

المنازعات الناشئة عن رخصة الهدم المتعلقة بالعمارات المحمية في التشريع الجزائري

الدكتورة زهدور كوثر
جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم

مقدمة

يعتبر العقار ثروة الدول و مهد حضاراتها، لذا عمد جل المشرعين سواء العرب منهم أو الغربيين إلى إنشاء منظومة عقارية احتوت على جميع النصوص القانونية المنظمة للعقار و طرق اكتسابه و تحديد آليات رقابة الدولة و توجيهها للسوق العقارية على غرار المشرع الجزائري الذي دأب هو الآخر على تنظيم السوق العقارية و إعادة هيكلتها مع المعطيات التي تتماشى و الوضع السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي في الدولة خاصة مع انفتاح السوق و باعتبار العمران وجه الحضارة فإن أي بناء في محيط عمراني يجب أن يستجيب لمجموعة من المعاييس و القواعد التقنية المحددة من طرف هيئات إدارية و هو ما يعرف بقواعد التهيئة و التعمير التي يقصد بها مراقبة الدولة للبناء و توجيهه و يكون ذلك وفق مخططات تقنية قانونية جاء بها القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01-12-1990 المعدل و المتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14-08-2004 المتعلق بالتهيئة و التعمير و تحديد طرق لرقابتها التي جعلها المشرع تتبلور في الرخص و الشهادات و من بين هذه الشهادات شهادة الهدم التي تعتبر من ميكانزمات الرقابة خاصة على العمارات المحمية المصنفة ضمن المناطق الأثرية التي جاءت بأحكامها القانون رقم 98-04 المؤرخ في 15-07-1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي. فلقد نظم المشرع أحكام هذه الرخصة و منحها من خلال المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28-05-1991 المحدد لطرق دراسة و تسليم الوثائق العمرانية.

و تعزيزا لهذه الآليات فقد صدر القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم و الذي نص على أدوات تهيئة الإقليم منها مخططات تهيئة الساحل ، مخططات تهيئة الإقليم الولائي ، و المخططات التي تضمن البناء في المجالات المحمية كالمناطق الساحلية و السياحية التي تضم بعض المعالم التاريخية و الأثرية ، و كذا تنظيم المناطق الصناعية و الأنشطة و القيود المفروضة عليها نظرا لخطورتها على البيئة ، و كذا حماية الأراضي الفلاحية و الغابية و استصلاحها . و يجب أن تأخذ هذه المخططات بعين الاعتبار عند إعداد مخططات التهيئة العمرانية

و يرجع سبب الاهتمام البالغ بالمناطق و المساحات المحمية المنصوص عليها في قانون التوجيه العقاري و قانون التهيئة و التعمير للاعتبارات التاريخية و الثقافية و الأثرية و السياحية و ذلك بموجب أحكام تشريعية خاصة جاءت تدعيا للأحكام العامة للتهيئة و التعمير و التي تهدف إلى ضبط و تقييد حقوق البناء ضمنها ، و قد بلغت هذه الحماية إلى حد وضع قيود للبناء فوقها نظرا للوظيفة التي تؤديها كل منطقة محمية ، أو حتى هدمها حيث جعلها خاضعة لرخصة هدم.

إلا أن رخصة الهدم لا تمنح إلا بعد توفر شروط معينة و باتباع إجراءات محددة قانونا كما قد تتمخض عنها منازعات قد تتصف بالطابع المدني أو الطابع الإداري فما هي شروط و إجراءات الحصول على رخصة الهدم في المناطق المحمية؟ و ما هي طبيعة النزاعات الناشئة عن رخصة الهدم؟

للإجابة على هذا التساؤل قسمنا دراستنا إلى محورين اثنين خصصنا المحور الأول لدراسة رخصة الهدم من تحديد شروطها و كذا إجراءات الحصول عليها أما المحور الثاني فخصصناه لدراسة النزاعات الناشئة عن رخصة الهدم التي تارة تكون نزاعات مدنية و تارة أخرى و هو الغالب نزاعات إدارية و تحديد الجهات القضائية المختصة للنظر فيها.

المحور الأول: ماهية رخصة الهدم

نظمت المادة 60 و ما بعدها من قانون 29-90 المؤرخ في 01-12-1990 المتعلق بالهيئة و التعمير المعدل و المتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14-08-2004 رخصة الهدم فما المقصود برخصة الهدم و ما هي إجراءات استصدارها؟

أولاً: مفهوم رخصة الهدم و مميزاتها

لم يعرف المشرع الجزائري رخصة الهدم و انما ترك مهمة تعريفها للفقهاء فهي من بين أدوات الرقابة على العقار و تصدر بموجب قرار إداري والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعا ضمن الأمانة المصنفة أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية أو لما تكون البناية الأيلة للهدم سند لبناية مجاورة.

أما الأماكن المصنفة فهي تلك الممتلكات الثقافية العقارية و العقارات بالتخصيص المملوكة لأشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص و الموجودة كذلك في الطبقات الجوفية للمياه الداخلية و الإقليمية الوطنية الموروثة عن مختلف الحضارات المتعاقبة منذ عصر ما قبل التاريخ إلى يومنا هذا¹.

و تضاف عليها الأقاليم التي تتوفر إما على مجموعة من المميزات الطبيعية الخلابة و التاريخية و الثقافية و إما على مميزات ناجمة عن موقعها الجغرافي و المناخي و الجيولوجي مثل المياه المعدنية أو الاستحمامية².

و بالرجوع لرخصة الهدم و النصوص القانونية المنظمة لها، يمكن حصر مميزات هذه الأخيرة في ما يلي:

¹ راجع المادة 02 من القانون رقم 04-98 المؤرخ في 15-06-1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44، ص 3.

² راجع المادة 46 من القانون رقم 29-90 المؤرخ في 01-12-1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، ج.ر عدد 52، ص 1652.

1- صدور رخصة الهدم في شكل قرار إداري: و هو ما يستشف من نص المادة 68 من قانون التهيئة و التعمير بقولها: "تسلم رخصة الهدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي" حيث يختص هذا الأخير بمنح رخصة الهدم بموجب قرار إداري مستوفي لجميع الشروط الشكلية و الموضوعية المتبعة في إصدار القرارات الإدارية³.

2- موضوع الرخصة هو هدم كلي أو جزئي لبناية: و يقصد بالهدم محو أثر البناء القائم تماما أو جزء منه متى كان مؤثرا على مجموع البناء⁴.

3- حصر المناطق الخاضعة لرخصة الهدم: للأشخاص الحرة في هدم بناياتهم كأصل عام دون قيد أو شرط إلا ما استثنى بنص و هو الحال بالنسبة للبنايات الموجودة في الأماكن التي حددتها المادة 61 من قانون التهيئة و التعمير و كذا المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 السالف الذكر و هي واردة على سبيل الحصر و محددة في الآتي:

أ- البنايات الموجهة في الأماكن المصنفة أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية⁵.

ب- البنايات الأيلة للهدم التي تكون سندا لبناية مجاورة.

و من هنا يظهر جليا الدوافع التي دفعت بالمشروع الجزائري إلى فرض رخصة الهدم و هي حماية هذه البنايات حماية قانونية يمنع معها المساس بالمعالم الأثرية و الثقافية المملوكة للدولة و شعبها و كذا حماية السكن الاجتماعي الذي غالبا ما يشترك فيه عدد من المواطنين و الذين يعترضون على طلب منح رخصة الهدم⁶.

ثانيا: إجراءات الحصول على رخصة الهدم.

تخضع رخصة الهدم في الحصول عليها إلى بعض القواعد و الاجراءات نوجزها في

ما يلي:

1- **صفة طالب رخصة الهدم:** حددت المادة 62 من المرسوم التنفيذي 91-176 طالب رخصة الهدم في مالك البناية الأيلة للهدم أو وكيله الذي يكفي أن تكون وكالته عامة باعتبار أن الحصول على الرخصة يعتبر من أعمال الإدارة تخضع في أحكامها للقانون المدني و بالضبط

³ ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، ط1، سنة 2004، ص 32 و ما بعدها.

⁴ عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء و الهدم في التشريع الجزائري. مقال، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، العدد 03، ص 23.

⁵ راجع ص 02 من هذا المقال.

⁶ سماعيل شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري. دار هوم، الجزائر، ط1، سنة 2002، ص

نص المادة 572 مدني⁷ أو الحائز لشهادة حيازة أو الهيئة العمومية المخصصة لها البناية (أي التي خصصت لها بناية من الأملاك الوطنية الخاصة).

2- **تكوين ملف طلب رخصة الهدم:** يجب تقديم ملف إلى الهيئة الإدارية المشرفة على تسليم رخص الهدم و الذي يجب أن يحتوي على الوثائق الآتية:

تصميم للموقع يعد على سلم 2000/1 أو 5000/1.
تصميم للكتلة يعد على سلم 500/1 من البناية الآيلة للهدم، أو المعدة للحفظ في حالة الهدم الجزئي،

عرض لأسباب العملية المبرمجة،
عرض المعطيات حول الشروط الحالية للاستعمال أو الشغل.
عرض حجم أشغال الهدم و نوعها.
التخصيص المحتمل للمكان بعد شغوره.
خبرة تقنية عند الاقتضاء لتحديد شروط الهدم المتوقع.

و تضاف إلى الملف وثائق أخرى تختلف على حسب طالب الرخصة⁸ :

نسخة من عقد الملكية أو شهادة الحيازة طبقا لأحكام القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18-12-1990⁹ إذا كان طالب الرخصة مالك البناية أو حائزها.
توكيل طبقا لأحكام القانون المدني إذا كان طالب الرخصة هو وكيل المالك أو الحائز.

نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص البناية المعنية إذا كان طالب الرخصة هيئة عمومية.

3- **تقديم الملف إلى الهيئة الإدارية المشرفة على منح رخص الهدم:** بعد تكوين الملف المذكور أعلاه يتقدم طالب رخصة الهدم إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي تتبع البناية اختصاصه الجغرافي بطلب يطلب فيه تسليمه رخصة الهدم مرفقا بالملف في خمسة (05) نسخ مقابل وصل إيداع¹⁰ الذي يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصاقه طيلة فترة تخضير الرخصة حتى يتسنى للمواطنين تقديم اعتراضاتهم المكتوبة في عريضة مرفقة بالوثائق الشرعية¹¹.

⁷ منصورى نورة، قواعد التهيئة و التعمير وفق التشريع. دار الهدى، الجزائر، ط 1، سنة 2010، ص

⁸ هو ما نصت عليه المادة 26 من المرسوم التنفيذي 91-176.

⁹ راجع المادة 39 من قانون التوجيه العقاري .

¹⁰ المادة 63 من المرسوم التنفيذي 91-176.

¹¹ المادة 71 من المرسوم التنفيذي 91-176

و بعدها تقوم مصالح التعمير على مستوى البلدية بتحضير الرخصة باسم رئيس المجلس الشعبي البلدي و يتم إرسال نسخة من الملف إلى مصالح التعمير على مستوى الولاية خلال ثمانية أيام من تاريخ ايداع الملف و التي لها مدة شهر للرد عن الطلب¹². و كذا إلى مختلف المصالح و الهيئات المعنية بالعدم المتوقع التي ينبغي عليها هي الأخرى بإبداء رأيها خلال شهر ابتداء من تاريخ استلام طلب ابداء الرأي¹³.

4- صدور قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي: يجب الرد على طالب رخصة الهدم خلال ثلاثة أشهر من تاريخ ايداع الطلب سواء بالقبول أو الرفض بإصدار قرار إداري على أن يكون مسببا في حالة الرفض إلا أن المشرع منع السلطة الادارية من رفض تسليم رخصة الهدم إذا ما كان الهدم الوسيلة الوحيدة لوضع حد لانهيال البناية¹⁴.

كما أنه في حالة ما إذا تم السكوت عن الرد بعد ثلاثة أشهر فسكوت الادارة لا يعتبر قبولا للرخصة كما هو الحال بالنسبة لباقي الرخص و إنما على طالب الرخصة تقديم تظلم أمام رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب عريضة فإن لم يرد خلال ثلاثين يوما من تاريخ ايداع العريضة لطالب الرخصة رفع دعوى قضائية.

و تجب الملاحظة إلى أنه في حال قبول الطلب و تسلم رخصة الهدم على طالب الرخصة عدم القيام بأشغال الهدم إلا بعد مرور عشرين يوما بعد أن يعد تصريحاً بفتح الورشة.

5- انقضاء رخصة الهدم: تنتضي رخصة الهدم حسب ما ورد في نص المادة 74 من المرسوم التنفيذي 91-176 في الحالات الآتية:

إذا لم تحدث عملية الهدم خلال أجل خمس سنوات.
إذا توقفت أشغال الهدم خلال السنوات الثلاث الموالية.
إذا ألغيت الرخصة بقرار قضائي.

هذا عن رخصة الهدم و أحكامها العامة، إلا أنها قد تنشأ عنها منازعات تأخذ الطابع المدني تارة و الطابع الإداري تارة أخرى و هذا ما سنتطرق إليه في المحور الثاني من هذه الدراسة.

المحور الثاني: النزاعات الناشئة عن رخصة الهدم

منح رخصة الهدم من عدمه قد يثير بعض النزاعات إدارية كانت أو مدنية و بما أن التنظيم القضائي الجزائري يقوم على نظام الازدواجية الضامن لاستقلالية القضاء المدني عن القضاء الإداري فقد تختص المحاكم الادارية بالنظر في الدعاوي الناشئة عن رخصة الهدم كما قد

¹² المادة 64 من المرسوم التنفيذي 91-176.

¹³ المادتين 67 و 68 من المرسوم التنفيذي 91-176.

¹⁴ المادة 66 من المرسوم التنفيذي 91-176.

تختص المحاكم المدنية بالفصل فيها و ذلك على حسب طبيعة النزاع و إن كان الاختصاص فيها كأصل عام يؤول للمحاكم الادارية كما سنوضحه اتباعا في الاتي.

أولاً: اختصاص القضاء الإداري

يختص القضاء الإداري بالنظر في دعاوي إلغاء القرارات الراضة لمنح الرخصة و كذا دعاوي التعويض في حالة رفض منح الرخصة دون أن يكون القرار مسببا و معللا.

أما دعوى الالغاء فتكون في حالة رفض منح الرخصة أو في حالة سكوتها عن الرد بعد التظلم الاداري فيعتبر سكوتها كقرار إداري ضممي يكون محل دعوى إلغاء من طرف طالب الرخصة.

و أما دعوى القضاء الكامل فتختص بالنظر فيها المحاكم الادارية إذا ما تم رفض طلب رخصة الهدم بموجب قرار غير مبرر أي بدون أن يذكر فيه أسباب الرفض.

و للالتجاء إلى القضاء الاداري لابد من احترام الاجراءات التي نص عليها قانون الإجراءات المدنية و الادارية فلرفع الدعوى لابد من توفر شروط وهي المصلحة و الصفة و هما شرطان شكليان¹⁵ يترتب على تخلفهما الحكم بعدم القبول تطبيقا لنص المادة 67 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. و الأهلية يقصد بها أهلية التقاضي المحددة في بلوغ سن الرشد المدني المحدد حسب المادة 40 من القانون المدني في 19 سنة ميلادية كاملة، و هي شرط موضوعي، في حال تخلفه يحكم ببطلان الدعوى موضوعا وفقا لنص المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. بالإضافة إلى وجوب تمثيل المدعي بمحام و ذلك تحت طائلة عدم قبول العريضة طبقا لنص المادة 826 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، أما المدعى عليه و باعتباره هيئة إدارية أعفته المادة 827 من نفس القانون بتمثيله من طرف محام.

ثانياً: اختصاص القضاء المدني

ينعقد الاختصاص لجهات القضاء العادي عندما يثور نزاع بين صاحب الرخصة و أشخاص تابعين للقانون الخاص يكونوا قد تضرروا من أشغال الهدم فلهم اللجوء إلى القضاء طالبين منه وقف الأشغال أو التعويض على حسب الحالة دون أن يناقشوا شرعية الرخصة من عدمها لأن ذلك راجع لاختصاص القضاء الاداري دون سواه¹⁶.

أما عن شروط رفع الدعوى فهي الأخرى خاضعة لنفس الشروط التي سبق لنا و أن تطرقنا إليها في الدعوى الادارية.

و بهذا نكون قد ألممنا بدراسة رخصة الهدم و النزاعات الناشئة عنها.

¹⁵ المصلحة هي الفائدة العملية المراد تحقيقها بالالتجاء إلى القضاء و هي التي تستند إلى حق يحميه القانون، و يقصد بالصفة أن يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق المدعى به، و يلحق به ذوو حقوقه في حال مماته.

¹⁶ منصورى نورة، المرجع السابق، ص 57.

