

العنوان:	رخصة البناء: آلية لحماية النظام العمراني
المصدر:	مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة
الناشر:	مركز جيل البحث العلمي
المؤلف الرئيسي:	مزود، فلة
المجلد/العدد:	ع6
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2016
الشهر:	أيلول
الصفحات:	107 - 118
رقم MD:	774360
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	IslamicInfo
مواضيع:	القوانين و التشريعات، تراخيص البناء، التخطيط العمراني، الجزائر
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/774360

رخصة البناء آلية لحماية النظام العام العمراني

الباحثة مزود فلة ماجستير في الحقوق، جامعة جيجل - الجزائر

مقدمة

إن التصرف في الملكية العقارية هو حق مكرّس دستورياً ومن ثمة فإن أي تقييد لهذا الحق يعتبر اعتداء على حرية الأفراد، غير أن التسليم بهذا المبدأ يجعل الفرد متعسفا بصورة أو بأخرى في استعمال حقه للقيام بمختلف الأنشطة العمرانية على ملكيته العقارية دون أي اعتبار لما يترتب عن هذه الأنشطة من أضرار تصيب الجماعة في نواح كثيرة، كما قد تؤدي إلى تشويه المنطقة والتأثير سلباً على المحيط.

ومن المسلم به في أي مجتمع متحضّر أن تسيير حركة البناء وتشييد المدن وفق قواعد وأصول مرسومة ومحددة، وألا تترك لأهواء الأفراد حفاظاً على النظام العام بصفة عامة والنظام العام العمراني بالخصوص وهو ما يستوجب إجراء عملية رقابة على إنشائها وتشييدها عن طريق فرض ترخيصات قبل القيام بأي نشاط عمراني.

وباعتبار رخصة البناء من أهم التراخيص على الإطلاق التي تقيّد حرية التصرف في الملكية العقارية تحقيقاً للمصلحة العامة عموماً والمصلحة العمرانية خصوصاً، فإنه يمكننا التساؤل عن الدور الذي تلعبه رخصة البناء في مجال تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام العمراني؟.

و للإجابة على هذا التساؤل سنقسم هذا الموضوع إلى مبحثين ، نتناول في المبحث الأول ماهية رخصة البناء ، و في المبحث الثاني: إعمال فكرة النظام العام في قانون التهيئة والتعمير.

المبحث الأول: ماهية رخصة البناء

تعتبر رخصة البناء من أكثر الوسائل فعالية في تنظيم عمليات البناء باعتبارها انعكاساً للشروط التقنية والتنظيمية للبناء التي تتضمنها قواعد التعمير، لذلك ومن أجل الحصول على هذه الرخصة لا بد على المعني احترام الشروط المحددة قانوناً وفي المقابل التزام الإدارة بالإجراءات اللازمة لإصدارها، وستعرض أولاً لمفهوم رخصة البناء (المطلب الأول)، ثم في المطلب الثاني سنتطرق لإجراءات إصدار القرار المتعلق برخصة البناء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم رخصة البناء

رخصة البناء إجراء ضروري مسبق، يسلم لتشييد بناء وبدونها لا يمكن القيام بأي عمل من أعمال البناء، كما أنها إجراء ضروري لرقابة حركة البناء والتوسيع العمراني. وفي غياب تعريف تشريعي لرخصة البناء حيث تعرض المشرع لأحكامها سنحاول إعطاء تعريف لهذه الرخصة (الفرع الأول)، ثم سنتطرق لخصائص رخصة البناء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعريف برخصة البناء

لم يعرف المشرع الجزائري في قانون التعمير ولا في القوانين الأخرى رخصة البناء، بل اكتفى في المادة ٥٢ من القانون رقم ٢٩٩ بالنص على أنها رخصة تشترط في حالة تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها، ولتتمديد البنايات الموجودة وتغيير البناء الذي يمسّ الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية وإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج، وهو المحتوى الذي نصت عليه المادة ٤ من المرسوم التنفيذي رقم ١٩١ التي جاء فيها: "يشترط كل تشييد لبنانية أو تحويل لبنانية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبنانية والشبكات المشتركة العابرة للملكية على حيازة رخصة البناء....."

فمن خلال محتوى المادتين يتبين لنا بأن رخصة البناء وثيقة إدارية تسلم على شكل قرار إداري لكل شخص طبيعي أو معنوي متحصّل على ملكية أرض يريد إنجاز بناء جديد أو تغيير بناء موجود شريطة تقديم ملف كامل مدعم بكل النسخ التي تثبت الصفة.

وقد عرف الأستاذ الدكتور "عزري الزين" رخصة البناء بأنها القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه الحق للشخص (طبيعيا أو معنويا) بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران^١.

ولم يعف المشرع الجزائري من رخصة البناء سوى البنايات المتعلقة بالدفاع الوطني والتي تحمي بالسرية^٢.

الفرع الثاني: خصائص رخصة البناء

تتميز رخصة البناء ببعض الخصوصيات التي تميزها على الوثائق الأخرى:

- ١ - رخصة البناء قرار إداري مسبق فهي إجراء ضروري يسلم لتشييد بناء وبدونه لا يمكن البناء، وهو ما تؤكده المادة ٥ من قانون رقم ١٩٠ التي جاء فيها "يمنع القيام بتشديد أي بناية...دون الحصول المسبق على رخصة البناء...".
- ٢ - رخصة البناء قرار إداري انفرادي يصدر من جهات إدارية محددة قانونا في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير.
- ٣ - رخصة البناء مرتبطة بملكية العقار وهو ما أكدته المادة ٥ من القانون رقم ٢٩٩ التي نصت على ما يلي: "حق البناء مرتبط بملكية الأرض..... ويخضع لرخصة البناء.....".

^١ - عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، جوان، ٢٠٠٥، ص ٤٠٤.

^٢ - المادة ٥٣ من القانون ٢٩/٩٠، المؤرخ في ٠١ ديسمبر ١٩٩٠ المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد ٥٢، سنة ١٩٩٠.

المطلب الثاني : إجراءات الحصول على رخصة البناء

تعتبر الإجراءات القانونية بطلب رخصة البناء الخطوة الأساسية التي يجب مراعاتها، لأن اتباع إجراءات معينة تضمن الرقابة الفعالة عن حركة البناء، فعلى المعني بالأمر تقديم طلب إلى الجهة المختصة (الفرع الأول) التي تقوم بفحص الطلب والتحقيق فيه (الفرع الثاني)، ثم تقوم فيما بعد بإصدار قرار بشأن الطلب (الفرع الثالث).

الفرع الأول: طلب رخصة البناء

يقدم طلب رخصة البناء من قبل المالك أو الوكيل الذي يجب أن تتوفر لديه شروط خاصة، وضرورة تحضير ملف يحتوي على بعض المستندات والبيانات.

أولاً : الشروط الخاصة بطلب رخصة البناء

حسب المادة ٤ من المرسوم التنفيذي رقم ١٩١ طلب رخصة البناء يجب أن يقدمه:

* المالك الذي يملك القطعة الأرضية المراد البناء عليها بمقتضى عقد رسمي للملكية أو نسخة من شهادة الحيازة مسجلين ومشهرين لدى محافظة الشهر العقاري، والذي يجب أن تثبت هذه الصفة بعقد الملكية أو نسخة من شهادة الحيازة حسب الحالة على النحو المنصوص عليه في القانون رقم ٢٥٩ المؤرخ في ١٨ نوفمبر ١٩٩٩ المتضمن القانون العقاري.

* الوكيل وهو الشخص الذي يفوضه المالك الأصلي للقيام بطلب رخصة البناء لحسابه وباسمه ، الذي يجب أن يقدم توكيلاً طبقاً لأحكام القانون المدني يكون في شكل رسمي طبقاً لأحكام المادة ٣٢ من التقنين المدني الجزائري.

* المستأجر المرخص له حيث يسمح القانون للمستأجر بالحصول على رخصة البناء ويتعلق الأمر بالأعمال الضرورية للعين المؤجرة.

* الهيئة المخصص لها قطعة الأرض أو البناية، والتي يجب أن تقدم نسخة من العقد الإداري الذي ينصّ على تخصيص قطعة الأرض أو البناية.

* كما يمكن للشخص المعنوي أن يقدم ملف طلب رخصة البناء، وذلك بتقديم نسخة من القانون الأساسي .

* صاحب حق الامتياز : يحق له حسب المادة ٥ من القانون رقم ٠٢٩٧ المؤرخ في ١٩٩٧ المتضمن قانون المالية لسنة ١٩٩٨ الحصول على رخصة البناء طبقاً للتشريع الساري المفعول¹.

ثانياً: مضمون الطلب

بالإضافة إلى الوثائق التي تثبت صفة المالك التي نصّت عليها المادة ٤ من المرسوم التنفيذي رقم ١٩١ ، يشمل الملف بعض الوثائق الخاصة بالبناء والتي يتولى تقديمها طالب رخصة البناء ويتعلق الأمر بالملف الإداري، الملف المتعلق بالهندسة المعمارية والملف التقني¹.

¹ المادة ٥١ من القانون ٠٢/٩٧، المؤرخ في ٣١ ديسمبر ١٩٩٧ المتضمن قانون المالية لسنة ١٩٩٨، ج ر عدد ٨٩، سنة ١٩٩٧.

الفرع الثاني : التحقيق في طلب رخصة التجزئة

بعد إيداع ملف طلب رخصة البناء لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقع العقار في دائرة اختصاصه، يقوم هذا الأخير بإرساله إلى الجهة المختصة في التحقيق في طلب رخصة البناء للتحقيق فيه ثم تقوم هذه الأخيرة بدورها بإرسال الطلب إلى الهيئات المحددة في القانون لاستشارتها حول طلب رخصة البناء.

أولاً : مضمون التحقيق في طلب رخصة البناء

تنص المادة ٤٦ من المرسوم التنفيذي رقم ١٩١ على أنه: " يتناول تحضير الطلب مدى مطابقة مشروع البناء لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، أو في حالة انعدام ذلك، لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وأو للتعليمات المنصوص عليها تطبيقاً للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير.

وينبغي أن يراعي التحضير موقع البناية أو البنايات المبرمجة ونوعها ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام، وتناسقها مع المكان، اعتباراً لتوجيهات التعمير والخدمات الإدارية المختلفة المطبقة على الموقع المعني، وكذا التجهيزات العمومية والخاصة الموجودة أو المبرمجة.

كما يجب أن يراعي التحضير مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في ميدان الأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي وفي مجال حماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي".

تمت دراسة الملف من طرف الشباك الوحيد للبلدية، وذلك عندما يكون إصدار رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي².

وعندما يكون إصدار رخصة البناء من اختصاص الوالي أو الوزير المكلفة بالتعمير، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفقاً برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في سبع نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق وذلك في أجل الثمانية أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب، ويتم تحضير الملف من طرف الشباك الوحيد للولاية.

ثانياً : المصالح المستشارة أثناء التحقيق

تجمع المصلحة المختصة المكلفة بتحضير طلب رخصة البناء لكي تفصل باسم السلطة المختصة، الاتفاقات والآراء طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وتقوم باستشارة الشخصيات العمومية والمصالح المعنية بالمشروع والتي يجب أن تصدر رداً في أجل ثمانية أيام ابتداء من تاريخ استلام طلب إبداء الرأي، وإذا لم تصدر رداً في هذه المدة تعد كأنها أصدرت أمراً بالموافقة، وهذا بعد تذكير مدته ثمانية وأربعين ساعة بالنسبة للمشاريع الصناعية المستقبلية للجمهور والمشاريع التي تراعى فيها ضوابط الأمن بالدرجة الأولى³.

¹ المادة ٤٣ من المرسوم التنفيذي ١٩/١٥، مؤرخ في ٤ ربيع الثاني عام ١٤٣٦ الموافق ٢٥ يناير ٢٠١٥، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد ٠٧، المؤرخة في ١٢ فبراير ٢٠١٥.

² المادة ٤٨ من المرسوم التنفيذي ١٩/١٥.

³ المادة ٤٧ من المرسوم التنفيذي ١٩/١٥.

الفرع الثالث: إصدار القرار

بعد الانتهاء من دراسة الطلب والتحقيق فيه من الجهات المختصة بالتحقيق، فإنه يتعين على الإدارة أن تصدر قرارها بشأن الطلب، فقد يكون بالموافقة على الطلب إذا توفرت الشروط المطلوبة وقد يكون إصدار القرار بالرفض إذا لم تتوفر الشروط القانونية أو حالة عدم توافق الطلب لمخطط شغل الأراضي أو الأحكام العامة للتهيئة والتعمير، كما يمكن أن يكون طلب رخصة البناء محل تأجيل نتيجة اعتبارات تتعلق بتحضير المخططات العمرانية أو تغيير مرتقب في القواعد القانونية المتعلقة بالتعمير أو بداية إجراءات نزع الملكية للمنفعة العمومية¹.

أولاً: الجهة المختصة بمنح رخصة البناء

بين المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم ١٩١٥ الجهات المختصة بإصدار قرار رخصة البناء، وذلك في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي كصاحب اختصاص أصيل، بالإضافة إلى الوالي والوزير المكلف بالتعمير في حالات محددة قانوناً.

* اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم رخصة البناء باعتباره ممثلاً للبلدية، إذا كانت الأشغال والبنائات توجد في قطاع مغطى بمخطط شغل الأراضي، أما في حالة غياب مخطط شغل الأراضي فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يصدر قرار رخصة البناء باعتباره ممثلاً للدولة بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي، وهو ما نصت عليه المادة ٢٦٥ من القانون رقم ٢٩٩٠ التي جاء فيها: "تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي... ممثلاً للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي".

* اختصاص الوالي والوزير المكلف بالتعمير

استثناء على مبدأ اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار القرارات المتعلقة بإصدار قرارات التعمير اسند الاختصاص في ذلك إلى كل من الوالي والوزير المكلف بالتعمير في حالات محددة قانوناً.

طبقاً لنص المادة ٢٦٦ من القانون ٢٩٩٠ المتعلق بالتهيئة والتعمير يختص الوالي بإصدار القرار المتعلق برخصة البناء في حالات محددة تتمثل فيما يلي:

* البنائات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية.

* منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية.

* اقتطاعات الأرض والبنائات الواقعة في السواحل والأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة والأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي.

¹ عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جوسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٤، ص ١٢٨.

ولقد جاء المرسوم التنفيذي رقم ١٩١٥ المتعلق بكيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها بالجديد مقارنة بما كان في المرسوم السابق ١٧/٣١ الملغى بموجبه ، فيما يتعلق باختصاصات الوالي في إصدار قرارات التعمير، حيث أضاف في هذا الصدد حالات جديدة في نص المادة ٤ منه، ويتعلق الأمر بالمشاريع التالية:

* التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة محلية.

* مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكانها 20 وحدة سكنية ويقل عن ٦٠ وحدة سكنية.

ويختص الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخصة البناء، كلما تعلق الأمر بالمشاريع ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية وذلك بعد أخذ رأي الوالي أو الولاية المعنيين.

ثانيا: تبليغ قرار منح رخصة البناء

طبقا لنص المادة ٥ من المرسوم التنفيذي رقم ١٩١٥ تبلغ السلطة المختصة المقرر المتعلق بطلب رخصة البناء مرفقا بنسخة من الملف إلى صاحب الطلب وإلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، كما توضع نسخة من هذا القرار تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي، وهذا بغية الاطلاع على الوثائق البيانية لملف الطالب وتحفظ السلطة التي سلمت رخصة البناء بنسخة واحدة من المقرر.

ويتم الحفاظ على نسخة المقرر الملصقة بمقر المجلس الشعبي البلدي لمدة سنة وشهر واحد، ذلك حتى يتسنى لكل شخص معني بالاطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب وذلك إلى غاية انقضاء هذه المدة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن رخصة البناء تعتبر لاغية إذا لم يستكمل البناء في الأجل المحددة في القرار المتضمن رخصة البناء، وهو ما تؤكدته المادة ٢٦ من القانون رقم ١٥٠^١، التي جاء فيها: "تصبح رخصة البناء غير صالحة إذا لم يشرع في البناء في أجل سنة ابتداء من تاريخ تسليمها"، وأنه يصبح تقديم طلب جديد لرخصة البناء إجباريا ولكن دون إتباع نفس الإجراءات إلا في حالة تطور إجراءات التهيئة والتعمير وتوجيهها باتجاه مخالف لهذا التجديد.

المبحث الثاني: علاقة رخصة البناء بالنظام العام العمراني

يلاحظ من خلال ما سبق أن قانون العمران يخضع تحضير وتسليم رخصة البناء إلى مقاييس متعلقة بالحفاظ على النظام العام العمراني، فقد تم تكريس علاقة رخصة البناء بالنظام العام بشكل واضح من خلال قانون ٢٩٩ ومراسمه التنفيذية التي بينت المعادلة بين هذه الرخصة وحماية النظام العام.

وستتناول في هذا المبحث مفهوم النظام العام العمراني (المطلب الأول)، ومدى تجسيد فكرة النظام العام العمراني في قوانين التهيئة والتعمير (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم النظام العام العمراني

يعتبر النظام العام العمراني عنصرا من عناصر النظام العام بمفهومه التقليدي الذي يعني مجموعة من القواعد التي تهدف الدولة من ورائها إلى تحقيق المصلحة العامة العمرانية، ولتحديد هذا المفهوم بمعنى أوضح سنتطرق لتعريف النظام العام العمراني (الفرع الأول)، ثم مجالات النظام العام العمراني (الفرع الثاني).

^١ - القانون ١٥/٠٨، مؤرخ في ١٤ رجب ١٤٢٩، الموافق ٢٠ يوليو ٢٠٠٨، يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، ج ر عدد ٤٤، المؤرخة في ٠٣ أوت ٢٠٠٨.

الفرع الأول: تعريف النظام العام العمراني

يقصد بقواعد النظام العام في مجال التعمير مجموعة القواعد التي تعتبر قيودا على الحق في بناء سكن حيث يجب ترشيد استعمال المساحات العقارية للبناء وألا يكون ذلك على حساب النشاطات الفلاحية والمساحات الحساسة والمواقع والمناظر ومن هذا القبيل اشترط القانون الإطار للعمران في الجزائر القانون^١ ٢٩٩ المعدل والمتمم بالقانون^٢ ٤٠٥ المؤرخ في ١ أوت ٢٠٠٠ المتعلق بالتهيئة والتعمير^٣، ألا يكون ضارا بالاقتصاد الحضري وأن لا يخل بالتوازنات البيئية، وأن تكون متلائمة مع حماية المعالم الأثرية والتاريخية والثقافية، وأن يكون غير معرض للكوارث الطبيعية طبقا لنص المادة^٤ المعدلة والمتممة^٥.

وعليه فإن النظام العام في مجال التعمير وكغيره من الميادين الأخرى يمثل مجموعة من القيود والتوجهات، ومن ثم فإن انتهاك هذه قواعد يولد المسؤولية الجزائية للمخالفين باعتبارها جرائم يعاقب عليها بنص خاص ولاعتبارها قواعد قانونية من النظام العام وجوهرية مقترنة بجزاء ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها ولأنها تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية تعلوا على المصالح الفردية^٦.

الفرع الثاني: مجالات النظام العام العمراني

بالإضافة إلى الأبعاد التقليدية للنظام العام والمتمثلة في أساسا في المحافظة على الأمن العام والصحة العمومية، فإنه ومن خلال تفحص نصوص قوانين التعمير يمكن استخلاص أهم العناصر، والأهداف المرتبطة أساسا بالنظام العام العمراني، والتي لا يمكن حصرها نظرا لاتساع مفهوم النظام العام العمراني فيما يلي:

١- النظام العام الجمالي: حيث يجب أن تسعى كل عملية تجديد عمراني إلى جمال الإطار المبني وتحسين راحة المستعملين وكذا مطابقته للمعايير العمرانية السارية^٧، وكذا أن يؤخذ في الحسبان الانسجام المعماري والعمراني والطابع الجمالي بالنسبة للمجموعة العقارية الأصلية عند تصميم البناية أو البنايات التي تكون موضوع عملية توسيع مشروع عقاري^٨، لأنه من أهم أهداف قواعد التهيئة والتعمير المحافظة على المظهر الجمالي للشوارع والتنظيم والتنسيق في الأحياء.

٢- النظام العام البيئي: حيث نصّت المادة^٩ ٠ من القانون^{١٠} ٢٩٩ المتعلق بالتهيئة والتعمير على أن هذا القانون يهدف هو الآخر إلى إصدار القواعد العامة التي تهدف إلى تنظيم إنتاج الأراضي للتعمير، وتكوين و تعمير المباني في إطار تسيير مقتصد للأراضي والتوازن بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة والمحافظة على البيئة والأوساط الطبيعية.

٣- النظام العام الثقافي والحضاري: ويتمثل في الحفاظ على الطابع التاريخ الذي يعكس الخصوصية الحضارية للمجتمع، وهذا ما أكدته مواد قانون التهيئة والتعمير ومرسومه التنفيذي^{١١} ١٩١.

^١ - القانون رقم ٠٥/٠٤ المؤرخ في ٢٧ جمادى الثانية عام ١٤٢٥ الموافق ١٤ غشت ٢٠٠٤، المعدل والمتمم للقانون ٢٩/٩٠ المتضمن قانون التهيئة والتعمير.

^٢ - عليان بوزيان، النظام العام العمراني في ظل قانون الترقية العقارية 04/11، مداخلة مقدمة للمشاركة في الملتقى الوطني حول الترقية العقارية، واقع وأفاق، يومي ٢٧ و٢٨ فيفري ٢٠١٢، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة.

^٣ - Projet de glossaire de l'urbanisme, assises nationales de l'urbanisme, direction de l'urbanisme, direction générale de l'urbanisme et de l'architecteur, ministre de l'habitat de de l'urbanisme, juin, 2001, p 04.

^٤ - المادة ٠٨ من القانون ٠٤/١١، مؤرخ في ١٤ ربيع الأول ١٤٣٢، الموافق ١٧ فبراير ٢٠١١، يحدد القواعد التي تنظم نشاطات الترقية العقارية، ج ر عدد ١٤، المؤرخة ٠٦ مارس ٢٠١١.

^٥ - المادة ١٠ من القانون ٠٤/١١.

وبالرجوع للمادة ٠٧ من المرسوم التنفيذي رقم ١٧/٩^١، نجد أنها نصت على أنه: " إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تخل بالمحافظة على المكان أو بإصلاحه أو كذا بالآثار التاريخية يمكن رفض رخصة البناء أو تقييد منحها باحترام الأحكام الخاصة حسب الشروط التي نص عليها التشريع والتنظيم المطبقين".

أما المادة ٠٢ من القانون رقم ٠٩٠ فنصت على أنه: " لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية".

٤_ السكنية العامة والطمأنينة: يمكن القول هنا أنه من بين الاعتبارات التي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند أي عملية عمرانية المحافظة طمأنينة السكان وهدوء المكان، حيث أكدت المادة ٠١ من المرسوم التنفيذي ١٧/٩ على أنه يمكن رفض منح رخصة البناء لسكن في حالات محددة حددتها المادة نظرا لمتطلبات الحفاظ على الأمن والسكنية والطمأنينة.

المطلب الثاني: إعمال فكرة النظام العام في قانون التهيئة والتعمير

يقوم قانون التهيئة والتعمير على فكرة مؤداها أن البناء والتصرف في الملكية العقارية يعد مظهرا وشكلا لحق الملكية المكرس دستورا، ومن ثمة فإن القيود التي ترد على هذا الحق هي تلك الناجمة والنتيجة عن ضرورات المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام العمراني، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال دراسة أهمية قانون التهيئة والتعمير في حماية النظام العام العمراني (الفرع الأول)، وبالخصوص إلى دور رخصة البناء كأهم الآليات لحماية النظام العام العمراني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهمية قانون التهيئة والتعمير في حماية النظام العام العمراني

يرتبط موضوع التهيئة والتعمير بموضوع قانوني هام هو الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، حيث تظهر أهميته خاصة بالنظر لتعلقه واتصاله بحق وحرية المالك أو الحائز في استعمال الأرض المملوكة أو الحائز لها ومن جهة أخرى لاتصاله بالنظام العام العمراني بكل أبعاده والمحافظة عليه، باعتباره شرطا ضروريا ولزاما لإجراء كل ما يتصل بعمليات البناء، وهذا ما جعل الدولة تتمثل في هيئات الضبط الإداري تتدخل في مجال البناء والتعمير لتنظيم كل الممارسات للحقوق والنشاطات ذات الصلة بالتهيئة والتعمير وذلك من خلال القانون ٢٩٩ المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي من خلاله تبنى المشرع توجه جديد للتحكم أكثر في قواعد التهيئة والتعمير ووضع حد للبناء الفوضوي والاستعمال اللاعقلاني للأراضي².

وعلى هذا الأساس كان لا بد من تنظيم حركة العمران من خلال التوفيق بين الحق في ممارسة مختلف الأنشطة المتعلقة بالتعمير والمصلحة الخاصة كحق مضمون، والنظام العام العمراني الذي يقتضي المحافظة على النظام العام، وكذا ضرورة مراعاة التنسيق العام في التعمير والمظهر الجمالي للمدينة³.

^١ المرسوم التنفيذي رقم ١٧٥/٩١، مؤرخ في ١٤ ذي القعدة عام ١٤١١ الموافق ٢٨ مايو ١٩٩١، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء.

^٢ ليلي رزوقي وعمر حمدي باشا، المنازعات العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، دار هومة، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٣٤٦.

^٣ عزري الزين، تنظيم النشاط العمراني، تشريعا وقضاء في الجزائر، مداخلة مقدمة للمشاركة في الملتقى الدولي حول التسيير العقاري، يوم ١٠ و ١١ جوان ٢٠٠٨، وزارة السكن والعمران.

وباعتبار أن الضبط الإداري إجمالاً ومنه العمراني يتميز بالانفراد فإن السلطة المختصة تمارسه من خلال إصدار القرارات الإدارية سواء في الحالة العادية التي تتخذ فيها هذه القرارات صور الرخص والشهادات العمرانية، أو قرارات إدارية بالهدم في حال الاستعجال لمواجهة وضعية البناء التي تهدد حياة الأفراد.

إن الملاحظة الدقيقة لقواعد العمران تبرز أنها قواعد ردعية كفيلة بأن تحقق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد من خلال مختلف أعمال البناء وبين المصلحة العامة العمرانية بمقتضياتها، ويكمن دور الإدارة في التدخل لتحقيق ذلك من خلال فرض تراخيص إدارية تحترم قواعد العمران وهي القرارات المتعلقة بالبناء أو الهدم أو التجزئة أو غيرها، وإذا كان المشرع قد أخضع جميع الأنشطة العمرانية لضرورة الحصول على تراخيص أو شهادات إدارية فإن من حق الأفراد الحصول على القرارات المتعلقة بها وعلى الإدارة أن تقوم بواجبها اتجاه مختلف الطلبات في هذا الشأن وعلى اعتبار أن إفادة المالكين من مختلف التراخيص والشهادات الإدارية من عدمه فيه تأثير على مصالحهم الخاصة مما يجعل الإدارة ملزمة باحترام كافة الإجراءات الخاصة بإصدار هذه القرارات تحقيقاً للموازنة بين المصلحة الخاصة للأفراد والمصلحة العامة العمرانية¹.

فلههدف من قواعد التعمير هو حماية المنافع والمصالح العامة، ليكون التوسع العمراني في الإتجاه المناسب ودون التضحية بالمناطق الخضراء ومع تشجيع طرق العمارة البيئية.

وقد نصّ القانون 29/90 أيضاً على شهادات ورخص مسبقة أهمها رخصة البناء والتي تمكن الإدارة من الاضطلاع بمهمتها الرقابية وكذا الإشراف والتوجيه والإعلام بالوضعيات القانونية والإدارية للعقارات المعنية، كما أنه لا بد من الحصول عليها قبل الشروع في أي بناء أو إحداث تغيير أو هدمه، وضبطت إجراءاتها وكيفية الحصول عليها بالمرسوم التنفيذي ١٧/٨١ المحدد لكيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، والملغى بموجب المرسوم التنفيذي ١٩١٥ والذي يتضمن كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها.

وبالموازاة مع ذلك فقد فرضت الحكومة الجزائرية جملة من القيود على تشييد البناء، حيث أن أي بناء في محيط عمراني أو منطقة عمرانية جديدة يجب أن يستجيب لمجموعة من المقاييس والقواعد التقنية المحددة مسبقاً من قبل المشرع مضبوطة بقواعد تنظيمية، وفي ذات الإطار فإن أي توسع في التجمعات السكنية أو إنشاء المدن الجديدة يكون وفقاً لمخططات تقنية تسهر عليها الجهات الإدارية، وهذا للمحافظة على المحيط وعناصره الطبيعية ومن أجل مكافحة البناء الفوضوي، وما يصاحبه من أخطار ومن أجل تحسين الوجه الجمالي للمدن والتجمعات السكنية الحضرية.

الفرع الثاني: دور رخصة البناء في المحافظة على النظام العام العمراني

إن فرض نظام التراخيص في عمليات البناء يهدف أساساً إلى التحقق من عدم التعارض بين المباني المزمع إقامتها ومتطلبات المصلحة العامة التي ينظمها قانون التهيئة والتعمير، لاسيما نظام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، فقد تدخل المشرع الجزائري بوضع قواعد قانونية عامة وتفصيلية تنظم مجال تدخل كل من السلطة الإدارية ومالكي العقارات في مجال إقامة وتشييد البناء وذلك عبر أداة رخصة البناء بغرض ضبط وفرض سياسات

¹ - عزري الزين، دور القاضي في منازعات تراخيص البناء والهدم، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات المتعلقة بالتعمير، منشورات الساحل، الج ١، زائر، ٢٠٠٨، ص ٢٥.

معينة متناسقة للبناء والتعمير، والتي أوضحت من الوسائل الرئيسية لاحترام قواعد التنظيم العمراني والمحافظة على الطابع الجمالي والحضاري للهدن ومنعا للهدايات الفوضوية والعشوائية التي تؤثر في رونق الجمالي والجانب الصحي والاجتماعي للتجمعات السكنية¹.

فالهدف من وراء إصدار القرار المتعلق برخصة البناء فرض الرقابة القبلية على كل عملية إنجاز بناء جديد أو إدخال تعديلات على بناية قديمة طبقا لقواعد وأدوات التعمير ما عدا تلك المحمية بسرية الدفاع، حيث تسمح رخصة البناء للسلطات الإدارية بفرض سيطرتها على احترام ضوابط وقواعد البناء، والقواعد الصحية وغيرها من على الراغبين في تشييد مباني فوق أراضيهم، أو ترميم أو إصلاح البنايات القائمة ومن ثمة مراقبة التطور العمراني وتجنب البناء العشوائية التي تعتبر من أهم الظواهر التي تهدد المدن والقرى.

وتساهم رخصة البناء بشكل إيجابي في حماية البيئة من انعكاسات التوسع العمراني من خلال تقييد مشاريع البناء بمعطيات بيئية خاصة ومن خلال تقييد إجراءات الحصول على الرخصة بدراسات بيئية مسبقة²، وذلك من خلال إرفاق ملف رخصة البناء بمذكرة تبين نوع المواد السائلة، الصلبة والغازية المضرة بالصحة العمومية بالنسبة للبيانات ذات الاستعمال الصناعي وكذلك دراسة مدى التأثير في البيئة بهدف معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة والغير مباشرة للمشاريع على التوازن البيئي.

وبالرجوع للمادة ٠٢ من المرسوم التنفيذي ١٧/٩١ المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء نجد أنها أكدت أنه إذا كانت البنايات من طبيعتها أن تمس بالسلامة أو الأمن العمومي من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها يمكن رفض منح رخصة البناء من أجل البناء أو منحه شريطة احترام البيئة والإنسان والمحيط الذي يعيش فيه³.

ومن هنا نصل أن المشرع الجزائري على رخصة البناء كآلية للرقابة المسبقة فلا يجوز القيام بأعمال البناء أو التعديل أو التغيير بدون الحصول عليها، كما تشدد المشرع في إجراءات منحها كدراسة الملف من الجهة المختصة ومنحها بوجود توفر الشروط المحددة في القانون، بالإضافة إلى منح السلطة التقديرية للهيئات المختصة لمنح أو رفض منحها لمن طلبها في حالة عدم توفر الشروط التقنية والقانونية المطلوبة فكل هذه القيود المذكورة لمنح رخصة البناء تدل على أن لها بعدا مرتبط بالأساس بحماية النظام العام العمراني.

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة الموجزة نصل إلى أن هناك ارتباط وثيق بين رخصة البناء كآلية للرقابة وأهميتها في الحفاظ على العقار باعتبار له وزن في الاقتصاد الوطني و الاجتماعي والحفاظ على الجانب الفني والجمالي للبنايات، حيث لا يمكن إنكار الدور الذي تلعبه رخصة البناء باعتبارها من أبرز الرخص العمرانية في مجال التنظيم العمراني والتوفيق بين حرية التصرف في الملكية العقارية والمحافظة على المصلحة العامة العمرانية بمختلف أبعادها، و عليه نقترح ما يلي :

¹ _ مباركي ميلود، التدابير الوقائية والردعية للأعمال المخالفة لقواعد منح رخص البناء، مداخلة مقدمة للمشاركة في الملتقى الوطني الأول المنظم من طرف مخبر القانون العقاري والبيئة حول تأثير الرخص العمرانية على البيئة، يومي ١٥ و ١٦ ماي ٢٠١٣، جامعة مستغانم.

² _ بناصر يوسف، رخصة البناء وحماية البيئة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية، العدد ٠٠، جامعة الجزائر، ١٩٩٣، ص ٨٣٣.

³ _ الأمر الذي أكدته المادة ٠٥ من نفس المرسوم التنفيذي ١٧٥/٩١ الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

- ١ - رفع الإجراءات البيروقراطية الموجودة على ارض الواقع في الحصول عليها من أجل مراقبة أكثر جدية و فعالية للبناءات الموجودة في كل منطقة من البلديات الوطنية
- ٢ - تقليص آجال الحصول على رخصة البناء من أجل تسهيل انطلاق المشاريع الاستثمارية العالقة بسببها .
- ٣ - تفعيل الرقابة البعدية للبناء من أجل مراقبة مدى احترام صاحبها لما جاء في مخططات البناء حتى لا يتم تشويه النظام العام الجمالي للمدن .
- ٤ - تفعيل دور شرطة العمران و حماية البيئة في مراقبة البناءات الفوضوية التي تتم دون الحصول على رخصة البناء و التي تشوه النظام العام الجمالي، وتتعدى على المناطق المحميّة و مناطق التوسّع السياحي .

قائمة المصادر والمراجع:

- ١ - بناصر يوسف / رخصة البناء وحماية البيئة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية، العدد ٥، جامعة الجزائر، ١٩٩٣ .
- ٢ - عزري الزّين / النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، جوان، ٢٠٠٥ .
- ٣ - عزري الزّين / تنظيم النشاط العمراني، تشريعا وقضاء في الجزائر، مداخلة مقدمة للمشاركة في المنتدى الدولي حول التسيير العقاري، يومي ١٠ و ١١ جوان ٢٠٠٥، وزارة السكن والعمران .
- ٤ - عزري الزّين / دور القاضي في منازعات تراخيص البناء والهدم، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات المتعلقة بالتعمير، منشورات الساحل، الجزائر، ٢٠٠٥ .
- ٥ - عيسى مهزول / صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٠ .
- ٦ - عليان بوزيان / النظام العام العمراني في ظل قانون الترقية العقارية 04/11، مداخلة مقدمة للمشاركة في المنتدى الوطني حول الترقية العقارية، واقع وأفاق، يومي ٢٧ و ٢٨ فيفري ٢٠١١، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة .
- ٧ - مباركي ميلود / التدابير الوقائية والردعية للأعمال المخالفة لقواعد منح رخص البناء، مداخلة مقدمة للمشاركة في المنتدى الوطني الأول المنظم من طرف مخبر القانون العقاري والبيئة حول تأثير الرخص العمرانية على البيئة، يومي ١٥ و ١٦ ماي ٢٠١١، جامعة مستغانم .
- ٨ - ليلي رزوقي وعمر حمدي باشا / المنازعات العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، دار هومة، الجزائر، ٢٠١١ .
- ٩ - القانون ٢٩٩ المؤرخ في ٠١ ديسمبر ١٩٩٩ المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد ٥٢، سنة ١٩٩٩ .
- ١٠ - القانون ٢٩٧ المؤرخ في ٣١ ديسمبر ١٩٩٩ المتضمن قانون المالية لسنة ١٩٩٩، ج ر عدد ٨٩، سنة ١٩٩٩ .
- ١١ - القانون ١٥٨ المؤرخ في ١٤ رجب ١٤٢٢، الموافق ٢ يوليو ٢٠٠٥، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر عدد ٤٤، المؤرخة في ٠٣ أوك ٢٠٠٥ .

١٢ - القانون ٠٤١، مؤرخ في ١٤ ربيع الأول ١٤٣١، الموافق ١٧ فبراير ٢٠١٠، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر عدد ١، المؤرخة ٠٦ مارس ٢٠١٠.

١٣ - القانون رقم ٠٩٠ المؤرخ في ٢٧ جمادى الثانية عام ١٤٢٢ الموافق ١٤ غشت ٢٠٠٠، المعدل والمتمم للقانون ٢٩٩ المتضمن قانون التهيئة والتعمير.

١٤ - المرسوم التنفيذي ١٩١٥، مؤرخ في ٤ ربيع الثاني عام ١٤٣٣ الموافق ٢٥ يناير ٢٠١١، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد ٠٧، المؤرخة في ١٢ فبراير ٢٠١١.

١٥ - المرسوم التنفيذي رقم ١٧٩١، مؤرخ في ١ ذي القعدة عام ١٤٤١ الموافق ٢٨ مايو ١٩٩٩، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء

١٦ - Projet de glossaire de l'urbanisme, assises nationales de l'urbanisme, direction de l'urbanisme, direction générale de l'urbanisme et de l'architecteur, ministre de l'habitat de de l'urbanisme, juin, 2001.