

النظام القانوني لرخصة البناء في ضوء المرسوم التنفيذي رقم 19/15

أ/ ديب فاطنة، أستاذة مؤقتة، المركز الجامعي - مغنية -

الملخص:

تُعدّ رخصة البناء أحد أهمّ القرارات الفردية في المجال العمراني، إذ تهدف إلى التوفيق بين ممارسة الأفراد حقّ البناء في إطار حماية البيئة ومتطلبات المصلحة العامة العمرانية. وبذلك كانت رخصة البناء الضمان الأساسي لاحترام مقتضيات النظام العام العمراني. وهو ما نلمسه من خلال العناية التي أولاها لها المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

الكلمات المفتاحية: رخصة البناء، المرسوم التنفيذي رقم 19/15، عقود التعمير، الطلب، منح الرخصة، التهيئة والتعمير.

Abstract:

The Building license considered as one of the most important individual decisions in the urban field, It aims to reconcile between the practice of individuals of the right to build within the framework of the environment protection and the requirements of the urban public interest. Thus, the building license was the basic guarantee for respecting the dispositions of the urban public order. This is what we see through the care given to it by the legislator in the executive decree No. 15/19, fixing the modalities of preparation and delivery of construction contracts.

Key words: Building License (permit), Executive Decree No. 15/19, the request, The Competent Authority, Granting a license, Planning and reconstruction.

مقدمة:

يعدّ حقّ الملكية من بين الحقوق المكرّسة دستوريا لا سيما وأنّ دستور 1989¹ يشكّل ضمانا أساسية مكرّسة لحق الملكية الخاصة، والذي أعاد لها الاعتبار بعد سيادة توسيع مساحة ملكية الدولة على حساب ملكيات الخواص لفترة من الزمن. وقد كرس دستور 1996² في المادة 52 منه حقّ الملكية بنصّها على أنّ: "الملكية الخاصة مضمونة"³.

غير أنّ التسليم بهذا المبدأ على إطلاقه يجعل الفرد متعسفا بصورة أو بأخرى في استعمال حقّه للقيام بمختلف أنشطة البناء على ملكيته العقارية، دون أيّ اعتبار لما يترتّب عن هذه الأنشطة من أضرار قد تصيب الجماعة في نواح كثيرة كما قد تؤدي إلى تشويه المنطقة والتأثير سلبا على البيئة⁴.

ونظرا لأهمية وخطورة هذا الموضوع قيّد المشرّع حقّ البناء بجملة من القواعد تُعرف بـ "قواعد التهيئة والتعمير" والتي تعدّ رخصة البناء أهمّ هذه القواعد. وقد نظّمها المشرّع في القانون رقم 29/90 المتعلّق بالتهيئة والتعمير، إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المحدّد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة النجزّة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، والذي أدخل عدّة تعديلات على رخصة البناء محاولا تقادي النقائص التي كانت تعترى المرسوم التنفيذي رقم 176/91 الذي ألغاه.

ولمّا كان موضوع البحث يدور حول النظام القانوني لرخصة البناء في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 19/15، فإنّ الإشكالية تتمحور حول كيف نظم المشرّع أحكام رخصة البناء في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه؟

للإجابة عن هذا الإشكال ستقسم الدراسة إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مفهوم رخصة البناء وطبيعتها القانونية.

المبحث الثاني: إجراءات منح رخصة البناء وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 19/15.

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، ج.ر، ع.09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، ج.ر، ع.76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

3- وداد عطوي، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط.01، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص.17.

4- فلة مزود، رخصة البناء آلية لحماية النظام العام العمراني، مجلة جيل الأبحاث القانونية، مركز جيل البحث العلمي، طرابلس، لبنان ع.06، سبتمبر 2016، ص. 107.

المبحث الأول: مفهوم رخصة البناء وطبيعتها القانونية.

تشكّل رخصة البناء عنصرا فاعلا وبارزا في مجال البناء والتعمير باعتبارها وسيلة الضبط الإداري الأولى لضمان احترام القواعد الخاصة بالبناء على الأراضي، بالإضافة إلى أنه ينمّ عن احترام طالب رخصة لحقوق الغير ومتطلبات حماية البيئة.¹ وعليه سنتطرق إلى تعريف رخصة البناء (المطلب الأول) مروراً بنطاق تطبيق رخصة البناء (المطلب الثاني) وصولاً إلى طبيعتها القانونية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف رخصة البناء.

عند تصفّح القوانين المنظمة لل عمران في بلادنا نجدها لم تعط تعريفًا خاصًا برخصة البناء، إذ اكتفى المشرع الجزائري في المادة 52 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير بذكر أنها: "ترخيص إداري تسلّمه سلطة مختصة بذلك لإنجاز أو تشييد أيّ بناء جديد مهما كان نوعه بما فيه جدران الإحاطة أو أيّ تعديل في بناية يتعلّق بالمظهر الخارجي"²، دون تقديم تعريف جامع لرخصة البناء وهذا أمر طبيعي. فعادة ما يحجم المشرع عن إعطاء تعريفات تتعلق بمصطلحات قانونية توجه لها أسهم الانتقادات ويثور بشأنها الجدل والنقاش بحيث يفتح الباب في هذه الحالة على مصراعيه لكل من القضاء والفقهاء.

الفرع الأول: التعريف القضائي.

من التعاريف القضائية لرخصة البناء ما وضعه القضاء الفرنسي في حكم صادر عن محكمة جنابات تولوز في 1974/02/07 بأنها: "ترخيص إداري وإجراء من إجراءات الضبط الإداري، وتعني الترخيص بعمل، أي السّماح بالقيام بعمل، وليست لها علاقة بحق الملكية، أي أنها لا تمنح حقا بالملكية، وليس لها أيّ أثر فيما يتعلق بملكية الأرض كما أنها ليست من الأشياء القابلة للبيع".

أمّا في القضاء المصري، فقد عرّفت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في القضية رقم 1909 بتاريخ 1980/01/08 رخصة البناء بأنه: "صورة من نشاط الضبط الإداري، وهو ممارسة لسلطة تقديرية تضيق وتتنّسع حسبما تتطلبه القوانين واللوائح المنظمة لها من قيود واشتراطات".³

الفرع الثاني: التعريف الفقهي.

لقد عرّف الفقهاء رخصة البناء على أنها: "قرار يحدّ من سلطة المالك الفرد على ملكه وتصبح الدولة ضامنة لمتطلبات الحاجة الجماعية للسكنى".

1- محمد الأمين كمال، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير (رخصة البناء نموذجًا)، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص. 42.
2- ليلي زروقي - عمر حمدي باشا، المنازعات العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام لسنة 2016، دار هومة، الجزائر، 2016، ص. 369.
3- حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1981، ص. 584، نقلا عن عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007، ص. 595.

وعرفها أيضا على أنها: "إحدى الإجراءات الوقائية التي تحدّد ماهية المبنى المرخص به، وذكر مواصفاته، وبيان الغرض منه، سكني أو خدمي أو تجاري، وتستخدمها سلطات الضبط الإداري في الدولة بغرض وقاية كل أفراد المجتمع من الأضرار التي قد تنجم عن ممارسة الحريات الفردية، وحماية المصالح العامة والخاصة".¹

في حين عرفَ جانب من الفقه رخصة البناء على أنها: " قرار إداري تصدره جهة إدارية مختصة بتنظيم المباني تأذن فيه بإجراء معيّن يتعلّق بالمبنى الذي يصدر لشأنه".²

ويمكن إعطاء تعريف لرخصة البناء على أنها: "عمل قانوني انفرادي (قرار إداري) صادر عن سلطة إدارية مختصة يخولها القانون سلطة إصدار رخصة البناء، ترخّص بموجبه للشخص سواء كان طبيعيا أو اعتباريا بإنشاء مباني جديد، تمديد البناء أو تغييرها قبل البدء في أعمال البناء، مع مراعاة قانون العمران".³

وتأسيسا على هذه التعاريف يمكن أن نحدّد عناصر رخصة البناء فيما يلي:

1. صدور قرار إداري بالبناء من السلطة المختصة.
2. أن يكون القرار قبليا أي تمنح بموجب قرار قبل الشروع في أعمال البناء.
3. أن يشمل الترخيص على إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم.⁴

المطلب الثاني: نطاق تطبيق رخصة البناء.

يمكن دراسة مجال تطبيق رخصة البناء على مستويين، الأول موضوعي تحدّد من خلاله الأعمال البنائية مع الترخيص (الفرع الأول) والثاني مكاني أي من حيث المناطق التي تستلزم فيها رخصة البناء مهما كان نوع البناء والغاية منه⁵ (الفرع الثاني) وهو ما سنوضحه فيما يلي:

الفرع الأول: النطاق الموضوعي لرخصة البناء.

يُفصّل بالنطاق الموضوعي لرخصة البناء تحديد مجال تطبيق رخصة البناء من حيث موضوع هذه الرخصة أي كونها تتعلّق بإنشاء مبنى أو تعديله أو غيرها، وإلا أضحت مخالفة لأحكام قانون العمران، وقد نصّ المشرع الجزائري في المادة 52 من القانون رقم 29/90 المتعلّق بالتهيئة والتعمير⁶ على أنه: "تشتت رخصة البناء من أجل تشييد البناء الجديدة مهما كان

1- خير الدين مشرن، رخصة البناء الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تميم وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، ط.02، دار الهدى، الجزائر، 2017، ص.21.

2- عمر حمدي باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، ط.08، دار هومة، الجزائر، 2012، ص.109.

3- وداد عطوي، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط.01، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص.21-22.

4- عفاف حبة، دور رخصة البناء في حماية البيئة والعمران، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ع.06، 2010، ص.310.

5- عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، المفكر البرلماني، ع. 09، الجزائر، جويلية، 2005، 137-138.

6- القانون رقم 29/90، المؤرخ في 01/12/1990، يتعلّق بالتهيئة والتعمير، ج.ر، ع.52، المؤرخة في 02/12/1990.

استعمالها، ولتمديد البناءات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمسّ الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على السّاحات العمومية، ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج.

باستقراء المادة السّالفة الذكر يتّضح لنا أنّ رخصة البناء تكون ملزمة للقيام ببعض الأشغال دون غيرها ويمكن تصنيفها إلى فئتين:

أولاً: أعمال إنشاء وتشبيد المباني الجديدة (Les constructions nouvelles et initiales).

ويقصد بالتشبيد الإنشاء والاستحداث، بمعنى البدء في إقامة المبنى لأول مرة كوضع الأساسات. ومن حيث المبدأ التشبيد هو إقامة البناء لأول مرة على قطعة أرض محدّدة مهما كان الغرض من استعمال تلك المباني، سواء كان البناء المشيّد معدّاً للسكن أو لا.

وتشمل عملية إقامة البناء (المبنى) وتشبيده إنجاز أساسات المبنى لأول مرة والأسوار والسيّجات والنّصّب والشرفات والسّلام الخارجية المكشوفة والمماشي وما إلى ذلك من أعمال، ليدخل بذلك تحت معنى اصطلاح البناء سائر الأعمال المادية والفنية، لتشمل إنشاء المبنى كلّه والذي يحتاج إلى ترخيص.¹

وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع الجزائري لم يعط تعريفاً لمصطلح البناء (كمبنى) في القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والذي يستوجب لإقامته الحصول على ترخيص إداري بالبناء، غير أنّه بالرّجوع للفقّه لكي يتحقّق البناء بمعناه الحقيقي لا بدّ من توافر ثلاث عناصر:

❖ أن يكون البناء متّصلاً بالأرض اتصالاً قراراً، بحيث لا يمكن فصله أو نقله دون هدمه أو إلحاق خسارة به، وبذلك يكون مستقراً في وجوده.

❖ أن يكون البناء من مواد متماسكة، مهما كان نوعها طوب أحمر أو حجارة بيضاء أو الإسمنت المسلّح أو الخشب أو كلّ هذه معاً، إذ هذه المواد قبل إقامة البناء بها ما هي إلّا منقولات ولا تصبح من العقارات إلّا إذا شُيّدت بمواد البناء المتماسكة فاندمجت في الأرض وأصبحت ثابتة مستقرة فلا يمكن تحريكها أو نقلها إلّا إذا هُدمت.

❖ أن يتمّ البناء بتدخّل إرادة الإنسان، حتّى نكون أمام بناء حقيقي لا بدّ أن يشيّد بتدخّل من الإنسان، وأن يكون لهذا الأخير دور فعال في إنشائه ومن ثمّة تخرج من دائرة البناء ما تشكّله العوامل الجيولوجية أو الجوية الطبيعيّة، ولو اتّصلت بالأرض اتصالاً قراراً ما دام أنّ يد الإنسان لا دخل لها في إنشائها وتشكيلها.²

ثانياً: الأعمال التي تتمّ على المباني القائمة (les travaux sur les constructions) existantes.

لا تعتبر رخصة البناء ملزمة فقط لمباشرة تشبيد البناءات الجديدة، بل تُفرض حتّى من أجل القيام بأعمال تتمّ على المباني القائمة، حدّتها نفس المادة 52 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير السّالفة الذكر، وهي:

1- خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص.25.

2- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.33-34.

1. تمديد البنائيات الموجودة:

السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو: ماذا قصد المشرع الجزائري بمصطلح "التمديد" الذي أورده في نص المادة 52 السالفة الذكر "التوسيع" أم "التعلية"؟ فكل منهما يختلف عن الآخر فـ: "التوسيع" يعني الزيادة في مساحة أو حجم البناء دون تعليته، وأمّا "التعلية" فتعني الارتفاع بالمبنى القائم إلى أكثر من الارتفاع الموجود أو زيادة عدد طوابق المبنى القائم إلى أكثر من العدد الموجود¹.

وترجع الحكمة من فرض المشرع الجزائري الحصول المسبق على رخصة البناء عند القيام بأعمال "التعلية"، هو أنّ الأساسات الخاصة بكلّ مبنى هي ذات قوّة وقدرة محدّدة من الناحية الهندسيّة حسب ارتفاعها وقطرها وقوّة تحمّل التربة. فإن لجأ الباني إلى استصدار هذه الرخصة أمكن للجهة الإدارية المختصة بإصدارها معرفة وتحديد مدى تحمّل الأساسات أو عدم تحمّلها لتلك التعلية ومن صلاحية البناء لمثل هذه الأعمال.

وكإجابة عن التساؤل الذي تمّ طرحه سابقا نجد أنّ مجلس الدولة قد فسّر في أحد قراراته التمديد بالتوسيع².

2. تغيير البناء الذي يمسّ الحيطان الضخمة منه:

يقصد بتغيير البناء تعديل البناء أي تقوية الحيطان أو الجدران العادية أو الضخمة المتصدّعة وتهديمها وإعادة بنائها أو لإنجاز جدار صلب، الأمر الذي من شأنه الزيادة في عمر العقار المبنى ومردوديته من الناحية الإقتصادية أو المساهمة في إعادة تخصيصه لوظيفة أخرى أجدى وأكثر نفعاً³.

وقد يتداخل مفهوم أعمال التّدعيم والتّغيير والتّعديل كثيرا مع معنى أعمال التّوسعة وقد يقترب منه، ولكنّه لا يختلط معه، غير أنّه من المستقرّ عليه في هذا الصدد أنّ كل من التّعديل والتّوسعة يترتّب عليهما تغيير في معالم المبنى، ممّا يستلزم الحصول على ترخيص مسبق من الجهة الإدارية المختصة للقيام بأعمال التّعديل للمباني القائمة⁴.

1- تجدر الإشارة إلى أنّه تتمثّل أعمال "التعلية" في مجرّد إقامة الأعمدة الخرسانية لطابق فوق المبنى القائم بالفعل أو بإقامة غرفة فوق سطح العقار، إذ ليس من الضروري أن تتخذ التعلية الصورة النهائية للبناء المراد الارتفاع به، وإنما يكفي في وجودها أن تشكّل عملا من أعمال البناء على البناء القائم كإضافة أماكن خدمات على سطح المنزل مادام أنّها غير موجودة بالترخيص الأول. إذن التعلية تمثل كلّ إضافة. للمزيد من التفصيل حول الموضوع، أنظر: منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، الجزائر، 2008، ص.15، نقلا عن خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص.27.

2- القرار رقم 179545 المؤرخ في 2000/06/17 الصادر عن الغرفة الثانية لمجلس الدولة الجزائري، والذي جاء فيه: "حيث أنّه في قضية الحال فإنّ المستأنف قام بأشغال توسيع البناء دون الحصول على الرخصة المنصوص عليها فيها المادة 52 من القانون رقم 29/90، وهو يعدّ خرقا صارخا للأحكام القانونية، وأنّه يتعيّن بالتّنبّه القيام بإجراءات الهدم المنصوص عليها بالمادة 78 من نفس القانون." للمزيد من التفصيل حول الموضوع، أنظر: ليلي زروقي- عمر حمدي باشا، المرجع السابق، ص.373.

3- عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحدّ منه، أطروحة دكتوراه في القانون لعام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2017، ص.265.

4- خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص.28.

3. تغيير واجهات المباني المفضية على الساحات العمومية:

وهو التعديل الذي يمسّ معالم البناء القائم بشكل مغاير ومخالف لرخصة البناء، ومن أمثلة تغيير الواجهات فتح نافذة أو باب أو تغطية واجهة المبنى بالرخام أو أية مادة أخرى.

عند استقراء نص المادة 52 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير يتبين أنّ التغيير يشمل الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية، فكأنّ بالمشرع الجزائري قد اعتبر التمديد هو تغيير للبناء داخلا، وأنّ التغيير الخارجي قصره على ما يمسّ الحيطان الضخمة والواجهة، وعليه فالمقصود بتغيير البناء في مفهوم المادة 52 السالف ذكرها هو تغطية المبنى أو تعديل في الواجهة الخارجية له، ويقصد بالتغطية تغطية المبنى لمسافة تفوق الترخيص الصادر به البناء أصلا.¹

4. إنجاز جدار صلب للتدعيم والتسييج:

يقصد بتدعيم البناء تقويته وإزالة ما به من خلل أو عيوب كهدم جدار متصدع ثم إعادة بنائه لتقوية المبنى كلّه، أمّا التسييج فهو إقامة جدار يحيط بالفناء الخارجي.²

ونشير إلى أنّ أعمال ترميم البناء تهدف لتحسينه وتأمينه لضمان الانتفاع به، لا تقوم بأعمال إنشاء جديدة، لذلك لا تخضع لضرورة الحصول على رخصة البناء، إلّا إذا كان من شأن هذا الترميم أن يلحق الأذى بالمارة أو يعرقل حركة المرور أو يؤدي الجيران خاصة إذا لم تراعى فيه الأصول العلمية كإحاطة المكان بسياج عازل.

كما نضيف ملاحظة مهمة وهي أنّه حتّى أعمال التحويل لا يمكن القيام بها إلّا بعد الحصول على ترخيص بذلك³، ويراد بالتحويل هنا هو تغيير الغرض الذي أنشئ من أجله المبنى، أي القيام بأعمال يكون الغرض منها إعطاء المبنى استعمالا غير الذي كان مخصّصا له في الأصل أي لملاءمة المبنى لوضعيته الجديدة، كتحويله من محلات تجارية إلى مكاتب أو من سكنات إلى محلات تجارية.⁴

وإذا كانت القاعدة العامة الواردة في نص المادة 52 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير تقضي بالزامية الحصول على رخصة البناء قبل البدء في البناء إذا تعلّق الأمر بالأعمال الواردة في نص المادة 52 السالفة الذكر، فإنّ المشرع واستثناء عن القاعدة العامة قد أعفى بعض البناءات من الحصول على رخصة البناء تتمثل فيمايلي:

1- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.36.

2- ليلي زروقي - عمر حمدي باشا، المرجع السابق، ص.373.

3- تنص المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على مايلي: "يشترط كل تشييد لبنانية أو تحويل لبنانية تتضمن أشغالها تغيير: مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والهيكل الحامل للبنية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء على حيازة رخصة البناء طبقا لأحكام المواد 49 و52 و55 من القانون رقم 29/90 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 والمذكور أعلاه، ومع مراعاة المادة الأولى من هذا المرسوم."

4 - خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص.31.

1. البناءات التي تتعلق بسرية الدفاع الوطني:

يُفصد بالبناءات التي تتعلق بسرية الدفاع الوطني¹ أي تلك البناءات التابعة لوزارة الدفاع الوطني، فلا تخضع أعمالها لرخصة البناء سواء عند الإنشاء أو التعديل أو التغيير أو التدعيم... إلخ. وكأمثلة على هذه الأعمال يمكن ذكر مراكز المعلومات، مؤسسات التدريب، صناعة الذخائر، قواعد الصواريخ، المطارات.

والغرض من إعفاء البناءات التي تتعلق بسرية الدفاع الوطني من رخصة البناء لكونها تتعلق بأمن الدولة الجزائرية وسيادتها.²

2. الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى:

نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها³ على نوع من البناءات وهي الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى، ويقصد بها الهياكل القاعدية الخاصة التابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات، ولإعفاؤها من رخصة البناء يكفي صدور قرار مشترك بين وزير التجهيز والوزير المعني أو الوزراء المعنيين⁴.

غير، أنّ هذا النوع من البناءات وهو الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى يثور بشأنها ملاحظتين يمكن إدراجهما على النحو التالي:

أ. **الملاحظة الأولى:** تخصّ مصطلح الطابع الاستراتيجي من الدرجة الأولى، فما المقصود بالطابع الاستراتيجي من الدرجة الأولى؟ كان على النصّ التنظيمي التّحديد والتّوضيح، لأنّ الطابع الاستراتيجي على درجات.

ب. **الملاحظة الثانية:** أنّ المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها وقبله المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليمها الملغى⁵ أضاف استثناء لم يكن موجود في النصّ التشريعي والمتعلّق بالهياكل القاعدية الخاصة التي

1- نصّت المادة 53 من القانون رقم 29/90 المتعلّق بالتهيئة والتعمير على أنّه: "لا تخضع لرخصة البناء البناءات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني، والذي يجب أن يسهر صاحب المشروع على توافقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التعمير والبناء." وهو ما أكّده المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها بقولها: "تخصّ أحكام هذا المرسوم شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم ولا تعني هذه الوثائق الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ الكهات الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني..."

2- عطوي وداد، المرجع السابق، ص.42.

3- المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المؤرخ في 2015/01/25، يحدّد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر، ع.07، المؤرخة في 2015/02/12.

4- نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أنّه: "تخصّ أحكام هذا المرسوم شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم ولا تعني هذه الوثائق الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ الكهات الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني، كما لا تعني بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات."

5- المرسوم التنفيذي رقم 176/91، المؤرخ في 1991/05/28، يحدّد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر، ع.26، المؤرخة في 1991/06/01 (ملغى).

تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى، فكان على المرسوم التنفيذي احترام حدود النص التشريعي، ذلك أنّ المرسوم التشريعي لم يكن يوما منشئا بل دوره تنفيذي واسمه دال على ذلك¹.

الفرع الثاني: النطاق المكاني (الإقليمي) لرخصة البناء.

يُقصد بالنطاق المكاني بيان مدى سريان رخصة البناء على البنايات والأماكن والمناطق المقام بها أعمال البناء أيّا كان نوعها، والتأكد من تطبيق الأحكام المقررة في القوانين المنظمة للبناء والتهيئة والتعمير.²

بتصفّح القانون رقم 29/90 المتعلّق بالتهيئة والتعمير لا توجد إشارة للنطاق المكاني أو الإقليمي لرخصة البناء على خلاف ما نصّت عليه التشريعات السابقة، فالمشرّع الجزائري وفي إطار تحديد النطاق المكاني لرخصة البناء قد اعتمد مبدأ التدرج، هذا ما كان واضح من خلال الأمر 67/75³ المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة لأجل البناء، فحسب نص المادة 02 منه يتبيّن أنّ شرط الحصول على رخصة البناء لا يطبق إلّا على البلديات التي يكثر عدد سكانها عن 2000 ساكن أي التي يشملها مخطّط العمران، وإذا كانت النسبة أقل من 2000 ساكن هنا يكتفي الطالب بتقديم تصريح بالأشغال إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما حدّد القانون رقم 02/82 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء⁴ النطاق المكاني أو الإقليمي لتطبيق رخصة البناء إذا ارتفع عدد السكان عن 2500 ساكن.

وبالنسبة للأمر رقم 01/85 المحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها⁵ فقد نصت المادة 2 منه على أنه: "لا يجوز لأيّ شخص طبيعي أو معنوي خاص أو عمومي لم يحصل مقدّما على رخصة بناء سلّمته له السلطة المخولة قانونا أن يباشر أو يقيم أيّ بناء كيفما كان موقعه."

استنادا لنص المادة أعلاه فإنّ شرط الحصول على رخصة البناء يشمل جميع المناطق والأماكن ما لم تستثنى بنص خاص.

وبناء على ما سبق ذكره، وفي إطار غياب النص القانوني المحدد للنطاق الإقليمي، يمكن القول أنّ هذا الصمت يُفسّر بتطبيق القاعدة العامة وهي تطبيق أحكام رخصة البناء على كلّ البنايات أينما كانت وحيثما وجدت على مستوى القطر الجزائري ماعدا تلك المعفاة من الخضوع لها والخاصة بوزارة الدفاع الوطني والهيكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى⁶.

1- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.43.

2- محمد الأمين كمال، المرجع السابق، ص. 64.

3- الأمر رقم 67/75، المؤرخ في 20/09/1975، يتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة لأجل البناء لأجل البناء، ج.ر، ع.83، المؤرخة في 17/10/1975 (ملغى).

4- القانون رقم 02/82، المؤرخ في 06/02/1982، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج.ر، ع.06، المؤرخة في 09/02/1982 (ملغى).

5- الأمر رقم 01/85، المؤرخ في 13/08/1985، المحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها، ج.ر، ع.34، المؤرخة في 14/08/1985.

6- وداد عطوي، المرجع السابق، ص. 44-45.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لرخصة البناء.

بعد أن تعرفنا على المقصود برخصة البناء، فإنه لا بد من معرفة الطبيعة القانونية لها، ذلك أنّ رخصة البناء عبارة عن تصرف قانوني صادر عن جهة إدارية منحها القانون سلطة الإصدار طبقا لشروط وإجراءات. وتصدر رخصة البناء بالإرادة المنفردة ولا تحجب عنها هذه الخاصية حتى ولو كانت تتم بطلب من المعني وسعي منه. وترتّب رخصة البناء أثرا قانونيا يتمثل فيحقّ المعني المستفيد من الرخصة من القيام بأشغال البناء في العقار محلّ الرخصة.

ورغم أنّ رخصة البناء تخوّل صاحبها حق البناء، إلاّ أنّه لا يمكن إجبار المستفيد من الرخصة على القيام بالبناء. وتلقي رخصة البناء على صاحبها جملة من الالتزامات منها إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتاريخ فتح ورشة البناء والتاريخ المتوقع لانتهاؤ الأشغال، واسم صاحب المشروع، وأن يضع حاجز فاصل مرئي ليلا ونهار، وغيرها من البيانات ستتعرف عليها في المبحث الثاني.

فرخصة البناء إذن لها دور وقائي ورقابي لفرض مقاييس التخطيط العمراني المعدّ حسب قواعد الأمن والصحة وسلامة الأشخاص وممتلكاتهم. فرخصة البناء ليست إجراء بيروقراطيا، أو إجراء روتينيا، بل له جملة من المقاصد العامة التي لا يمكن إنكارها. وتساهم رخصة البناء من جهة أخرى في المحافظة على البيئة والنسيج العمراني بشكل عام¹.

المبحث الثاني: إجراءات منح رخصة البناء وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 19/15.

تُجمع تشريعات العمران في العالم على إلزامية إتباع جملة من الإجراءات من أجل الحصول على رخصة البناء، فعلى المعني بالأمر تقديم طلب أمام الجهة المختصة بمنح الرخصة (المطلب الأول) والتي تقوم بدراسة الطلب (المطلب الثاني)، لتقرّر في الأخير منح الرخصة أو رفضها بناء على توفّر الشروط القانونية من عدمها (المطلب الثالث)².

ومن أجل تحديد الإجراءات التي تمرّ بها رخصة البناء سنعتمد على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسلمها.

المطلب الأول: تقديم طلب رخصة البناء.

يشكّل طلب رخصة البناء إجراء جوهريا وضروريا لمنح الرخصة³، فهو ليس طلبا عاديا كغيره من الطلبات التي ترفع إلى السلطات الإدارية، بل يرتبط كقاعدة أساسية بممارسة أحد مظاهر حقّ الملكية العقارية والحقوق العينية الأخرى، وهو حقّ الاستعمال⁴. وكنتيجة منطقيّة يمكن القول بأنّه من غير الممكن الحصول على رخصة البناء دون إتباع إجراء تقديم الطلب.

1- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ج.01 (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، ط.01، دار جسور للنشر والتوزيع، 2013، ص.411.

2- وعلى الرغم من طول وتعقيد هذه الإجراءات ومطالبة البعض بتبسيطها وتيسير طرق الحصول عليها، فإنّها في المقابل تحقّق مزايا كثيرة تتمحور في الحفاظ على المصلحة العامة العمرانية. للمزيد من التفصيل حول الموضوع، أنظر: لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص.270.

3- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.47.

4- خير الدين مشرنين، المرجع السابق، ص.47.

وعليه، تتطلب الدراسة التطرق لصفة طالب رخصة البناء (الفرع الأول) ثم تبيان الشروط الواجب توافرها في الطلب من حيث الشكل والوثائق المرفقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صفة طالب رخصة البناء.

نصت المادة 50 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أن: "حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس في ظل احترام الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض..."

وبناء على ذلك تكون المادة 50 المذكورة أعلاه قصرت الصفة القانونية في طلب رخصة البناء والسعي لها لدى السلطة الإدارية المختصة في مالك العقار فقط.

في حين أقرت القوانين الأخرى التي تُعنى بعملية البناء وممارسة حق البناء، أن الشرط المقصود لإثبات العلاقة القانونية بين استعمال العقار والترخيص بالبناء عليه ليس هو حق الملكية فقط بل يمتد إلى وضعيات قانونية أخرى غير الملكية أي ملكية الرقبة، بل إلى كل من لهم السيطرة القانونية على العقار دون أن يكونوا مالكيين.

وتطبيقا لذلك، نصت المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها بأنه: "يجب على المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناء، أن يتقدم بطلب رخصة لبناء الذي يرفق نموذج منه بهذا المرسوم والتوقيع عليه."

باستقراءنا لنص المادة السالف ذكرها، نستنتج أن المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه، قد وسع من نطاق الأشخاص الذين لهم الصفة القانونية في طلب رخصة البناء إلى أشخاص آخرين، وعلى وجه التحديد كل من الوكيل والمستأجر المرخص له قانونا والحائز والهيئة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناء. كما أضافت المادة 51 من القانون رقم 02/97 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 شخصا آخر يمكنه طلب رخصة البناء وهو صاحب حق الامتياز في الأملاك الوطنية الخاصة.

مما سبق ذكره، يجب التطرق إلى كل صفة على حدى لكي نتأكد من الوقوف على الوضعية القانونية التي تسمح باستصدار رخصة البناء من طرف الشخص صاحب الصفة والمصلحة اتجاه العقار، وبالتالي تؤهله علاقته القانونية إلى ممارسة حق البناء عليه.

أولاً: المالك: الذي يملك لقطعة الأرضية المراد البناء عليها بمقتضى عقد ملكية رسمي أو نسخة من شهادة الحيازة مسجلين ومشهرين لدى محافظة الشهر العقاري¹.

ثانياً: الوكيل: وهو الشخص الذي يفوضه المالك باسمه ولحسابه للحصول على رخصة البناء عن طريق وكالة خاصة طبقاً لنص المادة 574 من القانون المدني.

ثالثاً: المستأجر المرخص له قانوناً: صفة المستأجر لا تكفي لوحدها لطلب الحصول على رخصة البناء، بل عليه الحصول على ترخيص صريح من المؤجر مالك العين المؤجرة يرخّص له بمقتضاها القيام بأشغال البناء الضرورية¹.

1- صافية إقولي أولاد رايح، قانون العمران الجزائري (أهداف حضرية ووسائل قانونية)، ط.02، دار هومة، الجزائر، 2015، ص.148.

رابعا: الحائز: لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 176/91 السالف ذكره صراحة على إمكانية الحائز طلب رخصة البناء، وإنما يستشف ذلك من خلال الفقرة الثانية من المادة 34² منه، والتي تستوجب على الحائز إرفاق طلبه بنسخة من شهادة الحياة، ذلك أنه قد أجازت المادة 39 من القانون رقم 25/90³ المتضمن التوجيه العقاري للمتحصل على شهادة الحياة أن يطلب الحصول على رخصة البناء، مادامت هذه الشهادة ترتب لصاحبها نفس آثار المالك⁴.

خامسا: الهيئة أو المصلحة المخصص لها قطعة الأرض أو البناية: التخصيص الذي تنص عليه المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف ذكره هو قرار إداري نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 82 من القانون 30/90⁵ المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمّم بالقانون رقم 14/08 كإحدى طرق تسيير الأملاك الوطنية الخاصة، حيث عرّفت التخصيص على أنه: "استعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام للنظام، ويتمثل في وضع أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو الجماعة الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما قصد تمكينها من أداء المهمة المستندة إليها". وعليه، بمقتضى قرار التخصيص يضع شخص عام (الدول، الولاية، البلدية) مالا ينتمي إلى أملاك الدولة الخاصة تحت تصرف شخص عام أو مصلحة عامة من أجل خدمة الصالح العام. فيكون للهيئة أو المصلحة المخصص لها قطعة الأرض أو البناية من تقديم طلب رخصة البناء متعلقة بموضوع الترخيص شرط إرفاق الطلب بنسخة من العقد الإداري الذي ينص على خصيص قطعة الأرض أو البناية.

سادسا: صاحب الامتياز: منحت المادة 51 من القانون رقم 02/97⁶ المتضمن قانون المالية لسنة 1998 المعدلة للمادة 117 من المرسوم التشريعي رقم 18/93⁷ لصاحب الامتياز على الأراضي التابعة للملكية الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، أو المعترف بمنفعتها العمومية الحق في طلب رخصة البناء.

- 1- خير الدين مشرنن، المرجع السابق، ص.34-35.
- 2- تنص المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 يحدّد كليات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، على مايلي: "ينبغي أن يتقدّم بطلب رخصة البناء والتوقيع عليه من المالك أو موكله أو المستأجر له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية. يجب ان يقدم صاحب الطلب لدعم طلبه، الوثائق التالية:
 - إما نسخة من عقد الملكية أو نسخة من شهادة الحياة على النحو المنصوص عليه في القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 المذكور أعلاه،
 - أو توكيلا طبقا لأحكام الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 والمذكور أعلاه،
 - أو نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص الأرض أو البناية.
- 3- القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18/11/1990، متضمن التوجيه العقاري، ج.ر، ع.36، المؤرخة في 22/08/1990.
- 4- نورة منصور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2010، ص.42.
- 5- القانون 30/90، المؤرخ في 01/12/1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر، ع.52، المؤرخة في 0/12/1990.
- 6- نصت المادة 51 من القانون رقم 02/97 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 على مايلي: "يمكن التنازل أو المنح بامتياز الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بالمزاد العلني، وذلك لهيئات عمومية أو المعترف بمنفعتها العمومية أو إلى الجمعيات التي لا تنتم بالطابع السياسي ومؤسسات عمومية ذات الطابع الإقتصادي وأشخاص طبيعيين أو اعتباريين خاضعين للقانون الخاص. وبصفة استثنائية يمكن التنازل أو المنح بامتياز الأراضي المذكورة أعلاه بالتراضي لفائدة الاستثمارات المستفيدة من المزايا المحددة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.

يعطي المنح بامتياز المذكور في الفقرتين السابقتين للمستفيد منه الحق في تسليم رخصة البناء طبقا للتشريع الساري المفعول..."
7- المرسوم التشريعي رقم 18/93، المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج.ر، ع.88، المؤرخة في 1993.

سابعاً: متولي الوقف: يمكن لمتولي الوقف طلب رخصة البناء طبقاً للأحكام التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 81/91¹ المتعلق ببناء المسجد وتنظيمه وتسييره وتحديد وظيفته، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 338/91 والمرسوم التنفيذي رقم 437/92 حيث نصت المادة 07 منه على مايلي: " يخضع بناء المساجد لمايلي:

- إلزامية الحصول على رخصة البناء من المصالح المختصة، بعد دراسة مستوفية للشروط، إلزامية تحري القبلة، المراقبة التقنية للإنجاز، إلزامية المحافظة على الطابع المعماري الإسلامي الأصل، التقيد بدفتر الشروط الذي تسلّمه الجهة الولائية المكلفة بالشؤون الدينية.²

يمكن القول في الأخير، بأنّ لجميع الأشخاص السابق ذكرهم الصفة القانونية التي تؤهلهم للتقدم بالطلب والسعي لدى السلطة الإدارية لاستصدار رخصة البناء كحق من الحقوق المرتبطة بحق الملكية العقارية والحقوق العينية الأخرى الواردة على العقار، ومن ثمّ يمكن الاستنتاج والقول أنّ إثبات حق الملكية ليس شرطاً مانعاً للتقدم بطلب الحصول على رخصة البناء، بل هو شرط من بين الشروط الأخرى مادام طالب رخصة البناء في وضعية قانونية صحيحة وله السيطرة القانونية على العقار محل طلب الترخيص بالبناء ممّا يمنحه الصفة في طلبه³. تحدّد صفة طالب رخصة البناء من وقت تقديم الطلب لا من وقت تاريخ اتّخاذ القرار المتعلّق بطلب رخصة البناء.⁴

وفي حال ما إذا ثبت أنّ الشّخص الحاصل على رخصة البناء لا يملك الأرض فإنّه يجب سحب الرخصة دون التقيد بميعاد معيّن، مع بقاء صاحب الحق في اللجوء للجهة القضائية المختصة والالتماس منها ما يؤكّد به حقّه في شأن ملكية الأرض.⁵

الفرع الثاني: مضمون طلب رخصة البناء ومكوناته.

بالإضافة إلى الوثائق التي نصّت عليها المادة 42⁶ من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، نصّت المادة 43 من ذات المرسوم على مجموعة من الوثائق والمستندات لا بد أن يتضمّنهما طلب صاحب الصفة. وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف ذكره، نجد أنّ ملف طلب رخصة البناء يتضمّن الوثائق التالية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 81/91، المؤرخ في 1991/03/23، المتعلّق ببناء المسجد ونظيمه وتسييره وتحديد وظيفته، ج.ر، ع.16، المؤرخة في 1991/04/10، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 338/91، المؤرخ في 1991/09/28، ج.ر، ع.45، المؤرخة في 1991/10/02، وبالمرسوم التنفيذي رقم 437/92، المؤرخ في 1922/11/30، ج.ر، ع.85، المؤرخة في 1992/12/02.
- 2- محمد الأمين كمال، محاضرات في مقياس قانون التهيئة والتعمير، أقيمت على طلبة السنة أولى ماستر، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2016-2017، ص.37.
- 3- محمد الأمين كمال، محاضرات في مقياس قانون التهيئة والتعمير، المرجع نفسه، ص. 37-38.
- 4- مصلح الصرايرة، النظام القانوني لرخص البناء (دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني)، مجلة الحقوق، جامعة مؤتة، الكويت، ع.04، 2001، ص.306.
- 5- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.57.
- 6- تنص المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها أنّه "يجب أن يقدم صاحب الطلب لدعم طلبه:
 - إما نسخة من عقد الملكية أو نسخة من شهادة الحياة،
 - أو توكيل حسب أحكام الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 62 سبتمبر 1975 المذكور أعلاه،
 - أو نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص قطعة الأرض أو البناءة."
 - أو نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو موكله شخصاً معنوياً."

أولاً: الملف الإداري

وحدّدت هذه الوثائق بموجب المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف ذكره، وضمن ثلاثة ملفات ترفق بطلب رخصة البناء، وهي كمايلي:

I. ملف الوثائق الإدارية: ويتضمن مايلي:

- مراجع رخصة التجزئة بالنسبة للبناءات المبرمجة على قطعة أرضية تقع ضمن تجزئة مخصصة للسكنات أو لغرض آخر،

- قرار السلطة المختصة المتضمن الترخيص بإنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة،

- شهادة قابلة للاستغلال مسلمة وفقا للأحكام المذكورة أعلاه، بالنسبة للبناءات الواقعة ضمن أرض مجزئة برخصة التجزئة. يمكن في هذه الحالة أن يوضّح صاحب الطلب أنّ إنجاز الأشغال يخص بناية أو عدة بنايات في حصة أو عدة حصص.

II. ملف وثائق الهندسة المعمارية: وتحتوي على مايلي:

1. مخطّط الموقع على سلّم مناسب يسمح بتحديد موقع المشروع،

2. مخطّط الكتلة على سلم 200/1 بالنسبة للقطع الارضية التي مساحتها نقل أو تساوي 500 م² أو على سلم 500/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها نقل أو تساوي 5000 م² وتتعدّى 500 م²، وعلى سلّم 1000/1 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تتجاوز 5000 م²، ويحتوي هذا المخطّط على البيانات التالية:

- حدود قطعة الأرض ومساحتها وتوجهها ورسم الأسيجة عند الاقتضاء،

- نوع طوابق البناءات المجاورة أو ارتفاعها أو عددها،

- منحنيات المستوى أو مساحة التسطّيح و المقاطع التخطيطية للقطعة الأرضية،

- ارتفاع البناءات الموجودة والمبرمجة على القطعة الأرضية أو عدد طوابقها وتخصيص المساحات المبنية أو غير المبنية،

- المساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية على الأرض.

- بيان شبكات التهيئة الموصولة بالقطعة الأرضية مع مواصفاتها التقنية الرئيسية، وكذا نقاط وصل ورسم شبكة الطرق والقنوات المبرمجة على المساحة الأرضية.

3. التصاميم المختلفة المعدة على السلم 50/1 بالنسبة للبناءات التي نقل مساحة مشتملاتها عن 300 م²، وعلى سلّم

100/1 بالنسبة للبناءات التي تتراوح مساحة مشتملاتها بين 300 م² و 600 م²، وعلى سلّم 200/1 بالنسبة لباقي البناءات:

للتوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية والمحلات التقنية، وكذا واجهات الأسيجة والمقاطع الترشيدية والصور ثلاثية الأبعاد التي تسمح بتحديد موقع المشروع في محيطه القريب، عند الاقتضاء.

وهنا ينبغي أن يوضح تخصيص المحلات على هذه التصاميم، والأجزاء القديمة التي تم الاحتفاظ بها أو الأجزاء التي تم هدمها والأجزاء المبرمجة بالنسبة لمشاريع تحويل الواجهات أو الأشغال الكبرى.

4. مذكرة تتضمن الكشف الوصفي والتقديري للأشغال وأجال إنجاز ذلك،

5. الوثائق المكتوبة والبيانية التي تدل على البناء بحصص، عند الاقتضاء.

III. الملف التقني، ويحتوي في صلبه مايلي :

1. مذكرة ترفق بالرسوم البيانية الضرورية، باستثناء البيانات الخاصة بالسكنات الفردية، وتتضمن البيانات التالية:

- عدد العمال وطاقة استقبال كل محل،
- طريقة بناء الأسقف ونوع المواد المستعملة،
- وصف مختصر لأجهزة التموين بالكهرباء والغاز والتدفئة والتوصيل بالمياه الصالحة للشرب والتطهير والتهوية،
- تصاميم شبكات صرف المياه المستعملة،
- وصف مختصر لهيئات إنتاج المواد الأولية والمنتجات المصنّعة وتحويلها وتخزينها بالنسبة للبيانات الصناعية،
- الوسائل الخاصة بالدفاع والنجدة من الحرائق،
- نوع المواد السائلة والصلبة والغازية وكمياتها المضرّة بالصحة العمومية وبالزراعة والمحيط، الموجودة في المياه المستعملة المصروفة وانبعثت الغازا وأجهزة المعالجة والتخزين والتصفية،
- مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبيانات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري، والمؤسسات المخصصة لاستقبال الجمهور.

2. تتضمن دراسة الهندسة المدنية

- تقريرا يحدّه ويوقعه مهندس معتمد في الهندسة المدنية، يوضح:

❖ تحديد ووصف الهيكل الحامل للبناية،

❖ توضيح أبعاد المنشآت والعناصر التي تكوّن الهيكل،

-تصاميم الهياكل على نفس سلّم تصاميم ملف الهندسة المعمارية.

وتضيف المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر على أن تعدّ الوثائق المتعلقة بالتصميم المعماري ودراسات الهندسة المدنية المرفقة بطلب رخصة البناء، بالاشتراك بين مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية وتؤشر من طرفهما، ذلك بغرض تشديد الرقابة. كما يمكن أن يطلب من مصالح التعمير المختصة إقليميا دراسة ملف الهندسة المعمارية لمشاريع البناء قصد الحصول على رأي مسبق قبل إعداد الدراسات التقنية المتعلقة بالهندسة المدنية وأجزاء البناء الثانوية.

يتبين مما احتوته الملفات المذكورة تأكيد المشرع للرقابة القبلية لعملية البناء بالنظر لكثرة وتعقيد الوثائق المطلوبة بدلا من

تبسيطها، والملاحظ هنا أنّ المشرع أظهر بعض الصرامة في منح هذه الرخص¹.

1- صافية إقولي أولد رايح، المرجع السابق، ص.155.

المطلب الثاني: دراسة طلب رخصة البناء.

بعد إيداع ملف طلب رخصة البناء لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي¹ الذي يقع العقار في دائرة اختصاصه، يقوم بإرساله إلى الجهة المختصة في التحقيق (الفرع الأول) التي تقوم بدورها بإرسال الطلب إلى الهيئات المحددة في القانون لاستشارتها حول طلب رخصة البناء (الفرع الثاني) وهو ما سنبيّنه فيما يلي:

الفرع الأول: التحقيق في طلب رخصة البناء.

يعدّ التحقيق في طلب رخصة البناء إجراء جوهريا يهدف إلى التأكد من مدى مطابقة انسجام المشروع موضوع طلب رخصة البناء مع المخططات العمرانية².

تجدر الإشارة إلى، أنّ الجهة المختصة بالتحقيق في طلب رخصة البناء ليست هي الجهة صاحبة الاختصاص بإصدار القرار المتعلق برخصة البناء، ومن أجل فعالية أكبر أسند المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه هذه المهمة لجهازين مستحدثين على مستوى كل من البلدية والولاية، ودورهما التحضير والتّحقيق والفصل في طلب رخص البناء، "الشباك الوحيد للبلدية"³ و"الشباك الوحيد للولاية"⁴، ولهذا الغرض يُرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخ من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة المذكورة في المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه وأيضا يرسل ملف الطلب مرفقا برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في سبع (07) نسخ إلى المصلحة المكلفة بالمران على مستوى الولاية قصد إبداء رأيها المطابق، وهذا كلّ في أجل ثمانية (08) أيام الموالية لإيداعه⁵.

أولا: المصالح المستشارة أثناء التحقيق.

حتى تتمكّن الجهة المختصة - الشباك الوحيد - من رصد المعلومات الكافية لما اشتمل عليه التّحقيق، ينبغي أن تستشير الشّخصيات العمومية أو المصالح أو الجمعيات المعنية بالمشروع تطبيقا للأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها. وعلى هذه الشخصيات العمومية أو المصالح أو الجمعيات أن تبدي رأيها خلال ثمان (08) أيام ابتداء من تاريخ استلام طلب الرأي، وفي حال سكوتها بعد فوات ميعاد الأجل يفسّر رأيها على أنّه موافقة بعد تذكير مدته ثمان وأربعين (48) ساعة بالنسبة للمشاريع الصناعية المستقبلية للجمهور والمشاريع التي تراعى فيها ضوابط الأمن في الدرجة الأولى فيما يخص معالجة الملفات. الأشخاص العموميون الذين يتشاورون بصفة خاصة هم:

1- جاء في نص المادة 45 من المرسوم رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها مايلي: "يرسل طلب رخصة البناء والملفات المرفقة به في ثلاث (03) نسخ بالنسبة لمشاريع البناء الخاصة بالسكنات الفردية، وفي ثمانية (08) نسخ بالنسبة لبقية المشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية، إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الأرض.

يسجل تاريخ إيداع الطلب بوصول يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم، بعد التّحقق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملفات على النحو المنصوص عليه."

2- تنص المادة 52 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها مايلي: " لا يمكن أن يرخّص البناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطّط شغل الأراضي المصادق عليه أو مخطّط شغل الأراضي في طور المصادقة عليه والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو مطابقا لوثيقة تحلّ محلّ ذلك ."

3- جاء في نص المادة 58 الفقرة 8 منها من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها أنّه: "يتم إنشاء الشباك الوحيد للبلدية بموجب قرار ممضى من طرف رئيس الدائرة المختص إقليميا، كما يمكن إنشاء شبك وحيد يضم عدة بلديات، وبالأخص النائبة منها، أين يكون مقرّه بالدائرة، وهذا في حالة ما إذا كانت هذه البلديات تنتمي إلى نفس هذه الدائرة، غير أنّ قرار الإنشاء يعود إلى الوالي - بالطبع - إذا كانت البلديات لا تنتمي إلى نفس إقليم الدائرة."

4- يتم إنشاء الشباك الوحيد للولاية بموجب قرار يتمّ توقيعه من قبل الوالي المختص إقليميا، وتعدّ مديرية التعمير والبناء مقرّا له.

5- خير الدين مشرنين، المرجع السابق، ص.74-75.

- مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية،
- مصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات استعمال صناعي أو تجاري، وبصفة عامة كل بنايات تستعمل لاستقبال الجمهور، وكذا بالنسبة لتشييد بنايات سكنية هامة من شأنها أن تطرح تبعات خاصة لاسيما فيما يتعلق بمحاربة الحرائق.
- المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحية، عندما تكون مشاريع البنايات موجودة في مناطق أو مواقع مصنفة في إطار التشريع الجاري لعمل به.
- مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية في إطار أحكام المادة 49 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.
- مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية.

ثانيا: مدة التحقيق.

مدة التحقيق هي خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب، وهي المدة المحددة لكي يفصل خلالها الشباكان الوحيدان على مستوى كل من البلدية والولاية طبقا للمادة 48 الفقرة 3 والمادة 49 الفقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. غير أنّ هذان الشباكان مقيّدان بميعاد البت النهائي في طلب رخصة البناء، وهو عشرون (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب التي يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي خلالها تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية¹، ماعدا حالة كون ملف الطلب موضوع استكمال بالوثائق أو المعلومات الناقصة التي يجب على صاحب الطلب تقديمها، فيتوقف الأجل المحدد بعشرين (20) يوما ابتداء من تاريخ تسليم هذه الوثائق أو المعلومات².

الفرع الثاني: السلطة المختصة بمنح رخصة البناء.

تولى قانون العمران تحديد الجهة الإدارية المختصة بإصدار قرار رخصة البناء، بحيث خول الاختصاص في منحها إلى جهات وسلطات إدارية مركزية ولا مركزية بناء على طبيعة الأشغال المزمع القيام بها ومدى أهميتها من الناحية المحلية والجهوية والوطنية³.

أولا: اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء.

بالرجوع للقانون رقم 10/11 والمتضمن قانون البلدية⁴ يتبين أنه قد منح رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة منح الرخص المتعلقة بالتعمير، حيث نصت المادة 95 منه على أنه: "يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التنظيم المعمول بهما".

وبمقتضى القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة التعمير، يفصل رئيس المجلس الشعبي البلدي في طلبات رخصة البناء تارة بصفته ممثلا للبلدية وتارة بصفته ممثلا للدولة⁵.

1- المادة 51 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

2- المادة 51 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

3- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.90.

4- القانون رقم 10/11، المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، ج.ر، ع. 37، المؤرخة في 2011/08/03.

5- وداد عطوي، المرجع السابق، ص. 91.

I. رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية.

يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية القرارات الإدارية المتعلقة برخصة البناء، إذا كان مشروع البناء أو التعمير واقعا في مساحة أرضية يغطيها مخطط شغل الأراضي (P.O.S). وفي هذه الحالة يوافق رئيس المجلس الشعبي البلدي بنسخة من رخصة البناء طبقا للفقرة 2 من نص المادة 65 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير¹.

II. رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته للدولة.

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة بمنح رخصة البناء حتى وإن لم يكن الاقتطاع أو البناء واقع ضمن قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي، وعندها يصدر القرار المتعلق برخصة البناء ولكن ليس بصفته ممثلاً للبلدية بل بصفته ممثلاً عن الدولة. ولا يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي قراره إلا بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي، لأنه بهذه الصفة يكون خاضعا للسلطة السلمية المتمثلة في الوالي².

وبالرجوع الى المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، نجد أنه قد تم فتح مجال اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسليم رخص البناء وذلك في ماعدا الاختصاصات المحددة على سبيل الحصر لكل من الوالي والوزير المكلف بالعمران والواردة في الفقرتين 5 و6 من المادة 49 من نفس التنظيم، وذلك بأن نصت في الفقرة الأخيرة من نفس المادة على أنه: "يكون تسليم باقي الرخص من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي".

ثانيا: اختصاص الوالي بمنح رخصة البناء.

المبدأ أن تسليم رخصة البناء يكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، واستثناء من هذا المبدأ فإنه يمكن أن يختص الوالي في منح رخصة البناء وذلك طبقا لنص المادة 66 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وذلك في بعض المشاريع والبنائيات ذات الأهمية البالغة التي لا يمكن أن يختص بها رئيس المجلس الشعبي البلدي حتى وإن كان ممثلاً للدولة وتتمثل هذه الحالات في:

- البنائيات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.
 - منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الاستراتيجية.
 - اقتطاعات الأرض والبنائيات الواقعة في الساحل وفي الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة، وفي الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي³.
- وبالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، نجده قد أكد في نص المادة 49 منه على مايلي: "يكون من اختصاص الوالي تسليم رخص البناء المتعلقة بالمشاريع التالية:
- التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة محلية،
 - مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكانها (200) وحدة سكنية ويقبل عن (600) وحدة سكنية".

1- خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص.79.

2- مريم عزيزي، النظام القانوني في مجال البناء، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2015-2016، ص.83.

3- عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ع.03، 2006، ص.16.

ثالثا: اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخصة البناء.

نصت المادة 67 من القانون رقم 29/90 المذكور أعلاه على مايلي: " تسلّم رخصة التجزئة أو البناء من قبل الوزير المكلف بالتعمير بعد الاطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية".
أمّا عن المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه، فجعل اختصاص الوزير المكلف بالعمران بتسليم رخص البناء يكون في المشاريع التالية:

- التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة الوطنية،
- مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية،
- أشغال البنايات والمنشآت لحساب الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية وأصحاب الامتياز،
- المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة.

ومن خلال هذا يتّضح أنّ المشرع الجزائري يوزّع الاختصاص في منح رخص البناء بين كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، والوزير المكلف بالتعمير، وهو تقسيم يراعي كثافة الأنشطة العمرانية (أعمال البناء) حيث تزداد في الحدود الجغرافية للبلديات، وخاصة مشاريع البناء الخاصة فمن منطق تقريب الإدارة من المواطن (مبادئ اللامركزية الإدارية) أن يمنح الاختصاص الواسع في منح رخص البناء لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتدرج الاختصاص بعد ذلك للوالي والوزير المكلف بالتعمير، ولعلّ هذا ينعكس على مستوى منازعات مشروعية القرارات المتعلقة برخصة البناء في احترام طرق وكيفيات الطعن في هذه القرارات¹.

المطلب الثالث: إصدار قرار رخصة البناء.

بعد الانتهاء من دراسة الطلب والتّحقيق فيه من الجهات المختصة بالتّحقيق، يتعيّن على الإدارة أن تصدر قرارها بشأن الطلب، فقد يكون بالموافقة على الطلب إذا توافرت الشروط المطلوبة (الفرع الأول) وقد يكون بالرفض لم تتوافر الشروط القانونية أو حالة عدم توافق الطلب لمخطط شغل الأراضي أو الأحكام العامة للتهيئة والتعمير (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قرار الموافقة بمنح رخصة البناء.

إذا ما جاء طلب رخصة البناء مستوفيا للمستندات والبيانات ومطابقة مشروع البناء للقواعد العامة المعمول بها في مجال البناء والتعمير، أصبحت الإدارة ملزمة بإصدار قرارها بالموافقة على منح رخصة البناء، وتبليغه خلال عشرين (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب إلى صاحب الطلب عن طريق رسالة موصى عليها مع وصل استلام².
ويرفق القرار المتضمن رخصة البناء والمبلغ إلى صاحب الطلب بنسخة من الملف المتضمن التأشير على التصاميم المعمارية³.

كما ألزمت المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها السلطة المختصة وضع نسخة من ملف منح رخصة البناء تحت تصرّف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي عن طريق النّشر

1- عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.22.

2- المادة 51 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

3- يتمّ التأشير على الملف من قبل الهيئات التالية بحسب الحالة:

- مصالح التعمير التابعة للبلدية في حالة تسليم الرخصة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- المصالح المكلفة بالتعمير على مستوى البلدية في حالة تسليم الرخصة من قبل الوالي،
- المديرية العامة للتعمير والهندسة المعمارية على مستوى الوزارة المكلفة بالعمران في حالة تسليم الرخصة من قبل الوزير المكلف بالعمران.

والإشهار، ويمكن لكل شخص معني الاطلاع على محتوى الوثائق البيانية لملف طلب رخصة البناء طيلة سنة واحدة وشهر من صدور القرار¹. وتطرح بشأن هذه المادة عدة تساؤلات:

-ما الفائدة المرجوة من نشر قرار رخصة البناء طالما ليس للمتضرر حق الطعن في القرار؟

-من جانب آخر لو سلمنا بوجود مغزى من إطلاع الجمهور على قرار رخصة البناء، فهل يعقل أن تظل مصلحة طالب رخصة البناء معلقة طيلة سنة واحدة وشهر أي ثلاثة عشر (13) شهرا²؟

وتجدر الإشارة، أنه يمكن أن يُعلق أجل البتّ في طلب منح رخص البناء في حال كان ملف الطلب ناقصا، عندئذ يتوجب إستكمال الوثائق أو المعلومات الناقصة التي ينبغي على صاحب الطلب أن يقدمها، ويتوقف الأجل المحدد قانونا ابتداء من تاريخ التبليغ عن هذا النقص، ويسري مفعوله ابتداء من تاريخ استلام هذه الوثائق³. ذلك أنّ رخصة البناء تعتبر حقاً فمن الطبيعي إذن قبول الإدارة للطلب عن طريق إصدار قرار بمنح الرخصة⁴ البناء، ويمكن للإدارة في بعض الحالات أن تفرض شروطا على طالب رخصة البناء فتصدر قرار منح الرخصة ولكن مصحوبا بتحفظ (أولا) أو الإلزام (ثانيا).

أولا: قرار منح رخصة البناء بتحفظ.

إنّ منح رخصة البناء مع التحفظ هو في واقع الأمر قبول مبدئي لإنجاز مشروع البناء مع تعديل جزئي له، من أجل جعله متناسقا مع التنظيم العمراني للبلدية، وهو ما تطرقت إليه المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، كالبيانات المزمع إنشائها والتي تمس بأهمية المناظر الطبيعية والمعالم الأثرية ففي هذه الحالة على الإدارة ذكر أوجه التحفظ والتقييد بها⁵.

ثانيا: قرار منح رخصة البناء بإلزام.

إنّ منح رخصة البناء مع الإلزام يكون في حالة كون مشروع البناء بطبيعته أو موقعه يحتاج إلى تهيئة خاصة، هنا يمكن للإدارة أن تمنح رخصة البناء مع إلزام صاحبها بالقيام بأعمال التهيئة المطلوبة، حيث تنص المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على مايلي: "يجب أن تشمل رخصة البناء على الالتزامات والاتفاقات التي ينبغي على الباني أن يحترمها، عندما تقتضي البيانات تهيئة وخدمات خاصة بالموقع العمومي أو ارتفاقات خاصة"⁶.

1- تنص المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على مايلي: "ترخص النسخة من القرار المتضمن رخصة البناء المصقفة بمقر المجلس الشعبي البلدي لكل شخص معني بالاطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب وذلك إلى غاية انقضاء اجل سنة (1) وشهر(1)".

2- مريم عزيزي، المرجع السابق، ص.94-95.

3- كانت المدة القانونية المسطرة لاتخاذ قرار رخصة البناء في المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28/05/1991 المتعلق برخصة البناء والملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، هي ثلاثة أشهر في حالة صدور القرار عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية وأربعة أشهر في الحالات الأخرى (أي حالات صدور قرار رخصة البناء عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة، وعن الوالي، وعن الوزير المكلف بالتعمير)، والغرض من ذلك هو تجنب التماطل الإداري والبيروقراطي الذي عان منه المواطن الجزائري وكان يؤدي به إلى خرق النصوص العمرانية واللجوء إلى البناء الفوضوي وغير القانوني. للمزيد من التفصيل حول الموضوع، أنظر : صافية إقولي أولاد رايح، المرجع السابق، ص.160.

4- وداد عطوي، المرجع السابق، ص.95.

5- مريم عزيزي، المرجع السابق، ص.96.

6- عبد الله لعويجي، المرجع السابق، ص.290.

الفرع الثاني: قرار رفض منح رخصة البناء.

يمكن للسلطة الإدارية المختصة إصدار قرارها برفض منح رخصة البناء، وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف ذكره في المادة 52 منه الحالات التي تصدر الإدارة قرار الرفض بمنح رخصة البناء وهي كمايلي:

- إذا اكتشفت الإدارة المختصة ما يؤكد عدم مطابقة البناء واقعا في بلدية ليس بها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو مخطط شغل الأراضي في طور المصادقة عليه والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو وثيقة تحلّ محلّه.
- إذا اكتشفت الإدارة المختصة أنّ مشروع البناء غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير أو للتوجيهات المنصوص عليها طبقا للأحكام المحددة في قواعد العامة للتهيئة والتعمير.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرع ألزم الجهة الإدارية المختصة بمنح رخصة البناء أن تسبّب قرار الرفض. وضمانة التسيب تخدم كلّ من الأطراف سواء المعني بالأمر أو الجهة الإدارية المصدرة للرخصة أو القضاء في حال نشوء منازعة إدارية.¹

الفرع الثالث: قرار تأجيل البتّ في طلب رخصة البناء.

قد يكون موقف الإدارة المختصة بمنح رخصة البناء ليس بالموافقة ولا بالرفض وإنما ترى تأجيل اتخاذ القرار المناسب للطلب المقدم أمامها، فلإدارة الحقّ في تأجيل البتّ في طلب رخصة البناء لمدة لا تزيد عن سنة واحدة، وهذا ما نصّت عليه المادة 64 من القانون 29/90 المتعلّق بالتهيئة والتعمير بقولها: " يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة أو رخصة البناء محلّ تأجيل يفصل فيه خلال سنة على الأكثر من قبل السلطة المكلفة بتسليم رخصة التجزئة أو رخصة البناء عندما تكون أداة التهيئة والتعمير في الإعداد."

أما عن المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها فنجده هو الآخر قد نصّ في المادة 53 منه على حالة تأجيل البتّ في طلب رخصة البناء بقولها: " يمكن أن يكون طلب رخصة البناء محلّ تأجيل يتمّ الفصل فيه... يصدر قرار تأجيل الفصل خلال الأجل المحدّد للتحضير، ولا يمكن أن يتجاوز ذلك سنة واحدة."

إلا أنّه في الواقع العملي نجد أنّ التّأجيل يمتدّ لأكثر من المدة المحددة قانونا، تعسفا من الجهة المصدرة للقرار ممّا يشكّل ضررا للمعني بالرخصة ويمنحه الحقّ في اللجوء للقاء طلبا للتعويض².

وأحيانا أخرى تتخذ الإدارة المختصة بمنح رخصة البناء من السكوت موقفا لها موقف السكوت، وعليه فالسؤال الذي يطرح في هذه الحالة كيف يُفسّر سكوت الإدارة وعدم الردّ في الآجال القانونية؟

نجيب عن هذا التساؤل، بأنّه قد كان المشرّع في ظل القانون رقم 02/82 المتعلّق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض للبناء يُفسّر السكوت على أنّه موافقة ضمنية، بناء على قاعدة السكوت يعني الموافقة « silence vaut accord »، إلا أنّه بعد الإصلاحات التشريعية التي عرفتها المنظمة التشريعية للتعمير وإصدار القانون رقم 29/90 المتعلّق بالتهيئة والتعمير أصبح يُفسّر عدم ردّ الإدارة خلال الآجال القانونية على أنّ رفض ضمني³، وهو ما أكدته نص المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف ذكره بقولها: " يمكن صاحب الطلب الذي لم يقتنع بالردّ الذي تمّ تبليغه به، أو في حالة عدم الردّ من طرف السلطة

1- تنص الفقرة 01 من الماد 50 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أنّه: " في حالة الرفض المسبب، يُبلّغ القرار مرفقا بنسخ من ملف الطلب إلى صاحب الطلب. ". وتنص الفقرة الأخيرة من المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدّد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أنّه: " عندما تُمنع الرخصة أو تشمل على تحفظات، فإنّ القرار الذي تتّخذه السلطة المختصة يجب أن يكون مبررا. " للمزيد من التفصيل حول الموضوع، أنظر: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.413.

2- عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، ط.01، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص.129.

3- كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2017.

المختصة في الآجال المطلوبة، أن يودع طعنا مقابل وصل إيداع لدى الولاية. وفي هذه الحالة تكون مدة أجل تسليم الرخصة أو الرفض المبرر خمسة عشر (15) يوما.

خاتمة:

لقد اتضح لنا من دراسة النظام القانوني لرخصة البناء في ضوء المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، بأن رخصة البناء هي إلزامية لكل شخص يريد البناء، سواء كان طبيعي أو معنوي، وسواء كان من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص.

كما أن منح رخصة البناء يعدّ حقاً لطالباها كقاعدة عامة، وذلك بعد توافر شروط منحها، ورفض الإدارة منحها في حالة عدم توافر الشروط القانونية هو الاستثناء.

وعليه، فرخصة البناء لا تلغي حقّ البناء بل تقيده لضمان احترام قواعد البناء وعدم الإضرار بحقّ الغير¹، وهو ما حاول المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المذكور أعلاه تأكيده من خلال المواد التي جاء بها. ولعلّ أهمّ المستجدات التي جاء بها هذا التنظيم مايلي:

- تشكيل الشباك الوحيد على مستوى البلديات والولايات.
- يتمّ تبليغ رخصة البناء إلى صاحب الطلب من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي مهما كانت السلطة المصدرة لقرار رخصة البناء (الوالي أو الوزير المكلف بالعمران) وفي هذا تقريب الإدارة من المواطن.
- تقليص مدة تبليغ قرار رخصة البناء إلى عشرين (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب بعدما كانت ثلاثة (03) أشهر بالنسبة لقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو أربعة (04) أشهر بالنسبة لباقي الحالات ابتداء من تاريخ إيداع طلب الرخصة.
- إستدرك المشرع من خلال هذا التنظيم مشكلة تفسير سكوت الإدارة بعد فوات الآجال القانونية، إذا أصبح سكوت الإدارة بعد انقضاء الميعاد القانوني يعدّ رفضاً.
- إلاّ أنه، بالرغم من المستجدات التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، إلاّ أنّ هذا المرسوم لا زال يعتريه بعض النقائص لعلّ أهمّها:
- لم يحاول المشرع معالجة مشكلة طول مدة نشر قرار منح رخصة البناء المقدّرة بسنة وشهر، فهل يعقل أن تظل مصلحة المستفيد من الرخصة مهذّبة طيلة مدة سنة وشهر، وعليه لا بد من مراجعة المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 وإعادة النظر فيها وفي الغرض من نشر قرار منح رخصة البناء وميعاد نشره في مقر المجلس، بتقليص هذا الميعاد إلى أجل شهرين (02) من تاريخ اتّخاذ القرار.

1- خير الدين مشرن، المرجع السابق، ص.101.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب:

1. خير الدين مشرنن، رخصة البناء الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تميم وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، ط.02، دار الهدى، الجزائر، 2017.
2. صافية إقولي أولد رايح، قانون العمران الجزائري (أهداف حضرية ووسائل قانونية)، ط.02، دار هومة، الجزائر، 2015.
3. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ج.01 (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، ط.01، دار جسر للنشر والتوزيع، 2013.
4. عمر حمدي باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، ط.08، دار هومة، الجزائر، 2012.
5. عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، ط.01، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
6. ليلي زروقي- عمر حمدي باشا، المنازعات العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام لسنة 2016، دار هومة، الجزائر، 2016.
7. نورة منصوري، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2010.
8. وداد عطوي، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط.01، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.

ثانياً: المقالات

1. عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة ع.08، 2005.
2. عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ع.03، 2006.
3. عفاف حبة، دور رخصة البناء في حماية البيئة والعمران، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ع.06، 2010.
4. فلة مزود، رخصة البناء آلية لحماية النظام العام العمراني، مجلة جيل الأبحاث القانونية، مركز جيل البحث العلمي، طرابلس، لبنان ع.06، سبتمبر 2016.
5. مصلح الصرايرة، النظام القانوني لرخص البناء (دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني)، مجلة الحقوق، جامعة مؤتة، الكويت، ع.04، 2001.

ثالثاً: الأطروحات والرسائل

I. الأطروحات

1. عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007.
2. عبد الله لعويجي، التعمير غير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2017.
3. كمال تكواشت، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، جامعة باتنة، 2017.

4. منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، 2008.

II. الرسائل الجامعية

1. محمد الأمين كمال، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير (رخصة البناء نموذجاً)، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
2. مريم عزيزي، النظام القانوني في مجال البناء، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016.

ثالثاً: المحاضرات المنشورة

1. محمد الأمين كمال، محاضرات في مقياس قانون التهيئة والتعمير، أقيمت على طلبة السنة أولى ماستر، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2016-2017.

رابعاً: القوانين والمراسيم

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، ج.ر.ج.ج، ع.09، المؤرخة في 01 مارس 1989.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، ج.ر.ج.ج، ع.76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
3. الأمر رقم 67/75، المؤرخ في 1975/09/20، يتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة لأجل البناء لأجل البناء، ج.ر.ع.83، المؤرخة في 1975/10/17 (ملغى).
4. القانون رقم 02/82، المؤرخ في 1982/02/06، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج.ر.ع.06، المؤرخة في 1982/02/09 (ملغى).
5. القانون رقم 25/90، المؤرخ في 1990/11/18، متضمن التوجيه العقاري، ج.ر.ع.36، المؤرخة في 1990/08/22.
6. القانون رقم 29/90، المؤرخ في 1990/12/01، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ع.52، المؤرخة في 1990/12/02.
7. القانون 30/90، المؤرخ في 1990/12/01، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ع.52، المؤرخة في 1990/12/02.
8. القانون رقم 10/11، المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ع.37، المؤرخة في 2011/08/03.
9. المرسوم التشريعي رقم 18/93، المؤرخ في 1993/12/29، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج.ر.ع.88، المؤرخة في 1993.
10. المرسوم التنفيذي رقم 81/91، المؤرخ في 1991/03/23، المتعلق ببناء المسجد ونظيمه وتسييره وتحديد وظيفته، ج.ر.ع.16، المؤرخة في 1991/04/10، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 338/91، المؤرخ في 1991/09/28، ج.ر.ع.45، المؤرخة في 1991/10/02، وبالمرسوم التنفيذي رقم 437/92، المؤرخ في 1922/11/30، ج.ر.ع.85، المؤرخة في 1992/12/02.
11. المرسوم التنفيذي رقم 176/91، المؤرخ في 1991/05/28، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر.ع.26، المؤرخة في 1991/06/01.
12. المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المؤرخ في 2015/01/25، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر.ع.07، المؤرخة في 2015/02/12.