

التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية للدولة

الدكتورة أمال يعيش تمام
أستاذة محاضرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة بسكرة (الجزائر)



التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية للدولة ———

مقدمة:

تعد طريقة البناء أو نمط العمران على اختلاف أغراضه سواء كان لأغراض سكنية أو صناعية أو إدارية المرآة العاكسة لثقفي وتطور المجتمعات، وذلك بالنظر إلى الطابع الجمالي الذي يضيفه على المدينة، والذي يتطلب وجود قواعد تهيئة عمرانية دقيقة ومتقنة.

الأمر الذي كان محل اهتمام الحضارات على اختلافها: الفرعونية، والرومانية، والإسلامية خاصة؛ أين أبدع العرب القدامى في فن المعمار وهندسة المباني والقصور، وما زال موضوع البناء والمعمار ليوثنا هذا يحظى باهتمام بالغ على الصعيدين التنظيمي والفقهي، خاصة مع تزايد عدد السكان وتفاقم أزمة السكن، وتراجع نسبة الاستثمار.

أين أصبح البحث عن الكم أكثر من الكيف أو النوع، وذلك بين حاجة ملحة لسد هذا العجز وإعطاء كل التسهيلات للقيام بعملية البناء من جهة، وبين مقتضيات ضبط السياسة العمرانية بقواعد صارمة حماية للمصلحة العامة والخاصة، وللحفاظ على الطابع الجمالي للمدينة من جهة أخرى.

وفي هذا الإطار تعد رخصة البناء من أهم الوسائل القانونية للرقابة على مدى احترام السياسة العمرانية وتنظيم استغلال المحيط، بعدم التعدي على المناطق ذات الأهمية الخاصة.

من هذا المنطلق جاء موضوع المداخلة لمعالجة إشكالية:

مدى توفيق النصوص التنظيمية بين الارتقاء بالخدمة العمومية بتقديم خدمات نوعية، من خلال التسهيلات الإدارية والتخفيف من حجم الملفات المطلوبة لرخصة البناء، وذلك لمواجهة أزمة السكن والاستثمار من جهة، وبين متطلبات ضبط السياسة العمرانية والحفاظ على الطابع الجمالي والأمني للمدن من جهة أخرى؟

للإحاطة بهذا الموضوع قسمنا الدراسة على النحو التالي:

مبحث أول: مفهوم رخصة البناء وشروط منحها

مبحث ثاني: الجهات المختصة بدراسة طلب الرخصة ونتائج التحقيق في

الطلب

المبحث الأول: مفهوم رخصة البناء وشروط منحها

لم تعد السياسات العمرانية مقتصره على مجرد الرقابة على عملية البناء لضمان عدم مخالفة قواعد التهيئة والعمران بل تعدى الأمر إلى حماية الوسط الطبيعي، والسعي للحصول على نمط معماري يراعي الناحية الجمالية وخصوصية المنطقة.

وما رخصة البناء إلا تكريسا لهذا التوجه وتجسيد فعليا له، والتي نص عليها المشرع بموجب القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم⁽¹⁾. وباعتبارها قيد يمس حق دستوري بالتصرف في الملكية العقارية بإقامة بناء أو انجاز ما على العقار من جهة، وباعتبارها آلية وقائية من جهة أخرى، لا بد من التطرق لمفهومها أولا (مطلب أول)، ثم شروط الحصول عليها ثانيا (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مفهوم رخصة البناء.

لأجل الإحاطة بمفهوم رخصة البناء لا بد من التطرق:

لتعريفها وتحديد طبيعتها القانونية (فرع أول).

وكذا بيان خصائصها وأهدافها (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف رخصة البناء وطبيعتها القانونية.

لرخصة البناء دور وقائي من خلال الرقابة السابقة على أعمال البناء، لضمان التحكم في حركة العمران وتناسقها وهي شرط أساسي قبل الشروع في عملية البناء، ولذا لا بد من تعريفها أولا ثم بيان طبيعتها ثانيا.

أولا / تعريف رخصة البناء:

لم يعرف المشرع الجزائري رخصة البناء⁽²⁾ سواء في قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ولا في النصوص التنظيمية المتعلقة به، تاركا المجال للفقهاء الذي عرفها على أنها:

"القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة تمنح بمقتضاه للشخص الحق في

البناء بمعناه الواسع طبقا لقانون العمران."⁽³⁾

كما عرفت على أنها: "الرخصة التي تمنحها سلطة إدارية مختصة لإقامة

بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء."⁽⁴⁾

التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية للدولة —
وعرفت أيضا على أنها: "القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا
تمنح بمقتضاه الحق للشخص (طبيعيا أو معنويا) بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء
قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قانون العمران" (5)
ومن المهم أن نضيف لهذا التعريف حتى يكون شاملا: "وكل القواعد
التنظيمية ذات الصلة به".

ثانيا /الطبيعة القانونية لرخصة البناء: (6)

رخصة البناء عبارة عن تصرف قانوني يتخذ شكل قرار إداري، صادر بإرادته
منفردة عن جهة إدارية منحها القانون صلاحية الإصدار، طبقا لشروط وإجراءات
قانونية محددة.

أي أن رخصة البناء تصدر بناء على الإرادة المنفردة للجهة المصدرة، حتى
وان كان ذلك بناء على طلب صاحب الشأن، إذ لا ينفي ذلك عنها الصفة
الانفرادية.

وهي تلعب دورا رقابيا ووقائيا في آن واحد، لضمان احترام قواعد التهيئة
والتعمير، وانسجام النسيج العمراني وتناسقه بما يلائم طبيعة وخصوصية كل
منطقة.

الفرع الثاني: خصائص رخصة البناء والهدف منها

رخصة البناء عبارة عن قرار إداري يحمل كل خصائص وعناصر أو أركان
القرارات الإدارية، إلا أنه يتميز عنها بجملة من الخصائص (أولا)، والأهداف
(ثانيا).

أولا / خصائص رخصة البناء:

تنفرد رخصة البناء بجملة من الخصائص يمكن إيجازها في:

1- أنها ذات طابع توحيدي؛ بحيث تنطبق على كل البنائيات أو المنشآت التي
تحمل نفس المواصفات، أو تهدف لنفس الغرض، أو تقع في مواقع لها نفس
الخصائص، مثل: المشاريع الواقعة داخل مناطق التوسع، أو المواقع السياحية، كلها
تخضع رخصة البناء فيها للرأي المسبق للإدارة المكلفة بالسياحة. (7)

د. أمال يعيش تمام - جامعة بسكرة (الجزائر)

أو ما جاء في المرسوم رقم 198/06 المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة⁽⁸⁾

أو القانون رقم 02/03 الذي يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ⁽⁹⁾

2- خاصة العمومية⁽¹⁰⁾ أي أن رخصة البناء شرط قانوني والزامي لكل عملية بناء، بغض النظر عن طبيعة ومضمون البناء.

3- أنها قبلية أو تنفرد بالأسبقية على الشروع في أعمال البناء، وبدونها يعد البناء غير مشروع، طبقا لنص المادة (05) من القانون رقم 15/08⁽¹¹⁾، والمادة 76 و76 مكرر 04 من القانون رقم 05/04⁽¹²⁾.

4- قرار منح رخصة البناء يراعي حقوق الغير، أو التحفظ لحقوق الغير، كحق الارتفاق وحق الجوار...

5- رخصة البناء هي رخصة شاملة؛ أي هي حصيلة جملة من القرارات التقنية المتخصصة، والتي تضمن احترام جملة من المعايير والقواعد: كقواعد البيئة والصحة، والقواعد الأمنية والتقنية الخاصة بالهندسة المعمارية والمدنية. ثانيا / أهداف رخصة البناء:

لرخصة البناء أهمية بالغة وذلك بالنظر إلى الأهداف التي تحققها وهي:

1 - هي وسيلة رقابة لضمان احترام قواعد التهيئة والتعمير⁽¹³⁾، وبالنتيجة القضاء على البناءات الفوضوية والحصول على نسيج عمراني متناسق، وهذا ما يؤكد المرسوم التنفيذي رقم 176/91 في مادته 44 بنصها على: " لا يمكن أن يرخص البناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، أو مطابقا لوثيقة تحل محل ذلك..."⁽¹⁴⁾

2 - تهدف رخصة البناء إلى إيجاد التوازن بين مصلحة المستفيد من الرخصة بتلبية حاجته في مجال السكن أو التجارة أو الصناعة من جهة، وبين المصلحة العامة بضرورة احترام قواعد العمران وحماية البيئة ومقتضياتها من جهة أخرى.

التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية للدولة —

3 - هي آلية وقائية تسمح للمعني تبادي تكبد خسائر مادية؛ كحالة الهدم مثلا، والتعرض للعقوبات القانونية المقررة في حالة مخالفة قواعد التهيئة والتعمير.

المطلب الثاني: شروط طلب رخصة البناء

باعتبار لرخصة البناء دور مزدوج رقابي ووقائي كما سبق الذكر على حركة البناء والتعمير، فقد أخضعها المشرع بموجب قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 لجملة من الشروط، منها ما يتعلق بأصحاب الحق في الحصول على الرخصة (فرع أول)، ومنها ما يتعلق بمضمون الطلب (فرع ثاني).

الفرع الأول: تحديد صفة طالب الرخصة

إن أول إجراء للحصول على رخصة البناء أن يتم تقديم طلب بذلك أمام الجهات المختصة بمنحها، ولا يقبل هذا الطلب إلا إذا تقدم به الأشخاص المحددين على سبيل الحصر في نص المادة 34 من المرسوم رقم 176/91⁽¹⁵⁾ بنصها على: "ينبغي أن يتقدم بطلب رخصة البناء والتوقيع عليه من المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية..."

وقد جاء هذا النص تطبيقا وتفصيلا لنص المادة 50 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير بنصه على: "حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض..."

كما أقر قانون التوجيه العقاري في مادته 39 و40 لصاحب الحيابة⁽¹⁶⁾ الممنوحة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالحق في الحصول على رخصة بناء، وهذا ما أكدته المادة 34 من مرسوم 176/91 في إطار الطلبات المرفقة بالملف. كما أضاف القانون رقم 02/97 المؤرخ في 1997/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 صاحب حق الامتياز على الأملاك الوطنية الخاصة، لقائمة الأشخاص الذين يحق لهم طلب رخصة البناء⁽¹⁷⁾

د. أمال يعيش تمام - جامعة بسكرة (الجزائر)

هذا وقد أضاف قانون المالية لسنة 2004 في مادته 02/353 المستفيد من شهادة الترقيم العقاري المؤقت، إذ يحق له الحصول على رخصة البناء أيضا، إذ ترتب شهادة الترقيم العقاري المؤقت نفس الآثار القانونية لشهادة الحيازة، طبقا للقانون السابق المتضمن الأحكام الخاصة بتعديل قانون التسجيل الخاص برسم الإشهار العقاري.

مما سبق نجد بأن الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على رخصة البناء هم:

1- المالك؛ لقطعة الأرض بموجب عقد ملكية رسمي ومشهر لدى محافظة الشهر العقاري.

2- الوكيل؛ وهو الشخص الذي يفوضه المالك باسمه ولحسابه للحصول على البناء⁽¹⁸⁾.

3- المستأجر المرخص له؛ من طرف المالك بموجب موافقة صريحة منه.

4- الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية؛ إذ بإمكان الهيئة أو المصالح المخصصة لها قطعة الأرض كالمصالح الخارجية للوزارات الحصول على رخصة بناء، بهدف تمكينها من أداء مهامها.

5- الحائز؛ طبقا للمادة 39 من قانون التوجيه العقاري للحائز متى تحققت شروط الحيازة المنصوص عليها في نص المادة 823 من القانون المدني⁽¹⁹⁾ أن يطلب الحصول على رخصة البناء، على أن يتم تسجيل وشهر هذا العقد.

6- صاحب حق الامتياز؛ وقد ورد حقه في الحصول على رخصة البناء في نص المادة 51 من القانون رقم 02/97 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 بنصها على: " يمكن التنازل أو المنح بامتياز للأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة أو الموجهة لانجاز مشاريع استثمارية بالمراد العلني وذلك لهيئات عمومية أو المعترف لمنفعتها العمومية أو كل الجمعيات... ويعطى المنح المذكور باعتبار الفقرتين السابقتين للمستفيد منه الحق في تسليم رخصة البناء طبقا للتشريع الساري المفعول."

التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية للدولة —
ومما تقدم نجد بأن المشرع الجزائري والنصوص التنظيمية السابقة قد
وسعت من دائرة الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على رخصة البناء، ولم
يحصرها فقط على مالك العقار، وهذا من باب تبسيط إجراءات الحصول على
رخصة البناء.

مع الإشارة إلى أن طلب الحصول على رخصة البناء طبقاً للمادة 52 من
قانون 29/90 يتعلق بـ "تشديد البنائيات الجديدة مهما كن استعمالاتها وتتمديد
البنائيات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات
المفضية على الساحات العمومية ولانجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج".⁽²⁰⁾

الفرع الثاني: الشروط الخاصة بمضمون طلب الرخصة

نظراً للآثار الخطيرة المترتبة على منح رخصة البناء في بعض الحالات،
بغض النظر عن مضمونها، أي: بناء، تمديد، تعلية، صيانة، تسييج... نجد بأن المشرع
الجزائري وحماية للمصلحة العامة والخاصة على حد سواء، قد ألزم طالب
الرخصة بتقديم مجموعة من الوثائق، التي تعد كمرجعية بالنسبة للإدارة للقيام
بالتحقيقات اللازمة لمنح الرخصة من جهة، ولتجنيبها التسرع والزلل، ويعطيها
فرصة للتروي والتدبير⁽²¹⁾، واستشارة الهيئات المختصة من جهة أخرى.

إذ منها ما يتعلق ببيان صفته، وهذا ما نص عليه المشرع في نص المادة 34 من
المرسوم التنفيذي 176/91.

ومنها ما يتعلق بالبناء في حد ذاته طبقاً للمادة 35 من نفس المرسوم.

وعليه نجد بان طالب رخصة البناء ملزم بتقديم:

أولاً / الوثائق المثبتة لصفته:

- نسخة إما عن عقد الملكية أو شهادة الحيازة، وفق لما هو منصوص عليه في

القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري.

- توكيلاً طبقاً لأحكام القانون المدني، والذي لا بد أن يكون في شكل رسمي

طبقاً للمادة 324 من القانون المدني.

- نسخة من العقد الإداري المثبت لتخصيص قطعة الأرض والبنائية.

ثانيا / الوثائق التقنية المثبتة لانسجام المشروع مع قواعد العمران⁽²²⁾؛

بموجب المادة 35 من مرسوم 176/91 نجد بأن الوثائق المطلوبة للحصول على رخصة البناء مرهقة، بالنظر لكثرتها، ناهيك عن عراقيل استصدارها. مما يجعل المعنيين أو المطالبين بهذه الرخصة يستغنون عنها ويلجؤون للبناء الفوضوي.

الأمر الذي جعل الوزارة مؤخرا ومن منطلق تحسن الخدمة العمومية، وفي إطار إعادة تأهيل المرافق العمومية وتسهيل عملية تسليم شهادات التعمير، ورخص البناء وكذا شهادة المطابقة، تتدارك هذه المسألة بموجب التعليم رقم 85 الصادرة بتاريخ 2013/01/17⁽²³⁾ عن وزير السكن والعمران، " إذ عمل على تقليص هذه الوثائق بحيث أصبح الملف مكون من طلب كتابي موقع من طرف صاحب الطلب مرفق ب:

- 1- سند الملكية أو سند قانوني آخر وفق ما سبق بيانه.
- 2- مخطط الكتلة يشير إلى موقع الإقامة بمقياس 500^{eme}
- 3- مخطط كل طابق الواجهات والتقسيمات بمقياس 100^{eme}
- 4- السندات الوصفية للأشغال، الآجال والتكاليف المتعلقة بها.
- 5- شهادة دراسة خاصة بالهندسة المدنية، موقعة من طرف مهندس معماري ومهندس مدني معتمدين، أو من طرف مكتب الدراسات العمومي المعني.
- 6- دراسة التأثير عند الاقتضاء.

إذ الهدف من هذه التعليم هو تبسيط وتسهيل إجراءات الحصول على رخصة البناء، بالاستغناء عن بعض الوثائق المطلوبة في نص المادة 35 من المرسوم رقم 176/91، إلا أنه يمكن إبداء الملاحظات التالية:

الملاحظة الأولى: أن هذه التعليم حاولت من خلال مضمونها فعلا تفادي تعقيدات تكوين ملف رخصة البناء، بالتخلي عن جانب كبير من الوثائق المطلوبة في نص المادة 35 من المرسوم أعلاه، وهذا مسعى ايجابي ومطلوب في إطار تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، وله انعكاسات ايجابية بتفادي انتشار ظاهرة

التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية للدولة —
البناءات الفوضوية، لكن لو خصت التعليمه فقط البناءات السكنية الفردية
البيسطة، لأنها لا تتطلب بالنظر لحجمها كل تلك التعقيدات والملفات الإدارية.
إلا أن هذه التعليمه جاءت عامة ولم تميز بين المنشآت الخطيرة وذات
الطبيعة الصناعية، أو الاستثمارات على مختلف أنواعها، وبين المباني البسيطة؛
ذلك أن الأولى تستلزم ضرورة التمحيص والتثبت في كل تفاصيلها، بالنظر لحجمها
وخطورتها وانعكاسات إنشائها.
لذا نعتقد أنها جاءت بالتقليص المخل لا بالتخفيف من صعوبات الحصول
على رخصة البناء.

الملاحظة الثانية: إن المادة 36 من مرسوم 176/91 نصت على جوازية
التأشير من طرف مهندس معماري بالنسبة لتشييد أو تحويل بنايات توجد في:
- إقليم بلديات محدد أو مصنفة طبقاً للأحكام التشريعية أو التنظيمية التي
تطبق عليهم.

- لا يتعدى البناء غرض استعمال آخر غير زراعي مساحة أرضية 160 متر مربع
خارج المبنى.

- لا يتعدى غرض استعمال زراعي مساحة أرضية 500 متر مربع خارج المبنى.
وهذا تفصيلاً في نص المادة 55 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير
غير أن التعليمه المذكورة أنفاً جاءت مطلقة وعامة دون تحديد، فهل يعني هذا أنه
تم التخلي عن هذا الاستثناء أم لا؟
هذا من حيث المضمون.

الملاحظة الثالثة: أما من الناحية الشكلية فنلاحظ أن هذه التسهيلات
وردت بموجب تعليمه، أما المادة 36 المذكورة سابقاً والتي جاءت التعليمه مخالفاً
لمحتواها فهي بموجب مرسوم تنفيذي، والذي يعطوها مرتبة من حيث الترتيب، وقوة
من حيث الإلزام، إذ لا ينبغي لتعليمه أن تتجاهل المرسوم، كما يفترض في التعليمه
أن تكون مفسرة أو مكملة، وليست معدلة أو مخالفة.

الفرع الثالث: الاستثناءات الواردة على التقيد برخصة البناء.

طبقا لنص المادة 53 من قانون 29/90 نجد بأن المشرع أعطى من الحصول

المسبق على رخصة البناء في حالة :

أولا: حالة الأشغال المتعلقة بالبنائيات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني،

أو البنائيات التي يقوم بها، أو تتم لحساب وزاره الدفاع الوطني طبقا للمادة 13 من

قانون 15/08 المحدد لقواعد المطابقة للبنائيات وإتمام انجازها. (24)

ثانيا: وهو استثناء وارد بموجب المرسوم التنفيذي رقم 176/91 الذي

أضاف استثناء آخر إلى جانب الأول بنص المادة الأولى منه على: " كما لا تعني

بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى

والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات، تحدد كيمييات تطبيق هذه

المادة عند الاقتضاء بموجب قرار مشترك بين وزير التجهيز والوزير المعني أو

الوزراء المعنيين عندما يكون البناء أو التحويل خاضعا لسرية الدفاع الوطني، أو

يكتسي طابعا استراتيجيا. "

إن هذه المادة تثير الملاحظات التالية :

1- تعد هذه المادة ثغرة في جبين المشروعية؛ والتي تمس بشكل خطير

بقواعد العمران وتقوضها، كيف لا وهي تعفي أي هيئة ذات طابع استراتيجي من

الدرجة الأولى والتابع لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات من الحصول

على رخصة البناء دون بيان بالتحديد المقصود من: "الهياكل ذات الطابع

الاستراتيجي"، ولا بيان لطبيعة الهيئات أو المؤسسات التي تكون تابعة لها، أو المعنية

بالنص المذكور؟ مما يفتح المجال للسلطة التنفيذية لتأويله كما تشاء، هذا من

جهة، ومن جهة ثانية جعلت هذه المادة تحديد طبيعة هذه الهياكل يكون بموجب

قرار مشترك بين وزير التجهيز والوزير المعني، أو الوزراء المعنيين؟

وهذا يفتح الباب واسعا لتقدير هؤلاء، وإخراج العديد من الهياكل من دائرة

التقيد برخصة البناء، والقفز على قواعد العمران، بل والضرب بها عرض

الحائط.

التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية للدولة —

2- وردت هذه المادة بموجب مرسوم تنفيذي مخالف لمضمون قانون التهيئة

والتعمير 29/90، مما يطرح التساؤل حول مشروعيتها أساساً؟

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه إلى جانب تحقق هذه الشروط للحصول على

رخصة البناء، اشترط المرسوم التنفيذي 176/91 في مادته 35 ضرورة الحصول

على ترخيص مسبق كشرط للحصول على رخصة البناء، وذلك لأسباب تعود إما

لطبيعة الأرض، أو التربة محل الرخصة، بالنظر للمميزات أو الخصائص الطبيعية

المميزة لها؛ كأن تكون منطقة بركانية، أو زلزالية، أو ساحلية، أو فلاحية، أو سياحية،

أو أثرية، أو اقتصادية، أو لأسباب تعود لطبيعة هذه المنشأة في حد ذاتها، كأن

تكون ضمن المنشآت المصنفة، أو المنشآت الخطرة، وهو ما ورد أيضاً في قوانين أخرى

ذات الصلة؛ كالقانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة

(25)، والمرسوم التنفيذي رقم 198/06 (26).

كما قد يشترط تقديم وثائق أخرى إضافية بحسب طبيعة المنشأة.

متى تحققت هذه الشروط لا بد على المعني برخصة البناء التوجه بملفه

إلى الجهة المختصة بدراسة هذا الملف، وفق ما سنبينه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: الجهات المختصة بدراسة طلب الرخصة ونتائج التحقيق في الطلب

لا يمكن لطالب رخصة البناء الحصول عليها ما لم يتقدم بطلبه إلى الجهات

المختصة بدراسة طلبه (المطلب الأول)، والتي تبدي رأيها بعد التحقيق في الطلب

(المطلب الثاني). هذا ما سنبينه تباعاً.

المطلب الأول: الجهات المختصة بدراسة طلب الرخصة.

القاعدة العامة في التشريع الجزائري وفي معظم التشريعات أن الاختصاص

بمنح رخص البناء يعود لرئيس المجلس الشعبي البلدي (27)، وهذا ما تؤكد المادة

65 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

غير أنه قد يختص بمنحها الوالي أيضاً، أو الوزير المكلف بالتعمير حسب

الحالات.

الفرع الأول: اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء
يمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء إما باعتباره ممثلاً للبلدية،
وإما ممثلاً للدولة.

أولاً / اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء باعتباره
ممثلاً للدولة:

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء باعتباره ممثلاً
للدولة⁽²⁸⁾، طبقاً لنص المادة 65 من قانون 29/90 وذلك في حالة ما إذا كانت
الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي (POS)، على أن
يواقيء الوالي بنسخة من الرخصة.

وهو ما تؤكده أيضاً المادة 37 من المرسوم رقم 176/91، إذ يرفع الطلب مع
كامل الوثائق المتعلقة به في خمسة نسخ لمكتب التعمير على مستوى البلدية، الذي
يسجل طلبه مقابل وصل إيداع، الذي يعد مرجعية لبداية احتساب الميعاد القانوني
للرد على طلب الرخصة، وذلك متى كان الملف كاملاً وإلا يحسب الميعاد من يوم
استيفاء الوثائق الناقصة.

غير أنه بموجب صدور التعلية رقم 85 السابق ذكرها أصبح الملف يودع
لدى "مصالح التعمير في البلدية"، وذلك متى كانت المشاريع تدخل في نطاق
صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، وذلك مقابل وصل بالاستلام، بهدف التسريع في
دراسة الطلب، والرد على طالب الرخصة في أقرب أجل.

ثانياً / اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء باعتباره
ممثلاً للدولة:

ويكون ذلك في حالة ما إذا لم يكن الاقتطاع أو البناء واقع ضمن مخطط
شغل الأراضي، وفي هذه الحالة لا بد من موافقة الوالي قبل إصدار الرخصة، وكما
رأينا في الحالة الأولى أيضاً، يوجه الطلب إلى مصالح التعمير البلدية في خمس
نسخ مقابل وصل إيداع.

أما عن المدد القانونية للرد على ذلك، فإنه طبقاً للتعلية السابقة يكون
خلال 45 يوماً، بدل 03 أشهر المنصوص عليها في المادة 43 من المرسوم رقم
176/91، باعتباره ممثل البلدية، و04 أشهر باعتباره ممثلاً للدولة.

التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية للدولة —

الفرع الثاني: اختصاص الوالي بمنح رخصة البناء

يختص الوالي بمنح رخصة البناء طبقاً لنص المادة 66 من قانون 29/90 في

حالة:

أولاً: البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية.

ثانياً: منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة، وكذلك المواد

الإستراتيجية.

ثالثاً: اقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة في السواحل، والأقاليم ذات

الميزة الطبيعية والثقافية والتاريخية البارزة والأراضي الفلاحية ذات المردود

الفلاحي العالي والجيد، والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي.

وفي هذه الحالة يودع الملف بخمس نسخ طبقاً للتعليمات السابقة، مقابل وصل

أيضاً بالاستلام، لدى مصالح التعمير التابعة للدولة على مستوى الولاية.

وفي هذه الحالة يدرس الملف من طرف مصالح التعمير التابعة للدولة،

استناداً لأحكام التعمير السارية المفعول.

وتحدد مدد تسليم الرخصة أو الرد على الطلب من قبل الوالي بـ

شهرين(2)، وهذا بدل 04 أشهر المنصوص عليها في المادة 43 من مرسوم 176/91.

الفرع الثالث: اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخص البناء

طبقاً لنص المادة 67 من قانون 29/90 يعود الاختصاص بمنح رخص البناء

لوزير المكلف بالتعمير إذا تعلق الأمر:

بمشاريع البناء ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية، وذلك بعد اخذ رأي الوالي

أو الولاه المعنيين، ويودع الطلب في هذه الحالة لدى مصالح التعمير التابعة للدولة،

ويدرس وفق قواعد التعمير السارية.

ويكون الرد خلال شهرين(2)، بدلا من 04 أشهر طبقاً لما جاء في مرسوم

176/91

من خلال ما تقدم نلاحظ تقليص في مواعيد الرد على طلبات رخص البناء

من طرف الجهات المذكورة آنفاً، وهذا يثير مسألتين مهمتين:

النقطة الأولى: تتعلق بتقصير آجال دراسة الطلب المتعلق برخصة البناء،

دون تمييز بين أنواع المنشآت، إذ من غير المنطقي أن تخضع المنشآت التي تتطلب

د. أمال يعيش تمام - جامعة بسكرة (الجزائر)

دراسات معمقة وخاصة بالنظر لخطورتها أو موقعها، لنفس المواعيد التي تخضع لها
بنايات سكنية فردية من طابق واحد، وعدد محدود من الغرف.

إذ نعتقد أن في هذا التقصير فعلا تسريع في إجراءات منح رخصة البناء،
وبالتالي تحسين تقديم الخدمات للمواطن وترقية أداء المرافق العامة.

غير أن هذا التسريع لا ينبغي أن يكون مطلقا، أو على حساب احترام
السياسة العمرانية، التي تستدعي التأنى والتثبت من احترام قواعد التعمير
والتأثير على البيئة، إذ كان من الأفضل أن يتم التمييز في ذلك بين المنشآت
البسيطة منها، والمنشآت ذات التأثير الخاص على البيئة لطبيعتها، أو بالنظر لمكان
تواجدها.

النقطة الثانية: هي مخالفة هذه التعلية لكل المواعيد المبينة في المرسوم

رقم 176/91 مما يطرح علامة الاستفهام حول مشروعيتها؟

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يعتمد في توزيع الاختصاص
بمنح رخصة البناء من رئيس المجلس الشعبي البلدي، والوالي، والوزير المكلف
بالتعمير على أساس أهمية المنشأة، فإذا كانت ذات طابع قطاعي اختص بها الوالي،
وان كانت ذات طابع جهوي أو وطني اختص بها الوزير، وما عدا ذلك يختص به
رئيس المجلس الشعبي البلدي.

غير أننا نعتقد انه كان الأولى بالمشرع الاعتماد على معيار طبيعة المنشأة في
حد ذاتها وكثافة نشاطها، وليس بالنطاق الذي تغطيه هذه المنشأة، لأنه كلما كانت
المنشأة ذات غرض أو طبيعة خطيرة مثلا، حتى وان كانت على مستوى محلي، كلما
استلزم ذلك تدخل ودراسة أكثر تعمقا من السلطات العليا، بالنظر للانعكاسات التي
قد تخلفها.

المطلب الثاني: نتائج التحقيق في ملف طلب رخصة البناء

بعد دراسة ملف طلب رخصة البناء من طرف الجهات المختصة، فإن رد
الإدارة على هذا الطلب لا يخرج عن إحدى الحالات التالية:

الفرع الأول: الموافقة على منح الرخصة⁽²⁹⁾

إذ تطابقت الشروط القانونية لمنح الرخصة -والتي سبق ذكرها- مع قواعد

العمران والبيئة فعلى الجهة المختصة منح الرخصة وجوبا، وبقرار صريح⁽³⁰⁾.

التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية للدولة —

لان اختصاصها في هذه الحالة مقيد، وهو ما نصت عليه المادة 47 من مرسوم 176/91: "تبليغ السلطة المختصة المقرر المتعلق بطلب رخصة البناء مرفق بنسخة من الملف إلى صاحب الطلب وإلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، وتوضع نسخة من هذا القرار تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي وتحفظ السلطة التي سلمت رخصة البناء بنسخة من المقرر" ويعلم الجمهور بهذا القرار بإلصاق نسخة منه بمقر المجلس الشعبي البلدي، للاطلاع على الوثائق البيانية للطلب وذلك طيلة مدة سنة وشهر (13 شهر)، طبقاً لنص المادة 48 من نفس المرسوم.

والملاحظة التي يمكن إبدائها على هذه المدد أنها جد طويلة، وتمس بحق المستفيد من رخصة البناء، إذ يظل مهدداً طيلة هذه المدد من إمكانية الطعن في قرار الاستفاد.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه بإمكان الجهات المختصة منح رخصة البناء بتحفظ⁽³¹⁾، كما ورد في نص المادة 27 من مرسوم 175/91 على أن يكون القرار مسبباً.

كما يمكن أن يكون منح الرخصة بإلزام، كما ورد في نص المادة 09 من مرسوم 175/91⁽³²⁾

هذا وتعد رخصة البناء لاغية إذا لم يستكمل المستفيد منها البناء، في الآجال القانونية التي تضمنتها الرخصة، طبقاً لنص المادة 2/6 من قانون 15/08 السابق ذكره، بنصها على: "تصبح رخصة البناء غير صالحة إذا لم يشرع في البناء في أجل سنة ابتداء من تاريخ تسليمها."

الفرع الثاني: صدور قرار برفض منح الرخصة أو تأجيل منحها

قد يكون قرار الجهات المختصة برفض منح الرخصة، وقد ترى لأسباب ما تأجيل منحها.

أولاً / صدور قرار برفض منح الرخصة :

قد يكون رد الإدارة على طلب الرخصة بالرفض، وذلك تطبيقاً لمقتضيات نص المادة 44 من مرسوم 176/91 متى كان البناء مخالف ويمس بأحكام مخطط

د. أمال يعيش تمام - جامعة بسكرة (الجزائر)

شغل الأراضي، أو لوثيقة تحل محله، أو مخالف لتوجيهات رخصة التجزئة (المادة 03/44 من نفس المرسوم)، وقرار رفض المنح هذا وجوبي على الإدارة.

إلا أن رفض منح الرخصة قد يكون خاضع للسلطة التقديرية للإدارة أيضا، أي يكون جوازيا طبقا للمادة 02/44 من نفس المرسوم، عندما تتعلق الرخصة بمشروع بناء يقع في بلدية ليس بها مخطط شغل الأراضي، أو ما يحل محله.

وعموما سلطة الإدارة برفض منح رخصة البناء مقيدة بحالات ذكرها المرسوم رقم 175/91، والقانون رقم 29/90 على سبيل الحصر.

هذا وقد نصت المادة 44 أعلاه دائما على أن يكون قرار الرفض بمنح الرخصة أو منحها بتحفظ معللا، وهي ضمانة لطالب الرخصة وللإدارة، وحتى للقضاء في حالة وقوع أي نزاع⁽³³⁾

ثانيا / تأجيل منح رخصة البناء:

طبقا لنص المادة 64 من قانون 29/90 يمكن أن يؤجل الرد على طلب الرخصة وذلك في حالة:

- ما إذا كانت أداء التهيئة والتعمير قيد الانجاز أو الإعداد، على أن لا يتجاوز التأجيل طبقا للمادة 45 من مرسوم 176/91 مدة سنة واحدة، ويكون بقرار مسبب⁽³⁴⁾

وعليه فإن مسألة تأجيل منح الرخصة هو الإجراء المعتاد، إذ يتخذ طابع وقائي، حتى لا تكون رخصة البناء عائق أمام إعداد مخططات التعمير.

غير أن ذلك هو مجرد إجراء جوازي، لورود عبارة "يمكن"، وفي حالة ما إذا أقرت الإدارة تأجيل منح الرخصة فعليها التقيد بشرطين، والا كان قرارها غير مشروع وهما:

1- أن تكون أداء التهيئة والتعمير قيد الانجاز.

2- عدم تجاوز مدة سنة واحدة للرد على الطلب.

الفرع الثالث: حالة سكوت الإدارة ومرور المدة القانونية للرد

يعد مرور المدة القانونية لرد الإدارة على طلب الرخصة، دون إبداء موافقتها، بمثابة قرار ضمني بالرفض، وهو ما يفهم من نص المادة 76 من قانون

التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية للدولة —

05/04 المعدل للقانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁽³⁵⁾ بنصها على: "يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة..."

وفي هذا الإطار طبقا للتعليمية الوزارية رقم 85 السابق ذكرها، نجد أنها وتحت عنوان "الطعن"، أقرت لطالب الرخصة بالحق في اللجوء إلى الطعن أمام الوالي، بنصها: "إذا لم يتلقى طالب شهادة التعمير إجابة من الجهة المختصة في الأجل المحدد بإمكانه إيداع ملف الطعن مقابل وصل استلام لدى مصالح التعمير والبناء التابعة للولاية.

وفي هذه الحالة يسلم عقد التعمير أو رفضه المبرر من طرف الوالي في أجل...يوم واحد بالنسبة لرخصة البناء.

إذا لم يتلقى طالب شهادة التعمير إجابة من قبل الوالي في الأجل المحدد الذي يلي تاريخ إيداع الطعن بإمكانه إيداع طعن ثاني لدى المفتشية العامة للتعمير والبناء بمقر وزارة السكن والتعمير.

وفي هذه الحالة وعلى أساس المعلومات المفيدة المقدمة من قبل مصالح التعمير والبناء التابعة للولاية يأمر الوزير بمنح الطالب عقد التعمير المطلوب أو إبلاغه الرفض المبرر في مدة 15 يوما بعد إيداع الطعن".

ويبقى الباب مفتوحا أمام المعني أيضا في أن يطعن في هذه القرارات، أو القرارات السابقة المتخذة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الوالي قضائيا⁽³⁶⁾، طبقا لنص المادة 63 من قانون 29/90، إن لم يتبع طريق التظلم الإداري، على اعتبار أنه جوازي طبقا للمادة المذكورة (63) وللتعليمية السابق ذكرها، أو إن قام بهذا التظلم ولم يكن في صالحه.

خاتمة:

من خلال ما تقدم نستخلص بأن لرخصة البناء دور وقائي ورقابي مهم جدا، لضبط السياسة العمرانية للدولة، فهي ليست مجرد إجراءات بيروقراطية أو روتينية، بقدر ما هي آلية لحماية النسيج العمراني والمحافظة على نسقه الجمالي والأمني.

غير أنه وفي إطار إيجاد التوازن بين تحسين الخدمة العمومية، وترقية أداء المرافق العامة، من خلال التسهيلات الإدارية للحصول على رخصة البناء وفق ما سبق عرضه، قد يمس بالسياسة العمرانية للمدينة، لذا نعتقد انه من المهم في هذا الإطار أن لا نعمم هذه الأحكام، وان تكون في نطاق محدد، لا تمس بقواعد التعمير وفق ما سبق بيانه، إذ لا بد من الأخذ بعين الاعتبار التداعيات المستقبلية لهذه التسهيلات والإصلاحات السريعة، والغير مدروسة، وترتيب الأولويات، وان لا تكون آلية الإصلاح في مجال ما على حساب الأخر.

لأن مسألة الوصول إلى إيجاد سياسة عمرانية تراعي الجانب الفني والأمني، وتعمل على تحقيق تنمية جهوية كانت أو محلية، لا يكمن في منح التسهيلات فقط، التي قد تكون السبب في الانفلاتات، بقدر ما يكمن في تفعيل المتابعة والمراقبة، والمطابقة التي أصبحت هي الاستثناء وليست الأصل.

الهوامش:

- (1) القانون رقم 29/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، عدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر ج ج، عدد 51 لسنة 2004.
- (2) عمار بوضياف، "منازعات التعمير في القانون الجزائري، رخصة البناء والهدم"، مجلة الفقه والقانون، العدد الثالث، 2013، ص 02.
- (3) محمد الصغير بعلي، "تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المركز الجامعي تبسة، 2007، ص 16.
- (4) Henri Jacquot et Francois Priet, **Droit de l'urbanisme**, Dalloz, Delta, 3^{ème} édition, 1998, P 547. Adja djillali et Drobenko, **Droit de l'urbanisme**, édition Berti, Alger, 2007, P 190.
- (5) عزري الزين، "إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري" مجلة المفكر، العدد 03 كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ص 12.
- (6) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 3.
- (7) المرسوم التنفيذي رقم 421/04 المؤرخ في 20/12/2004 يحدد كيفيات الاستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخصة البناء داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر ج ج، عدد 83 لسنة 2004.

التدابير الجديدة المنظمة لرخصة البناء وأثرها على ضبط السياسة العمرانية للدولة —

(8) المرسوم التنفيذي رقم 198/06 المؤرخ في 31/05/2006 المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج، عدد 37 لسنة 2006، وانظر كذلك المرسوم رقم 144/07 المؤرخ في 19/05/2007 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 لسنة 2007.

(9) القانون رقم 02/03 المؤرخ في 17/02/2003 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، ج ر ج ج عدد 11 لسنة 2003، وانظر كذلك قانون رقم 03/03 المؤرخ في 17/02/2003 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر ج ج عدد 11 لسنة 2003 وانظر القانون رقم 02/02، الصادر في 05/02/2002 المتعلق بحماية الساحل والتنمية، ج ر ج ج عدد 10 لسنة 2002.

(10) ايبرياش الزهره، "دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير"، مذكره ماجستير كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2011، ص.71.

(11) قانون رقم 15/08 المؤرخ في 20/07/2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها، ج ر ج ج عدد 44 لسنة 2008.

(12) القانون رقم 05/04، المؤرخ في 14 أوت 2004، يعدل ويتمم القانون رقم 29/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، عدد 51 لسنة 2004.

(13) اقلولي/ولد رايح صافية، رخصة البناء آلية لحماية البيئة في القانون الجزائري"، ص 05.

(14) المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر ج ج عدد 26 لسنة 1991.

(15) مرسوم رقم 176/91 السابق ذكره.

(16) قانون رقم 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 يتضمن التوجيه العقاري، ج ر ج ج عدد 49 لسنة 1990.

(17) حوحو رمزي، "رخصة البناء وإجراءات الهدم في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، عدد 04 كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، أفريل 2009، ص 219.

(18) اقلولي/ولد رايح صافية، مرجع سابق، ص 06.

(19) الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26/12/1975 المتضمن القانون المدني، ج ر ج ج المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20/07/2005، ج ر ج ج، عدد 44، لسنة 2005.

(20) لتفصيل كل حالة على حدى انظر: حوحو رمزي، مرجع سابق، ص ص: 222 - 223.

(21) عزري الزين، مرجع سابق، ص 3.

د. أمال يعيش تمام – جامعة بسكرة (الجزائر)

- (22) تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2009، ص 103.
- (23) التعليم رقم 85 الصادر بتاريخ 2013/01/17 عن وزير السكن والعمران تحت عنوان: "دراسة ملفات عقود التعمير".
- (24) القانون رقم 15/08 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، مرجع سابق.
- (25) قانون رقم 10/03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج عدد 43 لسنة 2003.
- (26) المرسوم التنفيذي رقم 178/06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، مرجع سابق.
- (27) وهذا ما ورد أيضا في نص المادة 95 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، عدد لسنة 2011، بنصها: "يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما".
- (28) انظر المادة 95 من قانون البلدية رقم 10/11 السالف الذكر.
- (29) عزري الزين، مرجع سابق، ص 19 وانظر: اقلولي/ولد رايح صافية مرجع سابق، ص 10.
- (30) صليح سعد، "سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران"، ص 304.
- (31) المرجع نفسه.
- (32) المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في 1991/05/28 المحدد لقواعد التهيئة والتعمير والبناء، ج ر ج ج، عدد 26 لسنة 1991.
- (33) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 04.
- (34) اقلولي/ولد رايح صافية، مرجع سابق، ص 116.
- (35) قانون رقم 05/04 المعدل والمتمم لقانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 السابق ذكره.
- (36) انظر: عمار بوضياف، مرجع سابق ص 05.