

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ابن خلدون تيارت
كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

شعبة حقوق

التخصص: علوم قانونية وإدارية

بعنوان:

حدود سلطات الضبط الإداري للجماعات المحلية في مجال التعمير والبناء

تحت إشراف الأستاذ :

بن تمرة بن يعقوب

من إعداد الطالبان :

- بوسعيد البشير

- بوعلي محمد

لجنة المناقشة

الصفة	الرتبة	أعضاء اللجنة
رئيسا	استاذ محاضر	الدكتور قوسم الحاج الغوثي
مشرفا	استاذ محاضر	الدكتور بن تمرة بن يعقوب
مناقشة	استاذة محاضرة	الدكتورة بهانصيرة

السنة الجامعية 2016/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تَشْكُرَات

أولاً و قبل كل شيء نحمد الله و نشكره على فضله و توفيقه و عونه لنا في

انجاز

هذا العمل . ثم نتقدم بالشكر الجزيل الى الأستاذ الفاضل المشرف علينا ،الذي

زودنا بالنصح و الإرشاد والتوجيه الأستاذ* بن تمره بن يعقوب*

كما نوجه شكرنا إلى جميع الأساتذة والقائمين على هذا الصرح

كما نشكر كل من ساهم في انجاز هذا العمل المتواضع.

و الله في عون العبد مادام العبد في عون أخيه.

مقدمة

مقدمــــــــــــــــة:

في المجتمعات المتحضرة سابقا وحاليا ، يعيش افرادها في نسق متكامل ،من مجموعة ظروف حياة مختلفة بين نسق متفاوت بتفاوت درجات الحياة لكل فرد أو شخص مهما كان .حيث ان طبيعة الحياة عهدها الانسان على الاحترام والتمتع بالحقوق المختلفة على الوجهة الخاصة به من حيث ان احترامه هذا ووقوفه عند ذلك . يقف متوازنا في تحقيق غايات الاخرين ولاشك ان هاته الغايات باختلافها تعد ركيزة اساسية في تمتع الاخرين بحقوقهم. والمجتمع الانساني مختلف من حيث ارتباطه وهدفه في إنشاء وخلق تلك الحقوق التي طالما تكون ، ويعهد للمجتمع عندها او الدولة او الحكم بالازدهار والرقى والمساواة ثم التقدم .الا ان المجتمع الجزائري هو كباقي المجتمعات التي ترقى وتعمل لتحقيق هذا التوازن الاجتماعي المكون من الحقوق والواجبات وصولا الى درجات التنعم بما يسمى بالحرريات .

وكونه حلقة مكونة من مجموعة افراد او اشخاص مختلفين في نمط حياتهم فان تمتعهم بالحقوق والحرريات مختلف كذلك .

ولكون مسألة الحقوق والحرريات من اعقد المسائل في تلبيتها للأفراد من طرف سلطات الحكم فانها تتماشى او تسير على نحو متوازن من حيث ان هاته الحقوق والحرريات لا تكون بالصفة المطلقة للأفراد او المتروكة هكذا . ولكنها تعطى وتمنح في صورة لائقة من حيث احترامها للقيود الاجتماعية او القواعد الموضوعية حسب نمط عيش كل مجتمع . ومن ما للدولة الجزائرية من اساليب مأخوذة على اصعدة التاريخ نجدتها تدعم هذا التوازن من وضع اساليب مختلفة حفاظا على المصلحة العامة لمجتمعها ومراعاة وتحقيقا لمصالح افرادها الخاصة والمختلفة ، والتي يعهد اليها تماشيا مع ما جاء به القانون الاداري في نظرية الضبط الاداري . الذي كما قال أحد الكتاب " . . . وإذا كان من حق الفرد اليوم ان ينعم ببعض الحريات ، فان تمتعه بها لا يتم بصفة مطلقة ودون ضوابط . فأى حرية اذا ما أطلق استعماله لصاحبه انقلب دون شك الى فوضى وأثر ذلك على الحقوق وحرريات الاخرين ، فالتقييد بالنظام والالتزام بالضوابط التي تحدثها القوانين والأنظمة هي التي تميز الحرية عن الفوضى كما ان الالتزام بالضوابط من جهة اخرى يعد سلوكا حضاريا ومظهر من مظاهر التمدن

¹ -د:عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الاداري ،جسور للنشر والتوزيع ،ط 2 الجزائر ،2007،ص 367 .



وكون الدولة المتمثلة في اجهزتها الادارية المختلفة سيما في سلطاتها التنفيذية الموقوفة على ذلك، فإنها تعد من وسائلها المستعملة لتنظيم مختلف نشاطات الافراد او من لهم مصالح من اشخاص طبيعيين او معنويين. وخص بالذكر محور دراستنا النشاط العمراني بكل ابعاده. فيما يتصف به الافراد من ممارسة هذا النشاط الذي يعد من بين نشاطات الحياة المرتبطة بالحقوق والحريات. وما يرتبط به هذا النشاط من حيث تقيده بأسلوب الضبط الاداري المخول لمجموعة من السلطات، وما ينتج عن هذا العمل من تجاوزات في مجال الضبط الذي يحيل العمل الاداري الى ادوات الرقابية المختلفة. كالرقابة الادارية والرقابة القضائية. ولفكرة ان الضبط الاداري عرف تطورا عبر مراحل متسلسلة بدءا من بعد الاستقلال الى يومنا هذا في رحلة من التواتر و التداول القانوني خاصة في كون الجزائر ابقته نفسها على جملة من القوانين الفرنسية غير المناقضة للسيادة الوطنية، فانه لاشك كذلك من بينها القوانين التي لها صلة بالميدان الاداري وما يتعلق به من ضبط لتلك النشاطات المختلفة كالنشاط العمراني الذي يقوم به الافراد أو الاشخاص أو حتى الدولة نفسها.

واصيغ منها كأحكام المرسوم المؤرخ في 1922/01/05 المتعلق بالتهيئة وتحسين المدن، وأعقبه المرسوم المؤرخ في 1937/07/25 المتعلق بمشاريع العمران الجهوية الذي نص في المادة 21 منه على أن أحكامه تطبق في الجزائر وهي تشريعات فرنسية امتد العمل بها الى غاية سنة 1975 .

كل ذلك ليمد الصلة والعلاقة بالضبط الاداري في المجال العمراني من خلق نوع من التوازن الاجتماعي تحقيقا للمصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد وما يتصل بها من حقوق. تحقيقا للنظام العام وما يرتبط به كبح للنشاط العمراني او ما يوصف بتحقيق النظام العام العمراني . الذي يرمي للابتعاد عن الفوضى في البناء والتعمير ، او البناء المخالف لقواعد الشرعية القانونية .

وحيث ان الجزائر غداة الاستقلال ورثت بنية ادارية فرنسية على المستوى المحلي اعقبتها ضرورة العوامل الموجودة في اسراع المشرع في الاعتراف وإتمام المهمة في خلق صورة جديدة لهاته الادارة المسماة بالإدارة المحلية وفق قانون 1967 المتعلق بالبلدية والولاية وما ينجم عن هذا القانون من خلق سلطات مسيرة متمثلة في كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي. وما جاء بعدها من قوانين مختلفة تجيد العمل الاداري ، فهاته السلطات خصوصا وأنها في ارتباط وطيد بالعمل الاداري المحلي ، خاصة في الميدان العمراني. والذي أكد العمل اختصاص السلطتين بعد صدور الامر رقم 67/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتعلق برخصة البناء

والتجزئة الملغى بصور القانون 02/82 المؤرخ في 06/02/1982 بنفس الموضوع ثم بعده الأمر رقم 01/85 المؤرخ في 13/08/1985. المحدد انتقاليا لقواعد شغل الاراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها كل ذلك ما للسلطتين في الادارة المحلية من اتخاذ القرارات المختلفة نحو تحقيق النظام العام العمراني. خصوصا ما جاءت به القوانين الاخيرة من قوانين البلدية والولاية من سنة 1990 وسنة 2011 و 2012 . وكذا قوانين التعمير السارية المفعول والملغاة بدءا من قانون 29/90 الى غاية المرسوم التنفيذي 19/15 . كل ذلك من جهة اولى قانون الجماعات المحلية وما يرمي اليه اختصاص سلطتي الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ، ومن وجهة اخرى قوانين التعمير والبناء وما توجه اليه .

ولأهمية الضبط الاداري المحلي في هذا الميدان ، الممارس من طرف سلطتي الوالي ورئيس البلدية فيما يخص الحفاظ على النظام العام العمراني والقضاء على الفوضى والمخالفات في البناء سواء توفرت الرخص او لم تتوفر . هاته التصرفات مكنت المشرع من وضع الية قانونية للحد من تلك التصرفات التي تكون بيد رئيس البلدية والوالي باتخاذ كل التدابير والإجراءات اللازمة لحفظ النظام العام العمراني . وتحقيق المصلحة العامة من دون التأثير على المصالح والحقوق الخاصة للأفراد .

كل هاته الاعمال والتصرفات الهادفة الى انتاج القرار الاداري ترخيصا كان او منعا في التعمير والبناء والتي يقوم بها كل من الوالي بصفته ممثلا للولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية قد تترتب عليها تجاوزات حسب الاشكال المختلفة ، تمس بجوهره سواء تعلق الامر بركن او عدة اركان مما يتطلب عليه مختلف المتابعات ، اتيح الامر بواسطة الرقابة الادارية ترمي الى استرجاع الحقوق عن طريق الرجوع في امر اصدار قرارات التعمير من عدمها، عن اوجه السحب و التعديل ثم الالغاء. بناءا على التظلمات الادارية او المراقبة التلقائية. التي قد لا تجدي نفعا مما يستدعي تدخل القضاء بنوعيه الاداري والعادي لرقابة هاته السلطتين ومراجعة مدى شرعية قراراتهما من عدمها. ومتى كان ذلك ممكنا جاز الغاء مجمل هذه القرارات احتراماً لمبدأ الشرعية التي يحضى مصدر القرار بسلطتين مختلفتين لإنتاج صور القرارات المذكورة ، هي السلطة التقديرية والسلطة المقيدة .

وخوفا على عدم الغوص في اختلالات ما يرمي اليه قانون التعمير والبناء ، لكل من السلطتين اناط المشرع لهما اتباع الخطوات او الضوابط الاجرائية والموضوعية كآلية لاحترام مبدأ المشروعية خصوصا ما جاء به

المرسوم التنفيذي الاخير رقم 19/15 المؤرخ في 2015/01/25 .الذي اتى بجملة من القرارات متى كان اصدارها غير متبع لهاته القواعد كانت غير مشروعة.

وهنا يبرز دور القاضي الاداري في حل هاته النزاعات في ولاية القضاء الاداري من حيث انه نزاع يرتكز اساسا على ضرورة التوفيق بين حرية الافراد المكفولة قانونا وضرورة المحافظة على النظام العام العمراني ،وهنا تكمن براعة القاضي الاداري في حل النزاع والمشكل المطروح ،أما وان كانت هناك تجاوزات في اصدار قرارات المنع والترخيص سببت أضرارا اصاب صاحب الحق ترتبت عندئذ المسؤولية الادارية نحو رفع دعوى القضاء الكامل.ما قد يسلب الضوء تارة اخرى الى القضاء الجزائي .

وفي اطار هذه الدراسة للضبط الاداري في مجال التعمير والبناء لسلطتي الوالي ورئيس البلدية بصفتها المسؤولان عن تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام من دون المساس بالحقوق والحريات الفردية والجماعية وأمام الوسائل المادية والقانونية الكفيلة للممارسة طرق الضبط الاداري المذكور في الواجهة العمرانية .

وعليه وبناء على ما سبق يتجلى بنا الامر الى معرفة جملة من القيود او الضوابط عند ممارسة الضبط الاداري العمراني لا بد من مراعاتها وعدم تجاوزها من طرف سلطتي الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي .لنظر في هذا الموضوع يتوقف بنا الامر الى تصور جملة من التساؤلات المهمة تفضي الى طرح اشكال عام

وهو كيف نظم المشرع الجزائري الضبط الإداري للسلطات المحلية في مجال التعمير و البناء ، و في ظل التجاوزات الناتجة عن ممارستها له ، ما الحدود التي رسمها الشرع لذلك ؟

ومنه فما علاقة النظام العام بالنشاط العمراني؟ و ما هي الوسائل المخولة للسلطات المحلية لممارسة الضبط الإداري العمراني؟. وعند تجاوز السلطات المحلية لهته الحدود ، ما الضوابط و الضمانات الممنوحة

في هذا المجال حفاظا على الحقوق و الحريات ؟

وعليه وللوقوف على المسألة نتبع طريق المنهج التحليلي الذي يسمح بحلول هذا الشكل من المسائل خاصة وان البحث يعالج نشاط اداري معين وخاص بالضبط الاداري للتعمير والبناء في التشريع الجزائري أي تتبع التفاصيل المختلفة من القوانين والتنظيمات، والأحكام القضائية في هذا المجال .ومدى فاعليتها في الادارة المحلية .

وفي هذا الصدد ارتأينا تقديم الحلول بإتباع منهجية تفضي الى تقسيم الخطة الى فصلين اثنين .

الفصل الاول بعنوان :النشاط العمراني وأثره على النظام العام
والفصل الثاني:قيود وضمانات الضبط الاداري للسلطات المحلية في مجال التعمير والبناء.

الخطبة

الفصل الأول : النشاط العمراني و أثره على النظام العام في مجال الضبط الإداري

المبحث الاول النشاط العمراني و فكرة النظام العام

المطلب الاول : مدلول فكرة النظام العام

الفرع الاول : فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري

الفرع الثاني : عناصر النظام العام التقليدية و الحديثة

المطلب الثاني : النظام العام العمراني و علاقته بالنظام العام

الفرع الاول : مفهوم النظام العام العمراني

الفرع الثاني : النظام العام العمراني و أثره على عناصر النظام العام

المبحث الثاني : و سائل الضبط الإداري في المجال العمراني

المطلب الاول : الوسائل السابقة في مجال الضبط الإداري العمراني على المستوى المحلي

الفرع الاول : شهادة التعمير

الفرع الثاني : رخصة البناء

الفرع الثالث: رخصة التجزئة

المطلب الثاني : الوسائل اللاحقة في مجال الضبط الإداري العمراني على المستوى المحلي

الفرع الاول : شهادة المطابقة

الفرع الثاني : رخصة الهدم

الفرع الثالث : شهادة التقسيم

الفصل الثاني :ضوابط سسلطات الضبط الإداري المحلية في مجال التعمير و ضماناتها

المبحث الأول : الضوابط الاجرائية و الموضوعية

المطلب الاول : الضوابط الاجرائية و الشكلية

الفرع الاول : الضوابط الاجرائية

الفرع الثاني : الضوابط الشكلية

المطلب الثاني : الضوابط الموضوعية (رخصة البناء نموذجاً)

الفرع الاول : النطاق الموضوعي والمكاني لرخصة البناء

الفرع الثاني: مضمون قرار رخصة البناء

المبحث الثاني: الرقابة على أعمال الضبط الإداري العمراني

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

الفرع الثاني: آلية تفعيل أنواع الرقابة الإدارية

الفرع الثالث: تقدير الرقابة الإدارية

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الضبط الإداري العمراني .

الفرع الأول: دعوى الإلغاء على قرارات السلطات المحلية في مادة التعمير والبناء

الفرع الثاني: دعوى التعويض

الفرع الثالث: الاستعجال في مادة التعمير والبناء .

الفصل الأول

الفصل الاول : النشاط العمراني و أثره على النظام العام

ان النشاط العمراني يعتبر من بين الانشطة الهامة في حياة الشعوب ،عبر العصور و من تحولات الى اخرى دخل هذا النظام في اهتمامات الدولة المعاصرة و بما له من علاقة بالمصالح العامة للمجتمع فقد فرض هذا التطور ضم هذا النشاط الى النظام العام تسهر الدولة على المحافظة عليه .

المبحث الاول : النشاط العمراني و فكرة النظام العام

ان فكرة النظام العام فكرة فضفاضة في مجال الفكر القانوني ، و بما ان النشاط العمراني مرتبطا ارتباطا و ثقيقي بالحقوق و الحريات في مجال التعمير مما يدعو الى احاطته بالاهمية ، خصوصا خصوصا و ان المصلحة العامة اسبق من المصلحة الخاصة و من هذا كان لزاما التطرق الى فكرة النظام العام و علاقته مع النشاط العمراني العام .

المطلب الاول : مدلول النظام العام

هناك بعض الأفكار القانونية التي تستخدم كثيرا في الحياة اليومية، ومع ذلك لم تحظى بدراسة قانونية معمقة إما بسبب غموضها، أو بسبب نسبيتها، أو اختلافها باختلاف ظروف الزمان والمكان، أو بسبب استخدامها في مجالات قانونية عديدة في وقت واحد، بحيث تبدو كما لو كانت تعبر عن أشياء مختلفة لا تتوافق بالضرورة مع بعضها البعض. ولعل أهم فكرة قانونية تنطبق عليها هذه الأوصاف جميعا، هي فكرة النظام العام.¹ وللحديث عن مدلول النظام العام نجري البحث عن تعريف النظام العام و خصائصه وكذا النتائج المترتبة عنه، كهدف وظيفي للضبط الاداري.

الفرع الاول : فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري

أولا :تعريف النظام العام

ان فكرة النظام العام، رغم غموضها، و نسبيتها، إلا أنها لم تترك مجالا إلا واقتحمته، ولم تترك تعريفا إلا واستوعبته. ولعل هذا هو سر اللجوء إليها، والاحتفاظ بها، فلا المشرع استطاع إغفالها.

1 - مُجَّد مُجَّد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 3 .

ولا المحاكم تبرأت من تأسيس الكثير من قضائها بناء عليها. وربما هذا هو سر تجددتها، واستمرارها إذ أن أثرها متواصل ولا ينقطع¹.

وأهم ما يميز هذه الفكرة، أنها فكرة ليست ذات مفهوم قانوني موحد. فالمشرع عندما يستعملها، ليس دائما للدلالة على نفس المعنى، فقد يعطيها بين قانون وآخر مقصدا مختلفا وقد يتعدد المقصد المراد من مفهومه. ففكرة النظام العام ليست ذات طبيعة قانونية بحتة بل ذات طبيعة سياسية لاسيما في مجال القانون العام والنشاط الإداري مما جعلها فكرة مرنة و متطورة حتى وصفت بأنها عبارة عن غلاف فارغ، والحديث عنها مجرد كلام مطاط، مما يثير صعوبة في تحديد ها، وضبط مفهومها العام، خاصة وأن مفهومها نسبي يتغير بتغير الزمان والمكان².

ومن ثم، فإن اختلاف الفقه حول تعريف النظام العام، وتحديد مضمونه ونطاقه، جعل من الصعب تحديد فكرته على درجة دقيقة. ولم يصل الفقهاء في نهاية المطاف إلى إعطاء تعريف دقيق له، وإنما قربوا معناه فقط إلى الأذهان عندما وجدوا أساسه هو فكرة المصلحة العامة مهما كانت هذه المصلحة سياسية، أو اجتماعية أو اقتصادية. ومن ثم فقد تم تعريف فكرة النظام العام، على أنها مجموعة المصالح الأساسية التي يقوم عليها كيان المجتمع.

فقواعد النظام العام هي تلك التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة، التي هي كل أمر يتعلق بالنظام الأساسي للمجتمع بحيث يرجح على كل مصلحة فردية ومن ثم وجب على جميع الأفراد أن يحترموا كل ما يتعلق بالنظام العام، حتى ولو كان في ذلك تضحية بمصالحهم الخاصة. فإذا هم خرجوا على هذا النظام باتفاق خاص، كان هذا الاتفاق باطلا كما ذهب جانب آخر من الفقه إلى تأكيد ذلك، معتبرا أن فكرة النظام العام هي فكرة متعلقة أساسا بالمصلحة العامة. فهذه الأخيرة تعتبر معيارا للنظام العام، رغم أنها تتضمن درجات متفاوتة. وهذا ما جعلهم يؤكدون على أنها تلك المصالح التي لولاها لما قام المجتمع، أو تلك التي تمثل الحد الأدنى الذي لا يمكن الاستغناء عنه، أو المصالح العليا للمجتمع.

1- محمود مصطفى يونس، نحو نظرية عامة لفكرة النظام العام في قانون المرافعات المدنية والتجارية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996ص5.

2 فيصل نسيعة، النظام العام، جامعة محمد خيدر، بسكرة، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، ص 166

ومن ثم، فتبقى فكرة النظام العام تلك الفكرة التي تعبر عن الحلول الآمرة في النظام القانوني في الدولة التي لا يجوز للأفراد مخالفتها. وما ذلك إلا لأن النظام العام يشمل الأسس السياسية، والخلقية، والاقتصادية، والاجتماعية التي يقوم عليها كيان الجماعة، كما ترسمه القوانين النافذة، ومن ثم، فهو يشمل القواعد القانونية التي تنظم المصالح التي تهم المجتمع مباشرة أكثر مما تهم الأفراد هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، فإن تحديد الأسس التي يقوم عليها النظام العام، والتي تكون جديدة بحمايته، ليست قاصرة على المشرع وحده. فللقاضي دور إنشائي بارز في هذا المجال أيضا. فعن طريق فكرة النظام العام، يستطيع القاضي مواكبة التطور الاجتماعي، الاقتصادي، والسياسي، والخلقي، بإدخال عناصر جديدة تحت مظلة النظام العام الجدير بالحماية.

وعليه، فإن فكرة النظام العام هي فكرة لا يمكن حصرها في دائرة محدودة لا تختلط أو تتدخل مع غيرها. فهذه الفكرة هي فكرة مرنة ونسبية، تضيق وتوسع بحسب كل دولة، خاصة وأن المصلحة العامة تعتبر أساس قيامها، حيث يتعين على الأفراد احترامها.

كذلك تضيق فكرة النظام العام، إذا سادت المذاهب الفردية التي تدعو إلى سلطان الإرادة وإطلاق حريات الفرد. وعلى عكس ذلك، تتسع هذه الفكرة في المذاهب الاجتماعية حيث تتدخل الدولة لضمان التوازن، وتضع القيود. ومن ثم، فإن خاصية المرونة التي تتميز بها فكرة النظام العام، تتجسد خاصة في صعوبة ضبط وتحديد مضمونها تحديدا جامدا، لقابلية هذا المضمون للتغير حسب الأفكار السائدة في المجتمع وتغير ظروف الزمان، والمكان التي تنشأ فيه. وهو الأمر الذي يفسر غموضها، والذي أدى بالبعض إلى التقرير بأن فكرة النظام العام تستمد عظمتها من ذلك الغموض الذي يكتنفها. والدليل على ذلك أنها تسمو حتى الآن على جميع المحاولات التي بذلت لوضع تعريف موحد لها، أو متفق عليه، أو حتى وضع معيار محدد لاستعمالها رغم تغلغل هذه الفكرة في كافة نواحي الحياة القانونية.

رغم ذلك فتبقى فكرة النظام العام تلك الفكرة القانونية التي تهدف إلى المحافظة على الأسس والمبادئ والقيم التي يقوم عليها المجتمع. وهي فكرة متطورة نظرا لارتباطها الوثيق بفكرة القانون الذي يتطور بتطور المجتمعات التي ينظمها.

وكتيجة لذلك كان المشرع هو المصدر الرئيسي لتحديد فكرة النظام العام، وذلك بتنظيم بعض صوره، وإسباغ الحماية القانونية عليها. حيث كان اول تشريع اداري حدد عناصر النظام العام هو القانون الصادر في فرنسا عام 1884 ، الذي حدد اختصاصات السلطة المحلية الفرنسية بالأمن و الصحة العامة دون ذكر السكنية العامة رغم اجماع الفقه الاداري الفرنسي على اختصاصه بها.¹

و النظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان و المكان فمنها ما يعتبر مخالفا للنظام العام في زمن او مكان معين، لا ينبغي أن يكون مخالفا في زمان او مكان اخر²

و يعرفه الدكتور مُجدَّ عصفور بانه " ظاهرة قانونية و اجتماعية تهدف للمحافظة على الاسس و القيم و المبادئ التي يقوم عليها المجتمع ، و التي لا يجوز مخالفتها بأي حال من الاحوال . كانت و هذه القواعد تستمد مصدرها من القوانين او العرف وكذا احكام القضاء و تتصف بالمرونة و النسبية و ذلك باختلاف النظام السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي السائد في الدولة "³.

ثانيا: خصائص النظام العام

من خلال ما تقدم نستخلص ان فكرة النظام العام لا يمكن حصرها و ذلك بسبب الخصائص التي تتميز بها فكرة النظام العام .

1 - المرونة و التطور:

ان فكرة النظام العام تختلف بمضمونها من حيث الزمان و المكان ، و ذلك لأنه ما يعتبر من النظام العام في دولة قد لا يعتبر في اخرى ، و قد يتغير ما هو من النظام العام من زمن الى اخر في نفس الدولة⁴. وفكرة النظام العام فكرة مرنة غير محددة، ذلك أن عناصر النظام العام الثلاثة، الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة، إنما هي عناصر غير ثابتة الحدود ولا واضحة المعالم. بيان ذلك أن هذه العناصر من طبيعتها أن تتأثر بظروف المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية بل وتتأثر بدرجة الوعي الاجتماعي ولون الثقافة السائدة في، المجتمع وبمعتقداته الدينية كذلك. وإذا كان الأمر هكذا

1 زنا رسول مُجدَّ امين ، الضبط الاداري بين حماية الامن و تقييد الحريات ، دار قنديل للنشر ، عمان ، ط 1 ، سنة 2014 ، ص 44

2 مازن ليليو راضي ، القانون الادري ، منشورات الجامعة العربية في الدنمارك ، ب ط ، سنة 2008 ، ص 59

3 زنا رسول مُجدَّ امين ، الضبط الاداري بين حماية الامن و تقييد الحريات ، المرجع السابق ، ص 45.

4 زنا رسول مُجدَّ امين ، الضبط الاداري بين حماية الامن و تقييد الحريات ، المرجع السابق ، ص 47.

فإن فكرة النظام العام تكون فكرة غير ثابتة، فما قد يكون من النظام العام في مجتمع قد لا يكون كذلك في مجتمع آخر معاصر وما قد يكون من النظام العام في مجتمع معين في زمن معين، قد لا يكون كذلك في ذات المجتمع في زمن آخر.¹

والفكرة هذه شأنها لا تكون فكرة محددة، لأنها فكرة مرنة كثيرة التغيير وسريعة التعديل، ومن هنا كان ارتباط فكرة الضبط الإداري بها، واعتبارها عنصراً رئيسياً في التعريف به، أمراً معيياً وغير متفق مع الأصول المنطقية في التعريف.²

ب - النظام العام يتصف بالعمومية

ان الغاية من اجراء الضبط الاداري هو الحفاظ على النظام العام للجماعة ،بعناصره مما قد يترتب عليه تقييد الحريات و الانشطة الفردية لذا يجب ان يكون النظام المشمول بالحماية عاما و قد تكون هذه الجماعة في صورة افراد غير معينين و قد يكون شخص واحد غير معين لا تربطه بصلة التهديد أي صلة خاصة ، و انما ينبعث الخطر من مصدره ليصيب ما يصادفه ، و منه فان الشخص الذي يهدده اضطراب في النظام العام غير محدد³ . و به فان الضبط الإداري لا يستخدم لتحقيق مصالح فردية، أو مصالح خاصة، وإنما يجب أن يوجه وجهة تحقق عناصره بشكل يتسم بالعمومية، أي لا بد وأن تصدر الإجراءات والقيود التي يفرضها بقواعد عامة مجردة. ويترتب على ذلك، أنه لا يجوز أن تلجأ الإدارة إلى إصدار قرار فردي بوقف نشاط ورشة حدادة مثلاً، بمقولة أنها تمثل مساساً بالسكينة العامة، وإنما يجب على الإدارة أن تصدر لائحة عامة تنظم نشاط هذا النوع من الورشات، ثم تصدر قراراتها الفردية. تنفيذاً لللائحة العامة بغلق كل الورشات التي لا تسائر أحكام اللائحة، في ممارستها لنشاطها.⁴

ج : النظام العام يعبر عن الحلول الامرة في النظام القانوني

يمثل النظام العام مجموعة من القواعد والنظم التي لها من الأهمية الاجتماعية ما لا يمكن تجنب تطبيقها نظراً لأنها تهدف إلى المحافظة على المبادئ والقيم الاجتماعية، فذهب البعض إلى أن النظام العام بوصفه

1 زنا رسول مُجَّد امين ، الضبط الاداري بين حماية الامن و تقييد الحريات ،المرجع السابق، ص 47.

2 - مُجَّد الشافعي ابو راس ، القانون الإداري ، كتاب PDF،pdf www.pdfactory.com created with pdfFactory Pro trial version، ص 259.

2-زنا رسول مُجَّد امين ، الضبط الاداري بين حماية الامن و تقييد الحريات ،المرجع السابق ، نفس المرجع ، ص 47

4 - مُجَّد الشافعي ابو راس ، القانون الإداري ، كتاب PDF،pdf www.pdfactory.com created with pdfFactory Pro trial version، ص 259

انعكاسا للجو القانوني للدولة الذي يقوم على أساس نظم وقواعد معينة ومتصلة في سلوك الأفراد بحيث أن أي مساس بها يمكن أن يشكل إخلالا بالنظام العام، لذلك نجد أن النظام العام يتجه الي ضبط نشاط الأفراد وتصرفاتهم اجتماعيا ،فهو يرسم السلوك الاجتماعي الذي لا يجوز للأفراد خرقه وانتهاكه.¹

ومما سبق ذكره نجد أن ما يضيفي على فكرة النظام العام صفتها الآمرة هو أنها تضع حلولاً للمنازعات في اتجاه الحفاظ على كيان المجتمع وذلك عن طريق التوفيق .بين إرادة الأفراد ورغباتهم وبين المصلحة العامة، لذا فقد ذهب البعض إلى أن مفهوم النظام العام يهدف إلى تحقيق التوفيق بين ممارسة الحريات وضروريات الحياة الاجتماعية ولكننا ندرك أن حماية الحريات تتبع النظام العام² .وبذلك تستخدم فكرة النظام العام لحسم المنازعات على أساس وجود نظام ذي أولوية اجتماعية فحين يواجه القاضي بقاعدة من قواعد النظام العام فليس أمامه من خيار سوى النزول عند حكمها.

د : النظام العام ليس من صنع المشرع وحده

يقوم المشرع بدور هام في التعبير عن النظام العام وتطوره ورغم ذلك فإنه لا يستطيع فرضه بالقوة ذلك أن النظام العام ليس نتاج النصوص القانونية بصفة مطلقة، إنما هو تعبير عن فكرة اجتماعية في لحظة معينة تكون المصدر المباشر والرئيسي .للنظام العام، لذلك كان للأعراف والتقاليد المحلية أهمية كبيرة في تكوين النظام العام

و ترتيبا على ذلك لا يكون النظام العام قابلا للاستمرار في مجتمع معين إلا إذا استمر تقبل أفراد له فهو إذا يفترض رضا المحكومين. وإذا كان النظام العام يعبر عن روح النظام القانوني لجماعة معينة فإنه بالمقابل يعبر عن القواعد الواضحة والمستقرة إلي حد كبير وليس تعبيرا عن تطلعات الجماعة التي لم تصغ بعد صياغة واضحة إذ من الطبيعي أن يعبر النظام العام عن روح وأهداف النظام القانوني لجماعة معينة في سكونها وتطورها باعتبارها أن النظام العام .ليس فكرة قانونية جامدة وإنما هو فكرة اجتماعية متطورة كذلك .

1 زنا رسول محمد أمين ، الضبط الإداري بين حماية الامن و تقييد الحريات ،المرجع السابق ، نفس المرجع ، ص 47

2- فيصل نسيغة ، النظام العام ، مجلة المنتدى القانوني ، العدد الخامس ، جامعة بسكرة ، ص169.

وكما سبق ذكره نستنتج انه من الخطأ قصر النظام العام على النصوص القانونية المكتوبة وحدها، لأنه لا يوجد في القانون الوضعي وحده وإنما قد تعبر عنه المبادئ، التي يعتنقها المجتمع في لحظة معينة حتى ولو لم تتضمنها النصوص المكتوبة.

هـ : النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي

تنتمي فكرة النظام العام إلى نطاق التفسير القضائي، ذلك أن القاضي باعتباره عضو في جماعة معينة يتوافر لديه الإدراك بالخصائص السياسية لفكرة القانون وبعبارة أخرى يعني الضمير الكامن للقانون في بلده. فالأمر يتعلق بفكرة اجتماعية يجب أن يحميها القاضي فهو يكاد يكون مشرعا في هذا المجال المرن وكالمعلق بآداب ونظم مجتمعه الأساسية ومصالحته العامة، فللقاضي السلطة التقديرية عند النظر في المنازعات المعروضة أمامه في تحديد مضمون النظام العام غير أن القاضي لا يضع معايير جامدة تقيده فيما يعرض عليه مستقبلا وإنما بحسب الظروف المحيطة به¹.

ثالثا: النتائج التي تترتب على النظام العام

- بما ان الغرض من وظيفة الضبط الاداري هو حماية النظام العام ، ومنه ليس لهيئات الضبط الاداري ان تستخدم سلطتها لتحقيق اهداف اخرى غير المحافظة على النظام العام و هو ما يعرف بقاعة تخصيص الاهداف .
و عليه و بما ان النظام العام هو غرض من وظيفة الضبط الاداري فيترتب عليه عدد من النتائج القانونية .
ا - ان سلطات الضبط الاداري تعمل من اجل تحقيق غاية محددة و تتمثل في و قاية النظام العام في حالة اختلاله .
ب - لا تكون سلطات الضبط الاداري اداة لتحقيق اهداف سياسية .
ج - ان سلطات الضبط الاداري ليست ملزمة بالتدخل و التصرف في هذا المجال دون وجود نص قانوني يلزمها بذلك .

1-فصل نسيغة ، النظام العام ، المرجع السابق، ص 171.

الفرع الثاني : العناصر التقليدية والحديثة للنظام العام

بما ان الهدف الذي تسعى اليه سلطات الضبط الاداري هو حماية النظام العام من منع لانتهاكه و الاخلال به ، وبما ان النظام العام هو فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان و المكان ، فإنها تختلف باختلاف فلسفة الدولة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ، و تتعرض لأهداف الضبط الاداري كونها عناصر لمجموعة النظام العام .

أولاً: العناصر التقليدية

أ- الأمن العام

ويقصد به كل ما يطمئن الإنسان على ماله ونفسه، وذلك بمنع وقوع الحوادث أو . احتمال وقوعها والتي من شأنها إلحاق الأضرار بالأشخاص والأموال¹ .

وعليه فإن مفهوم الأمن العام حسب الوظيفة الإدارية للدولة، هو المحافظة على السلامة العامة بالعمل على درء ومنع المخاطر التي تهدد الأفراد بطريقة وقائية وقبل وقوعها² .

ويقصد بالأمن العام تحقيق الأمن للأفراد في حياتهم وأموالهم، بحمايتهم جميعاً من الاعتداء عليها، أو نزول ضرر بها، أيّاً كان مصدر الاعتداء أو الضرر، يستوي في ذلك أن يكون مصدر الإيذاء بشري أو طبيعي مثل الزلازل والفيضانات³ .

وعليه فسلطات الضبط الإداري في سبيل الحفاظ على الأمن العام من واجبها القيام بمنع الاجتماعات والمظاهرات إذا كان الهدف منها الإخلال بالأمن العام أي فلسفة الضبط بمنع الاجتماعات قبل عقدها كإجراء وقائي كما تملك حل الاجتماع وفضه ولو بالقوة كإجراء علاجي، أما بالنسبة للمظاهرات فلسفة الضبط أن تمنعها إذا رأت أن من شأنها تعريض الأمن العام للخطر.

ضف الى ذلك القيام بكافة التدابير من أجل منع وقوع الجرائم وذلك بالقيام ببعض الإجراءات الأمنية إزاء بعض الأفراد نظراً لخطورتهم على الأمن حتى لو كان في اتخاذها مساس بحقوق الأفراد وحياتهم كذلك لسلطات الضبط اتخاذ الإجراءات اللازمة على سبيل المثال القضاء على الحيوانات المفترسة والمسعورة من أجل المحافظة على الأمن العام.

1 - زنا رسول مُجد امين ، الضبط الاداري بين حماية الامن و تقييد الحريات ، المرجع السابق ، ص 38

2- سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري نظرية العمل الإداري، شركة مطابع، الدويجي التجارية ، مصر ، 1993، ص156

3- مُجد الشافعي ابو راس ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 258

الفصل الأول : النشاط العمراني وأثره على النظام العام

و القيام بالإجراءات اللازمة لتنظيم المرور من خلال فرض سرعة معينة في أماكن معينة أو بفرض قيود على عربات النقل أو تنظيم أماكن ركوب السيارات وإزالة . العوائق من الشوارع والطرق العامة¹ وعلى ضوء ما سبق ذكره يتعين على سلطات الضبط الإداري اتخاذ كافة الإجراءات والوسائل الوقائية اللازمة في سبيل الحفاظ على الأمن العام، كالأمر بهدم المنازل والبنائيات الآيلة للسقوط وتنظيم حركة المرور وتنظيم الاجتماعات العامة والمظاهرات ومظاهر التجمهر واتخاذ الإجراءات اللازمة لنظام الدفن والمقابر والوقاية من الحيوانات المؤذية والخطرة² ولعل أهم اعتبار ومدلول من المقصود بالأمن العام هو درء الفتن والاضطرابات الداخلية³.

ب- الصحة العامة

يهتم عنصر الصحة العامة بحماية المواطنين من الأوبئة، والأمراض المتوطنة والخطيرة، وذلك باتخاذ الإجراءات الكفيلة بعدم انتشارها، وبالقضاء عليها، كما يهتم بكل ما يمس صحة المواطنين ويؤثر فيها، ويسعى لتحقيق بيئة نظيفة خالية من التلوث بأنواعه⁴.

والمحافظة على الصحة العامة يساعد على المحافظة على الأمن العام وعدم الإخلال به ويقصد بها حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم من الأوبئة والأمراض المعدية.

ولقد تزايدت أهمية هذا العنصر بسبب النمو الديمغرافي المتسارع، وتعقد الحياة الحديثة، وسهولة الاتصال بين الناس .

حيث صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية الحقيقية والتي تكون قابلة لأن تحدث اضطرابا جسيما في النظام العام. ولرعاية الصحة الاجتماعية للأفراد يقع على عاتق سلطات الضبط واجب القيام بجملة من التدابير المختلفة، منها رعاية الصحة الجماعية عن طريق وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة لأفراد، كالاهتمام بنظافة الأماكن والطرق العامة وأيضا الاهتمام بتنقية مياه الشرب من

1- عادل السعيد مُجد أبو الخير ، الضبط الإداري و حدوده ، شركة مطابع الدويجي ، مصر ، 1993، ص190

2- عمار عوابدي، القانون الإداري، ج2 ، ط4 ، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007 ، ص33 .

3- فؤاد العطار، القانون الإداري، الجزء الأول، دار الشعب القاهرة، د ط ، سنة 1976، ص335 .

4- مُجد الشافعي ابو راس ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 258.

الجراثيم والشوائب لتكون صالحة للشرب وتنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن الاستعمال المنزلي وكذلك المياه المتخلفة عن المصانع¹.

وكذلك في سبيل المحافظة على الصحة العامة للأفراد التطعيم الإجباري للصغار والكبار أحيانا ضد بعض الأمراض المعدية. الى ذلك من توفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية والأماكن المدرسية. و مكافحة الأمراض المعدية ويدخل في ذلك الإجراءات الخاصة برقابة الأغذية، توفير الظروف الصحية لها في المحلات التجارية، فسلطات الضبط أن تغلق أي محل لا تتوفر على الشروط الصحية الملائمة، وهو ما أكده مجلس الدولة الجزائري عندما أمر بغلق إداري لمحل عبارة عن مخمرة لمدة لا تتعدى 6 أشهر . بغرض الحفاظ على النظام العام وصحة السكان وحفاظا على الآداب العامة. كما لا بد من حماية البيئة من التلوث حيث أن البيئة السليمة تمثل دعامة من دعائم المجتمع السليم لأن الأضرار بها يضر بالمجتمع ككل لهذا اتجهت معظم الدول لتأكيد هذه القيمة في الإعلانات الدولية بصورة جعلتها ترقى إلى درجة أصبحت فيه حتى من حقوق الإنسان².

ج - السكنية العامة.

ويقصد بالسكنية العامة منع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز المضايقات العادية للحياة الاجتماعية لأنه من أبسط حقوق الفرد على الدولة والمجتمع أن يعيش في هدوء وراحة نفسية وهذا لا يتحقق إلا بأن تأخذ سلطات الضبط الإداري على عاتقها واجب القضاء على جميع مصادر الضوضاء والإزعاج عن طريق منع استعمال مكبرات الصوت وتنظيم استخدامها بإذن خاص وفي أوقات محددة لمنع الإزعاج كما تتضمن أيضا القضاء على المشاجرات والاضطرابات في الطرق والساحات العامة كل هذا في سبيل الحفاظ على الراحة وسكنية الأفراد³.

1 - دايـم بالقاسم ،النظام العام الوضعي و الشرعي و حماية البيئة ،رسالة دكتوراة دولة في القانون العام ،جامعة ابو بكر بالفايد ، تلمسان ،سنة 2004 ص 154

2 - قرار المؤتمر المشترك بين المعهد الدولي لحقوق الإنسان ومعهد السياسة الأوروبية للبيئة في 19 و 20 يناير 1979 بمدينة ستراسبورغ في فرنسا

3-عبد الغاني بسيومي ، القانون الاداري : مطلة سعيد كمال ، الاسكندرية ، 2005 ، ص 395

ثانيا : العناصر الحديثة.

إن مفهوم النظام العام قد تطور بتطور الوظيفة الإدارية للدولة، فهذه الأخيرة لم تعد متدخلة فقط بل أصبحت فضلا عن وظائفها السابقة طرفا هاما في المعادلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأمر الذي انعكس إيجابا على مفهوم النظام العام¹ فلم يعد يكتسي طابع الاستثناء المقيد للحرية الفردية بل أصبح ضابطا أصيلا للحفاظ على صفوة الحياة العامة واستقرارها واستمرارها يبيح تدخل الإدارة في إطار صلاحياتها الضبطية للحفاظ على حقوق وحريات الأفراد². و هذه التطورات هي:

أ - النظام العام الخلقي " الآداب العامة "

يقصد بذلك القيم والمبادئ الأخلاقية التي تواضع الناس في مجتمع معين على احترامها والالتزام بها، وتدخل الآداب العامة في حدود معينة ضمن أهداف الضبط الإداري المتعارف عليها. كما اعتبر القضاء الأعمال التي تهدد الأخلاق العامة، أو تهدد الآداب العامة، هي أعمال تهدد النظام العام، وتجعل للإدارة حق التدخل بأسلوب الضبط الإداري حتى ولو لم يكن لهذه الأعمال وجود مادي، كأن تتخذ شكل عرض صور عارية، أو أفلام إباحية أو ما يشبه ذلك، أو إشاعة نزعات الشر والجريمة، أو ما على شاكلة ذلك، هذه وأمثالها، تعطي الإدارة حق الالتجاء إلى أساليب الضبط الإداري حفاظاً على النظام العام، رغم أنها لم يكن لها وجود مادي ملموس³.

كما يعتبر النظام العام و الآداب العامة باب واحد تدخل منه العوامل الاجتماعية و الاقتصادية و الخلقية ، فتؤثر في القانون ، وتجعله يتماشى و هذه العوامل ، مما يجعل محيط النظام العام يتسع .

ب- جمال الرونق والرواء.

أدى تطور الظروف الاجتماعية وازدياد تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة إلى تغير مفهوم النظام العام بالمدلول التقليدي والذي كان يقتصر كما بينا على المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، حيث لم يعد هذا المفهوم والذي تحميه سلطات الضبط الإداري كافيا لغايات أو أغراض هذا الضبط ومن ثم فقد ظهرت عناصر جديدة في إطار فكرة النظام العام البيئي، تسمح بتحقيق هذه الأغراض أو تلك الغايات ومن أبرزها " جمال الرونق والرواء."

1- مُجّد صالح خراز، المفهوم القانوني لفكرة النظام العام، مجلة الدراسات القانونية، العدد 06، دار القبة للنشر، الجزائر، ب س، ص 46 .

2- مُجّد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري . دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة طبع، ص 272 .

3- مُجّد الشافعي ابو راس ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 260

والقصد بجمال الرونق والرواء هو المظهر الفني والجمالي للشارع الذي يستمتع المارة برؤيته أي المحافظة على جمال المدن وروائها¹

وبذلك فإن سلطات الضبط الإداري مكلفة بالمحافظة على المناطق الأثرية وجمال المدن، وهذا بالمحافظة على النسق العمراني وما قد يصيبه من تشوه جراء البناءات الفوضوية وكذلك بالمحافظة على نظافة الساحات العمومية والطرق العامة، وتكون هذه المهمة بالاستناد إلى التشريعات التي تعالج هذه الحالات التي يراها المشرع جديدة بالحماية².

ج- النظام العام الاقتصادي والاجتماعي:

بما ان فكرة النظام العام و تدخل الادارة بنشاط الضبط الاداري لا يحده نطاق وذلك كونهما يتطوران بتطور المجتمع و يتغير مفهومهما بتغير الظروف و المتطلبات .

وبما ان الدولة لم تقتصر على تلك الوظيفة التقليدية من كونها دولة حارسة بل اصبحت تتدخل في العديد من المجالات الاقتصادية و الاجتماعية ، لا بصفة احتكارية في المجال الاقتصادي و لا بصيغة تحملها جميع الاعباء بالنسبة للمجال الاجتماعي. بل لأجل رسم خطوط عريضة او مسار يكون ضابط للتجاوزات الممكن اتيانها من طرف الافراد تحت غطاء الحريات .

وعلى بيانه اصبحت الضبط الاقتصادي احد عناصر النظام العام وأساسه ان تتدخل الادارة لأجل ضبط المنافسة و تنظيم الاستثمار وكذا العملة المصرفية ، وكذا تراخيص ممارسة النشاطات التجارية او الخيرية التطوعية كالجمعيات

وفي المجال الاجتماعي أصبح تدخل الإدارة في مجال الإسكان يعد من النظام العام سواء بالعمل على توفير المساكن بشتى الأساليب أو منع السكن في أماكن معينة لأسباب وجيهة مثل كونها آيلة للسقوط أو لخطورتها من الناحية الأمنية.

كما أن حماية القدرة الشرائية للمواطن والتدخل للحد من البطالة وحماية الأسعار والتموين الدائم بالسلع الاستهلاكية تعد من المسائل الضرورية التي وإن تأثرت ستنعكس سلبا على النظام العام مما يؤدي إلى الإخلال به³.

2- بن ساسي بن زين ، عناصر الضبط الاداري ، مذكرة ماستر ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، سنة 2014 ، ص 32
3- بوقريط عابد ، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري ، مذكرة ماستر ، جامعة منتوري قسنطينة ، سنة 2007 ، ص 22
3 بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قربي باتنة، الجزائر سنة 1988 ، ص 85

كما أن حماية الشرائح الاجتماعية المعرضة للخطر أكثر من غيرها يعد من صميم النظام العام كحماية الطفولة والأمومة.

وفي المجال الثقافي فإن تدخل الإدارة بغرض تدريس مادة معينة أو منع تدريس أفكار أخرى يعد من النظام العام، ذلك لأن إعداد الأجيال ومستقبل المجتمع يجب أن لا يبنى على ما يناقض أفكار المجتمع نفسه و إلا فإن التقاء جيلين بأفكار مختلفة سيؤدي إلى انفجار المجتمع نفسه .

وبه فالمفهوم الحديث للنظام العام وإن كان قد اختلف عن مفهوم النظام العام التقليدي، إلا أن الاختلاف لا يعد في الطبيعة بل أن مفهوم عناصر النظام العام قد تطورت بشكل استوعبت فيه الكثير من المفاهيم التي لم يكن يتصور سابقا أنها تؤدي إلى الإخلال بذلك العنصر.

المطلب الثاني : النظام العام العمراني و علاقته بالنظام العام

يعد العمران احد مقومات الحضارة التي عرفتها البشرية عبر مختلف العصور و التي ادت الى اهتمام مختلف المجتمعات بضرورة اعتماد سياسات عمرانية هدفها تهيئة المدن و التمدين في مختلف جوانبها . لذلك فان مصطلح العمران حديث نوعا ما ، وكان تداوله محلا للجدل بين اتجاهين ، حيث اسند اتجاه اول الى أن أصل وجوده للمهندس "الديفونس سوردن، IL Défonce cerdan و الذي ابتكره في سنة 1867 و ظهر أول مرة في مقال باللغة الفرنسية سنة 1910 كما اتجه اخرون الى ان اصل استعمال مصطلح العمران يعود الى العالم الاجتماعي ابن خلدون من خلال كتابه "المقدمة"¹

و بما ان مصطلح العمران حديث النشأة و قد تطور بسرعة و يعتبر علما من العلوم الخاصة بالتهيئة العمرانية و البيئة ، فهو يهتم بالمظهر الهندسي للمدينة . و هو اطار تنظيمي يهتم بتنظيم العمران و فق أسس و مقاييس تحكم جميع العناصر ذات العلاقة . و به نظمه المشرع في شكل قانون و هو القانون العمراني ، و يعتبر فرع من فروع القانون الاداري ، الذي يهتم بتنظيم التهيئة العمرانية و البحث عن الوسائل التي تستعملها الهيئات المختصة للتحكم في تطور العمران و توجيهه بأدوات قانونية ، تحدد القواعد العامة لمخططات شغل الاراضي و نوعية البناء المنجزة عليها ، مما يمكن الدولة من المراقبة و التحكم في المجال العمراني ، وذلك بتحديد مقاييس التعمير و البناء للحد من البناءات الفوضوية و الغير قانونية .²

1- اقلولي اولد رايح صافية ، قانون العمران الجزائري ، دار هومة لطباعة و النشر ، سنة 2014 ، ص7

2- اقلولي اولد رايح صافية ، قانون العمران الجزائري المرجع السابق ، ص9

وعلى ما ذكر تطرح علينا بعض التساؤلات وهي ، كيف اثر النشاط العمراني على النظام العام ؟ والذي به قسمنا هذا المطلب الى فرعين الاول عن مفهوم النظام العام العمراني و الثاني عن النظام العام العمراني و أثره على عناصر النظام العام .

الفرع الاول : مفهوم النظام العام العمراني

أمام تزايد آثار المشكلة العمرانية على أمن المواطنين وصحتهم وسلامتهم؛ وتفاقمها على البيئة وعلى المظهر الجمالي للمدن وعلى العقار الفلاحي والسياحي والترقوي من خلال التشوه الذي أصبح يميز المدن الجزائرية نتيجة مخالفة قوانين العمران وعدم صرامة تطبيقها فضلا عن عدم ثباتها بسبب كثرة التعديلات الواردة عليها وكثافة الشروط التقنية لطلب رخص البناء مما ساهم في انتشار البناءات غير الشرعية وبدون تراخيص واستعمال مواد مغشوشة وغير مطابقة في ظل ضعف الرقابة العمرانية، وعدم الالتزام بالشروط الفنية مما أدى إلى انهيار العديد من المباني. فضلا عن انتشار البناء في الأراضي الفلاحية وبمحاذاة الأودية وبجوار الأماكن المعرضة للخطر الزلزالي والانجراف والصناعي على حساب اختفاء المساحات الخضراء زيادة إلى جانب اقامة منشآت صناعية ذات تأثير خطير على البيئة والمحيط وفي الأماكن العمرانية كل ذلك أدى إلى البحث عن ضابط صارم يقوم بدور الدرع الحامي للقيم والمصالح العليا للدولة "الأمة" ومن ثم تم استعارة مضمون فكرة النظام العام ليكون الأداة القانونية في الضبط العمراني كحد على سلطان الإرادة في استعمال واستغلال الحق في السكن وفي تنظيم اقتنائه وتداوله ¹.

أولا : مفهوم النظام العام في مجال العمران

كل تجمع بشري بحاجة دائمة إلى منظومة من القواعد الضابطة لسلوك الأفراد ونشاطهم ، منظومة تتمتع بسطان الأمر والنهي المصحوب بجزاء، يوقع على المخالف .وهذه المنظومة تعبر عن أولوية المصلحة العليا للجماعة على الإيرادات الفردية والمصالح الخاصة، هذه الأولوية هي ما تهدف الدولة إلى تحقيقه ووسيلتها في ذلك تأمين عملية صناعة القانون واستبعاد العرف والإرادة الفردية منه مسخرة وسائل الإكراه المشروع في تنفيذه؛ غير أن هذه القواعد سرعان ما تعرضت للتملص والخرق كلما غابت أعين سلطة القانون، مما يعني عجز عنصر التقرير المقرون بالجزاء لوحده في إقناع الجماعة بالخضوع للقواعد القانونية مهما كانت أهميتها.

1- عليان بوزيان ،النظام العام العمراني ، مقال منشور في الموقع الإلكتروني لجامعة ورقلة كلية الحقوق.، مرجع سابق.

ومن ثم كان لزاما الاستنجا بمقتضيات فكرة النظام العام كوسيلة لإقناع الجماعة بضرورة قاعدة قانونية ما وأولويتها، على اعتبار تعلقها بحماية المصالح العامة العليا للجماعة كأحد أهم الأدوات القانونية لضبط حركة المجتمع و السيطرة على تضارب الإرادات الفردية لما تتمتع به من قدرة في بث القيم و الأصول التي تؤمن بها الجماعة في شكل قواعد قانونية قسرية لا يملكون حيا لها سوى الالتزام والانصياع ومن ثم القضاء على الاختلالات التي أصابت التوازن الاجتماعي حيث تلجأ الدولة إذا ما رغبت في توفير أكبر قدر من الاحترام والانصياع لبعض تشريعاتها الضرورية؛ من التي لها الأولوية إلى تسخير فكرة النظام العام بأن تمنحها وصف القاعدة فوق العادية. وهذا ما تم من خلال إبداع العقل القانوني الأوروبي لفكرة النظام العام الجمالي والصحي والبيئي والعمراني ولعل هذه الوظيفة تمثل أهم الأدوار التي سنؤسس عليها فكرة النظام العام في مجال العمران كضرورة لتثبيت دور الدولة الضابطة للنشاط العمراني والمانعة للفوضى العمرانية حفاظا على النظام العام والمصلحة العامة . وهذا في ظل التجاهل المتعمد لمخاطر الفوضى العمرانية بسبب عدم احترام القوانين والنصوص التنظيمية؛ تدخل المشرع بالقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والذي أخضع الأراضي القابلة للتعمير لقيود من النظام العام وهو احترام مخطط شغل الأراضي و وفقا للمرسوم 91-176 تسلم رخصة التجزئة ورخصة البناء ورخصة الهدم.¹ والذي تم الغائه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15 تاريخ 2015/01/25.

ثانيا : أهداف النظام العام العمراني

صحيح ان المواطن بحاجة إلى الأرض من أجل البناء، لكن هو بحاجة إلى الأرض أيضا من أجل زراعتها واستغلالها في مجال الاستثمار من اجل الصالح العام، وهو أيضا بحاجة إلى الطبيعة لذا تدخل المشرع واصدر ترسانة من القوانين والمراسيم التفصيلية؛ لحماية العقار الحضري والفلاحي والصناعي بما يحقق حسن استغلاله و ضمان عدم تآكله، ومن هنا تبرز أهمية النظام العام العمراني من خلال الوقوف على حجم الأضرار المترتبة على الإخلال به؛ فهو ليس مجرد قواعد قانونية ضابطة لممارسة نشاط عمراني بناء وتشيدا أو ترميما وإنما هو ابعد من ذلك بكثير يشهد ذلك جسامة الآثار التي يخلفها العمران في حالة عدم أخذ الاحتياطات اللازمة والمتعلقة بطبيعة الأرض محل البناء و مدى ربطها بشبكات الصرف الصحي فضلا عن احترام قوانين التهيئة العمران في مجال احترام المسافة بين البناء والطرق العمومية" 04 أمتار" وبين عن خط السكك الحديدية والمطارات والأودية والمصانع؛ فضلا عن

1 - عليان بوزيان ،النظام العام العمراني ، مقال منشور في الموقع الإلكتروني لجامعة ورقلة كلية الحقوق. مرجع سابق.

الفصل الأول : النشاط العمراني وأثره على النظام العام

الآثار الاقتصادية الناتجة عن التوسع الرأسي على حساب الأراضي الزراعية الخصبة والمواقع الحساسة ذات الطابع السياحي التي تمثل ثروة مستمرة للأجيال القادمة .

وعلى سبيل المثال لا الحصر تسبب عدم احترام احكام القوانين كذا المعايير التقنية في مجال التعمير و البناء من طرف المتعاملين الى العديد من المآسي و الاثار الكارثية منها في تاريخ 2001/11/10 حيث تسبب فيضان باب الواد في العاصمة في قتل مايزيد عن 800 شخص، وجرح 7543 ، الذي أرجعت أسباب تلك الخسائر إلى تساقط الأمطار الكثيف مع الإخلال بقواعد البناء والتعمير المتمثلة في انعدام أو النقص في المساحات الخضراء و الأشجار بالمنطقة المنحدرة وارتفاع الكثافة السكانية بها؛ بسبب تعميم فوضوي دون تخطيط عمراي متوازن بسبب قيام الأفراد بالبناء في مجرى الوادي فضلا عن غياب تجهيزات شبكة صرف المياه غير صالحة أو غير كافية.

كما شهدت فيضان غرداية في أكتوبر في سنة 2008 الذي تسبب في مقتل 34 شخصا و جرح 89 شخصا، وخسائر مادية بقيمة 20 مليار دينار و أرجعت أسباب الخسائر إلى البنائات الطينية المشيدة في مجرى الوادي مع انعدام تجهيزات صرف المياه و عدم احترام مخططات التعمير.

وبهذا الصدد فان قواعد النظام العام العمراني تفرض ضرورة إجراءات دراسات فنية وجيولوجية معمقة قبل إصدار رخص البناء لأن ضعف القواعد التقنية والفنية في التوقع من الأخطار الطبيعية. يساهم في فشل القواعد العامة للتهيئة والتعمير وأدوات التعمير.

و بسبب البنائات غير الشرعية المشيدة على الأراضي المعرضة لخطر الانزلاق وخطر الزلزالي ويمكن التمثيل بمدنيتي قسنطينة والجزائر من حيث التوسع الحضري السريع والعفوي لمدينة قسنطينة بعد الاستقلال، وسط إغفال السلطات لتراتب استعمال الأراضي المتزامن مع سياسة الاحتياطات العقارية، رتب تسارع ظاهرة الانزلاق واستمرارها إلى اليوم، في حين تعرف مناطق أخرى من الجزائر العاصمة هذه الظاهرة بسبب اكتساح البنائات للأرض وتشبيدها على المنحدرات الخطرة على حساب دور المساحات الخضراء في تثبيت التربة لتفادي الانجراف. و بسبب البناء على الأراضي المعرضة للخطر الصناعي ذلك أن تشييد البنائات ضمن الأراضي المجاورة للأنشطة الصناعية والصحية الخطرة وكذا تحت خيوط الكهرباء عالية التوتر سيعرضها إلى أخطار الانفجار أو انبعاث الأبخرة السامة والحريق وكذا أخطار التلوث، فضلا عن تأثير النشاط الصناعي غير المدروس في المناطق العمرانية على صحة المواطنين مما يستوجب القيام بدراسة التأثير على البيئة .

و الأضرار الماسة بالاقتصاد الوطني بسبب التوسع العمراني على حساب الأراضي الزراعية والمواقع السياحية وعدم إخضاع الأراضي المشيد عليها لأسس وضوابط التخطيط العمراني حيث تمثل الأراضي الفلاحية ذات الطابع الزراعي والثقافي جزء لا يتجزء من عناصر النظام العام؛ ولكن زحف البناءات غير الشرعية و نموها السريع بحسب تطور الإمكانيات و المتطلبات إلى تآكل الأراضي الزراعية المحدودة وغير المتجددة ولم يسلم العقار السياحي هو الآخر من آفة الشغل غير الشرعي والاعتداء وتشويه المنظر، بسبب كثرة البناءات غير الشرعية المشيدة ضمن مناطق التوسع السياحي كما عرفت هي الأخرى المضاربة في الصفقات العقارية وتحويل الموارد عن طبيعتها السياحية.

ومن ثم فإن المتأمل في أحكام قانون العمران والترقية يلاحظ انه ذو طبيعة إدارية تنظيمية قواعده من النظام العام و تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد والمتمثلة في الحق في السكن وبين المصلحة العامة العمرانية بكل مقتضياتها وذلك من خلال تدخل الإدارة بفرض تراخيص إدارية على المتعاملين في السوق العقارية والعمرانية تحترم قواعد قانون العمران. التي هي قواعد أمرة جوهرية ومن النظام العام وتفرض عقوبات على مخالفتها باعتبارها تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية تعلق على المصالح الذاتية للأشخاص¹. ويمثل الجانب الجمالي للمدينة احد الاهداف التي يرمي اليها كل من المشرع و السلطة التنظيمية ، اذ يقوم على فكرة انجاز البنيات و اتمامها بمواصفات مطابقة للقواعد القانونية و الفنية الهندسية و خضوعه لقرارات رخصة البناء ، كمي ذهب المشرع الجزائري من خلال القوانين و المراسيم على استحداث مرسوم 94 - 07 و المتعلق بالإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري²

كما يمثل العمران الروح الابداعية و من خلاله تثبت هوية المجتمع و ذلك من خلال ثقافته العمرانية ، ولذلك اوجد المشرع قوانين تهتم بالعمران و تفرض قيود على الافراد تجعلهم لا يخرجون عن الاطار العام لسياسة الدولة في العمران بكل ابعاده سواء التنظيمية او الرغبات الذاتية للأفراد.

و تعتبر العديد من تدخلات سلطات الضبط الاداري عبارة عن تدابير ادارية و قائية هدفها تجنب العديد من المخالفات التي قد تعاكس احكام قانون البناء و تستفحل اثارها السلبية ومنه ظهور البناء العشوائي و المساس بالنظام العام الجمالي للمدينة الذي يعد من الصالح العام³.

1-عليان بوزيان ، النظام العام العمراني ، مرجع سابق.

2- كمال محمد امين ، الترخيص الاداري و دوره في المحافظة على النظام العام البيئي : مجلة الفقه و القانون ، العدد 2 ، سنة 2012 ، ص 06

3- كمال محمد امين ، التدابير و الاجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء و التعمير في التشريع الجزائري ، مجلة المفكر ، العدد 13 ، ص 525

ثالثا: مجالات النظام العام العمراني¹

من خلال تفحص نصوص قوانين التعمير يمكن استخلاص عناصر وأهداف النظام العام العمراني فيما يلي:

أ- النظام العام التوجيهي:

المستفاد من نص المادة 9 "يجب أن تنجز عمليات الترميم العقاري والتجديد العمراني وإعادة التأهيل وإعادة الهيكلة وكذا التدعيم ضمن احترام المخططات الموافق عليها من طرف السلطات المؤهلة .
مما يعني وجود احترام أدوات التعمير المعدة لكل بلدية بما يضمن تحقيق التنمية المستدامة طبقا للمادة 108 "يشترك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما" ومن ثم فإن رئيس البلدية مكلفا بالرقابة الصارمة في مجال احترام النظام العام التوجيهي من خلال السهر على احترام قوانين التعمير وفقا للأدوات المعدة له فعلى سبيل المثال نصت المادة 115 ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما ومساهمة المصالح التقنية للدولة تتولى البلدية التأكد من احترام تخصيص الأراضي وقواعد استعمالها. ثم السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن اضافة الى السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات المهشة غير القانونية "

ب - النظام العام الجمالي

جمال الرونق ونظافته و وحدة اتساقه المستفاد من نص المادة 8 يجب أن تسعى كل عملية تجديد عمراني إلى جمال الإطار المبني وتحسين راحة المستعملين وكذا مطابقته للمعايير العمرانية السارية وكذا نص المادة 10 يجب أن يؤخذ في الحسبان الانسجام المعماري والعمراني والطابع الجمالي بالنسبة للمجموعة العقارية الأصلية عند تصميم البناية أو البنايات التي تكون موضوع عملية توسيع مشروع عقاري .

ج- النظام العام البيئي

المستفاد من نص المادة 11 أنه لا يمكن إنجاز إلا المشاريع العقارية التي تتطابق مع مخططات التعمير وتتوفر على العقود والرخص المسبقة والمطلوبة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما ولاسيما منها التي تكون متواجدة في الحدود التي تتوافق مع أهداف الحفاظ على التوازنات الإيكولوجية عندما تكون في المواقع الطبيعية

1 - عليان بوزيان ، النظام العام العمراني ، مرجع سابق.

والمواقع الأثرية والحضائر الطبيعية ومحيطاتها المجاورة. والتي تحترم الاقتصاد العمراني حين تكون متواجدة داخل الأجزاء العمرانية في المدن .و تدعيما لذلك نص قانون البلدية على المادة 110 يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية" كما نصت المادة منه 114 منه : "يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة." فضلا عن اشتراط شهادة دراسة موجز التأثير على البيئة في كل مشاريع التنمية"

د- النظام العام الثقافي والحضاري

ويتمثل هذا النظام في الحفاظ على الطابع التاريخ الذي يعكس الخصوصية الحضارية للمجتمع طبقا لنص المادة 116 من قانون البلدية" في إطار حماية التراث المعماري وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلق بالسكن والتعمير و المحافظة على التراث الثقافي و حمايته تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية" .

هـ- النظام العام المستدام

من خلال تهيئة الإقليم بما لا يهضم حقوق الأجيال اللاحقة ولا يمس بمبدأ المساواة في اقتناء السكن ومن ثم تهدف سياسة المدينة إلى تحقيق التنمية المستدامة بصفتها إطارا متكاملا متعدد الأبعاد والقطاعات والأطراف. طبقا للمادة 07 من القانون التوجيهي للمدينة. فضلا عن تصحيح الاختلالات الحضرية و إعادة هيكلة و تأهيل النسيج العمراني وتحديثه والمحافظة على التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة على المساحات الخضراء. وقد نص القانون على تأسيس جهة مختصة بالسهر على احترام النظام العام المستدام إنشاء المرصد الوطني للمدينة طبقا للمادة 26"ينشأ مرصد و طني للمدينة ويلحق بالوزارة المكلفة بالمدينة ويضطلع بمتابعة تطبيق سياسة المدينة ويقوم بإعداد دراسات حول تطور السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم إعداد مدونة المدن وضبطها وتقييمها؛واقترح كل التدابير التي من شأنها ترقية السياسة الوطنية للمدينة على الحكومة؛ إضافة عن المساهمة في ترقية التعاون الدولي في ميدان المدينة وكذا اقتراح إطار نشاط يسمح بترقية مشاركة واستشارة المواطن على الحكومة وأخيرا يكلف بمتابعة كل إجراء تقرره الحكومة في إطار ترقية سياسة وطنية للمدينة.

ومن أجل ذلك قام المشرع بانتهاج أسلوب المخططات لتنظيم سياسة وطنية للمدينة تراعي النظام العام الجمالي والبيئي والتنموي، من خلال نص المادة 19 من القانون التوجيهي للمدينة 06/06¹.

رابعاً: أثر النظام العام العمراني على الحقوق والحريات

ان جوهر حق الملكية العقارية و مقتضيات تقييده بإجراءات الضبط العمراني يتجهان في اتجاهين متعاكسين، حيث ان الملكية العقارية تعتبر أحد أهم الحقوق التقليدية المعترف بها للشخص في كل القوانين العامة ، ثم في القوانين الخاصة ذات الصلة، كقانون التهيئة العمرانية والبناء والتعمير والقانون المتعلق بالتوجيه العقاري . حيث اعترفت بسلطة التنظيم هذه لكل من المشرع والسلطة الإدارية، وبخاصة هذه الاخيرة.

و بالرجوع للنصوص المرجعية و التي تعرف حق الملكية ففي نص المادة 674 من القانون المدني تعرف حق الملكية على نحو أن الملكية هي حق التمتع والتصرف في الأشياء بشرط أن لا يستعمل استعمالاً تحرمه القوانين والأنظمة².

وقضت المادتان 690 و 691 بأنه يجب على المالك أن يراعي في استعمال حقه ما تقضي به التشريعات الجاري بها العمل ، والمتعلقة بالمصلحة العامة ، أو المصلحة الخاصة به، وبخاصة مراعاة حقوق الجوار) مضار بيئة الجوار وحقوق الارتفاق و القوانين المنظمة للبناء والتعمير .

وفي ذلك ترجيح للمصلحة العامة على المصلحة الخاصة حتى في أصل حق الاستئثار بحق الملكية العقارية، فما بالنسبة بحق الدولة في تنظيم ممارسة حق استعمال هذه الملكية بعد ما تحولت الحقوق ومنها حق الملكية العقارية من الحقوق الطبيعية المطلقة لا تحدها حدود ولا تقيدها قيود إلى حقوق قانونية يختلف نطاقها تبعاً لظروف ونظام ممارستها بفعل تأثير النظريات الاجتماعية في اتساع نطاق تدخل الدولة في تنظيم ومراقبة النشاط الفردي وتوجيهه . ويتم هذا كما في قضية الحال عن طريق هذه الأدوات القانونية المسماة رخصة البناء و التجزئة و الهدم و المطابقة.

وهكذا كما يقول أحد الفقهاء ورغم فشل الاقتصاد الموجه، فإن تدخل الدولة لم يكن شراً كله، فهناك مجالات لا بد من تدخل الدولة فيها . ومن أمثلة ذلك موضوع بحثنا هذا، إذ يتمثل الهدف الأساسي من اشتراط إجراء

1- انظر نص المادة 19 من القانون 06/06 و المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ، ج ر عدد 15 ، بتاريخ 2006/03/12

2- عزاوي عبد الرحمان، الرخص الادارية، رسالة لنيل دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، سنة 2007 ، ص 576

الفصل الأول : النشاط العمراني وأثره على النظام العام

الترخيص الإداري للقيام بأعمال البناء في التحقق من عدم تعارض المباني المزمع إقامتها مع متطلبات المصلحة العامة. إذ يقع هذا الترخيص في مجال حرية ممارسة حق الملكية، ولذا فإنه لا يعتبر استثناء من حظر عام، بل هو قيد في مجال الإباحة، وتحديدًا استعمال حق من اقدم الحقوق الثابتة دستوريًا وفي القانون المدني، ليبقى دور القانون الإداري والإدارة كطرف وسيط لا بد منه، الغرض منه تلافي نتائج الأضرار التي قد تصيب الحياة الاجتماعية جراء هذه الإباحة، في ما لو بقيت مطلقة¹

وفي قانون آخر أكثر تخصصًا، بينت المادة الأولى من القانون رقم 29/90 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية لاستعمال الملكية العقارية عندما تشيّد عليها مباني وإنشاءات ذات الاستعمالات المختلفة علاوة على بُعدها العمراني الواضح والمباشر مما يُضفي عليها وظيفة اجتماعية، إذ جاء فيها أنه يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضًا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة العامة للتهيئة العمرانية².

وعلى ما ورد نستخلص ان مجال العمران بكل ابعاده يعتبر نظاما عاما بكل ما تحمله الكلمة من معنى في القانون الاداري و خاصة الضبط الاداري. فكيف يتدخل النظام العام العمراني بالعناصر الاخرى التي يهدف اليها الضبط الاداري ؟ وللإجابة على ذلك نتطرق الى مايلي و هذا من خلال الفرع الثاني .

الفرع الثاني: النظام العام العمراني و أثره على عناصر النظام العام

ان قوانين البناء تمثل مشكلة خطيرة و معقدة فهي بدون دراسة علمية كافية . كما انها تفقد لعامل الاستقرار و التوازن و الاستمرار ، وهذا ادى الى تعددها و جعل من الصعب ان تنفذ من طرف السلطات المخول لها ذلك لعدم استيعابها و تطبيقها، كما ادى التعديل المستمر و ادخال الاستثناءات عليها من حين الى اخر ادى ذلك الى فقدانها أي القوانين الى الجدية و الاحترام . و

1-عزاوي عبد الرحمان، الرخص الادارية، المرجع السابق، ص578

2-عزاوي عبد الرحمان، الرخص الادارية، مرجع سابق، ص578

الفصل الأول : النشاط العمراني وأثره على النظام العام

ينعكس ذلك القصور في قانون البناء بصورة سلبية و ذلك بالمساس بالنظام العام العمراني و البيئي للمدينة¹.

وهذا الاخير أي النظام العام العمراني كونه تتضمنه خاصية الوقائية التي يهدف اليها الضبط الاداري ، فقد يتحول الى تدبير ردعي عقابي عندما لا يمثل الباني للأوامر الموجهة اليه من الادارة ، او يتمادى في مخالفة قرار الرخصة فيكون المعني قام بعمل غير شرعي مخالفا به مما يستدعي سلطات الضبط الاداري الى اللجوء باستعمال و سائل التنفيذ الجبري مثل الهدم او الوقف.² يهدف الى الصالح العام ، وتظهر هذه العلاقة من خلال العديد من التداخلات بين العناصر التقليدية و النظام العام العمراني .

اولا :علاقة النظام العام العمراني بالعناصر التقليدية .

جرى الاتفاق الفقهي على كون العناصر التقليدية للنظام العام هي الامن العام و الصحة العامة و السكنية العامة ،وكون فكرة النظام العام هي فكرة مرنة، ولا تقتصر على عناصر محددة، اضافة الى ان اتساع تدخل الدولة في ميادين متعددة داخل المجتمع، قد ترتب عليه ان اصبحت فكرة النظام العام غير مقصورة على العناصر التقليدية لهذه الفكرة، بل اتسعت لتشمل عناصر اخرى إضافية اذ لم تعد العناصر التقليدية كافية للحفاظ على النظام العام و حمايته، بحيث اصبحت سلطة الضبط الاداري ان تتدخل لحماية عناصر اخرى.نادى بها الفقه الإداري وأكدتها احكام القضاء الاداري ،و تتمثل العناصر غير التقليدية للنظام العام، بالنظام العام المعنوي او الاخلاقي (الاداب العامة)، والنظام العام الجمالي للبيئة(جمال الرونق والرواء)، والنظام العام الاقتصادي.³

كل هذه العناصر التقليدية كانت او حديثة تربو الى صيانة المنفعة العامة، و تحقيق الصالح العام ،وبما ان النظام العام العمراني كما ورد سابقا يعتبر من النظام العام كونه يهدف الى الصالح العام ، ويظهر التأثير و التأثير بين عناصر النظام العام و العمران في العديد من الصور كذا النصوص القانونية ذات الصلة .في تستنبط صور علاقة النظام العام العمراني بالعناصر الاخرى للنظام العام كما يأتي .

أ- بالنسبة للأمن العام.

1 -د- كمال مُجد أمين ، التدابير و الاجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء و التعمير في التشريع الجزائري ، المرجع السابق ص 526

2 - كمال مُجد أمين ، التدابير و الاجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء التعمير في التشريع الجزائري ، المرجع السابق،ص 527

3- حبيب ابراهيم حمادة الديلمي ، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، اطروحة دكتوراه ،جامعة بابل ، سنة 2008 ، ص 93 .

و بما انه اهم عناصر النظام العام فانه يتقاطع و النظام العام العمراني في كون ان هذا الاخير يدخل في نظام اقامة البناء و الهدم و ما ينجر عن هذا النشاط من مخالفات للقوانين ذات الصلة كذا المعايير التقنية و عدم اخذ الاحتياطات الامنية للمتعامل او الاخرين قد يؤدي الى انهيار المباني مما قد يؤثر على امن المارة و هو احد اهتمامات عنصر الامن العام .

ب - بالنسبة للصحة العامة

اصبح يشكل توسع البناء الفوضوي في كل ضواحي المدن خاصة عواصم الولايات دون تخطيط او خضوع لإشراف و توجيه الى تشويه المدن ، كما ان البناءات الفوضوية تفتقر للمرافق العامة رغم توسعها و ما تشكله من ضغط ، رغم انعدام شبكات المياه الصالحة للشرب و شبكات تصريف مياه الصرف الصحي وشبكات الكهرباء و الغاز. و في ظل انعدام المقاييس و التعليمات في مجال التعمير و البناء و تراجع النظام في تلك التجمعات و قلت التدابير و الاحتياطات لمكافحة الامراض و الوقاية منها، وتضائل دور البلدية في ميدان النظافة العمومية في حفظ الصحة العمومية¹.

ج - بالنسبة للسكينة العامة

يقصد بالنظام العام الجمالي للبيئة بانه الاهتمام بجماليات الشوارع ومرفقها وبهاؤها، بحيث تبعث الهدوء والراحة النفسية سواء بتجميل الشوارع او وضع مواصفات معينة في المباني بحيث ياتي منظر المدينة والشوارع منسق كما يعرف بانه النظام الذي يهدف الى حماية الرونق والرواء للبيئة حفاظ على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه البيئة ، وبصورة مشاهمة لما هو عليه الحال بالنسبة للنظام العام المعنوي او الأخلاقي فقد اختلف الفقه الاداري ايضاً حول وجود نظام عام جمالي للبيئة بشكل مستقل عن النظام العام المادي من عدمه، وفيما اذا كان لسلطة الضبط الاداري ان تتدخل لحماية جمال الرونق والرواء حتى في الحالة التي لا يرتبط بها مع النظام العام المادي².

حيث اتجه الفريق الاول من الفقهاء الى الاقرار بوجود نظام عام جمالي للبيئة مستقل، يجيز لسلطة الضبط ان تتدخل لحمايته حتى وان لم يترتب على ذلك اخلال بالنظام العام المادي اذ ذهب الفقيه

1- بوسماحة الشيخ ، مقالة بعنوان البيئة و الترقية العقارية ، جامعة ابن خلدون تيارت ، بدون سنة ، ص7 .

2-دحيب ابراهيم حمادة الدليمي ، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، المرجع السابق ، ص 98

دويز "Duez" بان على الجهة الادارية المختصة ان تعمل على حماية المشاعر الفنية والإحساس الجمالي لأفراد المجتمع بذات الطريقة المتبعة لحماية حياتهم وسلامة أبدانهم كون ذلك يدخل ضمن المصلحة العامة لأفراد المجتمع اذ يمثل جمال الرونق والرواء جزءاً من التراث الثقافي الوطني للدولة .

وأوجه الفريق الثاني من الفقه الاداري الى عدم الاعتداد بالنظام الجمالي للبيئة بشكل مستقل، بحيث يحول ذلك دون تدخل سلطة الضبط لحمايته ما لم يرتبط مباشرة مع احد العناصر التقليدية للنظام العام المادي، حيث يرى اصحاب هذا الاتجاه بان جمال الرونق والرواء يندمج عادة في هذا الصدد مع عنصر الصحة العامة، او مع عنصر السكنية العامة، بحيث ان تدخل سلطة الضبط في هذا الجانب انما يتم للحفاظ على الصحة العامة او السكنية العامة، فعلى سبيل المثال ان لسلطة الضبط ان تلزم صاحب الارض الفضاء بتسويرها حفاظاً على الصحة العامة من الاتربة التي قد تتطاير فيها بسبب الرياح، اضافة الى وانه يجوز لسلطة الضبط ان تتدخل لتحقيق الاستقرار النفسي والعصبي لأفراد المجتمع.¹

ثانيا: النظام العام العمراني وعلاقته بالعناصر الحديثة

أ - بالنسبة للجمال والرواء

ان اعتبار قانون العمران قانونا و علما ينظمان مجالا حساسا له علاقة بكل مجالات الحياة المتشعبة ، وقوانين العمران تحكم تصرفات الافراد و الجماعات في مجال العمران لتحقيق الاهداف التي تنشدها مشروعات التخطيط و التعمير و الاسكان و ضمان اقامة المباني طبقا للاشتراطات و المعايير التي تكفل امن السكان و راحتهم و توفير مستلزمات الصحة العامة ، بالإضافة الى تحقيق جمال و تنسيق المدن و القرى بهدف توفير بيئة عمرانية سليمة و امنة تراعى فيها النواحي الصحية و الجمالية ².

ب- بالنسبة للنظام العام الاجتماعي و الاقتصادي

رغم ان تحديد الاطار القانوني للنشاط الاقتصادي يكون من اختصاص المشرع، بغية تحقيق السياسة الاقتصادية العامة للدولة، الا ان الفقه والقضاء الاداري قد اتجاها الى الاعتراف لسلطة الضبط الاداري

1- حبيب ابراهيم حمادة الديلمي ، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية ، نفس المرجع ، ص 100

2- اقلولي اولد رابح صافية ، قانون العمران الجزائري ، المرجع السابق ، ص 23 .

من التدخل لتحقيق بعض الاهداف الاقتصادية، بحيث تتسع فكرة النظام العام ضمن ذلك الاطار لتكون شاملة للنظام العام الاقتصادي، بغية اشباع حاجات ضرورية وملحة لأفراد المجتمع، اذ يترتب عن عدم القيام بذلك حدوث اضطرابات داخلية تنتج اثارها السلبية، والتي لا يمكن ان تقل خطورتها عن الاضطرابات الحاصلة عند الاخلال بأحد عناصر النظام العام المادي، ومن ذلك على سبيل المثال ما يتعلق بالتسعير الجبري او توفير المواد الغذائية للأفراد، او توفير السكن الملائم لأفراد المجتمع.

كما ذهبت ايضاً محكمة القضاء الاداري بالعراق الى الغاء القرار الاداري الصادر من المدعي عليه امين بغداد المتضمن رفض تغيير استعمال قطعة الارض من زراعية الى سكنية بأعتبار ان المشروع يلبي حاجة ملحة في الوقت الحاضر لمعالجة ازمة السكن في بغداد وان المشروع ذو اهمية استثمارية واقتصادية وتنفيذه يوفر مصدراً مهماً للعمل وامتصاص البطالة وفتح ابواب جديدة للعمل واستثمار طاقات اخرى وفتح مجالات اقتصادية في ظل الركود الاقتصادي وحيث ان تشجيع استثمار بناء وحدات سكنية لتأمين السكن المناسب للمواطن فيه مردود على عموم الناس ويبعث على الاطمئنان والاستقرار ما دامت الارض لم تستغل للزراعة أو البستنة.¹

وعلى ضوء ما تقدم يدرك المهتم بأن النظام العام العمراني قد اثر و تأثر بالعناصر الاخرى للنظام العام في مجال الضبط الاداري .

ومن خلال النصوص القانونية نجد المادة الاولى من القانون 29 / 90 و المتعلق بالتهيئة و التعمير المؤرخ في 1990/12/01 يهدف الى تحديد القواعد العامة الرامية الى تنظيم انتاج الاراضي القابلة للتعمير و تكوين و تحويل المبنى قي ايطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن و الفلاحة و الصناعة ، وايضا وقاية المحيط و الاوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي و التاريخي على اساس احترام مبادئ و اهداف السياسة الوطنية للتهيئة و التعمير " ² .

والذي نجد ان العلاقة تكون حتمية بين النظام العام العمراني و العناصر الاخرى للنظام العام في مجال الضبط الاداري .

1- حبيب ابراهيم حمادة الديلمي ، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، المرجع السابق ، ص 102

2 -انظر المادة الاولى من القانون 29 / 90 و المتعلق بالتهيئة و التعمير ، معدل و متمم بالقانون 05/04 المؤرخ في 1 / 12 / 1990 ، ج ر عدد

52، سنة 1990

و في نفس القانون و في نص المادة 7 المعدلة بالقانون 05 / 04 منه "يجب ان يستفيد كل بناء معد للسكن من مصدر للمياه الصالحة للشرب ، كما يجب ان يتوفر على جهاز لصرف المياه يحول دون تدفقها على سطح الارض".¹

ومن خلال هذا النص نستلهم و جود عنصر الصحة العامة و المحافظة عليه من طرف سلطات الضبط الاداري المختصة بالعمران.

ثالثا:التدابير الوقائية في مجال التعمير والبناء.

عملت الجزائر على سن مقتضيات وتدابير احترازية من أجل ضمان سلامة العمران و أمن المواطنين حيث نص المرسوم التنفيذي رقم 91 - 175²، في المادة 2 منه على أنه " إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس بالسلامة أو بالأمن العمومي من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها ، يمكن رفض رخصة البناء أو رخصة تجزئة الأرض من أجل البناء أو منحه شريطة احترام الأحكام الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

أما في المادة 3 فقد نص المرسوم أنه " إذا كان البناء أو التهيئة مقررة في أرضية معرضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات والانحراف وانخفاض التربة وانزلاقها والزلازل والجرف، يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة أو منحها بالشروط الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

كما أن المادة 4 من نفس المرسوم نصت على أنه " إذا كانت البناءات نظرا لموقعها يمكن أن تتعرض لأضرار خطيرة يتسبب فيها الضجيج على الخصوص يمكن رفض رخصة البناء أو منحها مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

وفي حماية للبيئة نصت المادة 5 من هذا المرسوم على أنه : " إذا كانت البناءات بفعل أهميتها وموقعها ومآلها أو حجمها ، من طبيعتها تكون لها عواقب ضارة بالبيئة ، يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة، أو منحها شريطة

1-انظر المادة 3 من القانون 05 / 04 المعدل و المتمم للقانون 29 / 90، ج ر عدد 51 ، سنة 2004

2-المرسوم التنفيذي رقم 91 - 175 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء ، ج ر عدد 22 ، بتاريخ 1991/06/1

تطبيق التدابير التي أصبحت ضرورية لحماية البيئة طبقاً لأحكام المرسوم رقم 78/90 المؤرخ في 27 فبراير 1990 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة".¹

وفي نفس السياق يأتي نشاط الترقية العقارية في قانون رقم 04/11، في مجال التصميم والتهيئة والبناء إلى القواعد العامة للتهيئة والتعمير والعمران، يجب أن تسعى كل عملية تجديد عمراني إلى جمال الإطار المبني وتحسين راحة المستعملين، وكذا مطابقته للمعايير العمرانية السارية. كما يجب أن تكون جميع المشاريع العقارية منسجمة مع الطابع العمراني والجمالي عند التصميم البنائية، وكذا عند عملية توسيع المشروع العقاري، فكل هذه الالتزامات أساساً توقف الحصول على الترخيص الإداري بإنجاز مشروع الترقية العقارية.²

¹ عن الاستاذ بن يونس مرزوقي، <http://www.startimes.com>، الساعة 22.01، بتاريخ: 2017/04/12

² سعيداني-لوناسي، مداخلة بعنوان المركز القانوني للمركبي العقاري في القانون الجزائري 11-04 كلية الحقوق جامعة مولود معمري، بتيزي وزو

المبحث الثاني : وسائل الضبط الاداري في المجال العمراني

لسلطات الضبط الاداري عدة وسائل مختلفة تستعملها للحفاظ على النظام العام وتمثل هذه الوسائل أساسا في الوسائل البشرية والوسائل القانونية والمادية. فبالنسبة للوسائل البشرية يوضع تحت تصرف سلطات الضبط الاداري المحلي أعوان وهيئات لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات وتطبيقها في الميدان ، كرجال الدرك والشرطة¹ العامة والشرطة التعمير بالبلدية ، حيث تعتبر الشرطة البلدية والدرك الوطني الوسيلة البشرية التي يستعملها ويستعين بها رئيس البلدية والوالي في مجال الضبط الاداري العام.² كما تعتبر شرطة العمران التابعة لجهاز الامن الوطني وسيلة في الحفاظ على النظام العام في مجال البناء والتعمير اما بالنسبة للوسائل القانونية و التي تتمثل في لوائح الضبط القرارات التنظيمية التي تمكن سلطات الضبط الاداري المحلي من اصدار قراراتها ، تضبط بمقتضاها حريات الافراد على مخالفتها تحقيقا لذلك ، والحقيقة أن هذه القرارات الإدارية تنظيمية تتعلق موضوعها بمركز قانوني عام مثل قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنع استعمال مكبرات الصوت ليلا.³

اما في ما يخص القرارات الفردية التي تصدرها هذه السلطات متضمنة أوامر فردية متعلقة بفرد معين بذاته أو بأفراد معينين بذواتهم أو بحالة معينة بذاتها. وتتخذ أشكال كثيرة كوسيلة الامر التي تلجأ فيها سلطة الضبط للحفاظ على النظام العام بتوجيه أمر إلى شخص أو مجموعة من الاشخاص محددين للقيام بعمل معين ، كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط⁴ ووسيلة المنع التي يتم اتخاذها من جانب الادارة بهدف المحافظة على النظام العام، لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، كمنع المرور على جسر آيل للسقوط.⁵ ضف اليها وسيلة الترخيص التي تمثل تدبير ضبطي يمثل في منح ترخيص لمزاولة نشاط معين، بصورة قانونية، كالترخيص الممنوح لشخص بفتح محل عام. الى ذلك يتعين على الشخص أن يتقيد بأحكام الترخيص الممنوح له، والترخيص يأخذ عدة صور في التعمير والبناء.

ويعد هذا الحق الممنوح لسلطات الضبط الاداري من تطبيقات نظرية التنفيذ الجبري المباشر لقرارات الضبط في حالة رفض تنفيذها اختياريا من قبل الافراد دون اللجوء مقدما للقضاء، هذا في حالات الضرورة و الاستعجال.

1- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، ط 2 ، الجزائر ، 2007 ، ص 493

2- مُجَد الصغير بعلي: القانون الإداري التنظيم و النشاط ، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2004، ص 278.

3- مُجَد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم و النشاط ، المرجع السابق، ص 278

4- مُجَد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم و النشاط ، نفس المرجع ص 281

5- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، ص 494، 495

الفصل الأول : النشاط العمراني وأثره على النظام العام

كل هذه الوسائل و وضعت في يد سلطتي الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وفقا لما اقره القانون و التنظيم ،فبالنسبة للوالي تنص المادة 114 من القانون 07/ 12 على ان الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن و السلامة والسكينة العمومية¹ .

اما في ما يخص قطاع البناء و التعمير فيكون تخصصه من خلال نص المادة 66 من قانون 29-90 يختص الوالي بمنح رخص البناء في الحالات البنائيات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية، وكذا منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الاستراتيجية واقتطاعات الأرض والبنائيات الواقعة في السواحل والأقاليم ذات الميزة الطبيعية، والثقافية البارزة، والأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد، والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي² .

و بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فيخول القانون 10/ 11 هذه الصلاحيات من خلال نص المادة 94 منه حيث يكلف رئيس البلدية صلاحيات ممارسة المحافظة على النظام العام و فق احترام حقوق و حريات المواطنين .

3

و للتعرف على الوسائل التي تستعملها السلطات المحلية في ممارسة اختصاص الضبط الاداري العمراني نوجزه من خلال المطلب الاول الوسائل السابقة و المطلب الثاني الوسائل اللاحقة .

المطلب الاول : الوسائل السابقة في الضبط الاداري المحلي في مادة التعمير والبناء

نظم المشرع قواعد البناء و التعمير في العديد من القوانين نعتمد في هذا الموضوع على القانون . 29/90 المتعلق بالتعمير والبناء المعدل و المتمم بالقانون 05 /04 المؤرخ في 08/14 / 2004⁴ ، قانون مطابقة البنائيات 08-15 المؤرخ في 07/20 / 2008⁵ والمرسوم التنفيذي 19 / 15 المؤرخ في 25 جانفي 2015 المحدد لكيفية تحضير عقود التعمير و تسليمها. ⁶ المتمثلة في الترخيص الذي عرفه محمد جمال عثمان جبريل بأنه " إذن بالتصرف يمنح حق ممارسة النشاط المرخص به، وهو قرار يصدر عن سلطة معينة يحمل في طياته ضمناً للمرخص

1-المادة 114 - من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية ، ج ر عدد 2012/ 12

2- انظر المادة 66 من القانون 29 /90 المتعلق بالتهيئة العمرانية المعدل و المتمم بالقانون 05 / 04 ، ج ر عدد 51 ، سنة 2004

3 -أنظر المادة 116 - من القانون 10 /11 المتعلق بالبلدية ج ر عدد 2011/ 37

4 - انظر الجريدة الرسمية، العدد 2004/51 المؤرخة يوم : 2004/08/15 .

5-انظر الجريدة الرسمية 2008/44 المؤرخة في 2008/08/03

6- انظر المرسوم التنفيذي 19/15 ، المؤرخ في 2015/01/25 ، ج ر رقم 2015/ 04

له وللغير بقانونية العمل المرخص به ومنه " فالترخيص الإداري صورة من صور التنظيم والتقييد التي تستخدمها الإدارة في مواجهة الأفراد وهو وسيلة رقابية سابقة على ممارسة النشاط. وهو أسلوب وقائي يهدف الى تحقيق الغايات الضابطة المتمثلة في حماية النظام العام سواء في مفهومه التقليدي أو مفهومه الحديث¹. " والذي يتمحور في مجموعة من قرارات التعمير نتطرق اليها في مايلي.

الفرع الاول : شهادة التعمير

اولا : مفهومها

أ- تعريف

عرفت المادة 51 من القانون 29/90 ان شهادة التعمير هي الوثيقة التي تسلم بناء على طلب من كل شخص معني. تعين حقوقه في البناء والارتفاقات لجميع الأشكال التي تخضع لها القطعة الأرضية المعنية . وبه فشهادة التعمير هي وثيقة ادارية تسلمها سلطة ادارية مختصة للأشخاص الطبيعيين و المعنويين و هي جواب لسؤال مطروح فهي تبين اذا كانت الارض قابلة للبناء و تمنح فيها معلومات خاصة بأحكام و قواعد التعمير في حقوق لتلك القطعة من الارض و جميع الارتفاقات المتعلقة بها².

ب - خصائصها

تتميز شهادة التعمير ببعض الخصائص هي:

- 1- هي وثيقة ادارية تصدر عن البلدية و هي من ضمن الأعمال الادارية أي القرارات الادارية الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- 2- وهي اجراء اداري اختياري فهي تسلم لشخص طبيعي او معنوي بطلب منه
- 3- وهي وثيقة ذات منفعة تطبيقية و عملية مهمة ، تطلب قبل الشروع في الدراسات حتى يعرف طالبها جملة من الحقوق و الارتفاقات .

1-عزاوي عبد الرحمان ، الرخص الادارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراة، جامعة الجزائر، سنة 2007 ، ص 156 . 157

2-ايقولولي اولد رابح صافية ، قانون العمران الجزائري ، مرجع سابق ، ص 127

ج - أهدافها

لشهادة التعمير أهمية بالغة بالنسبة للأفراد و للإدارة وذلك من حيث أهميتها الادارية والواقعية

1- بالنسبة للأفراد:

هي وثيقة تمنحهم معلومات خاصة بقطعة الارض المعنية ،وذلك وفق احكام و قواعد التعمير ، كما تعد ضرورية في عملية البيع اذ تطلب من الموثق للتعرف على الحقوق الوارد على قطعة الارض خصوصا في قابليتها للبناء .

2- بالنسبة للإدارة :

فهي أداة رقابة و إعلام و تسمح للإدارة من تفعيل رقابتها القبليّة على الارض القابلة للبناء ، و منه على الادارة اتباع توجيهات مخطط شغل الاراضي.¹

ثانيا : إجراءات التحضير و التسليم

أ - طلب شهادة التعمير

نصت المادة 3 من المرسوم التنفيذي 19/15 يعد طلب شهادة التعمير من طرف المالك أو من طرف موكله أو أي شخص معني ، ويجب أن يتضمن البيانات الآتية :

1- طلبا خطيا ممضيا من طرف صاحب الطلب وكذا اسم مالك الأرض .تصميم حول الوضعية التي تسمح بتحديد القطعة الأرضية .

2- تصميم يوضح حدود القطعة الأرضية المتواجدة في حدود المحيط العمراني يتضمن طلب بطاقة المعلومات نفس البيانات ماعدا هوية المالك.

حيث يودع طلب شهادة التعمير أو بطاقة المعلومات والوثائق المرفقة به في نسختين بمقر المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا مقابل وصل إيداع يسلم في اليوم ذاته.

ب - مرحلة التحقيق

¹ ايقلولي اولد رايح صافية ، قانون العمران الجزائري ، نفس المرجع ، ص128

الفصل الأول : النشاط العمراني وأثره على النظام العام

يدرس الطلب من طرف مصالح التعمير للبلدية اعتمادا على أحكام أداة التعمير المعمول بها، كما يمكن مصالح التعمير الخاصة بالبلدية الاستعانة عند الحاجة، بالمساعدة التقنية لمصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى القسم الفرعي للدائرة المعنية، أو أي مصلحة تقنية تراها ضرورية.

ج - مرحلة التسليم

تسلم شهادة التعمير من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني . تبلغ شهادة التعمير، خلال الخمسة عشر 15 يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب ¹. و يجب أن تبين شهادة التعمير مواصفات التهيئة والتعمير المطبقة على القطعة الأرضية، و الارتفاقات المدخلة على القطعة الأرضية والمواصفات التقنية الخاصة الأخرى، ثم خدمة القطعة الأرضية بشبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة، اليها و الأخطار الطبيعية التي يمكن أن تؤثر على الموقع المعني، وتلك المحددة على الخريطة التي يمكن أن تنقص من قابلية القطعة الأرضية لإنجاز المشروع عليها أو منعه، لا سيما ظهور صدوع زلزالية نشطة على السطح مع تحركات القطعة الأرضية من انزلاق ، انهيار، انسياب الوحل، رص، تميع، تساقط اثر الفيضانات والأخطار التكنولوجية الناجمة عن نشاط المؤسسات الصناعية الخطيرة وقنوات نقل المنتجات البترولية والغازية وخطوط نقل الطاقة. كما يرتبط تسليمها بصلاحية مخطط شغل الأراضي المعمول به أو بصلاحية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي . لا يمكن أن تطرح أنظمة التهيئة والتعمير المذكورة في شهادة التعمير للبحث من جديد إذا تم إيداع طلب رخصة البناء المتعلقة بالعملية المبرمجة قبل انقضاء مدة صلاحية شهادة التعمير.²

الفرع الثاني : رخصة البناء

اولا - مفهومها

تعتبر رخصة البناء مفتاح التعمير ، لإمكانية الادارة في مراقبة اعمال البناء قبل البدء، من خلال مجموعة القواعد المقررة في مجال البناء و التعمير ، و بالتالي حق البناء مرتبط بحق الملكية العقارية المقيدة بإجراءات الضبط الإداري

1 انظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 19/15 المؤرخ في 2015/01/25

2 انظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 19/15 المؤرخ في 2015/01/25

كمراعاة الامن و السكنينة العامة و حماية البيئة و المناطق الطبيعية ، و مراعاة ارتفاعات المنفعة العامة ¹. ولتفصيل ذلك نتطرق الى مايلي:

أ - تعريفها

تتماثل كل التعاريف التي وردت في رخصة البناء . في كون أنها إجراء إجباري ومسبق، يكون في صورة قرار إداري، يتعين الحصول عليه من طرف السلطة الإدارية المختصة بما يتوافق مع كل القوانين والتنظيمات المتعلقة بمجال العمران لانجاز أشغال البناء.

و منه تتضح لنا طبيعتها القانونية، فهي عبارة عن تصرف قانوني صادر عن جهة إدارية منحها القانون سلطة الإصدار طبقا لشروط و اجراءات محددة ، وتصدر رخصة البناء بالإرادة المنفردة ولا تحجب عنها هذه الخاصية حتى ولو كانت تتم بطلب من المعني وبسعي منه ، و ترتب رخصة البناء أثر قانوني ، يتمثل في حق المعني المستفيد من الرخصة القيام بأشغال البناء في العقار محل الرخصة ².

ب - خصائصها

هي تصرف قانوني يصدر عن سلطة عامة كون هذه الرخصة هي عبارة عن قرار اداري فهي ترتب و تحدث اثر قانوني اما بالإنشاء او التعديل او الالغاء لمركز قانوني المتمثل في الملكية و يكتسب جميع عناصر القرار الاداري ، في حين تصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي كسلطة محلية مكلفة بالتعمير ³

كما هي تصرف يجب ان يكون قبلها ،وتعد رخصة البناء قرارا اداريا مسبقا،وهي اجراء ضروري يسلم لتشييد أي بناء ، و بموجبه يزداد تقييد النشاط الفردي، فلا تكون ممارسته قبل الحصول على اذن سابق من السلطة المختصة ⁴.

1 كمال مُجّد امين، المرجع السابق، ص48

2عمار بوضياف، منازعات التعمير في القانون الجزائري .رخصة البناء والمدم ، مجلة الفقه والقانون. المغرب.

3 كمال مُجّد امين، نفس الرجوع، ص51

4منصوري كريمة ، رخصة البناء كالية راقية في مجال التهيفة و التعمير،مذكرة شهادة الماستر ، جامعة مُجّد خيضر بسكرة ، سنة 2016 ص 10

ان يشمل الترخيص على اقامة بناء جديد او تغيير بناء قائم على رخصة البناء إجبارية لإقامة أي بناء جديد وكذا لانجاز بعض الأشغال الواردة على البناءات القائمة في القانون الجزائري تنص المادة 52 الفقرة 02 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البناءات الجديدة مهما كان استعمالها ولتتمديد البناءات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الهيكل الضخم منه أو الواجهات المُفضية على الساحة العمومية، ولانجاز جدار صلب للتدعيم أو التسيج .

ج - اهدافها

لقد فرض المشرع رخصة البناء نظرا للدور الذي تلعبه في تنظيم مجال العمران وذلك للتصدي لمختلف التجاوزات والمخالفات التي قد تقع في هذا المجال في مختلف جوانبه وفي مختلف المراحل فرخصة البناء تعد بمثابة إجراء ردعي للأفراد. تلجأ له السلطات الإدارية قبل و بعد انجاز أشغال البناء .فقبل مباشرة اعمال البناء تعد الية رقابة لمدى احترام قواعد البناء و التعمير و المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير¹ وكذا مخطط شغل الاراضي² . و به فلرخصة البناء دور وقائي ورقابي لفرض مقاييس التخطيط العمراني المعد حسب قواعد الأمن والصحة وسلامة الأشخاص وممتلكاتهم. و المحافظة على البيئة والنسيج العمراني بشكل عام³ . و بالنسبة للأهمية في ما بعد البناء تعد وسيلة تسمح بالمراقبة وتتبع خطوات ومسار البناء خطوة بخطوة منذ بداية بناءه بغرض تفادي انحرافه عن مساره المرسوم مسبقا والوقوع في فخ مخالفة قواعد رخصة البناء، وبالتالي الخروج عن دائرة البناء النظامي ودخوله في دائرة البناء الفوضوي⁴. فرخصة البناء تمثل عين الدولة على ما يتم من أشغال وتدخل ضمن أعمال الضبطية الإدارية فقد تلجأ السلطات المحلية إلى هدم البناءات التي أقيمت دون الحصول على رخصة البناء أو التي تم بناءها دون احترام الشروط المنصوص عليها في رخصة البناء¹ .

1/عرفت المادة 16 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بأنه: «أداة للتخطيط الجمالي والتسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذ بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي

2/عرفت المادة 31 من نفس القانون بأنه: « المخطط الذي يحدد بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء

3/كمال محمد امين، نفس المرجع، ص55

4/تنص المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه: «عندما ينجز البناء دون رخصة، يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين ساعة... يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار هدم البناء في أجل 8 أيام.

ثانيا : كفايات التحضير والتسليم

أ- طلب الرخصة

نصت المادة 42 من المرسوم التنفيذي 09/15 على انه يجب على المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة أو لمصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، أن يتقدم بطلب رخصة البناء والتوقيع عليه. وحسب المادة 34 من القانون 29 / 90 يجب ان يقدم طلب الرخصة المالك او الوكيل او المستأجر المرخص له قانونا و صاحب الحيازة الممنوحة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب قانون التوجيه العقاري في مادته 39 و 40²، وكذلك لصاحب حق الامتياز من الاملاك الوطنية الخاصة طبقا للمادة 51 من قانون المالية 02/97 المؤرخ في 1997/12/31

ب الوثائق المرفقة بالطلب

نصت المادة 43 من المرسوم التنفيذي 09/15 على ان طلب رخصة البناء يجب ان يكون مرفق بملف اداري يحتوي على مراجع رخصة التجزئة ، قرار السلطة المختصة الذي يرخص إنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطيرة وغير الصحية المزعجة وشهادة قابلية الاستغلال مسلّمة وفقا للأحكام المواد من 23 الى 27 من نفس المرسوم.

اضافة الى ملف متعلق بالهندسة المعمارية يحتوي على مخطط الموقع على سلّم مناسب يسمح بتحديد موقع المشروع ، مخطط الكتلة³ ويحتوي هذا المخطط على حدود القطعة الارضية ومساحتها و نوع الطوابق، التسطیح ،نوع طوابق البنايات المجاورة لها و الارتفاعات، وبيان شبكات التهيئة الموصولة بها.⁴ وملف تقني يحتوي باستثناء على مشاريع البنايات الخاصة بالسكنات الفردية يرفق الملف التقني برسوم بيانية تحتوي على عدد العمال و كل مايتعلق بمخططات الامن كالحرائق و المنافذ مع دراسة لكل ما يتعلق بالبيئة و الضجيج و المواد المضرة.

1/عبد الله لعويجي، الرقابة العمرانية القبلية ودورها في الحفاظ على البيئة والحد من البناء الفوضوي،مجلة الحقوق والحريات . جامعة محمد خيضر بسكرة.الجزائر العدد 03 / 2013 . ص 263 . 264.

2 انظر قانون 25/90 مؤرخ في 1990/11/18 و المتضمن قانون التوجيه العقاري ، ج ر عدد 1990/9

3- مخطط الكتلة على سلّم 1/200 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تقل أو تساوي 500 م² أو على سلّم 1/500 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تقل أو تساوي 5000 م² وتتعدى 500 م² وعلى سلّم 1/1000 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تتجاوز 5000 م²

4 /انظر المادة 43 من المرسوم التنفيذي 19/15 المؤرخ في 2015/01/25، ج ر رقم 2015/04

وتضيف المادة 44 من نفس المرسوم الزامية اعداد هذه المخططات من طرف مهندس معماري و مهندس في الهندسة المدنية و تؤشر من طرفهما، وفق احكام المادة 55 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير.

ج- الجهات المختصة بالتسليم .

وفق المادة 45 من المرسوم التنفيذي 19/15 يرسل طلب رخصة البناء والملفات المرفقة به في ثلاث 3 نسخ بالنسبة لمشاريع البنايات الخاصة بالسكنات الفردية و في ثمانية 8 نسخ بالنسبة لبقية لمشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية ، إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الارض. ويسجل تاريخ إيداع الطلب بوصل يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم ، بعد التحقق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملفات على النحو المنصوص عليه يوضح نوع الوثائق المقدمة بطريقة مفصلة على الوصل.

كما يجب أن يراعي التحضير بمدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي ،وفي مجال حماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد لفاعلي. وهذا ما أشارت اليه المادة 46 ف 3 من نفس المرسوم

كل الطلبات المتعلقة برخصة البناء توضع على مستوى البلدية حيث تنص المادة 49 من المرسوم 19/15 عندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفقا برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية ، في سبع (7) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق وذلك في أجل الثمانية 8 أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب ويكون من اختصاص الوالي تسليم رخص البناء المتعلقة بمشاريع التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة المحلية ومشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكانها 200 وحدة سكنية ويقبل عن 600 وحدة سكنية و ما دون ذلك يكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي¹ .

د - الجهات المختصة بالتحقيق .

و يتم دراسة الملف على مستوى الشباك الوحيد على مستوى الولاية ان كان من اختصاص الوالي و على مستوى البلدية ان كان من اختصاص البلدية² وذلك بالنظر في مدى مطابقة مشروع البناء لأحكام و توجيهات قواعد

1 انظر المادة 49 من المرسوم التنفيذي ، 19/15 المؤرخ في 2015/01/25

2 انظر المادة 58 و المادة 59 من المرسوم التنفيذي 19/15، المؤرخ في 2015/01/25

التهيئة و التعمير¹ مع استشارة العديد من الاشخاص العمومية و خصوصا مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية ، مصالح الحماية المدنية في حالة البناء و المشاريع ذات الاستعمال الصناعي او التجاري و كل ما يستقبل فيه الجمهور ، المصالح المختصة بالأماكن و الاثار التاريخية و السياحة ، مصالح الفلاحة , و مصالح الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية .

ثالثا : آلية التسليم

يبلغ طالب رخصة البناء بالقرار في غضون 20 يوما الموالية لتقديم الطلب ، و قد يوقف هذا الاجل في حالة نقص المستندات و يعاد احتسابه من جديد بعد اتمام الملف² .
و قد الزم المرسوم التنفيذي على استكمال البناء في الاجال المحددة في قرار رخصة البناء وإلا تعد رخصة البناء ملغاة، و يتطلب ذلك تقديم طلب جديد لرخصة البناء و تسلم الرخصة الثانية دون اجراء أي دراسة ما لم تتطور اجراءات التهيئة و التعمير³.

الفرع الثالث :رخصة التجزئة

اولا :مفهومها

أ - تعريفها

رخصة التجزئة هي ثاني القرارات المتعلقة بعقود التعمير ،ودورها لا يقل أهمية عن دور رخصة البناء في المحافظة على النسق والنسيج العمراني وكذا محاربة البناء الفوضوي. الذي جاء في مضمون المادة 57 من القانون 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم وكذا المادة 07 من المرسوم التنفيذي 19/15." تشتترط رخصة التجزئة بالنسبة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها إلى قطعتين أو عدة قطع إذا كان يجب استعمال احدى القطع الناتجة أو عدة قطع أرضية لتشييد بناية"، يتضح من هذا النص أنه ليست كل عملية تقسيم تعتبر تجزئة بل هناك معايير تضبط العملية حتى تكون خاضعة للرخصة فلا

1 انظر المادة 46 من المرسوم التنفيذي 15/ 19، المؤرخ في 25/01/2015

2 انظر المادة 51 من المرسوم التنفيذي 15/19، المؤرخ في 25/01/2015

3 انظر المادة 57 من المرسوم التنفيذي 15/19، المؤرخ في 25/01/2015

بد من تقسيم ملكية عقارية واحدة تشكل وحدة عقارية أو عدة ملكيات مهما كان موقعها إلى قطعتين أو عدة قطع وتستعمل هذه القطع الناتجة لتشييد بناية. كما أن القانون 08-15 المؤرخ في 20 يوليو 2008 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها في المادة 02 فقرة 08 وقد عرفت التجزئة " بأنها القسمة من أجل البيع أو الإيجار أو تقسيم ملكية عقارية إلى قطعتين أو عدة قطع مخصصة للبناء من أجل استعمال مطابق لأحكام مخطط التعمير.

ب - خصائصها

تصدر هذه الرخصة في شكل قرار إداري وهي تشبهه بوجه عام من حيث عملية والتعديل والإلغاء ويصدر عن جهات إدارية محددة قانونا بعدما تتحقق من مدى مطابقة مشروع التجزئة مع قواعد التعمير التنظيمي ومخالفة ذلك يؤدي إلى قابلية الرخصة للإلغاء. وهي وثيقة متعلقة بذات الأرض وليس لطلبها. و لهذا فمن خصائصها هي قرار اداري يصدر من طرف سلطات مختصة و هي رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي على المستوى المحلي¹. وهي رخصة مرتبطة بملكية العقار. كما تعتبر رخصة التجزئة من النظام العام الذي لا يمكن مخالفته ،وهي عبارة عن قرار اداري نهائي ، يحدث اثر قانوني كما أن التجزئة الأرض تكون من أجل إنشاء بناية وليس لغرض آخر.

ثانيا : اهدافها

ان الهدف من الحصول على رخصة التجزئة هو القيام بعملية التقسيم لأرضيات مخصصة للبناء الى قطعتين او اكثر في ملكية عقارية واحدة الهدف منها اقامة بناء عليها².

ثالثا : اجراءات الحصول على رخصة التجزئة

أ - تقديم الطلب

رخصة التجزئة هي لازمة في كل تقسيم لملكية عقارية أو عدة ملكيات مهما كان موقعها إذا كان يجب استعمال احدى القطع الناتجة أو عدة قطع أرضية لتشييد بناية، وعليه فيمكن الترخيص لأي مالك لقطعة أرض أو أكثر يريد تقسيمها إلى أجزاء بغرض إقامة بنايات عليها، ومع هذا فإن المشرع، وحمية للمصلحة العامة العمرانية، فرض

1د اقلولي اولد رايح صافية ، قانون العمران الجزائري، مرجع سابق ، ص159.158

2انظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي 19/15 المؤرخ في 2015/01/25

عدم منح رخصة التجزئة إذا لم تكن الأرض المجزئة موافقة لمخطط شغل الاراضي المصادق عليه أو تجاوزت مرحلة التحقيق العمومي، أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك. حسب التفصيل التالي:

1- الطالب

الذي هو صاحب الملكية أو موكله، ويجب أن يتقدم صاحب الملكية أو موكله بطلب رخصة التجزئة وفقا للنموذج التنظيمي ويوقع عليه، كما يجب عليه أن يدعم طلبه إما : بنسخة من عقد الملكية، أو بتوكيل طبقا لأحكام الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، و بنسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو الموكل شخصا معنويا.

2- الوثائق المطلوبة:

يرفق طلب رخصة التجزئة بملف يشتمل على تصميم للموقع، معد على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع القطعة الأرضية. ثم التصاميم الترشيدية المعدة على سلم 200/1 أو 500/1، التي تشمل على بيانات حدود القطعة الأرضية و مساحتها . ومنحنيات المستوى و سطح التسوية مع خصائصها التقنية الرئيسية و نقاط وصل شبكة الطرق المختلفة،* تحديد القطع الأرضية المرجحة مع رسم شبكة الطرق و قنوات التموين بالمياه الصالحة للشرب و الحريق و صرف المياه المستعملة و كذا شبكات توزيع الغاز و الكهرباء و الهاتف و الإنارة العمومية، وتحديد موقع مساحات توقف السيارات و المساحات الحرة و مساحات الارتفاعات الخاصة، بالإضافة الى موقع البنايات المرجحة و طبيعتها و شكلها العمراني، بما في ذلك البنايات الخاصة بالتجهيزات الجماعية . ومذكرة توضح التدابير المتعلقة بها.

كطرق المعالجة المخصصة لتقنية المياه الراسبة الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية و الزراعية و البيئة، -المعالجة المخصصة لتصفية الدخان و انتشار الغازات من جميع المواد الضارة بالصحة العمومية، تحديد مستوى الضجيج و انبعاث الطفيليات الكهرومغناطيسية بالنسبة للأراضي المجزأة المخصصة للاستعمال الصناعي . ومذكرة تشتمل على البيانات منها قائمة القطع الأرضية المجزأة و مساحة كل قطعة منها. ونوع مختلف أشكال شغل الأرض مع توضيح عدد المساكن و مناصب الشغل و العدد الإجمالي للسكان المقيمين، والاحتياجات في مجال الماء و الغاز و الكهرباء و النقل و كفاءات تلبيتها و طبيعة الارتفاعات و الأضرار المحتملة، مع دراسة التأثير في البيئة، عند الاقتضاء، ثم دراسة تقنية، يعدها مخبر معتمد.

الفصل الأول : النشاط العمراني وأثره على النظام العام

وبرنامج الأشغال الذي يوضح الخصائص التقنية للمشاريع والشبكات والتهيئة المقرر إنجازها وشروط تنفيذها مع تقدير تكاليفها وتوضيح مراحل الإنجاز وآجال ذلك، عند الاقتضاء.

و دفتر شروط يحدد الالتزامات والارتفاقات الوظيفية ذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة وكذا الشروط التي تنجز بموجبها البناءات. الذي يحدد زيادة على ذلك، حفظ الملكيات والمغارس والمساحات الخضراء والأسيجة.

ويمكن لطالب رخصة التجزئة أن يحدد إنجاز أشغال التهيئة الخاصة بكل جزء على حدة . ويتم إعداد الملف البياني والتقني من طرف مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو التعمير، ويؤشر على الوثائق المذكورة أعلاه المهندس المعماري ومهندس مسح الأراضي اللذان يمارسان نشاطهما حسب الأحكام القانونية المعمول بها¹.

3-مكان الإيداع

يرسل طلب رخصة التجزئة والوثائق المرفقة به، في جميع لحالات في خمس 5 نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويودع مقابل وصل تسليم عند الشباك الوحيد (المصالح التقنية للبلدية).²

رابعا : الاختصاص في منح رخصة التجزئة

لإصدار رخصة التجزئة اعطى المشرع جهتين محليتين لإصدار قرار التجزئة متمثلة في سلطتي الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

أ- الوالي: تمنح رخصة التجزئة من طرف الوالي حسب المادة 15 من المرسوم التنفيذي 19/15:

• بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية المحلية، كانت في المرسوم التنفيذي 176/91 الملغى المشاريع الواقعة في المناطق الخاصة

ب-رئيس المجلس الشعبي البلدي:

في اطار انجاز المشاريع الواقعة في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل أراضي مصادق عليه. فيؤول الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمنح رخصة التجزئة، يمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة التجزئة بالنسبة لبقية المشاريع (طبقا للمادة 15 من المرسوم التنفيذي 15-19. هذا و تشير المادة 14 من المرسوم 19/15 على انه يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في حالة و جود مخطط شغل الاراضي ويمثل الدولة في غياب المخطط المذكور

1المادة 09 من المرسوم التنفيذي 19/15 المؤرخ في 2015/01/25

2انظر المادة 10 من نفس المرسوم

الفصل الأول : النشاط العمراني وأثره على النظام العام

، ومنه يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس اختصاص منح الرخصة بصفتين ، تارة تحت الوصاية ان مثل البلدية و تارة تحت السلطة الرئاسية ان مثل الدولة تحت سلطة الوالي¹.

ج - آجال التسليم

منح المشرع اجال شهرين 02 من تاريخ إيداع الطلب عندما يكون التسليم من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية أو الدولة. و ثلاثة أشهر 03 عندما يكون التسليم من اختصاص الوالي².

د : الآثار الناتجة عن رخصة التجزئة.

إشهار قرار رخصة التجزئة بالمحافظة العقارية المختصة من طرف السلطة المصدرة لها طبقا للمادة 15 من المرسوم التنفيذي 15-19. وتنفيذ الأشغال المتعلقة بالأرض المجزأة ومراقبتها، حيث تعد رخصة التجزئة ملغاة إذا لم تتم مباشرة الأشغال خلال أجل ثلاثة 3 سنوات، او إذا لم تستكمل الأشغال خلال أجل ثلاثة سنوات كحد أقصى. هنا و تعتبر رخصة التجزئة الية قانونية من اجل تنظيم العمران بصفة منظمة و تامة³.

المطلب الثاني : الوسائل اللاحقة في الضبط الاداري المحلي في مادة التعمير والبناء

الفرع الاول : شهادة المطابقة

اولا : مفهومها

أ- تعريفها

يمكن القول عنها بأنها تلك الشهادة أو الوثيقة الإدارية التي تتوّج بها العلاقة بين الجهة الإدارية مانحة رخصة البناء والشخص المستفيد منها، تشهد فيها الإدارة بموجب سلطتها الرقابية البعدية اللاحقة وتؤكد من خلالها من مدى

1د اقلولي اولد رايح صافية، قانون العمران الجزائري مرجع سابق ، ص 166

2انظر المادة 16 من المرسوم 19/15 المؤرخ في 2015/01/25

3الموقع الالكتروني <https://kortobaimmo.blogspot.be/2016/09/toc-o-h-z-u.html> على الساعة 22.21 بتاريخ

2017/03/15

احترام المرخص له لقانون البناء والتزامه بالمواصفات التي تضمنتها قرار الترخيص بناء على التصميم المقدم لهذا الغرض والمرفق بطلب الترخيص بالبناء، مدعماً بالوثائق والمستندات الإدارية والتقنية اللازمة¹. وقد جاء في نص المادة 75 من القانون رقم 90/29 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 "يتعين على المستفيد من رخصة البناء عند انتهاء أشغال البناء والتهيئة التي يتكفل بها إن اقتضى الأمر استخراج شهادة مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء"² و من خلال ما سبق تعرف شهادة المطابقة بأنها قرارا داري يثبت و يؤكد مطابقة الاشغال المنجزة مع ترتيبات و تعليمات رخصة البناء ، وتمنح لكل شخص طبيعي او معنوي ، انجز بنايات مهما كانت طبيعتها³.

ب- خصائصها

- تتميز شهادة المطابقة كغيرها من الشهادات العمرانية بمجموعة من الخصائص و الميزات نلخصها فيما يلي :
- 1- شهادة المطابقة ذات طابع إلزامي أي رغم أنها لا تتحرك إلا برغبة و طلب حائز البناء ، إذ يفرض على مالكي وأصحاب المشاريع بضرورة إصدارها و إلا تقرر معاقبتهم بغرامة و هدم البناء إن استلزم ذلك ، ذلك انه لا يمكن استغلال المبنى إلا بعد إصدار هذه الشهادة .
 - 2- شهادة المطابقة وثيقة إدارية أي أنها لا تمنح إلا من طرف سلطة إدارية مختصة بموجب القانون فلا يمكن لأي جهة أخرى غير معنية أن تمنح هذه الشهادة و إلا تعرضت لعيب عدم الاختصاص ، و هي إما أن تكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي ، لذلك يجب احترام الاختصاص و الرجوع إلى الإدارة المعنية و طلب الحصول على هذه الشهادة بحسب الإجراءات المنصوص عليها من طرف المشرع .
 - 3- شهادة المطابقة رخصة إدارية أي تسمح للباقي المستفيد من رخصة البناء من استعمال المبنى أو العقار و استغلاله في الغرض الذي شيد من اجله ، سواء تمثل في استعماله للسكن أو ممارسة نشاط أو مهنة أو حرفة معينة معترف بها قانونا .
 - 4- شهادة المطابقة وسيلة رقابية كونه آلية من آليات الرقابة البعدية ، بها تتمكن الادارة من مراقبة جميع عمليات البناء عن طريق ممارسة سلطة معاينة الأشغال فإن المشرع خول التفصي و المعاينة و ذلك بعد

1 عزاوي عبد الرحمان ، الرخص الادارية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتورة ، جامعة الجزائر ، سنة 2007 ، ص 657

2 انظر المادة 63 من المرسوم التنفيذي 19/15

3 د اقلولي اولد رايح صافية ، قانون العمران الجزائري ، مرجع سابق ، ص 175-

الانتهاء من عملية البناء عن طريق منح شهادة المطابقة.¹

ج - اهداف شهادة المطابقة

لشهادة المطابقة أهمية كبيرة إذ تعتبر قرينة على شرعية البناء يتوقف على استيفائها شغل البناية أو ربطها نهائيا بشبكات الانتفاع و لذلك فهي رخصة للسكن واستقبال الجمهور , حيث تنص المادة 61 من القانون 15/08 المتعلق بتحقيق مطابقة البنايات على أن "يمنح الحصول على شهادة المطابقة حق الربط بالطرق وشبكات الانتفاع العمومية " ويقصد بشبكات الانتفاع شبكات التزويد بالماء الشرب وشبكة إخماد النار وقنوات التطهير وتجهيزات الكهرباء والغاز و الاتصالات التي تزود البنايات .

وباعتبار شهادة المطابقة وسيلة رقابة بعدية لمطابقة البنايات المنجزة لرخصة البناء فبذلك لها أهمية كبيرة في مجال حماية الجانب العمراني الجمالي و البيئي ويظهر ذلك من خلال رفض منح هذه الرخصة إذا كانت المشاريع المنجزة تمس بالبيئة أو بصحة أمن المواطنين وكذلك المناظر الطبيعية

ثانيا : اجراءات التحضير و التسليم

أ- الطلب

ليس طلب شهادة المطابقة طلبا عاديا كغيره من الطلبات ،فهو يشكل الواقعة المادية و السبب الحقيقي في وجود القرار الإداري الصادرة به شهادة المطابقة كعمل قانوني و هذا انطلاقا من مركز كل من الإدارة المانحة المتعامل معها طالب الشهادة إن إجراءات منح شهادة المطابقة تبدأ بتقديم الطلب إلى الجهة المختصة بمنح شهادة المطابقة و هي نفس الجهة التي منحت رخصة البناء لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي ، و هو إجراء ضروري لمنح شهادة المطابقة بحيث يتعذر الحصول على شهادة المطابقة دون تقديم الطلب ,وقد نصت على ذلك قوانين التعمير في الجزائر .

وتكون المبادرة بتقديم الطلب من المالك أو صاحب المشروع ، و ذلك بعد إنتهاء الأشغال يقوم بتقديم تصريح في نسختين مقابل وصل إيداع خلال ثلاثون 30 يوم من انتهاء الأشغال , و يشهد في هذا التصريح بانتهائه من الأشغال و يكون إيداع هذا التصريح على مستوى مقر المجلس الشعبي البلدي لمكان البناء . وترسل نسخة من التصريح إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية . و يرفق التصريح بملف مرفق مع طلب شهادة

1عزاوي عبد الرحمان ، الرخص الادارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتورة ،جامعة الجزائر ، سنة 2007 ، ص 189

المطابقة من الوثائق الأساسية التي رافقت رخصة البناء المسلمة و المتمثلة في نسخة من عقد الملكية أو نسخة من شهادة الحيازة أو نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص قطعة الأرض أو البناية ،ومخطط الكتلة للبناية كما اكتملت .المخططات لكل طابق و الواجهات ومناظر فوتوغرافية للواجهات و المساحات .

ب -دراسة الطلب

بعد إيداع المعني بشهادة المطابقة التصريح بإنهاء الأشغال في الأجل المقررة في المادة 66 من المرسوم التنفيذي 19/15 و هي ثلاثون يوما ،أوجب المشرع غلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يبادر بدراسة طلب شهادة المطابقة و التحقيق فيه .

و للتحقيق في مدى المطابقة تشكل لجنة تتكون من ممثلين مؤهلين عن رئيس المجلس الشعبي البلدي و مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية . ممثلين عن المصالح المعنية الأخرى وخاصة الحماية المدنية . و تجتمع هذه اللجنة بناء على إستدعاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي لعقد إجتماع لدراسة طلب شهادة المطابقة في أجل 15 يوما¹ بعد إيداع التصريح بإنهاء الأشغال , و لرئيس المجلس الشعبي البلدي أجل ثمانية أيام يخطر خلالها المستفيد من رخصة البناء بالمرور على الورشة و معاينة الأشغال المصرح بإنجازها , و هذا تطبيقا لحق المستفيد طالب الشهادة في الإعلام² .

و على إثر زيارة موقع البناء ومعاينة أعمال البناء المنجزة يجرر أعضاء اللجنة المراقبة محضرا بجرد الأعمال التي تمت معاينتها ومراقبتها ويذكر فيه جميع الملاحظات و يبرز رأي اللجنة حول مدى المطابقة التي تمت معاينتها . و يوقع أعضاء اللجنة على المحضر .

بعد الانتهاء من دراسة طلب شهادة المطابقة و التحقيق فيه يتعين على الجهة المختصة أن تصدر قرارا بشأن الحصول على شهادة المطابقة.

ثالثا : الاختصاص في منح شهادة المطابقة

شهادة المطابقة لا تمنح إلا من جهة إدارية مختصة بموجب القانون فلا يمكن لأي جهة إدارية أن تمنح هذه الشهادة و إلا تعرضت للإلغاء بسبب عيب عدم الاختصاص و بحسب نص المادة 75 من القانون 29/ 90 نجدها تنص على أن تسليم شهادة المطابقة يكون من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من قبل الوالي .

1 انظر المادة 67 من المرسوم التنفيذي 19/15

2 انظر المادة 67 الفقرة 02 من نفس المرسوم

و كما ورد في نص المادة 64 من المرسوم 19/15 تسليم شهادة المطابقة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة لرخص البناء المسلمة من طرفه أو تلك المسلمة من طرف الوالي المختص إقليميا أو من طرف الوزير المكلف بالعمران.

الفرع الثاني : رخصة الهدم

اولا : مفهومها

أ - تعريفها

تعتبر رخصة الهدم من بين ادوات الرقابة على العقار المبني لا سيما العقارات المحمية وفقا لما جاء به القانون 98/04، فممنع القانون القيام بأية عملية هدم جزئي او كلي لبناية دون الحصول مسبقا على رخصة الهدم اذا كانت هذه البناية واقعة في مكان مصنف او في طريق التصنيف في قائمة الاملاك السياحية او الثقافية او عندما تكون البناية المراد هدمها سند لبنايات مجاورة¹.

يمكن تعريف رخصة الهدم بأنها : "القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية المختصة، والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كليا أو جزئيا متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف"².

ب - خصائصها

أثما قرار إداري يصدر من جهة إدارية مختصة فلا يمكن القيام بعملية الهدم إلا إذا وجد قرار إداري صادر من الجهة الإدارية المختصة الذي ينصب موضوع هذا القرار على إزالة كل أو جزء من بناية وتتميز تتميز رخصة الهدم بالطابع العام ، كونه اجبارية لكل شخص طبيعي او معنوي قبل مباشرة عملية الهدم وتتميز بالطابع المادي كونها تطبق على جميع عمليات الهدم ، كليا او جزئيا³

ثانيا : اجراءات تسليمها رخصة الهدم

أ - الطلب

¹غزالي نصيرة ، رخصة الهدم كأداة رقابية على العقار المبني في التشريع الجزائري، جامعة عمار ثليجي الاغواط الجزائر مقالة من موقع مجلة القانون و الاعمال ، المغرب، 2016،

²الزين عزري، اجراءات قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد الثالث، ص 22.

³د اقلولي اولد رايح صافية ، قانون العمران الجزائري ، مرجع سابق ، ص 190

الزم المشرع الجزائري على كل شخص يريد القيام بعملية هدم بنائية تكون آيلة للسقوط أو الانهيار تقديم طلب الحصول على رخصة الهدم من قبل صاحب المبنى المعني بالهدم، أو وكيله، أو من قبل الهيئة العمومية المختصة التي تعين البنائيات المهتدة بالانهيار ويجب أن يرفق طلب رخصة الهدم بالوثائق التي اشارت اليها المادة 72 من المرسوم 19/15 نسخة من عقد الملكية أو شهادة الحيازة، ونسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص البناية المعنية. ثم نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو الموكل شخصا معنويا.

كما يتضمن الملف المرفق بطلب رخصة الهدم الذي يعده مكتب دراسات في الهندسة المعمارية الوثائق الآتية المؤشر عليها كل وثيقة حسب الغرض الذي خصصت له من طرف المهندس المعماري والمهندس المدني اللذين ينشطان حسب الأحكام القانونية المعمول بها، تصميم الموقع على السلم المناسب الذي يسمح بتحديد موقع المشروع، ثم مخططا للكتلة يعد على سلم 1/500 أو 1/200 من البناية الآيلة للهدم و .وتقريراً وتعهداً على القيام بعملية الهدم في المراحل وبالوسائل التي يتعين استعمالها بصفة لا تعكر استقرار المنطقة بالإضافة الى تواجد البناية على بعد أقل من ثلاثة 3 أمتار من البنائيات المجاورة كما يجب إرفاق الملف بمحضر خبرة مؤشرا عليه من طرف مهندس مدني يشير إلى الوسائل المستعملة في عملية الهدم، ثم مخطط مراحل الهدم وآجالها و مخططا على سلم 1/100 للبناية يحدد الجزء الذي يتعين هدمه والجزء الذي يتعين الاحتفاظ به في حالة الهدم الجزئي و التخصيص المحتمل للمكان بعد شغوره يرسل الملف بثلاث نسخ الى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ب- إجراءات التحقيق تجمع مصلحة التعمير التابعة للبلدية المكلفة بتحضير الطلب المقدم ثم تقوم بجمع الاراء و القرارات من طرف الاشخاص العموميين و المصالح المعنية بعملية الهدم و التي تمت استشارتهم من طرف ممثلهم في الشباك الوحيد و في اجل 15 يوما تبدي هذه الهيئات رأيها ابتداء من تاريخ تسلم الملف ، وفي حالة الرفض يجب ان يكون الرأي معللا¹.

1 انظر المادة 77 من المرسوم التنفيذي 19/15

ثالثا : اصدار رخصة الهدم

تطبيقا لأحكام المادة 68 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم بعد رأي الشباك الوحيد الذي تم فتحه على مستوى البلدي و يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم إلى صاحب الطلب¹ .

هذا و قد ادرج المرسوم التنفيذي 19/15 في مادتيه 86 و 87 على ان يفعل رئيس المجلس الشعبي البلدي دوره في مجال الضبط الاداري ، حيث ذكر المرسوم بالمادة 89 من القانون 10/11 و التي توصي رئيس المجلس الشعبي البلدي بهدم الجدران الالية للسقوط او الامر بترميمها و هو من التدابير الامنية في مجال الضبط الاداري و عليه وجبت المراقبة و اخذ جميع التدابير التي يراها ضرورية² .

الفرع الثالث : شهادة التقسيم

اولا : مفهومها

أ: تعريفها

تعرف شهادة التقسيم بأنها وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام. ويجب تبرير تواجد البناء على القطعة الأرضية بسند قانوني مثل عقد الملكية، أو بسند إداري شهادة المطابقة.³ و هي وثيقة ادارية تسلمها السلطة الادارية المختصة لكل شخص سواء كان شخص طبيعي او معنوي و ذلك بطلب منه ، غايته تقسيم عقاره المبنى وهي تعبر عن تحديد لشروط امكانية تقسيم الملكية المبنية الى قسمين او اكثر⁴ .

ب - خصائصها

وتمتلك شهادة التقسيم عدد من الخصائص نستشفها من القانون او التنظيم ومن خلال المعاملات كاعتبارها قرار اداري يصدر من سلطة عامة ذات اختصاص ، و تقع على البناء المشيد عكس شهادة التجزئة التي تقع على عقار غير مبني ، وتعتبر اداة مراقبة لمدى تأثير قسمة العقار المبنى على النسيج العمراني كما أنها و وثيقة عمرانية مهمة اقراها المشرع الجزائري من اجل الحفاظ على النسيج العمراني و النظام العام⁵ .

ثانيا : اجراءات التحضير و التسليم

1 انظر المادة 78 و المادة 79 من نفس المرسوم

2 انظر المادة 86 و المادة 87 من نفس المرسوم

3 المادة 33 من المرسوم التنفيذي 19/15

4 د اقلولي اولد رايح صافية ، ، قانون العمران الجزائري ، مرجع سابق ، ص 198

5 د اقلولي ولد رايح صافية ، ، قانون العمران الجزائري ، نفس المرجع ، ص 200

أ - الطلب

ينبغي أن يتقدم المالك أو موكله بطلب شهادة التقسيم الموقع عليه ، و يجب ان يكون مرفق بملف يتكون من المستندات المدعمة لصفة الطالب إما بنسخة من عقد الملكية او توكيل ، و اذا كان صاحب الطلب شخصا معنويا يقدم القانون الاساسي لتكوين المؤسسة. ويرفق طلب شهادة التقسيم بملف يعده مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو في التعمير و يشتمل على الوثائق مؤشرا عليها كل وثيقة حسب الغرض الذي خصصت له من طرف المهندس المعماري ومهندس مسح الأراضي ثم تصميم للموقع يعد على سلم مناسب يسمح بتحديد تمركز المشروع و التصاميم الترشيدية المعدة على سلم 1 / 200 أو 500/1 التي تشتمل على البيانات الآتية :

كحدود القطعة الأرضية ومساحتها و مخطط كتلة البنايات الموجودة على المساحة الأرضية والمساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية من الأرض بالإضافة الى بيان شبك التهيئة الموصولة الموصولة بالقطعة الأرضية والخصائص التقنية الرئيسية لذلك. واقترح تقسيم المساحة الأرضية و تخصيص القطع الأرضية ا لمقررة في إطار نسبة التقسيم¹ وبعدها يرسل الملف في 05 نسخ الى رئيس المجلس الشعبي البلدي مقابل و صل

ب - الية التحقيق

يتم التحقيق على مستوى الشباك الوحيد التابع للبلدية بنفس الكيفية التي يتم التحقيق بها في رخصة البناء وفق ما اشار اليه القانون 29/90 الخاص بالتعمير والبناء المعدل له القانون 05/04 وبعده المرسوم التنفيذي الاخير 19/15

ج - الية التسليم .

تسلم شهادة التقسيم في غضون شهر واحد 1 من تاريخ ايداع الطلب و الملف ، من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي و تكون صالحة لمدة ثلاث سنوات التي تلي تبليغها².

خلاصة الفصل

والمجتمع البشري يطور هذه الخاصية عبر العصور ، وذلك حسب ظروف المجتمع و التحولات التي صاحبته في نظامه السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي ، وفي كل مجال ابتكره الإنسان بإرادته او فرض عليه كحتمية ، هذا

1 انظر المادة 34 و المادة 35 من المرسوم التنفيذي 19/15

2 انظر المادة 38 و المادة 39 من نفس المرسوم

ومنذ قيام الدولة ككيان معاش و مادي وليس مجرد تنظيم ، قام معها بالتوازي نظام تسيير به و تُسير به شؤونها حكاما و محكومين .

فوجد النظام العام في العديد من المجالات ، ومنها الشؤون التنظيمية التي تهتم بحرية الافراد و مدى حدودها فاخترعت أنظمة تضبط بها هذه الحقوق و الحريات ، وهي الضبط الاداري و عناصره التقليدية من امن عام و صحة عامة و سكينه ، بم أن التطور الذي يعرفه الإنسان في المجتمعات قاطبة اضاف عليه العديد من المستحدثات ، وهو ما يعرف بعناصر النظام العام الحديث ، وعناصره المتمثلة في النظام العام الادبي (المعنوي) و النظام العام الاقتصادي و الاجتماعي و كذلك عنصر اخر هو النظام العام الجمالي ، هذا الاخير الذي يهتم بالرونق و المنظر الجمالي للمدينة ، ليتفرع منه نظام عام جديد و هو النظام العام العمراني .

وتكمن دراسة البحث في فصله الاول ، حول علاقة هذا الفرع من الاصل و كيف يؤثر عدم احترام قواعده التي نظمها القانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 والمنظم من خلال المرسوم التنفيذي 19/15 المؤرخ في 2015/01/25 ، و كذلك من خلال القوانين ذات الصلة و التي تهتم احكامها بتنظيم العلاقة بين التهيئة و التعمير و متعلقاتها مثله قانون البيئة في اطار التنمية المستدامة ...

وبما ان النظام العام العمراني عنصرا اصبح ذا اهمية بما كان فقد منح المشرع الجزائري ادوات و وسائل في يد من اوكل لهم اختصاص هذا المجال اي الضبط الاداري العمراني و تتمثل هذه السلطات في رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي على المستوى المحلي .

هذه الوسائل التي وضعها المشرع في يد هذه السلطات صاحبة الاختصاص ، تتمثل في و وسائل تستعمل قبل مباشرة نشاط البناء و تتمثل في شهادة التعمير و رخصة التجزئة و رخصة البناء ، هذه الاخيرة تمثل اهم وسائل الضبط الاداري العمراني ، كمي منح المشرع وسائل قبلية منح وسائل بعدية تستعملها سلطات الضبط الاداري المحلي في مجال التهيئة و التعمير لأجل مواجهة اي اخلال للنظام العام العمراني و هذه الوسائل البعدية تتمثل في شهادة المطابقة و شهادة التقسيم و كذلك رخصة الهدم .

وهذا ما حاولنا الاجابة عليه من خلال ما تقدم في الفصل الاول من بحثنا.

الفصل الثاني

الفصل الثاني : قيود و ضمانات الضبط الاداري المحلي في مجال التعمير و البناء

المبحث الأول : الضوابط الاجرائية و الموضوعية

لعل ابرز ما يهدد الحرية هو ما تفرضه الادارة العامة من قيود على الحرية عن طريق ما تتمتع به من سلطات الضبط الإداري ، لذلك قيل " ان الحريات التي كفلها الدستور او نظمتها القوانين هي سد منيع يجب ان تقف عنده سلطة الضبط الإداري ،فقوانين الضبط الإداري لا تملك كقاعدة عامة ان تكبت الحريات العامة التي كفلها الدستور".¹

و مما لا يثير الشك ان للتنظيم في مجال العمران اهمية بالغة و ضرورية ، ذلك بسبب التطورات الناتجة عن التزايد الضخم في تعداد السكان و منه تزايد الحاجة في تشييد البنايات ، مما يدعو الى تدخل السلطة المعنية بتنظيم هذا المجال لمواكبة هذا التطور و رسم حدود و ضوابط لأعمال البناء و التعمير ، الا ان هذه السلطة قيدها المشرع بدائرة قانونية لا يمكنها تجاوز حدود ها، كون هذه الاخيرة وجدت لأجل الصالح العام و الذي من مكوناته الاساسية مصلحة الافراد ، وهذه السلطة المخولة للإدارة يجب ان تكون مندمجة بمبدأ المشروعية او ما يسمى بسيادة القانون.²

يعتبر الضبط الإداري بمثابة نوع من التوازن بين المصالح التي تستهدفها الجماعة و الاحترام الواجب نحو نشاط الفرد، وهو بذلك ضرورة لا غنى عنها في كل مجتمع قوامه مبدأ سيادة القانون، حيث يجسد دائماً الصراع الأبدي بين السلطة و الحرية، أي بين ما ينبغي أن يتوافر للدولة من سلطات للحفاظ على النظام العام من ناحية، وبين ما يجب أن يتمتع به الأفراد من حريات و ضمانات كافية لممارسة حقوقهم الدستورية من ناحية أخرى.³

¹ -كمال مُجد أمين ، دور الضبط الاداري في تنظيم حركة البناء و التعمير،مذكرة ماجستير ، جامعة ابو بكر بالقائيد ، تلمسان سنة2012 ، ص 07

² كمال مُجد أمين ،التدابير و الاجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء و التعمير في التشريع الجزائري، مجلة المفكر ، جامعة مُجد خيضر ، بسكرة الجزائر ، العدد13 بدون سنة ، الصفحة 541

ينبغي على الإدارة سواء على المستوى المركزي أو المحلي، أن تخضع لأحكام قانون البناء فيما يتعلق بالأعمال التي تصدرها في مادة التعمير والبناء، إعمالاً لمبدأ المشروعية الذي يقصد به تطابق عمل الإدارة مع النصوص القانونية في الدولة¹،

وكما يدل تحليل مواد القوانين و التنظيمات ذات الصلة ان المشرع الزم السلطات المختصة بالتعمير باتباع اجراءات و شكل في اصدار القرارات المطلب الاول و فرض قيود و ضوابط في الجانب الموضوعي المطلب الثاني .

المطلب الاول : الضوابط الاجرائية و الشكلية

لقواعد الشكل والإجراءات في تراخيص أعمال التعمير والبناء، أهمية قانونية وعملية بالغة لما يترتب عليها من مخاطر تمس بصفة مباشرة الأرواح والممتلكات بالإضافة الى ارتباطها بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لل عمران².

ومن خلال استقراء القانون 90 / 29 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم بالقانون 04 / 05 المؤرخ في 14 / 08 / 2004 ، و المرسوم التنفيذي 15 / 19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير و تسليمها، نجد ان المشرع الزم الإدارة ومن خلالها ذوي الاختصاص في منح الرخص المتعلقة بالتعمير ان تتبع ما أقره القانون المذكور اعلاه ، وفق ضوابط و قيود .

و في مفهوم الفقه الإداري يعتبر هذا التوجيه من طرف المشرع تقييدا لسلطات الضبط الإداري عموما ، كون هذا الحقل من الرخص و الشهادات المتعلقة بالتعمير يمس اعرق الحقوق ، و هو حق الملكية و حرية التصرف فيه .

وتطبيقا لهذا القيد اورد المشرع في نص المادة 50 من القانون 90 / 29 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، تعبير ردي لكل من له علاقة بالموضوع ، سواء صاحب الملكية او السلطات المانحة للرخص المتعلقة بالبناء حيث جاء النص

1- كمال مجد امين ، الاختصاص القضائي في مادة التعمير و البناء، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام ، سنة 2016 ، ص 17

2- كمال مجد امين ، الاختصاص القضائي في مادة التعمير و البناء ، مرجع سابق. ص

" حق البناء مرتبط بملكية الأرض و يمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية و التنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض ، و يخضع لرخصة البناء أو التجزئة أو الهدم.¹"

وحتى لا تتعسف هذه السلطات في استعمال الصلاحيات المخولة لها قانونا رسم لها المشرع اطار و حدد لها حيز وذلك من خلال ضوابط اجرائية الفرع الاول و ضوابط شكلية الفرع الثاني .

الفرع الاول : الضوابط الاجرائية

حين يلزم القانون الادارة باتباع مجموعة من الاجراءات محددة في مجال معين فإن ارادتها تكون مقيدة ، و تلزم بأن تمثل للنص و تطبيقه ، و ان هي خرجت عنه تعرض قرارها للإلغاء القضائي .²

ان التتبع الدقيق لقواعد العمران يبرز انها قواعد ردية كفيلة بأن تحقق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد من خلال مشاريع البناء و الهدم ، و بين المصلحة العامة العمرانية بجميع مقتضياتها ، و حين تتدخل الادارة لضمان تحقيق ذلك ، من خلال التراخيص و التي تعتبر قرارات فردية تتعلق بالبناء او الهدم او غيرها ، فإن الادارة ملزمة بأن تحترم الاجراءات و المواعيد الخاصة بإصدار هذه القرارات ، وكلما خالفت هذه الاجراءات ، سواء قانونية او تقنية في اصدار قراراتها تكون قد انتهكت مبدأ المشروعية .³

و حتى تصدر الادارة قرارها المتعلق برخص البناء و التعمير ، اوجب عليها المشرع اتباع اجراءات محددة لا يمكن تجاهلها و تعتبر هذه الاجراءات ملزمة للإدارة حتى تكون اعمالها مشروعة و لا تخرج عن حدود صلاحياتها .

1 انظر نص المادة 50 ، من القنون 90 / 29 المؤرخ في 1 / 12 / 1990 ، ج ر عدد 52 لسنة 1990

2 عمار بوضيف ، المرجع في المنازعات الادارية ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، الجزء 02 ، سنة 2013 ، ص 41

3 د عزري الزين ، اجراءات اصدار قرارات البناء و الهدم في التشريع الجزائري ، مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، بدون سنة ، العدد 03 ،

ومن خلال الفصل الخامس من القانون 90 / 29 المتعلق بالتهيئة و التعمير و مواده من 51 الى غاية المادة 60 التي احالها المشرع للتنظيم هذا التنظيم المتمثل في المرسوم التنفيذي 15 / 19 و المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها¹ المؤرخ في 25 / 01 / 2015.

حيث الزم هذا المرسوم السلطات المخول لها منح تراخيص البناء و التعمير على المستوى المحلي ، ان تقوم باستشارات و تحقيقات و جوييه في اعداد هذه الرخص والشهادات سابقة كانت او لاحقة ، كما حدد لها ميعاد لمنح هذه الرخص يجب عليها احترامها .

أولاً: في اجراءات التحقيق

ألزم المشرع ومن خلاله التنظيم على سلطات الضبط الاداري في مجال البناء و التعمير اتباع اجراءات التحقيق اثناء اعداد رخص التعمير و البناء و الهدم وكذا شهادة المطابقة و التقسيم ، حيث نص المرسوم 19/15 المذكور انفا ، في مادته 3 الفقرة الثالثة في ما يخص دراسة شهادة التعمير، ان تعتمد على اداة التعمير المعمول بها².

وفي ما يخص اجراءات رخصة التجزئة توجب المادة 12 من ذات المرسوم ان تجمع المصلحة المختصة المكلفة بتحضير طلب رخصة التجزئة على مستوى البلدية ، الاراء و الموافقات مما يدل على الزامية هاته الاراء في اصدار القرار ، وفي حالات المشاريع قد يكون الرأي المقدم للسلطة المختصة بمنح رخصة التجزئة ان تقوم بإجراء تحقيق عمومي³

1 انظر نص المادة 94 من المرسوم 15 / 19 ، ج ر عدد 07 ، صادرة بتاريخ 12 / 02 / 2015

2- انظر المادة 10 و مايليها من القانون 29/90 ، الفصل الثالث ، ادوات التهيئة و التعمير ، ج ر عدد 52 لسنة 1990

3- انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها

في حين احوالت المادة 37 من المرسوم 19/15 و المتعلقة بتحضير شهادة التقسيم ، الاجراءات المتعلقة بها الى مواد الفصل الثالث من نفس المرسوم و المتعلق بإجراءات تسليم رخصة البناء¹.

اما في ما يخص رخصة البناء ، فقد الزم المرسوم التنفيذي السلطات المختصة ان تأخذ برأي وموافقات الاشخاص العموميين أو المصالح و عند الاقتضاء الجمعيات المعنية بالمشروع . هذا ما وردته المادة 47 منه الفقرة الاولى .

كما بينت الفقرة الثالثة من نفس المادة ان تستشار بصفة خاصة الاشخاص العمومية وهم مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية و مصالح الحماية المدنية ، المصالح المختصة بالأماكن و الاثار التاريخية و السياحة و مصالح الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية ، و مصالح الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية .

كما اوجب المشرع دراسة الملف المتعلق برخصة البناء على مستوى الشباك الوحيد و فق احكام المادة 58 من ذات المرسوم².

في حين الزمت احكام المرسوم و من خلال نص المادة 55 منه ان تأشر على نسخة من الملف المرفق بقرار رخصة البناء كل من مصالح التعمير على مستوى البلدية و من مصالح التعمير على مستوى الولاية اذا كانت رخصة البناء من اختصاص الوالي.

وفي ما يخص شهادة المطابقة الزم المشرع الادارة ان ترسل نسخة من الملف الى القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة و كذلك ان يتم التحقيق من طرف لجنة تضم ممثلين مؤهلين قانونا من رئيس المجلس الشعبي البلدي و المصالح المختصة . ولاسيما مصلحة الحماية المدنية و ممثل عن القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة³ و اشارت المادة 67 الى وجوب اجتماع اللجنة المذكورة اعلاه عن طريق استدعاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي

1- نص المادة 37 من المرسوم 19/15 " يتم تحضير طلب شهادة التقسيم على مستوى الشباك الوحيد للبلدية بنفس الاشكال المنصوص عليها في هذا المرسوم بخصوص رخصة البناء.

2 - للإطلاع اكثر على تشكيلة الشباك الوحيد و طرق سيره انظر المادة 58 و المادة 59 من المرسوم التنفيذي 19/15 المحدد لكيفية تسليم عقود التعمير

3- انظر نص المادة 66 من المرسوم التنفيذي 19/15 المحدد لكيفيات تسليم عقود التعمير

مع الزامها بإشعار المعني بشهادة المطابقة بتاريخ المرور لأجل المعاينة و انجاز محضر فوريا للجرد و الذي يوقع عليه اعضاء اللجنة .

وفي ما يخص رخصة الهدم نصت المادة 77 من ذات المرسوم على ضرورة جمع اراء و موافقات من طرف مصالح الاشخاص العموميين المذكورة آنفا مع التعليل لرأيها

و في ما يخص الاماكن الاثرية و التاريخية لا يمكن القيام بعملية الهدم او الترميم من طرف سلطات الضبط الاداري المحلي إلا في حدود القانون و الشروط المنصوص عليها¹

و في حالة وجود خطر وشيك الحدوث الزمت احكام المرسوم المذكور رئيس المجلس الشعبي البلدي ان يستشير المصالح التقنية او مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية و هي التي تقر حالة الاستعجال².

ومن خلال ما تقدم عرضه نجد ان التنظيم و من قبله التشريع رسم دائرة و حيزا وألزم الادارة و ضبط لها حدود صلاحياتها و تعتبر غير شرعية ان هي تجاوزت تلك الحدود .

ثانيا : الضوابط الواردة على الآجال

لم يترك المشرع و التنظيم من بعده مصالح الافراد لتقدير الإدارة و قيد مدة دراسة ملفات طلب رخص وشهادات التعمير و البناء بميعاد محدد لا يجوز للإدارة ان تتجاوزه إلا في حالات حددها القانون .

وعليه لا يملك صاحب الاختصاص اصدار القرارات الادارية عشوائيا في اي وقت شاء و كيف ما يشاء ، بل عليه ضرورة مراعاة اشتراطات الاساس القانوني الذي ينبنى عليه القرار الإداري و مبرراته³

1- نظر نص المادة 86 من المرسوم 19/15 المحدد لكيفيات تسليم عقود التعمير

2- انظر نص المادة 88 من نفس المرسوم

3- كمال مُجد أمين ، دور الضبط الاداري في تنظيم حركة البناء و التعمير ، مذكرة ماجستير ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، سنة 2012 ، ص

حيث هو من المعلوم انه اذا قرر التنظيم اجل لتسليم وثيقة ما فإن من واجب الادارة ان تسلم هذه الوثيقة قبل يوم كامل من انقضاء الأجل المقرر على الأكثر .

أما اذا تم رفض الادارة تسليم هذه الوثيقة المقررة قانونا الزم المشرع الإدارة ان تعلق رفضها لصاحب المصلحة خلال نفس المهلة المنصوص عليها في ذات القانون.¹

و بالرجوع الى نصوص المرسوم التنفيذي 19/15 المحدد لكيفية تسليم عقود التعمير نجد ان التنظيم ألزم سلطات الضبط الإداري المحلي صاحبة الاختصاص و ضبطها باحترام آجال للإصدار قراراتها المتعلقة برخص و شهادات التعمير و البناء .

و بالنظر الى نص المادة 4 من ذات المرسوم اوجب التنظيم تسليم شهادة التعمير خلال 15 يوما الموالية اتاريخ وصل تسليم الطلب² سواء بالإيجاب او بالرفض³

في حين حدد المشرع أجال تسليم رخصة البناء في ظرف 20 يوما من تاريخ ايداع الطلب المرفق بالملف الكامل ، و هذا في جميع الحالات (الإيجاب او التأجيل او الرفض) وفق المرسوم التنفيذي 19/15 المذكور سابقا.⁴ و إلا كانت الإدارة ومن له الاختصاص قد خرج عن حدود الإطار الذي حدده المشرع ويكون قد خالف القانون .

وفي ما يخص التأجيل اوجب المرسوم التنفيذي ان قرار التأجيل لرخصة البناء يكون في الأجل المذكور انفا ، و لا يجب على السلطة المختصة ان تتجاوز سنة واحد كأقصى مدة للتأجيل⁵.

1-كمال مُجّد امين ، نفس المرجع ، ص 120

2-انظر نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي 19/15 المحدد لكيفيات تسليم عقود التعمير ، ج ر عدد 07 ، لصادرة بتاريخ 2015/02/12

3-انظر نص المادة 06 من نفس المرسوم

4-انظر المادة 51 من المرسوم 19/15 المحدد لكيفية تحضير عقود التعمير و تسليمها ، ج ر رقم 07 ، صادرة بتاريخ 12 / 01 / 2015

5- انظر المادة53 الفقرة 4 من المرسوم سالف الذكر

و أما في ما يخص شهادة المطابقة فقد حدد التنظيم في نص مادته 67 من المرسوم التنفيذي 19/15 وجوب ان تجتمع لجنة مراقبة المطابقة باستدعاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي في أجل 15 يوما بعد ايداع تصريح انتهاء الأشغال ، ومن ثمة ارسال إشعار بالمرور على الأقل 8 ايام قبل الاشعار بالمرور،

و بعد عملية الجرد التي تقوم بها اللجنة ضبط المرسوم مدة تسليم شهادة المطابقة بـ 8 ايام في كل الحالات.¹

و في ما يخص رخصة الهدم حدد المرسوم التنفيذي المذكور أجل شهر واحد لمنح قرار رخصة الهدم من تاريخ ايداع الطلب و على الأشخاص و المصالح المستشارة في دراسة ملف طلب رخصة الهدم أجل 15 يوما لإبداء الآراء و جوابا.²

الفرع الثاني : الضوابط الشكلية

من مظاهر العيوب الشكلية التي تصيب قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء بالمنح أو المنع، عيب التسبب، مع فارق في النتيجة القانونية بحسب ما إذا كان التسبب إلزامياً أو غير إلزامي.

فالقاعدة هي عدم إلزام السلطة الإدارية المختصة بالفصل في الترخيص بالبناء بتسبب قرارها، استنادا لقرينة السلامة المفترضة في القرار الإداري لدى إصداره، إذ لا بد أن يقوم القرار الإداري على سبب يسوّغه في الواقع والقانون، بحيث لا يُتصور أن تصدر الإدارة أي قرار يدون داع او موجب.

و الاستثناء من ذلك قد يلزمها القانون المنظم للموضوع محل البحث بذكر الأسباب التي بنت عليها قرارها . وبذلك فإذا حوّل القانون بمعناه الواسع رجل الإدارة صلاحية إصدار قرارات إدارية معينة ومنها رخصة البناء فإنه يتعين عليه ممارسة هذا الاختصاص وفق الشكل الذي حدده القانون . وبناء عليه، لا يملك صاحب الاختصاص إصدار القرارات الإدارية في أي وقت وكيفما يشاء، بل عليه ضرورة مراعاة اشتراط الأساس القانوني والتنظيمي

1 - انظر المادة 67 و نص المادة 68 من ذات المرسوم

2- انظر نص المادة 75 و المادة 77 من ذات المرسوم

الذي ينبنى عليه القرار الإداري ومبرراته وتعليله إذا لزم الأمر، إذ يرتبط تسبب القرارات الإدارية بالمظهر الخارجي لها، وتندرج القواعد القانونية التي تحددها ضمن المشروعية الشكلية للقرار الإداري¹.

فالتسبب لا يكون لازماً إلا حيث يوجب القانون ، سواء كان التسبب لازماً أو غير لازم، لسبب بسيط لسهولة إدراكه ومهم في ذات الوقت وهو أن عمل الإدارة عمل واعي ومقصود ولا يمكن أن يكون عرضياً .

هذا و حتى يتمكن صاحب المصلحة استعمال حقه الدستوري والقانوني في الاعتراض على قرار الإدارة الراض لطلب منحه رخصة البناء ، و ما يماثلها ، والطعن فيه إدارياً أو قضائياً، وفقاً لما تقضي به المادة 63 من القانون 29/90 من أنه "يمكن لطالب رخصة البناء غير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعناً سُلّمياً أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة"²

و نفس المادة أكدت الفقرة الأولى منها انه " لايمكن رفض طلب رخصة البناء او التجزئة او الهدم إلا لأسباب مستخلصة من احكام هذا القانون" وهذا مفاده ان المشرع وضع ضابط للإدارة بأن لا تبني قراراتها الضبطية سوى على معطيات و أسس قانونية أو موضوعية مادية تبرر هذا القرار ، وان هي لم تعمل داخل الحدود المسطرة من طرف المشرع و تتجاوز ضوابطه تكون قد حادت عن العمل القانوني المشروع و انعدم فرارها لأنه كان نتيجة انعدام الأساس القانوني³.

ومن بين النصوص القانونية الهامة ولكنها مغمورة ومهملة نذكر المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن فقد وضع هذا المرسوم التزاماً قانونياً عاماً على عاتق الإدارات الجزائرية كيفما كان مجال نشاطها وعملها أو موقعها من التنظيم الهيكلي الإداري للدولة ألا وهو واجب الرد على طلبات المواطنين أو تظلماتهم .

1- عزاوي عبد الرحمان ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتورة ، جامعة الجزائر ، سنة 2007 ، ص 641

2- كمال مجّد امين ، دور الضبط الاداري في تنظيم حركة البناء و التعمير ، مرجع سابق ، ص 120

3- كمال مجّد امين ، نفس المرجع ، ص 121

من هذا القبيل مثلا ما قضت به المادة 35 من هذا المرسوم من أنه يجب على الإدارة أن تزود على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها .

كما قضت المادة 25 من ذات المرسوم من أنه يجب أن تسلم فوراً جميع الأوراق والوثائق والعقود التي لا يتطلب تسليمها أجلا معينا. وإذا قرر التنظيم الجاري به العمل أجلا لتسليم وثيقة ما، فيجب أن تسلم هذه الوثيقة قبل يوم كامل من انقضاء الأجل المقرر على الأكثر.

أما إذا رُفض تسليم الوثيقة فيجب أن يسلم الرد المعلن لطلبها خلال المهلة نفسها المنصوص عليها أعلاه .

وعليه، وبالنظر الى هذا النص وعموميته ومرونته، فإن مضمونه يسري وينطبق على كل الحالات وأنواع الموضوعات التي تكون الإدارة طرفا فيها مع المتعاملين معها من المواطنين، وبمبادرة منهم بمناسبة تظلماتهم المرفوعة إليها (رئاسية أو ولائية) أو طلباتهم المقدمة من أجل التسهيل عليهم أو الترخيص لهم بممارسة نشاط من النشاطات ناتج عن حق من الحقوق بكل حرية. ذلك عندما يقيد القانون ممارستها بضرورة الحصول على إذن مسبق من الإدارة باعتبارها سلطة رقابية بما تحوزه من سلطات الضبط الإداري، مثلما هو الشأن بالنسبة لطلب رخصة البناء للقيام بالبناء¹. مما يستدعي الوقوف على ضوابط التسبب وقواعدها الآمرة .

ففي ما يخص منح شهادة التعمير ألزم المرسوم التنفيذي 19/15 المذكور سالفاً أنه على السلطة المخول لها منح الشهادة ان تعلق رفضها أو تأجيلها لمنح شهادة التعمير و ذلك في الآجال المطلوبة ، وعلى طالب الشهادة تقديم تظلم ولائي و ان لم تزود عليه الإدارة يقدم طعن ثان رئاسي.²

وكذلك هو ما تنص عليه المادة 40 من ذات المرسوم في ما يخص قرار شهادة التقسيم ، على ان يكون الإخطار بالرفض مسببا.

1- عزاوي عبد الرحمان ، الرخص الإدارية ، مرجع سابق ، ص 643. 644

2- انظر المادة 6 من المرسوم 19/15 المذكور سلفا

في حين خصَّ المشرع رخصة البناء و رخصة التجزئة و رخصة الهدم في نص المادة 62 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير، حيث الحَّ في الفقرة الثانية من نفس المادة على ان يكون قرار الرفض او التحفظ قرار مسببا و معللاً تبني فيه السلطة سبب رفض منح واحدة من هذه الرخص، وعلى أن يكون سبب الرفض مستخلص من ذات القانون.¹

و بالرجوع الى المرسوم 19/15 و في نفس الموضوع و هو وجوب تسبب القرار المتعلق برخصة البناء، تدل المادة 50 من ذات المرسوم انه في حالة الرفض لزوم تسبب القرار و يبلغ كما ذكر في الفرع الاول من هذا البحث في غضون 20 يوم الموالية لإيداع الطلب في جميع الحالات إما رفضا او تأجيلا او بتحفظ.²

وبناءً على كل ما سبق ذكره، يتضح لنا ترابط مراحل استصدار شهادة المطابقة و إستمراريتها ومدى علاقتها برخصة البناء التي تعد أداة مرجعية لها، و بقانون التهيئة و التعمير .

كما أن الترتيبات التي وضعها المشرع، تشكل نوعاً من الضمانات و الحماية القانونية للمستفيد من رخصة البناء، ضد كل تعسف أو تجاهل محتملين من قبل السلطة المختصة.³ ذلك بدءاً من تلقيها طلب رخصة البناء و البت فيه و انتهاء بمنح الباني لشهادة المطابقة.

المطلب الثاني: الضوابط الموضوعية (رخصة البناء نموذجاً).

قد حصر البعض المعنى القانوني للترخيص في أنه عبارة عن " أحد الإجراءات الوقائية التي تحدد ماهية المبنى المرخص به، و ذكر مواصفاته، و بيان الغرض منه أهو سكني أم خدماتي أم تجاري، و تستخدمها سلطات الضبط

1 انظر القسم الخامس و بالخصوص المادة 62 و المادة 63 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ر رقم 52 لسنة 1990

2 - انظر المادة 51 من نفس المرسوم .

3- عادل عميرة، الرقابة الإدارية في مجال التهيئة و التعمير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2014

الفصل الثاني: قيود و ضمانات الضبط الإداري المحلي في مجال التعمير و البناء

الإداري في الدولة بغرض وقايتها، وكل أفراد المجتمع من الأضرار التي قد تنجم عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية، وحماية المصالح العامة والخاصة¹

عرفت رخصة البناء على أنها (القرار الإداري الفردي الذي تمنح الإدارة بمقتضاه الحق للشخص في البناء بعد التأكد من توافر الشروط التي يتطلبها قانون العمران في المكان المراد البناء فيه)²

و يجمع كل من الفقه والقضاء والمشرع على وجوب توافر عنصر الأثر القانوني في القرار الإداري، إذ به يوصف العمل الإداري بوصف القرار الإداري.

ويقصد بالأثر القانوني للقرار الإداري: "إحداث مركز قانوني معين يكون جائزا وممكنا قانونا متى كان ذلك بباعث من المصلحة العامة التي يتبعها القانون، وكما يكون القرار الإداري منشئا لحالة قانونية جديدة، يكون معدلا لحالة قانونية سابقة أو رافضا لطلب بتعديل حالة قانونية سابقة أو بإلغاء هذه الحالة ، وهو ذات الأثر القانوني الذي تحدثه تراخيص البناء في المركز القانوني لمالك العقار أو من عليه السيطرة القانونية ويظهر هذا الأثر أو التغيير من خلال تدخل سلطة الضبط الإداري المختصة بمنح الترخيص بالبناء، والذي يترتب عليه إنشاء أو تعديل أو إلغاء أو تعطيل مركز قانوني(الملكية)، ويتوقف ذلك على منح أو منع أو تأجيل منح الترخيص بالبناء مما يؤدي إلى تعطيل حق استعمال الملكية العقارية³.

هذا و تعد تراخيص أعمال البناء من بين الآليات والأدوات التي تسمح لسلطات الضبط الإداري أن تتوفر على المعلومات الضرورية حول مشروع البناء المزمع إقامته، وذلك من أجل السهر على تطابق أعمال البناء مع قانون

1- عزيري الزين ، النظام القانوني رخصة البناء في التشريع الجزائري ، مجلة العلوم الانسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الثامن

2- مازوزي كاهنة ، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية ، مذكرة ماجستير ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، سنة 2012 ، ص 49

3- كمال محمد امين ، الاختصاص القضائي في مادة التعمير و البناء ، أطروحة دكتوراه ، جامعة ابو بكر بالفايد ، تلمسان ، سنة 2016 ، ص 24

البناء، وفي جميع الحالات فان قرارات منع تراخيص البناء أو إلغائها أو سحبها ، لانتجج على أن تكون بسبب مخالفة قواعد قانون البناء أو تتنافى ومحتويات وثائق التعمير وضوابط البناء¹.

و لا تقتصر هذه المخالفات على طالب الرخصة فقط ، فقد تكون صادرة من تصرفات الإدارة ، ذلك إذ هي لم تتماشى و قواعد القانون و التنظيم المعمول به و المتمثلان في القانون 90 / 29 و المرسوم 19/15 الذان رسم و حددا ضوابط على كلا الطرفين افراد كانوا او سلطات الضبط الإداري المحلي وحتى نقف على هذه الضوابط التي ألزم بها المشرع الإدارة وهذا من الناحية الموضوعية نتطرق الى النطاق الموضوعي لرخصة البناء (الفرع الاول) و الفصل في طلب رخصة البناء (الفرع الثاني).

الفرع الاول : النطاق الموضوعي والمكاني لرخصة البناء

أولاً: الضوابط الموضوعية

إن تحديد مجال تطبيق رخصة البناء من حيث موضوع هذه الرخصة أي كونها تتعلق بإنشاء مبنى أو تعليته أو تعديله، أو غيرها،و ذلك كما و رد في نص المادة 52 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

اذ تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المطلة على الساحة العمومية ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج .

في هذا الشأن تحضر رخصة البناء و تسلم في الأشكال و بالشروط و الاجال التي يحددها التنظيم .

كما اورد التنظيم من خلال المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفية تحضير و تسليم عقود التعمير من خلال نص المادة 41 منه اذ يشترط تشييد كل بناية جديدة أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير في

1- كمال مجد أمين ، الاختصاص القضائي في مادة التعمير و البناء ، مرجع سابق ، ص 20

مشمتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبنائية والشبكات المشتركة العابرة.¹

ومن خلال المواد المذكورة نستنتج ان موضوع رخصة البناء و نطاقها يتمثل في كل تشييد لبنايات جديدة مهما كان استعمالها وكل تمديد لبنايات موجودة. ثم كل تغيير لبناء يمس الهيكل الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحات العامة. بالإضافة الى كل إنجاز لجدار صلب بقصد التدعيم أو التسييج.

أ : إنشاء المباني

ويقصد بالإنشاء، الإحداث والإيجاد لإنشاء المباني يعني استحداثها وإيجادها من العدم للشروع ثم البدء في إقامتها لأول مرة.

وقد عرف البناء بأنه " مجموعة من المواد أيا كان نوعها جبسا أو جيرا أو حديدا أو كل هذا معا أو شيئا غير هذا، شيدته يد إنسان لتتصل بالأرض اتصال قرار ..ويستوي أن يكون البناء معدا لسكن إنسان أو لإيداع أشياء، فالحائط المقام بين حدين بناء، والعمد التذكارية وما إليها بناء من تماثيل مبنية بناء، وكذلك القناطر والخزانات مثل السدود و الجسور.²

فنحن نكون أمام مبنى بالمعنى الذي يريده المشرع العمراني يجب أن يكون من مواد متماسكة وأن تتدخل يد الإنسان في إقامته وأن يكون بناء مستقرا وثابتا بالأرض.

ب : تمديد البنائيات الموجودة

عبر المشرع في المادة 52 المذكورة أعلاه بتعبير " تمديد البنائيات الموجودة" دون تفصيل، أي هل قصد التمديد الأفقي لهذه البنائيات أم تمديدها العمودي أم هما معا ؟

1- انظر الجريدة الرسمية ، عدد 07 ، المؤرخة في 2015/02/12

2-عزري الزين ، النظام القانوني رخصة البناء في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 07

ولعل الدراسة توحي لنا بأن المعنى ينصرف إلى تمديد البناء أي توسيعها أما التمديد العمودي هو إشارته إلى عمل آخر وهو تغيير البناء الذي يمس الحيطان ومن ذلك تعليتها، وهذا ما يدعونا إلى اعتبار أن المقصود بالتمديد هو التوسعة دون غيرها، ويقصد بتوسعة المباني زيادة مساحة أو حجم المباني أو الحيز المكاني القائم إلى مساحة أوسع أو أكبر حجم، ومثال ذلك إزالة حائط فاصل بين حجرتين صغيرتين لجعلها حجرة واحدة كبيرة أو إزالة حائط فاصل بين شقتين لجعلها شقة واحدة¹

ج: تغيير البناء

قد يقترب في الأذهان معنى التعديل من معنى التوسيع لكنه لا يختلط به ، لأن تعديل المبنى ليس من الضروري أن يترتب عليه توسعته، وقد حدد المشرع في المادة 52 المقصود بالتغيير فهو يشمل فقط، على الحيطان الضخمة أو الواجهات الخارجية للمبنى، والتي تفضي إلى الساحات العمومية، فكأن المشرع الجزائري قد اعتبر التمديد هو تغيير للبناء داخليا، وأن التغيير الخارجي قصره على ما يمس الحيطان الضخمة والواجهة، مما جعل من الصعوبة التمييز بين هذه الأعمال أحيانا فيوقع الإدارة في حرج قانوني.

وعليه فالمقصود بتغيير البناء في مفهوم المادة 52 ، هو تلبية المبنى، أو تعديل في الواجهة الخارجية له.

د : إقامة جدار للتدعيم أو التسييج

المقصود بتدعيم المباني هو تقوية المباني القائمة وإزالة ما بها من خلل، ولذلك الزم القانون الحصول على ترخيص قبل إجرائها لخطورتها البالغة أو لحاجتها لرقابة إدارية وفنية خاصة من سلطات الضبط المحلي.

وإذا كان المشرع قد أخضع عملية إقامة جدران بقصد تقوية و تثبيت المبنى لرخصة بناء قبلية، فإنه قد تدخل في مواطن أخرى بقواعد أمره للمطالبة بترميم وصيانة المنشآت الآيلة للسقوط . غير أن هذه الأخيرة أي أعمال الترميم والصيانة ، لا تخضع لترخيص إداري مسبق، إن المشرع في المادة 52 حصر عملية تدعيم المباني في شكل

1 - عزري الزين ، المرجع السابق .

إقامة جدار صلب دون شكل آخر وقد يكون هذا الأخير ليس بفرض التدعيم وإنما بهدف تسييج المبنى وعليه فلا يمكن إقامة جدار إلا بهدف تدعيم المبنى أو تسييجه¹.

ومن خلاله نجد أنه من حق الطالب لرخصة البناء إن هو استوفى الشروط القانونية في الملف المرفق بالطلب، وموافقته لقواعد التعمير و البناء ، كان لزاما على الجهة المختصة ان تصدر قرار منح رخصة البناء.

ثانيا: الضابط المكاني لرخصة البناء

هذا و قد ورد في نصوص الفصل الرابع بعض الأحكام الخاصة و التي رسم فيها المشرع للسلطات الضبط الإداري حدودا يجب عليها مراعاتها وأن لا تخرج عنها، هذه الاحكام تتمثل في موضوع النطاق المكاني وهو ما نصت عليه المادة 43 من القانون 29/90 والتي حدد المشرع من خلالها .

أ- الساحل

أما الساحل فعرفته المادة 44 من القانون 29/90 انه كل الجزر و الجزيرات و كل ما وجد من اراضي في نطاق 800 عرضا على طول البحر، حيث يشمل على كافة الأراضي غير المفصولة بسهل ساحلي مها كانت تضاريسها منحدرات او جبال او تلال.

وأما السهول فتكون على عرض 3 كيلومتر ،من الغابات التي تتصل بالساحل كليا او جزئيا² وقد بينت ثم حددت المادة 45 من ذات القانون في ما يخص هذا الوصف و في الفقرة الثانية منها ، انه يمنع كل بناء على قطعة ارض تقع على شريط 100 متر عرضا من نقطة اعلى المياه.

ب- الاقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة:

1- عزيري الزين ، النظام القانوني رخصة البناء في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 09

2 - انظر المادة 44 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير .

وهي كل الأقاليم ذات الميزة الطبيعية و الثقافية البارزة التي تتوفر على مجموعة من المميزات الطبيعية الخلابة و التاريخية و الثقافية او ميزات الموقع الجغرافي و المناخي و التنوع الجيولوجي كالمياه المعدنية.¹

ج- الاراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي :

أما الاراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي او الجيد فهي الاراضي الفلاحية بامتياز خصوصا من ناحية المردود الانتاجي لهذه الاراضي ، حيث خصص لها المشرع نوع من المشاريع التي تقام عليها دون سواها و باستشارة وزارة الفلاحة المكلفة بالقطاع ، ان تمنح رخص البناء في ما يخص البنايات والمنشآت اللازمة للري و الاستغلال الفلاحي أو البنايات و المنشآت ذات المصلحة الوطنية والتعديلات التي قد تقع على البنايات الموجودة سابقا² .

ومن خلاله نجد ان المشرع رسم ضابطا لسلطة منح رخصة البناء فلا يجب على سلطات الضبط الإداري صاحبة القرار و المخول لها الاختصاص في اصداره ، ان تتجاوز هذه المعالم و الحدود حيث استعمل المشرع صيغة الأمر مثل يُمنع تسليم رخصة البناء.

وعليه نستخلص أن المشرع قد قيد الإدارة في سلطاتها منح رخصة البناء كيف ما قدرت هي ذلك سواء في نطاقها الموضوعي من بناء او تمديد او تدعيم ، أو في نطاقها المكاني من ساحل و آثار و طبيعة جيولوجية او اراضي فلاحية .

اذ لم يترك لسلطات الضبط الإداري المحلي فسحة لتقديرها ، بل ألزمها بأن لا تتجاوز ما رسمه لها القانون.أو التنظيم باختلاف انواعه .

1- انظر المادة 46 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و العمران

2- انظر نص المادة 49 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير

الفرع الثاني: مضمون قرار رخصة البناء

بعد الانتهاء من دراسة الطلب والتحقيق في الملف، فإنه يتعين على الجهة المختصة أن تصدر قرارها بشأن طلب الحصول على الرخصة، فقد يكون بالموافقة إذا ما توافرت الشروط المطلوبة في الطلب، وقد تكون برفض الطلب بسبب عدم توافر الشروط القانونية في الطلب، وقد يكون بتأجيل البت في الطلب، أو بسكوت الإدارة تماما في احيان اخرى.

فكيف ضبط المشرع سلطات الضبط الاداري في مجال التعمير و وجهها من خلال نصوصه و لم يترك لها مجال لتختار مجال تصرفها ،ثم ما مدى سلطة الإدارة في البت في منح رخصة البناء من حيث التقدير او التقييد. وللوقوف على ذلك نبحت في الحالات التي قد يؤول قرار رخصة البناء اليها.

أولا: قرار الموافقة على منح الرخصة

إذا تأكدت الادارة في اطار دورها الرقابي ،ومن خلال التحقيق في طلب رخصة البناء المقدم ،ان الطالب للرخصة قد استوفى جميع الشروط المطلوبة وفق القانون ،من ملف اداري واخر تقني واجرى جميع الدراسات والتصاميم وفق القانون 05/04 المتعلق بالتعمير واحترام القواعد الامنية والصحية وفق ما يحدده النظام العام¹ . وبالخصوص موافقة لأحكام مخطط شغل الاراضي وتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير فان السلطة المختصة في منح الرخصة تجد نفسها ملزمة بأن يكون قرارها ايجابيا وتصدر رخصة البناء بالموافقة² وهذا ما يؤكد نص المادة 62 من القانون 29 /90 المتمم والمعدل بالقانون 05/04 حيث جاء فيه انه لا يمكن رفض طلب رخصة او التجزئة او الهدم الا لأسباب مستخلصة من احكام هذا القانون³ .

1 منصوري كريمة ، رخصة البناء الية رقابية في مجال التعمير ،مذكرة ماستر ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،سنة 2016 ،ص 71

2 د/مازوزي كاهنة ،مدى فاعلية قوانين التعمير في مواجهة الكوارث الطبيعية بالجزائر،المرجع السابق،ص 59

3 /- أنظر نص المادة 62 من القانون 29/90 للتهيئة والتعمير ، ج ر العدد:52 سنة1990.

الا انه قد يحصل وتسلم هذه السلطات رخصة البناء مع ملاحظات تشتمل التحفظات او الالتزامات وهما اليتان تفعل من خلالهما الرقابة على بعض المشاريع . وهذا ماجاء به نص المادة 52 من المرسوم التنفيذي 19/15 في الفقرة الاخيرة ¹ .

ومفاده ان الادارة تفرض بعض التحفظات على منح رخصة البناء وهذا يعتبر قبول مبدئي لمنح الرخصة مع

وجوب تعديل جزئي للمشروع . وهذا ما أتت به نصوص المرسوم 176/91.²

ثانيا: قرار الرفض لمنح رخصة البناء

يمكن يكون قرار التي تتخذه السلطة هو رفض منح رخصة البناء وتنحصر صور الرفض في حالتين الاولى رفض وجوبي أي مقيد بنصى قانوني والثانية رفض تقديري مبني على اساس تقديري من السلطة .

فالرفض الوجوبي يتمثل في عدم موافقة المشروع لأحكام مخطط شغل الاراضي المصادق عليه شرط ان يكون قد تجاوز مرحلة التحقيق العمومي

ويمنح وجوبا منح رخصة البناء في المشاريع الواقعة على اراضي مجزأة في حالة عدم مطابقة رخصة التجزئة .

ومنه القانون والتنظيم قيذا سلطات الضبط الاداري في مجال التعمير حيث ضبطها في مضمون قرار رخصة البناء وهذا من خلال القواعد الامرة التي استهلكت النص بلا يمكن ويمنع .

الا ان المشرع ومن بعده التنظيم ترك حيزا لهذه السلطات ان تمارس سلطتها التقديرية وفق الفقرة الثانية من نص المادة 52 من المرسوم التنفيذي 19/15 الذي جاء فيه يمكن ان يمنح الترخيص بالبناء في البلديات التي لا تملك مخطط شغل الاراضي ولم يتوافق المشروع بأحكام مخطط التهيئة والتعمير ، او القواعد العامة للتهيئة والتعمير .

1 / انظر المادة 52 من المرسوم 19/15 ج ر العدد : 07 بتاريخ 2015/02/12 .

2- / انظر المرسوم 176/91 من الجريدة الرسمية رقم 26 بتاريخ 1991/06/01 .

ومن خلاله قد يكون صوابا أن المشرع رغم تركه لذلك الحيز للإدارة ان تمارس سلطتها التقديرية، إلا انه حددها ضمنا بضوابط تتمثل في متى كان المشروع مخالفا للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، ومتى كانت لا تحوز على مخطط شغل الاراضي .

ثالثا: قرار التأجيل لرخصة البناء

نصت المادة 64 من القانون 29/90 " يمكن ان يكون طلب رخصة التجزئة او البناء محل تأجيل يفصل فيه خلال سنة على الاكثر من قبل السلطة المكلفة بتسليم رخصة التجزئة او البناء عندما تكون اداة التهيئة والتعمير في حالة الاعداد.

كما ورد في نص المادة 53 من نفس المرسوم أنه يمكن أن يكون طلب رخصة البناء محل قرار تأجيل يتم الفصل فيه . يصدر هذا القرار عندما تكون القطعة الارضية المعنية للبناء داخله ضمن مساحة لدراسة التهيئة والتعمير . ولا يمكن ان تتجاوز سنة واحدة .

وعليه فالقرار الصادر من الادارة بتأجيل البت في طلب الرخصة ينبغي ان يكون معللا، أي ان يكون اساس التأجيل مثلا لكون قطعة الارضية المعنية بالبناء داخله ضمن مساحة لدراسة التهيئة والتعمير الجارية على ان لا تتجاوز مدة التأجيل سنة واحدة¹.

ومن هذه الفرضية في مضمون قرار رخصة البناء، الخاصة بحالة التأجيل، نجد المشرع لم يترك مجالا للشك بل وضع ضابط و شرط عليها في حالة كان مضمون قرار رخصة البناء جاء بالتأجيل، شرطين اولهما ان تكون هذه القطعة محل رخصة تقام عليها دراسة التهيئة والتعمير وثانيهما ان لا يكون اجل ومدة التأجيل أكثر من سنة .

ومن خلال ما تم عرضه في هذا المبحث قد نستخلص ان سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي، والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي كل في ما يخصه في مجال التعمير والبناء، لم يترك لها المشرع حرية التصرف في الوسائل المتاحة لها لضبط هذه الحريات في مجال الضبط العمراني وعدم التعدي على خصوصية حق التصرف في

1 ن د/-عزري الزي مرجع السابق ص27.

الملكية وذلك من خلال القوانين ذات الصلة والتنظيم المتمثل في المراسيم المحددة لكيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، بل رسم لها حدودا ان هي تجاوزتها، عاب تصرفها ووصف بعدم المشروعية .

هذا وحتى يوازن ما بين المصلحة العامة والمصالح الفردية، كون هذه الاخيرة هي عنصر اساسي وأصيل في تحقيق المصلحة العامة جعل لها ضوابط، والزمها بانتهاج ما حدده لها وفق نصوص قانونية جاء معظمها بصيغة الامر .

المبحث الثاني: الرقابة على أعمال الضبط الإداري العمراني :

تلعب الرقابة المبسطة على الإدارة العامة دورا هاما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون . ذلك ان النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي، الذي يعمل على تحسس المواطن من الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها في الوقت المناسب .

وإذا كان دستور 1976 قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الاخرى الاساسية (الوظائف التنفيذية، التشريعية، القضائية) فان الدستور الحالي قد خصص الفصل الاول الباب الثالث (المواد من 159 الى 170) الى الرقابة، اذ تنص المادة 162 منه على ان "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها". ومن اهم صور الرقابة على الإدارة العامة نجد الرقابة السياسية، والتشريعية والقضائية ونحن بصدد دراسة

السلطات المحلية من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي نجد ما يسمى بالرقابة الادارية¹ : CONTROLE ADMINISTRATIF وهي أهم رقابة بعدية ثم تليها الرقابة القضائية كل ذلك يهدف الى معالجة، والنظر في الاعمال الصادرة عن السلطات الادارية المحلية ومدى موافقتها لما ينصه القانون أي مدى مشروعيتها، وتطابقها مع القانون. والذي نريد تبيينهما في المطلب الاول : بموضوع الرقابة الادارية وفي المطلب الثاني : بالرقابة القضائية على النحو الاتي:

1- د/ محمد صغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص129 ومابعدها

المطلب الاول : الرقابة الادارية في مجال التعمير والبناء

الفرع الاول : مفهوم الرقابة الادارية

أولاً: تعريف الرقابة الادارية

يقصد بالرقابة الادارية أن تتولى الادارة بنفسها مطابقة تصرفاتها للقانون .وهي التي تعني في علم الادارة قياس وتصحيح اداء المرؤوسين، للتأكد من اهداف المنظمة والخطط الموضوعة لبلوغها قد تم بشكل مرضي ، أو هي مراجعة السلطات الادارية من تلقاء نفسها لوحدها او بناء على تظلمات أو طلبات الافراد او الاشخاص ،وهذا ما نستشفه من أن الرقابة الادارية انما تنصرف الى الاعمال التي يقوم المرؤوسون قبل رؤسائهم في حياتهم الوظيفية فمثلا ما يجعل الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي تابعين لوزير الداخلية والجماعات المحلية . في اعمالهم الادارية.

أما الرقابة الادارية في مجال التعمير والبناء تتجلى في محتوى ماجاءت به النصوص التشريعية خاصة القانون 29/90 المؤرخ في 01/12/1990 والقانون 04/05 المعدل له بالإضافة الى المرسوم التنفيذي رقم 15/19 المؤرخ في 25/01/2015.

ثانياً: خصائص الرقابة الادارية.

للرقابة الادارية في مجال التعمير والبناء عدة خصائص نستنتجها من قانون التعمير والبناء وهي :

أ- رقابة مستقلة عن الرقابة القضائية تقوم بها السلطات المحلية مصدرة القرار الاداري المتضمن الترخيص او المنع في مواضيع التعمير والبناء .

ب- الرقابة الادارية رقابة قبلية تكون نتيجة تقديم تظلمات أو طعون من اصحاب المصلحة وكذا المتضررين من قرارات المنع والترخيص ، كما تكون ذاتية تقوم بها الجهة مصدرة القرار او التي تعلقها مثل رئيس البلدية و الوالي ، او الوالي و وزير الداخلية أو وزير العمران.

ج- الرقابة الادارية هي رقابة قائمة على قواعد وأسس القانون الاداري تبعا لما يتبين من سلطتين الاولى والي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في صورتين مختلفتين رقابة تبعا للسلطة الرئاسية ورقابة تبعا لسلطة ¹le control (Administratif) واصائية

د- الرقابة الادارية على تراخيص التعمير والبناء من رفض وقبول اساسها قانون التعمير والبناء والقرارات المتصلة بها من مراسيم تنفيذية، وقرارات وزارية مشتركة وفردية مختلفة .

ه- الرقابة الادارية كما يتضح انها تمارس بواسطة قرارات ادارية تستلزم توافر الاركان والمقومات القانونية اللازمة لوجود أي قرار اداري.² كالسبب والاختصاص، والمحل، والشكل والإجراءات والهدف .

ثالثا: ضوابط الرقابة الادارية

أ- ان الرقابة الادارية على اعمال الضبط الاداري للسلطات المحلية في مجال التعمير والبناء تمارس على اساس قانوني يراعي مبدأ الملائمة تكييفا مع مقتضيات المصلحة العامة وتلبية لحاجيات الجمهور³ ، ذلك ان قرارات التعمير والبناء في بعض الاحيان تكون سلبية مايجوز القانون للادارة المحلية التراجع عن ذلك، اذ يمكن لها ان تلغي قرار الرفض وتستبدله بقرار ايجابي. مثل: منع تقديم رخصة بناء من طرف رئيس البلدية ثم الغائه وإصدار مكانه قرار منح هذه الرخصة.

ب- الرقابة الادارية تمارس على اساس اخر في اطار احترام مبدأ المشروعية اي وفق ما ينصه القانون أي ان العمل الرقابي لا بد وان يكون مشروعا خاصة وان تأهيل الادارة بالعمل الرقابي يستتبط ويستكشف نشاط الضبط الاداري في مجال التعمير الخارج عن القانون .

1 - محمد صغير بعلي، الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص131

2: -عمار عوايدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري، دار هومة للنشر، الجزائر، 2003، ص165

3 محمد صغير بعلي، القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 129-130

ج- الضوابط الرقابية على الضبط الاداري للسلطات المحلية في مجال التعمير و البناء تستند عملها من ضابط الاختصاص كون سلطة المراقبة او اللجنة الخاصة منوط لها ذلك وفق القانون .

د- الضوابط الادارية تتبع الاسلوب الاجرائي المحدد في فوانين التعمير و البناء بالإضافة الى الجانب الموضوعي¹.

هـ- لا بد وان يكون العمل الرقابي الاداري الموجه ضد السلطات المحلية في هذا المجال منسجما

ويقع داخل الارادة الادارية التي تفضي الى سحب وإلغاء القرارات الادارية في مادة التعمير و البناء .

و- يجب ان تكون الاعمال الرقابية مبنية على اساس الطعون او التظلمات او بأسلوب التلقائية و بطرق التفتيش والإشراف أو الحلول وحتى المتابعة ، وفحص التقارير الادارية ، ضف اليها اجراءات التحري .

الفرع الثاني : الية تفعيل أنواع الرقابة الادارية

الرقابة الادارية او الرقابة الذاتية هي التي تقوم بها الادارة على تصرفاتها للبحث في مدى مشروعيتها وملائمتها فهي رقابة مشروعية من حيث موافقتها للقانون بمعناه العام، ورقابة ملائمة من حيث تناسبها مع الهدف الذي تسعى الى تحقيقه .

وتبدو اهمية هذا النوع من الرقابة في اتاحة الفرصة للإدارة التي تصدر قرارا خاطئا تعيد النظر فيه فتصححه بالتعديل او الالغاء او التبديل . وحسب موضوع الدراسة للنشاط العمراني فانه لاشك ان السلطات المحلية من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ، اثناء ممارستها للضبط الاداري في هذا الشأن قد تسلط عليها الرقابة الإدارية ، كما سبق وان ذكرنا طبقا لقانون الجماعات المحلية 07/12 الخاص بالولاية والقانون رقم 10/11 الخاص بالبلدية. وقوانين التعمير و البناء ، سيما المرسوم التنفيذي الاخير تحت رقم 19/15 والرقابة الادارية تتخذ صورتين اما ان تكون تلقائية وإما أن تتم بناء على تظلم من ذوي الشأن او المصلحة وللتفصيل اكثر نتطرق على مايلي :

1 المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 2015/01/25، الجريدة الرسمية رقم 2015/07

أولاً: الرقابة الإدارية التلقائية

تتحقق هاته الرقابة عندما تقوم الإدارة تلقائياً ببحث ومراجعة تصرفاتها لفحص مشروعيتها ومدى موافقتها للقانون وملائمتها للهدف المرجو منها، فتعتمد الى اسلوب اداري ذاتي يرمي الى تصحيح تصرفاتها يهدف الى الغاء القرار الاداري او تعديله وتتمارس هذه الرقابة من الموظف الذي اصدر القرار، او من الرئيس الذي له السلطة الرئاسية او الهيئة المركزية بما لها من وصاية على الهيئات اللامركزية.

وقد تتم هذه الرقابة بناء على تقارير لجنة او هيئة ادارية اخرى ، مهمتها مراقبة اعمال الادارة فتعمل على الغاء قراراتها غير المشروعة او ابلاغ الرئيس الاداري بما يتكشف لها من مخالفات قانونية ليتخذ الاجراء المناسب بخصوصها.

ونحن في صدد ممارسة الضبط الاداري للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في منحه او رفضه لإصدار قرارات التعمير والبناء المختلفة تحقيقاً للنظام العام العمراني، فلا شك ان هاته القرارات قد تكون غير مطابقة للقانون وبالتالي عدم شرعيتها و من جهة اخرى قد تكون غير ملائمة للهدف او الغاية المرجوة خاصة وان تنظيم النشاط العمراني يهدف الى تحقيق النظام العام العمراني .

وهاته الرقابة قد يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي من تلقاء نفسه لمراجعة اعماله المتمثلة في رقابة القرارات التعمير والبناء التي امضاها وصادق عليها، او التي هي قيد الدراسة والنظر، فالتى صدرت منه قد

تكون غير مطابقة للقانون ، أو متى شابه عيب بعدم صدوره ، او ان معطيات والظروف المحيطة قد تغيرت وأجبرتها على هذا الاجراء .¹ فيقوم بتعليقها ثم يجرى عليها الالغاء الاداري وقد يتطلب الامر تدخل السلطة الرئاسية او الوصائية النظر والرقابة على هذه القرارات . التي تتمثل في سلطة الوالي او وزير العمران .

كما قد يلجأ كذلك الى الرقابة التلقائية الوالي بصفته جهة اخرى مصدرة لقرارات المنع والترخيص لأعمال التعمير والبناء خصوصا المناطق او البلديات التي لا تتوفر على مخططات شغل الاراضي.¹

1 د-كوسة فضيل، القرار الاداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2013 ص 247-248

الفصل الثاني: قيود و ضمانات الضبط الاداري المحلي في مجال التعمير و البناء

والبناء الخاص بالسكنات الجماعية و التجهيزات العمومية تارة ما تكون القرارات بشأنها غير مشروعة فيقوم بإلغائها من تلقاء نفسه او تعديلها متى كانت المصلحة العامة تدعو الى ذلك ، فالعمل الميداني كفيل بالأمثلة على ذلك فالوالي لولاية تيارت مثلا وفي صدد بناء السكنات التساهمية من طرف مديرية التسيير والتنظيم العقاري ولتماطل مقاولي البناء قام بإلغاء او تعليق رخص البناء التي من شأنها الاضرار بمصلحة المستنفدين من السكنات . كما قام بتعديلها في احيان اخرى .

ثانيا : الرقابة الادارية وفق التظلمات

الرقابة الادارية وفق التظلمات الموجهة هي شكل من اشكال الرقابة الادارية وتتمارس عندما تكتشف الادارة المتمثلة في سلطتي الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي . عدم مشروعية او عدم ملائمة تصرفها المتمثل في الضبط الاداري العمراني من تقديم قرارات ترخيص او منع ، نتيجة تظلمات قدمها اليها اصحاب المصلحة التي اتاحه جوازا قانون الاجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 في مادتيه 829 و 830 بعدما كان واجبا فيما سبق ضمن قانون الاجراءات المدنية كونه ابقى عليه على مستوى مجلس الدولة حاليا ، وبعض النصوص الخاصة وإنما كان بغية تحقيق اهداف معينة ، كتحقيق الرقابة الادارية الذاتية كون الادارة بفكرة السلطة الرئاسية تسعى دائما الى تحقيق المشروعية عملا بالمبدأ المفترض اذ ان الادارة تمثل الرجل الشريف يعمل دوما للمصلحة العامة في اطار ما يسمى بالمشروعية القانونية² . وفي نفس الوقت الحرص على سير المرافق العامة، سيما البلدية والولاية بانتظام واطراد، الامر الذي قد يبعدها عن العدل في اطار المشروعية القانونية ، اضافة الى عدم التحقق او توافر الرقابة الادارية في اغلب الاحيان ، ان لم نقل كلها لسبب او لآخر ، فكان التظلم الاداري وسيلة فعالة لتحريك الرقابة الادارية ، والتظلم الاداري ايسر على المتظلم المضروب في اجراءاته ومصاريفه من الطعن القضائي الذي هو الاكثر الاجراءات تعقيدا وإنفاقا خاصة الشق الاداري الذي يتطلب شكليات وإجراءات

1 - د: عمار عوابدي نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري ، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر ، ط5، سنة 2009، ص 169

2 - عيساوي علي ، مذكرة ماجستير ، بعنوان التظلم والصلح في المنازعات الادارية ، جامعة بوبكر بلقايد ، تلمسان ، ص 26 وما بعدها

خاصة اضافة الى المصاريف القضائية. الى ذلك ما للتظلم من ميزات ايجابية خاصة في عدم اهدار اللوقت ، كما له الدور في صون مكانة الادارة في عدم امتثالها امام القضاء .

كما ان تكرار مقاضاتها يؤدي حتما الى تهرب الناس من التعامل معها ومنه فقدان الادارة شيئا فشيئا مكانة الرجل الشريف الذي يسعى دوما الى تحقيق المصلحة العامة في اطار المشروعية القانونية¹.

والتظلم الاداري يقف دليلا قويا في نية المتظلم في اثارة نزاعه امام القضاء وتمسكه به دفاعا على حقوقه كونه اجراء اداري لمرحلة تمهيدية قبل المرحلة القضائية كما يراه البعض انه الطلب المسبق في اثارة النزاع قبل اللجوء الى القضاء.²

وكون السلطات المحلية في اساليبها للضبط الاداري في مجال التعمير والبناء اظهر المشرع اهتمامه في حماية الحقوق للمتضررين ما اعطى امكانية اللجوء الى التظلمات الادارية بدءا من الولاية وصولا الى وزارة العمران تبيان ذلك جاء في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 2015/01/25 استخلافا للمرسوم التنفيذي رقم 176/91 الخاص بالرخص الادارية في هذا المجال³. وأمام هذا التنظيم المشار اليه في هذا المرسوم يتم تفعيل تحريك الرقابة وفق الاشكال التالية:

أ- الرقابة الادارية وفق التظلم الولائي

التظلم او الطعن الاداري الولائي هو ذلك التظلم الذي يتقدم به صاحب المصلحة أي صاحب قرار الرفض او الترخيص الى الجهة الادارية التي صدر عنها التصرف او العمل الاداري محل التظلم واخص بالذكر الوالي ورئيس البلدية كل حسب اختصاصه، ومجال ذلك الاختصاص بغية المتظلم من هذا القرار طلب الالتماس او المراجعة ،او

1 د:مُجد سليمان الطماوي ،القضاء الاداري ،الجزء الاول ،قضاء الالغاء ،طبعة 1976 ،دار الفكر العربي ،ص 651 وما بعدها.

2- د:عياض بن عاشور ،القضاء الاداري وفق المرافعات في تونس ،مركز النشر الجامعي ،ط2 ،تونس ،سنة 1998،ص 163.

3- الجريدة الرسمية ،العدد 2015/07 المؤرخة في 2015/02/12 .

الفصل الثاني: قيود و ضمانات الضبط الإداري المحلي في مجال التعمير و البناء

إعادة الفحص الذي انتج اثارا تضر بمصلحة الشخص صاحب الحق . من اجل الغائه ،او تعديله او سحبه . بما يحقق سلامته ومشروعيته وملائمته،وذلك بعد ان يتقدم بطلب يبين فيه وجه الخطأ ويبصره بالخطأ الذي ارتكبه.¹

وأمام تنفيذ هذا الاجراء الذي هو حق اختياري لصاحب الحق ،اشار اليه المشرع بكلمة يمكن في المواد 6،31،62،69،82 من المرسوم التنفيذي المذكور اعلاه رقم 19/15 الخاص بشان شهادة التعمير وشهادة التجزئة ،وشهادة التقسيم ،ورخصة البناء والهدم ثم المطابقة ،نقف امام دراسة نموذج واحد خصوصا انها متشابهة من حيث المدة الزمنية .اي اجال الطعن الولا ئسي والذي يتقدم صاحب قرار الرفض بعدم تسليمه رخصة البناء او مايمثلها من القرارات المذكورة ،او عدم رده من طرف السلطة المختصة ،الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي في الاجال المطلوبة .يقدم تظلما او طعنا اوليا مقابل وصل ايداع لدى الولاية ،وخصها المشرع الوحيدة من دون الاشارة الى البلدية كون اغلب قرارات التعمير تصدر من البلدية كون الولاية ممثلة من طرف الوالي كجهة ادارية ومرفق عام اقليمي ممثلا لها بصفة اولية وممثل للبلدية بصفته سلطة وصائية على البلدية . فأمام هذا الخلاف فتقديم الطعون الولاية المرفوقة بوصولات ايداع لدى الولاية في هذه الحالة تكون مدة تسليم الرخصة او رفضها بمبرر في اجال 15 يوم وهذا امام الجهة مصدرة قرار الترخيص او الرفض في مادة التعمير والبناء سواء كان من طرف سلطة الوالي او رئيس المجلس الشعبي البلدي . الا أن، المرسوم خص الوالي في هذا الشأن ، بصفته اعلى سلطة اقليمية فان شانها في عملية الرقابة الادارية على ضوء قانون التعمير والبناء وبناء على التظلمات الموجهة اليه ينظر في مشروعية قرارات الرفض الصادرة من طرفه او من طرف رئيس البلدية او عند السكوت في الاجال المطلوبة أي عدم الرد على اصحاب الحقوق . امهله القانون مدة 15 يوم من تاريخ ايداع الطعن . حيث متى كانت قرارات الرفض غير مشروعة وجب عليه الغائها او سحبها .واستبدالها بقرارات الترخيص . وقد حددت المدة على نفس النسق في كل المستويات المذكورة لأنواع قرارات الترخيص السابقة² . وحفاظا على المجال الزمني التي حددته المواد المذكورة انفا ،في الطعن الاول الانتقال الى جهة اخرى هي وزارة العمران باعتبارها جهة لتلقي التظلمات الرئاسية فما هي هاته الجهة وما ترمي اليه هذه الرقابة .

1 -دحسين فريجة ،شرح المنازعات الادارية ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع ،ط1،الجزائر ،سنة2011 ،ص44

2- المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 2015/01/25 ،الجريدة الرسمية رقم 2015/07 .

ب- الرقابة الادارية وفق التظلم الرئاسي

التظلم الرئاسي هو ذلك الطعن الذي يتقدم به صاحب المصلحة الى الرئيس الاداري للشخص او الهيئة التي اصدرت القرار موضوع التظلم، وذلك للمطالبة بإلغاء او تعديل او سحب القرار بحيث يكون مشروعاً ومطابقاً للوائح العامة ومتماشياً مع القوانين السارية ويتولى الرئيس بناء على سلطته الرئاسية بسحب القرار او الغائه او تعديله ما يجعله مطابقاً للقانون، وقد يقوم الرئيس الاداري هنا من تلقاء نفسه بممارسة هذه السلطة من دون تظلم¹.

إلا ان الدراسة النظرية لقوانين التعمير و اخص بالذكر المرسوم 19/15 الذي ذكر انفاً، والدراسة التطبيقية لإصدار قرارات المنح والرفض تخضع هي الاخرى الى الرقابة الادارية التي تم تحريكها عن طريق التظلمات الرئاسية حيث وعلى نحو ما اشارت اليه المواد: 6، 31، 62، 69، 82 من المرسوم المذكور.

ومما يثبت ذلك ويؤكد المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988 /07/4، المتضمن تنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة، حيث ومن خلال نصوصه الزم المشرع الادارة على وجوبية الرد على تظلمات المواطنين و التسليم الفوري للوثائق والعقود والأوراق التي لا يتطلب تسليمها اجلا معيناً².

وفي نفس السياق اذا منح المشرع مهلة محدودة على الادارة احترامها وتسليم الوثائق في نهاية المهلة المحددة قانوناً، وفي حالة الرفض يجب ان يكون الرد معللاً (مسبب). وهذا يقع على سلطات الضبط الاداري المحلي في مجال العمران كما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفية تسليم عقود التعمير، كون هذه الاخيرة تمثل الادارة في حد ذاتها.

1 - د: جورج فودال، بيار دالفولفييه، القانون الاداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 2001، بيروت، ص 305

2 الدكتور، محمد صغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، السنة 2005، ص 150-157

حيث في هذا الصدد يقوم المتضرر بعد ما سجل الرفض ببناء على طلبه بالطعن الابتدائي لدى الولاية في اجل 15 يوم منتهية بالرفض لقرار الترخيص بالبناء مثلا يقوم بطلبه الى الجهة التي تعلوها متمثلة في الوزارة المكلفة بالعمران ملتتمسا الرد او عدول الادارة عن قرارها بالغائه اوسحبه او تعديله .

في هذه الحالة ، تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير الخاصة بالولاية ، على اساس المعلومات المرسله من طرفها ، بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المبرر في اجل خمسة عشر 15 يوما، ابتداء من تاريخ ايداع الطعن.

أي انه وطبقا للخصوصية التي تتميز بها السلطة الرئاسية في نظر التظلمات من هذا النوع يقف الوزير المكلف بالعمران بواسطة مصالح الوزارة المكلفة بالعمران دراسة ما طلب منه . كون الوزير سلطة رئاسية تعلو سلطة الوالي بصفة هذا الاخير ممثلا للحكومة وممثلا له على نحو وجهة العمران . وبحسب ما يتوج به النظام المركزي واختلافه مع النظام اللامركزي يقوم وزير العمران بإصدار امر الى مصالح التعمير الخاصة بالولاية لإعادة النظر في موضوع قرار الرفض او موضوع الطعن، وعلى اساس المعلومات المرسله من طرفها بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب او بإخطاره بالرفض .

عند استنفاد الاجال القانونية قد تصحح الولاية او البلدية من قراراتها الرامية الى الرفض او الى المنح او قدت تمسك بها رغما ان انف ، خصوصا في اتباع المتضرر لهذا المسير من التظلمات وصولا الى الوزير المكلف بالعمران ، وأمام هذه العوائق يجد صاحب الحق نفسه وكأنه امام باب القضاء فيلجأ الى القاضي بصفته جهة محايدة على ما تطرق له في تظلماته . وبه يحال الملف القضية الى القضاء الاداري للنظر في شرعية هاته القرارات من عدمها .

ج- الرقابة الادارية وفق لجنة خاصة¹

يشترط المشرع في بعض الاحيان أن يقدم التظلم الى لجنة ادارية خاصة يتم تشكيلها من موظفين اداريين طبقا للقوانين بحيث تنظمها وتحدد اختصاصاتها وتشكيلها وسلطاتها، وهي تتكون عادة من موظفين تابعين للوظيفة

1 - د: حسين فريجة ، شرح المنازعات الادارية، مرجع سابق ، ص 45

الفصل الثاني: قيود و ضمانات الضبط الاداري المحلي في مجال التعمير و البناء

العامّة . وهي تعد وتعتبر صورة من صور الرقابة الادارية فيتظلم لها صاحب الشأن مطالبا بتعديل او الغاء أو سحب القرار الاداري من دون اللجوء الى الرئيس الاداري مما يجعله يتماشى ويتلائم مع قواعد وأحكام القانون . او يطعن اولاً في القرار الاداري للإدارة وتفصل هذه اللجان في التظلمات ، وغالبا ما ينتهي تطور هذه اللجان الى انتقالها نحو الرقابة القضائية كما هو عليه مجلس الدولة الفرنسي .

وأيّا كانت صورة الرقابة الادارية فهي ليست كافية لضمان مشروعية تصرفات الادارة في مواجهة الافراد اذ تفتقر الى الاستقلال والحياد فهي تجمع صفتي الخصم والحكم ولا يامن جانبها من هذه الجهة برغم ما تتميز به هذه الرقابة من يسر اجراءاتها وقلة تكاليفها بالمقارنة مع الرقابة القضائية .

غير أن قوانين التعمير والبناء سيما القانون رقم : 29/90 والمعدل له القانون رقم : 05/04 والمرسوم التنفيذي الاخير 19/15 لم يتم الاشارة في اجراء التظلمي الى اللجنة الخاصة وإنما اكتفى فقط بالتظلم الولائي والتظلم الرئاسي .

ثانيا: أهمية التظلمات الادارية :

تتضح أهمية التظلم الإداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الإداري الولائي في انه يمثل أداة رقابية على نشاطات المرؤوسين ويساعد هم على اكتشاف أوجه الخلل والقصور في الجهة الإدارية التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى فضلاً عن تزايد احتمالات لتوافر الضمانات الاجرائية والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من طرف الرئيس الإداري وهو أمر قد لا يتوفر في التظلم الولائي لاسيما عندما ينتصر مصدر القرار لقراره ويأبى التراجع عنه، الأمر الذي قد يؤدي إلى تجاهل التظلم المقدم إليه، أو إلى رفضه دون وجه وإن التطبيقات العملية في الجزائر كثيراً ما تأخذ بالتظلم الرئاسي من خلال تقديم التظلم لدى الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وخصوصاً عند صدور القرار من جهة لا تتمتع بالشخصية المعنوية وغالباً ما يراعى ذلك تمهيداً لتحقيق الإجراءات الشكلية عند رفع دعوى الإلغاء لدى محكمة القضاء الإداري من جهة تحقيق الخصومة، والعديد من القوانين الجزائرية نظمت حالات الاعتراض على القرارات الإدارية لدى الوزير المختص والتي تعد بمثابة التظلم رئاسي .

الفرع الثالث: تقدير الرقابة الادارية

اولا:المزايا

تتمثل الرقابة الادارية سواء من طرف الهيئة الادارية مصدره قرار المنع او الترخيص في مجال البناء والتعمير في صورتها الايجابية في مايلي :

أ-انهاء المنازعات بالطريق الاداري في مراحلها الاولى بطريق ايسر لصاحب المصلحة وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه ان رأت السلطة المحلية ان المتظلم على حق في تظلمه.¹

ب-تيسير سبل حصول صاحب الحق على حقه .

ج-تخفيف العبء على القضاء حيث انه لو ان كل القضايا في التعمير والبناء توجه الى القضاء لما انتهى الامر الى تكديسها وتوسعها وجعلت الصعوبة في ايجاد الحلول مما قد يصعب اثناءها مهمة القضاء والوقت .

د-تحقيق العدالة الادارية بطريق ايسر لأصحاب الحقوق ،بإنتهاء تلك المنازعات في مراحلها الاولى ،اذا رأت الادارة ان المتظلم على حق في تظلمه ،فان رفضته او لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر قانونا فله ان يلجأ الى التقاضي .²

ثانيا:العيوب

أ- الرقابة الادارية في مجال الضبط الاداري المحلي في التعمير والبناء هي صور خاصة عن مجال الرقابي على اعمال الضبط الاداري في المجالات الاخرى .اذ تلعب الادارة فيه دور الخصم والحكم في نفس الوقت، مما يضفي على ان الرقابة بهذا الشكل غير نزيهة و،عادلة .بخلاف الرقابة القضائية المنفصلة .

1 د: محمد ابراهيم خيرى الوكيل ،التظلم الاداري ومسلك الادارة الايجابي ، دار الفكر الجامعي،ط01، الاسكندرية ،مصر ،2007،ص 47 وما بعده

2 -د:محمد ابراهيم خيرى الوكيل ،المرجع السابق ،ص41ومابعده

ب- الرقابة الإدارية وان كانت تخفف العبء على القضاء، إلا أنها تبدو كذلك طويلة من جانبها الاجرائي والموضوعي الذي يجهله اغلبية اصحاب الحقوق.

ج- مقابلة الرئيس الاداري مصدر القرار الاداري، احيانا بنوع من المكابرة والإصرار على عدم الرجوع في قراره، يعد ايضا من الامور غير القانونية.¹

د- العمل الرقابي هنا هو اجراء مستهجن بلا ادنى شك فهو تحكم غريب من قبل المشرع فطالما ضاعت الدعاوى بسبب السهو عن اتباعه .

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على الضبط الاداري العمراني .

الاصل ان جميع اعمال ونشاطات سلطات الجماعات المحلية تكون عرضة للرقابة القضائية اذا ثبت التجاوز أو الخرق ، للقوانين والتنظيمات المعمول بها أو عدم احترامها تطبيقا لمبدأ المشروعية .

فعندما يثبت للجهة القضائية أن الإدارة تجاوزت الحد وأن مقتضيات النظام العام غير متوفرة في القضية المعروضة عليها جاز لها الغاء كل قرار اداري في هذا المجال وإذا اقتضى الامر تعويض الطرف المضرور

ولالإطاحة بهذا الموضوع الواسع والخاص في مادة العمران نتطرق بمعالجته باختصار على اتباع الخطوات التالية .

الفرع الاول :دعوى الالغاء على قرارات السلطات المحلية في مادة التعمير والبناء

تتمثل هذه الدعوى ، في الغاء القرارات الادارية للسلطات المحلية للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في مجالات التعمير والبناء، هذه القرارات غير المشروعة على ان تحرك وتباشر هذه الدعوى بناء على طلب من ذوي الشأن اذ بموجب هذا النوع من الرقابة يصدر القاضي حكما قضائيا يقضي بإلغاء القرار الاداري غير المشروع لما شابه من عيوب او عيب في احد اركانه . وكون القرارات الادارية الصادرة من طرف السلطات المذكورة من تراخيص ومنع حفاظا على النظام العام وتحقيقا له يستلزم مراعاة شروطها التالية :

1 د: محمد ابراهيم خيري الوكيل، المرجع السابق، ص52-53

أولاً: شروط قبول دعوى الالغاء¹

تعتبر شروط دعوى الالغاء شروطا شكلية وإجرائية يجب ان تستوفي قبل ان ينظر القاضي في الموضوع كون هاته الشروط من النظام العام يجوز للخصم وللقاضي نفسه اثارها في اية مرحلة كانت عليها الدعوى وهي تتمثل في مايلي:

أ- وجود قرار اداري:

يجب ان يكون القرار الاداري قائما على كل عناصره ،بمعنى ان مجمل قرارات المنع والترخيص في مادة البناء والتعمير من الاعمال القانونية وصادرا بإرادة منفردة ذلك رغم وجود طلب من صاحب المصلحة او الحق ،في مجال البناء والتعمير ،فهذا الطلب لايجب عنه صفة الارادة المنفردة .

ب- الصفة والمصلحة:

فالصفة عي ان يكون صاحب الحق يتمتع بوضعية ملائمة لمباشرة دعواه ،متمركزا بمركز قانوني يمكنه من التوجه الى القضاء المختص وقد تكون هذه الصفة لشخص طبيعي او معنوي² ،وجه اليه القرار المتعلق بالبناء والتعمير سواء كان القرار ترخيصا او منعا . ،كما قد تكون المصلحة من ذات الغير .

وقد تكون المصلحة قائمة أو محتملة . في حين اباح القانون ان تتدخل الجمعيات بصفتها تحمل مصلحة جماعية كجمعيات المحافظة على البيئة .

ج- شرط الميعاد

قد حدد قانون الاجراءات الادارية والمدنية رقم 09/08 الميعاد بأربعة 4 وفق مادته 829 هذا ويسري الميعاد من تاريخ تبليغ صاحب الصفة بنسخة من القرار الاداري الفردي .

1 - الدكتور عبد القادر عدو ، المنازعات الادارية ، دار هومة للنشر ، الجزائر 2014، ص105

2 - /د محمد صغير ، بعلي ، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر سنة 2005، ص08 .

في حين اشارت العديد من المواد المتعلقة بالمرسوم التنفيذي 19/15 وجوب تبليغ قرارات التعمير والبناء بأي اجابة كانت سواء سلبية او ايجابية في الاجال المحددة لتسليمها قانونا¹.

ومن مضمون مواده أن القرارات الخاصة في التعمير والبناء وفق هذا المرسوم لا تكون ضمنية وقد اعطى المرسوم المذكور فسحة لكل شخص معني للإطلاع في اجل سنة واحدة وشهر من ذات المرسوم² وهو ما لا يدرك في ميعاد 04 اشهر الممنوحة في قانون الاجراءات الادارية والمدنية، ضف الى ذلك ان هذا القانون ألزم الادارة بالإشارة الى مواعيد الطعن من خلال مادته 831.

ثانيا :أوجه الغاء قرارات التعمير والبناء

تعرف اوجه الالغاء او البطلان او حالات افتتاح دعوى تجاوز السلطة او وسائل المشروعية او وسائل الابطال الخاصة بمادة التعمير والبناء بأنها جملة من الاسباب التي بإمكان المدعي ان يستند عليها للحصول على الغاء قرار اداري في صورة المنع او الترخيص وهي بهذا المعنى لا تخرج عن كونها عيوباً تشوب القرار الاداري وتؤدي في النهاية الى الغائه.

ورغم اختلاف الفقه حول تصنيف اوجه الالغاء فانه لمن الممكن ردها الى خمسة اوجه او اسباب أو وسائل أو حالات³ عيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات، وعيب مخالفة القانون أو عدم المشروعية المتعلقة بمحل، ثم عيب السبب او ما يعرف بعدم المشروعية المتعلقة بأسباب القرار،

كما تصنف حديثا الى قسمين سميت بالمشروعية الداخلية اولا والمشروعية الخارجية ثانيا للقرارات الادارية وفي هذا المجال اقف لأحدد ها.

1 انظر الجريدة الرسمية، العدد 2015/07 المؤرخة في 2015 /02/12.

2 د/ كمال مُجّد الامين، المرجع السابق ص50

3 اكتور مُجّد عدو، المنازعات الادارية، المرجع السابق ص143

أ- المشروعية الخارجية لقرارات التعمير والبناء : كما لأي قرار اداري صادر عن هيئة ادارية عيوب خارجية فان كذلك قرارات التعمير والبناء الصادرة عن السلطات المحلية للوالي ورئيس البلدية عيوباً متمثلة حسب التقسيم الحديث لعيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات والتي نصفها حسب التشريع والتنظيم المعمول به كما يلي:

1- عيب الاختصاص:

يتصل هذا العيب بركن الاختصاص في القرار الإداري ويكون ذلك كلما صدر القرار الخاص بالمنع أو الترخيص في التعمير والبناء سواء تعلق الأمر بمنع تراخيص البناء والتعمير وكذا المنع في صورة القضاء على البناءات الفوضوية أو غير قانونية تحقيقاً للنظام العام العمراني والمحافظة عليه أو في صورة الترخيص في التعمير و البناء دون اتباع ما يهدف إليه مبدأ المشروعية الإدارية وعيب الاختصاص يتصل بالنظام العام أي بإمكان المدعي ان يثيره في أي وقت حتى بعد فوات ميعاد الطعن في القرارات الإدارية.

والاختصاص هو المكنة المخولة لشخص أو الجهة الإدارية للقيام بعمل معين على الوجه القانوني، وهكذا فان الاختصاص في المجال الإداري يشبه الأهلية في القانون المدني على الرغم من الانتقادات الفقهية المثارة في هذا الشأن¹. ونحن في حدود اختصاص كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية والوالي فان اختصاصهما يكون طبقاً لما جاء به القانون رقم 10/11 و 07/12 وما يتعلق الأمر حسب ما تشير إليه قوانين التعمير والبناء في اصدار هاته القرارات.

قد تكون في بعض الاحيان بالغة التعقيد خاصة كما هو الحال في الاختصاص المشترك² ونحن بصدد اشراك الوالي في اصدار القرارات التعمير مع رئيس البلدية خاصة بصفة الوالي سلطة وصائية على رئيس البلدية وكل منهما يمثل الدولة والجهاز الذي يسير تحت سلطته الولاية والبلدية حيث ان الاختصاص في هذه المادة يستنبط مصدره من الدستور 1996 وما جرى عليه من تعديلات وكذا قوانين التعمير المعدلة والمراسيم اخرها 19/15 حيث يبرر

1 د. محمود فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2000، ص 7 وما بعدها

2 د. خالد سمارة الزعي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات، عمان الأردن، سنة 1993، ص 65 وما بعدها

مصدر الاختصاص من القانون والتنظيم . والاختصاص متنوع حسب الموضوع والمكان والزمان الذي بينه التشريع

1.

-الاختصاص الشخصي : يقصد بالعنصر الشخصي في ركن الاختصاص تحديد الشخص او الجهة الادارية المخولة والمرخص لها باتخاذ القرار الاداري .والذي نحن يصده ان من له الاختصاص في اصدار رخص البناء و التجزئة والهدم والمطابقة والتأجيل والمنع من البناء الفوضوي هو رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق وطبق القانون التعمير والبناء 29/90 المعدل والمتمم بالقانون 05/04 مع الوالي ضف اليها القانون الولاية من المواد 102-114 والبلدية من المواد 84/77 كممثل للبلدية و 95/88 كممثل للدولة خاصة في عملية الضبط الاداري حفاظا على النظام العام.

حيث يعقد الاختصاص الشخصي بمنح رخصة البناء لرئيس البلدية طبقا للمادة 41/40 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 1991/05/28 المتعلق بالتعمير والرسوم 19/15 منه المادة 49 والوالي كذلك والرفض في المادة 50 و52 . وقد اكد التطبيق القضائي قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ: 2002/02/11 بأن:"حيث أنه بموجب عقد إداري تحت رقم 55 مؤرخ في 1998/3/17 مشهر بتاريخ 1998/05/16 منحت مديرية أملاك الدولة للمستأنف عليها حق الامتياز بمساحة قدرها 2206 م² بملكية قايد بالأبيار من إنجاز تعاونية عقارية.

حيث أنه وبموجب مقرر رقم 98/87 المؤرخ: 1998/12/19 الصادر عن دائرة الحضري للأبيار، سلمت رخصة البناء للشركة المستأنف عليها.

وبموجب قرار تحت رقم 99/1052 المؤرخ في 1999/08/09. قامت مديرية التهيئة والإقليم والوقاية من السكن الوضيع بإلغاء رخصة البناء المذكورة وهذا لاعتبارات تقنية.

لكن حيث أن هذه المديرية، والتي تعد مديرية ولائية ليست مختصة لإلغاء مقرر يتضمن رخصة البناء وفضلا عن ذلك فإن المديرية التي طلب منها إبداء أريها التقني قبل تسليم رخصة البناء أعطت موافقتها بتاريخ

1 د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، القاهرة ص: 651 .

1998/12/06 من اجل تسليم رخصة البناء المتنازع عليها، كما يستخلص ذلك من تأشيريات رخصة البناء هذا ما بين ان الاختصاص الشخصي يرد حسب المجال القانوني المخصص لكل من الوالي ورئيس البلدية ومتى كان الاختصاص في اصدار قرارات المنح للتراخيص او المنع من طرف اشخاص او هيئات لم يخول لها القانون ذلك. صيغ القرار بالقرار المنعدم وغير المنتج لأثاره ويعتبر من القرارات الباطلة .

وقد اكد مجلس الدولة في احد قراراته مايلى : وغني عن البيان ان القرار الاداري الصحيح المنتج لأثاره القانونية يجب ان يصدر ممن له الصفة القانونية¹ وبه فمتى كانت قرارات التعمير والبناء صادرة وسلكت سبيل الاعتراض لمن لهم مصلحة او صفة جاز للقضاء الغاء هذه القرارات لعدم مشروعيتها ولو اثارها القاضي من تلقاء نفسه . إلا انه قد ترد استثناءات على هذا المجال نظرية الموظف الفعلي، أي الشخص الذي يعين تعيينا باطلا، ويعتد بقراراته باعتبارها سليمة وقانونية ومنتجة لأثارها و الحالات التي يعين فيها المتصرف مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة شغور منصبه طبقا لقانون البلدية .

- الاختصاص الموضوعي :

الاختصاص الموضوعي هو تبيان وبيان التصرفات او الاعمال القانونية المخولة لشخص صاحب القرار أي تحديد دائرة او مدى السلطات الممنوحة للمختص شخصا .

حيث من البديهي ان مخالفة الاختصاص الموضوعي يترتب عنه بطلان القرار الاداري كما اكد ذلك مجلس الدولة في قراره غير المنشور بتاريخ 2000/02/28² فمثلا رخصة البناء لا يؤهل بها الى الامين العام للبلدية او للوالي وهي من اختصاصات رئيس البلدية غير ان يأخذ على هذا، طرح اضافي انه يؤهل بصورة الحلول وفق الشروط القانونية التي تصح ان تكون قرارات التعمير صحيحة اداريا وقضائيا ومتى كانت على غير ذلك الغيت وانعدمت لعدم مشروعيتها.

1 -المجلة القضائية، قرار مجلس الدولة تحت رقم 3808، الصادر بتاريخ 2002/04/08 .

2- د.مُجَّد صغير بعلي، القرارات الادارية المرجع السابق، ص 63

وعدم الاختصاص الموضوعي له عدة صور¹ منها في صورة اعتداء هيئة دنيا على هيئة عليا كما لو تصورنا ان يصدر رئيس البلدية ترخيصا بالبناء للسكنات الجماعية او تجهيزات عمومية وهو في الاصل من اختصاص الوالي .

-الاختصاص المكاني :ان الاختصاص المكاني معروف في طرحه فان هيئات مثل رئيس البلدية والوالي مقيدة ومحددة بالقانون في نطاقها الاقليمي وذلك ما جاء في المادة 3 من القانون 10/11 والمواد من 6 الى 10 الخاصة بالإقليم والاسم فمتى تجاوز رئيس البلدية او الوالي اختصاصاته الاقليمية في مجال التعمير والبناء انعدمت قرارتهما أي ان القرارات في هذا الشأن مشوبة بعدم الاختصاص المكاني .والأمر شبه منعدم في هذه الحالة .

- الاختصاص الزمني :المجال الزمني في الاختصاص شرط في القرارات الادارية أي ان القرار الادري في التعمير والبناء يحترم فيه الاختصاص الزمني .

فالمدة المقررة قانونا لرئيس المجلس الشعبي البلدي المحددة في فترة كونه منتخب ب :5 سنوات فلا يمكن ان يتجاوز هذه المدة، وكلما خالف رئيس البلدية في ضوء امضائه لقرارات التعمير اعتبرت قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزماني وصيغت بالقرارات المنعدمة وألغيت قضائيا وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي الى الغائها .

2- عيب الشكل والإجراءات²

-عيب الشكل :

يعنى بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الاداري³، أي في القالب المادي الذي يفرغ فيه اذ انه يكون مكتوبا او شفويا صريحا او ضمنيا ، كما يتضمن احيانا توقيعاً او تسببا أو تحييئا .

أما القصد بعيب الشكل في قرار التعمير والبناء سواء تعلق الامر بالترخيص أو المنع ان السلطة المحلية المعنية سابقا، لم تتبع او تراعي الشكليات المفروضة . وينحصر ذلك في القرارات المكتوبة سواء تعلق الامر بالقبول او الرفض في

1 د. عبد القادر عدو ، المنازعات الادارية ، المرجع السابق، ص 149-150

2 د.عمار عوابدي ، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري ، دار هومة للنشر ، الجزائر ، 2003، ص: 73 وما بعدها

3 المرسوم رقم 157/81 بتاريخ 18/07/1981 يتضمن نموذج القرارات الادارية في الولاية ومميزاتها

الفصل الثاني: قيود و ضمانات الضبط الإداري المحلي في مجال التعمير و البناء

تراخيص البناء او الهدم خاصة ،وهو ما يستهدف منه مرور المدة الزمنية وحساب الميعاد للتظلمات والطعون الادارية المقدمة. وحيث ان عيب الشكل ليس من النظام العام ،فليس للقاضي ان يثيره من تلقاء نفسه ،غير ان مجلس الدولة اخذ منحى مغاير لذلك اذ اعتبره من النظام العام ذلك في قراره بتاريخ 2002/02/11 حيث ذلك ماتاكدته محررات قرارات عقود التعمير والبناء اليوم فمتى لا تحترم هاته الصفة لقرار التعمير وجب الغائه ،وفي ذات الميدان تراعى في القرار الشكل الجوهرى وغير الجوهرى حيث الشكل الجوهرى اذا لم يراعى يبطل القرار وهذا لحد درجة الجسامه التي تغير من جوهره . ووصف بانه عيب يلحق درجة الجسامه لدرجة ان تجنيه كان يمكن ان يؤثر في القرار ويغير من جوهره والا كان شكلا ثانويا ¹ ومن الشكليات الجوهرية عدم تسبيب قرار التعمير خاصة بما جاء في القانون 15/08 المتضمن التسوية والمطابقة والمرسوم التنفيذي رقم 19/15 فتارة نجد قرارات التأجيل لتسليم رخص البناء غير مسببة وتراخيص الهدم . خاصة وان التسبيب لا يفترض لان يكون في كل القرارات الادارية . ضف الى ذلك اشهار القرارات الادارية على ضوء الدراسة نجد ان القانون والتنظيم خاصة في المرسوم الاخير 19/15 نص على عملية شهر قرار التعمير والبناء فمثلا المادة 22 منه تبين رخصة التجزئة تشهر في المحافظة العقارية خلال الشهر الذي يلي تاريخ التبليغ والإشهار قد يكون لدفع ذوي المصلحة الى الاعتراض والمرسوم التنفيذي 19/15 جاء يحمل النموذج الذي يجب ان تصاغ وتصدر به قرارات التعمير والبناء ملحق محتواه . كما ان توقيع القرار او الشخص المختص هو من عيب الشكل وعيب الاختصاص اذ يؤثر في مشروعيته فقرار التجزئة لو لم يوقع من طرف رئيس البلدية او الوالى لوعاء عقاري مخصص للبناء لم يشهر في المحافظة العقارية ورفض ايداعه الا بعد استفتاءه شرط التوقيع وهذا طبقا لما هو معمول به بالمرسوم رقم 63/76 المؤرخ في 1976/3/25 المتضمن تأسيس السجل العقارى .

-الاجراءات :²

القصد هنا الترتيب والتصرفات التي تتبعها الادارة وتقوم بها قبل اتخاذ القرار واصداره نهائيا

كالاستشارة والتي نجدها على انواع منها الاختيارية ومنها الاجبارية ومنها الرأى المسبق والرأى المطابق

1 الدكتور ،عبد القادر عدو ،المنازعات الادارية ،المرجع السابق ص154-155

2 د. محمد صغير بعلي ،القرارات الاداري ،المرجع السابق،ص74-76

وإجراء الاقتراح ومرور المدة الزمنية معينة والإجراء المضاد كل هذه الاجراءات في اغلبها جاءت في قوانين التعمير والبناء كمناص لإصدار قرارات المنع والترخيص من طرف السلطات المحلية . فنجد لإصدار شهادة التعمير طبقا للمادة 3 من المرسوم 19/15 امكانية استعانة رئيس البلدية بالمساعدة التقنية لمصالح الدولة المكلفة بالتعمير على المستوى الاقليمي للدائرة المعنية ذلك لدراسة ملف شهادة التعمير وبعدها يتمكن من اصدارها. والقرار الخاص برخصة التجزئة انه جاء بعد الاستشارة المصالح التابعة للدولة حسب المادة 12 ، يجب عليها الجواب على موضوع الاستشارة وفي جميع الحالات وإبداء الرأي والاقتراح .¹ وفي رخصة البناء وحسب المادة 44 من المرسوم يمكن ان يطلب من مصالح التعمير المختصة اقليميا دراسة ملف الهندسة المعمارية لمشاريع البناء قصد الحصول على رأي مسبق قبل اعداد الدراسات التقنية المتعلقة بالهندسة المدنية واجزاء البناء الثانوية ، كما يجب ايداع باقي الملفات بعد موافقة المصالح المختصة قصد الحصول على رخصة البناء في اجل لايتعدى سنة واحدة وإلا اعتبر الرأي المسبق ملغى . كما يستشار تطبيقا للمادة 47 من المرسوم بصفة خاصة في رخصة البناء الاشخاص العموميين من مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية ومصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات الاستعمال الصناعي او التجاري وكذا نجد استشارة المصالح المكلفة بالأماكن والآثار التاريخية ومصالح الفلاحة في اطار احكام المادة 49 من القانون 29/90 . ومصالحة البيئة الموجودة على مستوى الولاية . وحسب المادة 48 من المرسوم 19/15 يرسل رئيس البلدية نسخة من الملف الى المصالح المستشارة.

اما في رخصة الهدم فانه يتم استشارة الاشخاص العموميين المتمثلين في مصالح الدولة او الهيئات على مستوى الشباك الوحيد البلدي في خلال 15 يوم طبقا للمادة 77 واستلام طلب ابداء الرأي كما يجب ان يكون الرأي معلل في حالة الرفض . او متجانس مع التوجيهات الخاصة بيلغ الاقرار بالرفض او ابداء الرأي بالموافقة مع التحفظات خاصة لتبليغ القرار الرفض الهدم والرأي . معللين ذلك الى صاحب الطلب . كل هذا عن الاجراءات الخاصة بقرارات المنع او الترخيص في التعمير والبناء ولما لها من اهمية في هذا المجال فان لها تاثير عند غيابها حيث تبقى ناقصة وغير موضوعية ولا تتسم بالمشروعية لما تجعل

منها السلطات المحلية تعسفا في بعض الاحيان ومن هذا جانب تقدير السلطوي لرئيس البلدية والوالي قد يتمادى ذلك لان يكون انحرافا بالسلطة ومخالفة للقانون وبه في هذا الحال نقول مخالفة الاجراء عيب يصيب صحة قرار التعمير مما يستدعي الغائه من طرف القضاء . حيث اغلب واعم قرارات التعمير على ضوء التشريع الجديد في الاجراءات جاءت بعد الاستشارة . بحيث اذا لم تراعى هذه القرارات هذا الجانب كانت ناقصة وموصوفة بالضعف جاز لمن له مصلحة الغائها قضائيا لعدم استثناءها الشروط الاجرائية . المسماة عيب في الاجراءات .

ب- المشروعية الداخلية:¹

كما طرحنا انفا ان عيوب المشروعية الداخلية للقرارات الادارية تضم كلا من عيب مخالفة القانون وعيب السبب وعيب اساءة استعمال السلطة وهو نفس المنظور بالنسبة لقرارات التعمير والبناء سواء تعلق الامر بالترخيص او المنع والتي نتطرق اليها كمايلي :

1- عيب مخالفة القانون:²

(او عدم المشروعية المتعلقة بمحل القرار (Illégalité relative à l'objet de l'acte)

مخالفة القانون في التعمير والبناء لقرارات المنع والترخيص تشمل موضوعا شاسعا خاصة وان المشرع الجزائري اجتهد في وضع محفظة من القوانين اهتماما منه في الجانب العمراني ثم العقاري والصناعي وكذا الفلاحي . وحيث ان هذه القوانين والتنظيمات تسهم بما (السلطات المحلية) لصنع قرارات قوية تتماشى مع بعضها متسلسلة في احداث تطورات على الساحة العمرانية من تحقيق مصلحة عامة والمحافظة على النظام العام .

لكن سرعان ما بقيت في بعض الاحيان قوانين حبر على ورق في عدم تفعيلها نظريا وتطبيقيا ما جعل الكثير منها مبهما ،نتج عنه عدم اكتساب الحقوق ،امر مهم يجعلنا نفكر مرات في ان النصوص القانونية كثير ما يساء فهمها او تأويلها كما انها تطبق مخالفة لمبتغاها المقصود والجاري العمل به خاصة في عمليات التسوية التي اتى

1 الدكتور :مولود ديدات ، المنازعات الادارية في ظل القانون الجزائري ، بلقيس للنشر ، الجزائر ، سنة 2014، ص164-165

2 الدكتور مولود ديدان ، المنازعات الادارية في الجزائر ، المرجع السابق ص178

بم القانون 15/08 للبناءات غير الشرعية وكذا قانون التعمير 29/90 المعدل والمتمم له القانون 05/04 والمراسيم التنفيذية الاتية بعده سيما الاخير تحت رقم 19/15 كلها جاءت لتعالج وضعيات ،لكن في الواقع نجد في بعض الحالات العكس وذلك بصورتين هما المخالفة المباشرة للقانون ثم الخطأ في تفسير او تأويل القانون كل هذا مما يعيب به قرارات التعمير والبناء من السلطات المحلية . والقاضي الاداري امام هذه الحالة يقضي بعدم شرعية القرارات الادارية لهذا المجال ما يجعله يصدر قرارات قضائية لإلغائها . ولدراسة ذلك نتبع مايلي :

- المقصود بمخالفة القانون في مادة التعمير والبناء :

هنا لا بد ان يأخذ عيب مخالفة القانون بمعناه الضيق أي العيب الذي يشوب محل القرار الاداري وحده،ومرد ذلك ان كل العيوب التي تلحق القرار الاداري في هذا المجال بدءا من عيب الاختصاص الى الانحراف بالسلطة تعد مخالفة للقانون بمعناه الضيق . ولا بد هنا ان يأخذ القانون بمعناه الواسع ايضا . سواء تعلق الامر بالقوانين في التعمير والبناء او التنظيم المعمول به اي ان كل قاعدة قانونية تشكل مصدرا لمبدأ المشروعية المتبعة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي .

- صور عيب مخالفة القانون :

*المخالفة المباشرة للقانون¹ :

القاعدة العامة هوان القانون يأتي في صورة قواعد عامة لتسوية او تحديد نشاط معين يجب التقييد بها سواء بالامتناع عن عمل يفرضه القانون او القيام بعمل يخالف القانون وهذا العيب هو اكثر الابطال اثاره . ويتجلى مثلا في التعمير والبناء مثلا اعطاء او تسليم رخصة بناء على قطعة ارض من طرف رئيس البلدية لشخص من دون أي سند او عقد للملكيتها او شهادة حيازة، او سحب لمتك اراد البناء ،لرخصة البناء من دون تحقيق مصلحة عامة. وهذا العيب واسع في مجال التعمير والبناء سواء تعلق الامر بقانون 29/90 المتمم او قانون 15/08 او المرسوم التنفيذي رقم 19/15 حيث جاءت نصوصه على وجه اللزوم بين الامتناع والقيام بالعمل الاداري الخاص بالبناء والتعمير . مثلا كأن يخالف رئيس البلدية المادة 15 من المرسوم 19/15 انه يتناول تسليم رخصة التجزئة

1 د عدو عبد القادر المنازعات الادارية، المرجع السابق ، ص 160 - 161

التي هي من اختصاص الوالي او وزير العمران و بدراسة الملف على مستوى شبكات البلدية أو شبكات الولاية ذلك في غياب مخطط شغل الاراضي او تجاوز مرحلة التحقيق العمومي .والمخالفة المباشرة لها عدة اشكال حسب القوانين والتنظيمات الحالية.

* الخطأ في تفسير القانون:

تتجلى صورة اخرى لمخالفة القانون عند التفسير الإداري الخاطئ للنصوص القانونية خاصة ونحن بصدد السلطات المحلية في اصدار القرارات المنع والترخيص لمادة التعمير والبناء وما تستند اليه هاته القرارات من نصوص تشريعية متعددة ،والتفسير الخاطئ يرجع في بعض الحالات الى الغموض الذي يشوب احيانا النصوص القانونية ،كما ان الجانب العملي للإدارة المحلية يظهر في احيان اخرى الى عدم الكفاءة والإطلاع لرؤساء البلديات خاصة ،ثم وان العمل التنفيذي للقوانين يتطلب اشراك الجهود وإعطاء الرؤى الموحدة خاصة في مجال التعمير الذي في ظل المرسوم الاخير 19/15 وضمن اجراءات اصدار القرارات يشير المرسوم الى الشباك البلدي او الولائي ، كما ان التفسير الخاطئ للنصوص القانونية قد لا يرجع الى هذا الطرح وإنما الى سوء نية الإدارة أي توسع الإدارة في مدلول القواعد حتى يمكن تطبيقها على حالات لم تتجه ارادة المشرع الى تطبيق هذه النصوص عليها¹

و كقاعدة عامة فان مجرد ان يكون قرار التعمير سواء منع او ترخيص مشوبا بعيب مخالفة القانون يؤدي الى بطلانه و ليس الى انعدامه ،غير ان القضاء خرج عن هذا الاصل ،حيث قضى أن القرار يكون معدوما وليس فقط باطلا،اذا كان عيب مخالفة القانون جسيما ،ويحدث ذلك اذا كان محل القرار غير موجود والجانب العملي في هذا الباب ملئيء بذلك قد نقف في بعض الاحيان الى اصدار رئيس بلدية ما لرخصة بناء من دون أي وجود لعقد ملكية او حيازة على ارض ملكا للغير (الدولة) في حين ان قانون التعمير يطلب ذلك .

2-: عيب الانحراف في استعمال السلطة:

يتحقق عيب الانحراف بالسلطة في مجال التعمير والبناء في الحالات التي يمارس فيها صاحب الاختصاص لكل من رئيس البلدية أو الوالي سلطته لتحقيق غاية مغايرة لتلك المقررة قانونا ويظهر هذا العيب في الحالات التي تكون

1 الدكتور:عدو عبد القادر ، المنازعات الادارية ، المرجع السابق، ص 161-162

فيها الإدارة بين عدة خيارات أي اثناء تمتعها بسلطتها التقديرية وعلى العكس في سلطتها المقيدة. الذي يكمن ارجاع هذا العيب الى فرضيات او صور ثلاث هي تحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة، والخروج عن قاعدة تخصيص الاهداف، ثم اساءة استعمال الاجراءات. والذي نسند ذلك كما يلي:

*- تحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة:

ان الغاية من الوظيفة الادارية هو تحقيق المصلحة العامة سيما والسلطتين محل الدراسة لها الاثر في ذلك حيث يتطلب الامر من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي مراعاة هاته المصلحة دون المساس كذلك بالمصالح الخاصة لاعتبارات تحقيق النظام العام العمراني ويظهر تحقيق المصلحة العامة في الكثير من الاحيان في صورة اشباع غريزة الانتقام والجانب العملي ليشهد بذلك واشهر مثال استوقفني هو نزع ملكية قطعة ارض من مالكيها والذي ارادها لأجل الاستثمار من طرف الوالي لشق عليها طريق عمومي لغرض منه تحقيق المصلحة العامة دون مراعاة قواعد مخطط شغل الاراضي، وحقوق الملكية للمستثمر .

*-الخروج عن قاعدة تخصيص الاهداف :

رغم ان الإدارة تستهدف دائما تحقيق المصلحة العامة، الا ان المشرع قد يرسم للموظف العمومي هدفا معيناً يتقيد به فيما يصدره من قرارات ادارية والحيدة عن هذه الاهداف الى هدف اخر ولو كان من المصلحة العامة يجعل القرار الاداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة¹ كما لو افترضنا ان صاحب عقار رفع دعواه امام القضاء المختص لانتزاع ملكيته لأجل استثمارها ضد الوالي طالبا استرجاعها طبقاً للهدف المرجو به تطابقها مع مخطط شغل الاراضي واستفاءها الشروط الاجرائية والموضوعية ضمن لجنة الاستثمار بالولاية، صف اليها تمتع صاحب الملكية بالحقوق الفرعية الناتجة عنها .، في الحين ان القرار النزع من طرف الوالي تحجج به لغرض تحقيق المصلحة العامة وان ملكية القطعة نتيجة حتمية لإنشاء طريق مثلاً يؤدي الى مدرسة .

*-اساءة استعمال الاجراء:

1 - المنقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الاول، دار هومة للنشر، الجزائر، سنة 2002، ص 109 .

هذا الجانب موجود عمليا في ممارسة سلطات الضبط الإداري للجماعات المحلية في النشاط العمراني مثلا انة وطبقا للمادة 40 من قانون 15/08 المتضمن التسوية للوعاء العقاري للبنائيات اللاشعرية نجد عوض ان تلجا البلدية الى اتباع الاجراءات المشار اليها في المادة المذكورة نجد ان رئيس البلدية يعتمد على تعليمات ادارية سابقة مثلا اعتماده التعليمتين الصادرتين في سنة 1996 الخاصة بالتجزئات العقارية لكن قرار الرفض او الترخيص ثم التسوية في الاجراءات قرره القانون المذكور دون سواه .

3: عيب السبب¹ illégalité relative aux motifs de l'acte

القصد من السبب في المشروعية الداخلية للقرار الإداري هو الدافع الخارجي الموجود فعلا وصحيح ، أي ينبغي ان تبنى قرارات المنع والترخيص في البناء والتعمير على وجود حالات واقعية او قانونية تدفع سلطة الوالي او رئيس البلدية الى اصدار هاته القرارات . وعيب السبب يعني انعدامها أي الحالات الواقعية والقانونية . وله عدة صور كاستناد الادارة على سبب خاطئ من الناحية القانونية لعدم وجود سند قانوني مثلا، او الى لائحة غير مشروعة ، او قانون غير قابل للتطبيق .

وقد سار القضاء الإداري الجزائري حذو القضاء الفرنسي في ممارسة هذا النوع من الرقابة على اسباب القرارات الادارية² خاصة في مجال التعمير والبناء . الذي اصبح عاديا في اطار رقابة التكييف القانوني للوقائع ان يراقب القاضي الإداري ، وفق تجربة القضاء الإداري الفرنسي كل ما حل كذلك في مادة البناء والتعمير .

الفرع الثاني: دعوى التعويض

أولا: القصد من دعوى التعويض في مجال التعمير والبناء

1 الدكتور : سليمان مجد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 647

2 الدكتور عدو عبد القادر ، المنازعات الادارية ، المرجع السابق ، ص 171-173

دعوى التعويض في مادة التعمير والبناء من الدعاوى قضاء الحقوق وفق التقسيم المختلط للدعاوى الإدارية ونظرا لان دعوى التعويض تنعقد وتنقل على اساس الحقوق الشخصية المكتسبة ولأنها تستهدف دائما بصورة مباشرة وغير مباشرة حماية الحقوق الشخصية المكتسبة والدفاع عنها قضائيا عكس دعوى قضاء الشرعية¹.

والذي يترتب عن الدعوى الخاصة بالتعويض في مادة التعمير عدة نتائج يستوجب اخذها بعين الاعتبار

،والجدية عن التعرض لدعوى التعويض بالتنظيم وبالتطبيق واهم هذه النتائج هي حتمية التشدد والدقة في وضع وتطبيق الشكليات وإجراءات القضائية المتعلقة بدعوى التعويض لتوفر الضمانات اللازمة لفاعلية وجدية الدعوى في حماية الحقوق الشخصية المكتسبة من اعتداءات الاعمال الضبط الإداري المحلي من رئيس البلدية او الوالي غير المشروعة في البناء والتعمير من قرارات ترخيص ومنع .

وعليه فدعوى التعويض هي دعوى قضائية ذاتية يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة طبقا للإجراءات القانونية للمطالبة بالتعويض اللازم لإصلاح الضرر، الذي لحق بالحقوق بفعل تعسف الإدارة في تصرفاتها في هذا المجال وتتميز دعوى التعويض بأنها .دعوى القضاء الكامل وأنها من دعاوى استرداد².

ثانيا: حالات رفع دعوى التعويض

تتمثل حالات رفع دعوى التعويض في مايلي:

أ- رفض الجهة الإدارية المحلية او سلطات رئيس البلدية والوالي من منح قرارات الترخيص أو تأجيل او المنع لأسباب غير مقنعة وغير شرعية، رغم صدور قرار قضائي عن القضاء الإداري يلغي رفض تسليم الرخص الادارية مخالفا بذلك قوة الشيء المقضي به.

وبالتالي بإمكان القاضي أن يقرر مسؤولية الإدارة ويثبت الخطأ، إذا امتنعت أي الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ، و في هذا الحال وجب على الإدارة تعويض صاحب الرخصة.

1 -الدكتور عمار عوابدي نظرية المسؤولية الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007/3 الجزائر، ص260-261

2 -الدكتور عمارعوابدي، نظرية المسؤولية الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، الجزائر، ص257 .

ب - في حالة إصدار الإدارة قرار قبول تسليم رخصة ثم تلجأ إما الى سحب القرار بعد انقضاء الميعاد القانوني لذلك أو توقيف الأشغال بدون مبرر قانوني طبقا لاجتهاد المحكمة العليا.

ج- في حالة التعدي من قبل الإدارة كأن تلجأ للهدم مباشرة دون اللجوء إلى القضاء، أو أن تهدم بغير مبرر حيث قررت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا على أنه "من المقرر قانونا وطبقا للمادة 124 من القانون المدني أن (كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه و، ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض)¹، ولما كان من الثابت في قضية الحال أن البلدية قامت بالتعدي على الجدار وتحطيمه من بدون أن تحصل على حكم يرخص لها بذلك بحجة أن الحائط تم بناؤه بطريقة فوضوية، رغم أن المستأنف استظهر برخصة البناء ومحضر إثبات حالة على أنه لم يغلق مجرى مياه الوادي، كما تدعيه البلدية، وعليه فإن البلدية تتحمل مسؤولية .خطئها، مما يتعين إلغاء القرار المستأنف الذي رفض تعويض المستأنف"²

د- تقوم المسؤولية الإدارية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة وهذه الحالة لا يمكن اعتباريا خطأ مرفقي، إذ ينتج عن هذا الوضع تحميل شخص ما عبئا أو ارتفاعا مع استفادة العامة منه، مما يشكل خرقا لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

الفرع الثالث: الاستعجال في مادة التعمير والبناء.

كانت المادة 76 من القانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير تسمح للسلطة الادارية في حالة انجاز بناية مخالفة للقانون برفع دعوى امام القاضي المختص من اجل الامر بوقف الاشغال طبقا لإجراءات القضاء الاستعجالي المنصوص عليه في قانون الاجراءات المدنية القديم وعلى الخصوص المادة 171 منه .

1 -الدكتور عمار عوابدي ،النظرية العامة للمنازعات الادارية في القضاء الجزائري،ج2،ط4،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،1995،ص 567 .

2 قرار قضائي عن الغرفة الادارية بالمحكمة العليا ،رقم 167252، مؤرخ في 1998/04/27، المجلة القضائية ،1998، عدد01،ص198

غير ان المادة 76 قد الغيت ومعها المادة 78 بموجب المرسوم 07/94 المؤرخ في 18/05/1994 المتعلقة بشروط الانتاج المعماري، لكن هذا الاخير عوضها بالمادة 52 منه، والتي جاءت صياغتها كالآتي "في حالة رفض تحقيق مطابقة البناية في الاجال المقررة، يجرى العون محضر الامر بتوقيف الاشغال ويعلم الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بذلك، ويجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص اقليميا ان يخطر الجهة القضائية المختصة للنطق حسب الطرق الاستعجالية بتثبيت امر توقيف لأشغال وتحقيق مطابقة الاماكن او مطابقة البنائيات لرخصة البناء وهدم البنائيات او اعادة تخصيص الارضيات قصد اعادتها الى حالتها الاولى، وذلك دون المساس بالعقوبات المقررة في التشريع المعمول بهما "غير ان المادة 52 المذكورة كانت محل الغاء بموجب المادة رقم 02 من القانون 06/04 المؤرخ في 14/08/2004 المتضمن الغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 07/94 المذكور اعلاه.

وبالمقابل صدر القانون 05/04 المؤرخ في 14/08/2004 المعدل و المتمم للقانون 29/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ونكون بصدد الحالات الاستعجالية التالية:

أولاً: طلب وقف تنفيذ قرار الهدم¹

حظرت المادة 76 من قانون التهيئة والتعمير الشروع في اشغال البناء بدون رخصة او انجازها دون احترام المخططات البيانية المودع بملف الحصول على رخصة البناء لدى البلدية وفي نص المادة 76 مكرر 4 من نفس القانون 29/90 "عندما ينجز البناء بدون رخصة يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر اثبات المخالفة وإرساله الى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين افي اجل لا يتعدى 72 ساعة. وفي هذه الحالة ومراعاة للمتابعات الجزائية يصدر مجلس ال، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار الهدم البناء في اجل ثمانية 08 ايام، بدءا من تاريخ استلام محضر اثبات المخالفة عند انقضاء المهلة القانونية، وفي حالة قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، يصدر الوالي قرار الهدم للبناء في اجل لا يتعدى ثلاثون 30 يوما.

1- الدكتور : عبد القادر عدو، المنازعات الادارية، المرجع السابق، ص261.

تفقد اشغال الهدم من طرف مصالح البلدية، وفي حالة عدم وجودها، يتم تنفيذ الاشغال بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي، الذي يتحمل المخالف تبعات تكاليف الهدم، ويحصلها رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل الطرق القانونية .

إلا أن معارضة المخالف لقرار الهدم المتخذ من قبل السلطة البلدية امام الجهة القضائية المختصة ، لا يعلق اجراء الهدم المتخذ من قبل السلطة الادارية "

وعليه نستنتج من نص المادة القانونية اننا بصدد البناء بدون رخصة ادارية اين سمح القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار الهدم دون اللجوء الى المحكمة الادارية، وبالنظر الى خطورة الوضع وهذا التدبير فان المشرع ضمنه ببعض الشروط الآتية:¹

أ- تحرير محضر مخالفة يعاين فيه العون المكلف والمؤهل قانونا واقعة البناء بدون رخصة .

ب- ارساله الى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في اجل 72 ساعة .

ج- ان يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار الهدم في اجل ثمانية 08 ايام من تاريخ استلام محضر اثبات المخالفة . وفي حالة تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اصدار قرار الهدم، فانه في مقدور الوالي اتخاذ قرار الهدم في اجل لا يتعدى 30 يوما، والذي يبدأ سريانه من تاريخ انقضاء مهلة 8 ايام الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

والملاحظ ان المادة 76 مكرر 4 نصت على كون معارضة قرار الهدم الصادر عن البلدية امام القضاء (المحكمة الادارية) لا يعلق قرار الهدم، مع ان النص المذكور غير لازم بسبب الطابع التنفيذي للقرارات الادارية سواء صدر عن البلدية او الولاية . ولو ان قرار الهدم لم تصدره سلطة الولاية . حيث من الفقرة الاخيرة للمادة 76 مكرر 4 ان البلدية هي التي تعنى بهذا القرار كما لا يجب ان يفسر ان مخاصمة قرار الهدم الصادر من الولاية يعلق تنفيذ قرار الهدم بسبب انعدام النص القانوني الصريح . حيث وان خصائص القرار الاداري يكون ذا طابع تنفيذي

1 - الدكتور حسين بن الشيخ اث ملويا، رسالة في الاستعجال الادارية، المرجع السابق ، ص 279

الذي بالنتيجة انه لا محل لوجود للفقرة الاخيرة هاته المادة . لكن رغم ذلك يلاحظ انه من النادر في الحياة العملية ان تنفذ الادارة قرار الهدم اذا ما رفع المخالف دعوى امام المحكمة الادارية للمطالبة بإبطال قرار الهدم ، او بوقف تنفيذه، فغالبا ما تنتظر الادارة الفصل في دعوى الابطال لتنفيذ قرارها .

وعلى غرار ذلك وبسبب الطابع التنفيذي لقرار الهدم وإمكانية تنفيذه في أي وقت ،فانه في مقدور صاحب البناء ان يرفع دعوى امام قاضي الاستعجالات للمحكمة الادارية للمطالبة بإبطال قرار الهدم او بوقف تنفيذه، الى غاية الفصل في دعوى الموضوع والرامية الى ابطال قرار الهدم ،وتنطبق على تلك الدعوى الشروط المنصوص عليها في المادة 919 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية من استعجال ووسيلة جدية ، كما يجب ان تكون هناك دعوى متزامنة في الموضوع والرامية الى النطق بإبطال قرار الهدم وكذا ألا تكون الدعوى دون محل .

والتشكيلة الجماعية للمحكمة الادارية الفاصلة في دعوى الموضوع ،هي المختصة بالفصل في الطلب الاستعجالي ، كما انه باستطاعة رئيس المحكمة الادارية وإعمالا لإجراء الفرز ان يأمر برفض الطلب اذا تبين أن عنصر الاستعجال غير موجود ،او يكون الطلب غير مؤسس او اصبح دون محل لسبب تنفيذ قرار الهدم . وبالمقابل اذا احيل الطلب على جهة المحاكمة بعد الفرز فان المحكمة الادارية و اذا كانت الشروط المنصوص عليها في المادة 919 اعلاه متوفرة ،فإنها ستنطق بالأمر بوقف تنفيذ قرار الهدم الى غاية الفصل في دعوى الموضوع . فضع الطلب لعدم التأسيس او بالأوجه للفصل اذا كانت الادارة قد نفذت قرار الهدم خلال الفترة الممتدة بين تقديم الطلب والفصل فيه.

ثانيا: طلب تأجيل تنفيذ اشغال الهدم¹

ونكون هنا بصدد الحالة المنصوص عليها في المادة 75 مكرر 5 من قانون التهيئة والتعمير والتي جاء ت صياغتها كما يأتي:

1 - د حسين بن الشيخ اث ملويا ،رسالة في الاستعجالات الادارية ، الجزء الثاني ،دار هومة للنشر والتوزيع ،الجزائر سنة 2016، ص 281

2-القانون التهيئة والتعمير 29/90 المعدل والمتمم بالقانون 05/04 المؤرخ في 14/08/2004 الجريدة الرسمية رقم 1990/52 ورقم 2004/51

الفصل الثاني: قيود و ضمانات الضبط الإداري المحلي في مجال التعمير و البناء

في حالة التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة يحرر العون المخول قانونا محضر معاينة المخالفة ويرسله الى الجهة القضائية المختصة ، كما ترسل ايضا نسخة منه الى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في اجل لا يتعدى اثنين وسبعين 72 ساعة .

في هذه الحالة ، تقرر الجهة القضائية المختصة التي تم اللجوء اليها للبت في الدعوى العمومية ، اما القيام بمطابقة البناء او هدمه جزئيا او كليا في اجل تحدده .

في حالة عدم امتثال المخالف للحكم الصادر عن العدالة في الاجال المحددة ، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي او الوالي المختصين تلقائيا بتنفيذ الاشغال المقررة على نفقة المخالف . "

ففي هذه الحالة نكون بصدد اشغال بناء انجزت بناء على رخصة بناء صحيحة ، غير ان المرخص له بالبناء يقوم بانجاز اشغال مخالفة لما تضمنته الرخصة المسلمة له ، وآنذاك يكون قد ارتكب لجنة مخالفة لمقتضيات رخصة البناء المنصوص عليها في المادة 77 من قانون التهيئة والتعمير .

وطبقا للمادة 75 مكرر من القانون المذكور يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي او الوالي وبصفة تلقائية تنفيذ اشغال مطابقة البناء او الهدم الجزئي او الكلي وذلك بتوافر شروط كتوافر واقعة عدم مطابقة البناء للرخصة وتحرير العون المخول قانونا محضر معاينة المخالفة ، وإرسال ذلك الى الجهة القضائية المختصة وان تحكم محكمة الجرح اضافة الى الادانة والعقوبة الاصلية التي عي الغرامة او الحبس والغرامة في حالة العودة على المخالف اما بمطابقة البناء او هدمه جزئيا او كليا في اجل تحدده . اي هنا اعطى المشرع صلاحية الامر بالهدم للقاضي الجزائري ، وليس للإدارة والتي تقتصر صلاحيتها على تنفيذ الحكم الصادر في مادة الجرح وها ما أكدته المحكمة العليا في قرارها بتاريخ 2009/04/22 ملف رقم 427925 في قضية بلدية واد العثمانية ضد ب . ع¹ والنيابة العامة والذي

جاء فيه مايلي : حيث انه حقيقة وبالفعل فان القرار المنتقد ناقش استئناف الطرف المدني وتوصل الى انه غير مؤسس ، وقضى بتأييد الحكم الكن مستأنف وفقا لنص المادة 76 مكرر من قانون التهيئة والتعمير لكن تطبيقه للمادة 76 مكرر من قانون 05/04 على الوقائع كان تطبيقا خاطئا للقانون ، لما اعتبر ان سلطة الهدم للمنشات

1 مجلة المحكمة العليا ، قسم الوثائق والدراسات القانونية والقضائية ، العدد 2 لسنة 2014 ، الجزائر ، ص 333

الفصل الثاني: قيود و ضمانات الضبط الإداري المحلي في مجال التعمير و البناء

المقامة وغير المطابقة لرخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين على العكس من ذلك كان على قضاة الاستئناف الفصل في الطلب على اساس المادة 76 مكرر 5 من قانون 05/04 المعدل والمتمم للقانون 29/ 90 ولما لم يقوموا بذلك فانه معرضو قرارهم للنقض والإبطال . ضف اليها شرط اخر لعدم امتثال المخالف للحكم اعلاه في الاجل المحدد ويعتبر التدبير المأمور به من قبل المحكمة الجنح والمتمثل اما في مطابقة البناء او الهدم الجزئي او الكلي للبناء في الاجل المحدد ذو طابع تنفيذي مشمول بالنفاذ المعجل بقوة القانون . وإذا كان الحكم الجنحي الأمر بأحد التدابير أعلاه حضوريا وامتنع المحكوم عليه بتنفيذه ضمن الأجل المضروب له , فإنه ليس في مقدوره المطالبة أمام القاضي الاستعجال الإداري بطلب تأجيل تنفيذ أشغال الهدم الجزئي أو الكلي التي تريد الإدارة تنفيذها , وذلك لكون الحكم الجنحي صدر حضوريا وأن الاستئناف لا يوقف التنفيذ .

وبالمقابل , إذا كان الحكم الجنحي أعلاه صدر غيابيا , وامتنع المحكوم عليه عن تنفيذ تدبير الهدم الكلي أم الجزئي المأمور به بعد إنقضاء المهلة المحددة في ذلك الحكم , وأتضح له بكون الإدارة ستشرع في التنفيذ في وقت قريب , وعند رفعه لمعارضة ضد ذلك الحكم أمام المحكمة المصدرة له , وفي انتظار الفصل فيها فإنه في مقدوره أن يطلب الأمر بتأجيل تنفيذ أشغال الهدم الجزئي أو الكلي أمام المحكمة الإدارية (التشكيلية الفاصلة في مادة الاستعجال) للفصل بموجب أمر قضائي بعد احترام إجراءات الواجهة , أو أمام رئيس المحكمة الإدارية بغرض استصدار أمر على عريضة بتأجيل التنفيذ وذلك إلى غاية الفصل في الطعن بالمعارضة. ذلك أنه بالرغم من كون رفع المعارضة في الحكم الجنحي يجعل من الحكم الصادر غيابيا كأن لم يكن (المادة 409 من قانون الإجراءات الجزائية) فإن الإدارة قد تشرع في التنفيذ لعدم علمها برفع المحكوم عليه غيابيا لتلك المعارضة أو أنها تتجاهلها تماما.

ويقدم الطلب على أساس المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمتعلقة بالاستعجال تدابير نافعة (الاستعجال التحفظي).

ويشترط توافر شرطي الاستعجال ونفعية التدبير المطلوب , إضافة إلى عدم المساس بأصل الحق , كما أننا لسنا أمام مساس بقرار إداري لكون الإدارة تريد القيام بعمل مادي وهو الهدم.

وإذا تبين لقاضي الاستعجال, سواء كان رئيس المحكمة الإدارية أو التشكيلية الفاصلة في مادة الاستعجال أن يكون الطلب مؤسس فإنها تأمر بتأجيل التنفيذ إلى غاية الفصل في الطعن بالمعارضة أعلاه.

والمقابل إذا رفضت المعارضة قبل الفصل في طلب تأجيل التنفيذ فإن المحكمة ستقرر بالأول وجه للفصل¹

ثالثا: طلب الامر بإعادة دراسة الطلب الرامي إلى استصدار رخصة البناء و الهدم²

نصت المادة 62 من قانون التهيئة والتعمير على عدم إمكانية رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأحكام مستخلصة من أحكام هذا القانون ، كما أوجبت على الإدارة تعليل قرار الرفض مع تبليغه للمعني . وبه يكون لهذا الأخير تبعا للمادة 63 منه الاختيار بين احد السبيلين ادناه.

أ- رفع تظلم او طعنا الى السلطة السلمية:

هو اجراء يقوم المتظلم على الإدارة والذي تم تأكيده كتصرف جوازي اقره قانون الاجراءات الادارية والمدنية 09/08 المؤرخ في . 2008/02/25 ضد القرارات الادارية محل الطعن الاداري والقضائي او يكون الى السلطة السلمية مصدرة القرار المنع او سلطة تعلوها كما اشار اليها المرسوم رقم : 19/15 المؤرخ في 2015/01/25 الى الوزير المكلف العمران .

ب: رفع دعوى قضائية امام المحكمة الادارية :

في هذا وبعد استفتاء كل الاجراءات يلجا المتضرر صاحب المصلحة من اللجوء الى القضاء الاداري طبقا لقانون الاجراءات الادارية والمدنية للمطالبة بإبطال قرار الرفض الصريح او الضمني المسمى بقرار المنع الذي بالمقابل باستطاعته ان يطلب من قاضي الاستعجال الادارية . النطق بوقف تنفيذ قرار الرفض الضمني او الصريح بصفة مؤقتة الى غاية الفصل في دعوى الابطال امام المحكمة الادارية ، (دعوى الموضوع)وله ان يطلب ايضا من قاضي نفسه توجيه للإدارة امر البلدية او الولاية بإعادة دراسة ملف رخصة البناء او التجزئة او الهدم من قبل المدعي في اجل معين يبدأ من تبليغ الامر الاستعجالي مع امكانية النطق بغرامة تهيديدية . ويبرر الشق الثاني من الطلب بكون حالة الاستعجال تقتضي استصدار تلك الرخصة على سبيل الاحتياط ولتفادي حدوث اضرار من الصعب اصلاحها ، كما ان الامر بإعادة دراسة ملف طالب الرخصة هو تدبير احترازي مؤقت لا يمس بجوهر النزاع، خاصة وان قاضي الاستعجال لا يستطيع ان يأمر الإدارة بتسليم تلك الرخصة

د:حسين بن الشيخ اث ملويا :رسالة في الاستعجال الادارية، الجزء الاول ، دار هومة للنشر ، طبعة 2015 ، الجزائر ، ص 308 وما بعدها

2 د: حسين بن الشيخ اث ملويا ،رسالة في الاستعجال الادارية، الجزء الثاني، دار هومة للنشر والتوزيع ط:2016الجزائر ص 284 -287.

للمعني لان في ذلك مساسا بأصل الحق . ضف الى ذلك انه لا يامرها بذلك من وجه اخرى احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات. وإذا كان الاصل العام هو ان القاضي الاستعجالي لا يقوم بأمر للإدارة بالقيام بعمل مقابل للأثر الذي أحدثه القرار الإداري¹ فان الاصل يرد اليه الاستثناء في موضوع نحن دراسته الاستيلاء، والتعدي². والموضوعين لما لهما من اهمية في حرمان اصحاب الحقوق والممتلكات العقارية من الرخص تعويضاً عنها بالمنع .

1 - قرار مجلس الدولة، الغرفة الاولى، رقم 007883 فهرس رقم 827 الصادر بتاريخ 2002/11/05

2 - د: كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، طبعة سنة 2013، ص 342

خاتمة

الملاحق



A decorative, ornate frame with intricate floral and scrollwork patterns, centered on the page. The frame is composed of various floral motifs, including roses and acanthus leaves, arranged in a circular, slightly irregular shape.

قائمة المراجع

فهرس المراجع

أولا : النصوص القانونية، التشريعية والتنظيمية

- 1 - القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و العمران ج ر عدد 52 لسنة 1990
- 2 - القانون 05/04 لمعدل والمتمم القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و العمران ج ر عدد 51 / 2004
- 3 - القانون 06/06 و المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ، ج ر عدد 15 ، بتاريخ 2006/03/12
- 4 - القانون 15/ 08 المحدد لقواعد مطابقة البناءات و إتمام انجازها ، ج ر عدد 2008/44
- 6 - المرسوم رقم 157/81 بتاريخ 1981/07/18 يتضمن نموذج القرارات الادارية في الولاية ومميزاتها
- 7 - المرسوم التنفيذي رقم 91 - 175 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء.، ج ر عدد 22 ، بتاريخ 1991/06/1
- 8 - المرسوم 176/91 من الجريدة الرسمية رقم 26 بتاريخ 1991/06/01 .
- 9 - المرسوم 19/15 المحدد لكيفية تحضير عقود التعمير و تسليمها ، ج ر رقم 2015 /07

ثاني: المراجع العربية

أ المراجع العامة

1. بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي باتنة، الجزائر سنة 1988 ،
2. جورج فودال، بيار دالفولفيه، القانون الاداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 2001، بيروت
3. حسين فريجة، شرح المنازعات الادارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ط1، الجزائر، سنة 2011
4. خالد سمارة الزعبي، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات، عمان الأردن، سنة 1993
5. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري نظرية العمل الإداري، شركة مطابع، الدويجي التجارية ، مصر ، 1993
6. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، القاهرة
7. عبد الغاني بسيومي ، القانون الاداري : مطلة سعيد كمال ، الاسكندرية ، 2005
8. عبد القادر عدو ، المنازعات الادارية، دار هومة للنشر، الجزائر 2014،
9. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، ط 2 ، الجزائر 2007،

10. عمار بوضياف ،المرجع في المنازعات الادارية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ،الجزء 02 ، سنة 2013
11. عمار عوابدي ،النظرية العامة للمنازعات الادارية في القضاء الجزائري، ج 2، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،1995.
12. عمار عوابدي نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري ،دار هومة للطباعة والنشر ،الجزائر ،ط5، سنة2009
13. عمار عوابدي نظرية المسؤولية الادارية ،ديوان المطبوعات الجامعية ،3/2007 الجزائر
14. عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 2، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007
15. عمار عوابدي ،نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري،دار هومة للنشر ،الجزائر ،2003،
16. عياض بن عاشور ،القضاء الاداري وفق المرافعات في تونس ،مركز النشر الجامعي ،ط2 ،تونس ،سنة 1998
17. فؤاد العطار ، القانون الإداري، الجزء الأول،دار الشعب القاهرة، ، د ط ،سنة1976
18. كوسة فضيل ،القرار الاداري في ضوء قضاء مجلس الدولة ،دار هومة للطباعة والنشر ،الجزائر ، طبعة سنة 2013
19. لحسين بن الشيخ اث ملويا :رسالة في الاستعجالات الادارية ،الجزء الاول ، دار هومة للنشر ،طبعة 2015 ، الجزائر
20. لحسين بن الشيخ اث ملويا ،رسالة في الاستعجالات الادارية ، الجزء الثاني ،دار هومة للنشر والتوزيع ،الجزائر سنة 2016
21. مازن ليليو راضي ،القانون الادري ، منشورات الجامعة العربية في الدنمارك ،ب ط ، سنة 2008
22. محمد ابراهيم خيرى الوكيل ،التظلم الاداري ومسلك الادارة الايجابي ، دار الفكر الجامعي، ط01، الاسكندرية ،مصر ،2007،
23. محمد الشافعي ابو راس ، القانون الإداري ،كتاب pdf ، www.pdfactory.com PDF created with pdfFactory Pro trial version
24. محمد سليمان الطماوي ،القضاء الاداري ،الجزء الاول ،قضاء الالغاء ،طبعة 1976 ،دار الفكر العربي
25. محمد صغير بعلي ،الادارة المحلية الجزائرية ،دار العلوم للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2013،
26. محمد صغير بعلي ،القرارات الادارية،دار العلوم للنشر والتوزيع ،الجزائر ،السنة 2005

27. محمد صغير بعلي، القانون الإداري التنظيم و النشاط ، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر،
سنة 2004

28. محمود فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر
- 2000،

29. مولود ديدات، المنازعات الادارية في ظل القانون الجزائري، بلقيس للنشر، الجزائر، سنة
2014

ب: المراجع المتخصصة

1. اقلولي اولد رايح صافية ، قانون العمران الجزائري ، دار هومة لطباعة و النشر ، سنة 2014
2. زنا رسول محمد امين ، الضبط الاداري بين حماية الامن و تقييد الحريات ، دار قنديل للنشر ،
عمان ، ط 1 ، سنة 2014
3. عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري و حدوده ، شركة مطابع الدويجي ، مصر ،
1993
4. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في
القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992،
5. محمود مصطفى يونس، نحو نظرية عامة لفكرة النظام العام في قانون المرافعات المدنية
والتجارية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996

ثالثا : المقالات و المداخلات

1. الزين عزري، اجراءات قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة بسكرة،
العدد الثالث
2. بوسماحة الشيخ ، مقالة بعنوان البيئة و الترقية العقارية ،جامعة ابن خلدون تيارت ، بدون سنة
3. سعيداني-لوناسي ،مداخلة بعنوان المركز القانوني للمركبي العقاري في القانون الجزائري 11-04
كلية الحقوق جامعة مولود معمري ، بتيزي وزو
4. عبد الله لعويجي، الرقابة العمرانية القبلية ودورها في الحفاظ على البيئة والحد من البناء
الفوضوي،مجلة الحقوق والحريات . جامعة محمد خيضر بسكرة.الجزائر العدد 03 / 2013
5. عزري الزين ، اجراءات اصدار قرارات البناء و الهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر ،
جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، بدون سنة ، العدد 03
6. عزيزي الزين ، النظام القانوني رخصة البناء في التشريع الجزائري ، مجلة العلوم الانسانية ،
جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الثامن

7. عليان بوزيان ،النظام العام العمراني ، مقال منشور في الموقع الإلكتروني لجامعة ورقلة كلية الحقوق
8. عمار بوضياف، منازعات التعمير في القانون الجزائري .رخصة البناء والهدم ، مجلة الفقه والقانون. المغرب.
9. غزالي نصيرة ، رخصة الهدم كأداة رقابية على العقار المبني في التشريع الجزائري، جامعة عمار ثليجي الاغواط الجزائر مقالة من موقع مجلة القانون و الاعمال ، المغرب ،2016
10. فيصل نسيغة ، النظام العام ، مجلة المنتدى القانوني ، العدد الخامس ، جامعة بسكرة
11. كمال محمد امين ، التدابير و الاجراءات المقررة لمواجهة مخالفة قواعد البناء و التعمير في التشريع الجزائري ، مجلة المفكر ، العدد 13
12. كمال محمد امين ، الترخيص الاداري و دوره في المحافظة على النظام العام البيئي: مجلة الفقه و القانون ، العدد 2 ، سنة 2012
13. محمد صالح خراز، المفهوم القانوني لفكرة النظام العام ،مجلة الدراسات القانونية ، العدد 06 ،دار القبة للنشر ، الجزائر

رابعاً : الرسائل الجامعية

أ : رسالة دكتوراة

1. كمال محمد امين ، الاختصاص القضائي في مادة التعمير و البناء،أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام ، سنة 2016
2. حبيب ابراهيم حمادة الديلمي ، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية،أطروحة دكتوراه جا،معة بابل ، سنة 2008
3. دايم بالقاسم ،النظام العام الوضعي و الشرعي و حماية البيئة ،رسالة دكتوراة دولة في القانون العام ،جامعة ابو بكر بالقائد ، تلمسان ،سنة 2004
4. عزاوي عبد الرحمان ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراة ،جامعة الجزائر ، سنة 2007 ،

ب : مذكرة ماجستير

1. عيساوي علي، التظلم والصلح في المنازعات الادارية ، مذكرة ماجستير ،جامعة بوبكر بلقايد ،تلمسان
2. كمال محمد امين ، دور الضبط الاداري في تنظيم حركة البناء و التعمير،مذكرة ماجستير ، جامعة ابو بكر بالقائد ، تلمسان سنة 2012

3. مازوزي كاهنة ، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية ،مذكرة ماجستير ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، سنة 2012
4. ج: مذكرة ماستر
5. منصورى كريمة ، رخصة البناء الية رقابية في مجال التعمير ،مذكرة ماستر ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،سنة 2016
6. بن ساسي بن زين ، عناصر الضبط الاداري ،مذكرة ماستر ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ،سنة 2014
7. بوقريط عابد ،الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري ، مذكرة ماستر ،جامعة منتوري قسنطينة ، سنة 2007
8. خامسا :المجلات
9. المجلة القضائية ،قرار مجلس الدولة تحت رقم 3808 ،الصادر بتاريخ 2002/04/08 .
10. مجلة المحكمة العليا ،قسم الوثائق والدراسات القانونية والقضائية ،العدد 2 لسنة 2014،الجزائر
11. المنقى في قضاء مجلس الدولة ،الجزء الاول ،دار هومة للنشر ،الجزائر ،سنة 2002

الفهرس

7	الفصل الاول : النشاط العمراني و أثره على النظام العام
10	ثانيا: خصائص النظام العام
13	ثالثا: النتائج التي تترتب على النظام العام
14	الفرع الثاني : العناصر التقليدية والحديثة للنظام العام
14	أولا: العناصر التقليدية
17	ثانيا : العناصر الحديثة
19	المطلب الثاني : النظام العام العمراني و علاقته بالنظام العام
20	الفرع الاول : مفهوم النظام العام العمراني
20	أولا : مفهوم النظام العام في مجال العمران
21	ثانيا : أهداف النظام العام العمراني
24	ثالثا:مجالات النظام العام العمراني
26	رابعا:أثر النظام العام العمراني علي الحقوق و الحريات
27	الفرع الثاني: النظام العام العمراني و أثره على عناصر النظام العام
28	اولا :علاقة النظام العام العمراني بالعناصر التقليدية
30	ثانيا:النظام العام العمراني وعلاقته بالعناصر الحديثة
32	ثالثا:التدابير الوقائية في مجال التعمير والبناء
34	المبحث الثاني : و سائل الضبط الاداري في المجال العمراني
35	المطلب الاول : الوسائل السابقة في الضبط الاداري المحلي في مادة التعمير والبناء
35	الفرع الاول : شهادة التعمير
36	اولا : مفهومها
37	ثانيا : إجراءات التحضير و التسليم
38	الفرع الثاني : رخصة البناء
38	اولا - مفهومها
41	ثانيا :كيفية التحضير والتسليم
43	ثالثا : آلية التسليم
43	الفرع الثالث :رخصة التجزئة
43	اولا :مفهومها
44	ثانيا : اهدافها
44	ثالثا : اجراءات الحصول على رخصة التجزئة
46	رابعا : الاختصاص في منح رخصة التجزئة
47	المطلب الثاني : الوسائل اللاحقة في الضبط الاداري المحلي في مادة التعمير والبناء
47	الفرع الاول : شهادة المطابقة
47	اولا :مفهومها
49	ثانيا : اجراءات التحضير و التسليم
57	الفصل الثاني : قيود و ضمانات الضبط الاداري المحلي في مجال التعمير و البناء
57	المبحث الأول : الضوابط الاجرائية و الموضوعية
58	المطلب الاول : الضوابط الاجرائية و الشكلية
59	الفرع الاول : الضوابط الاجرائية

60	أولاً: في اجراءات التحقيق
62	ثانياً : الضوابط الواردة على الآجال
64	الفرع الثاني : الضوابط الشكلية
67	المطلب الثاني : الضوابط الموضوعية (رخصة البناء نموذجاً)
69	الفرع الاول : النطاق الموضوعي والمكاني لرخصة البناء
69	أولاً: الضوابط الموضوعية
72	ثانياً: الضابط المكاني لرخصة البناء
74	الفرع الثاني : مضمون قرار رخصة البناء
74	أولاً: قرار الموافقة على منح الرخصة
75	ثانياً: قرار الرفض لمنح رخصة البناء
76	ثالثاً: قرار التأجيل لرخصة البناء
77	المبحث الثاني: الرقابة على أعمال الضبط الاداري العمراني :
78	ثانياً: خصائص الرقابة الادارية
79	ثالثاً: ضوابط الرقابة الادارية
80	الفرع الثاني : الية تفعيل أنواع الرقابة الادارية
81	أولاً: الرقابة الادارية التلقائية
82	ثانياً : الرقابة الادارية وفق التظلمات
87	ثانياً: أهمية التظلمات الادارية :
88	الفرع الثالث: تقدير الرقابة الادارية
88	اولاً: المزايا
88	ثانياً: العيوب
89	المطلب الثاني : الرقابة القضائية على الضبط الاداري العمراني .
89	الفرع الاول : دعوى الالغاء على قرارات السلطات المحلية في مادة التعمير والبناء
90	أولاً: شروط قبول دعوى الالغاء
91	ثانياً : أوجه الغاء قرارات التعمير والبناء
103	ثانياً: حالات رفع دعوى التعويض
104	الفرع الثالث : الاستعجال في مادة التعمير والبناء
105	أولاً: طلب وقف تنفيذ قرار الهدم
107	ثانياً: طلب تأجيل تنفيذ اشغال الهدم
110	ثالثاً: طلب الامر بإعادة دراسة الطلب الرامي إلى استصدار رخصة البناء و الهدم