

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أدرار

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص القانون العام

سلطة الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة وفقاً
للتشريع الجزائري

تحت إشراف:

الأستاذ الدكتور بومدين محمد

من إعداد الطالب:

دلومي عبد الله

لجنة المناقشة

رئيساً	جامعة أدرار	أستاذ التعليم العالي	أ. د. يامة إبراهيم
مشرفاً ومقرراً	جامعة أدرار	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بومدين محمد
مناقشاً	جامعة أدرار	أستاذ التعليم العالي	أ.د. رحموني محمد
مناقشاً	جامعة الجلفة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. زروق يوسف
مناقشاً	جامعة بشار	أستاذ محاضر قسم أ	د. قوراري مجدوب
مناقشاً	جامعة بشار	أستاذ محاضر قسم أ	د. بركات أحمد

السنة الجامعية: 2021/2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرافان

اعترافاً بالفضل والجميل، أتقدم بجزيل الشكر، وأسمى عبارات التقدير والاحترام، لأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور بومدين محمد؛ لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة.

كما أتقدم بجزيل الشكر، وأسمى عبارات التقدير والاحترام، إلى أساتذتي الأفاضل (أ.د. يامة إبراهيم، أ.د. رحموني محمد، أ.د. زروق يوسف، د. قوراري مجدوب، د. بركات أحمد) أعضاء لجنة المناقشة؛ الذين يتكرمون بمناقشة هذه الرسالة وتصويبها.

وإلى جميع من ساعدني في مسيرة إعداد هذه الرسالة، أخص كلاً من مومني أحمد، بوظفر عبد الرحمان، بلغيتي بلقاسم، ميموني عيسى، فلهم مني خالص الشكر والاحترام.

الإهداء

أهدي ثمرة هذا العمل، إلى من كانت دعواتهما النور الذي استهدي به في حياتي، ومن أوصاني ربي ببرهما الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما.

كما أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع، إلى إخوتي الأعزاء، وإلى الذين بثوا فيّ روح العمل والأمل، وإلى بنات الأعزاء، وإلى جميع الأصدقاء، وكل مجتهدا في سبيل العلم والمعرفة.

إليهم جميعاً أهدي صفة هذه الرسالة.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية.

- إ.ج.ر.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

- ج: الجزء.

- د.ط: بدون طبعة.

- ص: صفحة.

ثانياً: باللغة الفرنسية.

- D: Dalloz.
- L.G.D.J: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- N: numero.
- OP.cite: Ouvrage précédemment cité.
- P: page.
- R.C.E: Revue du Conseil d'Etat.

مفتمه

مقدمة:

يعتبر العمران بالنسبة للإنسان أحد مقومات حضارته عبر العديد من العصور والأزمنة الأمر الذي الامر الذي جعله يبحث عن اليات تنظم مقومات حضارته وذلك وفقا لسياسات وبرامج عمرانية تهدف للتعايش ومواكبة الحاجيات التي تتطلبها كل مرحلة .

ويعد البناء هو العنصر الجوهري لهذه الحضارة كونه مرتبطا بحرية الافراد ويخضع إلى أدواق أصحاب هذه البنايات فكان من الضروري أن تتدخل الدولة لتنظيم هذه الحريات وتحديد مساراتها بحيث توحد العلاقة بين هؤلاء الأفراد في مجال البناء والنشاط الضبطي. ومنذ ذلك الوقت تسعى معظم التشريعات الضبطية إلى توحيد العلاقات بين المسائل العمرانية وأنشطة الضبط الإداري، حيث ظهر ما يعرف بالعناصر الحديثة للضبط الإداري في مجال العمران وتحديد معالم المدينة.

وإذا كان الأصل هو حرية الفرد داخل الجماعة في اختيار أنماط البناء ، فإن الواجب على الفرد هو عدم المساس بحرية هذه الجماعات لأن الملكية وسيلة وليست غاية في ذاتها يستعملها الباني من أجل التعدي بها على حريات الآخرين من هنا يتجلى معنى الضبط الإداري¹.

فالعمران مصطلح لصيق بمعنى الضبط الإداري كون هذا الأخير يهدف الى وضع حد للفوضى والعشوائية واتساع المصالح الشخصية في هذا المجال، والبناء أمر مرتبطا أيضا بالعقار فإنه من غير الطبيعي أو الممكن أن نتحدث عن قانون يضبط هذا المجال دون تحكم مطلق بهذا العقار لأن التحكم في العقار يعني التحكم في طبيعة البناية وشكلها ومظهرها الخارجي ومدى تأثيرها على البنايات المجاورة لها.

¹ - د. محمود عمارة، بيوتنا بين البساطة والتعقيد، جريدة صوت الأزهر، 2000/12/15، عدد64، ص11.

ويعرف مصطلح الضبط الإداري بأنه أحد أقدم واجبات الدولة وأهمها فهو عصب السلطة العامة وجوهرها وهي من أهم المهام المقدمة على سائر وظائف الدولة كون هذه الأخيرة ضرورية ولازمة لحماية ووقاية النظام العام داخل المجتمع.

أما الضبط الإداري العمراني كعنصر متخصص لسلطات الضبط الإداري في هذا الشأن فهو ما تتخذه هذه السلطة التي تحوزها الإدارة من القرارات واللوائح التنفيذية التي تصدر من أجل ضبط حركة العمران ، والتي يتم تنظيمها وفقا للمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير وكذا مخططات شغل الأراضي كونها الضامن لعدم انحراف الأفراد في اختيار أنماط وأشكال بناءاتهم وذلك دون الإخلال بالمظهر العام للمدينة.

ولقد مرت سلطة الضبط الإداري العمراني بعدة مراحل، اتفق فيه المشرع الجزائري كغيره من التشريعات المقارنة إلى عدم وضع أو تحديد مفهوم لماهية الضبط الإداري بشكله العام وإنما اكتفى بالحديث عن أهداف سلطات الضبط الإداري وهي المحافظة على النظام العام.

وقد تميز فيها التطور العمراني لسلطة الضبط في الجزائر بمرحلتين هامتين وهما:

- المرحلة الأولى: صدور قانون 62-157 والذي يتضمن استمرار العمل بالتشريع الساري إلى تاريخ 1962/12/31 والذي مدد العمل بالأحكام الخاصة بالعمران في عهد الاحتلال الفرنسي إلى غاية تاريخ 1962/12/31¹.

¹ - أنظر: القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن تمديد العمل بالتشريع الفرنسي إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية، ج ر ج، عدد2، المؤرخ في 11 جانفي 1963، ص18.

المرحلة الثانية: صدور ر الأمر 67-75 المتعلق برخصة البناء والتعمير الأمر الذي تلاه مجموعة من القوانين التي كانت تهدف لحل المشاكل المتعلقة بالتهيئة أو ما يعرف بظاهرة النمو الديمغرافي¹.

وبصدور قانون 02-82 المتعلق ورخصة تجزئة الأرض من أجل البناء الذي ألغى الأمر 67-75 ظهر ما يعرف بالموروث الثقافي وحماية البيئة والذي شدد على حماية الأراضي ذات الطابع الفلاحي، بحيث أخضع رخصة البناء والتجزئة الخاصة بهذه المناطق إلى أخذ رأي الوزير المكلف بالفلاحة².

ثم جاء القانون 29-90 الذي ألغى القانون 02-82 واعتبر بمثابة القفزة النوعية في التشريعات المنظمة لقانون العمران والتهيئة والتعمير كون هذا الأخير جاء ليتمشى والتطور السريع لحركة البناء في الجزائر والقضاء على تفشي ظاهرة البناءات الفوضوية الغير المشروعة³.

وبصدور القانون 15-08 الذي يحدد مطابقة قواعد البناء وإتمام إنجازها وقد عد هذا القانون أحد القوانين التي حاول المشرع من خلالها البحث عن الحلول لتسوية المشاكل بالنسبة للبناءات الغير مشروعة وتسويتها وفقا لقواعد أحكام البناء والتعمير ومطابقة البناءات الغير متممة وإنجازها، ثم قانون 19-15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها⁴.

¹ - أنظر: أمر رقم 67-75، مؤرخة في 17 أكتوبر المتضمن رخصة البناء وتجزئة الارض من أجل البناء 1975، ج.ر.ج، عدد 83، ص1106.

² - أنظر: القانون رقم 02-82، المؤرخ في 09 فبراير 1982 المتعلق برخصة البناء والتجزئة، ج.ر.ج، ع 6، ص255.

³ - أنظر: القانون 29-90 المؤرخ في 02 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج، ع 52، ص1652.

⁴ - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 19-15 مؤرخة في 12 فبراير 2015 المتضمن تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر ج ع 7 ص320.

ورغم وضع مجموعة من القوانين لتنظيم المجال الخاص بالبناء ، إلا أن الواقع يشهد وجود العديد من المخالفات لأحكام وقواعد هذا القانون، مما أدى الى ظهور العديد من البناءات الفوضوية أو الغير المشروعة، وكذا العديد من المدن التي تفتقر إلى قواعد التهيئة الصحية والعمرانية، الشيء الذي يجعلنا نتأكد بعدم تحقيق الغرض من هذه القوانين وهو احترام المقاييس والشروط المطبقة في مجال العمران.

ونظر لخطورة هذه الوضعية التي جعلت من المشرع يسعى الى البحث عن اليات بديلة وتوسيع مفهوم ودور هذا القانون ليشمل حماية البيئة والتراث الثقافي وكذا المحيطات الفلاحي وتعزيز رقابته على الأنشطة العمرانية.

فالمشرع كرس من خلال هذه الآليات دور الرقابة سواء السابقة على عملية البناء أو اللاحقة من خلال الهيئات المكلفة بمراقبة عملية البناء، وهذه الهيئات تجعل من سلطة الضبط الإداري العمراني أداة لمراقبة مدى مطابقة البناء التي يتم إنجازها لرخصة البناء الممنوحة للبناء، ومدى احترام هذا الأخير للمواصفات والشروط الصحية والأمنية وسلامة الأفراد داخل البناء وخارجها.

كما أن المشرع شدد أيضا هذه الرقابة من خلال العقوبات والغرامات المفروضة على مخالفتي قواعد وأحكام التعمير انطلاقا من توقيف الأشغال وانتهاء بهدم البناء الكلي أو الجزئي.

ورغم هذه الصلاحيات الممنوحة للإدارة في دورها المتمثل في الرقابة الرقابية القبلية والبعديّة في جميع مراحل عملية البناء، ويظهر من خلال الرخص الإدارية المتعلقة بالبناء والهدم والتجزئة وشهادة التعمير، إلا أن المشرع لم يمنح الإدارة الحق المطلق في إستعمال هذا السلطة ، ففي المقابل أعطى الحق لطالبي هذه الرخص اللجوء إلى القضاء من أجل الطعن في قرارات هذه الإدارة والتي توصف بالتجاوز الغير المشروع في إستعمال الحق.

فهناك ضوابط لممارسة سلطات الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة يجب على الإدارة الالتزام بها ومن أهم هذه الضوابط هو الالتزام بمبدأ المشروعية، بحيث يجب أن تكون جميع القرارات الصادرة عن الإدارة في مجال العمران قرارات تتصف بالملائمة والمشروعية ولا تخرج عن نطاق تطبيق القواعد العامة للتهيئة والتعمير، فعدم مشروعية أي قرار إداري يفتح باب المجال لمسؤولية الإدارة عن تصرفاتها ومدى الضرر التي تسببت فيه للغير، وكما قيل: "إن مسؤولية الإدارة لا تتولد إلا إذا تحقق عدم المشروعية بتجاوز يستوجب التعويض".

فترى بأن المشرع الجزائري كغيره من التشريعات المقارنة في مجال سلطة الإداري فمجال العمران قد حاول التوفيق بين متطلبات الإدارة وحرية الأفراد، والتوفيق بين القرار الإداري الصادر ضد الأفراد وحق اعتراض المتضرر من القرار وذلك باللجوء الى دعوى القضاء الكامل التي يرفعها المتضرر من القرار الإداري إما بالإلغاء أو التعويض إذا ثبت وجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر.

أهمية الموضوع:

وترجع أهمية الموضوع الى الدور الذي تلعبه سلطة الضبط الإداري العمراني في البحث عن الموازنة بين الحريات العامة والحريات الفردية .

كما تتجلى أهمية الموضوع أيضا إلى الدور التي تلعبه الإدارة في المحافظة على الطابع العام للمدينة والمظهر العام لها وجمال الرونق والرواء الذي يعد كأحد أهم أهداف الضبط الإداري الحديث كما ان الدور الذي تسعى اليه الإدارة باعتبارها سلطة ضبط في محاولة التوفيق بين المظاهر التي تعرضها الإدارة في المحافظة على النظام العام، واحترام الحرية الفردية وضمن عدم تجاوزها المبدأ العام للقرار الإداري.

كما أن أهمية الموضوع كونه يدرس أحد أهم المسائل المتعلقة بالعقار وأدوات التهيئة والتعمير وهي أحد أبرز المسائل التي تجعل من الباحث يسعى لمعرفة القوانين المنظمة لهذا المجال.

كما أن سلطة المشرع في هذا المجال المختص بالحقوق تعد سلطته سلطة تقديرية ما لم يقيدتها ضابط دستوري، فمجال العمران والبناء هو أكثر وسائل الضبط الإداري فعالية في رقابة النشاط الفردي، والتحكم بهذا النشاط يعد من أقدم القيود التي تحد من حق الملكية

كما أن العديد من البحوث في مجال سلطة الضبط الإداري كانت مقتصرة على عناصره التقليدية، فجاءت هذه الدراسة لتوضح جانبا من سلطات الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة كأحد العناصر الحديثة لأهداف الضبط الإداري .

أسباب اختيار الموضوع:

يعود سبب اختيارنا للموضوع إلى مجموعة من الأسباب والعوامل والتي يمكن حصرها فيما يلي:

- الطبيعة العملية للموضوع كونه موضوع متعلق بالبنائيات والمظهر الخارجي للمدينة فهي مظاهر يومية تظهر حالات التعدي من قبل الأفراد، ومجال تدخل سلطة الضبط الإداري العمراني في مواجهة هذا التعدي .
- البحث في معرفة ودور أداء السلطات الإدارية و مدى جدوى القرارات المتخذة لهذه التعديات سواء كان التعدي على العقارات، أو المحيطات الفلاحية، أو الجانب البيئي.
- الخطر الذي تشكله حالات التعدي من فوضى تعطي جانب من التخلف والمنظر المشين للصورة الجمالية للمدينة.

الدراسات السابقة:

لقد تطرقت العديد من الدراسات لأهمية هذا الموضوع والتي اعتمدنا على بعضها كآليات للانطلاق في هذه الدراسة، ونذكر منها:

- أطروحة الدكتورة شهرزاد عوايد تحت عنوان "سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري"، وقد ركزت فيها على دور سلطات الضبط الإداري في توضيح آليات البناء وأنماطه من خلال القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة الضبط الإداري في مجال العمران.

- أطروحة الأستاذ الدكتور عزوي عبد الرحمن تحت عنوان "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري" لسنة 2006 والتي تناولت جميع الرخص التي تمنحها الإدارة، بحيث تطرق إلى جانب هام من موضوع الدراسة وهي الرخص الممنوحة في التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري.

كما تطرقنا إلى أطروحة الأستاذ عزري الزين بعنوان "منازعات القرارات الفردية في مجال العمران" سنة 2004 والتي كان لها الدور في توضيح العمل الإجرائي من خلال توضيح قرارات وإجراءات الطعن ضد القرارات في مجال العمران والدعوى القضائية ضد الإدارة.

كانت هذه الدراسات بمثابة الانطلاقة الفعلية لهذه الدراسة دون انتقاص من بقية المراجع والمقالات ذات الصلة بالموضوع بشكل مباشر أو بالقواعد العامة المتعلقة بها، فقد ساهمت في وضع المكونات الحقيقية لهذه الدراسة بحيث لا ينكر فضلها في وضع معالم الطريق لهذا البحث.

إشكالية الموضوع:

من خلال ما سبق يمكن صياغة إشكالية لهذه الدراسة:

- ما مدى مساهمة المشرع الجزائري في الحفاظ على الطابع العمراني للمدينة من خلال الآليات الممنوحة للإدارة في مجال الضبط الإداري؟

وانطلاقا من هذه الإشكالية يمكننا طرح التساؤلات التالية:

1. ما هو مفهوم الضبط الإداري العمراني؟ وما هي الهيئات الإدارية المكلفة

بالمحافظة على الطابع العمراني للمدينة.

2. ما هي وسائل سلطات الضبط الإداري في تنظيم عملية منح القرارات واللوائح

التنظيمية المتعلقة بعملية البناء؟ وهي يمكن أن تؤدي هذه الوسائل دورها في

التنظيم للعملية العمرانية والحد من البناءات الغير مشروعة.

3. ما هي الضمانات والضوابط التي حاول المشرع حماية الأفراد من انحراف

سلطات الضبط الإداري العمراني في هذا المجال؟ وهل يمكن القول بفعالية هذه

الضوابط والضمانات؟

4. كيف ساهمت هذه الآليات في إقرار الحقوق والحريات للأفراد في اختيار أنماط

البناء الخاصة بهم؟ وما هي الآليات المتاحة للإدارة في رقابة هذه الحريات في

إطار شرعية أعمال الإدارة دون الخروج عن مبدأ المشروعية؟

منهج الدراسة:

إن المنهج المتبع في الدراسة في سبيل الإجابة عن هذه الإشكالية هو المنهج الوصفي

والتحليلي، وذلك باعتباره يهتم بالحقائق ثم يقوم بوصفها ثم تفسيرها ثم عرض هذه الإشكالية

ودراستها من الناحية القانونية مع عرض بعض الآراء الفقهية وموقف القضاء، ثم الإشارة

إلى بعض التشريعات المقارنة في بعض الحالات من أجل إثراء العملية البحثية وزيادة الكم

البحثي فيها.

خطة الدراسة

وللتعريف والإحاطة بجميع الموضوع قسمنا الموضوع إلى بابين، خصصنا الباب الأول للإطار النظري للضبط الإداري العمراني، حيث تناولنا في الفصل الأول ماهية الضبط الإداري العمراني، أما الفصل الثاني فتناولنا فيه الأجهزة الإدارية المكلفة بالضبط الإداري العمراني. أما الباب الثاني فتناولنا فيه في الفصل الأول أساليب تدخل سلطات الضبط الإداري في الحفاظ على الطابع العمراني، أما الفصل الثاني ضوابط سلطات الضبط الإداري العمراني.

الباب الأول:

الإطار النظري للضبط الإداري العمراني

الباب الأول: الإطار المفاهيمي للضبط الإداري العمراني.

إن أهم الوظائف الأساسية للإدارة العامة التي تمثل السلطة التنفيذية أحد أبرز وسائلها هي وظيفة الضبط، فمنذ القديم تبرز وظيفة الضبط كمظهر جوهري لوجود الدولة وكتعبير رئيسي عن سيادة السلطة الحاكمة، وذلك من أجل تنظيم نشاطات الافراد ووضع القيود على هذه النشاطات.

ولما كان العمران أحد أهم هذه النشاطات الذي تظهر فيه هذه السلطة كوسيلة لتنظيم هذا المجال وضمان عدم انتشار الفوضى والبنىات والتعدي على العقارات.

ورغم دور النشاط إلا أن المشرع الجزائري لم يتعرض لوضع مفهوم ماهية الضبط، بل أكتفى بوضع أهدافه و أغراضه وهي محافظة النظام العام داخل المجتمع.

الأمر الذي سوف نتعرض إلى توضيحه من خلال هذا الباب والذي تم تقسيمه إلى فصلين عالجا في الفصل الأول : ماهية الضبط الإداري العمراني، حيث وضحا مجموعة من مفاهيم الضبط الفقهية والتشريعية وخصائصه والطبيعة القانونية له، ومجالات وأهداف الضبط الإداري.

أما الفصل الثاني عالجا من خلاله الأجهزة والهيئات المكلفة بالضبط الإداري العمراني. فحاولنا تقسيمها الى قسمين، الأولى الأجهزة ذات الطابع المركزي والهيئات التابعة لها، والهيئات ذات الطابع اللامركزي.

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري العمراني.

تكفل جميع الدساتير الحق في الحرية الفردية وتقرر حماية الملكية العامة ودعمها وفقا للقانون، كما تقرر أيضا الحق في الملكية الخاصة وجعلها مصونة لا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال التي يقتضيها القانون، ويعتبر تدخل الدولة في تقييد حق الملكية بترخيص البناء هو أول الحقوق والحريات الفردية التي تم تقييدها لتحقيق أهداف النظام العام¹.

ويرى بعض رجال الفقه أن الحرية مكنة يعترف بها القانون للناس كافة دون أن تكون محلا للاختصاص الحاجز، وهو ما ينطبق على كل الحريات العامة التي يكفلها الدستور وتختلف هذه الحرية في نظرهم عن الحق من عدة وجوه:

1- إن الحق يتسم بطابع الخصوصية بينما الحرية لها صفة عمومية.

2- الحق يرتبط بوجود واقعة قانونية تؤدي إلى تطبيق قاعدة قانونية، بينما الحرية تستند إلى المبادئ العامة فمن ثم فهي موجودة.

ويذهب البعض إلى التسوية بين الحق والرخصة ويعتبرهما معنا واحدا، إلا أن هذا الرأي رجحه بعض الفقه الذي يرى بأن الرخصة منزلة وسط بين الحرية والحق².

سلطة الضبط الإداري في مجال العمران تهتم بتنظيم البناء والتعمير، بحيث يتضمن حصر سلطات الضبط وقصرها على مجالات معينة، قد تكون هذه المجالات تتطابق وأغراض الضبط الإداري العام أو تختلف معه.

¹- أنظر: محمد عبد المنعم رياض، أثر القيود الإدارية في تحديد حق الملكية، بحث لمجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول، مطبعة الرغائب، مصر، سنة 1932، ص 556.

²- أنظر: عبد الغني بسيوني، القانون الإداري - دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، سنة 1999، ص 198.

وسوف نوضح من خلاله في المبحث الأول مفهوم الضبط الإداري، أما المبحث الثاني مجالات وأهداف الضبط الإداري العمراني.

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.

يشكل الضبط الإداري أحد الدعائم الرئيسية التي تقوم عليها وظيفة الإدارة والتي تعمل بدورها من أجل إشباع حاجات الأفراد، وذلك بتقديم أفضل الخدمات، ففي الوقت الذي كان ينظر للضبط من جهة تقليدية على أنه عبارة عن إشاعة الأمن والصحة والسكينة العمومية، وبتطور النظر الاجتماعية والاقتصادية جعلت من التشريعات إعادة التفكير في مفهوم الضبط بسبب التطور الذي تعرفه حركية المجتمع، تجعل منه ضرورة البحث عن مجالات جديدة مادية ومعنوية وأدبية، حتى يتطور مفهوم تدخل الدولة في حرية الأفراد، ويصبح هذا التدخل عبارة عن نشاط ضبطي الهدف منه الحفاظ على الصفة الجمالية للطابع العمراني داخل أي محيط.

ولتحديد مفهوم الضبط الإداري قسمنا المبحث إلى ثلاث مطالب، تناولنا في المطلب الأول تعريف الضبط الإداري العمراني والذي تعرضنا من خلاله إلى مجموعة التعاريف الفقيه، ثم تطرقنا في المطلب الثاني إلى الطبيعة القانونية للضبط الإداري العمراني، أما المطلب الثالث فتعرضنا إلى خصائص الضبط الإداري العمراني.

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري العمراني.

للإحاطة بتعريف الضبط الإداري كان لزاما علينا التطرق إلى تعريف الضبط الإداري من الناحية الفقهية، ثم التعرض إلى التشريعات المقارنة لتحديد مفهوم وطبيعة هذا الضبط.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للضبط الإداري.

تعددت تعريفات فقهاء القانون الإداري للضبط الإداري ومرد ذلك إلى اختلاف وجهة النظر لكل واحد منهم حول مضمونها من جهة ومن جهة أخرى تعددت الزوايا والنواحي لهذه

الفكرة، حيث يرى فريق منهم على أنه غاية في ذاته تسعى إليه سلطات الدول، ويرى فريق آخر على أنه قيد على الحريات العامة التي كفلها القانون والدستور، وذهب فريق آخر إلى اعتباره وظيفة سياسة ترتبط بالنظام العام.

حيث عرفه الفقيه هوريو بأنه "سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون، وأن كافة وسائل الحكم فيما عدا القضاء الجنائي تعتبر وسيلة ضبط، ومن يراه غاية من جهة أهدافه، وقيداً عن الحرية الفردية اعتباراً بنتيجة نشاطه وأثاره"¹.

وعرفه دي لابادير بأنه "أحد أشكال تدخل الإدارة التي تمارس السلطات الإدارية لتقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام"².

أما ما ذهب إليه الفقيه فالين فإنه "ما تفرضه السلطات العامة من قيود على نشاط المواطنين وعلى حرياتهم، فالضبط لا يقرر الحريات التي يكفلها القانون دائماً فهو قيد على نشاط الأفراد فقط، فالحرية هي الأساس التي لا يجوز المساس بها، أما القيود التي تفرضها سلطات الضبط على استخدام الحريات فهي استثناء من الأصل"³.

أما الفقيه ليسور فيقول "الضبط الإداري هو القيود والإجراءات التي تفرضها السلطة الإدارية على حقوق الأفراد وحرياتهم للمحافظة على النظام بمقتضى أحكام القوانين"⁴.

¹ - أنظر: محمد سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة 11، طبعة 1962، ص 109.

² - أنظر: محمد محمد مصطفى الوكيل، حالات الطوارئ وسلطات الضبط الإداري - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس-كلية الحقوق-قسم القانون الإداري، 2000، ص 10.

³ - أنظر: حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، 2011، ص 69.

⁴ - أنظر: محمد محمود سعيد، نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية دراسة مقارنة مع القانون المصري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية-مصر، طبعة 2019، ص 26.

ولعل أحدث تعريف للضبط الإداري هو تعريف جالوبديت الذي مفاده أن "الضبط الإداري أحد أشكال التدخل للسلطة العامة لتنظيم الأنشطة الخاصة بقصد حماية النظام العام"¹.

أما الفقه العربي فقد تباينت آراء الفقهاء واختلفت في تحديد مفهوم ومضمون والغاية من ممارسة هذا النشاط. حيث يعرفه الدكتور ثروت بدوي بأنه "مجموعة من الإجراءات والقواعد التي تفرضها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطاتهم وتعدد مجالاتهم ولتقيدها بحرياتهم في حدود القانون، بهدف حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل من يهدده، وتتخذ في سبيل ذلك هذه القواعد والإجراءات والقرارات التنظيمية العامة تصدرها الإدارة من جانبها وحدها، وتتخذ في صورة أوامر وإجراءات فردية، مادية أو قانونية تقوم بها الإدارة بإرادتها المنفردة وتشارك في هذه القواعد والإجراءات جميعها في كونها تقيد الحريات"².

كما عرفته الدكتورة سعاد الشرقاوي بأنه "مجموعة الأنشطة الإدارية سواء القرارات الفردية للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث: الأمن، الصحة العامة، والسكينة العامة"³.

أما الدكتور عبد الغني بسيوني فعرفه بأنه "مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة للضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع"⁴.

وعرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيود

تحدد من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"⁵.

¹ - أنظر: محمد محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص 13.

² - أنظر: ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة مصر، بدون رقم طبعة، سنة 2009، ص 370.

³ - أنظر: سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، لسنة 2017، ص 101.

⁴ - أنظر: عبد الغني عبد الله بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، دار نشأة المعارف، الإسكندرية مصر، د.ط، سنة

2003، ص 390.

⁵ - أنظر: سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، طبعة رقم 08، سنة 1960،

ص 837.

وإذا ما نظرنا إلى ما ذهب إليه الدكتور سعد الدين الشريف في تعريفه للضبط الإداري، والذي يعتبره سلطة محايدة تهدف إلى حماية النظام العام بقوله "وظيفة من وظائف السلطة العامة ذات الطبيعة المحايدة، تهدف إلى حماية النظام العام في المجتمع بوسائل القصر في ظل القانون"¹.

وبالنظر إلى ما سبق ذهب الدكتور أحمد محيو إلى محاولة الربط بين المعيارين العضوي والمادي بحيث قسمها إلى فئتين الفئة الأولى تشمل المعنيين بتنفيذ هذه الوسيلة، والفئة الثانية والمتمثلة في النشاط، بحيث يعرفه بأنه: "العمل الذي يقوم به مجموعة من الأشخاص المكلفين بتنفيذ النشاطات الإدارية والتي تظهر فيه الإدارة مظهر السلطة"².

أما الضبط الإداري العمراني فيعرف بكونه نشاط إداري، ينطوي على تقييد الحريات الفردية لغاية صيانة النظام العام من كل تهديد وإخلال من جهة وتنظيم عملية التوسع العمراني، وبعض المجالات الخاصة التي ترتبط بالمادة العمرانية من جهة أخرى، وهو ما يجيز للجهة الإدارية اتخاذ مختلف الإجراءات والأساليب الضرورية الكفيلة بضمان تحقيق الغايات المنشودة من نشاط الضبط العمراني³.

ورغم تعدد التعريفات لدى فقهاء القانون الإداري، إلا أن ما يتفق عليه من خلال هذه التعريفات بغض النظر على المعايير أو الوظيفة التي يؤديها. أن سلطة الضبط هي قيد تفرضه الإدارة كسلطة على نشاط الأفراد خدمة لمتطلبات ومقتضيات النظام العام للجماعة بجميع مدلولاته.

¹ - أنظر: سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، جامعة القاهرة، سنة 1964، ص 77.

² - أنظر: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1986، ص 397.

³ - أنظر: شهرزاد عوابد، الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 08، جانفي 2016، ص 303.

ولما كان العمران عنصر من أحد عناصر التي تتكون منها الجماعة لارتباطه بمدلول التعمير، الأمر الذي يقتضي تدخل الإدارة لممارسة مجموعة القيود لتنظيم العمران وفق ما تتطلبه حاجيات المجتمع.

يمكن أن نعرف الضبط العمراني من خلال تتبع المعايير الشكالية والموضوعية، وفقاً لما ذهب إليه الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه "وظيفة إدارية تهدف للحفاظ على النظام العام عن طريق إصدار القرارات واللوائح الفردية والتنفيذ الجبري كوسيلة تجعل لهذا النشاط ضرورة الحد من الحريات لمتطلبات الحياة الاجتماعية"¹.

ومن هنا يمكن تعريف الضبط الإداري العمراني، بأنه جملة المظاهر العامة للنشاط الضبطي ويظهر من خلال الصلاحيات الممنوحة للهيئات الإدارية المختصة في مجال العمران للقيام بالإجراءات لتحقيق الأهداف الشكالية للضبط الإداري، من خلال المحافظة على المظهر الجمالي والنسق العمراني الذي يعد أحد أهم عناصر النظام العام.

وإذا ما نظرنا للضبط الإداري بوجه عام والضبط العمراني بوجه خاص، فإن مهامه استهدفت حماية النظام العام وصيانته من أخطار مستجدة سواء اقتصادية أو اجتماعية متعلقة بالمحيط الكائن لهؤلاء الجماعة، والمتمثل في العمران أو المدينة، فإن السلطة تستثمر هذا النشاط بغية تغيير الوجه القائم لهذه المدينة إلى صور تشع أناقة ونظارة، وهو مضمون سلطة الضبط في مجال الحفاظ على العمران².

¹ - أنظر: ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1998، ص 475.

² - أنظر: .: عدنان زنكة، سلطة الضبط في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2011، ط 1، ص 23.

ويعرف أيضا بأنه تحديد السلطة العامة بغية حماية النظام العام مع إبقاء النشاط حرا في حدود لم يلحقها التقييد، وهذا المعنى سميت به الدولة الخاضعة للقواعد القانونية بالدولة المنضبطة وعكسها الدولة المستبدة¹.

الفرع الثاني: التعريف التشريعي للضبط الإداري.

إن المتأمل للتشريعات القانونية المقارنة يجدها لم تذهب إلى تحديد مفهوم عام للضبط الإداري، بحيث جعلها تتعرض في الحديث عن الضبط الإداري إلى تحديد أغراضه فقط والغاية منه.

أولاً: التعريف التشريعي للضبط الإداري العمراني.

لم يتعرض المشرع الجزائري، وكذا المشرع الفرنسي، أو المصري بوضع تعريف معين أو محدد للضبط الإداري، وإنما تمت الإشارة إليه من خلال الحديث عن أهدافه وأغراضه ووسائله وذلك عن طريق مواد ونصوص متفرقة لها صلة مباشرة بحقوق وحرريات الأفراد، ولعل أبرز هذه النصوص في التشريع الجزائري نص المادة 10 من الأمر 75-41 والتي تقضى:

"يمكن إغلاق محلات بيع المشروبات والمطاعم بموجب قرار صادر عن الوالي لمدة لا تتجاوز 06 أشهر إما من جراء مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بهذه المحلات، وإما بقصد المحافظة على النظام العام أو الصحة العامة"².

وبالرجوع إلى نصوص القانون المدني الجزائري والذي يعد الشريعة العامة للقوانين نجده ينص في المادة الخامسة منه:

¹- أنظر: محمد علي آل ياسين، القانون الإداري - المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة - الضبط الإداري - القضاء الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ص 29 و30.

²- أنظر: المادة 10 من الأمر رقم 75-41 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1975 والمتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، ج.ر.ج، عدد 55، المؤرخة في 11 يوليو 1975، ص 783.

"يخضع كل سكان القطر الجزائري لقوانين الشرطة والأمن"¹.

أما بالنسبة للنصوص القانونية الخاصة بالجماعات المحلية فقد خست هي الأخرى على الضبط الإداري من خلال بعض النصوص والمواد.

ف نجد في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية نص في مادته 114:

"الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكنية العمومية"².

وفي نفس الصياغة التي احتواها القانون السابق للولاية 90-09 في مادته 96. أما القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، فقد أشار إلى أن الضبط الإداري بوجهه عام من خلال نصوص المواد 2/88 والمادة 1/89 و2، المادة 93 والمادة 1/94 و2، والمادة 2/88:

"يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يلي:

- السهر على النظام والسكنية والنظافة العمومية"³.

"يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها كل الاحتياطات الضرورية، وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أي كارثة أو حادث.

وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا.

¹ - أنظر: المادة 05 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج.ر.ج، مؤرخة في 30 سبتمبر 1975، عدد 78، ص 990.

² - أنظر: المادة 114 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج، مؤرخة في 29 فبراير 2012، عدد 12، ص 19.

³ - أنظر: المادة 2/88 من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج، مؤرخة في 03 يوليو 2011، عدد 37، ص 15.

كما يأمر ضمن نفس الأشكال بهدم الجدران والعمارات والبنائيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي¹.

كما نصت المادة 94 على: "في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يلي:

-السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

-التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، وتنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.

-السهر على التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.

-السهر على المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي والمعماري².

ثانياً: التعريف التشريعي للمدينة.

يعرف الدكتور محسن عبد الصائب المظفر والدكتور عمر الهاشمي يوسف المدينة بأنها عبارة عن "مجتمع طبيعي يتكون من منازل وطرقات وهي تركز للمبادلة والتجارة وفيها مجتمع له حجم معين وكثافة معينة"³.

¹ - أنظر: المادة 89 من القانون، رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 03 يوليو 2011، ج.ر. 37، ص 14.

² - أنظر: المادة 94 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 03 يوليو 2011، ج.ر. 37، ص 16.

³ - أنظر: الهاشمي يوسف عمر، محسن عبد الصاحب الطفر، جغرافية المدن، ط2، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص 13-15.

أما الدكتور فؤاد بن غضبان يعرفها بأنها عبارة عن "مجتمع معتبر من السكان والبيانات في مجال جغرافي محدود، حيث تتمحور الحياة حول نفس التنظيم الاقتصادي والثقافي، حيث تتمركز الأنشطة ويغلب عليها طابع التجارة والخدمات والصناعة، كما أن البنايات تشكل نسيج مستمر وتعيش في ديناميكية مستمرة فهي عبارة عن نظام بيئي ينمو ويتطور، ويتغير أيضاً"¹.

هذا ولابد من الإشارة إلى أن تعريف المدينة كوحدة أو خلية أو ظاهرة يحمل عدد غير منته من التعريفات في مختلف العلوم، وبالنظر لأهم الزاوية التي ينظر منها للمدينة، ونحن هنا قد اختصرنا على التعريفات المهمة منها، والتي تفي بالغرض وذلك حتى يتسنى لنا تعريف الضبط الإداري العمراني وذلك بالتنسيق مع مجموعة التعاريف التي أوردناها والمتعلقة بالضبط الإداري وكذا الطابع العمراني.

بعد أن اعترفت السلطات العمومية بمفهوم المدينة، تم إصدار عدة نصوص قانونية سمحت في مجموعها بوضع إطار قانوني متكامل لتعريف المدينة بمختلف أصنافها بما فيها المدن.

عرف القانون 02-08 المتعلق بإنشاء المدن الجديدة وتصنيفها وتهيتها في مادته الثانية: "تعد مدناً جديدة كل تجمع بشري ذي طابع جغرافي ينشأ في موقع خال أو يستند إلى نواة أو عدة نوى سكنية موجودة"².

أما القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة فقد نص في مادته الثالثة "يقصد بالمدينة كل تجمع حضري ذو حجم سكاني يتوفر على وظائف إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية"³.

¹ - أنظر: بن غضبان فؤاد، المدن المستدامة والمشروع الحضري نحو تخطيط استراتيجي مستدام، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص 135.

² - أنظر: المادة 02 من القانون رقم 02-08 المؤرخ في 8 ماي سنة 2002، المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيتها، ج.ر.ج بتاريخ 14 ماي سنة 2002، العدد 34، ص 04.

³ - أنظر: المادة 03 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر.ج، مؤرخة في 12 مارس 2006، عدد 15، ص 18.

وتم صدور مرسوم تنفيذي رقم 17-94 المؤرخ في 26 فبراير 2017، يتم المرسوم التنفيذي رقم 07-05 المؤرخ في 8 يناير 2007، العدد 14، ص 03 والمتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره.

وبهذا قد وضع المشرع الجزائري تعريفاً للمدينة وفقاً لمنظوره الخاص والذي على ما يبدو يرتكز على معيارين هما:

- معيار حجم السكان.

- المعيار الوظيفي للمدينة .

بعد استكمالنا التعريف التشريعي للضبط الإداري وكذا تعريف المشرع للمدينة.

ثالثاً: تعريف الضبط في التشريعات المقارنة.

ومن خلال التتبع للتطور التشريعي للقوانين الفرنسية في مجال المحافظة على النظام العام، نجد أن المشرع الفرنسي هو أيضاً لم يتعرض لتعريف الضبط الإداري، وإنما تناول أغراضه وهو ما أشارت إليه المادة 50 من المرسوم الصادر بتاريخ 14 ديسمبر 1789، والتي تنص على اختصاص السلطات البلدية بقولها: يقع على عاتق السلطات البلدية أن تجعل السكان يتعممون بمزايا ضبط حسن وخاصة النظافة والصحة والأمن في الشوارع والأماكن والمنشأة العامة.

= تشير المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 07-05 إلى ما يلي: "يكلف المرصد الوطني بما يأتي:

- تطوير أنماط جديد للتسيير من شأنها مساعدة الدولة والجماعات الإقليمية على تحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتمكين دور المدينة في التنمية المستدامة.

- إعداد أو تكليف من يعد كل الدراسات والتقديرات والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات المتعلقة بالمدينة لاقتراح كل تدبير من شأنه ترقية السياسة الوطنية للمدينة.

- اقتراح كل تدبير يرمي إلى التكفل بتوجهات تطور المدينة.

- توجيه وتنسيق كل التدخلات قصد ضمان وظائف المدينة وترقيتها.

- رصد التطور والهيكلة الحضرية للمدينة ووظيفة واستعمال الفضاءات العمومية واستعمال العقار الحضري وتحليل توجهات ذلك واقتراح كل التدابير أو البرامج الموجهة إلى تحسين ظروف معيشة المواطنين داخل المدينة.

ولعل الصورة الأدق والتي توضحها المادة 97 في فقرتها الأولى من قانون الصادر في 05 أبريل 1984 تنص على أن: "هدف الضبط الإداري البلدي خصوصا النظام والأمن والصحة العمومية"¹.

والتصور الذي يراه التشريع الفرنسي أن حصر سلطة الضبط في مفهوم عام يجعل تناقض مع المهام الموكلة إليه في حفظ النظام العام.

أما المشرع المصري فيبدأ من صدور الأمر العالي للعام 1894، والذي ينص على اختصاص البوليس "المحافظة على النظام والأمن وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأعراس والأرواح والأموال، وتنفيذ ما تفرضها عليها القوانين واللوائح من واجبات"، وهي بذاتها الاختصاصات التي تناقلتها كل قوانين الضبط المتعاقبة².

وبالتطور للأحكام والقواعد الخاصة في القانون الإداري المصري، نجد أن معظم النصوص خصوصاً القانون رقم 109 الصادر سنة 1971 والذي ينص على اختصاص هيئة الشرطة في المحافظة على النظام العام والأموال³.

رابعاً: الطابع العمراني.

لم يتم المشرع بتعريف الطابع العمراني من خلال النصوص القانونية والتنظيمية، غير أنه وفي العديد من النصوص أشار إلى ضرورة احترامه عند إعداد الرخص والشهادات المتعلقة بالبناء والهدم والتجزئة، وأشار إلى محتويات هذا الطابع، فتشير المادة 94 الفقرة 4- 5 في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على وجه الخصوص بـ:

¹ - أنظر:

- عادل السعيد محمد أبو الخير، طبيعة سلطة الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي، القاهرة، سنة 1993، ص 78.
- عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 83.

² - أنظر: قدرى عبد الفتاح الشهاوي، السلطة الشرطة ومناطق شرعيتها جنائياً وإدارياً، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 1973، ص 53، 54.

³ - أنظر: عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، المرجع السابق، ص 63.

- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات، في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري¹.

أما من خلال المرسوم التشريعي رقم 94-07 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة الهندسة المعمارية، فقد أشار إليه من خلال تعريف الهندسة المعمارية، هي التعبير عن مجموعة من المعارف والمهارات المجتمعة في فن البناء، كما هي انبعاث لثقافة ما وترجمة لها. وتعد نوعية البناء وإدماجها في المحيط واحترام المناظر الطبيعية والحضرية وحماية التراث والمحيط المبني ذات منفعة عامة².

إن عنصر الطابع العمراني يوفر خصائص وسمات وعناصر شكلية ووظيفة وبيئية أو لونية أو علاقة مكانية أو هندسية أو غيرها موجودة وتكرر في العمل المعماري، مما يعمل على إضفاء نوع من الوحدة التشكيلية في ذلك العمل، ولكن هذا لا يعني أن وجود طابع معماري ضمان لوجود هوية معمارية، لأن الهوية المعمارية لا تأتي إلا انعكاسا للهوية الثقافية للجماعة المقصودة في الخدمة و العمل المعماري³.

وفي تعريف آخر هو مجموعة السمات والقيم الجمالية التي يعبر عنها المبني، وتعطيه شخصية مميزة معبرة عن قوميته وكذا شخصية المعماري الذي قام بتصميم البناء⁴.

¹ - أنظر: المادة 4/94 و5 من قانون 11-10 المتعلق المؤرخ في 03 يوليو 2011، ج.ر.ج 37، ص 16.

² - أنظر: المادة 02 من المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18 مايو 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج.ر.ج، مؤرخة في 25 مايو 1994، عدد 32 المعدل بالقانون 04-06 ج.ر.ج 51 المؤرخة بتاريخ 18 أكتوبر 1995، ص 09.

³ - أنظر: أحمد السيد الزيات، الطابع العمراني لمدن القناة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العمارة، قسم العمارة، كلية الفنون الجميلة، جامعة الاسكندرية، دون سنة، ص 05.

⁴ - أنظر: محمد إبراهيم جمعة، الطابع المعماري والشخصية المعمارية، مجلة عالم البناء، عدد 46، القاهرة، ص 05.

ومن خلال هذين التعريفين يتضح لنا أن الطابع المعماري المميز والواضح المعالم في الحقيقة محصلة ونتاج أربعة عناصر هامة يجب أن توضع دائماً في الحسبان وهي:

(1)-العوامل المناخية والطبوغرافية أهمها درجة الحرارة، الرطوبة، وحركة الشمس، والرياح، والتضاريس.

(2)- العوامل الاجتماعية: أبرزها القيم الروحية والدينية والعادات والتقاليد ومستوى الدخل ونوعيته ومصدره.

(3)-التراث الثقافي: وهذ حصيلة تفاعل وتطور ثلاث جوانب أساسية في حياة أي مجتمع على مر العصور التاريخية المختلفة، وهي العادات والتقاليد والتراث الفني¹.

(4)- مواد البناء الطبيعية المحلية ويقصد بها المواد الطبيعية التي يتم صقلها وتشكيلها وتصنيعها لتوظيفها في عملية البناء والخلق المعماري مثل الرخام والحجر².

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الإداري في مجال العمران.

إن المعنى العام للضبط الإداري بصورته التقليدية يجعل من تحديد الطبيعة الوظيفية للضبط الإداري من أحد أهم الأمور غاية في الصعوبة، وذلك إذا ما نظرنا إلى الطبيعة التي يتميز بها هذا الجهاز من جهة باعتباره وسيلة تتميز بالقوة، ومن جهة اتصالها بالأفراد تجعله أداة قيد تزيد الأمر تعقيداً في وضع مفهوم يحدد هذه الطبيعة القانونية³، وعليه معظم التشريعات لم تقم بوضع تعريف محدد واكتفت بالحديث فقط عن أغراضه وأهدافه ومدلولاته، وتركزت المجال للفقهاء الذي اختلف بدوره الفقهاء أيضاً في تحديد هذه الطبيعة القانونية للضبط الإداري، الأمر الذي يطرح التساؤل التالي:

¹- أنظر: الهاشمي يوسف عمر، محسن عبد الصاحب مظفر، المرجع السابق، ص13.

²- أنظر: بن غضبان فؤاد، المرجع السابق، ص153.

³- أنظر: محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1979، ص 18، 19.

هل يمكننا القول بأن سلطة الضبط الإداري العمراني تؤدي طبيعة إدارية محايدة ومنفصلة لا ترتبط بالحكم أو السلطة الحاكمة؟ أم يتعداها إلى كونه ذو وظيفة سياسية تؤديها السلطة السياسية للتعبير عن الطبقة الحاكمة؟ أم هو وظيفة مرتبطة بالحكم أو هو أحد سلطات الدولة التي تهدف للحفاظ على النظام العام دون مراعاة لأي معوقات كيف ما كان إتصالها بالأفراد؟.

الأمر الذي نجده واضحا في أحكام القضاء، خصوصا الفرنسي والمصري على تأكيد الطبيعة الإدارية لتدابير الضبط الإداري في جميع مدلولاته التقليدية، أو الحديثة حتى في حالة عدم افصاح المشرع عنها بنص صريح¹.

فنجد على سبيل المثال ما ورد في قضاء مجلس الدولة المصري، حيث أخضع المجلس لرقابة القرارات الإدارية والتي تأخذ طابع وأغراض وأهداف وبواعث يكون جوهر السياسة حاضرا فيها، ولعل أبرز مثال على ذلك قضاؤه بالنسبة لقرارات اعتقال المواطنين من يدخل في إطار حالة الطوارئ، وزيادة على ذلك تلك القرارات الجمهورية والتي تعرف الحراسة على المواطنين وقرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، وهو في الأصل ذا معنى سياسي محض.

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد حكم ببطلان حكم القضاء الإداري بالنسبة لقرارات الضبط الإداري، بهدف محاياة حزب سياسي أو تفضيل تجمع سياسي على غيره².

يفهم من ذلك إن تجسيد سلطة الضبط على أنها خدمة عامة دون سواه يؤدي إلى تحقيق العلاقة بين الشعب والبوليس، بحيث لا يستطيع رجل البوليس أن يحقق واجباته التي تلزمه بها وظيفته من أنه رجل في خدمة المواطنين³.

¹ - أنظر: محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها (دراسة في القانونين الفرنسي والمصري) دار النهضة، القاهرة، مصر، سنة 1989 ص 50.

² - أنظر: محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 52.

³ - أنظر: عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في تنظيم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، ص 26 و 27.

فلما كان العمران أحد عناصر الضبط الإداري، استوجب البحث عن الطبيعة القانونية باعتباره يشارك السلطات العامة الأخرى في خصائصها المتميزة، وعليه يمكننا تفصيل ما أجملناه بالنسبة لآراء الفقه وفق لثلاثة فروع:

- الضبط الإداري العمراني سلطة إدارية محايدة.

- الضبط الإداري العمراني سلطة سياسية.

- الضبط الإداري العمراني سلطة من سلطات الدولة.

الفرع الأول: الضبط الإداري العمراني سلطة إدارية محايدة.

يرى بعض الفقهاء بأن الضبط الإداري سلطة قانونية محايدة الغرض منها حماية فكرة النظام العام في المجتمع لجميع مدلولاتها، بحيث لا يمكن القول بأنها سلطة سياسية إلا إذا انحرفت في استعمال صلاحياتها وطغى عليها جانب حماية السلطة بدل عن المجتمع¹.

والمتمثل لهذا الجانب يرى خطورة انحراف الضبط إلى السياسة وتطور فكرة المصالح العليا للدولة، وهي فكرة تناقض وظيفة النظام العام، هذا الرأي ذهب إليه الفقيه أولمان حيث اعتبر أن الضبط الإداري هو عبارة عن وظيفة إدارية محايدة تمارس سلطاتها في حدود القانون، ويذهب أيضا بأنه لا يمكن توفير السكنية للمجتمع بأنها حماية لسكنية الحاكمين، كما لا يصح أيضا حماية النظام العام على أنه حماية لنظام سياسي مستقل عن أفراد المجتمع².

¹ - أنظر:

- د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، 1984، ص 363.

- محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال حرية الاجتماعات العامة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1993، ص 33.

- حسام مرسى، سلطة الإدارة في مجال الضبط - دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 113.

² - أنظر: عادل السعيد أبو الخير، طبيعة سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 94.

ويرى الدكتور محمود عاطف البنا في هذا السياق أيضا أنه فكرة الضبط هي فكرة قانونية محايدة يمكن أن تصبح فكرة سياسية في حال انحرافها عن المبدأ العام وانحرافها إلى تحقيق خدمة نظام سياسي معين، وهو يحدث في أعتى الديمقراطيات الحديثة وذلك بوضع قيود على فكرة الحرية من أجل حماية نظامها السياسي والاجتماعي من أي أنشطة أو اتجاهات فكرية، بحيث لا يجوز مطلقا أن تسخر سلطة الضبط من أجل خدمة مصالح سياسية بعيدا عن مقتضيات أمن الجماعة ونظامها المادي¹.

ويرى بعض الفقه أن ممارسة سلطة هي عملية محايدة تماما باعتبارها أداة تتصرف إلى حماية الأوضاع الرتيبة لحياة المجتمع، وإذا كان ذلك هو البعد فلا ينبغي أن يفهم على أنه حماية لنظام سياسي معين بعيدا عن نظام المجتمع أو مصالح طائفية أو فردية متميزة عن مصلحة الجماعة يمكنها أن تتسلخ عن فكرة النظام العام للمجتمع².

ويذهب جانب آخر في الفقه الفرنسي إلى أن هذه الأعمال لا تعد أن تكون عملا إداريا تخضع لرقابة القاضي الإداري³.

ويفهم من خلال هذا الاتجاه أن قانون العمران يحمل طبيعة إدارية تنظيمية وقواعده من النظام العام تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد، والمتمثلة في الحق في السكن وبين المصلحة العامة العمرانية بكل مقتضياتها، وذلك من خلال ما تفرضه الإدارة من ترخيص لاحترام هذه القواعد، فهي قواعد تفرض عقوبات على مخالفتها⁴.

¹ - أنظر: . محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص 363.

أنظر: محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص 53.

³ - أنظر: عادل السعيد أبو الخير، طبيعة سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 95.

⁴ - أنظر: بلكعبيات مراد وقيشو يوبا، الإطار القانوني لمخالفات التهيئة والتعمير في الجزائر، مجلة تشريعات التعمير والبناء تصدر عن جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر، العدد 02، لسنة 2017، ص 47.

الفرع الثاني: الضبط الإداري سلطة سياسية.

ويذهب أنصار هذا الاتجاه أن الضبط الإداري وإن كان أعمال تصدره الإدارة إلا أنه ينتهي إلى ما يعرف بأعمال السيادة، وهو ما يجعل بينها وبين رقابة القضاء حاجزا ومنأى يعيق عمله في الرقابة، الأمر الذي يعزز من فكرة دوره السياسي، فالنظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية واجتماعية يزداد تركيزه في الحماية بكل ما يتصل بالسلطة السياسية، وإذا كانت فكرة النظام العام في مدلولاتها الثلاث السكينة العامة والصحة والأمن العام هو من مظاهر سلطة الحكم¹.

ويرى الدكتور محمد عصفور بأنه عمل يقوم بين السلطة الحاكمة في حماية النظام العام منبثقا من فكرة سياسية واجتماعية، هذه الفكرة ينبغي عدم المساس بها لتوقي أي اختلال قد يكون محتملا من شأنه الإضرار بمصالح الحكم، وفي حالة حدوثه فإنه من الطبيعي ضرورة فرض قيود تستغل الدولة سلطاتها الضبطية أو البوليسية، تبعا لأغراض سياسية من منطلق أن الحرية ليست مجردة تمارس من فراغ، وإنما هي عبارة عن مجموعة من الحقوق السياسية تمارس الغرض والهدف منها عدم مخالفة هذه السياسة الأمر الذي يتنافى وأي وظيفة أخرى².

وفي الفقه الفرنسي نجد ما أورد الفقيه برنارد والذي عبر أنه لا يمكن تصور قيام نظام عام سياسي دون وجود سلطة ضبط ذات طبيعة سياسية محضة.

ويضيف جانب آخر أن الضبط الإداري حالة خاصة يمكن اعتبارها سلطة رابعة من سلطات الدولة بجانب السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لا تحمل غير مسمى ومعنى الوظيفة السياسية.

¹ - أنظر: محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة، مصر، ص 431 و432.

² - نقلا عن: محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، مرجع سابق، ص 22.

ويضيف براترد ضرورة الاعتراف لحماية النظام العام ومقومات الجماعة السياسية خصوصا تلك المتعلقة بمقومات الدولة، والتي تستدعي بحكم طابعها السياسي والأساسي حماية دقيقة باسم النظام العام، ومن جملة هذه الأمور:

- 1) حفظ وحماية الدساتير باعتبارها مظهرا من مظاهر الدفاع عن النظام العام، وأي اعتداء يعتبر عامل مؤدي إلى الفوضى والاضطرابات.
- 2) حماية المصلحة؛ يتعين الدفاع عن المؤسسات وخاصة التي تحمل الطابع العام للدولة مثال الشكل الجمهوري للحكومة أو أي تنظيم منتهج من قبل الحكومات.
- 3) الانتخابات؛ تعتبر من أبرز مواضيع النظام العام وصدور النصوص التشريعية المنظمة لذلك لا يجوز بأي حال من الأحوال مخالفتها.
- 4) المؤسسات ذات الطابع الدفاعي والعسكري تكون جزء من مقومات النظام العام.

كما ذهب أيضا باسكو إلى أن الضبط الإداري يحمل طبيعة سياسة باعتباره يمس عناصر السيادة للدولة، بحيث أنه إذا كان حق الإدارة هو حق التنظيم والتوجيه فإن سلطة الضبط عملها، هو حق الرقابة وحق الدفاع ووسيلة من وسائل الإكراه البدني والتي تلجأ إليها الدولة للدفاع عن وجودها، كما أن الصفة السياسية للضبط في أي قطاع سياسي تتمثل في التنظيم ودعم هذه السلطة¹.

ومن خلال ما تقدم فإن هذا الاتجاه تم انتقاده، بحيث أن الفهم الخاص لطبيعة الضبط كسلطة سياسية لوحدها دون مظهرها القانوني يشكل خطورة لأنه يعهد للسلطة التنفيذية في مجال تنفيذ القوانين، وبذلك يفسح المجال لفكرة أعمال السيادة والتي يجعل منها أعمال مشروعة.

¹ - أنظر: رأفت فودة، مصادر المشروعية الادارية ومنحنياتها - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص105.

الفرع الثالث: الضبط الإداري سلطة من سلطات الدولة.

والفكرة التي ينطلق منها هذا الاتجاه أن الضبط الإداري يعتبر سلطة عامة بالمفهوم الإداري، وما يعزز ذلك هو توفر عناصر ومكونات السلطة العامة. وإذا كانت السلطة تعني أساسا التعبير عن إرادة عامة، فهي خدمة نشاط ما بتعبير آخر تلك الإدارة التي تتصرف إلى نشاط عام ويقوم بها مكلف بعمل ضبطي، ومن هذا يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أنه يجب توافر مجموعة من المقومات لكي نقول بأنها سلطة من سلطات الدولة:

- أن ينص عليها الدستور بحيث يعترف لها بضبط السلطة ويحدد لها اختصاصها .
- أن يكون الغرض منها تحقيق مصلحة عامة والمقصود بأن يكون الهدف منها عام وليس تحقيق أهداف فردية.
- القدرة على ممارسة سلطاتها وأن تكون قادرة أيضا على تنفيذ هذه السلطات على وجه الحقيقة؛ بمعنى القدرة على الممارسة من خلال الآليات والهيئات المعدة لذلك.

ومن منظور أنصار هذا المذهب أن المصلحة العامة لا تمارس أعمالها لأغراض ذاتية ولحسابها، وإنما بقصد تحقيق هدف أساسي هو الصالح العام، وأن مشروعية أعمال الإدارة هي حبيسة السياج الحصين والمتمثل في فكرة المصلحة العامة، الذي يفسر قول الدكتور **طعيمة الجرف** هو مضمون ومعنى المصلحة العامة لا يتعدى أن يكون الغاية من التصرف القانوني وقت الإلزام واتصافه بمعنى الإلزام في مضمونه¹.

ويرى الدكتور **عادل السعيد أبو الخير**: أن تحديد الطبيعة القانونية للضبط من أكثر الأمور صعوبة، بحيث أنه يتعين علينا أن نميز النظم الديمقراطية وما عداها من نظم أخلاقية وشمولية، ففي النظم الديمقراطية تتجه لسيطرة مبدأ الحرية، والتي تكون في مرتبة الصدارة دون غيرها من القيم كونها حقيقة مطلقة وليست أمر يخضع للبشرية.

¹- أنظر: محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، مرجع سابق ص 22.

فوسيلة الضبط في النظم الديمقراطية لا تشكل أمراً معاد أو مقابل للحرية بل تعد وسيلة أو هدف لتهيئة المناخ الذي يتيح للأفراد ممارسة هذه الحرية، فهي بمثابة العامل المنظم لها ولعل خير دليل لذلك هو أن ترك الأفراد يمارسون حرياتهم دون قيد هو دعوة مباشرة للفوضى¹.

وعليه فإن سلطة الضبط الإداري ذات وظيفية مكملة فهي أداة تبغي الصالح العام دون غيره، وليس أداة لمصلحة الحاكم وأمنه، ومتى تحقق ذلك أدت القاعدة القانونية دورها في تحقيق الأمن والخير على جميع أفراد هذا المجتمع، والتطبيق السليم لتنظيم الديمقراطية يتميز بقيم الانتماء للجماعة، وليس التفرغ لحماية قيم الحاكم والدفاع عنه.

أما كونها سلطة قانونية محايدة لا تتجاوز حدود فكرة قانونية، هي حماية النظام العام بمدلولاته وتمارس في إطار الضوابط والضمانات التي تضمن عدم الانحراف والتجاوز لحدودها.

ومما سبق يمكننا أن نستخلص من خلال القواعد العامة للضبط الإداري، الطبيعة القانونية لسلطة الضبط في مجال العمران، فنجد المشرع الجزائري من خلال التعريفات للضبط الإداري، قد أتجه إلى المبدأ الذي ذهب إليه المشرع الفرنسي والمصري، وذلك بتحديد الأغراض الخاصة بالضبط ومدلولاته، الأمر الذي لا يمكن من إسقاط العناصر الثلاث للطبيعة القانونية للضبط في مجال العمران، فنجد سلطة قانونية محايدة تنظم مجال العمران، نذكر على سبيل المثال أن القوانين والنصوص التي تنظم مجال العمران تدخل في إطار النسق الإداري، فالإدارة هي المختصة بإصدار التراخيص بدءاً من انطلاق عملية البناء إلى غاية النهاية، واستخراج شهادة المطابقة بالنسبة للمواصفات الموجودة في رخصة البناء.

فعملية الضبط هي عمل إداري محايد، لا يمكن لسلطة أن تتدخل في إدراج تعديل، أو إلغاء غير منصوص عليه داخل هذه القواعد القانونية، ولا يمكن اعتبار سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي لسلطة سياسية بالنسبة للرخص الممنوحة من قبله للأشخاص طالبي البناء، فهو

¹ - أنظر: عادل السعيد أبو الخير، طبيعة سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 102.

يمثل صفة الدولة في الترخيص والهدم ومنح جميع الرخص المتعلقة بالبناء، اعتبار للسياسة وخدمة المصالح الخاصة للحاكم في هذا المجال، فسلطة الضبط في مجال العمران امتداد لتحقيق أغراض الضبط سواء تعلق الأمر بكونه فكرة قانونية أو سياسية أو سلطة من سلطات الدولة، فالهدف المتفق عليه هو حماية النظام العام.

المطلب الثالث: خصائص الضبط الإداري العمراني.

يتميز الضبط الإداري بمجموعة من الخصائص يمكن تقسيمها وفقاً لما يلي، الفرع الأول الصفة الوقائية، أما الفرع الثاني فتعرضنا الصفة التقديرية، أما الفرع الثالث فتعرضنا للصفة السيادة، أما الفرع الرابع فتعرضنا للصفة الانفرادية..

الفرع الأول: الصفة الوقائية للضبط الإداري العمراني.

يتميز الضبط الإداري بالصفة الوقائية، فهو يدرأ المخاطر على الأفراد أي أن السلطات المختصة باتخاذها قرارات في مجال الضبط الإداري العمراني، تهدف في قراراتها إلى المنع من الوقوع بالاضطرابات والإخلال بالنظام العام؛ أي أن هذه القرارات الضبطية تأخذ مسبقاً في الحسبان تأمين النظام العام في الاضطرابات؛ أي هي إجراءات وقائية وهذا معناه تجنب وقوع المخالفات وذلك بتنبه المواطنين بالأعمال والتصرفات التي تمنع القيام بها¹.

فالإدارة في مجال إصدار رخص البناء تمنح رخص البناء في حالات محددة ويكون إما لإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء، وعليه فلا يعد ترخيصاً بالبناء أي شكل من التصرفات القانونية التي لا تتم في ضوء قرار إداري وفي الحالات السالف ذكرها،

¹ - أنظر:

- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص 494.
- عمار عوابدي، القانون الإداري - ج2 - النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، 2008، ص 11.

تفرض الرخصة قبل البناء من أجل أن لا يفسح المجال للأفراد لإقامة بنايات دون رخص، ووضع الإدارة تحت أمر الواقع لإجبارها على منح تراخيص بعد ذلك.

إذ أن ضمان احترام قواعد العمران والمحافظة على الطابع العمراني للمدينة، يقتضي صدور رخصة بناء من سلطة إدارية مختصة، وبعد المرور بإجراءات تمكن الإدارة من القيام بدراسة تنظيمية وفنية للبناء المزمع إقامته وليس بعد إقامته.

كما أن الصفة الوقائية نلمسها في رخصة الهدم، حيث تمنح هذه الرخصة للمستفيد ويخول له بموجبها إزالة بناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعا في مكان مصنف أو في طريق التصنيف أو عندما تكون البناية الآيلة للهدم سندا لبنايات مجاورة¹.

وعليه فالزام الفرد بالحصول على الرخصة قبل الشروع في عملية هدم، مثل هذه البنائات مرده أن هدم مثل هذه البنائات من شأنها أن تمس بهذه الأصناف من البنائات التي فرض المشرع على الإدارة ضرورة احترامها في إطار ما سمي بالمحافظة على الطابع العمراني للمدينة.

الفرع الثاني: الصفة التقديرية للضبط الإداري العمراني.

هذه الصفة هي ناتج طبيعي من صفتي الانفرادية والسيادة التي تتصف بهما سلطة الضبط الإداري العمراني، ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات والأوامر الضبطية من حيث الزمان والمكان والقوة، وعندما تقدر أن عملاً ما سينتج عنه خطراً تعين عليها التدخل بكيفية ما قبل وقوع ذلك الخطر، تحقيقاً للصفة الوقائية التي يتميز بها الضبط الإداري العمراني وبغية الحفاظ على غرض النظام العام²، وتتجلى هذه الصفة في رخصة البناء

¹ - أنظر: المادة 60 من 90-29 ج.ر.ج عدد 52 ص 1652، المعدل والمتمم بالقانون 04-05 ج.ر.ج. عدد 51 ص 03 والمادة 61 من الأمر التنفيذي 15-19 ج.ر.ج. عدد 07 ص 19 المعدل والمتمم بالقانون 20-342 ج.ر.ج عدد 71، ص 14.

² - أنظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 494.

وذلك بعد انتهاء الإدارة من دراسة الطلب والتحقيق في الملف فيتعين على هذه الجهة الإدارية المختصة إصدار قرارها والذي قد يكون قرار بالموافقة على منح الرخصة أو قرار برفض منح الرخصة أو قرار بتأجيل منحها، أو سكوت الإدارة تماماً، إذ تملك الإدارة سلطة تقديرية في حالات الرفض الاختياري وليس الوجوبي الذي نصت عليه أحكام المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 176.

ومن هذه الحالات الاختيارية ما نصت عليه المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 الملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19، في حالة كون مشروع البناء واقعاً في بلدية ليس بها مخطط شغل الأراضي أو وثيقة تحل محله، وكان مشروع البناء غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير أو للتوجيهات المنصوص عليها طبقاً لأحكام القواعد العامة للتهيئة والتعمير¹.

وأساس هذه الصفة التقديرية مقتضيات السلطة العامة التي أعترف بها المشرع للإدارة، فالإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في الحالات التي يترك فيها للإدارة حرية تقدير الظروف الواقعية التي تواجهها، فيكون لها الحق في أن تتدخل بإصدار القرار أو اللائحة التنظيمية أو امتناعها عن التدخل، وفي هذه الحالة لا تصدر الإدارة أي قرار، كما يكون لها إذا رأت أن تتدخل أن تختار بكل حرية نوعية القرار الذي تراه مناسباً لهذه الظروف الواقعية.

ويوجد إعتبارين أساسيين لتبرير ضرورة تمتع الإدارة بقدر من السلطة التقديرية:

¹ - أنظر: المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر.ج، مؤرخة في 01 يونيو 1991، عدد 26. الملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر.ج، عدد 7.

وقد تم تعديل المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020.

الأعتبار الأول: ليس من الممكن على المشرع وهو يضع القواعد العامة المنظمة للمجتمع أن يحيط مقدماً وبطريقة مسبقة بكافة الحالات التطبيقية المختلفة. وهذا قد يكون نظرياً ممكناً ولكن في بعض المجالات يكون غير مستحيلاً، ومن هنا يتوجب للمشرع وضع الضوابط والقواعد العامة ويترك للإدارة حرية التصرف بقدر من التقدير، لأنها أقدر على ذلك بحكم اتصالها بالواقع اليومي وبالمشكلات وأن تواجه الأمور بالوسائل المناسبة والملائمة¹.

الأعتبار الثاني: ليس من ضروريات المصلحة العامة أن تصبح الإدارة مجرد آلة تقوم بالتنفيذ الحرفي والتلقائي لأوامر المشرع، وهذا في الحقيقة يعد قتلاً لروح المبادرة والابتكار لدى الجهاز الإداري وبلا شك يضر بالمصلحة العامة للمواطنين، لأن الإدارة هي ذراع الدولة في البناء والتعمير، ولن تستطيع القيام بهذه المسؤوليات بدون قدر من الحرية والتقدير في اختيار الوسائل التي تراها ملائمة لتحقيق المصالح والأهداف العامة المرجوة².

الفرع الثالث: الصفة السيادية للضبط الإداري العمراني:

إن من مظاهر ممارسة الصفة السيادية والسلطة العامة في جميع الدول، يشمل فيما خول المشرع لسلطات الضبط الإداري العمراني من إمكانية تحديد وتقييد وتنظيم حقوق وحرريات الأفراد دون مشاركتهم بهدف حماية النظام العام، ومن السلطات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري والتي تشكل امتيازات السلطة العامة هي قدرتها على التنفيذ المباشر لقراراتها دون الرجوع للقضاء مسبقاً، حيث هو صاحب الاختصاص الأصلي ولكن المشرع سمح للإدارة المختصة بممارسة هذا الاختصاص تعبيراً عن مظهر السيادة والسلطة، كما سمح لها كذلك

¹ - أنظر: محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، د.ط، سنة 2005، ص 591.

² - أنظر: محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 591 و592.

باستعمال القوة العمومية لتنفيذ قراراتها الضبطية عند امتناع الأفراد المخاطبين بتلك القرارات الامتثال والخضوع لها¹.

وتعد الرخص والشهادات التي منح المشرع الإدارة سلطة إصدارها وسائل قانونية إدارية لممارسة الرقابة القبلية ، كما أنها في مجملها وسائل وقائية تمارس الإدارة من خلالها سلطات الضبط الإداري العمراني بهدف الحفاظ على النظام العام والصحة العامة وحماية النظام البيئي، ولذلك تقوم بتقييد حقوق وحرية الأفراد لتراعي هذه الأغراض الضبطية، أما الأصل في عملية الهدم حرية الأفراد في هدم بناياتهم مطلقا متى شاءوا دون حاجة إلى ترخيص، بينما الاستثناء في ذلك هو إلزامهم بضرورة الحصول على رخصة الهدم.

كما أن هذه الصفة تتضح في شهادة المطابقة، والتي يهدف المشرع من فرضها على الأفراد من أجل تنظيم عملية البناء والتشييد والمحافظة على نسق عمراني متجانس، وهي تعد وسيلة وقائية رقابية بعدية لملائمة البناء.

الفرع الرابع: الصفة الانفرادية للضبط الإداري العمراني.

إن سلطة الضبط الإداري العمراني التي تظهر بشكل قرارات ضبطية تأخذ في جميع الحالات شكل الإجراءات الفردية؛ أي شكل أوامر من قبل سلطات الضبط الإداري، أي تنتج آثارها القانونية بإدارة السلطة الضبطية دون أن يكون لإرادة الأفراد دور في هذه الآثار القانونية لتلك القرارات، وعليه فإن موقف الأفراد هنا هو الانصياع والامتثال لجملة هذه الإجراءات وفقاً للقانون وتحت رقابة القضاء².

¹ - أنظر: ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر سطييف الجزائر، سنة 2010، ص147.

² - أنظر: عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 378.

أما في مجال رخصة البناء فأنها تمنح بموجب قرار قبل الشروع في البناء، فتفرض الرخصة على الأفراد قبل البناء من أجل ألا يفسح المجال للأفراد لإقامة أبنية دون رخص، ووضع الإدارة أمام أمر الواقع لإجبارها على منح التراخيص بعد ذلك. وأن يكون للأفراد إرادة في منح هذه التراخيص وهذا منافي للصفة الانفرادية للضبط الإداري العمراني، إذ منح المشرع هنا سلطة إصدار الرخص للإدارة دون الأفراد¹.

كذلك المجال بالنسبة لرخصة الهدم لا تصح أعمال الهدم، إلا إذا كانت استنادا إلى قرارات إدارية صادرة عن السلطة المختصة وفقاً للشروط والأحكام المحدد في القانون، فرخصة الهدم تفرض على الأفراد قبل القيام بعمليات الهدم في الأماكن التي حددتها المادة 61 من المرسوم 91-175².

كما تظهر هذه الصفة في رخصة التجزئة والتي تعد كذلك قراراً من قرارات سلطة الضبط الإداري العمراني الفردية، فهي وسيلة قانونية إدارية لممارسة الرقابة الفعلية التي تسبق عمليات البناء.

¹ - أنظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 494.

² - حيث نصت المادة 61 من المرسوم التنفيذي 91-175 على أنه: "لا يمكن القيام بأي عملية هدم جزئية أو كلية لبنانية دون الحصول مسبقاً على رخصة الهدم وذلك عندما تكون هذه البناية واقعة في مكان مصنف أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية، طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، أو عندما تكون البناية الأيلة للهدم سندا لبنايات مجاورة ج.رج عدد 26، ص 972.

المبحث الثاني: مجالات وأهداف الضبط الإداري في مجال المحافظة على الطابع العمراني

يتميز الضبط الإداري كونه ينقسم إلى عام وخاص بحيث يمتاز هذا الأخير بتنظيم النشاطات بواسطة السلطة الإدارية المختصة، ولعل أبرز هذه الموضوعات تلك المتعلقة بتنظيم المباني والعمران والتهيئة العمرانية وتتمثل في منح تراخيص لأعمال البناء المختلفة.

ولعل الغاية التي يرى المشرع من خلالها وضع قوانين خاصة بالبناء والتعمير، تهدف إلى نفس الأهداف الخاصة بالضبط الإداري التقليدي، فالهدف من وضع هذه القوانين والمجالات الخاصة بالضبط، تنصب أساسا على ضمان المعايير المتطلبة لسلامة الأمن والصحة والسكينة العامة والتخطيط ووضع المخططات الخاصة بالتهيئة والتعمير، تضمن الاستخدام والتحكم الأمثل في العقار، الأمر الذي يضمن أيضا المحافظة على النمط والنسق العمراني للمدن ويحفظ جمالها¹.

وسوف يتم التطرق إليه في مطلبين، نتطرق في المطلب الأول إلى مجالات تدخل سلطة الضبط الإداري العمراني، والمطلب الثاني أهداف سلطة الضبط الإداري العمراني.

المطلب الأول: مجالات تدخل سلطة الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني.

يعد الاهتمام بالنسبة للنمط العمراني من أحد أبرز الأولويات الخاصة للسلطة الإدارية، ويتجلى ذلك من خلال السعي لإيجاد التوافق والتكامل بين المحيط وما يمثله وتكيفه مع الجهد والعمل الإنساني، الأمر الذي ينتج عنه منشآت وبنائيات ذات استعمال متعدد تحتاج إلى سلطة

¹ - أنظر: جطبي اممر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري العمراني، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2016/2015، ص 128.

ضبط، تتدخل للحفاظ على هذا المحيط العمراني لتوجيه وتنظيم أعمال البناء لتحقيق أهداف الضبط الإداري الخاص¹.

وسوف نتطرق من خلال هذا المطلب إلى أهم المجالات المتعلقة بمجال العمران الأمر الذي استدعى إلى وضع ثلاثة فروع:

الفرع الأول: مجال تدخل سلطة الضبط الإداري في مجال الترميم.

الفرع الثاني: مجال تدخل سلطة الضبط الإداري في مجال البناء والهدم.

الفرع الثالث: مجال تدخل سلطة الضبط الإداري في مجال الحد من البناءات الفوضوية.

الفرع الأول: مجال تدخل سلطة الضبط الإداري العمراني في مجال الترميم.

يعد البناء عنصر من عناصر الجمال الأمر الذي يجعل الضروري الحفاظ على جمال وتنسيق المباني، بحيث تتماشى حركة البناء وتشبيد المدن وفقا للقواعد والأحكام المحددة في قوانين التهيئة والتعمير، كونها أحد الوسائل القانونية التي يتم بموجبها مراقبة وتنظيم حركة البناء وتحديد طبيعة الأراضي الصالحة وفق النمط والشكل العمراني المحدد للمنطقة².

ويسعى المشرع الجزائري من خلال القانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي إلى الحفاظ على التراث المعماري خصوصا في مجال الترميم والحفاظ على الأسلوب الأول في البناء والهندسة³.

¹ - أنظر: محمد العمري، دور شرطة العمران في تحقيق الضبط العمراني بين الواقع والمأمول، مجلة تشريعات التعمير والبناء، العدد السابع، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، ص 27.

² - أنظر: لسيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2002، ص 32.

³ - أنظر: جلطي أعمار، المرجع السابق، ص 129.

وتنص المادة 2 "يعد تراثا ثقافيا للأمم في مفهوم هذا القانون جميع الممتلكات الثقافية العقارية والعقارات بالتخصيص والمنقولة الموجودة على أرض عقارات الأملاك الوطنية، وفي داخلها المملوكة للأشخاص الطبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص"¹.

كما تنص المادة 41 على أن: "تقام في شكل قطاعات محفوظة المجموعات العقارية الحضرية والريفية، مثل القصبات المدن والقصور والقرى والمجمعات السكنية التقليدية المتميزة بغلبة المنطقة السكنية فيها، والتي تكتسي بتجانسها ووحدتها المعمارية والجمالية أهمية تاريخية أو معمارية أو فنية أو تقليدية، من شأنها أن تبرر حمايتها وإصلاحها وإعادة تأهيلها وتثمينها"².

ونظراً لما تقتضي عملية الترميم من دقة باعتبارها النمط الذي يعيد الجمالية والقيمة التاريخية لهذه المصنفات الثقافية، تتدخل سلطة الضبط في مجال تنظيم عملية الترميم وفقاً للنمط المعماري الأول لهذا المصنف أو التراث كهدف من أهداف الضبط العام.

وقد شدد المشرع الجزائري على عمليات الترميم وطريقة منحها بحيث تنص المادة 21 بقولها "تخضع كل أشغال الحفظ والترميم والتصليح والإضافة والتغيير والتهيئة المراد القيام بها على المعالم التاريخية المقترحة للتنصيف، أو المصنفة أو على العقارات الموجودة في المنطقة المحمية إلى ترخيص مسبق من مصالح الوزارة المكلفة بالثقافة"³.

¹ - أنظر: المادة 2 من القانون 98-04 المؤرخ في 15 يونيو 1998 يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر.ج، مؤرخة في 17 يونيو 1998، عدد 44، ص 04

² - أنظر: المادة 41 من القانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر.ج، مؤرخة في 17 يونيو 1998، عدد 44، ص 10.

³ - أنظر: المادة 21 من القانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر.ج، مؤرخة في 17 يونيو 1998، عدد 44، ص 9، 8.

ونظرا لدقة أعمال البناء والترميمات وما يتعلق بها من تعديلات وما تمثله هذه المباني من ثروة قومية واقتصادية وثقافية بالنسبة للدولة والأفراد، فقد استلزم المشرع بضرورة الرقابة على هذه الترميمات حفاظا على المصنفات الثقافية وحفاظا على ما يشترك فيه الصالح العام¹.

وينص القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. في المادة 04 منه على ضرورة مراعاة التوازن الجهوي والإقليمي والثقافي بقولها: "تهدف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني، تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي. كما تهدف إلى:

-الحث على التوزيع المناسب بين المناطق والأقاليم لدعائم التنمية ووسائلها، باستهداف تخفيف الضغوط على الساحل والحواسر والمدن الكبرى وترقية المناطق الجبلية والهضاب العليا والجنوب.

-حماية الفضاءات والمجموعات الهشة إيكولوجيا واقتصاديا وتنميتها.

-الحماية والتثمين والتوظيف العقلاني للموارد التراثية والطبيعية والثقافية وحفظها للأجيال

القادمة"².

ولعل الأهمية التي تخص عملية الترميم والتي يبرزها اهتمام المشرع بضرورة الحفاظ على منظور الإرث الثقافي والاقتصادي للأفراد، فأوجب ضرورة ترميمها وتحديثها وفقا لمواصفات معدة سلفا بغية الحفاظ على مدينة من جميع مقوماتها، باعتبارها الوجه الحضاري ولا يأتي ذلك الهدف أو التدخل إلا من خلال:

¹ - أنظر: السيد أحمد مرجان، المرجع السابق، ص34.

² - أنظر: المادة 4 من قانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج.ر.ج، المؤرخة في 15 ديسمبر 2001، عدد77، ص19.

-وضع معايير معتمدة الصدد وأهمها العودة إلى الهيئة والمقياس واللون والملمس والمواد المكونة والوظائف التي تؤدي بداخلها¹، فعملية الترميم تعد عملية متخصصة بدرجة عالية جدا لأن الهدف منها حماية القيمة الجمالية والتاريخية لهذه المباني والذي ينتج الصورة الرائعة للمدينة.

-إن حماية هذه المباني وترميمها يعد قيمة تاريخية من حق الأجيال القادمة التعرف عليها².

و يمكننا القول بأن الدور الذي تلعبه سلطة الضبط في مجال العمران وتدخلاتها هي غاية من غايات الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام، فقد أعتبر المشرع الطبيعة الخاصة للمورث الثقافي المراد وإعادة ترميمه أبرز موضوعات سلطة الضبط الإداري.

الفرع الثاني: مجال تدخل سلطة الضبط في مجال البناء والهدم.

تعد سلطة الإداري في مجال العمران احد اهم وسائل التدخل لحماية النشاط العمراني سواء اثناء عملية البناء أو المرحلة السابقة لهذه العملية والمتمثلة في الهدم وسوف نوضح عملية هذه التدخل وفقا لما يلي:

أولاً: مجال تدخل سلطة الضبط في البناء .

إن المتأمل لطبيعة الضبط في مجال البناء والهدم، يجد أنه يركز على مراقبة النشاط العمراني للأفراد وكيفية تحديد أهدافها وتوجيهها على النحو الذي يضمن كفاءة المحافظة على النظام العام.

¹ - أنظر: عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة أولى، 2011، ص 73.

² - أنظر: عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص 75.

ولإبراز هذا الدور كفلت التشريعات مجموعة من الآليات والوسائل لتتحكم في سير عملية البناء، وموافقة للشروط والأهداف العامة دون المساس بحق هؤلاء الأفراد واختياراتهم في شكل هذه المباني وطريقة بناءها، على أن يكون هذا الحق وسيلة لعدم مخالفة القوانين والأحكام الخاصة بالنظام العمراني¹، وعلى هذا أصبح ميدان البناء أحد أبرز الوظائف للسلطات المركزية والمحلية منها كونها أحد الوسائل التي تعكس مدى تقدم الأمم وتطورها عبر مختلف الأزمنة والعصور، ونظرا لكونها أيضا عملية تنظم من خلال التوفيق بين الحق في البناء والمصلحة الخاصة كحق مضمون²، فعملية البناء كحق لهؤلاء الأفراد حيث ألزم المشرع هؤلاء الأفراد على ضرورة احترام الإجراءات السابقة على عملية البناء لضمان عدم المساس بحريات أفراد آخرين، فتدخله في هذا المجال يعتبر تعزيزاً للحريات العامة.

وتعد المدينة جزء من العمارة فهي لا توصف بجمالية وتطور الأشكال إلا إذا اتصفت بحسن التخطيط وروعة التنفيذ، وجمالية المدن تتجلى في كون هذا البناءات لا تخالف القواعد والأحكام المنصوص كما يوضحها المشرع الجزائري في المواد من 27 إلى غاية 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991، والذي ينص على تحديد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء.

حيث نصت المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 على أنه: "يمكن رفض رخصة البناء على علو يفوق معدل علو البناءات المجاورة، أو إيقافها على أحكام خاصة

¹ - أنظر: شهرزاد عوابد، سلطات الضبط في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2015-2016، ص 14.

² - أنظر: شهرزاد عوابد، الضبط الإداري بين القانون والواقع، مرجع سابق، ص 307.

تحددها القوانين والتنظيمات المعمول بها في المناطق المبنية بعد جزئياً، والتي تمثل وحدة في المظهر وتقع في مناطق حضرية يكون فيها مخططها العمراني قيد الموافقة¹.

فمن الضروري التأكد من كون البناءات لا تمس بحكم موقعها أو حجمها أو مظهرها الخارجي بأهمية الأماكن المجاورة، وأن إنشاء هذه البناءات من شأنها القضاء على مناطق حضرية أو تراثية²، فإن التدخل في البناء الذي يسعى المشرع إلى تحقيقه هو البساطة في الحجم والشكل والانسجام في المنظر.

ولم يكفي المشرع الجزائري فقط بوضع جملة من الشروط التي تسبق عملية البناء للتدخل بفرض مجموعة من الرخص والشهادات كما أعطى دوراً للمهندس المعماري في وضع التصاميم الموافقة للقواعد والأحكام الخاصة بالتهيئة العمرانية.

فالمهندس بدوره وبصفته يمارس مهنة حرة أو أنه موظف لدى إدارة عمومية أو خاصة يضع التصاميم لمشاريع البناء ويراقب عملية إنجازها³،

حيث تنص المادة 55 من القانون 04-05 الخاص بالتهيئة والتعمير: "يجب أن يتم إعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من طرف مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية معتمدين معاً. في إطار عقد إدارة المشروع"⁴.

¹ - أنظر: المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج.ر.ج، مؤرخة في 01 يونيو 1991، عدد 26 ص 958.

² - أنظر: مريم عثمانية، الرونق الجمالي للمدينة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السادس، ديسمبر 2016، ص 42.

³ - أنظر: عبد الناصر عبد العزيز علي السن، المسؤولية الجنائية للقائمين بأعمال البناء دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة مصر، 2014، ص 49.

⁴ - أنظر: المادة 55 من القانون رقم 04-05 المؤرخ 14 غشت 2004 يعدل ويتم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج، العدد 51، ص 13.

كما ينص القانون الجزائري على إلزام المهندس لمراقبة البناءات في طور الإنجاز، والقيام بمعاينتها وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها في أي وقت.

والمهندس المعماري يكون مسؤولاً مسؤولية كاملة على كل ما يتعلق بأعمال التصميم، بحيث يقوم بإعداد الرسوم وتعديلها والأصول الفنية والمواصفات وكذا القياسات المعمول بها، وفي حالة مخالفتها وأدى ذلك إلى انهيار هذه البناءات، فإنه يكون مسؤولاً مسؤولية جنائية وتوقع عليه عقوبة تناسب مع درجة الجرم المرتكب¹.

وعليه فإن من خلال تقييد عملية البناء بفرض الرخص على طالبي البناء، فإنه تتجلى أهم صور التدخل بالنسبة لسلطة الضبط العمراني لإبراز دور البناء في تحديد المعالم والصور المعمارية، والتي تعبر عن المهارات والمعارف المجتمعة في فن البناء، والذي ينبغي فيه مراعاة جوانب الخصوصية والجهوية لأي طابع محلي، فمجال تدخل المشرع كسلطة ضبط يعد تنظيمًا بحثًا؛ لأن الهدف من وجود التجمعات السكانية في أي منطقة يجسد انعكاس الثقافة المشيدة فيها لهذه البناءات، والتي تعبر عن عادات وتقاليد تضمنها سلطة الضبط الإداري وتحافظ عليها².

ثانياً: مجال تدخل سلطة الضبط في عملية الهدم.

يعد التدخل والرقابة في مجال البناء من أصعب وأعقد المشكلات العمرانية ورغم ذلك تبقى الحاجة ضرورية لضمان إلزامية القانون وتوقيع الجزاء، وإذا ما نظرنا إلى عملية البناء فإن رخصة الهدم تشترك معها في نفس الإجراءات والوثائق ووسائل الرقابة.

¹ - أنظر: عبد الناصر عبد العزيز علي السن، المرجع السابق، ص 50.

² - أنظر: منصور مجاجي، الطابع المعماري في التشريع الجزائري ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الحادي عشر، جوان 2017، ص 51.

وتدخل سلطة الضبط في مجال الهدم من أجل حماية البنايات والمصنفات التراثية والأماكن التاريخية والمعمارية والسياحية والثقافية والطبيعية.

وتسعى معظم التشريعات إلى الموازنة بين مختلف مصالح أصحاب البنايات، وعدم تعسفها في استعمال الحق والحد من القيود على ممارسة حريات الأفراد في عمليات الهدم كعملية سابقة للبناء¹.

ونجد ذلك من خلال القانون 90-29 الذي ينص على ضرورة عدم القيام بعملية هدم دون الاستناد على قرار إداري، نص المادة 68: "يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم بعد استشارة مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية والشخصيات العمومية والمصالح أو الهيئات التي تتم استشارتها في إطار التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل"².

ويجب أن يتم تحديد إزالة هذه البناية سواء كلياً أو جزئياً وتحديد نطاق تطبيق عملية الهدم.

وإذا كان الأصل هو حرية الأفراد في هدم بنائهم متى شاءوا، فإن إلزام المشرع حصولهم على رخصة هدم لا يعد قيوداً على حريتهم لأن هذا الهدم قد يكون واقع ضمن أملاك تاريخية أو سياحية أو معمارية أو ثقافية أو طبيعية، وأن أي تعديل أو هدم من شأنه الإضرار بهذه المصنفات التي تعد ملكاً للمجتمعات والأجيال عبر مختلف العصور، فتدخل من قبل سلطة الضبط في مجال الهدم يكون امتداداً لتنفيذ السياسة العمرانية، الهدف منها الموازنة بين المصالح الخاصة لأصحاب البنايات والمبادئ القانونية الخاصة بالتهيئة والتعمير.

¹ - أنظر: شهرزاد عوايد، سلطات الضبط في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 15.

² - أنظر: المادة 68 من القانون رقم 90-29 والمعدل والمتمم بالقانون المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس 04-05 الجريد الرسمية رقم 52 ص 1652.

الفرع الثالث: مجال تدخل سلطة الضبط العمراني في الحد من البناءات الفوضوية.

إن التنظيم العمراني في الجزائر شهد على مدى عقود انتشار سريع وتوسع للمباني غير القانونية، الشيء الذي يؤثر حتماً على القوام والنسيج العمراني، إذ بانتشار هذه الظاهرة تفقد الأحياء والمدن الجزائرية مظهرها الجمالي الشيء الذي يتعدى المدينة ليصل إلى الأفراد ويمس أمنهم وسلامتهم وصحتهم¹، كونه يتعلق بالبنائيات التي تتنافى والمقاييس العمرانية والجمال البيئي، فما هو المقصود بالبناء الفوضوي لدى المشرع الجزائري والآليات القانونية للحد من هذه الظاهرة غير القانونية؟.

أولاً: تعريف البناء الفوضوي.

لم يتطرق المشرع الجزائري من خلال تتبع النصوص التشريعية أو التنظيمية إلى مصطلح البناء الفوضوي بل أشار إلى تسميته من خلال المرسوم التشريعي رقم 94-07 وكذا القانون 90-29 بوضع تسمية البناء غير المشروع، وعليه فإن المقصود بالبناء الفوضوي هي تلك الآفة المتعددة الجوانب والمنتشرة في بعدها الزماني والمكاني، والتي تطرح فكرة تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة العمرانية بشؤون النسيج العمراني وتغييبه مخالفة لأحكام قانون البناء والتعمير.

ثانياً: أنواع البناءات الفوضوية.

وتقسم البناءات الفوضوية إلى بناءات فوضوية صلبة وبنائات فوضوية قصديرية.

¹ - أنظر: عزري الزين، تسوية وضعية البنائيات المخالفة للتشريعات المتضمنة للنشاط العمراني في إطار القانون 15/08، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 35/34، مارس 2014، ص 294.

1) البناءات الفوضوية الصلبة:

وتعتبر هذه البناءات الأقرب إلى البناءات باعتباره يعتمد على المواد الصلبة (مواد الخراسانية) وقد تكون بنايات معدة للاستعمال السكني الجماعي أو الفردي، وتتميز هذه السكنات بكونها سكنات أنجزت بمخططات مصادق عليها من قبل المصالح التقنية ولها رخص البناء، إلا أن أصحابها قاموا بتغييرات على منافذ هذه الشقق، الشيء الذي أدى إلى تشويه الواجهات والمظهر العام لهذه السكنات¹.

- **البناءات التابعة للإدارات:** وهي تابعة للقطاع العام إلا لأنه لم يتم تطبيق المعايير الخاصة بالمراقبة لمطابقة هذه البنايات للغرض الذي أنشئت لأجله.

2) البناءات الفوضوية القصدية:

وهي بناءات فوضوية وتعد أخطر عامل يهدد جمال المدينة ومنظرها العام، كونها تحوي أحياء سكنية غير لائقة والأصل في الملكية هو الاستيلاء على العقار والبناء بطريقة غير مشروعة².

ثالثاً: سلطات الضبط للحد من البناءات الفوضوية.

نظراً لاستفحال هذه الظاهرة تدخل المشرع بموجب القانون 08-15 لوضع حد لهذه الظاهرة المشينة، ومحاولة إيجاد حلول مناسبة للقضاء على فوضى العمران بعد فشل مجموعة القوانين السابقة خصوصاً القانون 85-212.

وبصدد هذا القانون الذي جاء بإجراءات جديدة، الهدف منها تسوية الوضعية لبعض البنايات التي تعد مخالفة لأحكام قانون التهيئة العمرانية، ويكون المشرع بإصدار هذا القانون قد

¹ - أنظر: غربي إبراهيم، البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة تخرج ماجستير في الحقوق فرع القانون العقاري، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، سنة 2011-2012، ص 15-16.

² - أنظر: غربي إبراهيم، البناء الفوضوي في الجزائر، مرجع سابق ص 17.

سعى إلى الحفاظ على الحقوق المكتسبة للأفراد، فبدل هدم المباني باعتبارها مخالفة للقوانين، راعى مصلحة المواطن من أجل تسوية وضعية هذه البنايات بغية إدماجها في المحيط العمراني وكذلك سعى المشرع من خلال القانون للتخفيف من مشكلة السكن.

يظهر تدخل سلطة الضبط في مجال العمران من خلال ضرورة الحفاظ على النسق والنمط العمراني والجمالي تطبيقاً لقواعد وأحكام التهيئة والتعمير، من خلال ضمان عملية التوسع العمراني وفقاً للغايات المنشودة من الضبط الإداري العمراني¹.

وبذلك يكون المشرع قد حاول التوفيق بين الحق في البناء والمحافظة على النظام العام، مع وضع تدابير ردعية في حالة الإصرار على عدم احترام الآجال المحدد لتسوية البناء ومخالفة النصوص القانونية المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري العمراني.

بعد التطور الذي عرفته الحاجيات الإنسانية خصوصاً في عشرينات القرن الماضي، جعل من أغلب التشريعات تتماشى مع هذه التطورات لإشباع هذه الحاجيات والخروج من النظرة التقليدية لفكرة الضبط، والبحث عن بدائل تتماشى وحاجيات هؤلاء الأفراد فظهر ما يعرف بحماية جمال المدن من خلال ما يعرف بسلطة الضبط العمراني المتعلق بجمال الرونق والرواء للمدن، الأمر الذي طرح التساؤل، هل يمكن لسلطة الضبط الإداري التدخل لحماية هذا الجمال كإحدى الوظائف التابع لها؟ الأمر الذي سنوضحه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول هدف المحافظة على النظام العام، الفرع الثاني هدف المحافظة على الصحة العامة، الفرع الثالث هدف المحافظة على السكنية العامة.

1- أنظر: شهرزاد عوابد، الضبط الإداري بين القانون والواقع، مرجع سابق، ص 309.

الفرع الأول: هدف المحافظة على النظام العام.

يعتبر النظام العام أحد أهم المبادئ التي تركز عليها المجتمعات مما يتعين حمايتها والمحافظة عليها، لأن هذه الفكرة لا تغدو أن تكون إلا أحد أهم المبررات لتدخل سلطة الضبط الإداري، رغم مرونة هذه الفكرة ونسبيتها واختلافها من حيث الزمان والمكان¹.

ويمكننا توضيح هذه الفكرة من خلال استعراض أهم ما ذهب إليه التشريع والفقهاء والقضاء.

أولاً: موقف المشرع الفرنسي.

إن المتأمل لمعظم التشريعات القانونية الحديثة يجدها أخذت بعين الاعتبار فكرة النظام العام كهدف من أهداف الضبط الإداري العمراني، خصوصاً ما تعلق بجمالية المدن وذلك من خلال النصوص الخاصة المتعلقة بحماية الآثار التاريخية والنصوص المتعلقة بحماية المدن².

فنجد مثلاً موقف المشرع الفرنسي ويظهر ذلك من خلال موقف مجلس الدولة الفرنسي، في بداية الأمر لم يكن يعترف مطلقاً بفكرة جمال الرونق والرواء كغاية من غايات الضبط الإداري، إلا ما تعلق منها في إطار خاص باعتبار هذه الأخيرة لا تدخل ضمن الاختصاصات المخولة لسلطات الضبط الإداري العام للمحافظة على النظام العام³.

وتطبيقاً لذلك قضى في أحد أحكامه بأنه لا يجوز استخدام الحق للحد الخطير من ممارسة حق الملكية أو حرية التجارة، وإن كان يحق للمحافظ أن يمارس سلطات الضبط الخاصة.

¹- أنظر: عدنان زنكة، المرجع السابق، ص 38.

²- أنظر: عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام وأقره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، سنة 1998، د.ط، ص 110.

³- أنظر: محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1992، ص 106.

فكان قضاء مجلس الدولة الفرنسي وقتها يحكم بأن الدولة ليست مسؤولة باعتبارها سلطة عامة خصوصا فيما يتعلق ويمس إجراءات الضبط¹.

إلا أنه ومع التطور في هذا المجال تغير موقف مجلس الدولة الفرنسي، واعترف صراحة بالحق في استخدام سلطات الضبط الإداري في المحافظة على جمال الرونق والرواء حتى في حالة عدم وجود نص تشريعي يتبنى ذلك لأنه غاية من غايات الضبط الإداري².

وقد لقي هذا التوجه انتقادا واسعا خصوصا ما ذهب إليه الفقيه برنارد بقوله: "إن هذا التطور لا يعني وضع قاعدة مطلقة تجعل من هذه المحافظة هدفا مستقلا يبرر كل التدابير اللازمة، بحيث أن جمال الرونق والرواء وحده لا يعد هدفا كافيا، وإنما يتعين كي يكون تدخل الإدارة مشروعا بلوغه درجة الخطورة التي تؤدي إلى اضطرابات خارجية"³.

غير أن هذا الموقف من مجلس الدولة الفرنسي شهد تراجعاً إزاء حماية جمال المدن ورونقها بحيث لم يعترف للإدارة باستخدام سلطات الضبط الإداري، لاستخدام أغراض جمالية بحتة إلا في حالة حماية أحد عناصر الضبط الإداري التقليدية الأمر الذي تتلخص وقائعه: بإلغاء القرار الصادر عن العمدة المتعلق بضرورة وجود عناصر جمالية وجب توفرها عند القيام

¹- أنظر: محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري دراسة مقارنة في القانون المصري- الفرنسي، دار النهضة العربية، سنة 1992، د.ط، ص 72 و73.

²- تعود أحداث هذا التطور فيما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في 23 أكتوبر 1936 والمتعلق بقضايا اتخاذ نقابات مطابع باريس، والتي تتمحور وقائعه حول قيام سلطة الضبط الإداري بإصدار لوائح حظر توزيع الإعلانات على المارة في الطرق العامة، مستندة في ذلك إلى أن مثل هذه التصرفات من شأنها تشويه جمال الطرق العامة والإخلال ببنائها، فقام هذا الاتحاد بالطعن في هذا الحكم باعتباره خروجاً عن الأهداف التقليدية للضبط الإداري، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي رفض الطعن مؤكداً في ذلك أن حماية الرونق والرواء تعتبر غرضاً من أغراض الضبط الإداري، وأضاف الحكم أيضاً أنه يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتخذ كافة الإجراءات التي تقتضيها صيانة النظام العام والصحة العامة وجمال الرواء. تمت الإشارة إليه: عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص 56.

³- أنظر: عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، المرجع السابق، ص 205.

بعملية بناء الضريح أو القبر كارتفاع البلاط أو الأثر التذكارية والديكورات، الأمر الذي تم إلغاء القرار بموجبه وحجة المجلس في ذلك هو تجاوز السلطة¹.

ثانياً: موقف المشرع المصري.

فهو في حقيقة الأمر لا يختلف اختلافاً كبيراً عن نظيره الفرنسي، وذلك باعترافه بحق الإدارة في التدخل لحماية جمال المدن والرونق والرواء كهدف مستقل عن الأهداف التقليدية للضبط الإداري، حيث أجاز المشرع المصري نصوصاً متعددة لهيئات الضبط الإداري لاستخدام سلطاتها لتنسيق المدن والمحافظات على مظهرها وروائها، وهو ما أورد القانون رقم 66 لسنة 1956 المتعلق بتنظيم الإعلانات، وكذلك ما أقرته محكمة القضاء الإداري بشرعية القرار الصادر من الجهة الإدارية لإدارة المدبغة لمدة سنة كونها تقع في حي سكني وإزالة المدبغة ونقلها إلى منطقة تسمى البساتين تنفيذاً لمشروعات مخططات إدارية مسبقة².

غير أن هذا الموقف من قبل مجلس الدولة المصري قوبل بأنه أحدث غرضاً من أغراض الضبط الإداري، دون وجود نص تشريعي ولا قواعد قانونية تحدد غايات الضبط، الأمر الذي يجعلها تجيز هذه الأحكام للإدارة، رفض الترخيص بهدف حماية جمال الرنق والرواء حتى دون سند من النصوص الشرعية ولا من القواعد القانونية المقررة التي حددت غايات الضبط الإداري، بل ويتعدى ذلك إلى أن هذه الأحكام أجازت للإدارة رفض الترخيص بهدف المحافظة

¹ - أنظر: عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص 116.

² - وتعود وقائع هذه القضية إلى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1946/05/26 القضية رقم 827 والتي قضت محكمة القضاء الإداري مشروعياً القرار الصادر من الجهة الإدارية بقصر التراخيص لإدارة مدبغة لمدة سنة، حيث أنها تقع في حي مصر القديمة الذي تقرر في مشروعات التخطيط والتنسيق إزالة المدايع منها ونقلها إلى منطقة البساتين تنفيذاً لمشروع تخطيطي سبق، وأن وضعته الإدارة بقولها: "الإدارة بما لها من وظيفة الضبط الإداري مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وبين تزويدها باحتياجاتهم من المجال المخصص وجعلت الشروع بالتنسيق مرجعاً تلزم الأوضاع التي تقرر عند دراسة حالة كل = ترخيص على حدة، في ضوء القواعد التنظيمية التي نضمها المشروع بأنها لا تكون بذلك قد خالفت القانون، بل عملت على حسن تنفيذه. تمت الإشارة إليه: عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 208.

على الرواء حتى دون وجود سند أو لائحة مع أن الغاية يجب أن يصدر بتحقيقها قانون وليس مجرد لائحة¹.

ثالثاً: موقف المشرع الجزائري.

تعرض المشرع الجزائري لمقومات النظام كهدف من أهداف الضبط الإداري خصوصاً تضمينه المادة 94 من قانون البلدية أن: "رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص لتحقيق حسن النظام:

-السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية"².

وقد جاء في المادة 27 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير: "يجب أن تبدي البناءات بساطة في الحجم ووحدة في مظهر المواد المتماشية مع الاقتصاد الصحيح في البناء وتماسك عام للمدينة وانسجام المظهر"³.

وقد أعطى المشرع الجزائري للإدارة صلاحية التدخل من خلال النصوص التنظيمية الخاصة من أجل الحفاظ على النظام العام، إذ تمكن التشريعات الخاصة بالعمران إلى إعطاء الدور لحماية النظام العام بمفهومه الحديث، وهو الحفاظ على جمال الرونق والرواء للمدن.

وقد ذهب المشرع الجزائري إلى أن سياسة المدينة تهدف إلى توجيه وتنسيق كل التدخلات قصد ضمان وظائف المدينة وترقيتها⁴.

¹- أنظر: محمود عاطف البناء، حدود سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 178.

²- أنظر: المادة 94 من قانون البلدية المؤرخ 03 يوليوا 2011 ج.ر.ج، العدد 37، ص16.

³- أنظر: المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير.

⁴- أنظر: المادة 5 من المرسوم التنفيذي 07-05 المؤرخ في 08 يناير 2007 يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج مؤرخة في 10 يناير 2007، العدد 3.

وبذلك نرى أن المشرع الجزائري ذهب إلى ما ذهب إليه المشرعين الفرنسي والمصري، في اعتبار أن فكرة النظام العام أحد أبرز المعطيات التي تبنى عليها فكرة الضبط الإداري، بمعناه الحديث في المحافظة على جمال الرونق والرواء للمدينة وطابعها العمراني.

الفرع الثاني: هدف المحافظة على الأمن العام.

ويرجع واقع هذه الفكرة من خلال مدى الخطر الذي تشكله المباني الواقعة في المدينة ومدى خطورتها على الأفراد، وهنا تأتي فكرة الخطر الداهم، وتتدخل سلطة الضبط الإداري في إعطاء الدور المنوط بها في حماية الأمن العام للأفراد، وما يهدد سكينتهم من خطر هذه البناءات المشيدة داخل هذه المدن.

حيث يعد الأمن العام العنصر الأول من عناصر النظام العام والقصد منه هو حماية الأرواح والأموال من كل خطر يهددها، سواء كان مصدر هذا الخطر يرجع إلى فعل الإنسان أو فعل الطبيعة¹.

وتظهر أهداف الضبط الإداري أيضا في مجموعة من العناصر يمكن إجمالها فيما يلي:

- حماية الأفراد من خلال إخلاء المباني الآيلة للسقوط خوفا من الخطر الذي يهدد المارة في الشوارع.

- عدم عرض المتعلقات في النوافذ خوفا من سقوطها على المارة في الطريق العام وعدم إلقاء أي شيء قد يعرض المارة للخطر أو ضرر انبعاث روائح كريهة².

¹ - أنظر: محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 72-73.

² - أنظر: محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري دراسة مقارنة في القوانين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص 79.

-وضع إجراءات وفرض قيود على أصحاب العمارة بوضع وسائل السلامة والتأمين ضد الحرائق.

وعليه وجب على الإدارة وسلطات الضبط أن تتخذ الإجراءات الكفيلة والاحتياطات اللازمة لتوفير الأمن العام في الدولة، من خلال درء المخاطر التي تهدد المباني في العمارات، ولا يتم ذلك إلا بوجود نصوص قانونية تنظم حركة البناء داخل المدن والوسائل المستخدم فيه وطرق الرقابة عليه، ولعل منح الرخص والشهادات يدخل في إطار الأمن والحفاظ على الحياة من خلال الأخطار التي قد تخلق جراء مخالفة القوانين المتعلقة بالبناء والتعمير.

ويبدو أن المشرع الجزائري قد أعطى هذا الحق وفقا للطبيعة الخاصة لطالبي رخصة البناء سواء كان على المستوى المركزي أو اللامركزي¹.

ويدخل عنصر الأمن العام في إطار دراستنا بما يعرف بأهداف الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير، وذلك من خلال الصلاحيات المخولة من قبل المشرع الجزائري لحماية الأفراد عن طريق التأكد من مدى مطابقة البناءات والمنشآت لأحكام قواعد قانون التهيئة والتعمير وفقا للمرسوم التنفيذي 91-175 المحدد لقواعد التهيئة والتعمير المعدل والمتمم، وهو ما توضحه المادة الثانية بقولها "إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس بالسلامة أو بالأمن العمومي من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها يمكن رفض رخصة البناء أو رخصة تجزئة الأرض من

¹- نصت المادة 66 من القانون 90-29 على: "تسلم رخصة التجزئة ورخصة البناء من قبل الوالي في حالة:

- البناءات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية.

- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذا المواد الاستراتيجية.

- اقتطاعات الأرض والبناءات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44، 45، 46، 48، 49 أعلاه التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي المصادق عليه".

أجل البناء أو منحها شريطة احترام الأحكام الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات المعمول بها¹.

الفرع الثالث: هدف المحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة.

أولاً: الصحة العامة.

المقصود بها الوقاية من الأمراض والأوبئة ومنع انتشارها والحماية من الأمراض المعدية التي يسهل انتقالها من مكان إلى مكان آخر، مع ضرورة اتخاذ السلطات الإجراءات المناسبة لذلك، ويستخلص دور الضبط العمراني، من خلال اتخاذ سلطة الضبط العمراني للإجراءات اللازمة لسلامة بناء المساكن، بحيث تتوفر فيها الشروط الصحية للأفراد الذين يسكنون بها، ولمنع تعرضهم للأمراض والأوبئة.

فبالنسبة للبنىات القديمة منح القانون كلا من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة حظر الإقامة أو السكن في هذه المباني إذا كانت لا تتوفر فيها الشروط الصحية المطلوبة، من مراعاة للمسافة المناسبة بين المباني وضرورة وجود فتوحات تهوية ومناور جيدة تسمح بدخول الإضاءة والتهوية، حيث تنص المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 على أن: "لا يمكن القيام بأي عملية هدم جزئية أو كلية دون الحصول مسبقاً على رخصة الهدم، وذلك عندما تكون البناية واقعة في مكان مصنّف أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية لأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، وعندما تكون البناية الأيلة للهدم سندا لبنايات مجاورة"².

¹ - أنظر: المادة 02 من القانون رقم 91-175 المؤرخ في 28مايو لسنة 1991 المحدد لقواعد العامة والتعمير والبناء ج.ر.ج، رقم 26، ص 954.

² - أنظر: المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28مايو لسنة 1991 المحدد لقواعد العامة والتعمير والبناء ج.ر.ج، رقم 26، ص 960.

كما أجاز القانون لهما اتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري والحلول محل المكلف بإقامة الأشغال الضرورية لإصلاحها على حسابه الخاص.

كما أعطى المشرع للمصالح المعنية صلاحية استشارة مصالح التعمير لدى البلديات لتقرير ما إذا كان البناء المقرر هدمه يشترط استصدار رخصة هدم أو يكون معفى منها، ويكلف لتحديد ذلك خبير معتمد تعهد إليه مهمة تحديد طبيعة هذه البناية الآيلة للهدم¹.

أما بخصوص الشروط الصحية لدى المنشآت الصناعية والتجارية فيتطلب توفر الشروط الصحية التي لا تضر العاملين بها أو الأشخاص الذين يسكنون بجوارها، فعلى سبيل المثال الدخان الذي يخرج من المصانع وبقايا المواد الأولية قد يضر بالسكان المجاورين لهذه المنشآت، ولذلك فإنه يشترط في هذه المصانع أن تقام على مسافة معينة من الأماكن السكنية، كما يشترط أيضا أن تقوم هذه المصانع باتخاذ الإجراءات السريعة لنقل بقايا المواد الأولية التي تساعد على زيادة الحشرات الناقلة للأمراض².

ويدخل في مفهوم الصحة العامة حماية البيئة من التلوث في أي عنصر من عناصرها اليابسة أو المائية أو الغازية، الناشئ بفعل الإنسان ووسائل مدينته الحديثة، والذي يعتبر من أهم العوامل التي تضر بالصحة العامة وتجلب الأمراض، ولذلك فإن مكافحة التلوث تعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة، ومن ثم يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري اتخاذ التدابير والإجراءات التي تكفل حماية البيئة من الأخطار التي تضر بها³.

¹ - أنظر: عيسى مهزول، صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسور للنشر والتوزيع، ط1، 2014، ص139.

² - P. Bernard, La notion d'ordre public en Droit Administratif, thèse, montpellier, L.G.D.J, 1962, P23.

³ - أنظر: سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، 1993، ص157.

فالبينة هي الوسط الذي يتصل بحياة الإنسان وصحته في المجتمع سواء كان من خلق الطبيعة أو من صنع الإنسان، ويدخل في مجال التلوث تلوث الأنهار والبحار والتلوث الفضائي، وكذلك الأعمال التي تضر بالبيئة مثل تجريف الأراضي الزراعية والاعتداء على الغابات وما تحويه من أشجار وحيوانات برية ونباتات¹.

وقد نصت المادة 88 من القانون 10-11 على أنه: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية"².

ثانياً: السكينة العامة.

ويقصد بالسكينة العامة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء العام، ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات بشرط أن تتجاوز هذه المضايقات الحد المألوف الذي تفرضه الحياة داخل المجتمع، وتكون على درجة من الجسامه تستدعي تدخل سلطات الضبط الإداري لمنعها، ومن أمثلة هذه المضايقات الضوضاء المقلقة لراحة الناس مثل الأصوات المنبعثة من أجهزة الراديو والتلفزيون ومكبرات الصوت، أو المضايقات التي قد يسببها المتسولون والباعة المتجولون في الطرق والأماكن العامة³.

وقد ذهب الفقه المصري إلى القول أنه: "نتيجة للتقدم التكنولوجي أصبحت محاربة الضوضاء تتجاوز فكرة السكينة العامة، بحيث أصبحت تتلاقى مع العناية بالصحة العامة والأمن العام، ولقد أدى ذلك إلى أن عنصر حسن النظام أصبح يشمل السكينة العامة، وإن كان

¹- أنظر: عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 194-195.

²- أنظر: المادة 88 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 03 يوليو 2011 ج.ر.ج، العدد 37، ص 15.

³- أنظر: داود الباز، حماية السكينة العامة - معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر - دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، 1996-1997، ص 128.

من حيث الواقع يتميز حسن النظام عن السكنية العامة، لأن حسن النظام يعني عدم تعكير المظاهرات والتجمعات الخطرة لهدوء الدولة، أما السكنية العامة فتعني عدم تعكير راحة المواطنين¹.

ومن أجل المحافظة على السكنية العامة تعمل الإدارة على تخصيص أماكن معينة للأسواق الكبرى أو للمنشآت الصناعية بعيدا عن المناطق السكنية، وذلك من أجل المحافظة على الهدوء والسكنية في هذه الأماكن.

وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بمشروعية القرار الذي أصدره العمدة، وألغى بمقتضاه سوقا عموميا يقام يوم الاثنين من كل أسبوع، وذكر المجلس في حيثيات الحكم أن هذا القرار لا يشكل اعتداء على حرية التجارة والصناعة، كما أنه لا ينتهك على أي تجاوز للسلطة².

وتجدر الإشارة هنا أن عناصر النظام العام أصبحت متداخلة إلى حد كبير، ومن ثم فإن عدم الاهتمام بعنصر السكنية العامة من جانب هذه السلطات يؤدي ولو بعد حين إلى المساس بعنصر الأمن العام أو الصحة العامة.

ولقد أكدت منظمة الصحة العالمية في دراسة لها أن الضوضاء تصيب الإنسان بالإرهاق النفسي والجسدي وتجعله عرضة للضغط والتوتر والقلق العصبي.

فمن أسباب الضوضاء انتشار الأماكن المخصصة للرياضة واللهو مما يجعل الشارع متنفسا وبديلا للملاعب وأماكن اللهو وتجمعات الأصدقاء، إضافة إلى بعض الأعراف والتقاليد

¹ - أنظر: محمد عصفور، البوليس والدولة، بدون دار نشر، 1972، ص 80.

² - أنظر: داود الباز، مرجع سابق، ص 129.

التي تأخذ طابعا دينيا كإقامة المآتم والأفراح في الساحات العامة واستخدام مكبرات الصوت، ومواكب السيارات لزفاف العروسين أو إطلاق الأعيرة النارية ابتهاجا بالمناسبات السعيدة¹.

أما المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 91-175 فقد نص على ضرورة حماية السكنية العامة عن طريق مراعاة المسافة المناسبة فيما بين المنشآت وتصميمها بشكل يمنع وصول ضوضاء للمواطنين المجاورين لها، "إذا كانت البناءات نظرا لموقعها يمكن أن تتعرض لأعراض خطيرة، يتسبب فيها الضجيج على الخصوص يمكن رفض رخصة البناء أو منحها مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة في القوانين"².

فالضبط إذن هو عبارة عن مجموعة من الصلاحيات تخول فرض رقابة مسبقة تارة ورقابة لاحقة تارة أخرى على مختلف الأنشطة، فقد حاول المشرع السيطرة على حركة العمران ونشاطها وفقا لمقتضيات النظام العام بجميع مدلولاته، فقد أوكل لسلطات الضبط في مجال العمران بمهمة سلامة البناء والحفاظ على الصحة العمومية وتنفيذ قواعد وأحكام التهيئة والتعمير وفقا لإجراءات الضبط الإداري العمراني.

¹ - أنظر: محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام، مرجع سابق، ص 77-78.

² - أنظر: المادة 04 من القانون 91-175، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء ج.ر.ج، العدد 26، ص 954.

الفصل الثاني: الأجهزة والهيئات المكلفة بالضبط الإداري العمراني

لا شك أن للهيئات الإدارية المكلفة بالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، تعد من المسائل الهامة التي تضبط أي نشاط عمراني سواء كان من قبل الأفراد الطبيعيين أو المعنويين، إذ تعد هذه الجهات الإدارية الجهة الوحيدة والمؤهلة لممارسة سلطات الضبط وإصدار القرارات الخاصة به، إذ أن المشرع من خلال قوانين التهيئة والتعمير نص على صلاحية الإدارة في ممارسة هذا النشاط، ومنح مختلف الرخص والشهادات لإلزام الأفراد احترام هذه القواعد.

فالجهاز الإداري المختصة بإصدار قرارات تراخيص قد تشمل الجانب المركزي، والذي يشمل مجموعة من الهيئات الإدارية المختصة في مجال قواعد التهيئة والتعمير للمحافظة على المباني وكيفية إنشائها وعلاقتها بالبناءات المجاورة لها، حيث تضطلع الدول الحديثة في إدارة المرافق وفقا لإمكانية وكفاءات علمية تواكب التطور والتسارع في هذا المجال من الناحية المركزية.

أما في تجليات الصور اللامركزية كانت الإدارة المحلية تمثل الآلية لتنفيذ السياسة العامة لكل الأجهزة الإدارية المركزية، ففي التشريع الجزائري تمثل البلدية والولاية حجر الزاوية لتنفيذ قواعد وأحكام قوانين التهيئة والتعمير.

ولتوضيح ذلك قسمنا هذا الفصل إلى بحثين؛ تناولنا في أولهما الهيئات المكلفة بالضبط الإداري العمراني على المستوى المركزي، وتناولنا في الثاني الهيئات المكلفة بالضبط الإداري العمراني على المستوى المحلي.

المبحث الأول: الهيئات المكلفة بالضبط الإداري العمراني على المستوى المركزي.

تعتمد العديد من الدول في تخطيط سياستها الإدارية على السلطة المركزية وجهازها الإداري من أجل تنظيم مرافقها العامة بانتظام، وقد هيئت لذلك مجموعة من الوزارات كوزارة السكن والداخلية، والبيئة، والثقافة، والسياحة لتعلقهم بمجال الضبط المختص في البناء والتعمير.

وقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، تطرقنا في المطلب الأول إلى الهيئات الإدارية المركزية المكلفة بالضبط الإداري العمراني، بينما تم الحديث عن الوكالات والمراكز الوطنية المتخصصة بالتهيئة والتعمير في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الهيئات الإدارية المركزية المكلفة بالضبط الإداري العمراني.

الفرع الأول: وزارة السكن والعمران.

أولاً: صلاحيات وزير السكن والعمران والمدينة في الحفاظ على الطابع العمراني

يعد وزير السكن والعمران والمدينة عضواً من أعضاء الحكومة، وهو بهذه الصفة يتولى تنفيذ برنامج عمل الحكومة وسياستها العامة، وذلك في مجال السكن والعمران والهندسة المعمارية حيث يسهر على تطبيق النصوص والتنظيمات القانونية الصادرة في هذا المجال.

وقد منح المشرع الجزائري وزير السكن والعمران والمدينة من خلال المرسوم التنفيذي رقم 08-189 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13-393 مجموعة من الصلاحيات والسلطات المتمثلة فيما يلي:

1. صلاحية تحديد استراتيجية تطوير السكن وإعداد وتنفيذ ومتابعة ومراقبة التدابير التشريعية والإدارية والاقتصادية المتعلقة بالصيانة والمحافظة على الأملاك العقارية والوطنية وكذا القضاء على السكن الهش: وذلك من خلال ما يلي:

- أ- إعداد السياسة الوطنية الخاصة بإنجاز وتعميم السكنات والتجهيزات العمومية.
- ب- المبادرة بإعداد البرامج السنوية الخاصة بالسكن الحضري والريفي ومراقبتها.
- ج- تحديد مختلف العناصر المتعلقة بأشكال السكن ومراعاة مدى ملاءمتها وفق الظروف الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية.
- د- السهر على مراقبة الجودة التقنية لبرامج السكن¹.
- هـ- اعداد واقتراح وتنفيذ التشريع والتنظيم المتعلقين بالقضاء على السكن الهش وامتصاصه.
- و- اقتراح التدابير الوقائية من أجل مراقبة تطور مواقع السكن الهش.
- ز- استرجاع الأوعية المفرغة بعد القضاء على السكن الهش.
- ح- انجاز الدراسات التقنية من أجل الحفاظ على المواقع المسترجعة وإعادة تأهيلها².

¹- أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-189 المؤرخ في 01 يوليو 2008م الذي يحدد صلاحيات وزير السكن والعمران والمدينة المعدل والمتمم بمرسوم تنفيذي 13-393 المؤرخ في 25 نوفمبر لسنة 2013 ج.ر.ج، العدد 37 ص16.

²- أنظر: المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-189 المؤرخ في 01 يوليو 2008م ج.ر.ج، العدد 37 ص17..

2. صلاحية تحسين الحصول على العقار الموجه للسلك

ويتجلى ذلك من خلال.

أ- المبادرة واقتراح السياسة الوطنية في مجال الحصول على العقار.

ب- اقتراح إنشاء مناطق جديدة حضرية وريفية للإسكان والسكن وكذا مناطق صناعية.

ج- دراسة التدابير التي تشجع وتدعم إنشاء مؤسسات جديدة خاصة بإنجاز السكنات¹.

3. صلاحية التخطيط الخاص بالفضاء الحضري أو تهيئته أو إعادة تهيئته باعتباره حيزا معيشيا أو إطار للتبادل.

وذلك من خلال:

أ- السهر على اقتراح السياسة الوطنية والنصوص القانونية والتشريعية الخاصة بالعمران.

ب- اقتراح تدابير الدعم لنشاطات العمران والسهر على تنفيذها تماشيا مع أدوات التخطيط الحضري على كل المستويات في إطار التنمية المستدامة للإقليم.

ج- اقتراح مخططات التنمية الطويلة والقصيرة والمتوسطة المدى في مجال التهيئة أو إعادة التهيئة الحضرية.

د- اقتراح التشريع والتنظيم في مجال إتمام البناءات وتحديد قواعد تنفيذها².

¹ - أنظر: المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-189 ج.ر.ج، العدد 37، ص17.

² - أنظر: المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-189، ج.ر.ج، العدد 37، ص17.

4. صلاحية التحكم في الإطار المبني الوطني والتجانس المعماري.

له بحيث:

أ- اقتراح التشريع الوطني من اجل المساهمة في المحافظة على حماية الإطار المبني.

ب- تكييف التصاميم المعمارية مع التقاليد الوطنية وكذا الخصوصية الوطنية.

ج- المساهمة في اقتراح الإطار القانوني لترقية الهيئات المعمارية في كل أشكالها والحفاظ على الإطار المبني¹.

5. صلاحية الوزير في مجال البناء.

وذلك من خلال:

أ- اقتراح السياسة الوطنية في مجال البناء قصد تلبية الاحتياجات الوطنية.

ب- تحديد المعايير في مجال مواد البناء، واقتراح التنظيم في مجال استعمال المواد، وكذا العمل على ضمان تنظيم المواد المستعملة في البناء بالمشاركة مع الوزارة المعنية².

6. صلاحية المراقبة التقنية للبناء.

وذلك من خلال:

أ- مراقبة دفاتر الأعباء من أجل ضمان سلامة ونوعية الخدمة.

1- أنظر: المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08-189، ج.ر.ج، العدد 37، ص 17.

2- أنظر: المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 08-189 ج.ر.ج، العدد 37، ص 18.

ب- التنظيم التقني ونوعية الدراسات وكذا المواد المستعملة في الأشغال والمنشآت¹.

وإذ كان المشرع من خلال المرسوم التنفيذي 08-189 أعطى صلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري لوزير السكن والعمران والمدينة، فإنه من الطبيعي وجود هيئات تحت رقابة الوزير وسلطته، من أجل التطبيق الحقيقي والصارم لقواعد وأحكام هذا المرسوم والسعي لتحقيق الأهداف المرجوة من وراءه، ولعل أبرز هذه الهيئات المركزية داخل الوزارة وفق المرسوم التنفيذي 13-151 الصادر في أبريل سنة 2013 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة السكن والعمران، في نص المادة الأولى تشمل الإدارة المركزية في وزارة السكن والعمران الموضوعة تحت سلطة الوزير، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال ما سيأتي.

ثانياً: الهيكل التنظيمي لوزارة السكن والعمران.

- 1- المديرية العامة للسكن.
- 2- المديرية العامة للتعمير والهندسة المعمارية.
- 3- المديرية العامة للبناء ووسائل الانجاز.
- 4- المديرية العامة للمدينة.

1) المديرية العامة للسكن:

ونصت على صلاحيتها المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 13-151 بقولها: "تكلف بإعداد وتقييم وتنفيذ ومتابعة تنفيذ السياسة الوطنية للسكن، لاسيما فيما يتعلق بتصوير إنجاز ومراقبة المشاريع المنجزة بحيث تكلف بـ:

¹ - أنظر: المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 08-189 ج.ر.ج، العدد 37، ص 18.

-التعريف بالسياسة الوطنية من خلال الأهداف والنشاطات ومتابعة تنفيذها في إطار البرامج السنوية والمتعددة.

-تحديد حجم البرامج السكنية بالاتصال مع القطاعات المعنية.

-تحديد وضمان تغطية احتياجات التحويل مع القطاعات المعنية.

-السهر على التطبيق والتنظيم في مجال النوعية التقنية لبرامج السكن في الوسط الحضري¹.

أ- مديرية السكن العمومي الإجاري: بحيث تكلف بما يلي:

-المبادرة والمتابعة ومراقبة برامج السكنات العمومية الإجارية وتقييم إنجازها وتطويرها ومدى إسهامها على برامج التهيئة.

-المبادرة بدراسات ضبط واختيار النموذج في مجال السكنات العمومية الإجارية.

-المبادرة بكل النصوص القانونية ذات الطابع التشريعي والتنفيذي في إطار توحيد تقنيات البناء.

وتقسم هذه المديرية إلى فرعين وهما:

1- المديرية الفرعية للبرمجة والدراسات المالية: بحيث تقوم بما يلي:

-المشاركة في إعداد المعايير والمواصفات المعمول بها والمتعلقة بالسكن العمومي الإجاري.

¹ - أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13-151 المؤرخ في 15 15 أبريل سنة 2013م، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة السكن والعمران، ج.ر.ج، عدد 22 مؤرخة في 25 أبريل 2013، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13-394 المؤرخ في 25 نوفمبر 2013، ج.ر.ج، عدد 62 المؤرخة في 11 ديسمبر 2013.

2 - المديرية الفرعية لمتابعة الإنجازات: تقوم بما يلي:

- تأطير ومساعدة ومرافقة ومتابعة ومراقبة أصحاب المشاريع المفوضة خلال مراحل دراسة وانجاز البرامج السكنية العمومية الإيجارية.

ب- مديرية السكن الريفي وامتصاص الهش وإعادة تأهيل الإطار المبنى: وتكلف بالمهام التالية:

- تحديد التطورات وكيفية المعالجة والتداخل على مناطق السكن الهش.

- متابعة ومراقبة نشاطات توزيع برامج السكنات الريفية وتلك الموجهة لامتصاص السكن الهش على الجهات غير الممركزة للوزارة والهيئات الموضوعة تحت الرقابة.

- المبادرة بدراسات التقييم واختبار النموذج في مجال السكنات الريفية.

- المبادرة بالإجراءات الموجهة لتحسين شروط تمويل برامج السكنات الريفية وإعادة تأهيل السكن الهش والإطار المبنى.

- إعداد الحصائل المتعلقة ببرامج السكنات الريفية والبرامج الموجهة لامتصاص السكن الهش.

وتنقسم إلى مديريتين فرعيتين:

1- المديرية الفرعية للسكن الريفي: وتكلف بما يأتي:

- متابعة وتقييم حالة تقدم انجاز برامج السكن الريفي.

- اقتراح الأدوات المالية الملائمة لتحسين برامج السكنات الريفية والمشاركة في إعدادها.

-تجنيد الخبرات المالية المتعلقة بتوزيع وتثبيت برامج السكنات الريفية.

-المبادرة بدراسات الضبط واختيار النموذج في مجال السكن الريفي.

-المبادرة واقتراح ونشر إجراءات متعلقة بضبط السكنات وضمان متابعة ومراقبة

تطبيقها.

-المشاركة في إعداد المعايير والمواصفات المعمول بها المرتبطة بالسكن الريفي.

2- المديرية الفرعية لامتناس السكن الهش وإعادة تأهيل الإطار المبني: ومن

مهامها ما يلي:

-تنفيذ ومتابعة حالة تقدم برامج المساعدة الموجهة لامتناس السكن الهش والبناء

القديم.

-اقتراح وتنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية للتأطير التقني للبرامج الموجهة لمعالجة

السكنات الهشة والبناء القديم.

-تحديد الأدوات والآليات التي تسمح بالمتابعة والتقييم الصارم للبرامج الموجهة للتكفل

بالسكن الهش والبناء القديم.

-اقتراح كل الدراسات والخبرات المتعلقة بتكاليف انجاز السكنات الريفية المجمعة وكذا

تداخلات على النسيج الهش أو المبني.

-تنفيذ في إطار التنظيم المعمول به القواعد الملزمة لمعالجة السكنات الهشة أو البناء

القديم.

-المبادرة بالنصوص ذات الطابع التشريعي والتنظيمي في إطار ضبط تقنيات بناء السكن الهش والبناء القديم¹.

(2) المديرية العامة للمدينة:

وقد استحدثت هذه المديرية بناء على المرسوم 13-393 المعدل والمتمم 13-151 إذ تكلف هذه المديرية العامة بما يلي:

-المساهمة بالاشتراك مع القطاعات المعنية بتحضير شروط تطوير سياسة المدينة.

-المبادرة باقتراح النصوص القانونية والتشريعية المتعلقة بالمدينة وذلك بالاشتراك مع القطاعات المعنية.

-ضمان متابعة الأعمال والتدابير المتخذة في إطار انجاز وترقية المدن الجديدة.

-المساهمة في تحسين التشاور والتنسيق بين مختلف متدخلي سياسة البناء وتنفيذ البرامج الحضارية.

-اقتراح إعادة تصنيف الأحياء في المدن.

-المساهمة في تحديد وتنفيذ التخطيط الحضري الوطني والمحلي.

وتقسم هذه المديرية إلى ثلاث مديريات:

أ- مديرية سياسة المدينة: كمن أبرز مهامها:

¹ - أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13-151. المؤرخ في 25 ابريل لسنة 2013 والمعدل والمتمم بالقانون 13-394 ج.ر.ج، العدد22، ص08.

-المبادرة بالاتصال مع القطاعات المعنية بالنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمدينة.

-تحديد أدوات تأطير المدينة ووضعها بالتشاور مع القطاعات المعنية.

-المساهمة في تنفيذ برامج سياسة المدينة وضمان متابعتها.

وتضم مديرتين فرعيتين:

1) المديرية الفرعية لأدوات تأطير المدينة: وتكلف بما يأتي:

-السهر على انسجام أدوات تأطير المدينة.

-مراقبة وتقييم أدوات تأطير المدينة.

-إعداد البرامج والدراسات وأدوات التأطير وكذا كل معالجة خاصة موجهة للمدينة.

2) المديرية الفرعية لتنسيق برامج سياسة المدينة ما بين القطاعات: وتكلف بما

يأتي:

-المساهمة بالاتصال مع القطاعات المعنية بتحديد مشاريع وبرامج سياسة المدينة.

-توفير شروط التشاور مع المتدخلين المعنيين.

-ترقية كل عمل شراكة مع مختلف المتدخلين طبقا لتوجيهات سياسة المدينة وأهدافها.

ب- مديرية ترقية المدينة: وتهتم هذه المديرية ب:

-المبادرة بالنصوص التشريعية والتنظيمية الهادفة إلى ترقية المدينة وتحسين الإطار

المعيشي للمواطن والقيام بتنفيذها.

-دراسة واقتراح كل التدابير التي تسمح بترقية وتطوير المدن.

-المساهمة في تحديد ووضع شروط عصرنه آليات التسيير والتحكم في نمو المدن.

-متابعة وتنسيق تقدم أشغال التهيئة بالاتصال مع هيئات تسيير المدن الجديدة.

وتضم هذه المديرية مديريتين فرعيتين هما:

1- المديرية الفرعية لنوعية الإطار المعيشي: وتكلف بما يلي:

-اقتراح التدابير الهادفة إلى ترقية المدن وتنشيطها.

2- المديرية الفرعية للمدن الجديدة: وتكلف بما يأتي:

-اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتهيئة المدن الجديدة.

-المساهمة بالاتصال مع القطاعات المعنية لترقية وتنفيذ برامج المنشآت الأساسية

لأشغال الكبرى والتجهيزات الهيكلية والمنشآت الأساسية للمدن الجديدة.

ج- مديرية برمجة ومتابعة وتقييم أعمال تحسن وضعية المدينة: تضطلع هذه

المديرية بالمهام التالية:

-تحديد المناطق المؤهلة للاستفادة من برامج تحسين وضعية المدينة واقتراحها.

-تنفيذ برامج تحسين وضعية المدينة بالاتصال مع القطاعات المعنية.

-ضمان تنسيق برامج أعمال تحسين وضعية المدينة بالاتصال مع القطاعات المعنية.

وتضم مديريتين فرعيتين هما:

1- المديرية الفرعية لبرامج تحسين المدينة: ومن أبرز مهامها:

- اقتراح برامج تحسين وضعية المدينة.

- وضع ترتيب يسمح بالتشاور ومشاركة المواطن من أجل تحسين وضعية المدينة بالاتصال مع الجماعات المعنية.

- اقتراح كل التدابير لترقية برامج تحسين وضعية مناطق التأثير للمدن الجديدة.

2- المديرية الفرعية لمتابعة وتقييم تخفيض وضعية المدينة: وتتمثل أهم مهامها

فيما يلي:

- القيام بمتابعة برامج تحسين وضعية المدينة والتأكد من انسجامها مع المشروع الحضاري للمدينة.

- اقتراح التدابير تسمح بتقييم برامج تحسين وضعية المدينة.

- تقييم البرامج الخاصة بأعمال تحسين وضعية المدينة¹.

بعد أن حددنا صلاحيات وزير السكن والعمران والمدينة والتنظيم لإدارته المركزية، تعين علينا أن نشير إلى المرسوم التنفيذي رقم 13-152 الذي يحدد مهام المفتشية العامة في وزارة السكن والعمران والمدينة، وقد أشار في مادته الأساسية على أن المفتشية العامة تكلف بمراقبة الهياكل والهيئات التابعة لوزارة السكن والعمران والمدينة وتقييمها، فهي تقوم بمهمة رقابة تطبيق التشريع والتنظيم والمعايير والتنظيم التقني الخاص بقطاع السكن،

¹ - أنظر: المادة 6 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 13-393 المؤرخ في 21 محرم 1435 هـ الموافق 25 نوفمبر سنة 2013م، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 08-189 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1429 هـ الموافق أول يوليو 2008م الذي يحدد صلاحيات وزير السكن والعمران والمدينة، ج.ر.ج، العدد 62، ص 07

بالإضافة إلى التأكد من تنفيذ القرارات والتوجيهات التي يتخذها وزير السكن والعمران والمدينة¹.

الفرع الثاني: صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في الحفاظ على الطابع العمراني.

من خلال التعديل الخاص بتعيين أعضاء الحكومة، والمتمثل بالإضافة إلى العناصر التقليدية للضبط الإداري الممنوحة لوزير الداخلية في هذا التعديل، تم إلحاق التهيئة العمرانية إلى مهام وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة، ومن خلال هذا التعديل والصلاحيات الممنوحة إليه كهيئة مركزية في صورتها الأصلية.

فقد منح المشرع الجزائري في إطار سلطات الضبط الإداري، من خلال أحكام وقواعد المرسوم التنفيذي رقم 18-331 المؤرخ سنة 2018، والذي يحدد في المادة 16 صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية والتي تتمثل في:

-يعد وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وفي إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها والمتضمن النظام والأمن العام، وكذا الصحة العامة والسكينة العامة يكلف في مجال التهيئة العمرانية بإعداد الاستراتيجيات الوطنية للتهيئة وتقديم واقتراحها.

-السعي إلى التوجيه والتنسيق مع القطاعات المعنية من أجل ترقية جميع الفضاءات الحساسة والهشة وتميئها بمناطق الساحل والجبال والهضاب العليا والجنوب والمناطق الحدودية.

¹ - المواد 1، 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 13-152 المؤرخ في 15 أبريل 2013، يحدد مهام المفتشية العامة في وزارة السكن والعمران وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج، العدد 22، ص 26.

-المساهمة في السياسات والأعمال والإجراءات المتعلقة بترقية المناطق الريفية والفضاءات الحساسة عبر التراب الوطني.

-اقتراح تدابير التشجيع والمساعدة على ترقية الاستثمار وتوجيهه بما يساعد ويشجع على تحقيق أهداف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم بما يتماشى وإعادة تنظيم الهيكل العمراني الوطني¹.

وإذا كان المشرع من خلال هذا التعديل، منح هذا الدور المهم لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية كهيئة مركزية من أجل بعث روح جديدة لمفهوم الضبط، خصوصا فيما يتمثل ورسم السياسة العامة للحكومة. وحتى يتسنى للوزير ممارسة صلاحياته السابقة الذكر لأبد من وجود هيئات إدارية لذلك وهو يوضحه المرسوم التنفيذي رقم 18-109 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 14-104 الذي يحدد تنظيم الإدارة المركزية لجماعة الداخلية والتهيئة العمرانية.

حيث نلاحظ من خلال هذا التعديل أن المشرع أضاف عبارة التهيئة العمرانية، ويمكن تقسيم هذه المديرية التابعة لوزير الداخلية الى أربع مديريات:

1) مديرية الاستشراف والبرمجة والدراسات العامة لتهيئة الإقليم: وتشمل على مديرتين فرعيتين:

أ- المديرية الفرعية للدراسات والمخططات الاستشرافية.

ب- المديرية الفرعية للدراسات والأدوات النوعية.

¹- أنظر: المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ج.ر.ج، العدد 77، ص 06.

(2) مديرية الأشغال الكبرى لتهيئة الإقليم: وتتكون من:

- أ- المديرية الفرعية لترقية الإقليم وإنعاش الفضاءات.
- ب- الفرعية لمتابعة المشاريع والهيكل الأساسية الكبرى لتهيئة الإقليم.

(3) مديرية العمل الجهوي والتلخيص والتنسيق: وتتكون من:

- أ- المديرية الفرعية للبرمجة الجهوية والتنمية المحلية المتكاملة.
- ب- المديرية الفرعية للتوجيه الفضائي والهندسة الإقليمية للاستثمار.

(4) مديرية المتابعة والتقييم وجاذبية الإقليم وتسويقه: وتتكون من:

- أ- المديرية الفرعية لمتابعة الديناميكيات الإقليمية وتقييمها.
- ب- المديرية الفرعية للجاذبية والتسويق والمورد الإقليمي¹.

كما نص هذا التعديل على إنشاء مفتشية عامة بموجب مرسوم تنفيذي يحدد مهامها وتنظيمها وسيرها.

الفرع الثالث: صلاحيات وزير الثقافة في الحفاظ على الطابع العمراني.

بما أن المعالم الثقافية تعد مناطق ومعالم أثرية متعلقة بالعمران فإنه وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 05-79 المؤرخ في 26 فبراير 2005م، والذي يحدد صلاحيات وزير الثقافة والتي نخصص منها ما منحه المشرع من صلاحيات للوزير في مجال سلطة الضبط

¹ - أنظر: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 18-109 المؤرخ في 5 أبريل سنة 2018م، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 14-104 المؤرخ في 12 مارس سنة 2014م والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ج.ر.ج، العدد 21، ص 05.

الإداري للحفاظ على الطابع العمراني، منها ما يدخل في جانب اختصاص الوزير بذاته، ومنها ما يندرج في إطار الهياكل التنظيمية التابعة له وتحت سلطته:

أولاً: صلاحيات وزير الثقافة في حماية التراث الثقافي.

عرف المشرع الجزائري التراث الثقافي وفقاً لأحكام القانون رقم 98-04، المتعلق بحماية التراث الثقافي في مادته الثانية بأنه: "يعد تراث ثقافي للأمة في مفهوم هذا القانون جميع الممتلكات الثقافية العقارية والعقارات بالتخصيص والمنقولة الموجودة على أرض عقارات الأملاك الوطنية، وفي داخلها المملوك لأشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص والموجودة كذلك في الطبقات الجوفية للمياه الإقليمية عن مختلف الحضارات الثقافية منذ ما قبل التاريخ إلى يومنا هذا"¹.

وفقاً لهذا المفهوم فإن أبرز الصلاحيات في إطار موضوعنا والتي أدرجتها المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 05-79 المحدد لصلاحيات وزير الثقافة تتمثل فيما يلي:

1- "يساهم في إدماج البعد الثقافي وصياغته في المشاريع الكبرى للتهيئة والعمران وفي الانجازات العمومية الكبرى، ويسهر على ذلك.

2- يدرس قواعد وتدابير حفظ التراث المعماري الحضري الريفي وتثمينه، بالاتصال مع القطاعات المعنية.

3- يدرس قواعد حماية الفضاءات الجغرافية ذات المعاني الثقافية وتثمينها، بالاتصال مع القطاعات المعنية.

¹ - أنظر: المادة 2 من القانون رقم 98-04 المؤرخ يوم 15 يونيو سنة 1998 والمتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية، العدد 44، لسنة 1998، ص 4.

4- يسهر على حفظ التراث الثقافي من أي شكل من أشكال الاعتداءات والمساس والأضرار¹.

نرى أن المشرع من خلال المرسوم التنفيذي السالف الذكر أعطى صلاحيات لوزير الثقافة من شأنه ضرورة الإبقاء، وكذا المحافظة على النمط العمراني الخاص بالموروث والتراث الثقافي، الأمر الذي من شأنه أن يحافظ على بقاء هذا المورث وفقا للبيئة والنمط العمراني الذي يندرج في سياقه الجانب الثقافي، الأمر الذي من شأنه منع أي شكل من الاعتداءات أو المساس أو الضرر الذي يمس النسق العمراني المعماري سواء حضريا أو ريفيا.

ثانياً: الهياكل التنظيمية التابعة لوزارة الثقافة ودورها في الحفاظ على الطابع العمراني.

وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 05-80 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2005م، والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الثقافة فإن ما يهمننا في إطار موضوعنا هي المديرية التالية:

أ- مديرية الحماية القانونية للممتلكات الثقافية وتأمين التراث الثقافي، ومن أبرز مهامها:

-المبادرة بالأعمال المتعلقة بالحماية القانونية للممتلكات الثقافية واقتراحها مع القيام بتقويمها.

-الفصل في كل طلبات الحصول على التراخيص القانونية والإدارية.

¹- أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05-79 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2005م، يحدد صلاحيات وزير الثقافة، ج.ر.ج، العدد 16، لسنة 2005، ص 15، 16.

- إعداد مخططات تثمين التراث الثقافي وبرامجه مع ضرورة السهر على انجازها¹.

وتقسم هذه المديرية إلى ثلاث مديريات فرعية:

-المديرية الفرعية للمراقبة القانونية.

-المديرية الفرعية لتأمين الممتلكات الثقافية.

-المديرية الفرعية للبحث وتثمين التراث الثقافي.

ب- المديرية الفرعية لحفظ الممتلكات الثقافية العقارية وترميمها: والتي تكلف في

إطار موضوعنا بما يلي:

-اقتراح مشاريع برامج ومخططات حماية وتثمين المواقع والمحميات الأثرية،

والمخططات العامة لتهيئة الحظائر الثقافية ومخططات حفظ القطاعات المحفوظة، ومراقبة

كيفية تنفيذها.

-دراسة كل تداخل على الممتلكات الثقافية العقارية والفصل فيه.

-المشاركة في أشغال اللجان والأجهزة القطاعية المختلفة المكلفة بدراسة وتسيير وسير

الممتلكات العقارية التي تكون الوزارة ممثلة فيها.

-تنظيم لجنة تأهيل المهندسين والمعماريين المرممين وضمان حسن سيرها وضبط

بطاقية التقنيين في مجال الترميم ومراقبي الأشغال².

¹ - أنظر: المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 05-80 المؤرخ في الموافق 26 فبراير سنة 2005م، يتضمن تنظيم الإدارة

المركزية في وزارة الثقافة، ج.ر.ج، العدد 16، لسنة 2005، ص 19.

² - أنظر: المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 05-80 المؤرخ في الموافق 26 فبراير سنة 2005م، يتضمن تنظيم الإدارة

المركزية في وزارة الثقافة، ج.ر.ج، العدد 16، لسنة 2005، ص 20.

ولتحقيق أغراض وأهداف هذا المرسوم نص المشرع على تنظيم المفتشية العامة لوزارة الثقافة وعملها وفق ما جاء في المرسوم 05-81، ولعل أبرز ما أورد المشرع من صلاحيات ما يلي:

- التأكد من تنفيذ قرارات الوزير وتوجيهاته ومتابعتها.

- المتابعة والاتصال مع هياكل الوزارة وأجهزتها، تقييم الأجهزة غير الممركزة في الوزارة والهيئات والمؤسسات الموضوعة تحت الوصاية.

- اقتراح التدبير الكفيلة بتحسين عمل المصالح الخاضعة للتفتيش، ودعمه¹.

ومن خلال ما تقدم فإن طبيعة عمل هذه المفتشية هي ضمان للتنفيذ الصارم لأحكام وقواعد هذا المرسوم، ووضع الوزير المعني في صورة أساسية حول طبيعة عمل قطاعه.

الفرع الرابع: صلاحيات وزير البيئة في مجال المحافظة على الطابع العمراني.

إن المتأمل في صيغة النصوص المتعلقة بالتهيئة العمرانية يجد أن المشرع لم يفصل بين النمو الخاص بين تعداد السكان، والذي يترتب عنه التهيئة وإعادة التهيئة وجانب البيئة من خلال ضرورة الاستغلال العقلاني والأمثل وعدم توسع أحدهما على حساب الآخر، ومن خلال ذلك يمكن إبراز أهم الصلاحيات في الإطار العمراني من جهة والمديريات المركزية التابعة له من جهة أخرى.

وقد حدد المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 20-357 المؤرخ في 30 نوفمبر 2020 الذي يحدد صلاحيات وزير البيئة، إلى أهم صلاحيات الوزير في مجال المحافظة على الطابع العمراني نوجزها فيما يلي:

¹ - أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05-81 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2005م، يتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة الثقافة وعملها، ج.ر.ج، العدد 16، لسنة 2005، ص 23.

1- يبادر ويتصور ويقترح، بالتنسيق مع القطاعات المعنية، القواعد والتدابير الخاصة بالحماية والوقاية مع كل أشكال التلوث وتدهور البيئة والإضرار بالصحة العمومية وبإطار المعيشة، ويتخذ التدابير التحفظية الملائمة.

2- يعد دراسات إزالة التلوث البيئي، لاسيما في الوسط الحضري والصناعي.

3- يعد الدراسات ومشاريع البحث المرتبطة بالوقاية من التلوث والأضرار في الوسط الحضري والصناعي، بالتنسيق مع القطاعات المعنية¹.

ومن خلال هذه الصلاحيات يتضح أن المشرع ومنذ استحداث هذه الوزارة سنة 2000 كوزارة مستقلة بعدما كان موضوع البيئة، وكذا التهيئة موزعا على الوزارات كلا في جانب اختصاصه أنه ربط فكرة التنمية بالبيئة، فهما عنصران مكملان لفكرة الحفاظ على الطابع العام للمدينة.

فيمارس الوزير هذه الصلاحيات من خلال المديرية المركزية التابعة له ويمكن إدراج ما يهمنا في إطار الدراسة وفق ما يلي:

أ- المديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة: وتكلف هذه المديرية وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 20-358 بالمهام التالية:

-تعد وتضمن تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للبيئة وتقييمها وتحسينها.

-تعد وتضمن مخطط العمل الوطني من أجل حماية البيئة والتنمية المستدامة، وتقييمه وتحسينه، بالتنسيق مع القطاعات المعنية.

-تعد التقرير الوطني حول حالة البيئة ومستقبلها.

¹ - أنظر: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20-357 المؤرخ في 30 نوفمبر سنة 2020، يحدد صلاحيات وزير البيئة، ج.ر.ج، العدد 73، لسنة 2020، ص 15.

-تقوم بالوقاية من كل أنواع التلوث والأضرار في الوسط الحضري والصناعي.

-تتولى متابعة أهداف التنمية المستدامة وتنفيذها.

-تقوم بتصوير ووضع بنك معطيات ونظام للمعلومات الجغرافية يتعلق بالبيئة والتنمية

المستدامة.

-تبادر وتساهم في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة والتنمية

المستدامة.

-تقوم بترقية أعمال التحسيس والتربية في مجال البيئة والتنمية المستدامة¹.

ب- مديرية السياسة البيئية الحضرية: وتكلف بالمهام التالية:

-تقترح عناصر السياسة البيئية الحضرية.

-تبادر وتساهم بالاتصال مع القطاعات المعنية، في إعداد وتحيين النصوص

التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتسيير النفايات ونوعية الهواء والأضرار السمعية بالإضافة

إلى التدفقات السائلة الحضرية.

-تساهم بالاتصال مع القطاعات المعنية، في إعداد وتقييم البرنامج الوطني لتسيير

النفايات المنزلية وما شابهها والضخمة وتثمينها، وتطوير الاقتصاد الدائري وترقيته.

- تساهم في ترقية تقنيات مكافحة التلوث والأضرار البيئية في الوسط الحضري².

¹ - أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 20-358 المؤرخ في 30 نوفمبر سنة 2020، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة البيئة، ج.ر.ج، العدد 73، لسنة 2020، ص 17.

² - أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 20-358 المؤرخ في 30 نوفمبر سنة 2020، السالف الذكر، ص 19.

وتقسم هذه المديرية ثلاث مديريات فرعية:

1- المديرية الفرعية للنفايات المنزلية وما شابهها والضخمة والهامة.

2- المديرية الفرعية للأضرار السمعية والبصرية ونوعية الهواء والتنقلات النظيفة.

3- المديرية الفرعية للتدفقات السائلة الحضرية.

ولضمان التنفيذ الفعلي لهذه الصلاحيات الخاصة بهذه المديريات، وضع المشرع مفتشيات عامة من أجل ضمان الرقابة والتوجيه والسهر على تطبيق التنظيم والتشريع المعمول بهما في مجال حماية البيئة بشكل عام، والمحافظة على الطابع العمراني للمدينة بشكل خاص، إذ تقوم بهذا الخصوص بالتفتيش والمراقبة الدورية لكافة المصالح، وتقرح كل تدبير قانوني أو مادي يندرج ضمن الإطار السالف الذكر.

الفرع الخامس: صلاحيات وزير السياحة والصناعة التقليدية في مجال المحافظة على الطابع العمراني.

تعد التنمية المستدامة في مجال السياحة إحدى المواضيع التي يكفلها برنامج الحكومة، فلما كان وزير السياحة والصناعة التقليدية عضواً من أعضاء الحكومة، فإنه يسير تنفيذ السياسة للدولة وتطبيق برنامج الحكومة، وذلك فيما يتعلق بميدان السياحة والصناعة التقليدية ويكون ذلك بالاتصال مع الهيئات والقطاعات المعنية في حدود اختصاص كل منه، وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 17-274 المؤرخ في 7 أكتوبر 2017، والذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 16-05 جملة من الصلاحيات والتي نوردتها فيما يلي:

- إعداد والسهر على تنفيذ آليات ترقية وتقييم الاعتماد والمراقبة وضبط النشاطات السياحية والفندقية والحموية والمناخية والسهر على إدراجها في إطار مخططات التهيئة السياحية.

-إعداد واقتراح آليات التهيئة السياحية والتدابير المرتبطة بالحصول على العقار السياحي والمحافظة على التراث السياحي.

-اقتراح كل التدابير للمحافظة على العقار السياحي ومناطق التوسع والمواقع السياحية وتميئها.

-ضمان تأطير إنجاز مشاريع الاستثمارات السياحية ومتابعتها.

-السهر على التطوير والتثمين الأمثل لكل المنشآت الأساسية والقدرات السياحية الوطنية.

-المشاركة في وضع الأدوات الضرورية للمحافظة على الفضاءات الحساسة ذات جلب سياحي قوي وترقيتها.

-السهر على تنفيذ المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية والمخططات التوجيهية للولاية.

-تصور وتوفير جميع الشروط الضرورية لإقامة المشاريع الكبرى لتجهيزات السياحة طبقاً لأدوات تنمية مناطق التوسع والمواقع السياحية.

-المبادرة، مع القطاعات المعنية، بتدابير حماية وتنمية وحفظ العقار السياحي واقتراحها، وضمان توسعه دورياً¹.

¹ - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 05-16 المؤرخ في 10 يناير سنة 2016م، يحدد صلاحيات وزير التهيئة العمرانية والسياحة والصناعة التقليدية المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-274 المؤرخ في 7 أكتوبر سنة 2017م، المعدل=والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-195 المؤرخ في 25 يوليو 2020، يحدد صلاحيات وزير السياحة والصناعة التقليدية، ج.ر.ج، العدد 02 لسنة 2016، ص 17.

- حيث نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 20-195 على تعديل تسمية المرسوم التنفيذي رقم 05-16، وتحرر كما يلي: "المرسوم التنفيذي رقم 05-16 مؤرخ في 10 يناير 2016 يحدد صلاحيات وزير السياحة والصناعة التقليدية والعمل العائلي".

هذا وتتم عمليات تهيئة المنشآت السياحية طبقا للمواصفات المحددة في المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، حيث يساهم هذا المخطط في التنمية المنتجة للمنشآت والهياكل السياحية والاستغلال الأمثل لمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية وكذا الحفاظ عليها، كما تتم التهيئة السياحية ضمن احترام الأطر القانونية والتنظيمية المتعلقة بحماية التراث الثقافي والعمراني¹.

بعد تحديدنا لصلاحيات وزير السياحة والصناعة التقليدية في مجال المحافظة على الطابع العمراني للمدينة، وذلك من خلال مساهمة الوزير في محافظة على مناطق التوسع والمواقع السياحية والعقار السياحي، يتعين علينا الإشارة إلى الهيئات التي تساعده لممارسة مهامه على المستوى الوزاري، وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 06-16 المعدل والمتمم تنظيم الإدارة المركزية لوزارة السياحة والصناعة التقليدية، حيث قسمت إلى مجموعة من المديريات العامة لكن ما يهمها في إطار دراستنا هذه:

1- المديرية العامة للسياحة: ومن أهم مهامها:

-تبادر ببرامج ترقية النشاطات السياحية ومناطق التوسع والمواقع السياحية .
-تقترح دراسات التهيئة السياحية وتقييمها وتقوم باعتمادها.
-تقترح، بالاتصال مع القطاعات المعنية، تدابير الحصول على العقار السياحي وأدواته وآلياته.

-تقترح تدابير وآليات حفظ التراث السياحي الوطني.

حيث قسمت هذه المديرية إلى مجموعة من المديريات أهمها:

أ- مديرية التهيئة السياحية والمحافظة على العقار السياحي: ومن أبرز مهامها ما يلي:

¹ - أنظر: المادتين 12 و 13 من القانون رقم 03-01 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2003م، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج.ر.ج، العدد 11، لسنة 2003، ص 06.

- تبادر بالاستراتيجية المتعلقة بالتهيئة السياحية وتقرحها.
 - تقترح، بالتنسيق مع القطاعات المعنية، التدابير الرامية إلى الاستغلال العقلاني للعقار السياحي المخصص للاستثمار.
 - تسهر على تنفيذ القواعد المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية.
- وتنظم هذه المديرية ثلاث مديريات فرعية أهمها:

1- المديرية الفرعية للتهيئة السياحية.

2- المديرية الفرعية للمحافظة على مناطق التوسيع والمواقع السياحية.

وتكلف هاتين المديريتين الفرعيتين بـ:

-السهر على المحافظة على العقار السياحي وتثمين المواقع السياحية.

-إعداد دراسات التهيئة لمناطق التوسع والمواقع السياحية¹.

ولضمان هيئة تسيير هياكل الوزارة والتنفيذ الأمثل للمهام المنصوص عليها في النصوص القانونية سألقة الذكر، أوكل المشرع مهمة الرقابة بجهاز سير التهيئة العامة وحددت مهام تنظيمها وسيرها بنصوص المرسوم التنفيذي 16-07 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-276.

¹ - أنظر: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 16-06 المؤرخ في 10 يناير سنة 2016م، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة التهيئة العمرانية والسياحة والصناعة التقليدية، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-275 المؤرخ في 7 أكتوبر سنة 2017م، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-196 المؤرخ في 25 يوليو 2020، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة السياحة والصناعة التقليدية، ج.ر.ج، العدد 02 لسنة 2016، ص 26.

المطلب الثاني: الوكالات والمراكز الوطنية المتخصصة في التهيئة والتعمير.

الفرع الأول: الوكالة الوطنية للتعمير.

تعد هذه الوكالة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري منحها المشرع شخصية معنوية واستقلال مالي، حيث تخضع لمجموعة القواعد القانونية المطبقة على الإدارة، وذلك في علاقتها مع الدولة وتخضع لقواعد القانون في علاقتها مع الغير.

توضع هذه الوكالة تحت وصاية وزير السكن والعمران والمدينة وقد تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي 09-344.

وقد منح المشرع الحرية في إنشاء فروع لهذه الوكالة عبر التراب الوطني تحت تسمية الوكالة الوطنية للتعمير وذلك بقرار من الوزير الوصي بعد مداولة مجلس الإدارة، ولما كانت الوكالة الأداة الأساسية للدولة في مجال إعداد ومتابعة مخططات التهيئة والتعمير فهي تعد هيئة تقنية لصالح الدولة والجماعات المحلية، وتضطلع هذه الوكالة هذه الخصوص بمجموعة من المهام المتمثلة فيما يلي:

- اقتراح الدراسات والتحليلات الاستشرافية التي من شأنها تعزيز دور الدولة والجماعات المحلية في ميدان التعمير.

- تقديم يد العون للدولة والجماعات المحلية والهيئات المعنية أو المهتمة في المبادرة، وتنفيذ المتابعات للمشاريع ذات البعد الوطني أو الجهوي أو المحلي في ميدان التعمير والتدخل في الأنسجة العمرانية.

- مساعدة الجماعات المحلية في ميدان امتصاص السكن الهش.

- تقديم المساعدة في مجال الدراسات وإنشاء وإنجاز مناطق التوسع والمواقع السياحية.
- القيام بإدارة المشاريع بالنيابة ذات الصلة بمجال نشاطها لحساب الدولة أو الجماعات المحلية.

- دراسة وإعداد المخططات العمرانية مع إعداد المعايير التقنية الضرورية لتنفيذ التوجيهات والتوصيات والبرنامج في ميدان التعمير.

- القيام بكل الدراسات ذات الصلة بتطوير الجمعيات والمناطق الريفية.

- القيام بدراسات وأشغال التهيئة في المناطق الصناعية والمساحات ذات الاستعمال الخاص بالاتصال مع الهيئات والمنظمات المعنية .

- تقديم الخدمات والاستشارات والخبرات المتعلقة بموضوعها لكل شخص تابع للقانون الخاص والعام.

- القيام بكل دراسة تهدف إلى حجز الأراضي الضرورية للمشاريع ذات الطابع الخاص للدولة والجماعات المحلية¹.

ولتسهيل بلوغ الوكالة لأهدافها وتتبعها لمهامها على أحسن وجه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، خول المشرع الوكالة مجموعة من الصلاحيات والتي تندرج في إطار تبادل والتشاور مع مؤسسات وهيئات أجنبية، والتي تعمل في مجال نشاطها كما منحها إمكانيات إبرام العقود والاتفاقيات المتعلقة بمجال اقتصادها مع الهيئات الوطنية والأجنبية.

وضمن هذا السياق تعرض المشرع إلى تنظيم هذه الوكالة وكيفية تسييرها من خلال المرسوم السالف الذكر.

¹ - أنظر: المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 09-344 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج.ر.ج، العدد 61، لسنة 2009، ص 14.

الفرع الثاني: الوكالة الوطنية لتهيئة وجاذبية الأقاليم.

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 11-137 والمتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتهيئة وجاذبية الأقاليم، والتي تعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري توضع تحت كفالة الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية ومن أبرز المهام الموكلة لهذه الوكالة في مجال المحافظة على الطابع العمراني ما يلي:

- جمع العناصر الضرورية والتقنية لإعداد البرامج وإعداد أدوات تهيئة الإقليم مع ضرورة تقييمها.

- المساهمة في كل دراسة مستقبلية والقيام بكل دراسة تقييمية من أجل تحديد الأعمال التي تستخدم من أجل ترقية الأقاليم الناجمة عن مختلف أدوات التهيئة.

- كما يمكن للوكالة القيام لحساب الإدارة والجماعات المحلية والهيئات العمومية أو الخاصة بكل دراسة تقييم أو تأهيل لدراسة التهيئة مع إمكانية تقديم النصائح في مجال اختصاصها لا سيما ما تعلق منها في مجال تهيئة الأقاليم .

- البحث والتطوير في مجال التهيئة والتنمية المستدامة عبر جميع الوسائل والأدوات الخاصة بالمخططات التهيئة¹.

وبذلك إن الدور الذي تلعبه هذه الهيئة في إطار المحافظة على أدوات التهيئة ابتداء من العناصر التقنية والدراسات بالنسبة للوكالة، يعطي تصورا مكتملا هدفه الحفاظ على عنصر التهيئة الإقليمية كعنصر من عناصر العمران ينبغي المحافظة عليه.

¹ - أنظر: المادة 4 و 5 من المرسوم التنفيذي رقم 11-137 المؤرخ في 28 مارس 2011، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتهيئة وجاذبية الأقاليم، ج.ر.ج، العدد 20، لسنة 2011، ص 08.

وتمارس هذه الوكالة مهامها في ظل مجلس إدارة موسع يشمل معظم الوزارات والبالغ عددها 16 وزارة، مع إمكانية الاستعانة بأي شخص متى توفرت فيه الكفاءة، بالنسبة للمسائل المتعلقة بجدول الأعمال يعين أعضاءها من قبل الوزير المكلف لمدة ثلاث سنوات. أما مهمة الرقابة على أعمال هذه الوكالة فبحسب نص المادة 30 يتولى محافظ حسابات مراقبة حسابات الوكالة، ويعد محافظ الحسابات تقرير سنوي ويرسله إلى مجلس الإدارة والوزير الوصي ووزير المالية.

الفرع الثالث: المعهد الوطني للدراسات والأبحاث المتعلقة بالبناء.

أنشئ هذا المعهد بمرسوم رقم 82-319 أسندت إليه مهمة الدراسات والأبحاث المتعلقة بالبناء كمركز وطني للدراسات والأبحاث المتكاملة للبناء، وقد كلف المهام التالية:

- تسهيل تهيئة وسائل السياسة الوطنية في مجال الاسكان والبناء.
- إنجاز الأشغال العلمية والتقنية التي لها صلة بضبط التقنيات وتطويرها في إطار التهيئة والاسكان والإنجازات الجماعية قصد تحقيق سكن مطابق للشروط الحديثة المادية والاجتماعية والثقافية.
- تصور المقاييس والأعمال النموذجية قصد تطوير نظم البناء وتسهيل تكيف التكنولوجيا بقدر واسع.
- الدراسة والبحث والجمع للمعلوماتية التقنية الاقتصادية المتعلقة بمختلف المكونات والمواد المستعملة في البناء.
- القيام بإبداء الرأي التقني بالنسبة للدراسات أو المقاييس المتعلقة بالتنمية التكنولوجية للمواد أو المعدات وأساليب البناء دون إهمال مراعاة اختصاصات المؤسسة أو الهيئات المعنية.

- القيام بالتجارب المرتبطة بأشغال البحث بالنسبة لأعمال الهيئة أو لحساب الهيئات التي تلتزم منها ذلك¹.

وتقوم هذه الهيئة بممارسة مهامها من خلال مجلس الإدارة الذي يتكون من الأعضاء التاليين:

- ممثل عن السلطة الوصية، رئيساً.
- ممثل عن الوزير المكلف بالبحث العلمي.
- ممثل عن وزير المالية.
- ممثل عن الوزير المكلف بالصناعة.
- ممثل عن الوزير المكلف بالموارد المائية.
- ممثل عن الوزير المكلف بالتربية الوطنية.
- ممثل عن الوزير المكلف بالطاقة.
- ممثل عن الوزير المكلف بتهيئة الإقليم والبيئة.
- ممثل عن الهيئة الوطنية، المدير الدائم للبحث العلمي.
- شخصية، تعينها السلطة الوصية، يكون نشاطها له علاقة بميدان بحث المركز.
- مدير المركز.
- مديري وحدتي (2) البحث التابعتين له.
- رئيس المجلس العلمي للمركز.
- ممثلين (2) ينتخبهما المستخدمون الباحثون في المركز.
- ممثل واحد (1) ينتخبه مستخدمو دعم البحث في المركز.

¹ - أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 87-234 المؤرخ في 03 نوفمبر 1987، يعدل المرسوم رقم 82-319 المؤرخ في 23 أكتوبر سنة 1982 والمتضمن جعل المعهد الوطني للدراسات والأبحاث المتعلقة بالبناء مركزاً وطنياً للدراسات والأبحاث المتكاملة للبناء، ج.ر.ج، العدد 45، لسنة 1987، ص 1677.

تحدد القائمة الاسمية لأعضاء مجلس الإدارة بقرار من وزير السكن والعمران لمدة أربع (4) سنوات¹.

الفرع الرابع: المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل.

بموجب المرسوم رقم 71-85 والذي ينص على إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، مهمته المحافظة على مدى مطابقة هذه البنايات للطابع العمراني والذي يختص بما يلي:

- يختص المركز بالإضافة إلى الهيئات المعنية الأخرى بكل الأبحاث وأعمال الورشات المتعلقة بخطر الزلازل في ميدان البناء.
- تطوير البناء وفقا للمعايير المضادة للزلازل.
- وضع المعطيات الضرورية لتبني المشروع الخاص للزلازل في ميدان التعمير والتهيئة العمرانية والحماية المدنية تحت تصرف الهيئات الوطنية أو أي سلطة مهنية أخرى.
- إقامة شبكات المحطات الخاصة بتسجيل الزلازل والهزات الضعيفة والقوية ومتابعتها وتحليل نتائجها.
- القيام بدراسة عن قابلية الأماكن المخصصة للأشغال الكبرى أو استراتيجية الزلازل.
- توجيه الدراسات الخاصة لحساسية النسيج العمراني الموجود في مناطق الزلازل ووضع نموذج تقديري للخسائر.

¹ - أنظر: المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 03-443 المؤرخ في 29 نوفمبر 2003، يعدل المرسوم رقم 82-319 المؤرخ في 23 أكتوبر سنة 1982 والمتضمن جعل المعهد الوطني للدراسات والأبحاث المتعلقة بالبناء مركزا وطنيا للدراسات والأبحاث المتكاملة للبناء، ج.ر.ج، العدد 73، لسنة 2003، ص 07.

-المشاركة في حالة الضرورة مع السلطات المعنية للحد من خطر الزلازل، وفي أشغال البحث المتعلقة بتكنولوجيا المواد وطرق البناء الجديد بالنسبة لمناطق الزلازل وضيق منشورات وفرائض الزلازل¹.

الفرع الخامس: الهيئة الوطنية لمراقبة تقنيات البناء.

تقوم الهيئة الوطنية وفقا لأحكام المرسوم 86-205 في مادته الثالثة بمراقبة تقنيات البناء لمختلف أنواع العمارات والتأكد من ثبات بنائها وديمومتها وصلاحية كل ماله أثر في بنائها، وهيكله جدران محيطها وسقوفها بغية تقليل أخطار الفوضى في هذا المجال والمساهمة في الوقاية من النقائص التقنية التي قد تطرأ أثناء الانجاز.

وقد حدد المشرع مهامها كالتالي:

-دراسة جميع الترتيب التقنية التي تتضمنها المشاريع دراسة نقدية لاسيما رقابة تصميم الأعمال الكبرى، والعناصر التي ترتبط بها للتأكد من مطابقتها لقواعد البناء ومقاييسه.
-السهر على احترام المخططات المعتمدة وكيفيات التنفيذ والرقابة عليها، ويمكن أن يمتد عمل الرقابة إلى رقابة جودة المواد المستعملة في البناء وعناصره وأعمال ضبط المقاييس والبحث وأساليب تقنيات الإنجاز.
-المشاركة مع الهيئات الخاصة بالرقابة التقنية في إعداد التنظيمات وبرامج البحث، التي تعتمد في ضبط عناصر التشريع والتنظيم الخاص بالمقاييس في بناء العمارات حسب التعليمات التي يقررها وزراء القطاعات المعنية².

¹ - أنظر: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 85-71 المؤرخ في 13 أبريل 1985، يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03-504 المؤرخ في 30 ديسمبر 2003، ج.ر.ج، العدد 16، لسنة 1985، ص 456.

² - أنظر: المادة 3 من المرسوم رقم 86-205 المؤرخ في 19 غشت 1986، يتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء، ج.ر.ج، العدد 34، لسنة 1986، ص 1434.

وتمارس هذه الهيئة الوطنية لرقابة البناء عملها وفقا للفرع الجهوية التابعة لها
والمتمثلة فيما يلي:

- الجنوب: هيئة رقابة البناء التقنية جنوب البلاد غرداية.
- الغرب: هيئة رقابة البناء التقنية وهران.
- شرق: هيئة رقابة البناء التقنية قسنطينة.
- الوسط: هيئة رقابة البناء التقنية الشلف¹.

¹ - أنظر: المادة 6 من المرسوم رقم 86-205 المؤرخ في 19 غشت 1986، يتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء، ج.ر.ج، العدد 34، لسنة 1986، ص 1435.

المبحث الثاني: الهيئات المكلفة بالضبط الإداري العمراني على المستوى المحلي

كما نصت القوانين على إعطاء الصلاحيات للجهات المركزية، أعطى المشرع جانبا للسلطة اللامركزية أيضا لممارسة دورها في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة، باعتبارها عنصرا مشتركا بين الوزارة والمديريات التابعة لها والتي سوف يتم تفصيله كما يأتي:

- المطلب الأول: الهيئات الإدارية اللامركزية المكلفة بالضبط الإداري العمراني

- المطلب الثاني: الجماعات المحلية

- المطلب الثالث: الأعوان المكلفين بالضبط الإداري العمراني

المطلب الأول: الهيئات الإدارية اللامركزية المكلفة بالضبط الإداري العمراني (المديريات الولائية).

الفرع الأول: مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء.

أولاً: مهام مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء.

يبرز دور وأهمية هذه المديريات في الإشراف على تنفيذ البرامج المتعلقة بتنفيذ السياسة الخاصة بمجال البناء والتعمير والهندسة المعمارية على المستوى المحلي، ويمكن تفصيلها حسب طبيعة كل مجال في مجال العمران والمدينة وفق ما يلي:

أ- في مجال البناء:

حيث تقوم هذه المديريات بوظائف متعددة تنحصر بين المراقبة والإحصاء والسهر على التنظيم المحكم في مجال البناء والعمران، ويظهر ذلك بالتأكد من تطبيق الوثائق التقنية المقدمة والنظر في مدى مطابقتها لمقاييس البناء المعمول بها تنظيما وتقنيا، كما تقوم أيضا

بالمبادرة بكل نشاط يتعلق بالبحث الذي يهدف إلى ترقية وتطوير أنظمة البناء والمواد المستعملة فيه، بل يتعدى دور هذه المديریات إلى الرقابة حتى على المواد الطبيعية المستعملة في البناء كقدرات إنتاج المحاجر ونوعية الحجارة المستعملة وتحديد أماكن استخراجها من الطبيعة¹.

ب- مجال التهيئة والتعمير:

فتتولى هذه المديریات تنفيذ جميع أدوات التهيئة العمرانية والحرص على رقابتها، وذلك بالتنسيق مع الهيئات المعنية في هذا المجال، ومن مهامها أيضا في التعمير تقوم هذه المديریات باحترام قواعد التعمير، وذلك بالسهر على تنفيذ هذه البرامج وفق المخططات الخاصة بالتهيئة والتعمير، بالإضافة إلى برمجة وضمان توفر العقار القابل للتعمير على المدى القريب والمتوسط البعيد، وكذا دراسة طلبات عقود التعمير وإبداء الآراء التقنية الضرورية لأعداد مختلف المستندات المتعلقة بها².

ج- في مجال الهندسة المعمارية:

أما دور هذه المديریات في المحافظة على الهندسة المعمارية فتتجلى وفقا للمرسوم التنفيذي 13-13 في ترقية المباني في شكل متناسق وجميل مع تفضيل الإبداع المعماري وتقنيات البناء الخاصة به وفقا للطبيعة الملائمة لهذه المواقع، والذي تفرضه عليها ضرورة احترام الخصائص الجغرافية والثقافية والاجتماعية والمحلية، كما تهدف أيضا إلى ضمان التحكم في سير الأشغال باعتبارها مفوض والإعداد الدوري لحالة تقدمها³.

¹ - أنظر: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 13-13 مؤرخ في 15 يناير 2013 يحدد قواعد تنظيم وتسيير المصالح

الخارجية لوزارة السكن والعمران، ج.ر.ج، العدد 3، لسنة 2013، ص 27.

² - أنظر: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 13-13 مؤرخ في 15 يناير 2013، السالف الذكر، ص 27.

³ - أنظر: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 13-13 مؤرخ في 15 يناير 2013، السالف الذكر، ص 27.

إن الدور الذي تلعبه التهيئة الحضرية وتعمير المناطق حسب رؤية المشرع على ضرورة إشراف هذه المديرية على حركة البناء والتعمير، خصوصاً تلك المواد المستعملة فيها سواء كانت محلية أو مستوردة، وكذا إشراف هذه المديرية على أعمال البناء المراد إقامتها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة، بحيث تسير التطور الحاصل داخل النسيج العمراني، بهدف تنظيم التجمعات السكنية وفقاً للكثافة البنائية مع مراعاة الحفاظ على البيئة.

ثانياً: مصالح مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء.

وفي إطار تحقيق هذه الأهداف والمهام العامة التي تضطلع عليها هذه المديرية، قسم المشرع هذه الأخيرة إلى أربعة مصالح وأقسام فرعية إقليمية نذكر منها ما يدخل في إطار الدراسة ما يلي:

- مصلحة التعمير والتهيئة الحضرية.

- مصلحة الهندسة المعمارية والبناء.

بحيث تضم كل مصلحة أربعة مكاتب بحسب طبيعة وأهمية المصالح الموكلة إليها:

أ- مصلحة التعمير والتهيئة الحضرية: وتضم ثلاثة مكاتب:

- مكتب عقود التعمير والمراقبة.

- مكتب أدوات التعمير.

- مكتب الهيئات الحضرية وتأهيل الإطار المبني وتجديده.

ب- مصلحة الهندسة المعمارية: وتضم مكتبين اثنين:

- مكتب الهندسة المعمارية.

-مكتب البناء ومتابعة مواد البناء والمكونات¹.

كما قسم المديرية إلى عدة أقسام فرعية إقليمية، وقسم كل قسم فرعي إقليمي إلى ثلاث فروع وهي:

-فرع التعمير.

-فرع الهندسة المعمارية.

-فرع البناء.

ويكلف كل قسم فرع إقليمي بالمهام الآتية:

-إبداء الرأي التقني على كافة أعمال التعمير.

-تقديم المساعدة للجماعات المحلية في إعداد أدوات التعمير والموافقة عليها وتطبيقها.

-المساهمة في مكافحة البناءات غير الشرعية وذلك بمد يد المساعدة للجماعات المحلية.

-التحقق من مطابقة المشاريع وفقا لرخص البناء ورخص تجزئة الأراضي.

-تطبيق معايير التعمير حسب الخصوصية المحلية المعمارية لكل منطقة والانسجام العام.

-متابعة ومراقبة تطبيق برامج التحسين الخاصة بالتهيئة الحضارية والعمرانية.

-السهر على معالجة العرائض والطعون الخاصة بمخالفة قوانين العمران².

¹ - أنظر: المادة 2 من قرار وزاري مشترك ممضي في 08 مايو 2017، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية التابعة لوزارة السكن والعمران في مكاتب، ج.ر.ج، العدد 36، لسنة 2017، ص 27، 28.

² - أنظر: المادة 3 من قرار وزاري مشترك ممضي في 23 أكتوبر 2016، يحدد تنظيم الأقسام الفرعية الإقليمية التابعة للمصالح الخارجية لوزارة السكن والعمران والمدينة ومهامها، ج.ر.ج، العدد 10، لسنة 2017، ص 24.

الفرع الثاني: مديرية السكن.

أولاً: مهامه مديرية السكن.

تتولى مديرية السكن مهمة تنفيذ السياسة المتعلقة بالسكن على المستوى المحلي، وذلك من خلال اقتراح برامج السكن المبادر بها من الدولة والجماعات المحلية ومتابعة حالة تقدمها، والمشاركة في المراقبة النوعية والتقنية الخاصة بإنجازات القطاع، ومتابعة ومراقبة النشاط العقاري الممارس من طرف الوكلاء العقاريين والمرقيين العقاريين والمقاولين العقاريين، وكذا ضمان التحكم في الأشغال بصفة صاحب مشروع مفوض لبرامج السكن التي بادرت بها الدولة والجماعات المحلية، وفي الأخير تتولى هذه المديرية ضمان متابعة وتقييم برامج السكنات على المستوى المحلي¹.

ثانياً: مصالح مديرية السكن.

تضم هذه المديرية من ثلاث مصالح، ما يهمنا منها في إطار الدراسة ما يلي:

أ- مصلحة السكن العمومي الإيجاري: وتضم مكتبين هما:

-مكتب السكن الحضاري الإيجاري.

-مكتب بطاقة السكن.

ب- مصلحة السكن الريفي وتأهيل الإطار المبني: وتضم مكتبين:

-مكتب إعانة الدولة وتأهيل الإطار المبني.

¹ - أنظر: المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 13-13 مؤرخ في 15 يناير 2013 يحدد قواعد تنظيم وتسيير المصالح الخارجية لوزارة السكن والعمران، ج.ر.ج، العدد 3، لسنة 2013، ص 27.

-مكتب متابعة نشاطات الوكلاء العقاريين¹.

المطلب الثاني: الجماعات المحلية.

تعد الإدارة المحلية إحدى صور اللامركزية الإدارية التي ظهرت الحاجة الماسة للعمل بها خصوصاً بعد تعدد وظائف الدولة الحديثة، وتعدد الأنشطة الإدارية نتيجة لزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي والمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها التشريعات المقارنة².

كما أن اللجوء إليها يعد أمراً حتمياً فرضه الدور الهام الذي تلعبه هذه الجماعات في تقريب المواطنين من الإدارة وتشجيعاً للديمقراطية التشاركية، وتكريساً لمبدأ الديمقراطية التمثيلية، الأمر الذي استدعى تقسيم هذه الجماعات إلى قسمين هما: الولاية والبلدية كتجمعات إقليمية تكون في العادة أقدر على إدارتها والحفاظ على مصالحها³.

فالجماعات المحلية لها دور كبير في مجال المحافظة على الطابع العمراني للمدينة، من خلال ما تتمتع به من آليات قانونية ومادية وصلاحيات وسلطات الضبط الإداري التي يتمتع بها كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

فمن خلال هذا المطلب سوف نوضح الفرع الأول دور الولاية كجماعة محلية والفرع الثاني البلدية ودورها في المحافظة على الطابع العمراني.

¹ - أنظر: المادة 4 من قرار وزاري مشترك ممضي في 08 مايو 2017، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية التابعة لوزارة السكن والعمران في مكاتب، ج.ر.ج، العدد 36، لسنة 2017، ص 28.

² - أنظر: منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة في كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1977، ص 07.

³ - أنظر: صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2012، ص 15.

الفرع الأول: الولاية.

تعد الولاية جماعة إقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والتنمية المالية، كما تعد دائرة إدارية غير ممرضة وفقا للمادة الأولى من قانون الولاية، وتقسّم إلى هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية، والوالي بصفته ممثلا للولاية وبصفته ممثلا للدولة.

فالمجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية يمارس اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة له بموجب قانون الولاية والقوانين والتنظيمات المعمول بها، ويتخذ بهذا الخصوص مداولة يصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عنهم بالتصويت، ومن جملة اختصاصات المجلس في إطار دراستنا:

- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.

- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.

- حماية البيئة¹.

- المساهمة في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ومراقبة تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها².

- المساهمة في عمليات تجديد وإعادة التأهيل الحضرية العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري.

¹ - أنظر: المادة 77 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012م، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج، العدد 12، لسنة 2012، ص 16.

² - أنظر: المادة 78 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012م، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج، العدد 12، لسنة 2012، ص 16.

-القضاء على السكنات الهشة غير الصحية ومحاربتها، وذلك بالتنسيق مع البلديات والمصالح المعنية¹.

وعلى اعتبار أن الوالي له صفة ممثل للدولة وينفذ قرارات الحكومة فهو مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن العام والسكينة العامة².

وبالرجوع إلى نصوص المواد 112-113-114، من القانون 07-12 فإن الوالي يمتلك امتيازات السلطة العمومية، ومن بين هذه الامتيازات إمكانية استعمال القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ التنظيمات، بحيث توضع تحت تصرف الوالي من أجل القيام بمسؤوليته للمحافظة على النظام العمومي داخل الولاية وذلك بالتنسيق مع كافة المصالح الأمنية³.

وما تضمنته النصوص القانونية المتعلقة بالتهيئة والتعمير لا سيما القانون رقم 90-29 إذ على الوالي من خلال سلطته المصادقة على مخطط التوجيه للتهيئة والتعمير.

كما منح القانون الوالي صلاحية إبداء الرأي بالموافقة أو الرفض التي يمكن للوالي في إطار سلطة الحلول ممارسة سلطة الضبط، والمحافظة على الطابع العمراني واتخاذ القرارات اللازمة، وذلك عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن مباشرة هذه المهمة وانقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار المسبق⁴.

¹ - أنظر: المادة 101 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012م، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج، العدد 12، لسنة 2012، ص 18.

² - أنظر: المادة 114 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012م، السالف الذكر، ص 19.

³ - : المواد 112، 113، 114 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012م، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج، العدد 12، لسنة 2012، ص 19.

⁴ - أنظر: المادتين 100، 101 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج، العدد 37، لسنة 2011، ص 17.

الفرع الثاني: البلدية.

البلدية هي الجماعة المحلية القاعدية للدولة¹، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة².

وتتوفر البلدية على ثلاث هيئات:

1- هيئة تداول: المجلس الشعبي البلدي.

2- هيئة تنفيذية: تحت سلطة رئيس المجلس.

3- إدارة ينشطها الأمين العام وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة وتحت سلطة الوالي المختص إقليمياً مهام:

-الحفاظ على النظام العام والسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير.

-احترام تخصيص الأراضي وقواعد استغلالها.

-المراقبة المستمرة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن.

-مكافحة السكنات الهشة غير القانونية وذلك بالسهر على احترام الأحكام الصادر بهذا

الخصوص.

¹ - أنظر: المادة 17 من الدستور الجزائري، ج.ر.ج، العدد 82، لسنة 2020، ص 09.

² - أنظر: المادة 1 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج، العدد 37، لسنة 2011، ص 07.

-السهر وبالمساهمة مع المصالح التنسيقية المؤهلة للمحافظة على حماية الأملاك العقارية الثقافية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وذلك في إطار حماية التراث المعماري.

-توفر البلدية في مجال السكن جميع الشروط التحفيزية للترقية العقارية وتشارك في ترقية برامج السكن.

-تشجيع وتنظيم جمعيات السكان التي تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني والأحياء.

-إصدار أحكام الضبط الإداري العمراني ذات الطابع الاستعجالي المتعلقة بهدم البناءات غير المطابقة¹.

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي وإشرافه، أن يصدر قرارات هدم البناءات والجدران والمباني المتداعية التي من شأنها أن تشكل خطراً على حياة الأفراد وسلامة المارة، وهو ما نصت عليه المادة 89 من قانون البلدية بقولها: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً.

¹ - أنظر: المواد 94، 115، 116، 119 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج، العدد 37، لسنة 2011، ص 16، 18.

كما يأمر ضمن نفس الأشكال بهدم الجدران والعمارات والبنىات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي¹.

وفي إطار هذه الأهداف والمهام، يمتلك رئيس المجلس الشعبي البلدي دورا مهما باعتباره المسؤول الأول في البلدية في إصدار وتسليم مجموعة من الرخص والشهادات في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.

كما يخول القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذ القرارات الإدارية ذات الطابع الاستعجالي والمتعلقة بالعمران، وهو ما تنص عليه المادة 88 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، بقولها: "في حالة الخطر الوشيك الحدوث، يستشير رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني مصالحه التقنية أو مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية خلال الساعات الأربعة والعشرين الموالية وذلك بعد توجيه إنذار لصاحب الملكية، إذا لاحظ تقرير هذه المصالح حالة الاستعجال أو الخطر المحقق والوشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإجراءات المؤقتة من أجل ضمان أمن لاسيما قصد إخلاء المبنى.

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا قرار منع الإقامة بالمبنى..

إذا لم تنفذ الإجراءات الموصى بها من خلال الأجل المحددة في الإنذارات، يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي وجوبا وعلى نفقة صاحب الملكية الإجراءات الأمنية الضرورية².

¹ - أنظر: المادة 89 من من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج، العدد 37، لسنة 2011، ص 15.

² - أنظر: المادة 88 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 23.

ومن خلال ما سبق يتضح أن المشرع منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ قرارات فردية ذات طابع استعجالي في مجال العمران، مع سلطة تنفيذ هذه القرارات لضمان تحقيق أهداف الضبط الإداري مجسداً لفكرة ضمان الأمن العام المستهدف في حالة الجدران والبنائات المتداعية بسبب خطورتها على سلامة الأفراد والمارة، بشرط الحصول على الإذن المسبق من الوالي لضمان عدم تجاوز هذه السلطة.

المطلب الثالث: الأعوان المكلفون بضبط الإداري العمراني.

يلعب الأعوان المكلفون بسلطة الضبط الإداري العمراني دوراً هاماً وذلك من خلال المعايينات وتحرير المخالفات الخاصة بالبناء لذا سعى المشرع من خلال هؤلاء الأعوان إلى تعزيز سلطة الرقابة للجهة الإدارية ومن المخالفات التي تحدث في هذا المجال الأمر الذي سوف يتم تفصيله وفقاً لفرعين تناولنا في الفرع الأول شرطة العمران والفرع الثاني الاعوان المؤهلين.

الفرع الأول: شرطة العمران.

تعد المهام الموكلة لجهاز شرطة العمران بمثابة الأداة لمواجهة المخالفات في مجال البناء والتعمير، وحتى يتسنى لها العمل باحترافية تامة يمكن حصر دورها في طبيعة المحاضر التي تقوم بتحريرها ضد المخالفين، وتملك حجة الإثبات أمام الجهات القضائية والإدارية حيث تنص المادة 76 مكرر 5 من القانون 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29 والمتعلق بالتهيئة والتعمير على ما يلي: "في حالة التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة يحرر العون المخول قانوناً محضر المخالفة ويرسله للجهة القضائية المختصة، كما ترسل نسخة إلى رئيس المجلس الشعبي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى 72 اثنان وسبعون يوماً.

وفي هذه الحالة تقرر الجهة القضائية التي يتم اللجوء للبت في الدعوى العمومية إما القيام بمطابقة البناية أو هدمها جزئياً أو كلياً في أجل تحدده.

وفي حالة عدم امتثال المخالف للحكم الصادر عن العدالة للأجل المحددة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختص اقليمياً بتنفيذ الأشغال المقررة على نفقة المخالف¹.

ومن خلال ما سبق يتضح لنا أن المشرع أعطى حجية للمحاضر التي يقوم بتحريها الأعوان المؤهلين أو شرطة العمران، كوسيلة إثبات لتحديد طبيعة المخالفة بحيث أن الجهات القضائية تصدراً حكمها بناء على وجود محضر المخالفة .

كما يتجلى دورها أيضاً في الغلق الخاص بالورشات كإجراء تحفظي وقائي، الهدف منه منع الباني من مواصلة البناء إلى غاية تسوية وضعيته أمام الجهات الإدارية أو صدور حكم محكمة يقضي بذلك.

وتنص المادة 24 من القانون 08-15 والذي يحدد قواعد مطابقة البناء وانجازها على ما يلي: "في حالة عدم إتمام أشغال البناء أو إذا كانت البناية غير مطابقة لرخصة البناء المسلمة يجب على صاحب التصريح أن يوقف الأشغال.

إذا لم يتم الامتثال للالتزامات المنصوص عليها أعلاه، يقوم الأعوان المعنيون لهذا الغرض بالمعينة وغلق الورشة مع تحرير محضر عدم المطابقة وهذا دون الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في هذا الشأن"².

¹-أنظر: المادة 76 مكرر 5 من القانون 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004، يعدل ويتم القانون 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج، العدد 51، لسنة 2004، ص 06.

²- أنظر: المادة 24 من القانون 08-15 المؤرخ في 20 يوليو 2008، والذي يحدد قواعد مطابقة البناء وانجازها، ج.ر.ج، العدد 44، ص 23.

ومما لاشك فيه فإنه لا يمكن إنكار الدور الذي تلعبه شرطة العمران في المحافظة على الطابع الجمالي والعمراني للمدينة، ويتجلى ذلك من خلال التدخلات التي اثبتت فاعليتها في منع المخالفين في الإسهام التعدي على العقار وتشويه مظهره العام، أو مخالفة قواعد البناء والتعمير، وكذا المساس بالبيئة والمساحات الخضراء وفق القواعد والتشريعات المنظمة لذلك لان القانون أصبح يبتغي أهداف أسمى من الأمن، فالجمال يخلق نظاما متوازنا وهو عامل للسلم الاجتماعي¹.

ويمكن حصر مهام شرطة العمران وفقا لما سبق فيما يلي:

- السهر على تطبيق الأحكام التشريعية في مجال التطور العمراني.
- منع كل أنواع البناء الفوضوية المخالفة لقواعد وأحكام البناء والتعمير.
- التنسيق مع الجهات الإدارية المختصة في كل ما يختص بالتنمية العمرانية على رأسها البلدية والولاية.
- إعداد تقارير دورية حول عملية المخالفات مع القيام بتصنيفها حول طبيعة المخالفة سواء كانت تمس البيئة والعمران أو المساحات الخضراء.
- القيام بالتبليغ وإعداد المحاضر لهذه المخالفات الخاصة وإرسالها، بالإضافة إلى تكثيف الدوريات والمراقبة من خلال العمل الوقائي والتحسيبي وذلك بالاتصال مع الجمعيات الفاعلة في مجال العمران والبيئة والمصالح التقنية لدي الولاية والبلدية والمختصة في مجال المساحات الخضراء².

¹ - أنظر: محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، مرجع سابق، ص 106.

² - أنظر: محمد العمري، مرجع سابق، ص 28.

الفرع الثاني: الأعوان المؤهلين لرصد المخالفات العمرانية.

بالإضافة إلى أعوان شرطة العمران أسندت المادة 76 مكرر¹ من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير هذه المهمة لمفتشية التعمير، وكذا أعوان البلدية المكلفين بالتعمير وموظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية وحددت أيضا المادة الثانية من المرسوم 06-55 شروط وكيفية تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير، بحيث يتم تعيين هؤلاء الأعوان بقرار من الوالي المختص إقليميا ويتم اقتراحهم من طرف مدير التعمير والبناء ومن طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتبرز مهمة هؤلاء الأعوان في مجال الضبط العمراني فيما يلي:

-توسيع دائرة الأعوان المكلفين بمراقبة المخالفات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

-تعزيز دور التكامل في المهام بين الوزارات المعنية للوصول للهدف القانوني والتنظيمي لضبط مجال التعمير.

-ضبط المخالفات من خلال المعاينة التي يتم إجراؤها بتحرير محاضر تتضمن جميع وقائع المخالفة بالتدقيق وكذا تصريحات الخاصة بالمخالفة².

ولقد حاول المشرع من خلال النصوص القانونية والتنظيمية توسيع دائرة الأعوان المكلفين بالرقابة وضبط مخالفات التعمير كهيئات رقابية إدارية مستقلة، تتولى مهام تقديم

¹ - تنص المادة 76 مكرر من القانون 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004: "علاوة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية المنصوص عليهم في التشريع المعمول به يخول للبحث ومعاينة مخالفات أحكام هذا القانون كل من:

- مفتشية التعمير.

- أعوان البلدية المكلفين بالتعمير.

- موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية.

يؤدي الموظفون المؤهلين اليمين الاتية امام رئيس المحكمة المختص".

² - أنظر: المادة رقم 76 مكرر 2 من القانون 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004، يعدل ويتم القانون 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج، العدد 51، لسنة 2004، ص 6.

الاستشارات للجماعات المحلية في كل ما يخص التعمير وحماية التراث المعماري والمحيط المبني، ومنع كل مظاهر الاختلالات والمخالفات المتعلقة بالبناء والتعمير.

إلا أنه وبالرغم من وجود هذه الأجهزة الرقابية التي يكمن دورها في ضبط ومراقبة عملية التوسع العمراني والحد من أثاره السلبية، تبقى مظاهر الاختلالات والمخالفات والتعدي على العقار والممتلكات العمومية، الظاهرة التي لم يتم التحكم فيها بشكل نهائي ولعل هذا يعود إلى الأسباب التالية:

-تعدد الهيئات الخاصة بالضبط ذات الاختصاص في ميدان التعمير. فبمجرد أن يتم تحرير محضر المخالفة الخاص بمجال التهيئة والتعمير من قبل الأعوان المكلفين بذلك، ينتهي دورهم لتتدخل القوة العمومية لتنفيذ قرار الهدم، وهو الأمر الذي يؤخر عملية تنفيذ قرار الهدم.

-محدودية الوسائل المادية والبشرية لدى هذه الهيئات.

-إخلال سلطات الضبط الإداري لعمليات الرقابية السابقة واللاحقة لعملية البناء.

-التغاضي عن بعض المخالفات واتخاذ مواقف سلبية وعدم التدخل عند الضرورة بناء على ما يعرف بالسلطة التقديرية للإدارة، فعندما يتقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ قرار هدم بنايات آيلة للسقوط بحجة إبلاغ مالك العقار أو تبليغه في حالة غيابه أو رفض المالك التعاون مع مصالح البلدية رغم وجود الخطر المؤكد¹.

¹ - أنظر :

- شهرزاد عوايد، الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع، مرجع سابق، ص 315.

- عباس راضية، معوقات أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية تصدرها جامعة الجلفة، العدد 20، المجلد الأول، ص 182، 183.

- عوماري فاطمة الزهراء، غيتاوي عبد القادر، الدور الوقائي لأدوات التهيئة والتعمير في القانون الجزائري، مجلة التعمير والبناء تصدر عن جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 2، العدد 4، سنة 2018، ص 41.

الباب الثاني:

أساليب ووسائل تدخل سلطة الضبط الإداري
في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة.

الباب الثاني: أساليب ووسائل تدخل سلطة الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة.

إن العديد من المسلمات داخل أي مجتمع تستوجب سير حركة البناء وفق للقواعد والمخططات المتعلقة بالبناء من أجل الحفاظ على جمال وتنسيق المباني، ولعل من أبرز هذه القواعد الآليات التي تستعملها الإدارة من أجل الحفاظ على هذا التناسق، ولا يتم ذلك إلا من خلال التهيئة العمرانية وتحويل وتنظيم الأراضي الصالحة للبناء مع مراعاة طبيعة كل محيط، وكذا ضرورة الاهتمام بالمورث الثقافي وسلامة البيئة باعتبارها أحد أهم مكونات التهيئة العمرانية.

لقد سعى المشرع الجزائري بوضع مجموعة من الآليات والضوابط والأساليب للحفاظ على الطابع العمراني، ابتداء من تهيئة الأرض وانتهاء بمطابقة البناية والرقابة عليها، الأمر الذي حاول المشرع التوفيق بين المصلحة العامة وحريات الأفراد لاختيار نمط البناء.

وهو ما سوف نوضحه من خلال الفصلين من هذا الباب، بحيث تناولنا في الفصل الأول مجموعة الأساليب الخاصة بسلطة الضبط الإداري، ففي المبحث الأول تحدثنا عن أدوات سلطات الضبط الإداري على الطابع العمراني، والذي يندرج تحته ثلاث مطالب، المطلب الأول تناولنا مخططات التهيئة والتعمير، المطلب الثاني مخططات شغل الأراضي، المطلب الثالث القواعد العامة للتهيئة والتعمير، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه وسائل سلطات الضبط الإداري السابقة لعملية البناء، تحدثنا في المطلب الأول عن شهادة التعمير، المطلب الثاني رخصة التجزئة، المطلب الثالث رخصة البناء، أما المبحث الثالث فتناولنا في المطلب الأول منه رخصة المطابقة، وفي المطلب الثاني تناولنا رخصة التقسيم، ثم المطلب الثالث رخصة الهدم، وتطرقنا إلى الرقابة الميدانية لمخالفات التعمير كمطلب رابع، أما الفصل الثاني فتحدثنا عن ضوابط سلطات الضبط الإداري في مجال المحافظة على الطابع

العمراني، تطرقنا في المبحث الأول إلى مبدأ المشروعية، والذي استدعى تقسيمه إلى مطلبين تحدثنا في المطلب الأول مفهوم دعوى المشروعية، والمطلب الثاني انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري، أما المبحث الثاني فتحدثنا فيه على الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري، وقسم إلى مطلبين تحدثنا في المطلب الأول عن دعوى الإلغاء أما المطلب الثاني فتناولنا فيه دعوى التعويض.

الفصل الأول: أساليب تدخل سلطات الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة.

يحدد مفهوم الوسط العمرانية على أنه ذلك المحيط الذي يعيش فيه الإنسان في إطار الوسط الطبيعي الذي نشأ فيه، فطبيعة البشر تقوم على تعمير الأرض وجعلها أكثر توافقاً من أجل إشباع حاجاته وذلك لا يتأتى إلا بتوفير مسكن يأويه وشوارع يمر فيها، وبالتالي فإن إقامة مثل هذه المنشآت يتطلب أن تكون بطريقة منظمة، قائمة على دراسة علمية تحدد ما يجب أن يكون عليه من الكفاءة التي تسمح بمراعاة الشروط والمتطلبات الصحية والخدمات الاجتماعية¹، وهذا التوسع والامتداد العمراني تنظمه مجموعة من القوانين والنظم التي تحدد الآليات والشروط المتطلبية في التخطيط العمراني، واستغلال الأراضي لقواعد تنظيمية تتدخل فيها سلطات الضبط الإداري لتحديد الطابع العمراني والجمالي للمدينة، ويكون ذلك عن طريق استعمال الأرض وارتفاع الأبنية والمساحة وما تشمله الأحياء السكنية من مناطق خضراء ومرافق، والعمل لتنظيم وإنشاء أو تحويل العقارات المبنية وغير المبنية، والتسيير العقلاني والاقتصادي للأراضي، وكذا الحفاظ على البيئة بشكل فعال، ولا يتحقق كل هذا إلا عن طريق وضع نظام قانوني، ينضم حدود وقواعد التهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي داخل أي إقليم وفقاً للنمط العمراني الخاص به سواء كان صناعياً أو فلاحياً أو ذا نمط سكني.

الأمر الذي جعل من المشرع الجزائري يعمل على إصدار مجموعة القوانين في هذا المجال، ويعد القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم الآلية القانونية في تطوير مجال التهيئة العمرانية وتسليم الرخص والشهادات المتعلقة بالبناء.

¹ - أنظر: غانم عبد الغني، العمران بين القانون والتطبيق إشكالية البناء المخالف وتأثيره على استخدامات الأرض بمدينة قسنطينة، مقال منشور بمجلة العمران، الصادرة عن مخبر البحث في القانون والعمران والمحيط، كلية الحقوق، جامعة عنابة، عدد خاص بأعمال الملتقى الوطني حول بالعمران، يومي 04 و05 جوان 2000، ص 05.

الأمر الذي يجعل من هذا القانون يختلف عن جميع مخططات التعمير السابقة، باعتباره جاء شاملا لقواعد التهيئة ولم يهتم بالتهيئة العمرانية داخل حدود المخطط العمراني للتجمع الحضري فقط بل يتعدى ذلك، فهو يتناول التجمع الحضري داخل إطاره الطبيعي والبيئي.

فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي لا يهتمان بالجوانب المعمارية التوسيعية للتجمع الحضري فقط بل أكثر من ذلك، يرسمان ويحددان آفاق توسع التجمع الحضري وعلاقاته الوسيطة مستقبلا كجزء من الكل على المستوى الإقليمي وكخلفية عمرانية للنسيج الحضري والمعماري على المستوى الوطني¹.

وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث تناول في المبحث الأول: أدوات سلطات الضبط الإداري العمراني في محافظة سلطات الضبط على الطابع العمراني، أما المبحث الثاني: وسائل سلطات الضبط الإداري العمراني السابقة لعملية البناء في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة، أما المبحث الثالث: وسائل سلطات الضبط الإداري العمراني اللاحقة لعملية البناء في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة.

¹ - أنظر: التجاني بشير، التحضر والتهيئة العمرانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 66.

المبحث الأول: أدوات سلطة الضبط الإداري العمراني في محافظة سلطات الضبط على الطابع العمراني.

نظر للنقائص التي تشهد العديد من المدن تتجه معظم التشريعات إلى محاولة وضع اليات وبرامج من أجل التنظيم والتسيير الحضري بحيث يمتاز بطابع الإلزامية، وعدم مخالفة أحكامه ولعل أبرز هذه الآليات المخططات العمرانية وكذا مخططات شغل الأراضي والقواعد العامة للتهيئة والتعمير والتي تعد أحد الوسائل للوقاية من ظاهرة الفوضى في البناء، وتأتي هذه المخططات في المستوى الثاني بعد أدوات تهيئة الاقليم والتنمية المستدامة¹.

وقد قسمنا المبحث إلى ثلاث مطالب تناولنا في المطلب الأول المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، المطلب الثاني فتناولنا مخطط شغل الأراضي، أما المطلب الثالث فتناولنا فيه القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

تعد المخططات التوجيهية أحد أبرز عناصر التهيئة الحضرية الأمر يستدعي توضيحه من خلال هذا المطلب، والذي تطرقنا فيه إلى ثلاثة فروع، الفرع الأول تناولنا مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، الفرع الثاني تطرقنا فيه إلى محتوى وموضوع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أما الفرع الثالث فتناولنا الإجراءات الخاصة بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

¹- Benhaddadi Haouda Croissance Urbine et Instruments d'urbanisme Memoire de Fin Detudes pour l'obtention du diplome de post-graduation spécialisée en gestion des villes école nationale administration 1993-1994, P24.

الفرع الأول: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

أولاً: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

تعرفه المادة 16 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير بأنه: "أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذاً بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي"¹.

ويعرف أيضاً على أنه: "المخطط الذي يحدد الرؤية المستقبلية العمرانية وقد يكون على المستوى القومي أو الإقليمي أو المحافظة أو المدينة أو القرية، ويبين الأهداف والسياسات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئة العمرانية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة، ويحدد الاحتياجات المستقبلية للتوسع العمراني، واستعمالات الأراضي المختلفة وبرامج وأولويات وآليات التنفيذ ومصادر التمويل على المستوى التخطيطي"².

ويعرف كذلك بأنه: "المخطط الذي يحدد أهداف وسياسات وبرامج التنمية العمرانية لكل محافظة وذلك في إطار مخطط الإقليم الذي يضم المحافظة، ويبين المشروعات التي سيتم

¹ - أنظر: المادة 16 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004، ج.ر.ج، العدد 52، لسنة 1990، ص 1654.

² - أنظر:

- جلاب عبدالقادر، تدخل المجتمع المدني في المجال العمراني وتحقيق مبدأ الديمقراطية التشاركية، مجلة أكاديمية، تصدرها جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، العدد الثاني، جوان، 2017.

- إبراهيم عبد الخالق، الموسوعة العملية في قوانين البناء والهدم، المكتب الفني للموسوعات القانونية، دار السلام، القاهرة، ج1، ط1، 2015، ص 16.

- بزغيش بوكير، مخطط شغل الأراضي أداة للتهيئة والتعمير، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، تصدر عن جامعة بجاية الجزائر، المجلد 17، العدد 01 السنة 2018، ص 652.

تنفيذها، أولوياتها، ومراحل تنفيذها، ودور كل جهة من الجهات العامة والخاصة في هذا التنفيذ¹.

ويعبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن تنظيم وتأطير وإدارة نشاط التعمير، فهذا المخطط وضع أصلاً لتنظيم استعمال الأراضي وتنظيم عمليات التعمير، تحت طائلة توقيع إجراءات عند مخالفتها، وهو ما نصت عليه المادة 10 الفقرة 2 من القانون رقم 90-29.

ثانياً: أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

يهدف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى وضع نظرة مستقبلية للمجال العمراني، وبهذا يحدد آلية توسيع المجال الحضري بشكل تدريجي من خلال الحد من التعدي على العقار، فمن جهة يحدد تقسيم المجال الحضري إلى عدة قطاعات للتعمير سواء على المدى القريب (5 سنوات) أو المتوسط (من 5 إلى 10 سنوات)، أو المدى البعيد (من 10 إلى 20 سنة)، ومن جهة أخرى يحدد مواقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية ذات المنفعة العمومية، كما يحدد القطاعات غير القابلة للتعمير².

ويمكن حصر أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال تتبع نص المادتين 17 و 18 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم وفقاً لما يلي:

1- تحديد مختلف الوظائف العمرانية وطرق توسع النسيج العمراني وكيفيات الهيكلة العمرانية.

2- دراسة شاملة للأرض حاضراً ومستقبلاً، وتحديد كيفيات استخدامها الأمثل.

3- تحديد الفضاءات والأوساط الشاغرة للجهة المدروسة وتحديد كيفيات حمايتها.

¹ - أنظر: إبراهيم عبد الخالق، المرجع نفسه، ص 17.

² - أنظر: عباس راضية، معوقات أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم النسيج العمراني، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة البلدة قطب العفرون، ص 179.

4- تحديد مواقع المعالم التاريخية والأثرية أو الطبيعية وتباين طرق حمايتها والمحافظة عليها.

5- تعيين أهم الأنشطة الاقتصادية والتجهيزات العمومية.

6- دراسة تحليلية للوضع العام التنموي والاقتصادي والديمقراطي للجهة المعنية، وكذا دراسة هذه الجوانب دراسة تقديرية مستقبلية.

7- تحديد الأماكن الغابية وكيفية حمايتها وترقيتها.

8- التنظيم الشامل لشبكة نقل مياه الشرب وتجهيزات تخزينه ومعالجته.

9- التنظيم الشامل لشبكة صرف المياه القذرة حاضرا ومستقبلا¹.

ويقسم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المناطق التي يتعلق بها إلى قطاعات تقسم

إلى:

- قطاعات معمرة.

- قطاعات مبرمجة للتعمير.

- قطاعات التعمير المستقبلية.

- القطاعات غير القابلة للتعمير².

الفرع الثاني: موضوع ومحتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

وفقاً للمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به فإنه:

¹ أنظر: المادة 18 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004، ج.ر.ج، العدد 52، لسنة 1990، ص 1654.

² أنظر: المادة 19 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004، ج.ر.ج، العدد 52، لسنة 1990، ص 1655.

"يتكون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من:

1) تقرير توجيهي يقدم فيه ما يأتي:

أ- تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديموغرافي والاجتماعي والثقافي للتراب المعني.

ب- قسم التهيئة المقترح بالنظر للتوجيهات في مجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل والحد من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

2) تقنين 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 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990. ولهذا الغرض يجب أن يحدد ما يأتي:

أ- التخصيص الغالبة للأراضي عند الاقتضاء وطبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة.

ب- الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأرض.

ج- الارتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

د- المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها وذلك بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها¹.

¹ حيث قضى القرار رقم 064201 المؤرخ في 28/04/2011، قضية ورثة (ق.م) ضد بلدية المنصورة.

الموضوع: مخطط توجيهي للتهيئة العمرانية - أرض فلاحية- أرض ذات طابع عمراني - نزع ملكية من أجل المنفعة العامة.

يحدد فضلا عن ذلك، شروط البناء الخاصة داخل بعض أجزاء التراب كما هي واردة في الفصل الرابع من القانون رقم 90-29.

هـ- تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية، والخدمات والأعمال ونوعها.

= المبدأ: يتم التعويض على الأرض الفلاحية، المدمجة ضمن المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية للبلدية، المنزوعة ملكيتها من أجل المنفعة العمومية، على أساس أرض ذات طابع عمراني. وعليه فإن مجلس الدولة.

من حيث الشكل: حيث أن رجوع الدعوى إلى الجدول بعد الخبرة قد استوفى أوضاعه القانونية فهو مقبول شكلا. من حيث الموضوع: حيث ارجع المدعون القضية إلى الجدول بعد الخبرة التي أمر بها قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2008/05/28 الذي عين خبير في القضية التي رفعها المرجعون ضد المرجع ضدها بلدية منصوره يطالبون بالتعويض عن الأرض التي انتزعتها منهم وحولتها إلى طريق عمومي. وحيث أن المرجع ضدها لم تقدم جوابا رغم استدعائها عن طريق محضر قضائي. وحيث أنه بالرجوع على ملف القضية وإلى ما جاء في الخبرة من أن الأرض محل النزاع هي أرض فلاحية حسب عقد الملكية ولكن تم إدماجها ضمن المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية لبلدية المنصورة في سنة 2002 وأنجز طريق حضري كما أن هناك مشاريع أخرى تم إنجازها، وبناء على الشهادة الإدارية المسلمة من طرف بلدية المنصورة بتاريخ 2004/07/13 اتضح بأن أرض المستأنفين محل النزاع أرض تقع داخل النسيج العمراني وأن المساحة المقطعة منها لإنجاز طريق تقدر بـ 1089م².

وحيث أن القرار المستأنف أصاب عندما منح التعويض إلى المستأنفين لكن التعويض كان على أساس أن الأرض فلاحية، عكس ما تؤكد شهادة بلدية المنصورة الصادر بتاريخ 2004/07/13، التي تبين أن الأرض محل النزاع ذات طابع عمراني ومن ذلك قدر مجلس الدولة أن القرار أخطأ في تقدير التعويض وأن الخبير بن خيرة حسن قد جاء بالتقويم الصحيح والمعقول للأرض مما يستوجب المصادقة عليه وبالتالي تعديل القرار المستأنف في هذا الجانب. وحيث أن البلدية معفاة من دفع المصاريف القضائية طبقا للمادة 64 من القانون 12/98 المتضمن لقانون المالية لسنة 1999.

لهذه الأسباب: يقرر مجلس الدولة علنيا، حضوريا ونهائيا: في الشكل: قبول إعادة السير في الدعوى بعد الخبرة.

في الموضوع: إفراغ قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2008/05/28 رقم 38626 المصادقة على الخبرة المنجزة، وبحسبها تأييد القرار المستأنف مبدئيا وتعديله برفع التعويض المحكوم به إلى مبلغ 4.356.000.00 دج أربعة ملايين وثلاثمائة وستة وخمسون ألف دينار، وإعفاء المستأنف عليها من المصاريف القضائية. نقلا عن: مجلة مجلس الدولة، العدد 12، 2014، ص 189.

و- المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية لاسيما التصدعات الزلزالية أو الانزلاقات أو انهيارات التربة والتدفقات الوحلية وامتصاص التربة والتمميع والانهيارات والفيضانات.

ز- حماية مساحات المناطق والأراضي المعرضة لأخطار التكنولوجيا، المتمثلة في المؤسسات والمنشآت الأساسية لاسيما منها المنشآت الكيماوية والبتروولية وقنوات نقل المحروقات والغاز والخطوط الناقلة للطاقة.

(3) وثائق بيانية تشتمل خاصة على المخططات الآتية:

أ- مخطط الواقع القائم يبرز فيه الإطار المشيد حالياً، وأهم الطرق والشبكات المختلفة.

ب- مخطط تهيئة بين حدود ما يأتي:

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

- بعض أجزاء الأرض: الساحل، الأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية المرتفعة أو الجيدة، والأراضي ذات الصبغة الطبيعية والثقافية البارزة، كما هو محدد في القانون رقم 90-29.

- مساحات تدخل مخططات شغل الأراضي.

ج- مخطط ارتفاعات يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

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

يجب أن تعد المخططات المذكورة في البند الثالث من هذه المادة وفق مقياس ملائم¹.

الفرع الثالث: الإجراءات الخاصة بإعداد مخططات التهيئة والتعمير.

وفقا للمرسوم التنفيذي 91-177 يتم إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد مجموعة من الإجراءات الخاصة ومرحلة لا يمكن تجاوزها تتلخص في ثلاث مراحل:

- مرحلة إعداد وتحضير المخطط.
- مرحلة الاستقصاء العمومي.
- المصادقة على المخطط النهائي.

أولاً: مرحلة إعداد وتحضير مخططات التهيئة والتعمير.

تنص المادة الثانية من القانون 91-177 "يقرر إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن طريق المداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية"².

ومن هنا يتضح أن إعداد المخططات للتهيئة والتعمير تتم عن طريق المجلس الشعبي البلدي المعني في حالة كون هذا المخطط يخص بلدية واحدة، أو عدة مجالس بلدية إذا كان هذا المخطط تشترك فيه أكثر من بلدية. ويشترط أن تبين المداولة ما يلي:

¹ - أنظر: المادة 17 المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو سنة 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر.ج، العدد 62، ص 10.

- نبيل صقر، سلسلة نصوص تنظيمية وتشريعية - النشاط العقاري - البناء والسكن والتعمير، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2014، ص 270، 271، 272.

² - أنظر: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، معدل ومتم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج، العدد 25، ص 975.

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

- كيفية مشاركة الإدارات العمومية والجمعيات في إعداد المخطط التوجيهي للتعوير.
- وضع القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية¹.

وبعد صدور المداولة ثم تبليغها إلى الوالي المختص إقليمياً وتنتشر لمدة شهر بمقر البلدية المعنية إذا كان المخطط الخاص بالتهيئة والتعوير يخص بلدية واحدة، أما إذا كان يشمل عدة بلديات فإن كل بلدية معنية بنشر هذا القرار، ويتم توقيع هذه المداولة من طرف جميع الأعضاء الحاضرين، ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذ هذا القرار، أما إذا كان القرار يشمل أكثر من بلدية فإن صدور قرار هذه المداولة يكون من الوالي المختص. وفي حالة وجود مخطط يشمل عدة بلديات تنتمي إلى ولايات مختلفة، فإن صدور قرار هذه المداولة يصبح من اختصاص الوزيرين المكلفين بالتهيئة والتعوير والجماعات الإقليمية.

ويتضح من خلال ما سبق ما يلي:

- المخططات التوجيهية للتهيئة والتعوير التي تشمل بلدية واحدة، يتم اتخاذ صدور قرار المداولة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ويتم تنفيذ هذه المداولة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- المخططات التوجيهية للتهيئة والتعوير التي تشمل عدة بلديات داخل إقليم الولاية يتم اتخاذ القرار من قبل الوالي المختص إقليمياً، وينشر هذا القرار لمدة شهر في جميع البلديات المعنية.

¹ - أنظر: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991، السالف الذكر، ص 975.

- المخططات التوجيهية التي تشمل عدة بلديات تنتمي إلى ولايات مختلفة فهنا يكون صدور القرار من اختصاص الوزيرين المكلفين بالتعمير والجماعات الإقليمية¹.

والملاحظ من خلال المرسوم التنفيذي 91-177 نرى أن المشرع أعطى مجال واسع للتشاور، من أجل إعطاء أكبر فرصة بين مختلف الآراء وكذلك مشاركة العديد من المصالح العمومية بالإضافة إلى الجمعيات، كما قام بإشراك المواطنين في اتخاذ القرار الخاص بإعداد هذه المخططات، والغرض من كل هذه الإجراءات هو وضع آليات تنظم النسق العمراني، وتظهر فيه سلطة الضبط كآلية من آليات المحافظة على الطابع العمراني، وليس الحد من حرية الأفراد في اختيار أنماط عمرانية لا تتماشى مع رغباتهم في تحديد هذا النسق العمراني.

ثانياً: مرحلة الاستقصاء العمومي.

تعد هذه المرحلة صورة من مشاركة الأفراد في هذه المخططات حيث يقوم المجلس الشعبي البلدي بعرض هذه المخططات لمدة 45 يوماً لتمكين السكان من إبداء ملاحظاتهم وآرائهم حول هذه المخططات، وبعد انقضاء هذه المدة يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية المعنية أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية قرار بهذا الصدد ويتضمن ما يلي:

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

- تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين حيث يبين من خلال هذا التعيين تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها.

¹ - أنظر: المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج، العدد 25، ص 975.

- يحدد كفايات إجراء التحقيق العمومي¹.

وتنص المادة 11 من القانون 91-177 على أنه: "ينشر القرار الذي يعرض المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على الاستقصاء العمومي بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة الاستقصاء العمومي، وتبلغ نسخة من القرار للوالي المختص إقليمياً"².

وبعد انقضاء مدة 45 يوماً يتم غلق السجل الخاص بالاستقصاء ويوقع عليه من قبل المفوض أو المحقق، بحيث يقوم هذا الأخير خلال 15 يوم الموالية بإعداد محاضر الغلق وإرسالها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية المعنية أو رؤساء المجالس الشعبية للبلديات المعنية، مصحوبة بالملف الكامل للتحقيق وجميع الاستنتاجات الخاصة به.

إن الملاحظ لطبيعة الإجراءات الخاصة بمرحلة الاستقصاء العمومي وما تضمنته من دعوة مباشرة من قبل المشرع لإشراك الأفراد في إعداد هذه المخططات وإعطائه الوقت الكافي لإبداء رأيه، إلا أن عدم وعي المواطنين بطبيعة وأهمية هذا الاستقصاء تجعل طبيعة هذه المشاركة ضعيفة ولا تحقق الغرض المطلوب لهذه العملية.

ثالثاً: المصادقة على المخطط النهائي.

وتتم هذه المرحلة بعد غلق مرحلة الاستقصاء العمومي، حيث يتم إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للمصادقة عليه بمداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي للبلدية

¹ - أنظر: المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، معدل ومتم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج، العدد 25، ص 976.

² - أنظر: المادة رقم 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، معدل ومتم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج، العدد 25، ص 976، 977.

أو للمجالس الشعبية للبلديات المعنية من طرف الوالي المختص إقليميا الذي يتلقى رأي المجلس الشعبي الولائي المختص خلال 15 يوما الموالية لتاريخ استلام الملف، حيث تنص المادة 15 من القانون 19-177 "يصادق على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مصحوب برأي المجلس الشعبي الولائي عملا بالمادة 90-29:

- بقرار من الوالي.

- بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية بعد استشارة الوالي المعني أو الولاية المعنيين.

- بمرسوم تنفيذي يصدر بعد استشارة الوالي المعني أو الولاية المعنيين وبناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير¹.

ويتضمن ملف المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على ما يلي:

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

- رأي المجلس الشعبي الولائي أو المجالس الشعبية الولائية.

- سجل الاستقصاء ويتضمن: محضر قفل استقصاء العمومي والنتائج التي تم

استخلاصها من قبل المفوض المحقق أو المفوضين المحققين.

¹ - أنظر: المادتين 15، 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج، العدد 25، ص 977.

- الوثائق والبيانات للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتتضمن هذه الوثائق : تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديمقراطي والاجتماعي والثقافي وغيرها من الوثائق للتراب المعني¹.

بعد المصادقة على مخطط التهيئة والتعمير يدخل مباشرة حيز التنفيذ ويصبح له القوة الملزمة اتجاه الأفراد، ولا يمكن مراجعته أو تعديله أو الطعن فيه بحيث تنص المادة 28 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بقولها: "لا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلا إذا كانت القطاعات المزمع تعميمها في طريق الإشباع، أو إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضرية لا يستجيب أساسا للأهداف المعنية لها"².

وعليه فإن المشرع الجزائري وحفاظا على مبدأ استقرار الأحكام القانونية لم يترك العنان لتعديل هذه المخططات إلا في الحالات التي تصبح فيها لا تتماشى وتطور الأوضاع والأهداف المستقبلية للقطاعات المعمرة أو المراد تعميمها في المستقبل، أو إذا كان تطور الأوضاع داخل هذه البلديات لا يستجيب أساسا للأهداف المبرمجة أو وجود أخطاء معمارية داخل توجهات مخططات التهيئة والتعمير³.

¹- أنظر: المادة رقم 17 من القانون رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج، العدد 25، ص 977.

²- أنظر: المادة رقم 28 من القانون رقم 90-29 المؤرخ 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، معدل والمتمم بالقانون 04-05، ج.ر.ج، العدد 52، ص 1656.

³- أنظر: التجاني بشير، التحضر والتهيئة العمرانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000م، ص 68

المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي.

يعد مخطط شغل الأراضي من أدوات التعمير يغطي في غالب الأحيان تراب بلدية أو عدة بلدية فهو يحدد الامور التفصيلية وكيفية استخدام الأراضي في إطار احترام القواعد الخاصة بمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، الأمر الذي سوف نتناوله في هذا المطلب، حيث قسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة فروع تحدثنا في الفرع الأول إلى مفهوم مخطط شغل الأراضي، الفرع الثاني فتناولنا فيه موضوع ومحتوى مخطط شغل الأراضي، أما الفرع الثالث فتناولنا فيه الإجراءات الإدارية لإعداد مخطط شغل الأراضي.

الفرع الأول: مفهوم مخطط شغل الأراضي.

أولاً: تعريف مخطط شغل الأراضي.

يعرف على أنه وسيلة لتفصيل وتنفيذ التوجيهات العامة والقواعد الأساسية الواردة والمنصوص عليها داخل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، بحيث يتم تحديد وبصفة مفصلة حقوق استخدام الأراضي والكمية الدنيا والقصى المسموح بها مع ضبط المظهر الخارجي للبنية والارتفاقات والأحياء والشوارع والمناطق الواجب حمايتها¹.

ويعرف أيضا بأنه قرار إداري تنظيمي باعتباره يتضمن قواعد ترسم ضوابط عامة للنسيج العمراني وتشيد البناء في البلدية يخضع لها كل طالب للبناء، ولا يمكن إصدار هذا الترخيص دون الرجوع إلى الهيئة الإدارية المختصة قانونا².

¹ - التجاني بشير، المرجع السابق، ص 69.

² - عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الجزائر بن عكنون، 2005 / 2006، ص 597

ونظمت نصوصه المادة 31 من القانون 90-29 بقولها: "يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء"¹.

ومن خلال نص هذه المادة يتضح أن مخطط شغل الأراضي هو أداة من أدوات التعمير، قد يغطي في غالب الأحيان تراب بلدية يحدد فيها وبصفة مفصلة كيفية استخدام الأراضي والبناء في إطار القواعد التي تضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فمخطط شغل الأراضي يحدد كفاءات تنظيم عملية استعمال الأرض وطرق تعميمها ومعايير البناء وكيفية توزيع الطرقات عبر تراب البلدية².

ثانياً: أهداف مخطط شغل الأراضي.

من خلال المادة 31 من القانون 90-29 المعدل والمتمم فإن معظم الأهداف التي اشتمل عليها مخطط شغل الأراضي يمكن أن نبينها فيما يلي:

- تحديد بصفة مفصلة الشكل الحضاري بالنسبة للقطاع أو القطاعات المعنية، حقوق البناء واستعمال الأراضي.
- تحديد الكميات القصوى والدنيا المسموح بها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو بالمتر المكعب من الأحجام وأنماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها.
- ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات.

¹ - أنظر: المادة رقم 31 من القانون رقم 90-29 المؤرخ 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون 04-05، ج.ر.ج، العدد 52، ص 1656.

² - أنظر: افلولي المولودة ولد رابح صافية، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي في ظل القانون 90-29، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، تصدرها جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 50، العدد 5، لسنة 2013، ص 248.

- تحديد المساحة العمومية والمساحة الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة وكذلك تخطيطات ومميزات طرق المرور.
- تحديد الارتفاعات.
- تحديد الإحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها.
- تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.
- تحديد نوع المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها وتحديد الطرق والشبكات المختلفة كما هو محدد في مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذلك آجال إنجازها¹.

ويهدف مخطط شغل الأراضي إلى جعل مختلف قرارات التعمير موافقة لأهداف وتوجيهات المشروع البلدي المحتوى في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وفيه تلتقي مصالح الأفراد وإرادة الجماعات المحلية، حتى تتوحد أهدافهم إلى ما هو مرخص به وما هو ممنوع ويدلهم على الشروط الأساسية وخصائص التعمير والبناء فهو يحدد تفصيل القواعد العامة لمخطط التهيئة والتعمير².

ومن خلال الأهداف تتضح أن وظيفة مخطط شغل الأراضي تتمثل في تنظيم مختلف القرارات الفردية للتعمير، والتي تعود أساسا إلى رخص البناء والتجزئة والهدم وجعلها مطابقة مع أهداف وتوجيهات المشروع البلدي لتسيير إقليمها، والمتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بحيث تكون هذه القرارات المختصة في مجال العمران متطابقة وملائمة لأحكام مخطط شغل الأراضي³.

¹- أنظر: المادة رقم 31 من القانون رقم 90-29 المؤرخ 01 ديسمبر 1990، السالف الذكر، ص 1656.

²- أنظر: بري نور الدين وعمارة نعيمة، التخطيط العمراني كآلية تنظيمية للتسيير والتنمية الحضرية مخطط شغل الأراضي نموذجاً، مجلة الفكر القانوني والسياسي تصدر عن جامعة عمار ثليجي الأغواط، الجزائر، المجلد 2، العدد 2، ص 100

³- أنظر: شهرزاد عوابد، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 30

الفرع الثاني: موضوع ومحتوى مخطط شغل الأراضي.

ونظمت نصوصه المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-177 المعدل والمتمم بالموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318، والذي قسم موضوعه إلى نوعين: جزء تنظيمي مكتوب وجزء بياني عبارة عن مخططات.

أولاً: اللائحة التنظيمية.

وهي الأساس التنظيمي والقانوني للوثائق البيانية أو هي عبارة عن مذكرة تقديم يثبت فيها مدى تلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع قواعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والبرامج المعتمدة للبلدية أو البلديات، وتعد اللائحة التنظيمية أحد القواعد التي تحدد طبيعة كل منطقة ومدى تجانسها مع الأحكام الخاصة المطبقة على أجزاء التراب، فنوع المباني المرخص بها أو المحظورة ومقاييس الأراضي التي يعبر عنها بمعامل شغل الأراضي، وكذا معامل مساحة ما يؤخذ من الأرض مع جميع المرتفعات المحتملة، كما تبين لائحة التنظيم نوع المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها، وتحدد طرق والشبكات المختلفة وفقاً لما هو محدد في مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير¹.

ومن خلال ما سبق نلاحظ أن مضمون اللائحة التنظيمية لشغل الأراضي يوافق لائحة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، بحيث جاءت هذه اللائحة كعنصر تفصيلي لمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

¹ - أنظر: المادة 18 من المرسوم رقم 05-318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991م، يحدد إجراءات اعداد مخططات شغل الأراضي، ج.ر.ج، العدد 62، لسنة 2005، ص 11، 12.

ثانياً: الوثائق والمستندات البيانية.

تتكون هذه الوثائق والمستندات مما يلي:

- مخطط بيان الموقع بمقياس (1/2000 أو 1/5000).
- مخطط طبوغرافي بمقياس (1/500 أو 1/1000).
- خارطة بمقياس (1/500 أو 1/1000).
- مخطط الواقع القائم بمقياس (1/500 أو 1/1000) يبرز الإطار المشيد حالياً 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 تحمله الدولة منها كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وما تحمله الجماعات المحلية.
 - المساحة الواجب الحفاظ عليها نظراً لخصوصيتها.
- مخطط التركيب العمراني بمقياس (1/500 أو 1/1000) يتضمن على الخصوص عناصر لائحة التنظيم¹.

الفرع الثالث: الإجراءات الإدارية للمصادقة على مخطط شغل الأراضي.

تخضع إجراءات اعتماد مخطط شغل الأراضي إلى مجموعة من الإجراءات حدد نصوصها المرسوم التنفيذي 91-178 المعدل والمتمم وهي ثلاث مراحل لا يمكن تجاوزها:

¹ - أنظر: المادة 18 من المرسوم رقم 05-318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991م، يحدد إجراءات اعداد مخططات شغل الأراضي، ج.ر.ج، العدد 62، لسنة 2005، ص11، 12.

أولاً: مرحلة الإعداد والتحضير.

وتسند طبيعة هذه العملية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، أو رؤساء المجالس الشعبية المعنية لإعداد مشروع مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة تنتهي بقرار إعداد هذا المخطط، حيث تتضمن المداولة وفقاً للمادة 02 من المرسوم التنفيذي 91-178 ما يلي:

- الحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقاً لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلقة به.
- بياناً لكيفيات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي¹.

وباستفتاء المداولة للشروط المذكورة أعلاه يتم تبليغ المداولة للوالي المختص إقليمياً وتنتشر هذه المداولة بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية.

أما بالنسبة لمخططات شغل الأراضي التي تشمل بلديتين أو أكثر، فإنه يجوز لرؤساء المجالس الشعبية المعنية إسناد مهمة هذا المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، ولا تكون قابلة للتنفيذ إلى بعد مداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية².

وعند صدور القرار الخاص بإعداد هذه المخططات يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات،

¹ - أنظر: المادة 2 من المرسوم رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991م، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318، المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج، العدد 26، لسنة 1991، ص 979.

² - أنظر: المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991م، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318، المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج، العدد 26، لسنة 1991، ص 980.

باطلاع ورؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي، حيث تمنح مدة 15 يوما ابتداء من تاريخ استلامهم هذا المخطط للإفصاح عن رغبتهم في إعداد مخطط شغل الأراضي أم لا.

وبانتهاء المدة المقررة بـ 15 يوما، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية، بإصدار قرار يبين قائمة الإدارات العمومية أو الهيئات أو المصالح التي طلبت استشارتها بمخطط شغل الأراضي.

ينشر هذا القرار لمدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية المعنية، وتمنح مدة ستين يوما لإبداء آرائها وملاحظاتها، وإذا لم تجب خلال هذه المهلة أعتبر سكوتها موافقة ضمنية للمشروع¹.

ثانياً: مرحلة الاستقصاء العمومي.

بعد انتهاء من الإجراءات القانونية المذكورة في المرحلة الأولى، يدخل مخطط شغل الأراضي ولمدة ستين يوما بموجب قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية للاستقصاء العمومي ويتضمن ما يلي:

- تحديد المكان أو الأماكن التي مكن فيها استشارة مشروع "مخطط شغل الأراضي".
- تعيين المفوض المحق أو المفوضين المحققين.
- بيان تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها.

¹ - أنظر: المادة رقم 8 من المرسوم التنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 05 أبريل سنة 2012، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991م، يحدد إجراءات اعداد مخططات شغل الأراضي، ج.ر.ج، العدد 21، لسنة 2012، ص 17.

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

يتم فتح سجلات خاصة مرقمة وموقعة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، وتدون في هذه السجلات جميع الملاحظات والآراء التي يتم إرسالها من قبل المفوض المحقق أو لمفوضين المحققين.

وعند انتهاء مدة ستين يوماً يتم قفل هذه السجلات، ويوقع المفوض المحقق أو المفوضون المحققون خلال مدة خمسة عشرة يوماً التالية، بإعداد محضر قفل الاستقصاء ويرسلونه إلى رئيس المجلس الشعبي لبلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية مصحوبين بالملف الكامل للاستقصاء¹.

ثالثاً: مرحلة المصادقة.

يتم المصادقة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة تحمل عنوان "المصادقة على مخطط شغل الأراضي"، يتم أخذ رأي الوالي باعتباره ممثل الإدارة اللامركزية في مراقبة أشغال التهيئة والتعمير، وبعد المصادقة يبلغ الوالي المختص إقليمياً وكذا المصالح التالية:

- المصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية.

- الغرفة التجارية.

- الغرفة الفلاحية.

¹ - أنظر: المواد 10، 11، 12، 13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991م، يحدد إجراءات اعداد مخططات شغل الأراضي، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318، المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج، العدد 26، لسنة 1991، ص 980، 981.

يوضع قرار مخطط شغل الأراضي تحت تصرف المواطنين إن لم يكن هناك أي اعتراض، ولا يمكن مراجعة مخطط شغل الأراضي كلياً أو جزئياً بعد المصادقة عليه إلا في الحالات المنصوص عليها في المادة 37 من القانون رقم 90-29¹.

تجد الإشارة إلى أن مخطط شغل الأراضي يعد من القواعد الآمرة المتصلة بالنظام العام حيث لا يجوز الاتفاق على مخالفتها.

المطلب الثالث: القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

تعد القواعد العامة للتهيئة أحد الوسائل التي يتم اللجوء إليها في حالة غياب مخطط التهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي، الأمر الذي سوف من نوضحه من خلال هذا المطلب، حيث تناول في الفرع الأول من إلى مفهوم القواعد العامة للتهيئة والتعمير، أما الفرع الثاني محاور قواعد التهيئة والتعمير، أما الفرع الثالث خصائص قواعد التهيئة والتعمير.

¹ - أنظر: المواد 14، 15، 16، 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991م، يحدد إجراءات اعداد مخططات شغل الأراضي، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318، المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج، العدد 26، لسنة 1991، ص 981.

تنص المادة 37 من القانون رقم 90-29 على ما يلي:-

لا يمكن مراجعة مخطط شغل الأراضي إلا بالشروط التالية:

- إذا لم ينجز في الآجال المقرر لإتمامه سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع الحضري أو البناءات المتوقعة في التقدير الأولي.
- إذا كان الإطار المبنى الموجود في حالة خراب أو في حالة من القدم تدعو إلى تجديده.
- إذا كان الإطار المبنى قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية .
- إذا طلب ذلك وبعد مرور خمس سنوات من المصادقة عليه، أغلبية ملاك البناءات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي الساري المفعول.
- إذا استدعت ذلك حاجة إنشاء مشروع ذي مصلحة وطنية يصادق على مرجعات المخطط الساري المفعول في نفس الظروف والإشكال المنصوص عليها لإعداد مخطط شغل الأراضي.

الفرع الأول: تعريف القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

إذا كان الأصل في التهيئة العمرانية هو مخططات التهيئة والتعمير وكذا مخططات شغل الأراضي، فإنه وفي حالة غيابها وفقا لما نصت عليه المادة 03 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم مع مراعاة الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة بشغل الأراضي، وفي غياب أدوات التهيئة والتعمير تخضع البناءات للقواعد العامة للتهيئة والتعمير. بحيث أن المشرع الجزائري لم يعرف القواعد العامة، لكن بالرجوع إلى القانون المذكور وكذا المرسوم لتنفيذي 91-175 يمكننا أن نعرف القواعد العامة على أنها مجموعة القواعد العامة والوطنية التي تطبق عند غياب أدوات التهيئة والتعمير، وتهدف إلى تحقيق توسع عمراني يسمح بإبراز قيمة المناطق التي تتوفر على منجزات طبيعية وثقافية وتاريخية، وكذا حماية الأراضي الفلاحية والغابات والمساحات الخضراء وغيرها من المناطق ذات المميزات البارزة، لاسيما فيما يخص البناء والأعمال المتعلقة به وموقعه وكذا الهندسة المعتمدة لتشييده وتهيئة هذه المناطق على نحو يسمح بحمايتها وتنظيمها¹.

الفرع الثاني: محاور قواعد التهيئة والتعمير.

نظمت هذه المحاور الخاصة بقواعد التهيئة والتعمير في المرسوم التنفيذي 91-175 وقد قسمت إلى ثلاثة محاور:

أولاً: المحور المتعلق بمقتضيات الأمن والصحة.

وفيه يشترط تنظيم عملية البناء والتعمير عن طريق قيود وضوابط يجب على الباني الالتزام بها عند طلب الحصول على رخصة البناء، إذ يشترط لمنح الرخصة في المواقع غير المشمولة بمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو بمخطط شغل الأراضي التأكد من كون

¹ - أنظر: منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2007، ص160.

البنائية المراد إنجازها لا تمس بالسلامة أو بالأمن العمومي من جراء موقعها أو استعمالها، يمكن رفض رخصة البناء أو رخصة تجزئة الأرض من أجل البناء أو منحه شريطة احترام الأحكام الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات المعمول بها¹.

وإذا كانت أرضية هذه البنايات معرضة للأخطار مثل الفيضانات والانجراف وانخفاض التربة وانزلاقها، يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة أو منحها بالشروط الخاصة التي تتطلبها القوانين، بحيث لا يمكن في هذه الحالات منح الرخص إلا بعد التأكد من احترام قواعد البناء المطبقة على هذه المناطق أو تقديم دراسة من طرف الجهة المختصة، وهو ما تنص عليه المادة 03 من المرسوم 91-175 بقولها: "إذا كان البناء أو التهيئة مقررا في أرضية معرضة للأخطار الطبيعية، مثل الفيضانات والانجراف وانخفاض التربة وانزلاقها والزلازل والجرف يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة أو منحها بالشروط الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات المعمول بها"².

أما المقتضيات التي تدخل في إطار الصحة العمومية الخاصة بالبنايات التي تسبب في إحداث الضجيج أو تكون لها عواقب ضارة على البيئة وعلى الصحة العمومية في الحاضر أو في المستقبل، فقد نظمت النصوص والمواد من 13، 14، 15، 16، 17، 18 من المرسوم التنفيذي 91-175 على ضرورة تزويد البنايات بالمرافق الضرورية كالتزويد بالماء الصالح للشرب وإعداد قنوات الصرف الصحي وصرف مياه الأمطار، كما يجب احترام القواعد الدنيا للتهيئة.

فبناء على هذه النصوص التنظيمية يمكن رفض رخصة البناء إذا كانت العمارة المراد تشييدها لا تصل إليها الطرق العمومية، إذ تنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي 91-175

¹ - أنظر: نبيل صقر، المرجع السابق، ص 214.

² - أنظر: لمادة رقم 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج.ر.ج، العدد 26، لسنة 1991، ص 954.

بقولها: "يمكن رفض رخصة بناء عمارة أو مجموعة عمارات لا تصل إليها الطرق العمومية أو الخاصة حسب الشروط التي تستجيب لوظيفتها، لاسيما في مجال السير في المرور والنفوذ إليها وفي وسائل الاقتراب التي تمكن من مكافحة فعالة ضد الحرائق.

ويمكن رفضها أيضا إذا كانت منافذ العمارات تكون خطرا على أمن مستعملي الطرق العمومية أو أمن مستعملي هذه المنافذ، يجب تقدير هذا الأمن اعتبارا على الخصوص لموقع المنافذ وشكلها"¹.

ومن خلال ما سبق يتضح لنا أن المشرع الجزائري من خلال ممارسة الضبط الإداري في مجال التهيئة العمرانية، شدد على ضرورة احترام القواعد والأحكام الخاصة بالبناء وطريقة منحها حتى في الحالات التي لم تشملها قواعد التهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي، والهدف من ذلك كله هو الحفاظ على الأمن والصحة العمومية للأفراد ومستغلي البنايات كمبدأ من مبادئ النظام العام والسلامة العمومية.

ثانياً: المحور المتعلق بمظهر البناية.

ويهدف هذا المحور إلى المحافظة على النسق الجمالي للمدينة وتحقيق المنفعة العامة وتجنب الفوضى العمرانية، فمن الضروري التأكد من كل البنايات والمنشآت المراد بناؤها ألا تمس بحكم موقعها وحجمها الخارجي بأهمية الأماكن المجاورة لاسيما المناظر الطبيعية، بحيث يجب على الأشغال التي يتم إنجازها عدم إتلاف المناظر الحضرية أو تغيير المعالم الأثرية أو التاريخية.

كما يجب على البنايات أن تبدي بساطة في الحجم ووحدة في المظهر، وهذا بغرض الحفاظ على الالتزامات الخاصة والاستغلال العقلاني والمنسجم للمناطق والفضاءات الحضرية، مما يعطي المظهر الجمالي للمدينة، وقد تعدى المشرع الجزائري إلى تحديد علو البنايات فلا بد أن لا يفوق معدل علو البنايات المجاورة، أما البنايات التي تقع خارج الأجزاء

¹ - أنظر: المادة 08 من القانون رقم 91- 175 المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج.ر.ج، العدد 26، لسنة 1991، ص 955.

المعمرة فيجب أن يكون علوها منسجماً مع المحيط المبني، بحيث لا يتصور وجود بناية من خمس طوابق في قرية لا يتجاوز ارتفاع الأبنية فيها طابقين¹.

كما تنص القواعد العامة للتهيئة والتعمير برفض رخصة البناء أو تقييد منحها لأحكام خاصة إذا كانت المساحات الخضراء تمثل أهمية أكيدة ولم يتم ضمانها، أو إذا كان إنجاز المشروع ينجر عنه قطع عدد مهم من الأشجار، فلا يمكن إنجاز بنايات على أراضي فلاحية، كما لا يجوز تحويل الأراضي عن وجهتها الفلاحية، ولا يرخص بالاستعمال السكني في المناطق الخصبة، والأصل إذا عدم جواز تحويل الأراضي عن وجهتها الفلاحية أو تخصيص مباني للاستغلال الفلاحي لأعمال لا صلة لها بالفلاحة².

ويستخلص مما سبق أنه لا يمكن منح رخصة بناء لا تتماشى مع خصوصيات المساحات الطبيعية التي تعرقل النشاط الفلاحي أو الغابي أو تمس بالقيمة الزراعية لهذه الأراضي أو الهياكل الفلاحية التابعة لها، بل يذهب المشرع إلى أبعد من ذلك من خلال تأكيده على ضرورة الحفاظ على النسق العمراني حتى من ناحية علو البنايات، واعتبار عدم تناسق علو هذه البنايات من شأنه أن يؤثر على الطابع العمراني للمدينة.

ثالثاً: المحور المتعلق بالبنايات ذات الاستعمال السكني.

يرتكز هذا المحور على طبيعة البناية المخصصة للاستعمال السكني والشروط الواجب توافرها من حيث طبيعة السكن، ومدى ملاءمته للشروط الصحية وسلامة وعدم تهديد هذا المبنى للمباني المجاورة له.

¹ - أنظر: المادة 28 من القانون 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج.ر.ج، العدد 26، لسنة 1991، ص 958.

² - نبيل صقر: المرجع السابق، ص 219.

فبينت المادة 32 من المرسوم 91-175 بأن هذه القواعد تتعلق بالمباني والعمارات ذات الاستعمال السكني التي عرفها بأنها المحلات التي تستعمل للسكن ليلا ونهارا والتي يشترط فيها أن تشمل غرفا رئيسية مخصصة للاستراحة، وغرفا ثانوية معدة لأعمال حفظ الصحة كقاعات المياه والمغاسل والمراحيض، ويجب أيضا ألا تقل مساحة كل غرفة عن عشرة أمتار مربع ولا يقل علوها من الأرض إلى السقف عن مترين وسبعون سنتيمتر، كما يجب أن تتوفر عن فتحات للتهوية والإضاءة المناسبة، مع ضرورة البناء الذي يمنع تسرب الرائحة الكريهة والغازات المضرة داخل المساكن¹.

كما يجب أن تحتوي كل عمارة جماعية على محل مغلق وبهو لإيداع وعاء القمامة، وتحدد وضعية هذا المحل بكيفية تمنع تسرب الغازات والرائحة المضرة إلى داخل المساكن، وتتم التهوية باتجاه الخارج دون الاتصال مع الأجزاء المشتركة، كما يشترط أن تكون الأرضية لهذا المحل وجدرانه من مواد كتومة غير متعفنة أو عازلة، ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن تسمح بدخول القوارض أو الحشرات الضارة².

الفرع الثالث: خصائص قواعد التهيئة والتعمير.

تتمحور خصائص قواعد التهيئة والتعمير بدراسة المظهر الخارجي ومدى تأثيره على البنية والبيئة المحيطة بالنسق العمراني، فهو يمثل القواعد العامة للبناء والتي لا يمكن الاختلاف حول طبيعتها باعتبارها قواعد آمرة تدخل في إطار النظام العام.

ومن خصائصها أيضا أنها لا تطبق إلا في الحالات التي يغيب فيها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي، فتطبق القواعد العامة داخل هذه

¹ - أنظر: المواد 32، 33، 34 من القانون 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج.ر.ج، العدد 26، لسنة 1991، ص 958.

² - أنظر: شهرة زاد عوابدي: المرجع السابق، ص 40.

البلديات كبديل لهذه المخططات شريطة المحافظة على الطابع العمراني العام داخل هذه البلديات، كما تنص قواعد التهيئة والتعمير على الأمن والصحة العمومية، وهي أحد مقومات ومدلولات النظام العام وأهداف الضبط الإداري التقليدية.

ومن خصائصها أيضا أنها تشمل على قواعد أمر وقواعد تكميلية، تمنح للسلطات المحلية من أجل ممارسة صلاحياتها في مجال سلطة الضبط الإداري العمراني بشكل واسع وقبول أو رفض رخص البناء والتعمير¹.

ومن خصائص هذه القواعد أن المشرع لم يحدد لها مفهوما معينا بل اكتفى بذكر أهدافها، والغرض منها وهو جعل البناء موافق للشروط الصحية والاجتماعية مع أدائه للخدمات المطلوبة التي توفر الراحة للأفراد والأمن والصحة والسكينة، كما أنها تمتاز بخاصية الحفاظ على المناطق ذات الطبيعة الثقافية والتاريخية وكذا حماية المحيطات الفلاحية والغابات وكيفية إقامة البنايات داخل هذه المحيطات، دون الإخلال بالأهمية الحضرية أو البيئية على حساب استهلاك مناطق سكنية لمناطق فلاحية أو موروث ثقافي، فهذه القواعد تحمي هذه الطبيعة القانونية وتمنح للسلطات المحلية حق التدخل وفرض سلطة القانون لحماية الطابع العمراني الخاص بكل منطقة.

وأخيرا لقد سعى المشرع من خلال المخططات الخاصة بالتهيئة والتعمير وكذا مخططات شغل الأراضي للمحافظة على الطابع العمراني داخل هذه المحيطات، فبمجرد المصادقة على هذه الأدوات تصبح هذه الأخيرة ملزمة للجميع بما فيها الإدارة التي أعدتها

¹ - أنظر: عباس راضية، المعوقات أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم النسيج العمراني في الجزائر، مرجع سابق، ص 182

وصادقت عليها، وفقا للقانون 90-29 الذي يعد الإطار التنظيمي الذي يضبط مجال الرقابة على البناء من خلال الرخص والشهادات الإدارية¹.

أما في الحالات التي لا توجد مخططات التهيئة والتعمير، فذهب المشرع إلى تطبيق القواعد العامة للتهيئة والتعمير التي تعد بمثابة القواعد العامة لأي قانون.

¹ - القرار رقم 62202 المؤرخ في 2000/05/08، مجلس الدولة، الغرفة الأولى، (غير منشور): "حيث أنه خلافا لما جاء في حيثيات القرار المستأنف فيه فإنه وبعد صدور أدوات التعمير لاسيما المخطط التوجيهي لولاية الجزائر فإن الأرض موضوع النزاع لم تخصص للبناء وإنما حافظت على طبيعتها الفلاحية كما هو ثابت من خلال الوثائق الصادرة عن الجهات المعنية لاسيما وزارة الفلاحة ومديرية التهيئة والتعمير لولاية الجزائر .
وحيث تجدر الإشارة إلى أن الطبيعة الفلاحية للأرض تحدد طبقا لقانون التهيئة والتعمير رقم 90-29 الصادر في 1990/12/01 بموجب أدوات التعمير التي تلزم الجميع بما في ذلك المالك.
وحيث أنه وفي هذه الحالات فلا يجوز تحويل الوجهة الفلاحية للأرض بغرض البناء فوقها أو حتى وإن كانت البلدية مالكة لها كما هو الشأن في قضية الحال. نقلا عن: حمدي باشا عمر، مرجع سابق، ص 108.

المبحث الثاني: وسائل سلطة الضبط الإداري العمراني السابقة لعملية البناء في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة.

تتدخل الإدارة في حياة الأفراد بطرق شتى من أجل إشباع حاجياتهم وتحقيق رغباتهم وحررياتهم الفردية، ومن أجل ذلك لابد من وجود وسائل وأساليب متنوعة تلجأ إليها الإدارة بحسب نوعية الخدمة، ومن الطبيعي أن كل ترخيص يحتاجه المواطن من الإدارة يتوجب عليه مجموعة من الشروط والإجراءات والوثائق فضلا على ضرورة احترام اتباع الإجراءات الشكلية المحددة قانونا.

فالإدارة تلعب دورا أساسيا في عملية منح هذه التراخيص وبعد منحها، ويتعدى ذلك ليشمل الرقابة ومتابعة مدى التزام المرخص له بقرار الترخيص ومدى احترامه لنصوص وأحكام هذا القرار، الأمر الذي يجعل الإدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة بالإضافة إلى السلطة التقديرية المطلقة التي حولها إياه المشرع، فعند مخالفة قواعد الضبط في المجال العمراني يستوجب معه توقيع الجزاءات الإدارية أو المدنية أو الجنائية أحيانا على المخالفين.

غير أن المشرع لم يطلق العنان للإدارة لممارسة سلطتها، بل أخضع جميع تصرفاتها إلى رقابة القضاء الإداري، وبما أن وسائل سلطات الضبط الإداري في مجال المحافظة على الطابع العمراني للمدينة هي عمل إداري، فإنها تخضع في جميع تصرفاته إلى أحكام القانون الإداري.

كما أن هذه الجهات تمنح مجموعة من الصلاحيات من أجل ممارسة مهمتها الرقابية، وكذا اختصاص إصدار الرخص والشهادات الإدارية من أجل ضمان احترام أدوات التهيئة والتعمير والمتمثلة في: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، فالإدارة لها الحق في استغلال هذه الأراضي واستعمالها من خلال التنظيم المسبق لعملية البناء، ولعل التراخيص في البناء يعد أحد أكثر التراخيص شهرة وتداول.

الأمر الذي حاول معه المشرع الجزائري عبر مراحل لتطوير منظومة التهيئة والتعمير وضبط قواعد البناء تماشياً مع عملية التوسع العمراني ومحاربة الفوضى التي تنجم عن عدم احترام هذه القوانين الخاصة بالتهيئة والتعمير، ويهدف المشرع الجزائري من خلال قانون التهيئة والتعمير إلى التوفيق بين النشاط العمراني والحق في البناء والمحافظة على النظام العام في مجال التهيئة والتعمير، بحيث يضمن عدم المساس بالمصلحة العمرانية والاستغلال العقلاني للعقار واحترام المحيطات والمنظر الجمالي العام للمدينة، ولا يمكن تحقيق جميع هذه الأهداف دون وجود آليات قانونية تسبق عملية البناء وتنظم جميع مراحلها ويمكن حصرها فيما يلي:

المطلب الأول: شهادة التعمير.

تعد هذه الشهادة أحد أبرز الآليات التي تسبق عملية البناء، وتعد المخطط الذي يكشف طبيعة الأرض المخصص للبناء وما تضمنه من حقوق واتفاقات، ولمزيد من التفصيل تطرقنا من خلال هذا المطلب الفرع الأول مفهوم شهادة التعمير، أما الفرع الثاني إجراءات تحضير استخراج شهادة التعمير وختمناه بالفرع الثالث الذي تناولنا فيه آثار إصدار شهادة التعمير.

الفرع الأول: مفهوم شهادة التعمير.

أولاً: تعريف شهادة التعمير.

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أن: "شهادة التعمير هي الوثيقة التي تسلم بناء على طلب من كل شخص معني بها، تعين حقوقه في البناء والاتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها الأرض المعينة"¹.

¹ - أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 5.

وقد تم النص على هذه الشهادة ضمن الأحكام المتعلقة بضبط الأراضي العامرة والقابلة للتعمير، وذلك من أجل شغلها شغل راشدا والمحافظة على الأراضي ذات الطابع الفلاحي، والأراضي ذات الأغراض الخاصة بالنشاطات الاقتصادية والتجارية والسكنية والأقاليم ذات الميزة التاريخية والأثرية والثقافية والطبيعية¹.

كما تعرف أيضا بأنه: "أداة إعلام مسبقة للمتدخلين في التعمير لبيان حقوقهم في البناء وقد تم النص عليها تقاديا لرفض تسليم الرخصة المتعلقة بالبناء حين تقديم الطلب"².

ويذهب البعض إلى أنها عبارة عن رد يحمل مواصفات القرار الإداري من الإدارة على طالبها بغية إمدادهم بالمعلومات الخاصة بالقطعة الأرضية محل طلب شهادة التعمير³.

ومن خلال ذلك يمكننا أن نعرفها بأنها وثيقة إدارية، تسلمها السلطة المختصة ببناء على طلب الأفراد طبيعيين كانوا أو معنويين، من أجل تعيين حقوقهم في البناء والارتفاقات مع إعطاء الوضعية التي تخضع لها الأرض، وعليه فهي عبارة عن وثيقة رسمية توضح المعلومات وتبين إذا كانت الأرض قابلة للبناء، وتبرز دور سلطة الضبط العمراني في توفير محيط عمراني متجانس عن طريق الرقابة على مشروع البناء.

ثانياً: خصائص شهادة التعمير.

من خلال التعريفات السابقة يمكن أن نبرز أهم خصائص هذه الشهادة وهي على النحو الآتي:

¹ - أنظر: العزاوي عبد الرحمان: المرجع السابق، ص 585

² Maouia Saidouni, Eléments d'introduction urbanisme Histoire méthodologie réglementation, CASBAH édition, Alger, Année 2000, P 189.

³ - أنظر: عابدة ديرم: الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع القانون العقاري، المركز الجامعي سوق اهراس، 2008م، ص 113.

- شهادة التعمير هي وثيقة إدارية رسمية تصدر عن البلدية الغرض منها استخراج رخصة البناء فهي عمل إداري، فجميع الأحكام والمنازعات الخاصة باستخراجها والتعسف في عدم منحها تخضع لأحكام وقواعد القانون الإداري.
- هي إجراء إداري اختياري تسلم للشخص الطبيعي أو المعنوي بطلب منه، فلم يلزم المشرع المعنيين بعملية البناء الحصول عليها بصفة إلزامية، وإنما جعلها اختيارية لا يترتب على عدم حصولها أي جزاء.
- تشكل شهادة التعمير منفعة تطبيقية وعملية مهمة يطلبها كل شخص قبل الشروع في البناء، فهي عبارة عن شهادة معلومات عن القطعة الأرضية وما يحيط بها من ارتفاعات.
- شهادة التعمير هي شهادة ذات طابع إعلامي يتم طلبها من أجل التحقق من معيارين اثنين: الأول الأنظمة الخاصة بالتهيئة والتعمير المطبقة على هذه القطعة الأرضية، والثاني الارتفاعات المرتبطة بها إضافة إلى الخدمات المتوفرة لها¹.

الفرع الثاني: إجراءات تحضير استخراج شهادة التعمير.

يشترط في استخراج هذه الشهادة إتباع إجراءات معينة، وتتم بثلاث مراحل:

أولاً: مرحلة تقديم الطلب.

- نظمت نصوصه المادة 03 من المرسوم التنفيذي 15-19 بقولها: "يعد طلب شهادة التعمير من طرف المالك أو موكله أو أي شخص معنوي ويشتمل هذا الطلب على البيانات التالية:
- طلب خطي يحدد هوية الشخص المعني بالطلب وموضوع الطلب اسم المالك والعنوان والمساحة والمراجع المسحية.
- تصميم حول الوضعية تسمح بتحديد القطعة الأرضية.

¹- أنظر: عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 86.

- تصميم حول حدود القطعة المتواجدة في المحيط العمراني.

يودع الطلب في نسختين بمقر المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً مقابل وصل إيداع.

يدرس الطلب من طرف مصالح التعمير للبلدية اعتماداً على احكام أداة التعمير المعمول بها¹.

وهنا يجب التمييز بين وجود مخطط شغل الأراضي من عدمه، ففي حالة وجود مخطط شغل الأراضي يتم التحقق في موضوع الطلب بمدى مطابقته لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير واحترام النصوص الخاصة بها، وفي حالة انعدام وجود مخطط شغل الأراضي يبقى مدى تطبيق القواعد العامة للتهيئة والتعمير والحفظ على الأمن والنظافة والبناء ومجال حماية البيئة وعدم التعدي على المحيطات.

يقوم رئيس المجلس الشعبي لبلدي خلال ثمانية أيام من إيداع ملف شهادة التعمير بإرساله إلى المصلحة الإدارية المكلفة بالتعمير لدراسته على مستوى الشباك الوحيد للبلدية المعنية، وهذا في حالة وجود مخطط شغل الأراضي.

ترسل نسخة من الملف للمصالح التي يتم استشارتها من خلال ممثليهم لدى الشباك الواحد، وخلال خمسة عشر يوماً التالية لإيداع الطلب يتم الفصل فيه على مستوى الشباك الوحيد².

¹ - أنظر: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص6.

² - ينشأ هذا الشباك على مستوى البلدية يقوم بدراسة ملفات عقود التعمير يجتمع أعضاء الشباك الوحيد بمقر البلدية مرة واحدة كل ثمانية أيام حيث يرسل رئيس الشباك الوحيد إلى الأعضاء استدعاءات مرفقة بجدول الأعمال ويتكون هذا الشباك من أعضاء دائمين وأعضاء مدعون عند الاقتضاء.

الأعضاء الدائمين: - رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً-رئيس مكتب التعمير والبناء على مستوى البلدية- رئيس القسم الفرعي للتعمير والهندسة المعمارية والبناء على مستوى الدائرة- مفتش أملاك الدولة أو ممثله- المحافظ العقاري المختص إقليمياً أو ممثله- ممثل القسم الفرعي للأشغال العمومية أو ممثله- رئيس القسم الفرعي للري أو ممثله.

أما في الحالة التي يكون فيها إصدار هذه الشهادة من طرف الوالي المختص إقليمياً، أو الوزير المكلف بالتعمير يرسل الطلب في سبعة نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية المعنية قبل ثمانية أيام التالية لإيداع الملف.

ثانياً: مرحلة استخراج شهادة التعمير.

بعد التحقيق الذي تجريه المصالح المختصة يتم تبليغ شهادة التعمير إلى المعني بالأمر خلال خمسة عشرة يوماً الموالية لتاريخ الإيداع، ومن هنا يتضح أن المشرع الجزائري وخلافاً للمرسوم التنفيذي 91-176 الذي كان يحدد مدة شهرين، ويجب أن تتضمن هذه الشهادة المعلومات التوضيحية التالية:

- مواصفات التهيئة والتعمير المطبق على القطعة الأرضية.
- الارتفاقات المدخلة على القطعة الأرضية والمواصفات التقنية الخاصة الأخرى.
- مدى خدمة القطعة الأرضية لشبكات الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المتوقعة.
- الأخطار الطبيعية التي يمكن أن تمس الموقع المعني والتي تؤثر على الموقع، ويمكن أن تنقص من قابلية القطعة الأرضية كظهور صدوع زلزالية على سطح الأرض أو انزلاقات للتربة أو أراضي معرضة للفيضانات.
- الأخطار التي تشكلها المؤسسات الصناعية وقنوات نقل المواد البترولية وخطوط نقل الطاقة، وهنا يجب توفر بطاقات تقنية¹.

= الأعضاء المدعويين عند الاقتضاء:- رئيس القسم الفرعي للفلاحة او ممثله -رئيس القسم الفرعي لسكن- رئيس وحدة الحماية المدنية أو ممثله- ممثل مديرية البيئة للولاية -ممثل الشركة الوطنية للكهرباء والغاز-ممثل مديرية السياحة.- المادة 58 من المرسوم التنفيذي 15-19.

¹- أنظر: المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 6.

وبالنسبة لمدة صلاحية هذه الشهادة المحددة بسنة واحدة، أصبحت في المرسوم التنفيذي 15-19 مرتبطة بصلاحية مخطط شغل الأراضي المعمول به أو بصلاحية مخطط التهيئة والتعمير .

وفي حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي ووفقا للمادة 05 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي 15-19 تم تحديد صلاحية بطاقة المعلومات بثلاثة أشهر .

ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تأجيل الرد في حالة ما إذا كان مخطط شغل الأراضي في مرحلة الإعداد لمدة أقصاها سنة واحدة من تاريخ القرار، باعتبار مخطط شغل الأراضي هو الذي يحدد حقوق البناء على مستوى الإقليم، كما يحدد الارتقاقات التي يمكن أن يتحمل بها العقار محل طلب شهادة التعمير¹.

ومن الملاحظ أن فكرة التأجيل هي فكرة ذهب اليها المشرع الجزائري ليمنح الحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي، للكشف عن أحكام مخطط شغل الأراضي وتأثيره على القطعة الأرضية محل الطلب تفاديا لكل الإشكالات والمنازعات التي قد تطرأ في حالة تسليم شهادة التعمير، وفي حالة سكوت رئيس المجلس الشعبي البلدي على الرد على طلب شهادة التعمير يعتبر سكوته رفضا ضمنيا للطلب، وهنا يجب على المعني طلب قرار الرفض الصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة عدم حصوله على الرفض الصريح من حقه أن يرفع دعوى الإلغاء ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي².

¹- أنظر: المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص.6.
²- تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 20-342 والتي تعدل المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على:
"يمكن صاحب الطلب الذي لم يرضه محتوى شهادة التعمير التي تم تبليغه به، أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الأجل المطلوبة، أن يودع طعنا مقابل وصل إيداع لدى الولاية. وفي الولايات التي تم إحداث المقاطعات الإدارية فيها فإن إيداع الطعن يكون لدى هذه الأخيرة. وفي هذه الحالة، يحدد أجل الرد المبرر بخمسة عشر يوما. ويمكن رفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة، وفقا للتشريع المعمول به".

الفرع الثالث: آثار إصدار شهادة التعمير.

إن شهادة التعمير كما تم الإشارة إليها سابقاً، أنها وثيقة إعلامية وإرشادية وهي لا تحل محل رخصة البناء، فهي تحدد حقوق البناء ولا ترخص بأشغاله فيمثل آثار هذه الشهادة كرقابة قبلية تسمح للإدارة سواء ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختص إقليمياً أو الوزير المكلف بالتعمير، بضبط التوسع العمراني حسب شروط والمقاييس المرخص بها.

إن المشرع لم يتطرق إلى إمكانية نقل هذه الشهادة للغير في حال التصرف في القطعة الأرضية محل شهادة التعمير، ويبدو أن المشرع قد اهتم بهذه الشهادة في حدود مدى ملاءمتها لقواعد البناء، فأعطى للإدارة حق الإصدار والتأجيل والرفض متى رأت أن طبيعة إصدار هذه الشهادة لا يتوافق والإطار المبني أو من شأنه أن يمس بعناصر النظام العام التقليدية أو الحديثة.

المطلب الثاني: رخصة التجزئة.

لقد عملت الدولة من خلال القيود الواردة في قانون العمران من أجل الحفاظ على المحيط العمراني، بحيث جعلت من التجزئة للمحيط العمراني ضرورة الخضوع لمجموعة من المقاييس والقواعد المسبقة، وضرورة الالتزام بشروط التنظيمية التي تفرضها الإدارة ويكرسها القانون، والهدف الأصيل منها هو المحافظة على الوجه العمراني للمدن والتجمعات السكانية الحضرية، وكذا الوقاية من البناءات الفوضوية وما يصحبها من أخطار. فنص المشرع على أحكام رخصة التجزئة بموجب القانون 90-29 من قانون التهيئة والتعمير المعدل والمتمم ضمن المواد 57، 58، 59 والمرسوم التنفيذي 15-19 المعدل والمتمم الذي نص على إجراءات استصدار رخصة التجزئة، فتعد هذه الرخصة قرار إداري في مجال العمران وهو ما سوف نعرضه من خلال هذا المطلب، بحيث تم تقسيمه إلى ثلاثة فروع، الفرع الأول تناول

مفهوم رخصة التجزئة، أما الفرع الثاني فتطرق إجراءات منح رخصة التجزئة، أما الفرع الثالث فتناول الجهة المختصة في تسليم رخصة التجزئة.

الفرع الأول: مفهوم رخصة التجزئة.

أولاً: تعريف رخصة التجزئة.

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تحديد مفهوم لهذه الرخصة، بل اكتفى بالنص على أنها رخصة تشترط لكل عملية تقسيم قطعة أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما يكن موقعها إلى قطعتين أو عدة قطع، إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الناتجة أو عدة قطع أرضية لتشييد بناية¹.

ومن خلال نص هذه المادة أعتبر المشرع الجزائري ليس كل عملية تقسيم تعتبر تجزئة، بل فرض لذلك مجموعة من المعايير الضابط وتكون خاضعة لهذه الرخصة، فيرى المشرع أن رخصة التجزئة لا تكون إلا في حالة ظهور تقسيم قطعة أو عدة قطع ينتج عنه بناية جديدة.

وتعرفه المادة الثانية من القانون 08-15 في الفقرة الثامنة منه أن التجزئة: "القسم من أجل البيع أو الإيجار أو تقسيم ملكية عقارية إلى قطعتين أو إلى عدة قطع المخصصة للبناء من أجل استعمال المطابق لمخطط التعمير"².

¹ - أنظر: المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 7.

² - أنظر: المادة 2 من القانون 08-15 المؤرخ في 20 يوليو 2008، والذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وانجازها، ج.ر.ج، العدد 44، ص 21.

وهو نفسه ما ذهبت إليه المادة السابقة حيث اشترطت هذه الأخيرة أن طبيعة هذه القطعة أن تطابق مخطط التعمير، وهو الأمر الذي يفهم منه أن طبيعة هذه التجزئة أو القسمة مخصصة للبناء.

ويعرفه الفقه بأنه القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا تمنح بمقتضاه لصاحب ملكية عقارية الحق على عقار أو أكثر لاستعماله في تشييد بناية¹.

كما يعرف أيضا بأنه الوثيقة الإدارية التي تصدر بموجب قرار إداري، ترخص الإدارة بمقتضاه لمالك وحدة عقارية غير مبنية عملية تقسيم إلى قطعتين أو عدة قطع أرضية من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية².

لم يختلف الفقه كثيرا لما ذهب إليه المشرع الجزائري، فنظر إليه من الناحية الموضوعية باعتباره يتعلق بتقسيم ملكية عقارية، الغرض منها البيع أو الإيجار لتكون هذه القطعة المتحصل عليها في الأخير تخضع لعملية البناء.

ثانياً: خصائص رخصة التجزئة.

- تعتبر رخصة التجزئة من الوثائق الإدارية، فهي تصدر في قرار إداري منفرد بالنظر إلى الجهات المصدرة قانوناً، فـرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي أو الوزير المكلف بالتعمير كلا في نطاق اختصاصه.

¹ - أنظر: عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دراسة في التشريع الجزائري مدعمة بأحدث قرارات مجلس الدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2007، ص201.

² - أنظر: نورة منصور: قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 201م، ص58.

- ألزم المشرع الإدارة على أن تصدر هذا القرار بشكل معين وإجراءات محددة ضمانا للأفراد وحقوقهم واحترام مبدأ المشروعية¹.
- رخصة التجزئة وثيقة إدارية صادرة عن هيئة إدارية مختصة، فهي عبارة عن عمل إداري يخضع لأحكام وقواعد القانون الإداري.
- يترتب على اعتبار رخصة التجزئة قرار إداري في حالة حدوث نزاع، فالقضاء الإداري هو المختص للنظر في النزاع.
- إن صدور شهادة التجزئة في شكل قرار إداري، يحدث عنه الآثار القانوني في منح المستفيد الحق في تقسيم ملكيته العقارية إلى قطعتين أو عدة قطع بغرض استغلالها للبناء.
- شهادة التجزئة لا تسلم إلا بموجب عقد يثبت ملكية العقار، فلا يمكن أن تسلم هذه الرخصة للشخص الطبيعي أو المعنوي المالك بواسطة عقد لهذه الأرض.
- شهادة التجزئة من القواعد الآمرة والمرتبطة بالنظام العام، فلا يجوز للإدارة أو الأفراد الاتفاق على مخالفتها.

ثالثاً: أهداف شهادة التجزئة.

- إن الغاية والهدف من الحصول على شهادة التجزئة، هو القيام بعملية تقسيم لقطعتين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات بهدف تشييد بناية جديدة.
- بمجرد حصول طالبي هذه الشهادة تنشئ بناية جديدة مستقلة عن البنايات السابقة وتغير معالم البناية المنفصلة عنها.
- إن الهدف من استصدار شهادة التقسيم هو تنظيم عملية البناء التي تخول للمستفيد منها القيام بعملية التقسيم للعقارات المبنية².

¹- أنظر: حجوم كلثوم: النظام القانوني لرخصة التجزئة وتقسيم العقار في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع القانون العقاري والزراعي كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلية، 2010، ص44.

²- أنظر: عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص68.

الفرع الثاني: إجراءات منح رخصة التجزئة.

يقوم الباني بتقديم طلب موقع من طرفه يطلب رخصة التجزئة، على أن يتضمن طلبه نسخة من عقد الملكية إذا كان مالكا أو توكيلا في حالة ما إذا كان موكلا بنسخة من الوكالة للمالك الأصلي، حيث يشترط القانون ضرورة وجود سند قانوني يثبت الملكية كشرط أساسي للحصول على رخصة التجزئة، كما يجب أن يرفق طلب رخصة التجزئة بملف يعده مكتب الدراسات الهندسة المعمارية أو في التعمير، ويشمل الوثائق الآتية المؤشر عليها من قبل المهندس المعماري أو مهندس مسح الأراضي:

- حدود القطعة الأرضية ومساحتها، حيث يبين جميع الحدود المحاذية لهذه القطعة والمساحة المراد تقسيمها.
- اقتراح تقسيم المساحة حيث يجب أن يشمل هذا الاقتراح المساحات المراد تقسيمها وفق تقسيمات متساوية أو متفاوتة النسب.
- مخطط كتلة البناءات الموجودة على المساحة الأرضية والمساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية من الأرض.
- تصميم المشروع ويحدد فيه الموقع على سلم مناسب يسمح بتحديد تمركز المشروع المعني بالتقسيم بدقة.
- بيان الشبكات الموصولة بالقطعة الأرضية الخاصة بالتهيئة وخصائصها التقنية.
- يرسل طلب هذه الشهادة مع الوثائق السالفة الذكر في خمسة نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بمحل وجود قطعة الأرض المراد تقسيمها.

- يستلم طالب شهادة التقسيم وصل استلام الملف بعد التأكد والتحقق من مطابقة الملف لأحكام القانون¹.

الفرع الثالث: الجهة المختصة في تسليم شهادة التجزئة.

أولاً: في حالة وجود مخطط شغل أراضي.

يرسل طلب شهادة التجزئة والوثائق الخاصة في جميع الحالات في خمس نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، بحيث يتم تسليم المعني وصل إيداع الملف توضح فيه جميع الوثائق المقدمة.

يتم تحضير طلب شهادة التجزئة على مستوى الشباك الوحيد للبلديات، وتبلغ شهادة التجزئة خلال شهرين مواليين في الحالة التي يكون تسليم رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته ممثلاً للبلدية وغضون ثلاثة أشهر في جميع الحالات من تاريخ إيداع الطلب، وقد حدد المشرع مدة صلاحيتها حسب نص المادة 30 من المرسوم التنفيذي 15-19 بثلاثة سنوات، وهو خلاف لما تضمنه المرسوم 91-176 الذي حدد سنة واحدة، أما تبليغ طالب الشهادة خلال الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب وقد سعى بذلك المشرع بتقليص مدة التبليغ، وفي نفس الوقت قام بتمديد صلاحية هذه الرخصة إلى ثلاثة سنوات.

وفي حالة انقضاء المدة ولم يحصل فيها صاحب طلب رخصة التجزئة على رد بتبليغه بقرار الرفض أو القبول، وفي حالة سكوت السلطة في الأجال المطلوبة يقوم بإيداع طعنا لدى الولاية مقابل وصل إيداع الطعن.

¹ - أنظر: المواد 34، 35، 36 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 12.

وفي هذه الحالة تكون مدة أجل تسليم هذه الرخصة أو رفضها الذي يكون مسببا خلال خمسة عشرة يوما من تاريخ وصل إيداع الطعن، ويمكن لصاحب الطلب أن يودع طعنا ثانيا لدى الوزارة المكلفة بالعمران في حالة عدم تلقيه إجابة عن الطعن الأول.

حيث تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير الخاصة بالولاية على أساس المعطيات المرسله بالرد إيجابا أو إخطاره بالرفض لفي أجل خمسة عشرة يوما من تاريخ إيداع الطعن الثاني.

ويمكن للمعني بعد استنفاد جميع الإجراءات الإدارية السابقة وطرق الطعن فيها، يقوم المعني برفع دعوة لدى الجهات القضائية المختصة للحصول على شهادة التقسيم وفقا للأحكام والقواعد القانونية المعمول بها¹.

ثانياً: في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي.

في هذه الحالة يكون تسليم هذه الرخصة من قبل الوالي أو الوزير المكلف بالعمران بنفس أشكال تسليمها من قبل الشباك الوحيد للبلدية، بحيث يتم إرسال أربعة نسخ من الملف للهيئة المكلفة المختصة في أجل شهر ابتداء من تاريخ إيداع الملف ويعد تسليم هذه الرخصة من قبل الوالي في الحالات الآتية:

- المشاريع ذات الأهمية المحلية.

- المشاريع الواقعة في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل الأراضي².

¹- أنظر: المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 16.

²- أنظر: المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 19-15 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 09.

ومما سبق يتبين لنا أن المشرع الجزائري قد أهتم بهذه الشهادة، حيث لم يحدد لها تعريف معين لاعتبار الخصوصية التي تحيط بها كونها تحدث تغييرا في البنية وذلك بإنشاء عقار جديد من أجل البناء، وسلطة الضبط الإداري العمراني التي أوكل لها المشرع سلطة إصدار هذه الرخصة قد حاولت التوفيق بين دور الإدارة في تحديد مدى أهمية هذه الشهادة في المحافظة على النسق العمراني وحرية الأفراد لاختياراتهم.

وبما أن شهادة التجزئة هي عبارة عن قرار إداري لا يمكن البث في منازعاته إلا من خلال القضاء الإداري، بحيث تعد أسباب إبطال القرارات الإدارية، هي نفسها أسباب إلغاء قرارات رخصة التجزئة، فمتى ظهر عيب الاختصاص من بين سائر عيوب القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفة هذه القواعد.

وألزم المشرع السلطة أو الجهة المختصة بإصدار قرار التبليغ بالرفض أو الإيجاب واحترام الآجال القانونية.

كما أن من سبب بطلان هذا القرار الإداري عدم التزام الجهة المختصة باتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا فيقع تحت طائلة البطلان بسبب عيب في الإجراءات.

أما إذا انحرفت السلطة في إساءة استعمالها للحق بغرض تحقيق أغراض غير مشروعة بعيدة عن المصلحة العامة، فقد أساءت في استعمال السلطة وانحرفت عن مبدأ المشروعية كعنصر من عناصر النظام العام، وهنا يتوجب اللجوء إلى القضاء للحد من هذا الانحراف كسلطة رقابية يسعى بها المشرع للمحافظة على النظام العام.

المطلب الثالث: رخصة البناء .

تعتبر رخصة البناء أحد أهم الرخص على الإطلاق في مجال التهيئة العمرانية، وكغيرها من الشهادات الإدارية المتعلقة بعملية البناء لم يعطي المشرع لها تعريفا محددًا بل

ترك المجال للاجتهاد الفقهي والقضائي وللإدارة أيضا، بل أقتصر دور المشرع بوضع القواعد القانونية العامة لكيفية تدخل السلطة الإدارية وعلاقتها بمالكي العقار لغرض ضبط وفرض سياسة متناسقة للبناء والتعمير¹.

ولا يتأتى ذلك إلا بفرض التراخيص والشهادات على عملية البناء ومرافقتها بفحص طلب الترخيص ووجوب البث فيه خلال مدة زمنية محددة، إذ أن موقف جهة الإدارة يختلف في حالة استيفاء الطلب للأوراق والوثائق المطلوبة وفي الحالة التي تطلب الإدارة إدخال تعديلات أو تصحيحات على الرسومات والأشكال الهندسية.

وعليه فإن العديد من الدول أصبحت تتخذ من تراخيص البناء أحد الوسائل القانونية الرئيسية لاحترام مبادئ التنظيم والمحافظة على الطابع العمراني، بغرض القضاء على البناءات الفوضوية وبعث المنظر الجمالي للمدينة والحفاظ على المناطق السكنية والاجتماعية، وكذا المناطق الفلاحية ذات الطابع الصناعي، فجمال الرونق والرواء يعد من الأبعاد الحديثة ومظهر من مظاهر سلطة الضبط الإداري العمراني.

وسوف نوضح ذلك من خلال هذا المطلب حيث قسمنا هذا المطلب إلى أربعة فروع، تناولنا في الفرع الأول مفهوم رخصة البناء، مروراً بالفرع الثاني الذي تطرقنا فيه إلى إجراءات منح رخصة البناء، ثم الفرع الثالث الذي تناولنا فيه الجهة المختصة، أما الفرع الرابع فركزنا فيه على إجراءات إصدار رخصة البناء.

¹ - أنظر: عزوي عبد الرحمان: المرجع السابق، ص 569

الفرع الأول: مفهوم رخصة البناء ومجال تطبيقها.

أولاً: تعريف رخصة البناء.

كما تمت الإشارة سابقاً على أن المشرع الجزائري لم يضع تعريفاً محدد لرخصة البناء تاركاً المجال للقضاء والفقهاء.

يعرفها الدكتور محمد بعلي الصغير: بأنها القرار الإداري الصادر عن سلطة مختصة تمنح بمقتضاه للشخص الحق في البناء بمعناه الواسع¹.

وتعرف أيضاً بأنها القرار الإداري الصادر عن سلطة مختصة تمنح بمقتضاها الحق للشخص طبيعياً أو معنوياً، بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب عليها عدم مخالفة قواعد وأحكام قانون التهيئة والتعمير وقانون العمران².

وتعرف أيضاً بأنها قرار إداري تصدره جهة مختصة لتنظيم المباني تأذن فيه بإجراء معين ويتعلق بالمبنى الذي يصدر بشأنه.

كما تعرف أيضاً بأنها قرار إداري ترخص بموجبه السلطة الإدارية المختصة بالبناء بعد أن تتحقق من احترام قواعد التعمير بالمنطقة المعنية³.

¹ - أنظر:

- محمد بعلي الصغير: تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية تصدرها جامعة تبسة الجزائر، العدد 01، لسنة 2007، ص 18.

- عبان عبد الغاني، النظام القانوني لرخصة البناء، طبقاً للمرسوم التنفيذي، 15-19، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، تصدر عن جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، الجزائر، العدد 02 ص 219

- عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الثامن، لسنة 2005 ص 03.

² - أنظر: عزري الزين: النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، جويلية 2005م، الجزائر، ص 135.

³ - أشرف توفيق شمس الدين: شرح قانون توجيه وتنظيم المباني، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة 1996، القاهرة، ص 31.

ويعرفها القضاء الفرنسي بأنها ترخيص إداري أو إجراء من إجراءات الضبط الإداري، وتعني الترخيص بعمل؛ أي السماح بالقيام بعمل وليست لها علاقة بحق الملكية أو أي أثر، كما أنها ليست من الأشياء القابلة للبيع.¹

كما يعرفها الفقه المصري على أنها صورة من النشاط الضبط الإداري وهو ممارسة سلطة تقديرية تضيق وتتسع حسب ما تتطلب القوانين واللوائح المنظمة لها من قيود واشتراطات.²

أما في النظام القانوني الجزائري وبعد صدور قانون 90-29 المعدل والمتمم المتعلق بالتهيئة والتعمير، الذي بموجبه أصبحت رخصة البناء إلزامية لإنجاز أي بناية جديدة حيث تنص المادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19 بقولها: "يشترط كل تشييد لبناية جديدة أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبنائية والشبكات المشتركة العابرة للملكية حيازة رخصة البناء، طبقاً لأحكام المواد 49، 52، 55 من القانون 90-29 المعدل والمتمم".³

ليس هذا فحسب بل ذهب المشرع للعمل على الدور الرقابي الذي تمارسه السلطة الإدارية بواسطة هذه الرخصة، وهو ما يؤكد حضور السلطة الإدارية كطرف إداري رقابي في عملية البناء. والغاية من ذلك هو ضمان الرقابة على مدى مطابقة أعمال البناء لما ينص عليه قانون التهيئة والتعمير أو ما يتطلبه السير الحسن لإنجاز المباني.⁴

¹ - أنظر: محمد جمال عثمان جبريل: المرجع السابق، ص 449.

² - نفس المرجع السابق، ص 449.

³ - أنظر: المادة 41 من المرسوم 15-19 المعدل والمتمم.

⁴ - أنظر:

- أشرف توفيق شمس الدين، المرجع السابق، ص 01.

- حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، الطبعة التاسعة، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 109.

والملاحظ من هذه المواد أنها لم تعرف على الإطلاق مفهوم رخصة البناء، وإنما أعطت أحكام عامة حدد المشرع من خلالها الأعمال التي تدخل في عملية البناء وتستدعي استخراج هذه الرخصة، ويهدف المشرع بذلك إلى الحفاظ على الجانب الجمالي والهندسي والفني، وكذا سلامة الأبنية من الانهيارات والقضاء على البناءات الفوضوية التي تشوه المظهر العام للمدينة.

ثانياً: خصائص رخصة البناء.

تتميز رخصة البناء بمجموعة من الخصائص حددها المشرع الجزائري في ما يلي:

1- رخصة البناء قرار إداري يمتاز بالانفرادية يصدر من جهات إدارية معينة ومختصة، يحدده القانون كرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالتعمير، فلا يمكن لأي جهة أن تمنح هذه الرخصة وفي حالة صدورها من جهة أخرى فإنها تتعرض للإلغاء بسبب عدم الاختصاص.

2- رخصة البناء قرار إداري مسبق بمعنى أنها إجراء لا يمكن الاستغناء عنه في عملية البناء.

3- رخصة البناء ترتبط بالملكية العقارية وهو ما نصت عليه المادة 50 من القانون 90-29 بقولها: "حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويخضع لرخصة البناء"¹.

4- بصور رخصة البناء تحصل هذه الرخصة على الصفة الإدارية وبالتالي فعلى المتضرر أن يلجئ للقضاء الإداري في تعسف سلطة الإصدار أو وقف عملية البناء دون وجود مبرر لذلك.

5- رخصة البناء وثيقة صادرة عن هيئة إدارية مختصة فهي عبارة عن عمل إداري يخضع لقواعد وأحكام القانون الإداري.

¹ - أنظر: المادة 50 من القانون رقم 90-29 المؤرخ 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون 04-05، ج.ر.ج، العدد 52، ص 1658.

6- رخصة البناء ذات قرارات أمر، تعتبر من النظام العام بحيث لا يمكن الاتفاق على مخالفة الأحكام الواردة فيها.

7- رخصة البناء هي قرار قبلي وإجباري قبل الشروع في عملية البناء، وهو يدخل ضمن الرقابة القبلية لمدى تطابق المشروع والقوانين المنظمة للعمران فالبناءات المنجزة دون رخصة تعد من البناءات الفوضوية.

8- رخصة البناء تشمل إقامة بناء جديد أو تغيير لبناء قائم بحيث يتضمن قرار رخصة البناء إجراء تغييرات وفقا لقواعد قانون التهيئة والتعمير والعمران¹.

ثالثاً: أهداف رخصة البناء.

يمكن حصر أهداف رخصة البناء فيما يلي:

- هي أداة لمراقبة مدى احترام مخطط التهيئة والتعمير وكذا مخططات شغل الأراضي واحترام المبادئ العامة للتهيئة والتعمير.

- تساهم في عملية الرقابة القبلية والبعدية على البناءات الجديدة التي تم تشييدها والبناءات التي تم إعادة هياكلها الخارجية وتجديدها.

- تعتبر رخصة البناء من الوسائل الهامة في تنظيم البناءات وتأطير التطور العمراني، فرئيس البلدية مسؤول عن حركة البناء داخل إقليم البلدية، كما هو مسؤول عن هدم البناءات المخالفة لهذه الحركة العمرانية².

- رخصة البناء آلية من آليات تنفيذ مخطط شغل الأراضي، فلا يمكن أن يرخص للبناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي.

¹ - أنظر: محمد فتح الباب، النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، لسنة 2000، ص151.

² - أنظر: شهرة زاد عوايد: المرجع السابق، ص49

الفرع الثاني: إجراءات الحصول على رخصة البناء.

تعتبر هذه الإجراءات الخاصة بطلب الحصول على رخصة البناء خطوة أساسية في عملية البناء، فهي عبارة عن مبادرة صاحب المصلحة في السعي لدى السلطة الإدارية المختصة من أجل طلب الترخيص لإقامة بناية جديدة أو تغيير في بناية قائمة. وتخضع هذه العملية إلى مجموعة من الإجراءات التي تسبق عملية الحصول على رخصة البناء وهي كالآتي:

أولاً: صفة طالب رخصة البناء.

- يقدم طلب رخصة البناء إلى الجهات الإدارية المختصة، ويقدم هذا الطلب وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 15-19 الأشخاص التالية:
- المالك: وهو صاحب القطعة الأرضية المراد بناؤها بمقتضى عقد رسمي مسجل ومشهر لدى محافظ الشهر العقاري.
- الوكيل: وهو الشخص المفوض من قبل المالك الأصلي ليحل محله في طلب رخصة البناء.
- المستأجر: يسمح القانون للمستأجر بالحصول على رخصة البناء للقيام بالأعمال الضرورية للعين محل الاستئجار.¹

¹ - أنظر: المادة رقم 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 13.

ثانياً: الملف الإداري لرخصة البناء.

- مراجع رخصة التجزئة بالنسبة للبنىات المبرمجة على قطع أرضية تقع ضمن تجزئة مخصصة للسكنات أو لغرض آخر.
- قرار السلطة المختصة الذي يرخص إنشاء وتوسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة.
- شهادة قابلية الاستغلال بالنسبة للبنىات الواقعة ضمن أرض مجزئة برخصة تجزئة، يلتزم صاحب الطلب تقديم الوثائق المكتوبة التي تبين أن إنجاز الأشغال يخص بناية أو عدة بنايات جديدة.

ثالثاً: الملف المتعلق بالهندسة المعمارية.

- مخطط الموقع على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع المشروع.
- مخطط الكتلة على سلم 200/1 بالنسبة للقطعة الأرضية التي مساحتها تقل على 500 متر مربع أو على سلم 500/1 بالنسبة للقطع التي تقل أو تساوي 5000م² وتتعدى 500م². وعلى سلم 1000/1 بالنسبة للقطعة الأرضية التي تتجاوز مساحتها 5000م² ويحتوي هذا المخطط على البيانات الآتية:
- حدود القطعة الأرضية ومساحتها ورسم الأسيجة عند الاقتضاء.
- منحنيات المستوى أو مساحة التسطیح والمقاطع التخطيطية للقطعة الأرضية.
- نوع طوابق البناية المجاورة أو ارتفاعها أو عددها.
- ارتفاع البنايات الموجودة والمبرمجة على القطعة الأرضية أو عدد طوابقها وتخصيص المساحات المبنية وغير المبنية.¹

¹ - أنظر: المادة رقم 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 13.

- بيان شبكات التهيئة الموصولة بالقطعة الأرضية مع مواصفاتها التقنية الرئيسية وكذا نقاط وصل ورسم شبكات الطرق والقنوات المبرمجة على المساحة الأرضية¹.
- التصاميم المختلفة المعدة على سلم 50/1 بالنسبة للبنىات التي تقل مساحة مشتملاتها عن 300م² و100/1 بالنسبة للبنىات التي تتراوح مساحة مشتملاتها بين 300 و600م²، وعلى سلم 200/1 بالنسبة لباقي البنىات: للتوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية والمحلات التقنية وكذا الواجهات، بما في ذلك واجهات الأسيجة والمقاطع الترشيدية والصور ثلاثية الأبعاد، التي تسمح بتحديد موقع المشروع في محيطه القريب عند الاقتضاء.
- مذكرة تتضمن الكشف الوضعي والتقديري لأشغال وآجال إنجاز ذلك.
- الوثائق المكتوبة والبيانية التي تدل على البناء بحصص عند الاقتضاء.
- ينبغي توضيح تخصيص مختلف المحلات على التصاميم بحيث تبين بوضوح الأجزاء القديمة التي تم الاحتفاظ بها أو هدمها، أو الأجزاء المبرمجة وذلك بالنسبة لمشاريع تحويل الواجهات أو الأشغال الكبرى.
- مذكرة كشف للمقياس الوصفي والتقديري وكذا تحديد آجال الإنجاز.

4- الملف التقني.

- مذكرة ترفق بالرسوم البيانية الضرورية وتتضمن البيانات الآتية:
- عدد العمال وطاقة كل محل.
- طريقة بناء الأسقف ونوع المواد المستعملة.
- تصميم شبكات صرف المياه المستعملة.
- وصف مختصر لهيئات إنتاج المواد الأولية والمنتجات المصنعة وتحويلها وتخزينها بالنسبة للبنىات الصناعية.

¹ - أنظر: المادة رقم 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 13.

- الوسائل الخاصة بالدفاع والنجدة من الحرائق.
- نوع المواد السائلة والغازية والصلبة وكمياتها المضررة بالصحة العمومية والزراعية، والمحيط الموجود في المياه المستعملة المصروفة وانبعثت الغازات وأجهزة المعالجة والتخزين والتصفية.
- مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبنىات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري وتتضمن دراسة الهندسة المدنية:
- تقرير يعده مهندس معتمد فالهندسة المعمارية يوضح تحديد ووصف الهيكل الحامل للبنىة وأبعاد المنشآت والعناصر التي تكون الهيكل
- تصاميم الهياكل على نفس سلم تصاميم ملف الهندسة المعمارية.

ومن الملاحظ أن المشرع الجزائري شدد على ضرورة التقيد التام بهذه البيانات كشرط أساسي في طلب رخصة البناء، سواء كان هذا الطلب من أجل تشييد بنىة جديدة أو حالة التعديل أو التعلية أو الدعم، كما يشترط أن يؤشر هذا الملف التقني من قبل مهندس معماري مختص. ولقد حددت المادة 45 من المرسوم التنفيذي 91-176 الملغى والمادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 "يرسل طلب رخصة البناء والملفات المرفقة به في ثلاث نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية بالنسبة لمشاريع البنىات الخاصة بالسكنات الفردية، وفي ثمانى نسخ بالنسبة لبقية المشاريع التي تحتاج رأي المصالح العمومية"¹.

وبالرجوع إلى نص المادة 45 من المرسوم التنفيذي 15-19 يرسل طلب رخصة البناء والملفات المرفقة في ثلاث نسخ بالنسبة للبنىات الخاصة لمشاريع السكنات الفردية، وفي

¹ - المادة 45 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كىفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص13.

ثمان نسخ بالنسبة لبقية المشاريع إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الأرض.

يسجل تاريخ إيداع الطلب بوصول يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم بعد التحقق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة للشروط والأحكام المنصوص لاستخراج رخصة البناء.

عند تقديم طلب الإيداع إلى العون المكلف باستلام ملفات طلبات البناء على مستوى مكتب المصلحة التقنية على مستوى البلدية، ضرورة الحصول على وصل الاستلام باعتباره الأداة القانونية لانطلاق ميعاد البث في طلب رخصة البناء.

الفرع الثالث: الجهة المختصة بمنح رخصة البناء.

لقد وزع المشرع الجزائري هذا الاختصاص في منح رخصة البناء إلى جهات مركزية وجهات لامركزية.

أولاً: الجهات اللامركزية.

1- رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يفصل رئيس المجلس الشعبي البلدي في طلبات رخصة بناء حيث يتلقى رئيس المجلس الطلبات حسب نص المادة 65 من القانون 90-29 بقولها: "مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في المادتين 66-67، تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- بصفته ممثل للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي، يوافي رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الحالة نسخة من الرخصة.

- بصفته ممثلاً للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي.

وعليه من خلال نص المادة نستنتج أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمنح رخصة البناء من خلال ممارسته سلطة الضبط الإداري، أما ممثلاً عن البلدية فيشترط القانون وجود مخطط شغل الأراضي يوافي هذا البناء، أو ممثلاً للدولة فيشترط الموافقة الأولية للوالي في إصدار هذه الرخصة أو تسليمها في الحالات الاستثنائية التي تخص برامج معينة للسكنات¹.

وتنص المادة 48 من نفس المرسوم على تسليم رخصة البناء عندما تكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد دراستها من طرف الشباك الوحيد للبلدية وبعد إيداع الطلب خلال ثمانية أيام، يفصل الشباك الوحيد وخلال خمسة عشرة يوم الموالية لتاريخ الإيداع.

ويمكن تحديد مجال رخصة البناء من خلال المجال الموضوعي والمجال المكاني.

أ- **المجال الموضوعي:** بناء على قانون التعمير نجد رخصة البناء لازمة من أجل تشييد البنايات الجديدة، وكذلك من أجل تمديد البنايات القائمة إضافة إلى التغيير في البناء والذي يمس الحيطان الضخمة والواجهات المتصلة بالساحة العمومية²، ومن هنا فإن الرخصة لا تلغي حق البناء لمن تقرر له ذلك، وإنما تفرض قيوداً لأجل ضمان احترام القواعد العامة للبناء.

¹ - تعليمة: وزير السكن والعمران والمدينة، رقم 032، المؤرخة 04 جانفي 2016، بخصوص السكن الريفي: رخصة البناء وتتص على ضرورة تنفيذ البرامج الخاصة بإعانات السكن الريفي وأدراج تسهيلات من أجل التكفل الأفضل بهذه العمليات وذلك بمنح السلطات البلدية بصفة استثنائية تسليم هذه الرخص لصيغة السكن الريفي بحيث يتم لثبات الملكية من خلال العقد الأصلي، شهادة الحياة وإن لم توجد شهادة مؤشر عليها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، مع الموافقة المسبقة لممثلي المجموعة في حالة ما أذ كانت القطعة الأرضية خاضعة لنظام جماعي.

² - أنظر: عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، المرجع السابق، ص 135.

ب- المجال المكاني لهذه الرخصة: فقواعد العمران تعتبر من النظام العام التي يجب حمايتها من طرف السلطة العمومية المكلفة قانوناً، وتمثل رخصة البناء أحد أبرز آلياتها إلا أنه ولكل قاعدة استثناء، فإن المشرع جعل لهذا الاستثناء في المشاريع التي تحتمي بسرية الدفاع حيث أعفاه المشرع من رخصة البناء، وأوكل إلى صاحب المشروع الصهر على توافق هذه البنائات مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال العمران.¹

2- الوالي:

طبقاً للقانون رقم 90-29 يختص الوالي في الحالات الآتية رخصة البناء:

- البنائات والمنشآت المنجزة لصالح الدولة أو الولاية أو لمصالحهما العمومية
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الاستراتيجية
- التجهيزات العمومية الخاصة ذات المنفعة المحلية
- مشاريع السكنات التي يفوق عدد سكانها 200 وحدة سكنية ويقل عن 600 وحدة
- قطاعات الأراضي والبنائات الواقعة في السواحل والأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة والأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي.²

¹- أنظر: عيسى مهزول: المرجع السابق، ص 113

²- أنظر:

(1) المواد من 44 إلى 48 من القانون 90-29 المؤرخ 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون 04-05، ج.ر.ج، العدد 52، ص 1657، 1658.

(2) التعليمات الوزارية لوزير السكن والعمران والمدينة رقم 18 مؤرخ 30 ديسمبر 2020 المتعلقة بالقضاء على البيروقراطية والتدابير المخففة في مجال معالجة طلبات عقود التعمير وتنص:
على ضرورة احترام مواعيد معالجة الشباك الوحيد للملفات في أجل ثمانية أيام واحترام أجل البث فيها في أجل خمسة عشر يوم ويجب ان تدرس الملفات بصفة عادية في ظل احترام القانون رقم 08-15.

- يرسل ملف الطلب مرفق بسبع نسخ إلى مصلحة العمران المكلفة بالولاية في أجل ثمانية أيام الموالية لإيداع الطلب، ويتم دراسته على مستوى الشباك الوحيد للولاية في أجل خمسة عشرة يوم الموالية لتاريخ الطلب.

ثانياً: الجهات المركزية.

- الوزير المكلف بالتعمير.

تنص المادة 49 من القانون 15-19 يكون من اختصاص الوزير المكلف بالتعمير تسليم رخصة البناء للمشاريع الآتية.

- التجهيزات العمومية والخاصة ذات منفعة وطنية.

- مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية.

- الأشغال والبنائيات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة الأجنبية أو المنظمات الدولية.

- أو مؤسسات عمومية وأصحاب الامتياز.

- المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة¹.

تشير المادة 49 في الفقرة الأولى منها من المرسوم التنفيذي 15-19 يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال الملف مرفق برأي المصلحة المكلفة بالعمران في سبعة نسخ في أجل ثمانية أيام من بداية الطلب.

¹- أنظر: المواد المادة 49 و 51 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 16.

الفرع الرابع: إجراءات إصدار رخصة البناء.

بعد الانتهاء من دراسة الملف واستقاء الشروط القانونية ومطابقتها مع ملف طالب الرخصة، يكون أمام الإدارة المعنية إما قبول الملف ومنح رخصة البناء أو رفضه أو تأجيل البث فيه:

أولاً: في حالة قبول طلب الرخصة.

بين المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم 15-19 للجهات المختصة في إصدار قرارات رخصة البناء، وذلك في شخص رئيس المجلس أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، وحسب المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يجب تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية في جميع الحالات خلال عشرين يوماً الموالية لتاريخ إيداع الطلب، فيجب على الجهات الإدارية المختصة بإصدار رخصة البناء فحص طلب الترخيص، ومرافقته من ناحيتين الإدارية والهندسية لمعرفة ما إذا كان الطلب مستوفين لكافة الشروط وتأكيدا من مطابقة العمل المطلوب في الترخيص مع أحكام قانون التهيئة والتعمير¹.

عندما يكون ملف الطلب موضوع استكمال بالوثائق أو المعلومات الناقصة التي ينبغي على صاحب الطلب أن يقدمها، يتوقف الأجل المحدد أعلاه ابتداء من تاريخ التبليغ عن هذا النقص ويسري مفعوله ابتداء من تاريخ استلام هذه الوثائق أو المعلومات².

¹ - أنظر: مجاجي منصور، صور الفصل في طلب الحصول على رخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية كلية الحقوق عين شمس القاهرة، العدد 02، سنة 2007، ص321.

² - أنظر: المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص16.

كما يمكن للجهة الإدارية المختصة في إصدار رخصة البناء بتبليغ المعني لضرورة إضافة القيام بأعمال بسبب موقع هذه البناية أو مظهرها أو حجمها أو لأهمية الأماكن المجاورة والمعالم الطبيعية والثقافية والتاريخية.

فبالرجوع لنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91-175 بقولها: "يمكن للسلطة التي تسلم رخصة البناء أن تشترط ما يأتي لبناء عمارة للاستعمال السكني أو عمارة لغير الاستعمال السكني، والتي تتطلب إما تهيئة أو احتياطات في الموقع للتجهيزات الجماعية أو لارتفاقات عملية وإما تقسيمات أرضية :

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

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

- مساهمة صاحب البناء في إنجاز تجهيزات التي أصبحت ضرورية بفعل المشروع - تكوين جمعية تتكفل بصيانة المنشآت والتهيئات ذات المصلحة المشتركة.

لا يمكن للإدارة في حالة وجود هذه التجهيزات داخل مخطط شغل الأراضي أن تحمل طالب رخصة البناء بإنجازها¹.

ثانياً: في حالة رفض طلب رخصة البناء.

تنص المادة 52 من المرسوم التنفيذي 15-19 بقولها: " لا يمكن أن يرخص بالبناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، أو

¹ - أنظر: الماد 09 من مرسوم تنفيذي، رقم 91-175 المؤرخ 28 مايو يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء ج.ر.ج، العدد 26 ص 255 .

مخطط شغل الأراضي في طور المصادقة والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو مطابق لوثيقة حل محل ذلك.

يمكن أن يمنع الترخيص بالبناء في البلديات التي لا تمتلك الوثائق المبينة في الفقرة أعلاه، إذا كان مشروع البناء غير مطابق للتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير أو للتوجيهات المنصوص عليها تطبيقاً لأحكام المحددة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير¹.

ويفهم من نص المادة 52 من المرسوم التنفيذي 15-19 في حالة عدم توفر الإجراءات والشروط الخاصة بحق للإدارة رفض منح رخصة البناء.

كما لا يمكن الترخيص بالبناء الذي يشيد على أراضي مجزئة إلا إذا كان مطابقاً لتوجيهات رخصة التجزئة، والأحكام التي يتضمنها ملف الأراضي المجزئة عندما تمنع الرخصة أو تشمل على تحفظات فيجب أن يكون القرار الذي تتخذه السلطة معللاً.

لقد منح المشرع للإدارة الحرية التامة والسلطة التقديرية لاتخاذ قرار الرفض متى تبين من خلال الطلب مخالفة لقواعد وأحكام التهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة ولكنها تدخل في إطار اختصاص المقيد، فمتى التزم طالب الرخصة أحكام قواعد البناء والتعمير ومخططات شغل الأراضي، والتزامه أيضاً بتنفيذ جميع التوصيات والإضافات، وجب على الإدارة مراجعة تصرفها نحو طالب هذه الرخصة وفي حالة استمرار الرفض، وجب على المعني اللجوء إلى القضاء الإداري.

ونجد أن القضاء المصري قد قضى بأنه لا يجوز للجهة الإدارية منح ترخيص بناء على قطعة أرض لم يصدر قرار باعتماد تقسيمها، واعتبر المشرع المصري ذلك من

¹ - أنظر: المادة 52 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 16.

المخالفات التي ترقى إلى الجريمة الجنائية وعاقب عليها بالحبس والغرامة، ومن تم يكون القرار الصادر على هذه الأرض مخالفا للقانون مخالفة تتحدر به إلى درجة الانعدام، كما أنه حظر إقامة أي منشأة زراعية وغيرها.¹

ثالثاً: في حالة التأجيل أو سكوت الإدارة عن الرد.

1- في حالة التأجيل.

نصت المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بقولها يمكن أن يكون طلب رخصة البناء محل تأجيل يتم الفصل فيه.

- تصدر السلطة المختصة التي منحت رخصة البناء قرار تأجيل الفصل في ذلك.
 - يصدر هذا القرار عندما تكون القطعة الأرضية المعنية بالبناء ضمن مساحة لدراسة التهيئة والتعمير الجارية والمنصوص عليها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.
 - يصدر قرار تأجيل الفصل خلال الآجال المحدد للتحضير ولا يمكن أن يتجاوز السنة.²
- ويفهم من خلال هذه المادة أن للإدارة الحق في تأجيل رخصة البناء في حالتين وهما:

- **الحالة الأولى:** التأجيل الذي يكن سببه عدم إتمام دراسات في طور إنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، أو مخطط شغل الأراضي باعتبار أن هذه الأدوات تضبط التوقعات، كما تقوم بترشيد المساحات والمحافظة على النشاطات الفلاحية والأراضي المخصصة للمنفعة العامة والبنائيات ذات الاستعمالات المستقبلية والحالية. فسبب التأجيل يكون مبررا بعدم إتمام الدراسات الخاصة لقواعد التهيئة والتعمير، وكذا مخطط شغل

¹- أنظر: السيد أحمد مرجان: المرجع السابق، ص342.

²- أنظر: المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 16.

الأراضي باعتبارهم الآلية القانونية التي يجب على كل بناية أو منشأة جديدة أو معدلة أن تتفق وطبيعة هذه القواعد.

- الحالة الثانية: وتكون بسبب طالب رخصة البناء والتي تخص نقص في وثائقه المقدمة لدى سلطة إصدار رخصة البناء، وفي هذه الحالة يكون التأجيل بناء على نقص في الملف، ويزول هذا التأجيل بإتمام الملف.

2- في حالة سكوت الإدارة.

قبل صدور قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير كان سكوت الإدارة، يعتبر موافقة ضمنية لطالب رخصة البناء، لكن المشرع الجزائري بصدور قانون 90-29 تغيرت رؤيته، وأصبح سكوت الإدارة وبعد مرور المدة القانونية رفضا حيث تنص المادة 63 بقولها: "يمكن لطالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم غير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعنا سلميا أو رفع القضية أمام الجهات القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له"¹.

ويفهم من هذا أن المشرع الجزائري جمع بين الرفض والسكوت، الشيء الذي يجعل من القضاء لا يتردد باعتبار السكوت هنا بعد فوات الآجال القانونية رفضا.

ولقد سعى المشرع الجزائري إلى ضرورة احترام الآجال الخاصة بالمنح لهذه الرخص، مع وضع الآليات القانونية للمحافظة على التوازن بين مصلحة الافراد والدور الذي تلعبه الإدارة في تحقيق أهداف النظام العام مع منع كل اشكال الانحراف والبيروقراطية خلال عملية المنح².

¹ - أنظر: المادة رقم 63 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم المؤرخ 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون 04-05، ج.ر.ج، العدد 52، ص 1659.

² - تنص التعليمية الوزارية 558 المؤرخة 14 جانفي و2021 الصادرة عن وزارة الداخلية للسادة الولاة، فيما يخص القضاء على البيروقراطية والتدابير المخففة في مجال تحضير ملفات عقود التعمير، وتقضي بضرورة احترام والتقييد بالآجال القانونية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 15-19، وهي ثمانية أيام لتحويل الملف للشباك الوحيد والذي يحوز بدوره على أجل خمسة عشر يوما للبت فيه، وعليه فإن الأجل الكلي يجب ألا يتعدى واحد وعشرون يوما تطبيقاً لأحكام =

المبحث الثالث: وسائل سلطة الضبط الإداري العمراني اللاحقة لعملية البناء في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة.

يعد النظام العمراني أحد عناصر النظام العام تحكمه مجموعة من الآليات والوسائل، فقد قام المشرع الجزائري بوضع هذه الآليات التي تستعملها الإدارة لتفرض بذلك رقابتها من الناحية السابقة على عملية البناء أو اللاحقة بهدف حماية ومنع التجاوزات التي يرتكبها الأفراد داخل هذا النسيج العمراني، ولقد عرفت الآونة الأخيرة تعديلات على العقار مما شوه المنظر العام للمدينة وبصدور القانون 15-19 المعدل والمتمم، حدد المشرع فيه الآليات القانونية التي تسبق عمليات البناء وكذا الآليات اللاحقة من أجل المحافظة على القواعد التي تنظم عملية التهيئة والتعمير داخل أي إقليم.

وسوف نوضح هذ المبحث من خلال أربعة مطالب تناولنا في المطلب شهادة المطابقة، أما المطلب الثاني فتناولنا فيه رخصة التقسيم، أما المطلب الثالث فتناولنا فيه رخصة الهدم، أما المطلب الرابع فتحدثنا فيه على الرقابة الميدانية لمخالفات التعمير.

المطلب الأول: شهادة المطابقة.

يفرض القانون عند الانتهاء من أشغال البناء أن يقوم المستفيد من الترخيص بإعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي بانتهاء الإشغال، ليتسلم بموجبها شهادة لتأكد من مدى مطابقة أشغال هذه البناية للأصول والمواصفات الفنية، خصوصا ما تعلق منها بالمتطلبات الأمن والصحة والسكينة العمومية، باعتبارها قاعدة من قواعد سلطة الضبط الإداري في المحافظة على النسق العمراني والجمالي، فشهادة المطابقة بهذا المفهوم لا تعني انتهاء الأشغال فقط،

=المرسوم التنفيذي 20-342، وبحيث أن احترام هذه الآجال يندرج في إطار وضع حد لكثرة الشكاوي وتقديم الطعون من طرف طالبي عقود التعمير مما يؤدي إلى إعطاء فاعلية لعمل المصالح الإدارية.

وإنما هي عبارة عن تجسيد للقرار الإداري بواسطة البناء المشيد من أجل مطابقة مبادئ وقواعد التهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي.

وسوف نوضح هذا المطلب من خلال ثلاثة فروع الفرع الأول مفهوم شهادة المطابقة، أما الفرع الثاني إجراءات الحصول على شهادة المطابقة، أما الفرع الثالث تسليم شهادة المطابقة.

الفرع الأول: مفهوم شهادة المطابقة.

أولاً: تعريف شهادة المطابقة.

لم يعرف المشرع الجزائري رخصة المطابقة كغيرها من الرخص الإدارية المتعلقة بالبناء، وترك المجال للفقه واجتهادات القضاء الإداري، وتعرف شهادة المطابقة بأنها ما يمنح للمالك أو صاحب البناية بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي بانتهاء عملية البناء، وذلك من أجل مطابقة هذه الأشغال مع القرار الممنوح برخصة البناء، وتنص المادة 75 من القانون 90-29 بقولها: "يتم عند انتهاء أشغال البناء مطابقة الأشغال مع رخصة البناء بشهادة مطابقة، تسلم حسب الحالة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من قبل الوالي"¹.

وتؤكد المادة 56 من نفس القانون بقولها: "يجب على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر رئيس المجلس الشعبي البلدي بإنهاء البناء لتسلم له شهادة المطابقة"².

¹ - أنظر: المادة 75 من القانون 90-29 المعدل والمتمم المؤرخ 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون 04-05، ج.ر.ج، العدد 52، ص 1660.

² - أنظر: المادة 56 من القانون 90-29 المعدل والمتمم المؤرخ 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون 04-05، ج.ر.ج، العدد 52، ص 1656.

وهو نفس ما تضمنه المرسوم التنفيذي 15-19 المتضمن كفايات تحضير عقود التعمير في المواد 63،64،65. وكذلك القانون 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها بقولها: "هي الوثيقة الإدارية التي يتم من خلالها تسوية كل بناية تم إنجازها أو لم يتم بالنظر للتشريع والتنظيم المتعلق بشغل الأراضي وقواعد التعمير"¹.

كما تحل شهادة المطابقة مقام رخصة السكن أو ترخيص باستقبال الجمهور أو المستخدمين، إذا كان البناء مخصص لوظائف اجتماعية وتربوية مع مراعاة الأحكام التشريعية في ميدان استغلال المؤسسات الخطرة أو غير الملائمة أو غير الصحية، ومن هنا يمكن تعريف رخصة المطابقة بأنها قرار إداري يثبت مطابقة الأشغال مع ترتيبات وتعليمات رخصة البناء.

وتعرف أيضا على أنها تلك الشهادة أو الوثيقة التي تتوج بها العلاقة الإدارية مانحة الرخصة والشخص المستفيد منها، تشهد فيها الإدارة بموجب سلطتها الرقابية البعيدة اللاحقة، وتتأكد من خلالها مدى احترام المرخص بالبناء والتزامه بالمواصفات التي تضمنها قرار الترخيص بناء على التصاميم المقدمة لهاذ الغرض.²

ونظرا لنوعية البناءات وشكلها وإدماجها في المحيط واحترام المناظر طبيعة والحضرية والمورث الثقافي والتاريخي، تدخل المشرع من تسوية حالات المباني بمجموعة من القواعد القانونية الخاصة بتحقيق في مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.³

¹ - أنظر: المادة 02 من القانون 08-15 المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجاز الصادر بتاريخ 28 يوليو 2008 ج.ر.ج، عدد 44 مؤرخة في 03 غشت 2008، ص 21.

² - أنظر: عبد الرحمان عزوي: المرجع السابق، ص 633

³ - أنظر: جميلة دوار، البناءات المعنية بتحقيق المطابقة في قانون التعمير الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، العدد الخاص بملتقى الوطني: إشكاليات العقار الحضري واثرا على التنمية في الجزائر 17 و18 فيفري 2013 جامعة محمد خيضر بسكرة سبتمبر 2013، ص 307.

ثانياً: خصائص وأهداف شهادة المطابقة.

أ: خصائص شهادة المطابقة

تعد شهادة المطابقة وسيلة من وسائل الرقابة البعدية وتتميز بمجموعة من الخصائص وهي:

- وثيقة إدارية ذات طابع وقائي تهدف إلى رقابة الإدارة أو سلطة الضبط اللاحقة من خلال تتبع مدى تنفيذ عملية البناء وفقاً للقرار رخصة البناء.
- هي عمل مقيد للإدارة التي ليس لها الحق في رفض منح شهادة المطابقة إلا في حالة عدم توفر الأسباب النصوص عليها في الأحكام والتنظيمات المعمول بها.
- هي وثيقة إدارية بالنظر إلى الجهة المصدرة والتي حددها القانون في الأشخاص التالية:

1 - رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- الوالي.

3- الوزير المكلف بالتعمير.

- رخصة المطابقة رخصة من رخص الضبط الإداري العمراني بهدف الحصول على بنايات تتفق وقواعد التعمير ومخططات شغل الأراضي.

ب: أهداف رخصة المطابقة.

من خلال النظر في القانون 08-15 نجده حدد مجموعة من الأهداف الخاصة بشهادة المطابقة ويمكن إدراج هذه الأهداف وفقاً لما يلي:

شهادة المطابقة من خلال القانون السالف الذكر تهدف إلى وضع حد لعدم إنهاء
البنائات.

تأسيس تدابير ردعية في حالة عدم احترام آجال البناء وقواعد التعمير.

تحقيق مطابقة البنائات المنجزة والتي هي في طور الإنجاز مع تحديد شرط المحافظة
على الجانب الجمالي للمدينة.¹

الفرع الثاني : إجراءات الحصول على شهادة المطابقة.

تنص المادة 75 في فقرتها الثانية من القانون 90-29 بقولها: "يتم عند انتهاء أشغال
البناء إثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البناء بشهادة مطابقة تسلم حسب الحالة من قبل
رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من قبل الوالي".²

وللحصول على هذه الشهادة أوجب القانون مرحلتين:

أولاً: مرحلة التصريح بانتهاء أشغال البناء.

يقوم المستفيد من ذلك بعد انتهاء الأشغال الخاصة بالبناء وذلك بإيداعه تصريح في
نسختين في مهلة ثلاثين يوم ابتداء من تاريخ انتهاء الأشغال بالنسبة للبنائات ذات الطابع
السكني الجماعي، وتودع هذه الطلبات بمقر المجلس الشعبي البلدي الكائن مقر البناء فيه،
تسلم مقابل وصل وترسل نسخة منه إلى رئيس القسم الفرعي على مستوى الدائرة.

¹ - أنظر: سي مرابط شهرزاد، شهادة مطابقة البنائات، طبق لقانون 08-15: من شهادة لاستغلال المبنى إلى شهادة

تسوية مجلة تشريعات التعمير والبناء تصدرها، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر العدد الثاني جوان 2017 ص 199

² - أنظر: المادة 75 من القانون 90-29 المؤرخ 01 ديسمبر 1990، السالف الذكر، ص 1660.

وفي الحالة التي لم يتم فيها إيداع الطلب بانتهاء الأشغال في الأجل المطلوبة، تتم عملية المطابقة للأشغال وجوبا من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث تخص مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء من حيث واجهتها ومقاساتها¹.

ثانياً: مرحلة الرقابة على مطابقة البناء.

وتقوم بهذه المهمة جهة إدارية مختصة تضم ممثلين مؤهلين قانوناً في مدى مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء وهم كالاتي:

1- رئيس المجلس الشعبي البلدي ومصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية.

2- ممثلين عن المصالح المختصة بالآثار التاريخية والسياحية.

3- ممثلين عن مصلحة الدولة المكلفين بالفلاحة على مستوى الولاية.

4- مصالح الحماية المدنية في حالة تشييد بنايات ذات استعمال صناعي أو تجاري مع ممثل القسم الفرعي للتعمير على مستوى الولاية.

5- مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية.²

تجتمع هذه اللجنة بناء على استدعاء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي في أجل خمسة عشرة يوماً من إيداع تصريح بانتهاء الأشغال، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخطار المعني بتاريخ المعاينة في أجل ثمانية أيام، ويقوم بإعداد محضر الجرد بعد عملية

¹- أنظر: المادة 66 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 19 و 20.

²- أنظر: المادة 66 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، السالف الذكر، ص 20.

المعاينة، يوقع فيه جميع الأعضاء، وتقوم اللجنة بإرسال محضر انتهاء الأشغال وفقا لأحكام رخصة البناء قصد تسليم شهادة المطابقة.

الفرع الثالث: تسليم شهادة المطابقة.

بعد قيام اللجنة بمعاينة الأشغال المنجزة ومدى مطابقتها لأحكام البناء، تقوم بإعداد محضر يسمى محضر الجرد يثبت هذا المحضر الأشغال المنجزة وفقا لأحكام رخصة البناء، أما في حالة مخالفة أشغال البناء لأحكام وقواعد رخصة البناء يتم مباشرة الرفض، وذلك لعدم مطابقته للتصاميم الموجودة داخل رخصة البناء مع تذكير صاحب الأشغال بالعقوبات التي يتعرض لها.

وقد حدد القانون ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع التصريح بانتهاء البناء، وعند انقضاء المهلة دون رد يمكن لصاحب الطلب أن يودع طعنا مقابل وصلا لدى الولاية، وتكون مدة أجل تسلّم الشهادة أو الرفض خلال خمسة عشرة يوما، وفي حالة عدم استجابة هذه الأخيرة يمكن الطعن أمام الوزارة المكلفة بالعمران، والتي تقوم هذه الأخيرة أيضا من تاريخ إيداع الطعن بإيداع مراسلة لدى مصالح الولاية المكلفة بالعمران بقبول أو الرفض المسبب لشهادة المطابقة.¹

ومن الملاحظ أن شهادة المطابقة تعد من الشهادات التي أعطها المشرع أهمية خاصة نظرا لأهميتها كونها تثبت مدى الالتزام بأحكام وقرارات رخصة البناء، وفي حالة عدم مطابقة هذه البناية لأحكام رخصة البناء فإن المشرع الجزائري قام بفرض عقوبات على المستفيد من

¹ - أنظر: المواد 67، 78 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342، المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص20.

رخصة البناء الذي أقام بناءات مخالفة للرسومات والبيانات ومواصفات الموجودة داخل رخصة البناء.

حيث تنص المادة 76 مكرر من القانون رقم 04-05 بقولها: "التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة يحزر العون المخول قانوناً محضر معاينة المخالفة ويرسله إلى الجهة القضائية المختصة، كما ترسل نسخة منه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى 72 ساعة، وتضف أيضاً الفقرة الثانية منها، في هذه الحالة تقرر الجهات القضائية التي تم اللجوء إليها للبحث في الدعوة العمومية، إما القيام بمطابقة البناء أو هدمه جزئياً أو كلياً في أجل تحدده.

وفي حالة عدم امتثال المخالف للحكم الصادر عن العدالة في الآجال المحددة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختصين إقليمياً بتنفيذ الأشغال المقررة على نفقة المخالف"¹.

المطلب الثاني: رخصة التقسيم.

تعتبر رخصة التقسيم من الشهادات الإدارية التي تخص عملية تقسيم العقارات المبنية ولمعرفة النظام القانوني لهذه الشهادة، الأمر الذي يجب علينا تقسيم هذا المطلب إلى ما يلي:

الفرع الأول تعريف شهادة التقسيم، الفرع الثاني مضمون شهادة التقسيم، الفرع الثالث الإجراءات المتعلقة بشهادة التقسيم.

¹ - أنظر: المادة 76 مكرر من القانون رقم 04-05، المؤرخ 14 غشت لسنة 2004، يعدل ويتم القانون 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، ج.ر.ج، العدد 51، ص 05.

الفرع الأول: تعريف رخصة التقسيم.

تعتبر شهادة التقسيم وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام، بحيث يجب تبرير البناية على القطعة الأرضية بسند قانوني مثل عقد الملكية أو بسند إداري كشهادة المطابقة أو غيرها¹.

تعرف بأنها قرار إداري يصدر عن جهة إدارية مختصة يبين إمكانية تقسيم عقار إلى قسمين أو عدة أقسام، فهي تعني العقارات المبنية ولا يمكن أن تقع على العقارات الشاغرة.

وتعرف أيضا بأنها قرار إداري يرخص لمالك العقار المبني بتوفر الشروط المنصوص عليها تشريعا وتنظيما بتقسيمه إلى أكثر من عقار مستقلا كل بحقوقه².

ومن خلال التعريفات السابقة يمكن تميز رخصة التقسيم عن رخصة التجزئة كون هذه الأخيرة لا تقع إلا على الأراضي الشاغرة غير المجزئة أما شهادة التقسيم فقد اشترط المشرع أن يكون هذا العقار مبني.

الفرع الثاني: مضمون شهادة التقسيم.

يتضمن ملف شهادة التقسيم الوثائق التالية:

- طلب مرفق بسند الملكية أو التوكيل طبقا لأحكام الأمر 75-58.

¹ - أنظر: المادة 33 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 12.

² - أنظر: - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 174.

- عابدية سارة، شهادة التقسيم كآلية رقابية على النشاط العمراني الجزائري في ظل المرسوم التنفيذي رقم 15-19، مجلة تشريعات التعمير والبناء تصدر عن جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر، العدد 3، لسنة 2017، ص 207.

- لعويجي عبد الله، التعمير الغير قانوني ودور الإدارة في الحد منه أطروحة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق لجامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2016/2017، ص 178.

- تصميم للموقع يحدد على سلم مناسب يسمح لتحديد تمركز الموقع.
- تصاميم ترشيديه المعدة على سلم 200/1 أو 500/1 إذا كانت تشمل البيانات الآتية:
 - حدود القطعة الأرضية ومساحتها.
 - مخطط كتلة البيئات الموجودة على المساحة الأرضية والمساحة الاجمالية للأرضية والمساحة المبينة من الأرض.
 - بيان شبكات التهيئة الموصولة بالقطعة الأرضية والخصائص التقنية الرئيسية لذلك
 - اقتراح تقسيم المساحة الأرضية
 - تخصيص القطع الأرضية المقررة في إطار نسبة التقسيم¹.

الفرع الثالث: الإجراءات المتعلقة بشهادة التقسيم

- يرسل طلب شهادة التقسيم والوثائق المرفقة له في خمس نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً بموقع العقار بعد التحقق من الوثائق الضرورية لدى الشباك الوحيد للبلدية، ليتم دراسته بنفس الاشكال الخاصة برخصة البناء. يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإيداع نسخة من الملف لدى مصلحة التعمير بالبلدية.
- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتبليغ طلب شهادة التقسيم خلال شهر من إيداع الطلب تحدد صلاحية هذه الشهادة بثلاثة سنوات من تاريخ تبليغ المعني بها.

¹ - أنظر: المادة 34 من المرسوم التنفيذي 15-19، المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342، المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 12.

يمكن لصاحب الطلب الذي لم يرضه الرد الذي تم تبليغه به أو في حالة سكوت الإدارة، أن يودع طعنا لدى السلطة المختصة في الآجال المطلوب مقابل وصل إيداع لدى الولاية في هذه الحالة تكون مدة تسليم الرخصة أو الرفض مدة خمسة عشرة يوم، ويمكن لصاحب الطلب أن يودع طعنا ثانيا لدى الوزارة المكلفة بالعمران، ويجب إخطاره خلال خمسة عشرة يوم ابتداء من تاريخ إيداع الطعن ويمكن للمعني رفع دعوى قضائية لدى الجهة القضائية المختصة¹.

وانطلاقا مما سبق نجد أن المشرع الجزائري أوكل للسلطة الادارية المختصة إصدار وتسليم شهادة التقسيم بغية تعزيز سلطة الرقابة الإدارية، حيث اعتبر المشرع هذه الشهادة شهادة تقع على العقار على خلاف رخصة التجزئة، كما تم تقليص آجال منح هذه الشهادة وكذا مدة صلاحيتها خلافا للمرسوم التنفيذي الملغى 176/91، كما منح المشرع للأفراد حق اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة في حالة رفض أو سكوت الإدارة عن تسليم هذه الشهادة، إذ عزز المشرع دور القضاء لحد من العراقيل التي قد تنشأ عن مخالفة الإدارة لأحكام قواعد البناء والتعمير.

المطلب الثالث: رخصة الهدم.

إن عملية الهدم هي عملية كالبناء تحتاج إلى تنظيم وضبط وأحكام قانونية حتى تبين الجوانب الخاصة لهذه العملية، ونظرا لأهميتها أخضعها المشرع الجزائري لرخصة إدارية مسبقة قصد مراقبة كيفية تنفيذ هذه العملية ومدى مطابقتها للقوانين المعمول بها.

¹ - أنظر: المواد 36، 39، 40 من المرسوم التنفيذي 15-19 في 25 يناير 2015، يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 13.

وهو ما سوف نوضحه وفقا لثلاثة فروع ، الفرع الاول تعريف رخصة الهدم، الفرع الثاني إجراءات منح رخصة الهدم أما الفرع الثالث تسليم رخصة الهدم .

الفرع الأول: مفهوم رخصة الهدم.

أولاً: تعريف رخصة الهدم.

لم يعرف المشرع الجزائري رخصة الهدم كغيره من الرخص المتعلقة بالبناء وترك المجال للفقهاء واجتهادات القضاء لتحديد مفهوم هذه الرخصة، فرخصة تعرف على أنها القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية المختصة، تمنح بموجبها للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقع ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف.

كما تعرف أيضاً بأنها ترخيص يفرض على الأشغال المتعلقة بإزالة البناء أو جزء منه في حالة ما إذا لم يعد قابل للاستعمال¹.

وتعرف أيضاً بأنه مجموعة الأشغال التي يكون الهدف منها الإطاحة بالبنية أو جزء منها يستدعي صدور قرار رخصة الهدم².

كما تعرف أيضاً بأنها وثيقة إدارية تشترط في كل عملية هدم، والهدف منها ضمان تنفيذها في الظروف الآمنة والتقنية المطلوبة³.

¹ - أنظر: عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 3، 2006، ص22.

² - أنظر: الشريف البقالي: شرطة التعمير بين القانون والممارسة، ط01، دار القلم، الرباط، ص279.

³ - أنظر:

- عمرواي فاطيمة، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء: مالك البناء، المهندس المعماري، المصمم، المشرف على تنفيذ المقال، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الجنائي، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001-2000، ص81.

- عربي بايزيد، استراتيجية البناء على ضوء القانون والتهيئة التعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عقاري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015، ص200.

ثانياً: خصائص رخصة الهدم.

تتمثل خصائص رخصة الهدم فيما يلي:

- رخصة الهدم قرار إداري صادر عن سلطة مختصة يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي، فلا يجوز لهذا الأخير أن يقوم بهدم بناية بناء على أمر شفوي، فمتى رأى مخالفة البناية للتشريعات المعمول بها أصدر قراره بهدم هذه البناية.
- كما يجب أن يتضمن قرار الهدم هدم البناء كلياً أو جزئياً متى كان ذلك الهدم يؤثر على مجموعة البناء بحذف الزوائد من قبل التحسين أو التعديل، بحيث أن الأفراد غير أحرار في ممارسة هذا الحق دون تدخل الإدارة فهو قرار إداري إجباري،
- تتميز رخصة الهدم بالطابع العام كونها تجبر الأفراد طبيعيين كانوا أو معنويين للحصول عليها مسبقاً قبل الشروع في الهدم الكلي أو الجزئي للبنائة.
- لرخصة الهدم طابع خاص كونها تفرض على مناطق حددها المشرع في نص المادة 46 من القانون 90-29.¹
- تمتاز رخصة البناء بالطابع المادي كونها تطبق على جميع عمليات الهدم سواء كان هذا الهدم كلياً أو جزئياً.

ثالثاً: نطاق تطبيق رخصة الهدم.

باعتبار هذه العملية تحتاج إلى ترخيص مسبق بالنسبة للبنائيات التي تكون واقعة في مكان مصنف أو في طريقه إلى التصنيف أو يندرج تحت الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية والثقافية أو الطبيعية، فإن دوافع المشرع لإقرار هذه الرخصة للبنائيات المجاورة لهذه المعالم أو للمعالم نفسها جاء من أجل حمايتها، وتنص المادة 70 من المرسوم التنفيذي

¹ - أنظر: المادة 46 من القانون رقم 90-29، المؤرخ 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون 04-05، ج.ر.ج، العدد 52، ص 1657.

15-19 بقولها: "لا يمكن القيام بأي عملية هدم جزئية أو كلية دون الحصول المسبق على رخصة الهدم، وذلك عندما تكون هذه البناية محمية بأحكام القانون 98-04"¹.

الفرع الثاني: إجراءات منح رخصة الهدم.

تمر هذه المرحلة المتعلقة بإصدار رخصة البناء بمرحلتين هما: الطلب الذي يقوم المعني بتقديمه إلى الجهات المختصة، ثم التحقيق والرد بإصدار هذه الرخصة.

أولاً: طلب رخصة الهدم.

وتضمنتها المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بقولها: "ينبغي أن يتقدم بطلب رخصة الهدم والتوقيع عليها مالك البناية الآيلة للهدم أو موكله أو الهيئة العمومية المخصصة"².

لقد منح المشرع الجزائري هذا الحق لمجموعة من الأفراد وهم.

- نسخة من عقد الملكية أو شهادة الحياة .
- توكيل طبقاً لأحكام الأمر رقم 75-58 يتضمن القانون المدني.
- الحائز الذي يملك شهادة الحياة كوثيقة بديلة عن الملكية.
- الهيئات العمومية المخصصة لها البناية.
- نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص البناية المعنية.
- نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو الموكل شخصاً معنوياً.

¹ - أنظر: المادة 70 من المرسوم التنفيذي 15-19، المؤرخ 25 يناير 2015، يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342، المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 20.

² - أنظر: المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342، المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 21.

ويجب أن يتضمن ملف رخصة الهدم مجموعة من الوثائق هي:

- طلب رخصة الهدم من المعني موقع عليه.
- نسخة من الوثيقة التي تبين عقد الملكية أو الحيازة أو التوكيل.
- تصميم الموقع على سلم 2000/1 أو 5000/1 وتصميم للكتلة معد على سلم 500/1 من البناية الآيلة للسقوط أو المعدة للحفظ في حالة الهدم الجزئي.
- نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو الموكل شخص معنوي.
- تقرير وتعهد على القيام بعملية الهدم في مراحل، والوسائل التي يتعين استعمالها بصفة لا تعكر استقرار المنطقة والأفراد.¹

ثانياً: إيداع الملف لدى الجهات الإدارية.

يتم إرسال طلب رخصة الهدم مع الوثائق المرفقة السالفة الذكر في ثلاث نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي محل موقع البناية ويتم إيداع الملف مقابل استلام وصل إيداع وتسجيل تاريخ الإيداع في الوصل.

¹ - وقد فصلت المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بقولها: "يتضمن الملف المرفق بطلب رخصة الهدم الذي يعده مكتب الدراسات في الهندسة المعمارية الوثائق الآتية المؤشر عليها كل وثيقة حسب الغرض الذي خصصت له من طرف المهندس المعماري والمدني:

- تصميم الموقع على السلم المناسب الذي يسمح بتحديد موقع المشروع.
- مخطط للكتلة يعد على سلم 500/1 و 200/1 من البناية الآيلة للهدم.
- تقرير وتعهد على القيام بعمليات الهدم في مراحل والوسائل التي يتعين استعمالها بصفة لا تعكر استقرار المنطقة.
- عندما تتواجد البناية على بعد أقل من ثلاثة أمتار من البناية المجاورة يجب إرفاق الملف بمحضر خبرة مؤشر عليه من طرف مهندس مدني يشير إلى الطريقة التي يتعين استعمالها في عملية الهدم الميكانيكية أو اليدوية والعتاد المستعمل والوسائل التي يجب استخدامها قصد ضمان استقرار المباني المجاورة.
- مخطط مراحل الهدم وأجالها.
- مخطط على سلم 100/1 للبناية يحدد الجزء الذي يتعين هدمه والجزء الذي يتعين الاحتفاظ به في حالة الهدم الجزئي.
- التخصيص المحتمل للمكان بعد شغوره.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإحالة الملف إلى مصالح التعمير بالبلدية لتقوم بدورها بتحضير الملف وترسله في نسخة من الطلب خلال ثمانية أيام الموالية لإيداع الطلب، كما تقوم المصلحة المختصة بالعمران على مستوى البلدية بإبداء رأيها خلال شهر واحد من تاريخ استلام طلب إبداء الرأي بعد التحقيق في الملف خلال مدة شهر من تاريخ إيداعه، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أما بالموافقة أو الرفض.

الفرع الثالث: تسليم رخصة الهدم.

على خلاف رخصة التجزئة والبناء لم يمنح المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة تأجيل البث في طلب رخصة الهدم، وهو أمر منطقي يرجع إلى أن هذه الأخيرة غير مرتبطة بقواعد التهيئة والمخططات تتطلب تأجيل البث في هذه الرخصة. وهو ما جعل رئيس المجلس الشعبي البلدي أمام أمرين: أما الموافقة أو ارفض.

1- في حالة الموافقة.

بتوافر الشروط القانونية يصبح الأمر ملزما لرئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة الهدم، حيث يقوم بتبليغها للمعني وذلك بحسب المادة 79 من المرسوم التنفيذي 15-19 بقولها: "يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم إلى صاحب الطلب، في حالة الإقرار بالرفض أو إبداء الرأي بالموافقة مع تحفظات خاصة، يجب تبليغ القرار والرأي معللين إلى صاحب الطلب"¹.

¹ - وتجدر الإشارة أن التعليم الوزارية رقم: 004 المؤرخة في 07/09/2017 المتعلقة بتحديد التدابير الخاصة لإعداد ملف رخصة البناء ورخصة الهدم التي تشكل أشغال التسطیح أو الحفر أو الهدم خطرا على محيطها المباشر، تهدف هذه التعليم إلى تحديد مجال التطبيق وكذا التدابير التكميلية في تكوين ودراسة ملف طلب رخصة البناء والهدم بموجب هذه التعليم، يتطلب كل مشروع أشغال تسطیح هامة أو عمليات حفر عميقة أو عمليات هدم يعتبر كمشروع يشكل خطر بالنسبة للمحيط المباشر لاسيما الحالات التالية:- وجود بنايات مجاورة - هدم أو بناء ضمنا انسجة عمرانية قديمة - تواجد شبكات محاذية للمشروع أو باطنية -قرب البنية التحتية لطرق والشبكات -أرضية ذات شكل غير منتظم أو منحدر شديد حفر بعمق أكبر أو يساوي مترين في هذه الحالة يجب اتخاذ إجراءات خاصة لمثل هذه البنايات.

2- في حالة رفض الطلب.

في حالة رفض الطلب من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي فقد نصت المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بقولها: "يمكن صاحب الطلب الذي لم يرضه الرد الذي تم تبليغه به، أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة أن يودع طعن مقابل وصل باستلام لدى الولاية.

وفي هذه الحالة يحدد أجل التسليم أو الرفض المبرر بخمسة عشرة يوما .

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

وفي هذه الحالة تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير الخاصة بالولاية، على أساس المعلومات المرسله من طرفها بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بالرفض المبرر في أجل خمسة عشرة يوم ابتداء من تاريخ إيداع الطعن.

يمكن رفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة.¹

ومن خلال ما سبق يمكننا أن نبرز بعض الملاحظات تتعلق برخصة الهدم وهي كالاتي:

- من خلال نص المادة 82 من المرسوم التنفيذي 15-19 يتضح لنا أن المشرع قلص من المدة الخاصة بالرد والتحقيق في طلب هذه الرخصة بخمسة عشرة يوم.

¹ - المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342، المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.ر.ج، العدد 07، لسنة 2015، ص 22.

- أعطى المشرع الجزائري لطالب هذه الرخصة فرصة اللجوء مباشرة إلى مصالح الولاية لتسجيل طعن كما يمكنه إيداع طعنا ثانيا أمام الوزارة المكلفة بالعمران.
- كما أعطاه المشرع حق اللجوء إلى القضاء مباشرة بعد انقضاء المدة القانونية.

ويبدو أن المشرع الجزائري وإن منح صلاحيات واسعة للإدارة خصوصا ما تعلق منها بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على النظام العام، إلى أنه لم يغفل حقوق طالبي هذه الرخصة وحقهم في الحصول عليها، فمكنت النصوص القانونية في هذا الشأن الأفراد بالتوجه نحو القضاء من أجل تمكينهم الحصول على هذه الرخصة.

المطلب الرابع: الرقابة الميدانية لمخالفات البناء والتعمير.

مما لا شك فيه أن الرقابة الإدارية لها دور كبير في مجال البناء والتعمير فهي أحد الوسائل التي تكبح أي نشاط عمراني مخالف لقواعد التهيئة والتعمير، سواء كان هذا المخالف أشخاص طبيعيين أو معنويين.

إن المشرع لم يقتصر هذه الرقابة في طلب التعمير والبناء على الرقابة الإدارية المسبقة، باعتبار هذه الأخيرة تعرف حركة سريعة ومتطورة مما يستلزم وجود رقابة مستمرة في مرحلة ما قبل البناء وأثنائها وبعد الانتهاء منها، وكذا مراقبة طريقة استغلال هذه الأراضي ومدى انسجام هذا الاستغلال مع التنظيمات والقوانين المعمول بها، فسلطة الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة، تؤدي دورها الوقائي والسابق لعمليات البناء وهو الدور الذي توضحه عملية منح التراخيص الإدارية المتعلقة بالبناء،

إلا أن هذه العملية غير كافية بسبب وجود بنايات على الأرض بدون رخص بناء، الأمر الذي يستدعي معه إقرار بدائل للرقابة الإدارية تضاف إلى الرخص من أجل تجنب المظاهر السلبية التي تؤثر على التوسع والمظهر الجمالي للمدينة، وحتى لا يعكر صفو جمال الرونق والرواء.

فالرقابة الإدارية هي ما تمارسه الجهات الإدارية المختصة خلال فترة البناء وبعد الانتهاء منه، ويبرر ذلك المعاينات الميدانية ووقف الأشغال لعدم الالتزام بقواعد معينة.

ولما كان مجال البناء والتعمير من عناصر حفظ النظام العام حرص المشرع على إحداث أجهزة رقابة من أجل سلامة الأشخاص والبنائيات، فمكن ذلك من وجود كوادر بشرية من مختلف هيئات الضبط الإداري العمراني، فالوظيفة المشتركة بين هذه الهيئات هو البحث عن مخالفات البناء والتعمير.

ورغم كون هذه العملية المتعلقة بالرقابة من أصعب وأعقد المشكلات العمرانية كونها تحتاج إلى تفعيل في دورها الرقابي مع توقيع الجزاء على المخالفين، فلا ينتهي دور الإدارة في منح هذه التراخيص، بل يتعداه إلى ما يعرف برقابة الاختصاص الإقليمي.

ولكون هذا القطاع يشكل أرضية سهلة تتضارب فيها المصالح وتتعارض معه، فإنه وبظهور القانون 90-29 وتسليمه مهمة الرخص الإدارية للجماعات المحلية، أصبحت البلديات مكلفة بمهمة الرقابة الدورية والمنتظمة على عملية البناء، فالبلدية ملزمة قانونيا بمعاينة ميدانية لكل الأشغال والتأكد من مدى احترام أصحابها لأحكام قانون العمران، مع تحرير المخالفات ومحاضر توقيف الأشغال من أجل القضاء على فوضى البناء¹.

وسوف يتم إلى ذلك بشيء من التفصيل من خلال ثلاثة فروع تناولنا في الفرع الأول سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما الفرع الثاني فتناولنا فيه دور الأعوان المؤهلين، أما الفرع الثالث مخالفات البناء والتعمير.

¹ - أنظر: عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص36.

الفرع الأول: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه المهمة بصفته سلطة ضبط يكلف بمراقبة وضبط مخالفات العمران في مجال البناء وهو ما نص عليه القانون 10-11 في إطار احترام حقوق وحرريات الأفراد، والمحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص وممتلكاتهم وكذا السهر على احترام مقاييس والتعليمات في مجال العمران والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي والمعماري¹.

كما تنص المادة 73 من القانون 90-29 بقوله: "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانونا زيارة كل البناءات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية، وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها في كل وقت"².

وعلى هذا منح المشرع الجزائري صلاحيات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار السهر على الرقابة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في قواعد التهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، ويمكن أن نتحدث عن هذه المهام وفقا لما يلي:

أولاً: معاينة أشغال البناء.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه المهمة من خلال الأعوان من ذوي الاختصاص في مجال مراقبة المباني، ولقد منح القانون هذه الصلاحية حق ممارسة هذه الرقابة في أي وقت دون الرجوع إلى صاحب البناء، كما أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في الوقوف على موقع العقار ومحل البناء من الطريق وعدم شغل الطريق شغل غير

¹ - أنظر: المادة 94 من القانون 10-11، المؤرخ 22 يونيو 2011، السالف الذكر، ص16.

² - أنظر: المادة 73 من القانون رقم 90-29 المؤرخ 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون 04-05، ج.ر.ج، العدد 52، ص 1660.

قانوني، والنظر إلى مدى احترام شغل الأراضي قياسا على معامل الشغل القانوني للمساحات¹.

والقصد من هذه الرقابة أن تكون كل الأعمال والتصرفات التي يقوم بها صاحب المشروع مطابقة لرخصة البناء وقانون البناء والتعمير خلال البناء وبعد الانتهاء، حتى يضمن الاستفادة من خدمات البلدية والولاية².

أما في إطار متابعة أعمال البناء والرقابة الميدانية من خلال الزيارات التي تخص البناء قيد الإنجاز للقيام بالتحقيق الميداني، والتأكد من مدى مطابقة الأشغال لرخصة البناء، اشترط القانون 06-55 المعدل والمتمم على صحة هذه المعاينة أن يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقا بأعوان مؤهلين. وهو ما تنص عليه المادة 07 بقولها: "يجب أن يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقا بأعوان مؤهلين أثناء عملية المراقبة"³.

ثانياً: آثار المعاينة الميدانية.

تتمثل آثار المعاينة الميدانية للبناء فيما يلي:

- إن ممارسة مهمة الرقابة بشكل دوري والقيام بالزيارات المتتابعة للبناء أثناء الانجاز من قبل رئيس المجلس الشعب البلدي رفقة الأعوان المكلفين، يعطي له الحق لطلب مختلف الوثائق والمستندات والرسوم التقنية المتعلقة بالبناء.
- إن انطلاق الأشغال بالبنائية محل الرقابة، هو بمثابة الإعلان عن بداية الأشغال وبالتالي الالتزام بقواعد قرار رخصة البناء، وإعلام رئيس البلدية بتاريخ انطلاق هذه الأشغال.

¹ - أنظر: العزاوي عبد الرحمان: المرجع السابق، ص 670.

² - أنظر: العزاوي عبد الرحمان: المرجع السابق، ص 671.

³ - أنظر: المادة 07 المرسوم التنفيذي، رقم 06-55 المؤرخ في الموافق 30 يناير سنة 2006، المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، المعدل بمرسوم تنفيذي رقم: 09-343 ج.ر.ج، عدد 6 لسنة 2006، ص 05.

- الاستفادة عند انطلاق الإشغال من المساحات والممرات والطرق وممرات الراجلين وأماكن توقف السيارات ومساحات اللعب والمساحات العمومية¹.

- إن الجهات الإدارية من خلال الزيارات الميدانية يتحصل المستفيد من البناية على وصل استلام تبعا لنموذج التصريح، الذي يحدده الوزير المكلف بالتعمير يثبت أنه قام بالالتزام.

- إن الهدف من هذه المعاينة والأثر الذي تتركه هو طمأنة صاحب البناء وتأكيد الإدارة من تنفيذ أعمال البناء وفق القواعد المنصوص عليها في رخصة البناء. إن الالتزام بهذه الأحكام يجعل من صاحب البناية يستفيد من التجهيزات الجماعية كربط بالماء والكهرباء والغاز.

الفرع الثاني: دور الأعوان المؤهلين.

إن التطور الذي تعرفه قوانين التهيئة والتعمير والنمو السريع للسكان ولحركة البناء جعل من هذا المجال مكانا للعديد من المخالفات والتجاوزات المتعلقة بالبناء والتعمير، الأمر الذي حاول المشرع من خلاله بوضع آليات وقوانين للتصدي لظاهرة التعدي على أنظمة التعمير والبناء، وقد أسند المشرع هذه المهمة إلى جهات معينة ومختصة في مجال التعمير والبناء.

وقد نصت المادة 76 مكرر من القانون 04-05 بقولها: "علاوة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية، يخول للبحث ومعاينة مخالفات أحكام هذا القانون كل من:

- مفتشي التعمير.

- أعوان البلدية المكلفين بالتعمير.

¹ - أنظر: منصور مجاجي: رخصة البناء كآلية لحماية البيئة، المرجع السابق، ص170.

- موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية¹.

بالإضافة إلى هؤلاء الأعوان الذين نصت عليهم المادة السابقة، حدد المشرع الجزائري مجموعة أخرى من الأعوان في هذا المجال وهم:

- الأعوان المؤهلين لمراقبة أشغال البناء وفقا للأمر 67-75.

- الأعوان المؤهلين للمراقبة وفقا للمرسوم التشريعي رقم 07-94.

- الأعوان المؤهلين للمراقبة وفقا للمرسوم التنفيذي 318-95.

- الأعوان المؤهلين للمراقبة وفقا للمرسوم التنفيذي 55-06.

- الأعوان المؤهلين للمراقبة وفقا للمرسوم التنفيذي 343-09.

الفرع الثالث: مخالفات البناء والتعمير.

تتسم قوانين البناءات بسمات خاصة تميزها عن غيرها بالنسبة للجزاء، فتهم بالمسؤولية الجنائية للمالك والمقاول، والمهندس كل على قدره، وما يمثله من خطورة على مصالح المجتمع. فالإجراءات الجنائية في مجال البناء والتعمير غير ذاتية، ولا تمتع بذاتية أو استقلال أو اختلافات ظاهرة تميزها عن غيرها من القواعد العامة للإجراءات، باستثناء إعطاء بعض موظفي إدارة التنظيم صفة الضبطية القضائية، وهذا ما يؤكد تشدد مبالغ فيه لمواجهة مخالفات البناء وهذا رغم كون معظمها مخالفات تنظيمية وهو ما سنحاول التعرض له فيما يلي:

أولاً: عدم الالتزام بقوانين البناء والتعمير.

جعل المشرع في تنظيم البناء رخصة البناء كوثيقة تصدرها الإدارة وفقا للأحكام والتنظيمات المعمول بها، وأن الحصول على هذا الترخيص يشمل نطاقه الموضوعي

¹ - أنظر: المادة 76 مكرر 1 من القانون 04-05، المؤرخ 14 غشت لسنة 2004، يعدل ويتم القانون 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، ج.ر.ج، العدد 51، ص 05.

والمكاني. الأمر الذي يجعل من مطابقة أعمال البناء والتأكد منها كونها مخالفة أو موافقة مع الأصول الفنية العامة ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية، ومن ثم كان المخالف له خارجا عن أحكام القانون تتوجب عليه عقوبات.

وقد ذهبت معظم التشريعات إلى ذلك، فعلى سبيل المثال تدخل المشرع الفرنسي بوضع القواعد الجنائية لمن يخالف القواعد القانونية المقررة في قانون العمران، نصت عليه المادة 480 الفقرة الرابعة بقولها: "ويتعين على الإدارة فورا عمل محضر بالإعمال المخالفة وهي أيضا المنوط بها رفع الدعوة العمومية".

وذهب المشرع المصري أيضا إلى تشديد عقوبة المخالفات المتعلقة بالعمران حيث تنص المادة 22 منه، يعاقب كل من يخالف حكم المادة 04 من القانون والتي تحظر القيام بأعمال البناء بدون ترخيص بالحبس وبغرامة لا تتجاوز قمة الأعمال المخالفة¹.

أما المشرع الجزائري من خلال المادة 52 من القانون 90-29 تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البناء، بحيث أستوجب المشرع ضرورة الحصول على رخصة البناء من أجل إنشاء المباني، فكلما ينجز بدون هذه الرخصة يعتبر منتهك للأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول. حيث نصت المادة 76 من القانون 05-04 بقولها: "يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة أو إنجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء"².

ومن خلال المادة السابقة نلاحظ أن المشرع شدد على ضرورة الالتزام بالموصفات الخاصة برخصة البناء، ويعتبر مخالفتها جريمة يعاقب عليه القانون³.

¹ - أنظر: السيد أحمد المرجان: المرجع السابق، ص412.

² - أنظر المادة 76 من القانون 05-04، المؤرخ 14 غشت لسنة 2004، يعدل ويتم القانون 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، ج.ر.ج، العدد 51، ص05

³ - القرار رقم 217020 المؤرخ في 18-10-2005م، مجلة مجلس الدولة، ع07، 2005م، ص13 حيث تتلخص وقائع النزاع في أن مفتش التعمير والبناء عاين البناء الذي شيده المستأنف عليه بدون رخصة وحرر محضرا عن هذه المخالفة =

ثانياً: مخالفات البناء في الأماكن الخاصة.

نظراً إلى الطابع الذي تكتسبه هذه المناطق عبر التراب الوطني تدخل المشرع في إطار حماية البيئة والحفظ على النمط المعماري وتحقيق التنمية، جاءت قواعد وأحكام الضبط الإداري لتنظم هذه الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية والأراضي الفلاحية التي تمتاز بخصوبة عالية، حيث حدد المشرع الجزائري هذه المخالفات بالنسبة لمخالفة التعمير بالمناطق التالية:

1- المناطق الساحلية والمواقع السياحية.

نظراً لما تكتسبه هذه المناطق في المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياحي فإن المشرع وبصدور القانون 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، الذي وضع فيه السبل الكفيلة بحفظ وحماية هذه المناطق وتمثل في ما يلي:

- الحد من التوسع العمراني بالساحل على حساب المساحات الخضراء الساحلية.
- إعطاء قيمة للمواقع والمناظر المميزة للتراث الوطني الطبيعي والثقافي والتاريخي.
- ضرورة التوافق النشاط العمراني مع أحكام قواعد التعمير ومخطط شغل الأراضي.

=مع أمره بوقف الأشغال. حيث أنه وأمام عدم امتثاله لهذا المحضر ومواصلته للأشغال أقام المستأنف ضده دعوة لإلزامه بهدم البناء المنجز بدون رخصة وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه على نفقته وولت أصدرت الغرفة الإدارية على إثرها القرار المعاد على النحو السالف بيانه حيث.

يرى مجلس الدولة في هذا الشأن وطبقاً للمادتين 76 مكرر والمادة 56 مكرر من القانون 04-05 الصادر بتاريخ 14-08-2004م، فإن القضاء الإداري لم يصبح مختصاً للنظر في مثل هذه النزاعات باعتبار أن قرارات الهدم في حالة البناءات المشيدة بدون رخصة أو في حالة عدم تطابق البناء مع الرخصة تكون من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية في حالة عدم قيام الأول بعملية الهدم، حيث ولئن يؤخذ على القرار المعاد أنه قضاء بعدم قبول الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص النوعي للقضاء الإداري في حين أن البلدية ليست بجهة قضائية، حيث يصرح باختصاصها أو عد اختصاصها.

حيث يتعين والخال هذا إلغاء القرار السالف ذكره أو فصلاً من جديد برفع الدعوى لعدم التأسيس.

وتنص المادة 30 الفقرة الثانية بأنه يمنع التوسع في مجمعين سكنيين متجاورين على الشريط الساحلي/ إلا إذا كانت المسافة الفاصلة تبلغ 5 كلم على الأقل من الشريط الساحلي.¹

- وتنص المادة 12 بأنه يمنع بناء كل قطعة أرض تقع على شريط عرضه 100 متر ابتداء من الشاطئ².

2- الأقاليم ذات الميزة الطبيعية التاريخية والثقافية.

تنص المادة 99 من القانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي بقولها: "يعاقب كل من يباشر القيام بأعمال إصلاح لممتلكات ثقافية عقارية مقترحة للتصنيف أو مصنفة وللعقارات المشمولة بالمنطقة المحمية أو إعادة تأهيلها أو ترميمها أو إضافة إليها أو استصلاحها أو إعادة تشكيلها أو هدمها، بما يخالف الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون بغرامة من 2000 إلى 10000 دينار جزائري دون المساس بالتعويضات عن الأضرار، تطبق نفس العقوبة على من يباشر أشغال مماثلة في عقارات مصنفة أو غير مصنفة ومشمولة تقع في محيط قطاعات محفوظة³.

وهو ما يبين أن المشرع أعطى أهمية لهذه المناطق نظرا لخصوصيتها، وما تتمتع به من موروث ثقافي تشارك في الحفظ على استمراريته وبقائه كل الأجيال.

3- المناطق المعرضة للأخطار الكبرى.

¹ - أنظر: المادة 30 من القانون 02-02، المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، المؤرخ 05 فبراير لسنة 2002 الجريد الرسمية العدد 10، ص 29.

² - أنظر: المادة 12 من القانون 02-02، المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، المؤرخ 05 فبراير لسنة 2002 الجريد الرسمية العدد 10، ص 26.

³ - أنظر: المادة 99 من القانون 98-04، المتعلق بحماية التراث الثقافي، المؤرخ في 15 يونيو لسنة 1998، ج.ر.ج، رقم 44، ص 18.

ونصت عليه المادة 19 من القانون 04-20 بقولها: " دون الإخلال بالأحكام التشريعية المعمول بها في مجال البناء والتعمير، يمنع منعاً باتاً بسبب الخطر الكبير لاسيما المناطق ذات الخطورة الآتية:

- المناطق ذات التصدع الزلزالي الذي يعتبر نشيطاً.
- الأراضي ذات الخطر الجيولوجي.
- الأراضي المعرضة للفيضان ومجري الأودية والمناطق الواقعة أسفل أسدود دون مستوى قابلية الإغراق بالفيضان المحدد طبقاً للمادة 24 أدناه.
- مساحات حماية المناطق الصناعية والوحدات الصناعية ذات الخطورة أو كل منشأة صناعية أو طاقة تنطوي على خطر كبير.
- أراضي امتداد قنوات المحروقات أو الماء أو جلب الطاقة التي قد ينجر عن إتلافها أو قطعها خطر كبير.¹

¹ - أنظر: المادة 19 من القانون 04-20، المحدد للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المؤرخ في 29 ديسمبر لسنة 2004، ج.ر.ج، العدد 84، ص 18.

الفصل الثاني: ضوابط سلطة الضبط الإداري في مجال المحافظة على الطابع العمراني

إن سلطة الضبط الإداري العمراني ورقابتها على نشاط الأفراد في مجال البناء، تهدف إلى تحقيق حماية النظام العام، وتعد هذه الرقابة أحد الوسائل الهامة في تجسيد محتوى وموضوعات المخططات العمرانية للتهيئة والتعمير، وكذا مخططات شغل الأراضي إلا أن هذه الرقابة ليست مطلقة، فكل سلطة تمارسها الإدارة العامة لها حدود وضوابط تقف عندها، ومن أبرز هذه الضوابط خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية ورقابة القاضي الإداري، فجميع التصرفات التي تصدر عن الإدارة يجب أن تخضع لهذه الروابط نظرا لاتصال هذه النشاط بحريات الأفراد العامة واختياريتهم في مجال البناء، وهي مبادئ كفلها الدستور والمبادئ العامة الدستورية .

وبناء على ذلك سنعرض ذلك في مبحثين، تناولنا في المبحث الأول مبدأ المشروعية كضابط لسلطات الضبط الإداري العمراني، حيث بينا مفهوم مبدأ المشروعية ومصادرها وكذا الشروط الواجب توافرها لتحقيق هذا المبدأ، ثم بينا انعكاسات هذا المبدأ على سلطة الضبط الإداري من خلال مبدأ تدرج القوانين وسيادة الدستور، وفي الأخير مدى الالتزام بالمبادئ العامة للقانون، أما المبحث الثاني فتعرضنا فيه إلى الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري العمراني، استعرضنا دور هذه الرقابة من خلال دعاوى الإلغاء والتعويض حيث تموضع بعض المفاهيم لهذه الدعاوى، وأخير رقابة القاضي في ظل هاتين الدعوتين.

المبحث الأول: مبدأ المشروعية كضابط لسلطة الضبط الإداري العمراني

يعد هذا المبدأ من المبادئ القانونية العامة الواجبة التطبيق في كل الدول بغض النظر عن الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والاجتماعية، بحيث يكاد الفقه يجمع على أن مبدأ المشروعية يعني سيادة حكم القانون، وتحقق سيادة القانون بخضوع الإدارة والدولة بصفة عامة للقانون، بحيث تخضع جميع تصرفاتها الإيجابية والسلبية في دائرة حدود النظام القانوني المقررة في الدولة.

إن تقرير مبدأ المشروعية يمثل الدولة المعاصرة في أهم ضمانات الأفراد في مواجهة السلطة العامة¹.

وعليه فإن مجال الضبط الإداري العمراني يعد أهم القرارات الإدارية التي تصدر السلطة العامة من أجل ضبط المباني وخضوعها لقواعد وأحكام التعمير ومخططات شغل، وعليه فإن أي تصرف يصدر عن هذه السلطة باعتبارها سلطة تنفيذية ينبغي أن يكون مستندا إلى قاعدة قانونية عامة موجود سلفا، وعليه أوجب القانون أن العمل الإداري المتعلق بالضبط أوجب التطابق مع القواعد القانونية الأخرى وعدم مخالفتها لضمان عدم الانحراف لمبدأ الشرعية باعتباره الأداة التي تضمن الالتزام بالقواعد المتعلقة بالعمران².

الأمر سوف نوضحه من خلال المطالبين المطلب الأول تعرضنا إلى مفهوم مبدأ المشروعية أما المطلب الثاني انعكاسات مبدأ المشروعية على سلطات الضبط الإداري

¹ - أنظر: طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة الحديثة، الطبعة الثالثة، 1976، ص 13.

² - أنظر: رأفت فودة، مرجع سابق، ص 37.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية.

يعد مبدأ المشروعية أحد مبادئ سيادة القانون ويعني خضوع جميع سلطات الدولة وهيئاتها لأحكام ونصوص القانون فما يصدر عن الإدارة من قرارات ولوائح يجب أن تخضع لهذا المبدأ، فما هو المبدأ المشروعية وماهي مصادره وماهي شروط تحقيق الأمر الذي سنحاول توضيحه من خلال هذا المطلب والذي قسمنا إلى ثلاثة فروع وفقا لما يلي:

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية.

يقوم مبدأ المشروعية على عنصر التلازم والتكامل بين السلطة والقانون، فالسلطة هيئة اجتماعية لا بديل عنها لاستقامة الحياة، فهي ضرورة لا يتصور وجود النظام الجماعي واستقراره وتطوره.

فهو يعرف أيضا بأنه حد لسلطان الحكام وتصرفات هيئات الضبط الإداري والهيئات العامة الأخرى.

ويعرف أيضا بأنه الالتزام الطبيعي وما يجيزه حسب الظروف الزمانية والمكانية من مبادئ قانونية عامة يحتويها ضمير الجماعة، وتستقر عليها ركائز أساسية للفرد العدل والصالح العام.

ويعرفها جانب من الفقه في معناه العام هو سيادة حكم القانون أي خضوع جميع الأشخاص وسائر سلطات الدولة لأحكام القانون بالدولة، وبالتالي تكون تصرفاتهم محددة بسياج قانوني لا تستطيع ان تتعداه¹.

¹ أنظر:

- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ص14 و15.

فإن احترام مبدأ المشروعية من قبل الإدارة يستند إلى استناد تصرفاتها لقواعد قانونية قائمة وسارية المفعول¹، ولا يتركها تتصرف بمعزل عن وجود قاعدة قانونية تستند إليها حتى تكون تصرفاتها مشروعة، الأمر الذي يوفق بين النشاط الإداري وحماية حقوق وحرّيات الأفراد، وبهذا فإن القرار الإداري الذي يصدر دون أن يستند إلى أساس قانوني يعتبر قرارا باطلا ومخالفا لأحكام القانون ومستوجبا للإلغاء².

ويعرفه الأستاذ يحيى الجمل بأن سيطرة القانون وإعلان علوه وسموه وانتهاء فكرة عدم خضوع السلطة للقانون، ذلك أن خضوع السلطة للقانون وفرض احترام القاعدة القانونية وعلى من أصدر تلك القاعدة طالما لم يلحقها تعديل هو جوهر فكرة المشروعية³.

ويعرف مبدأ المشروعية بأنه الشرعية أو سيادة القانون أو التطابق مع القانون أو سمو القانون كما عبر عن ذلك الدستور الجزائري في ديباجته، ومن هذا المنطلق يقصد بالمشروعية الإدارية تطابق أعمال الإدارة مع القانون، ولا بد أن يفهم القانون بمفهومه العام،

= - خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، سنة 2014، ص23

- محمود احمد حلمي محمد، مدى مساهمة مجلس الدولة في إرساء دعائم حقوق الانسان في مصر، دار النهضة العربية، 2008، ص60.

¹ - le principe de la légalité peut se définir tout simplement: c'est la soumission de la administration au droit - Jamil sayah -Droit administratif-Distribution Dilisco.france. 2004. p:161.

-André De L'aubader: «Traité de droit administratif», 9ème édition, L.G.D.J, paris, 1984 ,p:245

- Mohamed Bousltane «Le droit du non droit-R. C.E- N: 08.année 2006 ،P: 40

² - أنظر :

- أحمد الموفى، المشروعية الاستثنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004، ص 10.

- عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 280.

- دحمان سعاد، تعريف بمبدأ المشروعية، مجلة آفاق للعلوم، تصدر عن جامعة الجلفة، العدد السادس، 2017، ص232.

³ - يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، سنة 2006، ص114.

أي كافة القواعد القانونية السائدة في الدولة سواء كانت تشريعية من صنع البرلمان أو تنظيمية من صنع السلطة التنفيذية أيا كان مستواها¹.

وهذا ما كرسه المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 26 من الدستور بقولها: "الإدارة في خدمة المواطن."

يضمن القانون عدم تحيز الإدارة .

تلزم الإدارة برد معطل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري.

تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية وأداء الخدمة بدون تماطل².

الفرع الثاني: مصادر مبدأ المشروعية.

يشتمل مبدأ المشروعية على مجموعة من المصادر منها ما هو مكتوب كالقواعد القانونية التي وضعتها السلطة المختصة بالتشريع وصاغتها بوثيقة مكتوبة، والتي تحتل القواعد الدستورية قمة الهرم في هذه القواعد المكتوبة ثم تليها قواعد القانون العادي، أي التشريعات التي يصدرها البرلمان ثم قواعد التشريع الفرعي أي الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية المتمثلة في التشريع الفرعي.

وتتمثل المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية في القواعد العرفية والمبادئ العامة للقانون، ولمعرفة هذه المصادر بشكل واضح لابد من تقسيم هذا الفرع إلى ما يلي:

¹ - أنظر: عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012، ص12.

² - أنظر: المادة 26 من الدستور الجزائري، ج.ر.ج، العدد82، لسنة 2020، ص10.

أولاً: المصادر المكتوبة.

(1) الدستور:

يعتبر الدستور هو القانون الأعلى في الدولة الذي تؤسس وفقاً لأحكامه ومبادئه بقية الأعمال القانونية الأخرى، ويحدد الدستور عادة شكل النظام السياسي للدولة وطبيعة العلاقات بين السلطات فيها وطبيعة اختصاصاتها، إضافة إلى ما يقرره من حقوق وحرّيات عامة للأفراد وضمانات أساسية للمواطنين¹.

(2) الاتفاقات والمعاهدات الدولية:

تعرف المعاهدات الدولية بأنها اتفاق مكتوب بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي، يتم إبرامها وفقاً لأحكام القانون الدولي بهدف إحداث أثر قانوني².

وتعتبر المعاهدات مصدراً لمبدأ المشروعية وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة، وإذا ما أخذ به الدستور الجزائري في المادة 150 منه بقوله: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"³.

ومن خلال هذه المادة يتبين لنا أن المعاهدات المصادق عليها من طرف الدولة ملزمة للسلطات الإدارية فيها ومصدراً من مصادر المشروعية، وتحتل مكانة أسمى عن القانون العادي حسب مبدأ تدرج القواعد القانونية في الجزائر.

¹ - أنظر: إبراهيم الطاهر الفرجاني، مصادر المشروعية الإدارية في الجماهيرية الليبية، مجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثاني، ص 143.

² - أنظر: صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2007، ص 183.

³ - أنظر المادة 150 من الدستور الجزائري المستقنى عليه بتاريخ 01 نوفمبر 2020 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

3) القانون العادي:

يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تقرها السلطة التشريعية في الدولة وهي همزة الوصل بين الدستور والإدارة، فقلما يخاطب الدستور الإدارة بأوامر مباشرة، ولكن في الغالب العام يخاطبها من خلال العمل التشريعي المحدد لكيفية تطبيق النصوص الدستورية¹.

4) التشريع الفرعي (اللوائح والتنظيم):

يطلق على القواعد التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي للدلالة على طبيعة القواعد التي تتضمنها من حيث عموميتها وتجريدها عمل إداري صادر عن السلطة التنفيذية ويتضمن قواعد عامة ومجردة تطبق على طائفة معينة من الأفراد بالقوة عند الاقتضاء، وبهذا يلزم الأفراد بأحكام النظام دون أخذ رأيهم أو موافقتهم².

وهذا ما أكد المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 143 بقوله: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"³.

¹ - أنظر: محمد حسين منصور، المدخل في القانون -القاعدة القانونية-، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، سنة 2010، ص 115.

² - أنظر:

- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 15.

- دحمان سعاد، تعريف بمبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص 237.

³ - أنظر المادة: 143 الدستور الجزائري السالف الذكر.

ثانياً: المصادر غير المكتوبة.

(1) العرف:

يقصد به إتباع الإدارة لنشاط معين أو سلوك محدد مكرر تلتزمه الإدارة باختيارها وبصفة منتظمة بحيث يصبح هذا السلوك الذي بمثابة القانون المكتوب¹.

ويلعب العرف الإداري دوراً هاماً في مصدر المشروعية بغياب قواعد القانون الإداري ويلجأ إليه القاضي الإداري لإيجاد الحلول كلما استشعر بالغموض أو النقص في النصوص، وقد اعترف القضاء الإداري للعرف بالقوة الإلزامية واعتبره مصدراً من مصادر المشروعية².

(2) المبادئ العامة للقانون:

هي مجموعة المبادئ غير المشروعة التي يستتبطها القضاء من المقومات الأساسية للمجتمع وقواعد التنظيم القانوني في الدولة، ويقرها في أحكامه باعتبارها قواعد قانونية ملزمة بحيث يتحتم على السلطات العامة الالتزام بها، وتعتبر الأعمال الصادرة عنها بالمخالفة لأحد هذه المبادئ باطلة لخروجها على مبدأ المشروعية، وقد استخدم مجلس الدولة الفرنسي اصطلاح المبادئ العامة للقانون صراحة في أحكامه المتعددة واعتبرها جزءاً لا ينفصل عن مبدأ المشروعية ذاته³.

أما بالنسبة لقوة المبادئ العامة للقانون فإنها تختلف على حسب المصدر الذي أخذ منه القضاء تلك المبادئ، فإذا كان القضاء قد أخذ هذه المبادئ من نصوص الدستور فإنها

¹ - أنظر: محمد عبد العال السناري، مجلس الدولة والرقابة على أعمال الإدارة، مطبعة الإسراء، القاهرة، مصر، 2003، ص 57.

² - أنظر: محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 1987، ص 52.

³ - أنظر: موسى مصطفى شحادة، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في أحكام القضاء الإداري، مجلة الشريعة والقانون الإماراتية تصدرها كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 18، 2003، ص 58.

تأخذ نفس مرتبة الدستور، وإذا كان القضاء قد استخلص المبادئ القانونية العامة من نصوص التشريع فإن تلك المبادئ تأخذ نفس مرتبة النصوص التشريعية¹.

نطاق مبدأ المشروعية الإدارية:

يجب على السلطة التنفيذية عند أدائها للوظيفة الإدارية أن تحترم إرادة المشرع، فلا تخرج عن نصوص القانون أو تعمل على إهمالها بعدم تطبيقها من جانبها أو الوقوف منه موقفا سلبيا بترك الأفراد يخالفونه دون جزاء².

ولمعرفة نطاق مبدأ المشروعية الإدارية أو بشكل دقيق معنى خضوع الإدارة للقانون، نجد أن هناك ثلاث آراء فقهية بهذا الشأن يمكننا إجمالها كما يلي:

الرأي الأول: أن لا تقوم الإدارة بأي عمل مخالف للقانون.

ومقتضى هذا الرأي أنه لا يجوز للإدارة أن تأتي عملا (قانونيا أو ماديا) مخالف للقانون، فالممنوع على الإدارة وفقا لهذا الرأي أن تأتي عملا مخالفا للقواعد القانونية السارية ولذا فإنه يعد أكثر الآراء تساهلا مع الإدارة، فيمنحها حرية في التصرف فتكون أعمالها مشروعة طالما أنها لم تخالف حكما من أحكام القانون³. فعلى سبيل المثال لو جاء المشرع واعتمد قواعد وأحكام التهيئة والتعمير وطريقة رفع المخططات الخاصة بشغل الأراضي وكذلك الشروط الموضوعية والشكلية لاستخراج الوثائق الخاصة بالبناء فإنه لا يجوز للإدارة مخالفة هذه القواعد، فيجب أن تكون أعمال هذه الإدارة مشروعة لا تخالف القانون.

¹ - أنظر: قيس عبد الستار عثمان، الأهمية العملية للقضاء الإداري، مجلة كلية الحقوق تصدرها جامعة النهدين العراقية، العدد 16، 2006، ص 08.

² - أنظر: سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 16.

³ - أنظر: أحمد الموافي، المشروعية الاستثنائية، مرجع سابق، ص 16.

ورغم هذا الاتجاه إلا أنه يؤخذ على الرأي أنه يعتبر مبدأ المشروعية، مما يتيح للإدارة سلطة واسعة في التصرف، ولا يرد عليها من القيود التي يفرضها هذا المبدأ إلا أدائها، وهذا ما يمنحها حرية مطلقة فيما تتخذ من أعمال أو تجربة من تصرفات وتغدو هذه وتلك مشروعة طالما لم تخرج عن القانون¹.

الرأي الثاني: يجب أن تكون أعمال الإدارة تطبيقاً لقاعدة قانونية.

ويذهب هذا الاتجاه إلى أن عمل الإدارة لا يعتبر مشروعاً إلا إذا كان مجرد تطبيق لقاعدة قانونية موجودة من قبل، فهذا يعني أنه يجب أن تكون تصرفات الإدارة مجرد تنفيذ لقاعدة تشريعية قائمة عند مباشرة التصرف لكي يصبح هذا التصرف مشروعاً².

ومما يعيب هذا الاتجاه أنه قيد تصرفات الإدارة إلى حد بعيد، بحيث جعل منها مجرد آلية لتنفيذ القانون وسلب منها قدرة الإبداع والابتكار في أداء وظائفها، وفي مواجهة الظروف الاستثنائية التي تقتضي تنظيمها سريعاً لا يحتمل التأخير³.

الرأي الثالث: يجب أن تكون أعمال الإدارة صادرة استناداً إلى القانون.

يتجه هذا الرأي لإعطاء الإدارة سلطة أوسع مما طالب به الرأي السابق، حيث يتطلب منها أن تستند في كل ما تقوم به من أعمال أو تصرفات لأحكام القانون، فلكي يكون العمل مشروعاً لا بد من استناده لقاعدة قانونية تقره، فتكون موجودة وقائمة قبل القيام بهذا العمل.

¹ - أنظر: محمد عبد الحميد أبو زيد، دور القضاء في علو القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2008، ص234 و235.

² - أنظر: سامي جمال الدين، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 2003، ص150.

³ - أنظر: محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص18.

ويعد هذا الرأي من الآراء التي يضيق من سلطة الإدارة في العمل أو التصرف، بحيث لا يكون تصرفها مشروعاً إلا إذا كان القانون يقرر لها حق القيام بهذا العمل¹.

الفرع الثالث: شروط تحقيق مبدأ المشروعية.

لكي يتحقق مبدأ المشروعية في الواقع العملي لابد من توفر مجموعة من الشروط تضمن الالتزام بالخضوع للقانون من جانب السلطات العامة في الدولة، وهذه الشروط يمكننا إجمالها فيما يلي:

أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات.

يعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد الوسائل الفاعلة لضمان احترام نفاذ مبدأ المشروعية وحماية حقوق الإنسان وحياته، ويرجع الفضل بالمناداة بهذا المبدأ للفيلسوف أرسطو ثم تبعه بعد ذلك الفيلسوف الإنجليزي جون لوك، إلا أن الصياغة العلمية لهذا المبدأ كانت على يد الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو في كتابه (روح القوانين)، حيث أكد هذا الأخير على ضرورة توزيع السلطات وفصلها، وهذا نظراً لطبيعة النفس البشرية، فالسلطة مفسدة، فإذا تجمعت بيد هيئة واحدة أدى ذلك إلى الاستبداد، وحتى لا تتجاوز السلطات حدودها إلى الاعتداء على السلطات الأخرى يرى مونتسكيو أنه يجب على كل سلطة أن تراقب الأخرى².

ويقصد بالفصل بين السلطات أن تكون لكل سلطة من سلطات الدولة الثلاث، أي السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية اختصاصها المحددة، بحيث تكون كل سلطة من السلطات السالفة الذكر منفصلة عن الأخرى انفصالاً مرناً، وتمارس كل سلطة رقابتها على

¹ - أنظر: أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، سنة 2003، ص 26.

² - أنظر:

- محمود أحمد حلمي محمد، مرجع سابق، ص 61.

- ديداوت ميلود، تكوين القاضي ودوره في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2005، ص 33.

الأخرى حرصا على عدم المساس بحقوق الأفراد وتفادي الانحراف بالسلطة والتعسف في استخدامها¹.

ثانياً: التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة.

إن هذا المبدأ لا يمكن أن يتحقق في أرض الواقع إلا في الحالة التي تكون فيها أعمال الإدارة وصلاحيات السلطة الإدارية أو التنفيذية واضحة ومحددة.

إن صلاحيات السلطة التنفيذية دون سواها، وعادة ما يتكفل الدستور بتوضيح هذه القواعد العامة لممارسة العمل التشريعي، ويتولى القانون تفصيل هذه القواعد، غير أن الإشكال بالنسبة للسلطة التنفيذية أو الإدارية يرجع لاعتبار السلطة الأكثر احتكاكا بالأفراد من حيث الأعوان العموميين، ومن حيث الهياكل بما فرض تحديد المجال والاختصاص تحديدا على الأقل من أصوله وأحكامه العامة.

إن الإدارة تباشر نشاطاتها الواسعة والمتنوعة بغرض تحقيق المصلحة العامة في كل الدول، فهي تتولى إنشاء المرافق العامة بقصد إشباع حاجيات المواطن المختلفة.

كما تكفل المحافظة على النظام العام بعناصره الحديثة والتقليدية، فإذا قامت الإدارة بإصدار قرارات خارج نطاق اختصاصاتها عد عملها هنا غير مشروع وكذلك هو الحال في حال ابتعادها عن الهدف وهو تحقيق المصلحة العامة.

¹- أنظر: هاني سليمان الطيعمات، حقوق الإنسان وحياته الأساسية، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2003، ص335.

وعليه فإن مبدأ المشروعية هو الضابط للإدارة فيلزمها بالقيام بأعمال تدخل في إطار التنظيم الإداري من أجل ضبط اختصاصات الجهات الإدارية المختلفة على احترام هذا المبدأ، ولا تتخذ الإدارة وسيلة هذا القرار كذريعة لتحقيق مقاصد غير مشروعة¹.

فوجود رقابة قضائية فاعلة؛ يشكل هذا الشرط الضمانة الحقيقية لتكريس مبدأ المشروعية، وتعتبر الرقابة القضائية الفاعلة هي المعيار في تطبيق القانون وتحقيق الفاعلية للرقابة القضائية في ظل نظام قضائي متميز يسمح للأفراد بالطعن ضد أعمال الإدارة غير المشروعية أو طلب التعويض عنها، وكل هذا يتحقق في كل منظومة قضائية مستقلة للقضاء الإداري².

إن وجود رقابة قضائية فعالة مهمتها توقيع الجزاء على المخالف في حالة ثبوت التجاوز أو الخرق للقانون، فالقضاء يعد الدرع الواقي لمبدأ المشروعية وهو يحفظ مكانتها ويفرض الخضوع لها، وهو ما تبينه معالم ومظاهر دولة القانون³.

المطلب الثاني: انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري العمراني.

يترتب على تكريس مبدأ المشروعية خضوع سلطات الضبط الإداري العمراني للقانون، ومقتضى ذلك أن كل تصرف تجري سلطة الضبط الإداري العمراني وتخالف به قواعد القانون يقع باطلاً غير نافذ، مما يجعله عرضة للإلغاء أو مسائلة الإدارة بالتعويض عن الضرر الناجم عن مخالفة القانون.

¹ - أنظر: عمار بوضياف، المنازعات الإدارية - القسم الأول - الإطار النظري للمنازعات الإدارية، جسر للنشر والتوزيع، طبعة أولى، سنة 2013، ص 18 و 19.

² - أنظر: عبد الناصر عبد الله أبو سميحة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة - دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحدث المحاكم وفتوى مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، سنة 2014، ص 37.

³ - أنظر: عمار بوضياف، المنازعات الإدارية - القسم الأول - الإطار النظري للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 20.

وانطلاقاً مما سبق فقد قسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة فروع وفقاً الآتي:

الفرع الأول: مبدأ تدرج القواعد القانونية.

وفقاً لهذا المبدأ تتدرج القواعد القانونية داخل الهرم القانوني لكل دولة وفق تدرج شكلي؛ أي بحسب السلطة التي أصدرتها، كما أنها تتدرج تدرجاً موضوعياً؛ أي بالنظر إلى مضمون القاعدة وفحواها، فالتدرج يشكل المجرى الذي تسري فيه أحكام القانون والذي تجري عبره كذلك ضمانات القانون في العدالة والمساواة، وبفضل التدرج يمكن أن نضمن على مستوى القرارات الإدارية الفردية المساواة بين الأفراد في الحقوق والأعباء، كما تبدو أهمية التدرج في علاقته بكفالة الحريات، ومن ثم تقييد سلطة الضبط ذلك أن هيمنة الدستور على القواعد المشروعية يعني ابتداء بطلان قواعد التشريع المخالفة لأحكامه، وهو يعني في المقام الثاني تقييد أعمال الإدارة الضبطية بالأعمال المشروعة شكلاً وموضوعاً، وبهذا يحدد التدرج مضمون المشروعية وحدودها بالنسبة لكل سلطة ضبطية حيث يبين لكل منها القواعد التي تلتزم بها¹.

وانطلاقاً مما تقدم يتبين لنا أن الهيئات العامة في الدولة ليست جميعها في درجة واحدة من حيث مكانها في السلم الهرمي الذي ينتظمها في الدولة، ولما كان كل تصرف قانوني تصدره إحدى هذه الهيئات، لا بد وأن يأخذ مكانه بين جملة قواعد النظام القانوني طبقاً للمكان الذي تشغله الهيئة التي تصدره في سلم التدرج، وبهذا تتحقق المشروعية في وجهها الشكلي

¹ - أنظر:

- السيد أحمد مرجان، مرجع سابق، ص 455.

- عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 290-291.

- نعيم عطية، مساهمة في دراسة النظرية العامة للحريات الفردية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1963، ص 104.

- سلام عبد الحميد محمد زنكنة، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، 2008، ص 23.

أي على أساس النظر إلى صفة العضو أو الهيئة التي صدر عنها التصرف القانوني دون النظر إلى طبيعة التصرف وموضوعه وفحواه، غير أن للمشروعية وجه آخر يرجع إلى المبدأ القائل: "احترم القانون الذي وضعته بنفسك"، ومعنى هذا أنه يجب على الهيئات العامة في الدولة أن تراعي الضوابط المقررة لها للقاعدة التي تصدرها الهيئة الأعلى منها، وهذا ما يقضي به منطق المشروعية المادية¹.

الفرع الثاني: مبدأ سيادة الدستور والرقابة على دستورية القوانين.

يأتي هذا المبدأ في القمة لتدرج النظام القانوني في الدولة، فالدستور هو التشريع الأساسي أو التأسيسي للدولة وهو قمة التشريعات فيها، وهذا ما أكده المؤسس الدستوري الجزائري في ديباجة الدستور الجزائري كما يلي: (... إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة.

يكفل الدستور الفصل بين السلطات ويكرس التداول بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده...².

¹ - أنظر: طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مجلة القانون والاقتصاد تصدر عن جامعة القاهرة، العدد 4، 1959، ص 61.

² - أنظر ديباجة الدستور الجزائري السالف الذكر .

وانطلاقاً من هذه الديباجة نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اعتمد على مبدأ المشروعية وجعله أحد الدعائم التي يقوم عليها النظام الدستوري والسياسي الجزائري والذي يبرز جلياً انطلاقاً من ديباجته إلى غاية ما هو مكرس في متته¹.

وبهذا يجب القول إن الإدارة في ممارستها لعملها يجب عليها أن تخضع لنصوص الدستور لكي تكسب صفة المشروعية لهذه الأعمال، أما إذا خالفها أصبحت هذه الأعمال الإدارية غير مشروعة وجاز هدرها بالطعن عليها أمام القضاء الإداري، وذلك بطلب إلغائها أو طلب التعويض عنها².

تشكل الرقابة على دستورية القوانين ضماناً قوية للأفراد في مواجهة سلطة الضبط الإداري، فالتحديد الدستوري أو القانوني للحريات يفرض على سلطات الضبط الإداري قيوداً لصالح الحريات، إذ لا تستطيع أن تتحلل منها إلا في الظروف الاستثنائية، وذلك من خلال إمكان تحريك الأفراد للرقابة على دستورية القوانين، وهي زاوية لا يحجبها أن يكون التدبير الضبطي صادراً من الهيئات الإدارية باحتمال أن يكون مستنداً إلى نص قانوني³.

¹ - أنظر:

- أميرة خباية، ضمانات حقوق الإنسان - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، القاهرة، مصر، 2010، ص 86.

- عمران قاسي، الحريات الأساسية وحريات الإنسان والمواطن وآليات ضمانها في التعديل الدستوري لعام 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 147.

² - Nadine Poulet-Gibot Leclerc-Droit administratif: sources, Bréal édition, France, 2007,., moyens, contrôles- 03 Edition, Bréal édition, France, 2007, P 46.

³ - أنظر: عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 291.

الفرع الثالث: الالتزام بالمبادئ العامة للقانون.

تعرف المبادئ العامة للقانون بأنها مجموعة من المبادئ التي لا تظهر في النصوص، ولكن القضاء يعترف بها وبوجوب احترام الإدارة لها ويشكل انتهاكها مخالفة لمبدأ المشروعية¹.

وبهذا يتعين على سلطات الضبط الإداري الالتزام بالمبادئ العامة للقانون عند ممارستها لمقتضيات الضبط، فعن طريقها يتم وضع الحدود التي يجب أن يتوقف عندها تدخل سلطات الضبط في حقوق الأفراد وحياتهم خاصة وأن كثير من هذه المبادئ يتعلق بالحيات العامة التي ترد عليها إجراءات الضبط الإداري، وتشكل فكرة النظام العام الإطار العام الذي يحد سلطة الضبط الإداري في استخدامها لسلطاتها، تبعاً لذلك لا يجوز لسلطة الضبط الإداري أن تلجأ إلى استخدام صلاحياتها المقيدة للحيات إلا إذا كانت ممارسة هذه الحريات قد ترتب عليها إخلال بالنظام العام².

وبهذا تحتل المبادئ العامة للقانون قمة الهرم القانوني للقواعد القضائية، وقلما يفكر القاضي الإداري عند اكتشافه لهذه القواعد بإمكانية تعديلها أو الخروج عليها لأنه يكون قد عرض الهرم القانوني القضائي لخطر داهم، إذ أنه من غير المتوقع أن يعدل القاضي عن مبدأ عدم الإثراء بلا سبب أو عن مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة أو أمام القانون³.

وانطلاقاً مما سبق تجدر الإشارة إلى أن إخضاع سلطات الضبط الإداري للمبادئ العامة للقانون، لا يتعلق فقط بقراراتها الفردية بل أيضاً بنشاطها التنظيمي لكافة صوره حتى

¹ - أنظر: محمد كامل ليلي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985، ص 45.

² - أنظر: صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992، ص 46.

³ - أنظر: رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، مرجع سابق، ص 121.

ولو كان ذلك النشاط يمارس في صورة لوائح مستقلة، هذا ويشكل مخالفة سلطة الضبط للمبادئ العامة للقانون مخالفة للمشروعية، ذلك أن لانتهاكها نفس نتائج انتهاك القانون المدون¹.

ولقد استند القضاء الإداري الجزائري في عدة مناسبات إلى المبادئ العامة للقانون لضمان مبدأ المشروعية، ومن ذلك مبدأ عدم سريان القرارات الإدارية الضارة بالأفراد بأثر رجعي، وبهذا تعبر المبادئ العامة للقانون عن الخاصية الاجتهادية للقضاء الإداري حيث تعد مبادئ غير مدونة في الأصل يستنبطها القضاء في مختلف النصوص القانونية بما فيها المعاهدة الدولية، ومما استقر في ضمير المجتمع من قيم العدل والإنصاف، ولقد تمسك القضاء الإداري في هذه المبادئ أساسا لحماية الحقوق والحريات من خطر التعرض لها أو المساس بها، ومن أمثلة المبادئ العامة للقانون مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، ومبدأ الحرية بكافة أنواعها، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ كفالة حقوق الدفاع، ومبدأ التزام الإدارة بضمان أعوانها ضد الإدانات المالية الصادرة بحقهم بسبب أخطاء مصلحية، ومبدأ حق الطعن في أعمال السلطة².

¹ - أنظر: عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 224.

² - أنظر: عدو عبد القادر، المرجع السابق، ص 23، 24، 25.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري العمراني كضابط.

إذا كان الأصل في مجال البناء هو حرية المالك في استعمال الملكية والحق في التصرف فيها، وكذا القيام بجميع الأنشطة التي يراها مناسبة وفقا لما تقتضيه قواعد التهيئة والتعمير والنظام العام في هذا الشأن.

وعليه فإنه بات من الضروري حماية والمحافظة على النظام العام العمراني والتوفيق بين مصالح الأفراد في مجال البناء والتعمير ومصالح الإدارة العامة، باعتبار أن هذه الأخيرة تقوم بالنشاط الإداري عن طريق الطاقم الإداري المخصص لذلك، من المعلوم فإن أي عملية إدارية قد يشوبها نوع من الخطأ¹.

فالضبط الإداري عبارة عن تلك القيود التي تفرضها السلطات الإدارية بما تملكه من امتيازات السلطة العامة ووظيفة الحد من الحريات من الرقابة الوقائية، لكن هذا الأمر لا يجعل من الأفراد تحت قيد هذه السلطة ويعتبر ضابط ومعياري لأنها مكفولة بالحماية بالدستور والقانون، وفي أي نوع من الظروف².

وقيام هذه السلطة بوظيفتها الوقائية من أجل الحفاظ على النظام هو عمل يستدعي الصورة المستمرة في الوجود والدائمة التجديد وفقا لما تقتضيه عملية البناء والتعمير، باعتبارها آلية تعرف تطور مستمر فلا بد من وجود آليات يكمل بعضها البعض وفقا لمبدأ المشروعية في إصدار أي قرار.

¹ - أنظر: إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، أبو العزم للطباعة، الإسكندرية، مصر، طبعة 2001، ص 426.

² - أنظر: حمادو فاطيمة، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، ص 134.

ولما كان أصل هذه العقود الخاصة بالبناء والتعمير يندرج في القرارات الإدارية التي يمكن أن يكون مضمونها مضمونا إيجابيا على هؤلاء الأفراد، والعكس من ذلك فلا بد من جهة محايدة تضمن عدم الانحراف لهذا القرار الإداري.

ومن هنا يشكل القضاء الإداري أحد أبرز الضمانات التي تحمي حقوق وحرية¹ الأشخاص في حالة صدور أي قرار إداري فردي أو تنظيمي تصدره الإدارة ويكون فيه مساسا بحقوق الأفراد، فمن حق الباني أو طالب رخصة البناء أو شهادة من شهادات التعمير اللجوء إلى قاضي الإداري حامي مبدأ المشروعية ومكرسه في أرض الواقع، لأنه هو الملاذ الحق لكل مظلوم هضمت الإدارة حقوقه.

فتخضع بذلك جميع قرارات الإدارة المتعلقة بالعمران للرقابة من قبل القضاء لأن الأصل فيها هو أنها عبارة عن قرارات تنظيمية، وفي حالة الخروج عن الهدف من القرار الإداري الموجة للمصلحة العامة يجوز للأفراد الطعن على أساس عدم مشروعية هذه القرارات، الأمر الذي يستدعي تفصيل هذه الرقابة وفقا للدعاوى القضائية المخصصة لذلك في التشريع الجزائري والتي يمكن أن نوضحها في دعوى الإلغاء أو التعويض.

ولمزيد من التفصيل تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، أستعرضنا في المطلب الأول الرقابة القضائية في ظل دعوى الإلغاء، أما المطلب الثاني فتناولنا فيه الرقابة القضائية في ظل دعوى التعويض.

¹ - " le juge administratif, au-delà de son rôle de gardien de la légalité administrative, est également un gardien administratif de la légalité"- Marc Le Roy- L'EXTENSION DU BLOC DE LÉGALITÉ ADMINISTRATIVE- THÈSE POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT- UNIVERSITÉ FRANCOIS RABELAIS DE TOURS- Année Universitaire: 2007-2008-p: 60-61-62-63

- Gilles leprton.Libertes publiques et droit de l' homme.4eme edition. D .paris.1999.p218

المطلب الأول: الرقابة القضائية في ظل دعوى الإلغاء.

من الثابت فقها وقضاء أن الرقابة القضائية لأعمال الإدارة تتميز عن الرقابة الإدارية بمجموعة من الخصائص، في مقدمتها أن هذه الرقابة هي من اختصاص الحاكم بحيث لا يمكن ممارستها إلا بناء على دعوى أصحاب الشأن، فالقاضي لا يستطيع أن يقم نفسه بل يلزم لكي يتدخل في النزاع بأن ترفع إليه دعوى قضائية، ومتى طلب منه الدعوى وجب عليه أن يتدخل والحكم في النزاع وإلا ارتكب جريمة إنكار العدالة¹.

فمبدأ المشروعية في محل عقود البناء والتعمير يقتضي أن جميع تصرفات الإدارة تهدف إلى تحقيق رغبات هؤلاء الأفراد فلا يمكن أن تكون هذه الأخيرة تحقق سيادة القانون لوحدها بل يجب أن تكون أعمالها عبارة عن أعمال مشروعة وإلا كانت معرضة للإلغاء².

وتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين تناولنا في الفرع الأول مفهوم دعوى الإلغاء، أما الفرع الثاني فستعرضنا فيه سلطات القاضي الإداري في مجال البناء في ظل دعوى الإلغاء.

الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء.

يعرف محمد الصغير باعلي دعوى الإلغاء بأنها: "الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية التي تستهدف إلغاء قرار إداري بعدم مشروعيته نظرا لما يشوب أركانه من عيوب"³.

¹ - أنظر: طعيمه الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1977، ص 15.

² - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2011، ص 60-61.

³ - أنظر: محمد الصغير باعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2007، ص 31.

ويعرفها الأستاذ عمار بوضياف بأنها: "دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا"¹.

وتعرف أيضا بأنها: "الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها ويعرفها ذوو الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة، طالبين فيها الحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع"².

ويمكن تعريفها بأنها الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن من الموظفين العموميين أو الأفراد أو الهيئات أمام القاضي الإداري المختص بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية بسبب مخالفتها للقانون³.

ومن خلال التعريف يمكن أن نستخلص أن سلطات الضبط الإداري العمراني في هذه الحالة وأيا كان تصنيفها في ترتيب الوظائف العامة، يجب أن تخضع لأحكام القانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات وما تتخذه من قرارات ومن اشتراطات تحكم موضوع النشاط الفردي، إعمالا لمبدأ سيادة القانون وشرعيته، الأمر الذي بموجبه عدم جواز مخالفة أساليب الضبط الإداري قاعدة عليا أيا كانت مرتبتها ونوعها.

¹ - أنظر: عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية - دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2009، ص 48.

² - أنظر:

- بدران مراد، حماية الحريات العامة ضد السلطة التنفيذية، مجلة الحقيقة تصدرها جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد 23، سنة 2012، ص 202.

- باية سكاكي، دور القاضي الإداري بين المتقاضين والإدارة، الطبعة الثانية، دار هومه الجزائر، سنة 2006، ص 43-44.

³ - "le recours pour excès de pouvoir est un recours contentieux visant a faire annuler par le juge administratif un acte administratif illégal" André De l'aubadér +jean-claude venezia+ Yves gaudemet «traité de droit Administratif», Tome 01, droit administratif général 15 édition-libraire général de droit et jurisprudence, Paris, 1999, P: 536

فدعوى الإلغاء هي الآلية الرقابية التي من شأنها وقف أي تعدي على هذه الحقوق، وإلغاء أي تصرف قانوني يصدر من الإدارة مخالف لغاية القرار الإداري، ومن خلال التعريف يمكن أن نورد مجموعة من الخصائص لهذه الدعوى:

أولاً: خصائص دعوى الإلغاء.

1- دعوى الإلغاء دعوى قضائية:

لم تعد دعوى الإلغاء مجرد تظلم أو طعن إداري بل هي دعوى قضائية بآتم معنى الكلمة، ترفع في إطار ونطاق النظام القانوني للدعوى القضائية طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية السارية المفعول، وبهذا فإن دعوى الإلغاء دعوى قضائية بمختلف المعايير سواء من حيث شروط قبولها المتعلقة بالطعن ومحل الطعن والمواعيد والجهات المختصة بالنظر فيها والإجراءات المتبعة بشأنها والقرار المترتب عنها¹.

2) دعوى الإلغاء دعوى موضوعية:

تعتبر دعوى الإلغاء من القضاء الموضوعي أو القضاء العيني، لأنها تتعلق وتتصب على فحص شرعية القرار المطعون فيه، وذلك بغض النظر عن الحقوق الشخصية لرافع الدعوى².

ويترتب على هذه الخاصية إضفاء المرونة والسهولة في إثبات شرط الصفة والمصلحة والتوسع فيه واعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام؛ أي يمكن رفعها ضد جميع القرارات

¹ - أنظر: محمد الصغير باعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص 35، 36.

² - أنظر: أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص 381.

الإدارية إلا ما استثناها القانون، واكتساب القرار المترتب عن الفصل في دعوى الإلغاء الحجية المطلقة، حيث تمتد آثاره إلى كافة الأفراد وليس أطراف الخصومة فقط¹.

3) دعوى الإلغاء دعوى عامة للشرعية:

تعتبر دعوى الإلغاء أو الطعن بسبب تجاوز السلطة هي طريقة الطعن الأصلي لإلغاء القرارات الإدارية بمعنى أنها الدعوى التي يتم اللجوء إليها لإلغاء القرارات الإدارية الخارجة من نطاق مبدأ المشروعية، لأن هدف دعوى الإلغاء هو حماية مبدأ المشروعية وحماية سيادة القانون وذلك بإلغاء أي قرار يخالف المشروعية، وبهذا المفهوم تعد دعوى الإلغاء من النظام العام، فهي دعوى يجوز تحريكها ضد أي قرار إداري غير مشروع حتى في الحالات التي ينص فيها على عدم جواز الطعن في القرار، وانطلاقاً مما تقدم يتبين لنا الطبيعة الخاصة والتميزة لدعوى الإلغاء، إذ أنها ذات خصائص ذاتية تميزها عن غيرها من الدعاوى القضائية، وأنها دعوى ذات طبيعة قضائية كان للقضاء الإداري دوراً كبيراً في تطورها وتحديد الأحكام التي تخضع لها لأنها دعوى تقوم أساساً على فكرة المشروعية، فمحل دعوى الإلغاء هو إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للشرعية بقصد إخضاع الجميع للقانون والتزام أحكامه².

ثانياً: الاختصاص بالطعن بالإلغاء.

ونظراً لأهمية هذا الاختصاص وجب عليه دراسة هذه عبر محاكم إدارية مختلفة، تشمل كل من فرنسا ومصر والجزائر.

¹ - أنظر: محمد الصغير باعلي، مرجع سابق، ص 37.

² - أنظر: أنور أحمد رسلان، مرجع سابق، ص 383، 384.

(1) في القانون الفرنسي:

إن التشريع الخاص بالمحاكم الإدارية في فرنسا تمتاز بالتعدد ولعل أبرز هذه المحاكم هو مجلس الدولة الفرنسي والذي يتميز بصفة قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية، وكان يختص هذا المجلس بقضايا الإلغاء في المسائل الآتية:

- الدعاوى التي يطلب فيها إلغاء اللوائح والقرارات الفردية الصادرة في شكل مراسيم بسبب تجاوز السلطة.

- الدعاوى المرفوعة ضد قرارات إدارية يمتد نطاقها خارج حدود اختصاص محاكم إدارية واحدة.

- المنازعات الإدارية التي تنشأ في مناطق لا تدخل في اختصاص محاكم إدارية.

- المنازعات المتعلقة بالموظفين المعنيين بمراسيم والخاصة بوظائفهم.

مع العلم أن مجلس الدولة الفرنسي لا يزال يمارس حق التعقيب على الأحكام النهائية التي تصدر من بعض المحاكم الإدارية.

(2) في القانون المصري:

فيختص مجلس الدولة المصري بالنظر من خلال المادة العاشرة 10 من القانون 1972/47 بالنظر في جميع المسائل، بحيث أصبح هذا المجلس يمتاز بالولاية العامة في جميع المنازعات الإدارية ولا يخرج عن الاختصاص، وأن محكمة القضاء الإداري هي صاحبة الاختصاص العام في جميع المنازعات الإدارية بوجه عام وطعون الإلغاء بوجه خاص¹.

¹ - أنظر: طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 19.

3) في القانون الجزائري:

بالرجوع إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري نجد أن الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية يتحدد باختصاصين هما:

- **الاختصاص النوعي:** طبقا لأحكام المادة 800 من نفس القانون تعتبر المحاكم الإدارية هي جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

- **الاختصاص الإقليمي:** وتحدده المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية: "بحكم الإحالة المقررة بموجب المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يتحدد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية طبقا للمواد 37، 38 من نفس القانون"¹.

وبالرجوع إلى أحكام المادتين المشار إليهما، نجدهما تتناولان (مكان إقامة المدعى عليه، أو آخر موطن له، أو اختيار الموطن، أو موطن أحد المدعى عليهم في حالة تعدد هؤلاء)².

فمجلس الدولة في الجزائر ضمن الرقابة على سلطات الضبط الإداري في مجال التهيئة والتعمير، لأخذه التوسع الخاص بنشاط الإدارة ونفوذها، الأمر الذي يشكل نوعا من الخطورة على حريات الأفراد من التصرف في حق ملكياتهم.

ثالثاً: شروط دعوى الإلغاء في مجال البناء والتعمير وفقا للتشريع الجزائري.

يمكن القول بأنها جملة الشروط التي تتعلق إما بالمتضرر من القرار أو شروط تتعلق بالقرار أو هي متعلقة بمواعيد أو آجال هذا القرار.

¹ - أنظر: المواد 37، 36 من القانون 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ 25 فبراير لسنة 2008، ج.ر.ج، العدد 21، ص07.

² - أنظر: سائح سنقوقة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 2011، ص1031.

1) شرط المتعلق بالمتضرر من القرار:

نظمت نصوص المادة 13 من القانون رقم 09/08 قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

صفة المتضرر من القرار الإداري، بمعنى أن يكون في وظيفة ملائمة تسمح بمباشرة هذه الدعوى، والمقصود بذلك وجوده في مركز سليم يخول له إمكانية التوجه إلى القاضي الإداري، ولضمان صفة الطاعن ضد القرار لأحد الرخص الإدارية والتي قد تكون رخصة من رخص البناء أو التجزئة أو رخصة الهدم¹.

وقد تكون هذه الصفة بالنسبة للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين:

فالأشخاص الطبيعيين حسب نص المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها للأشخاص لهم الحق في رفع الطعون في مجال العمران أمام القضاء، سواء تعلق الأمر برفض المنح أو سكوت غير مبرر تعلق برخص منح رخصة البناء أو الهدم أو التجزئة، وحددت هذه المادة هؤلاء الأشخاص كما يلي:

- المالك: وهو الذي يملك هذا العقار أو المحل مكان البناء بناء على وثائق تثبت ذلك.

- الوكيل: بموجب عقد وكالة.

- المستأجر: بناء على عقد الإيجار إذا كان يسمح بإمكانية إحداث تعديلات كلية أو جزئية في عقد الإيجار.

¹ - أنظر: حمادو فاطيمة، مرجع سابق، ص 136.

- الهيئة الإدارية أو المصلحة العمومية.
- الحائز: يعد الحائز الذي تتوفر فيه شروط الحيازة صاحب صفة لرفع دعوى الإلغاء¹.

أما الأشخاص المعنويين فيمكن تقسيمهم إلى نوعين:

- أشخاص معنوية خاصة كالجمعيات التي تختص في مجال من مجالات التهيئة والتعمير أو البيئة، ومن منحها القانون حق التأسيس كطرف مدني فقط.
- الأشخاص المعنوية العامة والمتمثلة في الولاية والبلدية باعتبار أن الطعن يرفع أساسا على ممثلي هذه الهيئات، فرئيس المجلس الشعبي البلدي داخل إقليم البلدية صاحب الاختصاص أو الوالي في إقليم مقر البناء أو الرخص محل الطعن أو الوزير المكلف بالعمران.

(2) الشروط المتعلقة بالقرار:

بالإضافة إلى الشروط السابق ذكرها اشترط المشرع جملة من الشروط والتي تتعلق بالقرار ذاته، ومن أبرز هذه الشروط ما يلي:

- أن يتعلق هذا القرار المتعلق في مجال البناء والعمران ويدخل ضمن عقود التعمير التي تصدرها السلطة الإدارية المختصة، وهي عبارة عن مجموعة الرخص والشهادات المتعلقة بالبناء أو الهدم، وقد نضم قواعد التهيئة القانون رقم 90-29 المحدد بالقانون 04-05، ومنحت حق إصداره لرئيسي المجلس الشعبي البلدي داخل إقليم البلدية المعنية بصفته ممثل عن الدولة أو البلدية، وكذا الوالي المكلف أو الوزير المكلف بالعمران، وبمعنى أن

¹ - أنظر: عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ص78.

يصدر هذا القرار من جهة إدارية مختصة في هذا المجال المتعلق بالبناء والتعمير وإلا اعتبر هذا القرار غير مشروع¹.

- أن يكون هذا القرار قد أحدث أثرا قانونيا اتجاه الباني أو طالب الرخصة الإدارية؛ أي يشترط في القرار الإداري أن يكون قد تم صدوره من قبل الإدارة نهائي حين يكون محلا للطعن واستفدت معه لمنع المراحل التحضيرية لإصداره، حيث لا يعتد بالتحقيقات والآراء الاستثنائية السابقة على عملية إصدار هذا القرار بل يجب أن يكون باتا وقطعيا.

(3) الشروط المتعلقة بالمواعيد:

وحددتها نصوص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن آجال الطعن أمام كل من المحكمة الإدارية ومجلس الدولة أربعة أشهر لبدء سريانه من تاريخ تبليغ القرار، فمثلا بالنسبة للقرار المتعلق بالبناء فيسري قرار رخصة البناء ابتداء من تسليم صاحب هذه الرخصة بقرار الرفض أو القبول.

وهذا ما أكده قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2009/10/29 بقوله: (... إن المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية المكرس مضمونها في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تحدد آجال الطعن في القرارات الإدارية بأربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره، وبالتالي أساء فهم وتطبيق القانون الحكم الابتدائي القاضي بعدم قبول الطعن المرفوع ضد شهادة حيازة مشهورة، لوروده خارج الأجل على أساس أن احتسابها يكون من تاريخ الإشهار)².

¹ - أنظر: عطوى وداد، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، سنة 2012، ص 116.

² - قرار رقم 049447 المؤرخ في 2009/10/29 في قضية وزير المالية (المديرية العامة للأموال الوطنية) ضد (ح.م.ب)، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، سنة 2012، من ص 148 إلى 150.

الفرع الثاني: سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء .

يتمتع القاضي الإداري بموجب دعوى الإلغاء في الرقابة على سلطات الضبط الإداري العمراني بسلطة فحص ومدى تقرير مشروعية أو عدم مشروعية العناصر الداخلية للقرار الإداري الضبطي، وهذا ما سنحاول توضيحه بشيء من التفصيل من خلال ما يلي:

أولاً: رقابة القاضي لقاعدة تخصيص الأهداف للقرارات الخاصة بالعمران .

ويقصد بالهدف هو الغاية أو الغرض المنشود من القرار الإداري أو النتيجة التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار¹.

والمقصود بعيب الغاية أو الهدف، إساءة استعمال السلطة والانحراف بها من قبل الإدارة، ويتخذ عيب الانحراف في الاستعمال بالنسبة لأدوات التهيئة والتعمير مجموعة من المظاهر في التشريع الجزائري، كتلك المتعلقة بمخططات التهيئة والتعمير وتجزئة الأراضي بحيث يكون هذا التقسيم يتغير .

ويظهر هذا العيب أيضا في ضرورة قيام البلديات والمصالح التابعة للولاية والمديريات في وضع المخطط العام العمراني وفقا للتصاميم الأساسية للمدن، التي تعد من أولى مهامها والإسراع بتحديثها بما يتلاءم والذوق العام².

¹-أنظر:

- يامة إبراهيم، رقابة القاضي لمشروعية قرارات تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقيقة تصدر عن جامعة أحمد دراية، أدرار، العدد 39، سنة 2016، ص 20.

-Le détournement de pouvoir est un vice de l'acte administrative qui rencontre lorsqu' une autorité administrative a utilisé volontairement ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui ont été confères-KADI-HANIFI Mokhtaria-Le contrôle du juge en matière d expropriation-R.C.E.numero 05-2005 p: 44

²- عدنان زنكة، مرجع سابق، ص 211.

ويجب أن يكون الهدف من قرارات الضبط الإداري العمراني المحافظة على النظام وتحقيق الصالح العام طبقاً لقاعدة تخصيص الأهداف وإلا كان هناك انحراف، ويعتبر الطعن المتعلق في استعمال السلطة في مجال مخططات التهيئة والتعمير في الجزائر غير معروف سواء على مستوى التشريع أو الاجتهاد القضائي، فلا توجد نصوص قانونية تقرر إمكانية الطعن القضائي كما أن الاجتهادات القضائية تخلو من المنازعات، رغم كون هذا المجال خص لمثل هذه المخالفات¹.

كما ينبغي مراعاة جمالية المدينة والحفاظ عليها مع التوصية بين قانون يحدد بموجبه كيفية تنفيذ التصميم الأساسي، على أن تخضع قرارات التنفيذ إلى رقابة الإدارية وخضوعها إلى رقابة القضاء الإداري على الموازنة بين المنفعة العامة والأضرار التي تتحقق عند تنفيذها².

ومن هنا لا يجوز للجهة الإدارية المختصة بأي حال أن تستخدم أساليب الضبط، بهدف تحالف الأهداف المحددة والمخصصة حتى ولو كان القصد منها تحقيق مصلحة عامة أو إشباع حاجة عامة، فإذا كان الهدف من تراخيص المستقر عليه فقها وقضاء مطابقة مشروع البناء، وتصميمه لأحكام واشتراطات تنظيم المباني وتخطيط المدن وما يقترن بذلك من الأصول والقواعد الفنية وفق شروط وإجراءات قانونية معينة رسمها القانون المنظم لأعمال البناء، فإنه يجب الالتزام به، كما لا يجوز فرض أي رسوم أو مبالغ إضافية كما هو مقرر قانوناً³.

وهذا ما كرسه قانون مجلس الدولة في القرار المؤرخ في 2011/07/28 والذي جاء بما يلي: (... يتبين من دراسة الملف أن النزاع يتعلق بمدى مشروعية القرار الصادر عن

¹ - أنظر: بزغيس بوبكر، منازعات العمران، أطروحة دكتوراه، جامعة ميلود معمر، تيزي وزو، 2017، ص 55.

² - أنظر: عدنان زنكة، مرجع سابق، ص 212.

³ - أنظر: السيد احمد مرجان، المرجع السابق، ص 463.

رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية قسنطينة بتاريخ 2009/09/03 تحت رقم 1004/09 المتضمن هدم ما تم بنائه وإعادة تنظيف المجمع التجاري بحي ساقية سيدي يوسف وإزالة المحلات التجارية، حيث أن القرار المطعون فيه استند على كون المحلات المتواجدة بالسوق اليومي تشكل خطرا على الأمن العام لتبرير عملية الهدم.

... حيث بالرجوع إلى الوثائق المرفقة بالملف ثبت أن المستأنف عليه استقاد من المحل التجاري، بموجب قرار التخصيص الصادر عن والي ولاية قسنطينة بتاريخ 1997/07/18 تحت رقم 97/231 وله سجل تجاري وهو مسجل لدى المديرية العامة للضرائب ويستعمل محله في مجال التنظيف.

حيث يستخلص مما ذكر أعلاه، أن المستأنف عليه استقاد بالمحل التجاري موضوع النزاع بموجب قرار ولائي لا زال قائما الأمر الذي أنشأ له حقوق ورتب له الصفة بدعوى الإلغاء.

وبهذا إن قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بهدم محل تجاري مخصص لشخص بموجب قرار ولائي منتظم لا زال قائما، ومنشأ لحقوق دون تدعيمه بمحضر معاينة المخالفة الناجمة عن انجاز صاحبه بناء فوضوي أو عن قيامه بنشاط أو تصرف يشكل خطرا على الأمن العام لتبرير عملية الهدم يعد غير مشروع ومشوب بعيب تجاوز السلطة¹.

وانطلاقا مما سبق أن رقابة الإداري في دعوى الإلغاء آلية قانونية فعالة لاستقرار الأمن القومي والمجتمعي، وذلك من خلال أن القضاء الإداري هو الذي يشيع الشعور الذي لا يخطئه المواطن بأن القانون هو السيد، وبأن القاضي هو الملاذ الحق وحماية آليات

¹ - قرار مجلس الدولة رقم 064475 المؤرخ في 2011/07/28 في قضية بلدية قسنطينة ضد (س.ح)، مجلة مجلس الدولة، العدد العاشر، سنة 2012، ص 131، 132.

العمران وطالبي الرخص الإدارية المتعلقة بالتهيئة، فإذا شاع هذا الشعور لدى الأفراد استقر ذلك ولا أحد يجرء على التطاول على القانون وعدم مخالفة هذه القواعد¹.

ثانياً: رقابة القاضي الإداري لأسباب التدخل.

يعرف ركن السبب بأنه حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة أو مستقلة عن إرادته تتم فتوحي له بأن يستطيع أن يتدخل أو يتخذ قرار ما².

وتشمل رقابة السبب في القرارات الإدارية إلى رقابة الوجود المادي ورقابة الخطأ في التكيف القانوني للوقائع، والتي تقسم رقابة الخطأ الواضح في إسناد الواقعة للنصوص القانونية والرقابة، فنجد على سبيل المثال بالنسبة لمخططات التهيئة والتعمير، فإن عيب انعدام أسباب التدخل أو عدم الوجود المادي في حالة ما هو عدم إخضاع هذه المخططات للدراسات الميدانية والاستقصاء العمومي.

وبالنظر إلى حالات الفقه في كل فرنسا ومصر، ففي فرنسا القاضي الإداري في رقابته لسلطات الضبط الإداري قد أصبح قاضي ملائمة، فضلاً عن كونه قاضي المشروعية استثناء من الأصل العام المقرر الذي يقضي بأن يترك للإدارة حرية الملائمة في تقدير تصرفاتها في حدود المصلحة العامة³.

أما في مصر فإن تقرير الأصل العام والذي يقضي بأن القاضي الإداري قاضي مشروعية لا ملائمة إلا أن الوسيلة هي أحد عناصر المشروعية، لأننا بصدد تقييد حرية

¹ - أنظر: محمد أمين مهدي، ولاية الإلغاء والتعويض في القضاء الإداري، مجلة معهد القضاء تصدر عن معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، العدد 18 ديسمبر 2009، ص 133.

² - أنظر: محمد حسنين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 17.

³ - أنظر: السيد أحمد مرجان، مرجع سابق، ص 466.

عامة والأصل ألا تقيد الحرية إلا بالقدر الضروري اللازم، لأن سلطات الضبط الإداري دائما مقيدة ولا يمكن تقدير بحال من الأحوال.

وانطلاقا مما سبق يتبين أن القاضي الإداري ساهم بشكل كبير في الحماية الضرورية للحقوق والحريات، وذلك بتذكير سلطات الضبط الإداري، في كل مرة تتاح له فيها الفرصة بأن لا يسمح لها بالمساس بالحقوق والحريات إلا في الظروف الخطيرة بصورة غير عادية¹.

ونشير في الختام إلى أن تسبب القرارات الإدارية يطرح مشكلة، فالإدارة مبدئيا ليست ملزمة لإعطاء أسباب لقرارها وتجعل بذلك من الصعب على الطاعن والقاضي أيضا معرفتها، وهذا ما أشار إليه قرار المجلس الأعلى بقوله: (... ليس على الإدارة أي التزام بالرد على الطلبات التي قدمت إليها، ولا ملزمة حتى في هذه الحالة بأن تسبب قراراتها)².

وتعليقا على هذا القرار يرى الأستاذ أحمد محيو: "يجب على الإدارة أن تسبب قراراتها حتى يتمكن من فهمها المواطن، ولا يفسر السر الإداري بصورة تعسفية وهذا ما يجعل من المواطن أن يتقبل قرارات الإدارة وينفذها بإخلاص، ويجعل من العمل الإداري عملا صادقا وقائم على الاطلاع أفضل للمواطنين، وهذا ما اتخذته بعض البلدان بالتخفيف من حدة السر الإداري، وذلك بالسماح للمواطنين بالاطلاع على الملفات الإدارية وإلزام الإدارة بالإعلان عن أسباب قراراتها، وذلك بممارسة شكل من أشكال الرقابة الديمقراطية"³.

¹ - أنظر: أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، الطبعة العاشرة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، سنة 1995، ص 368.

² - قرار المجلس الأعلى بتاريخ 1967/06/11، نقلا عن: أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005، ص 195.

³ - أنظر: أحمد محيو، المرجع السابق، ص 196.

ثالثاً: رقابة القاضي على توافر تدابير الضبط المتخذ من قبل سلطات الضبط الإداري العمراني.

يتعين على جهة الإدارة التأكد من خضوع تدابير الضبط الإداري الصادر عنها لمبدأ المشروعية، والذي يمثل ضماناً هامة للحريات العامة، ولعل أهم شروط هذه التدابير:

- مخالفة أدوات التهيئة والتعمير للقواعد القانونية، بحيث العيب الذي يشوب هذه القرارات الإدارية هو محل القرار المنشئ لأدوات التهيئة والتعمير؛ بمعنى صدور مخالفة في محلها وبالتالي يصبح المحل هنا مشوب بعيب مخالفة القانون، وبالتالي يصبح الإلغاء محكوماً ومشوباً به القرار.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية في ظل دعوى التعويض.

تعد هذه الدعوى من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات واسعة وكبيرة، تهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الضرر المترتب عن الأعمال المادية والقانونية، وللتعرف على هذه الآلية لابد من تقسيم هذا المطلب إلى فرعين هما:

الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض.

يعرفها الأستاذ عمار عوابدي: "هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها كل طرف ذو صفة ومصالحة أمام القضاء الإداري، للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر من جراء عمل الإدارة"¹.

¹ - أنظر: عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، نظرية الدعوى، طبعة 4، ديوان المطبوعات الجماعية، الجزائر، 2005، ص 566.

ويعرفها الأستاذ عمار بوضياف على أنها: "دعوى من خلالها يطالب صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة القضاء له بمبلغ من المال تلزم إدارة من أو هيئة يرفعه نتيجة ضرر أصابه"¹.

ويعرفها محمد عبد العال السناري بأنها: "الدعوى الشخصية التي يوجهها المدعي إلى الإدارة بسبب ادعاءه باعتدائها على حق من حقوقه، ويطلب فيها من القاضي أن يعيد إليه حقوقه الثابتة قانوناً، وذلك إما بإصلاح الضرر الواقع عليه أو بإعطائه تعويض يعادل ما أصابه من ضرر جراء عمل الإدارة المخالف للقانون"².

ولاستيفاء إجراءاتها القانونية هناك نوعان من الشروط تتمثل في الضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

أولاً: الضرر.

والمقصود به هو أن ينشأ عن هذا الخطأ ضرر يلحق بمن يطالب بالتعويض عن تصرف الإدارة، فالقضاء الإداري في إطار المسؤولية في التعمير يشترط فيه أن يكون حقيقياً وثابتاً ومؤكداً ومادياً، وأن يشترط في هذا الضرر أن يكون خاصاً غير عادياً³.

كما تجدر الإشارة إلى أنه يجب التفرقة بين الضرر والخسارة، فالخسارة تعني الأذى أو الإضرار أو الإلتلاف في المجال العملي، فهي شيء حقيقي ملموس يمكن إدراكه بالحواس ولا ترتبط حتماً بوجود شخص ما أصابه ضرر من تحققه، ولذلك فإن معرفة وقوع الخسارة لا

¹ - أنظر: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2013، ص 107.

² - أنظر: عبد العال السناري، آلية مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2007، ص 325.

³ - أنظر: عزري الزين، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، جوان 2002، ص 83.

تثير مشاكل صعبة حيث يؤسس القضاء تحقق الخسارة على تقديم موضوعي للوقائع، مع ذلك فإن القضاء في بعض الحالات يتجاوز عملية الإثبات المباشر لحقيقة الخسارة التي وقعت إلى تقدير ما إذا كانت هذه الخسارة يمكن أن تسبب ضرراً لشخص ما وفقاً للنظام القانوني للدولة، وعملية إثبات الخسارة أمر ضروري حتى يتمكن القاضي من التقدير القيمي للضرر، وينتقل بذلك إلى تقدير الخسارة حتى يتمكن من تحديد التعويض، وأخيراً يقوم القاضي بعملية بحث لأثر الخسارة على شخص ما، فالخسارة بلا أثر لا ترتب ضرراً وبالتالي لا يكون هناك حقاً في التعويض¹.

ثانياً: العلاقة السببية بين الضرر والخطأ.

وهي شرط من شروط قيام دعوى التعويض حيث يكفي لحصول المتضرر على تعويض أن يحصل الضرر بشروطه التي سبق ذكرها، وعليه فيجب أن يكون الضرر بطريقة مباشرة عن خطأ الإدارة أو دون خطأ بمعنى أن هناك علاقة سببية بين الضرر والخطأ، وتقدير لذلك في مجال العقود الخاصة بالتعمير إذا كان خطأ الإدارة هو السبب المباشر لوقوع الضرر أو إذا كان النشاط الإداري الذي مارسته الإدارة هو السبب في حصول الضرر ولو غاب خطئها، أي أن يرتبط ارتباطاً وثيقاً ومباشراً بين هذا الخطأ ونشاط الإدارة².

كما أن القاضي يلتزم في حكمه بالتعويض بالمقدار الذي حدده القانون إذا كان هناك نص قانوني يحدد هذا المقدار، فإذا لم يحدد القانون مقدار التعويض فإن القضاء هو الذي

¹ - أنظر: محمد جمال عثمان جبريل، ذاتية الضرر في أحكام القضاء الإداري الفرنسي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية تصدر عن كلية الحقوق جامعة المنوفية، مصر، العدد 23 لسنة 2003، ص 20.

² - أنظر: حمادو فاطيمة، مرجع سابق، ص 142.

يحدده وفقا لسلطته التقديرية مع مراعاة مقدار الضرر الذي أصاب المضرور بسبب خطأ الإدارة¹.

الفرع الثاني: سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض في مجال البناء والتعمير.

يتمتع القاضي الإداري في دعوى التعويض في مجال العمران بسلطات واسعة وكاملة حيث يملك القاضي الإداري في هذه الدعوى سلطة البحث والتحقق من كيفية المساس بهذا الحق من طرف الإدارة، وإذا ما كان هذا الضرر ناتج عن فعل الإدارة وسلطة تقدير مقدار التعويض الكامل والعادل لإصلاح الضرر وسلطة التعويض بالحكم للشخص الذي أضرت حقوقه والحريات الأساسية، ومن ثم يقوم القاضي ببسط رقابته على مدى قيام المسؤولية الإدارية، وهو ما سوف نوضحه من خلال ما يلي:

أولاً: مسؤولية السلطة الإدارية على أساس الخطأ في مجال العمران.

وهي تعتبر المسؤولية على الخطأ في القضاء الإداري، أن الأضرار الناتجة عن قرار غير مشروع تفتح المجال للمطالبة من قبل صاحب الحق بالتعويض، وفي الحالة التي يفترض فيها أن الإدارة تسببت في الأضرار من جراء خطأ وقع منها وهذا بوجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر، ومن ثم فإن دور القاضي الإداري يتمثل في إثبات هذه العلاقة².

وهذا ما أكد قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2011/03/31 والذي جاء فيه ما يلي: (... يتلخص في موضوع النزاع في كون (ب.ح) رفع دعوى قضائية يطلب فيها تعويضه عن الأضرار التي نسب فيها صدور القرار الولائي الصادر بتاريخ 1991 تحت رقم 287

¹ - أنظر: حمدي أبو النور السيد عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، سنة 2011، ص 201.

² - أنظر: حسني دليلة، الآليات القضائية لحماية حقوق الإنسان في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2005-2006، ص 104.

عن ولاية عنابة المتضمن الإعلان عن بطلان كل الوثائق المتعلقة باستعادة (ب.ح) عن القطعة الأرضية المخصصة لإنجاز مشروعه السياحي، وفي ذات الوقت تم تهديم البناءات التي شرع فيها هذا القرار الذي تم إلغاء بموجب القرار الصادر بموجب الغرفة الجهوية بقسنطينة بتاريخ 2007/07/06 هذا القرار الذي تم تأديته بموجب قرار مجلس الدولة بتاريخ 2005/05/03 وبذلك أصبح القرار الولائي في حكم العدم، ومن ذلك فإن الدفع المقدمة من طرف الولاية لا تستند إلى أي سند جدي ما دام القرار الذي أصدرته تم إلغائه من طرف القضاء ... حيث رأى مجلس الدولة النظر الحقيقي يتمثل في تهديم ما تم بناءه بذلك قرر منح (ب.ح) مبلغ (9.191.848.36 دج) تسعة ملايين ومائة وواحد وتسعون ألف وثمانمائة وثمانية وأربعون دينار وستة وثلاثون سنتيم مقابل الأضرار الناتجة عن الهدم، ومبلغ (4.000.000.00 دج) أربعة ملايين دينار كتعويض ورفض ما زاد عن ذلك من طلبات)¹.

من خلال الحكم السابق ذكره يتبين بأن قرار الهدم الصادر كان تعسفيا بسبب ما اتخذته الولاية ضد صاحب المركب السياحي، وإصدار الولاية قرار ببطلان جميع الوثائق المقدمة من قبل صاحب المركب السياحي، جعل من مجلس الدولة يقضي ببطلان جميع الإجراءات وترتب عن ذلك مسؤولية الإدارة عن التعويض بسبب الضرر الناجم عن اتخاذ هذا القرار الإداري.

وهذا ما أكده أيضا قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2011/04/28 في قضية بلدية معسكر ضد (ب.خ) الذي جاء بما يلي: (... حيث يتضح من أوراق ملف القضية أن المستأنف عليها (ب.خ) تملك سكنا مقام على مساحة 50 م² اشترته من المسمى (ب.م) بعقد مؤرخ في 1966/01/28، وأن البلدية قامت بهدم السكن المذكور واستولت على أرضه

¹ - قرار مجلس الدولة رقم 060839 المؤرخ في 2011/03/31 في قضية (ب.ح) ضد ولاية عنابة ومن معها، مجلة مجلس الدولة، العدد 11 لسنة 2013، ص 166 إلى 169.

الذي كان مقام عليها وهو ما تؤكدته المراسلة الصادرة عن رئيس بلدية معسكر مستأنفة يوم 2007/03/14 تحت رقم 11.

... حيث ثبت من الملف كذلك أن هدم سكن المدعية المستأنف عليها كان بناء على قرار بلدي مؤرخ في 2003/12/08 تحت رقم 527 بسبب أيلولته للسقوط مما يجعل صاحبه غير محقة في التعويض عن البناء ولكنها تبقى محقة في التعويض عن الوعاء الذي كان مقام عليه، أي التعويض عن القطعة الأرضية فقط.

حيث أصاب قضاة أول درجة فيما قضوا به من تعويض عادل للمستأنف عليها مقابل قطعة الأرض المستولى عليها، لذا يتعين تأييد قرارهم المستأنف مبدئياً مع تعديله بخفض التعويض المحكوم به إلى مبلغ (600.000.00 دج) ستمائة ألف دينار كتعويض عن الأرض¹.

وهذا ما كرسه أيضا القضاء الإداري الفرنسي في العديد من القضايا، ولعل قضية Trouillos والتي تتلخص وقائعها بأن السحب يكون مشروعاً إذا كان موضوع القرار الإداري مخالف للقانون، ويجب أن يتم خلال المدة القانونية بالأمر الذي يستوجب عدم التعويض، أما إذا توفر عنصر الخطأ وترتب عنه ضرر، فإن هذا القرار يعتبر مخالفاً للقواعد والأحكام المعمول ويتوجب الإلغاء وعلى المتضرر أن يثبت العلاقة بين الخطأ والضرر².

¹ - قرار مجلس الدولة رقم 063375 المؤرخ في 2011/04/28 قضية بلدية معسكر ضد (ب.خ)، مجلة مجلس الدولة، العدد 11 لسنة 2013، ص 170 إلى 173.

² - أنظر: بزغيش بوبكر، منازعات العمران، مرجع سابق، ص 104.

ثانياً: مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مجال العمران.

تتخذ الإدارة أعمالاً قانونية ومادية مشروعة بدون خطأ إلا أنها تلحق أضراراً بالأفراد، وعليه ظهرت الفكرة المسؤولية بدون خطأ التي تقوم على أساس فكرة المخاطر لأن التطور الذي وصل إليه مبدأ المسؤولية الإدارية هو لكل ضرر تعويض.

فمسؤولية الإدارة القائمة بدون خطأ هي نوع حديث من المسؤولية التي تتحملها الإدارة دون أن ترتكب خطأ، وذلك على الرغم من أن الخطأ يعد أحد أهم أركان المسؤولية¹.

وقد ذهب القضاء الإداري إلى تبني هذه المسؤولية على أساسين هما المخاطر والثاني المساواة أمام الإدارة العامة.

فهذه المسؤولية تقوم رغم غياب الخطأ، فالضرر يوجب عليها المسؤولية بقوة القانون.

وتعتبر هذه المسؤولية أحد عناصر النظام التي يتمسك بها المتضرر، وقد اشترط مجلس الدولة الفرنسي ثلاثة شروط وهي:

أ- أن يكون هناك ضرر: ومعنى أن يكون هناك ضرر أصاب شخص معين أو مجموعة من الأشخاص محددين بذواتهم.

ب- أن يكون الضرر خاصاً: ومعنى هذا أنه يجب أن يصيب شخصاً معيناً بذاته أو عدد قليل من الأفراد المعينين.

ج- أن يكون الضرر جسيماً وغير عادياً: ومعناه أن يبلغ الضرر حداً واضحاً من الجسام، وهذا الأمر لا يتحقق إلا إذا كان الضرر غير عادي؛ أي ليس من قبل الأضرار العادية التي يتحملها الأشخاص، مثال ذلك الأضرار التي تصيب العقارات نتيجة بعض

¹ - أنظر: ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري المكتبة القانونية دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية مصر، 1995، ص501.

الأشغال العامة المجاورة لسكناتهم، فالاهتزازات والتشققات التي تحدث لتلك المباني نتيجة مشروعات عامة¹.

وقد نصت المادة 115 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية بأنه: "ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما وبمساهمة المصالح التقنية للدولة، تتولى البلدية:

- التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها.
- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن.
- السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية².

وتنص المادة 90 من قانون البلدية على: "في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما"³.

ومن بين التطبيقات التي توصلنا إليها ما نجد في قرار مجلس الدولة رقم 145995 المؤرخ في 1999/02/01، فمن خلال قرار الغرفة الإدارية لقضاء سطيف والذي يقضي بمسؤولية عن التعويض.

وتعود وقائع هذه القضية أن البلدية استولت على الأراضي المؤممة بعد صدور قانون 25-90 المتعلق بالتوجه العقاري، والذي سمح بأحقية استغلال هذه الأراضي، حيث صدر قرار من الوالي متضمن الموافقة على إعادة هذه الأراضي إلى أصحابها، ولكن تفاجئ

¹ - أنظر: قهار كميلى، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة تشريعات التعمير والبناء، تصدر عن جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، العدد الثاني، لسنة 2017، ص152.

² - أنظر: فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، دار التهذيب العربية، القاهرة، مصر سنة 1998، ص 190.

³ - أنظر: المادة 115 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 03 يوليو 2011، ج.ر.ج، العدد37، ص18.

أصحاب القطع بوجود وتشبيد بنايات غير مشروعة عليها وتحويل حقيقة هذه الأراضي إلى أغراض أخرى، مما دفع بالغرفة الإدارية بمجلس سطيف بالحكم بالتعويض لأصحاب هذه القطع، هذا القرار أيده مجلس الدولة بعد رفض الاستئناف الذي رفعته البلدية، إذ قرر مجلس الدولة أن عدم تدخل البلدية لمنع البناء غير المشروع، يجعلها مسؤولة مما يستوجب الضرر على الضحية الأمر الذي يتوجب التعويض، وهذا تطبيقاً لنص المادة 77 من قانون 90-25 المتعلق بالتوجه العقاري¹.

ومما سبق يمكننا أن نقول أن القاضي الإداري في نطاق القضاء الكامل يتمتع بسلطات وصلاحيات واسعة في دعوى الإلغاء لأن هذه الأخيرة يقتصر دورها فقط على فحص مدى مشروعية القرار الإداري والنظر في الأعمال القانونية دون الوقائع المادية².

إن القاضي لا يقبل دعوى التعويض إلا إذا استوفى صاحبها الشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها، الأمر الذي يجعل من القاضي أن يثبت مسؤولية الإدارة في إصلاح الضرر الذي لحق المتضرر من جراء مخالفة هذه الأخيرة للأحكام الخاصة بقواعد التهيئة والتعمير، وكذا مخططات تشغيل أو منح التراخيص أو الشهادات الإدارية.

¹ - أنظر: المادة 90 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 03 يوليو 2011، ج.ر.ج، العدد 37، ص 15.

² - أنظر: ملوى الزين، الحقوق والحريات في ظل الحكم الراشد، مجلة الحقيقة تصدرها جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد 03، ديسمبر 2003، ص 418.

خاتمة

خاتمة:

وختاماً يمكن القول مما سبق أن مظاهر وسلوكيات التي أراد المشرع إبراز معالمها من تحقيق أهداف وأغراض الضبط الإداري في تلك القوانين التي تجسد فكرة المحافظة على الطابع العمراني للمدينة، وتظهر من خلال النصوص والتشريعات الصادرة في هذا المجال عبر العديد من الأزمنة والمراحل.

لقد سعى المشرع من خلال تتبعنا لأهم القوانين والقواعد المتصلة بمضمون الدراسة في الإدارة باعتبارها سلطة ذات الاختصاص في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث، الأمن والصحة العامة والسكينة العامة كعناصر تقليدية للضبط الإداري، إلا أن مضمون فكرة الضبط الإداري الخاص كان واضحاً في هذه القوانين، وتفعيل فكرة الأهداف الحديثة للضبط الإداري والتي تخص جانباً لدراستنا، والتي تدخل في مجال والمحيط العمراني، وبما أن المدينة هي عبارة عن مجموعة من مكونات هذا العمران، سعت معظم التشريعات على الإشراف العام على هذا المجال من خلال الجهاز الإداري، الذي يرافق عملية البناء في جميع مراحلها ويجعل من الإدارة سلطة رقابة فعلية تشترك فيها جميع الهيئات المركزية واللامركزية.

ومن أهم مظاهر هذا الممارسة المخططات الخاصة بالتهيئة والتعمير وكذا مخططات شغل الأراضي، بحيث تمارس المجالس الشعبية حق المصادقة على هذه المخططات في حالة كونها متعلقة ببلدية واحدة أو عدة بلديات، وفي هذه الحالة يتم إشراك الولاية واستشارتهم.

وتسعى الإدارة من خلال هذه المخططات الخاصة بالتهيئة والتعمير إلى متابعة مدى الالتزام بهذه المخططات، وممارسة دور الرقابة من خلال مجموعة الرخص والشهادة التي تمنحها هذه الإدارة لتفعيل معنى الرقابة القبلية والبعديّة لعملية البناء.

ولكون جميع التصرفات التي تصدر من الإدارة، لا بد أن تخضع لضوابط ورقابة فعلية تمنع عدم التعدي على حقوق الأفراد وحررياتهم في مجال البناء، جعل من المشرع البحث عن الآليات والسبل الكفيلة التي تجمع بين المصالح العامة، والتي تظهر فيها الإدارة بمظهر السلطة والمصالح الخاصة للأفراد في اختيار أنماط وأشكال البناء الخاصة بهم، شرط عدم الخروج عن أهداف وقواعد البناء والتعمير.

إن التطور المتسارع في مجال العمران جعل المشرع الجزائري يسعى دائما إلى تحديث القوانين الخاصة بالبناء والتعمير ويمكن الإدارة من بعث هذا الدور، الأمر الذي نتج عنه صدور ترسانة من القوانين واللوائح والتنظيمات في هذا المجال .

فبصدور القانون 90-29 المتعلقة بالتهيئة والتعمير وما لحقه من قوانين كالمرسوم التنفيذي 15-19 والمرسوم التنفيذي 08-15 المتعلقة مطابقة البناء، كانت بمثابة نقلة نوعية لتدخل السلطة الادارية في مجال تنظيم العمران والمحافظة على الطابع العمراني للمدن وأنماط جمالها.

بحيث هذه تمثل القوانين دوراً هاماً في وضع مخططات التهيئة والتعمير، وكذا مخططات شغل الأراضي وتعين تطبيق القواعد العامة للبناء والتعمير في حالة عدم وجود هذه المخططات.

كما وسعت هذه القوانين من صلاحيات الأعوان المكلفين بمهمة الرقابة سواء تعلق الأمر بالأعوان البلدية أو أعوان المختصين من المديريات الولائية المكلفة بالتهيئة العمرانية.

كما تم استحداث شرطة العمران التي هي عبارة عن شرطة قضائية، تم استحداثها بموجب المرسوم التشريعي 07/94، وتبرز أهمية هؤلاء الأعوان من خلال تحرير المخالفات وأعداد المحاضر التي تعد بمثابة وسيلة أثبات في حالة اللجوء إلى المحاكم المختصة، ويعد ذلك أحد الأساليب الوقائية لمنع المخالفات المتعلقة بالبناء والتعمير.

كما منح المشرع هذه الإدارة السلطة التقديرية في بعض الحالات التي تهدف إلى حماية النظام العام وصيانتته وضمان احترام قواعد التهيئة والتعمير ومراقبة النشاطات العمرانية .

ورغم هذه الصلاحيات التي منحها مشرع الإدارة إلا أن هناك ضوابط وأحكام يجب أن تلتزم بها الإدارة أثناء ممارسة سلطة الضبط الإداري، والتي تتمثل في عدم الخروج عن مبدأ المشروعية وخضوع جميع قراراتها لرقابة القاضي الإداري.

ورغم القوانين والتشريعات الصادر في هذا المجال، إلا أن الواقع يظهر عدم تمتع هذه الأحكام بالقوة التطبيقية على أرض الواقع، مما يجعل من مظاهر التعدي وعدم التناسق في المظهر الخارجي للبنىات وعدم الالتزام بالقوانين الخاصة بالتهيئة والتعمير وسكوت الإدارة عن هذه المظاهر، أحد أبرز المخاطر التي تواجه سلطة الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة .

ومن خلال ما سبق يمكن استخلاص مجموعة من النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج.

رغم كثرة القوانين التي تم اصدارها في مجال البناء، إلا أن هذه القوانين لا تعرف فعالية على المستوى الواقعي ولعل البناء الفوضوي، وعدم التناسق في البنىات ووجهتها وعدم احترام الأنماط العمرانية لبعض المناطق العمرانية والتداخل بين المحيطات يثبت عدم تماشي الواقع مع النظام القانوني، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في كيفية تفعيل لهذه القوانين.

- عدم وجود أعوان مؤهلين سواء من ناحية التكوين، أو التأهيل وانعدام تام للوسائل المادية، الأمر الذي يعيق من مهمة الرقابة ويصعب من تدخل هؤلاء الأعوان.

- غياب الرقابة من قبل رؤساء البلديات باعتبارهم سلطات ضبط سواء من الناحية القبلية أو البعدية.

- معنى ومضمون السلطة التقديرية لدى بعض رؤساء البلديات وارتباطه بفكرة النظام العام، بجعل من رؤساء البلديات عاملا لعدم احترام قواعد التهيئة والتعمير .
- معظم مراحل اعداد المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير وكذا مخططات شغل الأراضي توضع من قبل الإدارة ولا يتدخل الأفراد أو الجهات ذات الاختصاص في إثراءها.
- العقوبات المقررة بالنسبة للمخالفات الخاصة بقوانين البناء والتعمير، لا تتماشى وحجم التعدي الموجود من قبل الأفراد وكذا النظرة لدى هؤلاء الأفراد لهذه المخالفات، أعطى انطباع عدم وجود عقوبة حقيقية تتناسب وحجم المخالفات .
- حاول المشرع من خلال المرسوم التنفيذي 15-19 إبراز نوع من الشفافية في اصدار وتسليم الرخص الادارية الخاصة بالبناء، ومحاولته القضاء على البيروقراطية في اصدار وتسليم واحترام مواعيد البث في الطلبات، وهذا خلافا للقانون 91-176 الملغى، حيث جاء جديد هذا القانون بأن قلص مدة تبليغ الافراد بالنسبة لطلبات، ومدد من المدة الزمنية لصلاحية هذه الرخص.
- إن المشرع الجزائري ونظرا لطبيعة الضبط الإداري والتطورات المتلاحقة، لم يحصر لرخص الإدارية مفهوما واكتفى بالأهداف والاعراض الخاصة بهذه الرخص، ليفتح المجال للفقهاء والقضاء للاجتهاد لمواكبة التطورات التي يعرفها هذا المجال.
- حاول المشرع إعطاء دور هام للجمعيات والهيئات المختصة والأفراد وهيئات المجتمع المدني في وضع المخططات الخاصة بالتهيئة والتعمير .

ثانياً: التوصيات.

- إعادة النظر في مراحل إعداد والمصادقة على مخططات التهيئة والتعمير وكذا مخططات شغل الأراضي، وذلك بتفعيل دور الجمعيات والفاعلين والهيئات المختصة والإعلان عن هذه المخططات بالشكل الذي يجعل سهولة الاطلاع عليها من قبل الأفراد، لأبداء آرائهم والمشاركة بمقترحاتهم لإثراء هذه المخططات لتتماشى والتطور السريع في هذا المجال.

- ضرورة استعمال التكنولوجيات الحديثة بين جميع الهيئات الادارية المختصة في إثبات المخالفات المتعلقة بالبناء، ولا يكون ذلك إلا برقمنة تسهل الاتصال بين هذه المؤسسات وتفاذي الاجراءات الادارية التي تعيق تنفيذ العقوبات ضد المخالفين.

- إعادة النظر في المرسوم التنفيذي 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات بسبب عدم تحقيق الغرض الذي أنشأ من أجله، وكذلك عزوف الأفراد عن الالتزام بإجراءاته وكذا حجم التراكمات وتأخر الفصل في الملفات من قبل لجنة الدائرة، وعدم وجود الاليات في تجسيد هذا القانون تستدعي إعادة النظر فيه خصوصاً. أن واجهة البناءات لم يتم إتمام إنجازها ولم يتم أيضاً تسوية المعتدين للقطع الأرضية.

- ضرورة التحكم الأمثل في العقار بكل أنواعه ومحيطاته، لأن عدم تحكم الدولة في الوعاء العقاري، يسمح بفضي البناء رغم القوانين المنظمة للبناء، ولا يتم ذلك إلا بإحصاء ومسح عام للوعاء العقاري، ومن ثم الجرد للأراضي ضمن الأملاك الوطنية .

- التأهيل للعنصر البشري من حيث التكوين والتأهيل وتوفير الوسائل المادية والهيكل الحديثة للقيام بالخرجات الميدانية والمعاینات بصفة منتظمة .

- سرعة تسخير القوة العمومية من قبل رؤساء البلديات، الأمر الذي يعيق الكثير من عملية التنفيذ الخاصة بالهدم بسبب عدم وضوح إجراءات تسخير القوة العمومية والتعقيدات التي يجعل من تنفيذ قرارات الهدم صعوبة كبيرة .

- جميع المخالفات تستدعي حضور مفتش التعمير لتحرير محاضر المخالفة، الأمر الذي يترتب عليه فترة زمنية، تجعل من المخالف يستغل الوقت لتسريع وتيرة الأشغال، الأمر الذي يصعب فيه تنفيذ قرار الهدم لسبب وجود بناية شبه مكتملة.

- الأحكام المتعلقة بالمنازعات العقارية يتم غالبا اللجوء فيها إلى خبير عقاري، مما يوحي بوجود نقص لدى قناعات القاضي في اتخاذ أي قرار يختص بهذا المجال، وعليه يجب تأهيل هؤلاء القضاة في القضايا المختصة بالمنازعات العقارية.

- إعادة النظر في العقوبات المقررة بالنسبة للمخالفات الخاصة بقوانين البناء والتعمير، مما يتماشى وحجم التعدي الموجود من قبل الأفراد وتفعيل الردع لتغيير نظرة هؤلاء الأفراد وانطباعهم لعدم وجود عقوبة تتناسب وحجم الضرر.

- تفعيل دور الجمعيات المجتمع المدني والمنظمات الناشطة في مجال العمران والتحسيس بالخطر المترتب عن فوضى البناء، وذلك بإجراء أيام دراسية وملتقيات وخرجات ميدانية وتعريف الأفراد بقوانين التهيئة وعلاقتها بالبيئة، وغرس الثقافة والشعور بالمسؤولية، وخلق مبادرات من جميع الأطياف للرقى بقواعد وأحكام هذا القانون، وذلك بالموازنة بين سلطة الإدارة في هذا المجال وحرية الأفراد في اختيار أنماط البناء الخاصة بهم، دون الخروج عن النسق العام أو تعكير صفو جمال الرونق والرواء.

- وأخيرا نود أن تكون هذه الدراسة قد ساهمت ولو بقدر صغير في تحقيق بعض الإضافات في مجال قواعد التهيئة والتعمير، وأحكام الضبط الإداري العمراني وميدان الدراسات القانونية وأن تكون هذه الدراسة قد أجابت عن بعض الإشكاليات المطروحة في هذا المجال والله المستعان.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1 - النصوص القانونية

(1) الديساتير

- الدستور الجزائري المستفتى عليه بتاريخ 01 نوفمبر 2020 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020

(2) النصوص التشريعية:

1. القانون 62-157 المؤرخ في 31/12/1962 المتضمن تمديد العمل بالتشريع الفرنسي إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية، ج ر ج، عدد 2، المؤرخ في 11/01/1963
2. أمر رقم 67-75، مؤرخة في 17 أكتوبر المتضمن رخصة البناء وتجزئة الأرض من أجل البناء 1975، ج ر ج عدد 83 ص 1106.
3. الأمر رقم 75-41 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1975 والمتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، الجريدة الرسمية، عدد 55، المؤرخة في 11 يوليو 1975.
4. القانون رقم 90-29 المؤرخ 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون 04-05، الجريدة الرسمية، العدد 52.
5. القانون رقم 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الجريدة الرسمية، العدد 26، لسنة 1991.

6. القانون رقم 98-04 المؤرخ يوم 15 يونيو سنة 1998 والمتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية، العدد 44، لسنة 1998.
7. القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 15 ديسمبر 2001، عدد 77.
8. القانون رقم 02-08 المؤرخ في 8 ماي سنة 2002، المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، الجريدة الرسمية بتاريخ 14 ماي سنة 2002، العدد 34.
9. القانون رقم 03-01 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2003م، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، الجريدة الرسمية، العدد 11، لسنة 2003.
10. القانون 04-20، المحدد للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المؤرخ في 29 ديسمبر لسنة 2004، الجريدة الرسمية، العدد 84.
11. القانون رقم 04-05 المؤرخ 14 غشت 2004 يعدل ويتم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية 51.
12. القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، مؤرخة في 12 مارس 2006، عدد 15.
13. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية (الجريدة الرسمية رقم 21 الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008).
14. القانون 08-15 المؤرخ في 20 يوليو 2008، والذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وانجازها، الجريدة الرسمية، العدد 44.

15. 'لقانون رقم 10_11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 03 يوليو 2011، الجريدة الرسمية العدد 37.
16. القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، مؤرخة في 29 فبراير 2012، عدد 12.
17. القانون رقم 58-75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، لجريدة الرسمية، مؤرخة في 30 سبتمبر 1975، عدد 78.
18. المرسوم التشريعي رقم 07-94 المؤرخ في 18 مايو 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، الجريدة الرسمية، مؤرخة في 25 مايو 1994، عدد 32.

(3) النصوص التنظيمية:

أ. المراسيم التنفيذية

1. المرسوم التنفيذي رقم 71-85 المؤرخ في 13 أبريل 1985، يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، معدل ومتم بالمرسوم التنفيذي رقم 03-504 المؤرخ في 30 ديسمبر 2003، الجريدة الرسمية، العدد 16، لسنة 1985.
2. المرسوم رقم 205-86 المؤرخ في 19 غشت 1986، يتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء، الجريدة الرسمية، العدد 34، لسنة 1986.
3. المرسوم التنفيذي رقم 234-87 المؤرخ في 03 نوفمبر 1987، يعدل المرسوم رقم 319-82 المؤرخ في 23 أكتوبر سنة 1982 والمتضمن جعل المعهد الوطني للدراسات

- والأبحاث المتعلقة بالبناء مركزا وطنيا للدراسات والأبحاث المتكاملة للبناء، الجريدة الرسمية، العدد 45، لسنة 1987.
4. المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الجريدة الرسمية، مؤرخة في 01 يونيو 1991، عدد 26.
5. المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية، مؤرخة في 01 يونيو 1991، عدد 26. الملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 12 فبراير 2015، عدد 7.
6. المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، الجريدة الرسمية، العدد 25.
7. المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991م، يحدد إجراءات اعداد مخططات شغل الأراضي، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318، المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، الجريدة الرسمية، العدد 26، لسنة 1991.
8. المرسوم التنفيذي رقم 03-443 المؤرخ في 29 نوفمبر 2003، يعدل المرسوم رقم 82-319 المؤرخ في 23 أكتوبر سنة 1982 والمتضمن جعل المعهد الوطني للدراسات والأبحاث المتعلقة بالبناء مركزا وطنيا للدراسات والأبحاث المتكاملة للبناء، الجريدة الرسمية، العدد 73، لسنة 2003.

9. المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 مايو لسنة 1991 المحدد لقواعد العامة والتعمير والبناء الجريدة الرسمية رقم 26.
10. المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو سنة 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية، العدد 62.
11. المرسوم التنفيذي رقم 05-79 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2005م، يحدد صلاحيات وزير الثقافة، الجريدة الرسمية، العدد 16، لسنة 2005.
12. المرسوم التنفيذي رقم 05-80 المؤرخ في الموافق 26 فبراير سنة 2005م، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الثقافة، الجريدة الرسمية، العدد 16، لسنة 2005.
13. المرسوم رقم 05-318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991م، يحدد إجراءات اعداد مخططات شغل الأراضي، الجريدة الرسمية، العدد 62، لسنة 2005.
14. المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المؤرخ في الموافق 30 يناير سنة 2006، المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، المعدل بمرسوم تنفيذي رقم 09-343 الجريدة الرسمية عدد 6 لسنة 2006.
15. المرسوم التنفيذي 07-05 المؤرخ في 08 يناير 2007 يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية مؤرخة في 10 يناير 2007، العدد 3.

16. المرسوم التنفيذي رقم 08-189 المؤرخ في 01 يوليو 2008م الذي يحدد صلاحيات وزير السكن والعمران والمدينة المعدل والمتمم بمرسوم تنفيذي 13-393 المؤرخ في 25 نوفمبر لسنة 2013 الجريدة الرسمية العدد 37.
17. المرسوم التنفيذي رقم 09-344 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، الجريدة الرسمية، العدد 61، لسنة 2009.
18. المرسوم التنفيذي رقم 11-137 المؤرخ في 28 مارس 2011، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتهيئة وجاذبية الأقاليم، الجريدة الرسمية، العدد 20، لسنة 2011.
19. المرسوم التنفيذي رقم 13-13 مؤرخ في 15 يناير 2013 يحدد قواعد تنظيم وتسيير المصالح الخارجية لوزارة السكن والعمران، الجريدة الرسمية، العدد 3، لسنة 2013.
20. المرسوم التنفيذي رقم 13-151 المؤرخ في 15 أبريل سنة 2013م، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة السكن والعمران، الجريدة الرسمية عدد 22 مؤرخة في 25 أبريل 2013، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13-394 المؤرخ في 25 نوفمبر 2013، الجريدة الرسمية عدد 62 المؤرخة في 11 ديسمبر 2013.
21. المرسوم التنفيذي رقم 13-152 المؤرخ في 15 أبريل 2013، يحدد مهام المفتشية العامة في وزارة السكن والعمران وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 22.
22. المرسوم التنفيذي رقم 13-393 المؤرخ في 21 محرم 1435هـ الموافق 25 نوفمبر سنة 2013م، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 08-189 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1429هـ الموافق أول يوليو 2008م الذي يحدد صلاحيات وزير السكن والعمران والمدينة، الجريدة الرسمية العدد 62.

23. المرسوم التنفيذي رقم 16-05 المؤرخ في 10 يناير سنة 2016م، يحدد صلاحيات وزير التهيئة العمرانية والسياحة والصناعة التقليدية المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-274 المؤرخ في 7 أكتوبر سنة 2017م، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-195 المؤرخ في 25 يوليو 2020، يحدد صلاحيات وزير السياحة والصناعة التقليدية، الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2016.

24. المرسوم التنفيذي رقم 16-06 المؤرخ في 10 يناير سنة 2016م، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة التهيئة العمرانية والسياحة والصناعة التقليدية، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-275 المؤرخ في 7 أكتوبر سنة 2017م، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-196 المؤرخ في 25 يوليو 2020، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة السياحة والصناعة التقليدية، الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2016.

25. المرسوم التنفيذي رقم 20-357 المؤرخ في 30 نوفمبر سنة 2020، يحدد صلاحيات وزير البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 73، لسنة 2020.

26. المرسوم التنفيذي رقم 18-109 المؤرخ في 5 أبريل سنة 2018م، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 14-104 المؤرخ في 12 مارس سنة 2014م والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، العدد 21.

27. المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 07، لسنة 2015.

28. المرسوم التنفيذي رقم 20-358 المؤرخ في 30 نوفمبر سنة 2020، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 73، لسنة 2020.

ب. القرارات

1. قرار وزاري مشترك ممضي في 08 مايو 2017، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية التابعة لوزارة السكن والعمران في مكاتب، الجريدة الرسمية، العدد 36، لسنة 2017.
2. قرار وزاري مشترك ممضي في 23 أكتوبر 2016، يحدد تنظيم الأقسام الفرعية الإقليمية التابعة للمصالح الخارجية لوزارة السكن والعمران والمدينة ومهامها، الجريدة الرسمية، العدد 10، لسنة 2017.
3. قرار وزاري مشترك ممضي في 08 مايو 2017، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية التابعة لوزارة السكن والعمران في مكاتب، الجريدة الرسمية، العدد 36، لسنة 2017.

ج. التعليمات

1. التعليمات الوزارية رقم 004 المؤرخة في 2017/09/07 المتعلقة بتحديد التدابير الخاصة لإعداد ملف رخصة البناء ورخصة الهدم.
2. التعليمات الوزارية لوزير السكن والعمران والمدينة رقم 18 مؤرخ 30 ديسمبر 2020 المتعلقة بالقضاء على البيروقراطية والتدابير المخففة في مجال معالجة طلبات عقود التعمير.
3. تعليمات وزير السكن والعمران والمدينة، رقم 032، المؤرخة 04 جانفي 2016 بخصوص السكن الريفي.
4. التعليمات الوزارية 558 المؤرخة 14 جانفي و2021 الصادرة عن وزارة الداخلية للسادة الولاة فيما يخص القضاء على البيروقراطية والتدابير المخففة في مجال تحضير ملفات عقود التعمير.

4) الاجتهاد القضائي الإداري الجزائري

1. قرار مجلس الدولة رقم 217020 المؤرخ في 18 - 10 - 2005، مجلة مجلس الدولة، ع07، 2005م.
2. قرار رقم 049447 المؤرخ في 29/10/2009 في قضية وزير المالية (المديرية العامة للأموال الوطنية) ضد (ح.م.ب)، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، سنة 2012.
3. قرار مجلس الدولة رقم 060839 المؤرخ في 31/03/2011 في قضية (ب.ح) ضد ولاية عنابة ومن معها، مجلة مجلس الدولة، العدد 11 لسنة 2013.
4. قرار مجلس الدولة رقم 063375 المؤرخ في 28/04/2011 قضية بلدية معسكر ضد (ب.خ)، مجلة مجلس الدولة، العدد 11 لسنة 2013.
5. قرار مجلس الدولة رقم 064475 المؤرخ في 28/07/2011 في قضية بلدية قسنطينة ضد (س.ح)، مجلة مجلس الدولة، العدد العاشر، سنة 2012.

II-الكتب:

1) الكتب العامة:

1. أحمد الموفى، المشروعات الاستثنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004.
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعة، الجزائر، سنة 1986.
3. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، الطبعة العاشرة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، سنة 1995.

4. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، سنة 2003.
5. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة مصر، بدون رقم طبعة، سنة 2009.
6. حمدي أبو النور السيد عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، سنة 2011.
7. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، أبو العزم للطباعة، الإسكندرية، مصر، طبعة 2001.
8. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992.
9. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، 1993.
10. سامي جمال الدين، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 2003.
11. سائح سنقوقة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 2011.
12. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، لسنة 2017 .
13. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2007.

14. صلاح الدين فوزي، الادارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2012.
15. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1977.
16. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعات وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة الحديثة، الطبعة الثالثة، 1976.
17. عبد العال السناري، مبدأ المشروعات والرقابة على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2007.
18. عبد الغني عبد الله بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، دار نشأة المعارف، الإسكندرية مصر، بدون طبعة، سنة 2003.
19. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012.
20. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعات والرقابة على أعمال الإدارة - دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحدث المحاكم وفتوى مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، سنة 2014.
21. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2013.
22. عمار بوضياف، المنازعات الإدارية - القسم الأول - الإطار النظري للمنازعات الإدارية، جسور للنشر والتوزيع، طبعة أولى، سنة 2013.
23. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2011.

24. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية - دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2009.
25. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، نظرية الدعوى، طبعة 4، ديوان المطبوعات الجماعية، الجزائر، 2005.
26. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر سنة 1998.
27. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري المكتبة القانونية دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية مصر، 1995.
28. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2007.
29. محمد حسين منصور، المدخل في القانون -القاعدة القانونية-، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، سنة 2010.
30. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، دون طبعة، سنة 2005.
31. محمد حسنين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004.
32. محمد عبد الحميد أبو زيد، دور القضاء في علو القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2008.

33. محمد كامل ليلي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985.
34. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة، مصر.
35. محمود أحمد حلمي محمد، مدى مساهمة مجلس الدولة في إرساء دعائم حقوق الانسان في مصر، دار النهضة العربية، 2008.
36. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 1987.
37. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر سطييف الجزائر، سنة 2010.
38. هاني سليمان الطعيمات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2003.
39. يحيى الجمل حصاد القرن العشرين في علم القانون الطبعة الأولى دار الشروق القاهرة، سنة 2006.
40. أميرة خبابة، ضمانات حقوق الإنسان - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، القاهرة، مصر، 2010.
41. باية سكاكني، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، الطبعة الثانية، دار هومه الجزائر، سنة 2006.
42. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، سنة 2014.

43. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري - المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة - الضبط الإداري - القضاء الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان.
44. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، 1984.
45. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
46. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.
47. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، طبعة رقم 08، سنة 1960.
48. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري - دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، سنة 1999.
49. عمار عوابدي، القانون الإداري - الجزء الثاني - النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، 2008.
50. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007.
51. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998.
52. محمود أحمد حلمي محمد، مدى مساهمة مجلس الدولة في إرساء عائم حقوق الإنسان في مصر، دار النهضة العربية القاهرة، سنة 2008.

(2) الكتب المتخصصة.

1. إبراهيم عبد الخالق، الموسوعة العملية في قوانين البناء والهدم، المكتب الفني للموسوعات القانونية، دار السلام، القاهرة، ج1، ط1، 2015.
2. أشرف توفيق شمس الدين: شرح قانون توجيه وتنظيم المباني، دار النهضة العربية القاهرة مصر، سنة 1996، القاهرة.
3. بن غضبان فؤاد، المدن المستدامة والمشروع الحضري نحو تخطيط استراتيجي مستدام، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
4. بن غضبان فؤاد، المدن المستدامة والمشروع الحضري نحو تخطيط استراتيجي مستدام، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع الأردن عمان، سنة 2014.
5. التجاني بشير، التحضر والتهيئة العمرانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000م.
6. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، مصر، 2011.
7. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط - دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2011.
8. حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، الطبعة التاسعة، دار هومة، الجزائر، 2013.

9. داود الباز، حماية السكنية العامة - معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر - دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، 1996-1997.
10. رأفت فودة، مصادر المشروعات الادارية ومنحنياتها - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
11. السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2002.
12. الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، ط1، دار القلم، الرباط، 2012.
13. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
14. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي، القاهرة، سنة 1993.
15. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في تنظيم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية.
16. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام وأثره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، سنة 1998.
17. عبد الناصر عبد العزيز علي السن، المسؤولية الجنائية للقائمين بأعمال البناء دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة مصر، 2014.

18. عدنان زنكة، سلطة الضبط في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2011، ط1.
19. عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دراسة في التشريع الجزائري مدعمة بأحدث قرارات مجلس الدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2007.
20. عيسى مهزول، صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسور للنشر والتوزيع، ط1، 2014.
21. قدري عبد الفتاح الشهاوي، السلطة الشرطة ومناطق شرعيتها جنائيا وإداريا، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 1973.
22. محمد عصفور، البوليس والدولة، بدون دار نشر، 1972.
23. محمد فتح الباب، النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، لسنة 2000.
24. محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها (دراسة في القانونين الفرنسي والمصري) دار النهضة، القاهرة، مصر، سنة 1989.
25. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري دراسة مقارنة في القانون المصري-الفرنسي، دار النهضة العربية، سنة 1992، بدون طبعة.
26. محمد محمد مصطفى الوكيل، حالات الطوارئ وسلطات الضبط الإداري - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس - كلية الحقوق - قسم القانون الإداري، 2000.

27. محمد محمود سعيد، نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، 2019.
28. محمود عاطف البناء، حدود سلطات الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة سنة 1980.
29. نبيل صقر، سلسلة نصوص تنظيمية وتشريعية - النشاط العقاري - البناء والسكن والتعمير، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2014.
30. نورة منصور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2001م، ص58.
31. الهاشمي يوسف عمر، محسن عبد الصاحب الطفر، جغرافية المدن، ط2، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن 2014.
32. الهاشمي يوسف عمر، محسن عبد الصاحب مظفر، جغرافية المدن، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط2، الأردن، 2014.

III: المقالات والمدخلات العلمية

1. ابراهيم الطاهر الفرجاني، مصادر المشروعية الإدارية في الجماهيرية الليبية، مجلة الاجتهاد القضائي تصدر عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، سنة 2006.
2. اقلولي المولودة ولد رابح صافية، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي في ظل القانون 90-29، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، تصدرها جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 50، العدد 5، لسنة 2013.

3. بدران مراد، حماية الحريات العامة ضد السلطة التنفيذية، مجلة الحقيقة تصدرها جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد 23، سنة 2012.
4. بري نور الدين وعمارة نعيمة، التخطيط العمراني كآلية تنظيمية للتسيير والتنمية الحضرية مخطط شغل الأراضي أنموذجا، مجلة الفكر القانوني والسياسي تصدر عن جامعة عمار ثليجي الأغواط، الجزائر، المجلد 2، العدد 2، لسنة 2018.
5. بزغيش بوبكر، مخطط شغل الأراضي أداة للتهيئة والتعمير، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، تصدر عن جامعة بجاية الجزائر، المجلد 17، العدد 01 السنة 2018.
6. بلكعيبات مراد وقيشويوبا، الاطار القانوني لمخالفات التهيئة والتعمير في الجزائر، مجلة تشريعات التعمير والبناء تصدر عن جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر، العدد 02، لسنة 2017.
7. جلاب عبدالقادر، تدخل المجتمع المدني في المجال العمراني وتحقيق مبادا الديمقراطية التشاركية، مجلة اكااديمية، تصدرها جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، العدد الثاني، جوان، 2017.
8. جميلة دوار، البناءات المعنية بتحقيق المطابقة في قانون التعمير الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، العدد الخاص بملتقى الوطني : إشكاليات العقار الحضري واثرها على التنمية في الجزائر 17 و18 فيفري 2013 جامعة محمد خيضر بسكرة سبتمبر.
9. حمادو فاطيمة، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، العدد الثاني، لسنة 2017.

10. دحمان سعاد، التعريف بمبدأ المشروعية، مجلة آفاق للعلوم تصدرها جامعة الجلفة الجزائر، العدد 06 لسنة 2017.
11. دحمان سعاد، تعريف بمبدأ المشروعية، مجلة آفاق للعلوم، تصدر عن جامعة الجلفة، العدد السادس، 2017.
12. سي مرابط شهرزاد، شهادة مطابقة البناءات، طبق لقانون 08-15: من شهادة لاستغلال المبنى إلى شهادة تسوية مجلة تشريعات التعمير والبناء تصدرها، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر العدد الثاني جوان 2017.
13. شهرزاد عوابد، الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 08، جانفي 2016.
14. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مجلة القانون والاقتصاد تصدر عن جامعة القاهرة، العدد 4، 1959.
15. عادل السعيد أبو الخير، طبيعة سلطة الضبط الإداري، مجلة مركز بحوث الشرطة، بدون سنة نشر.
16. عابدية سارة، شهادة التقسيم كآلية رقابية على النشاط العمراني الجزائري في ظل المرسوم التنفيذي رقم 15-19، مجلة تشريعات التعمير والبناء تصدر عن جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر، العدد 3، لسنة 2017.
17. عباس راضية، معوقات أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم النسيج العمراني، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة البليدة قطب العفرون، المجلد السابع، العدد الثالث لسنة 2014.

18. عباس راضية، معوقات أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية تصدرها جامعة الجلفة، العدد 20، المجلد الأول.
19. عبان عبد الغاني، النظام القانوني لرخصة البناء، طبقا للمرسوم التنفيذي، 15-19، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، تصدر عن جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، الجزائر، العدد 02، لسنة 2016.
20. - عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 3، 2006.
21. عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، جويلية 2005م، الجزائر.
22. عزري الزين، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، جوان 2002.
23. عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الثامن، لسنة 2005.
24. عزري الزين، تسوية وضعية البناءات المخالفة للتشريعات المتضمنة للنشاط العمراني في إطار القانون 15/08، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 35/34، مارس 2014.
25. عوماري فاطمة الزهراء، غيتاوي عبد القادر، الدور الوقائي لأدوات التهيئة والتعمير في القانون الجزائري، مجلة التعمير والبناء تصدر عن جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 2، العدد 4، سنة 2018.

26. غانم عبد الغني، العمران بين القانون والتطبيق إشكالية البناء المخالف وتأثيره على استخدامات الأرض بمدينة قسنطينة، مقال منشور بمجلة العمران، الصادرة عن مخبر البحث في القانون والعمران والمحيط، كلية الحقوق، جامعة عنابة، عدد خاص بأعمال الملتقى الوطني حول بالعمران، يومي 04 و05 جوان 2000..
27. قهار كميطة، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة تشريعات التعمير والبناء، تصدر عن جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، العدد الثاني، لسنة 2017.
28. قيس عبد الستار عثمان، الأهمية العملية للقضاء الإداري، مجلة كلية الحقوق تصدرها جامعة النهرين العراقية، العدد 16، 2006.
29. مجاجي منصور، صور الفصل في طلب الحصول على رخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية كلية الحقوق عين شمس القاهرة، العدد 02، سنة 2007.
30. محمد إبراهيم جمعة، الطابع المعماري والشخصية المعمارية، مجلة عالم البناء، عدد 46.
31. محمد العمري، دور شرطة العمران في تحقيق الضبط العمراني بين الواقع والمأمول، مجلة تشريعات التعمير والبناء تصدر عن جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، العدد السابع، لسنة 2017.
32. محمد أمين مهدي، ولاية الإلغاء والتعويض في القضاء الإداري، مجلة معهد القضاء تصدر عن معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، العدد 18 ديسمبر 2009.
33. محمد بعلي الصغير: تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية تصدرها جامعة تبسة الجزائر، العدد 01، لسنة 2007.

34. محمد جمال عثمان جبريل، ذاتية الضرر في أحكام القضاء الإداري الفرنسي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية تصدر عن كلية الحقوق جامعة المنوفية، مصر، العدد 23 لسنة 2003.
35. محمد سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة 11، طبعة 1962.
36. محمد عبد المنعم رياض، أثر القيود الإدارية في تحديد حق الملكية، بحث لمجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول، مطبعة الرغائب، مصر، سنة 1982.
37. مريم عثمانية، الرنق الجمالي للمدينة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السادس، ديسمبر 2016.
38. ملوى الزين، الحقوق والحريات في ظل الحكم الراشد، مجلة الحقيقة تصدرها جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد 03، ديسمبر 2003.
39. منصور مجاجي، الطابع المعماري في التشريع الجزائري ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الحادي عشر، جوان 2017.
40. موسى مصطفى شحادة، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في أحكام القضاء الإداري، مجلة الشريعة والقانون الإماراتية تصدرها كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 18، 2003.
41. يامة إبراهيم، رقابة القاضي لمشروعية قرارات تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقيقة تصدر عن جامعة أحمد دراية، أدرار، العدد 39، سنة 2016.

IV- الرسائل العلمية:

1- أطروحات الدكتوراه

1. بزغيس بوبكر، منازعات العمران، أطروحة دكتوراه، جامعة ميلود معمر، تيزي وزو، 2017.
2. جلطي امر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري العمراني، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2015/2016.
3. ديداوت ميلود، تكوين القاضي ودوره في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2005.
4. شهرزاد عوابد، سلطات الضبط في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2015-2016.
5. عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الجزائر بن عكنون، 2005/2006.
6. عربي بايزيد، استراتيجية البناء على ضوء القانون والتهيئة التعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عقاري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015.
7. لعويجي عبد الله، التعمير الغير القانوني ودور الإدارة في الحد منه أطروحة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق لجامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2016/2017.

8. مجاجي منصور، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، فرع القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، 2008.
9. محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال حرية الاجتماعات العامة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1993.
10. محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1992.
11. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1979.
12. منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة في كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1977.
13. نعيم عطية، مساهمة في دراسة النظرية العامة للحريات الفردية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1963.

2- رسائل الماجستير

1. أحمد السيد الزيات، الطابع العمراني لمدن القناة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العمارة، قسم العمارة، كلية الفنون الجميلة، جامعة الاسكندرية، دون سنة.
2. حجوم كلثوم: النظام القانوني لرخصة التجزئة وتقسيم العقار في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع القانون العقاري والزراعي كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2010.
3. حسني دليلة، الآليات القضائية لحماية حقوق الإنسان في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2005-2006.

4. سلام عبد الحميد محمد زنكنة، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، 2008.
5. عايدة ديرم: الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع القانون العقاري، المركز الجامعي سوق اهراس، 2008م.
6. عطوى وداد، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، سنة 2012.
7. عمران قاسي، الحريات الأساسية وحريات الإنسان والمواطن وآليات ضمانها في التعديل الدستوري لعام 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001.
8. عمرواي فاطيمة، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء: مالك البناء، المهندس المعماري، المصمم، المشرف على تنفيذ المقاول، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الجنائي، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001-2000.
9. غربي إبراهيم، البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة تخرج ماجستير في الحقوق فرع القانون العقاري، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، سنة 2011-2012.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

I -OUVRAGES

1. -André De L'aubader: «Traité de droit administratif», 9ème édition, L.G.D.J, paris, 1984 ,
2. André De l'aubadér +jean-claude venezia+ Yves gaudemet «traité de droit Administratif», Tome 01, droit administratif général 15 édition-libraire général de droit et jurisprudence, Paris, 1999

3. Gilles leprton.Libertes publiques et droit de l' homme.4eme edition. D .paris.1999.
4. Jamil sayah -Droit administratif-Distribution Dilisco.france. 2004
 - a. Maouia Saidouni, Eléments d'introduction urbanisme Histoire méthodologie réglementation, CASBAH édition, Alger, Année 2000,
 - b. Nadine Poulet-Gibot Leclerc-Droit administratif : sources,, Bréal édition, France, 2007,.moyens, contrôles- 03 Edition, Bréal édition, France, 2007

II - ARTICLES

1. KADI-HANIFI Mokhtaria-Le contrôle du juge en matière d expropriation-R.C.E.numero 05-2005.
2. Mohamed Bousltane-Le droit du non droit-Revue Conseil d Etat. Numro: 08-2006.

III - THESE

1. Marc Le Roy- l'extension du bloc de légalité administrative-thèse doctorant en droit université François Rabelais de tours France -Année Universitaire: 2007-2008.
2. Benhahaddadi Haouda Croissance Urbine et Instruments d'urbanisme Memoire de Fin Detudes pour l'obtention du diplome de post-graduation spécialisée en gestion des villes école nationale d administration 1993-1994, P24.
3. Paul Bernard, La notion d'ordre public en Droit Administratif, Thèse de doctorat Droit public Montpellier L.G.D.J, 1962.

الفهرس:

الصفحة	الموضوع	الرقم
1	مقدمة.....	01
11	الباب الأول: الإطار المفاهيمي للضبط الإداري العمراني.....	02
12	الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري العمراني.....	03
13	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.....	04
13	المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري العمراني.....	06
13	الفرع الأول: التعريف الفقهي للضبط الإداري.....	07
18	الفرع الثاني: التعريف التشريعي للضبط الإداري.....	08
18	أولاً: التعريف التشريعي للضبط الإداري العمراني.....	09
20	ثانياً: التعريف التشريعي للمدينة.....	10
22	ثالثاً: تعريف الضبط في التشريعات المقارنة.....	11
23	رابعاً: الطابع العمراني.....	12
25	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الإداري في مجال العمران.....	13
27	الفرع الأول: الضبط الإداري العمراني سلطة إدارية محايدة.....	14
29	الفرع الثاني: الضبط الإداري سلطة سياسية.....	15
31	الفرع الثالث: الضبط الإداري سلطة من سلطات الدولة.....	16
33	المطلب الثالث: خصائص الضبط الإداري العمراني.....	17
33	الفرع الأول: الصفة الوقائية للضبط الإداري العمراني.....	18
34	الفرع الثاني: الصفة التقديرية للضبط الإداري العمراني.....	19
36	الفرع الثالث: الصفة السيادية للضبط الإداري العمراني.....	20
37	الفرع الرابع: الصفة الانفرادية للضبط الإداري العمراني.....	21

39	المبحث الثاني: مجالات وأهداف الضبط الإداري في مجال المحافظة على الطابع العمراني.....	22
39	المطلب الأول: مجالات تدخل سلطة الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني.....	23
40	الفرع الأول: مجال تدخل سلطة الضبط الإداري العمراني في مجال الترميم.	24
43	الفرع الثاني: مجال تدخل سلطة الضبط في مجال البناء والهدم.....	25
43	أولاً: مجال تدخل سلطة الضبط في البناء.....	26
46	ثانياً: مجال تدخل سلطة الضبط في عملية الهدم.....	27
48	الفرع الثالث: مجال تدخل سلطة الضبط العمراني في الحد من البناءات الفوضوية.....	28
48	أولاً: تعريف البناء الفوضوي.....	29
48	ثانياً: أنواع البناءات الفوضوية.....	30
49	ثالثاً: سلطات الضبط للحد من البناءات الفوضوية.....	31
50	المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري العمراني.....	32
51	الفرع الأول: هدف المحافظة على النظام العام.....	33
51	أولاً: موقف المشرع الفرنسي.....	34
53	ثانياً: موقف المشرع المصري.....	35
54	ثالثاً: موقف المشرع الجزائري.....	36
55	الفرع الثاني: هدف المحافظة على الأمن العام.....	37
57	الفرع الثالث: هدف المحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة.....	38
57	أولاً: الصحة العامة.....	39
59	ثانياً: السكينة العامة.....	40
62	الفصل الثاني: الأجهزة والهيئات المكلفة بالضبط الإداري العمراني.....	41

63	المبحث الأول: الهيئات المكلفة بالضبط الإداري العمراني على المستوى المركزي.....	42
63	المطلب الأول: الهيئات الإدارية المركزية المكلفة بالضبط الإداري العمراني	43
63	الفرع الأول: وزارة السكن والعمران.....	44
63	أولاً: صلاحيات وزير السكن والعمران والمدينة في الحفاظ على الطابع العمراني.....	45
67	ثانياً: الهيكل التنظيمي لوزارة السكن والعمران.....	46
75	الفرع الثاني: صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في الحفاظ على الطابع العمراني.....	47
77	الفرع الثالث: صلاحيات وزير الثقافة في الحفاظ على الطابع العمراني....	48
78	أولاً: صلاحيات وزير الثقافة في حماية التراث الثقافي.....	49
79	ثانياً: الهياكل التنظيمية التابعة لوزارة الثقافة ودورها في الحفاظ على الطابع العمراني.....	50
81	الفرع الرابع: صلاحيات وزير البيئة في مجال المحافظة على الطابع العمراني.....	51
84	الفرع الخامس: صلاحيات وزير السياحة والصناعة التقليدية في مجال المحافظة على الطابع العمراني.....	52
88	المطلب الثاني: الوكالات والمراكز الوطنية المتخصصة في التهيئة والتعمير.....	53
88	الفرع الأول: الوكالة الوطنية للتعمير.....	54
90	الفرع الثاني: الوكالة الوطنية لتهيئة وجاذبية الأقاليم.....	55
91	الفرع الثالث: المعهد الوطني للدراسات والأبحاث المتعلقة بالبناء.....	56
93	الفرع الرابع: المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل....	57
94	الفرع الخامس: الهيئة الوطنية لمراقبة تقنيات البناء.....	58

96	المبحث الثاني: الهيئات المكلفة بالضبط الإداري العمراني على المستوى المحلي.....	59
96	المطلب الأول: الهيئات الإدارية اللامركزية المكلفة بالضبط الإداري العمران (المديريات الولائية).....	60
96	الفرع الأول: مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء.....	61
96	أولاً: مهام مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء.....	62
98	ثانياً: مصالح مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء.....	63
100	الفرع الثاني: مديرية السكن.....	64
100	أولاً: مهام مديرية السكن.....	65
100	ثانياً: مصالح مديرية السكن.....	66
101	المطلب الثاني: الجماعات المحلية.....	67
102	الفرع الأول: الولاية.....	68
104	الفرع الثاني: البلدية.....	69
107	المطلب الثالث: الأعوان المكلفون بضبط الإداري العمراني.....	70
107	الفرع الأول: شرطة العمران.....	71
110	الفرع الثاني: الأعوان المؤهلين لرصد المخالفات العمرانية.....	72
113	الباب الثاني: أساليب وضوابط تدخل سلطة الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة.....	73
115	الفصل الأول: أساليب تدخل سلطة الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة.....	74
117	المبحث الأول: أدوات سلطة الضبط الإداري العمراني في المحافظة على الطابع العمراني.....	75
117	المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....	76

118	الفرع الأول: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....	77
118	أولاً: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....	78
119	ثانياً: أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....	79
120	الفرع الثاني: موضوع ومحتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....	80
124	الفرع الثالث: الإجراءات الخاصة بإعداد مخططات التهيئة والتعمير.....	81
124	أولاً: مرحلة إعداد وتحضير مخططات التهيئة والتعمير.....	82
126	ثانياً: مرحلة الاستقصاء العمومي.....	83
127	ثالثاً: المصادقة على المخطط النهائي.....	84
130	المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي.....	85
130	الفرع الأول: مفهوم مخطط شغل الأراضي.....	86
130	أولاً: تعريف مخطط شغل الأراضي.....	87
131	ثانياً: أهداف مخطط شغل الأراضي.....	88
133	الفرع الثاني: موضوع ومحتوى مخطط شغل الأراضي.....	89
133	أولاً: اللائحة التنظيمية.....	90
134	ثانياً: الوثائق والمستندات البيانية.....	91
134	الفرع الثالث: الإجراءات الإدارية للمصادقة على مخطط شغل الأراضي....	92
135	أولاً: مرحلة الإعداد والتحضير.....	93
136	ثانياً: مرحلة الاستقصاء العمومي.....	94
137	ثالثاً: مرحلة المصادقة.....	95
138	المطلب الثالث: القواعد العامة للتهيئة والتعمير.....	96
139	الفرع الأول: تعريف القواعد العامة للتهيئة والتعمير.....	97
139	الفرع الثاني: محاور قواعد التهيئة والتعمير.....	98
139	أولاً: المحور المتعلق بمقتضيات الأمن والصحة.....	99
141	ثانياً: المحور المتعلق بمظهر البناية.....	100
142	ثالثاً: المحور المتعلق بالبنائيات ذات الاستعمال السكني.....	101

143	الفرع الثالث: خصائص قواعد التهيئة والتعمير.....	102
146	المبحث الثاني: وسائل سلطة الضبط الإداري العمراني السابقة لعملية البناء في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة.....	103
147	المطلب الأول: شهادة التعمير.....	104
147	الفرع الأول: مفهوم شهادة التعمير.....	105
147	أولاً: تعريف شهادة التعمير.....	106
148	ثانياً: خصائص شهادة التعمير.....	107
149	الفرع الثاني: إجراءات تحضير استخراج شهادة التعمير.....	108
149	أولاً: مرحلة تقديم الطلب.....	109
151	ثانياً: مرحلة استخراج شهادة التعمير.....	110
153	الفرع الثالث: آثار إصدار شهادة التعمير.....	111
153	المطلب الثاني: رخصة التجزئة.....	112
154	الفرع الأول: مفهوم رخصة التجزئة.....	113
154	أولاً: تعريف رخصة التجزئة.....	114
155	ثانياً: خصائص رخصة التجزئة.....	115
156	ثالثاً: أهداف شهادة التجزئة.....	116
157	الفرع الثاني: إجراءات منح رخصة التجزئة.....	117
158	الفرع الثالث: الجهة المختصة في تسليم شهادة التجزئة.....	118
158	أولاً: في حالة وجود مخطط شغل أراضي.....	119
159	ثانياً: في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي.....	120
160	المطلب الثالث: رخصة البناء.....	121
162	الفرع الأول: مفهوم رخصة البناء ومجال تطبيقها.....	122
162	أولاً: تعريف رخصة البناء.....	123

164	..... ثانياً: خصائص رخصة البناء	124
165	..... ثالثاً: أهداف رخصة البناء	125
166	..... الفرع الثاني: إجراءات الحصول على رخصة البناء	126
166	..... أولاً: صفة طالب رخصة البناء	127
167	..... ثانياً: الملف الإداري لرخصة البناء	128
167	..... ثالثاً: الملف المتعلق بالهندسة المعمارية	129
170	..... الفرع الثالث: الجهة المختصة بمنح رخصة البناء	130
170	..... أولاً: الجهات اللامركزية	131
173	..... ثانياً: الجهات المركزية	132
174	..... الفرع الرابع: إجراءات إصدار رخصة البناء	133
174	..... أولاً: في حالة قبول طلب الرخصة	134
175	..... ثانياً: في حالة رفض طلب رخصة البناء	135
177	..... ثالثاً: في حالة التأجيل أو سكوت الإدارة عن الرد	136
179	المبحث الثالث: وسائل سلطة الضبط الإداري العمراني اللاحقة لعملية البناء في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة	137
179	..... المطلب الأول: شهادة المطابقة	138
180	..... الفرع الأول: مفهوم شهادة المطابقة	139
180	..... أولاً: تعريف شهادة المطابقة	140
182	..... ثانياً: خصائص وأهداف شهادة المطابقة	141
183	..... الفرع الثاني: إجراءات الحصول على شهادة المطابقة	142
183	..... أولاً: مرحلة التصريح بانتهاء أشغال البناء	143
184	..... ثانياً: مرحلة الرقابة على مطابقة البناية	144
185	..... الفرع الثالث: تسليم شهادة المطابقة	145

186	المطلب الثاني: رخصة التقسيم.....	146
187	الفرع الأول: تعريف رخصة التقسيم.....	147
187	الفرع الثاني: مضمون شهادة التقسيم.....	148
188	الفرع الثالث: الإجراءات المتعلقة بشهادة التقسيم.....	149
189	المطلب الثالث: رخصة الهدم.....	150
190	الفرع الأول: مفهوم رخصة الهدم.....	151
190	أولاً: تعريف رخصة الهدم.....	152
191	ثانياً: خصائص رخصة الهدم.....	153
191	ثالثاً: نطاق تطبيق رخصة الهدم.....	154
192	الفرع الثاني: إجراءات منح رخصة الهدم.....	155
192	أولاً: طلب رخصة الهدم.....	156
193	ثانياً: إيداع الملف لدى الجهات الإدارية.....	157
194	الفرع الثالث: تسليم رخصة الهدم.....	158
196	المطلب الرابع: الرقابة الميدانية لمخالفات البناء والتعمير.....	159
198	الفرع الأول: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	160
198	أولاً: معاينة أشغال البناء.....	161
199	ثانياً: آثار المعاينة الميدانية.....	162
200	الفرع الثاني: دور الأعوان المؤهلين.....	163
201	الفرع الثالث: مخالفات البناء والتعمير.....	164
201	أولاً: عدم الالتزام بقوانين البناء والتعمير.....	165
203	ثانياً: مخالفات البناء في الأماكن الخاصة.....	166
206	الفصل الثاني: ضوابط سلطة الضبط الإداري في مجال المحافظة على الطابع العمراني.....	167
207	المبحث الأول: مبدأ المشروعية كضابط لسلطة الضبط	168

	الإداري العمراني.....	
208	المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية.....	169
208	الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية.....	170
210	الفرع الثاني: مصادر مبدأ المشروعية.....	171
211	أولاً: المصادر المكتوبة.....	172
213	ثانياً: المصادر غير المكتوبة.....	173
216	الفرع الثالث: شروط تحقيق مبدأ المشروعية.....	174
216	أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات.....	175
217	ثانياً: التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة.....	176
218	المطلب الثاني: انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري العمراني.....	177
219	الفرع الأول: مبدأ تدرج القواعد القانونية.....	178
220	الفرع الثاني: مبدأ سيادة الدستور والرقابة على دستورية القوانين.....	179
222	الفرع الثالث: الالتزام بالمبادئ العامة للقانون.....	180
224	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري العمراني كضابط.....	181
226	المطلب الأول: الرقابة القضائية في ظل دعوى الإلغاء.....	182
226	الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء.....	183
228	أولاً: خصائص دعوى الإلغاء.....	184
229	ثانياً: الاختصاص بالطعن بالإلغاء.....	185
231	ثالثاً: شروط دعوى الإلغاء في مجال البناء والتعمير وفقاً للتشريع الجزائري.....	187
235	الفرع الثاني: سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء.....	188
235	أولاً: رقابة القاضي لقاعدة تخصيص الأهداف للقرارات الخاصة بالعمران..	189

238	.....ثانياً: رقابة القاضي الإداري لأسباب التدخل.....	190
240	.....ثالثاً: رقابة القاضي على توافر تدابير الضبط المتخذ من قبل سلطات الضبط الإداري العمراني.....	191
240	.....المطلب الثاني: الرقابة القضائية في ظل دعوى التعويض.....	192
240	.....الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض.....	193
241	.....أولاً: الضرر.....	194
242	.....ثانياً: العلاقة السببية بين الضرر والخطأ.....	195
243	.....الفرع الثاني: سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض في مجال البناء والتعمير.....	196
243	.....أولاً: مسؤولية السلطة الإدارية على أساس الخطأ في مجال العمران.....	197
246	.....ثانياً: مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مجال العمران.....	198
250	.....خاتمة.....	199
257	.....قائمة المراجع.....	200
284	.....الفهرس.....	201

ملخص:

يعد الضبط الإداري في مجال المحافظة على الطابع العمراني للمدينة من الأهداف الحديثة للضبط الإداري، حيث ارتبط ظهوره بتوسع مدلول النظام العام من مفهومه التقليدي إلى مفهوم حديث نتج عن تطور الدولة وذلك من خلال توسع أوجه تدخلها في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعد المدينة ذلك الوسط الذي يتجمع فيه الأفراد بشكل متقارب يؤدي إلى تكوين نسيج عمراني يضم مرافق وبنائيات ، ما يستوجب سن قواعد وضوابط للحد من بعض سلوكيات الأفراد داخل هذه الانسجة العمرانية، وتحقيق التوازنات بين مختلف الأنشطة الاجتماعية بهدف الحفاظ على النظام العام العمراني .

ومن هنا كان دور سلطات الضبط الإداري يتمثل في الرقابة على عمليات التهيئة والتعمير باستعمال أدوات التعمير وعن طريق الرخص والشهادات العمرانية، كما أنه وحفاظا على مبدأ المشروعية وضمانا لعدم تعسف سلطات الضبط أخضع المشرع هذه التدابير الضبطية لرقابة القضاء .

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، الطابع العمراني للمدينة، أدوات التهيئة والتعمير، الرخص والشهادات العمرانية، دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

Abstract:

Administrative control in the field of preserving the urban character of the city is one of the modern objectives of administrative control, as its emergence was associated with the expansion of the meaning of public order from its traditional concept to a modern concept resulting from the development of the state through the expansion of its intervention in various aspects of economic, social and cultural, and The city is the center where individuals converge convergence leads to the formation of an urban fabric that includes facilities and buildings that require the enactment of rules and regulations to reduce some of the behavior of individuals within these urban tissue, and achieve balances between various social activities in order to maintain the urban public order.

Hence, the role of the administrative control authorities is to control the preparation and reconstruction processes using the tools of reconstruction and through licenses and urban certificates. It is also in order to preserve the principle of legality and to ensure that the control authorities do not abuse the legislator subjected these control measures to the supervision of the judiciary.

Key words: administrative contr