه كانت تتم بموجب مقرر مشترك بين الوزراء المكلفين بالجماعات الإقليمية والعدل والتعمير في ظل المرسوم التنفيذي رقم 455/06، في حين أصبحت في ظل المرسوم التنفيذي رقم 343/09 تتم بموجب قرار صادر من الوالي وبناء على اقتراح مدير التعمير أو رئيس البلدية⁵، على اعتبار أن الأعوان التابعين لهذه المصالح أقرب من المواطنين وأدرى بشؤون إقليمهم.

غير أنه وبالرغم من تمكين مدير التعمير ورئيس المجلس الشعبي البلدي من اقتراح الأعوان الذي يرى فيهم المواصفات والمؤهلات التي تمكنهم من القيام بمهمة المراقبة إلا أن التكليف المهني يمنح لهم من قبل الوالي أو الوزير المكلف بالعمران، الأمر الذي يفسر نية المشرع في تعزيز الرقابة على الجماعات الإقليمية.

ب/ فرق المتابعة والتحقيق وفقا للقانون رقم 15/08

على الرغم من ثراء الترسانة القانونية الجزائرية في مجال التهيئة العمرانية، ومحاولة ضبط المشرع لحركة التهيئة والتعمير، إلا أن الوضع الذي تعيشه المدن الجزائرية اليوم وما تعرفه من تجاوزات خصوصا

¹ - انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 5 و 6 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 7 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 3 من نفس المرجع.

⁵ - انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 343/09، المرجع السابق.

توسع شبكة البنايات غير الشرعية كانت دافعا قويا للمشرع العمراني لإيجاد حل غايته القضاء على هذه الأخيرة لهذا عمد إلى إنشاء فرق متخصصة تعمل إلى جانب الأجهزة الميدانية السالفة الذكر فانشأ ما أسماه بـ: " فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزيئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها".

وحسب نص المادة 68 من القانون رقم 15/08 تنشأ على مستوى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير ومصالح البلدية، فرق أعوان مكلفين بالمتابعة والتحري حول إنشاء التجزيئات أو المجموعات السكنية أو ورشات انجاز البنايات¹.

وتطبيقا للمادة 68 المذكورة أعلاه جاء المرسوم التنفيذي رقم 156/09 السالف الذكر بتعريف لها، حيث عرفت على أنها²: " هي مجموعات من الموظفين التابعين لمديرية التعمير والبناء في الولاية وللمصالح المكلفة بالتعمير في البلدية".

أما عن تشكيلة فرق المتابعة والتحقيق فقد نصت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09 بأنها يمكن أن تتشكل من ثلاثة (3) إلى أربعة (4) أعوان حسب شكل إقليم كل بلدية وحظيرة سكنات، كما أنه يعين لكل فرقة مسؤول فرقة مكلف ببرمجة الخرجات الميدانية وتنسيقها³، ويعين أعوان الفرق من بين المستخدمين التابعين للأسلاك الآتية⁴: (مفتشي التعمير، المهندسين المعماريين، المهندسين المدنيين، مهندسي التطبيق في البناء، التقنيين السامين في البناء، المتصرفين الإداريين).

أما عن كيفية تعيينهم، فإنهم يعينون من قائمة اسمية حسب الحالة، بواسطة⁵:

➤ قرار من الوزير المكلف بالتعمير باقتراح من مدير التعمير والبناء.

➤ قرار من الوالي المختص إقليميا باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وبعد الانتهاء من عملية تعيينهم وإصدار القرار المتضمن ذلك من قبل الجهات المختصة، يمنح لهم تكليف مهني يسلمه حسب الحالة، الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي المختص إقليميا، الذين يتوجب عليهم استظهاره أثناء تأدية مهامهم والذي يسحب منهم في حالة توقفهم الدائم أو المؤقت عن العمل⁶، وتجدر

¹ - انظر المادة 68 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09 المؤرخ في 2 ماي 2009، يحدد شروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزيئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها، ج ر العدد 27 الصادرة في 6 ماي 2009.

³ - انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 7 من نفس المرجع.

⁵ - انظر المادة 8 من نفس المرجع.

⁶ - انظر المادة 70 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09، المرجع السابق.

الإشارة إلى أن المشرع لم ينص على تأدية فرق المتابعة والتحقق لليمين القانونية، مما يعني تأديتهم لها بالكيفية المنصوص عليها في القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم¹.

وبخصوص الاختصاصات المخولة لفرق المتابعة والتحقق، فقد أسند لها القانون رقم 15/08 مجموعة من الاختصاصات التي يتعين عليها القيام بها على أحسن وجه والمتجسدة في النقاط التالية²:

- زيارة ورشات التجزيئات.
 - القيام بالفحص والتحقق.
 - استصدار الوثائق التقنية المكتوبة البيانية الخاصة بها.
 - غلق الورشات غير القانونية.
- وفي نفس المضمار، جاء المرسوم التنفيذي رقم 156/09 ليسند لها الاختصاصات التالية³:
- البحث في مخالفات القانون رقم 15/08 ومعاينتها.
 - متابعة دقة المعلومات الواردة في التصريح المتعلق بتحقيق المطابقة والتحقق منها.
 - معاينة حالة عدم مطابقة البناءات.
 - متابعة تنفيذ عقود تحقيق مطابقة البناءات.
 - المتابعة والتحقق في استئناف أشغال إتمام البناءات.

وعلى خلاف ما هو منصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم أين خول المشرع للأعوان المؤهلين قانونا للمراقبة والمعاينة في ميدان التهيئة العمرانية صلاحية أداء مهامهم نهارا وليلا، فإن المرسوم التنفيذي رقم 156/09 المحدد لشروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزيئات السكنية وورشات البناء وسيرها، قد مكن فرق المتابعة من تأدية مهام المراقبة ليلا فقط وفي أيام العطل، ولهم في ذلك أن يمارسوا هذه الرقابة بصورة علانية أو فجائية⁴.

غير أن الإشكال الذي ينبغي التتويه إليه، كما هو المعلوم أن القانون رقم 15/08 قد جعل له المشرع عمرا محددًا، على اعتبار أنه ساري المفعول لمدة (05) سنوات⁵، الأمر الذي يجعلنا نتسأل هل انتهاء مدة

¹ - انظر المادة 76 مكرر من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر الفقرة 2 من المادة 62 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- انظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 4 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 10 من نفس المرجع.

⁵ - انظر الفقرة الأولى من المادة 94 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

سريان قانون مطابقة البناء وإتمام إنجازها يؤدي إلى حل هذه الفرق وبالتالي إنهاء صلاحياتها في ميدان المتابعة والتحقق في إنشاء التجزيئات والمجموعات السكنية؟

أجابت على هذا الإشكال الفقرة 2 من المادة 94 من نفس القانون، حيث أنه وبالرغم من أن القاعدة العامة تنص على انتهاء سريان القانون رقم 15/08 في أجل (05) سنوات ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، إلا أن المشرع استثنى من هذه القاعدة بعض المواد التي تبقى سارية المفعول¹ والتي من بينها المادة 68 التي تنص على فرق الأعوان المكلفين بالمتابعة والتحقق حول إنشاء التجزيئات أو المجموعات السكنية أو ورشات إنجاز البناءات .

وتجدر الإشارة أن المشرع وفي إطار توسيع دائرة الأعوان المكلفين بالمراقبة لم يجعل ذلك مرتبطا بالمناطق العمرانية فحسب بل تعداه ليشمل حماية المناطق ذات المميزات التي ألزم القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم ضرورة حمايتها: كالغابات²، المناطق ذات الطابع التاريخي والثقافي³، المناطق السياحية⁴، حماية الساحل⁵، حماية المجالات المحمية⁶، حماية البيئة⁷، حماية المساحات الخضراء⁸.

ورغبة من المشرع في ضمان تأدية الأعوان المؤهلين لمراقبة ومعاينة المخالفات والجرائم المرتكبة في مجال التهيئة العمرانية سواء المنصوص عليهم بموجب قانون التهيئة والتعمير ونصوصه التطبيقية، أو فرق المتابعة التي تم إنشاؤها بموجب القانون 15/08 ونصه التطبيقي رقم 156/09 على النحو الموضح سابقا، فقد قرر ضرورة حماية الدولة لهم أثناء ممارسة مهامهم الرقابية، من كل أشكال الضغوطات أو التدخلات مهما كانت طبيعتها، التي يمكن أن تخل القيام بنشاطهم أو تسبب ضررا لنزاهتهم⁹.

¹ - انظر الفقرة 2 من المادة 94 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - انظر المواد 21، 22، 23، 24، 25، 26، 27 من الأمر رقم 155/66 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر المادة 62 مكرر من القانون رقم 12/84 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 92 من القانون رقم 04/98، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 33 من القانون رقم 03/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بحماية مناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر العدد 11، الصادرة

في 13 فيفري 2003.

⁵ - انظر المادة 37 من القانون رقم 02/02، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 38 من القانون رقم 02/11، المرجع السابق.

⁷ - انظر المادة 111 من القانون رقم 10/03، المرجع السابق.

⁸ - انظر المادة 34 من القانون رقم 02/07، المرجع السابق.

⁹ - انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر المادة 71 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

وتتجسد هذه الحماية من خلال تسخير الدولة والجماعات الإقليمية جميع الوسائل لتسهيل عملهم والمحافظة على كرامتهم¹، ويترجم ذلك من خلال إمكانية الاستعانة بالقوة العمومية وفق مانصت عليه المادة 76 مكرر 1 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، وهذا ما تم أكده كل من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم و القانون رقم 15/08².

وفي إطار الحماية القانونية دائما، فقد جاءت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09 بضمان جديد لم تتطرق إليه قوانين التعمير السابقة ألا هو تزويد أعوان الفرق في إطار تأدية مهامهم، بوسائل النقل المناسبة والوسائل التقنية الخاصة التي تسمح لهم بالتحري عن البنيات، موضوع تحقيق المطابقة³.

وفي نفس السياق، فقد ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك، إذ منع كل من الأعوان المؤهلين قانونا لمعاينة ومراقبة المخالفات في ظل المرسوم التنفيذي رقم 55/06 من دراسة البناء والتهيئة أو الهدم الخاصة بأزواجهم ووالديهم وذريتهم وأفراد عائلتهم الذين لهم بهم صلة من الدرجة الأولى⁴، وكذا أعوان فرق المتابعة والتحقيق المنشأة بموجب القانون رقم 15/08 ملفات التجزئة أو المجموعات السكنية أو البنيات التي تكون ملكا لأقاربهم حتى الدرجة الرابعة، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على تجسيد مبدأ الشفافية والنزاهة بما يشكل تحقيق مطابقة يستند على أسس ومعايير صحيحة.

بالرغم من الضمانات المادية أو المعنوية الممنوحة إلى الأعوان المؤهلين قانونا المنصوص عليهم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، وكذا فرق المتابعة والتحقيق المنشأة بموجب القانون رقم 15/08 إلا أن ذلك لا يلغي حجم المضايقات والضغوطات التي يتعرضون لها، والتي قد تصل في بعض الأحيان إلى درجة الاعتداء عليهم بالضرب أو الشتم هذا من جهة، ومن جهة أخرى ما يعاب على الحماية المقررة لهم أنها متعلقة بالوقت الذي يمارسون فيه مهامهم، الأمر الذي يجعلهم موضع خطر في

¹ - انظر المادة 69 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06، المرجع السابق.

- انظر المادة 67 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- لم يتطرق كل من القانون رقم 29/90 قبل تعديله وكذا المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم إلى إمكانية استعانة أعوان وفرق التحقيق في المراقبة بالقوة العمومية.

³ - يعتبر النص التنظيمي رقم 156/09 أول نص يتطرق إلى تزويد فرق التابعة بوسائل النقل التي تؤهلهم للقيام بمهام المراقبة المخولة لهم، غير أن ذلك لا يلغي إشكال الموارد المالية للجماعات الإقليمية خصوصا البلدية باعتبارها المسؤولة الأولى عن عملية مراقبة أشغال التهيئة العمرانية. لمزيد من التفصيل انظر: محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد، السنة، ص 168 وما بعدها.

⁴ - انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06، المرجع السابق.

- انظر المادة 72 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

أوقات فراغهم، ومن هنا أصبح لزاما على المشرع أن يعيد النظر في هذه الأمور وذلك من خلال إعادة تفعيل المنظومة القانونية الخاصة بالتهيئة العمرانية، مما ينعكس إيجابا على حسن أداء مهامهم.

ثانيا/ الأجهزة المساعدة للجماعات الإقليمية في مراقبة المخالفات العمرانية

بعد التدهور الذي عرفته المدن الجزائرية، عمد المشرع إلى التشديد في الرقابة على مجال العمران والحد من ظاهرة البناءات غير الشرعية، باستحداث أجهزة رقابية متخصصة أخرى تساعد كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين في مراقبة المخالفات العمرانية.

1/ مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء (DUC)¹:

توجد على مستوى كل ولاية مصلحة خارجية تابعة للوزارة المكلفة بالسكن والعمران والمدينة²، كانت تسمى سابقا بمديرية التعمير والبناء والسكن بموجب المرسوم التنفيذي رقم 328/90³، أما حاليا فتسمى بمديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13/13 المؤرخ في 15 جانفي 2013⁴، أما بالنسبة لتنظيم وسير المديرية الولائية للتعمير والهندسة المعمارية والبناء فهي مهيكلة ضمن أربعة (4) مصالح والمتمثلة في كل من: (مصلحة التعمير والتهيئة الحضرية، مصلحة الهندسة المعمارية والبناء، مصلحة متابعة الصفقات العمومية مصلحة الإدارة والوسائل) كما تضم كل مصلحة أربعة (4) مكاتب على الأكثر وذلك حسب أهمية المهام الموكلة إليها⁵ ويتولى تسيير هذه المديرية مدير معين بموجب مرسوم.

وعلى اعتبار أن **DUC** الجهاز الرئيسي التابع للدولة في ميدان متابعة ومراقبة تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة العمرانية، فقد حولها المشرع عدة مهام تدخل ضمن ثلاث مجالات والمتمثلة في المهام الآتية⁶:

➤ في مجال التعمير: تضمن تنفيذ أدوات التهيئة والتعمير ومراقبتها ومتابعتها بالتنسيق مع الهيئات

¹ - **DUC: La direction de l'urbanisme de l'architecture et de la construction**

² - تتمثل المصالح الخارجية لوزارة السكن والعمران والمدينة في ثلاث مديريات ولآئية وهذا حسب مانصت عليه المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13/13 المؤرخ في 15 جانفي 2013، يحدد قواعد تنظيم و تسيير المصالح الخارجية التابعة لوزارة السكن والعمران، ج ر العدد 3 الصادرة في 16 جانفي 2013. والتي جاء فيها: " يتم تجميع المصالح الخارجية لوزارة السكن في ثلاث (3) مديريات ولآئية تدعى على التوالي: مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء، مديرية السكن، مديرية التجهيزات العمومية".

³ - المرسوم التنفيذي رقم 328/90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990، يحدد قواعد تنظيم التجهيز الولائية وعملها، ج ر العدد 46 الصادرة 31 أكتوبر 31 أكتوبر 1990 (الملغى).

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 13/13، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 4 المرسوم التنفيذي رقم 13/13، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 3 من نفس المرجع.

المعنية، المحافظة على المواقع والمناطق ذات الطابع الخاص، والسهر على احترام القواعد في مجال التعمير، وتنظيم تدخلات إعادة تنشيط الأنسجة الحضرية الموجودة، برمجة وضمان توفر العقار القابل للتعمير على المدى القريب والمتوسط والبعيد، دراسة طلبات عقود التعمير وإبداء الآراء التقنية الضرورية لإعداد مختلف المستندات المتعلقة بها.

➤ **في مجال الهندسة المعمارية:** تفضيل الإبداع المعماري وتقنيات البناء الملائمة للمواقع وترقية إطار مبني متناسق وجميل حسب الخصائص الجغرافية والمناخية والاجتماعية المحلية، وضمان التحكم في الأشغال بصفة صاحب مشروع مفوض لبرامج التهيئة الحضرية والإعداد الدوري لحالة تقدمها.

➤ **في مجال البناء:** التأكد من تطبيق الوثائق التقنية والتنظيمية ومقاييس البناء المعمول بها، إحصاء قدرات إنتاج المحاجر وتحديد مواقع المواد الطبيعية المستعملة في البناء، والمبادرة بكل نشاط يتعلق بالبحث ويهدف إلى ترقية وتطوير أنظمة البناء ومواد البناء، السهر على رقابة التنظيم في مجال البناء.

وبما أن مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء جهاز تابع للدولة ويحدد مقرة بالولاية، مما يعني أنه لا بد أن تكون له فروع على المستوى المحلي (توزيع الاختصاص) حتى تتمكن من تحقيق إطار مبني ذي مظهر جمالي متجانس ومنسجم، ولهذا نصت المادة 10 من المرسوم رقم 13/13 أن ينشأ لهذه المديرية قسم فرعي إقليمي على مستوى كل دائرة¹ **SUCH**، وتطبيقا لهذه المادة جاء القرار المشترك المؤرخ في 13 أكتوبر 2016² حيث حددت المادة 3 منه المهام المخولة للقسم الفرعي الإقليمي للتعمير والهندسة المعمارية والبناء الموضوع تحت سلطة المدير الولائي للتعمير والهندسة المعمارية والبناء والمتمثلة فيما يلي:

- إبداء الرأي التقني تحت مراقبة مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء وعلى مجموع أعمال التعمير.
- مساعدة الجماعات المحلية في إعداد أدوات التعمير والموافقة عليها وتطبيقها.
- مساعدة الجماعات المحلية في إطار مكافحة البناءات غير الشرعية.
- التأكد من مطابقة المشاريع حسب رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي.
- السهر على تطبيق معايير التعمير حسب الخصوصية المحلية والانسجام المحلي المعماري العام.

¹ - انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 13/13، المرجع السابق.

- **SUCH : La Subdivision territoriale de l'urbanisme de l'architecture et de la construction**

- القسم الفرعي للتعمير: هو فرع تابع لمديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء يتواجد على مستوى كل دائرة وهدفه تنسيق العمل بين مديرية التعمير والبلدية.

² - القرار المشترك المؤرخ في 23 أكتوبر 2017، يحدد تنظيم الأقسام الفرعية الإقليمية التابعة للمصالح الخارجية لوزارة السكن والعمران والمدينة ومهامها، ج ر العدد 10 الصادرة في 15 فيفري 2017.

- يضم القسم الفرعي للتعمير والهندسة المعمارية والبناء ثلاث فروع: فرع التعمير، فرع الهندسة المعمارية، فرع البناء وذلك حسب مانصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 3 من القرار الوزاري المؤرخ في 23 أكتوبر 2016، المرجع السابق.

- متابعة ومراقبة تطبيق برامج التحسين والتهيئة الحضرية والطرق والشبكات المختلفة الأولية والثانوية للسكنات والتجهيزات العمومية.
- إنشاء بنك للمعلومات في ميدان العقار والتعمير والبناء.
- التحقيق في مطابقة وضعية الأشغال للورشات التي تحت رقابته.
- السهر على معالجة العرائض والطعون.

يظهر جليا من خلال المهام المسندة إلى مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء للولاية، أنها المنسق والمؤطر لجميع الأعمال المتصلة بالتهيئة العمرانية بين مختلف بلديات الولاية، كما أنها تسعى إلى إيجاد وربط العلاقات بين مختلف المصالح الخارجية للولاية سواء كانت تابعة لوزارة السكن والعمران (مديرية السكن، مديرية التجهيزات العمومية)، أو كانت خاضعة لدائرة وزارية أخرى مثل : مديرية حماية البيئة، مديرية السياحة، مديرية الصحة...الخ.

2/ لجنة مراقبة عقود التعمير : *la commission contrôle des actes d'urbanisme*

أنشأت لجنة مراقبة عقود التعمير لأول مرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، وذلك من خلال الفصل السادس منه الذي جاء تحت عنوان "أجهزة التنفيذ" حيث نصت المادة 79 منه على أنه: " تنشأ لدى الوزير المكلف بالتعمير ولدى كل وال وكل رئيس مجلس شعبي بلدي لجنة لمراقبة عقود التعمير، تدعى في صلب النص "اللجنة"، وهذا ما تأكده بموجب المادة 90 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها¹. أما عن تشكيلتها فنصت الفقرة الأخيرة من المادة 92 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أن تحديد تشكيلة لجان مراقبة عقود التعمير يكون بموجب قرار صادر من الوزير المكلف بالعمران، غير أن هذا القرار لم يعرف طريقه إلى النور بعد، مما يفيد أن تشكيلة هذه اللجان يكون وفق ما هو منصوص عليه بموجب القرار الوزاري الصادر في 18 أكتوبر 2006²، والذي جاء تطبيقا لنص المادة 81 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، حيث حددت المادة 5 من القرار تشكيلة كل من اللجنة الوزارية والولاية ولجنة البلدية³. وتوضع إما تحت إشراف الوزير المكلف بالعمران أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴.

¹ - انظر المادة 90 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - القرار الوزاري المؤرخ في 18 أكتوبر 2006، يحدد لجان مراقبة عقود التعمير، ج ر العدد 11 الصادرة في 15 فيفري 2007.

³ - انظر المادة 5 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 92 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

تكلف كل من اللجنة الولائية أو البلدية بما يأتي¹:

▪ مراقبة الأشغال طبقا للرخص المسلمة.

▪ متابعة العرائض المقدمة لدى السلطات المختصة في مجال تسليم عقود التعمير.

فالملاحظ على المهام الموكلة للجنة مراقبة عقود التعمير سواء كانت (الولائية أو البلدية)، أن المشرع قد خولهما نفس الصلاحيات، والتي تعتبر ذات طابع إداري من جهة من حيث متابعة العرائض المقدمة لدى السلطات المختصة في مجال تسليم عقود التعمير، ومن جهة أخرى قيامها بالمعاينة الميدانية من خلال مراقبة الأشغال طبقا للرخص المسلمة².

غير أن الأمر المثير للجدل فيما يخص لجان مراقبة عقود التعمير المنصوص عليها في المادة 90 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر³ ومنحها صلاحية متابعة العرائض المقدمة ضد عقود التعمير المسلمة كما هو منصوص عليه أعلاه، يتعارض مع ما هو منصوص عليه بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 جويلية 2015 الذي يحدد كفايات معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير⁴ والذي جاء تطبيقا لنص المادة 93 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15⁵، حيث نص على إنشاء لجنتين واحدة على مستوى الولاية وأخرى على مستوى الوزارة المكلفة بالعمران⁶، واللتان لم تحدد تشكيلتهما إلى حد الساعة رغم نص المادة 4 من القرار الوزاري على ذلك⁷.

وفي هذا الصدد نصت المادة 2 من القرار الوزاري المشترك على أنه: " يجب إيداع الطعن في طلب مكتوب من طرف ملتزم الطعن مقابل وصل استلام، لدى: الوالي بالنسبة للعقود، التي يكون تسليمها من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوزير المكلف بالعمران بالنسبة للعقود التي يكون تسليمها من اختصاص الوالي المختص إقليميا، للعقود التي يكون تسليمها من اختصاص الوزير المكلف بالعمران، للطعون في قرارات اللجنة الولائية".

¹ - انظر المادة 91 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

² - قلص المشرع من الصلاحيات الإدارية لهذه اللجنة إذ لم تعد مختصة بدراسة طلبات عقود التعمير كما كان في السابق (أي في ظل المرسوم التنفيذي رقم 03/06 (الملغى))، وذلك راجع لتحويل هذا الاختصاص إلى كل من الشباك الوحيد على مستوى الولاية والشباك الوحيد على مستوى البلدية بالنسبة لبعض عقود التعمير كما سبق وأن بينا ذلك.

³ - انظر المادة 90 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 جويلية 2015 يحدد كفايات معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير، ج ر العدد 51 الصادرة في 27 سبتمبر 2015.

⁵ - انظر المادة 93 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 جويلية 2015، المرجع السابق.

⁷ - انظر المادة 4 من نفس المرجع.

ثم جاءت المادة 5 من القرار الوزاري شارحة ومفصلة للمهام المخولة للجان الطعن الولائية منها والوزارية¹.

مما تقدم، يبدو جليا اللبس والغموض سواء كان ذلك بالنسبة للجان مراقبة عقود التعمير المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 19/15، أو لجان الطعن الواردة في القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 15 جويلية 2015، غير أنه ومن الناحية العملية وبالرغم من وجود لجان مراقبة عقود التعمير من الناحية القانونية ومنحها صلاحية النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات التعمير، إلا أنه وعمليا نجد أن لجان الطعن المنصوص عليها بموجب القرار الوزاري المشترك هي من تنشط في هذا الميدان، فما غاية المشرع من إنشاء لجان عقود التعمير يا ترى؟.

3/ البطاقة الوطنية لعقود التعمير : *Fichier nationale des actes d'urbanisme*

أسست البطاقة الوطنية لعقود التعمير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 276/09 المؤرخ في 30 أوت 2009²، والذي جاء تطبيقا لنص المادة 93 من القانون رقم 15/08 الذي يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها.

وتعرف البطاقة الوطنية على أنها: " آلية لتوثيق عقود التعمير التي تسلمها السلطات المختصة والقرارات الإدارية والقضائية المتعلقة بالعقوبات المرتبطة بتطبيق التشريع والتنظيم الساري المفعول، وتشكل أداة الدولة المفضلة في مجال متابعة تنفيذ العقود والقرارات المذكورة أعلاه"³.

وتكف المفتشيات الجهوية لعقود التعمير والبناء والتي تعمل تحت مسؤولية المفتشية العامة للتعمير والبناء بمسك البطاقة الوطنية لعقود التعمير المتعلقة بالإقليم الخاضع لاختصاصها، وذلك تحت مسؤولية الوزير المكلف بالتعمير⁴.

وتجدر الإشارة بهذا الشأن، أن المشرع قد أسند مهمة مسك البطاقة الوطنية إلى المفتشية العامة للتعمير وكذا المفتشيات الجهوية بموجب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 276/09، إذ أن هذه المفتشيات أنشأت على التوالي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 388/08⁵ والمرسوم التنفيذي رقم 1389/08، غير أن الإشكال

¹ - انظر المادة 6 القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 جويلية 2015، المرجع السابق.

² - المرسوم التنفيذي رقم 276/09 المؤرخ في 30 أوت 2009، يتعلق بالبطاقة الوطنية لعقود التعمير والمخالفات المتعلقة بها وكذا كفايات مسكها، ج ر العدد 50 الصادرة في 2 سبتمبر 2009.

³ - انظر المادة 2 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 3 و 4 من نفس المرجع.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 388/08 المؤرخ في 27 نوفمبر 2008 يحدد لمهام المفتشية العامة للعمران والبناء، ج ر العدد 69 الصادرة في 7 ديسمبر 2008 (الملغى).

المثير للجدل هو أنه: تم إلغاء هذه المفتشيات بموجب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 151/13 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة السكن و العمران². و بالتالي وفي ظل إلغاء المفتشية العامة والمفتشيات الجهوية للتعمير والبناء إلى من عهد المشرع صلاحية مسك البطاقة الوطنية لعقود التعمير؟ وفي هذا الصدد، وإن كانت توجد مفتشية عامة للعمران والبناء على مستوى الإدارة المركزية لوزارة السكن والعمران، إلا أنه و باستقراء المرسوم التنفيذي رقم 152/13 الذي يحدد مهام المفتشية العامة في وزارة السكن والعمران وتنظيمها وعملها المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 394/13³ تبين أنه لم يجعل ضمن صلاحياتها مسك البطاقة الوطنية لعقود التعمير إذ أن هذه الأخير لا علاقة لها بالمخالفات العمرانية (عملها إداري داخلي)، خلافا للمفتشية العامة للتعمير المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 388/08 (الملغى)⁴.

تحتوي البطاقة الوطنية لعقود التعمير على المعطيات التالية⁵:

- عقود التعمير من (شهادة التعمير، شهادة التقسيم، رخصة التجزئة، رخصة الهدم، رخصة البناء ورخصة البناء على سبيل التسوية (يبين ما إذا كان العقد سلم على شكل حصص)، رخصة الإتمام ورخصة الإتمام على سبيل التسوية، شهادة المطابقة (يبين ما إذا كان العقد سلم على شكل حصص).
- تاريخ التسليم والسلطة المختصة التي قامت بالتسليم، هوية المستفيد وعنوانه، مدة صلاحية العقد عقد التعديل عند الاقتضاء والأجل الخاص.
- كما تسجل القرارات الإدارية المنصوص عليها في المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 29/90

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 389/08 المؤرخ في 27 نوفمبر 2008، يحدد لمهام المفتشية الجهوية للعمران والبناء، ج ر العدد 69 الصادرة في 7 ديسمبر 2008 (الملغى).

² - انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 151/13 المؤرخ في 15 أبريل 2013 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة السكن والعمران، ج ر العدد 22 الصادرة في 25 أبريل 2013.

³ - انظر المادة 2 ومن المرسوم التنفيذي رقم 152/13 المؤرخ في 15 أبريل 2013، يحدد مهام المفتشية العامة في وزارة السكن والعمران وتنظيمها وعملها، ج ر العدد 22، الصادرة في 25 أبريل 2013 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 394/13 المؤرخ في 25 سبتمبر 2013، ج ر العدد 61 الصادرة في 11 ديسمبر 2013..

⁴ - يرى المختصون في قطاع البناء والتعمير أن هذا القرار سوف يجرّد الدولة الجزائرية من أهم جهاز للرقابة، لأن مهام المفتشية العامة لوزارة السكن والعمران "إداري داخلي"، الأمر الذي تطلب سنة 2008 استحداث جهاز رقابي وطني "غير خاضع لسلطة الولاية"، ولا يخضع للمتطلبات التجارية، كما يرى المختصون أن تأسيس هذه المفتشية جاء متأخرا جدا، ويهدف تأسيسها السهر على متابعة ومراقبة عمل شركات البناء، خاصة الأجنبية منها، بعد أن لوحظ غياب الدولة في هذا المجال، وعدم قدرة المديرية الولائية للبناء والتعمير فرض احترام قوانين القطاع، لمزيد من التفضيل:

انظر: ب، بوربيع، مقال منشور بعنوان إلغاء المفتشية العامة للتعمير والبناء، على الموقع الإلكتروني: www.djazairress.com يوم الاطلاع: 2017/03/13 على الساعة 18:32.

⁵ - انظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 276/09، المرجع السابق.

المعدل والمتمم، وكذلك القرارات الصادرة عن المحاكم المختصة المتعلقة بالمخالفات في ميدان التعمير¹. ومن أجل تكوين هذا المحتوى المنصوص عليه أعلاه، ألزم المشرع على رؤساء المجالس الشعبية البلدية وكذا الولاية أن يقوموا بإرسال عقود التعمير التي سلموها إلى الوزير المكلف بالتعمير، من أجل تدوينها في البطاقة الوطنية للتعمير، كما يتعين على المحاكم المختصة التي أصدرت قرارات التعمير التي أصبحت نهائية، أن ترسل نسخة من القرارات إلى الوزير المكلف بالتعمير في أجل شهر ابتداء من تاريخ النطق بها². ويتم تسجيل العقود والقرارات حسب نظام تسلسلي وتجدول في البطاقة المناسبة، وفي هذا الصدد، تنشأ ضمن البطاقة الوطنية ثلاث (3) بطاقات فرعية هي³:

▪ البطاقة الفرعية لعقود التعمير.

▪ البطاقة الفرعية للقرارات الإدارية الصادرة طبقاً للتشريع المعمول به، عن رؤساء المجالس البلدية وعند الاقتضاء، عن الولاية.

▪ البطاقة الفرعية لقرارات العدالة النهائية.

وخولت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 276/09 للسلطات المختصة الاطلاع على البطاقة الوطنية، لا سيما منهم الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، يمكن تسليم نسخ من التسجيل، غير أنه يوجد تعارض بين فحوى المادة 12 و المادة 14 من نفس المرسوم، فالأولى جعلت حق الاطلاع على البطاقة الوطنية حقا مشروعاً لكل من الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، كما خولت لهم أن يسلموا نسخ من التسجيل، في حين أن المادة 14 جعلت من المعلومات والاستعلامات التي تحتويها البطاقة الوطنية سرية.

تبين لنا أهمية البطاقة الوطنية لعقود التعمير كآلية رقابة مركزية مرجعية، فهي أداة الدولة المفضلة في مجال متابعة تنفيذ العقود والقرارات المتعلقة بالتهيئة العمرانية، مما يفيد ضرورة تفعيلها وبيان الأجهزة المكلفة بمسكها، بالشكل الذي يساعد على القضاء على التشوه العمراني والتحكم في التجاوزات التي يعرفها هذا الميدان، خصوصاً أمام عجز الجماعات الإقليمية في القيام بذلك.

علاوة على الدور الذي خوله المشرع للمجتمع المدني خصوصاً الجمعيات في المجال العمراني من خلال مساهمتها في إعداد أدوات التهيئة العمرانية، فقد اعترف لها بحق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالحقوق

¹ - انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 276/09، المرجع السابق.

² - انظر المواد 7 و 8 و 9 من المرسوم التنفيذي رقم 276/09، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 10 من نفس المرجع.

المعترف بها للطرف المدني¹، ذلك لأن هذا الأخير لا يمكنه منازعة المخالفات العمرانية إلا إذا كانت هذه المخالفة متصلة مباشرة بمصلحته الخاصة، وإن كانت هذه المشاركة ضئيلة إن لم نقل منعدمة. بالرغم من العدد الهائل للأجهزة المكلفة بالمراقبة وثناء المنظومة القانونية للتهيئة العمرانية، إلا أنها تعتبر آليات جد ضعيفة مقارنة مع عدد المخالفات الواقعة في هذا الميدان، والتي تعرف تزييدا مستمرا، وعلى مرأى من الجماعات الإقليمية، التي تتصرف بالنسبة لهذا الأمر على هاجس الخوف من أعمال الشغب، التي تطبع في أغلب الأحوال، هذه العملية، أو العمل على تحقيق مصالح انتخابية، أو لعجزها على توفير المأوى، بعد الإخلاء القسري لأصحاب هذه المباني²، كما أن تعدد الأجهزة المتدخلة في عملية مراقبة المخالفات العمرانية يؤدي إلى تداخل الاختصاصات بينها وبالتالي فوضى العمران.

المطلب الثاني

الإجراءات المتبعة عند المعاينة الميدانية والعقوبات المقررة

نظرا للطابع الحساس الذي يتمتع به قطاع التعمير، ونظرا لكون هذا الأخير يشكل صورة الدولة ومدى اهتمامها بمظهرها الجمالي واتصاله الوثيق بحياة الأفراد وبمفهوم التنمية المستدامة، فقد عمل المشرع على تدعيم المنظومة القانونية للتهيئة العمرانية بمجموعة من الإجراءات تلزم كل من يتمتع بصفة الضبطية القضائية في ميدان التعمير بمعاينة المخالفات والتحقق من مدى التقيد بالشروط القانونية المنظمة لهذا المجال (الفرع الأول)، وفي حالة ثبوت المخالفة بموجب المحضر المحرر من قبل العون المؤهل، يصبح توقيع الجزاء واجبا والذي يكون بحسب درجة المخالفة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإجراءات المتبعة عند المعاينة الميدانية للمخالفات العمرانية

تعد المعاينة أول إجراء يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الأعوان المؤهلين قانونا يكون الغرض منه التحقق من وجود مخالفة من مخالفات العمرانية وحسب المادة 6 من القانون رقم 05/04 المعدلة للمادة 73 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير يمكن تعريف المعاينة على أنها: "إجراء أولي يقوم على أساس زيارة كل البنايات في طور الانجاز والقيام بالفحوص التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها في أي وقت"، غير أنه لا بد من التعرف على أنواع المخالفات

¹ - انظر المادة 52 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - الحاج جاب الله إلهام، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، د ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 154.

العمرائية (أولا)، لنعرج بعدها إلى كيفية إجراء المعاينة الميدانية لأشغال التهيئة العمرانية (ثانيا) ثم الآثار المترتبة على هذه المعاينة والتي تكون بتحرير محاضر من طرف الأعوان المؤهلين لذلك (ثالثا).

أولا/ المخالفات العمرانية

بالرجوع إلى القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير نجده قد نظم المخالفات العمرانية ضمن القسم الثاني من الفصل السابع تحت عنوان "المخالفات" وذلك بموجب المواد 76 و 77 و 78 منه¹، وإن كانت عامة ومجملّة في مضمونها، حيث لم يعمل المشرع على تعداد هذه الجرائم وإنما ترك ذلك إلى المراسيم التنفيذية المتعلقة بالقانون رقم 29/90 غير أنه وبتعديل المادة 76 من هذا القانون بموجب المادة 7 من القانون رقم 05/04 تم توضيح الأفعال المجرمة في المجال العمراني والتي نصت على أنه:

" يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة أو إنجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء" وبهذا سنتناول هذه المخالفات بشيء من التفصيل:

1/ جريمة الشروع في أشغال البناء دون رخصة

جاء في المادة 76 من القانون رقم 29/90 على أنه: " يمنع الشروع في أشغال البناء دون رخصة...."، كما نصت المادة 76 مكرر 4 أنه: " عندما ينجز بناء دون رخصة، يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة...."

فالملاحظ من خلال المادتين السالفتين الذكر أن المشرع الجزائري نص على جريمة البناء دون رخصة، دون أن يتطرق إلى توضيح المقصود بهذه الجريمة، تاركا ذلك للفقه والقضاء، حيث عرفها أحد الباحثين القانونيين على أنها: " استعمال للأرض أو تنفيذ للأشغال دون الحصول على رخصة البناء في ميدان يستوجب الحصول فيه على رخصة مسبقة"².

كما عمد أحد الفقهاء إلى توسيع نطاق جريمة البناء دون رخصة، في كونها تشمل تقديم طلب الحصول على الترخيص مع رفض الجهة الإدارية المختصة منح الترخيص، أو طلبها لمستندات إضافية، أو تعديلات على الرسوم، كما تشمل أيضا إنشاء مبان أو إقامة أعمال أو توسيعها، أو تعليقها، أو تعديلها، أو تدعيمها³.

¹ - انظر المواد 76 و 77 و 78 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - GABRIEL Roujou De Boubee , Droit pénal de la construction et de l'urbanisme, DALLOZ, Paris, 1972, p18.

- حامد الشريف عبد الحليم، المرجع السابق، ص 29.

³ - حسن منصور محمد، المسؤولية المعمارية د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 2003، ص 17.

وعلى الرغم من أن المشرع قد جعل الشروع في البناء دون رخصة، بصريح العبارة جريمة يعاقب عليها القانون وتقتضي توقيع الجزاء المناسب على صاحب المخالفة (الهدم)، إلا أنه لم يبين لنا نطاق تطبيقها، وإن كان يمكن تحديد هذا النطاق من خلال نص المادة 52 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي عملت على تحديد النطاق الموضوعي لرخصة البناء كما سبق وأن بينا، وبالتالي يتمثل النطاق الموضوعي لجريمة البناء دون الحصول على رخصة في ما يلي¹:

- تشييد بناية جديدة مهما كان استعمالها.
- تمديد البنايات الموجودة.
- تغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية.
- انجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج.

2/ جريمة البناء غير المطابق لمواصفات رخصة البناء المسلمة

بالرغم من أن هذه الجريمة أخف وطأة وأثرا من جريمة البناء دون رخصة، غير أنها تجسد مدى قيام الأجهزة المكلفة بالمراقبة والمعاينة على التقيد بالقواعد والأحكام المتعلقة بالتهيئة العمرانية، سواء كان في إطار الرقابة الإدارية (خاصة البلدية) أو رقابة قضائية.

إن جريمة البناء غير مطابق لمواصفات رخصة البناء المسلمة، تحصل صاحبها على رخصة البناء مسبقا غير أن البناية تم انجازها بمواصفات لم تحترم فيها المخططات البيانية التي سمحت له بالحصول على رخصة البناء، ولقد نص المشرع الجزائري على هذه الجريمة من خلال المادة 76 من القانون رقم 29/90 المدرجة بموجب المادة 7 من القانون رقم 05/04 على النحو التالي: "يمنع الشروع في أشغال البناء... أو انجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء"، الأمر الذي يعني أنه يمنع على صاحب رخصة البناء تشييد بناية تتناقض مع المخططات البيانية التي منحت رخصة البناء على أساسها².

كما نصت عليها المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 05/04 والتي جاء فيها: " في حالة التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة، يحرر العون المخول قانونا محضر معاينة المخالفة ويرسله إلى الجهة القضائية المختصة، كما ترسل أيضا نسخة منه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة....".

¹ - انظر المادة 52 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - G Roujou D e Boubee ,op- cit, p 195.

وبالتالي قد اكتفى المشرع الجزائري بالنص على الجريمة فقط دون أن يضع تعريفا لها ولا نطاق تطبيقها، إلا أنه يمكن تعريفها على أنها: " قيام الشخص بعمل من أعمال البناء، سواء تشييد المباني الجديدة أو تمديد المباني القائمة أو التغيير الذي يمس الحيطان أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية، أو انجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج، على أن تقام هذه الأعمال بصفة غير مطابقة لمواصفات الرخصة"¹، وهذا ما يتفق مع النطاق الموضوعي لرخصة البناء المنصوص عليه في المادة 52 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والمادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر. ومن أمثلة هذه الجريمة: الزيادة في عدد الطوابق وعدم احترام الارتفاع المرخص به، انجاز منافذ غير قانونية، الزيادة في حجم الشرفات... الخ.

وما يمكننا قوله بالنسبة لحالة تشييد بناية غير مطابقة لمواصفات رخصة البناء المسلمة، أنها ذات ارتباط وثيق بالثقافة العمرانية للمواطن، من حيث احترامه للمخططات والمواصفات التقنية المقررة في رخصة البناء، فالوسيلة الأولى للقضاء على هذا النوع من المخالفات أن تتكون لدى المواطن الجزائري ثقافة احترام مواصفات رخصة البناء، وبالتالي تحقيق نسيج عمراني منسجم ومتناسق للمدن الجزائرية.

3/ جريمة الشروع في أعمال الهدم دون الحصول على رخصة الهدم

تعتبر جريمة الهدم دون الحصول على رخصة الهدم النوع الثالث من المخالفات العمرانية، على الرغم من أن المشرع لم يتطرق إلى هذه الجريمة، ضمن نص المادة 76 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم إلا أنها تستتج من خلال أحكام المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم وذلك من خلال نصه على المحاضر التي تحرر من قبل الأعوان المؤهلين لمعاينة المخالفات في ميدان التهيئة العمرانية حيث نص على محضر أشغال شرع فيها دون رخصة الهدم².

4/ الجرائم المتعلقة برخصة التجزئة

عمد المشرع بموجب القانون رقم 15/08 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها إلى التوسيع من دائرة المخالفات العمرانية إذ لم تعد تقتصر على جريمة البناء دون رخصة أو جريمة البناء غير المطابقة للرخصة المسلمة المنصوص عليهما في المادة 76 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، ليشمل بذلك جريمة إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية قبل الحصول المسبق على رخصة التجزئة أو تشييد بناية في تجزئة

¹ - حامد عبد الحليم الشريف، المرجع السابق، ص 51.

² - انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

غير مرخصة¹، وجريمة تشييد بناية في تجزئة منشأة وفق أدوات التهيئة والتعمير ولم تنته بها أشغال الشبكات والتهيئة المنصوص عليها في رخصة التجزئة².

ثانيا/ المعاينة الميدانية لأشغال البناء

رأينا فيما سبق اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بالقيام بالزيارات الميدانية لأشغال التهيئة العمرانية، إلا أنه وبالرجوع إلى المادة 73 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم نجدها أنها لم تجعل هذه الصلاحية حكرا على رئيس المجلس الشعبي البلدي فحسب، بل تتعداه لتشمل كل من الأعوان المؤهلين قانونا لمعاينة ومراقبة المخالفات العمرانية، سواء كان المنصوص عليهم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم³ أو فرق المتابعة المنشأة بموجب القانون رقم 15/08⁴.

وقد منح المشرع للأعوان المكلفين بالمراقبة والمنصوص عليهم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم الحق في القيام بالزيارات الميدانية في أي وقت (ليلا، نهارا، أيام العطل)⁵، أما فرق المتابعة فلا يمكنها القيام بذلك إلا نهارا أو أيام الراحة، وأيام العطل⁶، وذلك حسب جدول زمني يعده كل من⁷:

➤ رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الأعوان المؤهلين التابعين للمصالح المكلفة بالتعمير على مستوى البلدية، وتبلغ نسخة من هذا الجدول الزمني إلى مدير التعمير والبناء وإلى الوالي المختصين إقليميا.

➤ مدير التعمير والبناء فيما يخص المفتشين والأعوان المؤهلين التابعين لمصالح إدارة التعمير، كما

¹ - انظر المادة 3 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- المجموعة السكنية هي: مجموعة من السكنات والبنائيات الفردية أو الجماعية التي تستعمل للسكن، وشيدت على قطعة واحدة أو على عدة قطع متلاصقة أو متجاورة في آن واحد أو بصفة متتالية من طرف المالك أو الملاك المشتركين في قطعة الأرض أو القطع المعنية.

² - انظر المادة 4 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- الشبكات: هي طرق السيارات وطرق الرجالين وملحقاتها وشبكات التزويد بالماء الشروب وشبكة إخماد النار وقنوات التطهير وقنوات وتجهيزات الكهرباء والغاز والاتصالات التي تزود البنائيات.

- التهيئة: هي أشغال معالجة سطح الأراضي وتدعيم المنحدرات وغرس الأشجار ووضع أثاث حضري وانجاز المساحات الخضراء ومساحات التبعية الخارجية.

- ملاحظة: المواد 2 و 3 و 4 تبقى سارية المفعول بالرغم من الطابع المؤقت الذي يتمتع به القانون رقم 15/08.

³ - انظر المادتين 5 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 62 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09، المرجع السابق.

⁷ - انظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر المادة 63 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

- انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09، المرجع السابق.

تبلغ نسخة من هذا الجدول الزمني إلى الوالي وإلى الوزير المكلف بالتعمير.

وفي هذا الصدد، يحق للأعوان والفرق المكلفة بالمراقبة ما يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي من أن يطلبوا من المالك أو من موكله أو من ممثل صاحب المشروع كل الوثائق الإدارية والتقنية الخاصة بالبنائية (التصريح بفتح الورشة، رخصة البناء، رخصة الهدم عند الاقتضاء)¹، وكل هذا بهدف التحقق من وجود الوثائق القانونية المكتوبة والبيانية المرفقة بالأشغال التي شرفتها أو مطابقة هذه الأشغال مع أحكام الوثائق المسلمة، لهذا سنتناول هذه المستندات التقنية بشيء من التفصيل على النحو التالي:

1/ التصريح بافتتاح الورشة: رأينا في ما سبق أن المشرع لم يدرج أي نص قانوني ضمن أحكام مواد المرسوم التنفيذي رقم 19/15 تلزم كل من صاحب رخصة البناء أو رخصة التجزئة بالتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا عن انطلاق الأشغال مكتفيا بذلك بتعليق اللوحة القانونية وفق المواصفات التي حددت في النموذج الذي أرفق بالمرسوم ، وهذا على خلاف رخصة الهدم أين ألزم المشرع صاحبها بالتصريح بافتتاح الورشة قبل مباشرة الهدم وفق ما نصت عليه المادة 83 من نفس المرسوم².

غير أنه يجب التصريح بافتتاح الورشة لاستئناف إتمام أشغال الانجاز، وذلك بموجب إيداع طلب لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا من قبل المالك أو صاحب المشروع لاستئناف الأشغال لإتمام انجاز البنائية، وفي حالة قبول الطلب تسلم رخصة إتمام انجاز أشغال البنائية في أجل مدته ثمانية (8) أيام³، أيام³، وفي هذه الحالة يتعين على المالك أو صاحب المشروع الانطلاق في الأشغال في أجل ثلاثة (3) أشهر، ابتداء من تاريخ تسليم رخصة الانجاز⁴.

كما يجب أن تجسد الورشة عن طريق إقامة سياج الحماية ووضع لافتة تدل على أشغال إتمام الانجاز⁵، وهذا ما يتوافق وما تم النص عليه بموجب القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي ألزمت صاحب رخصة البناء أو الهدم في حالة إجراء أشغال البناء أو الهدم على الطرق وممرات الراجلين والأرصفة ومساحات توقف السيارات ومساحات اللعب والمساحات العمومية المجهزة أولاً، من انجاز حاجز

¹ - انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 06/55 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 09/156، المرجع السابق.

² - انظر المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 15/19، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 56 من القانون رقم 08/15، المرجع السابق.

- رخصة إتمام الانجاز: وثيقة التعمير الضرورية لإتمام انجاز بنائية قبل شغلها أو استغلالها.

⁴ - انظر المادة 57 من القانون رقم 08/15، المرجع السابق.

⁵ - انظر الفقرة 3 من المادة 56 من نفس المرجع.

فاصل مادي ومرئي ليلا ونهارا ما بين هذه المساحات ومكان الأشغال، كما لا بد أن يكون الحاجز مصاننا وباستمرار¹.

وفي هذا الصدد، يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني القيام شخصيا، أو بواسطة الأعوان المؤهلين² وخلال المدة المحددة في رخصة إتمام الانجاز القيام بالمراقبة التي يعلم بها المعني أو الفجائية من أجل معاينة انطلاق أشغال إتمام الانجاز وتجسيده³.

2/ رخصة البناء: منح المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين أثناء تأدية مهامهم المتعلقة بالمراقبة وفق الشروط المنصوص عليها أعلاه، أن يطلبوا من المعني تقديم رخصة البناء وذلك بالنظر لمدى أهمية هذه الأخيرة وهذا من أجل التأكد أن الأشغال التي يباشرها صاحب المشروع قد تم الترخيص له بها بموجب رخصة بناء، حيث أنه وفي حالة العكس -مباشرته الأشغال دون حصوله المسبق على رخصة البناء- أصبح للجهات المعنية بالمراقبة اتخاذ الإجراءات الضرورية - وفقا لما سنبينه لاحقا- ، كما أن اطلاع كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي على هذه الرخصة يمكنه من التحقق من أن الأشغال التي تم انجازها قد روعي فيها كل من معامل شغل الأراضي و معامل ما يؤخذ من الأرض.

3/ رخصة الهدم: إذا ارتأى رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين ضرورة الاطلاع على رخصة الهدم، كان لهم أن يطلبوا من صاحب المشروع إفادتهم بها وذلك ضمن الحالات التي تستوجب استصدار رخصة الهدم.

مما سبق نتضح العلاقة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المكلفين قانونا بالمراقبة ومعاينة المخالفات وفرق التحقيق والمتابعة هي علاقة تكاملية ترابطية حيث لا يمكن لأحدهما الاستغناء عن الآخر، وإن كان من الناحية العملية نجد أن الأعوان هم من يتولون مهمة المراقبة، وهذا راجع لعدم خبرة وكفاءة رؤساء المجالس الشعبية البلدية في هذا الميدان.

¹ - انظر المادة 72 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- لم يول المشرع أهمية بالغة لرخصة التسييج بالرغم من دورها الفعال في الحفاظ على الأرواح عن طريق إقامة السياج عند مباشرة أشغال البناء أو الهدم، كما لها دور بارز في المحافظة على المناطق ذات الخصوصية و التي تم النص عليها في المواد 44، 46، 48، 49 من القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم، كما أن المواصفات المتعلقة بمظهر وارتفاع وطبيعة السياج تحدد من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا وفق ما تم النص عليه في المادة 70 و 72 من نفس القانون، وتستثنى الأسبجة الغابية أو الزراعية من الالتزام باستصدار رخصة التسييج وفق ما نص عليه الفقرة 2 من نفس القانون.

² - الذين تم تحديدهم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 156/09، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 58 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

ثالثا/ تحرير الأعوان المكلفين بالمراقبة لمحاضر إثبات المخالفات العمرانية

أثناء القيام بالزيارة الميدانية على النحو المبين أعلاه، يتولى الأعوان المؤهلين بالمراقبة ومعاينة المخالفات العمرانية سواء الأعوان الذين تم النص عليهم بموجب قانون التهيئة والتعمير ونصوصه التنظيمية، أو فرق المتابعة والتحقق المنصوص عليهم في القانون رقم 15/08 ونصه التطبيقي رقم 156/09، تحرير محضر يتضمن بالتدقيق وقائع المخالفة وما تشمله من بيانات (اسم ولقب المخالف وعنوانه، نوع المخالفة، مكانها، تاريخ القاء بما)، وكذا التصريحات التي تلقاها من المخالف¹.

ويوقع محضر المعاينة من قبل العون المؤهل والمخالف وفي حالة رفض التوقيع من قبل المخالف، يسجل ذلك في المحضر، وفي كل الحالات يبقى المحضر صحيحا إلى أن يثبت العكس، وهذا وفق ما نصت عليه الفقرة 2 و 3 من المادة 76 مكرر 2 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، والمادة 66 من القانون رقم 15/08²، و تطبيقا لذلك جاءت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 مبينة أنواع محاضر المخالفات لقواعد التهيئة والتعمير، و المتمثلة في³:

- محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة بناء.
- محضر معاينة أشغال شرع فيها وغير مطابقة لأحكام رخصة البناء المسلمة.
- محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة هدم.
- محضر عدم المطابقة⁴.

وتحرر هذه المحاضر على استمارات تحمل الأختام والأرقام التسلسلية وتسجل في السجل المفتوح لهذا الغرض الذي يرقمه ويؤشر عليه رئيس المحكمة المختص إقليميا⁵، التي يتولى مسكها كل رئيس المجلس الشعبي البلدي ومدير التعمير والبناء المختصين إقليميا⁶.

¹ - انظر المادة 76 مكرر 2 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - تشير إلى أن المحاضر التي تحرر عند المعاينة الميدانية للأعوان و فرق المتابعة تتمتع بحجية مطلقة، حيث لا يمكن الطعن فيها إلا بالتزوير وإن كان هذا الأخير من الصعوبة بما كان كونها تحتوي على تصريحات المخالف، كما يمكن أن توقع من قبل المهندس المعماري والمقاول وهذا وفق ما نصت عليه

³ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم قلصت من عدد المحاضر التي كان معمولا بها في إطار المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم و مرسومه التنفيذي رقم 318/95 (الملغى)، لمزيد من التفصيل:

- انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 318 /95 (الملغى)، المرجع السابق.

⁴ - لم يتم ذكر محضر المطابقة ضمن المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، إلا أنه يستتبع من أحكام القانون رقم 15/08 وكذلك من خلال نموذج هذا المحضر الذي أرفق بالمرسوم رقم 156/09.

⁵ - انظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁶ - انظر المادة 10 من نفس المرجع.

وبناء على ذلك، سنتناول كل نوع من المحاضر الأربعة بشيء من التفصيل، على النحو الآتي:

1/ محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة بناء

يستمد هذا المحضر أحكامه من خلال نص المادة 76 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم المدرجة بموجب المادة 7 من القانون رقم 05/04 والتي منعت الشروع في أشغال البناء دون الحصول على رخصة البناء، وعلى هذا الأساس يحزر العون المؤهل قانونا محضر إثبات المخالفة- الشروع في البناء دون الحصول على رخصة البناء- ويرسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة¹، وفي هذه الحالة ومراعاة للمتابعات الجزائية يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في أجل ثمانية (8) أيام، ابتداء من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة، وفي حالة تقاعس هذا الأخير يصدر الوالي قرار هدم البناء في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما، وتتولى مصالح البلدية تنفيذ أشغال الهدم، وفي حالة عدم وجودها، يتم تنفيذ الأشغال بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي، وفي المقابل تقع تكاليف عملية الهدم على عاتق المخالف ويحصلها رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل الطرق القانونية المتاحة².

كما أن قرارا الهدم في هذه الحالة ينفذ مباشرة بعد إصداره من قبل البلدية وحتى إن تمت معارضته من طرف المخالف أمام الجهات القضائية المختصة، إذ أن رفع دعوى ضد هذا القرار لا يوقف عملية الهدم وهذا وفق ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم³.

وفي هذا الإطار نخلص أن المشرع قد منح صلاحيات واسعة للبلدية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي من حيث إصدارها لقرار هدم البناء التي تمت دون الحصول المسبق على رخصة البناء هذا من جهة، ومن جهة أخرى أسند لها مهمة تنفيذ عملية الهدم، فهي الخصم والحكم في آن واحد.

كما يتضح أن المشرع ومن خلال المادة 76 مكرر 4 أنه منح للإدارة سلطة توقيع الجزاء (التنفيذ المباشر)⁴ لعملية الهدم دون الحاجة للجوء إلى القضاء لاستصدار حكم في ذلك، وعلى عكس ما سبق⁵ فإن

- انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09، المرجع السابق.

¹ - انظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- أشارت المادة 76 مكرر 4 إلى سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في القيام بعملية الهدم بعد فوات أجل (8) أيام طالما أن ذلك فيه مساس بالنظام العام العمراني.

³ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - الطماوي سليمان محمد، المرجع السابق، ص ص 595-599.

⁵ - كانت البلدية في ظل القانون رقم 29/90 تجيز لجوء رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى رفع دعوى قضائية أمام القضاء المختص (الإداري) طبقا لقواعد القضاء الاستعجالي بغرض وقف الأشغال، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 76 من نفس القانون (الملغاة).

الإدارة في حالة تأكدها من وجود جريمة البناء بدون رخصة تلجأ مباشرة إلى هدم البناء دون تطبيق التدابير الأولى المتمثلة في الأمر بوقف الأشغال¹.

مما سبق ومن خلال تعديل القانون رقم 29/90 بموجب القانون رقم 05/04 وبإدراج هذا الأخير للمادة 76 مكرر 4 المذكورة أعلاه تبين لنا صرامة وشدة المشرع من خلال منحه لسلطات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في هدم كل بناية لم يحصل صاحبها على رخصة البناء مسبقة دون اللجوء إلى القضاء، غير أن ذلك فيه مساس بحقوق الأفراد ضد قرارات الهدم التعسفية، ألا وهو حق الدفاع المكرس دستورياً²، طالما أن معارضة المخالف لقرار الهدم أمام القضاء لا يوقف تنفيذ الأشغال: لما منحه هذا الحق إذن؟ وعليه وحسب وجهة نظرنا أن المرسوم التشريعي رقم 07/94 كان أكثر شرعية حين نص على عدم إمكانية القيام بعملية الهدم إلا بإصدار المخالف بالأمر بوقف الأشغال، وفق ما نصت عليه المادة 50 منه (الملغاة)³.

2/ محضر معاينة أشغال شرع فيها وغير مطابقة لأحكام رخصة البناء المسلمة

منع المشرع تشييد بنايات غير مطابقة للمخططات والتصاميم التي منحت على أساسها رخصة البناء، وفي هذا الإطار بينت المادة 76 مكرر 5 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم الإجراءات المتبعة لذلك، فعند معاينة العون المؤهل للبناية وتأكد من عدم تطابقها للرخصة المسلمة، يقوم العون المحلف⁴ بتحرير محضر معاينة أشغال شرع فيها وغير مطابقة لأحكام رخصة البناء المسلمة ويرسله إلى الجهة القضائية المختصة، كما ترسل نسخة منه أيضا إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة، وفي هذه الحالة تقرر الجهة القضائية المختصة للبت في الدعوى العمومية، إما القيام بمطابقة البناء أو هدمه جزئيا أو كليا في أجل تحدده، وفي حالة عدم امتثال المخالف للحكم الصادر من الجهة القضائية المختصة في الآجال المحددة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختصين تلقائيا بتنفيذ الأشغال المقررة على نفقة المخالف⁵.

¹ - بزغيش محمد، المرجع السابق، ص 114.

- انظر المادة 76 و 78 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم اللتان ألغيتا بموجب المادة 59 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم.

² - نصت المادة 169 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "الحق في الدفاع معترف به، الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائية".

³ - انظر المادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم الملغاة بموجب القانون رقم 06/04، المرجع السابق.

⁴ - يطلق على العون المؤهل قانونا لمعاينة المخالفات مصطلح العون المحلف ذلك لتأديته اليمين القانونية كما وضحنا سابقا.

⁵ - انظر المادة 76 مكرر 5 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- لم تبين المادة 76 مكرر 5 من يقع عليه عبء تنفيذ الحكم القضائي هل يقع على رئيس المجلس الشعبي البلدي أولا وفي حالة تقاعسه يحل محله

الوالي في ذلك طبقا لسلطة الحلول، أم أنهما لهما الخيار في ذلك؟

وبالتالي ومن خلال فحوى المادة 76 مكرر 5 المذكورة أعلاه تبين لنا أن المسؤول عن عملية مطابقة البناءة للرخصة ليس رئيس المجلس الشعبي البلدي كما كان يبدو لنا، وإنما هي من اختصاص القاضي (الجزائي)، حيث أن الإدارة ليس لها إلا أن تقوم بمعاينة المخالفة وتحرير المحضر من قبل الأعوان والالتزام بما حكم به القاضي، فاللجوء إلى القاضي الجزائي بالنسبة لهذه الحالة أمر وجوبي كما بينا سابقا وهذا على خلاف الإجراءات السابقة الواردة في المادة 52 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 أين جعلت تحقيق المطابقة تتم بموجب أمر إداري، أي تقرير لتسوية ودية من طرف الإدارة دون حاجة للجوء إلى القضاء، طالما كان ذلك ممكنا وهذا بالنظر لوجود رخصة صالحة لدى الباني.

3/ محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة هدم

تكون هذه الحالة إذا ما شرع المخالف في عملية الهدم دون الحصول المسبق على رخصة الهدم - حسب الحالات التي تستوجب استصدار رخصة الهدم-، وبالتالي فعند قيام العون بالمعاينة الميدانية وتبين له أنه قد شرع في مباشرة الأشغال المتعلقة بالهدم دون الحصول على الرخصة المعنية، يحزر محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة الهدم، غير أنه وخلافا للمحاضر السابقة، نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم قد جعل هذا النوع من المحاضر ضمن أنواع المحاضر التي يتم تحريرها عند المعاينة الميدانية، دون أن يوضح الإجراءات المتبعة في ذلك ولا العقوبات المقررة ومن هي الجهات المختصة بالبت فيه: مما يجعلنا نتساءل: هل يعود الاختصاص للبت في محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة هدم إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أم إلى الوالي؟ أم أن ذلك من اختصاص الجهات القضائية المختصة؟ أجب على هذا التساؤل نموذج المحضر المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، إذ ترسل نسخة منه إلى الوالي وإلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وإلى مدير التعمير.

4/ محضر عدم المطابقة

طبقا لنص المادة 14 من القانون رقم 15/08 فإن تحقيق المطابقة ينصب على البناءات التي انتهت بها أشغال البناء أو هي في طور الإتمام قبل نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، إذا توافرت فيها الشروط المحددة في هذا القانون¹.

وفي هذا الإطار يجب على أصحاب البناءات القابلة لتحقيق المطابقة، أن يقدموا تصريحاً لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإذا لم يمتثل هؤلاء بالالتزامات المنصوص عليها قانوناً، يقوم الأعوان المعنيون عند

¹ - رأينا فيما سبق أن المشرع قد ميز بين البناءات التي تكون قابلة لتحقيق المطابقة والبناءات غير القابلة لتحقيق المطابقة والتي تكون موضوع هدم أنظر في ذلك: المواد 15، 16، 17 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

قيامهم بالمعاينة الميدانية بغلق الورشة مع تحرير محضر عدم المطابقة¹، ويوقع على هذا الأخير من قبل العون ومرتكب المخالفة، وفي حالة رفض المخالف التوقيع على المحضر، يبقى هذا الأخير صحيحا إلى أن يثبت العكس، ويرسل المحضر خلال اثنتي وسبعين (72) ساعة الموالية إلى الجهة القضائية المختصة، كما ترسل نسخة منه حسب الحالة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المدير المكلف بالتعمير والبناء المختصين إقليميا في أجل لا يتجاوز سبعة (7) أيام ابتداء من تاريخ معاينة المخالفة².

وعلى كل، ورغم أهمية هذه المحاضر في إثبات المخالفة وقوة حجيتها، إلا أن المشرع قد اكتفى بضرورة تبليغها إلى الجهات الإدارية المختصة (رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختص إقليميا)³، كما تبلغ في بعض الحالات إلى الجهات القضائية المختصة⁴، بينما لم يتطرق المشرع إلى ضرورة تبليغ المخالف بمحضر المعاينة وأيا كان نوعه، إذ منحه حق الاطلاع عليه قبل توقيعه، كما له الحق في رفض توقيعه فقط. بينما الإشكال المثار هنا: هو أنه وفي حالة قيام الأعوان بالمعاينة الميدانية ولم يكن المخالف متواجدا بموقع المخالفة، فكيف يعلم بهذا المحضر؟ الأمر الذي يستدعي بالمشرع الانتباه إلى هذه النقطة من خلال تحرير نص قانوني يلزم على السلطات المختصة إبلاغ المخالف، لأن الحالة العكسية - عدم التبليغ - تمس بحق الدفاع المكرس دستوريا.

الفرع الثاني

العقوبات المقررة على المخالفات العمرانية

إن انتهاك قواعد التهيئة والتعمير في مجال البناء يولد المسؤولية الجزائية للمخالفين، ذلك أن هذه القواعد من النظام العام، لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، كونها تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة تعلق على

¹ - انظر المادة 24 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - انظر المادة 66 من نفس المرجع.

- تجدر الإشارة أنه يجب على أعوان الفرق التابعة لمصالح التعمير على مستوى البلدية أثناء تأدية مهامهم أن يكونوا مرفقين بالتصريح كما أعده المصاح أما بالنسبة للأعوان الفرق التابعة لمديرية التعمير والبناء، فإنه يجب أن يرفقوا بتصريح صاحب البناية إضافة إلى الرأي المعدل للفرق التابعة للمصالح المكلفة بالبلدية، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 18 من نفس المرجع.

- تجدر الإشارة أن المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم قد نص على ضرورة تبليغ المحاضر إلى صاحب المشروع وفي حالة غيابه إلى المهندس المعماري أو المقاول أو إلى الشخص الذي يتولى تسيير الأشغال في الأيام السبعة (7) الموالية لمعاينة المخالفة وذلك بموجب المادة 54 منه الملغاة بموجب المادة 2 من الأمر رقم 06/04، المرجع السابق.

المصالح الفردية¹، وفي هذا الصدد عمد المشرع إلى اصدر مجموعة من القوانين بغية توجيه وضبط حركة التهيئة العمرانية، فتأرجحت بذلك العقوبات والجزاءات المقررة على المخالفات العمرانية بين توسيع وتضييق، تشدد وتخفيف، فتنوعت معها العقوبات الجزائية بين غرامات مالية وأخرى سالبة للحرية.

أولا/ غموض وعمومية الأفعال المحرمة في ظل القانون رقم 29/90

بالرجوع إلى القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير نجد أن المشرع قد خص المخالفات الواقعة على ميدان التهيئة العمرانية بموجب ثلاث مواد لا غير والمتمثلة في كل من المادة 76 و 77 و 78 منه والتي جاءت ضمن القسم الثاني من الفصل السابع تحت عنوان المخالفات.

وتبعاً لذلك تنوعت عدد الجزاءات الموقعة على المخالف بين جزاء إداري يتمثل في إيقاف الأشغال وفق مانصت عليه المادة 76(الملغاة) من نفس القانون حيث أنه وفي حالة انجاز أشغال بناء تنتهك بصفة خطيرة الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول في هذا المجال، يمكن للسلطة الإدارية أن ترفع دعوى أمام القاضي المختص من أجل الأمر بوقف الأشغال طبقاً لإجراءات القضاء الاستعجالي، وجزاء مالي يتمثل في فرض غرامة مالية تتراوح بين 3.000 دج و 300.000 دج عن تنفيذ أشغال أو استعمال أرض يتجاهل الالتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقاً لأحكامها²، وعقاب آخر سالب للحرية والمتمثل في عقوبة الحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر في حالة العودة إلى المخالفة كما يمكن الحكم بالعقوبات المالية والحبس ضد مستعملي الأراضي أو المستفيدين من الأشغال أو المهندسين أو المقاولين أو الأشخاص الآخرين المسؤولين عن تنفيذ الأشغال.

¹ - عكاشة رفعت حمد، قانون المباني الجديد، د ط، مكتبة القاهرة، القاهرة، 1983، ص 51.

² - انظر المادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

* يدخل في نطاق المخالفات بتجاهل الالتزامات مثلاً (على سبيل المثال لا الحصر):

- عدم الاستعانة بمهندس معماري في إعداد مشاريع البناء.
- عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار (عدم وضع اللوحة القانونية، عدم التصريح بفتح الورشة و اتمام الاشغال).
- تقسيم ملكية عقارية غير مبنية بدون رخصة التجزئة.
- تقسيم ملكية عقارية غير مبنية تقسيماً غير مطابق لرخصة التجزئة.
- تقسيم ملكية عقارية مبنية دون الحصول على شهادة التقسيم.
- عدم مطابقة أشغال التقسيم لشهادة التقسيم.
- إقامة سياج بدون رخصة أشغال.
- عدم انجاز حواجز مادية حول أشغال البناء أو الهدم.

كما نصت المادة 78 من نفس القانون (الملغاة) على أن تأمر الجهة القضائية المختصة وفي إطار المادتين 76 و 77 إما بمطابقة المواقع أو المنشآت مع رخصة البناء وإما بهدم المنشآت أو إعادة تخصيص الأراضي بقصد إعادة المواقع إلى ما كانت عليه من قبل¹.

بتفحص المواد المذكورة أعلاه تبين لنا أن القانون رقم 29/90 (قبل تعديله) كان يشوبه نوع من الغموض والإبهام فيما يتعلق بمعالجته للمخالفات الواقعة في ميدان التهيئة العمرانية، حيث قصر اهتمامه على المتابعات القضائية وفقا للإجراءات الاستعجالية، في حين الكل مجمع عن ثقل هذه الهيئة (الهيئة القضائية) وعدم فعاليتها في هذا المجال وأن وصول القضية إليها لا يكون إلا بعد مراحل محاضر متعاقبة يكون المخالف قد أمضى أشواط في إتمام نشاطه ومن ثم يستعصى معالجة القضية للزيادة في تعقيدها². وأمام عجز القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير في التصدي للمخالفات العمرانية أين كان يهتم بالمخالفات المتعلقة بأشغال البناء فقط دون باقي الرخص والشهادات، عمد المشرع إلى إصدار المرسوم التشريعي رقم 07/94 الذي يحدد شروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري محاولا بذلك استدراك العيوب والنقائص التي اكتتفت القانون رقم 29/90 أثناء تحديده ومعالجته للمخالفات العمرانية والعقوبات المقررة لها، كما ألغى هذا المرسوم كل من المادتين 76 و 78 من القانون رقم 29/90³، مبقيا على المادة 77 منه التي تضمنت أحكاما عامة تطبق على كل الجرائم العمرانية دون استثناء.

ثانيا/ تفصيل وبيان المخالفات العمرانية وعقوباتها في ظل المرسوم التشريعي رقم 07/94

نظرا لغموض وعدم دقة المشرع في تحديده للمخالفات العمرانية والعقوبات المقررة لها، مما ساعد في تنامي مشكلة البناءات الفوضوية خصوصا في سنوات التسعينيات أين كانت الجزائر تعيش وضعية حرجة (العشرية السوداء) الأمر الذي انعكس سلبا على مجال التهيئة العمرانية بسبب ضعف عملية المراقبة وبالتالي تزايد وتيرة المخالفات مع ضعف العقوبات المقررة لها بالنظر إلى حجمها، الأمر الذي دفع بالمشرع إلى استصدار المرسوم التشريعي رقم 07/94 محاولا بذلك استدراك ما فاتته من نقص في ظل القانون رقم 29/90 إذ تضمن هذا المرسوم باب خاص تحت عنوان: " مخالفات قواعد الهندسة المعمارية والتعمير وعقوباتها" وذلك من المادة 50 إلى المادة 54 منه، وقسمها إلى ثلاث أنواع⁴:

▪ تشييد بناية دون رخصة بناء.

¹ - انظر المادة 78 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - جبري محمد، المرجع السابق، ص 135.

³ - انظر المادة 59 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 50 من نفس المرجع.

- تشييد بناية لا تطابق مواصفات رخصة البناء.
- عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار.

وأوكل مهمة معاينة هذه المخالفات المذكورة أعلاه إلى الأعوان المؤهلين لذلك والذين حددتهم المادة 51 من نفس المرسوم، وتحرر محاضر بهذا الشأن، والتي تحدد فيها موضوع الغرامات المالية على النحو التالي¹:

1/ تشييد بناية دون رخصة بناء: تفرض على المخالف غرامة مالية في هذه الحالة حسب الطبيعة القانونية للوعاء العقاري الذي تم تشييد البناية عليه كما يلي:

- بناية مشيدة دون رخصة بناء على أرض تابعة للأملاك العمومية الوطنية: (2.000 دج).
- بناية دون رخصة بناء على أرض تابعة للأملاك الخاصة الوطنية أو ملكية خاصة تابعة للغير: (1.500 دج).
- بناية دون رخصة بناء على أرض خاصة (1.000 دج).

يتبين لنا أن المرسوم التشريعي رقم 07/94 أكثر تفصيلا ودقة من القانون رقم 29/90 من حيث تقسيمه لجريمة البناء دون رخصة إلى ثلاث حالات بحسب الطبيعة القانونية لقطعة الأرض التي شيدت عليها البناية غير الشرعية.

وما يمكن ملاحظته على الغرامات المالية المقررة على البنائات المشيدة دون الحصول على رخصة بناء وفق ما هي محددة أعلاه، أنه وبالرغم من حجم المخالفة وإن صح التعبير الجريمة الواقعة على الأملاك العقارية سواء كانت وطنية أو خاصة، أن المشرع قرر غرامات مالية جد ضعيفة (زهيدة) مقارنة مع حجم المخالفة إذ تتراوح هذه الأخيرة ما بين 1.000 و 2.000 دج، وبذلك فهي لا تشكل ردعا كافيا للأشخاص بما بمنعهم من ارتكاب هذه المخالفات.

2/ تشييد بناية لا تطابق مواصفات رخصة البناء: تعتبر هذه المخالفة أخف وطأة من سابقتها، غير

أن ذلك لا يعني عدم أخذ الاحتياطات الضرورية للتصدي لها من خلال توقيع الغرامات التالية²:

- تجاوز معامل شغل الأرضية يقل عن نسبة 10% المقررة: (400 دج).
- تجاوز معامل شغل الأرضية يفوق نسبة 10% المقررة: (900 دج).
- تجاوز معامل شغل أرضية الطريق و ملحقاتها يقل عن نسبة 10% المقررة: (400 دج).
- تجاوز معامل شغل أرضية الطريق و ملحقاتها يفوق نسبة 10% المقررة: (900 دج).

¹ - انظر الفقرة الأولى والثانية من المادة 50، من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² انظر الفقرة 2 من المادة 50 من نفس المرجع.

- عدم احترام الارتفاع المرخص به: تسعمائة دينار (900 دج) عن كل مستوى أو (300 دج) عن كل متر يضاف انطلاق من الحد المرخص به.
- الاستيلاء على ملكية الغير: (800 دج).
- تعديل الواجهة: (500 دج).
- انجاز منفذ: (700 دج).

فالملاحظ على هذه المخالفات أنها ذات صلة كبيرة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير والتي حددها المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المتعلق بها، إلا أن هذا الأخير لم يحدد نوع المخالفات الواقعة عليها ولا العقوبات المقررة بشأنها.

3/ عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار

- عدم وضع اللافتة المبينة لمراجع رخصة البناء: (200 دج).
 - عدم التصريح بفتح الورشة أو إتمام الأشغال: (200 دج).
- كما بينت الفقرة الأخيرة من المادة 50 من نفس المرسوم أن دفع المخالف لهذه الغرامة المالية يكون إلى الخزينة الولائية إذ جاء في نص المادة على أنه: " يجب على المخالف أن يدفع مبلغ الغرامة للخزينة الولائية في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تبليغ المحضر على النحو المنصوص عليه في المادة 54 أدناه، وإلا تم الشروع في المتابعات القضائية ضد الشخص الذي حرر المحضر ضده"، مما قد يفهم من هذه الفقرة أنه بتسديد المخالف للغرامة المالية المفروضة عليه فإنه يتحصن من إجراءات المتابعة القضائية المنصوص عليها في المادة 78 من القانون رقم 29/90¹.
- كما يلاحظ أن المرسوم التشريعي رقم 07/94 قرر للمخالفات العمرانية جزاءات مالية فقط دون أن ينص على أي عقوبة سالبة للحرية، بالرغم مما تشكله هذه الأخيرة من آلية ردع للأشخاص وحملهم على احترام قواعد وأحكام التهيئة العمرانية والتقيد بما هو ملزم عليهم في هذا الشأن.
- غير أنه وفي سنة 2004 تظن المشرع إلى مدى تقصيره في تحديد المخالفات العمرانية وكذا مرونة العقوبات المقررة عليها، الأمر الذي جعله يتدارك ذلك بإصداره لقانونين في نفس اليوم وضمن نفس الجريدة الرسمية، حيث أن الأول يرمي إلى تعديل القانون رقم 29/90 وذلك بموجب القانون رقم 05/04 أما الثاني الذي جاء في صورة أمر (الأمر رقم 06/04) فهدفه إلغاء بعض مواد المرسوم التشريعي رقم 07/94

¹ - عباس راضية، المرجع السابق، ص 324.

والتي من بينها المواد 50 و 54 منه التي بينت لنا المخالفات العمرانية وكذا العقوبات المترتبة عليها
الموضحة أعلاه¹.

ثالثا/ التضييق من دائرة الأفعال المحرمة في ظل القانون رقم 05/04

طبقا للمادة 76 المدرجة بموجب المادة 7 من القانون رقم 05/04 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90
المتعلق بالتهيئة والتعمير فإن عدد الجرائم المتعلقة برخصة البناء جريمتين فقط، والتي تتمثلان في:

➤ جريمة الشروع في أشغال البناء بدون رخصة.

➤ جريمة البناء غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة.

فالملاحظ على القانون رقم 05/04 أنه قد قلص من عدد الأفعال المجرمة الواقعة في ميدان التهيئة
العمرانية مقارنة بكل من القانون رقم 29/90 وكذا المرسوم التشريعي رقم 07/94².

1/ جريمة الشروع في أشغال البناء دون رخصة: حددت المادة 12 المدرجة للمادة 76 مكرر 4

العقوبة المطبقة على هذه الجريمة والتي تتمثل في عملية الهدم التي تستند إلى محضر إثبات المخالفة
المحرر من قبل العون المؤهل وإصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي لهذا القرار خلال (8) أيام الموالية
لاستلام المحضر وبانقضاء هذه المهلة ، وفي حالة تقاعس هذا الأخير يصدر الوالي قرار الهدم في أجل لا
يتعدى (30) يوما³.

2/ جريمة البناء غير مطابق لمواصفات الرخصة المسلمة: نصت المادة 13 من القانون رقم

05/04 المدرجة للمادة 76 مكرر 5 العقوبة المقررة على هذه الجريمة ، حيث أنه إذا ما تبين من المعاينة
الميدانية أن البناية غير مطابقة لرخصة البناء المسلمة، يحرر العون المخول قانونا محضر معاينة المخالفة
ويرسله إلى الجهة القضائية المختصة كما ترسل أيضا نسخة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي
المختصين في أجل لا يتعدى (72) ساعة، و في هذه الحالة تقرر الجهة القضائية المختصة التي تم اللجوء
إليها للفصل في الدعوى العمومية، إما مطابقة البناء ، أو هدمه جزئيا أو كليا في أجل محدد، و إذا لم يمثل

¹ - ألغت المادة 2 من الأمر رقم 06/04 باب المخالفات العمرانية المدرج بموجب المرسوم التشريعي رقم 07/94 كما ألغت العقوبات المقررة لها،
دون أن يأتي المشرع ببدائل على اعتبار أن المشرع يسعى دائما إلى توفير الأحسن حين صياغته للنصوص القانونية، وما إدراجنا للمخالفات الواردة
أعلاه والتي جاء بها المرسوم التشريعي رقم 07/94 (قبل تعديله) إلا رغبة منا في إثراء البحث وما تتطلبه منهجية البحث العلمي من عملية المقارنة بين
النصوص التشريعية الملغاة منها أو التي تعد قيد التنفيذ.

² - لم يتطرق إلى جريمة عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار كما كان منصوصا عليها في ظل المرسوم التشريعي رقم 07/94 (قبل تعديله).

³ - انظر المادة 12 من القانون رقم 05/04، المرجع السابق.

المخالف للحكم الصادر في الآجال المحددة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختصين تلقائياً، بتنفيذ الأشغال المقررة على نفقة المخالف¹.

إضافة إلى جريمة الشروع في أعمال الهدم دون الحصول على رخصة الهدم التي تستتج من خلال أحكام المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم وذلك من خلال نصه على المحاضر التي تحرر من قبل الأعوان المؤهلين لمعاينة المخالفات في ميدان التهيئة العمرانية، حيث نص على محضر أشغال شرع فيها دون رخصة الهدم².

مما سبق تبين لنا أن المشرع أولى اهتمامه للمخالفات المتعلقة برخصة البناء دون سواها، متغاضياً بذلك عن المخالفات الواقعة بشأن باقي الرخص والشهادات، بالرغم من مدى أهميتها ودورها في المحافظة على المظهر الجمالي للمدينة مما يفيد أنها تخضع للمادة 77 من القانون رقم 29/90 باعتبارها الركن الشرعي لباقي الجرائم.

رابعاً/ تدارك نقائص القوانين السابقة في ظل القانون رقم 15/08 دون استمرار

حاول المشرع بموجب القانون رقم 15/08 أن يتدارك النقائص والثغرات التي شابت القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04، وذلك من خلال تحديد أدق لأنواع المخالفات المرتكبة في ميدان التهيئة العمرانية وكذا التشديد في العقوبات المقررة لها، محاولاً بذلك الإجابة على معظم التساؤلات والإشكالات التي اعترت القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم الذي جعل من العون المكلف بمعاينة المخالفات يقف موقف العاجز في تحرير محضر المخالفة وتوقيع العقوبة المناسبة. وهذا ما تطرق له القانون رقم 15/08 في القسم الثاني من الفصل الثالث منه تحت عنوان "العقوبات"، حيث احتوى هذا القسم على 19 مادة قانونية³، تحدد المخالفات العمرانية وكذا العقوبات المقررة لها. والتي سنحاول التطرق إليها على النحو التالي:

1/ العقوبات المترتبة عن الجرائم المتعلقة برخصة التجزئة: لم تنطرق القوانين المتعلقة بالتهيئة

والتعمير ولا نصوصها التنظيمية إلى هذا النوع من الجرائم بالرغم من مدى أهميتها وما تشكله من خطر عن طريق إنشاء تجزيئات أو مجموعات سكنية غير مرخصة، وهذا ما حاول المشرع تداركه من خلال القانون رقم 15/08.

¹ - انظر المادة 13 من القانون رقم 05/04، المرجع السابق.

² - انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 74 إلى المادة 92 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

أ/ جريمة إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة

حيث توقف هذه الأشغال بموجب أمر من الوالي وبطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، إذا تمت فوق الأملاك الوطنية العمومية أو فوق ملكية خاصة لم تخصص للبناء طبقاً لأحكام مخططات التعمير السارية المفعول.

وفي هذه الحالة يأمر الوالي المخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وهدم البناءات المشيدة في الأجل الذي يحدده، وفي حالة عدم امتثال المخالف، يأمر الوالي بعد تجاوز الأجل المحدد بالقيام بأشغال الهدم ويتحمل المخالف المصاريف¹.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن توقيف الورشة، وهدم البناءات، وإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية لا يعفي المخالف من المتابعة القضائية، وهذا ما أكدته المادة 74 من القانون رقم 15/08 حيث يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى سنتين (2) وبغرامة من مائة ألف دينار (100.000 دج) إلى مليون دينار (1.000.000 دج)، كل من ينشئ تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة، و في حالة العود تضاعف العقوبة².

ب/ جريمة تشييد بناية على تجزئة دون الحصول على رخصة التجزئة: يعاقب بغرامة من (100.000 دج) إلى (1.000.000 دج)، كل من يشيد بناية داخل تجزئة لم يتحصل لها على رخصة تجزئة، مع مضاعفتها في حالة العود³.

وهي ذات العقوبات المطبقة على كل من المقاول الذي أنجز الأشغال والمهندس المعماري والمهندس والطوبوغرافي أو كل صاحب دراسة أعطى أوامر تسببت في المخالفة⁴.

ت/ جريمة بيع قطع أرضية من تجزئة أو مجموعة سكنية إذا كانت كل منهما غير مرخصة:

نصت على ذلك الفقرة الأولى من المادة 77 من القانون رقم 15/08، حيث يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى سنة (1) وبغرامة من (100.000 دج) إلى (1.000.000 دج) أو بإحدى العقوبتين، كل من يبيع قطعاً أرضية من تجزئة أو مجموعة سكنية إذا كانت هذه التجزئة أو المجموعة السكنية غير مرخصة، أو لم يتم بها الاستلام المؤقت لأشغال الانتفاع⁵.

¹ - انظر المادة 73 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - انظر المادة 74 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 75 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 76 من نفس المرجع.

⁵ - انظر الفقرة الأولى من المادة 77 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

وفي حالة العود يمكن أن يحكم على المخالف، بالحبس من سنة (1) إلى خمس (5) سنوات، مع مضاعفة الغرامة¹.

2/ العقوبات المترتبة على الحرائم المتعلقة برخصة البناء: تتمثل العقوبات المقررة على جريمة البناء

دون رخصة في ظل القانون رقم 15/08 في ما يلي:

أ/ جريمة البناء دون رخصة: يعتبر المشرع في ظل القانون رقم 15/08 بالنسبة لجريمة البناء دون الحصول على رخصة البناء أكثر شدة مما كان عليه في ظل القانون رقم 05/04 وتظهر شدة وصرامة المشرع في العقوبة المقررة لهذه الجريمة من خلال نص المادة 79 من القانون رقم 15/08، إذ يعاقب بغرامة من (50.000 دج) إلى (100.000 دج)، كل من يشيد أو يحاول تشييد بناية دون رخصة البناء، وفي حالة العود يعاقب المخالف بالحبس لمدة ستة (6) أشهر إلى سنة (1)، مع مضاعفة الغرامة².

ب/ جريمة عدم انجاز الأشغال في الأجل المحدد في الرخصة: رأينا فيما سبق أن تحديد أجل إنجاز البناء يكون بناء على تقييم السلطة المختصة بموجب اقتراح من مكتب الدراسات حسب طبيعة وحجم المشروع³، كما يتعين على صاحب الرخصة أن يباشر أشغال البناء في أجل سنة (1) ابتداء من تاريخ تسليمها له وهذا حسب مانصت عليه المادة 6 من القانون رقم 15/08.

وفي هذا الصدد نجد المشرع عاقب كل من لا ينجز البناية في الأجل المحدد في رخصة البناء بغرامة من (50.000 دج) إلى (100.000 دج)، وهي ذات الغرامة المفروضة على المخالف في حالة تشييد بناية دون رخصة⁴.

وهذا إن دل على شيء إنما يدل على رغبة المشرع إتمام انجاز البنايات ومحاولة إيجاد نوع من الانسجام والتناسق في النسيج العمراني للمدن الجزائرية، نظرا لما تعرفه هذه الأخيرة اليوم من العدد الهائل للبنايات غير المكتملة الانجاز (ورشات مفتوحة) مما انعكس سلبا على المظهر الجمالي لها.

ت/ جريمة الربط غير القانوني بشبكات الانتفاع العمومي دون الحصول المسبق على التوالي على

رخصة البناء أو شهادة المطابقة:

حيث يعاقب كل من يقوم بربط البناية بصفة مؤقتة أو نهائية بشبكات الانتفاع العمومي دون الحصول مسبقا على التوالي على رخصة البناء أو شهادة المطابقة بغرامة مالية من (50.000 دج) إلى (100.000

¹ - انظر الفقرة 2 من المادة 77 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - انظر المادة 79 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 78 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

دج) كما تشمل هذه العقوبة كل من المقاول الذي أنجز أشغال الربط وعون المؤسسة الذي رخص له، ويمكن أن تصدر الجهة القضائية أمرا للمخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية ويتحمل هذا الأخير المصاريف¹.

3/ العقوبات المقررة للجرائم المتعلقة بشهادة المطابقة

تبين لنا فيما سبق مدى أهمية شهادة المطابقة في كونها تقوم مقام رخصة السكن أو ترخيص باستقبال الجمهور، إذ أنه يمنع شغل أو استغلال أي بناية إلا بعد الحصول على شهادة المطابقة، في كونها تثبت مطابقة البناء لما جاءت به قوانين التهيئة والتعمير والتنظيمات المتعلقة بها وكذا مدى التقيد والالتزام بالمخططات والتصاميم المقررة في رخصة البناء.

وعلى الرغم من ذلك فقد عرفت هذه الشهادة تهميشا طال أمده في ظل القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، حيث كانت تخضع للحكم العام الوارد في المادة 77 منه بالرغم من خطورة الجرائم المتعلقة بها، وهذا ما تداركه المشرع في القانون رقم 15/08 .

▪ كل من لا يقوم بتحقيق مطابقة البناية في الأجل المحدد، يعاقب بغرامة من (5.000 دج) إلى (20.000 دج)².

▪ كل من يشغل أو يستغل بناية قبل تحقيق مطابقتها يعاقب بغرامة من (20.000 دج) إلى (50.000 دج)، كما يمكن للجهة القضائية أن تأمر بإخلاء الأماكن فوراً، أما في حالة عدم امتثال المخالف، يمكن أن يصدر ضده حكم بعقوبة الحبس من 6 أشهر إلى 12 شهراً، مع مضاعفة الغرامة³.

▪ كل من لم يصرح ببناية غير متممة أو تتطلب تحقيق المطابقة، يعاقب بغرامة من (100.000 دج) إلى (300.000 دج)، وفي حالة عدم امتثال المخالف، يمكن الأمر بهدم البناية والمصاريف على عاتق المخالف⁴.

▪ كل من يستأنف أشغال بناء قبل تحقيق مطابقتها، يعاقب بغرامة من (50.000 دج) إلى (100.000 دج)، وتضاعف العقوبة في حالة العود⁵.

▪ كل من لم يقدم طلب شهادة مطابقة بعد إتمام الأشغال، يعاقب بغرامة من (10.000 دج) إلى

¹ - انظر المادة 88 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - انظر المادة 81 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 82 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 83 من نفس المرجع.

⁵ - انظر المادة 85 من نفس المرجع.

(50.000 دج)¹.

4/ العقوبات المقررة للحرائم المتعلقة برخصة إتمام الانجاز: على الرغم من الطابع المؤقت لهذه الرخصة حيث أن عمرها مرتبط بمدة سريان القانون رقم 15/08 إلا أنه ورغبة من المشرع في تكريس ماجاء به هذا القانون وتحقيق الأهداف التي يصبو إليها فقد حدد لنا المخالفات المتعلقة بها وكذا العقوبات المقررة عليها، على النحو التالي:

- عدم إتمام أشغال الانجاز في الأجل المحدد في رخصة إتمام الانجاز، يعاقب المالك أو صاحب المشروع بغرامة من (20.000 دج) إلى (50.000 دج)².
- عدم الإيقاف الفوري للأشغال، يعاقب المخالف بغرامة من (5.000 دج) إلى (20.000 دج)³.
- كل مصرح تمت تسوية وضعيته، ولم يودع طلب إتمام انجاز الأشغال أو طلب رخصة البناء على سبيل التسوية في الأجل المحدد، يعاقب بغرامة من (50.000 دج) إلى (100.000 دج)⁴.
- كل من يقوم بفتح ورشة إتمام الانجاز دون ترخيص مسبق أو كل من لا يقوم بوضع سياج الحماية القانونية للورشة أو لافتة تدل على أشغال إتمام الانجاز، يعاقب بغرامة من (5.000 دج) إلى (10.000 دج)، أما في حالة العود فتضاعف العقوبة⁵.
- كل من لم يشرع في أشغال البناء في الأجل المحدد في رخصة إتمام الانجاز، يعاقب بغرامة من (10.000 دج) إلى (30.000 دج)⁶.
- كل من يضع مواد البناء أو الحصى أو الفضلات على الطريق العمومي، يعاقب بغرامة من (5.000 دج) إلى (20.000 دج)⁷.

مما سبق تبين أن المشرع من خلال القانون رقم 15/08 كان أكثر صرامة مما هو عليه الأمر في ظل القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم حيث أنه ميز في المخالفات المتعلقة بكل رخصة على حدى، فعلى هذا الأساس فصل في المخالفات المتعلقة برخصة البناء وكذا المخالفات المتصلة برخصة التجزئة وأيضاً المخالفات المرتبطة بشهادة المطابقة، كما أنه وضع المخالفات المرتكبة بخصوص رخصة إتمام

¹ - انظر المادة 92 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - انظر المادة 80 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 86 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 87 من نفس المرجع.

⁵ - انظر المادة 89 من نفس المرجع.

⁶ - انظر المادة 90 من نفس المرجع.

⁷ - انظر المادة 91 من نفس المرجع.

الانجاز كما شدد في العقوبات المقررة لكل مخالفة والتي جاءت ضمن 19 مادة ، إذ أن كل مادة حددت لنا المخالفة المرتكبة و العقوبة التي تقابلها بالتفصيل والتي تتسم بالصرامة والشدة في مجملها .

كما وسع من دائرة المخالفين لقواعد وأحكام قوانين التهيئة العمرانية، حيث أن الأشخاص المخاطبين بهذه الجرائم غير مقتصر على مالكي الأرض فقط¹، بل تمتد لتشمل كل من المهندس المعماري والمقاول أو كل صاحب دراسة أعطى أوامر تسببت في المخالفة وهذا وفق مانصت عليه المادة 76 من نفس القانون، إلا أن هؤلاء الأشخاص لا يسألون عن هذه الجرائم بوصفهم فاعلين، وإنما كشركاء، وذلك بسبب مشاركتهم للفاعل الأصلي في تجسيد الركن المادي للجريمة على أرض الواقع (البناء).

وما هذا إلا رغبة من المشرع في إعادة تسوية وتنظيم النسيج العمراني للمدن الجزائرية والقضاء على مخلفات القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم وما نتج عن التطبيق السيئ له من بنايات غير شرعية، وبالتالي تحقيق مظهر جمالي بامتياز .

وبهذا يكون القانون رقم 15/08 قد تدارك النقص الذي كان يشوب القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، في كون هذا الأخير لم يتناول سوى مادتين قانونيتين فقط تبين الأفعال المجرمة الواقعة في ميدان التهيئة العمرانية، وكذا المادة 77 منه التي تعتبر الركن الشرعي لكل الجرائم غير المنصوص عليها في هذا القانون.

غير أنه وكما هو معلوم أن القانون رقم 15/08 قد جعل له المشرع عمرا محددًا إذ حددت مدة سريانه بـ (05) سنوات ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية باستثناء بعض المواد القانونية، دون أن يجعل المواد التي تضمنت المخالفات والعقوبات من ضمن المواد المستثناة ، إذ لم تنص المادة 94 منه أن تبقى هذه المواد سارية المفعول حتى بانقضاء أجل سريان القانون رغم أهميتها، مما يجعلنا نتساءل ما هو القانون الذي يملأ الفراغ القانوني من حيث تحديد نوع المخالفة وكذا العقوبة التي تقابلها بإلغاء المواد المتضمنة للمخالفات والعقوبات في ظل القانون رقم 15/08، خصوصا ما تعلق بالمخالفات المتصلة برخصة التجزئة وشهادة المطابقة التي لم يتطرق إليهما القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم؟ وهل أن أحكام المادة 77 من هذا القانون كافية للتصدي للمخالفات العمرانية وكذا العقوبات المقررة لها؟

وفي هذا الصدد، وبالنظر إلى الحاجة الماسة إلى الأحكام والعقوبات المقررة في القانون رقم 15/08 وذلك بالنظر إلى الحجم الهائل للملفات المودعة لدى الجهة الإدارية المختصة والتي لم يبت فيها إلى حد

¹ - بزغيش محمد، المرجع السابق، ص 107.

- عدم قصر المخالفات على مالكي الأرض راجع إلى عدم ربط المشرع ملكية الأرض بالمسؤولية الجزائية، لمزيد من التفصيل انظر:

- G. ROUJOU De BOUBEE, op -cit, p 128.

الآن، فقد تصدى المشرع لحالة الفراغ القانوني في هذا الميدان وذلك بإيجاد حل مؤقت حيث عمد إلى تمديد أجل انتهائه بموجب المادة 79 من قانون المالية لسنة 2014 لمدة (3) سنوات أخرى، إذ استمر العمل به إلى غاية 3 أوت 2016¹.

وبانقضاء مهلة ثلاث سنوات، تم تعليق العمل بالقانون رقم 15/08 (حاليا)²، وهنا يكمن الإشكال التالي: إذ أنه في الواقع أن العمل الحكومي يطرح إشكالا يتعلق أولا بمدى قدرة الحكومة على تعليق قانون مؤقت؟ بالإضافة إلى أنه ما هو القانون الواجب التطبيق في فترة التعليق؟ وما مدى تأثير إعادة العمل به على تصرفات وقعت في فترة تعليقه؟

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى العقوبة التي جاء بها قانون لمالية لسنة 2017 الصادر بموجب القانون رقم 14/16³ المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، حيث سمح بتسوية وضعية البناءات المزودة برخصة البناء (المتمة الانجاز، أو هي قيد الانجاز ولكنها غير مطابقة لتعليمات رخصة البناء المسلمة)، وبمراعاة الشروط الواردة في نص المادة 113 منه⁴، إذ تتم التسوية مقابل دفع غرامة تتراوح ما بين 10% و 25% من قيمة العقار، وحسب طبيعة المخالفة، ويبدأ سريان مفعول هذه المادة ابتداء من سنة 2018.

وعليه وان كانت هذه المادة تعبر عن نية المشرع في تشييد بنايات مطابقة للرخص المسلمة وعدم تركها ورشات مفتوحة تشوه النسيج العمراني، من خلال رفع سقف العقوبة إلى ما يصل إلى ربع قيمة العقار، بدل اللجوء إلى الهدم، إلا أنه وبالرغم من ذلك، فإن هذه الغرامة تشكل إجحافا في حق المواطنين نظرا لارتفاعها، وبالتالي تشجع ويقدر كبير على تملصهم من دفعها.

وفي هذا السياق ونظرا لتعليق العمل بالقانون رقم 15/08 مما يعني أن الركن الشرعي لجرائم التهيئة العمرانية باستثناء جريمة الشروع في أشغال البناء دون رخصة، وجريمة البناء المخالف لمواصفات الرخصة المسلمة اللتان تخضعان إلى المادة 76 مكرر 4 والمادة 76 مكرر 5، هي المادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، وفي ظل هذا النقص لم يبقى أمامنا سوى الرجوع إلى قانون العقوبات الجزائري (القواعد العامة) من خلال رصد المواد ذات الصلة بالموضوع.

وتتجلى العقوبات المقررة على الجرائم الواقعة في ميدان التهيئة العمرانية في ظل قانون العقوبات في

النقاط التالية:

¹ - انظر المادة 79 من القانون رقم 08/13 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013 يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر العدد 68 الصادرة في 31 ديسمبر 2013.

² - انظر تعليمية الوزير الأول رقم 445/16 المؤرخة في 6 نوفمبر 2016، المرجع السابق.

³ - القانون رقم 14 /16 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج ر العدد 77 الصادرة في 29 ديسمبر 2016.

⁴ - انظر المادة 133 من نفس المرجع.

❖ العقوبات المقررة للجرائم التعدي على الملكية العقارية:

- كل من انتزع أو بطريق التدليس عقارا مملوكا للغير وذلك خلسة أو بطريق التدليس، يعاقب بالحبس من سنة إلى 5 سنوات وبغرامة من 2.000 دج إلى 20.000 دج¹.
- كل من أقام أو أصلح أو هدم بناء دون اتخاذ الاحتياطات الضرورية لتلاقي الحوادث، يعاقب بغرامة من 100 دج إلى 1.000 دج كما يجوز أن يعاقب بالحبس عشرة أيام على الأقل إلى شهرين على الأكثر².
- كل من اقتلع أو خرب أو قطع شجرة لإهلاكها مع علمه أنها مملوكة للغير وكل من أثلف طعاما وكل من قطع حشائش أو بذورا ناضجة أو خضراء مع علمه أنها مملوكة للغير، بالحبس من 10 أيام على الأقل إلى شهرين على الأكثر وبغرامة من 100 دج إلى 1.000 دج أو بإحدى العقوبات³.
- كل من يعيق الطريق العام أو يضع أو يترك فيها دون ضرورة مواد أو أشياء كيفما كانت من شأنها أن تمنع أو تنقص من حرية المرور أو تجعل المرور غير مأمون، بغرامة من 100 دج إلى 1.000 دج، كما يجوز أن يعاقب بالحبس من عشرة أيام إلى شهرين⁴.
- وتضاعف العقوبة في حالة العود لمدة تصل إلى أربعة (4) أشهر وبغرامة قد تصل إلى 40.000 دج وفق ما نصت عليه المادة 445 من قانون العقوبات.

❖ العقوبات المقررة على المخالفات الماسة بالنظام العمومي

- كل من تسبب في تلف أو عدم إصلاح أو صيانة المنازل أو المباني أو وضع أكوام أو إحداث حفر أو أية أعمال أخرى مماثلة في الشوارع أو الطرق أو الساحات العمومية أو بالقرب منها دون اتخاذ الاحتياطات أو وضع العلامات المقررة أو المعتادة، فيعاقب المخالف بغرامة من 50 إلى 500 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة خمسة أيام على الأكثر⁵.
- كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة، و طالما انه ذم المخالفان تمس بالنظام العمومي، فيعاقب المخالف بغرامة من 30 إلى 100 دج و يجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر⁶.

¹ - انظر المادة 386 من الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتعلق بقانون العقوبات، ج ر العدد 49 ، الصادرة في 11 جوان 1966 المعدل والمتمم.

² - انظر المادة 441 مكرر نفس المرجع.

³ - انظر المادة 444 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 444 من نفس المرجع.

⁵ - انظر المادة 457 من نفس المرجع.

⁶ - انظر المادة 459 من نفس المرجع.

❖ العقوبات المقررة على المخالفات الماسة بالأمن العمومي

▪ كل من يقلق راحة السكان بالضجيج أو الضوضاء أو التجمهر ليلا باستعمال أدوات رنانة أو زاحم بالألعاب الجماعية أو بأية وسيلة أخرى في الأماكن العمومية أو في الأماكن المعدة لمرور الجماهير يعاقب بغرامة من 100 إلى 1.000 دج كما يجوز أيضا أن يعاقب بالحبس لمدة عشرة أيام على الأكثر¹.

▪ كل من ترك في الشوارع أو الساحات أو الأماكن العمومية أو الحقول أدوات أو أجهزة من شأنها المساس بالأمن العمومي، يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج كما يجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر².

▪ كل من أهمل تنفيذ اللوائح التنظيمية أو القرارات المتعلقة بالطرق العمومية أو إطاعة الإنذار الصادر من السلطة الإدارية بإصلاح أو هدم المباني الآيلة للسقوط أو رفض ذلك³، يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر، كما تطبق نفس العقوبات على كل من أهمل إنارة المواد التي يضعها أو الحفر التي يحدثها في الشوارع أو في الساحات مخالفا بذلك القوانين و اللوائح التنظيمية⁴، وتضاعف العقوبة في حالة ما إذا عاود المخالف ارتكاب المخالفة و ذلك بالحبس الذي قد قد تصل مدته إلى خمسة (5) أيام وبغرامة قد تصل إلى 120.000 دج⁵.

إن الرجوع إلى القواعد العامة (قانون العقوبات) في ظل عدم تفصيل المادة 77 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم لمخالفات التهيئة العمرانية، وكذا العقوبات المقررة لها بالشكل الكافي، لا يلغي مدى أهمية القانون رقم 15/08 من حيث تفصيله للمخالفات العمرانية وما يقابلها من عقوبات مشددة، لذا ومن وجهة نظرنا أن يقوم المشرع بإعادة تعديل القانون رقم 29/90 مرة ثانية وذلك من خلال إدراج أحكام

¹ - انظر المادة 442 مكرر من الأمر رقم 156/66 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - انظر المادة 460 من نفس المرجع.

³ - وفق ما نصت عليه الفقرة 3 من المادة 89 من القانون رقم 10/11 على انه: " ... كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنائيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي"، والمادة 86 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 التي نصت على أنه: " يوصي رئيس المجلس الشعبي البلدي بهدم الجدران أو المباني و البنائيات الآيلة للانهيار، أو عند الاقتضاء، الأمر = بترميمها في إطار تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بكل زيارة أو مراقبة يراها ضروريتين للتحقق من صلاحية الجدران الو المبنى أو البناء".

⁴ - انظر المادة 462 من الأمر رقم 156/66 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - انظر المادة 465 من نفس المرجع.

القانون رقم 15/08 خصوصا ماتعلق منها بالمخالفات والعقوبات والتي سيكون لها أثر كبير في احترام قواعد وأحكام قوانين التهيئة العمرانية من جهة، ومن جهة أخرى إحداث نوع من الانسجام والتجانس في النسيج العمراني للمدن الجزائرية.

خاتمة الفصل الثاني

تجسدت نية المشرع في محاولة تنظيم المجال المعد للبناء وضبط النشاط العمراني، من خلال الصلاحيات التي خولها إلى الجماعات الإقليمية بإصدارها للرخص والشهادات العمرانية كوسائل رقابية إدارية سابقة لأشغال التهيئة العمرانية، طامعا من وراءها إلى محاولة التوفيق بين هذه الأخيرة والمحافظة على المناطق ذات المميزات البارزة، وتحسين الإطار المعيشي للمواطن بما يتماشى ومفهوم التنمية المستدامة. كما دعم الجماعات الإقليمية في مجال المراقبة الميدانية البعدية لأشغال التهيئة العمرانية سواء أثناء أو بعد تنفيذ الأشغال، حيث أسند العديد من الصلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي مع تجريد الوالي من هذه الصلاحية، وعمل في كل تعديل لقوانين التهيئة والتعمير إلى محاولة التوسيع في صفة الضبطية القضائية لتشمل بذلك الأعوان المؤهلين قانونا في هذا الميدان، نظرا لعدم كفاءة وخبرة رؤساء المجالس الشعبية البلدية ولتمتعهم بالخبرة والكفاءة العالية، إلى جانب الأجهزة المكلفة بالرقابة الأمر الذي سيساهم بقدر كبير في القضاء على البنايات غير الشرعية.

إلا أنه وبالرغم من الجهود المعتبر التي بذلها المشرع في محاولة التسهيل للمواطنين في الحصول على الرخص والشهادات العمرانية بإصداره للمرسوم التنفيذي رقم 19/15 الذي تميز بتخفيف الإجراءات والتقليص من آجال الفصل في الطلبات المقدمة من قبل الجهات الإدارية المختصة¹، مقارنة بنظيره المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، إلا أنه وحسب وجهة نظرنا فإن الإجراءات المتبعة للحصول على هذه الرخص والشهادات لا زالت تتسم بالطول والتعقيد والدليل على ذلك هو عزوف المواطنين عليها ولجوءهم إلى إنشاء بنايات دون إتباعها.

كما أنه وبالرغم من المبادرة المشجعة التي قام بها المشرع بإصداره لقانون مطابقة البنايات وإتمام انجازها رقم 15/08 ورغم أهمية الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها فإن الطابع المؤقت الذي يتميز به حال دون تحقيق هذه الأهداف وهذا بالنظر إلى حجم الملفات المكدسة لدى الجهات الإدارية المختصة وما زاد الأمر تعقيدا هو تعليق هذا القانون مما ترتب معه تعليق العقوبات التي جاء بها، الأمر الذي رتب فراغا قانونيا في هذا المجال مع عمومية وشمولية الركن الشرعي المتمثل في المادة 77 من القانون رقم 29/90، كما أنه وفي غياب عقوبات ردية صارمة على المسؤولين في حالة تقاعسهم أو امتناعهم عن أداء مهامهم الرقابية ساهم وبشكل كبير في نشوب فوضى العمران.

¹ - للإشارة فإن أغلب الإجراءات التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها قد جاءت بها التعليمات الوزارية رقم 85/1 و خ / و س ع / الصادرة عن وزير السكن والعمران والمؤرخة في 17 جانفي 2013 الموجهة إلى السادة الولاة.

خاتمة:

يرجع الكثير من المختصين في المجال العمراني التدهور الذي تعرفه المدن الجزائرية اليوم من تشوه في النسيج العمراني وعدم تناسق وانسجام التجمعات السكنية سببه الأول والأخير يعود إلى السياسة العمرانية المنتهجة من قبل الاستعمار الفرنسي، والتي كان لها الأثر البالغ في عدم التوازن بين أجزاء التراب الوطني حيث كان الاهتمام حبيس المناطق الشمالية فحسب.

إلا أنه ومن خلال الاطلاع على النصوص القانونية المتعلقة بموضوع بحثنا الصادرة قبل سنة 1990، تبين لنا وإن كان فعلا المستعمر الفرنسي ساهم وبقدر كبير في التدهور الذي تعاني منه مدننا اليوم، إلا أن ذلك لا يلغي مسؤولية الدولة الجزائرية التي استمرت في العمل بالقوانين الفرنسية إلى ما يفوق 10 سنوات بعد حصولها على الاستقلال، أين كان النظام المنتهج من قبلها معتمدا على الاشتراكية والذي طبع بتقل القرار المركزي وسيطرة الدولة على كل المجالات بما فيها المجال العمراني، وإن كان هذا الأخير مهماشا نوعا ما نظرا لتركيز اهتمام الدولة على رفع التنمية الاجتماعية والاقتصادية والقضاء على مخلفات الاستعمار.

للتحول الدولة ابتداء من سنة 1989 إلى دولة تحاول النهوض بالمجال العمراني وتحقيق انسجام وتناسق في هندسة تجمعاتها السكنية بالشكل الذي تحافظ فيه على الطابع العمراني لمدينتها. فاهتمت بذلك مختلف النصوص القانونية الجزائرية، التشريعية والتنظيمية منها بموضوع التهيئة العمرانية، لتصدر سلسلة من القوانين ذات الصلة بالموضوع، فحول بذلك للجماعات الإقليمية صلاحية القيام بتنظيم العمليات المتعلقة بالتهيئة العمرانية، قناعة من المشرع عن فشل التجربة السابقة التي طبعت بهيمنة السلطة المركزية، والسبب وراء إسناد هذا الاختصاص إلى البلدية والولاية هو أن موضوع التهيئة العمرانية يعد من الشؤون العمومية ذات الطابع المحلي، والتي لا يمكن تحقيق نجاعتها إلا بمنح هذا الاختصاص إلى الجماعات الإقليمية.

كشفت الدراسة عن الترابط الوثيق بين السياسة العقارية والتهيئة العمرانية، فلا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بتوافر الأوعية العقارية اللازمة، فعملية التخطيط العمراني المخولة للجماعات الإقليمية تركز في الأساس على وجود احتياطات عقارية معتبرة، التي تشكل القاعدة الأساسية التي تقوم عليها متطلبات التوسع العمراني.

فرغم التكريس الدستوري والقانوني للملكية العقارية الخاصة، إلا أن المشرع قد منح للجماعات الإقليمية مجموعة من الصلاحيات التي تشكل في مجملها قيودا على هذا الحق، والغاية من ذلك هي المصلحة

العمرانية العامة، فإذا كان قد وضع حدا لاحتكار البلديات وعمل على تحرير السوق العقارية من جميع القيود، فإنه قد أسند للبلدية والولاية حق ممارسة الشفعة ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، بل امتد الأمر إلى إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية واسترجاعها، وكل هذا لتهيئة الأرضية اللازمة لتجسيد المشاريع المتضمنة في وثائق التعمير .

إن إشراك الجماعات الإقليمية في عملية التهيئة العمرانية ضرورة أمّلتها الحاجة الملحة إلى تنظيم المجال العمراني والتحكم في التوسعات العشوائية والعشوائية التي تزايدت بشكل كبير في سنوات التسعينات (العشرية السوداء)، إضافة إلى الكوارث الطبيعية التي عرفتها البلاد سنتي 2001 و 2003، كما أن عجز الدولة عن التكفل لوحدها بتنظيم هذا المجال كان من أبرز الأسباب التي عملت على الاعتراف الصريح للجماعات الإقليمية بهذا الاختصاص، وهذا ما يشكل صورة من صور اللامركزية القائمة على أساس توزيع الاختصاص بين السلطات المركزية والهيئات المحلية التي تركز على فكرة تسيير الشؤون المحلية من قبل المنتخبين الذين يختارهم أبناء المنطقة.

هذا ويعد ميدان التهيئة العمرانية مجالا خصبا لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني خصوصا الجمعيات في اتخاذ القرارات المحلية، تجسيدا لمبدأ الديمقراطية التشاركية، وهذا ما أكده قانون البلدية لسنة 2011، والذي أقر فكرة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية إذ يتولى المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين واستشارتهم حول الخيارات وفي جميع المجالات.

صاحب الاعتراف الصريح لدور الجماعات الإقليمية في هذا الميدان، أن مكنها المشرع بموجب القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم ونصوصه التنظيمية الذي يعد الشريعة العامة للتهيئة العمرانية في الجزائر، من عدة آليات تمكنها من تنظيم المجال والاستغلال العقلاني للأراضي وتحقيق التوازن بين (السكن، الفلاحة، الصناعة)، أولها أدوات التهيئة والتعمير المتمثلة في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، والتي حلت محل أدوات التعمير السابقة، في كونها أثبتت عدم قدرتها على مواكبة المستجدات الحديثة التي عرفتها الجزائر، وقد كرس المشرع من خلال هذه الأدوات جميع مظاهر التشاور والمشاركة ابتداء من مرحلة التحضير وصولا إلى مرحلة المصادقة عليها أو مراجعتها.

كما أناط للجماعات الإقليمية مجموعة من الآليات والميكانيزمات التي تعمل على الحد من التجاوزات التي يعرفها مجال البناء والتوسع العمراني كآليات رقابية سواء كانت قبلية كرخصة البناء والتجزئة والهدم وشهادتي التعمير والتقسيم أو بعدية كشهادة قابلية الاستغلال وشهادة المطابقة والتي تمنح بالنظر إلى أدوات التهيئة والتعمير المعمول بها.

وتتمتلك الجماعات الإقليمية في إطار الرقابة الميدانية البعدية لأشغال البناء والتعمير صلاحية القيام بالمعاينات الميدانية سواء أثناء وبعد تنفيذ الأشغال، كما دعمت بجهاز خاص يتولى مراقبة المخالفات العمرانية وتحرير المحاضر واتخاذ الإجراءات الضرورية لذلك، كما دعمت كذلك الجماعات الإقليمية بأجهزة أخرى تساعدها في مراقبة الأشغال المتعلقة بالتهيئة العمرانية، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على رغبة المشرع في تنظيم المجال العمراني والحد من التوسع العمراني غير المشروع.

بالرغم من المحاولة التي بذلها المشرع من خلال إصدار القانون رقم 15/08 المتعلق بتحقيق مطابقة البناء وإتمام إنجازها، والذي عمل على تحديد أنواع المخالفات العمرانية ويشمل المخالفات المتعلقة برخصة البناء ورخصة التجزئة وشهادة المطابقة، وشدد في العقوبات المفروضة على مرتكبي المخالفة والتي تنوعت بين عقوبات مالية وأخرى سالبة للحرية لزيادة على عقوبة الهدم، فسد بذلك النقائص التي كانت تعتري القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم، إلا أن الطابع المؤقت للقانون رقم 15/08 وتعليقه في الوقت الراهن انقص من القيمة القانونية لهذا القانون، إذ اعتبر حلاً مؤقتاً فقط وليس حلاً نهائياً يستأصل المشكل من جذوره.

من خلال دراسة موضوع دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية، فإنه وحسب وجهة نظرنا ورغم ثراء الترسانة القانونية المنظمة لهذا المجال وبالرغم من اتساع الآليات الممنوحة للجماعات الإقليمية في هذا الميدان، فإنها تصطدم بالعديد من العراقيل التي تحول دون تحقيق الغاية التي منحت لها على أساسها هذه الصلاحيات.

وتتجسد هذه العراقيل والنقائص في النقاط التالية:

اتضح أن البلدية تشكل القاعدة الأساسية في ميدان التهيئة العمرانية، إذ أوكل لها المشرع العديد من الاختصاصات لهيئتها (رئيس المجلس الشعبي البلدي - المجلس الشعبي البلدي) وذلك بسبب قربها من المواطن فهي الأدرى بشؤونه، غير أن المشرع أسند لها هذه الصلاحيات دون أن يراعي امكانياتها البشرية والتقنية والمالية، مما قلل من دورها في هذا الميدان، إذ أنها في كل مرة تطلب مساعدة المصالح المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، وبالتالي تكون بذلك قد نقلت حقيقة الاختصاص إلى الجهات المركزية بطريقة غير مباشرة، كم أن تدخل الوالي تحت عنوان النظام العام يقلل من دورها في هذا الشأن.

طول وتعقيد الإجراءات المتبعة في إعداد أدوات التهيئة والتعمير، وعدم تحديد المشرع لمدة محددة لإعدادها مما يجعلها عند المصادقة عليها غير مواكبة للتطور العمراني الحاصل أثناء إعدادها، مما يوجب إعادة مراجعتها وفق المستجدات الجديدة.

رغم المحاولة المستحسنة التي قام بها المشرع ولضمان تناسق والانسجام بين أدوات التهيئة العمرانية والتهيئة الإقليمية، إذ تعد هذه الأخيرة الإطار المرجعي الذي ينبغي مراعاته عند إعداد أدوات التهيئة العمرانية

المحلية، إلا أنه ومن الناحية الواقعية وفي كثير من الأحيان ما يتم إعدادها دون مراعاة أدوات التخطيط العليا والدليل على ذلك عدم التناسق والانسجام الذي تعيشه المدن الجزائرية اليوم.

تبين أن أدوات التهيئة والتعمير لم تبنى على أسس علمية سليمة وصحيحة والدليل على ذلك إصدار المشرع للقانون رقم 15/08 الذي يعتبر كقانون علاجي للوضعية الناتجة عن التطبيق السيئ لهذه الأدوات وعدم احترامها على جميع المستويات، إلى جانب فشلها في حماية الأراضي الفلاحية والتي تتزايد كل يوم حجم اكتساح الاسمنت عليها.

يهدف المشرع من خلال فرض الرخص والشهادات العمرانية وفق الإجراءات المحددة قانونا إلى محاولة التوفيق بين متطلبات التهيئة العمرانية والتنمية المستدامة، إلا أنه ونظرا للطول والتعقيد الذي تتسم به إجراءاتها، جعل الكثير من المواطنين يعزف عن إتباعها، وتشيد بنايات دون الحصول المسبق عليها، وخوفا من الجماعات الإقليمية خصوصا البلدية باعتبارها المسؤولة الأولى عن عملية الهدم من خلق المواطنين للمشاكل وأمام عدم تقديمها للبدايل ساهم وبشكل كبير في التوسع اللامحدود للبنىات غير الشرعية، وأنقص من القيمة القانونية لهذه الرخص.

حصر مهمة الهدم في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة منتخبة، ساهم في توسع دائرة البنايات غير الشرعية وذلك بسبب المحاباة والطمع في عهدة ثانية.

عدم وجود نص قانوني روعي يتضمن جزاء مالي أو سالب للحرية يطبق على رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانونا لمعاينة أشغال البناء وكذا فرق المتابعة والتحقق المنصوص عليهم في القانون رقم 15/08 يساهم وبشكل كبير في إضعاف رقابة الجماعات الإقليمية على هذا الميدان.

أن المشرع حاول تكريس احترام قواعد التهيئة والتعمير من خلال إصدار القانون رقم 15/08 الذي عمل من خلاله على تدارك النقائص والعيوب التي شابت القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم من حيث عدم تحديده الدقيق للمخالفات العمرانية والعقوبات، لهذا جاء القانون رقم 15/08 لسد هذا النقص من خلال توسيع دائرة المخالفات العمرانية لتمتد إلى كل من رخصة البناء ورخصة التجزئة وشهادة المطابقة كما وسع من دائرة الأشخاص المخالفين، وما هذا إلا بهدف إعادة تنظيم النسيج العمراني للمدن الجزائرية، كما اتسم بطابع التشدد من خلال العقوبات التي قررها، غير أن الطابع المؤقت الذي يتمتع به وتعليقه في الوقت الحالي بموجب تعليمة صادرة عن الوزير الأول، يطرح إشكالا كبيرا أمام الجهات المختصة بالفصل في الطلبات المقدمة أمامها، إضافة إلى أهمية العقوبات التي جاء بها والتي لم يجعلها ضمن المواد التي تبقى سارية المفعول بانتهاء هذا القانون على الرغم من أهميتها، وكذا المادة 73 منه.

هذا وتلعب الثقافة العمرانية للمواطن الجزائري دور كبير في احترام قواعد العمران، وذلك من خلال التقيد بالشروط والمخططات والتصاميم التي منحت له رخصة البناء على أساسها، وعدم القيام بأشغال الهدم إلا بعد الحصول على الرخصة التي تقرر ذلك، غير أنه ومن الناحية العملية كثيرا ما يلجأ الأشخاص إلى تمديد في الشرفات وزيادة في عدد الطوابق دون علم السلطات المختصة، كما قد يباشر عملية الهدم دون الحصول المسبق على الرخصة بالرغم من خطورة هذه الأخيرة، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على نقص الوعي لدى المواطن من جهة وضعف الرقابة من جهة أخرى.

تحبذ الجماعات الإقليمية في المجال العمراني، العمل بصورة فردية دون اللجوء إلى أساليب التعاون بين البلدية، رغم نص القانون على إنشاء مؤسسات عمومية بين البلديات تتولى مهمة إعداد أدوات التهيئة العمرانية و التي لا نجد لها في أرض الواقع.

كشفت تحليل القواعد القانونية المحددة لاختصاصات الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية على رغبة المشرع الجزائري في تفعيل مظاهر التشاور والمشاركة، من خلال إشراك المواطنين والمجتمع المدني خصوصا الجمعيات التي اعترف لها بحق المشاركة في إعداد أدوات التهيئة والتعمير وأيضا في مراقبة احترام القواعد العمرانية، غير أنه لم يضع الوسائل التي تكفل المشاركة الفعلية بالرغم من مدى أهمية هذه المشاركة على هذا الميدان، فيتحول بذلك المواطن من معترض على التهيئة والتنمية إلى فاعل رئيسي فيها. وأمنت الدراسة عن الرغبة الكامنة لدى المشرع الجزائري في النهوض بمجال التهيئة والتعمير من خلال إنشائه للعديد من الأجهزة المركزية منها والمحلية، دون أن يعلم أن كثرة الأجهزة واللجان يؤدي إلى تداخل الاختصاص بينها، وبالتالي يكون قد ساهم وبشكل غير مباشر في فوضى العمران.

تعقيد وطول إجراءات الطعن المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 بالرغم من تقليصه للأجال، إلا أنه جعل الطعن يقدم أمام الولاية والوزارة المكلفة بالعمران، والتي تقوم هذه الأخيرة بالفصل في الطعون المقدمة أمامها وما على مديرية التعمير على مستوى الولاية إلا تطبيق القرار الصادر عن السلطة المركزية، مما يعني العودة إلى هيمنة السلطة المركزية على هذا المجال.

مما تقدم، يتضح أن تفعيل دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية لا يكون إلا من خلال سد الثغرات والتناقضات التي تشوب النصوص القانونية التشريعية منها والتنظيمية المنظمة لهذا الميدان، وبالتالي وبناء على النتائج والنقائص السابقة ارتأينا تقديم التوصيات التالية، للارتقاء بدور الجماعات الإقليمية في مجال التهيئة العمرانية، وهي كالآتي:

إخضاع رؤساء المجالس الشعبية البلدية لدورات تكوينية في المجال العمراني، بما يكفل تنمية قدراتهم في هذا الميدان.

الاستغناء عن التخطيط المركزي وتفعيل روابط التعاون بين الجماعات الإقليمية ومختلف الفاعلين. تخفيف إجراءات إعداد أدوات التهيئة العمرانية وتطويرها مع المستجدات الحاصلة في المجال العمراني وتفعيل دورها في التحكم في التنمية العمرانية، مع ضرورة انسجامها مع أدوات التهيئة الإقليمية. اعتماد صيغة التعمير التشاركي في إعداد وتنفيذ وثائق التعمير بإشراك لجان الحي والجمعيات وقاطني الأحياء غير الشرعية عن طريق تنظيم حملات تحسيسية، بما يوطد علاقتهم بالإدارة ومساهمتهم بالقدر الكافي في تحسين إقليم بلديتهم.

على اعتبار أن الجانب المالي يشكل القاعدة الأساسية التي تمكن الجماعات الإقليمية من أداء مهامها في ميدان التهيئة العمرانية، مما يستوجب إعادة النظر في هذا العجز الذي تعاني منه الجماعات الإقليمية وخصوصا البلدية باعتبارها القاعدة الأساسية في التهيئة العمرانية.

رغم إصدار المشرع للمرسوم التنفيذي رقم 19/15 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، والذي جاء محل المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى)، حيث عمل على تقليص آجال دراسة ومنح الرخص والشهادات العمرانية وتقليص الإجراءات، إلا أن ذلك لا يلغي الالتباس والغموض الذي يشوبه خصوصا في تمييزه للصفة التي يسلم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء والتجزئة والتناقضات التي احتواها بين مواده الأمر الذي يستدعي من المشرع إعادة النظر في هذا، بتصحيح التناقض الحاصل بين أحكام المرسوم التنفيذي وأيضا بينه وبين القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم.

إدراج المادة 50 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 (الملغى) والمتعلقة بضرورة التصريح بانطلاق الأشغال ضمن أحكام مواد المرسوم التنفيذي رقم 19/15، بما يضمن الرقابة الصارمة من قبل الجماعات الإقليمية.

عصرنة الإدارات العامة للجماعات الإقليمية بالوسائل التقنية والموارد البشرية المؤهلة والميزانية اللازمة التي تمكنها من أداء مهامها على أحسن وجه.

تعزيز دور شرطة العمران وتزويد أفرادها بالوسائل اللازمة والتكوين المناسب وتشديد حماية الدولة لهم من أي اعتداء عليهم حتى بعد أداء مهامهم.

وضع نص قانوني رادع يعاقب فيه كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين لمراقبة المخالفات العمرانية في حالة إخلالهم بمسئوليتهم، أو في حالة تماطلهم وتقاغسهم أو تواطؤهم في أحيان كثيرة مع المخالفين، وذلك نتيجة الارتباط الوثيق لهذه الأمور بالنظام العام.

تفعيل مقتضيات المتعلقة بالمساهمة العقارية المجانية للملاك الخواص في إنجاز التجهيزات العمومية الواردة في وثائق التعمير (النص صراحة ضمن تعديل المرسوم التنفيذي رقم 19/15 على أن كل تجزئة

يجريها شخص طبيعي أو معنوي خاص أن يخصص نسبة من الوعاء العقاري المراد تجزئته لمرافق عمومية وتجهيزات مثل مستشفى، مسجد، مدرسة... الخ).

التدخل ضمن المادة 94 من القانون رقم 15/08 وتعديل الفقرة الثانية بالحذف أو بالإضافة والتي تفيد أن تحقيق المطابقة مربوط بمدة محددة (5 سنوات) مع الإبقاء على باقي أحكام القانون سارية المفعول حتى يستقيم النص مع عرض الأسباب التي كانت دافعا لصدوره.

مراجعة الإطار التنظيمي المتعلق باللجان الإدارية المتعلقة بعقود التعمير وتلك التي نص عليها القانون رقم 15/08 في اتجاه إعادة النظر في تركيبة ومهام وآليات أشغال هذه اللجان وتبسيط ذلك، من اعتماد لجنة على مستوى الدائرة وأخرى على مستوى الولاية تهتم بكل ما يتعلق بشأن أدوات التعمير، وأن يضم الشباك الوحيد بداخلها أو العكس أي أن تضم تلك اللجان داخل الشباك الوحيد على المستويين.

مراعاة متطلبات العقار الحضري ونتيجة القيود الصارمة ضمن قانون التوجيه الفلاحي لا سيما المادة 15 منه والقانون التوجيه العقاري (المادة 36 منه) والتي تفرض صرامة باتخاذ قرار إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية إلا بنص تشريعي أو بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وهو ما يتطلب إجراءات طويلة وأخذ مدة كافية بطبيعة الحال ليس في صالح أدوات التهيئة والتعمير مما يتطلب إيجاد آلية بين القانونين السالفي الذكر وقانون التهيئة والتعمير وجعل مرونة أكثر، حتى لا تتدخل السلطات العمومية في كل مرة بإصدار تعليمات تخالف القوانين كما هو الشأن بالنسبة لتعليمات الوزير الأول المخالفة لكل من قانون التوجيه العقاري والتوجيه الفلاحي.

تنفيذ صارم لنصوص قانون التهيئة والتعمير في الشق المتعلق بهدم البنايات المشيدة فوق الأراضي الفلاحية، وهي الظاهرة التي تعرف انتشارا واسعا في المدن الجزائرية، رغم الحماية الدستورية والقانونية المكرسة لهذا النوع من الأراضي، والتي لم تثبت نجاعتها بدليل الزحف الكبير للاسمنت على العقار الفلاحي أين يقف المسؤولين موقف المتفرج.

طالما أن الدولة ستهدم البنايات التي شيدت دون رخصة كما قد تهدم البنايات غير المطابقة للرخصة المسلمة، فإنه ومن وجهة نظرنا أن تحولها إلى بنايات ذات نفع عام تذر لها ربحا، مما يعود بالنفع على الخزينة العمومية.

مأ الفراغ القانوني الناتج عن إلغاء المادة 76 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم والتي تقضي بوقف الأشغال من قبل القضاء بحجة طول الإجراءات القضائية لوقف الأشغال، ذلك أن الهدم المباشر فيه مساس بحقوق الأفراد، ومنح الفرد الذي قام بتشديد بناء دون رخصة مسبقة الحق في تقديم أوجه دفاعه، دون اللجوء إلى الهدم مباشرة، لأن حق الدفاع مكفول دستوريا.

إصلاح وإعادة تأهيل القواعد العامة للتهيئة والتعمير والتي لم يطأها التعديل من يوم إنشائها (1991)، وذلك بإدراج البعد البيئي والأخطار الطبيعية والتكنولوجية ضمن نصوص موادها. تسريع إقرار مدونة جديدة للتعمير تعمل على خلق المرونة اللازمة لإعداد وتنفيذ وثائق التعمير مع العمل على جعلها أداة ناجعة لتعبئة العقارات ومحاربة المضاربات العقارية.

- تم بحمد الله وتوفيقه -

أولا/ قائمة المراجع باللغة العربية

Bibliographie en langue arabe

1. المؤلفات :

1-1/ المؤلفات العامة:

1. الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة- د ط، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
2. القاضي حسن عبد اللطيف حمدان، أحكام الشهر العقاري، د ط، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ب س ن.
3. بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
4. _____، الولاية في القانون الإداري الجزائري- ملحق قانون الولاية رقم 07/12- دط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن.
5. _____، القانون الإداري- التنظيم الإداري، النشاط الإداري- دط، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن.
6. بسيوني عبد الغني عبد الله، القانون الإداري- دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر- د ط، منشأة المعارف، مصر، د س ن.
7. بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، ط الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن.
8. _____، شرح قانون الولاية، د ط، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن.
9. _____، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
8. بوضياف عبد الوهاب، معالم لتسيير شؤون البلدية، د ط، دار الهدى، الجزائر، د س ن.
9. بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، د ط، دار هومة، الجزائر، 2010.
10. سعيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر - بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع- د ط، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
11. خلفوني عبد المجيد، نظام الشهر العقاري في القانون الجزائري، ط الأولى، دار هومة، الجزائر، 2003.
12. عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، د ط، دار الهدى، الجزائر، د س ن.

13. _____، مدخل إلى القانون الإداري، دط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دس ن.
14. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط 2، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
15. عوابدي عمار، القانون الإداري، ج 1، - النظام الإداري- ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
16. _____، الوجيز في القانون الإداري، ج 2 - النشاط الإداري- ط 5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
17. _____، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 2 نظرية الدعوى الإدارية، ط 5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
18. فريجة حسين، شرح القانون الإداري- دراسة مقارنة- ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
19. قصير ميزاني فريدة، القانون الإداري، ج 1، ط الأولى، مطبعة سخري، الجزائر، 2011.
20. ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية والولائية، ط الأولى، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، 2016.

1-2/ المؤلفات المتخصصة:

1. الحاج جاب الله إلهام، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، د ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
2. التيجاني بشير، التحضر والتهيئة العمرانية في الجزائر، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
3. العبودي محسن، التخطيط بين النظرية والتطبيق، د ط، دار النهضة العربية، د ب ن، 1995.
4. أشرف توفيق شمس الدين، قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء، د ط، مصر، د د ن، 1996.
5. اقلولي أولاد رايح صافية، قانون العمران الجزائري- أهداف حضرية ووسائل قانونية- ط 2، دار هومة الجزائر، 2015.

6. بن مشرّن خير الدين، رخصة البناء الآداة القانونية لمباشرة عمليتي تثمير وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، د ط، دار هومة، الجزائر، 2014.
7. حامد الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص إداري، د ط، المطبوعات الجامعية، مصر، 1994.
8. حسن منصور محمد، المسؤولية المعمارية، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 2003.
9. حمدي باشا عمر، محررات في شهادة الحياة- عقد الشهرة، شهادة الحياة- د ط، دار هومة، الجزائر، 2002.
10. _____، آليات تطهير الملكية العقارية الخاصة، ط 2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
11. _____، القضاء العقاري في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا، د ط، دار هومة، الجزائر، 2003.
12. _____، حماية الملكية العقارية الخاصة، د ط، دار هومة، الجزائر، 2004.
13. ديمر عابدة، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، ط الأولى، دار قانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
14. ديب كمال، أساسيات التنمية المستدامة، د ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2015.
15. زروقي ليلي، حمدي باشا عمر، المنازعات العقارية على ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، د ط، الجزائر، 2016.
16. سعيدان علي، حماية البيئة بالمواد الإشعاعية والكيمائية في القانون الجزائري، ط الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
17. _____، أسس ومبادئ قانون البيئة، د ط، موفم للنشر، الجزائر، 2015.
18. شامة سماعيل، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري - دراسة وصفية وتحليلية- د ط، دار هومة، الجزائر، 2003.
19. طلبة ليلي، الملكية العقارية الخاصة - وفقا لأحكام التشريع الجزائري- د ط، دار هومة، الجزائر، 2010.
20. عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، ط الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2005.

21. عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، ط الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
22. عكاشة رفعت محمد، قانون المباني الجديد، د ط، مكتبة القاهرة، القاهرة، 1983.
23. عطوي وداد، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2016.
24. فتح الباب محمد أحمد، النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، ط 2، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
25. قزاتي يسمين، النزاع الجزائري الناتج عن البناء بدون رخص- بين القانون وتطبيقه عمليا ومختلف مواقف المحكمة العليا، د ط، دار هومة، الجزائر، 2016.
26. كحلولة أحمد ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، د ط، دار هومة، الجزائر، 2014.
27. محمد حميدان قديد، رشيد عباس الجزراوي، التخطيط الحضري ودور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التنمية العمرانية، ط الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2015.
28. معوض عبد التواب، الوسيط في شرح تشريعات البناء، ط 2، دار الفكر العربية، مصر، 1998.
29. منصور نورة، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، د ط، دار الهدى، الجزائر، 2010.
30. مهزول عيسى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، ط الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
31. نزيه كباره، الملك العام، الملك الخاص، (الاستملاك، الأشغال العامة، مسؤولية المهندس)، ط الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، مصر، 2010.
32. يحيوي أعر، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

2/ الرسائل الجامعية:

1-2/ رسائل الدكتوراه:

1. أسياخ سمير، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2015/2016.
2. عايدة مصطفى، النظام القانوني لعملية البناء في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص حقوق، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2013.

3. عباس راضية، النظام القانوني للتعمير في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة لدكتوراه في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015/2014.
4. عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015/2014.
5. عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، جوان 2007.
6. لعشاش محمد، الحماية القانونية للملكية العقارية الخاصة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تزي وزو، 2016/01/27.
7. محمد جبريل جمال محمد عثمان، الترخيص الإداري دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1992.
8. وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، جويلية 2007.

2-2/ مذكرات الماجستير:

1. أبرباش زهرة، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2010.
2. الظاهر الطيب التوفيق، تدخل الجماعة الإقليمية البلدية في مجالي التعمير والبيئة، مذكرة الطور الأول لمدرسة الدكتوراه في الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013/2012.
3. السبتي محمد، رخصة البناء، مذكرة لنيل شهادة ماجستير حقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001.
4. بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.
5. بزغيش بوبكر، رخصة البناء آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2007.
6. بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2003/2002.

7. بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12- مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013/2012.
8. بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011/2010.
9. بلرباط حنان، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، 2013/2012.
10. بن دوحة عيسى، الإطار القانوني لتسوية البناء غير الشرعي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، أبريل 2011.
11. بن عزة الصادق، دور الإدارة في مجال تطبيق أحكام العمران في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2011.
12. تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009/2008.
13. تواتي صارة يسمين، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم- دراسة قانونية-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في " الدولة والمؤسسات العمومية"، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015/2014.
14. جبيري محمد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، 2002.
15. حجوج أم كلثوم، النظام القانوني لرخصة تجزئة و تقسيم العقار في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2010.
16. حماني سحبية، المراقبة التقنية للبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008/2007.

17. خالدي أحمد، القيود الواردة على الملكية العقارية الخاصة والمقررة للمصلحة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014/2013.
18. خنتاش عبد الحق، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011/2010.
19. خوادجية سميحة حنان، قيود الملكية العقارية الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع القانون العام قسم القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2008/2007،
20. رحايمية عماد الدين، الوسائل القانونية لإثبات الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2014.
21. رويصات مسعودة، نظام السجل العقاري في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009/2008.
22. سنوسي رفيقة، أدوات التهيئة والتعمير بين التسريع والتطبيق - دراسة حالة مدينة باتنة- مذكرة مكملة لنيل ماجستير في الهندسة تخصص مدينة ومجتمع، معهد الهندسة المدنية والري والهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011/2010.
23. سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
24. شريدي ياسمين، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2008/2007.
25. عقابنة عبد العزيز، تسيير السياسة العمرانية في الجزائر - مدينة باتنة نموذجا -، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة و حكومات مقارنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2009.
26. علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011.
27. غربي إبراهيم، البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011.

28. غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة، القانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2012/2011.
29. قادري نادية، النطاق القانوني للحياة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010.
30. قارة تركي الهام، آليات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013/2012.
31. قصير آمال، رقابة البلدية على التعمير في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 1 مارس 2015،
32. لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2011.
33. مجاجي منصور، النظام القانوني للترخيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير، فرع القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2001/2000.
34. مدور يحي، التعمير وآليات استهلاك العقار الحضري في المدينة الجزائرية- حالة مدينة ورقلة- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الهندسة المعمارية والعمران، تخصص المدينة والمجتمع والتنمية المستدامة، كلية الهندسة المدنية والهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2011.
35. مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2011.
36. متالي نادية، رئيس البلدية في ظل قوانين البلدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في أطوار مدرسة الدكتوراه، فرع دولة و مؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014/2013.
37. يهيم أحمد، النظام القانوني لشرطة العمران في جزائر، مذكرة ماجستير تخصص قانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، قسم القانون الخاص، جامعة سعد دحلب البليدة، مارس 2011.

3/ المقالات:

1. احمداتو محمد، دور الجماعات المحلية في مجالي تهيئة الإقليم والتنمية المحلية، مقال منشور، بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، العدد 01، 2016،
2. أسباخ سمير، حماية البيئة في إطار قانون الولاية الجديد، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، السنة الخامسة، المجلد 09، العدد 01، 2014.
3. اقلولي المولودة ولد رابح صافية، تسيير العقار في ظل أدوات التهيئة والتعمير وفق القانون رقم 90-29، مقال منشور بالمجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد 01، 2005.
4. اقلولي ولد رابح صافية، البعد البيئي ضمن أدوات التهيئة والتعمير، مقال منشور بمجلة الإدارة، الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 43، 2012.
5. العجمي محمد، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06، أبريل 2010.
6. النذير زربي، بلقاسم ديب و، م فاضل بن الشيخ الحسين، البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع، الأبعاد التخطيطية والتحديات الاجتماعية، مقال منشور بمجلة العوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، العدد 13، 2000.
7. برتيمة عبد الوهاب، تطور الأحكام المؤطرة للاحتياجات العقارية وتأثيرها على الاستثمار، مقال منشور بمجلة المفكر، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 12، 2010.
8. بعلي محمد الصغير، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مقال منشور بمجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، الصادرة عن المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، العدد 01، مارس 2007.
9. بن ناصر يوسف، معطية جديدة في التنمية المحلية حماية البيئة، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، ج 3، العدد 03، 1995.

10. بلجل عتيقة، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06 ، سنة 2010.
11. بوحميده عطا الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع التنظيم، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والإدارية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01، 2005.
12. حبة عفاف، دور رخصة البناء في حماية البيئة والعمران، مقال منشور بمجلة المفكر، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، العدد 06، ديسمبر 2010.
13. حمدي باشا عمر، رخصة البناء، مجلة الموثق، مجلة قانونية دورية تصدر عن الغرفة الوطنية للموثقين، العدد 08، الجزائر، 2002.
14. _____، قراءة في قانون التوجيه العقاري، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 08، مارس 2005.
15. حوحو رمزي، رخصة البناء وإجراءات الهدم في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة المفكر الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 04، 2009.
16. زويينة عبد الرزاق، الشفعة في إطار القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، ج 37، العدد 02، 1999.
17. شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 02، 2003.
18. عزري الزين، دور الجماعات المحلية في التهيئة والتعمير، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06، 2010.
19. _____، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 09، جويلية 2005.
20. _____، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة المفكر، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 03، 2008.

21. عليان بوزيان، فتاك علي، فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، العدد 01، مارس 2015.
22. عوابدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق البرلمان، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 01، ديسمبر 2002.
23. فرحاتي عمر، مكانة المجالس الشعبية البلدية، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06، 2010.
24. لعروق محمد الهادي، تسيير وتهيئة الحواضر الجزائرية هندسة السلطة ورهانات الحكم الراشد، مجلة مخبر التهيئة العمرانية، العدد 07، جامعة منتوري قسنطينة، 2008.
25. مجاجي منصور، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة البحوث والدراسات الصادرة عن كلية الحقوق جامعة يحي فارس، المدينة، العدد 01، 2007.
26. مصالح الصرايرة، النظام القانوني لرخص البناء، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانوني الأردني، مجلة الحقوق، الكويت، العدد 04، 2001.
27. هونوني نصر الدين، النظام القانوني للأراضي ذات الطابع الغابي في التشريع الجزائري، مقال منشور، بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد 01، مارس 2012.

4/ المداخلات والملتقيات:

1. اقلولي أولد رايح صافية، دور المخططات العمرانية في حماية البيئة، مداخلة بالملتقى الوطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، يومي 3 و 4 ديسمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر الدراسات القانونية البيئية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة.
2. بولقواس سناء، دور الإدارة المحلية في مجال حماية البيئة (حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء)، الملتقى الوطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، يومي 3 و 4 ديسمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر الدراسات القانونية البيئية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة.
3. حركات محمد الأمين، " من إشكالية تطبيق أدوات التهيئة والتعمير في الجزائر " هل نريد تعمير بدون عقار"، الملتقى الوطني الرابع حول التهيئة العمرانية، يومي 3 و 4 ماي 2010، كلية الحقوق ، سكيكدة.

4. عباس عمار ، تشويه النسيج العمراني، الأسباب والحلول، مجلة العمران، الصادرة عن مخير البحث في القانون والعمران والمحيط، جامعة عنابة، عدد خاص، أعمال الملتقى الوطني حول العمران، يومي 04-05 جوان 2000.

5. لعروق محمد الهادي، مخططات التهيئة والتعمير في الجزائر بين الأهداف والممارسة الميدانية، الملتقى الوطني الرابع حول التهيئة العمرانية، يومي 3 و 4 ماي 2010، كلية الحقوق، سكيكدة.

5/ التقارير والمداولات:

1. رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة الثامنة في 04 ماي 1997، ج ر العدد 9 لسنة 1997.

2. مشروع القانون المتعلق بالبلدية لسنة 2011، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي البلدي الوطني، العدد 205، السنة الرابعة 24 مارس 2011.

3. مشروع قانون الولاية لسنة 2012، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 283.

4. وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية، ملف الجزائر غدا- وضعية التراب الوطني، استرجاع التراب الوطني- ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر، 1995.

6/ النصوص الرسمية:

1-6/ الدساتير:

1. دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر العدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976 المعدل والمتمم.

2. دستور 1989 الصادر بموجب الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر العدد 09 الصادرة في أول مارس 1989 المعدل والمتمم.

3. دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية الجزائرية الصادرة في 8 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم.

4. التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر العدد 14 الصادرة في 7 مارس 2016.

6-2/ النصوص التشريعية:

1/ القوانين:

1. القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، يتضمن استمرار العمل بالتشريع الساري إلى تاريخ 31 ديسمبر 1962 إلى وقت لاحق، ج ر العدد 02 الصادرة سنة 1962 (الملغى).
2. القانون رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، ج ر العدد 6 الصادرة سنة 1967 (الملغى).
3. القانون رقم 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ج ر العدد 44 الصادرة سنة 1969 (الملغى).
4. القانون رقم 09/81 المؤرخ في 18 جانفي 1981، يتضمن تعديل وتنظيم الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمتضمن القانون البلدي، ج ر العدد 27 الصادرة سنة 1981 (الملغى).
5. القانون رقم 02/81 المؤرخ في 14 فيفري 1981، يتضمن تعديل وتنظيم الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، ج ر العدد 7 الصادرة سنة 1981 (الملغى).
6. القانون رقم 02/82 المؤرخ في 6 فيفري 1982، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، ج ر العدد 6 الصادرة سنة 1982 (الملغى).
7. القانون رقم 03/83 المؤرخ في 5 فيفري 1983، يتعلق بحماية البيئة، ج ر العدد 6 الصادرة سنة 1983 (الملغى).
8. القانون رقم 12/84 المؤرخ في 23 جويلية 1984، المتضمن النظام العام للغابات، ج ر العدد 26، الصادرة في 26 جويلية 1984 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 20/91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991، ج ر عدد 62، الصادرة في 04 ديسمبر 1991.
9. القانون رقم 03/87 المؤرخ في 27 جانفي 1987، يتعلق بالتهيئة العمرانية، ج ر العدد 5 الصادرة سنة 1987 (الملغى).
10. القانون رقم 19/87 المؤرخ في 8 ديسمبر 1987، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية وتحديد المنتجين وواجباتهم، ج ر العدد 50 الصادرة سنة 1987 (الملغى).
11. القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتضمن قانون البلدية، ج ر العدد 15 الصادرة سنة 1990 (الملغى).
12. القانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 يتضمن قانون الولاية، ج ر العدد 15 الصادرة سنة 1990 (الملغى).

13. القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج ر العدد 49، الصادرة سنة 1990 المعدل والمتمم.
14. القانون رقم 29/90 لمؤرخ في الأول ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر العدد 52 الصادرة سنة 1990 المعدل والمتمم.
15. القانون رقم 30/90 المؤرخ في الأول ديسمبر 1990، المتعلق بالأماكن الوطنية، ج ر العدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.
16. القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر العدد 21 الصادرة سنة 1991 المعدل والمتمم.
17. القانون رقم 02/97 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، ج ر العدد 89 الصادرة في 29 ديسمبر 1997.
18. القانون رقم 04/98 المؤرخ في 15 يونيو 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر العدد 44 الصادرة في 17 جوان 1998.
19. القانون رقم 20/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر العدد 77 الصادرة في 15 ديسمبر 2001.
20. القانون رقم 02/02 المؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج ر العدد 10 الصادرة في 12 فيفري 2002.
21. القانون رقم 08/02 المؤرخ في 8 ماي 2002، يتعلق بشروط إنتاج المدن الجديدة وتهيئتها، ج ر العدد 34 الصادرة في 14 ماي 2002.
22. القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر العدد 43 الصادرة في 20 جويلية 2003.
23. القانون رقم 03/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بحماية مناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر العدد 11، الصادرة في 12 فيفري 2003.
24. القانون رقم 22/03 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003، المتضمن قانون المالية لسنة 2004، ج ر العدد 83 الصادرة في 29 ديسمبر 2003.
25. القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004، يعدل ويتم القانون رقم 29/90 المؤرخ في أول ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر العدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

26. القانون رقم 20/04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر العدد 84 الصادرة في 29 ديسمبر 2004.
27. القانون رقم 06/04 المؤرخ في 14 أوت 2006، يتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18 ماي 1994 يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج ر العدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.
28. القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر العدد 15 الصادرة في 12 مارس 2006.
29. القانون رقم 06/07 المؤرخ في 13 ماي 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج ر العدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007.
30. القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية وإدارية، ج ر العدد 21 الصادرة في 23 أبريل 2008.
31. القانون رقم 14/08 المؤرخ في 20 جوان 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 30/90 المؤرخ في الأول ديسمبر 1990، المتعلق بالأمولاك الوطنية، ج ر العدد 44 الصادرة في 3 أوت 2008.
32. القانون رقم 16/08 المؤرخ في 3 أوت 2008، يتضمن التوجيه الفلاحي، ج ر العدد 46 الصادرة في 10 أوت 2008.
33. القانون رقم 02/10 المؤرخ في 29 جويلية 2010، يتعلق بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج ر العدد 61 الصادرة في 21 أكتوبر 2010.
34. القانون رقم 03/10 المؤرخ في 15 أوت 2010، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، ج ر العدد 46 الصادرة في 18 أوت 2010.
35. القانون رقم 04/11 المؤرخ في 17 فيفري 2011، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر العدد 14 الصادرة في 6 مارس 2011.
36. القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، يتضمن قانون البلدية، ج ر العدد 37 الصادرة في 3 جويلية 2011.
37. القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، ج ر العدد 12 الصادرة في 2 فيفري 2012.
38. القانون رقم 08/13 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013 يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر العدد 68 الصادرة في 31 ديسمبر 2013.

39. القانون رقم 16 / 14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 المتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج ر العدد 77 الصادر في 29 ديسمبر 2016

2/ المراسيم التشريعية:

1. المرسوم التشريعي رقم 93/18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج ر عدد 88 الصادر في 30 سبتمبر 1993.
2. المرسوم التشريعي رقم 94/07 المؤرخ في 18 ماي 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج ر العدد 32 الصادر سنة 1994 المعدل والمتمم.

3/ الأوامر:

1. الأمر رقم 66/155 المؤرخ في 08 جويلية 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر العدد 48 الصادر في 23 جانفي 1966 المعدل والمتمم.
2. الأمر رقم 66/156 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتعلق بقانون العقوبات، ج ر العدد 49، الصادرة في 11 جوان 1966 المعدل والمتمم .
3. الأمر رقم 71/73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971، المتضمن الثورة الزراعية، ج ر العدد 97 الصادرة سنة 1971 (الملغى).
4. الأمر رقم 75/74 المؤرخ في 12 ديسمبر 1975، المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، ج ر العدد 92 الصادرة سنة 1975،
5. الأمر رقم 74/26 المؤرخ في 20 فيفري 1974، يتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات، ج ر العدد 19 الصادرة سنة 1974 (الملغى).
6. الأمر رقم 75/58 المؤرخ في 16 سبتمبر 1958، يتضمن القانون المدني، ج ر العدد 78 الصادرة سنة 1958 المعدل والمتمم.
7. الأمر رقم 75/67 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج ر العدد 83 الصادرة سنة 1975 (الملغى).
8. الأمر رقم 85/01 المؤرخ في 13 أوت 1985، يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ج ر العدد 34 الصادرة في 14 أوت 1985 (الملغى).
9. الأمر رقم 95/26 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، يتضمن تعديل القانون رقم 90/25 المتعلق بالتوجيه العقاري، ج ر العدد 55 الصادرة في 27 سبتمبر 1995.

10. الأمر رقم 04/08 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية، ج ر عدد 49 الصادرة في 3 سبتمبر 2008 المعدل والمتمم.

3-7 / النصوص التنظيمية:

أ/ المراسيم الرئاسية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 143/09 المؤرخ في 7 أبريل 2009، يتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج ر العدد 26 الصادرة في 3 ماي 2009.

ب/ المراسيم التنفيذية:

1. المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق ولنقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر العدد 41 الصادرة في 13 أكتوبر 1981.

2. المرسوم رقم 380/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة، ج ر العدد 52 الصادرة سنة 1981 (الملغى).

3. المرسوم رقم 304/82 المؤرخ في 9 أكتوبر 1982، يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 02/82، ج ر العدد 41 الصادرة سنة 1982 (الملغى).

4. المرسوم رقم 374/83 المؤرخ في 28 ماي 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر العدد 22 الصادرة في 31 ماي 1983.

5. المرسوم رقم 211/85 المؤرخ في 13 أوت 1985، يحدد كيفيات تسليم رخصة البناء رخصة تجزئة الأراضي المخصصة للبناء، ج ر العدد 34 الصادرة في 14 أوت 1985 (الملغى).

6. المرسوم رقم 212/85 المؤرخ في 13 أوت 1985 يحدد شروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها وشروط إقرار حقوقهم في التملك والسكن، ج ر العدد 34 الصرة في 14 أوت 1985 (الملغى).

7. المرسوم رقم 26/76 المؤرخ في 25 مارس 1976 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام المعدل والمتمم، ج ر العدد 30 الصادرة سنة 1976.

8. المرسوم رقم 63/76 المؤرخ في 25 مارس 1976 المتعلق بتأسيس السجل العقاري المعدل والمتمم، ج ر العدد 30 الصادرة في سنة 1976.

9. المرسوم رقم 22/86 المؤرخ في 9 فيفري، 1986، يتعلق بنشر الميثاق الوطني، ج ر عدد 2، الصادرة سنة 1986.

10. المرسوم التنفيذي رقم 213/86 المؤرخ في 19 أوت 1989 المتضمن إحداث لجنة دائمة للرقابة التقنية للبناء، ج ر العدد 34 الصادرة سنة 1986 المعدل والمتمم.
11. المرسوم التنفيذي رقم 328/90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990، يحدد تنظيم مصالح التجهيز الولائية وعملها، ج ر العدد 46 الصادرة في 31 أكتوبر 1990 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97/98 المؤرخ في 10 مارس 1998، ج ر العدد 17، الصادرة في 25 مارس 1998 (الملغى).
12. المرسوم التنفيذي رقم 405/90 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك، ج ر العدد 56، الصادرة سنة 1990 المعدل والمتمم.
13. المرسوم التنفيذي رقم 225/91 المؤرخ في 14 جوان 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى الأسلاك التقنية التابعة لوزارة التجهيز والسكن، ج ر 43 عدد الصادرة في 17 جوان 1991 (الملغى).
14. المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، يتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، ج ر العدد 26 الصادرة سنة 1991.
15. المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر العدد 26 الصادرة في أول جوان 1991 المعدل والمتمم (الملغى).
16. المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر العدد 26 الصادرة في أول جوان 1991 المعدل والمتمم.
17. المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر العدد 26، الصادرة في أول جوان 1991 المعدل والمتمم.
18. المرسوم التنفيذي رقم 225/91 المؤرخ في 14 جوان 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى الأسلاك التقنية التابعة لوزارة التجهيز والسكن، ج ر 43 عدد الصادرة في 17 جوان 1991 (الملغى).
19. المرسوم التنفيذي رقم 254/91 المؤرخ في 27 جويلية 1991، يحدد كفايات تحضير وإعداد شهادة الحيازة وتسليمها، ج ر العدد 36 الصادرة سنة 1991.

20. المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 27 جوان 1993 يحدد كفايات تطبيق القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر العدد 51 الصادرة سنة 1993 المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 248/05 المؤرخ في 10 جوان 2005 الذي يحدد كفايات تطبيق القانون رقم 11/91، ج ر العدد 48 الصادرة في 10 جوان 2005 المتمم بموجب المرسوم رقم 202/08 المؤرخ في 7 جوان 2008، ج ر العدد 39 الصادرة في 13 جوان 2008.
21. المرسوم التنفيذي رقم 207/93 المؤرخ في 22 سبتمبر 1993، يتضمن إنشاء سلك للشرطة البلدية ويحدد مهامه وكفايات عمله، ج ر العدد 60 الصادرة في 26 سبتمبر 1993 (الملغى).
22. المرسوم التنفيذي رقم 318/95 المؤرخ في 14 أكتوبر 1995، يحدد شروط تعيين الأعوان الموظفين المؤهلين لتقصي مخالفات التشريع والتنظيم ومعاينتها في ميدان الهندسة المعمارية والتعمير، ج ر العدد 6 الصادرة سنة 1995 (الملغى).
23. المرسوم التنفيذي رقم 98/96 المؤرخ في 24 فيفري 1996 المتضمن إنشاء الديوان الوطني الفلاحي، ج ر العدد 15 الصادرة في 28 فيفري 1996 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 338/09 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، ج ر العدد 61، الصادرة في 25 أكتوبر 2009.
24. المرسوم التنفيذي رقم 265/96 المؤرخ في 3 أوت 1996 يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، ج ر العدد 47 الصادرة في 7 أوت 1996 (الملغى).
25. المرسوم التنفيذي رقم 07/98 المؤرخ في 21 فيفري 1998، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتنمية السياحية وتحديد قانونها الأساسي، ج ر العدد 11 الصادرة في أول مارس 1998.
26. المرسوم التنفيذي رقم 313/03 المؤرخ في 16 سبتمبر 2003، يحدد شروط وكفايات استرجاع الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية المدمجة في قطاع عمراني، ج ر العدد 57 الصادرة في 21 سبتمبر 2003.
27. المرسوم التنفيذي رقم 408/03 المؤرخ في 5 نوفمبر 2003، يعدل ويتم أحكام المرسوم التنفيذي رقم 405/90 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، الذي يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين و تنظيم ذلك، ج ر العدد 68، الصادرة في 9 نوفمبر 2003.
28. المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 28 ماي 2005، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 178/91، ج ر العدد 62 الصادرة في 11 سبتمبر 2005.
29. المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 177/91، ج ر العدد 62 الصادرة في 11 سبتمبر 2005.

30. المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المؤرخ في 7 جانفي 2006، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 176/91، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر العدد 01 الصادرة في 8 جانفي 2006 المعدل والمتمم (الملغى).
31. المرسوم التنفيذي رقم 55/06 المؤرخ في 30 جانفي 2006، يحدد شروط وكفايات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج ر العدد 6 الصادرة في 5 فيفري 2006 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 443/09 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، ج ر العدد 61 الصادرة في 25 أكتوبر 2009.
32. المرسوم التنفيذي رقم 385/06 المؤرخ في 28 أكتوبر 2006، يحدد كفايات ممارسة الوكالة الوطنية للتنمية السياحية حق الشفاعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر العدد 70 الصادرة في 5 نوفمبر 2006.
33. المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكفايات المصادقة على دراسة وموجز التأثير في البيئة، ج ر العدد 34 الصادرة في 22 ماي 2007.
34. المرسوم التنفيذي رقم 388/08 المؤرخ في 27 نوفمبر 2008 يحدد لمهام المفتشية العامة للعمران والبناء، ج ر العدد 69 الصادرة في 7 ديسمبر 2008 (الملغى).
35. المرسوم التنفيذي رقم 389/08 المؤرخ في 27 نوفمبر 2008، يحدد لمهام المفتشية الجهوية للعمران والبناء، ج ر العدد 69 الصادرة في 7 ديسمبر 2008 (الملغى).
36. المرسوم التنفيذي رقم 147/09 المؤرخ في 2 فيفري 2009، يحدد محتوى مخطط تسيير المساحات الخضراء وكفايات إعدادها والمصادقة عليه وتنفيذه، ج ر العدد 26 الصادرة سنة 2009.
37. المرسوم التنفيذي رقم 154/09 المؤرخ في 2 ماي 2009، يحدد إجراءات تنفيذ التصريح بمطابقة البناء، ج ر العدد 27 الصادرة في 6 ماي 2009.
38. المرسوم التنفيذي رقم 155/09 المؤرخ في 2 ماي 2009، يحدد تشكيلة لجنتي الدائرة والطعن المكلفتين بالبث في تحقيق مطابقة البناء وكفايات سيرها، ج ر العدد 27 الصادرة في 6 ماي 2009.
39. المرسوم التنفيذي رقم 156/09 المؤرخ في 2 ماي 2009، يحدد شروط وكفايات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها، ج ر العدد 27 الصادرة في 6 ماي 2009.
40. المرسوم التنفيذي رقم 276/09 المؤرخ في 30 أوت 2009، يتعلق بالبطاقية الوطنية لعقود التعمير والمخالفات المتعلقة بها وكذا كفايات مسكها، ج ر العدد 50 الصادرة في 2 سبتمبر 2009.

41. المرسوم التنفيذي رقم 241/09 المؤرخ في 22 جوان 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك التقنية الخاصة بالإدارة المكلفة بالسكن والعمران، ج ر العدد 43 الصادرة في 22 جوان 2009.
42. المرسوم التنفيذي رقم 307/09 المؤرخ في 22 سبتمبر 2009، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 176/91، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر العدد 55 الصادرة في 27 سبتمبر 2009 (الملغى).
43. المرسوم التنفيذي رقم 344/09 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج ر العدد 26 الصادرة في 25 أكتوبر 2009.
44. المرسوم التنفيذي رقم 235/10 المؤرخ في 5 أكتوبر 2010، يحدد مستويات المساعدة المباشرة الممنوحة من طرف الدولة لاقتناء سكن جماعي أو بناء سكن ريفي ومستويات دخل طالبي هذه السكنات وكفايات منح هذه المساعدة، ج ر العدد 58 الصادرة في 7 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم.
45. المرسوم التنفيذي رقم 166/12 المؤرخ في 5 أبريل 2012، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 178/91، يحدد إجراءات إعداد وتحضير مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر العدد 62 الصادرة في 11 سبتمبر 2005.
46. المرسوم التنفيذي رقم 149/12 المؤرخ في 28 مارس 2012، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 177/91، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ج ر العدد 19 الصادرة في أول أبريل 2012.
47. المرسوم التنفيذي رقم 151/13 المؤرخ في 15 أبريل 2013 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة السكن والعمران، ج ر العدد 22 الصادرة في 25 أبريل 2013.
48. المرسوم التنفيذي رقم 152/13 المؤرخ في 15 أبريل 2013، يحدد مهام المفتشية العامة في وزارة السكن والعمران وتنظيمها وعملها، ج ر العدد 22، الصادرة في 25 أبريل 2013 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 394/13 المؤرخ في 25 سبتمبر 2013، ج ر العدد 61 الصادرة في 11 ديسمبر 2013.
49. المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر العدد 07 الصادرة في 12 فيفري 2015.
50. المرسوم لتنفيذي رقم 83/16 المؤرخ في أول مارس 2016 الذي يحدد كفايات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ج ر العدد 13 الصادرة في 2 مارس 2016.

ت/ القرارات الوزارية:

ت-1/ القرارات الوزارية:

1. القرار الوزاري المؤرخ في 18 أكتوبر 2006، يحدد لجان مراقبة عقود التعمير، ج ر العدد 11 الصادرة في 15 فيفري 2007.

ت-2/ القرارات الوزارية المشتركة:

2. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 ديسمبر 1992، يتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات، ج ر العدد 89 الصادرة سنة 1992 المعدل والمتمم.
3. القرار المشترك المؤرخ في 23 أكتوبر 2016، يحدد تنظيم الأقسام الفرعية الإقليمية التابعة للمصالح الخارجية لوزارة السكن والعمران والمدينة ومهامها، ج ر العدد 10 الصادرة في 15 فيفري 2017.
4. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 جويلية 2015 يحدد كفايات معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير، ج ر العدد 51 الصادرة في 27 سبتمبر 2015.

ث/ التعليمات:

ث-1/ التعليمات الرئاسية:

- التعليمات الرئاسية رقم 05 المؤرخة في 14 أوت 1995 المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والغابية.

ث-2/ التعليمات الوزارية:

1. التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 13 أوت 1985 التي تتعلق بمعالجة البناء غير المشروع.
2. التعليمات الصادرة عن رئيس الحكومة، المؤرخة في 13 جويلية 1996، المتعلقة بحماية الأراضي ذات الطابع الفلاحي والأراضي ذات الطابع الغابي.
3. التعليمات الوزارية رقم 1000 الصادرة في 10 سبتمبر 2009 المتضمنة كيفية تطبيق أحكام القانون 15/08.
4. التعليمات الوزارية رقم 5004 /138 المؤرخة في 10 سبتمبر 2012 الخاصة بتبسيط كفايات تحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها طبقا للقانون 15/08.
5. تعليمات الوزير الأول رقم 01 المؤرخة في 19 أفريل 2010، التي تتعلق باقتطاع الأراضي الفلاحية لحاجيات أساسية مرتبطة بإنجاز مشاريع عمومية للتنمية.
6. التعليمات الوزارية رقم 85/ أ و خ / و س ع/ المؤرخة في 18 جانفي 2013 الصادرة عن وزير السكن والعمران الموجهة إلى السادة الولاية.

7. التعليم الوزارية المشتركة رقم 01 المؤرخة في 7 جويلية 2014، تتعلق بتطوير العرض العقاري العمومي في ولايات الجنوب والهضاب العليا.

8. التعليم الوزارية المشتركة رقم 02 المؤرخة في 21 فيفري 2016 تحدد كفايات معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام.

9. تعليمية الوزير الأول رقم 445/16 المؤرخة في 6 نوفمبر 2016، تتعلق بتطبيق القانون رقم 15/08 الذي يحدد قواعد مطابقة البنىات غير المنتهية.

ج/ المذكرات:

- مذكرة المديرية العامة للأملاك الوطنية رقم 04544 المؤرخة في 08 ماي 2013، تقييم حق الامتياز الممنوح لفائدة المستثمرات الفلاحية على الأراضي الفلاحية التابعة للقطاع العمومي.

7/ الاجتهاد القضائي:

- مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة، منشورات الساحل، العدد 4، الجزائر، 2003.

ثانيا: قائمة المرجع باللغة الفرنسية

Bibliographie en langue française

I. Les ouvrages :

A- Ouvrages généraux :

1. ANDRE Delabadere, *Droit administratif spécial presse universitaire de France, 4ème éditons, Thémis, Paris, ,1970.*
2. AUBY Jean- Marie, *Droit administratif, 2 éme édition, SIREY, Paris, 1966.*
3. Pierre YVES ERNEUX, *Droit Administratif (Aménagement du territoire, Environnement et opération mobilières des pouvoirs locaux),LARCIES, Paris.1998.*
4. ZOUAIMIA Rachid et MARIE Christine Rouault, *Droit administratif, édition ,BERTI, 2009.*

B. Ouvrages spécialisés :

1. ADJA Djillali- BERNARD Drobenko, *Droit de l'urbanisme, les conditions de l'occupation du sol et de l'espace, l'aménagement, le contrôle, le financement, le contentieux, édition, BERTI, Alger, 2007.*
2. BENAKEZOUH Chabane , *La déconcentration en Algérie, du centralisme au déconcentrationisme, OPU, Alger, 1984.*
3. BERNARD Drobenko, *Droit de l'Urbanisme, 3 éme édition, GUILINO, Paris, 2006.*

4. *D.Chabanol et J-D Comrexelle, Droit pratique de l'urbanisme, édition, ECONOMICA, Paris, 1988.*
5. *FRNANCOIS Charles Bernard, Pratique des contentieux de l'urbanisme, 2ème édition, MONITUER, Paris ,2001.*
6. *GABRIEL Roujou De Boubee, Droit pénal de la construction et de l'urbanisme, DALLOZ, Paris , 1972.*
7. *JACQUOT Henri – PIERT Francois – Droit de l'urbanisme, 4ème édition, Dalloz, Paris, 2002.*
8. *Jacqueline Morand dEVILLER , Droit de l'urbanisme, 4 ème édition, Mémentos, Dalloz, Paris, 1998.*
9. *JAKI Louage , Environnement (autorisation et permis) , WOLTERS KLUWER BELGIUM, Paris,2007.*
10. *JEAN-Bernard Auby, Hugues PERINET-MARQUET et Rozen NOGUELLOU,Droit de l'urbanisme et de la construction,8ème édition Montchrestien ,Paris, 2008.*
11. *LUDOVIC Schnieder, Le développement durable territorial, édition AFNOR, Paris, 2009.*
12. *SAIDOUNI Maouia, Elément d'introduction a l'urbanisme, édition, CASBAH, Alger, 2000.*
13. *PATRICK Gerard, Pratique du droit de l'urbanisme, édition, EYROLLES, Paris, 1994.*
14. *Philippe GH.-A.GUILLOT, Henri-Michel DARNANVILLE, Droit de l'urbanisme, 2ème édition, ELLIPES, Paris,2006.*
15. *Yves maxim DANAN et Jean Pierre FORGET, Procédures d'aménagement et d'urbanisme, volume 01 planification et autorisation, Dalloz, Paris , 1986.*
16. *Roger SAINT-ALARY et Corinne SAINT-ALARY-HOUIN, Droit de la construction , 3ème édition, DALLOZ, Paris 1991.*

II. Mémoires:

- .- Mohamed LAICHE, Les nouveaux instruments d'aménagement et d'urbanisme , PDAU et POS, Appréciation et évaluation : Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, Mémoire en vue de l'obtention du diplôme de Magister en Sciences Economiques, Option Economie Spatiale, Régionale et Urbaine, Université Mouloud MAMMERI, Tizi-Ouzou, 2007.*
- Sidi Salah Nasri Zehour – La Gouvernance urbaine une démarche incontournable pour un habiter durable (cas de l'amélioration urbaine a la cite zonaghi a Constantine) – mémoire de magister-faculté des sciences de la terre, de*

géographie et de l'aménagement du territoire – université des frères Mentouri Constantine – mars 2010.

III. Les articles:

1. *BENAKAZOUH Chabane, « de la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme », Revue IDARA, E.N.A. Alger, N°2, 2001.*
2. *BELLOUL Mohanedouidir, La loi d'orientation foncière et droit propriété privée, Revue IDARA, E. N. A , Alger N°2, 1991.*
3. *G. LIELT- VEAUX, Le nouveau champ d'application du permis de construire, droit et ville revue de l'institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction, N° 22, ville de Toulouse, 1986.*
4. *KAHLOULA Mohamed, « La relative autonomie des apc en matière de protection de l'environnement », Revue IDARA, E.N.A, Alger, N° 01 , 1995.*
5. *KANOUN/TALEB Nacira, « La dualité au sien de la wilaya réalité ou fiction ? », Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, Faculté de droit, UMMTO, Tizi-Ouzou, N° 2, 2008.*
6. *S.HATTAB et M.ZIANE, « Le coefficient D'occupation Des Sols COS et La promotion Des Techniques Modernes De La Gestion urbaine » , Revue Courrier du Savoir, Biskra, N°06, juin, 2005.*
7. *REDDAF Ahmed, « Planificatin urbaine et protection de l'environnement », Revue IDARA, E.N.A, Alger, vol 08, N° 02, 1998.*
8. *RADDAF Ahmed, « La protection du patrimoine culturel immobilier » ,Revue IDARA,E.N.A, Alger, N° 21.*

IV. Documents et Rapports:

1. *Cf. Manuel: « Les instruments et les actes d'aménagement et d'urbanisme en Algérie», synthèses des textes en vigueur, wilaya d'Alger, Agence URBANIS, Juin, 2002.*
2. *Ettaarmir –Bulletin d'information de l'agence nationale de l'urbanisme- N° 1 juin 2011.*
3. *Ministère de l'habitat, Eléments de composition urbaine. édition ,ENAG, Alger ,1994.*

V. / شبكة الانترنت:

1. *الموقع الالكتروني لوزارة السكن والعمران والمدينة: www.mhuv.gov.dz يوم الاطلاع 2017/03/09، على الساعة 15:20.*
2. *الموقع الالكتروني: www.ormpoli.mantadarabi.com يوم الاطلاع 2017/02/21 على الساعة 17:23.*

3. جريدة الشروق [www. Echoroukonline.com](http://www.Echoroukonline.com) يوم الاطلاع: 2017/02/21 على الساعة 18:32.
4. ب، بوربيع، مقال منشور بعنوان إلغاء المفتشية العامة للتعمير والبناء، على الموقع الالكتروني: www.djazairess.com يوم الاطلاع: 2017/03/13 على الساعة 18:32.
5. خلف الله، ع كاتشريف، التعمير العفوي بين الرفض والإدماج، مقال منشور على الموقع الالكتروني: http://www.webreview.dz/IMG/pdf/_-24.pdf يوم الاطلاع 2017/05/ 25 على الساعة 13:52.

01.....مقدمة

الفصل الأول

12.....التطور القانوني وأثره على دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية

13.....المبحث الأول: الإطار القانوني للجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية

13.....المطلب الأول: دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية من خلال قانوني البلدية والولاية

14.....الفرع الأول: البلدية القاعدة الأساسية في التهيئة العمرانية

14.....أولاً: صلاحيات البلدية المتعلقة بالتهيئة العمرانية ضمن القانون البلدي لسنة 1990

15.....1/ رئيس المجلس الشعبي البلدي كفاعل رئيسي في ميدان التهيئة العمرانية

20.....2/ المجلس الشعبي البلدي قاعدة لامركزية في التدبير العمراني

23.....ثانياً: صلاحيات البلدية المتعلقة بالتهيئة العمرانية ضمن القانون البلدية لسنة 2011

24.....1/ تأكيد فعالية دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في التهيئة العمرانية

27.....2/ تأكيد دور المجلس الشعبي البلدية كقاعدة لامركزية في التدبير العمراني

31.....الفرع الثاني: الولاية كدائرة إدارية غير ممرزة للدولة على المستوى المحلي

31.....أولاً: صلاحيات الولاية المتعلقة بالتهيئة العمرانية ضمن قانون الولاية لسنة 1990

32.....1/ هيمنة الوالي على ميدان التهيئة العمرانية باسم النظام العام

35.....2/ عدم فعالية المجلس الشعبي الولائي في التهيئة العمرانية

38.....ثانياً: صلاحيات الولاية المتعلقة بالتهيئة العمرانية ضمن قانون الولاية لسنة 2012

39.....1/ استمرار هيمنة الوالي على ميدان التهيئة العمرانية باسم النظام العام

42.....2/ عدم فعالية المجلس الشعبي الولائي في التهيئة العمرانية

45.....المطلب الثاني: القانون رقم 25/90 آلية لتنظيم وتعبئة العقار الحضري

47.....الفرع الأول: صلاحيات البلدية المتعلقة بالتهيئة العمرانية في ظل القانون رقم 25/90

47.....أولاً: تسليم رئيس المجلس الشعبي البلدي لشهادة الحيابة

47.....1/ مفهوم شهادة الحيابة

49.....2/ إجراءات الحصول على شهادة الحيابة

51.....ثانياً: ممارسة حق الشفعة الإدارية في العقار الحضري

- 1/ مفهوم الشفعة الإدارية.....52
- 2/ إجراءات ممارسة الشفعة الإدارية.....54
- الفرع الثاني: صلاحيات الولاية المتعلقة بالتهيئة العمرانية في ظل القانون رقم 25/90.....56
- أولاً: نزع الملكية الخاصة آلية لتنفيذ التهيئة العمرانية.....57
- 1/ مفهوم نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.....57
- 2/ إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.....58
- ثانياً: تحويل الأراضي الفلاحية إلى أراضي قابلة للتعمير.....62
- المبحث الثاني: إصلاح وإعادة تأهيل أدوات التهيئة العمرانية دون فعالية.....68
- المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري.....69
- الفرع الأول: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....70
- أولاً: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....70
- ثانياً: موضوع ومحتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....72
- 1/ موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....72
- 2/ محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....76
- ثالثاً: أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....79
- الفرع الثاني: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كأداة لامركزية ديمقراطية محلية تشاورية.....82
- أولاً: مؤشرات التشاور من خلال مرحلة التحضير والإعداد.....83
- 1/ مبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....83
- 2/ الموافقة على مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وإصدار قرار المداولة.....84
- 3/ إصدار قرار رسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....84
- 4/ إصدار قرار يبين الجهات المشاركة في تحضير مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....86
- ثانياً: مؤشرات التشاور من خلال المراحل التالية لمرحلة التحضير والإعداد.....88
- 1/ مرحلة الاستقصاء العمومي.....88
- 2/ مرحلة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....89
- 3/ إمكانية مراجعة وتعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....92
- المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي أداة محلية تفصيلية لحقوق استخدام الأرض والبناء.....94
- الفرع الأول: مفهوم مخطط شغل الأراضي.....95

| | |
|----------|---|
| 95..... | أولاً: تعريف مخطط شغل الأراضي..... |
| 96..... | ثانياً: موضوع ومحتوى مخطط شغل الأراضي..... |
| 96..... | 1/ موضوع مخطط شغل الأراضي..... |
| 98..... | 2/ محتوى مخطط شغل الأراضي..... |
| | ثالثاً: أهداف مخطط شغل الأراضي..... |
| | 101 |
| 103..... | الفرع الثاني: مخطط شغل الأراضي أداة لامركزية ديمقراطية محلية تشاورية..... |
| 104..... | أولاً: مؤشرات التشاور من خلال مرحلة التحضير والإعداد..... |
| 104..... | 1/ مبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد مشروع مخطط شغل الأراضي..... |
| 105..... | 2/ الموافقة على مشروع مخطط شغل الأراضي وإصدار قرار المداولة..... |
| 105..... | 3/ إصدار قرار رسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه مخطط شغل الأراضي..... |
| 106..... | 4/ إصدار القرار المتضمن الجهات المشاركة في مخطط شغل الأراضي..... |
| 108..... | ثانياً: مؤشرات التشاور من خلال المراحل التالية لمرحلة التحضير والإعداد..... |
| 108..... | 1/ مرحلة الاستقصاء العمومي..... |
| 109..... | 2/ مرحلة المصادقة على مخطط شغل الأراضي..... |
| 110..... | 3/ إمكانية مراجعة وتعديل مخطط شغل الأراضي..... |

الفصل الثاني

| | |
|----------|--|
| 122..... | رقابة الجماعات الإقليمية للمجال المعد للبناء وتفعيل دورها في احترام قواعد العمران..... |
| 123..... | المبحث الأول: قرارات العمران الفردية أدوات توفيق بين متطلبات التهيئة العمرانية والتنمية المستدامة..... |
| 124..... | المطلب الأول: رخصة البناء أداة رقابية وقائية..... |
| 124..... | الفرع الأول: مفهوم رخصة البناء ونطاق تطبيقها..... |
| 124..... | أولاً: تعريف رخصة البناء..... |
| 128..... | ثانياً: نطاق تطبيق رخصة البناء..... |
| 128..... | 1/ من حيث الأشخاص..... |
| 131..... | 2/ من حيث المكان..... |
| 132..... | 3/ من حيث الموضوع..... |

- 134..... الفرع الثاني: إجراءات الحصول على رخصة البناء.....
- 134..... أولاً: طلب الحصول على رخصة البناء.....
- 135..... 1/ الوثائق التي تثبت الصفة.....
- 135..... 2/ الوثائق الخاصة بالبناء.....
- 137..... ثانياً: التحقيق في طلب الحصول على رخصة البناء.....
- 138..... 1/ الجهات المختصة بالتحقيق في طلب الحصول على رخصة البناء.....
- 140..... 2/ المصالح التقنية المستشارة
- 141..... ثالثاً: إصدار القرار المتعلق برخصة البناء.....
- 141..... 1/ الجهات المختصة بإصدار قرار رخصة البناء.....
- 144..... 2/ مضمون قرار رخصة البناء.....
- 151..... المطلب الثاني: رخصتي التجزئة والهدم وباقي الشهادات الأخرى.....
- 151..... الفرع الأول: رخصة التجزئة أداة لتنظيم النسيج العمراني والحفاظ على المظهر الجمالي للمدينة.....
- 152..... أولاً: مفهوم رخصة التجزئة ونطاق تطبيقها.....
- 152..... 1/ تعريف رخصة التجزئة.....
- 155..... 2/ نطاق تطبيق رخصة التجزئة.....
- 156..... ثانياً: إجراءات الحصول على رخصة التجزئة.....
- 157..... 1/ طلب الحصول على رخصة التجزئة.....
- 157..... 2/ التحقيق في طلب الحصول على رخصة التجزئة.....
- 167..... الفرع الثاني: رخصة الهدم وشهادتي التعمير والتقسيم
- 167..... أولاً: رخصة الهدم أداة لحماية المناطق ذات الخصوصية والحفاظ على سلامة الأفراد.....
- 168..... 1/ مفهوم رخصة الهدم ونطاق تطبيقها.....
- 172..... 2/ إجراءات الحصول على رخصة الهدم.....
- 177..... ثانياً: شهادتي التعمير والتقسيم: حاضرة قانونيا غائبة واقعياً.....
- 177..... 1/ شهادة التعمير كأداة معلوماتية وقائية.....
- 182..... 2/ شهادة التقسيم أداة للحفاظ على انسجام النمط العمراني.....
- 188..... المبحث الثاني: الرقابة الميدانية البعدية للجماعات الإقليمية في مجال التهيئة العمرانية.....
- 188..... المطلب الأول: تعدد الهيئات والأجهزة المكلفة بالرقابة.....

- 189.....الفرع الأول: توسيع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي أمام تقييد صلاحيات الوالي
- 189.....أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في متابعة الأشغال أثناء التنفيذ
- 189.....1/ التزام المرخص له بالإعلان عن افتتاح الورشة
- 190.....2/ إلزامية القيام بالزيارات الميدانية
- 191.....3/ طلب المستندات التقنية المتعلقة بالبناء
- 192.....ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في متابعة الأشغال بعد الانتهاء
- 192.....1/ تسليم شهادة قابلية الاستغلال
- 195.....2/ تسليم شهادة المطابقة
- 208.....الفرع الثاني: تعدد الأعوان المؤهلين قانوناً والأجهزة المساعدة لمعاينة المخالفات العمرانية
- 208.....أولاً: الأعوان المؤهلين قانوناً لمراقبة ومعاينة المخالفات العمرانية
- 208.....1/ شرطة العمران وحماية البيئة
- 211.....2/ توسيع دائرة الأعوان المؤهلين قانوناً لمراقبة المخالفات العمرانية
- 218.....ثانياً: الأجهزة المساعدة للجماعات الإقليمية في مراقبة المخالفات العمرانية
- 218.....1/ مديرية التعمير والبناء والهندسة المعمارية والبناء
- 220.....2/ لجنة مراقبة عقود التعمير
- 222.....3/ البطاقة الوطنية لعقود التعمير
- 225.....المطلب الثاني: الإجراءات المتبعة عند المعاينة الميدانية والعقوبات المقررة
- 225.....الفرع الأول: الإجراءات المتبعة عند المعاينة الميدانية للمخالفات العمرانية
- 226.....أولاً: المخالفات العمرانية
- 226.....1/ جريمة الشروع في أشغال البناء دون رخصة
- 227.....2/ جريمة البناء غير المطابق لمواصفات رخصة البناء المسلمة
- 228.....3/ جريمة الشروع في أعمال الهدم دون الحصول على رخصة الهدم
- 228.....4/ الجرائم المتعلقة برخصة التجزئة
- 229.....ثانياً: المعاينة الميدانية لأشغال البناء
- 230.....1/ التصريح بافتتاح الورشة
- 231.....2/ رخصة البناء
- 231.....3/ رخصة الهدم

- 232..... ثالثا: تحرير الأعوان المكلفين بالمراقبة لمحاضر إثبات المخالفات العمرانية.....
- 233..... 1/ محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة البناء
- 234..... 2/ محضر معاينة أشغال شرع فيها وغير مطابقة لأحكام رخصة البناء المسلمة.....
- 235..... 3/ محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة هدم.....
- 235..... 4/ محضر عدم المطابقة.....
- 236..... الفرع الثاني: العقوبات المقررة على المخالفات العمرانية.....
- 237..... أولا: غموض وعمومية الأفعال المجرمة في ظل القانون رقم 29/90.....
- 238..... ثانيا: تفصيل وبيان المخالفات العمرانية وعقوباتها في ظل المرسوم التشريعي رقم 07/94.....
- 241..... ثالثا: التضييق من دائرة الأفعال المجرمة في ظل القانون رقم 05/04.....
- 242..... رابعا: تدارك نقائص القوانين السابقة في ظل القانون رقم 15/08: دون استمرار.....
- 253..... خاتمة.....
- 261..... قائمة المراجع.....
- 287..... الفهرس.....

ملخص:

تعتبر الجماعات الإقليمية للجنة الأساسية في التنظيم الإداري الجزائري، ونظرا لقربها الشديد من المواطن، فيمكنها التدخل في شتى المجالات، خاصة التهيئة العمرانية على اعتبار أنها من الشؤون المحلية.

وعلى هذا الأساس فقد دعم المشرع الجماعات الإقليمية في إطار تدخلها في ميدان التهيئة العمرانية بعدة وسائل، رغبة منه في تحقيق تنظيم محكم ومنسجم للمدن الجزائرية.

ورغم أهمية الدور الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في هذا الميدان خصوصا البلدية على اعتبار أنها القاعدة الأساسية في ميدان التهيئة العمرانية، إلا أنها تصطدم بعدة عراقيل تحول دون تحقيق أهدافها، سواء ما تعلق بقصور المنظومة القانونية، أو بعوز وفقر الجماعات الإقليمية في الجانب العملي والتي تقف حجر عثرة في تجسيد دورها على أحسن وجه، فضلا عن قلة وعي وثقافة المجتمع الجزائري في المجال العمراني، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في هذه النقاط حتى ترتقي المدن الجزائرية وتواكب الدول المتطورة في هذا الميدان.

الكلمات الإفتتاحية: التهيئة العمرانية، التعمير، التهيئة الإقليمية، الجماعات الإقليمية.

Résumé:

Les collectivités territoriales sont considéré comme la pierre angulaire de l'organisation administrative algérienne vu son rapprochement du citoyen, il peut intervenir dans différents domaines notamment l'urbanisme car c'est une affaire interne.

Sur ce fondement le législateur a soutenu les collectivités territoriales dans le cadre de son intervention dans le domaine de l'urbanisme par plusieurs moyens, animé par un souci de réaliser une organisation ferme, et cohérente des villes algériennes.

Malgré l'importance du rôle que joue les collectivité territoriales dans ce domaine notamment la commune étant donné qu'elle est ma base fondamentale dans le domaine de l'urbanisme, elles se heurtent à plusieurs obstacles qui l'empêchent de réaliser ses objectifs qu'elle soient en relation avec la défaillance dans le système juridique ou pauvreté des collectivités territoriales dans le domaine pratique qui se présentent comme un écueil pour la concrétisation de son rôle de manière optimale, en plus de l'inconscience et du manque dans la culture de la société algérienne dans le domaine d'urbanisme, ce qui implique la révision de ces points pour promouvoir les villes algériennes et qu'elles aillent de pair avec le développement que connaît ce domaine.

Les mots clés: Aménagement Urbain, urbanisme , Aménagement territoriales, collectivités territoriales

Summary:

Local authorities are considered the cornerstone of the Algerian administrative organization because of its closeness to the citizen, it can intervene in various areas, notably town planning, as it is an internal affair.

On this basis, the lawgiver supported the local authorities in the framework of its intervention in the field of town planning by several means, animated by a concern to achieve a firm and coherent organization of Algerian cities.

Despite the importance of the role played by local authorities in this field, especially the municipality, as it is my fundamental foundation in the field of urban planning, they face several obstacles which prevent it from achieving its objectives, They are related to the failure in the legal system or poverty of local authorities in the practical field which present themselves as a pitfall for the fulfillment of its role in an optimal way, in addition to unconsciousness and lack in the culture of Algerian society in the field of town planning, which implies the revision of these points to promote the Algerian cities and that they go hand in hand with the development that this area is experiencing.

Keywords: *urban planning, town planning, Territorial development , Local authorities*