

رخصة البناء كأداة للتنمية العمرانية

في التشريع الجزائري

أ. منصور مجاجي.

المركز الجامعي يحيي فارس - المدينة.

تمهيد:

ما يمكن قوله كتعريف بالموضوع هو أن علماء الاجتماع خلصوا إلى أن الإنسان " مدني بالطبع", أي لا بد من الاجتماع, فحيثما وجد تجمع إنساني (سكاني) كان لا بد وأن توجد معه نوع من التسمية للأرض التي يقيمون عليها - أي المدينة - والتي تعني عند العلامة ابن خلدون " العمران"⁽¹⁾.

فكل تجمع سكاني لا بد عليه أن يجعل من وجوده على رقعة معينة من الأرض تنظيما محددًا, يجعلها تؤدي وظيفتها الاجتماعية على أكمل وجه فتوفر له كل ما يحتاجه من ملابس وغذاء "ومسكن" أي كل ما يحتاج إليه هذا التجمع السكاني من خدمات ومرافق, بما يكفل له حسن التطور والتقدم, ولما اقتنع الإنسان بهذه الضرورة, وصل معها إلى نتيجة أخرى تتمثل في أن إيجاد هذا التنظيم الذي يكفل له التطور والتقدم لن يتأتى إلا بالاستقرار, واكتشف أن أهم عوامل الاستقرار تكمن في " السكن", فأقام في الكهوف وفي المغارات وثم اقتطع جذوع الأشجار ليبنى بها أكواخا بسيطة تحميه من قساوة الطبيعة فعرف الإنسان " البناء" ولو في أبسط صورته.

(1) - أنظر العلامة: عبد الرحمان ابن خلدون, المقدمة, الجزء الأول, المؤسسة الوطنية للكتاب, الجزائر, دون رقم للطبعة, 1984, ص 67.

لكن وبمرور الزمن انتقل الإنسان من مرحلة إلى أخرى ونتيجة للتطور الحضاري الذي شهده، ازداد عدد الأشخاص وعرفت حركة البناء وتشديد المدن توسعا كبيرا فظهرت حضارات مختلفة وتميزت كل واحدة منها بأنماط عمرانية شيدت على أساس معايير اجتماعية واقتصادية وثقافية مختلفة لا زالت آثارها شاهدة عليها إلى يومنا هذا في مختلف دول العالم بما في ذلك الجزائر.

فأول المدن الجزائرية التي ذكرت في التاريخ نشأت بمحاذاة السواحل عن طريق الغزوات التي قام بها القرطاجيون، وفي مرحلة لاحقة تعرضت هذه المدن للغزو الروماني، الذي طور العديد من المدن الواقعة شرق الجزائر (جميلة، سيرتا، تيمقاد، هيون ... إلخ) وما خريطة شبكة طرقات إفريقيا الرومانية التي رسمها "Pierre Salama" إلا دليل على الازدهار الذي عرفته هذه المدن في الفترة الرومانية، وعلى كثافة الشبكة العمرانية في إفريقيا⁽¹⁾

وكان الموعد بعدها مع الفتح الإسلامي للبلاد، فأظهرت الحضارة الإسلامية نسيجا عمرانيا اهتم بالجانب الجمالي إلى أبعد الحدود، والشاهد على ذلك هو القصور الفخمة التي تشير إلى رقي الفن المعماري الإسلامي، ولعل أبرزها "قصر اللؤلؤة" الذي شيد أثناء دولة بني حماد (1077-1153) والذي قال عنه العلامة ابن خلدون "أعجب قصور الدنيا"⁽²⁾.

وبعدها عرفت الجزائر الوجود التركي، الذي ترك فنا معماريا متميزا، كالحمامات الجميلة المبنية بالرخام والمزينة بالفسيفساء، وكذا الديار ذات

- Rahmani chérif : la croissance urbaine en Algérie, office des publications uniercitaies ; Algérie 1982. p74⁽¹⁾

(2) -الأستاذ:شرفي إبراهيم، تاريخ القرون الوسطى في الشرق والغرب، دون دار للطبع، 1986، ص87.

أ. منصور مجاجي.....رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية...

الشكل الهندسي الجميل المزينة ببلاطات الزليج التركي، كذلك المستخدمة في تكسية الجدران الداخلية "لضريح سيدي عبد الرحمان"*، أو مختلف القصور التي تشير إلى قمة الإبداع المعماري، ولعل أبرزها "قصر رياس البحر" (1).

وبعد الاحتلال الفرنسي للجزائر (1830-1962)، كان لابد وأن تخضع البلاد للقوانين الفرنسية، بما في ذلك القوانين المتعلقة بالبناء والتعمير، إذ ظهر تشريع العمران بقواعد بسيطة تقضي بالبناء في المدن بشكل صف وعلى طول الطريق، فصدر قانون 04 أبريل 1884، واشترط وضع مخطط للبلدية وتسوية الأرض والاصطفاف على جوانب الطريق، ثم صدر قانون آخر في 15 فيفري 1902، الذي تقدم بخطوة إلى الأمام، بحيث اشترط لكل عملية بناء رخصة مسبقة تعرف "برخصة البناء" واشترطها في كل بناء يقع في التجمعات البشرية الذي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة، وتسلم هذه الرخصة من طرف البلدية متى تبين أن مشروع البناء يتوافق مع القواعد الصحيحة للبلدية، ثم جاء قانون 14 مارس 1914 "بمخططات التعمير والتوسع والإعداد المناسب"، بحيث اشترطت هذه لمخططات ضرورة الحصول على "رخصة البناء" في كل تجمع سكاني يزيد عدده على 10000 نسمة، ثم جاء قانون 15 جوان 1934، ولأول مرة ظهرت في نصوصه كلمة "العمران"، إلا أن هذا القانون

*- "سيدي عبد الرحمان"، هو أحد تفاة الجزائر وأوليائها الصالحين ولد حوالي 1387م ونقل رفاته إلى الفريخ في حدود سنة 1471م. ويعتبر هذا الوالي الصالح من أشهر فقهاء الجزائر، رحل إلى المشرق قبل وفاته، حيث تلقى العلوم الفقهية عند أكبر المشايخ، وينسب إلى قبيلة شلبة، فلقب بشلبي

(1) - الدكتور: عبد العزيز محمود لعرج، الزليج في العمارة الإسلامية بالجزائر في العصر التركي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الأولى، الجزائر، ص21.

دخلت عليه تعديلات كثيرة، ثم ظهر المرسوم رقم 650/60 الصادرة بتاريخ 06 سبتمبر 1960 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة من أجل البناء. أما بعد الاستقلال فقد تم اعتماد نفس القوانين الموروثة عن الاستعمار وهذا بمقتضى الأمر رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962* وبذلك استمر العمل بالمرسوم المؤرخ في 31 ديسمبر 1958 المشار إليه أعلاه، فكانت النتيجة أن كل الدراسات المتعلقة بالبناء والتعمير قد وضعت دون دراسة كافية للواقع الجزائري، أم بمعنى آخر، أن كل الدراسات المتعلقة بمجال البناء والتعمير في هذه الفترة، كانت شكلية وسطحية خالية من الدراسة الاجتماعية والاقتصادية العملية بالمعنى الدقيق.

لكن بزيادة عدد الأشخاص واهتمام الدولة بقطاع الصناعة، وبالتالي التروح الريفي نحو المدن، الأمر الذي أدى إلى اتساع حركة البناء التي طغى عليها الطابع الفوضوي في غالبيتها لاسيما من حيث انتشار الأحياء القصدية (العاصمة، عنابة، وهران ...) وبالتالي أصبحت تعتبر جزءا من ديكور المدينة، إن لم نقل مدن جديدة تحاكي المدن الأصلية.

وأمام هذه الصور السلبية تفتن المشرع الجزائري إلى ضرورة وضع قوانين جديدة تحكم التوسع العمراني، وبالتالي نظام البناء في الجزائر، بهدف التحكم في حركة البناء وعدم تركها لأهواء الأفراد، وهذا ما تجسد بالفعل من خلال مختلف القوانين التي وضعها المشرع الجزائري، وعلى وجه الخصوص

* - وهو الأمر الذي قضى باستمرار تطبيق القوانين الفرنسية في الجزائر باستثناء ما تعارض منها مع السيادة الوطنية

أ. منصور مجاجي.....رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية...

ابتداء من سنة 1975 وذلك من خلال الأمر رقم 67/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض من أجل البناء.

أما بالنسبة لأهمية موضوع "رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية في التشريع الجزائري"، فهي تتجلى في كون أن المباني حُضيت في الجزائر باهتمام وافر من قبل المشرع الجزائري، نظرا لما تمثله من قيمة اقتصادية بالنسبة للأفراد والدولة على حد سواء، لذلك كان ينبغي على المشرع الجزائري، أن يضع نظاما قانونيا يهدف إلى تسيير حركة البناء وفق قواعد مرسومة وأن لا تترك لأهواء الأفراد، وهذا لضمان صلاحيتها من النواحي الفنية والصحية، وسلامتها من الناحية الهندسية، وأدائها للخدمات المطلوبة منها.

وبالفعل فقد توالى التشريعات المختلفة منذ الاستقلال بهدف إيجاد تنظيم قانوني يسير حركة البناء والتوسع العمراني في الجزائر، بحيث نجد في هذا الصدد الأمر رقم 67/75 السالف ذكره، والقانون رقم 02/82 المؤرخ في 06 فيفري 1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي لأجل البناء، والقانون رقم 03/83 المؤرخ في 13/08/1983 المتعلق بحماية البيئة، والقانون رقم 12/84 المؤرخ في 23 جويلية 1984 المتضمن النظام العام للغابات والأمر رقم 01/85 المؤرخ في 13 أوت 1985، الذي يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها، والقانون رقم 03/87 المؤرخ في 27 يناير 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية، كما نجد القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري وكذا القانون رقم 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وكذا القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الذي ألغى القانون رقم 03/83 السالف ذكره، وكذا القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14

أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير السالف ذكره وكذا القانون رقم 06/04 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18 ماي 1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري.

فالملاحظ إذا على هذه التشريعات هي أنها كثيرة ومتنوعة، وبالتالي يفترض فيها أنها جاءت آخذة في الحسبان، كل الجوانب التقنية لاتصالها بالعديد من النواحي الهندسية والعلمية، وكذا الجوانب العملية والتطبيقية حتى نصل إلى الحلول الحاسمة لجميع مشاكل المباني.

لكن الملاحظة اليوم وللأسف الشديد هو عكس ذلك تماما بحيث نجد مدنا مهددة برمتها من خطر الانزلاق*، وكذا بروز الأحياء الكبرى المكتظة سكانيا والفاقدة للانسجام مع الشروط العمرانية، وبالتالي بروز الفوارق الحادة بين مختلف المدن، بل بين أحياء المدينة نفسها، إضافة إلى وجود عدد كبير من البنايات المهددة بالانهيار، وكذا ظهور البنايات الفوضوية خاصة على مستوى المدن الكبرى، وتفاقم البيوت القصديرية والمساس بالأراضي الزراعية، ومشاكل انتشار الأوساخ والقمامات وصب المياه القذرة ومختلف النفايات، بغير مراقبة أو تسيير محكم، وكذا التلوث بمختلف أشكاله الجوي والبحري والبري.

وبغض النظر عن هذا أو ذلك، فإنه ومن خلال هذا الموضوع، سنحاول اكتشاف أهم الأسباب التي أدت بنا إلى هذه الحقيقة المرة.

ومن خلال الطرح السالف ذكره، فقد تتور بدل "الإشكالية" الواحدة هذه إشكاليات حول السبب في كل هذا، إلا أن أهمها قد يكمن فيما يلي:

* - ومثال ذلك مدينة قسنطينة.

أ. منصور مجاجي.....رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية...

إذا كانت رخصة البناء تعتبر واحدة من أهم أدوات تفعيل القوانين السالف ذكرها على أرض الواقع، ذلك انه من خلال هذه الرخصة يمكن لنا أن نوازن ما بين مصلحتين، مصلحة الفرد في البناء باعتبارها مصلحة مشروعة ومصلحة المجتمع في أعمال قدر معين من الرقابة على أعمال البناء وعدم تركها لأهواء الأفراد وإمكاناتهم، فلماذا الواقع يشهد العكس تماما؟.

- فهل يكمن العيب والخلل في النصوص القانونية المختلفة المنظمة لرخصة البناء الصادرة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا؟ أن العيب والخلل يكمن في أمور أخرى غير هذه النصوص؟ ولماذا هذه القوانين هي كثيرة ومتنوعة وخاضعة للتعديل المستمر؟ وهل نحن في استغناء تام عن قانون موحد للمباني، لا يخضع للإلغاء والتعديل بين الحين والآخر؟

وسنحاول الإجابة عن هذه الإشكاليات من خلال إجراء دراسة تحليلية للنصوص القانونية المتعلقة برخصة البناء في الجزائر باعتبارها واحدة من أدوات التهيئة العمرانية والتي يأتي على رأسها القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والنصوص التنظيمية المطبقة له وذلك من خلال التطرق إلى العناصر الآتية:

أولاً: تعريف رخصة البناء:

لم يعرف قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير رخصة البناء، ولعل عدم وضع المشرع لتعريف عام لهذه الرخصة يرجع إلى الخشية من مجيئه غير دقيق، فلا يكون جامعاً لكل المعاني المطلوبة، ولا مانعاً من دخول معاني خارجة عن مطلب المشرع، ولهذا سنحاول الوقوف عند مختلف التعريفات التي جاء بها الفقه.

- فهناك من عرفها بأنها: "الوثيقة الرسمية التي تثبت حق أي شخص طبيعي أو معنوي في إقامة أي بناء جديد مهما كانت أهميته، حتى ولو كان عبارة عن جدار فاند أو جدار حادق على ساحة أو طريقة عمومي، أو تغطية أو توسيع بناء قائم تسلمها البلدية بعد الرأي بالموافقة من المصالح التقنية لمديرية البناء والتعمير، بعد أن تتحقق من احترام قواعد التعمير المطبقة بالمنطقة المعنية"⁽¹⁾.

- وهناك من عرفها بأنها "عبارة عن قرار إداري تصدره الجهة المختصة بتنظيم المباني تآذن فيه بإجراء معين يتعلق بالمبنى الذي يصدر بشأنه"⁽²⁾.

- وهناك من يعرفها بأنها "قيد يرد على حق الملكية لفائدة المصلحة العامة"⁽³⁾.

- وهناك من عرفها بأنها: "أحد الإجراءات الوقائية التي تحدد ماهية المبنى المرخص به، وذكر مواصفات وبيان الغرض منه فيما إذا كان سكني أو خدمي أو تجاري، وتستخدمها سلطات الضبط الإداري في الدولة"⁽⁴⁾.

(1) - الأستاذ: بورويس زيدان، علاقة التوثيق بالنشاط العمراني، مجلة الموثق، العدد 10 لسنة 2000، ص11.

(2) - الدكتور: عبد الناصر توفيق العطار، تشريعات تنظيم المباني ومسؤولية المهندس والمقاول، مطبعة السعادة مصر، ص249.

(3) - الدكتور: زهدي يكن: قانون الملكية العقارية والحقوق العينية غير المنقولة، دار الثقافة لبنان، ص236.

(4) - الدكتور: محمد جمال جبريل، الترخيص الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص10.

أ. منصور مجاجي.....رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية...

- وهناك من عرفها بأنها: "قرار إداري يخول مالك البناء السلطة المدنية، والحق في تنفيذ أعمال البناء المرخص بها وفقا للقانون السائد والخاص بتوجيه وتنظيم أعمال البناء" (1).

وعليه فمن خلال التعاريف المذكورة أعلاه نستنتج بأن رخصة البناء تشكل في حقيقتها إحاطة قانونية بكل ما يتعلق بالتهيئة العمرانية، فهي عبارة عن وسيلة إدارية فعالة في رقابة النشاط الفردي والتحكم فيه في المجال العمراني لذا جعل المشرع تنظيم أعمال البناء منوطا بالحصول على هذا الترخيص المسبق من إدارة التنظيم وفق سياسته التشريعية المرسومة في ضوء نصوص قانون التهيئة العمرانية وغيره من القوانين، كما أنها تعد في ذاتها تنويجا تنفيذيا للقواعد الآمرة في تشريعات البناء والقوانين المتعلقة بها⁽²⁾ كقانون الصحة وقانون البيئة وقانون الغابات ... إلخ، كما يفهم أيضا من خلال هذه التعاريف بأن رخصة البناء تتمحور حولها ثلاث سلطات وهي كل من سلطة القاضي الإداري، الذي يراقب مدى مشروعية وقانونية القرارات الإدارية، وكذا سلطة القاضي المدني، الذي يسوي النزاعات بين الأفراد، وسلطة القاضي الجزائي، الذي يعاقب على كل مخالفة لأحكام هذه الرخصة.

لكن ومن خلال تعريف رخصة البناء نستنتج بأن الهدف الذي وجدت من أجله يتمثل في الرقابة على حركة البناء والتوسع العمراني، وعدم تركها لأهواء الأفراد وإمكاناتهم، ذلك أن المشرع الجزائري وعلى غرار التشريعات

Louis Jaquignon : le droit de l'urbanisme, éd.Eyrollas, paris,
9-1967. alinéa, 72p,35.

(2) - الدكتور: السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، دار النهضة العربية القاهرة.

الأخرى يهدف من خلال إلزامه لكل راغب في القيام بأعمال البناء، بضرورة الحصول على ترخيص بذلك إلى الموازنة ما بين مصلحتين وهما مصلحة الفرد في البناء باعتبارها مصلحة مشروعة، ومصلحة المجتمع في أعمال ولو أدنى حد من الرقابة على هذه الأعمال.

وعليه فالسؤال الذي يثور دائما في هذا الصدد، هو أنه إذا كان الهدف من رخصة البناء ما سبق ذكره فلماذا الملاحظ في الواقع هو الغياب التام لميكانيزمات التسيير الحضري، لاسيما من حيث ظهور الأحياء الكبرى المكتنزة سكانيا والفاقدة للانسجام مع الشروط العمرانية؟ والنتيجة اليوم هي وجود العديد من البنايات المهدة بالآهيار، ففي الجزائر العاصمة لوحدها تم إحصاء أكثر من 3000 بناية مهدة بالآهيار على رؤوس ساكنيها⁽¹⁾، كما أصبحت عملية البناء تتم بشكل أو بآخر حسب ظروف وإمكانيات كل شخص، فغدى النسيج الحضري غير مستقر، فأحياءه في تغير دائم لاسيما من حيث انتشار الأحياء الفوضوية التي أصبحت جزء من ديكور المدينة، إن لم نقل مدن جديدة تحاذي المدن الأصلية.

ثانيا: الطبيعة القانونية لرخصة البناء:

يمكن تحديد الطبيعة القانونية لرخصة البناء على أنها "قرار إداري"، وهذا بالنظر إلى الجهات التي تصدرها، بحيث هي جهات إدارية مختصة محددة قانونا

(1) - فحسب تقرير مركز المراقبة التقنية للبناء، فإن أغلب البنايات والعمارات الموجودة بولاية الجزائر وتছিيدا في كل من بلدية بلوزداد والخراش وبوزريعة والقصة وحتى وسط العاصمة، هي مبنية بطرق تقليدية لا تخضع للمقاييس العلمية للبناء مما أدى في السنوات الأخيرة إلى هشاشتها وتছিدها بالآهيار على رؤوس ساكنيها. أنظر في هذا الصدد مقال ورد في جريدة الخبر الصادرة بتاريخ 10 جانفي 2000 العدد 2756.

أ. منصور مجاجي.....رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية...

في شخص رئيس المجلس الشعبي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير كل في نطاق اختصاصه⁽¹⁾.

حيث أنه بمقتضى هذا القرار يتم الترخيص أو السماح بإقامة المبنى المراد تشييده، أو بأي عمل آخر من أعمال البناء التي سنها في حينها.

ويعرف القرار الإداري بأنه "عمل قانوني انفرادي بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديله أو إلغاء وضع قانوني قائم"⁽²⁾.

ويترتب على اعتبار رخصة البناء "قرارا إداريا"، أن كل متضرر من هذا القرار له الحق في الطعن فيه أمام القاضي الإداري، وتجدد الإشارة في هذا الصدد إلى أن المصلحة في رفع الدعوى في هذه الحالة، لا بد أن تكون ناجمة عن ضرر مباشر، وليس على أساس أن البناية غير مطابقة لرخصة البناء، حيث أنه صدر في هذا الشأن قرار من الغرفة الإدارية للمحكمة العليا⁽³⁾ أين طعن السيد "عبد القادر - ش" ببطالان القرار الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، والمتضمن منح رخصة البناء بتاريخ 1987/07/16، لإنجاز مسكن ومحل تجاري للسيد "علال - ط" جاره، وهذا الطعن سببه أن "علال - ط" قد أنجز حماما، حيث أنه بعد الإطلاع على الملف قضت المحكمة العليا برفض الطعن واعتبرت أن رخصة البناء قانونية وصحيحة.

(1) - أنظر المواد: 67/66/65 من قانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتغيير ج.ر العدد 52 لسنة 1990.

(2) - الدكتور: عمار غوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للنشر، الجزائر، الطبعة الأولى، 1999، ص22.

(3) - قرار المحكمة العليا، رقم 76722، المؤرخ في 1991/10/20، دون مجملته قضائية.

كما صدر قرار من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا يقضي بإبطال القرار الصادر في 1986/11/04 المتضمن منح رخصة البناء للمدعى "رشيد"، حيث أن الطاعنون جيران مباشرين للمذكور أعلاه الذي شرع في أشغال البناء وأصابهم بضرر⁽¹⁾.

ثالثا: الأشخاص والأعمال المعنية برخصة البناء :

كما سبق وأن أشرنا بأن المشرع الجزائري قد ألزم بضرورة الحصول على رخصة البناء، قبل الشروع في أي عمل من أعمال البناء، سواء تعلق الأمر بتشييد بناية لأول مرة، أو تمديد بنايات القائمة أو تدعيمها أو تسييحها .. إلى غيرها من الأعمال الأخرى التي ستتطرق لها في حينها.

كما حدد المشرع الجزائري أيضا، الأشخاص الذين لهم الحق في الحصول على هذه الرخصة، وعليه فإننا سنحاول التطرق لهؤلاء الأشخاص، ومعرفة هذه الأعمال وسيكون ذلك كالآتي:

أ/ الأشخاص المعنية برخصة البناء:

لما كانت رخصة البناء من الأمور الهامة التي يترتب عليها عدد من المسؤوليات والآثار، فقد استوجب قصر الحق في الحصول عليها إلا على من له صفة، وهو المالك أو ممثله القانوني، وهذا ما جسده قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير في مادته 50 التي تنص على أن "حق البناء مرتبطة بملكية الأرض، ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض، وهذا الحق يخضع لرخصة البناء .." وبالتالي فمن خلال هذه

(1) - قرار المحكمة العليا. رقم 74711. المؤرخ في 08/06/1990. دون مجلة قضائية.

أ. منصور مجاجي.....رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية...

المادة يمكن أن نستخلص بأن المشرع الجزائري قد ربط حق البناء بملكية الأرض.

إلا أنه بمحيء المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 1991/05/28 الذي يحدد كيفية تحضير رخصة البناء وتسليمها⁽¹⁾ وعلى وجه التحديد من خلال المادة 34 منه التي تنص على ما يلي: "ينبغي أن يتقدم بطلب رخصة البناء والتوقيع عليه من المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا، أو الحائز أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية...". فإنه يفهم بأن هذا المرسوم قد وسع من نطاق الأشخاص الذين لهم الحق في التقدم بطلب رخصة البناء من المالك الأصلي للعقار إلى أشخاص آخرين، وهم على وجه التحديد، كل من الحائز والمستأجر المرخص له قانونا، والوكيل والهيئة صاحبة التخصيص.

ب/ الأعمال المعنية برخصة البناء:

من خلال المادة 52 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير نكتشف بأن هناك جملة من الأعمال قد شملها الحضر، بحيث لا يمكن القيام بها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك، وتمثل هذه الأعمال فيما يلي:

- تشييد البنايات الجديدة: أي استحداث المبنى أو الشروع في إقامته لأول مرة بدءا من عمل الأساسات⁽²⁾.

(1) - الجريدة الرسمية، العدد 26 سنة 1991.

(2) - الدكتور: محمد المنجي، جرائم المباني 24 جريمة ينص عليها قانون المباني، منشأة المعارف بالاسكندرية، مصر الطبعة الثانية. 1995. ص36.

- التمديد: وهذا فيما يخص البنائات القائمة أو الموجودة، وذلك بالزيادة في حجمها⁽¹⁾.

- تغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية: والمقصود بالتغيير هنا هو "التعديل"، والذي يعني تغيير بعض معالم البناء القائم⁽²⁾.

- إنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج: ويقصد "بالتدعيم" تقوية المباني القائمة وإزالة ما بها من خلل مثل هدم بجدار متصدع ثم إعادة بنائه لتقوية المبنى كله، والقصد من الحضر هو أن هذه العملية تحتاج إلى رقابة ومواصفات فنية لا بد من الترخيص لها، أما بخصوص "التسييج"، فهو إقامة جدار صلب يحيط بالفناء الخارجي للمبنى.

إذن فمن خلال ما سلف ذكره، فإن أي شخص إذا أراد القيام بأي عمل من الأعمال الواردة في المادة 52 المذكورة أعلاه لا بد من الحصول على ترخيص بذلك، وإن كان يثور بشأن هذه المادة بدل الملاحظة الواحدة عدة ملاحظات، إلا أن أهمها قد يكمن فيما يلي:

(1) - الدكتور: محمد المنجي، جرائم المباني 24 جريمة ينص عليها قانون المباني، نفس المرجع

ص 63.

(2) - الدكتور: اشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء، دون دار

للطبع، 1996، ص 21.

أ. منصور مجاجي.....رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية...

1. الملاحظة الأولى تخص مصطلح التمديد: الذي جاء في غير محله لأنه يحمل أكثر من معنى، فهل قصد المشرع من خلاله "التوسع" أم "التعليق"؟ علما بأن لكل منهما معنى يختلف عن الآخر، بحيث نجد المقصود بالتوسع هو الزيادة في مساحة أو حجم البناء دون تعليته ومثال ذلك إزالة حوائط فاصلة بين شقتين وجعلها شقة واحدة⁽¹⁾ أما بالنسبة للتعليق فيقصد بها الارتفاع بالمبنى القائم إلى أكثر من الارتفاع المرخص به، أو زيادة عدد طوابق المبنى إلى أكثر من العدد الوارد بالترخيص⁽²⁾، وبالتالي كان من الأجدر على المشرع الجزائري التطرق لكلا العمليتين كل على حدى.

2. الملاحظة الثانية تخص مصطلح التعديل أو التغيير: بحيث تتساءل لماذا قصر المشرع الجزائري التعديل على الجدران الضخمة للمبنى فقط؟ فقد لا ينصب التعديل على هاته الجدران، وإنما يرد على جزء آخر من أجزاء المبنى كإحدى حجراته أو المدخل أو السلالم أو الشرفات، فهل يعني بأن التعديل الوارد على هذه الأجزاء، قد استثناء المشرع الجزائري من مناط الحظر؟.

3. الملاحظة الثالثة: تكمن في أن المشرع الجزائري، قد أغفل الحديث عن "التشطيبات الخارجية" التي يقصد بها تغطية واجهات المباني بالبياض، ولا تشمل التشطيبات أعمال الدهانات، وإنما يقصد بها أية تكسيات على واجهة العقار، سواء بالأحجار أو الرخام أو الجرانيت، وبصفة عامة كل زخرفة تبرز

(1) الأستاذ: حامد عبد الخليم الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، دار

المطبوعات الجامعية مصر، 1994، ص 137

(2) الأستاذ: محمد عزمي البكري، شرح قانون المباني الجديد من الناحيتين المدنية والجنائية، المرجع

السابق ص 56

عن الحوائط⁽¹⁾، وبالتالي كان على المشرع الجزائري أن يدرج التشطيبات الخارجية ضمن مناط الحظر نظرا لما لها من أثر على جمال وتناسق الواجهات وجمال المدينة، لاسيما وأن المشرع الجزائري قد أكد في أكثر من موضع على ضرورة انسجام البناءات من حيث مظهرها كما اعتبر احترام المناظر الطبيعية والحضرية وحماية التراث والمحيط المبنى "ذات منفعة عامة"⁽²⁾.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يشترط رخصة البناء عند القيام بالأعمال المذكورة أعلاه، وذلك فيما يخص البناءات التي تختمى بسرية الدفاع الوطني وهذا بمقتضى المادة 53 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

رابعاً: الالتزامات التي تفرضها رخصة البناء:

تنجسد لنا الرقابة على المباني عن طريق رخصة البناء، من خلال إلزام المشرع لطالبي هذه الرخصة بضرورة الالتزام بواجبات معينة، حتى يتسنى لهم الحصول على هذه الرخصة لا سيما فيما يتعلق بضرورة الالتزام بالقيود الواردة على المباني، سواء ما ورد منها في قانون التهيئة والتعمير، أو ما ورد منها في قوانين أخرى لها صلة وثيقة بالتهيئة العمرانية.

وإذا كان البناء عبارة عن مجموعة من المراحل يتدخل فيها مجموعة من الأشخاص، فإنه لا بد من مراعاة "الأصول الفنية" التي يقوم عليها البناء في جميع

⁽¹⁾ الأستاذ: رفعت محمد عكاشة، قانون المباني الجديد، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى،

1983، ص 38

⁽²⁾ - المادة 02 من المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18 ماي 1994 المتعلق بشروط

الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج. ر. العدد 32 لسنة 1994.

أ. منصور مجاجي.....رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية...

مراحلها، بدءاً من وضع التصميم إلى غاية الإشراف على التنفيذ، على نحو يسمح باحترام هذه الأصول ومراعاتها من جهة، وتحديد اختصاص هؤلاء الأشخاص ومسؤولياتهم من جهة ثانية⁽¹⁾ وعليه يظهر لنا الالتزام الثاني الذي يفرضه المشرع عن طريق رخصة البناء على الأشخاص، والمتمثل في ضرورة مراعاة الأصول الفنية في التصميم والتنفيذ وحتى في الإشراف على التنفيذ.

كما تجدر الإشارة إلى أنه بعد الإنتهاء من أشغال البناء، لا بد على صاحب المشروع أن يشعر المجلس الشعبي البلدي المعني بانتهاء البناء لتسلم له "شهادة المطابقة"⁽²⁾ وهذا لإثبات مدى مطابقة الأشغال مع رخصة البناء.

خاتمة:

إذا كان لا أحد منا ينكر بأن فرض مثل هذا الترخيص قبل القيام بأي عمل من أعمال البناء السالف ذكرها، هو إجراء ضروري لضمان الرقابة على حركة البناء والتوسع العمراني ولا يمكن الاستغناء عنه، غير أنه كان قاصراً في تحقيق الرقابة المطلوبة وهذا لعدة أسباب نوجزها فيما يلي:

أولاً: إن المادة 52 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، لم تكن واضحة في تحديدها لمدلول أعمال البناء التي لا يمكن القيام بها إلا بعد الحصول

(1) الدكتور: أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء، المرجع الشابق، ص30.

(2) - أنظر فيما يتعلق بإجراءات الحصول على شهادة المطابقة من المادة 54 حتى المادة 60 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 1991/05/28. المتعلق بكيفية تحضير شهادة التعمير، ورخصة التجزئة، وشهادة التقسيم ورخصة البناء، وشهادة المطابقة، ورخصة الهدم وتسليم ذلك

على ترخيص بذلك، بل ولم تتحدث عن بعض الأعمال التي كان من المفروض أن يشملها مناص الحضر، ولقد سبق وأن تطرقنا لهذه النقطة بالتفصيل.

وبالتالي كان من الأجدر على المشرع الجزائري أن يوضح هذه الأعمال على نحو يمنع الجهالة فيها، وكذا التوسيع من مناص الحضر، وذلك بإدخال أعمال أخرى نظراً لما لها من أثر على جمال وتناسق المباني.

ثانياً: إذا كنا سلمنا بأن الرقابة اللاحقة على المباني تتجسد لنا من خلال "شهادة المطابقة" * التي تحدث عنها قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والتي يلزم بها كل شخص انتهى من أشغال البناء، لتأكد الجهات المعنية من مدى مطابقة الأشغال للتنظيم المعمول به.

إلا أن الحقيقة هي أن هذه الشهادة "لا" وجود لها من حيث الواقع* فالأشخاص المعنيين لا يطالبون بها⁽¹⁾ ولا الجهات المختصة بإصدارها تلزمهم بضرورة الحصول عليها.

وهنا نتساءل كيف نتأكد من دون هذه الشهادة، بأن استعمال واستغلال المبنى يكون دون أي خطر على من يؤمونه أو يشغلونه؟ وكيف لنا أن نتأكد بأن صاحب البناء لم يمس بحقوق الغير العامة أو الخاصة أثناء عملية البناء، كحق الارتفاق وحق المظل واحترام المسالك العمومية...؟.

(1) - ويرى الأستاذ بورويس زيدان(أن السبب في عدم حصول الملاك الذين انتهوا من أشغال البناء وشرعوا في استغلاله على "شهادة المطابقة" هذه، هو أنهم لم يحترموا مواصفات مخطط البناء، مما يجعلهم يحجمون عن طلبها لأنهم يعلمون مسبقاً أن طلبهم سيحضى بالرفض، وربما سيسفر عن متابعات نتيجة التجاوزات التي سيكتشفها التقنيون عند المعاينة التي دعاهم إليها المعني بطلبه هذه الشهادة، وبالتالي يكون قد جنى على نفسه)، راجع في ذلك الاستاذ بورويس زيدان: علاقة التوثيق بالنشاط العمراني، مرجع سابق، ص12.

ثالثاً: كما أن الملاحظ على الجهات المختصة بإصدار رخصة البناء هو تمسكها بحرفية القانون، فلا تجري أدنى مراجعة للتصميمات المقدمة لها، خاصة من الناحية الفنية والتقنية قبل إعطاء الترخيص بالبناء، بدعوى أن هذه المهمة ترجع إلى المصالح التقنية المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية أو البلدية، وبالتالي فإن هذه الجهات يقتصر دورها على منح الترخيص فقط، وهذا ما يفسر لنا غياب التخطيط الملائم، وبالتالي غياب الإرادة الحقيقية على المستوى المحلي في التكفل بمشاكل العمران⁽¹⁾.

إن مصداقية المعلومات التي يتضمنها طلب الحصول على رخصة البناء، وكذا دراسة هذا الطلب دراسة وافية من قبل جميع الجهات المكلفة بذلك، وبالتالي التأكد من مدى مطابقة البناء للتخطيط ولمخطط شغل الأراضي وكذا المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، هو الأسلوب الحضاري الأنجع الذي يضمن لصاحب المشروع، أن يتمتع بحياة سعيدة وسط شارع منظم ومجموعة منسجمة وحي متوازن ووحدات متكاملة داخل مدينة متمدنة وتجمعات حضرية أو ريفية متحضرة، تجمع بين الوظائف الحيوية للإنسان والمتمثلة في الخماسي: (السكن، الرفاهية، العمل، المرور والحركة، والتراث الثقافي والتاريخي والطبيعي).

(1) - فحسب الأستاذ حديدي بوزيد (فإن التناسق والتماسك في عمليات تطوير وتنمية البناءات والانضباط في إنجازها، بمعنى الاقتصاد في استعمال الأراضي، لا يشكل في كثير من الأحيان الولوية ضمن الانشغالات على المستوى المحلي)، راجع في ذلك حديدي بوزيد، القواعد العامة للعمران، برنامج الدروس الخاصة بشرط العمران وحماية البيئة، مرجع سابق، ص 09/08.

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

أولاً: المؤلفات:

1. العلامة عبد الرحمان ابن خلدون، المقدمة، الجزء الأول، المؤسسة الوطنية للكتاب - الجزائر 1984.
2. الأستاذ: شرفي إبراهيم، تاريخ القرون الوسطى في الشرق والغرب، دون دار الطبع، 1986.
3. الدكتور: عبد العزيز محمود لعرج، الزليج في العمارة الإسلامية بالجزائر في العصر التركي، المؤسسة الوطنية للكتاب - الطبعة الأولى - الجزائر.
4. الدكتور: عبد الناصر توفيق العطار، تشريعات تنظيم المباني ومسؤولية المهندس والمقاول، مطبعة السعادة، مصر.
5. الدكتور: زهدي يكن، قانون الملكية العقارية والحقوق العينية غير المنقولة، دار الثقافة، لبنان.
6. الدكتور: محمد جمال جبريل: "الترخيص الإداري" "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
7. الدكتور: السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
8. الدكتور: عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للنشر، الجزائر، الطبعة الأولى 1999.
9. الدكتور: محمد المنجي: جرائم المباني 24 جريمة ينص عليها قانون المباني، منشأة المعارف بالاسكندرية، مصر، الطبعة الثانية، 1995.

أ. منصور مجاجي.....رخصة البناء كأداة للتهيئة العمرانية...

10. الدكتور: أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء، دون دار للطبع 1996.
11. الأستاذ: حامد عبد الحليم الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء بدون ترخيص، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1994.
12. الأستاذ: محمد عزمي البكري، شرح قانون المباني الجديد من الناحيتين المدنية والجنائية، دار الوفاء، مصر، 1988.
13. الأستاذ: رفعت محمد عكاشة، قانون المباني الجديد، دار الفكر العربي، مصر، 1983.

ثانيا: المقالات:

1. الأستاذ: بورويس زيدان، علاقة التوثيق بالنشاط العمراني، مجلة الموثق، العدد 10 لسنة 2000 ص 11، 12، 13.
2. الأستاذ: حديدي بوزيد، القواعد العامة لل عمران، برنامج الدروس الخاصة بشرطة العمران وحماية البيئة، المديرية العامة للأمن الوطني، الجزائر 2000، ص 5، 8، 9.

ثالثا: الجرائد اليومية:

- جريدة الخبر الصادرة بتاريخ 10/01/2000، العدد 2756.

رابعا: النصوص القانونية:

1. القانون رقم 29/90 المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير: ج.ر العدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004.
2. المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ 18 ماي 1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري ج.ر العدد

32 لسنة 1994 المعدل بمقتضى القانون رقم 06/04 المؤرخ في 14 أوت 2004.

3. المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28/05/1991 الذي يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة، وشهادة التقسيم ورخصة البناء، وشهادة المطابقة، ورخصة الهدم، وتسليم ذلك. ج.ر العدد 26 لسنة 1991.

المراجع باللغة الفرنسية:

1. RAHMANI Cherife. La Croissance Urbaine en Algérie, Office des Publications Universitaires, Alger 1982.
2. Luis Jaquignon : Le droit de l'urbanisme, Edition Eyrolles, Paris 1967.