

الشُّبَّاك الوحيد: آلية جديدة لتحضير عقود التعمير وتسليمها

بلول فهيمة⁽¹⁾

جامعة بجاية

الملخص:

تكتسي عملية تنظيم العمران في أية دولة أهمية بالغة، باعتبارها المرآة العاكسة لمدى وعي المواطنين بأهمية هذا المجال وتأثيره على مختلف المجالات الأخرى في الدولة، ومدى تمكّن هذه الأخيرة من تحكمها في تنظيم العملية العمرانية وتحقيق النظام العام العمراني داخل إقليمها.

وقد سعى المشرع الجزائري من خلال الترسنة القانونية، إلى محاولة ضبط النشاط العمراني وإلزام المواطنين على الحصول على مختلف وثائق التعمير من أجل القيام بأيّ نشاط عمراني، ومن أهم الآليات التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتضمن كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها هو إنشاء الشُّبَّاك الوحيد الذي يختص بتحضير هذه العقود وتسليمها لطالبيها.

تتمحور هذه الدراسة حول تبيان كيفية سير الشُّبَّاك الوحيد ومدى فعاليته في تبسيط الإجراءات الإدارية لتحضير عقود التعمير وتسليمها، ومدى مساهمة هذا الشُّبَّاك في التقليل من المخالفات في مجال العمران.

الكلمات المفتاحية:

عقود التعمير، التهيئة العمرانية، الشُّبَّاك الوحيد، البلدية، الولاية، البناء بدون رخصة، البناء الفوضوي.

تاريخ إرسال المقال: 2017/05/24، تاريخ قبول المقال: 2018/03/24، تاريخ نشر المقال: 2018/07/31

لتهميش المقال: بلول فهيمة، "الشُّبَّاك الوحيد: آلية جديدة لتحضير عقود التعمير وتسليمها"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص ص. 355-376.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

http://univ-bejaia.dz/Fac_Droit_Sciences_Politiques/revues-de-la-faculte

المقال متوفر على الروابط التالية:

⁽¹⁾ أستاذة مساعدة قسم "أ"، قسم التعليم الأساسي للحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 06000، بجاية، الجزائر.

المؤلف المرسل: fbelloul@gmail.com

The Single Window: New Mechanism to Prepare Contracts of Urbanization

Abstract:

The process of organizing urbanization in any country is very important as a reflection of the extent of citizens' awareness of the importance of this field and its impact on various other areas in the country and the extent to which the latter is able to govern the organization of the urban process and the realization of public order within its territory.

The Algerian legislator sought through the legal arsenal to try to control the urban activity and to compel citizens to obtain various reconstruction documents for any urban activity. The most important mechanisms mentioned in Executive Decree No. 15-19, which includes how to prepare and deliver construction contracts, Specialized in the preparation of these contracts and delivery to the student.

This study will be countered on how the single networks and how effective it is in simplifying the administrative procedures for the preparation and delivery of construction contracts, and the extent of this contribution in reducing the violations in the field of urbanization.

Keywords:

Construction contracts, urbanization, single window, municipal, state, construction without license, chaotic construction.

Le guichet unique : nouveau mécanisme d'instruction et de délivrance des actes d'urbanisme

Résumé :

Dans chaque Etat, l'opération de gestion de l'urbanisme revêt une grande importance en ce qu'elle reflète aussi bien le degré de la prise de conscience des citoyens de l'importance de ce dernier et son influence sur les autres domaines que l'étendue de la capacité de l'Etat à maîtriser l'organisation de l'opération urbanistique et à assurer l'ordre public en la matière.

Ainsi, le législateur algérien a mis en place un dispositif juridique régulant et soumettant toute activité urbanistique à l'obtention des différents documents d'urbanisme. Parmi les mécanismes les plus importants, introduits par le décret exécutif n° 15-19 fixant les modalités d'instruction et de délivrance des actes d'urbanisme, on retient le guichet unique, chargé de l'instruction de ces derniers.

L'objet de notre étude est de faire le point sur les modalités de fonctionnement du guichet unique et de savoir dans quelle mesure contribue-t-il efficacement à la simplification des procédures d'instruction et de délivrance des actes en question et à la réduction des infractions en matière d'urbanisme.

Mots clé :

Actes d'urbanisme, aménagement urbain, guichet unique, commune, wilaya, construction sans autorisation, construction anarchique.

مقدمة

تعتبر عقود التعمير من أهم الوسائل الإدارية التي تستعملها جهة الإدارة لتنظيم المجال العمراني، وضمان احترام المواطنين للأحكام القانونية المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير، كما تعتبر هذه العقود الوسيلة الوحيدة التي من خلالها يتم الحفاظ على النسق العمراني، باعتباره من أهم المعايير التي تبين مدى تحكّم أيّة دولة في فرض سلطتها داخل إقليمها، ومدى نجاحها في ترسيخ ثقافة عمرانية عن طريق توعية المواطنين بضرورة الحفاظ على النسق العمراني داخل المناطق العمرانية.

وإذا كان القانون رقم 90-29¹ المتعلق بالتهيئة والتعمير قد حدّد القواعد الأساسية لتنظيم العملية العمرانية بصفة عامة، فإنّ هذا الأخير قد أحالنا إلى المرسوم التنفيذي رقم 91-176²، الذي بيّن بدقة مختلف أنواع الرخص والشهادات التي يتم تحريرها وتسليمها من طرف رئيس البلدية إلى طالبها، إلا أنّ الممارسة العملية لتسليم عقود التعمير استناداً إلى هذا المرسوم، أثبتت وجود بعض النقائص والفراغات القانونية بالإضافة إلى المعوّقات الإدارية التي قد تكون السبب في الشروع في مختلف الأشغال بصفة غير قانونية، نظراً عدم فعالية إجراءات تحرير هذه العقود وتسليمها لطالبيها.

من هذا المنطلق، كان لابد من إعادة النظر في أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-176 عن طريق إصدار المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها³، ومن أهم الإجراءات التي جاء بها هذا المرسوم هو إنشاء الشبّاك الوحيد على مستوى كل بلدية وولاية من أجل تحضير كل عقود التعمير.

وبنظرة سطحية وعامة قد يبدو لنا بأنّ لهذا الشبّاك أهمية بالغة كإجراء جديد، لكن هل عملياً يحقق هذا الشبّاك سياسة الدولة في تبسيط الإجراءات الإدارية لتحرير عقود التعمير؟ وهل يقضي على كل سلبيات المرسوم التنفيذي رقم 91-176؟. ومن جانب آخر ألا يعتبر هذا الشبّاك الحل الأنجع لتحقيق إستراتيجية الدولة للحفاظ على النسق العمراني ومكافحة البناء الفوضوي؟

على هذا الأساس فإنّ دراستي سوف تكون تقييميّة لما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المنظم لكيفية تحرير عقود التعمير من خلال البحث عن ما مدى فعالية الشبّاك الوحيد كوسيلة جديدة لتحضير عقود التعمير؟ أم أنّه مجرد تدبير إداري يضاف إلى التدابير التي اتخذتها الدولة لإصلاح الخدمة العمومية؟

¹ قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01/12/1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، مؤرخ في 02/12/1990، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04-05، مؤرخ في 14/08/2004، ج ر عدد 51، مؤرخ في 15/08/2004.
² مرسوم تنفيذي رقم 91-176، مؤرخ في 28/05/1991، يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير رخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر عدد 26، مؤرخ في 22/10/1991، (ملغى).
³ مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مؤرخ في 25/01/2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07، مؤرخ في 12/02/2015.

المحور الأول: تحرير وثائق التعمير في التشريع الجزائري " إجراءات قديمة في قالب جديد "

ينبغي أولاً تبيان المقصود بعقود التعمير وتحديد مدلولها القانوني، ثم حصر وتحديد أهم أنواع هذه العقود التي يكون موضوعها دائماً مرتبطاً بالنشاط العمراني، سواءً عن طريق القيام بأشغال بناء جديدة أو ترميمات لأشغال قديمة أو القيام بعمليات الهدم لأشغال منجزة، وهذه العمليات المادية تستوجب الحصول على ترخيص من طرف الجهة الإدارية المكلفة بإعداد هذه الرخص وتسليمها لطلبها.

أولاً - المقصود بوثائق التعمير

أ- تعريف التعمير

مصطلح التعمير من المصطلحات التي تستعمل كثيراً في المجالات الهندسية والتقنية لارتباطه بعملية البناء كعملية تقنية وفنية، مما يجعل تعريف هذا المصطلح من الناحية القانونية يُثير نوعاً من الصعوبة، خاصة وأنّ المشرع الجزائري في مختلف النصوص القانونية لا يقوم بوضع تعاريف لبعض المصطلحات الهامة، مع ذلك سنحاول وضع تعريف لمصطلح التعمير استناداً إلى بعض الدراسات القانونية والفقهية مع تبيان أهميته في تحقيق النسق العمراني في أية دولة.

كلمة العمران مشتقة من كلمة (urbs) التي تعني المدينة وتم استعمال هذه المصطلح لأول مرة من طرف المهندس الإسباني « Delfonso Cedra » في سنة 1867 في كتابه النظرية العامة للعمران¹، وقد عرّف التعمير على أنّه "مجموعة من القواعد المتعلقة بتدخل الأشخاص العمومية لاستعمال الأراضي وتنظيم الفضاء"²، كما عرّف على أنّه "علم يهتم بتنظيم الفضاء ويظهر بوجه مزدوج نظري وتطبيقي"³، فالنظري يتمثل في مختلف القرارات والرخص والمخططات، أما التطبيقي فيتمثل في العمليات الميدانية التي تبين النسق العمراني داخل كل دولة.

¹ مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص 15.

² CHAOUISSAT Jerome, Le droit de l'urbanisme, PUF, Paris, 1991, P 21.

³ ADJA Djillali, DROBENKO Bernard, Droit d'urbanisme, édition Berti, Alger, 2007, P 21.

كما عُرّف التعمير على أنه "أداة لتحسين الشكل العمراني وعملية تخطيط وتنظيم تتدرج في هذا الإطار، وهو يرتكز على التنبؤات والتقديرية المبنية على الأساس الديموغرافي والسوسولوجي، حيث أنّ هذا الأساس مرتبط بتلبية الحاجات المتزايدة للسكان نتيجة النمو الديموغرافي هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يبنى على الأساس الاقتصادي لارتباط النشاطات الاقتصادية بالأساس الأول ولارتفاع معدل العمالة ومعالجة خطوط التوسع الجغرافي للمدينة وأشكال شغل الأراضي"¹.

أما من الناحية التقنية فقد عرّف التعمير على أنه "عملية إعداد التراب وتهيئة المجال بشكل دقيق يشمل مختلف متطلبات السكان وحاجياتهم على صعيد إعداد البنايات السكنية وكذلك ما يتعلق بالمرافق الخدماتية والإدارية والرياضية والثقافية والمساحات الخضراء وكل ما يتعلق بالبنايات التحتية الحيوية من صرف وشبكات التطهير وربط الكهرباء والماء وشبكة النقل الحضري"².

بالعودة إلى نص المادة الأولى من قانون التهيئة والتعمير³، نلاحظ أنّها حددت المبادئ العامة لتطبيق أحكام هذا القانون الذي يهدف إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير ، وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، ووقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي ، على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية، فمن خلال ما جاء في نص هذه المادة يتبين لنا أنّ العملية العمرانية ينبغي أن تتم في إطار احترام مجموعة من المبادئ لاسيما الاستغلال العقلاني للعقار وحماية الوسط الطبيعي والثقافي.

على هذا الأساس، فإنّ مختلف النصوص القانونية التي لها علاقة بالتهيئة والتعمير تُلح دائما على ضرورة احترام هذه المبادئ الأساسية أثناء القيام بأي نشاط عمراني، وتُقرّ بسلطات واسعة للهيئات المحلية المكلفة بممارسة الضبط الإداري في المجال العمراني (police d'urbanisme) ، عن طريق توقيع عقوبات صارمة في حالة عدم احترام هذه المبادئ⁴.

أما التهيئة العمرانية فهي نوع من أساليب التدخل المباشر بواسطة الأفكار أو القرارات، أو عن طريق وسائل الدراسات ووسائل التنفيذ والإنجاز لتنظيم وتحسين ظروف المعيشة في المستوطنات البشرية سواء أكان ذلك على المستوى المحلي الإقليمي أو الوطني⁵.

¹ عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة لنيل رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2014-2015، ص 27 .

² مدور يحي، التعمير وآليات استهلاك العقار الحضري في المدينة الجزائرية، (حالة مدينة ورقلة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الهندسة المعمارية والعمران، كلية الهندسة المدنية والري والهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2012، ص 5 .

³ قانون رقم 90-29، المرجع السابق.

⁴ HENRI Jacquot, FRANCOIS Priet, Droit d'urbanisme, 5^{ème} édition, Dalloz, France, 2004, p 6.

⁵ مدور يحي، المرجع السابق، ص 13.

ومن الناحية القانونية يقصد بالتهيئة والتعمير مجموعة القواعد التي تنظم النشاط العمراني ككل من حيث تهيئة الفضاء واستعمال الأراضي وتنظيم عمليات البناء¹، وتعتبر هذه القواعد آمرة، جوهرية من النظام العام وتفرض عقوبات على مخالفتها باعتبارها تهدف إلى حماية المصلحة العامة².

استناداً إلى مختلف التعاريف السالفة الذكر، يتبين لنا بأن عملية التعمير هي عملية مادية تتجسد في مختلف الأنماط العمرانية التي في بعض الحالات تتم بصفة تقنية مخططة، وفي حالات أخرى تتم هذه العملية بصفة عشوائية وفوضوية، مما يؤثر سلباً على الانسجام العمراني داخل إقليم الدولة، فيجب على هذه الأخيرة اتخاذ التدابير اللازمة والصارمة من أجل تحقيق سياستها العامة، وأن هذه العملية العمرانية تحكمها قواعد قانونية يجب احترامها تحت طائلة اتخاذ العقوبات الصارمة من طرف الجهات الإدارية المكلفة بالحفاظ على العملية العمرانية في الدولة.

ب- أدوات التعمير

لا يمكن الحديث عن موضوع التعمير دون الإشارة إلى أدوات التعمير، كما جاءت في قانون التهيئة والتعمير وهذه الوسائل من الميكانيزمات الأساسية لاحترام قواعد التعمير والمتمثلة في المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي³، فهذه الأدوات هي المساعد الرئيسي لجهة الإدارة المكلفة بتسليم مختلف وثائق العمران لاتخاذ قرارات سليمة أثناء تسليم مختلف الرخص⁴، ومعاقبة كل من يخالف ما تضمنته هذه الأدوات من القواعد حفاظاً على النظام العام العمراني الذي تتبناه كل دولة، لأن تطور الدول يرتبط ارتباطاً

¹ عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 28.

² تتمثل العقوبات التي يمكن توقيعها في حالة مخالفة أحكام البناء والتعمير في عقوبات إدارية يتخذها رئيس البلدية الذي يصدر قرار هدم الأشغال المنجزة دون رخصة أو تلك المنجزة بطريقة مخالفة لرخصة البناء، وعقوبات جزائية يصدرها القضاء الجزائي ضد الشخص القائم بالأشغال بصفة غير قانونية، للمزيد حول هذه المتابعات راجع:

- بن نجاعي نوال ريمة، "المنازعات العادية في مجال العمران"، من أعمال الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، يومي 17 و 18 فيفري 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، ص ص 406-414.

³ أنظر نص المادة 10 وما يليها من القانون رقم 90-29، المرجع السابق.

⁴ لقد أكد وزير السكن والعمران خلال اللقاء الجهوي للوسط المنعقد بورقلة بأن العمران لا يجب أن يفرض نفسه علينا بل يجب أن يتم تخطيطه، وركز على أهمية أدوات التعمير (PDAU - POS) ووجه نداء إلى رؤساء البلديات لاعتماد على هذه الأدوات، انظر في هذا الصدد:

- Bulletin d'information de l'Agence National de l'Urbanisme,(Ettaamir), N°01, Alger, Juin 2011, p 34.

وثيقا بمدى تحكمها في توزيع أراضيها وبسط رقابتها على أهمية العقار في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المرجوة منه¹.

1- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme)

على خلاف ما عودنا به المشرع الجزائري في عدم وضع تعاريف للمصطلحات القانونية الواردة في النصوص القانونية، فإنّ نص المادة 16 من قانون التهيئة والتعمير قد عزّفت هذا المخطط على أنّه أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي .

فهو مخطط توجيهي يتناول التجمع الحضري داخل إطاره الطبيعي والبيئي وينظم العلاقات بينه وبين باقي نقاط الأوساط الأخرى الموجودة على المستوى المحلي والإقليمي، ويراعي الانسجام والتناسق بينه وبين جميع المراكز الحضرية المجاورة². يتم إعداد هذا المخطط بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي التي يجب أن تتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية³، بعد المصادقة على هذا المخطط يصبح ملزما لكل الجهات الإدارية ولكل المواطنين فلا يمكن مخالفة ما جاء في هذا المخطط، كما تبرز أهمية هذا المخطط في أنّه يساعد جهة الإدارة في تطبيق الجزاءات الإدارية ، لأنّه في حالة الشروع في أشغال البناء بما يخالف هذا المخطط فإنّ القائم بتلك الأشغال تطبق عليه الإجراءات القانونية اللازمة⁴.

¹ عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص 8.

² تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2008-2009، ص 81.

³ انظر نص المادة 27 من القانون رقم 90-29، المرجع السابق، ونص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 1991/05/28، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317، مؤرخ في 2005/09/10، ج ر عدد 26 .

⁴ لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2011-2012، ص 13.

2- مخطط شغل الأراضي (Plan d'occupation des sols) :

عبارة عن وثيقة إدارية يتم إصدارها على مستوى كل بلدية ويصادق عليها من طرف السلطة الوصية ، وتبين بصفة مفصلة القواعد العامة لاستخدام الأراضي وشروط البناء¹، وحسب نص المادة 31 من قانون التهيئة والتعمير فإنّ هذا المخطط يهدف إلى تفصيل الشّكل الحضري وتوضيح كيفية البناء والمساحات الخضراء وكل الارتفاقات، المناطق الأثرية وتلك الواجب حمايتها، ولهذا المخطط أهمية بالغة في الحفاظ على النسق العمراني في إقليم البلدية ، لذا يُشترط في كل عملية بناء أن يتم إعداد مخططات هندسية وأخرى مدنية لإعطاء الشّكل الجمالي والفني لكل بناية بما يتماشى مع هذا المخطط².

وما يمكن الإشارة إليه في هذا الصدد ، أنّ هناك الكثير من البلديات على المستوى الوطني التي لا تقوم بإعداد هذه المخططات أو يتم إعدادها لكن لا يتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، ممّا يؤدي إلى انتشار الفوضى في المجال العمراني وتزايد المخالفات وعدم إمكانية اتّخاذ إجراءات الرقابة لصعوبة ذلك.

ثانيا- تقسيمات عقود التعمير وتكييفها القانوني

أ- تقسيمات عقود التعمير

بالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 91-176 نجده استعمل مصطلح الرخص والشهادات مع ذكر كل عملية على حدى وجاء في هذا المرسوم **كيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك**، أي أنه تمت الإشارة إلى مختلف أنواع العقود باستعمال مصطلح الرخصة أو الشهادة حسب نوع الوثيقة، لكن بالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 15-19 ورغم أنه تضمن تقريبا نفس الأحكام المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي لسنة 1991، لكنه استعمل مصطلح **"عقود التعمير"** للتعبير عن مختلف رخص وشهادات التعمير.

¹ راجع في هذا الصدد:

- جبري محمد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص48.

-DEVILLER Jacqueline Morond, Droit d'urbanisme, 4^{ème} édition, Dalloz, France, 1998, P47.

² راجع للمزيد:

- جبري محمد، المرجع السابق، ص 83.

- مزوزي كاهنة، المرجع السابق، ص44.

- KEHAL Kamel, Le lotissement résidentiel (Enjeux urbanismes et développement urbain durable), Mémoire de magister, Faculté des sciences de la terre, De la géographie de l'aménagement du territoire, Université Mentouri Constantine, 2006, p 15.

تتمثل مختلف هذه العقود كما وردت في كلا من المرسومين السابقين في: شهادة التعمير-رخصة التجزئة- شهادة التقسيم - شهادة المطابقة - رخصة البناء- شهادة قابلية الاستغلال-بطاقة معلومات- لوحة الورشة -رخصة الهدم، إلا أنّ دراستي سوف تنصب فقط على ثلاثة رخص التي يختص الشُّبَّاك الوحيد في دراستها وتحضيرها نظرا لأهميتها في تنظيم النشاط العمراني وهي:

1 - رخصة التجزئة

تمّ إحداث هذه الرخصة بموجب المادتين 57 و 58 من قانون التهيئة والتعمير، الذي أحالنا إلى التنظيم من أجل تبيان مختلف إجراءات إصدار هذه الرخصة، وبالعودة إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-176 نجده فصل في إجراءات تحضير هذه الرخصة وتسليمها، وتقريبا تم الاحتفاظ بنفس الأحكام التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 15-19، مع إضافة فقط إجراءات جديدة فيما يخص تحضير هذه الرخصة بواسطة الشُّبَّاك الموحد الذي يختص بدراسة طلبات المواطنين سواءً بالقبول أو بالرفض.

تعتبر رخصة التجزئة إجراء ضروريا قبل القيام بعملية تقسيم الملكية العقارية من أجل استعمال هذه الملكية في أشغال مختلفة أو تقسيمها إلى حصص من أجل إقامة بنايات¹، وقبل إصدار هذه الشهادة يجب على طالبها تقديم ملف كامل أمام مصالح البلدية عملا بنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، يتم دراسة الطلب باجتماع أعضاء لجنة الشُّبَّاك الوحيد على مستوى البلدية أو الولاية حسب الحالة².

2 -رخصة البناء

تعتبر هذه الرخصة من أهم الرخص الإدارية التي يكثر عليها الطلب باعتبارها أوّل إجراء يجب القيام به قبل الشروع في أية أشغال، وهي إجراء جوهري وسابق عن عملية البناء³، وتعرف على أنّها "القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه للشخص الطبيعي أو المعنوي بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران"⁴.

¹ راجع نص المادتين 14 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع السابق.

² جبري محمد، المرجع السابق، ص 82.

³ نصت المادة 52 من القانون رقم 90-29 على أنّه "تتشرط رخصة البناء من أجل تشييد البنائات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنائات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج...".

⁴ عززي الزين، "إجراءات إصدار قرارات الهدم في التشريع الجزائري"، مجلة الفكر، العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، ص 12.

يُلزم قانون التهيئة والتعمير ضرورة طلب رخصة البناء أمام مصالح البلدية سواءً بالنسبة للشخص الطبيعي أو المعنوي¹، وينبغي في نفس الوقت أن يكون موقف الإدارة ايجابياً لمنح هذه الرخصة لضمان الحفاظ على تنظيم عمليات البناء والحفاظ على النظام العام العمراني².

بالعودة إلى نص المادة 41 وما يليها من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، نجدها تتضمن بالتفصيل مختلف إجراءات إصدار هذه الرخصة والملف الواجب تقديمه أمام مصالح البلدية لمكان تواجد القطعة الترابية التي سيتم البناء عليها، فيجب تقديم طلب من المعني مرفق بالوثائق اللازمة التي قسمها نفس المرسوم إلى الملف الإداري، الملف المتعلق بالهندسة المعمارية والملف التقني.

وحسب نص المادة 48 من نفس المرسوم التنفيذي المنظم لكيفيات تحضير عقود التعمير، فإنه يتم دراسة الملف من أمام الشباك الوحيد المنشأ لهذا الغرض، ويجب على أعضاء هذا الشباك دراسة الطلب والفصل فيه خلال أجل 15 يوماً سواء بالقبول أو الرفض، ففي حالة الرفض يجب تبليغ صاحب الطلب الذي يكون له الحق في رفع طعن لدى الولاية، ولهذه الأخيرة أن تمنح الرخصة خلال أجل 15 يوماً أو ترفض الطعن مع التبرير خلال نفس الآجال، كما يحق للمعني اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة.

كما ألزم نفس المرسوم التنفيذي ضرورة طلب شهادة المطابقة بعد انتهاء الأشغال، وهذه الشهادة هي الدليل بأن القائم بالأشغال قد أتم هذه الأشغال واحترم البنود والتحفظات الواردة في القرار المتضمن رخصة البناء، وفي حالة عدم إتمامها أو عدم إنجازها حسب مخطط رخصة البناء فإن مصالح البلدية المعنية لا تسلم شهادة المطابقة لعدم احترام شروط وأحكام البناء المنصوص عليها في رخصة البناء³، وينبغي عليها أن تتخذ الإجراءات القانونية اللازمة لمعاقبة صاحب المشروع باعتبارها المكلفة بالحفاظ على النظام العام العمراني داخل إقليم البلدية⁴.

¹ عزري الزين، "دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2009، ص 33.

² المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع السابق.

³ كمال محمد الأمين، "التزامات المرخص له ومسؤوليته في مادة البناء والتعمير"، من أعمال الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، يومي 17 و 18 فيفري 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، ص 384.

⁴ لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص 64.

3- رخصة الهدم

لا تختلف كثيرا هذه الرخصة عن رخصة البناء فيما يخص إجراءات طلب الرخصة وتسليمها والجهة المكلفة باتخاذ كل الإجراءات، إلا أنّ موضوع الرخصتين يختلف باعتبار أنّ طلب رخصة البناء يكون من أجل إنجاز أشغال جديدة، في حين أنّ طلب رخصة الهدم يكون من أجل هدم أشغال سبق وأن تم إنجازها. حسب نص المادة 60 من قانون التهيئة والتعمير، فإنّ عملية الهدم يجب أن تخضع لرخصة تُسلمها الهيئة الإدارية المختصة التي تقوم بدراسة الطلب عن طريق الشُّبَّاك الوحيد الذي يتأكد من مدى استيفاء الشروط القانونية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 15-19 فإذا تمّ قبول الطلب، يجب تسليم الرخصة خلال أجل شهر واحد، أما في حالة عدم قبول الطلب يمكن للمعني رفع تظلم أمام مصالح الولاية التي تلتزم بالرد خلال أجل 15 يوماً، وفي حالة عدم ردها يمكن للمعني رفع تظلم آخر لدى الوزارة المكلفة بالعمران¹. ينبغي التمييز بين رخصة الهدم وقرار الهدم الذي يعتبر جزءا إداريا يتم اتّخاذه من أجل هدم البناء مهما كان نوعه، والذي يتم إنجازه دون رخصة البناء، وحسب نص المادة 76 مكرر 4 من قانون التهيئة والتعمير فإنّه يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي اتّخاذ قرار الهدم ضد المخالف خلال أجل ثمانية أيام متزامنا مع المتابعة القضائية².

ب- التكييف القانوني لعقود التعمير

يُشير المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بعقود التعمير إشكالية فيما يخص طبيعة هذه الوثائق التي يكون موضوعها دائما مرتبطا بترخيص أو شهادة يتم تحريرها من طرف رئيس البلدية، وإذا كان المرسوم التنفيذي القديم المتعلق بتسليم مختلف رخص التعمير لسنة 1991 قد خصص لكل وثيقة المصطلح الذي يتوافق مع موضوعها عن طريق ذكر كل الرخص وشهادات التعمير، فإنّ المرسوم الجديد السابق الذكر قد استعمل

¹ راجع المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع السابق.

² يعتبر قرار الهدم من أهم القرارات الإدارية التي لها أهمية خاصة بالنظر إلى خطورة العملية المادية التي يقوم بها المخاطب بالقرار من أشغال دون الحصول على رخصة البناء التي تسمح بإنجاز البناء وفق معايير تقنية وعمرانية دقيقة، وبالنظر أيضا إلى طريقة تدخل السلطات المعنية من أجل اتّخاذ الإجراءات الإدارية والقضائية اللازمة من أجل القضاء على مثل هذه التصرفات التي تُؤثر سلبا على العملية العمرانية داخل إقليم كل بلدية وولاية، وأيضاً يؤدي إلى المساس والتعدي على الملكية الخاصة أو العامة في الكثير من الأحيان، راجع للمزيد حول قرار الهدم:

- بزغيش بوبكر، منازل العمران، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2017.

- بلول فهيمة، " قرار الهدم: بين إجراءات الإصدار ومعوقات التنفيذ"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى- جيجل، ديسمبر 2016.

مصطلحا واحدا وهو عقود التعمير ، للإشارة إلى مختلف الرخص والشهادات التي تسلمها البلدية لطالبيها في مجال العمران¹ ، مع أنه في مضمون الأحكام التي تضمنها المرسوم التنفيذي استعمل لكل وثيقة المصطلح الذي يفيد موضوعها.

من هنا ينبغي توضيح هذه المفاهيم والتمييز بين مختلف التسميات للوصول إلى تحديد هدف المشرع من استعمال مصطلح عقود التعمير، وهل استعمال هذا المصطلح لا يثير صعوبات ميدانية أثناء تحرير مختلف وثائق التعمير؟

1- أهمية ضبط المفاهيم المستعملة أثناء تحرير وثائق التعمير

استعمل المشرع الجزائري عدّة مصطلحات لتبيان مختلف الوثائق التي تسلمها جهة الإدارة المكلفة بالعمران، رغم أنه وفي كل مرة لا يضبط هذه المصطلحات، لأنّ استعمال أيّ مصطلح في غير محله قد يؤدي إلى صعوبات ميدانية أثناء تحرير الوثيقة الإدارية.

- التمييز بين القرار والعقد: تمارس الإدارة نشاطها ضمن نمطين، أعمال مادية وتصرفات قانونية وهذه الأخيرة تنقسم إلى تصرفات انفرادية صادرة بالإرادة المنفردة للإدارية المجسدة في القرارات الإدارية، وتصرفات قانونية اتفاقية صادرة عن طريق اتفاق ثنائي بين الإدارة والمتعامل معها وتسمى هذه التصرفات العقود الإدارية.

والملاحظ أنّ المرسوم التنفيذي رقم 15-19 قد استعمل مصطلح عقود التعمير ، وهذه العقود أكيد أنّها عقود إدارية باعتبار أنّ جهة الإدارة هي التي تقوم بإصدارها، إلا أنّ استعمال هذا المصطلح ليس في محله لأنّ رئيس البلدية أو الوالي أثناء تسليمه لأية وثيقة أو رخصة لا يقوم بالتعاقد أو الاتفاق مع صاحب الطلب، وإنما تكون له السلطة التقديرية في دراسة الطلب وإصدار القرار المتضمن منح الوثيقة موضوع الطلب أو رفض الطلب كلية، مما يفيد بأنّ كل الوثائق التي يصدرها الشبّاك الوحيد هي قرارات إدارية بأتم معنى الكلمة ، ولا تعتبر عقودا إدارية لاختلاف إجراءات إصدار كلا من النمطين. وحتى بالعودة إلى الملاحق الواردة في نفس المرسوم التنفيذي السابق الذكر نجدها تستعمل مصطلح القرار وليس العقد،² حتى بالعودة إلى نفس الملاحق الواردة باللغة الفرنسية نجد أنّه تمّ استعمال مصطلح « Arrêté »³، بمعنى القرار وليس العقد.

¹ تم استعمال مصطلح عقود التعمير في المادة 98 من القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، مؤرخ في 03/07/2011، كما استعمل هذا المصطلح في تعليمة وزير السكن والعمران رقم 85-13، المؤرخة في 17/01/2013، تتضمن تحديد كفاءات تسهيل عملية تسليم عقود التعمير من طرف السلطة المختصة، وقد أوحى الوزير من خلال هذه التعليمات على ضرورة تبسيط الإجراءات الإدارية فيما يخص عملية تسليم شهادة التعمير، رخصة البناء وشهادة المطابقة، مع تقليص آجال دراسة الملفات والرد على طالبي هذه الوثائق سواء بالقبول أو بالرفض المبرر.

² راجع الملاحق الواردة في المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع السابق.

³ Voir :

- التمييز بين الرخصة والشهادة : يقصد بالرخصة تلك الوثيقة الإدارية التي تسلمها جهة الإدارة من أجل السماح للمعني بالقيام بالإجراء الذي كان موضوع طلبه، فالرخصة لا تمنح إلا عن طريق طلب يقدمه المعني والمستفيد من هذه الرخصة، كما هو الشأن بالنسبة لرخصة البناء التي تسلم بناءً على طلب من الشخص طالب الرخصة. أما الشهادة الإدارية فهي تختلف عن الرخصة لأنها تسلم بعد إتمام العملية وهي دليل على قيام المعني بما يجب عليه قانوناً من أجل تحرير شهادة من طرف الإدارة والتي تثبت فيها وجود العملية وطبيعتها، كما هو الشأن بالنسبة لشهادة المطابقة التي يتم تحريرها من طرف مصالح البلدية بعد إثبات أن المعني أنجز بنيته حسب الرخصة المسلمة له¹.

2- الآثار المترتبة على استعمال هذه المصطلحات

إذا كان استعمال مصطلح الرخصة أو الشهادة لا يطرح إشكالات عملية مهمة ، باعتبار أنه تتبع نفس الإجراءات من أجل إصدار هذه الوثائق سواء قبل بداية العملية أو بعد انتهائها وذلك أمام الشباك الموحد، فإن استعمال مصطلح عقود التعمير يثير بعض الإشكالات، لأنه حتى من الناحية العملية بعد إصدار الوثيقة المعنية يكون ذلك في نموذج "قرار إداري رقم ... يتضمن منح رخصة ..."، ولا يكون النموذج في شكل عقد إداري.

المحور الثاني : تحضير عقود التعمير بواسطة الشباك الوحيد

مما لا شك فيه أن إنشاء هذا الشباك لم يكن بالصدفة وإنما كان نتيجة سياسة اتخذتها الدولة من أجل تفعيل إجراءات تحضير مختلف رخص وشهادات التعمير للحفاظ على النظام العام العمراني، وللقضاء على التعديات التي يقوم بها الكثير من الأشخاص الذين لا يحترمون مختلف الأحكام الواردة في قانون التهيئة والتعمير .

- Décret exécutif n° 15-19 du 25 Janvier 2015 Fixant les modalités d'instruction et délivrance des actes d'urbanisme, JORA n° 07, du 12 février 2015.

¹ يقصد بشهادة المطابقة تلك الوثيقة الإدارية النهائية التي يسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي حسب الحالة، تتضمن هذه الشهادة إقرار من طرف الجهة الإدارية أن الشخص الذي تحصل سابقاً على رخصة البناء من أجل إنجاز أية بناية قد احترم الإجراءات والمقاييس وكذا مخطط البناء المرفق بالرخصة، ولا تسلم شهادة المطابقة إلا بعد إتمام إنجاز الأشغال دون مخالفة ما رود في رخصة البناء، وقد تم الإشارة إلى الأحكام الخاصة بكيفية تسليم هذه الشهادة في المادة 63 وما يليها من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع السابق.

أولاً- إجراءات تحضير عقود التعمير عن طريق الشبّاك الوحيد أ- كيفية إنشاء الشبّاك الوحيد

لقد تضمن المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المنشئ لهذا الشبّاك كليات تشكيل أعضائه والمهام التي يقوم بها، كما فصل هذا المرسوم بين الشبّاك الذي يتم إنشائه على مستوى البلدية وذلك الذي يتم إنشاؤه على مستوى الولاية.

1- تشكيلة الشبّاك الوحيد للبلدية

نصت المادة 58 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على الأعضاء الذين يشكلون هذا الشبّاك وفقد فصلت هذه المادة بين الأعضاء الدائمين والمؤقتين:

- بالنسبة للأعضاء الدائمين: عددهم 7 أعضاء وهم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيساً، رئيس القسم الفرعي للتعمير والهندسة المعمارية والبناء أو ممثله، رئيس مفتشية أملاك الدولة أو ممثله، المحافظ العقاري المختص إقليمياً أو ممثله، مفتش التعمير، رئيس القسم الفرعي للأشغال العمومية أو ممثله، مفتش التعمير، رئيس القسم الفرعي للأشغال العمومية أو ممثله، رئيس القسم الفرعي للري أو ممثله.

- بالنسبة للأعضاء المدعويين وهم: رئيس القسم الفرعي للفلاحة أو ممثله، ممثل الحماية المدنية، ممثل مديرية البيئة للولاية، ممثل مديرية السياحة للولاية، ممثل مديرية الثقافة للولاية، ممثل الصحة والسكان، ممثل الشركة الوطنية للكهرباء والغاز.

وبتحقق هذه التشكيلة يتبين لنا بأن رئاسة هذا الشبّاك تكون لرئيس البلدية أو ممثله الذي يقوم باختياره من ضمن موظفي المصلحة التقنية للبلدية، هذا ما يبرر دور البلدية كهيئة إقليمية مكلفة بالسهر على تطبيق أحكام قانون التعمير، أما بالنسبة لهذا التقسيم إلى أعضاء دائمين ومؤقتين فمردّه أنّ الأعضاء الدائمين هم المكلفين بدراسة الملفات وتحضيرها وهم ملزمون بحضور كل الاجتماعات، وفي حالات خاصة قد يستلزم الأمر دعوة بعض الأعضاء إذا كان موضوع طلب أية رخصة يعني قطاع من القطاعات الأخرى. كما تبرز أيضاً أهمية ودور البلدية في المساهمة في تحضير رخص التعمير، في أنّ هذه الأخيرة هي المكلفة بأمانة الشبّاك والمختصة بتسلم الملفات وفتح سجل مخصص لذلك¹.

¹ راجع نص المادة 58 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع السابق.

2 - تشكيلة الشبّاك الوحيد للولاية

تم إنشاء هذا الشبّاك بموجب المادة 59 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يتم تنصيبه على مستوى مديرية التعمير للولاية، يتشكل هو الآخر من 18 عضو وهم: ممثل الوالي، المدير المكلف بالعمران رئيساً، رئيس المجلس الشعبي الولائي، عضوين من المجلس الشعبي الولائي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، مدير أملاك الدولة أو ممثله، مدير المحافظة العقارية أو ممثله، مدير المصالح الفلاحية أو ممثله، مدير الأشغال العمومية أو ممثله، مدير الموارد المائية أو ممثله، مدير الحماية المدنية أو ممثله، مدير الطاقة والمناجم أو ممثله، مدير الشركة الوطنية للكهرباء والغاز، مدير البيئة أو ممثله، مدير السياحة أو ممثله، مدير الثقافة أو ممثله، مدير الصحة والسكان أو ممثله.

ما يمكن ملاحظته من خلال هذه التشكيلة، أنّ المدير الولائي للعمران هو المكلف برئاسة الشبّاك ، وهذا منطقي لأنّ هذا الأخير هو المختص في المسائل العمرانية والمكلف بتنظيم النشاط العمراني، كما أنّ هذا الشبّاك يتكون من أعضاء يمثلون مختلف القطاعات عكس الشبّاك البلدي الذي ميّز بين الأعضاء الدائمين والمدعّيين.

يعتبر حضور مختلف ممثلي الإدارات شيئاً إيجابياً لضمان سير أعمال الشبّاك على أحسن وجه، إلا أنّه بالنسبة لحضور رئيس المجلس الشعبي الولائي وعضوين من نفس المجلس ربما يُثير تساؤل حول سبب إقحام هؤلاء الأعضاء، باعتبار أنّ اختصاصات الشبّاك هو دراسة طلبات عقود التعمير، وهذه المسائل ذات طبيعة إدارية وتقنية بحتة ولا تشترط لتحضيرها حضور أعضاء المجلس الشعبي الولائي، لأنّ هذا قد يؤدي إلى الدخول في حسابات سياسة وتعطيل لحقوق المواطنين.

أما بالنسبة لأمانة الشبّاك فتكون على مستوى مديرية التعمير للولاية ، عن طريق فتح سجل مخصص لاستقبال الملفات وتحضير الاجتماعات وإرسال الدعوات وتعدّد اجتماعات الشبّاك بمقر الولاية مرة واحدة كل 15 يوم.

ب- اختصاصات الشبّاك الوحيد

كلا من الشباكين البلدي والولائي يختصان بتحضير عقود التعمير وتسليمها لطالبتها حسب اختصاصهما الذي يتحدد بالنظر إلى طبيعة الوثيقة المراد تحضيرها وطبيعة الأشغال إنجازها، لأنّ الأصل أنّ تحضير عقود التعمير يكون على مستوى البلدية باعتبارها القاعدة الإقليمية الأقرب إلى المواطن، لكن إذا كانت الرخصة المطلوبة تخرج عن اختصاص الشبّاك البلدي فيكون الشبّاك الولائي هو المختص خاصة بالنسبة للمشاريع الوطنية أو الولائية، كما هو الحال بالنسبة لتسليم رخصة البناء بالنسبة لمشاريع الاستثمار في إطار عقود الامتياز ، فالوالي هو المختص بتسليم الرخصة رغم أنّ المشروع يُنجز داخل إقليم بلدية واحدة فقط ويمكن تلخيص أهم اختصاصات الشبّاك الوحيد فيما يلي:

1 - استقبال المواطنين لإيداع طلباتهم

يختص كلا الشباكين باستقبال المواطنين والإجابة عن تساؤلاتهم فيما يخص مختلف الوثائق التي يختص الشبّاك بدراستها والوثائق الواجب تقديمها، ويتلقى العون المكلف بأمانة الشبّاك طلبات المواطنين ويقوم بتسجيلها في سجل مخصص لهذا الغرض مرقم ومؤشر، كما جرت عليه العادة بالنسبة للسجلات الإدارية، وكل هذا من أجل تسهيل عملية دراسة الطلبات حسب تاريخ إيداعها.

2 -دراسة الطلبات

من المهام الأساسية التي يختص بها الشبّاك الوحيد هو دراسة طلبات المواطنين للحصول على عقود التعمير، وذلك بحضور مختلف ممثلي الهيئات الإدارية التي تبدي رأيها فيما يخص مختلف الطلبات سواء بالقبول أو الاعتراض. إلا أنّ المرسوم التنفيذي المنظم لتسليم عقود التعمير لم يلزم المواطنين بضرورة تقديم كل الطلبات أمام الشبّاك الوحيد وإنما منح فقط الاختصاص للشبّاك في دراسة الطلبات المتعلقة بشهادة التجزئة، رخصة البناء، رخصة الهدم وشهادة التقسيم، أما بالنسبة للوثائق الأخرى المتمثلة في شهادة المطابقة، شهادة التعمير، بطاقة المعلومات ولوحة الورشة فلا يختص الشبّاك الوحيد بدراسة هذه الطلبات.

3 - تبليغ أصحاب الطلبات بقرارات الشبّاك

لاشك أنّ عملية تبليغ القرارات الإدارية من الشروط الجوهرية لإحداث الآثار القانونية لهذه القرارات خاصة إذا كانت تخص حقوق الأشخاص، واشتراط عملية التبليغ يكون فقط بالنسبة للقرارات الفردية التي تخاطب الشخص بذاته، أما إذا كان القرار عاما موجها لكل أشخاص أو لفئة معينة فلا يشترط التبليغ الشخصي وإنما يتم النشر فقط في الأماكن العمومية.

وباعتبار أنّ عقود التعمير تعتبر قرارات فردية موجهة لشخص معين، فإنّه ينبغي على الهيئة الإدارية المكلفة بتحضير هذه الوثائق ضرورة اتّخاذ إجراءات تبليغها لأصحابها، وحسب نص المادة 3/58 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 فإنّ مصلحة التعمير على مستوى البلدية هي المكلفة بتبليغ القرارات أو تحفظات الشبّاك البلدي إلى أصحاب الطلبات. كما أقرت المادة 5/59 من نفس المرسوم التنفيذي باختصاص مديرية التعمير للولاية بتبليغ قرارات الشبّاك الوحيد للولاية، إلا أنّ نص هذه المادة تفيد صياغتها بأنّ تبليغ أصحاب الطلبات يكون بواسطة البلدية... تبليغ القرارات لأصحاب الطلبات من طرف البلدية المعنية...، أي أنّ مديرية التعمير ترسل قراراتها إلى البلدية مكان تواجد العقار أو البناية موضوع طلب الوثيقة المعنية ورئيس البلدية يقوم بتبليغ المعني بنتائج وقرارات الشبّاك الوحيد على مستوى الولاية.

لكن مثل هذه العملية لن تُزيد إلا في تعقيد الإجراءات وطولها، لأنّ تبليغ القرارات عن طريق البلدية لن يتم إلا بعد إجراءات مطولة باعتبار أنّ مديرية التعمير ترسل قراراتها عن طريق البريد، ومثل هذا الإجراء يثير تساؤل عن سبب إقحام البلدية في عملية التبليغ، خاصة وأنّ صاحب الطلب قام بإيداع ملفه مباشرة أمام الشبّاك الولائي، فلماذا لا يتم تبليغ المعني مباشرة أو الاتصال به هاتفيا لتفادي طول إجراءات التبليغ.

ثانيا - مدى فعالية عملية تحضير عقود التعمير بواسطة الشبّاك الوحيد

رغم أنّه من السابق لأوانه تقييم أهمية هذا الشبّاك كإجراء جديد تمّ إحداثه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15 - 19، إلا أننا سنحاول تبيان أهمية هذا الشبّاك في تحرير عقود التعمير بالنظر إلى ما جاء في أحكام هذا المرسوم وبالعودة إلى الممارسة الميدانية لتسليم هذه العقود.

أ- الدور الإيجابي للشبّاك الوحيد في تحضير عقود التعمير

لقد تمت إعادة النظر في كفاءات تحضير وتسليم مختلف الرخص والشهادات الإدارية في مجال العمران، نتيجة للتوجّه الجديد للدولة الجزائرية التي شرعت في اتّخاذ مجموعة من التدابير لإصلاح الخدمة العمومية داخل الإدارات العمومية، ومن المزايا التي يحققها هذا الشبّاك:

1 - إقرار مبدأ الشفافية

يقصد بمبدأ الشفافية التزام الإدارة بالإفصاح والوضوح في ممارسة أعمالها مع خضوعها للمساءلة في جميع مستوياتها الوظيفية، وبهذا المعنى فهي تحقق الكثير من المنافع والمزايا¹، خاصة بالنسبة لدراسة الطلبات التي يقدمها المواطن أمام الجهات المعنية لتسليم الوثائق المطلوبة.

ونظرا لكون عقود التعمير يتم دراستها أمام الشبّاك الوحيد الذي يضم مختلف المصالح الإدارية المعنية بإبداء رأيها في الطلبات التي يقدمها المواطنين أمام الشبّاك، فإنّ هذه العملية تتم بكل شفافية وتعرض كل الطلبات أمام أعضاء الشبّاك الذين تكون لهم السلطة التقديرية في قبول الطلبات بالنظر إلى مدى توفرها على الوثائق اللازمة، والشيء الإيجابي في عملية دراسة الطلبات أمام كل الأعضاء أنّها تضيف كل الشفافية على هذه العملية، ممّا سيؤدي إلى عدم تعسف المصالح الإدارية وإبداء آرائها بكل موضوعية، كما أنّ دراسة الملفات

¹ للمزيد حول مفهوم مبدأ الشفافية راجع:

- أمزيان عزيز، أخلاقيات القوانين الضريبية الجزائرية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012-2013، ص 197.

- بن عبد العزيز خيرة، "دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الحكم الراشد"، مجلة الفكر، العدد الثامن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، ص 333.

مباشرة أمام الشبّاك يساعد على تفحص الطلبات بكل دقة وموضوعية ، وتقضي هذه الوسيلة على كل الحسابات الشخصية التي قد يستعملها بعض ممثلي المصالح الإدارية المعنية من أجل عرقلة تسليم الوثيقة المعنية.

2 - تقليص آجال دراسة الملفات

بإجراء نوع من المقارنة بين المرسوم التنفيذي رقم 91-176 الملغى وأحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يتّضح أنّ هذا الأخير قد قلّص حقيقة من آجال دراسة الملفات وتسليم عقود التعمير، فبعدما كان المرسوم التنفيذي القديم يحدد مدّة تسليم أغلبية الرخص بثلاثة أشهر إلى أربعة أشهر، أقر المرسوم الجديد بضرورة تسليم هذه الرخص والشهادات خلال آجال 15 يوما¹، كما جاء ذلك في نص المادة 3/48 التي نصت على أنّه "يجب أن يفصل الشبّاك الوحيد للبلدية في طلبات رخص البناء في أجل 15 يوما التي تلي تاريخ إيداع الطلب"، فنص هذه المادة جاء على سبيل الإلزام ولم يمنح للشبّاك الوحيد سلطة تقديرية في تمديد هذه الآجال، وحتى بالنسبة للشبّاك المتواجد على مستوى الولاية تطبق عليه نفس الأحكام فيما يخص آجال الفصل في طلبات المواطنين لتسليم العقود التي يختص بها الشبّاك الولائي.

3 - إقرار حق الطعن

بالعودة إلى مختلف إجراءات تحضير رخص وشهادات التعمير نجد أنّ المرسوم التنفيذي أقر بحق الطعن ضد القرارات التي يُصدرها الشبّاك في حالة رفض الطلب، ويجب تقديم الطعن خلال آجال محددة وألزم الجهات المطعون أمامها بضرورة الرد خلال أجل 15 يوم للسماح لصاحب الملف برفع طعن ثاني لدى الهيئات المركزية أو اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة .

¹ إنّ إقرار ضرورة دراسة طلبات المواطنين فيما يخص تسليم عقود التعمير لا يعتبر إجراء خاصا بهذه العقود، وإنّما يدخل هذا ضمن السياسة التي انتهجتها الدولة الجزائرية لإصلاح الخدمات المقدمة للمواطنين وتسهيل مختلف إجراءات تسليم مختلف الوثائق الإدارية، وقبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 15-19 أصدر وزير السكن والعمران والتعليم رقم 85 لسنة 2013 السابقة الذكر وألح فيها على ضرورة تسليم عقود التعمير أو رفضها من طرف الوالي خلال آجال سبعة أيام بالنسبة لشهادة التعمير، يوم واحد بالنسبة لرخصة البناء وخمسة عشرة يوما بالنسبة لشهادة المطابقة، لكن هل عمليا يتم التقيّد بهذه الآجال خاصة ما يتعلق برخصة البناء؟، فهل يتم دراسة الطعن من طرف مصالح الوالي خلال يوم واحد والرد بالقبول أو الرفض في نفس اليوم؟، هذا ما يفيد حقا بأنّ مثل هذه التعليمات لا يمكن تطبيقها في أرض الواقع لأنّه لا يعقل دراسة الطلب خلال أجل يوم واحد خاصة مع كثرة الملفات التي تُعرض على مصالح الوالي.

ب - الإشكالات القانونية والعملية التي تعيق سير الشبّاك الوحيد

رغم الأهمية والدور الفعّال الذي يلعبه هذا الشبّاك في تحقيق توجّه الدولة لتنظيم النشاط عمراني وقف المبادئ العامة المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير، إلاّ أنّه بالعودة إلى المرسوم التنفيذي المنظم لعمل هذا الشبّاك نجده لا يخلو من بعض الفراغات القانونية التي تؤدي إلى إشكالات عملية أثناء سير اجتماعات الشبّاك، ومن أهم الإشكالات التي قد تُثار في هذا المجال:

1 - عدم وضوح كفاءات تنصيب الشبّاك

أثارت عملية تنصيب الشبابيك على مستوى البلديات إشكالية فيما يخص الجهة المصدرة للقرار المتضمن إنشاء هذه الشبابيك، لأنّه بالعودة إلى نص المادة 58/6 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 نجدها تنص على أنّه "يتم إنشاء الشبّاك الوحيد للبلدية بموجب قرار ممضي من طرف رئيس الدائرة المختص إقليمياً..."، وقبل هذا نصت نفس المادة في فقرتها الأولى على أنّه " يتم فتح الشبّاك الوحيد للبلدية على مستوى البلدية...". ممّا يجعلنا أمام إشكال فيما يخص كيفية إصدار القرار المتضمن إنشاء الشبّاك وكيفية اختيار الأعضاء المكونين له. فإذا افترضنا بأنّ رئيس الدائرة هو المكلف بإنشاء الشبّاك، فإنّ هذا يعني أنّ الشبّاك يتم فتحه على مستوى الدائرة وليس على مستوى البلدية، وفي نفس السياق فإنّ أعضاء الشبّاك يتم تعيينهم من طرف رئيس الدائرة، حتى في هذه الحالة فكيف تُفسر تدخل رئيس الدائرة لإصدار القرار المنشئ للشبّاك رغم أنّ مختلف الإجراءات تتم على مستوى البلدية، بالإضافة إلى أنّ رئيس الدائرة يمارس فقط الرقابة الوصاية نيابة عن الوالي، وهذا الأخير هو المختص بإصدار القرارات الإدارية الخاصة بمختلف المصالح الولائية عملاً بأحكام قانون الولاية الذي يحدد اختصاصات الوالي، سواء باعتباره ممثل للدولة أو الولاية.

هذا ما يثير حقيقة نوع من الغموض أثناء تنصيب الشبّاك الوحيد للبلدية ، لأنّ رئيس البلدية يجد نفسه أمام إشكال حقيقي فهل يقوم باختيار الأعضاء وإرسال القائمة إلى رئيس الدائرة الذي يحرر القرار الإداري المتضمن إنشاء الشبّاك؟، أم أنه يقوم بتحرير القرار ويوقعه ثم يرسله إلى رئيس الدائرة للمصادقة عليه كما جرت عليه العادة أثناء تحرير القرارات الإدارية .

فكل هذه الاحتمالات تؤثر سلبيًا على إنشاء الشبّاك وسير أعماله خاصة في ظل غياب تعليمات وزارية لتبيان وتوضيح ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 15-19، ومن الناحية العملية كان على المشرع أن يمنح الاختصاص لإنشاء الشبّاك إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتبار أنّ المصالح التقنية للبلدية هي التي تتولى مختلف عمليات استلام طلبات المواطنين وتحضير كل الاجتماعات وتبليغ المواطنين بكل القرارات التي تخصهم، وتدخل رئيس الدائرة لإنشاء الشبّاك الوحيد ليس له ما يبرره، لأنّ المشرع وفي مختلف التشريعات

الخاصة بالتعمير منح الاختصاص لرئيس البلدية في تسليم مختلف العقود، ونفس الشيء بالنسبة لقانون البلدية الذي ألح على دور رئيس البلدية في تنظيم العملية العمرانية وإعداد مختلف الأدوات الخاصة بالتعمير¹.

2 - عدم تبيان الجهة الإدارية التي لها صلاحية اتخاذ القرار

خصص المرسوم التنفيذي رقم 15-19 مادتين فقط لتبيان كيفية تشكيل الشبّاك وإجراءات عمله، مما أدى إلى وجود فراغات فيما يخص كيفية اتخاذ القرار داخل الشبّاك، هل يتم ذلك عن طريق التصويت أم أنّ كل مصلحة من المصالح الإدارية تبدي فقط رأيها سواء بالقبول أو الرفض، وما هي طبيعة هذه الآراء، وما هو دور رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره المكلف برئاسة الشبّاك، كل هذه التساؤلات تفيد حقيقة عدم وضوح الأحكام التي جاء بها المرسوم التنفيذي المنشئ للشبّاك الوحيد، مما سيؤدي إلى إشكالات عملية أثناء اتخاذ القرارات التي يطلبها المواطنون.

فإذا فرضنا بأنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي ينفرد باتخاذ القرار النهائي، فما هو دور مختلف المصالح التي تحضر اجتماعات الشبّاك؟ وإذا افترضنا بأنّ اعتراض أيّة مصلحة سيؤدي إلى عدم تحرير الوثيقة موضوع الطلب، فكأننا نطبق نفس الإجراءات المعمول بها سابقا قبل إنشاء الشبّاك، لأنّ المصالح الإدارية المعنية كانت تبدي موقفها أثناء إرسال الملف إليها بالقبول أو الاعتراض، وفي هذا الحالة الأخيرة فإنّ الوثيقة المعنية لا يتم إصدارها من طرف رئيس البلدية بسبب هذا الرفض ويحيل المعني إلى اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة لرفع المعارضة.

3- حصر وتقييد اختصاصات الشبّاك الوحيد في تحضير بعض عقود التعمير دون العقود الأخرى

بتفحص مختلف إجراءات تحضير عقود التعمير بالترتيب كما جاءت مفصلة في المرسوم التنفيذي 15-19، يتبين لنا بأنّ الشبّاك الوحيد لا يختص بتحضير كل العقود، إنّما تم التمييز بين بعض العقود التي يتم دراستها أمام الشبّاك، والبعض الآخر التي لا يختص الشبّاك بدرستها، كما جاء ذلك في نص المادة الثالثة من نفس المرسوم التي أقرت باختصاص مصلحة التعمير على مستوى البلدية بدراسة الطلب، وحتى بالعودة إلى نماذج القرارات المتضمنة إصدار مختلف العقود المبينة في الملاحق الواردة في نفس المرسوم التنفيذي، نلاحظ أنّ هناك فرق بين القرارات الخاصة بالعقود التي يتم دراستها أمام الشبّاك، وتلك التي لا يختص بها هذا الشبّاك، مما يفيد بأنّ العقود التي لا يختص بها الشبّاك تطبق عليها نفس الأحكام والإجراءات المعمول بها في المرسوم التنفيذي رقم 91-179 مع بعض التعديلات لإجراءات إصدار هذه العقود.

¹ راجع المادتين 94 و 95 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

هذا ما يفيد عدم فعالية إجراءات تحضير عقود التعمير بسبب عدم إتباع نفس الإجراءات لتحضير كل العقود، فمن جهة تم إدراجها ضمن نفس المرسوم التنفيذي وتم جمعها في مصطلح واحد وهو عقود التعمير، ومن جهة أخرى لا يتم اتباع نفس الإجراءات لتسليم هذه العقود، مما يثير تساؤل حول سبب عدم من حال اختصاص للشبّاك الوحيد لدراسة كل الطلبات دون التمييز بين مختلف الرخص، لأن ذلك سيؤدي إلى تبسيط الإجراءات الإدارية لتسليم هذه العقود، حتى بالنسبة لجهة الإدارة المختصة باستقبال الملفات التي تجد صعوبات في ترتيب وبرمجة طلبات المواطنين بين تلك التي يختص بها الشبّاك وتلك التي لا يختص بها .

خاتمة

ما يمكن استخلاصه من خلال هذه الدراسة ، أنّ إنشاء الشبّاك الوحيد لتحضير عقود التعمير وتسليمها لطالبا يعتبر من الآليات الفعّالة لتحقيق سياسة الدولة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتحقيق المرونة في العملية العمرانية بصفة خاصة ، لتقادي الفوضى في عملية استعمال العقار والقضاء على البناء الفوضوي وغير المشروع.

إلا أنّ تحقيق هذه السياسة لن يتم فقط من خلال تعديل النصوص القانونية، وإنما يتم ذلك عن طريق تفعيل دور الهيئات المحلية في تحقيق فعالية هذه الوسائل القانونية في أرض الواقع ، من خلال اتّخاذ إجراءات الرقابة على مسؤولي هذه الهيئات أثناء اتّخاذهم لمختلف القرارات ضمانا لعدم تعسفهم في استعمال سلطتهم، لأنّ مثل هذه الممارسات ستؤدي إلى المزيد من التعديات على أملاك الدولة عن طريق الشروع في أشغال البناء على هذه الأملاك دون رخصة أو دون احترام قواعد وأدوات التعمير¹ ، بسبب عدم فعالية هذا الشبّاك في تسليم وثائق التعمير لأصحابها في الآجال المحددة تقاديا للجوئهم للبناء الفوضوي.

والملاحظ ميدانيا أنّ الشبّاك لا يجتمع خلال الآجال المحددة في المرسوم التنفيذي، وإنما يتم ذلك بالنظر إلى عدد الملفات التي تم تقديمها للمعالجة، وكما جرت العادة فلا تتعدّد اجتماعات الشبّاك إلاّ بعد توفر عدد معتبر من الملفات المقدمة من طرف طالبي وثائق التعمير، هذا ما سيؤثر سلبا على سير هذا الشبّاك ويؤدي ذلك إلى تعطيل مصالح المواطنين.

¹ صرّح وزير السكن والعمران في سنة 2008 أنّه منذ تعديل قانون التهيئة والتعمير في سنة 2004 إلى غاية مارس 2008 تمّ تسجيل 5995 حالة بناء غير مطابق للرخصة المسلمة و 65434 بناية مقامة دون رخصة البناء، وصرح بأنّه تمّ هدم فقط 1008 بناية ما يمثل حوالي 15% من هذه البنائيات الغير مشروعة، راجع للمزيد:

- Revue de l'habitat, N° 01, Ministère de l'habitat et de l'urbanisme, Alger, Juin 2008, P 14.

بالإضافة إلى عدم وضوح إجراءات تنصيب الشبّاك الوحيد وكيفية سير أعماله، وتشتمت إجراءات تحضير عقود التعمير، على أساس أنّ الشبّاك الوحيد لا يختص بتحضير كل عقود التعمير، هذا ما يؤدي إلى تعقيد الإجراءات سواءً بالنسبة للإدارة أو المواطن الذي يقدم ملفه للدراسة.

على هذا الأساس، تُناشد المشرع الجزائري بضرورة تعديل أحكام المرسوم التنفيذي 15-19 المتعلق بكيفية تحضير عقود التعمير عن طريق إقرار البديل في حالة عدم اتّخاذ الشبّاك للإجراءات اللّازمة لدراسة الملفات المقدمة أمام هذا الأخير لتفادي التماطل غير المبرر، عن طريق النص على أنّه في حالة عدم فصل الشبّاك في ملف الرخصة أو الشهادة المطلوب تسليمها خلال الآجال المحددة، يعتبر ذلك بمثابة قبول ضمني لتسليم الوثيقة، والنص أيضا على حق طالب الرخصة أو الشهادة التي رفض طلبه أن يلجأ إلى الطعن أمام الشبّاك الولائي وليس أمام نفس الجهة، لأنّ الاعتراض أمام نفس الشبّاك يكون بدون نتيجة على أساس أنّ نفس الأعضاء الذين فصلوا في طلب الوثيقة هم الذين سيفصلون في الطعن الذي يقدمه المعني.

كما ينبغي من جانب آخر إلزام مسؤولي الجماعات الإقليمية بضرورة اتّخاذ كل إجراءات الرقابة بعد تسليم الرخصة المعنية، خاصة بالنسبة لرخصة البناء أين أثبت الواقع الميداني أنّ المعني بالرخصة لا يحترم مخطط البناء كما هو محدد في الملف المقدم ويخالف هذا المخطط، مع ذلك لا يتّخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي إجراءات المتابعة، كما هو منصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير، ممّا يؤدي إلى انتشار البناء الفوضوي والمخالف للقانون والتعدي على أملاك الغير.