

كلمة شكر

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووقفنا في إنجاز هذا العمل.

نتوجه بالشكر الجزيل إلى أستاذنا الكريم الأستاذ بوده محند وأعمر الذي قبل الإشراف على هذه المذكرة وأنار لنا طريق البحث العلمي والذي لم يدخر أي جهد في سبيل مساعدتنا.

كما نتوجه بالشكر لسادة أعضاء لجنة المناقشة الذين تفضلوا علينا بجزء من وقتهم لتصفح هذه المذكرة وتقويمها ومناقشتها، جزاهم الله عنا خير الجزاء.

نشكر كل الأساتذة الذين بذلوا كل الجهود في سبيل تكويننا وساعدونا على اكتساب العلم والمعرفة ونخص بالشكر الجزيل: الأستاذ الدكتور رامول خالد، الأستاذ بزغيش بوبكر، الأستاذ الدكتور بودريوه عبد الكريم، الأستاذ بقة حسان والأستاذ موري سفيان.

وعرفانا منا بالجميل نتقدم بعميق الإمتنان إلى جميع المؤسسات التي ساعدتنا على إنجاز هذا العمل، ونخص بالذكر:

*كل عمال مكتبة جامعة البليدة.

*كل عمال مكتبة جامعة بجاية.

*كل عمال مكتبة جامعة قسنطينة.

*كل عمال مكتبة جامعة الجزائر (جامعة بن عكنون، جامعة يوسف بن خدة).

وإلى كل الزملاء اللذين ساعدونا وشجعونا على مواصلته وإتمامه.

الإهداء

أهدي عملي المتواضع إلى كل من ترك بصمة في حياتي و أنار دربي،
مقدمتهما الوالدين الكريمين فخرا و اعتزازا إليك أيتها الأم الحبيبة و الذي كان
دعائك سر نجاحي و حنانك بلسم روحي و وجودك نور عيني.
إلى مثلي الأعلى في حياتي و مصدر سعادتي و فرحي و الذي لازال معلمي و
مرشدي أبي العزيز و الغالي.
إلى من عرفت معنى الحياة و العطف و بدونهن حياتي لا قيمة لها أخواتي
كهينة، سهام، وسام، أنيس و إيمان ، أختي الكبرى التي بها أكبر و عليها أعتد
نضيرة و براعمها ليميا و زيدان و كذا زوجها.
إلى من بوجوده أكتسب القوة و الإرادة لا حدود لها طارق، إلى عمتي رحمها
الله .

إلى صديقتي اللواتي عرفت معهن معنى الصداقة و العرفان مليكة،
منيرة، منية، ليلة.
إلى ابنة خالي الغالية سعاد و إلى فريدة و عائلتها الصغيرة.
إلى كل أقربائي و إلى كل من يعرفني من قريب و بعيد.

سامية

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا إلى:

الوالدين الكريمين اللذان لا أملك أعلى منهما حفظهما الله وأطال في عمرهما.
عمي الذي يعود له كل الفضل في كل ما حققته من نجاحات بفضل تشجيعاته
وتدعيمه، أطال الله في عمره.

الغالي الذي يبقى دوما حيا في قلوبنا روح "كمال" الطاهرة، رحمه الله.

إخوتي وأخواتي: نسيم، حسين، لوصيف، ســـــــــــــــــالم، زاكية،
زاهـــــــــــــــــية.

قرة عيني ومنبع فرحي: نادية، حورية، وليد، أكرم، ليتيسية.

من منحني القوة وشجعني للمضي قدما، سندي الوحيد "قומר مراد".

رفيقة دربي "سامية" وكل أفراد عائلتها.

عائلة "موساوي" و "شرافة" كبيرهم وصغيرهم خاصة "فريدة".

كل الأصدقاء، خاصة: ليلي، أمال وزوجها، نسرين، مريم، سيني، حكيمة،
حياة، سليمة، زهرة، أمينة، سمية، صفية، سعاد، سميرة.

زملائي في الدراسة و إلى كافة الأساتذة و الطلبة و القراء الكرام.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.

ملبكة

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

(ج.ر): الجريدة الرسمية

(د.د.ن): دون دار النشر

(د.س.ن): دون سنة النشر

(د.ب.ن): دون بلد النشر

(ق.إ.م.إ): قانون الإجراءات المدنية والإدارية

(ص): الصفحة

(ص.ص): من الصفحة...إلى الصفحة

(ر.م.ش.ب): رئيس المجلس الشعبي البلدي

ثانياً: باللغة الفرنسية

(**A.N.A.T**) : Agence Nationale d'Aménagement du Territoire.

(éd) : édition

(h) : heures

(N) : Numéro

(OP.cit) : ouvrage précédemment cité

(P): page

(P.D.A.U) : plan directeur d'aménagement et d'urbanisme

(P.O.S) : plan d'occupation du sol

(P.P.S.M.V.S.S) : Plan Permanent de Sauvegarde et Mise en Valeur des Secteurs Sauvegardés.

(Z.E.T) : Zone d'Expansion Touristique.

عرف الإنسان منذ كينونته على الأرض البنين والعمران، باعتباره كائنا يبحث عن مأوى وستر يحتمي به من العوارض الطبيعية والمادية المحتملة في حياته. بدأ الإنسان يطور بناؤه وفق حاجته والأصل العام حرية الفرد في البناء بالكيفية التي تريهه، لكن بتطور المجتمع وطريقته في التعمير أصبح تدخل الدولة ضروريا لتنظيم أعمال البناء والتعمير حفاظا على النظام العام والمصلحة العامة فالتنظيم العمراني نتيجة للمتغيرات العديدة في التركيب الاجتماعي والزيادة الضخمة في عدد السكان وتزايد الحاجة إلى الخدمات الحضرية المتطورة كما ونوعا.

إن مادة العمران تمثل ترجمة لحيز اجتماعي ثقافي، وهو مرتبط بالطبيعة الإيكولوجية والجغرافية فيه تتعايش مختلف المصالح كما أنه يتميز بتعدد أطرافه، فأهمية العمران تظهر من خلال توسع مجالاته و نطاقه، والذي يعتبر مجمل التدابير الفنية من الواجهة الهندسية، الصحية و الإدارية وغيرها التي ترمي إلى تكييف سكني للمدن مع حاجات البشر و راحتهم.

إن سير حركة التعمير والبناء في أي مجتمع متحضر يكون وفق قواعد وأصول مرسومة محددة وعدم تركها لأهداف الأفراد⁽¹⁾، لذلك كان لابد من تدخل الدولة لتنظيم عملية التعمير والبناء ومراقبتها من أجل ضمان ممارستها في إطار الحفاظ على المصلحة العمرانية العامة.

تعد نظرية الضبط الإداري إحدى وظائف الدولة الأساسية و لتمثلة في فرض مجموعة من القيود والضوابط بواسطة السلطة العامة على نشاط الأفراد بهدف صيانة النظام العام ودورها الفعال في خلق نوع من التوازن بين الحرية والسلطة، فالضبط الإداري يقيم نوعا من تنظيم الموازنة لضمان سلامة وأمن المجتمع.

يعرف الضبط الإداري بأنه مجموعة من الأنظمة والقرارات التي يتطلبها تحقيق أهداف الجماعة بالمحافظة على النظام العام بعناصره الأساسية الأمن العام، الصحة العامة والسكنية العامة⁽²⁾.

لقد دخلت عناصر جديدة غير تلك العناصر التقليدية، وطراً تطور على عناصر الضبط الإداري وبعدها تطور مفهومه ليشمل بدلالته مفهوم البيئة والحفاظ على التراث والأثار والعمران فالضبط الإداري هو شكل من أشكال التدخل الذي تمارسه السلطات الإدارية لتأمين النظام والاستقرار في البلاد، وينتج عن هذا التدخل حدا لحرية الأفراد والحد من الحريات لا يأتي فقط عن أعمال السلطات الإدارية، فهو ينبثق أيضا عن القوانين التي تنظم استعمال بعض الحريات الفردية أو الجماعية.

(1) رخصة البناء: آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزور، 2007، ص 6.

(2) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم لنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص.ص 261، 260.

01

إن المحافظة على النظام العام في الدولة في ظل الإفراط من بعض المواطنين في استغلال الحياة بصفة مطلقة ودون ضوابط حتى صار الأمر ينقلب إلى ضده، أدى إلى ضرورة وجود سلطة مختصة تعمل على تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة سميت بالضبط الإداري لضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها من أجل المحافظة على النظام العام.

لقد أصبح الضبط الإداري في الدول الحديثة أمرا ضروريا ولازما بدون الحاجة إلى تأكيده، بل إن الشرطة وما تقوم به من دور إداري تعتبر من أهم الضمانات اللازمة لتحقيق نظام الدولة القانونية ولتأكيد سيادة القانون في المجتمع وحماية مبادئه ونفاذ أحكامه.

وإزاء اختلاف أسلوب الضبط الإداري ووسائله وأهدافه من مجتمع لآخر حسب الظروف والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وفي صدد دراسة الضبط الإداري بمختلف مجالاته سنركز في هذا البحث على مجال واحد و هو مجال العمران.

لهذا نطرح الإشكالية التالية:

كيف نظم المشرع الجزائري عملية الضبط في مجال العمران؟

و للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا موضوع بحثنا إلى فصلين، تناولنا الأحكام العامة للضبط الإداري في مجال العمران (الفصل الأول)، و دراسة القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في مجال العمران (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الأحكام العامة للضبط الإداري في مجال العمران

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

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

المبحث الأول

مفهوم الضبط الإداري في مجال العمران

يعد الضبط الإداري من الوظائف الأساسية للإدارة التي تمثل السلطة التنفيذية في كل دولة وهذه الوظيفة تمتاز بالأهمية والخطورة في آن واحد لأنها مظهر من مظاهر سيادة الدولة.

لقد اختلف الفقه في تحديد مفهوم الضبط الإداري بصفة عامة والضبط الإداري في مجال العمران بصفة خاصة، إذ اعتبره البعض سلطة سياسية كما اعتبره آخرون وظيفة إدارية محايدة، لذا تقتضي الضرورة تحديد تعريف الضبط الإداري في مجال العمران وكذا بيان طبيعته القانونية (المطلب الأول)، وكذا خصائصه ومختلف أهدافه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المقصود بالضبط الإداري في مجال العمران

تقتضي إبراز الطبيعة القانونية للضبط الإداري تحديد تعريف الضبط الإداري بصفة عامة والضبط الإداري في مجال العمران بصفة خاصة (الفرع الأول)، ثم نحاول تحديد طبيعته القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الضبط الإداري في مجال العمران

إن فكرة الضبط الإداري لها حدود واسعة في مجالات كثيرة، وهذا ما يجعلنا نبحث في معنى الضبط الإداري بصفة عامة وخاصة في مجال العمران والتطرق إلى أهم التعاريف التي أوردها الفقهاء في هذا الشأن (أولا)، أما تشريعا فلم يتعرض أي من المشرع الفرنسي والمصري ولا حتى الجزائري لوضع تعريف محدد للضبط الإداري؛ وإنما اكتفى ببيان أهدافه من أجل المحافظة على النظام العام (ثانيا).

03

أولا: التعريف الفقهي

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

من أحدث تعريفات الفقه الفرنسي نجد تعريف "جاكوبيت" حيث عرفه بأنه أحد أشكال التدخل للسلطة العامة لتنظيم الأنشطة الخاصة بقصد حماية النظام العام.⁽¹⁾

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 اللائحية والفردية، واستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية التي تستلزمها الحياة الاجتماعية".⁽²⁾

كما يعرفه 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، و تتخذ هذه القواعد شكل قرارات تنظيمية أو أوامر فردية تصدر من الإدارة وحدها و يترتب عليها تقييد الحريات الفردية".⁽¹⁾
 أيأ كان الأمر فإن الضبط الإداري نظام وقائي تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة أفراده وسكيتهم، كما يتعلق بتقييد حريات وحقوق الأفراد بهدف حماية النظام العام في الدولة، وبهذا المعنى يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي والضبط القضائي.⁽³⁾

(1) DE LAUBADERE, *Traite de droit administratif*, édition sery, paris, 1971, P589.
 (2) طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم و نشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1978 ص 471.
 (3) يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي؛ الضبط الإداري تمارسه السلطة التنفيذية ومن يمثلها في الأقاليم وتتمثل 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 تمييزاً 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 و من حيث المعيار الشكلي الذي يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات؛ فيكون عملاً إدارياً 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، ثم يعمل على إنزال الجزاء بمقتربها. أنظر في ذلك: مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك (د.ب.ن)، 2008، ص 57.

04

ثانياً: تعريف المشرع الجزائري

إن المشرع الجزائري لم يضع تعريف صريح للضبط الإداري ولكن بعد استقراء مختلف التعريفات وبربطها بمجال العمران فإذا ما تفحصنا مواد القانون 90-29 القوانين نجد أنها تمنح سلطة ممارسة الضبط الإداري، إضافة إلى دستور 1996⁽¹⁾ في نص المادة 125 منه، نجده منح لرئيس الجمهورية سلطة ممارسة الضبط الإداري، فنجد النص تطرق فقط إلى التدابير التي تتخذ من طرف رئيس الجمهورية.

كما نجد بعض القوانين نذكر على سبيل المثال قانون الولاية⁽²⁾ في المواد 100 و 101 التي تنص على سلطة الوالي في اتخاذ تدابير الضبط الإداري في مجال العمران، كذلك نفس الشيء بالنسبة لقانون البلدية⁽³⁾ في المواد 89، 94، 95، 116، 119، في المواد 89، 94، 95، 116، 119، كذلك هو الحال بالنسبة للمراسيم التي تنظم صلاحيات بعض الوزراء سارت على نفس المنوال⁽⁴⁾ كالمرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحيات وزير الداخلية⁽⁵⁾.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للضبط الإداري في مجال العمران

نظم المشرع الجزائري العمران في القانون رقم 90-29، ومختلف المراسيم التنظيمية له فمن خلال استقراءنا للنصوص القانونية التي كرسها المشرع الجزائري في مجال العمران، نجد أنه كيفه على أنه ضبط إداري خاص و الذي نظمه في نصوص قانونية خاصة وعديدة بقصد الوقاية من الإخلال بزوايا النظام العام في ميدان البناء والتعمير بأساليب دقيقة محكمة وملائمة للمجال العمراني، كما أن له نظام ونطاق قانوني خاص به يحدد هيئات الضبط الخاصة من أجهزة ووسائل قانونية ومدى صلاحياتها 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.

(1) دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر عدد 76، الصادرة في 1996، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر عدد 25، مؤرخ في 14 أبريل 2002 والقانون 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

(2) قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 أبريل 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر عدد 15، الصادرة في 2012.

(3) قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37، الصادرة في 2011.

(4) بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007، ص 12.
(5) مرسوم تنفيذي رقم 94-247، مؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج.ر عدد 53، الصادرة في 21 أوت 1994.

05

كما كرس مجموعة من الأجهزة و ذلك في إنشائه لجملة من الهيئات الإدارية وأعوان مؤهلين في مجال التعمير و حدد هيئات الضبط المختصة ومدى صلاحياتها في مجال العمران عاهدت إليهم مهمة الحفاظ على النظام العام العمراني.

كما حدد المشرع في النصوص القانونية المنشئة للضبط الإداري في مجال التعمير العقوبات التي يمكن توقيعها على مخالفي تلك النصوص بالإضافة إلى الجزاءات الإدارية مثل سحب أو توقيف قرارات 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 المجال العمراني.⁽¹⁾

المطلب الثاني

خصائص الضبط الإداري في مجال العمران وأهدافه

يمتاز الضبط الإداري بمجموعة من الخصائص تميزه عن غيره من وظائف الإدارة، و تنقسم 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 الضبط عاما أو خاصا؛ إلا أننا سنتعرض لخصائص الضبط الإداري في مجال العمران (الفرع أول) وبعدها سنتطرق إلى أهداف الضبط الإداري في مجال العمران (الفرع ثاني).

الفرع الأول

خصائص الضبط الإداري في مجال العمران

يمكن حصر خصائص الضبط الإداري فيما يلي:

- 1- **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 الإجرائي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يداهمهم أيا كان مصدره.
- 2- **الصفة التقديرية** : ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة إجراءات الضبط الإداري في مجال العمران، فعندما تقدر أن أعمال البناء والتعمير قد ينتج عنها خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام.

(1) مرسى حسام، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، (د.د.ن)، مصر، 2010، ص 130.
- سلطة الضبط الإداري يجب أن تتم في إطار القوانين و التشريعات و تنفيذها لها، غير أن ذلك لا يمنعها من اتخاذ إجراءات مستقلة تتضمن قيودا على الحريات الفردية بواسطة ما تصدره من لوائح الضبط.

06

3- **صفة التعبير عن السيادة** : إن فكرة البوليس الإداري تعتبر مظهر من مظاهر السلطة العمومية والسيادة في مجال الوظيفة الإدارية في الدولة⁽¹⁾. و الأصل 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 لسيادة الدولة في المجتمع.

4- **الصفة الإنفرادية** : إن الضبط الإداري في جميع الحالات يأخذ شكل الإجراءات الإنفرادي أي شكل أوامر تصدر من السلطة الإدارية أي القرارات الإدارية سواء كانت هذه القرارات فردية أم تنظيمية والتي تشمل كل من الرخص و الشهادات التي تمنحها الإدارة للأفراد في مجال التعمير، و بالتالي لا تلعب إرادة الفرد دورا حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية فموقف المواطن

إن اتجاه أعمال الضبط الإداري هو الإمتثال للإجراءات التي اتخذتها الإدارة في هذا الإطار و هذا وفقا لما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية.

الفرع الثاني

أهداف الضبط الإداري في مجال العمران

تختص الإدارة بموضوعات محددة منها تنظيم المباني وموضوعات التنظيم و التخطيط العمراني، حيث تقوم بمنح تراخيص لأعمال البناء المختلفة في أماكن محددة، وقد تشمل موضوعات و أهداف أخرى يقررها المشرع في ضوء التطورات والأحداث المستجدة، و تسمى بالأهداف الحديثة⁽²⁾، أما الأهداف التقليدية فتكاد تنحصر في الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة؛ الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة.

أما الأهداف الحديثة فهي كثيرة و متعددة يمكن ذكر أهمها، وتتمثل في إشراف المشرع ذاته على حركة البناء والتعمير (أولا)، إتفاق أعمال البناء المراد إقامتها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة (ثانيا)، التأكد من إقامة أعمال البناء وفقا لأهداف الضبط الإداري العام (ثالثا).

(1) منتدى الجلفة، "الضبط الإداري (البوليس الإداري)".
(19-003-2013 à 10:35h)

هدف (2) WWW.Djelfa.info/index/html

المشرع من وضع قوانين خاصة لتوجيه وتنظيم أعمال البناء هو تحقيق أهداف كثيرة تتفق مع أهداف الضبط التقليدية، فضلا عن كونها تمثل أهدافا خاصة بذات الموضوع، لكونها محصورة في نطاق محدد وسلطة محددة فيهدف إلى الإشراف على إقامة المباني واستيفائها للأسس والمعايير اللازمة لتوفير متطلبات الأمن والأمان، والصحة العامة، والراحة للسكان، وتتمثل هذه الأهداف في إشراف المشرع ذاته على حركة البناء والتعمير، إتفاق أعمال البناء المزمع إقامتها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة، إضافة إلى التأكد من إقامة أعمال البناء وفقا لأهداف الضبط الإداري العام، وغيرها من الأهداف التي يسعى المشرع لتحقيقها من خلال القوانين التي يضعها. أنظر في ذلك: سرحان ألبرت، يوسف الجميل، زياد أيوب، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا (د.س.ن)، ص 674.

07

أولا: إشراف المشرع ذاته على حركة البناء والتعمير

نظرا لأهمية أعمال البناء وما يتعلق بها من تعديل وتعلية... إلخ، وما يستخدم فيها من مواد بناء 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.

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.⁽¹⁾

ثانيا: إتفاق أعمال البناء 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 بأن تكون إقامة المباني وتنظيم التجمعات السكنية وفقا للكثافة البنائية أو السكانية قائم على أسس سليمة، وتكون مستوفية للمعايير والإشترطات البنائية اللازمة لتوفير مقتضيات الصحة العامة⁽²⁾ والأمن العام مع مراعاة الحفاظ على البيئة العمرانية من أي تلوث، والعمل على جمال وتنسيق المدن من أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 6 من القانون 90-29 التي تقضى بعدم إمكانية تجاوز علو البنايات المراد إقامتها عاو البنايات المجاورة.

ثالثا: التأكد من إقامة أعمال البناء 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 الإعتداءات فعلى السلطات المختصة في الضبط الإداري المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق و الأماكن العمومية في أوقات النهار و الليل وذلك باتخاذ كل الإجراءات اللازمة⁽³⁾ لوقايتهم من انهيارات المباني الأيلة للسقوط أو المقامة بمواد مغشوشة... إلخ، كذلك المحافظة على البيئة العمرانية من أي تلوث أو

خطر يهدد الصحة العامة لشاغلي المبنى أو المارة أو الجيران، خصوصا وقد زاد الإهتمام بالصحة العامة بسبب الإزدحام السكاني وتعدد الحياة الإدارية الحديثة، وسهولة الإتصال بين الناس حيث صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الإجتماعية الحقيقية والتي تكون قابلة لأن تحدث اضطرابا جسيما في النظام.(4)

- (1) المنجي محمد، جرائم المباني، منشأة المعارف، مصر، 1995، ص 91.
 (2) محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، مصر، 1978، ص 579.
 (3) عزري الزين، "دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، الجزائر، 2009، ص 30.
 (4) بوزيان عليان، "النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية 04/11"، مجلة المفكر، العدد 06، جامعة تيارت الجزائر، (د.س.ن)، ص 07.

08

المبحث الثاني

الأجهزة والوسائل المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران

كما ذكرنا أنفا 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 والتعمير⁽¹⁾ وتطبيقها على المخاطبين بهذه القواعد سواء الأفراد أو الأشخاص العامة، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث؛ الأجهزة المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران (المطلب الأول)، والوسائل المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الأجهزة المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران

لقد تبين لنا 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 والإستقرار والنظافة ومستوى الرفاهية موافق للمتطلبات الإجتماعية و البيئية، إلا أن الفاعلين في مجال العمران لا يمكن حصرهم فالأجهزة المكلفة بالضبط الإداري في هذا المجال كثيرة ومتعددة، إلا أننا سوف نحاول دراسة أهمها بالنظر إلى تدخلاتها في مختلف المستويات سواء على المستوى المركزي (الفرع الأول)، أو على المستوى اللأمركزي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الهيئات الإدارية المركزية المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران

تشمل هيئات الدولة المكلفة في مجال العمران الهيئات المركزية واللأمركزية؛ إلا أن الهيئات المركزية تمنح اهتماما كبيرا 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 (أولا)، ووزارة البيئة وتهيئة الإقليم (ثانيا)، ووزارة الثقافة (ثالثا)، ووزارة السياحة (رابعا).

أولا: وزارة السكن والعمران

ابتداء من سنة 1990 وتأكيدا لإرادة السلطات العامة في حل أزمة السكن قررت إدماج مجال

(1) قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر عدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004.

09

التعمير في وزارة السكن⁽¹⁾، ويتجلى من خلال إصدار المرسوم التنفيذي رقم 92-176.⁽²⁾ وبذلك وضعت تحت سلطة وزارة السكن مديرية للتخطيط والتعمير منظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-177 الذي يحدد الإدارة المركزية لوزارة السكن⁽³⁾، وكذلك الوكالة الوطنية للتعمير

التي توضع تحت وصاية وزير السكن والعمران بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-344 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير. (4)

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

- * المديرية الفرعية للتخطيط،
- * المديرية الفرعية لوسائل التعمير،
- * المديرية الفرعية للترقية العقارية و التهيئة،
- * المديرية الفرعية للتطبيق والمراقبة.

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

- * يبادر بالإجراءات التشريعية والتنظيمية ويقترحها ويسهر على تطبيقها.
- * يحدد أدوات التخطيط الحضري في جميع المستويات بالتنسيق مع التصميم الوطني والتصاميم الجهوية للتهيئة العمرانية ومخططات التنمية ويسهر على استعمالها.
- * يقترح مخططات التنمية على المدى الطويل والمتوسط والقصير في مجال التهيئة والتعمير وإعادة التهيئة ويشجع ويدعم أعمال البناء والتعمير.
- * تحديد قواعد استعمال الأراضي وضبطها لإقامة المنشآت الأساسية ذات الإستعمال السكني. (5)

(1) عباسي رفيق، الأبعاد القانونية لصفحة 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، ص 10.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 92-176، مؤرخ في 04 ماي 1992، يحدد صلاحيات وزير السكن، ج.ر عدد 34، الصادرة في 06 أوت 1992.

(3) مرسوم تنفيذي رقم 92-177، مؤرخ في 04 ماي 1992، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة السكن، ج.ر عدد 34، الصادرة في 06 أوت 1992.

(4) مرسوم تنفيذي رقم 09-344، مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج.ر عدد 61، الصادرة في 25 أكتوبر 2009.

(5) منتدى القانون العقاري، " وزارة السكن والعمران".
le 29/04/2013 à 19 :22h

ثانيا: وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والمدينة

بداية من سنة 1989 وبتغيير السياسة الاقتصادية للدولة الجزائرية من سياسة التخطيط الإشتراكي إلى سياسة الإقتصاد الحر، عملت السلطات العامة إلى إدراج تهيئة الإقليم مع وزارة التجهيز، لتنشأ بذلك وزارة التجهيز وتهيئة الإقليم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-240⁽¹⁾، أما بالنسبة للبيئة وحماتها فقد كانت تابعة لوزارة الموارد المائية واستغلال الأراضي و حماية البيئة التي تحولت إلى وزارة الموارد المائية و حماية 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 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 الإهتمام البالغ للسياسة العامة والسلطات العامة للدولة بمسألة حماية البيئة وتهيئة الإقليم، ومن ثم إعطاء أهمية للمشاكل البيئية بترسيم سياسة عامة للتنمية المستدامة⁽²⁾، متوافقة مع تهيئة الإقليم واحترام جميع المخططات الوطنية، الجهوية والمحلية الموضوعة في هذا المجال و المحددة في المرسوم التنفيذي رقم 01-08⁽³⁾.

ثالثا: وزارة الثقافة

إن تدخل وزارة الثقافة في مجال التهيئة والتعمير مكرس في القانون رقم 98-04، يتضمن حماية التراث الثقافي⁽⁴⁾، خاصة منه العقاري ومن أجل حماية هذا التراث الإقليمي الثقافي أنشأ المشرع أجهزة ووسائل لتقرير هذه الحماية منها:

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

(1) أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-240، مؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد صلاحيات وزير التجهيز والتهيئة العمرانية، ج.ر عدد 52، الصادرة في 17 أوت 1994.

(2) قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43، الصادرة في 2003.

(3) مرسوم تنفيذي رقم 01-08، مؤرخ في 07 جانفي 2001، يحدد صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة، ج.ر عدد 04، الصادرة في 2001.

(4) قانون رقم 98-04، مؤرخ في 15 جوان 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44، الصادرة في 1998.

11

رابعاً: وزارة السياحة

إن وزارة السياحة لها مكانة مركزية ضمن الأشخاص الفاعلين في قانون التهيئة والتعمير، وذلك من خلال القانون رقم 03-01 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة⁽¹⁾، وذلك من خلال إعداد مناطق التجمع السياحي (Z.E.T) التي عرفتها المادة 03 من قانون رقم 03-01، 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⁽²⁾.

الفرع 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).

أولاً: المديريات الولائية

توجد بكل ولاية منشآت إدارية للعمران تهدف إلى تجسيد سياسة التعمير والبناء وتنظيم المجال العمراني على المستوى المحلي تتمثل في مديريات متعددة⁽³⁾، منها مديرية التعمير والبناء، مديرية السكن والتجهيزات العمومية، مديرية التخطيط والتعاون، مديرية برامج السكن والترقية العقارية، مديرية البحث و البناء، مديرية الهندسة والتعمير... إلخ، إلا أننا سنتطرق إلى أهمها:

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

- * تنفيذ سياسة التعمير والبناء على المستوى المحلي والسهر على تطبيق آليات التعمير بالتنسيق مع مصالح الجماعات المحلية⁽⁴⁾.

- * السهر في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما على تنفيذ تدابير نظام التعمير واحترام النوعية المعمارية للبناء وحماية المعالم التاريخية والثقافية والطبيعية الهامة.
- * الشروع في جرد العناصر الهامة المكونة للهندسات المحلية من أجل المحافظة عليها

(1) قانون رقم 03-01، مؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج.ر عدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003.

(2) عباسي رفيق، المرجع السابق، ص 14.

(3) قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 22 أبريل 1998، يحدد عدد المديريات الولائية التابعة لوزارة السكن ويضبط التنظيم الداخلي للمصالح المكونة لها، ج.ر عدد 54، الصادرة في 1998.

(4) قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 14 سبتمبر 1998، يحدد الأعمال المنوطة بالمديريات الولائية التابعة لوزارة السكن والمصالح المكونة لها ج.ر عدد 97، الصادرة في 1998.

12

وإدماجها، وترقية عمليات إدماج الأنسجة العشوائية، المجمعات الكبرى المتعلقة بالتعمير والهندسة المعمارية.

* متابعة دراسات التهيئة والعمران الرامية إلى التحكم في تطور التراب البلدي وذلك بالتنسيق مع الهياكل المعنية مع دعم ومتابعة عمليات الجديد العمراني والتهيئة العقارية.(1)

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

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

* توفر بالإتصال مع الهيئات المعنية والجماعات المحلية الظروف الحيوية التي تخص إنجاز عمليات السكن الإجتماعي وتشجيع الإستثمار الخاص في ميدان الترقية العقارية، 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.

* 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.

3- مديرية التخطيط والتعاون: تتكون من عدة مديريات تساهم في إعداد عناصر السياسة الوطنية في ميادين العمران والبناء، وتشارك في أعمال التخطيط مع السلطات المعنية.

* تحدد إستراتيجيات تطوير السكن بالتنسيق مع الهياكل المعنية، وتشارك في تحديد البرامج السكنية الملائمة للظروف الإقتصادية والإجتماعية.

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

ثانيا: 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 وجهوية ومحلية تتمثل في:

(1) 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.

(2) منتدى الشروق، "مديريات الولاية".

13

1- الوكالات والمراكز الوطنية المختصة في التهيئة والتعمير:

أ- الوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم (A.N.A.T) : استحدثت الوكالة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-277، الذي منح لها صفة مؤسسة عمومية، وبعد ذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97-239 وقد أضيف 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.

ب- 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⁽¹⁾، ويقوم بمهام إعداد البرامج الوطنية لتطوير الوسائل والمواد المستعملة في ميدان الإسكان والتعمير.

ج- المركز الوطني للأبحاث التطبيقية في ميدان الزلازل: مستحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 85-71 معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-504⁽²⁾، له صبغة عمومية ذات طابع علمي وتكنولوجي.

د- اللجنة التقنية للمراقبة التقنية للبناء: أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 86-213⁽³⁾ وهي هيئة تابعة لوزارة السكن والتعمير، متواجدة على مستوى كل ولاية، مهمتها المصادقة على الوثائق التقنية وتسهر على المتابعة التقنية للبناءات ومراقبة مدى ملاءمتها مع المخططات المعتمدة.

2- الهيئات المكلفة بالدراسات والتخطيط على المستوى المحلي:

أ- لجنة الهندسة، التعمير والبيئة المبنية: استحدثت هذه اللجنة بموجب المرسوم التشريعي رقم 94-07، ويتواجد على مستوى كل ولاية⁽⁴⁾، أما عن صلاحياته الأساسية تتمثل في استشارته

(1) مرسوم تنفيذي رقم 03-443، مؤرخ في 29 نوفمبر 2003، يعدل ويتم المرسوم رقم 82-319، مؤرخ في 23 ديسمبر 1982 يتضمن جعل المعهد الوطني للأبحاث والدراسات المتعلقة بالبناء مركزا وطنيا للدراسات والأبحاث المتكاملة للبناء، ج.ر عدد 73، الصادرة في 2003.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 85-71، مؤرخ في 13 أبريل 1985، يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، معدل ومتم بالمرسوم رقم 03-504، مؤرخ في 30 ديسمبر 2003، ج.ر عدد 84، الصادرة سنة 2003.

(3) أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 86-213، مؤرخ في 19 أوت 1986، يتضمن إحداث لجنة تقنية دائمة لمراقبة بناء التقنية ج.ر عدد 34، الصادرة سنة 1986.

(4) أنظر المواد 35 و 36 من المرسوم التشريعي 94-07، مؤرخ في 18 ماي 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج.ر عدد 32، الصادرة سنة 2004.

14

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، وتجدر 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 انه 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 90-405، معدل ومتم⁽¹⁾، 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.

الفرع الثالث

الجماعات المحلية المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران

الجماعات المحلية حسب دستور 1996، هي البلدية والولاية؛ وهي جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون⁽²⁾، وتشكل البلدية والولاية جهاز مهم وأساسي في مجال الضبط الإداري العمراني، فكل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤوليه 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.

أولا: 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 إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وفقا لاحترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية⁽³⁾.

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

(1) مرسوم تنفيذي رقم 90-405، مؤرخ في 2 ديسمبر 1990، يحدد قواعد إحدات وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين والحضريين وتنظيم ذلك، ج.ر عدد 56، الصادرة سنة 1990.

(2) بوسته إيمان، النظام القانوني للترقية العقارية، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص 59.

(3) بلعباس بلعباس، دور صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 115.

15

حيث يقوم في هذا المجال ر.م.ش.ب باتخاذ الإجراءات المتعلقة بالتهيئة العمرانية و التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها للمحافظة على الطابع الجمالي والعمراني وفرض أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية وحماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء من أي تعد و عدم 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.(1)

ثانيا: 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 الوالي بضرورة اطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية و نشاطات الولاية بصفته ممثلا للولاية أو ممثلا للدولة، إذ يجسد صورة اللامركزية الإدارية وذلك نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية(2)، حيث يكون مسؤولا على المحافظة على الأمن والسلامة والنظام و السكنية العامة و السهر على احترام المقاييس والتعليمات الخاصة بالمجال العمراني و هذا من خلال تسليم الرخص والشهادات حسب الشروط والنصوص المحددة في التشريع والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.(3)

فالوالي يحتل مركزا مهما ومزدوجا في الولاية وذلك من خلال وضعيته القانونية والنظامية المزدوجة وهو الممثل الوحيد والمباشر لكل وزير من الوزراء والممثل التنفيذي الأعلى على المستوى الولائي، والقائد الأعلى الإداري لها مما يخوله سلطة إصدار القرارات الفردية والتنظيمية في مجال الضبط العمراني وحماية وحفظ النظام العام.(4)

الفرع الرابع

الأعوان المكلفين بالضبط الإداري في مجال العمران

نظرا لأهمية وخطورة مجال العمران أوجد المشرع الجزائري مجموعة من الأشخاص أوكل لهم مهمة تنظيم و مراقبة العمران إلى جانب الهيئات المذكورة سابقا يعرفون برجال الضبطية فحرصا على فعالية هذه المراقبة أوجد التنظيم فرق متخصصة تتمثل في شرطة العمران (أولا)، والأشخاص المؤهلين بمعاينة جرائم العمران (ثانيا).

(1) أبرباش زهرة، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 17.

(2) منتديات الشروق، "الولاية في القانون الجزائري"، المرجع السابق.

(3) جبيري محمد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 111، 2005.

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

16

أولا: 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، وتم إعادة تنشيط هذه الوحدات بإنشاء أول فصيلة سنة 1997 بالعاصمة، وتم توسيعها عام 1999 على معظم الدوائر التابعة لها و ذلك تنفيذا لتعليمات وزارة الداخلية، كما تم إعادة تنشيطها في سنة 2000 و ذلك على مستوى المدن الكبرى في الوطن.

تمارس وحدات شرطة العمران نشاطها بالتنسيق مع مصالح مختصة (البلدية و الولاية) وفي حالة تسجيل مخالفة يتعين على عون مؤهل تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله لرئيس المجلس الشعبي البلدي و الولائي 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.⁽¹⁾

2- طبيعة محاضر شرطة العمران وحجيتها:

أ- طبيعة محاضر شرطة العمران: تدخل المحاضر ضمن المحررات ويوجب المشرع الجزائري في هذه المحاضر توفر شروط شكلية و أخرى موضوعية، و يحوز المحاضر على صحته إذا تضمن مطابقة للحقيقة، يوردها ضباط الشرطة بالمحضر، و تجدر الإشارة إلى أن شكلية المحاضر تختلف من محضر إلى آخر حسب المادة 52 من قانون الإجراءات الجزائية⁽²⁾، ويحرر المحاضر في الحال حسب المادة 54 من نفس القانون مع توقيعه من قبل ضباط الشرطة وكذا الشخص الذي حرر ضده المحاضر و في 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

(1) يهمي محمد، المرجع السابق، ص 180.

(2) أنظر المادة 52 من الأمر رقم 66-155، مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر عدد 48، الصادرة في 1966، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-15، مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، ج.ر عدد 71، الصادرة في 2004.

تكون معرضة للطعن بالبطلان ما لم يتم تصحيحها.

ب- حجية المحاضر: حتى وإن كان المشرع يجعل للمحاضر أمام جهات القضاء حجية محدودة يؤخذ على سبيل الاستثناء إلا أن المحاضر المنجزة من طرف الضبطية القضائية في بعض المخالفات و الجناح 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 الإستدلال والإستثناء، محاضر لها حجية نسبية ومحاضر لها حجية مطلقة لا يطعن فيها بالتزوير.

ثانيا: الأشخاص المؤهلة لمعاينة جرائم العمران

أ- الأعدان المؤهلين لمعاينة جرائم العمران

حدد المرسوم التنفيذي رقم 09-343⁽¹⁾ في مادته الثانية تحديدا دقيقا للأعدان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها زيادة على ضباط وأعدان الشرطة القضائية، ولقد جاءت هذه المادة تطبيقا للمادة 76 مكرر من القانون رقم 90-29 وذلك سعيا منه لضبط مجال العمران وتتمثل هذه الأعدان فيما يلي:

1- مفتشو التعمير الذين تم تعيينهم قانونا طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-225.

2- المستخدمون الذين يمارسون عملهم بمصالح الولاية التابعة لإدارة وزارة السكن والعمران

والأعدان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير والذين يعينون من بين:

* رؤساء المهندسين المعماريين ورؤساء المهندسين (في الهندسة المدنية).

* 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.

3- الأعران الذين يمارسون 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.

(1) مرسوم تنفيذي رقم 09-343، مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يعدل المرسوم التنفيذي 06-55، يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعران المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج.ر عدد 61، الصادرة في 2009.

18

* المهندسين المعماريين و المهندسين (في الهندسة المدنية) ذوي خبرة سنتين على الأقل في ميدان التعمير.

يتم تعيين الأعران من بين الموظفين العاملين في الإدارة المركزية بوزارة السكن و العمران أو مصالح غير مركزية (البلدية)⁽¹⁾، ويتم ذلك على قائمة إسمية 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 الإلتزام بإظهاره أثناء ممارستهم لمهنتهم الرقابية.

حسب ما جاء في المادة 76 مكرر من قانون التهيئة و التعمير المعدل و المتمم فإنه علاوة على ضباط و أعران الشرطة القضائية المنصوص عليهم في التشريع المعمول به يخول للبحث و معاينة مخالفة أحكام هذا القانون كل من :

* مفتشي التعمير.

* أعران البلدية المكلفين بالتعمير.

* موظفي إدارة التعمير و الهندسة المعمارية.

ب- حجية المحاضر: يقوم العون المؤهل قانونا بتحرير محضر في حالة التأكد من عدم وجود الرخصة، و يتضمن المحضر تدقيقا لوقائع المخالفة وكذا التصريحات التي تلقاها من المخالف ثم 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 السيلة الوحيدة التي تمكن الأعران من المخالفات التي يتقصونها.⁽²⁾

ولقد تم تنشيط شرطة العمران و حماية البيئة لتتكفل بمحاربة المباني اللاشرعية و مراقبة المنشآت الصناعية المنطوية على أخطار كبيرة على البيئة، و كل هذا بغرض حماية هذه الأخيرة، و منع كل بناء بدون ترخيص.⁽³⁾

(1) بزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص 110.

(2) بزغيش بوبكر، المرجع نفسه، ص.ص 113، 112.

(3) دعان العياش، " شرطة العمران و حماية البيئة"، مجلة الشرطة، عدد خاص، الجزائر، 2000، ص 17.

الوسائل القانونية للضبط الإداري في مجال العمران

تستخدم سلطات الضبط الإداري في سبيل تحقيق أهدافها وسائل كثيرة ومتعددة، تتغير هذه الوسائل بحسب ظروف البلاد سواء كانت عادية أم استثنائية، وتنحصر هذه الوسائل في ضوء نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية في عدة وسائل أهمها ما يتمثل في لوائح الضبط والقرارات الفردية، والقوة المادية بينما يتسع نطاق سلطات الضبط في استعمال تلك الوسائل في ظل ظروف إستثنائية بنصوص دستورية مقررّة أو قوانين خاصة⁽¹⁾، إلا أنه لا يمكن إغفال مدى فعالية اللوائح التنظيمية والقرارات الفردية الصادرة في مجال العمران في تحقيق بيئة عمرانية سليمة وهذا ما سنركز عليه دراستنا في هذا المطلب، القرارات الإدارية التنظيمية في مجال العمران (الفرع الأول)، القرارات الإدارية الفردية في مجال العمران (الفرع الثاني).

الفرع الأول

القرارات الإدارية التنظيمية في مجال العمران

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

أولاً: 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.

1- تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذاً بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية و يضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، متجسداً في نظام

(1) السيد أحمد مرجان، تراخيص البناء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحداث أحكام القضاء، دار النهضة العربية، مصر، (د.س.ن)، ص 71.

يصحبه تقرير توجيهي⁽¹⁾ ومستندات بيانية مرجعية⁽²⁾، وباستقراء مضمون المادة 18 من قانون 90-29 نجد أنها حددت بشكل عام موضوع المخطط؛ أي حددت الإطار العام والخطوط العريضة التي لازماً على المخطط أن يحتويها، وإذا كان باطلاً وجب عدم المصادقة عليه⁽³⁾.

2- مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: يحتوي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

على ما يلي:

أ- تقرير توجيهي يقدم فيه ما يأتي:

* تحليل الوضع القائم والإحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديموغرافي والاجتماعي والثقافي للتراب المعني.

* قسم التهيئة المقترح بالنظر للتوجيهات في مجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل والحد من الأخطار التكنولوجية⁽⁴⁾.

ب- تقنين يحدد القواعد المطبقة بالنسبة إلى كل منطقة مشمولة في القطاعات كما

محددة في المواد 20، 21، 22، 23، من قانون رقم 90-29، وعليه فهو يحدد ما يلي:

* التخصيص الغالب للأراضي عند الإقتضاء، وطبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة لاسيما تلك المقررة في مخطط تهيئة الساحل و المنصوص عليه في القانون رقم 02-02.(5)

- * 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.

(1) لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري والإدارة العامة جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2012، ص 14.

(2) للمزيد من التفاصيل أنظر مضمون المادة 17 من قانون 90-29، السالف الذكر.

(3) تنص المادة 18 من قانون رقم 90-29، المرجع نفسه، على ما يلي: << المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: - يحدد التخصيص العام للأراضي 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>>.

(4) 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 في 2005.

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

21

- * شروط البناء الخاضعة داخل بعض أجزاء تراب البلدية.(1)
- 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.(2)

3- دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: يلعب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير دورا مهما على المستوى المحلي، يظهر ذلك خاصة من خلال ما يلي:

أ- القضاء على الطابع الإنفرادي: باستقراء مضمون المادة 13 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير(3)، 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.(4)

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.

- (1) شريدي ياسمين، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص 21.
- (2) لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص 20.
- (3) تنص المادة 13 من قانون 90-29، السالف الذكر، على ما يلي: << يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية، وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وعلى مخطط شغل الأراضي >>.
- (4) الزيني نذير، بلقاسم ذيب، فاضل بن شيخ، "البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 13، الصادرة في جوان 2000، ص 36.

22

* تحديد مناطق التعمير على الأمرين المتوسط والطويل وكذا المناطق غير القابلة للتعمير.

* تجسيد سياسة السكن من خلال توفير الأراضي المراد بناؤها.

* مخطط تدخل المناطق.(1)

ثانيا: مخطط شغل الأراضي

هو النوع الثاني من القرارات التنظيمية وهو مرتبط في الأساس بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إذ لا يمكن قيام مخطط شغل الأراضي "P.O.S" دون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

1- تعريف مخطط شغل الأراضي: عبارة عن قرار إداري تنظيمي يشمل وثائق تتضمن المبادئ والأدوات المحلية للتخطيط الحضري، مهمته تثبيت القواعد العامة والصلاحيات لاستعمال الأراضي فهو وثيقة عمرانية بصفة عامة على مستوى البلدية أو على مستوى مجموعة من البلديات أو أقسام من البلديات تثبت القواعد العامة لاستغلال الأرض(2)، إن مخططات شغل الأراضي لها هدف أولي يتمثل في تحديد القوانين المتعلقة بكل تجزئة بطريقة دقيقة وكذلك في تنظيم النسيج العمراني عن طريق تحديد مصير البناءات والكثافات التي هي القواعد التي يمكن تطبيقها احتماليا بتموضع الأماكن المخصصة من أجل إنشاء التجهيزات وحماية المساحات والأماكن الطبيعية والفلاحية(3).

2- موضوع مخطط شغل الأراضي: يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل بناء على توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء، ومنه فإن مخطط شغل الأراضي يحدد ما يلي:

* يحدد بصفة مفصلة بالنسبة للقطاع أو القطاعات أو المناطق المعنية الشكل الحضري

والتنظيم، وحق البناء واستعمال الأراضي.

* يعين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو بالمتر المكعب من الأحجام وأنماط البناءات المسموح بها وباستعمالاتها.

* يضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات.

* يحدد المساحات العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت

العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة، وكذلك تخطيطات ومميزات طرق المرور.

(1) لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص 27.

(2) MOROND-DEVILLER Jacqueline, *Droit de l'urbanisme*, 4Ed, Dalloz, Paris, P 47.

(3) عزايي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص 597.

23

* يحدد الإتفاقات.

* يحدد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها.

* يعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.

و عليه فإن كل بلدية يجب أن تغطي بمخطط أو مخططات لشغل الأراضي لكل جزء منها حتى يتم التفصيل في العناصر المذكورة أعلاه والمحددة بموجب المادة 31 من قانون رقم 90-29؛ ومنه

يجب الإشارة أن كل بلدية قد تغطي بأكثر من مخطط تبعا لطبيعة البلدية ومساحتها وكثافتها السكانية.⁽¹⁾

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

كما يبين للمتعاملين في مادة العمران والبناء سواء الجماعات المحلية والمعنيين الخواص ما هو غير مسموح به والشروط الأساسية للتعمير الواجب أخذها بعين الاعتبار في كل مشروع بناء. لهذا الغرض فإن مخطط شغل الأراضي يحدد وبالتفصيل المناطق السكنية والصناعية والطبيعية... الخ ويحدد لكل منطقة من المناطق المذكورة سابقا الإستخدام الرئيسي لها.

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.⁽²⁾

إضافة إلى الوظائف السالفة الذكر، كذلك ومن بين الوظائف الأساسية لمخطط شغل الأراضي هو تحديد معاملات الأراضي العمرانية، ويتم ذلك من خلال ضبط المعاملات الثلاث؛ وهي معامل شغل الأراضي، معامل ما يؤخذ من الأرض، ومعامل الكثافة القصوى للبناء، حيث يعد العامل الأخير ذو طابع وطني ويتم تحديده عن طريق التنظيم بالنسبة لكافة القطر الوطني، في حين المعاملين الأوليين هما محليين ويتم تحديد نسبتهما عند الإعداد الميداني لأدوات التهيئة والتعمير و بالأخص عند إثراء دراسة مخططات شغل الأراضي.⁽³⁾

(1) لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص 36.

(2) مجاجي منصور، "أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث و الدراسات العلمية، عدد 01، الصادرة في نوفمبر 2007، ص 13.

(3) عزوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 591.

24

الفرع الثاني

القرارات الإدارية الفردية الصادرة في مجال العمران

القرار الإداري الفردي هو طائفة من القرارات الإدارية الموجهة لشخص محدد أو بشأن حالة معينة بذاتها أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم، ويجب أن تستهدف الإدارة من إصدار القرار الإداري المصلحة العامة وهي قاعدة عامة، حيث أن المصلحة العامة العمرانية هي غاية الإدارة في مختلف القرارات الصادرة في مجال العمران، غير أنه إلى جانب ذلك فإن المصلحة الخاصة للمستفيد من القرارات الفردية المتعلقة بالبناء أو الهدم أو غيره يجب أن تتحقق إلى جانب المصلحة العامة⁽¹⁾، غير أنه هناك طائفتين من القرارات الفردية في مجال العمران: الرخص (أولا) والشهادات (ثانيا).

أولا: إصدار الرخص العمرانية

تعتبر الرخص العمرانية من أكثر الوسائل الإدارية فعالية في رقابة النشاط الفردي و التحكم فيه وبالأخص في المجال العمراني، إذ لا يجوز القيام بأعمال بناء، هدم، أو تجزئة بدون ترخيص لما لها من علاقة وثيقة بحياة الفرد والجماعة.⁽²⁾

1- رخصة التجزئة: إذا كانت رخصة البناء تشكل محورا رئيسيا في النشاط العمراني بوجه عام، لذا وحد المشرع بين هاتين الرخصتين من حيث الكثير من الأحكام.⁽³⁾

أ- تعريف رخصة التجزئة: هي رخصة تشترط لكل عملية تقسيم لقطعتين أو عدة قطع لملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها⁽⁴⁾، وذلك لتستعمل في تشييد بناية كما تستلزم رخصة التجزئة عند الإقتضاء تخصيص بعض المواقع المهياة 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 و التعمير، فرفض منح الرخصة من النظام العام، فلا يجوز للإدارة مخالفة ذلك⁽⁵⁾، وتدوم مدة صلاحية رخصة التجزئة لمدة 3 سنوات وذلك طبقاً للمادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.⁽⁶⁾

(1) عزري الزين، "دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم"، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات المتعلقة بالعمران، 2008، ص 39.
 (2) محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 183.
 (3) عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2005، ص 42.
 (4) أنظر مضمون المادة 57 من القانون 90-29، السالف الذكر.
 (5) ثابت أحمد أمين، التخصيصات السكنية في مدينة الخروب (السياسات، الممارسات وكلفة التعمير)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التهيئة العمرانية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 36.
 (6) مرسوم تنفيذي رقم 91-176، الصادر في 28 ماي 1991، يحدد كيفية تحضير شهادات التعمير، ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر عدد 26، الصادرة في 01 جوان 1991.

25

ب- 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 والتحقيق 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⁽¹⁾، بعد ذلك تتولى الإدارة دراسة الطلب والتحقيق فيه حيث يتم التحقيق من مدى مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات أدوات التعمير ودراسة الإنعكاسات التي يمكن أن تتجر عن إنجاز الأراضي المجزأة، وتتحدد الجهة الإدارية المختصة بإصدار قرار رخصة التجزئة حسب الحالة، فيعود الإختصاص 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 كممثل للبلدية وفي غضون أربعة أشهر في حالة إختصاص هذا الأخير كممثل للدولة أو إختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير.⁽²⁾

2- رخصة البناء: الأصل أن للمالك الحرية في استعمال ملكيته العقارية واستغلالها والتصرف فيها، إلا أن هذه الحرية مقيدة⁽³⁾ بأن لا تتعارض مع النظام العام العمراني وأسسها التي تقتضي وضع الضوابط وأحكام الرقابة لاسيما على عمليات البناء والمصلحة الخاصة والنظام العام العمراني.⁽⁴⁾

(1) تنص المادة 58 من القانون رقم 90-29، السالف الذكر، 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 الملاك بإجازها في آجال محددة وكذلك شروط التنازل عن القطع الأرضية و المواصفات التعميرية والهندسة المعمارية وغيرها التي يجب أن تستجيب لها البناءات المزمع تشييدها.<<<

- للمزيد من التفاصيل أنظر المواد 9، 10، 11 من المرسوم التنفيذي 91-176، السالف الذكر.

(2) أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر.

(3) من هذا يفهم بأن حق الملكية الذي كفل الدستور حمايته بنص المادة 52 منه ليس حقا مطلقا وإنما القانون يقيد استعماله بإجراء الحصول على رخصة البناء حتى لا تتعارض طرق استخدامه مع الصالح العام.

(4) شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 33.

أ- تعريف رخصة البناء: نص المشرع الجزائري على رخصة البناء في المادة 52 من القانون رقم 90-29⁽¹⁾، وهي وثيقة تشترط في تشييد كل بناية أو تحويل لها، يتقدم بطلبها كل من المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانوناً 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 اعتباراً لتوجيهات التعمير والخدمات الإدارية، كما يراعي التحضير مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها في ميدان الأمن والنظافة وفي مجال حماية البيئة.⁽²⁾

كما تعرف أنها: <<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 البناء للقواعد العامة لاستخدام الأراضي وأحكام التهيئة والتعمير>>.⁽³⁾

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⁽⁴⁾، غير أن المشرع الجزائري استثنى بموجب المادة 53 من قانون رقم 90-29 إلزامية الحصول على رخصة البناء وهي البنائيات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني التابعة لوزارات الدفاع الوطني، كما أضافت المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 إستثناءاً آخر والمتمثل في الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابع إستراتيجي من الدرجة الأولى.⁽⁵⁾

ب- إصدار القرار المتعلق برخصة البناء: الحصول على قرار رخصة البناء يستلزم نفس الإجراءات التي تتطلبها رخصة التجزئة المذكورة سابقاً، 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⁽⁶⁾، على هذا الأخير إرسال الطلب إلى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير من أجل دراسته و التحقيق فيه لتأتي فيما بعد مرحلة البت

(1) تنص المادة 52 من القانون رقم 90-29، السالف الذكر، على ما يلي: <<تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البنائيات الجديدة مهما كان استعمالها وتمديد البنائيات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية، وإلتجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييح>>.

(2) ثابت أحمد أمين، المرجع السابق، ص 36، 37.

(3) LABOUTOULLE Daniel, **Le Permis de construire**, presse universitaire de France, Paris, 1982, P 03.

(4) SOLER- COUTEAUX Pierre, **Droit de l'urbanisme**, 3 Ed, Dalloz, Paris, 2000, P 464.

(5) للمزيد من التفاصيل أنظر المواد 58 من القانون 90-29، والمادة 01 من المرسوم التنفيذي 91-176، السالف الذكر.

(6) أنظر مضمون المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر.

27

في الطلب من قبل الجهات الإدارية المختصة إما بقبول صريح بمنح الرخصة سواء بتحفظ⁽¹⁾ أو بالزام⁽²⁾، 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⁽³⁾، ويجب على الإدارة أن تسبب قرارها بتأجيل البت في الطلب وذلك في حال ما إذا كانت أداة التعمير في طور الإعداد.⁽⁴⁾

3- رخصة الهدم: استحدث المشرع ضمن قانون التهيئة و التعمير 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 للبنائيات المجاورة إذا كانت البناية المراد هدمها تمثل سندا لهذه الأخيرة.

أ- تعريف رخصة الهدم: لم ترد تعاريف تشريعية لرخصة الهدم وإنما تكتفي أغلب التشريعات بذكر نطاق رخصة الهدم وإجراءات منحها، غير أنه بالرجوع إلى الفقه يمكن

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>>.(5) ومنه فرخصة الهدم من بين أدوات الرقابة على العقار المبني خاصة المحمي منه، فلا يمكن القيام بأية عملية هدم جزئية أو كلية لبنانية دون الحصول المسبق على رخصة الهدم، وذلك عندما تكون هذه البنائة واقعة في مكان مصنف أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية، أو عندما تكون البنائة الأيالة للهدم سندا لبنائة مجاورة(6)، بالتالي ف نطاق تطبيق رخصة الهدم محدد قانونا وذلك في حدود ما نصت عليه المادة 61

- (1) 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.
- (2) منح رخصة البناء بإلزام؛ 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.
- (3) تنص المادة 62 من القانون رقم 90-29، السالف الذكر، على ما يلي: >>لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون. وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللا قانونا>>.
- (4) شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 45.
- (5) عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 57.
- (6) حمادي سهام، إبعاد ليلية، أدوات الرقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 32.

28

من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 التي جاءت تنفيذا لنص المادة 60 من القانون رقم 90-29.(1) 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 إقليميا وذلك في خمسة نسخ للتحقيق والبت في الطلب، ولقد حدد المشرع ميعاد التحقيق بثلاثة أشهر، تحسب من تاريخ إيداع ملف الطلب.(2)

السلطة الإدارية الوحيدة التي أوكل لها مهمة تسليم رخصة الهدم هو ر.م.ش.ب عكس ما هو مكرس بالنسبة إلى رخصة التجزئة ورخصة البناء فإن الجهة مصدرة القرار تختلف باختلاف ظروف استصدارها وذلك ما بين ر.م.ش.ب، الوالي، والوزير المكلف بالتعمير، ويسلم ر.م.ش.ب ر.م.ش.ب رخصة الهدم في شكل قرار إداري، بعد استشارة مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية والشخصيات العمومية والمصالح والهيئات التي تتم استشارتها، وبعدها تصدر الإدارة قرارا بمنح رخصة الهدم(3)، أو تضع شروط عند منحها للرخصة، إذ يمكن للإدارة أن تشترط على طالب رخصة الهدم توفير سكنات بديلة للمستأجرين، كما يمكن للإدارة أيضا رفض تسليم رخصة الهدم طبقا للمادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

ثانيا: إصدار القرارات الفردية المتعلقة بالشهادات العمرانية

إنطلاقا 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 البنائيات قائمة ويزمغ مالكوها تقسيمها إلى قسمين أو أكثر وشهادة التعمير التي توضع حقوقهم في البناء، والإرتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية، وأخيرا ألزمهم المشرع الحصول على شهادة المطابقة وذلك بعد إنجاز البناء للتأكد من مدى مطابقتها للأحكام المتعلقة برخص البناء.

1- 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.(4)

(1) تنص المادة 60 من قانون رقم 90-29، السالف الذكر، 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.

تحضر رخصة الهدم وتسلم في الأشكال وبالشروط والآجال التي يحددها التنظيم>>.

(2) أنظر المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر.

(3) عزري الزين، "إجراءات إصدار قرارات الهدم والبناء في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، العدد 03، (د.س.ن)، ص. ص 10-28.

(4) تنص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر، على ما يلي: >> في إطار أحكام المادة 59 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 والمذكور أعلاه، تعتبر شهادة التقسيم وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام>>.

29

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 تخلق 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.⁽¹⁾

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.⁽²⁾

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 التي حددها المشرع بموجب المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176⁽³⁾، وعلى صاحب طلب شهادة التقسيم إرسال الملف والوثائق المرفقة به في خمس نسخ إلى ر.م.ش.ب لمكان وجود قطعة الأرض وبيباشر 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⁽⁴⁾، حيث 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.⁽⁵⁾

(1) حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، طبعة ثانية، دار هومة، الجزائر، 2000، ص 93.

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

(3) أنظر مضمون المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر.

(4) ADJA Djillali, DROBENKO Bernard, **Droit de l'urbanisme**, édition berti, Alger, 2007, P 189.

(5) عزري الزين، قرارات العمران وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 69.

30

2- القرار المتعلق بشهادة التعمير: تنص المادة 02/68 من قانون رقم 90-25⁽¹⁾، على أنه يتعين على كل مالك أو حائز أن يستعمل ويهيئ ملكه طبقا لنوعية الإستعمال 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 طالبيها في البناء والإرتقاقات 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 منشأ للحقوق.⁽²⁾

أ- تعريف شهادة التعمير: هي وثيقة إختيارية تسلم بناء على طلب من كل شخص معين والتي تعين حقوقه في البناء و الإرتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها الأرض المعنية، فهي تبين أنظمة تهيئة التعمير المطبقة على القطعة الأرضية والتي توصل بخدمة شبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المتوقعة كما تبين الإرتفاقات المخصصة لهذه القطعة الأرضية⁽³⁾؛ فهي قرار إداري يهدف إلى إعلام صاحب الطلب قابلية قطعة الأرض للبناء من عدمها⁽⁴⁾، 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 إلتماس أي شخص يودع طلب شهادة لتعمير والوثائق المرفقة به يحدد فيه الطالب العنوان والمساحة إن وجدت ومخطط 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⁽⁵⁾.

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 بغرض تقديم آراءها⁽⁶⁾.

(1) قانون رقم 90-25، مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر عدد 49، الصادرة في 1990، معدل ومتمم بالأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، ج.ر عدد 55 الصادرة في 27 سبتمبر 1995.
(2) منصور نور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 62.
(3) ثابت أحمد أمين، المرجع السابق، ص 35.

(4) 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.

(5) حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 99.

(6) أنظر في ذلك المادة 3/03 من المرسوم التنفيذي 91-176، السالف الذكر.

31

3- 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 تشهد فيها الإدارة بموجب سلطتها الرقابية اللأحقة 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 الإختيار وهو الأمر الذي أكدته أيضا المادة 60 من قانون رقم 08-15⁽¹⁾.

أ- تعريف شهادة المطابقة: بالرجوع إلى قانون التهيئة و التعمير والمراسيم التنفيذية له نجد أن المشرع لم يضع تعريفا لشهادة المطابقة بل إكتفى بالنص عليها في المادتين 56 و 75 من قانون رقم 90-29، حيث تنص المادة 56 على ما يلي: << يجب على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر المجلس الشعبي البلدي بإنهاء البناء لتسلم له شهادة المطابقة >>، وأضافت المادة 75 من نفس القانون أنه: << يتم عند انتهاء أشغال البناء إثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البناء بشهادة مطابقة تسلم حسب الحالة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من قبل الوالي... >>.

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 البناء المسلمة، وتعد هذه الشهادة وسيلة رقابة بعدية >>⁽²⁾.

إن 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 الإلتزام إلا ما يتعلق بنص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176⁽³⁾.

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 و المهل المطلوبة، يمكن إجراء المطابقة تلقائياً و وجوباً بناء على طلب ر.م.ش.ب أو مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى

(1) تنص المادة 60 من القانون رقم 15-08، مؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البناء 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... >>.

(2) بوراس زهير، إشكالية العقار في الجزائر منذ الإستقلال إلى يومنا هذا، مذكرة التخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر 2010، ص 40.

(3) تنص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر، على ما يلي: <<... ولا تعني هذه الوثائق الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني، كما لا تعني الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابع استراتيجي من الدرجة الأولى و التابعة لبعض الدوائر، الوزارية أو الهيئات المؤسسات >>.

32

الولاية(1)، وبالتالي تأتي مرحلة التحقيق في مدى مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء، وفي حالة ما إذا كان المحضر إيجابياً تسلم شهادة المطابقة للمعني، لكن إذا أسفر التحقيق عن عدم مطابقة الأشغال لرخصة البناء تلزم الإدارة المعني بتحقيق المطابقة خلال أجل لا يتجاوز 3 أشهر، 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.(2)

(1) سبتي محمد، رخصة البناء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 64.

(2) حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 103.

الفصل الثاني

القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في مجال العمران

تتميز سلطة الإدارة بصلاحيات واسعة في مجال العمران، لكن ذلك لا يعني أن لها سلطة مطلقة بل هي محدودة ومقيدة بالضوابط التي حددها القانون العمراني، ونجد منها القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والنصوص التنظيمية له، بالإضافة إلى تطبيق مبدأ خضوع الإدارة للقانون واحترامها لمبدأ المشروعية الذي يضمن سلامة القرارات الإدارية العمرانية التنظيمية والفردية. لذلك نجد أن الإدارة تتقيد بجملة من الشكليات والإجراءات حتى تكون قراراتها صحيحة ومشروعة لا تمس بحقوق الأفراد ولا بالنظام العام العمراني، وفي حال مخالفة الإدارة للأسس القانونية التي يبني عليها القرار الإداري العمراني فقد جعل المشرع هذه الأخيرة خاضعة ومقيدة بأحكام القضاء الإداري، وهذا ما سندرسه بتفصيل أكثر من خلال هذا الفصل، التقيد بالشكليات والإجراءات المحددة قانوناً (المبحث الأول)، خضوع قرارات سلطات الإدارة في مجال العمران لرقابة القضاء الإداري (المبحث الثاني).

المبحث الأول

التقيد بالشكليات والإجراءات المحددة قانوناً

تعتبر الإدارة سلطة عمومية تتميز بصلاحيات الضبط الإداري في مجال العمران وذلك حماية للمصلحة العامة والمتجسدة في نظام الترخيص الذي تفرضه الإدارة لغرض التنظيم العمراني، وينبغي على الإدارة الإلتزام بمجموعة من الضوابط التي يفرضها القانون في منح التراخيص وذلك تطبيقاً لمبدأ خضوع الإدارة للقانون واحتراماً لمبدأ المشروعية، ولهذا سنتطرق إلى الضوابط المقيدة للإدارة في إصدار القرارات التنظيمية (المطلب الأول)، الضوابط المقيدة للإدارة في إصدار القرارات الفردية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الضوابط المقيدة للإدارة في إصدار القرارات التنظيمية

يمكن معرفة السياسة التي تنتهجها الدولة في مجال البناء والتعمير من خلال التعمير التنظيمي، وذلك اعتماداً على وسائل خاصة للتهيئة والتعمير المتمثلة في المخططات العمرانية التي تشمل كل من مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، اللذان من خلالهما يمكن تفعيل قوانين البناء والتعمير على الأرض، ونظراً لأهمية هذه المخططات العمرانية سنتطرق في دراستنا هذه إلى سلطة الإدارة في مجال إصدار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الأول) ومخطط شغل الأراضي (الفرع الثاني).

34

الفرع الأول

حدود سلطة الإدارة في مجال إصدار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

وفقاً لما تضمنه القانون رقم 90-25 المتضمن قانون التوجيه العقاري من أحكام خاصة بأدوات التعمير، بالإضافة إلى القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير في المادة 16 منه، تتضح لنا رغبة المشرع في تنظيم ومراقبة التوسع العمراني للمدن، وهذا محاولة منه لإيجاد حلول تهدف إلى إشباع حاجيات المواطن في مجال السكن، كما حدد في المادة 18 من نفس القانون على ضرورة احتواء المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على الخطوط العريضة⁽¹⁾، لكن يجوز المصادقة عليها ويكون لها فعالية للتطبيق⁽²⁾ وقد يشمل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بلدية أو عدة بلديات إذا كانت تجمعها مصالح اقتصادية وإجتماعية مشتركة ولكن يجب أن تكون هذه البلديات متجاورة وليست واقعة في مناطق أخرى⁽³⁾، أما إذا كان تابع لبلديتين أو ولايتين متجاورتين فإن مجال تطبيق المخطط يحدد بقرار من الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية.

يتم إعداد مشروع المخطط بمبادرة من ر.م.ش.ب و تحت مسؤوليته وهو مقيد بمبدأ أن كل بلدية تغطي بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير⁽⁴⁾.

تجدر الإشارة إلى أن إشراك المواطنين أمر ضروري في أخذ القرار، وكذلك مختلف الهيئات والإدارات والمصالح العمومية حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يحدد إجراءات الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.⁽⁵⁾

ولرئيس المجلس الشعبي البلدي جمع هذه الآراء، كما له مدة 60 يوم لتبليغ مشروع المخطط الموافق عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو البلديات المعنية لإبداء رأيها، وفي حالة السكوت يعتبر موافقة ضمنية.

(1) تتمثل الخطوط العريضة، فيما يلي:

- تحديد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب البلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع.
- تحديد توسع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وموقع التجهيزات الكبرى والهيكل الأساسية.
- تحديد المناطق الواجب احترامها.

(2) جبري محمد، المرجع السابق، ص 14.

(3) PATRICK Gerard , *Pratique du droit de l'urbanisme*, édition érolles, Paris, 1994, P 35.

(4) الزيني نذير، بلقاسم ديب، فاضل بن شيخ، المرجع السابق، ص 36.

(5) تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر عدد 26، الصادرة في 1991، على ما يلي: << يقرر إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية. يجب أن تبين هذه المداولة ما يأتي:

- التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة إلى التراب المقصود.
- كيفية مشاركة الإدارات العمومية والجمعيات في إعداد المخطط التوجيهي والتعمير...>>.

35

وبعدها يطرح مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لتحقيق عمومي من طرف ر.م.ش.ب أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال 45 يوم، وهذا حسب نص المادة 26 من القانون رقم 90-29⁽¹⁾، وبعد انتهاء التحقيق العمومي حول ما جاء في مشروع المخطط من محاسن و مساوئ و قد يحدث أو لا يحدث تعديل عليه و هذا حسب المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، يرسل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد المصادقة عليه بمداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني إلى الوالي المختص إقليميا من أجل تلقي رأي المجلس الشعبي البلدي خلال مدة 15 يوم ويعتبر رأي الوالي رأي تقني.

بعد المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يبلغ إلى الوزير المكلف بالجماعات المحلية والوزير المكلف بالتعمير ومختلف الأقسام الوزارية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والولاية المعنية⁽²⁾.

وأخيرا يوضع المخطط تحت تصرف الجمهور وينشر في الأماكن الخاصة بالمنشورات الخاصة بالمواطنين في البلديات، مع احترام محتواها من قبل السلطة التي وضعته.

الفرع الثاني

حدود سلطة الإدارة في مجال إصدار مخطط شغل الأراضي

يعد مخطط شغل الأراضي بمبادرة رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في حال ما إذا كانت الأرض تدخل ضمن تراب بلدية واحدة أو تابعة لبلديتين.⁽³⁾

و يمكن إسناد مهمة إعداد المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة ما بين البلديات، بعدما يقوم المكلف بتحضير المخطط و إخطار مجموعة من الرؤساء⁽⁴⁾ كتابيا بمقرر، و يكون لهم أجل 15 يوم

(1) للمزيد من التفاصيل أنظر مضمون المادة 26 من القانون رقم 90-29، السالف الذكر.

(2) تنص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، السالف الذكر، على ما يلي: << يبلغ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه والموضوع تحت تصرف الجمهور وفقا لأحكام القانون 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 المذكور أعلاه للجهات التالية:

- الوزير المكلف بالتعمير،
- الوزير المكلف بالجماعات المحلية،
- مختلف الأقسام الوزارية المعنية،
- رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين،

- رئيس المجلس الشعبي الولائي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية الولائية المعنيين،
- المصالح التابعة للدولة المعنية بالتعمير في مستوى الولاية،
- الغرفة التجارية،
- الغرفة الفلاحية<>.

(3) للمزيد من التفاصيل أنظر المادة 35 من القانون رقم 90-29، السالف الذكر.

(4) هؤلاء الرؤساء هم: رؤساء غرفة التجارة، رؤساء غرفة الفلاحة، رؤساء المنظمات المعنية ورؤساء الجماعات المحلية للمرتفقين.

36

من تبليغهم للمشاركة في تحضير الملف، وبعد انتهاء هذه المدة يصبح ر.م.ش.ب ملزما بإصدار قرار يتضمن تعيين قائمة الإدارات العمومية والهيئات والجمعيات التي طلب استشارتها، وفي حال الموافقة عليه ينشر هذا القرار في مقر المجلس الشعبي البلدي في مدة شهر من تاريخ الموافقة عليه بالنسبة للبلديات المعنية، أما على المستوى المحلي فهذه المصالح مدة 60 يوم لإبداء رأيها وملاحظاتها⁽¹⁾، وفي حالة السكوت يعتبر قبولا ضمنيا للمشروع، ويعرض هذا الأخير لتحقيق عمومي لمدة 60 يوم وبعد الإنتهاء من التحقيق⁽²⁾ يعد محضرا يرسل رفقة التقرير إلى رئيس البلدية خلال 15 يوم من الإنتهاء منه ويكون مصحوبا بكامل الملف والإستنتاجات المتوصل إليها، ثم يرسل المشروع إلى الوالي المختص إقليميا والذي له مدة 30 يوم من استلام الملف لإبداء رأيه وملاحظاته وفي حالة السكوت يعتبر موافقة منه للمشروع.

المطلب الثاني

الضوابط المقيدة للإدارة في منح القرارات الفردية

بعد تطرقنا إلى الضوابط المقيدة للإدارة في إصدار القرارات التنظيمية المتمثلة في المخططات نجد أن المشرع أورد قيودا على الإدارة خلال إصدارها للقرارات الفردية في مجال العمران والتي تشمل كل من الرخص والشهادات، وفي هذا المطلب سنتطرق إلى الضوابط المقيدة للإدارة في منح الرخص العمرانية (الفرع الأول)، والضوابط المقيدة لها في منح الشهادات العمرانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

حدود سلطة الإدارة في منح الرخص العمرانية

منح المشرع الجزائري لمختلف الأجهزة الإدارية صلاحية دراسة الطلب المتضمن التراخيص العمرانية، إلا أن ذلك لا يعني أن لها سلطة مطلقة بل هي مقيدة بما قرره القانون وما كرسه القانون الإداري باعتباره جهاز للرقابة على أعمال الإدارة من أحكام تتصل بمنح هذه الرخص العمرانية⁽³⁾ سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية.

(1) للمزيد من التفاصيل أنظر نص المادة 36 من القانون رقم 90-29، السالف الذكر.

(2) أثناء التحقيق يجب تحديد مكان إجراء التحقيق والتاريخ والطريقة، وينشر قرار التحقيق ومدة الإستقصاء ويبلغ الوالي بالقرار وتدوّن كل معلومات التحقيق في سجل خاص لهذا الغرض، وينتهي التحقيق بمحضر يوقع عليه المحقق.

(3) بلحاج جيلالي، الحماية الإدارية للأماكن العقارية الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلية، 2011، ص 96.

37

أولا: حدود سلطة الإدارة في منح رخصة التجزئة

1- التقيد بالشكليات: يرتبط قرار منح رخصة التجزئة بمجموعة من الشروط الواجب مراعاتها وذلك فيما يتعلق بطالب الرخصة أو موضوع الرخصة. إذ كرس المشرع الجزائري طبقا لنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 وطبقا لأحكام قانون التوجيه العقاري حق المالك والموكل حامل شهادة الحيازة المشهورة في التقدم بطلب رخصة التجزئة بعد تقديم السند القانوني الذي يثبت الصفة وجملة من الوثائق التي تتعلق بالقطعة الأرضية محل التجزئة أمام الجهة المختصة، مع مراعاة أحكام المواد 57 و58 من القانون رقم 90-29 إضافة إلى المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.⁽¹⁾

يحتوي طلب رخصة التجزئة على ملف طويل يغلب عليه طابع تقني وذلك طبقاً لنص المادة 58 من القانون رقم 90-29، ويرفق الطلب بملف يتضمن دفتر شروط⁽²⁾ يحدد الأشغال المحتملة للتجهيز وبناء الطرق التي يتعهد المالك أو الملاك بإنجازها في آجال محددة، وكذا المواصفات المعمارية التي يجب أن تستجيب لها البناءات المزمع تشييدها، كما يشمل الملف على وثائق بيانية منصوص عليها في المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، كما يجب أن يتناول تحضير طلب رخصة التجزئة طبقاً للمادة 11 من المرسوم السالف الذكر مدى مطابقة مشروع الأراضي المجزئة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي وتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، والإنعكاسات التي يمكن أن تنجر عن إنجاز البناءات الصحية وطابع الأماكن المجاورة ومصالح المنفعة العامة والمالية للبلدية⁽³⁾، كما ينبغي على الإدارة أن تتخذ إجراءات تبليغ قرارها للمعني فإن خالفت ذلك كان للمعني إمكانية الطعن في القرار الإداري.

2- التقيد بالإجراءات: في حالة ما إذا ثبت للجهة الإدارية المختصة توفر جميع الشروط القانونية و التنظيمية المتطلبة و استيفاء جميع الشروط الشكلية اللازمة، فإنها تتولى مهمة دراسة الطلب و التحقيق فيه ثم إصدار قرار بخصوصه، و حسب المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 السالف الذكر فإنه يتم التحقيق و التأكد من مدى مطابقة مشروع الأراضي المنجزة لتوجيهات أدوات التعمير و يكون التحقيق من قبل مصالح مكافئة بذلك⁽⁴⁾.

(1) للمزيد من التفاصيل أنظر الفرع الثاني من المطلب الثاني من الفصل الأول من مذكرتنا، ص 25.
 (2) هو الدفتر الذي يعد حسب النموذج الذي يعده الوزير المكلف بالتعمير تنجز على أساسه البناءات في إطار سياسة التعمير التي تضعها الحكومة فهو يحدد الإلتزامات و الإتفاقات الوظيفية ذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة.
 (3) حمامي سهام، إبعاد ليلية، المرجع السابق، ص 07.
 (4) تتمثل المصالح المكلفة بالتحقيق، في المصالح التابعة للبلدية عندما يكون إصدار هذه الرخصة من اختصاص ر.م.ش.ب كممثل البلدية، وقد تكون المصالح التابعة للدولة على مستوى الولاية في الحالات الأخرى، كما قد يختص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير وعلى هذه المصالح أن تجمع آراء الهيئات والمديريات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة في تنفيذ السياسة العامة للتهيئة العمرانية، ويجب على هذه الجهات المستشارة أن تبدي رأيها خلال شهر ابتداء من تاريخ استلامها طلب إبداء الرأي من طرف المصلحة المكلفة بالتحقيق وعدم الإدلاء برأيها خلال هذه المدة بعد موافقة.

ينبغي على الإدارة احترام آجال منح الرخص والتي تختلف بحسب الجهة المختصة بإصدارها إما في مدة ثلاثة أشهر إذا كان منحها من اختصاص ر.م.ش.ب باعتباره ممثلاً للبلدية أو في مدة أربعة أشهر في حالة ما إذا كان منحها من اختصاص ر.م.ش.ب بصفته ممثلاً للدولة⁽¹⁾ أو اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتهيئة و التعمير⁽²⁾.

تلتزم الإدارة بإصدار قرار منح رخصة التجزئة للمالك أو موكله في حالة توفر جميع الشروط القانونية خلال الأجال المحددة السالفة الذكر، يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة محل تأجيل من طرف الإدارة إذا كانت أداة التعمير في طور الإعداد على أن لا تتجاوز مدة التأجيل مدة سنة واحدة على الأكثر طبقاً لما نصت عليه المادة 64 من القانون رقم 90-29⁽³⁾، كما يتعين توقيف أجل منح رخصة التجزئة في حالة تعرض الغير عن طريق عريضة إلى غاية انتهاء المنازعة⁽⁴⁾.

قد تكون رخصة التجزئة أيضاً محل تأجيل طبقاً للمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 في حالة كون ملف الطلب موضوع استكمال بالوثائق أو المعلومات المكونة له أو عندما يكون الملف محل أمر بإجراء تحقيق عمومي.

ثانياً: حدود سلطة الإدارة في منح رخصة البناء

1- التقيد بالشكليات: فرض المشرع الجزائري مجموعة من الشروط لمنح رخصة البناء إذ لا يجوز لغير المالك أن يحصل على هذه الرخصة⁽⁵⁾، إلا أنه يحق للمالك الأصلي أن يفوض وكيل عند القيام بطلب رخصة البناء، إضافة إلى أنه يحق للمستأجر طلب الحصول على رخصة البناء وذلك بغرض القيام بالأعمال الضرورية للعين المؤجرة وترميمات الطوابق⁽⁶⁾، ويجب أن يحتوي ملف طلب رخصة البناء على مجموعة من الوثائق والمستندات البيانية وذلك طبقاً للمادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176⁽⁷⁾.

2- التقيد بالإجراءات: يتناول تحضير طلب رخصة البناء التحقيق في مدى مطابقة مشروع البناء لأدوات التعمير، كما ينبغي أن يراعي التحضير موقع البناء حجمها ومظهرها و مراعاة الأحكام

- (1) يمكن تمديد هذه المدة إلى 3 سنوات أخرى إذا كانت الأشغال نفذت على مراحل.
 (2) للمزيد من التفاصيل أنظر مضمون المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر.
 (3) للمزيد من التفاصيل أنظر مضمون المادة 64 من القانون رقم 90-29، السالف الذكر.
 (4) نشار غنية، **التهيئة العمرانية في ظل القوانين الجديدة 2003**، مذكرة لنيل الشهادة الجامعية للأعمال التطبيقية، تخصص قانون الأعمال، جامعة التكوين المتواصل، مركز البويرة، 2008، ص 75.
 (5) العربي راجح أمين، **رخصة البناء في المناطق الخاصة والمنازعات المتعلقة بها**، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة 14 2005، ص 06.
 (6) بزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص 16.
 (7) للمزيد من التفاصيل أنظر المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر.

39

التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء وحماية البيئة. ترسل نسخة من ملف طلب رخصة البناء من قبل ر.م.ش.ب باعتباره ممثلاً للبلدية إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية في أجل ثمانية أيام الموالية لتاريخ إيداع الملف وذلك طبقاً للمادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، أو من طرف المصلحة المختصة بالتعمير على مستوى الولاية عندما يكون إصدار رخصة البناء من اختصاص ر.م.ش.ب باعتباره ممثلاً للدولة أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، ذلك عن طريق لجنة تتكفل بمراقبة عقود التعمير وذلك حسب المادة 79 و 80 من المرسوم التنفيذي رقم 06-03.(1)

يرسل ملف الطلب في أربعة نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية في أجل ثمانية أيام الموالية لتاريخ إيداع الملف، و يجب أن يتبع برأي نفس الجهة حول مشروع البناء في أجل شهر من تاريخ إيداعه، و لمصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية مدة شهرين من تاريخ استلامها الملف إعداد ثلاث نسخ منه مرفقة برأيها، و تقوم الهيئة المكلفة بتحضير الملف بجمع الإتفاقات و كذا الآراء لدى الهيئات العامة التي تلتزم بإبداء رأيها في أجل شهر واحد من تاريخ إستلام طلب إبداء الرأي(2)، ينبغي على الجهة الإدارية المختصة إحترام أجل منح رخصة البناء للمعني والتي لا يمكن أن تتجاوز مدة ثلاثة أشهر إذا كان تسليم الرخصة من اختصاص ر.م.ش.ب باعتباره ممثلاً للبلدية وفي جميع الحالات الأخرى مدة أربعة أشهر من تاريخ إيداع الطلب وذلك كلما توفرت الشروط القانونية(3)، كما أنه يمكن للإدارة منح رخصة البناء بتحفظات وشروط يلتزم صاحبها القيام بها وعلى حالات منصوص عليها في المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175.(4)

يمكن تأجيل منح رخصة البناء و ذلك عندما تكون أدوات التهيئة والتعمير في طور الإعداد وذلك أن يصدر قرار التأجيل في المدة المقررة للتحضير طبقاً لنص المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، و باستقراء المادة 64 من القانون 90-29 نجد أنه لا يمكن أن تتجاوز مدة التأجيل

(1) استحدثت هذه اللجان بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-03، مؤرخ في 07 جانفي 2006، معدل ومتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-176، ج.ر عدد 01، الصادرة في 2006، وذلك على مستوى كل من الوزير المكلف بالتعمير والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي و هي مكلفة بمراقبة عقود التعمير و متابعة العرائض المقدمة لدى السلطات المختصة في ميدان تسليم رخصة التعمير.

(2) حمامي سهام، إبعاد ليلية، المرجع السابق، ص. ص 22، 23.

(3) بلحاج جيلالي، المرجع السابق، ص 98.

(4) للمزيد من التفاصيل أنظر مضمون المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج.ر عدد 26، الصادرة في 1991، معدل ومتمم.

مدة سنة، و يمكن أن يتوقف الأجل المحدد لتسليم رخصة البناء وذلك عندما يكون ملف طلب الرخصة موضوع استكمال الوثائق أو المعلومات الناقصة و يتوقف الأجل المحددة لتسليم الرخصة ابتداء من تاريخ التبليغ عن هذا النقص.

يمكن رفض تسليم رخصة البناء حسب المادة 62 من القانون رقم 90-90، وأسباب رفض منحها عديدة يمكن ذكر البعض منها: حالة مساس البناء بالتراث الثقافي، الطبيعي، أو إذا كان البناء المراد تشييده يضر بالطرق والسلامة العامة، أو كان مشروع البناء المزمع إنجازة مخالفا لمخططات التهيئة والتعمير... إلخ.⁽¹⁾

ثالثا: حدود سلطة الإدارة في منح رخصة الهدم

1- التقيد بالشكليات: نصت المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 على أنه يقدم طلب رخصة الهدم من المالك أو موكله أو الهيئة العمومية المخصصة، على أن يتم إثبات الصفة القانونية لطالب الرخصة و يمكن للحائز المتحصل على شهادة الحيازة المبادرة بطلب وثائق التعمير ومن بينها رخصة الهدم⁽²⁾، كما يمكن للمالك أن يوكل شخصا عنه يتولى مهمة طلب رخصة الهدم على أن يثبت الموكل صفته كوكيل قانوني للمالك بموجب عقد وكالة، كما يحق للهيئة المخصصة لها البناية طلب رخصة الهدم وإثبات صفته القانونية بعقد إداري.

تشتترط رخصة الهدم في عملية الهدم الكلي أو الجزئي لبناية واقعة في مكان مصنف أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية، إضافة للبناية الأيلة للسقوط سندا للبناية المجاورة⁽³⁾، أما فيما يتعلق بالجدران الأيلة للإنهيار فتكون محل توصية من قبل رئيس البلدية بهدمها أو الأمر بترميمها مع تبليغ صاحب الملكية بالقيام بالأشغال في أجل محدد وتعيين خبير لمعاينة حالة الأماكن المراد هدمها، ويرسل هذا الأخير تقرير إلى الجهة القضائية المختصة، و يتخذ القاضي قراره خلال ثمانية أيام الموالية لتاريخ الإيداع و يبلغ القرار عن طريق الإدارة لصاحب البناية في حالة وجود خطورة في المبنى إذ يصدر قرار من رئيس البلدية بالمنع من الإقامة فيه.⁽⁴⁾

يشمل الملف المرفق بطلب رخصة الهدم المنصوص عليه في المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، يودع طلب رخصة الهدم في خمس نسخ لدى ر.م.ش.ب الموجود فيها البناية المراد

(1) جيلالي بلحاج، المرجع السابق، ص 99.
(2) محمودي عبد العزيز، آليات تطهير وتسوية سندات الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري، طبعة ثانية، دار البغدادي للنشر الجزائر، 2010، ص 212.
(3) للمزيد من التفاصيل أنظر الفرع الثاني من المطلب الثاني من الفصل الأول من مذكرتنا، ص 28.
(4) للمزيد من التفاصيل أنظر المواد من 75 إلى 78 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر.

هدمها ويسلم له بالمقابل وصل إيداع يبرز فيه الوثائق المرفقة بالطلب مع تاريخ الإيداع بدقة وهذا ما نستشفه من المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

2- التقيد بالإجراءات: بعد تكوين طلب رخصة الهدم و إيداعها لدى ر.م.ش.ب المختص إقليميا يبقى على الإدارة مهمة التحقيق في الملف وإصدار قرار رخصة الهدم وتنفيد الإدارة بالتحقيق في مدى مراعاة مخططات التهيئة والتعمير وكذا القواعد العامة، وتقوم مصالح التعمير بتحضير الملف باسم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وترسل نسخة من الطلب خلال ثمانية أيام الموالية لتاريخ إيداعه إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية و يجب على هذه الأخيرة إبداء رأيها في غضون شهر واحد وذلك حسب المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، كما يرتبط الترخيص بعملية الهدم بجمع الآراء لدى الشخصيات العمومية أو المصالح أو الهيئات المعنية بالهدم المتوقع ولهذه الأخيرة شهر واحد من تاريخ استلام الطلب إبداء رأيها وهذا ما نصت عليه المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، يتعين على ر.م.ش.ب المختص إقليميا بالصاق وصل إيداع طلب رخصة الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي خلال كامل فترة تحضير رخصة الهدم وهذا حسب نص المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176⁽¹⁾، ويمكن للمواطنين في هذه الحالة الاعتراض كتابة على مشروع الهدم لدى نفس رئيس المجلس الشعبي البلدي. يسلم ر.م.ش.ب رخصة الهدم إذا ما

توفرت فيها جميع الشروط المحددة قانوناً مع ضرورة احترامها لأجل ثلاثة أشهر المحددة للفصل في طلب الرخصة طبقاً لنص المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، غير أن المستفيد منها لا يستطيع مباشرة أشغال الهدم إلا بعد مرور عشرين يوم من تاريخ الحصول على الرخصة وإعداد تصريح بفتح الورشة.

قد تتماطل الإدارة في منحها لرخصة الهدم خاصة إذا كان العقار مهدد بالسقوط، فلمواجهة هذه الحالة نص المشرع في المادة 66 من نفس المرسوم على أنه لا يمكن رفض تسليم هذه الرخصة عندما يكون الهدم هو الوسيلة الوحيدة لوضع حد لإنهيار البناية.⁽²⁾ وعلى كل حال، على الإدارة عند رفض تسليمها الرخصة أن تعلن قرارها تعليلاً قانونياً كافياً، إذ يجب أن يكون الرفض مبني على أسباب موضوعية وإلا سوف يؤدي إلى أضرار بالغة الخطورة على الأرواح و الممتلكات، تتحمل الإدارة مسؤولية جبرها.⁽³⁾

(1) للمزيد من التفاصيل أنظر نص المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر.

(2) للمزيد من التفاصيل أنظر مضمون المادة 66 من نفس المرسوم أعلاه.

(3) بلحاج جيلالي، المرجع السابق، ص 108.

42

لقد ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك، إذ أنه فسح في مجال رخصة الهدم طريقاً لإجبار الإدارة على الرد على طلبه، وذلك في المادة 72 من نفس المرسوم حيث يمكنه أن يتقدم بعريضة لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد انتهاء آجال تحضير الملف يطلب فيها الرد على طلبه، و إذ لم يبلغ بأي رد بعد انقضاء الثلاثين يوماً الموالية لتقديم العريضة يمكنه في هذه الحالة رفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة، وهو إجراء على ما يبدو يهدف من خلاله المشرع إلى إرغام الإدارة على الرد ولكن في تقديرنا اللجوء إلى القضاء لا يحقق الغرض، طالما أن المشرع لم يحدد نوع القضاء (إستعجالي أم لا) لأن سلوك الدعوى القضائية بإجرائها الطويلة سيفقد رخصة الهدم طابعها السريع⁽¹⁾، لاسيما وأن المشرع لم يعط لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق تأجيل البت في ملف رخصة الهدم على النحو الذي فعله في رخصة البناء والتجزئة، الشيء الذي يفهم بالمخالفة في نص المادة 64 من القانون رقم 90-29، حيث منح إمكانية تأجيل الفصل في طلب رخصة البناء أو التجزئة دون رخصة الهدم.⁽²⁾

الفرع الثاني

حدود سلطة الإدارة في منح الشهادات العمرانية

حاول المشرع الجزائي التدخل في مجال العمران عن طريق نوع آخر من الأدوات المتمثلة في الشهادات العمرانية وذلك قصد تنظيم والمحافظة على هذا المجال من جميع الثغرات التي يمكن أن تتواجد فيه، وتتمثل سلطة الإدارة في هذا المجال في النظر في إصدارها للقرارات الفردية المتمثلة في الشهادات العمرانية إلى جانب الرخص العمرانية، إلا أن سلطة الإدارة تكون في حدود معقولة ومحددة مما لا يسمح لها بالتصرف بحرية مطلقة في قراراتها الفردية، وتتمثل أنواع الشهادات في: شهادة القسمة (أولاً)، شهادة التعمير (ثانياً) و شهادة المطابقة (ثالثاً).

(1) شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 62.

(2) عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص 62.

43

أولاً: حدود سلطة الإدارة في منح شهادة التقسيم

1- التقييد بالشكليات: بالرجوع إلى نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 نجدها تنص على أنه: " ينبغي أن يتقدم المالك أو موكله بطلب شهادة التقسيم و التوقيع عليه ويجب على المعني أن يدعم طلبه بما يلي:
- إما بنسخة من عقد الملكية أو بتوكيل طبقاً لأحكام الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975 والمذكور أعلاه"

فباستقراءنا لنص هذه المادة نلاحظ أن المشرع الجزائري حصر إمكانية طلب شهادة التقسيم في المالك الأصلي للبناء، على أن يثبت صفته القانونية بعقد الملكية التي تحولها حق التصرف في العقار موضوع عقد الملكية و فقا لما ينص عليه القانون، بالإضافة إلى المالك فإن للوكيل الذي أوكله المالك أن يطلب شهادة التقسيم شرط أن يدعم طلبه بعقد وكالة من المالك.⁽¹⁾

2- التقييد بالإجراءات: تسلم شهادة التقسيم على شكل قرار إداري من طرف سلطة الإدارة التي تحرص على وجوب توفر شروط ضرورية في الملف المقدم إليها والتي تقوم بدورها بالنظر فيه. تملك الإدارة سلطة رفض منح شهادة التقسيم إذا كان من شأنها المساس بالسلامة والأمن العموميين أو غير ذلك من الإنعكاسات غير المرغوب فيها، لأن الإدارة وراء منحها لشهادة القسمة تقسيم العقار إلى قسمين أو عدة أقسام، و قد تمنح هذه الشهادة بعد التأكد من ملف الطلب و توافقه مع مخططات التهيئة و التعمير و القواعد العامة للتهيئة والتعمير، ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير وتسلم شهادة التقسيم في شكل قرار إداري خلال الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب⁽²⁾، إذا كانت أداة التعمير في طور الإنجاز للإدارة تأجيل منح شهادة التقسيم على أن لا تتجاوز مدة سنة واحدة، ولا يتعين الإعلان عن قرار منح شهادة التقسيم إن وجد اعتراض من الغير وذلك إلى غاية انتهاء المنازعة أو في حالة نقص إحدى الوثائق البيانية المرفقة بالطلب وذلك إلى حين استكمالها وفي حالة ما إذا كان ملف الطلب محل أمر بإجراء تحقيق عمومي يعلق الأجل إلى غاية إنتهاء التحقيق.

(1) تنص المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، المرجع السابق، على ما يلي: >> ينبغي أن يتقدم المالك أو موكله بطلب شهادة التقسيم والتوقيع عليه، ويجب على المعني أن يدعم طلبه بما يلي:
- إما بنسخة من عقد الملكية،
- أو بتوكيل...<<.

ADJA Djillali , DROBENKO Bernard, Op.cit, P 189.

(2)

44

ثانياً: حدود سلطة الإدارة في منح شهادة التعمير

1- التقييد بالشكليات: يلتزم المعني بإخراج شهادة التعمير بتقديم طلب يظهر فيه هويته ويجب أن تشمل على مجموعة من البيانات⁽¹⁾، متمثلة في :
- موضوع الطلب؛
- اسم مالك الأرض؛
- العنوان و المساحة؛ والمراجع المساحية إن وجدت،
- تصميم حول الوضعية،
- تصميم للأرض معدة حسب الشكل الملائم.
يودع ملف طلب شهادة التعمير مع الوثائق المرفقة به بمقر المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً ويسلم للطالب وصل الإيداع مع تبيان تاريخه.

2- التقيد بالإجراءات: تعتبر شهادة التعمير غير وجوبية، لكن في حالة ما إذا قدم المعني طلب الحصول على شهادة التعمير يجب استيفاء الشروط القانونية ويقدم الطلب إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يحول إلى المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية ويدرس الملف. وتسلم شهادة التعمير حسب الأشكال المنصوص عليها ويتم إبلاغ قبول منح الشهادة خلال شهرين من إيداع الملف، تحدد صلاحياتها في أجل سنة واحدة من تسليمها، وإذا كان طالب شهادة التعمير غير مقتنع برد الجهة المختصة أو سكوت الإدارة عن الرد رفع طعن سلمي أو أن يقوم برفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة دون تحديد مواعيد و كيفية الطعون.⁽²⁾

(1) للمزيد من التفاصيل أنظر نص المادة 03 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر.
(2) حمامي سهام، إبعاد ليلية، المرجع السابق، ص 49.

ثالثا: حدود سلطة الإدارة في منح شهادة المطابقة

1- التقيد بالشكليات: عند الإنتهاء من أعمال البناء فإن المستفيد من رخصة البناء ملزم بإخطار الهيئات المختصة بذلك، إذ يقوم بإيداع تصريح يعد في نسختين يشير فيه بانتهاء الأشغال خلال مدة 30 يوم من الإنتهاء بأعمال البناء وذلك بمقر المجلس الشعبي البلدي لمكان وجود البناء وذلك مقابل وصل إيداع يحدد فيه تاريخ الإيداع.⁽¹⁾ في حالة عدم تصريح صاحب البناية بانتهاء الأشغال بعد انقضاء مدة صلاحية رخصة البناء يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية المطالبة بإجراء المطابقة من تلقاء نفسها.

2- التقيد بالإجراءات: بعد إخطار رئيس المجلس الشعبي البلدي بانتهاء الأشغال من قبل صاحب رخصة البناء، يقوم بإرسال نسخة من التصريح الذي قدمه المستفيد من الرخصة إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، و بعدها تأتي مرحلة التحقيق ومطابقة الأعمال المنجزة مع ما جاءت به رخصة البناء، ويتم التحقيق من قبل لجنة تضم ممثلين مؤهلين قانونا.⁽²⁾

تجتمع هذه اللجنة بناء على استدعاء من ر.م.ش.ب المعني بعد استشارة مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية في أجل ثلاثة أسابيع بعد إيداع التصريح بانتهاء الأشغال، فيقوم ر.م.ش.ب بإرسال إشعار بالمرور يعلم فيه المستفيد من رخصة البناء بتاريخ إجراء اللجنة للتحقيق حول مدى المطابقة و ذلك قبل ثمانية أيام على الأقل، بعدها تقوم اللجنة بتحرير محضر الجرد مع إمضاء جميع أعضائها، ويذكر في هذا المحضر كل الملاحظات مبرزا فيه رأي اللجنة حول مدى مطابقة البناء الذي تمت معاينته، ويودع المحضر لدى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية التي تقوم بإرساله مرفقا باقتراحاتها إلى السلطة المختصة قصد تسليم شهادة المطابقة.

عند ثبوت محضر الجرد بمطابقة الأشغال المنجزة لما جاء في رخصة البناء تسلم الشهادة للمعني، أما إذا وجد أثناء عملية التحقيق عدم مطابقة الأشغال لرخصة البناء و عدم إنجازها و فقا للتصاميم المصادق عليها فإنه يتم رفض تسليم شهادة المطابقة، مع إعلام السلطة المختصة المعني

(1) سعداني نورة، أدوات تدخل الدولة والجماعات المحلية لحماية الأراضي الفلاحية و العمرانية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العقاري و الزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2005، ص 94.
 (2) يتمثل هؤلاء الممثلين في: - رئيس المجلس الشعبي البلدي و مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية.
 - ممثلين عن المصالح المختصة بالأماكن، والآثار التاريخية، والسياحية.
 - ممثلين عن مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية.
 - مصالح الحماية المدنية في حالة تشييد بنايات ذات استعمال صناعي أو تجاري، وبصفة عامة لجميع البناءات التي سوف تستعمل لاستقبال الجمهور، وكذا لتشديد بنايات سكنية هامة من شأنها أن تطرح تبعات خاصة لاسيما محاربة الحرائق.

46

بعدم إمكانية تسليمه شهادة المطابقة وإلزامه على القيام بجعل البناء مطابقا للتصاميم وللأحكام المطبقة.

إضافة إلى ذلك هناك احتمال سكوت السلطة المختصة عن الفصل في المطابقة طبقا للمادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176⁽¹⁾، ففي حالة غياب أي قرار خلال الأشهر الثلاثة المالية لإيداع التصريح بالإنهاء من البناء، فما على صاحب التصريح إلا أن يتقدم بطعن سلمي مع وصل بالاستلام إما إلى الوزير المكلف بالتعمير عندما يكون الوالي هو السلطة المختصة بتسليم شهادة المطابقة أو إلى الوالي في حالات أخرى، وعلى السلطة التي يرفع إليها الطعن أن تبلغ قرارها خلال الشهر الموالي لتاريخ تقديم الطعن الإداري و إلا فإن شهادة المطابقة تعد بمثابة شهادة ممنوحة.⁽²⁾

(1) للمزيد من التفاصيل أنظر مضمون المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، السالف الذكر.
 (2) يختلف سكوت الإدارة عن الرد في مجال تسليم رخصة البناء وشهادة المطابقة بحيث أن في الأولى يعتبر السكوت رفضا لعدم وجود نص قانوني ينص صراحة على القبول الضمني لرخصة البناء في حالة السكوت، ولكن فيما يتعلق بشهادة المطابقة نلاحظ عكس ذلك فبعد مرور المدة المحددة قانونا والمتمثلة في 3 أشهر زائد شهر واحد بعد الطعن فإنه يعتبر قبولا ضمنا حتى وإن كان سكوت الإدارة ناتج عن تقاعسها مما يؤدي بنا إلى القول أن الإدارة ساهمت نوعا ما في التقليل من أهمية هذه الشهادة.
 - حمامي سهام، إبعاد ليلية، المرجع السابق، ص 65.

47

المبحث الثاني

خضوع سلطات الضبط الإداري في مجال العمران لرقابة القضاء الإداري

إن الرقابة على مادة التعمير موزعة بين ثلاث جهات، هي: رقابة القضاء العادي، رقابة القضاء الجزائي ورقابة القضاء الإداري. ونحن سنحصر دراستنا فقط على رقابة القضاء الإداري لما له من سلطة رقابية على أعمال الإدارة التي تمارسها في مجال الضبط الإداري، وذلك بإجبار الإدارة على احترام النصوص التشريعية والتنظيمية والرخص التي سبق للإدارة أن منحتها. تظهر هذه الرقابة في مجال العمران من خلال دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية العديدة الصادرة في مجال التعمير، أو دعوى المسؤولية وما يترتب عنها من تعويض عن الأضرار الناتجة عن خرق الإدارة لمبدأ المشروعية، وعليه تكون القرارات الإدارية في مجال التعمير محل دعوتين قضائيتين: الرقابة عن طريق دعوى الإلغاء (المطلب الأول)، والرقابة عن طريق دعوى التعويض (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة عن طريق دعوى الإلغاء

إن دعوى الإلغاء هي الدعوى المرفوعة ضد قرارات الإدارة، كما تعتبر سبيلا من السبل التي يستعملها المتضرر والتي يتم رفعها أمام القضاء الإداري وفق الشروط المحددة قانونا لهذه الدعوى، وهي تختلف عن الدعاوى العادية كثيرا بالنظر إلى طبيعة الإجراءات التي تحكمها باعتبار أن للإدارة سلطة وامتياز يهدفان أساسا إلى حماية المصلحة العامة⁽¹⁾، فالمشرع منح للشخص إمكانية رفع دعوى الإلغاء إن استوفت جميع شروطها (الفرع الأول)، وأسستها التي تبنى عليها (الفرع الثاني) وما يترتب من نتائج عن هذه الدعوى باختلاف الأسباب التي أسست عليها (الفرع الثالث).

الفرع الأول

شروط رفع دعوى الإلغاء في مجال التعمير

لقبول دعوى الإلغاء لابد من مراعاة عدة شروط لمواجهة القرارات الإدارية و لتجنب رفضها شكلا و هو ما يمكن رده إلى شروط عامة (أولا)، و شروط خاصة (ثانيا).

أولا: الشروط العامة لرفع دعوى الإلغاء في مجال التعمير

إن الشروط العامة لرفع دعوى الإلغاء في مجال العمران هي نفس الشروط المشتركة بين كل الدعاوى الأخرى، وتتمثل هذه الشروط في الصفة والمصلحة، والأهلية، إضافة لشروط الاختصاص.

(1) خضراوي أمال، منازعات رخصة البناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 2010، ص 61.

1- شرط الصفة والمصلحة:

أ- شرط الصفة: يقصد بهذا الشرط أن يكون للطاعن أو المدعي في وضعية ملائمة تسمح له بمباشرة الدعوى؛ أي أن يكون في مركز قانوني سليم يخول له إمكانية التوجه للقضاء الإداري إذا كان مضرورا، فطالب الرخصة المتضرر من قرار الإدارة له الحق في رفع دعوى الإلغاء كما يمكن لغير المتضرر جراء إصدار القرار رفع دعوى إبطال قرار منح التراخيص والشهادات العمرانية ويستوي أن يكون الغير شخص واحد أو عدة أشخاص⁽¹⁾، إذ نصت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له الصفة ...".⁽²⁾

بالرجوع إلى نص المادة 17 من القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات⁽³⁾ نجد أن المشرع منح للجمعيات صفة التقاضي في جميع الدعاوى.

ونجد المواد في القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي أعطى الصفة لهذه الجمعيات في ميدان التعمير وذلك في نص المادة 74 الذي من خلاله يتضح لنا أن صفة الجمعيات في التقاضي لا تكون إلا عن طريق دعوى قائمة على أساس مخالفة عمرانية نتج عنها ضرر بالبيئة فهذه الجمعيات تؤسس كطرف مدني لا يمكنها مباشرة الدعوى إلا بعد تحريكها.

ب- شرط المصلحة: تطبيقا لمبدأ "لا دعوى بدون مصلحة"⁽⁴⁾ يعتبر شرط المصلحة من أهم شروط قبول الدعوى القضائية، و لا يقبل الطعن في القرارات العمرانية الإدارية التي تصدرها الإدارة

في مجال التعمير إلا إذا كان الطعن مقدما من ذوي المصلحة، و تكون هذه الأخيرة شخصية ينبغي أن يعني النزاع الطاعن بصفة ذاتية. ومثال ذلك دعوى البطلان المتعلق بالقرار الإداري السلبي المتمثل في رفض طلب رخصة البناء من قبل الإدارة، فهنا لا يمكن لغير طالب رخص البناء الطعن في قرار الرخص كالكيل أو المهندس المعماري⁽⁵⁾ الذي كلفه صاحب المشروع بالمتابعة التقنية أو المقاول الذي كلفه بإنجاز أشغال البناء، لأن مصلحة هؤلاء الأشخاص ليست شخصية في دعوى الإلغاء، أما بالنسبة للغير فلا تقبل دعواهم إلا بعد أن يثبتوا مصلحتهم المباشرة والشخصية عن طريق إثبات أن القرار الإداري مس بأحد المراكز الخاصة التي يحميها القانون، أما فيما يخص الجمعيات لا

(1) بريفوش سعيد، ناتوري سمير، الرقابة القضائية على الرخص في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 17.

(2) قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.

(3) قانون رقم 12-06، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ر عدد 02، الصادرة في 29 فيفري 2012.

(4) خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية: شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2001، ص 172.

(5) محمد حسين منصور، النظام القانوني للمباني والإنشاءات، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص 91.

49

يعطيها القانون الحق في الطعن في القرارات المتعلقة برخص التعمير إلا إذا تأسست كطرف مدني ما يعني أنه ليس لها مصلحة شخصية و لا مباشرة.⁽¹⁾

2- شرط الأهلية:

تعرف الأهلية بأنها الخاصية التي تخول الشخص الطبيعي أو المعنوي سلطة التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقوقه. وقد قسمها الفقه والقضاء إلى أنه هناك أهلية وجوب وأهلية أداء حسب نص المادة 40 من القانون المدني⁽²⁾؛ فإن الشخص الطبيعي لا يكون أهلا لمباشرة الحقوق المدنية إلا بعد بلوغه سن الرشد وكان يتمتع بقواه العقلية أما الشخص المعنوي مهما كان نوعه فإنه يتمتع بحق التقاضي عن طريق نائب يعبر عن إرادته، وفي ظل القانون رقم 90-29 فقد حول رئيس البلدية التصرف باسم بلديته مستندا في ذلك للرأي المطابق لوالي الولاية ويمثل الوالي الولاية كما يمثل الوزير المكلف بالتعمير أمام القضاء.

3- شرط الإختصاص في دعوى الإلغاء:

لم يتضمن قانون التهيئة والتعمير نصوصا خاصة بالإختصاص القضائي للنظر في الطعون بإلغاء القرارات المتعلقة بالرخص والشهادات العمرانية، وبالتالي يتعين على الطاعن الرجوع إلى قواعد الإختصاص العامة المنصوص عليها في ق.إ.م.إ.

أ- إختصاص المحكمة الإدارية:

إن المحكمة الإدارية هي الدرجة الأولى للتقاضي الإداري⁽³⁾، وطبقا لنصوص المواد 800 و 801 من ق.إ.م.إ سواء كان الطاعن هو طالب الرخصة أو من الغير فإن الإختصاص النوعي يؤول للجهات القضائية الآتية:

إذا كان الطعن موجه ضد قرار المجلس الشعبي البلدي أو الوالي فإن الإختصاص يعود للمحكمة الإدارية، وتنص المادة 800 من ق.إ.م.إ أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

وأضافت المادة 801 من نفس القانون، ما يلي: " تختص المحاكم الإدارية كذلك في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات

الصادرة عن:

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية؛

(1) بريفوش سعيد، ناتوري سمير، المرجع السابق، ص 18.

(2) أمر رقم 58-75، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، معدل ومتمم، ج.ر عدد 78، الصادرة في 1975.
(3) دالي الهادي مرشد، مرشد متعامل مع القضاء الإداري، منشورات بغدادية، الجزائر، 2008، ص 08.

50

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية؛

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

ب- مجلس الدولة:

إن القانون الذي يحدد إختصاص مجلس الدولة وتنظيمه هو القانون العضوي رقم 01-98⁽¹⁾ فإذا كان الطعن موجه ضد الوزير المكلف بالتعمير فإن الإختصاص يعود إلى مجلس الدولة وبالرجوع إلى نص المادة 901 من ق.إ.م.إ فإن مجلس الدولة يختص كدرجة أولى وأخيرة في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرار الصادر عن السلطات الإدارية المركزية، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة بموجب نصوص خاصة، كما يختص بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة، ويختص أيضا كجهة استئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.⁽²⁾

ج- القضاء الإستعجالي:

إن القاضي الإستعجالي يتدخل في وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يشترط فيه المشرع توفر ظروف الإستعجال المبررة وعدم المساس بأصل الحق ويفصل في أقرب الآجال، وعندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الإستعجال الأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار. عندما يقضي بوقف تنفيذ القرار يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الآجال وينتهي أثر وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب.⁽³⁾

(1) قانون عضوي رقم 01-98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر عدد 37، الصادرة في 1998.

(2) تنص المادة 901، من القانون رقم 09-08، السالف الذكر، على ما يلي: << يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة >>.

وأضافت المادة 902 من القانون نفسه، ما يلي: << يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما يختص أيضا كجهة استئناف، بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة >>.
(3) للمزيد من التفاصيل أنظر المواد 918، 919، من قانون 09-08، المرجع نفسه.

51

وما يميز القرارات الإدارية العامة بما فيها تلك القرارات الصادرة في مجال العمران أنها تكون قابلة للتنفيذ رغم الطعن فيها، فدعوى الإلغاء التي ترفع ضد القرارات الإدارية تتطلب وقت طويل لصدور قرار قضائي وجاهي فيها، مما يجعل بعض الوضعيات تفلت من الرقابة القضائية الآتية عليها مثل القيام بأشغال التهيئة والتعمير والبناء التي يصدر قرار إداري بترخيص بها، فمن أجل تقادي مثل هذه الوضعيات المحرجة وضع المشرع دعوى أمام قاضي الإستعجالي لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وكل هذه التدابير يمكن تكييفها على مادة التعمير مع الأخذ بعين الإعتبار شروط رفع الدعوى في ميدان العمران؛ وما يميزها عن باقي الدعاوى الأخرى إذ رسم المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية تدابير تتبع من أجل التصدي لخطر تنفيذ القرارات الصادرة عن الإدارة، كما أضاف التطبيق القضائي لمجلس الدولة إلى هذه الإجراءات على أنها تدابير تتمثل في توقيف

القرار القضائي الصادر عن السلطة الإدارية، وهو ما يدعو إلى التمييز بين دعوى وقف تنفيذ القرارات الصادرة في مجال التعمير، والتي ترفع أمام الغرفة الإدارية في المجالس القضائية والدعوى التي يمكن رفعها أمام مجلس الدولة.

ثانياً: الشروط الخاصة لرفع دعوى الإلغاء

هي تلك الشروط التي تتعلق بالمنازعات الإدارية، وهي الواجب مراعاتها من رافعي دعوى إلغاء القرارات الإدارية سواء الفردية أو التنظيمية.

1- شرط التظلم الإداري المسبق :

يعرف التظلم الإداري على أنه وثيقة مكتوبة من طرف الشخص المتضرر، موجهة إلى الإدارة صاحبة الاختصاص في إصدار القرار أو الإدارة التي تعلوها، يتضمن تفصيلاً للإشكال المراد معالجته بصفة دقيقة وواضحة⁽¹⁾.

بعد تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990 تم إلغاء نظام التظلم الإداري المسبق بالنسبة للقرارات الإدارية اللامركزية وتعويضه بإجراء الصلح كبديل له، وعليه أصبح هذا الشرط وجوبي فقط في الدعوى المرفوعة ضد القرارات الإدارية المركزية إلا أنه وبعد فترة قصيرة من صدور هذا القانون، صدر القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، نجده قد نص في المادة 63 على ما يلي: " يمكن لطالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم غير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعناً سلمياً أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له"⁽²⁾.

نستنتج مما سبق؛ أن التظلم الإداري المسبق ووفقاً لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد

(1) بوضياف طيب، القرار الإداري وشروط قبول دعوى الإلغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (د.س.ن)، ص 127.

(2) للمزيد من التفاصيل انظر المادة 63 من القانون رقم 90-29، السالف الذكر.

أصبح جوازي سواء بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الإدارية اللامركزية أو المركزية وبذلك فإن قرارات الترخيص بالتعمير المسلمة من الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، يمكن لصاحب المشروع أو ممثله رفع دعوى الإلغاء ضدها دون التقيد بشرط التظلم الإداري المسبق، إلا أنه في حال ما إذا تم استعمال هذا الطعن الإداري المسبق يجب احترام الآجال القانونية الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في حالة الرد الصريح أو السكوت عن الرد عن هذا التظلم المسبق، وهذا ما جاء في نص المادة 829 من ق.إ.م.إ: " يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

2- شرط الميعاد القانوني:

بما أن القرارات الإدارية المتعلقة بالتعمير تسلم بحسب ما سبق ذكره. سواء من الوالي المختص إقليمياً أو الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير، و بعد المصادقة على قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، أصبحت مواعيد الطعن القضائي ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية واللامركزية موحدة، وعلى ذلك فإن ميعاد رفع الدعوى الإدارية فيما يخص قرارات التعمير هي أربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الرسمي أو تاريخ نشره⁽¹⁾.

أما إذا اختار طالب الرخصة أو الشهادة رفع تظلم إدارياً، ففي هذه الحالة تصبح مواعيد الطعن القضائي على النحو التالي:

- إيداع ملف طلب الرخصة أو الشهادة.
 - الإدارة يجب أن ترد خلال 3 أشهر أو 4 أشهر حسب وضعية مقدم الطلب.
 - إن الإدارة إذا ردت خلال المدة بالرفض الصريح أو سكنت عن الرد فيعتبر ذلك رفضاً.
 - طالب الرخصة يرفع تظلماً إدارياً أمام الجهة المعنية خلال 04 أشهر من تاريخ الرد (م)
- 830 تحيل إلى المادة (829)⁽²⁾.

- يجب أن ترد الإدارة خلال شهرين من تاريخ رفض التظلم الإداري المسبق أي أن ينتظر مدة شهرين، ثم يرفع الطاعن طعنه القضائي خلال 04 أشهر أمام المحكمة الإدارية.⁽³⁾

(1) للمزيد من التفاصيل أنظر المادة 829 من القانون رقم 08-09، السالف الذكر.

(2) تقابلها المادة 63 من قانون 90-29، السالف الذكر.

(3) بودريوه عبد الكريم، " آجال رفع دعوى الإلغاء (وفق القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية)"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص. ص 23-27.

53

الفرع الثاني

أوجه الطعن بالإلغاء

تتمثل أسس الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في العيوب التي تصيب أركان القرار الإداري وهي نفس أوجه الطعن الموجهة لإلغاء القرارات المتعلقة بالرخص العمرانية وكذا شهادات التعمير وتتمثل هذه الأسس في عيب عدم الإختصاص (أولاً)، عيب الإجراءات والشكل (ثانياً)، عيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه (ثالثاً)، عيب إنعدام السبب (رابعاً)، عيب الإنحراف في استعمال السلطة (خامساً).

أولاً: عيب عدم الإختصاص:

هو قدرة موظف القانون على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياتها، وبالتالي يكون القرار معيباً إذا صدر خرقاً لقواعد الإختصاص الموضوعي؛ الزماني أو المكاني.⁽¹⁾

1- عيب عدم الإختصاص الموضوعي:

يتمثل عيب عدم الإختصاص الموضوعي في حالة صدور قرار إداري عن جهة إدارية في موضوع يخرج عن مجال إختصاصها الذي منحه لها المشرع، فكلما تم الخروج عن هذا المجال أعتبر القرار الصادر معيباً بعبء عدم الإختصاص الموضوعي.

وقد منح المشرع الجزائري صلاحية إصدار القرارات المتعلقة برخصة البناء و التجزئة إلى كل من ر.م.ش.ب والوالي أو الوزير المكلف بالتعمير في حدود رسمتها المواد 65، 66، 67 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁽²⁾، كما أعطى الإختصاص في منح رخصة الهدم لرئيس المجلس الشعبي البلدي وحده دون سواه وذلك في نص المادة 68 من قانون رقم 90-29⁽³⁾، وبالتالي تكون القرارات الإدارية المتعلقة برخص التعمير مشوبة بعبء عدم الإختصاص الموضوعي متى صدرت من جهة غير مختصة، وهذا ما يجعله أساساً لطلب الإلغاء، ونفس الشيء بالنسبة للقرارات المتعلقة بمنح الشهادات العمرانية.

2- عيب عدم الإختصاص المكاني:

نكون بصده في حالة صدور قرار إداري عن جهة إدارية خارج إقليم لا يخضع لسلطتها كأن يصدر ر.م.ش.ب قرار هدم بناية تصدر في إقليم بلدية أخرى، فهنا قراره معيب بعدم الإختصاص المكاني مما يجعله قابل للإلغاء، فعيب الإختصاص المكاني يتجسد في صورتين:

(1) لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، طبعة ثانية، (د.د.ن)، الجزائر، 2007، ص 259.

(2) للمزيد من التفاصيل أنظر المواد 65، 66، 67 من القانون رقم 90-29، السالف الذكر.

(3) راجع في ذلك الفرع الثاني من المطلب الثاني من الفصل الأول من مذكرتنا، ص.ص 25، 28.

54

الأولى ممارسة السلطة الإدارية لوظائفها وهي متواجدة في المكان غير الذي كان يجب أن تتواجد فيه، أما الصورة الثانية فتكون في حالة اتخاذ السلطة الإدارية قرار بشأن موضوع يتعلق بقضايا خارجة عن نطاق إقليمها.

3- عيب عدم الإختصاص الزمني:

نكون بصدد قرار إداري مشوب بعيب عدم الإختصاص الزمني إذا كان صدور القرار المتضمن منح إحدى الرخص أو الشهادات العمرانية خارج الأجل المحددة قانوناً، مما يجعل هذه الرخص و الشهادات مشوبة بعيب عدم الإختصاص الزمني مما يؤدي إلى إبطاله⁽¹⁾، مثل أن يصدر الوزير المكلف بالتعمير قرار يتعلق بمنح إحدى أدوات التعمير بعد انتهاء مهامه أو عهده. يعتبر عدم الإختصاص من النظام العام يستطيع القاضي الإداري التصدي له وإثارته والتمسك به من تلقاء نفسه، كما للطاعن الإحتجاج بعيب عدم الإختصاص في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

ثانياً: عيب الشكل والإجراءات

إن الشكل هو المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري أو القالب الذي يفرغ فيه هذا القرار إما أن يكون شفوي صريح أو ضمني. أما الإجراءات فهي المراحل التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار، و لقواعد الشكل والإجراءات أهمية بالغة في مجال العمران.

1- عيب الشكل: بالرجوع إلى القانون رقم 90-29 وفي نص المادة 62 منه ، نجد أنه تضمن بعض الشكليات الواجب مراعاتها من قبل الإدارة فيجب على هذه الأخيرة أن تعطل قرارها برفض تسليم الرخص المتعلقة بالتعمير للأسباب الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 91-175⁽²⁾، الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، كما يمكن للإدارة أن تستند في رفضها تسليم الرخصة على أن الطلب غير موافق لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه و لا لوثيقة التعمير التي تحل محل هذا الأخير أو غير موافقة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو القواعد العامة، بالتالي متى جاء قرار الإدارة برفض إحدى أدوات التعمير دون تعليل الرفض فإن القرار مشوب بعيب الشكل بإمكان المخاطب به الطعن بإلغائه أمام الجهة القضائية المختصة.

فذكر السبب كإجراء شكلي يمكّن الأفراد و يسمح لهم و للقضاء بمراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية من حيث السبب.

(1) قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 68240 المؤرخ في 21 جويلية 1991، مجلة قضائية، عدد 01، الصادرة في 1992، ص 153.

(2) شامة سماعيل، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003، ص.ص 218، 219.

2- عيب الإجراءات: يستلزم إتباع إجراءات معينة ينص عليها القانون كإرسال ملف الطلب إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير للتحقيق فيه قبل اتخاذ القرار المتعلق بأدوات التعمير، أو اتخاذ إجراء الإستشارة الإجباري كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالة إصداره مثلاً لرخصة البناء بصفته ممثل البلدية، إذ ألزمت المادة 65 من القانون رقم 90-29 الحصول على رأي الموافقة من الوالي وكذلك بالنسبة لإجبارية الحصول على رأي من المصالح المختصة بالثقافة. فتخلف هذين الإجراءين يعتبر سبب من أسباب الإلغاء⁽¹⁾.

ثالثاً: عيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه

يتعلق عيب مخالفة القرار المشوب بعيب مخالفة القانون إذا كان موضوعه غير مطابق للمشروعية و بالتحديد للقواعد القانونية التي صدر القرار استناداً إليها، أما في مجال العمران فإن عيب مخالفة القانون يشمل القوانين والنصوص التنظيمية المنظمة لنشاط العمران، فطبقاً لنص المادة 1/61 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، فإنه لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من أحكام القانون⁽²⁾.

كما قد يحدث أن تخطأ الإدارة في تطبيق القاعدة القانونية كأن تخلط بين أعمال التعمير والترميم فإذا اشترطت هذه الأخيرة بمقتضى دورها في مراقبة المباني الحصول على رخصة البناء من أجل القيام بأعمال الترميم أو أنها أوقفت من شرع فيها من إتمام ما أقدم عليها، فإنها قد أخطأت في تطبيق القانون⁽³⁾.

رابعاً: عيب إنعدام السبب

حسب قدماء الفقه والقضاء الإداري، يأخذ عيب انعدام السبب العديد من الصور تكمن في: يعتبر السبب في القرارات الفردية الصادرة في مجال العمران ركن من أركانها، فإذا أصدرت الإدارة هذه القرارات معللة فإن رقابة القضاء الإداري ستنتصب حول ملائمة هذا السبب مع الحالتين المادية والقانونية بوجه عام بأنه: >> الحالة القانونية أو الواقعية التي تتم بعيداً عن رصد الإدارة فتوحي إليه باتخاذ القرارات والقاعدة أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها إلا عندما يوجبها القانون، فيصبح السبب عنصر من عناصر القرار<<، حيث أوجبت المادة 62 من قانون رقم 90-29 أن تصدر الإدارة قراراتها معللة سواء كانت رفض أو موافقة أو تحفظ.⁽⁴⁾

(1) بزغيش بويكر، المرجع السابق، ص 90.

(2) للمزيد من التفاصيل أنظر قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 53878، مؤرخ في 18 أبريل 1987، مجلة قضائية، عدد 03 الصادرة في 1990، ص 194.

(3) شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 114.

(4) عزوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص.ص 617، 618.

56

خامساً: عيب الإنحراف في استعمال السلطة

إن الإنحراف في استعمال السلطة يكون عندما يرتبط هذا العيب ويمس ركن الغاية في القرار الإداري، وهو نفس الشيء في مجال التعمير عندما يمس بأحد أهدافه المتمثلة في النظام العام العمراني، ويتخذ عيب الإنحراف في السلطة في مجال أدوات التعمير ثلاث صور:

- أ- حالة تصرف الإدارة لمصلحة خاصة بعيدة عن المصلحة العامة.
- ب- حالة مخالفة تخصيص الأهداف التي نص عليها قانون العمران: لأن للإدارة حق رفض منح رخصة إذا كان هناك مساس بالمواقع أو بالرصيف أو بالجوار.
- ج- حالة الإنحراف في الإجراءات: إن الإساءة في استعمال الإجراءات الخاصة بمنح تراخيص العمران مثل قرار سحب رخصة البناء وقرار هدم البناية دون إحترام القانون، وكذلك تتبع الإدارة إجراءات غير مقرر قانوناً للوصول إلى هدفها باستعمال وسائل أخرى، كأن تلجأ الإدارة إلى تجميد المشاريع التنموية لظروف أمنية.⁽¹⁾

الفرع الثالث

نتائج دعوى الإلغاء

يترتب عن رفع دعوى تجاوز السلطة إلغاء القرار، إلا أنه يمكن للقاضي أن يرفض ذلك كما يمكن للمدعي أن يطلب من قاضي الإستعجال وقف تنفيذ القرار ويتم ذلك بدعوى مستقلة عن الدعوى الفاصلة في الموضوع.

تنتهي كل دعوى قضائية بصدور حكم فيها قد يكون نهائياً، وقد يكون ابتدائياً قابلاً للطعن أمام جهات قضائية أخرى، وهو الحال بالنسبة لدعوى الإلغاء المرفوعة من طرف المدعي بهدف إلغاء قرار إداري مس بحقوقه سواء تعلق الأمر؛ بإلغاء القرار الإداري (أولاً)، رفض إلغائه (ثانياً)، أو وقف تنفيذه (ثالثاً).

أولاً: إلغاء القرار الإداري

قد ينصب قرار القاضي بالإلغاء سواء على إلغاء قرار رفض منح الرخص والشهادات العمرانية أو تأجيل تنفيذه، أو على قرار منح الرخص والشهادات.

1- إلغاء قرار رفض منح الرخص والشهادات:

من المقرر قانوناً أنه بإمكان الإدارة رفض منح رخص أو شهادات التعمير، مراعاة لمقتضيات خاصة حددها القانون، وإذا تبين للقاضي الإداري أن رفض الإدارة منح إحدى القرارات المتعلقة

بالتعمير مشوب بعيب تجاوز السلطة يلغى هذا القرار، وهنا يثار تساؤل حول مدى إمكانية توجيه القاضي أمر للإدارة بمنح إحدى أدوات التعمير؟.

بالرجوع إلى التشريع المنظم لنشاط القاضي الإداري في الجزائر، لا نجد نص يشير إلى تقرير مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، في حين نجد أن الكثير من الأحكام جاءت بصياغة لا تدع مجالاً للشك في أن القاضي يوجه أوامر للإدارة.⁽¹⁾

2- إلغاء قرار تأجيل تنفيذ القرار الإداري:

يحدث أن تقوم الإدارة بإصدار قرار يتضمن تأجيل تنفيذ الرخصة أو الشهادة الممنوحة بدون ذكر الأسباب، علماً أنه لا يحق للإدارة إعادة النظر فيها عن طريق اتخاذ قرار ناطق بوقف تنفيذ الرخصة لأن ذلك يعد تجاوزاً للسلطة، إذ يقوم القاضي بإلغاء قرار تأجيل تنفيذ الرخصة أو الشهادة⁽²⁾، وهذا ما قضت به المحكمة العليا في قرار لها صادر بتاريخ 10-03-1991.⁽³⁾

3- إلغاء قرار منح الرخص والشهادات:

حيث توضع أمام القاضي الأسباب المؤسدة عليها دعوى الإلغاء كأن تكون الأرض غير صالحة للبناء أصلاً، أو احتواء قرار الإدارة على أحد العيوب وغيرها من حالات إلغاء الرخص وكذا الأمر بالنسبة للشهادات، وقد يتعلق الأمر بالغير المتضرر من القرار.⁽⁴⁾

ثانياً: رفض إلغاء القرار لعدم تأسيس الدعوى:

يكون قرار القاضي الإداري مؤيداً لقرار الإدارة المتعلق بمنح رخص وشهادات التعمير في حالة الحكم بعدم التأسيس وبصحة القرار، بحيث يستمر العمل بالقرار المتخذ من طرف الإدارة سواء كان بمنح أو رفض أو تأجيل تنفيذ القرار.

في هذا الصدد أصدرت المحكمة العليا قرار برفض الطعن المقدم عن السيد "أحمد" المتضمن المطالبة بإلغاء قرار ر.م.ش.ب الذي منح رخصة البناء، بحيث رأت المحكمة بأنه لا ضرر من إصدار وتسليم تلك الرخصة لمصلحة السيد "علي" واعتبرت أن الرخصة المقدمة قانونية.⁽⁵⁾

(1) بريفوش سعيد، ناتوري سمير، المرجع السابق، ص 25.

(2) بزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص 94.

(3) قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 66014، مؤرخ في 10 مارس 1991، مجلة القضاة، عدد 05، الصادرة في 1997، ص 141.

(4) خضراوي أمال، المرجع السابق، ص 78.

(5) ديبح زهيرة، أزمة البناء التشريعية وطرق معالجتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، الجزائر، 2001، ص 50.

ثالثاً: وقف تنفيذ القرار الإداري المتعلق بالرخص والشهادات:

قد يطلب المدعى إلى جانب إلغاء القرار، وقف تنفيذه، وذلك كإجراء تحفظي إلى غاية الفصل في الموضوع، وهذا على الرغم من الطبيعة التنفيذية للقرارات الإدارية، وهو ما يستفاد من المادة 833 فقرة 02 من ق.إ.م.إ، التي تنص: << غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناءً على طلب الطرف المعني بتوقيف تنفيذ القرار الإداري >>.

وفي هذا الصدد نجد قرار محكمة الاستئناف الإدارية لـ "بوردو"، جاء فيه أنه يجوز للقاضي الإداري أن يوقف القرار الإداري شريطة ألا يكون ماساً بالنظام العام، فقضت بأن وقف تنفيذ رخصة البناء لا يمكن إقراره إلا بعد التأكد من أن الطعن المرفوع في الموضوع له حظوظ في الإستجابة له وأن يكون هناك ضرر يصعب إصلاحه من جراء تنفيذ القرار.⁽¹⁾

المطلب الثاني

الرقابة عن طريق دعوى التعويض

إلى جانب دعوى الإلغاء المقررة قانوناً، فلطالب الترخيص أو غيره اللجوء إلى القضاء العادي رغبة منه الحصول على تعويض من الإدارة، لتماطلها في إصدار الرخص والشهادات أو تعسفها في أداء عملها. ونكون هنا أمام دعوى التعويض.

وتعد دعوى المسؤولية من مظاهر تدخل القاضي الإداري في مجال ممارسة رقابته على أعمال الإدارة، وتبنى المسؤولية في مجال العمران على أساس الخطأ أو على أساس المسؤولية بدون خطأ والتي تقوم على أساس فكرة المخاطر.

ودعوى التعويض هي الطريقة التي يسلكها الشخص المتضرر للحصول على تعويض يتناسب مع الضرر الذي لحقه جراء القرار الصادر عن الإدارة⁽¹⁾، وسنتطرق في دراستنا إلى شروط دعوى التعويض (الفرع الأول)، وأسسها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

شروط رفع دعوى التعويض

يمكن للشخص المتضرر من قرارات الإدارة أن ترفع دعوى أمام القضاء لتعويضه عن الضرر الذي لحق به، ويتم ذلك وفقاً لشروط معينة سنتناول منها شرط الصفة والمصلحة (أولاً)، شرط القرار الإداري المسبق (ثانياً)، شرط الإختصاص (ثالثاً)، شرط الميعاد القانوني (رابعاً).

(1) شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 119، أنظر أيضاً قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية رقم 29170، مؤرخ في مارس 1982، المجلة القضائية، عدد 02، الصادرة في 1989، ص 193.

أولاً: شرط الصفة

إن دعوى التعويض من الدعاوى الشخصية التي ألزم فيها المشرع على أن يكون لدى رافع الدعوى مصلحة مباشرة وشخصية⁽¹⁾، وأن يثبت أن القرار المتعلق بأدوات التعمير قد مس حقا محميا قانوناً، والطاعن في دعوى التعويض يمكن أن يكون إما المخاطب بقرار الإدارة أو من الغير، مثل الشخص الذي يتضرر من قرار يسمح ببناء مصنع بالقرب من منزله و الذي يشكل خطر عليه وعلى غيره من جراء نفايات و دخان المصنع، كما أعطى المشرع لغير المخاطب بالقرار الصفة، ومثال ذلك الجمعيات الوارد ذكرها في المادة 74 من القانون رقم 90-29؛ وعليه اشترط في رفع دعوى التعويض توفر الصفة، الأهلية والمصلحة.

ثانياً: شرط القرار الإداري المسبق

يعتبر القرار الإداري المسبق شرط من الشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض، فإذا تضرر الشخص من قرار الإدارة يقدم تظلم إداري ويطلبها بالتعويض لإصلاح الضرر اللاحق به، وذلك بهدف إصدار قرار إداري صريح من السلطات الإدارية بخصوص المطالبة بالتعويض، إذ يكون ردها يتضمن موقفها إزاء طلبات الشخص المتضرر، ويجوز بعد ذلك لهذا الأخير رفع دعوى التعويض أمام الجهة القضائية، وذلك في حالة عدم الإقتناع بمضمون رد السلطات الإدارية الصريح.⁽²⁾

ثالثاً: شرط الإختصاص

إن جميع الدعاوى الرامية إلى الحصول على تعويض من الجهات الإدارية المختصة، يؤول الإختصاص فيها للغرفة الإدارية للمجلس القضائي وللمحاكم الإدارية لاحقاً وهذا طبقاً لنص المادة 801 من ق.إ.م.إ.⁽³⁾

فكل القرارات الإدارية المتعلقة برخص التعمير تكون محل دعوى تعويض أمام المحاكم الإدارية⁽⁴⁾، إلا أنه فيما يخص دعوى التعويض المرفوعة ضد ر.م.ش.ب لا بد للقاضي أن التأكد من طبيعة تصرفه جيداً، و حول ما إذا كان تصرفه بصفته ممثلاً للدولة أو باعتباره ممثلاً للبلدية وهذا نظراً للإزدواج الوظيفي الذي يتمتع به، ففي الحالة الأولى يكون التعويض على عاتق الدولة أما في

الحالة الثانية يكون على عاتق البلدية، و لهذا السبب على القاضي النص صراحة على ذلك في حكمه حتى لا ينفذ الحكم على غير الجهة المحكوم عليها.⁽⁵⁾

(1) عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 567.

(2) بزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص 98.

(3) للمزيد من التفاصيل أنظر المادة 801 من القانون رقم 08-09، السالف الذكر.

(4) بريفوش سعيد، ناتوري سمير، المرجع السابق، ص 34.

(5) شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 120.

60

رابعاً: شرط الميعاد القانوني

نظراً لكون دعوى التعويض دعوى قضائية، يشترط لقبولها ورفعها شرط الميعاد، لأن دعوى التعويض تسقط و تتقادم بمدة سقوط و تقادم الحقوق التي تأسس عليها باعتبارها دعوى شخصية. وبعد اطلاعنا على نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية لا يظهر لنا أن المشرع الجزائري قد أخضع دعوى التعويض لميعاد معين خاصة أن المادة 829 منه تتعلق بميعاد رفع دعوى إلغاء القرارات الإدارية⁽¹⁾، ما يعني أن ميعاد تقادم دعوى التعويض يخضع للقواعد العامة المقدره بخمسة عشر (15) سنة تحسب ابتداءً من تاريخ وقوع الضرر.⁽²⁾

الفرع الثاني

أوجه الطعن بالتعويض

إن مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن قراراتها يكون على أساس الخطأ، إلا أنها في ذلك تلتزم أحياناً بتعويض المتضرر دون حصول خطأ منها على أساس الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة (أولاً)، نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الإدارة (ثانياً).

أولاً: الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة

1- مساس أدوات التعمير بالحقوق المكتسبة:

في حال مست أدوات التعمير بالحقوق المكتسبة فإن ذلك يعتبر خطأ يحق للمتضرر منه المطالبة بالتعويض، فإذا ارتكبت الإدارة خطأ في حق أحد الأفراد سواء تمثل الخطأ في عمل مادي أو قرار إداري غير مشروع فإن الخطأ وحده لا يكفي لكي يفتح الحق في التعويض للفرد، بل يجب أيضاً أن يصيب الخطأ صاحب الشأن بضرر، وحتى يترتب عن مسؤولية الإدارة تعويضاً يجب أن يكون الضرر الذي يتمسك به الطاعن ناتج مباشرة من الخطأ الإداري أي توفر العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، مثلاً في حالة تمسك الطاعن بالضرر الناتج عن فشل العملية المزمع القيام بها، والتي لا تعود إلى عدم مشروعية الرخصة التي سحبت ولكن يعود فشلها إلى وجود إرتفاق القانون الخاص على قطعة الأرض، كما أن المقاول الذي يشكو من عدم إمكانية مواصلة الأشغال المتوقعة بسبب قرار توقيف الأشغال المشروعة، لا يمكن أن يتحصل على التعويض عن الضرر الذي لحقه لأن هذا الأخير غير ناتج مباشرة من عدم مشروعية قرار توقيف الأشغال.⁽³⁾

(1) حددت المادة 829 من قانون 08-09، المتعلق بـق.إ.م.إ، ميعاد رفع دعوى إلغاء القرارات الإدارية بأربعة أشهر.

(2) بريفوش سعيد، ناتوري سمير، المرجع السابق، ص 34.

(3) منتدى القانون العقاري، "أسباب البناء الغير الشرعي".

61

2- منح رخص و شهادات التعمير غير مشروعة:

إن الإدارة في تصرفاتها قد تمنح رخص أو شهادات بطريقة مخالفة للقوانين والأنظمة خاصة تلك التي تناولها القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، أين يبين أنه متى أخطأت الإدارة يستلزم التعويض ويحق للمتضررين المطالبة به، وهذا ما قضى به المجلس الدولي الفرنسي فمثال ذلك

منح الإدارة لرخصة البناء مخالفة لقواعد ارتفاع المباني و كذلك الحال بالنسبة لباقي الرخص والشهادات.⁽¹⁾

3- رفض منح الرخص وشهادات التعمير بطريقة غير مشروعة:

في حالة رفض الإدارة المختصة منح الرخصة أو الشهادة بصورة غير مشروعة أي بدون تسبب قرارها الإداري، فإن لطالب الترخيص أن يطلب تعويض عن الضرر الذي لحقه من جراء هذا الرفض فمثلا على ر.م.ش.ب منح رخصة البناء في حالة ما يكون الهدم هو الوسيلة الوحيدة لوضع حد لخطر انهيار البناية، وفي حالة رفضه منح الرخصة يعتبر خطأ بإمكانه إثارة مسؤولية البلدية.⁽²⁾

4- سحب الرخص و الشهادات بطريقة غير مباشرة :

من المقرر قانونا وعلى ما ثبت في القضاء إستحالة سحب القرار الصحيح الذي تتخذه الإدارة ويكون منتجا للحقوق، وفي هذا السياق صدر قرار عن الغرفة الإدارية للمحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1982|11|27 قضى بأن القرار المتخذ من قبل ر.م.ش.ب الذي منح بمقتضاه للطاعن رخصة البناء يكتسي الصيغة التنفيذية ويرتب حقوقا للمستفيد منه دون أن يكون مشوبا بأية مخالفة فإن الطاعن كان على صواب عند تمسكه ببطلان القرار باعتباره مشوبا بعيب تجاوز السلطة.⁽³⁾

ثالثا: نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الإدارة:

يمكن أن تقوم هذه المسؤولية على أساس المخاطر أي بدون إثبات خطأ هذه الأخيرة حيث يكفي لتعويض المضرور أن يثبت العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه. ولقد تقرر مسؤولية الإدارة على هذا الأساس لأول مرة سنة 1974، حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية NAVARA أن رفض الإدارة التدخل لوقف المخالفات لقواعد التنظيم لا يشكل خطأ من جانبها، إلا أنها مسؤولة عن التعويض كون أن امتناع الإدارة عن التدخل يشكل مخاطر قد تتسبب في إلحاق الضرر.⁽⁴⁾

(1) بزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص 100.

(2) بريفوش سعيد، ناتوري سمير، المرجع السابق، ص 27.

(3) قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 29432 مؤرخ في 27 نوفمبر 1982، المجلة القضائية، عدد 01، الصادرة في 1990، ص 188.

(4) بزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص 102.

بعد دراستنا الموجزة لموضوع الضبط الإداري في مجال العمران، تبين لنا مدى الإهتمام الذي أولاه المشرع الجزائري لهذا المجال، وذلك من خلال مجموعة القوانين المتعاقبة التي سنّها وكذا المراسيم التنفيذية التي تضبط المجال العمراني، ورغم أن المشرع لم يورد تعريف صريح للضبط الإداري في مجال العمران إلا أنه أوجد قيود على حريات الأفراد خلال نشاطهم العمراني لأنه في النهاية يقوم على خدمة هؤلاء الأفراد بالحفاظ على النظام العام الذي تعود فائدته على الجميع، فلما كانت مصلحة الفرد تكمن في مصلحة الجماعة يمكن القول بأن الضبط الإداري في مجال العمران نعمة على الفرد، فحدود حرياته تنتهي عند بداية حرية الآخرين، والضبط الإداري هو عصب السير الحسن للنظام العام إذ نجد له مظاهر وأوجه كثيرة ومتنوعة تمس قطاعات مختلفة و لا غنى للأفراد عنها.

إن الهدف الأساسي الذي يصبو إليه المشرع الجزائري من هذه القوانين المحافظة على النظام العام كما سبق القول، ورغم أن القوانين و التنظيمات و ضوابط و ميكانيزمات لضمان شغل عقلائي للعقار الحضري والحد من النمو السكاني الغير المضبوط، فإن الواقع أثبت عدم فعالية هذه القوانين في ضبط مجال العمران بحيث أن المشرع الجزائري أوجد مجموعة من المؤسسات الإدارية والتقنية بالإضافة إلى مجهودات موظفيها، إلا أن قواعد العمران لا تزال منتهكة إذ نجد أن الأفراد لا تزال تستمر في خرق القواعد سواء لعدم احترامهم للتنظيم العمراني أو عدم تحملهم للمسؤولية والإمتثال للقوانين العمرانية بصفة تلقائية دون تدخل السلطات المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران لتوقيع الجزاءات والعقوبات، كما يمكن أن يكون الإنتهاك من طرف الهيئات الإدارية ذاتها التي تقع على عاتقها تنفيذ هذه القوانين فتكون هي المسؤولة الأولى عن خرقها رغم خضوعها للرقابة. رغم كل المجهودات التي بذلها المشرع لضبط مجال العمران و كثرة القوانين التي وضعها في هذا المجال، إلا أننا نجد أن بعض هذه الأحكام تقف عائقا أمام تفعيل قواعد التهيئة و التعمير ومن ذلك نستنتج ما يلي:

- التوسع في الإستثناء المتعلق 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 الإستراتيجي، تعد كمسألة 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، نقترح إلغاء أحكام المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، أو تعديلها بالكيفية التي فيها مطابقة مع أحكام المادة 52 من القانون رقم 90-29، المعدل والمتمم.

63

- كثيرا ما تفشل مخططات التهيئة والتعمير الموضوعة والمخصصة لفهم الشروط والتغيرات المرتبطة بمشكلات المدن لابد أن يكون لمخططات التهيئة والتعمير إنعكاسا للنظريات التنظيمية المعاصرة و المتطورة.

- وجود تعقيد في طبيعة إجراءات القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية، بالإضافة إلى أنها إجراءات طويلة، نقترح إعادة النظر في القوانين المكرسة وذلك خدمة لما تقتضيه المصلحة العامة ومسايرة التطور السريع للمجتمع.

- عدم فعالية تدخل الهيئات المكلفة بتنفيذ السياسة العقارية المطبقة في مجال العمران مما جعل الإعتداءات كثيرة الوقوع، لذلك نقترح ضرورة التأطير المادي والبشري الجيد للهيئات المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران والرقابة عليها.

- جهاز شرطة العمران ليس وليد العصر الحديث بل متزامن مع ظهور وتطورات الأنظمة العمرانية ولذلك نقترح إنشاء شرطة خاصة بالعمران بكل مدينة وإشراكها وأخذ رأيها في كل المسائل المتعلقة بالتعمير.

- عدم النص على معايير دقيقة يمكن من خلالها التوصل إلى تحديد التعويض أو تقيد الإدارة بأجل قانوني لا يمكن أن تتجاوزه في دفع التعويض لمستحقه، وكحل وضع إطار قانوني مستقل يبين المعايير التي يجب أن تعتمد عليها الإدارة أو القاضي في تحديد التعويض و المدة التي لا ينبغي للإدارة أن تتجاوزها في دفع التعويض.

الفهرس

	.....مقدمة	
01		
03	.....الفصل الأول: الأحكام العامة للضبط الإداري في مجال العمران	
03	.....المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري في مجال العمران	
03	.....المطلب الأول: المقصود بالضبط الإداري في مجال العمران	
03	.....الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري في مجال العمران	
04	.....أولاً: التعريف الفقهي	
05	.....ثانياً: تعريف المشرع الجزائري	
05	.....الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الإداري في مجال العمران	
05	.....المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري في مجال العمران وأهدافه	
06	.....الفرع الأول: خصائص الضبط الإداري في مجال العمران	
07	.....الفرع الثاني: أهداف الضبط الإداري في مجال العمران	
08	.....أولاً: إشراف المشرع ذاته على حركة البناء والتعمير	
08	.....ثانياً: اتفاق أعمال البناء المراد إقامتها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة	
08	.....ثالثاً: التأكد من إقامة أعمال البناء وفقاً لأهداف الضبط الإداري العام	
09	.....المبحث الثاني: الأجهزة والوسائل المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران	
09	.....المطلب الأول: الأجهزة المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران	
09	.....الفرع الأول: الهيئات الإدارية المركزية المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران	
09	.....أولاً: وزارة السكن والعمران	
11	.....ثانياً: وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والمدينة	
11	.....ثالثاً: وزارة الثقافة	
12	.....رابعاً: وزارة السياحة	
12	.....الفرع الثاني: الهيئات الإدارية غير الممركزة المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران	
12	.....أولاً: المديريات الولائية	
12	.....1- مديريةية التعمير والبناء	
13	.....2- مديريةية السكن والتجهيزات العمومية	
13	.....3- مديريةية التخطيط والتعاون	
13	.....ثانياً: الوكالات والمراكز والهيئات المكلفة بالدراسات والتخطيط على المستوى الوطني والمحلي	
14	.....1- الوكالات والمراكز الوطنية المختصة في التهيئة والتعمير	
14	.....2- الهيئات المكلفة بالدراسات والتخطيط على المستوى المحلي	
15	.....الفرع الثالث: الجماعات المحلية المكلفة بالضبط الإداري في مجال العمران	
15	.....أولاً: البلدية	
16	.....ثانياً: الولاية	
16	.....الفرع الرابع: الأعران المكلفين بالضبط الإداري في مجال العمران	
17	.....أولاً: شرطة العمران وحماية البيئة	
18	.....ثانياً: الأشخاص المؤهلة لمعاينة جرائم العمران	
20	.....المطلب الثاني: الوسائل القانونية للضبط الإداري في مجال العمران	
20	.....الفرع الأول: القرارات الإدارية التنظيمية في مجال العمران	

20	أولاً: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
20	1- تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
21	2- مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
22	3- دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
23	ثانياً: مخطط شغل الأراضي.....
23	1- تعريف مخطط شغل الأراضي.....
23	2- موضوع مخطط شغل الأراضي.....
24	3- دور مخطط شغل الأراضي.....
25	الفرع الثاني: القرارات الإدارية الفردية الصادرة في مجال العمران.....
25	أولاً: إصدار القرارات الفردية المتعلقة بالرخص العمرانية.....
25	1- القرار المتعلق برخصة التجزئة.....
26	2- القرار المتعلق برخصة البناء.....
28	3- القرار المتعلق برخصة الهدم.....
29	ثانياً: إصدار القرارات الفردية المتعلقة بالشهادات العمرانية.....
29	1- القرار المتعلق بشهادة التقسيم.....
31	2- لقرار المتعلق بشهادة التعمير.....
32	3- القرار المتعلق بشهادة المطابقة.....

34	الفصل الثاني: القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في مجال العمران.....
34	المبحث الثاني: التقيد بالشكليات والإجراءات المحددة قانوناً.....
34	المطلب الأول: الضوابط المقيدة للإدارة في إصدار القرارات التنظيمية.....
35	الفرع الأول: حدود سلطة الإدارة في مجال إصدار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
36	الفرع الثاني: حدود سلطة الإدارة في مجال إصدار مخطط شغل الأراضي.....
37	المطلب الثاني: الضوابط المقيدة للإدارة في منح القرارات الفردية.....
37	الفرع الأول: حدود سلطة الإدارة في منح الرخص العمرانية.....
38	أولاً: حدود سلطة الإدارة في منح رخصة التجزئة.....
39	ثانياً: حدود سلطة الإدارة في منح رخصة البناء.....
41	ثالثاً: حدود سلطة الإدارة في منح رخصة الهدم.....
43	الفرع الثاني: حدود سلطة الإدارة في منح الشهادات العمرانية.....
44	أولاً: حدود سلطة الإدارة في منح شهادة التقسيم.....
44	ثانياً: حدود سلطة الإدارة في منح شهادة التعمير.....
45	ثالثاً: حدود سلطة الإدارة في منح شهادة المطابقة.....
48	المبحث الثاني: خضوع سلطات الضبط الإداري في مجال العمران لرقابة القضاء الإداري
48	المطلب الأول: الرقابة عن طريق دعوى الإلغاء.....
48	الفرع الأول: شروط رفع دعوى الإلغاء في مجال التعمير.....
48	أولاً: الشروط العامة لرفع دعوى الإلغاء في مجال التعمير.....
49	1- شرط الصفة والمصلحة.....
50	2- شرط الأهلية.....
50	3- شرط الإختصاص في دعوى الإلغاء.....
52	ثانياً: الشروط الخاصة لرفع دعوى الإلغاء.....
52	1- الشرط التظلم الإداري المسبق.....
53	2- شرط الميعاد القانوني.....
54	الفرع الثاني: أوجه الطعن بالإلغاء.....
54	أولاً: عيب عدم الإختصاص.....
54	1- عيب عدم الإختصاص الموضوعي.....
54	2- عيب عدم الإختصاص المكاني.....
55	3- عيب عدم الإختصاص الزماني.....

55	.....ثانيا: عيب الشكل والإجراءات
55	.....1- عيب الشكل
56	.....2- عيب الإجراءات
56	.....ثالثا: عيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه
56	.....رابعا: عيب انعدام السبب
57	.....خامسا: عيب الإنحراف في استعمال السلطة
57	.....الفرع الثالث: نتائج دعوى الإلغاء
57	.....أولا: إلغاء القرار الإداري
57	.....1- إلغاء قرار رفض منح الرخص والشهادات
58	.....2- إلغاء قرار تأجيل تنفيذ القرار الإداري
58	.....3- إلغاء قرار منح الرخص والشهادات
58	.....ثانيا: رفض إلغاء القرار لعدم تأسيس الدعوى
59	.....ثالثا: وقف تنفيذ القرار الإداري المتعلق بالرخص والشهادات
59	.....المطلب الثاني: الرقابة عن طريق دعوى التعويض
59	.....الفرع الأول: شروط رفع دعوى التعويض
59	.....أولا: شرط الصفة
60	.....ثانيا: شرط القرار الإداري المسبق
60	.....ثالثا: شرط الإختصاص
61	.....رابعا: شرط الميعاد القانوني
61	.....الفرع الثاني: أوجه الطعن بالتعويض
61	.....أولا: الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة
61	.....1- مساس أدوات التعمير بالحقوق المكتسبة
62	.....2- منح رخص وشهادات التعمير غير مشروعة
62	.....3- رفض منح رخص وشهادات التعمير بطريقة غير مشروعة
62	.....4- سحب الرخص والشهادات بطريقة غير مباشرة
62	.....ثانيا: نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الإدارة
63	.....خاتمة

قائمة المراجع

I - باللغة العربية:

أولاً: الكتب

- 01- السيد أحمد مرجان، تراخيص البناء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحداث أحكام القضاء، دار النهضة العربية، مصر، (د.س.ن).
- 02- المنجي محمد، جرائم المباني، منشأة المعارف، مصر، 1995.
- 03- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 04- بوضياف طيب، القرار الإداري وشروط قبول دعوى الإلغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر (د.س.ن).
- 05- بوستة إيمان، النظام القانوني للترقية العقارية، دار الهدى، الجزائر، 2011.
- 06- حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، طبعة ثانية، دار هومة، الجزائر، 2000.
- 07- _____، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 08- _____، القضاء العقاري، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 09- _____، حماية الملكية العقارية الخاصة، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2004.
- 10- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية: شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 11- دالي الهادي مرشد، مرشد المتعامل مع القضاء الإداري، منشورات بغدادية، الجزائر، 2008.
- 12- سرحان ألبرت، يوسف الجميل، زياد أيوب، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، (د.س.ن).
- 13- شامة سماعيل، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 14- طعيمة الجرف، القانون الإداري و المبادئ العامة في تنظيم و نشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1978.
- 15- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 16- عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2005.

65

- 17- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، صر، 2001.
 - 18- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، طبعة ثانية، (د.د.ن)، الجزائر، 2007.
 - 19- محمد فؤاد مهنا، مبادئ و أحكام القانون الإداري في ظل الإتجاهات الحديثة، دار المعارف مصر، 1978.
 - 20- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، (د.ب.ن)، 2008.
 - 21- مرسي حسام، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، (د.د.ن)، مصر، 2010.
 - 22- منصور نور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
 - 23- محمودي عبد العزيز، آليات تطهير وتسوية سندات الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري، طبعة ثانية، دار البغدادي للنشر، الجزائر، 2010.
 - 24- محمد حسين منصور، النظام القانوني للمباني والإنشاءات، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011.
 - 25- محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- ثانياً: الرسائل و المذكرات الجامعية:

1- الرسائل الجامعية:

- 01- عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
- 2- المذكرات الجامعية:
- أ- مذكرات الماجستير:
- 01- أبرباش زهرة، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2011.
- 02- بلعباس بلعباس، دور صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
- 03- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007.
- 04- بزغيش بوبكر، رخصة البناء: آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2007.
- 66
- 05- بلحاج جيلالي، الحماية الإدارية للأملاك العقارية الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2011.
- 06- ثابت أحمد أمين، التخصيصات السكنية في مدينة الخروب (السياسات، الممارسات وكلفة التعمير)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التهيئة العمرانية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.
- 07- جبري محمد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005.
- 08- خضراوي أمال، منازل رخصة البناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2010.
- 09- دبيح زهيرة، أزمة البناءة اللاشريعة و طرق معالجتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2001.
- 10- سبتي محمد، رخصة البناء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 11- سعداني نورة، أدوات تدخل الدولة والجماعات المحلية لحماية الأراضي الفلاحية والعمرانية مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العقاري و الزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة 2011.
- 12- شريدي ياسمين، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008.
- 13- 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.
- 14- لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة و المالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 15- لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري والإدارة العامة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2012.
- 16- يهمي محمد، النظام القانوني لشرطة العمران في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العقاري و الزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2011.

ب-مذكرات الماجستير:

- 01- **بريفوش سعيد، ناتوري سمير،** الرقابة القضائية على الرخص في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2012.
- 02- **حمامي سهام، إجماع ليلية،** أدوات الرقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
- ج- مذكرات التخرج:**

- 01- **العربي رابح أمين،** رخصة البناء في المناطق الخاصة والمنازعات المتعلقة بها، مذكرة لنيل إجازة من المدرسة العليا للقضاء، الدورة الرابعة عشر، المدرسة الوطنية للقضاء، الجزائر، 2006.
- 02- **بوراس زهير،** إشكالية العقار في الجزائر منذ الإستقلال إلى يومنا هذا، مذكرة التخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2010.

ثالثا: المجالات

- 01- **الزيني نذير،** بلقاسم ذيب، فاضل بن شيخ، "البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 13، 2000، ص.ص 35، 36.
- 02- **بودريوه عبد الكريم،** " آجال رفع دعوى الإلغاء (وفق القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية)"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص.ص 27، 23.
- 03- **بوزيان عليان،** "النظام العام العمراني في ظل القانون المنظم للترقية العقارية 04/11"، مجلة المفكر، العدد 06، جامعة تيارت، الجزائر، (د.س.ن)، ص 07.
- 04- **دعان العياش،** " شرطة العمران و حماية البيئة"، مجلة الشرطة، عدد خاص، الجزائر، 2000 ص 17.
- 05- **عزري الزين،** "دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء و الهدم"، مجلة مجلس الدولة عدد خاص بالمنازعات المتعلقة بالعمران، 2008، ص 89.
- 06- **عزري الزين،** "دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير"، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، الجزائر، 2009، ص 30.
- 07- **عزري الزين،** "إجراءات إصدار قرارات الهدم والبناء في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، العدد 03، (د.س.ن)، ص.ص 10، 28.

- 08- **مجاجي منصور،** "أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث و الدراسات العلمية، عدد 01 نوفمبر 2007، ص 13.

رابعا: النصوص القانونية**1- الدستور:**

- 01- دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، 1996 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، جريدة رسمية عدد 25، مؤرخ في 14 أبريل 2002 والقانون 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

2- النصوص التشريعية:**أ- القانون العضوي:**

01- قانون عضوي رقم 01-98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بإختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية عدد 37، الصادرة في 1998.

ب- القوانين العادية

01- أمر رقم 66-155، مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، جريدة رسمية عدد 48، الصادرة في 1966، معدل و متمم بالقانون رقم 04-15، مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، جريدة رسمية عدد 71، الصادرة في 2004.

02- أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، معدل و متمم، جريدة رسمية عدد 78، الصادرة في 1975.

03- قانون رقم 90-25، مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، جريدة رسمية عدد 49، الصادرة في 1990، معدل و متمم بالأمر رقم 95-26، مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، جريدة رسمية عدد 55، الصادرة في 27 سبتمبر 1995.

04- قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة و التعمير، جريدة رسمية عدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، معدل و متمم بالقانون رقم 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، جريدة رسمية عدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004.

69

05- مرسوم تشريعي رقم 94-07، مؤرخ في 18 ماي 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، جريدة رسمية عدد 32، الصادرة في 1994.

06- قانون رقم 98-04، مؤرخ في 15 جوان 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، جريدة رسمية عدد 44، الصادرة في 1998.

07- قانون رقم 02-02، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بحماية الساحل و تثمينه، جريدة رسمية عدد 10، الصادرة في 2002.

08- قانون رقم 03-01، مؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، جريدة رسمية عدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003.

09- قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 43، الصادرة في 2003.

10- قانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، يعدل و يتمم القانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة و التعمير، جريدة رسمية عدد 21، الصادرة في 15 أوت 2004.

11- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية جريدة رسمية عدد 21، الصادرة في 23 أفريل 2008.

12- قانون رقم 08-15، مؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها جريدة رسمية عدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008.

13- قانون رقم 12-06، مؤرخ في 15 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، جريدة رسمية عدد 02 الصادرة في 2012.

14- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، الصادرة في 2011.

15- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 أفريل 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15، الصادرة في 2012.

3-النصوص التنظيمية:

- 01- مرسوم تنفيذي رقم 85-71، مؤرخ في 13 أبريل 1985، يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، معدل و متمم بالمرسوم رقم 03-504، مؤرخ في 30 ديسمبر 2003، جريدة رسمية عدد 84، الصادرة في 2003.
- 02- مرسوم تنفيذي 86-213، مؤرخ في 19 أوت 1986، يتضمن إحداث لجنة تقنية دائمة لمراقبة بناء التقنية، جريدة رسمية عدد 34، الصادرة في 1986.
- 03- مرسوم تنفيذي رقم 90-405، المؤرخ في 2 ديسمبر 1990، يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين والحضرين وتنظيم ذلك، جريدة رسمية عدد 56، الصادرة في 1990.
- 04- مرسوم تنفيذي رقم 91-175، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، جريدة رسمية عدد 26، الصادرة في 1991، (معدل ومتمم).
- 05- مرسوم تنفيذي رقم 91-176، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، جريدة رسمية عدد 26، الصادرة في 1991، (معدل ومتمم).
- 06- مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، جريدة رسمية عدد 26 الصادرة في 1991.
- 07- مرسوم تنفيذي رقم 92-176، مؤرخ في 04 ماي 1992، يحدد صلاحيات وزير السكن، جريدة رسمية عدد 34، الصادرة في 06 أوت 1992.
- 08- مرسوم تنفيذي رقم 92-177، مؤرخ في 04 ماي 1992، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة السكن، جريدة رسمية عدد 34، الصادرة في 06 أوت 1992.
- 09- مرسوم تنفيذي رقم 92-177، مؤرخ في 04 ماي 1992، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة السكن، جريدة رسمية عدد 34، الصادرة في 06 أوت 1992.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 94-247، مؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، جريدة رسمية عدد 53، الصادرة في 21 أوت 1994.

- 11- مرسوم تنفيذي رقم 94-240، مؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد صلاحيات وزير التجهيز والتهيئة العمرانية، جريدة رسمية عدد 52، الصادرة في 17 أوت 1994.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 01-08، مؤرخ في 07 جانفي 2001، يحدد صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة، جريدة رسمية عدد 04، الصادرة في 2001.
- 13- مرسوم تنفيذي رقم 03-443، مؤرخ في 29 نوفمبر 2003، يعدل ويتمم المرسوم رقم 82-319، مؤرخ في 23 ديسمبر 1982، يتضمن جعل المعهد الوطني للأبحاث والدراسات المتعلقة بالبناء مركزا وطنيا للدراسات والأبحاث المتكاملة للبناء، جريدة رسمية عدد 73، الصادرة في 2003.

14- مرسوم تنفيذي رقم 05-317، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادق عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، جريدة رسمية عدد 62، الصادرة في 2005.

15- مرسوم تنفيذي رقم 06-03، مؤرخ في 07 جانفي 2006، معدل ومتم للمرسوم التنفيذي رقم 91-176، جريدة رسمية عدد 01، الصادرة في 2006.

16- مرسوم تنفيذي رقم 09-343، مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يعدل المرسوم التنفيذي 06-55، يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعدان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج.ر عدد 61، الصادرة في 25 أكتوبر 2009.

17- مرسوم تنفيذي رقم 09-344، مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، جريدة رسمية عدد 61، الصادرة في 25 أكتوبر 2009.

4- القرارات الوزارية:

01- قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 22 أبريل 1998، يحدد عدد المديريات الولائية التابعة لوزارة السكن ويضبط التنظيم الداخلي للمصالح المكونة لها، جريدة رسمية عدد 54، الصادرة في 1998.

02- قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 14 سبتمبر 1998، يحدد الأعمال المنوطة بالمديريات الولائية التابعة لوزارة السكن والمصالح المكونة لها، جريدة رسمية عدد 97، الصادرة في 1998.

72

خامسا: الإجتهااد القضائي

01- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية رقم 29170، مؤرخ في 10 مارس 1982، المجلة القضائية، عدد 02، الصادرة في 1989.

02- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 29432، مؤرخ في 27 نوفمبر 1982، المجلة القضائية، عدد 01، الصادرة في 1990.

03- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 68240، مؤرخ في 21 جويلية 1991، المجلة القضائية، عدد 01، الصادرة في 1992.

04- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 66014، مؤرخ في 10 مارس 1991، مجلة القضاة، عدد 05، الصادرة في 1997.

04- قرار المحكمة العليا، الغرفة العقارية، رقم 423458، مؤرخ في 14 أكتوبر 2007، مجلة المحكمة العليا، عدد 02، الصادرة في 2008.

سادسا: الوثائق

01- نشار غنية، التهيئة العمرانية في ظل القوانين الجديدة 2003، مذكرة لنيل الشهادة الجامعية للأعمال التطبيقية، تخصص قانون الأعمال، جامعة التكوين المتواصل، مركز البويرة، 2008.

سابعا: مصادر الأنترنت:

01 - منتدى الجلفة، "الضبط الإداري(البوليس الإداري)".

02- منتدى القانون العقاري، " وزارة السكن والعمران".

WWW.MHU.gov.dz

(29/04/2013 à 19 :22h)

03- منتدى الشروق، "مديريات الولاية".

WWW.majalah.new/html.dz

(25/03/2013 à 21 :14h)

04- منتدى القانون العقاري، "أسباب البناء الغير الشرعي".

www.aissabendouha.blogspot.com.

(04/05/2013 à 09 :14h)

73

II - باللغة الفرنسية:

a) Ouvrage

01- **ADJA Djillali, DROBENKO Bernard**, Droit de l'urbanisme, édition berti, Alger, 2007.

02- **DE LAUBADER**, Trait de droit administratif, édition sery, Paris ,1971.

03- **LABOUTOULLE Daniel**, Le Permis de construire, presse universitaire de France, Paris, 1982.

04- **MOROND-DEVILLER Jacqueline**, Droit de l'urbanisme, 4Ed, Dalloz Paris.

05- **PATRICK Gerard** , Pratique du droit de l'urbanisme, édition érolles Paris, 1994.

06- **SOLER- COUTEAUX Pierre**, Droit de l'urbanisme, 3 Ed, Dalloz Paris, 2000.

b) Articles

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

74