

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة -



كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

دور الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: قانون إداري .

تحت اشراف:

أنا الدكتور تبون عبد الكريم

إعداد الطالب:

أنا بونسيصة عبد القادر

لجنة المناقشة

رئيسا	طيطوس فتحي أستاذ محاضر قسم أ	الدكتور:
مشرفا ومقررا	تبون عبد الكريم أستاذ محاضر قسم أ	الدكتور:
مناقشا	فليح كمال محمد عبد المجيد أستاذ محاضر قسم ب	الدكتور:

الموسم الجامعي

2020-2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

قال تعالى ﴿ وَمَنْ يَشْكُرْ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ ۗ وَمَنْ كَفَرَ فَإِنَّ اللَّهَ غَنِيٌّ حَمِيدٌ ﴾ ﴿١٣﴾ (لقمان 12)

احمد الله تعالى كثيرا طيبا مباركا ملئ السموات والأرض على ما أكرمني به من إتمام
هذه الدراسة

إلى من وضع المولى سبحانه وتعالى الجنة تحت قدميها ووقرها في كتابه العزيز... (أمي
الحبيبة)

إلى خالد الذكر الذي وفاته المنية وكان خير مثال لرب الأسرة، والذي لم يتهاون يوم في
توفير سبيل الخير والسعادة لي.. (أبي الموقر)

وإلى كل من عرفتهم في السراء والضراء جزأهم وجزاكم الله خيرا وشكرا.

شكر وعرفان

الحمد لله نستعينه ونشكره ونهتدي به، الذي يسر لنا أمرنا وهون علينا الصعب حتى

إنهاء هذا العمل.

فالحمد لله يليق بكماله وثناء يليق بعظمته وأصلي وأسلم على خير خلقه محمد عليه

أفضل الصلاة وأزكى التسليم.

أتوجه بجزيل شكري وامتناني إلى الأستاذ المشرف الدكتور: تبون عبد الكريم جزاه

الله خيرا

على ما قدمه لنا من تعليمات وتوجيهات ساهمت في إثراء موضوع دراستنا ولم يبخل

عليا بأي شيء حتى تكون هاته المذكرة في المستوى

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى كل يد كريمة أمدتنا بالعون وجميع من ساهم

من قريب أو من بعيد ولو كان بحرف واحد لرفع معنوياتنا ولم يبخل علينا

بالنصيحة والتوجيه وكل من أعاننا ولو بكلمة طيبة.

المقدمة

استراتيجية عملية البناء نظام معماري فني وتاريخي له من الأهمية النافذة في حياة الإنسان، وهو أول حركة حضارية وديموقراطية عرفها الإنسان في تاريخه، و يمثل أول حركة احتكاك مادي بشري مع الطبيعة التي يعيش فيها من حيث تكيفه معها وفق قانون الطبيعة .

ويعتبر موضوع البناء الوسيلة الطبيعية والمادية الأولى التي من خلالها وفر الإنسان لنفسه مجال الاستقرار و الحماية والأمن عبر الزمن في تفاعله مع البيئة التي يعيش فيها.¹

لذا أولت كل التشريعات في العالم والمواثيق الدولية والإقليمية والإعلانات العالمية الأهمية البالغة لحق الملكية الخاصة والعمل على حمايتها من كل التقييد أو التعدي منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في: 1948/12/10 الذي كرس مبدأ ضمان الملكية الخاصة وحرية التملك باعتباره حقا أساسيا، وأنه من الحقوق الطبيعية للإنسان كالحرية تماما، وهذا بموجب المادة 17 التي تنص على حقوق الإنسان «لكل فرد حق في التملك، بمفرده أو بالاشتراك مع غيره، لا يجوز تجريد أحد من ملكه تعسفا»²

وعليه ومن خلال الفقرة الأولى من المادة المذكور أعلاه يمكن القول أن حق الملكية الخاصة هي من الحقوق المقدسة والتي لا يمكن المساس بها، ولا يجوز نزع الملكية من أحد إلا إذا اقتضت المصلحة العامة اقتضاء صريحا، وفي هذه الحالة يمكن أن تنزع منه ملكيته ولكن مع تقديم تعويض كافي، وهذا تطبيقا للفقرة الثانية من المادة 17 الصادرة في 1948/12/10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

في خضم التطور العمراني والحضري الذي عرفته المجتمعات البشرية على مر السنين بنسب متفاوتة كان الضبط الإداري حاضرا، فالعلاقة بين النشاط الضبطي والتعمير قديمة المدينة ووجودها،

¹ موسى محمد ، دور الضبط الإداري في مجال البناء و التعمير واليات تطبيقه في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2018-2019 ، ص 1.

² حقوق الإنسان مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول، الأمم المتحدة، نيويورك، 1993، ص 36.

ومرتبطة بظهور بعض القرارات التنظيمية التي تهم المادة العمرانية داخل التجمعات العمرانية الحضرية الأولى، غير أن تلك القرارات الضبطية في الحقيقة لم تكن لتجاوز بعض المسائل العمرانية البسيطة في إطار تنظيم الحياة الاجتماعية ككل، ولقد تطورت هذه العلاقة بين الضبط والتعمير وتبلورت ملاحظاتها أكثر في ظل إشكال الأنظمة السياسية لتتبلور مع ظهور الدولة في مفهومها الحديث.

فالضبط الإداري في ميدان التعمير والبناء ضرورة أفرزها سعي السلطة إلى إيجاد جملة من القواعد القادرة على تقييد نشاطات الأفراد داخل التجمعات العمرانية التي تشكل نواة المجتمع خاصة في ظل تطور حجم التجمعات العمرانية وتزايد عدد المدن واتساع رقعتها.

وظهرت الحاجة عندئذ ماسة وأكددة إلى ضرورة إيجاد ضوابط تحد من الحريات والنشاطات الفردية العمرانية التي غالبا ما اتسمت بالعشوائية وإيثار المصالح الشخصية وتناسي المصلحة العامة للجماعة، لذا تستوجب عملية إبراز أهمية وظيفة الضبط الإداري في البداية تحديد مدلول مصطلح "الضبط الإداري".

تفيد عبارة "الضبط" لغة الدقة والحزم في الأمور، فيقال ضبط ضبطا وضابطة وضبط الشيء أي حفظه بالحزم ورجل ضابط أي حازم،³ كما تفيد لفظة "الضبط" أيضا معنى القهر، فيقال ضبطه ضبطا وضابطة لزمه قهره وقوي عليه وحفظه حفظا بليغا والضبط حبس الشيء، أما قوله الضبط الإداري فذلك نسبة إلى السلطة الإدارية التي تقوم بوظيفة الضبط ذاتها أيا كان الأسلوب المتبع فيها مركزية كانت أو لا مركزية، على أن أهمية الضبط الإداري لا تبرز إلا بربطه بمعناه الاصطلاحي والذي يعطيه بعده الحقيقي.

ولم يتعرض المشرع الجزائري لوضع تعريف محدد لماهية الضبط الإداري، وإنما اكتفى ببيان هدفه وهو المحافظة على النظام العام في المجتمع وقد اجتهد رجال الفقه العربي والأوروبي لوضع تعريف محدد

³ قاموس لسان العرب، لابن منظور، الجزء التاسع، الدار المصرية للتأليف والترجمة، القاهرة، ط ب ر، ص 214.

للضبط الإداري، ولكن تباينت واحتلقت تعريفاتها تبعاً لاختلافهم في طبيعة الضبط الإداري ذاته وتحديد أهدافه التقليدية ومدى التوسع فيها.

يتجه المفهوم الموضوعي للضبط الإداري إلى مظاهر النشاط الضبطي،⁴ وبالتالي يمكن أن يعرف الضبط الإداري على أنه جملة الصلاحيات والسلطات المخولة للهيئات الإدارية بهدف فرض النظام العامة وصيانتها داخل المجتمع والتي تميزها لها اللجوء إلى مختلف الوسائل والإجراءات لغاية تحقيق أهدافها الضبطية.

بعد التعرض إلى مصطلح "الضبط الإداري" نحاول إبراز مدلول "التعمير"، حيث يفيد لفظ "التعمير" لغة السكن والإقامة بالمكان والاستقرار به، فيقال عمر عمراً المنزل بأهله كان مسكوناً والدار بناها، ويقال عمر عموراً وعمارة وعمرانا الرجل بيته لزمه والعمران من الناحية اللغوية مشتق من كلمة لاتينية (URBS) والتي تعني المدينة، فلفظة urbanisme تحيل إلى العلم الذي يهتم بدراسة التقنيات الكفيلة بضمان التوزيع المتوازن للأنشطة البشرية المختلفة على المجال العمراني، فهي كلمة حديثة العهد، غير أن العمران كفن وأسلوب لبناء المدن له جذوره التاريخية.⁵

عرف العمران بمفهومه المعاصر نقطة انطلاقاً مع الثورة الفرنسية، حيث عرفت أوروبا الغربية حركة تمدن على نطاق واسع، الأمر الذي ساعد على استقطاب يد عاملة من البوادي، فظهرت عدة مساكن وأحياء كتجمعات سكنية تستقر فيها، حيث أصبحت تشكل تلك الأحياء نواة لتجمعات سكنية ضخمة، مما دفع السلطات العمومية لدول أوروبا الغربية إلى التفكير في ضرورة تنظيم المدن، كما أن الحريين العالميتين الأولى والثانية كانتا فرصتين للسلطات، الإدارية المختصة بقطاع التعمير

⁴ محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ط 3، 1980، ص 07.

⁵ أحمد مالكي، "التدخل العمومي في ميدان التعمير"، بحث لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة (المغرب)، 2007-2008، ص ص 1، 2.

لبلورة الإطار القانوني والمؤسسي على أسس حديثة كما وردت في مؤتمر أثينا حول التعمير سنة 1933.⁶

ويربط العلاقة بين مصطلحي الضبط الإداري والتعمير والبناء، يمكن أن يعرف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير بكونه «نشاط إداري ينطوي على تقييد الحريات الفردية لغاية صيانة النظام العام من كل تهديد وإخلال من جهة، وهو ما يجيز للجهة الإدارية اتخاذ مختلف الإجراءات والأساليب الضرورية الكفيلة بضمان تحقيق الغايات المنشودة من النشاط الضبطي العمراني»، لذا يتسم الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير بازدواجية بعده، فهو ضبط وقائي وتنظيمي حيث يهدف بالدرجة الأولى إلى صيانة النظام العام في مفهومه الواسع و المتطور داخل التجمعات العمرانية ضد كل إخلال، ومن جهة ثانية تنظيم عملية التوسع السكاني على المجال العمراني بهدف تلافي كل الآثار السلبية التي قد تنشأ عن التوسع العمراني الفوضوي على حساب بعض المناطق ذات الخصوصيات المميزة.

ونظرا للأهمية التي عرفها قطاع البناء والتعمير في بلادنا كأداة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية فقد خص المشرع وحدات أو أجهزة تتولى حماية المجال العمراني والتي تمارس صلاحياتها بالتنسيق مع المصالح المعنية وهي السلطات المحلية المؤهلة قانونيا في هذا المجال كالبلدية، والولاية والدائرة التي تمارس نشاطها ووظيفتها بناء على المحاضر المحررة من قبل الأجهزة المختصة وهي شرطة من أجل حماية العمران والبيئة.

مكن المشرع الجزائري السلطة الإدارية والمتمثلة في هيئة الضبط الإداري بمجموعة من التقنيات العملية والفنية تحت تصرفاتها في إطار ممارسة الرقابة على الأنشطة العمرانية، وهذا يندرج في سياسة

⁶ أحمد مالكي، المرجع السابق، ص 2.

الدولة في المحافظة على التناسق، الانسجام للمباني في نسق جمالي لائق يتماشى مع المتطلبات الاجتماعية والتطورات العالمية وهو ما يعرف بنظام العام الجمالي المنصوص عليه قانوناً.⁷

حيث تظهر عملياً لهذه التقنيات التي تدخل في إطار الرقابة المسبقة والتي تفرضها الإدارة في متابعتها للأنشطة العمرانية من خلال إعداد للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذا مخطط شغل الأراضي كعملية إدارية تقنية، وقانونية تدخل ضمن أنشطة الدولة وهيئاتها المتخصصة في إعداد هذه البرامج الوطنية بقوة القانون ضمن السياسة العامة للدولة في تسيير الشؤون الإدارية والتي تعتبر الأدوات التقنية والقانونية في رسم خريطة المنظومة العملية في متابعة ومراقبة الأنشطة العمرانية على مختلف أنواعها وأصنافها والتي منها تنطلق عملية التحكم في إعداد الرخص والشهادات الإدارية والقرارات التنظيمية المتعلقة بالبناء والتعمير سواء لصالح الأفراد، أو تدخل ضمن استثمار الدولة في انجاز البنية التحتية بكل أشكالها الفنية.

لقد أصبح الضبط الإداري في الدول الحديثة أمراً ضرورياً ولازماً بدون الحاجة إلى تأكيده، وبسبب إزاء اختلاف أسلوبه، وسائله وأهدافه من مجتمع إلى آخر حسب الظروف والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وغيرها،

ولإيجاد الحل للنقائص التي عرفها مجال البناء والتعمير، كان لابد من الإجابة على الإشكالية

التالية:

ما هي الآليات التي شرعها المشرع الجزائري في الجزائر؟

⁷ النظام العام الجمالي والنظام العام الاقتصادي، المجلة القانونية التونسية، 2008، ص ص 90-91.

وفي سبيل الإجابة على هذه الإشكالية لابد أولا من إيجاد حلولاً لهذه التساؤلات:

1. مفهوم الضبط الإداري وما هي أهدافه؟
2. ما هي الأجهزة أو الهيئات المكلفة بالضبط الإداري لأجل الحفاظ على النظام العام في مجال البناء والتعمير؟
3. ما هي السبل والوسائل التي تنتهجها أو تستعملها هذه الهيئات حتى يكون فاعلا وفعالاً؟ وما هي الأدوات التي اعتمدت عليها في ذلك؟

لذلك تم الاعتماد في مناقشتنا لهذا الموضوع على المنهج الوصفي الذي اهتم بالحقائق العلمية ووصفها على حالها وتفسيرها، وعلى المنهج التحليلي الذي ركز على عرض المشكلة ودراستها من جانبها القانوني والفني، مع التطرق إلى موقف الفقه والقضاء من هذا الموضوع وتقييمه من حيث تدخله في معالجة الملفات المتعلقة بتدخل سلطة الضبط الإداري في المجال البناء والتعمير.

وتأسيساً على ما تقدم فإن محاولة الإجابة على الإشكالية المطروحة تتطلب تقسيم الموضوع إلى فصلين، وعليه تناولنا الإطار المفاهيمي للضبط الإداري وخصائصه وأهدافه في مجال البناء والتعمير في الجزائر (الفصل الأول)، والقواعد العامة للضبط الإداري في مجال البناء والتعمير (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

رعى الدستور الجزائري كل من الحقوق والحريات الفردية، وألزم حماية الملكية العامة والخاصة، وجعلها مضمونة لا يجوز المساس بها أو فرض قيود عليها إلا بموجب القانون، أو عن طريق تدخل القضاء، وكما لا يجوز نزع هذه الملكية إلا لفائدة عامة ومقابل تعويض عادل ومنصف.

وعليه أصبح الحديث في مجال البناء والتعمير، والفوضى الذي يعيشه يفرض نفسه في الوقت الحاضر خاصة مع تزايد اختراق أحكام العمران ومقاييس البناء، الأمر الذي دفع إلى اتساع تدخل الدولة وكل من هيئاتها المحلية بما تملكه من امتيازات للحد من المشاكل التي منها مجال البناء والتعمير، ويعتبر الضبط الإداري من أبرز الأنشطة التي تمارسها الإدارة لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، إذ يمثل هذا التوازن هدف من أهداف الضبط الإداري.

ونظرا لاختلاف أساليب الضبط الإداري وخاصة في مجال البناء والتعمير وكذا أهدافه من دولة لأخرى، حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لذلك تستوجب الدراسة في المقام الأول مفهوم الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير (المبحث الأول)، وكذلك الأجهزة والوسائل المكلفة بالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

تمهيد:

نظرا للدور الذي يلعبه الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير فإنه يعد أمرا ضروريا في الدول الحديثة لاسيما في بلادنا، ويعد كذلك من بين الضمانات اللازمة لتحقيق نظام دولة القانون من أجل ترسيخ مبادئ القانون في المجتمع وكذا حمايته.

وقد عرفت الدولة الإسلامية عدة نظم للحكم والقضاء منها نظام الشرطة والحسبة هي وظيفة قضائية تقوم بالرقابة وتتبع نشاط الأفراد في مجال الأخلاق والدين والاقتصاد،⁸ وهذا استنادا لقوله تعالى: «كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ»⁹.

وأما الشرطة في الدولة الإسلامية هي فئة من أعوان الدولة الإسلامية مميزون بعلامات خاصة، وهي أشربة توضع على الصدارة، لذلك سميت بالشرطة.

وعليه فالنشاط الضبطي للإدارة وهو في إطار عملية مجال البناء والتعمير يأخذ مفهوم واسعاً عن مفهومه التقليدي، لذلك فإن الأمر يتطلب تناول في البداية المقصود بالضبط الإداري (المطلب الأول)، ثم تناول خصائص الضبط الإداري و أهدافه في مجال البناء والتعمير (المطلب الثاني).

⁸ ارزقي ابر باش، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، دار الخلدونية للنشر والإشهار، الجزائر، ط ب ر، 2006، الجزائر، ص262.

⁹ سورة آل عمران، الآية 110.

المطلب الأول: المقصود بالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

يعتبر الضبط الإداري من أهم الوظائف و أخطرهما إلا انه يمثل أفضل وسيلة قانونية لحماية النظام العام في مجال البناء والتعمير بحيث يمثل دوره في الرقابة والوقاية وهذا ما سنتطرق إليه تاليا.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

إن لفظ الضبط¹⁰ هو لفظ عربي أصيل تقصد به الدقة والحزم ف الأمور وتصحيح ما بها من خلل، بغض النظر عن فاعلها، وقد يقصد به أحيانا الرقابة بمعنى توجيه السلوك سلبيا أو إيجابيا في مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والعملية والقانونية.

بينما لفظ البوليس هو لفظ أجنبي ويسمى بالفرنسية «la police administrative» وله معنيين، المعنى المادي، وهو نشاط أو وظيفة البوليس الإداري، والمعنى العضوي يراد به هيئة البوليس الإداري ذاتها.

أما مصطلح الضبط الإداري يحمل معنى واحد فقط، وهو المعنى المادي (الموضوعي) لأنه يشترك فيه هيئات متعددة بخلاف هيئة الشرطة الإداري.¹¹

ولكن هناك من يرى العكس أي أنه ليس هناك ثمة خلاف بين المصطلحين من حيث المفهوم، كلاهما يحمل نفس المعنى ويفيد نفس الغرض.

¹⁰ يطلق القانون اللبناني على لفظ الضبط "الضابطة" أي تأنيث اللفظ "الضابطة الإدارية" هي مجموعة من الأعمال أو المهام التي تمارسها السلطة العامة على الأفراد أثناء ممارسة لنشاط معين، وذلك باتخاذ إجراءات وقائية عامة أو فردية ينتج عنها تقييد حرياتهم بقصد صيانة الانتظام العام (النظام العام)، لمزيد من التفاصيل انظر كتاب فوزي حبيش القانون الإداري العام المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ص 181، وهناك من احتفظ بتسمية "البوليس الإداري" كالدكتور سليمان الطماوي في كتابه، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط ب ر، 1995، ص 53.

¹¹ احمد السيد مرجان، تراخيص أعمال البناء و الهدم، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط ب ر، 2002، ص 29.

ويؤدي اختلاف فقها القانون الإداري في تعريف الضبط إلى اختلاف نظرهم إلى هذه الوظيفة أو النشاط هناك من ينظر إليه على أنه غاية في ذاته تسعى إليه سلطات، الدولة أما فريق آخر ينظر إليه على أنه قيد على الحريات العامة التي كفلها الدستور والقانون.

أولا: تعريف الضبط في اللغة

للضبط لغة عدة مفاهيم فهو يعني أولا دقة التحديد فيقال ضبط الأمر، بمعنى أنه حدد على وجه الدقة وبدون نقص، وهو يعني أيضا وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان خافيا ويجري البحث عنه.¹²

ويقال أيضا الضبط لزوم الشيء وحبسه لا يفارقه في أي شيء.

وقد يأتي الضبط بمعنى التدوين الكتابي المشتمل على معالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيلها أن تتبدد معالمها ويزول أثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها.

وقد يفهم من الضبط أيضا العود بالأمر إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم له، وذلك عقب خلل أو إضراب أصابها منحرفا بها عن حكم هذا القانون.¹³

وعلى ذلك فالضبط في اللغة يعني الأحكام والإلتقان والحزم ويقابل مصطلح الضبط بالفرنسية police والتي ترجمها المشرع الجزائري إلى عبارة أو كلمة "الشرطة" والشرطة لغة مستمدة من كلمة "شرط" بفتح الراء أي علامة بمعنى وضع علامة على الشيء.

ولقد ابتكر مصطلح الشرطة في آخر عهد الخلفاء الراشدين حيث تم تحديد مهامها بدقة، وظهرت الشرطة في صورة حارس في المدينة المنورة في زمن الرسول (صلى الله عليه وسلم)، عند

¹² عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط ب ر، 2008 ص 77.

¹³ المرجع نفسه، ص 78.

الذهاب إلى الغزوات، والحراسة الليلية في زمن عمر ابن الخطاب، الذي أطلق عليها اسم الشرطة هو علي ابن أبي طالب وقائدها هو صاحب الشرطة.¹⁴

وبالتالي النظام العام في الإسلام يتميز بالشمولية، بحيث يهتم بالأمور الدنيوية والأخروية، أما النظام العام في القانون الوضعي فيهتم بالحياة الدنيوية فقط.

وعليه بعد تطور مفهوم الدولة أصبح يطلق على هؤلاء الرجال تسمية الضبطية،¹⁵ ومنه فالضبط لغة عنده عدة معان منها:

1. لزوم الشيء أو حبسه، أي لا يفارقه.
2. التدقيق والتحديد، ويقال ضبط الأمر أي حدده على وجه الدقة.
3. وقد يعني التدوين الكتابي لمعالم، خشية لو ترك بدون تسجيلها تتبدد وتزول آثارها.

كما عرف أيضا بما يلي:

لقد حاول الكثير من الفقهاء وضع تعريف محدد للضبط الإداري، ولكن تباينت عباراتهم لاختلافهم في طبيعة الضبط الإداري ذاته، فلقد عرفه الفقه دي لا بادير بأنه مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد لحماية للنظام العام .

من أحدث تعريفات الفقه الفرنسي نجد تعريف جاكوبيت حيث عرفه بأنه احد أشكال التدخل للسلطة العامة لتنظيم الأنشطة الخاصة بقصد حماية النظام العام¹⁶

¹⁴ يسمى في شمال إفريقيا (الحاكم)، وفي الأندلس (صاحب المدينة) وفي بغداد (صاحب الشرطة)، وفي مصر (الوالي)، للمزيد أكثر من التفاصيل انظر ازرقى ابرباش، المرجع السابق، ص 219.

¹⁵ استعملت تسمية الشرطة في دول المشرق العربي، أما في دول المغرب العربي و منها مصر على الخصوص استعملت مصطلح الضبط أما المشرع الجزائري فإنه يميل إلى عبارة الضبط لأنها أكثر دقة، والذي يقابله في الفقه الإسلامي بديوان الشرطة.

¹⁶ DE LAUBADERE ,Traite de droit administratif, édition sery, paris 1971 p589.

بينما يتجه الدكتور طعيمة الجرف إلى تعريفه بأنه وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحة والفردية، واستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية التي تستلزم الحياة الاجتماعية.¹⁷

كما عرفه الفقيه الدكتور إبراهيم شيحا بأنه : «مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة ... أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين بقصد صيانة النظام العام في المجتمع... أي لتنظيم المجتمع تنظيمًا وقائياً ... وتتخذ هذه القواعد شكل قرارات تنظيمية أو أوامر فردية تصدر من الإدارة وحدها و يترتب عليها تقييد الحريات الفردية».

أيا كان الأمر فان الضبط الإداري نظام وقائي تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة أفراده وسكنتهم .. كما يتعلق بتقييد حريات و حقوق الأفراد بهدف حماية النظام العام في الدولة .. وبهذا المعنى يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي والضبط القضائي.¹⁸

¹⁷ طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية مصر، ط ب ر، 1978، ص 471.

¹⁸ يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي، الضبط الإداري تمارسه السلطة التنفيذية ومن يمثلها في الأقاليم و تتمثل في لوائح الضبط أو لوائح البوليس، ولقد استقر العرف الدستوري على حق السلطة التنفيذية في إصدار تلك اللوائح التي تنظم استخدام الحريات العامة للأفراد التي كفلها الدستور والمبادئ العامة للقانون، وتسمى التشريعات الصادرة في هذا الشأن بالضبط التشريعي تميزا له عن الضبط الإداري الذي يصدر من جانب الإدارة في شكل قرارات تنظيمية أو فردية يترتب عليها تقييد حريات الأفراد . أما الضبط الإداري فيتميز عن الضبط القضائي ومن حيث المعيار الشكلي الذي يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، فيكون عمل إداريا إذا صدر عن السلطة القضائية إذ أن الضبط الإداري يتصل في عملياته وإجراءاته بالسلطة التنفيذية ومن ثم تخضع إجراءاته للقضاء الإداري، أما إجراءات الضبط القضائي يختص بها القضاء العادي. فمن حيث المعيار الموضوعي يتميز الضبط الإداري بصفته الوقائية فهو يعمل على وقاية النظام العام و يمنع الإخلال به، أما الضبط القضائي فيتعقب الجريمة بعد وقوعها ويتولى إثبات معالمها، شم يعمل على إنزال الجزاء بمقتزفيها. انظر في ذلك: مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك (د.ب.ن)، 2008، ص 57.

ثانيا: تعريف الضبط في التشريع

إن التشريعات في معظم دول العالم وخاصة فرنسا لم تتعرض لتعريف الضبط الإداري بصورة محددة، إنما اكتفت فقط بتحديد أغراضه وحتى أن التطرق إلى كل الأغراض لم يكن بصورة واضحة ويرجع ذلك لمرونة فكرة النظام العام، واختلافه باختلاف المكان والزمان ومن دولة إلى أخرى، الآن الهدف من الضبط الإداري هو الحفاظ على النظام العام داخل الدولة .

حتى المشرع الجزائري لم يعطي تعريفا دقيقا للضبط الإداري بل تحدث عن التدابير والإجراءات الصارمة التي تتخذ من طرف رئيس الجمهورية والغاية منها هي الحفاظ على النظام والصحة العامة، كالأمر رقم 26/75 المؤرخ في 1975/04/29 المتعلق باستغلال محلات المشروبات الكحولية، بحيث يمكن إغلاق هذه المحلات بقرار من الوالي في حالة مخالفة القانون والأنظمة المعمول بها أو في حالة مخالفة النظام والصحة والآداب العامة.¹⁹

وكذا الشأن بالنسبة لأمر 105/85 الذي سمح للولاية والمجالس الشعبية البلدية باتخاذ الاحتياطات والتدابير المناسبة للوقاية من الوباء ومختلف الأمراض.

وبالرجوع إلى قانون الجماعات المحلية خاصة القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بقانون الولاية وبموجب المادتين 77 و 94 وكذلك المادة 1/114، تجعل من الوالي مسئول عن الحفاظ على النظام والآداب العام.

أما الأستاذ أحمد محيو يرى أن للضبط الإداري اصطلاحا معنيان 02 هما:

أولا = المعنى العضوي ويقصد بالضبط الإداري الهيئات المنوطة لها القيام بالمحافظة على النظام العام.

¹⁹ حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ط ب ر، 2001 ص 104.

ثانيا = المعنى الوظيفي فيقصد به مجموع الإجراءات والقرارات والأوامر التي تتخذها الإدارة بهدف حماية النظام العام والمصلحة العامة.

وبناء على المعنيين فان المعيار الوظيفي أو الموضوعي هو الراجح وذلك لما تضمنه من مفهوم شامل للضبط الإداري من خلال محاولة التوفيق بين الإجراءات والتدابير، ألا وهو الحفاظ على النظام العام.

وقد ثار جدال بين الفقهاء حول تحديد تعريف الضبط الإداري، وكذلك تحديد طبيعته. وهذا الجدل راجع إلى صمت المشرع الدستوري والقانوني في تعريف الضبط الإداري، حيث أن النظرية العامة للضبط الإداري هي نظري قضائية.²⁰ بحيث صاغ القضاء الإداري كثيرا من أحكامها وضوابطها وحدودها وبرغم ذلك نلاحظ أنه لم يتعرض القضاء إلى الضبط الإداري بل اقتصر في العديد من أحكامه في تعريفه على تبيان أغراضه دون أن يعطي التعريف الدقيق للضبط الإداري.

ويرجع هذا الجدل بين الفقهاء إلى اختلاف نظرهم إلى هذه الوظيفة، فهناك من عرف الضبط الإداري على أساس غاية في ذاته تسعى إليه سلطات الدولة.

الفقه الفرنسي: مثل الفقيه موريس هوريو فيعرفه "بسيادة النظام والسلام الاجتماعي طريق التطبيق الوقائي للقانون".²¹

أما الفقه العربي مثل سليمان الطماوي عرف الضبط الإداري على أنه من "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم، بقصد حماية النظام العام".²²

²⁰ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، اسكندرية، مصر، ط ب ر ، 2008، ص 13.

²¹ حسام مرسي، المرجع السابق، ص 107.

²² سكيينة عزوز الحريات، العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة الدكتوراه جامعة ابن عكنون، 2008/2007 ص 158.

حتى الفلاسفة اليونانيون تطرقوا لفكرة الضبط الإداري منهم أفلاطون بحث عرفه بأنه " الحياة واللائحة والقانون في أحسن صورهم التي تحافظ على المدينة".²³

ومن خلال هذه التعريفات لمختلف الفقهاء يمكن القول أنهم اتفقوا جميعا على أن الضبط الإداري هو مجموعة الضوابط والحدود والقيود والتنظيمات التي تستعملها الدولة على حقوق وحرريات الأفراد في سبيل المحافظة على النظام العام في المجتمع، بل أكثر من ذلك فالضبط الإداري يمثل إحدى المهام الأساسية التي تسعى لها جميع الدول لتحقيق المصلحة العامة، وصيانة النظام العام، والضبط الإداري وما له من سلطات إصدار القرارات اللازمة لحماية النظام العام يستعمل جميع الوسائل المادية والبشرية والقانونية من أجل تدارك أي مخاطر أو اضطرابات قد تمس النظام العام في المجتمع.²⁴

ولكن إن هذه الوسائل التي تستعملها سلطات الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام تكون بدون الإخلال أو المساس بالدستور والقوانين التي اقرها المشرع، وإلا عدت تصرفاتها مخالفة لمبدأ المشروعية وبالتالي القاضي الإداري يلغيها بسبب مخالفتها للنظام العام ليس فقط من صلاحيات المشرع و الضبط الإداري وحدهم، بل حتى للقاضي دور فعال ومهم في حمايته.

وقد اختلف الفقهاء في تعريف النظام العام هنالك من يرى بأنه ظاهرة قانونية واجتماعية تشكل مجموعة من القواعد الأساسية في المجتمع والتي لا يجوز مخالفتها، وهنالك من يعرفه على انه مجموع الشروط الضرورية واللازمة للأمن والآداب العامة التي لا يمكن الاستغناء عنها، والتي تضمن العلاقة بين المواطنين في جميع الميادين خاصة الاقتصادية.

²³ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط ب ر ، ص 569.

²⁴ أحمد السيد مرجان، المرجع السابق، ص 29.

ومنه فالنظام العام لم يوضع له تعريف دقيق و السبب راجع إلى إن مفهومه مرن ونسبي بسبب سرعة تطور المجتمع، لذلك عرف النظام العام انطلاقا من أبعاده المختلفة، كالصحة العامة والأمن والسكينة العامة والخلاق والآداب العامة وذلك كله في إطار قانوني.²⁵

إن المحافظة على النظام العام يستلزم من سلطات الضبط الإداري أن تجد سندها في النصوص التشريعية والقواعد التنظيمية التي تعمل جاهدة على تقييد حريات الأفراد، مم يتطلب تنظيم ممارستها، وعليه يمكن القول إن القرارات الإدارية التنظيمية والفردية ليست حالة وحيدة التي تفرض على الحريات الفردية أو تقييد ممارسة نشاطهم الخاصة، بل هناك الضبط التشريعي المتمثل في الدستور وقوانينه التي تؤطر على النشاط الاجتماعي وتحدد حرية الفرد في الممارسة لنشاطه والتي يمكن أن تظهر في النشاط الصناعي والتجاري والمهني.²⁶

ثالثا: الطبيعة القانونية للضبط الإداري في مجال البناء والتعمير.

نظم المشرع الجزائري البناء والتعمير في القانون رقم 90-29، ومختلف المراسيم التنظيمية له فمن خلال استقراءنا للنصوص القانونية التي كرسها المشرع الجزائري في مجال البناء والتعمير، نجد انه كيفه على انه ضبط إداري خاص والذي نظمه في نصوص قانونية خاصة وعديدة بقصد الوقاية من الإخلال بزواوية من زوايا النظام العام في ميدان البناء والتعمير بأساليب دقيقة محكمة وملائمة لمجال البناء والتعمير، كما أن له نظام ونطاق قانوني خاص به يحدد هيئات الضبط الخاصة من أجهزة ووسائل قانونية ومدى صلاحيتها في ضبط النشاط العمراني في إقليم الدولة، وتتمثل هذه الوسائل القانونية في القرارات التنظيمية التي تشمل كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي إلى جانب ذلك كرس مجموعة من القرارات الفردية المتمثلة في الرخص والشهادات العمرانية.

²⁵ احمد السيد مرجان، المرجع السابق، ص 29.

²⁶ سكيينة عزوز، المرجع السابق، 159.

كما كرس مجموعة من الأجهزة وذلك في إنشائه لجملة من الهيئات الإدارية وأعوان مؤهلين في مجال التعمير وحدد هيئات الضبط المختصة ومدى صلاحيتها في مجال العمران عهدت إليهم مهمة الحفاظ على النظام العام العمراني.

كما حدد المشرع في النصوص القانونية المنشئة للضبط الإداري في مجال التعمير العقوبات التي يمكن توقيعها على مخالفتي تلك النصوص بالإضافة إلى الجزاءات الإدارية مثل سحب أو توقيف القرارات التراخيص الإدارية الممنوحة في مجال التعمير .

رغم أنه كيف الضبط الإداري الخاص بالتعمير على أنه ضبط إداري خاص إلا أنه يهدف من ورائه إلى نفس أغراض الضبط الإداري العام لكن في مجال خاص له خصوصيات واسعة في ضبط مجال البناء والتعمير.²⁷

المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري و أهدافه في مجال البناء والتعمير.

لم يكن تدخل السلطة الإدارية في مجال الضبط الإداري وليد ظروف فقط بل كان محل جدل ونقاش من قديم الزمان، فمند أن عرفت المجتمعات البشرية نظم الحكم جربت عدة أساليب للحد من سلطة الحكام من جهة، وإظهار حقوق الأفراد في المجتمع مع مراعاة فلسفة الحكم من جهة أخرى.

يمتاز الضبط الإداري بمجموعة من الخصائص تميزه عن غيره من وظائف الإدارة، وتنقسم إلى نوعين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، والضبط الإداري العام هو ما يهدف لتحقيق مصلحة عامة ولكن في نطاق محدد الغرض والوسائل والهيئة، وقد تكون أهداف الضبط الإداري الخاص ضمن أهداف الضبط الإداري العام، كذلك بالنسبة للخصائص فهي تختلف إذا ما كان

²⁷ حسام مرسي، المرجع السابق، ص 109.

الضبط عاما أو خاصا، إلا أننا سنتعرض لخصائص الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير (الفرع الأول) وبعدها سنتطرق إلى أهداف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير (الفرع الثاني)

الفرع الأول: خصائص الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير .

بالنسبة لخصائص الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في الجزائر:

يمكن حصر خصائص الضبط الإداري فيما يلي:

1. الصفة الوقائية والصفة التقديرية

أولا :الصفة الوقائية

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر على الأفراد فعندما تبادر الإدارة إلى منح رخصة الهدم لأحد الأفراد، وقدرت أن هناك خطر يترتب عن منح الرخصة فالإدارة تفيد بعملها الإجرامي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يداهمهم أيا كان مصدره.

ثانيا :الصفة التقديرية

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة إجراءات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، فعندما تقدر أن أعمال البناء والتعمير قد ينتج عنها خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام.

2. صفة التعبير عن السيادة والصفة الانفرادية

أولا: صفة التعبير عن السيادة إن فكرة البوليس الإداري تعتبر مظهر من مظاهر السلطة العمومية والسيادة في مجال الوظيفة الإدارية في الدولة.²⁸

²⁸ منتدى الجلفة "الضبط الإداري (البوليس الإداري)"

والأصل العام أن الإدارة لا يمكنها أن تسلك سبيل الترخيص الإداري ما لم ينص عليه القانون، أو يسمح لها بفرضه. وقد جعل المشرع تنظيم المباني منوطا بترخيص إداري، وباعتبار الإدارة سلطة عامة تقوم بتنفيذ أحكام قوانين التعمير فهي بذلك تعكس لنا أن الإدارة تقوم بوظائفها تجسيدا لسياسة الدولة في المجتمع.

ثانيا: الصفة الانفرادية

إن الضبط الإداري في جميع الحالات يأخذ شكل الإجراء الانفرادي أي شكل أوامر تصدر من السلطة الإدارية أي القرارات الإدارية سواء كانت هذه القرارات فردية أم تنظيمية والتي تشمل كل من الرخص والشهادات التي تمنحها الإدارة للأفراد في مجال التعمير و بالتالي لا تلعب إرادة الفرد دورا حتى تنتج أعمال الضبط الإداري أثارها القانونية فموقف المواطن إذن اتجاه أعمال الضبط الإداري هو الامتثال للإجراءات التي اتخذتها الإدارة في هذا الإطار وهذا وفقا لما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية.

الفرع الثاني: أهداف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير.

أما بالنسبة لأهداف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في الجزائر:

يستخلص من تعريف الضبط الإداري انه يعمل على إقامة النظام العام عن طريق وضع التنظيمات اللازمة، ومن هذه الإجراءات ما يتصل بالنظام العام فيما يتعلق ببعض المجالات الخاصة.

إن الغرض أو الهدف المتوخى من وظيفة الضبط الإداري هو حماية النظام العام في المجتمع، وبالتالي لا يمكن لسلطات الضبط الإداري استخدام سلطاتها لتحقيق أغراض شخصية أو أهداف أخرى غير تحقيق المصلحة العامة.²⁹

²⁹ جميلة جبار، دروس في القانون الاداري، منشورات كليك الطبعة الاولى، الجزائر 2014 ص 149

فأهداف الضبط الإداري هي أهداف مخصصة، ليس للإدارة حق تجاوزها أو استعمالها كستار لتحقيق أهداف أخرى عملاً بتطبيق قاعدة تخصيص الأهداف، وينقسم الضبط الإداري إلى نوعين ضبط إداري عام و ضبط إداري خاص.³⁰

إضافة إلى ذلك تختص الإدارة بموضوعات محددة منها تنظيم المباني وموضوعات التنظيم والتخطيط العمراني، حيث تقوم بمنح تراخيص لأعمال البناء المختلفة في أماكن محددة، وقد تشمل موضوعات وأهداف أخرى يقررها المشرع في ضوء التطورات والأحداث المستجدة، وتسمى بالأهداف الحديثة.³¹

أما الأهداف التقليدية فتكاد تنحصر في الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة.

أما الأهداف الحديثة فهي كثيرة ومتعددة يمكن ذكر أهمها، وتتمثل في إشراف المشرع ذاته على حركة البناء والتعمير (أولاً)، اتفاق أعمال البناء المراد إقامتها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة (ثانياً)، التأكد من إقامة أعمال البناء وفقاً لأهداف الضبط الإداري العام (ثالثاً).

أولاً: مراقبة حركة البناء والتعمير للمشرع الجزائري.

نظراً لأهمية أعمال البناء وما يتعلق بها من تعديل وتعلية، وما يستخدم فيها من مواد محلية ومستوردة وما تمثله المباني من ثروة قومية واقتصادية بالنسبة للدولة والأفراد، فقد استلزم هذا من المشرع ذاته أن يقوم بمراقبة حركة البناء والتعمير للحفاظ على الصالح العام وعلى هذا القطاع من الثروة القومية عن طريق فرض تشريعات خاصة تحدد قواعد حركة البناء وتنظيمها.

³⁰ جميلة جبار، المرجع السابق، ص 150.

³¹ سرحان البرت، يوسف الجميل، زياد ايوب، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ب ر، سوريا (د.س.ن) ص 674.

ومن ثم كان لابد من صدور تشريعات منظمة لحركة البناء والتعمير في البلاد كما أن المحافظة على جمال وتنسيق ورونق المدن يتطلب وجود قواعد عامة ومحددة يلتزم بها الأفراد.³²

ثانيا: اتفاق أعمال البناء والتعمير المراد إقامتها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة.

هدف المشرع الرئيسي في مجال البناء أن تتفق أعمال البناء المراد إقامتها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة وأن تساير التطور العمراني وتواكب ما استحدثت من المواصفات العامة والأصول الفنية أي مطابقة أعمال البناء مع رخصة البناء وذلك بان تكون إقامة المباني وتنظيم التجمعات السكنية وفقا للكفاءة البنائية أو السكانية قائم على أسس سليمة، وتكون مستوفية للمعايير والاشتراطات البنائية اللازمة لتوفير مقتضات الصحة العامة.³³ والأمن العام مع مراعاة الحفاظ على البيئة العمرانية من اي تلوث، والعمل على جمال و تنسيق المدن من أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 06 من القانون 90-29 التي تقضي بعدم إمكانية تجاوز علو البنايات المراد إقامتها على البنايات المجاورة.

ثالثا: التأكد من إقامة أعمال البناء والتعمير في الجزائر وفقا لأهداف الضبط الإداري العام.

يجب التأكد من مطابقة أعمال البناء لأهداف الضبط العام التقليدية، الثلاثة مع مقتضيات الأمن العام أن يطمئن جمهور الأفراد من الجيران والمارة على نفسه وماله من خطر الاعتداءات فعلى السلطات المختصة في الضبط الإداري المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العمومية في أوقات النهار والليل وذلك باتخاذ كل الإجراءات اللازمة.³⁴

³² المنجي محمد، جرائم المباني، منشأ المعارف، مصر، ط ب ر ، 1995، ص 91.

³³ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، مصر، ط ب ر ، 1978، ص

³⁴ عزري الزين، "دور الجماعت المحلية في مجال التهيئة والتعمير"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، الجزائر، ط ب ر ،

لوقايتهم من انخيارات المباني الآيلة للسقوط أو المقامة بمواد مغشوشة... الخ، كذلك المحافظة على البيئة العمرانية من أي تلوث أو خطر يهدد الصحة العامة لشاغلي المبنى أو المارة أو الجيران، خصوصا وقد زاد الاهتمام بالصحة العامة بسبب الازدحام السكاني وتعقد الحياة الإدارية الحديثة، وسهولة الاتصال بين الناس حيث صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية الحقيقية والتي تكون قابلة لان تحدث اضطرابا جسيما في النظام.³⁵

³⁵ بوزيان عليان، "النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية 04 / 11"، مجلة المفكر، العدد 06، جامعة تيارت الجزائر، (د.س.ن)، ط ب ر، ص 07.

المبحث الثاني: الأجهزة المكلفة بالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

كما ذكرنا آنفاً أن لسلطات الضبط الإداري أن تستخدم طرق عدة في سبيل تحقيق أهدافها التقليدية والحديثة للمحافظة على النظام العام العمراني أو غيره، كما تتدخل العديد من الهيئات الإدارية سواء المركزية أو المحلية لتفعيل قوانين التهيئة والتعمير³⁶ وتطبيقها على المخاطبين بهذه القواعد سواء الأفراد أو الأشخاص العامة، لقد تبين أن الضبط الإداري إجراء مهم، وإن كان القصد منه المحافظة على النظام العام إلا أنه يشكل خطورة معينة بالنظر لصلته بالحريات العامة وتأثيره عليها، لذا وجب تحديد هيئاته المكلفة بتنظيمات البناء من خلال الوثائق التي تعدها والتي تحتوي على الأحكام الرامية إلى ضمان متطلبات الأمن والاستقرار والنظافة ومستوى الرفاهية موافق للمتطلبات الاجتماعية والبيئية، إلا أن الفاعلين في مجال العمران لا يمكن حصرهم بالأجهزة المكلفة بالضبط الإداري في هذا المجال كبيرة ومتعددة، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث؛ إلا أننا سوف نحاول دراسة أهمها بالنظر إلى تدخلاتها في مختلف المستويات سواء على المستوى المركزي (المطلب الأول)، أو على المستوى اللامركزي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الهيئات الإدارية المركزية المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران

تشمل هيئات الدولة المكلفة في مجال العمران الهيئات المركزية واللامركزية؛ إلا أن الهيئات المركزية تمنح اهتماماً كبيراً للمسائل المتعلقة بالتهيئة والتعمير خاصة من طرف وزارة السكن والتعمير ويبقى مجال العمران مجال مشترك بين معظم الوزارات المشكلة للحكومة، إلا أننا سنتطرق إلى أهمها وزارة السكن والعمران (الفرع الأول)، وزارة البيئة وتهيئة الإقليم (الفرع الثاني)، وزارة الثقافة (الفرع الثالث)، وزارة السياحة (الفرع الرابع).

³⁶ القانون رقم 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر. عدد 52، الصادر بتاريخ 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر. عدد 51، الصادر في 15 أوت 2004.

الفرع الأول: وزارة السكن والعمران

ابتداءً من سنة 1990 وتأكيداً لإرادة السلطات العامة في حل أزمة السكن قررت إدماج مجال التعمير في وزارة السكن،³⁷ ويتجلى من خلال إصدار المرسوم التنفيذي رقم 92-176.³⁸ وبذلك وضعت تحت سلطة وزارة السكن مديرية للتخطيط والتعمير منظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-177 الذي يحدد الإدارة المركزية لوزارة السكن،³⁹ وكذلك الوكالة الوطنية للتعمير التي توضع تحت وصاية وزير السكن والعمران بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-344 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير.⁴⁰

تحتوي الإدارة المركزية لوزارة السكن حسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-177، على أربع مديريات فرعية هي:

1. المديرية الفرعية للتخطيط،
2. المديرية الفرعية لوسائل التعمير،
3. المديرية الفرعية للترقية العقارية والتهيئة،
4. المديرية الفرعية للتطبيق والمراقبة

³⁷ عباسي رفيق، الأبعاد القانونية لصفقة الأشغال العامة في ظل قواعد التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العامل لأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 10.

³⁸ المرسوم التنفيذي رقم 92-176، المؤرخ في 04 ماي 1992، يحدد صلاحيات وزير السكن، ج.ر عدد 34، الصادرة في تاريخ 06 أوت 1992.

³⁹ المرسوم التنفيذي رقم 92-177، المؤرخ في 04 ماي 1992، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة السكن، ج.ر عدد 34، الصادر في تاريخ 06 أوت 1992.

⁴⁰ المرسوم التنفيذي رقم 09-344، مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج.ر عدد 61، الصادر في 25 أكتوبر 2009.

يقترح وزير السكن والعمران في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها المصادق عليهما طبقاً لأحكام الدستور عناصر السياسة الوطنية في ميدان السكن والعمران والبغاء، ويتولى تطبيقها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها ويختص الوزير في ميدان التعمير بما يلي:

1. يبادر بالإجراءات التشريعية والتنظيمية ويقترحها ويسهر على تطبيقها.
2. يحدد أدوات التخطيط الحضري في جميع المستويات بالتنسيق مع التصميم الوطني والتصاميم الجهوية للتهيئة العمرانية ومخططات التنمية ويسهر على استعمالها.
3. يقترح مخططات التنمية على المدى الطويل والمتوسط والقصير في مجال التهيئة والتعمير وإعادة التهيئة ويشجع ويدعم أعمال البناء والتعمير.
4. تحديد قواعد استعمال الأراضي وضبطها لإقامة المنشآت الأساسية ذات الاستعمال السكني.

الفرع الثاني: وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والمدينة

بداية من سنة 1989 وبتغيير السياسة الاقتصادية للدولة الجزائرية من سياسة التخطيط الاشتراكي إلى سياسة الاقتصاد الحر، عملت السلطات العامة إلى إدراج تهيئة الإقليم مع وزارة التجهيز، لتنشأ بذلك وزارة التجهيز وتهيئة الإقليم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-240،⁴¹ أما بالنسبة للبيئة وحمايتها فقد كانت تابعة لوزارة الموارد المائية واستغلال الأراضي وحماية البيئة التي تحولت إلى وزارة الموارد المائية وحماية البيئة والغابات.

من بعد ذلك أسندت شؤون البيئة إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، التي أنشأت في كيانها مديرية عامة لدراسة المسائل المتعلقة بالبيئة، وهذا ما جسده المرسوم التنفيذي رقم 94-247

⁴¹ المرسوم التنفيذي رقم 94-240، المؤرخ في 10 أوت 1994، المحدد لصلاحيات وزير التجهيز والتهيئة العمرانية، ج.ر عدد 52، الصادر بتاريخ 17 أوت 1994 أنظر المادة 02.

الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الذي خول لهذا الأخير السهر على حماية البيئة والحفاظ عليها.

إن إلحاق البيئة بالعديد من الوزارات يعكس لنا عدم الاهتمام البالغ للسياسة العامة والسلطات العامة للدولة بمسألة حماية البيئة وتهيئة الإقليم، ومن ثم إعطاء أهمية للمشاكل البيئية بتسييم سياسة عامة للتنمية المستدامة،⁴² متوافقة مع تهيئة الإقليم واحترام جميع المخططات الوطنية، الجهوية والمحلية الموضوعة في هذا المجال والمحددة في المرسوم التنفيذي رقم 08-01.⁴³

الفرع الثالث: وزارة الثقافة

إن تدخل وزارة الثقافة في مجال التهيئة والتعمير مكرس في القانون رقم 98-04، يتضمن حماية التراث الثقافي،⁴⁴ خاصة منه العقاري ومن أجل حماية هذا التراث الإقليمي الثقافي أنشأ المشرع أجهزة ووسائل لتقرير هذه الحماية منها:

1. مخطط حماية وتقييم المناطق الأثرية.
2. المخطط العام لتهيئة الحظيرة الثقافية
3. المخطط الدائم للمحافظة على المناطق الثقافية العمرانية والريفية (P.P.S.M.V.S.S).

⁴² القانون رقم 10-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43، الصادرة بتاريخ 2003

⁴³ المرسوم التنفيذي رقم 08-01، مؤرخ في 07 جانفي 2001، يحدد صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة، ج.ر عدد 04، الصادرة بتاريخ 2001.

⁴⁴ القانون رقم 98-04، المؤرخ في 15 جوان 1998، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44، الصادرة بتاريخ 1998.

الفرع الرابع: وزارة السياحة

إن وزارة السياحة لها مكانة مركزية ضمن الأشخاص الفاعلين في قانون التهيئة والتعمير، وذلك من خلال القانون رقم 01-03 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة،⁴⁵ وذلك من خلال إعداد مناطق التجمع السياحي (Z.E.T) التي عرفتها المادة 03 من قانون رقم 01-03، وهي كل مساحة إقليمية لها خصوصيات ومميزات واسعة ثقافية وإنسانية ويمكن استغلالها من أجل تطوير المداخل السياحية المناطق السياحية، المناطق المائية، المناطق الصحراوية، المناطق الساحلية والمناطق الجبلية.⁴⁶

المطلب الثاني: الهيئات الإدارية غير الممركزة المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران

كما أسلفنا القول أن الأجهزة المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران تنقسم إلى هيئات وطنية مركزية وهيئات محلية غير ممركرة، تمارس مهمة الضبط الإداري في مجال العمران وهي: المديريات الولائية (أولاً)، الوكالات والمراكز الوطنية وكذا الهيئات المكلفة بالدراسات والتخطيط على المستوى المحلي (ثانياً).

الفرع الأول : المديريات الولائية

توجد بكل ولاية منشآت إدارية للعمران تهدف إلى تجسيد سياسة التعمير والبناء وتنظيم المجال العمراني على المستوى المحلي تتمثل في مديريات متعددة،⁴⁷ منها مديرية التعمير والبناء، مديرية السكن والتجهيزات العمومية، مديرية التخطيط والتعاون، مديرية برامج السكن والترقية العقارية، مديرية البحث والبناء، مديرية الهندسة والتعمير... إلخ، إلا أننا سنتطرق إلى أهمها:

⁴⁵ القانون رقم 01-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج.ر عدد 11، الصادرة بتاريخ 19 فيفري 2003

⁴⁶ عباسي رفيق، المرجع السابق، ص 14.

⁴⁷ القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 22 أبريل 1998، حدد عدد المديريات الولائية التابعة لوزارة السكن ويضبط التنظيم الداخلي للمصالح المكونة لها، ج.ر عدد 54، الصادر بتاريخ 1998.

أولاً: مديرية التعمير والبناء: توجد بكل ولاية وتتكون من ثلاثة مصالح هي: مصلحة التعمير مصلحة البناء، مصلحة الإدارة والوسائل، وتمثل أهم مهام هذه المديرية، فيما يلي:

1. تنفيذ سياسة التعمير والبناء على المستوى المحلي والسهر على تطبيق آليات التعمير بالتنسيق مع مصالح الجماعات المحلية.⁴⁸

2. السهر في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما على تنفيذ تدابير نظام التعمير واحترام النوعية المعمارية للبناء وحماية المعالم التاريخية والثقافية والطبيعية الهامة.

3. الشروع في جرد العناصر الهامة المكونة للهندسات المحلية من أجل المحافظة عليها وإدماجها، وترقية عمليات إدماج الأنسجة العشوائية، المجمعات الكبرى المتعلقة بالتعمير والهندسة المعمارية.

4. متابعة دراسات الهيئة والعمران الرامية إلى التحكم في تطور التراب البلدي وذلك بالتنسيق مع الهياكل المعنية مع دعم ومتابعة عمليات الجديد العمراني والتهيئة العقارية.⁴⁹

ثانياً: مديرية السكن والتجهيزات العمومية: تتكون من ثلاثة مصالح أيضاً، متمثلة في مصلحة السكن، مصلحة التجهيزات العمومية، وكذا مصلحة الإدارة والوسائل، وتكلف مديرية السكن والتجهيزات العمومية للولاية بما يلي:

1. اقتراح بناء على تقييم دوري عناصر سياسة السكن تكيف مع ظروف وخصوصيات الولاية لاسيما فيما يتعلق بالنموذجية.

2. توفر بالاتصال مع الهيئات المعنية والجماعات المحلية الظروف الحيوية التي نخص إنجاز عمليات السكن الاجتماعي وتشجيع الاستثمار الخاص في ميدان الترقية العقارية،

⁴⁸ القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 14 سبتمبر 1998، يحدد الأعمال المنوطة بالمديريات الولائية التابعة لوزارة السكن والمصالح المكونة لها ج.ر عدد 97، الصادرة بتاريخ 1998.

⁴⁹ يهمي محمد، النظام القانوني لشرطة العمران في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب، البلدة، 2011، ص 91.

والمبادرة بدراسات حول المقاييس في مجال السكن الريفي والسكن التطويري اللذان يتكيفان مع الخصوصيات المحلية وتشجيع المبادرات في ميدان البناء الذاتي عن طريق توفير تأطير دائم.

3. تكوين مختلف الملفات التنظيمية الضرورية للإطلاع على الدراسات والأشغال وكذا تسليم رخص البناء وتولي تسيير عمليات التجهيزات العمومية في إطار السلطة المخولة لها والإعتمادات الممنوحة

ثالثاً: مديرية التخطيط والتعاون: تتكون من عدة مديريات تساهم في إعداد عناصر السياسة الوطنية في ميادين العمران والبناء، وتشارك في أعمال التخطيط مع السلطات المعنية⁵⁰

1. تحدد إستراتيجيات تطوير السكن بالتنسيق مع الهياكل المعنية، وتشارك في تحديد البرامج السكنية الملائمة للظروف الاقتصادية والاجتماعية.

2. تشارك وتساهم في كل المفاوضات الدولية، ثنائية ومتعددة الأطراف المرتبطة بنشاطات قطاع السكن لاسيما في ميدان التعاون والتمويل الخارجي.

الفرع الثاني: الوكالات والمراكز والهيئات المكلفة بالدراسات والتخطيط على المستوى الوطني والمحلي

من أجل التكفل بمهام المحافظة على العمران على المستوى المحلي، تم إنشاء عدة مصالح مركزية ووجهوية ومحلية تتمثل في:

⁵⁰ يهمي محمد، مرجع سبق ذكره، ص 93.

أولاً: الوكالات والمراكز الوطنية المختصة في التهيئة والتعمير⁵¹:

1. الوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم : استحدثت الوكالة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-277، الذي منح لها صفة مؤسسة عمومية، وبعد ذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97-239 وقد أضفى عليها صبغة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وتمثل هذه الوكالة على المستوى الإقليمي، بأربع مديريات جهوية: في الوسط، الشرق، الغرب والجنوب وتقوم هذه الوكالة بإنجاز خدمات وإعطاء توصيات لمجلس الوزراء الإدارية والهيئات المحلية في اختصاصها تقوم بإعداد مشاريع المخططات المرتقبة على المدى البعيد لاستغلال الإقليم والمساهمة في إعداد المخططات المناسبة لاستقبال المشاريع الكبرى للدولة.
2. المركز الوطني للدراسات والأبحاث في البناء: هي مؤسسة عمومية تتميز بطابع علمي وتكنولوجي، مستحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 82-219، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-443،⁵² ويقوم بمهام إعداد البرامج الوطنية لتطوير الوسائل والمواد المستعملة في ميدان الإسكان والتعمير.
3. المركز الوطني للأبحاث التطبيقية في ميدان الزلازل: مستحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 85-71 معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-504،⁵³ له صبغة عمومية ذات طابع علمي وتكنولوجي.
4. اللجنة التقنية للمراقبة التقنية للبناء: أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 86-213،⁵⁴ وهي هيئة تابعة لوزارة السكن والتعمير، متواجدة على مستوى كل ولاية، مهمتها المصادقة على

⁵¹ يهمي محمد، المرجع السابق، ص 95.

⁵² المرسوم التنفيذي رقم 03-443، المؤرخ في 29 نوفمبر 2003، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 82-319، المؤرخ في 23 ديسمبر 1982 يتضمن جعل المعهد الوطني للأبحاث والدراسات المتعلقة بالبناء مركزاً وطنياً للدراسات والأبحاث المتكاملة للبناء، ج.ر عدد 73، الصادر بتاريخ 2003.

⁵³ المرسوم تنفيذي رقم 85-71، المؤرخ في 13 أفريل 1985، يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، المعدل والمتمم لمرسوم رقم 03-504، المؤرخ في 30 ديسمبر 2003، ج.ر عدد 84، الصادر بتاريخ 2003.

⁵⁴ أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 86-213، المؤرخ في 19 أوت 1986، يتضمن إحداث لجنة تقنية دائمة لمراقبة بناء التقنية ج.ر، عدد 34، الصادر بتاريخ 1986

الوثائق التقنية وتسهر على المتابعة التقنية للبناءات ومراقبة مدى ملاءمتها مع المخططات المعتمدة.

ثانيا: الهيئات المكلفة بالدراسات والتخطيط على المستوى المحلي

أ- لجنة الهندسة، التعمير والبيئة المبنية: استحدثت هذه اللجنة بموجب المرسوم التشريعي رقم 07-94، وتتواجد على مستوى كل ولاية،⁵⁵ أما عن صلاحياته الأساسية تتمثل في استشارته حول كل المسائل المتعلقة بالبناء والتعمير. و ما يؤخذ على هذا المجلس أن أعضائه الممثلين للدولة والجماعات المحلية، أن هذا المرسوم التشريعي لم يثر مسألة السلطات التي تقوم بتعيين هؤلاء الأعضاء، إضافة إلى عدم اشتراط مهندسين وأكفاء في هذه اللجنة، وتنحدر الإشارة إلى أنه في الثلث الأخير لأعضاء هذا المجلس معينين من الجمعيات أو ذوي الكفاءات المهنية، أي أن تواجد هذه الكفاءات اختياري، ومن كل هذا يفهم أنه لا يشترط الكفاءة مما ينقص من المجلس مصداقيته.

ب- هيئات التهيئة والتدخل العقاري : تتدخل في مجال التعمير عدة وكالات لتنظيم وترقية العقار، ومنها الوكالات المحلية للتنظيم والتسيير العقاري المنشئة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 405-90، معدل ومتمم،⁵⁶ وهي مؤسسة مكلفة بتسيير النسيج العمراني على مستوى الهيئات المحلية مستحدثة في البلديات أو الدوائر عن طريق إنشاء فروع على مستوى كل ولاية، ويدير هذه الوكالة مجلس إدارة يرأسه الوالي أو ممثله.

⁵⁵ أنظر المواد 35 و 36 من المرسوم التشريعي 94-07، المؤرخ في 18 ماي 1994 ، المتعلق بشروط الانتهاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج.ر عدد 32، الصادر بتاريخ 2004.

⁵⁶ المرسوم التنفيذي رقم 90-405، المؤرخ في 2 ديسمبر 1990، يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين والحضريين وتنظيم ذلك، ج.ر عدد 56، الصادر بتاريخ 1990.

ثالثا: الجماعات المحلية المكلفة بالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

الجماعات المحلية حسب دستور 1996، هي البلدية والولاية؛ وهي جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون،⁵⁷ وتشكل البلدية والولاية جهاز مهم وأساسي في مجال الضبط الإداري العمراني، فلكل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية المحافظة على النظام العام على مستوى حدودهما في البلدية أولا، الولاية ثانيا بعدما كان أصلا أن مهمة الحفاظ على الأمن العام هي من مهام السلطات المركزية.

1. البلدية

قد صدرت نصوص قانونية وأعطت سلطة مطلقة للبلدية في مجال التهيئة والتعمير على كامل ترابها، حيث تهدف إلى تحديد القوام التقني والنظام القانوني للأماكن العقارية وأدوات تدخل الجماعات المحلية وإلى تحديد القواعد الرامية إلى تنظيم انتهاج الأراضي القابلة للتعمير، وفقا لاحترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية.⁵⁸

لقد جاء القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، بأحكام تحدد صلاحيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية في مراقبة العمران تحت رقابة لجنة التهيئة العمرانية و التعمير للمجلس الشعبي البلدي حيث يقوم في هذا المجال ر.م.ش.ب باتخاذ الإجراءات المتعلقة بالتهيئة العمرانية والتأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها للمحافظة على الطابع الجمالي والعمراني وفوض أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية وحماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء من أي تعد

⁵⁷ بوسته إيمان، النظام القانوني للترقية السارية، دار الهدى، الجزائر، 2011، ط ب ر، ص 59

⁵⁸ بلعباس بلعباس، دور صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون،

كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 115

وعدم تخصيصها للبناء، وله في ذلك أن يزيل بقرار أي بناء غير مطابق للمواصفات التقنية المعمول بها أو أي سكن آيل للسقوط أو يأمر بترميمه وهذه المهام تدخل في إطار حفظ النظام العام.⁵⁹

2. الولاية

تعتبر الولاية وحدة إدارية مهمة تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية، فهذه الأخيرة تكتسي أهمية بالنسبة لكيان الدولة وقوامها فهي عادة ما تبنى على أساس دستوري، ويلزم قانون الولاية الولي بضرورة اطلاع و إعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية بصفتها ممثلاً للولاية أو ممثلاً للدولة، إذ يجسد صورة اللامركزية الإدارية وذلك نظراً للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية،⁶⁰ حيث يكون مسؤولاً على المحافظة على الأمن والسلامة والنظام والسكينة العامة و السهر على احترام المقاييس والتعليمات الخاصة بالمجال العمراني وهذا من خلال تسليم الرخص والشهادات حسب الشروط والنصوص المحددة في التشريع والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.⁶¹

فالولي يحتل مركزاً مهماً ومزدوجاً في الولاية وذلك من خلال وضعيته القانونية والنظامية المزدوجة وهو الممثل الوحيد والمباشر لكل وزير من الوزراء والممثل التنفيذي الأعلى على المستوى الولائي،

⁵⁹ أبرياش زهرة، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 17.

⁶⁰ منتديات الشروق، "الولاية في القانون الجزائري"، المرجع السابق

WWW.majalah.new/html.dz le 29/09/2020 à 13 :07

⁶¹ جبيري محمد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع إدارة وإدارة مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص 111.

والقائد الأعلى الإداري لها مما يخوله سلطة إصدار القرارات الفردية والتنظيمية في مجال الضبط العمراني وحماية وحفظ النظام العام.⁶²

رابعاً: الأعباء المكلفين بالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

نظراً لأهمية وخطورة مجال العمران أوجد المشرع الجزائري مجموعة من الأشخاص أوكل لهم مهمة تنظيم ومراقبة العمران إلى جانب الهيئات المذكورة سابقاً يعرفون برجال الضبطية فحرصاً على فعالية هذه المراقبة أوجد التنظيم فرق متخصصة تتمثل في شرطة العمران (أولاً)، والأشخاص المؤهلين بمعاينة جرائم العمران (ثانياً).

1. شرطة العمران و حماية البيئة

تعتبر الشرطة الهيئة المساعدة للحكومة والقضاء في الدولة فهي السلطة التي يحتمي بها القانون والتي تفرض أحكامه وتجعل له سيادة، ولقد عرفت في المجتمعات القديمة والحديثة بأسماء مختلفة ولأغراض عديدة إذ أصبحت في الوقت الراهن الجهاز الأكثر فعالية في مكافحة الظواهر الأكثر خطورة خاصة في المجال العمراني، مما أدى إلى ضرورة وجودها.

1. المقصود بشرطة العمران: لقد تم التأسيس الفعلي لشرطة العمران وحماية البيئة بموجب مجموعة من القرارات الصادرة من المديرية العامة للأمن الوطني في سنة 1983، ونلم إعادة تنشيط هذه الوحدات بإنشاء أول فصيلة سنة 1997 بالعاصمة، وتم توسيعها -عام 1999 على معظم الدوائر التابعة لها وذلك تنفيذاً لتعليمات وزارة الداخلية، كما تم إعادة تنشيطها في سنة 2000 وذلك على مستوى المدن الكبرى في الوطن.

⁶² لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 133

تمارس وحدات شرطة العمران نشاطها بالتنسيق مع مصالح مختصة (البلدية والولاية) وفي حالة تسجيل مخالفة يتعين على عون مؤهل تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله لرئيس المجلس الشعبي البلدي والولائي المختصين في حالة وجود مخالفات في مجال العمران، كما تستعين عناصر الشرطة بموظفين من ذوي الاختصاص في هذا المجال، تقوم أيضا بتقديم المساعدة للمصالح التقنية التابعة لمصالح الجماعات المحلية بوضع التشكيلات الأمنية عند تنفيذ القرارات الإدارية أو القضائية التي يمكن أن تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام العمراني أو التي لها تأثير سلبي على الإطار المعيشي للمواطن، وتمتاز شرطة العمران على غرار باقي الأجهزة المكلفة بالضبط في مجال العمران أنها فرع تابع لجهاز الأمن الوطني المكلف بالسهر على تحقيق النظام العام.⁶³

طبيعة محاضر شرطة العمران وحجيتها:

أ- طبيعة محاضر شرطة العمران : تتدخل المحاضر ضمن المحورات ويوجب المشرع الجزائري في هذه المحاضر توفر شروط شكلية وأخرى موضوعية، ويجوز المحضر على صحته إذا تضمن مطابقة للحقيقة، يوردها ضباط الشرطة بالمحضر، وتجدر الإشارة إلى أن شكلية المحاضر تختلف من محضر إلى آخر حسب المادة 52 من قانون الإجراءات الجزائية،⁶⁴ ويجزر المحضر في الحال حسب المادة 54 من نفس القانون مع توقيعه من قبل ضباط الشرطة وكذا الشخص الذي حرر ضده المحضر وفي حالة رفضه يجب الإشارة إلى ذلك في المحضر، وإن كانت هذه الشروط تبدو أهميتها أثناء سريان باقي الإجراءات التي تليها على مستوى الجهات القضائية حيث تكون معرضة للطعن بالبطلان ما لم يتم تصحيحها.

⁶³ يهيمي محمد، المرجع السابق، ص 180

⁶⁴ القانون رقم 66-155 ، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن لقانون الإجراءات الجزائية، ج.ر عدد 48، الصادر بتاريخ 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15 ، المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، ج.ر عدد 71، الصادرة بتاريخ 2004. أنظر المادة 52.

ب- حجية المحاضر : حتى وإن كان المشرع يجعل للمحاضر أمام جهات القضاء حجية محدودة يؤخذ على سبيل الاستئناس إلا أن المحاضر المنجزة من طرف الضبطية القضائية في بعض المخالفات والجنح ذات الطابع الخاص لها حجية مطلقة إلى أن يثبت العكس، ولا يمكن الطعن فيها إلا بالتزوير، والإثبات في المحاضر مرتبط بالتحقيق الذي يتم عن طريق البحث في أن الواقعة تتطابق مع النموذج القانوني للتجريم، فالمحاضر وفقا لقانون الإجراءات الجزائية ثلاث أنواع : محاضر الاستدلال والاستئناس، محاضر لها حجية نسبية ومحاضر لها حجية مطلقة لا يطعن فيها بالتزوير.

2. الأشخاص المؤهلة لمعاينة جرائم العمران

يعرف الأشخاص المؤهلة لمعاينة جرائم العمران بموظفين عاملين في الإدارة مركزية وتم تمثيلهم بـ:

أ- الأعوان المؤهلين لمعاينة جرائم العمران

حدد المرسوم التنفيذي رقم 09-343،⁶⁵ في مادته الثانية تحديدا دقيقا للأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها زيادة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية، ولقد جاءت هذه المادة تطبيقا للمادة 76 مذكور من القانون رقم 90-29 وذلك سعيا منه لضبط مجال العمران وتمثل هذه الأعوان فيما يلي

- مفتشو التعمير الذين تم تعيينهم قانونا طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-225
- المستخدمون الذين يمارسون عملهم بمصالح الولاية التابعة لإدارة وزارة السكن والعمران والأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير والذين يعينون من بين :
- رؤساء المهندسين المعماريين ورؤساء المهندسين (في الهندسة المدنية).

⁶⁵ المرسوم التنفيذي رقم 09-343، المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، المعدل للمرسوم التنفيذي 06-55، يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج ر عدد 61، الصادر بتاريخ 2009.

- المهندسون المعماريين الرئيسيين والمهندسين (في الهندسة المدنية) الرئيسيين.
- المهندسين المعماريين الرئيسيين والمهندسين (في الهندسة المدنية)
- المهندسين التطبيقيين (في البناء) الذين يحوزون خبرة سنتين على الأقل في ميدان التعمير.
- التقنيين الساميين (في البناء) الذين يحوزون خبرة ثلاث سنوات على الأقل في ميدان التعمير.
- الأعدوان الذين ممارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية و يعينون من بين:
- رؤساء المهندسون المعماريون و رؤساء المهندسين (في الهندسة المدنية).
- المهندسون المعماريين والمهندسين (في الهندسة المدنية) الرئيسيين.
- المهندسين المعماريين والمهندسين (في الهندسة المدنية) ذوي خبرة سنتين على الأقل في ميدان التعمير.

يتم تعيين الأعدوان من بين الموظفين العاملين في الإدارة المركزية بوزارة السكن والممران أو مصالح غير مركزية (البلدية)⁶⁶، ويتم ذلك على قائمة اسمية عن طريق مقرر مشترك بين الوزارات المكلفون بالجماعات المحلية في ميدان التعمير، وبعدها يؤدون اليمين أمام رئيس المحكمة المختصة ويزودون بتكليف مهني يسلم حسب الحالة من طرف وزير التعمير أو الوالي و يقع عليهم الالتزام بإظهاره أثناء ممارستهم لمهنتهم الرقابية.

حسب ما جاء في المادة 76 مكرر من قانون التهيئة والتعمير المعدل والمتمم فإنه علاوة على ضباط وأعدوان الشرطة القضائية المنصوص عليهم في التشريع المعمول به يخول للبحث ومعاينة مخالفة أحكام هذا القانون كل من:

1. مفتشي التعمير.
2. أعدوان البلدية المكلفين بالتعمير.
3. موظفي إدارة التعمير و الهندسة المعمارية.

⁶⁶ بز غبش بوبكر، رخصة البناء، آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق جامعة مولود معمري الجزائر 2007، ص 110.

ب- حجية المحاضر: يقوم العون المؤهل قانونا بتحرير محضر في حالة التأكد من عدم وجود الرخصة، ويتضمن المحضر تدقيقا لوقائع المخالفة وكذا التصريحات التي تلقاها من المخالف نلم يوقع محضر المعاينة، وفي حالة رفض التوقيع من قبل المخالف يسجل ذلك في المحضر، وفي حالة إنجاز الأشغال خلافا لما جاء في الرخصة يتعين على العون المؤهل قانونا إرسال المحضر إلى ر.م.ش.ب والوالي المختصين إقليميا في أجل لا يتعدى 72 ساعة، أما في حالة التأكد من عدم المطابقة يرسل العون المحضر إلى الجهة القضائية المختصة، وترسل منه نسخة إلى ر.م.ش.ب والوالي في أجل 72 ساعة تعد رخصة البناء الوسيلة الوحيدة التي تمكن الأعوان من المخالفات التي يتقصونها.⁶⁷

ولقد تم تنشيط شرطة الممران وحماية البيئة لتتكفل بمحاربة المباني اللاشعرية ومراقبة المنشآت الصناعية المنطوية على أخطار كبيرة على البيئة، وكل هذا بغرض حماية هذه الأخيرة، ومنع كل بناء بدون ترخيص.⁶⁸

⁶⁷ بزغيش بوبكر، المرجع نفسه، ص.ص 112، 113.

⁶⁸ دعان العياش، " شرطة العمران وحماية البيئة"، مجلة الشرطة، عدد خاص، الجزائر، 2000، ص 17.

يعتبر الضبط الإداري في ميدان التعمير والبناء ضرورة وضعتها السلطة إلى إيجاد جملة من القواعد القادرة على تقييد نشاطات الأفراد داخل التجمعات العمرانية التي تشكل نواة المجتمع فالعلاقة بين النشاط الضبطي والتعمير قديمة المدينة ووجودها في ظل التطور العمراني والحضري الذي عرفته المجتمعات البشرية على مر السنين بنسب مختلفة.

يمارس الضبط الإداري الصلاحيات في شكل قرارات إدارية في إطار ممارسة النشاط العمراني بهدف فرض النظام العام وصيانته داخل المجتمع للقضاء والحد من المشاكل في مجال البناء والتعمير، غير أن تلك القرارات في الحقيقة لم تكن لتتجاوز بعض المسائل العمرانية البسيطة في إطار تنظيم الحياة الاجتماعية ككل ولا يمكن إغفال مدى فعالية اللوائح التنظيمية والقرارات الفردية الصادرة في مجال العمران في تحقيق بيئة عمرانية سليمة وهذا ما سيتم معالجته في الفصل الثاني.

الفصل الثاني

الآليات القانونية والقضائية في مجال البناء والتعمير

للدولة سياسة خاصة للمحافظة على التناسق والانسجام للمباني في نسق جمالي لائق يتماشى مع المتطلبات الاجتماعية والتطورات العالمية المتمثلة في هيئة الضبط الإداري بمجموعة من التقنيات العملية والفنية تحت تصرفاتها في إطار ممارسة الرقابة على الأنشطة العمرانية من خلال إعداد للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذا مخطط شغل الأراضي كعملية إدارية تقنية وقانونية والتي تعتبر الأداة في رسم خريطة المنظومة العملية في متابعة ومراقبة الأنشطة العمرانية على مختلف أنواعها وأصنافها وعليها تنطلق عملية التحكم في إعداد الرخص والشهادات الإدارية والقرارات التنظيمية المتعلقة بالبناء والتعمير.

لذلك تستوجب الدراسة في المقام الثاني القرارات الإدارية التنظيمية في مجال البناء والتعمير (المبحث الأول)، وكذلك القرارات الإدارية الفردية الصادرة في مجال البناء والتعمير (المبحث الثاني).

المبحث الأول: القرارات الإدارية التنظيمية في مجال البناء والتعمير

لم يقتصر التنظيم الضابط على القوانين التي تضعها السلطة التشريعية لضبط الحريات العامة ضبطا مفصلا، لجمودها وعدم إمكانية ملاحقتها للتطورات المستحدثة في الواقع العملي فحسب وإنما كان لابد من إصدار لوائح مستقلة وقرارات تنظيمية لكونها ضرورة يكتمل بها التشريع عند الاقتضاء حفاظا على النظام العام، وتعتبر القرارات الإدارية التنظيمية من أهم أساليب الضبط الإداري في مجال العمران، ومن أهم هذه القرارات نجد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (أولا)، ومخطط شغل الأراضي (ثانيا).

المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة عمرانية تحدد إطار التهيئة فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير P.D.A.U هو مخطط توجيهي كلاسيكي من الجيل الثاني من أدوات التهيئة والتعمير وقد جاء كبديل للمخطط العمراني الموجه وللمخطط العمراني المؤقت.

الفرع الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

هو أداة للتخطيط المحلي والتسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، متجسدا في نظام يصحبه تقرير توجيهي،⁶⁹ ومستندات بيانية مرجعية،⁷⁰ وباستقراء مضمون المادة 18 من قانون 90-29 نجد أنها حددت بشكل عام موضوع المخطط؛ أي

⁶⁹ لعويجي عبد هلالا، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري والإدارة العامة جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2012، ص 14

⁷⁰ للمزيد من التفاصيل أنظر مضمون المادة 17 من قانون 90-29. المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر عدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990، المعدل و المتمم بالقانون 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر عدد 51، الصادرة بتاريخ 15 أوت 2004.

حددت إطار العام والخطوط العريضة التي لازما على المخطط أن يحتويها، وإذا كان باطلا وجب عدم المصادقة عليه.⁷¹

الفرع الثاني: مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يحتوي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على ما يلي:

أ- تقرير توجيهي يقدم فيه ما يأتي:

1. تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديموغرافي والاجتماعي والثقافي للتراب المعني.
2. قسم التهيئة المقترح بالنظر للتوجيهات في مجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل والحد من الأخطار التكنولوجية.⁷²

ب- تقنين يحدد القواعد المطبقة بالنسبة إلى كل منطقة مشمولة في القطاعات كما هي محددة في المواد 20، 21، 22، 23، من قانون رقم 90-29، وعليه فهو يحدد ما يلي:

⁷¹ تنص المادة 18 من القانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52، في 02 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بالقانون 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر عدد 51، الصادر بتاريخ 15 أوت 2004. على ما يلي: «المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

- يحدد تخصيص العامل لأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع.

- يحدد توسع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية.

- يحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها

⁷² أنظر مضمون المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 05-317، المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادق عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 62، الصادرة بتاريخ 2005

٧ التخصيص الغالب للأراضي عند الاقتضاء، وطبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة لاسيما تلك المقررة في مخطط تهيئة الساحل والمنصوص عليه في القانون رقم:

02-02⁷³

- الكثافة الناتجة عن معامل شغل الأراضي.
- الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية.
- الكثافة العامة للبناء
- الإرتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.
- المساحات الواجب حمايتها وتلك التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي.
- مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية
- شروط البناء الخاضعة داخل بعض أجزاء تراب البلدية.⁷⁴

ج- وثائق بيانية تشتمل. خاصة على المخططات الآتية:

- مخطط الواقع القائم يبرز فيه الإطار المشيد حاليا، وأهم الطرق والشبكات المختلفة.
- مخطط تهيئة يبين حدود القطاعات والأراضي.
- مخطط إرتفاقات يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشائها
- مخطط تجهيز يبرز خطوط مرور الطرق.
- مخطط يحدد مساحات المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية أو التكنولوجية والمخططات الخاصة للتدخل.⁷⁵

⁷³ قانون رقم 02-02، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج.ر عدد 10، الصادرة بتاريخ 2002.

⁷⁴ شريدي ياسمين، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الاعمال، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص 21.

⁷⁵ لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص 20.

الفرع الثالث: دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يلعب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير دورا مهما على المستوى المحلي، ظهر ذلك خاصة من خلال ما يلي:

أ- القضاء على الطابع الانفرادي: باستقراء مضمون المادة 13 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير،⁷⁶ يتبين لنا ضرورة وجود تنسيق بين مختلف الهيئات المخططة والمبرمجة التي من الضروري أن يعمل المخطط على مراعاة ما تم وضعه من طرف الدولة والجماعات الإقليمية والمصالح العمومية، حيث أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يأخذ صبغة أوسع في تهيئة المجال على مستوى أكبر، وهذا يهدف إلى تحقيق عمران تشاركي يضمن إلى حد كبير إطلاع المواطن وإشراكه في أخذ القرار بغية الوصول لتعامل جماعي مع المجتمع المدني باعتبار العمران مسألة تخص الجميع.⁷⁷

ب- تنفيذ التوجيهات الكبرى لسياسة التهيئة العمرانية: يضبط المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ما يلي:

- يضبط مخطط الهياكل الأساسية للتجمع الحضري.
- تحديد أماكن التجهيزات العمومية بالتنسيق مع مختلف الهيئات العمومية
- تحديد مناطق التعمير على الأمرين المتوسط والطويل وكذا المناطق الغير قابلة للتعمير.
- تجسيد سياسة السكن من خلال توفير الأراضي الرماد بناؤها.

⁷⁶ تنص المادة 13 من قانون 29-90 سالف الذكر، على ما يلي: «يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي وبرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية، وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وعلى مخطط شغل الأراضي».

⁷⁷ الزيني ندير وبلقاسم ذيب، فاضل بن شيخ، البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 13، الصادرة في جوان 2000، ص 36.

- مخطط تدخل المناطق.⁷⁸

إضافة إلى ذلك: عرف أيضا بـ:

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU

يعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مخطط توجيهي كلاسيكي من الجيل الثاني من أدوات التهيئة والتعمير، فقد جاء كبديل للمخطط العمراني الموجه P.U.D والمخطط العمراني المؤقت PUP كون أن مهمة هذين الأخيرين انحصرت في رسم كيفية ضبط معالم التوسع العمراني بالمدن والتجمعات الحضرية دون الأخذ بأبعاد التدخلات العمرانية الأخرى.

ولقد عرف المشرع الجزائري «المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير» في المادة 16 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم⁷⁹ بقولها: «المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المحلي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية وبضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي».

وهو الأمر الذي يوضح رغبة المشرع في تنظيم المجال ومراقبة التوسع العمراني للمدن قصد إيجاد التوازن بين إشباع حاجات المواطن في مجال السكن، وبين حماية الأراضي الفلاحية وبين ممارسة الأفراد للنشاطات الصناعية.

ويندرج المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في إطار التخطيط المحلي للتهيئة والتعمير، ويرتكز على توزيع الصلاحيات ما بين الدولة، الولاية، البلدية وبين مختلف أجهزة الدولة والمؤسسات وفقا

⁷⁸ لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص 27.

⁷⁹ عدل هذا القانون بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر، العدد 51 لسنة 2004.

لمبادئ اللامركزية وعدم التركيز ووفقا للتوجيهات الأساسية لتهيئة الإقليم المستخلصة من آليات أعلى مثل المخطط الوطني SNAT والمخطط الجهوي لتهيئة الإقليم SRAT ومخطط تهيئة الولاية PAW، وفقا لمبدأ المطابقة الذي يقصد به القاعدة الدنيا تحترم القاعدة العليا.

ويتجلى لنا ما ذكر أعلاه من خلال تحديد موضوعاته وضبط الإطار العام والخطوط العريضة التي يحويها المخطط حتى يمكن المصادقة عليه.

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

موضوعات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

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

وبعد تحديد المشرع للأهداف الكبرى لهذا المخطط وتحديد الخطوط العريضة له، جاء في نص المادة 19 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ليفصل موضوعه بدقة، ويوضح القطاعات، ذلك أن هذا المخطط يقوم على أساس الاستعداد للمستقبل بإعداد المشروعات المناسبة له في البلدية أو البلديات المعنية، فهو يقوم على أساس جملة من الافتراضات يتوقع حدوثها مستقبلا⁸⁰، وهذا من خلال تقسيمه للمنطقة التي يتناولها إلى مجموعة من القطاعات⁸¹ محددة كما يلي:

⁸⁰ منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، رسالة دكتوراه، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2007، ص. 113

⁸¹ القطاع هو جزء ممتد من تراب البلدية يتوقع تخصيص أرضيه لاستعمالات عامة وفي آجال محددة للتعمير، أنظر المواد من 19 إلى 23 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم

بالنسبة للقطاع المعقر (SU) : فإنه يشمل كل الأراضي التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة ما بينها كمساحات الخضراء والحداثق والغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المتجمعة، كما تشمل هذه القطاعات كل الأجزاء الواجب تجديدها وإصلاحها وحمايتها.⁸²

وتتميز هذه القطاعات المعمرة بحقوق بناء عالية جدا نتيجة كثافة النسيج العمراني من حيث البنايات والنشاطات القائمة، لذلك فإن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لا يقترح في هذا النوع من قطاعات التعمير القائم على التوسع وإنجاز بنايات جديدة، فهي قطاعات مشبعة⁸³، لكن وبحسب الظروف الخاصة والمعطيات التي يفرضها الواقع الميداني، وتبعاً للبرنامج البلدي المسطر، فإنه قد يفرض المخطط إجراء تحويلات في خصائص النسيج العمراني في صور تكثيف للمحيط أو تجديده أو إعادة هيكلة أو صيانة ترميم لبعض البنايات القائمة حتى يمكن أن تكيف مع المنتج الجديد لمواد البناء والأشكال الهندسية والمعمارية الحديثة.

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

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

⁸² المادة 20 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة ولتعمير

⁸³ كمال تواقشت، "الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة،

2008-2009، ص 86.

تتميز هذه القطاعات بظاهرة المضاربة العقارية التي يقوم بها أصحاب أو ملاك الأراضي الواقعة داخلت هذه القطاعات⁸⁴، وبالتالي تكون هذه الأخيرة عرضة لانتشار البناء الفوضوي الذي يخلق المدن ويمنعها من التوسع العمراني العادي، لذا كانت هذه القطاعات المرهجة كقطاعات حساسة تتطلب العناية الكبيرة من الإدارة وبالأخص في مجال المراقبة الإدارية لأشغال البناء التي شهر عليها شرطة العمران.⁸⁵

وأما بالنسبة لقطاعات التعمير المستقبلية (SUF) : فقد نصت عليها المادة 22 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وهي تشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق 20 سنة.⁸⁶

والهدف من وراء تخصيص هذه الأراضي هو الحفاظ على القدرات الكامنة للتوسع العمراني الصحيح لمستقبل المدينة والتجمعات السكنية، لذا يجب أن تخضع هذه القطاعات إلى ارتفاعات مؤقتة بعدم البناء،⁸⁷ إلا أنه يمكن الإذن أو الترخيص بالبناء وفقا لحقوق بناء ضعيفة جدا كاستثناء في الحالات التي نصت عليها المادة 22 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وهذا نظرا لجملة من الاحتياجات مثل: البناءات للتنظيم الفلاحي والبناءات اللازمة للتجهيزات الجماعية

⁸⁴ ظلت الملكية العقارية تطرح أمام المخططين والمتدخلين عدة مشاكل وصعوبات وتعاني عدم الانسجام، وهذا راجع أساسا إلى طبيعة النظام العقاري أو مشكلة ندرة الأراضي العمرانية، وكنتيجة للمضاربات العقارية التي يعتبرها بعض الباحثين "مرض القرن".
⁸⁵ كمال توكاشت، المرجع السابق، ص 87.

⁸⁶ Chaabane Benakezouh, de la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme, Revue IDARA, éditée par le centre de documentation et de recherche administratives E.N.A, Alger, N°22, 2001, P.83.

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

⁸⁷ ارتفاع عدم البناء هو قيد يرد على حق البناء في بعض المناطق بحكم القانون يمنع كل شخص من إنجاز مشروع عليها إلى حين رفع هذا القيد.

والبنائات التي تبرا مصلحة البلدية والمرخص بما قانونا من قبل الوالي بناءا على طلب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لكن مادام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يضع في الحسبان جميع اعتبارات التهيئة وكذا التنمية المتعلقة بكل القطاعات، فإنه من المفروض ألا تكون هذه الاستثناءات المذكورة في نص المادة 22 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا القطاع لا وجود له من حيث الواقع لأنه من خلال هذه الاستثناءات قد يصبح القطاع القابل للتعمير على مدى 20 سنة فما فوق معمر قبل القطاع القابل للتعمير على مدى 10 سنوات.⁸⁸

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

محتوياته

يتضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تطبيقا للنصوص القانونية التي تحدد إطاره القانوني، تقرير توجيهي مرفق بمستندات بيانية مرجعية.⁸⁹

⁸⁸ منصور مجاجي، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية، المركز

الجامعي يحي فارس، المدية، العدد 01 لسنة 2007، ص.07

⁸⁹ المرجع نفسه، ص 23.

ن ا التقرير التوجيهي:

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

1. تحليل الوضع القائم، تقييمه وتشخصه بجميع عناصره ووضع الاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي، الديموغرافي، الاجتماعي والثقافي للتراب المعني وتحديد إمكانيات التنمية التي تتضمن الإطار الفيزيائي والطبيعي للأماكن، التحليل الديموغرافي والسوسيو اقتصادي، تعيين الشبكة العمرانية الحضرية والريفية واقتراح آفاق التنمية في البلدية أو البلديات المعنية التي تشمل آفاق السكن والعمل والمرافق على المدى الطويل، المتوسط والقصير.

2. قسم التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة في مجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل وتخفيف المخاطر الطبيعية والتكنولوجية.

ن ا لائحة التنظيم:

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

1. التخصيص الغالب للأراضي وطبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة لاسيما تلك المقرر في مخطط تهيئة الساحل المنصوص عليه في القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه.⁹⁰

⁹⁰ القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج.ر العدد 10 الصادرة بتاريخ 2002.

2. الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي.
 3. الارتفاعات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها،
 4. المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها، وذلك بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها، تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية والخدمات والأعمال ونوعها.
 5. يحدد شروط البناء الخاصة داخلية بعض أجزاء التراب الوطني كما وردت في الفصل الرابع من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، تتمثل في الساحلة، الأقاليم ذات الميزة الطبيعية البارز والأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد.
 6. المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية لاسيما التصدعات الزلزالية أو الانزلاقات أو انهيارات التربة والتدفقات الوحلية وارتصاص التربة والتميع والفيضانات.
 7. مساحات حماية المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المؤسسات والمنشآت الأساسية لاسيما منها المنشآت الكيماوية والبتروكيماوية وقنوات نقل المحروقات والغاز والخطوط الناقلة للطاقة،
 8. المناطق الزلزالية وتصنيفها حسب درجة قابليتها لخطر الزلازل،
 9. الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل.
- ن الوثائق والمستندات البيانية:⁹¹

وتشمل خاصة المخططات وهي:

1. مخطط الوضع القائم: يبرز فيه الإطار المشيد حالياً، وأهم الطرق والشبكات المختلفة.
2. مخطط التهيئة: يبين حدود ما يلي:

⁹¹ عائدة ديم، المرجع السابق، ص 24.

- القطاعات المعمرة، القابلة للتعمير، وتلك المخصصة للتعمير في المستقبل.
 - بعض أجزاء الأرض، الساحل، الأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية المرتفعة أو الجيدة والأراضي ذات الصبغة الطبيعية والثقافية البارزة،
 - مساحات تدخل مخططات شغلت الأراضي التي تأتي تنفيذاً له.
1. **مخطط تجهيز:** يربط خطوط مرور الطرق وأهم سبل إيصال ماء الشرب وماء التطهير، وكذلك تحديد مواقع التجهيزات الجماعية والمنشآت المنفعة العمومية،
 2. **مخطط الارتفاقات:** الواجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها،
 3. **مخطط يحدد مساحات المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية:** المخططات الخاصة للتدخل لتحديد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية عن طريق الدراسات الخاصة بالزلازل والدراسات الجيوتقنية أو الخاصة.
- ويترب على هذا التقسيم وفرض شروط للبناء على بعضها، وكذا حضر البناء على البعض الآخر التحكم في العقارات الموجودة وتنظيم استعمالها، ومنه الحد من الاستعمال اللاعقلاني لهذه الأراضي مما ينعكس إيجاباً على تنظيم المجال العمراني وبذلك تسهيل عملية الرقابة من خلال الرخص والشهادات الممنوحة للترخيص بالأشغال عليها،⁹² بالإضافة إلى أنّ هذا التقسيم يحمي الأراضي الغابية الفلاحية من عملية تحويلها وإفقادها لخواصها، وكذا حماية البيئة والمحيط.

⁹² عائدة ديم، المرجع السابق، ص 25.

المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي POS

يعرف مخطط شغل الأراضي كوسيلة تفصيلية لحقوق استخدام الأراضي والبناء وقد تطرقنا في هذا المطلب إلى تعريفه، موضعه ومحتواه ودوره.

الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي

يأتي «مخطط شغل الأراضي» بعد «المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير» الذي يحدد التوجيهات الكبرى للسياسة العمرانية، ويقتضى ل«مخطط شغل الأراضي» أن يحدد بدقة ما جاء في هذه التوجيهات على أرض الواقع من حيث استعمال الأرض والبناء، وذلك من أجل التحكم في التوسع العمراني ومراقبته وتحديد الاستخدامات المثلى للأرض، فهو وسيلة تنظيمية للتسيير الحضري والبلدي، له طابع إلزامي بالنسبة للبلدية التي تهدف إلى تحديد قواعد خاصة لتعمير كامل إقليمها أو أجزاء منها وتشكيل إطارها المبني، ويمكن اعتبار آخر مستوى لمسار التخطيط العمراني، يتبع في إعدادة لقواعد أخرى ووثائق جهوية ووطنية.

ولقد نظم المشرع الجزائري «مخطط شغل الأراضي» في القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير في القسم الثاني بعنوان «أدوات التعمير» في المواد من 31 إلى المادة 38، وأما إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها فقد حددها المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المعدل والمتمم،⁹³ هذا ما سنتناوله في الفرعين الآتيين:

⁹³ المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 10/09/2005، ج. ر رقم 62 الصادر بتاريخ 2005.

الفرع الثاني: موضوع ومحتويات

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

موضوعاته

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

والمقصود بما ورد في هذا النص، أن «مخطط شغل الأراضي» هو عبارة عن أداة يمكن من خلالها تحديد الشكل الحضري لكل منطقة من خلال تنظيم حقوق البناء على الأراضي، وكذلك تبيان كيفية استخدامها وفقا للتوجيهات المحددة من طرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير،⁹⁴ و«مخطط شغل الأراضي» كجيل جديد من أدوات التهيئة والتعمير لم يكن معروفا في قانون التعمير الجزائري، فهو مستحدث بموجب القانون 90-29، ولقد جاء لمأ الفراغ والنقائص البارز للمخطط التوجيهي للتعمير PUD.⁹⁵

وقد كيف «مخطط شغل الأراضي» بأنه قرار إداري تنظيمي من حيث تضمنه قواعد ترسم ضوابط عامة للنسيج العمراني، وتشيد البناء في البلدية، يجب أن يخضع لها كل من طالب الترخيص بالبناء والسلطة الإدارية المختصة قانونا بمنح هذا الترخيص.⁹⁶

ووفقا لنص المادة 34 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الأصل أن تغطي كل بلدية بمخطط شغل الأراضي أو أكثر، وذلك من أجل تحقيق التفصيل الذي يسعى إليه هذا المخطط

⁹⁴ منصور مجاجي، المرجع السابق، ص 13.

⁹⁵ كمال توكشت، المرجع السابق، ص 81.

⁹⁶ عبد الرحمن عزاوي، المرجع السابق، ص 597.

خاصة في الحالة التي تكون فيها مساحتها كبيرة، كما يمكن أن يشمل المخطط تراب بلديتين أو عدة بلديات (عندما تكون البلديات متجاورة) حسب نصن المادة 05 من المرسوم التنفيذي 178-91 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.⁹⁷

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

1. التحديد بصفة مفصلة للشكل الحضري ولحقوق البناء واستعمال الأراضي لكل القطاعات المعنية.
2. تعيين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية أو بالمتر المكب من الأحجام وأنماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها.
3. ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات.
4. تحديد المساحة العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة وكذا تخطيطات ومميزات طرق المرور.
5. تحديد الارتفاعات.
6. تحديد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها.
7. تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.

ويجب أن يتم هذا التحديد في إطار احترام القواعد التي تضمنها «المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير»، بمعنى أنه يجب أن يراعى الانسجام المطلق وعدم التضارب بين كل من «مخطط شغل

⁹⁷ عبد الرحمن عزراوي، !مرجع السابق، ص 598.

الأراضي» و«المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير» باعتبارهما وسيلتان مكملتان لبعضهما البعض في مجال التهيئة العمرانية ولا يمكن لأحدهما الاستغناء عن الآخر.

إن وظيفة «مخطط شغله الأراضي» تتمثل في تنظيم مختلف القدرات الفردية للتعمير، والتي تتشكل أساسا من رخص البناء والتجزئة والهدم، وجعلها مطابقة مع أهداف وتوجيهات المشروع البلدي لتسيير إقليمها والمتمثل في «المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير»، حيث يجب أن تكون هذه القدرات الفردية العمرانية متطابقة وملائمة لأحكام مخططات شغل الأراضي كون هذه القدرات تمثل الإطار التنظيمي الذي يضبط عن قرب حركة البناء والتعمير على مستوى إقليم البلدية.⁹⁸

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

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

فمعامل شغل الأراضي يهدف من ورائه الاستغلال الحسن والمنسجم للبنية من حيث الأبعاد الثلاثة فيما يخص الطول والعرض والارتفاع، وتعد عملية تحديد معامل شغل الأراضي عملية حسابية وتقنية والذي حاصل القسمة = المساحة الأرضية مع ما يتصل بها من بناء خام / مساحة قطعة الأرض، وبالتالي يتم في هذا المعامل استبعاد كل المساحات غير المخصصة للسكن، لذا يعتبر هذا

⁹⁸ كمال توكشت، المرجع السابق، ص 08.

المعامل كأهم مؤشر للكثافة السكانية لأنه يعطي النسبة فيما يخص المساحات المتوقعة أو المخصصة لمختلف برامج التصاميم الهندسية المعمارية والمساحة العقارية.⁹⁹

وأما معامل ما يؤخذ من الأرض فيحدد العلاقة القائمة بين مساحة المبنى الأرضية ومساحة قطعة الأرض،¹⁰⁰ وقد تم تحديد الكثافة القصوى للبناء بموجب المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير بنسبة تساوي واحد من حاصل قسمة المساحة الأرضية خارج البناء الصافية على مساحة قطعة الأرض، وذلك من أجل تجنب ازدحام واختناق المراكز الحضرية بالمدن، وهذا بوضع حد للبناءات العالية وإلزام المقاولين وأصحاب المشاريع الترقية على نشر التعمير أفقياً.

محتوياته

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

1. لائحة التنظيم :

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

⁹⁹ كمال توكشت، المرجع السابق، ص 09.

¹⁰⁰ فإذا حدد مثلا معامل ما يؤخذ من الأرض ب 60% فإن حق البناء على قطعة أرض مساحتها 200م²، يكون 120م² والباقي الذي هو 80م² أي 40% من المساحة الكلية) يخصص لإنشاء مساحة خضراء في الجهة الأمامية للمبنى من جهة وفناء داخل المبنى من جهة أخرى.

1. مذكرة تقييم يثبت فيها تلاؤم أحكام «مخطط شغل الأراضي» مع أحكام «المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير»، وكذلك البرنامج المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية تبعا لآفاق تنميتها.
2. جانب القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على بعض أجزاء التراب كما هو محدد من قانون التهيئة والتعمير: نوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها، وحقوق البناء، بالإضافة إلى ذلك تبين لائحة التنظيم نوع المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها، وتحدد الطرق والشبكات المختلفة التي تتحملها الدولة كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والتي تتحملها الجماعات المحلية وكذلك آجال إنجازها.¹⁰¹

يلاحظ أن لائحة تنظيم شغلت الأراضي تماثل لائحة تنظيم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لأن «مخطط شغل الأراضي» جاء تفصيلي لما ورد في المخطط التوجيهي، لكن يعاب على «مخطط شغل الأراضي» أن المشرع الجزائري لم ينص على التقرير التوجيهي رغم أهميته في الوثائق الكتابية والمرجعية للمخطط، فقد نص عليه في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وأغفل ذكره في «مخطط شغل الأراضي»، لأن التقرير جد مهم في إعداد المخطط كونه يحدد وضعية البلدية، ويعرض الجزء المعني بعملية التعمير ويسهل تحديد السياسة المحلية للتعمير وتهيئة الإقليم المعني.¹⁰²

3. الوثائق والمستندات البيانية: وتتكون مما يأتي:

- . مخطط بيان الموقع (بمقياس 1/2000 أو 1/5000).
- . مخطط طبوغرافي (بمقياس 1/500 أو 1/1000)
- . خارطة (بمقياس 1/500 أو 1/1000)

¹⁰¹ عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 590.

¹⁰² مجاجي منصور، المرجع السابق، ص 12.

- . مخطط الواقع القائم (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يبرز الإطار المشيد حاليا وكذلك الطرق والشبكات المختلفة والارتفاعات الموجودة.
- . مخطط تهيئة عامة (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يحدد ما يلي:
 - المناطق القانونية المتجانسة.
 - موقع إقامة التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية.
 - خط مرور الطرق والشبكات المختلفة مع إبراز ما تتحمله الدولة منها كما هو محدد في المخطط، التوجيهي للتهيئة والتعمير، وما تتحمله الجماعات المحلية.
 - السفاحات الواجب الحفاظ عليها نظرا لخصوصيتها.
 - مخطط التركيب العمراني (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يتضمن على الخصوص عناصر لائحة التنظيم.

الفرع الثالث: دور مخطط شغل الأراضي

يظهر دور ووظيفة مخطط شغل الأراضي من خلال الأهداف التي يسعى إليها وهو ما جاء في مضمون المادة 31 السالفة الذكر تتمثل وظيفة مخطط شغل الأراضي هو في تنظيم مختلف القرارات الفردية والتي تتمثل أساسا في الرخص والشهادات وجعلها متطابقة مع أهداف وتوجيهات المشروع البلدي والمتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .

- يحدد باقي شبكات الهياكل الأساسية من المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي والغاز الطبيعي وأماكن التخلص من النفايات وكذا مواقع الأراضي المخصصة للتجهيزات حيث كل جزء من أراضي إقليم البلدية يخصص لأداء وظيفة معينة.¹⁰³

¹⁰³ مجاجي منصور، المرجع السابق، ص 13.

- إضافة إلى الوظائف السالفة الذكر تحديد معاملات الأراضي العمرانية و يتم ذلك من خلال ضبط المعاملات الثلاث وهي معامل شغل الأراضي معامل ما يؤخذ من الأرض ومعامل الكثافة القصوى للبناء¹⁰⁴

المبحث الثاني: القرارات الإدارية الفردية الصادرة في مجال البناء والتعمير

القرار الإداري الفردي هو طائفة من القرارات الإدارية الموجهة لشخص محدد أو بشأن حالة معينة بذاتها أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم، و يجب أن تستهدف الإدارة من إصدار القرار الإداري المصلحة العامة العمرانية هي غاية الإدارة في مختلف القرارات الصادرة في مجال البناء والتعمير، غير أنه إلى جانب ذلك فان المصلحة الخاصة للمستفيد من القرارات الفردية المتعلقة بالبناء أو الهدم أو غيره يجب أن تتحقق إلى جانب المصلحة العامة¹⁰⁵

غير أنه هناك طائفتين من القرارات الفردية في مجال البناء والتعمير الرخص (أولاً) والشهادات (ثانياً).

المطلب الأول: إصدار القرارات الفردية المتعلقة بالرخص العمرانية

تعتبر الرخص العمرانية من أكثر الوسائل الإدارية فعالية في رقابة النشاط الفردي والتحكم فيه وبالأخص في المجال العمراني، إذ لا يجوز القيام بأعمال البناء، هدم، أو تجزئة بدون ترخيص لما لها من علاقة وثيقة بحياة الفرد والجماعة¹⁰⁶

¹⁰⁴ عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 593.

¹⁰⁵ عزري الزين، "دور القاضي في منازعات تراخيص البناء و الهدم"، مجلة مجلس الدولة عدد خاص بالمنازعات المتعلقة بالعمران، 2008، ص 39.

¹⁰⁶ محمد همال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2011، ص 183.

الفرع الأول: القرارات المتعلقة برخصة التجزئة:

إذا كانت رخصة البناء تشكل حور رئيسي في النشاط العمراني بوجه عام، لذا وحد المشرع بين هاتين الرخصتين من حيث الكثير من الأحكام.¹⁰⁷

1. تعريف رخصة التجزئة: هي رخصة تشترط لكل عملية تقسيم لقطعتين او عدة قطع ملكية عقارية واحدة او عدة ملكيات مهما كان موقعها،¹⁰⁸ وذلك لتستعمل في تشيد بناية كما تستلزم رخصة التجزئة عند الاقتضاء تخصيص بعض المواقع المهيأة لبناء تجهيزات عمومية، ولا تسلم رخصة التجزئة في البلديات إذا كانت الأرض المجزئة غير موافقة لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير أو التوجيهات التي تضبطها القواعد العامة للتهيئة والتعمير، فرفض منح الرخصة من النظام العام فلا يجوز للإدارة مخالفة ذلك¹⁰⁹ وتدوم مدة صلاحية رخصة التجزئة لمدة 03 سنوات وذلك طبقاً للمادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

2. إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة : إن إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة ينبغي أن يبدأ بتقديم طلب مرفق بملف يوجه إلى الجهة الإدارية المختصة التي تشرع في دراسته والتحقق فيه، ومن ثم تصدر قرارها بشأن ذلك، حيث يتعين على من يرغب الحصول على رخصة التجزئة أن يقدم طلب، ويثبت صفته كمالك أو وكيل عنه، بتقديم نسخة من عقد الملكية أو توكيل قانوني، وذلك طبقاً للمادة 58 من القانون رقم 90-29،¹¹⁰ بعد ذلك تتولى الإدارة

¹⁰⁷ عزري الزين قرارات العمران الفردية و طرق الطعن فيها دار الفجر للنشر و التوزيع مصر 2005 ص 42

¹⁰⁸ انظر مضمون المادة 57 من القانون 29-90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر عدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بالقانون 04-05، المؤرخ في 14 اوت 2004، ج.ر عدد 51، الصادرة بتاريخ 15 اوت 2004.

¹⁰⁹ ثابت احمد امين التخصيصات السكنية في مدينة الخروب (السياسات الممارسات و كلفة التعمير) مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التهيئة العمرانية كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة 2005 ص 42.

¹¹⁰ تنص المادة 58 من القانون رقم 29-90، على ما يلي: «في تدعيمه لطلب رخصة التجزئة يقدم طالب التقسيم ملفاً يتضمن دفتر شروط يحدد الأشغال المحتملة للتجهيز وبناء الطرق السالكة التي يتعهد المالك أو المالك بإنجازها في آجال محددة وكذلك شروط التنازل عن القطع الأرضية والمواصفات التعميرية والهندسة المعمارية وغيرها التي يجب أن تستجيب لها البنائات المزمع تشييدها»

دراسة الطلب والتحقيق فيه حيث يتم التحقيق من مدى مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات أدوات التعمير ودراسة الانعكاسات التي يمكن أن تنجر عن إنجاز الأراضي المجزأة، وتتحدد الجهة الإدارية المختصة بإصدار قرار رخصة التجزئة حسب الحالة، فيعود الاختصاص سواء لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة أو إلى الوالي في الحالات المحددة في المادة 66 من قانون رقم 90-29، وكذلك إلى الوزير المكلف بالتعمير طبقاً للمادة 67 من نفس القانون.

إن أوجه الرقابة الممنوحة للإدارة في مجال منح رخصة التجزئة تتمثل في إمكانية وضع هذه الأخيرة لشروط في حالة ما إذا قررت منح الرخصة، كما يمكن لها رفض منحها أو تأجيل البت فيها ويبلغ القرار المتضمن رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في غضون الأشهر الثلاثة الموالية لإيداعه ذلك إذا ما كان تسليم رخصة التجزئة يدخل ضمن صلاحيات ر.م.ش.ب البلدي كمثل للبلدية وفي غضون أربعة أشهر في حالة اختصاص هذا الأخير كمثل للدولة أو اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير.¹¹¹

الفرع الثاني القرار المتعلق برخصة البناء: الأصل أن للمالك الحرية في استعمال ملكيته العقارية واستغلالها والتصرف فيها، إلا أن هذه الحرية مقيدة،¹¹² بأن لا تتعارض مع النظام العام العمراني وأسسها التي تقتضي وضع الضوابط وأحكام الرقابة لاسيما على عمليات البناء والمصلحة الخاصة والنظام العام العمراني.¹¹³

- للمزيد من التفاصيل أنظر المواد 9، 10، 11 من المرسوم التنفيذي 91-176. الصادر بتاريخ 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير لشهادة التعمير، ورخصة التجزئة و شهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر عدد 26، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1991.

¹¹¹ أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176،

¹¹² من هذا يفهم بأن حق الملكية الذي كفل الدستور حمايته بنص المادة⁵² منه ليس حقا مطلقا وإنما القانون يقيد استعماله بإجراء الحصول على رخصة البناء حتى لا تتعارض طرق استخدامه مع الصالح العام.

¹¹³ شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 33

أ- تعريف رخصة البناء: نص المشرع الجزائري على رخصة البناء في المادة 52 من القانون رقم 29-90¹¹⁴ وهي وثيقة تشترط في تشييد كل بناية أو تحويل لها، يتقدم بطلبها كل جن المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو التهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، ويشترط في المشروع مطابقة بنائه لتوجيهات مخطط شغل الأراضي كما يجب مراعاة موقع البناية حجمها ومظهرها العام وتناسقها اعتبارا لتوجيهات التعمير والخدمات الإدارية، كما يراعي التحضير مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها في ميدان الأمن والنظافة وفي مجال حماية البيئة.¹¹⁵

كما تعرف أنهما: «الإذن أو الترخيص الإداري المسبق الذي يتوجب الحصول عليه من طرف كل شخص مقبل على البناء، وتصدر من الجهة المختصة بعد التحقق من احترام مشروع البغاء للقواعد العامة لاستخدام الأراضي وأحكام التهيئة والتعمير».¹¹⁶

من خلال التعاريف نستخلص أن الحصول على رخصة البناء وجوبي يسري في كامل التراب الوطني؛ ما يعني أن رخصة البناء تشترط قبل القيام بأعمال البناء في جميع الأماكن مهما كانت أهميتها، فنلاحظ أن المشرع الفرنسي كرس مبدأ شمولية رخصة البناء في كل الإقليم،¹¹⁷ غير أن المشرع الجزائري استثنى بموجب المادة 53 من قانون رقم 29-90 إلزامية الحصول على رخصة البناء وهي البنائيات التي تختمى بسرية الدفاع الوطني التابعة لوزارة الدفاع الوطني، كما أضافت المادة 01 من المرسوم

¹¹⁴ تنص المادة 52 من القانون رقم 29-90 ، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، المتعلق بالتهيئة و التعمير ، ج.ر. عدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بالقانون 04-05 ، المؤرخ في 14 اوت 2004 ، ج.ر. عدد 51 ، الصادرة بتاريخ 15 اوت 2004 .

على ما يلي: « تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البنائيات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنائيات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية، ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج»¹¹⁵ ثابت أحمد أمين، المرجع السابق، ص 36 37.

¹¹⁶ LABOUTOULLE Daniel, Le Permis de construire, presse universitaire de France, Paris, 1982, P 03.

¹¹⁷ SOLER- COUTEAUX Pierre, Droit de l'urbanisme, 3 Ed, Dalloz, Paris, 2000, P 464.

التنفيذي رقم 91-176 استثناء آخر والممثل في الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابع إستراتيجي من الدرجة الأولى.¹¹⁸

ب- إصدار القرار المتعلق برخصة البناء : الحصول على قرار رخصة البناء يستلزم نفس الإجراءات التي تتطلبها رخصة التجزئة المذكورة سابقا، فعلى المعني بالأمر تقديم طلب إلى الجهة الإدارية المختصة، وتقوم هذه الأخيرة بفحص الطلب ودراسته، فبعد إيداع طلب رخصة البناء والوثائق المرفقة به لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي محل وجود القطعة الأرضية،¹¹⁹ على هذا الأخير أرسل الطلب إلى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير من أجل دراسته و التحقيق فيه لتأتي فيما بعد مرحلة البت في الطلب من قبل الجهات الإدارية المختصة إما بقبول صريح بمنح الرخصة سواء بتحفظ،¹²⁰ أو بالزام،¹²¹ أو رفض منح رخصة البناء حيث هناك حالات يستوجب فيها على الإدارة أن ترفض منحها و في كل الحالات يجب أن يكون الرفض لأسباب مستخلصة من أحكام قانون التعمير،¹²² ويجب على الإدارة أن تسبب قرارها بتأجيل البد في الطلب وذلك في حل ما إذا كانت أداة التعمير في طور الإعداد.¹²³

¹¹⁸ للمزيد من التفاصيل أنظر المواد 58 من القانون 90-29، والمادة 01 من المرسوم التنفيذي 91-176.

¹¹⁹ أنظر مضمون المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

¹²⁰ منح رخصة البناء مع التحفظ؛ هو قبول مبدئي لإنجاز مشروع البناء، ولكن مع تعديل جزئي له من أجل مراعاة مقتضيات خاصة وذلك في صورة ما إذا كانت طبيعة البناءات من شأنها أن تمس من حيث موقعها وأبعادها بالنظام العام. أنظر في ذلك : حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 136

¹²¹ منح رخصة البناء بالزام؛ يكون في حالة ما إذا كان مشروع البناء نظرا لطبيعته أو موقعه يحتاج إلى تهيئة خاصة فالإدارة تمنح الرخصة مع إلزام صاحبها القيام بأعمال التهيئة.

¹²² تنص المادة 62 من القانون رقم 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر عدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بالقانون 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر عدد 51، الصادرة بتاريخ 15 أوت 2004.

على ما يلي: «لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون. وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللا قانونا»

¹²³ شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 45

الفرع الثالث: القرار المتعلق برخصة الهدم: استحدثت المشرع ضمن قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29 رخصة الهدم وهذا لتنظيم عملية هدم البناية المتواجدة في الأقاليم التي تتوافر إما على مجموعة من المميزات الطبيعية الخلابة والتاريخية والثقافية أو تصنف في قائمة الأملاك المعمارية والسياحية وإما حماية للبنىات المجاورة إذا كانت البناية المراد هدمها تمثل سندا لهذه الأخيرة.

1. **تعريف رخصة الهدم :** لم ترد تعاريف تشريعية لرخصة الهدم وإنما تكفي أغلب التشريعات بذكر نطاق رخصة الهدم وإجراءات منحها، غير أنه بالرجوع إلى الفقه ممكن تعريفها: «القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية المختصة والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف»¹²⁴ ومنه فرخصة الهدم من بين أدوات الرقابة على العقار المبني خاصة المحمي منه، فلا يمكن القيام بأبهة عملية هدم جزئية أو كلية لبناية دون الحصول المسبق 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، أو عندما تكون البناية الآيلة للهدم سندا لبناية مجاورة،¹²⁵ بالتالي فنطاق تطبيق رخصة الهدم محدد قانوناً

2. وذلك في حدود ما نصت عليه المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 التي جاءت تنفيذا لنص المادة 60 من القانون رقم 90-29.¹²⁶

¹²⁴ عزري الزين، المرجع السابق، ص 57.

¹²⁵ حمادي سهام، إجماع ليلية، أدوات الرقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 32.

¹²⁶ تنص المادة 60 من قانون رقم 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير ،ج.ر عدد52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بالقانون 04-05، المؤرخ في 14 اوت 2004 ،ج.ر عدد 51 ،الصادرة بتاريخ 15 اوت 2004. على ما يلي: «يخضع كل هدم كلي أو جزئي للبناء لرخصة الهدم في المناطق المشار إليها في المادة 46 أعلاه، أو كلما اقتضت ذلك الشروط التقنية والأمنية نتحضر رخصة الهدم وتسلم في الأشكال والشروط والآجال التي يحددها التنظيم».

ب- إصدار القرار المتعلق برخصة الهدم : إن إجراءات إصدار القرار المتعلق برخصة الهدم كبقية القرارات الأخرى المنظمة للنشاطات العمرانية، تبدأ بإيداع طلب مرفق بملف إلى ر.م.ش.ب المختص إقليمياً وذلك في خمسة نسخ للتحقيق والبت في الطلب، ولقد حدد المشرع ميعاد التحقيق بثلاثة أشهر، تحسب من تاريخ إيداع ملف الطلب.¹²⁷

السلطة الإدارية الوحيدة التي أوكل لها مهمة تسليم رخصة الهدم هو ر م ش ب، عكس ما هو مكرس بالنسبة إلى رخصة التجزئة رخصة البناء فإن الجهة مصدرة القرار مختلف باختلاف ظروف إصدارها وذلك ما بين ر.م.ش.ب، الوالي، والوزير المكلف بالتعمير، ويسلم ر.م.ش.ر.ب رخصة الهدم في شكل قرار إداري، بعد استشارة مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية والشخصيات العمومية والمصالح والهيئات التي تنتم استشارتها، وبعدها تصدر الإدارة قراراً بمنح رخصة الهدم،¹²⁸ أو تضع شروط عند منحها للرخصة، إذ يمكن للإدارة أن تشترط على طالب رخصة الهدم توفير سكنات بديلة للمستأجرين، كما يمكن للإدارة أيضاً رفض تسليم رخصة الهدم طبقاً للمادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

المطلب الثاني: إصدار القرارات الفردية المتعلقة بالشهادات العمرانية

انطلاقاً من النصوص القانونية المنظمة للحركة العمرانية، لاسيما قانون رقم 90-29، نجد أن المشرع ورغبة منه في ضبط العمليات العمرانية أكثر وضع أمام المالكين للعقار القائمين على هذه العمليات إمكانية الحصول على بعض الشهادات كشهادة التقسيم متى كانت البنايات قائمة ويزم مع مالكوها تقسيمها إلى قسمين أو أكثر وشهادة التعمير التي توضع حقوقهم في البناء، والارتفاقات التي

¹²⁷ أنظر المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

¹²⁸ عزري الزين، "إجراءات إصدار قرارات الهدم والبناء في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، العدد 03، (د.س.ن)، ص. ص

تخضع لها الأرض المعنية، وأخيرا ألزمهم المشرع الحصول على شهادة المطابقة وذلك بعد إنجاز البناء للتأكد من مدى مطابقته للأحكام المتعلقة برخص البناء

الفرع الأول: القرار المتعلق بشهادة التقسيم

نص القانون رقم 90-29 على شهادة التقسيم في المادة 59 منه، وفصل فيها المرسوم التنفيذي رقم 91-176 حيث وضحت المادة 26 منه طبيعتها.¹²⁹

أ- تعريف شهادة التقسيم: لقد تناول المشرع ضمن نص المادة 59 من قانون رقم 90-29 شهادة التقسيم حيث جاء نصها بما يلي: «تسلم لمالك عقار مبني وبطلب منه شهادة تقسيم عندما يزعم تقسيمه إلى قسمين أو عدة أقسام».

من خلال نص المادة يتبين لنا أن شهادة التقسيم وثيقة إدارية تخص فقط العقارات المبنية ولا يمكن أن تقع على العقارات غير المبنية فهي ليست برخصة تجزئة، فلا نخلق حقوق بناء جديدة كما أنها ليست بشهادة التعمير، فهي لا تبين حقوق ولا وضعية العقار تجاه أدوات التعمير، فهي تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام.¹³⁰

¹²⁹ تنص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، الصادر بتاريخ 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير لشهادة التعمير، ورخصة التجزئة و شهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر عدد 26، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1991.

على ما يلي: «في إطار أحكام المادة 59 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر عدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بالقانون 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر عدد 51، الصادرة بتاريخ 15 أوت 2004، تعتبر شهادة التقسيم وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبدئية إلى قسمين أو عدة أقسام»

¹³⁰ حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، طبعة 2، دار هومة، الجزائر، 2000، ص 93

وتطبق شهادة التقسيم في كامل التراب الوطني دون استثناء، كما يتعين على كل شخص طبيعي أو معنوي أن يطلبها في كل عملية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام غير أنه نستثني الأجزاء المشتركة فلا يمكن أن تكون محلا للقسمة.¹³¹

ب- إصدار القرار المتعلق بشهادة التقسيم : إن أولى إجراءات الحصول على هذه الشهادة كما جرت العادة أن يتقدم المالك أو موكله بطلب شهادة التقسيم يحمل توقيع المعني ويرفقه بالوثائق الغني حددها المشرع بموجب المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176،¹³² وعلى صاحب طلب شهادة التقسيم إرسال الملف والوثائق المرفقة به في خمس نسخ إلى ر.م.ش.ب لمكان وجود قطعة الأرض وياشر التحقيق في الملف بنفس الأشكال التي سبق عرضها فيما يتعلق برخصة التجزئة ومهما تكن الجهة المختصة، عليها أن تبلغ شهادة التقسيم خلال الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب،¹³³ حبت تنص المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، على ما يلي: «تبلغ شهادة التقسيم خلال الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب»، وتستمر مدة صلاحية شهادة التقسيم بسنة واحدة ابتداء من تاريخ تبليغها، وبعد التحقيق ودراسة الملف يصدر قرار إما بالموافقة على منح شهادة التقسيم أو بتأجيلها أو رفض منح الشهادة، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع لم ينص على إمكانية إثارة طعون ضد قرارات الجهة المختصة بشأن شهادة التقسيم في حالة رفض منحها، وكذا إشكالية سكوت الإدارة ومدى تفسير هذا الموقف السلبي لها.¹³⁴

¹³¹ قرار المحكمة العليا، الغرفة العقارية، رقم 423458، مؤرخ في 14 أكتوبر 2007، مجلة المحكمة العليا، العدد الثاني، الصادرة في 2008، ص 253.

¹³² أنظر مضمون المادة 28 من المرسوم التنفيذي 91-176.. الصادر بتاريخ 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير لشهادة التعمير، ورخصة التجزئة و شهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر عدد 26، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1991.

¹³³ Adja Djillali, Drobenko Bernard, Droit de l'urbanisme, édition berti, Alger, 2007, P 189.

¹³⁴ عزري الزين، المرجع السابق، ص 69

الفرع الثاني: القرار المتعلق بشهادة التعمير

تنص المادة 68/02 من قانون رقم 90-25،¹³⁵ على أنه يتعين على كل مالك أو حائز أن يستعمل ويهيئ ملكه طبقاً لنوعية الاستعمال الذي تسطره أدوات التهيئة والتعمير وبالرجوع إلى قانون التهيئة والتعمير فإننا نجد أن المادة 51 منه أكدت على ذلك عن طريق القيام بطلب شهادة التعمير والتي تبين حقوق طالبها في البناء والارتفاعات التي تخضع لها الأرض المعنية، إلا أنه في بادئ الأمر كانت هذه الشهادة مجرد وثيقة ولم ترقى إلى مرتبة القرار كونها لا تتمتع بالطابع الشكلي، ولكن القانون الصادر سنة 1971 قام بإعطاء هذه الشهادة القاعدة الشرعية وجعل منها قرار إداري منشأً للحقوق.¹³⁶

أ- **تعريف شهادة التعمير** : هي وثيقة اختيارية تسلم بناء على طلب جن كل شخص معين والتي تعين حقوقه في البناء والارتفاعات من جميع الأشكال التي تخضع لها الأرض المعنية، فهي تبين أنظمة تهيئة التعمير المطبقة على القطعة الأرضية والنأي توصل بخدمة شبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المتوقعة كما تبين الارتفاعات المخصصة لهذه القطعة الأرضية؛¹³⁷ فهي قرار إداري يهدف إلى إعلام صاحب الطلب قابلية قطعة الأرض للبناء من عدمها،¹³⁸ ويمكن القول أن لشهادة التعمير دور هام في برمجة أعمال البناء التي يود المالك إنجازها.

ب- **إصدار القرار المتعلق بشهادة التعمير**: تسلم شهادة التعمير بناء على التماس أي شخص يودع طلب شهادة لتعمير والوثائق المرفقة به حدد فيه الطالب العنوان والمساحة إن وجدت ومخطط

¹³⁵ القانون رقم 90-25، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر عدد 49، الصادر بتاريخ 1990، المعدل والمتمم بالأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، ج.ر عدد 55 الصادر بتاريخ 27 سبتمبر 1995.

¹³⁶ منصور نورة، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 62

¹³⁷ ثابت أحمد أمين، المرجع السابق، ص 35.

¹³⁸ COUTEAUX Pierre-soler, La location ne constitue pas une division en jouissance de la propriété foncière, Revue de droit immobiliers. N° 08, Paris, 2008, P 18

الأرض إلى المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، مقابل وصل إيداع فهي تحدد حقوق المالك في البناء كما سبق القول وتحدد مدة صلاحية هذه الشهادة بسنة واحدة ابتداء من تاريخ التبليغ.¹³⁹

يتم تحضير طلب شهادة التعمير بنفس الأشكال التي يتم بها تحضير رخصة البناء وبنفس الأحكام بحيث يقوم بالتحقيق في طلب شهادة التعمير المصلحة المختصة بالتعمير على مستوى البلدية أو المصلحة المختصة بالتعمير على مستوى الولاية حسب الحالة، كما أنه يتم استشارة بعض المصالح أثناء القيام بالتحقيق بفرض تقديم آرائها.¹⁴⁰

الفرع الثالث: القرار المتعلق بشهادة المطابقة

تعتبر شهادة المطابقة أهم وسيلة رقابة بعدية؛ فهي الوثيقة الإدارية التي تتوج بها العلاقة بين الجهة الإدارية مانحة رخصة البناء والشخص المستفيد منها نشهد فيها الإدارة بموجب سلطتها الرقابية اللاحقة احترام المرخص له لقانون التعمير ولمواصفات رخصة البناء، وعلى خلاف شهادة التعمير جعل المشرع شهادة المطابقة وجوبية الأمر الذي يفهم من عبارة "يجب" التي استهل بها نص المادة 56 من قانون رقم 90-29، التي تفيد الإلزام لا الاختيار وهو الأمر الذي أكدته أيضا المادة 60 من قانون رقم 08-15.¹⁴¹

أ- تعريف شهادة المطابقة: بالرجوع إلى قانون التهيئة والتعمير والمراسيم التنفيذية له نجد أن المشرع لم يضع تعريفا لشهادة المطابقة بل اكتفى بالنص عليها في المادتين 56 و 75 من قانون رقم 90-29،

¹³⁹ حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 99 (أنظر في ذلك المادة 03/3 من المرسوم التنفيذي 91-176 الصادر بتاريخ 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير لشهادة التعمير، ورخصة التجزئة و شهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر عدد 26، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1991).

¹⁴⁰ المرجع نفسه، ص 99.

¹⁴¹ تنص المادة 60 من القانون رقم 08-15، المؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها، ج.ر عدد 44 الصادرة في 2008، على ما يلي: «يلزم المالك أو صاحب المشروع بطلب تسليمه شهادة المطابقة بعد إتمام الأشغال...»

حيث تنص المادة 56 على ما يلي: «يجب على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر المجلس الشعبي البلدي بإنهاء البغاء لتسلم له شهادة المطابقة»، وأضافت المادة 75 من نفس القانون أنه: «يتم عند انتهاء أشغال البغاء إثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البغاء بشهادة مطابقة تسلم حسب الحالة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من قبل الوالي..»، أما فقها فقد عرفت شهادة المطابقة على أنها: «تلك الشهادة التي تسلمها الإدارة للقائم بأشغال البناء تبعا لرخصة البناء تشهد على مطابقة الأشغال المنجزة لرخصة البغاء المسلمة، وتعد هذه الشهادة وسيلة رقابة بعدية».¹⁴²

إذن شهادة المطابقة ملزمة لكل شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص، حصل مسبقا على رخصة البناء وأتم أعمال البناء، ولا وجود لأية فئة من الأشخاص معفون من هذا الالتزام إلا ما يتعلق بنص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 176.91.¹⁴³

ب- إصدار القرار المتعلق بشهادة المطابقة : بما أن شهادة المطابقة أداة قانونية لتأكيد محتوى رخصة البناء، واحترام صاحبها لقواعد التهيئة والتعمير فيتعين على المستفيد من رخصة البناء استخراج شهادة المطابقة، فإذا لم يودع تصريح بذلك ضمن الشروط والمهل المطلوبة، يمكن إجراء المطابقة تلقائيا ووجوبا بناء على طلب ر.م.ش.ب أو مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية،¹⁴⁴ وبالتالي تأتي مرحلة التحقيق في مدى مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء، وفي حالة ما إذا كان المحضر إيجابيا نتسلم شهادة المطابقة للمعني، لكن إذا أسفر التحقيق عن عدم مطابقة الأشغال لرخصة البناء تلزم الإدارة المعني بتحقيق المطابقة خلال أجل لا تتجاوز 03 أشهر،

¹⁴² بوراس زهير، إشكالية العقار في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، مذكرة¹ التخرج لنيل شهادة الدراسة العليا للقضاء، الجزائر 2010، ص 40.

¹⁴³ تنص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، على ما يلي: «ولا تعني هذه الوثائق الهياكل القاعدية التي تختمى بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدة العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني، كما لا تعني الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابع استراتيجيا من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر، الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات»

¹⁴⁴ سبتي محمد، رخصة البقاء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 64.

أما إذا حدث ورفضت الإدارة منح شهادة المطابقة فلها أن تأمر المخالف بالقيام بعملية المطابقة عن طريق شرطة العمران أو أن ترفع دعوى أمام الجهات القضائية الإدارية بإلزام المخالف بالقيام بعملية المطابقة أو طلب الهدم إذا كانت قواعد العمران قد خرقت بشكل لا يمكن الإصلاح.¹⁴⁵

¹⁴⁵ حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 103.

يعتبر الضبط الإداري في الدول الحديثة أمراً ضرورياً بدون الحاجة إلى تأكيده، أو اختلاف أسلوبه، وسائله وأهدافه في المجتمع وممارسة الضبط في مجال البناء والتعمير يعتبر إجراء وقائي بحيث من خلاله تتدخل الإدارة مسبقاً أي قبل الشروع في عملية البناء، وأثناء القيام بأشغال البناء، وبعد انتهاء من عملية البناء، أو الهدم، وذلك بفرض متره ضرورياً من الشروط والالتزامات الوقائية والاحتياطية كمتابعة الأنشطة العمرانية من خلال إعداد للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذا مخطط شغل الأراضي كعملية إدارية تقنية، وقانونية والتي منها تنطلق عملية التحكم في إعداد الرخص والشهادات الإدارية والقرارات التنظيمية المتعلقة بالبناء والتعمير سواء لصالح الأفراد، أو تدخل ضمن استثمار الدولة في إنجاز البنية التحتية بكل أشكالها الفنية.

ومع كل الجهود التي بذلها المشرع لضبط مجال التعمير و البناء وكثرة القوانين التي وضعها، إلا أننا نجد أن بعض هذه الأحكام تقف عائقاً أمام تفعيل قواعد التهيئة والتعمير.



يشكل الضبط الإداري بأهدافه أهمية كبيرة توجب على الإدارة التزام المشروعية في إصدار قرار الضبطي من خلال ما يتضمنه من حماية النظام العام، سواء في مضمونه القديم (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية) أو بمفهومه الحديث (الكرامة الإنسانية، حماية البيئة حماية المستهلك). ويحتل الطابع الوقائي لسلطة الضبط أهمية كبيرة في مجال حفظ النظام العام والحفاظ على مصالح الأفراد.

ولقد حاول المشرع الجزائري تحقيق تنمية شاملة، تتماشى ووضعية الدولة من خلال دوره القانوني وتدخله تشريعيًا وقضائيًا، ليس فقط في مجال حماية النظام العام والمصلحة العامة للمجتمع، حيث امتد نشاطه إلى درجة تنظيم في مجال البناء والتعمير من خلال فرض ضوابط قانونية وعمرانية وضمنان فعالية نشاط الضبط الإداري على المستوى الوطني، ومن جهة أخرى من اجل مواكبة التطورات الجديدة الدولية في مجال البناء والتعمير وذلك من خلال التجسيد الفعلي لسياسة الدولة من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية وفي انشاء الهيئات الإدارية المتخصصة في مراقبة حركة التعمير، عبر كامل إقليم الدولة وتحديد الميكانيزمات والآليات التقنية في معالجة المواضيع المتعلقة بالمسائل التي تطرح بشأن هذا الملف، ومن اجل تذليل العقبات الطبيعية، والفنية التي تحد من تطور المشاريع التنموية في إطار حركة التهيئة العمرانية، وفق سياسة تنموية قوية تعمل من اجل استندراك النقص والعجز الهيكلي والبنية التحتية للدولة في هذا المجال، المورث عن الفترة الاستعمارية، التي أثرت بصورة كبيرة على الحضيرة الوطنية فيما يخص مجال التعمير والبناء، حيث اصدر المشرع مجموعة من النصوص القانونية ذات التنظيم العمراني وكان من أهمها قانون 90-29 المعدل و المتمم بالقانون رقم 04-05 والذي يعتبر أول ركيزة قانونية في مجال التعمير حيث اتضحت من خلاله سياسة المشرع في خلق آليات ووسائل قانونية لتسيير التهيئة العمرانية والمتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي لاسيما وقاية المحيط الطبيعي والمناظر وكذا التراث الثقافي والتاريخي، وكذا حماية الأراضي الفلاحية الخصبية ذات المردود الوفير زراعيًا واقتصاديًا.

وكملاحظة جد هامة يجب الإشارة إليها في موضوعنا هذا المتعلق بالبحث في مجال التهيئة والتعمير في الجزائر.

في الجزائر لم ينجح المشرع الجزائري أن يوفر نظام قانوني قوي وفعال ومتطور لتسيير الثروة الطبيعية الهائلة لتسييرها اقتصاديا واجتماعيا وعلميا بما يكفي احتياجات الجزائر في هذا المجال المميز بكل خصائصه الجغرافية والاقتصادية الكبرى .

بحيث أطلق المشرع آلاف المشاريع السكنية والتنموية في هذا المجال إلا انه لم يستطع تحقيق الاكتفاء الوطني للمجتمع، وتوفير الحماية اللازمة ماديا لذلك.

وأصبح ذلك واضحا من خلال ما نلاحظه من وجود عدد كبير من الملفات المتعلقة بالسكن في حالة انتظار منذ أكثر من 10 سنوات إضافة إلى ملفات الاستثمار في حالة الانتظار وحجم الملفات المتعلقة بالمنازعات العقارية والعمرانية على مكاتب القضاء، والتي مازلت محل المعالجة ولم يتم الفصل فيها بعد.

ومن اجل تفعيل الرقابة لعمليات البناء، فرض المشرع ضرورة الحصول على تراخيص وشهادات عمرانية من خلال عقود التعمير (شهادة التعمير، شهادة التقسيم، رخصة البناء، رخصة التجزئة ورخصة الهدم) والتي تعد قرارات إدارية بالمعنى الفني للقرار رغم اختلاف تسميتها، إلا أن التطبيق العملي اثبت أن كثرة الوثائق الإدارية والتقنية يحول دون إجراءات المطابقة بها أو تماطل الإدارة وعدم البت في الطلبات يؤدي إلى تشجيع المواطنين على البناء دون رخصة أو البناء غير المطابق لها .

إضافة إلى ذلك فبالرغم من كل الجهود التي بذلها المشرع لضبط مجال التعمير و البناء وكثرة القوانين التي وضعها في هذا المجال، إلا أننا نجد أن بعض هذه الأحكام تقف عائقا أمام تفعيل قواعد التهيئة والتعمير ومن ذلك نستنتج ما يلي:

1. التوسع في الاستثناء التعلق بالمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، والتي تقضي بإعفاء بعض الدوائر الوزارية والهيئات والمؤسسات من الحصول على رخصة البناء في إطار ما يسمى بالمشاريع ذات الطابع الاستراتيجي، تعد كمسالة في غير صالح العمران وتؤدي بالحكومة إلى التضحية بالنسيج العمراني، وحتى لا يمكن تفسير أو فهم أن هيئات الدولة المحلية أو المركزية مستثنية من إجبارية الحصول على رخصة البناء قبل الشروع في أشغال البناء وعدم الوقوع في فخ البناء الفوضوي، نقتح إلغاء أحكام المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 91-176، أو تعديلها بالكيفية التي فيها مطابقة مع الأحكام المادة 52 من القانون رقم 90-29، المعدل والمتمم.
2. عدم فعالية تدخل الهيئات المكلفة بتنفيذ السياسة العقارية المطبقة في مجال البناء والتعمير مما جعل الاعتداءات كثيرة الوقوع، لذلك نقتح ضرورة التأطير المادي والبشري الجيد للهيئات المكلفة بالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير والرقابة عليه .
3. وجود تعقيد في طبيعة إجراءات القرارات الإدارية الفردية و التنظيمية إضافة إلى أنها إجراءات طويلة لذا نقتح إعادة النظر في القوانين المكرسة وذلك خدمة لما تقتضيه المصلحة العامة ومسايرة التطور السريع للمجتمع .
4. كثرت البناء الفوضوي وعليه رتب القانون عن عمل الأعوان المؤهلين قانونا من خلال تحرير محاضر المعاينات أو مطابقة البناء أو هدمه للحد من هذه الظاهرة التي أثرت سلبيا على المظهر الجمالي للمحيط العمراني للمدينة.

قائمة المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع باللغة العربية:

أولا قائمة المصادر:

1. القرآن الكريم:
 2. القوانين:
- القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج.ر عدد 10 الصادرة بتاريخ 2002.
 - القانون رقم 02-02، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج.ر عدد 10، الصادرة بتاريخ 2002.
 - القانون رقم 03-01، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج.ر عدد 11، الصادرة بتاريخ 19 فيفري 2003
 - القانون رقم 03-10، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43، الصادرة بتاريخ 2003
 - القانون رقم 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52، الصادر بتاريخ 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر عدد 51، الصادر في 15 أوت 2004.
 - القانون رقم 66-155، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن لقانون الإجراءات الجزائية، ج.ر عدد 48، الصادر بتاريخ 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15، المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، ج.ر عدد 71، الصادرة بتاريخ 2004.

- القانون رقم 90-25، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر عدد 49، الصادر بتاريخ 1990، المعدل والمتمم بالأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، ج.ر عدد 55 الصادر بتاريخ 27 سبتمبر 1995.
- القانون رقم 98-04، المؤرخ في 15 جوان 1998، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44، الصادرة بتاريخ 1998.
- المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 05-317، المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادق عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر عدد 62، الصادرة بتاريخ 2005
- المادة 18 من القانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52، في 02 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بالقانون 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر عدد 51، الصادر بتاريخ 15 اوت 2004.
- المرسوم التشريعي 94-07، المواد 35 و 36، المؤرخ في 18 ماي 1994، المتعلق بشروط الانتهاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج.ر عدد 32، الصادر بتاريخ 2004.
- المرسوم التنفيذي 86-213، المادة 02، المؤرخ في 19 أوت 1986، يتضمن إحداث لجنة تقنية دائمة لمراقبة بناء التقنية ج.ر، عدد 34، الصادر بتاريخ 1986
- المرسوم التنفيذي رقم 01-08، مؤرخ في 07 جانفي 2001، يحدد صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة، ج.ر عدد 04، الصادرة بتاريخ 2001.
- المرسوم التنفيذي رقم 03-443، المؤرخ في 29 نوفمبر 2003، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 82-319، المؤرخ في 23 ديسمبر 1982 يتضمن جعل المعهد الوطني للأبحاث والدراسات المتعلقة بالبناء مركزا وطنيا للدراسات والأبحاث المتكاملة للبناء، ج.ر عدد 73، الصادر بتاريخ 2003.

- المرسوم التنفيذي رقم 09-343، المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، المعدل للمرسوم التنفيذي 06-55، يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج ر عدد 61، الصادر بتاريخ 2009.
- المرسوم التنفيذي رقم 09-344، مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج.ر عدد 61، الصادر في 25 أكتوبر 2009.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-176، المؤرخ في 04 ماي 1992، يحدد صلاحيات وزير السكن، ج.ر عدد 34، الصادرة في تاريخ 06 أوت 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 318-05
- المرسوم التنفيذي رقم 90-405، المؤرخ في 02 ديسمبر 1990، يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين والحضريين وتنظيم ذلك، ج.ر عدد 56، الصادر بتاريخ 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 94-240، المؤرخ في 10 أوت 1994، المحدد لصلاحيات وزير التجهيز والتهيئة العمرانية، ج.ر عدد 52، الصادر بتاريخ 17 أوت 1994 أنظر المادة 02.
- المرسوم تنفيذي رقم 85-71، المؤرخ في 13 أبريل 1985، يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، المعدل والمتمم لمرسوم رقم 03-504، المؤرخ في 30 ديسمبر 2003، ج.ر عدد 84، الصادر بتاريخ 2003.

ثانيا قائمة المراجع:

1. القواميس والمعاجم:
 - قاموس لسان العرب، لابن منظور، الجزء 09، الدار المصرية للتأليف والترجمة، القاهرة، بط.
2. الكتب العامة والخاصة:

قائمة المصادر والمراجع

- احمد السيد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ب ط، 2002.
- ارزقي ابر باش، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، دار الخلدونية للنشر والإشهار، الجزائر، ب ط، 2006، الجزائر.
- بوسته إيمان، النظام القانوني للترقية السارية، دار الهدى، ب ط، الجزائر، 2011.
- حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ب ط، 2001.
- حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، دار هومة، الجزائر، 2003.
- حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، طبعة ثانية، دار هومة، الجزائر، 2000.
- الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1995.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.
- السيد أحمد مرجان، تراخيص البغاء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحداث أحكام القضاء، دار النهضة العربية، مصر، (د.س.ن).
- طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1978.
- عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ب ط، 2008.
- نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ب ط، 2008.
- عزري الزين قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2005.

- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك (د.ب.ن)، 2008.
- محمد حمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظلال اتجاهات الحديثة، دار المعارف، مصر، ب ط، 1978.
- محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ط 3، 1980.
- المنجي محمد، جرائم المباني، منشأ المعارف، مصر، ب ط، 1995.
- منصور نورة، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى، الجزائر، 2010.

3. الرسائل والمذكرات الجامعية:

- أحمد مالكي، "التدخل العمومي في ميدان التعمير"، بحث لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة (المغرب)، 2008-2007.
- سكينه عزوز الحريات، العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة الدكتوراه جامعة ابنعكنون، 2007-2008.
- منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، رسالة دكتوراه، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2007.
- أبراش زهرة، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
- بزغيش بوبكر، رخصة البناء، آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق جامعة مولود معمري الجزائر 2007.
- بلعباس بلعباس، دور صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

- ثابت احمد امين التخصيصات السكنية في مدينة الخروب (السياسات الممارسات وكلفة التعمير) مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التهيئة العمرانية كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة 2005.
- جبيري محمد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 2005.
- دعان العياش، " شرطة العمران وحماية البيئة"، مجلة الشرطة، عدد خاص، الجزائر، 2000.
- سبتي محمد، رخصة البقاء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- شريدي ياسمين، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الاعمال، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008.
- عائدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال ا تهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، قانون خاص، المركز الجامعي سوق أهراس الجزائر، 2007-2008.
- عباسي رفيق، الأبعاد القانونية لصفقة الأشغال العامة في ظل قواعد التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
- كمال تواكشت، " الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008-2009 .
- لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- لعويجي عبد هلالا، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري والإدارة العامة جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2012.

- يهemi محمد، النظام القانوني لشرطة العمران في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب، البلدة، 2011.
- حمامي سهام، إبعاد ليلية، أدوات الرقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
- موسى محمد، " دور الضبط الإداري في مجال البناء و التعمير واليات تطبيقه في القانون الجزائري "، مذكرة لنيل شهادة الماستر ،جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2018-
- 2019.

4. المقالات:

- المجالات:

- بوزيان عليان، " النظام العام العمراني في ظلال قانون المنظم للترقية العقارية 04/11، مجلة المفكر، العدد 06، جامعة تيارت الجزائر، ب ط، (د.س.ن).
- الزيني ندير، بلقاسم ذيب، فاضل بن شيخ، البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 13، الصادرة في جوان 2000.
- عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات الهدم والبناء في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، العدد 032009.
- عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، الجزائر، ب ط، 2009.
- منصور مجاجي، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية، المركز الجامعي يحي فارس، المدينة، العدد 01 لسنة 2007.
- عزري الزين، " دور القاضي في منازعات تراخيص البناء و الهدم "، مجلة مجلس الدولة عدد خاص بالمنازعات المتعلقة بالعمران، 2008.

- المنشورات:

- جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، منشورات كليك، الطبعة الأولى، الجزائر 2014.
- سرحان البرت، يوسف الجميل، زياد ايوب، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بط، سوريا (د.س.ن).

5. القرارات والأحكام القضائية:

- قرار المحكمة العليا، الغرفة العقارية، رقم 423458، مؤرخ في 14 أكتوبر 2008، مجلة المحكمة العليا، العدد الثاني، الصادرة في 2008.
- القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 14 سبتمبر 1998، يحدد الأعمال المنوطة بالمديريات الولائية التابعة لوزارة السكن والمصالح المكونة لها ج.ر عدد 97، الصادرة بتاريخ 1998.
- القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 22 أبريل 1998، حدد عدد المديريات الولائية التابعة لوزارة السكن ويضبط التنظيم الداخلي للمصالح المكونة لها، ج.ر عدد 54، الصادر بتاريخ 1998.

6. المواقع الإلكترونية:

- منتدى الجلفة الضبط الإداري (البوليس الإداري)

WWW.Djelfa.info/index/html

قائمة المصادر والمراجع باللغة الأجنبية:

- Adja Djillali, Drobenko Bernard, Droit de l'urbanisme, édition berti, Alger, 2007
- Chaabane Benakezouh, de la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme, Revue IDARA, éditée par le centre de documentation et de recherche administratives E.N.A, Alger, N°22, 2001, P.83.
- COUTEAUX Pierre-soler, La location ne constitue pas une division en jouissance de la propriété foncière, Revue de droit immobiliers. N° 08, Paris, 2008.

- DE LAUBADERE ,**Traite de droit administratif** , édition ,sery , paris 1971.
 - LABOUTOULLE Daniel, Le Permis de construire, presse universitaire de France, Paris, 1982,
- SOLER- COUTEAUX Pierre, Droit de l'urbanisme, 3 Ed, Dalloz, Paris, 2000

فهرس الموضوعات

	البسمة
	الإهداء
	شكر وعرهان
01	المقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للضببب الإداري في مجال البناء والتعمير.	
08	تمهيد
09	المببب الأول: مفهوم الضببب الإداري في مجال البناء والتعمير
09	تمهيد
10	المطلب الأول: المقصوب بالضببب الإداري في مجال البناء والتعمير
10	الفرع الأول: تعريف الضببب الإداري في مجال البناء والتعمير.
11	أولا: تعريف الضببب في اللغة
14	ثانيا: تعريف الضببب في التشريع
17	ثالثا: الطبيعة القانونية للضببب الإداري في مجال البناء والتعمير
18	المطلب الثاني: خصائص الضببب الإداري وأهدافه في مجال البناء والتعمير
19	الفرع الأول: خصائص الضببب الإداري في مجال البناء والتعمير
19	1. الصفة الوقائية والصفة التقديرية
19	أولا: الصفة الوقائية
19	ثانيا: الصفة التقديرية
19	2. صفة التعبير عن السيادة والصفة الانفرادية
19	أولا: صفة التعبير عن السيادة
20	ثانيا: الصفة الانفرادية
20	الفرع الثاني: أهداف الضببب الإداري في مجال البناء والتعمير
21	أولا: مراقبة حركة البناء والتعمير للمشرع الجزائري
22	ثانيا: اتفاق أعمال البناء والتعمير المراد إقامتها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة.
22	ثالثا: التأكد من إقامة أعمال البناء والتعمير في الجزائر وفقا لأهداف الضببب الإداري العام
24	المببب الثاني: الأجهزة المكلفة بالضببب الإداري في مجال البناء والتعمير

25	المطلب الأول: الهيئات الإدارية المركزية المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران
25	الفرع الأول: وزارة السكن والعمران
26	الفرع الثاني: وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والمدينة
27	الفرع الثالث: وزارة الثقافة
28	الفرع الرابع: وزارة السياحة
28	المطلب الثاني: الهيئات الإدارية غير المركزية المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران
29	الفرع الأول: المديرية الولائية
30	الفرع الثاني: الوكالات والمراكز والهيئات المكلفة بالدراسات والتخطيط على المستوى الوطني والمحلي
31	أولا: الوكالات والمراكز الوطنية المختصة في التهيئة والتعمير
32	ثانيا: الهيئات المكلفة بالدراسات والتخطيط على المستوى المحلي
33	ثالثا: الجماعات المحلية المكلفة بالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير
35	رابعا: الأعراف المكلفين بالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير
35	1. شرطة العمران وحماية البيئة
37	2. الأشخاص المؤهلة لمعاينة جرائم العمران
40	خاتمة الفصل
الفصل الثاني: الآليات القانونية والقضائية في مجال البناء والتعمير	
43	المبحث الأول: القرارات الإدارية التنظيمية في مجال البناء والتعمير
43	المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
43	الفرع الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
44	الفرع الثاني: مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
46	الفرع الثالث: دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
55	المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي
55	الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي
56	الفرع الثاني: موضوع ومحتويات
61	الفرع الثالث: دور مخطط شغل الأراضي .
62	المبحث الثاني: القرارات الإدارية الفردية الصادرة في مجال البناء والتعمير
62	المطلب الأول: إصدار القرارات الفردية المتعلقة بالرخص العمرانية
63	الفرع الأول: القرارات المتعلقة برخصة التجزئة

64	الفرع الثاني القرار المتعلق برخصة البناء
67	الفرع الثالث: القرار المتعلق برخصة الهدم
68	المطلب الثاني: إصدار القرارات الفردية المتعلقة بالشهادات العمرانية
69	الفرع الأول: القرار المتعلق بشهادة التقسيم
71	الفرع الثاني: القرار المتعلق بشهادة التعمير
72	الفرع الثالث: القرار المتعلق بشهادة المطابقة
75	خاتمة الفصل
77	الخاتمة
81	قائمة المصادر والمراجع
	الفهرس
	قائمة المختصرات

قائمة المختصرات:

الرمز	المعنى
ص.ص	من الصفحة إلى الصفحة
ص	الصفحة
ط.ب.ر	بدون طبعة
د.س.ن	دون سنة النشر
ج.ر	الجريدة الرسمية
PDAU	Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme
P.U.D	Plan d'urbanisme directeur
P.U.P	Plan d'urbanisme provisoire
SNAT	Schéma national d'aménagement de territoire
SRAT	Schéma régional d'aménagement de territoire
PAW	Plan d'aménagement de la wilaya
SU	secteurs urbanisés
SNU	Secteurs non urbanisables
POS	Plan d'occupation du sol
SUF	Secteurs d'urbanisation futur
Z.E.T	Zone d'Expansion Touristique
P.P.S.M.V.S.S	Plan Permanent de Sauvegarde et Mise en Valeur des Secteurs Sauvegardés
URBS	Urbanisme
P	Page

ملخص:

تطورت اغلب المجتمعات مع الزمن وعبر كامل الأقاليم الجغرافية للأرض وحسب طبيعة كل دولة وموقعها تطورا كبيرا في مجال البناء والتعمير، يختلف باختلاف النظام العمراني والقانوني لكل دولة التي تبرز وتكرس العقلية القانونية العمرانية والفكرية لكل منطقة حسب طبيعة المهارات والتقنيات الفنية المعمول بها في مجال البناء والتعمير.

وكملاحظة جد هامة يجب الإشارة إليها في موضوعنا هذا المتعلق بالبحث في مجال البناء والتعمير في الجزائر لم ينجح المشرع الجزائري أن يوفر نظام قانوني قوي وفعال ومتطور لتسيير الثروة الطبيعية الهائلة لتسييرها اقتصاديا واجتماعيا وعلميا بما يكفي احتياجات ولكثرة القوانين التي وضعها في هذا المجال، إلا أننا نجد أن بعض هذه الأحكام تقف عائقا أمام تفعيل قواعد البناء والتعمير

Abstract:

Most societies have developed over time and across the entire geographical regions of the land and according to the nature and location of each country, a great development in the field of construction and reconstruction, which differs according to the urban and legal system of each country, which emerges and dedicates the legal, urban and intellectual mentality to each region according to the nature of the skills and technical techniques applied in the field of construction and reconstruction.

As a very important note that must be mentioned in our topic related to research in the field of construction and reconstruction in Algeria, the Algerian legislature has not succeeded in providing a strong, effective and developed legal system for managing the enormous natural wealth to run it economically, socially and scientifically with enough needs and the large number of laws that it has put in place in this field, but we find Some of these provisions are an obstacle to activating the rules of building and reconstruction