

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

قسم الحقوق

تخصص قانون إداري

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



جامعة محمد بوضياف - المسيلة
Université Mohamed Boudiaf - M'sila

مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر أكاديمي

بعنوان

الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

إشراف الأستاذ:

يرمش مراد

إعداد الطلبة:

رحماني كنوز

طباخ خلود

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	اللقب والاسم
رئيسا	جامعة محمد بوضياف - المسيلة	حميدوش أسيا
مشرفا ومقررا	جامعة محمد بوضياف - المسيلة	يرمش مراد
ممتحنا	جامعة محمد بوضياف - المسيلة	لعمارة عبد الرزاق

السنة الجامعية: 2022-2023



ملحق بالقرار رقم 1082/2020... المؤرخ في 27 ديسمبر 2020
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرقي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله.

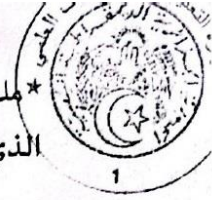
السيد(ة): م. رحمان كستور. الصفة: طالب، أستاذ، باحث
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم 4086662 والصادرة بتاريخ 2016/08/16
المسجل(ة) بكلية / معهد الحقوق والعلوم والسياسة قسم...
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،
عنوانها: البحث الحالي في مجال البناء والتعمير

أصح بشر في أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2020/06/07

توقيع المعني (ة)

ملحق بالقرار رقم 10822... المؤرخ في 27 ديسمبر 2020
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

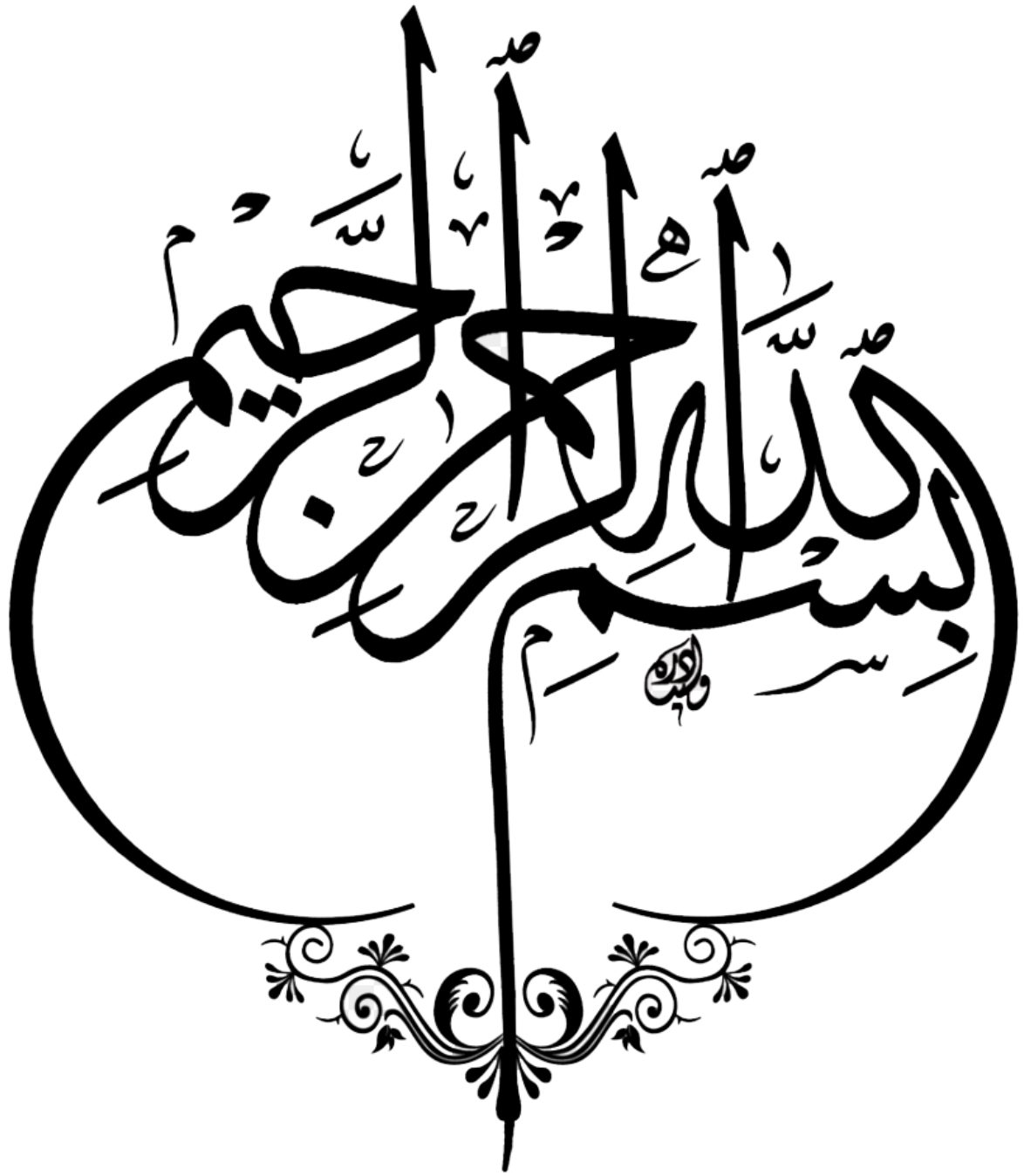
أنا الممضي أسفله.

السيد(ة): طيارح جملو الصفة: طالب، أستاذ، باحث
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم 06.859.06 والصادرة بتاريخ.....
المسجل(ة) بكلية / معهد الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق.....
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).
عنوانها: البحث في مجال البناء والتعمير

أصح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 03.10.2020

توقيع المعني (ة)



شكر وعرّفان

إن الحمد لله نحمده ونستعين به ونستغفره ونتوب إليه.

نتقدم بالشكر الجزيل وخالص العرفان إلى كل الأسرة العلمية والإدارية التي رافقتنا

خلال مشوارنا الدراسي فأحاطتنا بالرقابة والإشراف وحسن النظر

إلى كل من السيد عميد الكلية والسيد رئيس القسم.

نتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى الأستاذ الفاضل يرمش مراد لإشرافه على هذه

المذكرة وسعة صدره التي كانت دوما ترسم لنا الدرب لإتمام هذا العمل على أحسن

وجه، فشكرا والشكر أستاذنا.

كما لا ننسى تقديم كامل الشكر للأساتذة المناقشين لمذكرتنا وكل من ساعدنا من

قريب أو من بعيد قل العون أو أكثر.

إهداء

باسم الله الرحمان الرحيم والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد صلى

الله عليه وسلم وعلى آله وأصحابه أجمعين أما بعد:

أحمد الله عز وجل الذي ألهمني الصبر والثبات وأمدني بالقوة والعزم على مواصلة

مشواري الدراسي وتوفيقه لي في انجاز هذا العمل المتواضع والذي أدين به إلى

من قال فيهما عز وجل {وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا}

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أعز ما أملك في الوجود إلى روح أمي الغالية وأبي

العزیز رحمه الله وإلى كل الإخوة والاعزاء علي.

وإلى كل أصدقائي في الجامعة وخارجها.

خلود

إهداء

إلى من نذرت عمرها في أداء رسالة صنعتها من أوراق الصبر وطرزتها في ظلام
الدهر، أُمي الغالية أمد الله في عمرها بالصالحات.

إلى من حصد الأشواك ليمهد لي طريق العلم والمعرفة إلى القلب الكبير، أخص
هذا الإهداء لوالدي أطاله الله بقائه وألبسه ثوب الصحة والعافية وامتعني ببرده ورد
جميله اهدي له ثمرة غرسه.

إلى اخوتي وبالأخص: أخي الصغير حسن وأختي وتوأمي سندس.

إلى رفيقات المشوار اللاتي قاسمني هذه اللحظات رعاهم الله وبالأخص صديقتي
خلود طباح التي شاركتني في انجاز هذا البحث.

إلى مشرفي البحث الأفاضل وكل أساتذتي وكل من وقفو معي لن أنسى فضلكم
والشكر على عطائهم طيلة سنوات الدراسة، أهدي لهم جهدي، ولكم مني فائق
التقدير والاحترام.

كنوز

مقدمة

مقدمة

نظرا للأهمية البالغة التي يكتسبها الضبط الإداري في مجال التعمير والبناء فإن معظم الدول تسهر على وضع مقاييس في هذا المجال بغية اعطاء البناءات المظهر الجمالي، ونجد ذلك معمول به في الدول المتطورة، عكس الدول المتخلفة التي وطالما سادها نوع من الفوضى في مجال التعمير، وهذا يعني أن الضبط الإداري ضرورة اجتماعية لا يمكن الاستغناء عنه.

يعد الضبط الإداري في مجال التعمير والبناء ضرورة أفرزها سعي الدولة في إيجاد جملة من القواعد القادرة على تقييد سلوكيات الفرد في ظل تطور التجمعات العمرانية، وتزايد عدد المدن واتساع رقعتها نتيجة العديد من العوامل الاجتماعية، أين ظهرت الحاجة الماسة إلى ضرورة إيجاد ضوابط للحد من الحريات والنشاطات الفردية العمرانية التي غالبا ما اتسمت بالعشوائية، واختيار المصالح الشخصية وتنافي المصلحة العامة للجماعة.

وتظهر أهمية الموضوع في الدور الذي لعبه الضبط العمراني ولا يزال يلعبه، ويظهر ذلك من خلال في مدى تحكم الهيئات الإدارية المختصة في وضع نصوص التهيئة والتعمير، وتجسيدها على أرض الواقع بما يتناسب واستراتيجية البناء التي وضعها المشرع الجزائري في التقنيين العمراني للحد قدر الامكان من البناءات غير القانونية التي تنعكس سلبا على المظهر الجمالي.

ويعود سبب اختياري لهذا الموضوع للفوضى التي تعم المحيط العمراني، ويظهر ذلك جليا في مخالفة النظم الجاري بها العمل في ميدان التعمير والبناء، وضرب رخصة البناء عرض الحائط مما يؤدي إلى تفشي ظاهرة استعمال مواد بناء مغشوشة وغير مطابقة للمواصفات ومعايير البناء، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يرى الكم الهائل من واجهات بعض السكنات تعمها الفوضى كوضع ستائر هي عبارة عن أقمشة تصبح فيما بعد بسبب أشعة الشمس الحارقة والرياح القوية أشلاء بالية تتطاير هنا وهناك كما نشاهد وضع أثاث

قديم و...، بشرفات المنازل أقل ما يقال عنها أنها تؤثر على المظهر الجمالي بصفة عامة وعلى نفسية الفرد بصفة خاصة، كما نشاهد أيضا بعض المساحات كان من المفروض تخصيصها مساحات خضراء يستغلها الأطفال في اللعب وكذا الترفيه عن النفس، لكن نجدتها تعج بالأوساخ والقمامة وهذا كله يرجع إلى عدم احترام الأفراد لقوانين البناء، وعدم الاهتمام بالجانب الجمالي كله.

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في الوسائل الكفيلة لتطوير وتفعيل دور تدخل الإدارة في هذا الميدان من أجل بيئة جميلة، وهذا لا يتأتى إلا بتطبيق القاعدة التي ضبطها المشرع الجزائري في التقنين العمراني، ولهذا يجب معالجة هذا الوضع المزري وذلك بفرض قوانين أخرى صارمة في هذا المجال كتسليط عقوبات على المخالف تكون شاملة رادعة.

أما فيما يخص الدراسات السابقة فنظرا لأهمية موضوع الضبط الإداري في مجال التعمير والبناء في جميع المجالات تم الاعتماد على بعض الدراسات التي تناولتها بالدراسة في الكتب ومذكرات دكتوراه ومذكرات ماستر.

الإشكالية

وانطلاقا من كل ما تقدم ومن أجل الإحاطة بجوانب الموضوع، فإن الإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع هي:

ما مدى أهمية الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير؟

تم الاعتماد على المنهج التحليلي الوصفي بهدف تحليل واستقراء النصوص القانونية ذات العلاقة بموضوع البحث، من خلال استظهار النتائج التي من شأنها تساهم في تقديم الحلول الملائمة لإشكالية فوضى البناء العمراني، وهذا بتوضيح الدور الذي تلعبه سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، من تبيان مفاهيم كل من البناء والتعمير والعلاقة بينهما، وأيضا كيف أن رخصة البناء تمثل أداة من أدوات الضبط الإداري لحماية النظام العام في المجتمع.

وفيما يخص العراقيل والمسائل التي واجهتنا في اعداد هذه المذكرة في قلة الكتب والمراجع المتوفرة لذلك.

لذلك توصلنا لوضع خطة تحتوي على:

فصلين ويحتوي كل فصل على مبحثين، بحيث تعرفنا في الفصل الأول على الاطار المفاهيمي للضبط الاداري في مجال البناء والتعمير، وتطرقنا في هذا الفصل إلى مفهوم وأهداف الضبط الاداري في مجال البناء والتعمير ودور سلطات الضبط الاداري في المجال البناء والتعمير، أما الفصل الثاني تناولنا فيه أساليب وأدوات الضبط الاداري في مجال البناء والتعمير، وتطرقنا فيه إلى أدوات التعمير وسيلة للرقابة في مجال التعمير، والرقابة المباشرة عن طريق الرخص العمرانية.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للضبط

الإداري في مجال البناء

والتعمير

تمهيد

يعتبر القانون القاعدة الأساسية التي تحكم وتنظم سلوكيات الأفراد والأشخاص وتصرفاتهم الإدارية فيما بينهم حيث يجب المحافظة على النظام العام في الدولة في ظل الإفراط من بعض المواطنين في استغلال الحياة بصفة مطلقة ودون ضوابط، أدى إلى ضرورة وجود سلطة مختصة تعمل على تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة والتي أطلق عليها اسم الضبط الإداري لضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها من أجل المحافظة على النظام العام.

لذا تعين أن تضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها وهذا من قبل السلطة العامة وفقا للكيفية التي رسمها القانون وبالضمانات التي قررها وهذا ما يعرف بالضبط الإداري¹. وفي هذا النطاق كفلت مجموعة من المهام إلى سلطات الضبط الإداري لفرض رقابة على مختلف الأنشطة العمرانية فالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير يعد ضرورة لا بد منها أفرزها سعي السلطة إلى إيجاد مجموعة من القواعد القادرة على تقييد نشاطات الأفراد داخل التجمعات العمرانية.

لذا يتناول هذا الفصل دراسة مفهوم وأهداف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير كمبحث أول، ودور سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير كمبحث ثاني.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 489.

المبحث الأول: مفهوم وأهداف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

اتجهت مختلف التشريعات إلى الاعتماد على الطابع الوقائي ويكون هذا قبل وقوع الضرر وهو أكثر فاعلية في تحقيق حماية في مجال البناء والتعمير الأمر الذي دفع إلى اتساع تدخل الدولة وهيئاتها المحلية للحد من المشاكل التي يعاني منها المجال العمراني وكل هذا بهدف المحافظة على النظام العام.

فيعتبر الضبط امتياز من امتيازات السلطة ووظيفة من وظائف الإدارة العامة في الدولة وهذا يفرض ضوابط على الحريات الفردية.

ومن هذا فإننا رأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين خصصنا:

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

يمثل الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير أفضل أداة قانونية لحماية النظام العام في المجال العمراني، ويعد وظيفة من وظائف الإدارة غرضها المحافظة على النظام العام في المجتمع.

وعلى هذا الأساس سنتطرق في دراستنا إلى هذا المطلب بتعريف الضبط الإداري كفرع أول والطبيعة القانونية للضبط الإداري كفرع ثاني.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

إن التشريع الجزائري وغيره من التشريعات الأخرى كالتشريع الفرنسي والمصري والأردني لم يضعوا تعريف محدد للضبط الإداري وكل ما ذهبوا إليه سرد بعض أغراض الضبط، ويعود السبب في ذلك إلى أن الضبط الإداري هدفه المحافظة على النظام العام. ويرى بعض الفقهاء أن كلمة الضبط (بوليس) كانت في مضمونها القديم تعني مجموعة الحدود التشريعية واللائحية إلى المحافظة على حقوق النظام في المدينة، فهي

ترتبط بكفالة هدوئها الذي يتناقض مع تعكيره، وبصون الصحة العامة بحكم مسؤولياتها عن النظام في مدلوله الرحب¹.

وفي القانون الجزائري من خلال تفحص القوانين نجد أنه استعمل كلمة شرطة إدارية²، وفي مجال البناء والتعمير يمثل الضبط الإداري أفضل وسيلة قانونية لحماية النظام العام في المجال العمراني بحيث يمثل دوره في الرقابة والوقاية.

أولاً: تعريف الضبط الإداري فقهيًا

اختلفت تعريفات الفقهاء تبعاً للرؤى التي ينظرون بها لفكرة الضبط الإداري، ولهذا يرى البعض أن الضبط الإداري غاية في ذاته تسعى إليها سلطات الدولة، ويرى البعض الآخر أنه قيد على نشاط وحريات الأفراد، وهناك من يأخذ بالحسبان محل الضبط الإداري وأساليب نشاطه وهناك من ينظر إليه على أنه وظيفة سياسية³، ومن هنا سنتطرق لتعريف الضبط الإداري في الفقه الفرنسي والفقه الجزائري.

من أبرز التعاريف الفرنسية نجد تعريف الفقيه الفرنسي هوريو، دي لابادير وجاكوبيت حيث اتجه الفقهاء إلى محاولة وضع تعريف محدد للضبط الإداري إلا أنهم اختلفوا في ذلك فكل واحد منهم وضع تعريف من الوجهة التي يراها.

اتجه "هوريو" إلى تعريف الضبط بأنه: "سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون، وأن كافة وسائل الحكم فيما عدا القضاء الجنائي، تعتبر وسيلة ضبط ومن يراه غاية من جهة أهدافه، وقيدا على الحرية الفردية، اعتباراً بنتيجة نشاطه وآثاره".

ويعرفه دي لابادير: "بأنه أحد أشكال تدخل الإدارة، التي تمارسه السلطات الإدارية لتقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام".

¹ - حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2011، ص 102.

² - حمود سعد الدين، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، مصر، 1969، ص 09.

³ - سليمان همدون، الضبط الإداري، دار هومة، الجزائر، 2017، ص 12.

ومن أحدث تعريفات الفقه الفرنسي تعريف "جاكوبيت" حيث عرفه بأنه: "أحد أشكال التدخل للسلطة العامة لتنظيم الأنشطة الخاصة بقصد حماية النظام العام"¹.

أما في الفقه الجزائري فقد عرف الأستاذ محمد الصغير بعلي الضبط الإداري بأنه: "هو تلك الإجراءات المتخذة للمحافظة على النظام العام المتكون من الأمن، السكينة والصحة العامة"².

وعرفه الأستاذ عمار عوابدي "كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة"³. ومهما تعددت تعاريف الضبط لدى الفقهاء، إلا أن الضبط يظل مفهومه واحداً، فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الفرد أو الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام"⁴.

ثانياً: تعريف الضبط الإداري تشريعياً

إن النصوص التشريعية في معظم دول العالم كفرنسا ومصر والجزائر لم تتعرض لتعريف الضبط الإداري بصورة محددة وإنما اكتفت بتحديد أغراضه وتناولتها بصورة عارضة.

درجت التشريعات الفرنسية ومنذ قيام الثورة وحتى الوقت الحاضر على تحديد أغراض الضبط الإداري، إذ ورد النص في المادة 50 من المرسوم الصادر في 14 ديسمبر 1789 على أن تختص الهيئات المحلية في "أن تجعل السكان ينعمون بمزايا ضبط حسن وخاصة النظافة والصحة والأمن بالشوارع والأماكن والمنشآت العامة"، وأثر صدور قانون "3/

¹ - حسام مرسي، مرجع السابق، ص 106، 107.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، الجزائر، دار العلوم للطباعة والنشر، 2005، ص 260.

³ - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، د، م، ج، سنة 2000، ص 10.

⁴ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 491.

برومير" في السنة الرابعة للثورة 1793، فقد أشارت المواد 16، 20 منه على أن "أنشئت الشرطة لحفظ النظام العام والحرية والملكية وأمن الأفراد، وتتقسم إلى شرطة إدارية وشرطة قضائية، والشرطة الإدارية موضوعها حفظ النظام العام في كل مكان وفي كل جزء من الإدارة العامة، وتهدف أساساً إلى منع الجرائم"، و صدر لاحقاً قانون 5 أبريل 1884، حيث نصت المادة 1/97 منه على أن "هدف الضبط البلدي هو حسن النظام والأمن والصحة العمومية"¹.

بالنسبة للمشرع الجزائري فلم يعطي تعريف دقيق للضبط الإداري وإنما اكتفى بتحديد عناصره المادية الثلاثة المكونة له من سكينة ونظافة وأمن.

وقد نص الأمر رقم 26/75 المؤرخ في 1975/04/29، المتعلق باستغلال المشروبات الكحولية، بحيث يمكن إغلاق هذه المحلات بقرار من الوالي في مخالفة النظام والصحة والآداب العامة.

وكذا الشأن بالنسبة للقانون 10-11 المتعلق بالبلدية في المادة 88 منه على ما يلي:²
"يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية".

ومنه يلاحظ على أن النصوص التشريعية في فرنسا والجزائر أنها لم تتعرض لتعريف دقيق للضبط الإداري واقتصرت بالتطرق لبيان عناصر النظام العام الذي يمثل غاية الضبط الإداري بسبب مرونة فكرة النظام العام كونها تختلف من مكان لآخر ومن زمان إلى آخر ومن جهة أخرى لترك تعريف الضبط الإداري للفقهاء القانونيين.

¹- حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015، ص 20.

²- المادة 88، من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق ل 2 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 1 شعبان 1432 هـ الموافق ل 3 يونيو 2011.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الإداري

لقد كانت طبيعة الضبط الإداري القانونية مثار جدل بين الفقهاء، إذ ذهب فريق منهم إلى اعتبار الضبط سلطة قانونية محايدة باعتبار أنه يمارس سلطته في حدود القانون، أما الفريق الثاني فقد ذهب إلى اعتبار الضبط الإداري سلطة سياسية لكونه يتأثر بالاعتبارات والدوافع السياسية.

أولاً: الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية محايدة

يعتبر الضبط الإداري وفقاً لهذا الاتجاه وظيفة ضرورية ومحايدة من وظائف السلطة العامة تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع، فيرى الفقيه أولمان أن الضبط الإداري هو وظيفة إدارية محايدة تمارس سلطاتها في حدود القانون وهي لا يمكن أن تتحول إلى وظيفة سياسية إلا إذا ارتبطت بنظام الحكم، وبهذا الرأي يتضح أن هذا الفقيه يعتبر بأن الضبط الإداري لا يمكن أن يصبح وظيفة سياسية إلا إذا انحرفت السلطة العامة في استعماله، وهو ما يجعلها تتغير من وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسة على غير الواقع¹.

ويحتج أصحاب هذا الرأي بأن الانحراف في ممارسة الضبط الإداري لأعراض سياسية يحمل مدلولات خطيرة، لأن هذا الانحراف في استخدام الصلاحيات لتغليب اعتبارات حماية السلطة على حماية المجتمع، ويتنافى مع مهام وظيفة الضبط الإداري، كما يؤكد البعض على حياد الضبط باعتبار أن تلك الوظيفة تنصرف إلى حماية الأوضاع المختلفة في المجتمع من أي خلل، وبالتالي نرى من الضروري إخضاع سلطات الضبط الإداري إلى الدستور والقانون في تقييدها لنشاط الأفراد أثناء ممارستها للحرية، حتى لا تتجاوز سلطة الضبط الإداري حدودها، والعمل على إخضاعها لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية، لذلك تم

¹ - سليمان هندون، مرجع السابق، ص 19.

التأكيد على حيادية سلطة الضبط الإداري لأنها تمثل وظيفة اجتماعية محايدة، وغايتها حفظ النظام العام في المجتمع¹.

ثانياً: الضبط الإداري سلطة سياسية

يعتبر هذا الاتجاه أن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية، على اعتبار أنه مظهر من مظاهر سيادة الدولة فهو يمثل الوسيلة التي تستعين بها الدولة للدفاع عن وجودها وفرض إرادتها، ويمثل هذا الاتجاه الفقيه بابسكو في الفقه الفرنسي، ود. محمد عصفور في الفقه العربي ويؤكد أصحابه بأن طبيعة الضبط الإداري سياسة لا شبيهة فيها باعتبار أن النظام العام هو غاية الضبط الإداري.

إن الادعاء بالطبيعة السياسية للضبط الإداري، قد يكون منتقداً ومن عدة جوانب، ذلك أن مثل هذا الرأي يعطي للضبط الإداري معنًاً واسعاً، وبغض النظر عن المعنى الضيق له، والهادف إلى منع ارتكاب الجرائم، كما أنه يؤدي إلى تحصين قرارات الضبط الإداري من إخضاعها للرقابة القضائية باعتبارها من أعمال السيادة، وفي ذلك هدر لضمان حقوق الأفراد وحياتهم العامة، إضافة إلى أن الاعتداد بهذا الرأي يعطي للجهة الإدارية نوعين من الولاية، الأول ذي طابع إداري والآخر ذي طابع سياسي، وهذا غير مقبول عقلاً ومنطقاً، وأخيراً فإنه يشترط في سلطات الدولة أن ينص عليها الدستور ولها اختصاص يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتتمتع بقدرة أو صلاحية لممارسة اختصاصها القانوني، ومثل هذه الشروط غير متوفرة في سلطة الضبط الإداري لكي يكمن اعتبارها سلطة مستقلة من سلطات الدولة².

¹ - زهرة أبرياش، ملخص الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2018-2019، ص 41.

² - حبيب إبراهيم حمادة الديلمي، مرجع السابق، ص 34.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

بالرغم من اختلاف الفقهاء في تعريف الضبط الإداري إلا أنهم اتفقوا في أهدافه التي تتمثل بمجملها في المحافظة على النظام العام، بحيث أن الغرض أو الهدف المتوخى من وظيفة الضبط الإداري هو حماية النظام العام في المجتمع وبالتالي لا يمكن لسلطات الضبط الإداري استخدام سلطاتها لتحقيق أغراض شخصية أو أهداف أخرى غير تحقيق المصلحة العامة.

وينقسم الضبط الإداري إلى نوعين ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، وسيتم تناول أنواع الضبط الإداري من خلال:

- الضبط الإداري العام في مجال البناء والتعمير كفرع أول.
- الضبط الإداري الخاص في مجال البناء والتعمير كفرع ثاني.

الفرع الأول: الضبط الإداري العام في مجال البناء والتعمير

النظام العام هو المبدأ الأساسي الذي يسند عليه المجتمع، مما يجب حمايته والمحافظة عليه، فهو يعد مبرراً لتدخل سلطات الضبط الإداري لوقاية المجتمع، لذلك أن فكرة النظام العام مرنة ومتطورة، وهذا بسبب تغيرها من مجتمع لآخر باعتبار أن النظام العام يحمي جوانب عديدة منها سياسية، اجتماعية، اقتصادية، ثقافية وأدبية.

وعليه فالضبط الإداري العام هو الضبط الإداري في مفهومه الأساسي كوظيفة أولى جوهرية للإدارة العامة، وهو يتضمن تنظيم النشاط الفردي والحريات الفردية بوضع الضوابط والقيود، التي تستهدف وقاية وحماية النظام العام في المجتمع¹.

ويقصد به النظام القانوني للبوليس الإداري أي مجموع السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام وصحة عامة وسكنية عامة¹.

¹ - حسام مرسي، مرجع سابق، ص 116.

وينقسم الضبط الإداري العام الى ضبط عام وطني يشمل كل إقليم الدولة وتمارسه السلطة المركزية.

والضبط العام المحلي الذي ينحصر اختصاصه في جزء معين من إقليم الدولة كالولاية، والبلدية والمدينة والقرية، ويهدف الى صيانة عنصر من عناصر النظام العام في أماكن معينة، أو منع اضطراب في قطاع معين كقطاع البناء والعمران، بهدف حماية الآثار التاريخية، والثقافية، أو الحفاظ على جمال المدن.

فالضبط العام الوطني أو المحلي يهدف الى تأمين المحافظة على النظام العام بواسطة تدابير مناسبة²، يعهد به الى مختلف السلطات والهيئات الإدارية والذي يكون قابلاً للممارسة بطريقة عامة بالنسبة لأي نوع من أنواع النشاط الذي يمارسه الأفراد³.
ومن هذا فإن الهدف الوحيد للضبط الإداري هو الحفاظ على النظام العام بعناصره التقليدية في الدولة، بطريقة وقائية وسابقة على عملية الإخلال بالنظام العام، هذه العناصر تتمثل في:

أولاً: الأمن العام

يقصد بالأمن العام تأمين أفراد المجتمع في أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم والمحافظة عليها وحمايتها⁴، ويقصد به كل ما يطمئن الإنسان على نفسه وماله⁵، ويقابل الأمن الخوف ومن ذلك قوله تعالى "وليبذلنهم من بعد خوفهم أمناً"⁶، وكذلك قوله تعالى "الذي أطعمهم من جوع وأمنهم من خوف"⁷.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 497.

² - جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، منشورات كلبيك، الطبعة الأولى، الجزائر، 2014، ص 149.

³ - زهرة أبرياش، مرجع سابق، ص 46.

⁴ - نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006، عمان، ص 280.

⁵ - الآية 55 من سورة النور.

⁶ - الآية 4 من سورة قريش.

⁷ - حمدي قبيلان، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 226.

ويعد الأمن العام العنصر الأول من عناصر النظام العام، حيث يعد الشرط الأول لسير الحياة الاجتماعية بشكل مناسب، واحترام أمن المواطنين يعبر عنه بالوقاية من الأضرار سواء الناتجة بفعل الطبيعة كالكوارث الطبيعية، أو الناتجة بفعل الإنسان كالقتل والسرقة وحوادث السيارات والجرائم الماسة بالأخلاق والآداب العامة¹.

ومنه تتلخص مهمة الدولة في مجال وظيفة الضبط الإداري في المحافظة على السلامة العمومية، بالعمل على منع الأخطار المهددة لها بطريقة وقائية من خلال اتخاذ مجموعة من الإجراءات منها:

- القضاء على الحيوانات المسعورة والمفتروسة.
- تنظيم المرور وذلك بفرض سرعة معينة للسير في مختلف الأماكن والطرق، وتنظيم وقت للسير بالنسبة لبعض أصناف السيارات وتنظيم أماكن الركوب، إزالة مختلف العوائق في الشوارع والطرق العامة، وتنظيم كفاءات المراقبة التقنية للسيارات².
- اتخاذ التدابير الأمنية اللازمة لمنع وقوع الجرائم بمختلف أنواعها، سواء كانت سرقة أو قتل أو حوادث الطرق أو الجرائم الماسة بالأخلاق والآداب.

ثانياً: الصحة العامة

يقصد بحماية الصحة العامة حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم، من جميع أنواع الأوبئة والأمراض والجرائم وكل مصادر العدوى والتلوث، وذلك باتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية والتي يتمثل بعضها في الآتي:

- مكافحة الأمراض المعدية والمتقلة والوقاية منها.

¹ - حسام مرسي، مرجع سابق، ص 137.

² - بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-223 المؤرخ في 10/06/2003 المتضمن تنظيم المراقبة التقنية للسيارات وكيفية ممارستها، الجريدة الرسمية، العدد 37 بتاريخ 15/06/2003.

- وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد وذلك بالاهتمام بنظافة الشوارع، الأماكن والطرق والمؤسسات العمومية وخصوصا الاستشفائية منها، والمنشآت الصناعية والتجارية¹.

- القضاء على الحيوانات الضارة بصحة الانسان كالفئران والكلاب المسعورة والحشرات والزواحف².

- اتخاذ الاحتياطات لمواجهة اخطار الفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية وغيرها.

- تنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن الاستعمال المنزلي وكذلك المياه الناتجة عن المصانع والمشاريع الصناعية.

ثالثا: السكنية العامة

يقصد بها المحافظة على الهدوء الأماكن العامة والطرق لوقاية الناس من الضوضاء والإزعاج والصخب والضجيج لاسيما في أوقات الراحة ومن ذلك آلات التنبيه في السيارات ومكبرات الصوت وأصوات الباعة المتجولين³.

حيث اهتم المشرع الجزائري بحماية السكنية العامة بالمناطق السكنية، وذلك بفرض الرخص الإدارية لإنشاء المحلات التجارية أو قاعات الحفلات، وكلف المشرع الادارة بما لها من سلطة الضبط بمراعاة الأحياء السكنية وصيانتها من الضجيج والضوضاء والمضايقات السمعية خاصة في أوقات الراحة.

وعليه يقع على سلطات الضبط مسؤولية القضاء على أنواع الضجيج والإزعاج، والا تكون الإدارة قد خالفت القانون، عندما أساءت استعمال سلطتها في التعدي على السكنية العامة، وتطبيقا لذلك أصدر المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 1993/07/27

¹ - حمدي قبيلان، مرجع سابق، ص 229.

² - سليمان هندون، مرجع سابق، ص 45.

³ - محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، عمان، ص 170.

الذي ينظم إثارة الضجيج¹، بحيث نصت المادة السابعة من ذات المرسوم على أنه "يؤخذ بعين الاعتبار عند بناء الهياكل القاعدية أو انجازها أو استغلالها، الضجيج الجوي الذي تشيره الأعمال التي تتم داخلها".

ونفس الشيء ذهبت إليه المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في 1991/12/28 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء التي تنص على "إذا كانت البناءات نظرا لموقعها يمكن أن تتعرض لأضرار خطيرة يتسبب فيها الضجيج على الخصوص، يمكن رفض رخصة البناء أو منحها مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

وعليه يتطلب للمحافظة على السكنية العامة اتخاذ سلطات الضبط الإداري الاجراءات اللازمة لمكافحة ظاهرة الضوضاء والإزعاج التي تقلق راحة المواطنين سواء من أعمال البناء أو الضجيج الصادر من المنشآت الصناعية والمحلات التجارية.

الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص في مجال البناء والتعمير

تزداد وظيفة الضبط الإداري أهمية في حالة تدخلها في جميع جوانب الحياة للأفراد حيث يمكن وصف هذا التدخل بالتناسب الطردي في المجالات الاقتصادية والسياسية وجمال المدن ورونقها، والتي أصبح الحفاظ عليها يتم من خلال زاويتين:

- اتخاذ سلطات الضبط الإداري قرارات خاصة بشأنها.

- ميل سلطة الضبط الإداري اضافة الى الأمن والصحة والسكنية العامة، الى حماية مجال البناء والتعمير.

وعليه سوف نتطرق الى الأهداف الخاصة للضبط الإداري من خلال زاويتين:

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 1993/07/27 الذي ينظم إثارة الضجيج، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، سنة 1993.

أولاً: الأهداف الحديثة للضبط الإداري في المجال الاقتصادي والاجتماعي

لقد ازداد تدخل الدولة في مختلف الأنشطة وعلى وجه الخصوص مجال النشاط الاقتصادي الذي يؤدي الى استقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية داخل العزلة ولقد كان لهذا التدخل أثره في ظهور النظام العام الاقتصادي¹.

لقد أصبحت الحريات الاقتصادية مجالاً خصبا لنشاط سلطات الضبط الإداري وتدخلها لتنظيمها، بل هي من واجباتها الأساسية، وذلك من خلال توفير الرفاهية للأفراد، والنهوض بمؤسسات الدولة الخاصة والعامة من الناحية الاقتصادية.

والمشرع الجزائري من خلال دستور 1996 نجده قد أقر على مبدئين هامين هما: حرية الصناعة والتجارة، وحماية الملكية الخاصة ومما يشكلان روح وركيزة أي نظام ليبرالي بحيث يسمح من خلالها تحرير المبادرة الفردية.

إن تدخل الدولة في تنظيم المجال الاقتصادي يظهر من خلال القيود المفروضة على ممارسات الأفراد، من حيث تقييد حق الملكية بضوابط قانونية وذلك بفرض قيود على حق انجاز المشروعات الخاصة.

ثانياً: الأهداف الحديثة للضبط الإداري في مجال النظام العام الجمالي

إن النظام العام الجمالي يعتبر من الأهداف الحديثة لسلطات الضبط الإداري في المجال العمراني، ولقد تم تدريجياً حماية الجانب الجمالي في القانون، بحيث لم يكن لسلطات الضبط الإدارية أية سلطة أو صلاحية لحماية النظام العام الجمالي، إلا بعد صدور نصوص قانونية صريحة مكنت من خلالها لهيئات الضبط الإداري وقاية الناحية الجمالية والنظام العام الجمالي هو النظام الذي يهدف الى حماية جمال المدن ورونقها حفاظاً على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه المدينة².

¹ - حسام مرسي، مرجع سابق، ص 158.

² - زهرة أبرياش، مرجع سابق، ص 56.

وعليه فالنظام العام الجمالي يهتم بجمال المدينة من خلال التحكم في أعمال البناء والتعمير، وهذا أثناء القيام بمختلف عمليات الإنجاز والتشييد، وتستعمل الإدارة في ذلك جميع الوسائل القانونية والمادية سواء كانت وقائية أو ردعية والتي تظهر في أدوات التعمير، كالمخطط التوجيهي والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

وبناءً عليه حرص المشرع الجزائري على الاهتمام بجمال المدن ورونقها وهو ما أكدت عليه النصوص التنظيمية من خلال فرص رخص البناء، والتجزئة التي تعتبر وسيلة الضبط الإداري لتحقيق أهداف النظام العام الجمالي.

المبحث الثاني: دور سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

تعتبر الدولة هي المسؤولة عن حماية النظام العام في كامل التراب الوطني هذه المسؤولية تقابلها سلطة الدولة في تقييد الحريات، وذلك بالقدر الكافي لتحقيق هذه الحماية. حماية البيئة هدف تسعى اليه كافة السلطات العامة في الدولة وخاصة مع زيادة المشاكل والمخاطر البيئية مما أدى الى ضرورة وجود أجهزة إدارية متخصصة تعمل على حمايتها للقضاء على الأضرار والمشاكل التي تمس البيئة خاصة في مجال البناء والتعمير. تستعين سلطات الضبط الإداري ببعض الوسائل والأساليب لمباشرة اختصاصاتها لحماية البيئة وهذا بفرض مجموعة من المبادئ والقواعد العامة، التي تحكم عمل السلطات الادارية في حماية البيئة.

إن حماية البيئة هدف عام تساهم فيه كل الأجهزة الإدارية الموجودة في الدولة حيث تتولى هذه الأجهزة حماية البيئة في مجال البناء والتعمير، وهذه الحماية تعتبر هدف مشترك بين الهيئات المركزية واللامركزية، وانطلاقا مما سبق سوف نتطرق في هذا المبحث الى مطلبين أساسيين:

المطلب الأول: دور السلطة المركزية في مجال البناء والتعمير.

المطلب الثاني: دور السلطة اللامركزية في مجال البناء والتعمير.

المطلب الأول: دور السلطة المركزية في مجال البناء والتعمير

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي باتخاذ جميع التدابير اللازمة مسبقا، وقد منح المشرع الجزائري للهيئات الإدارية مجموعة من الصلاحيات والضمانات حتى تتمكن هذه السلطة من مباشرة اختصاصها لتحقيق حماية فعالة لمجال البناء والتعمير.

وانطلاقا مما سبق سنتطرق في دراستنا الى هذا المطلب لهيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي والمتمثلة في: رئيس الجمهورية كفرع أول، والوزير الأول كفرع ثاني والوزراء كفرع ثالث.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها من أجل ذلك خول له الدستور إقرار حالة الطوارئ والحصار وإقرار الحالة الاستثنائية والتعبئة العامة وحالة الحرب، والهدف الأساس من إقرار هذه التدابير هو حماية الأرواح والممتلكات، فقد تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية أن يعمد اتباع إجراء معين بغرض الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عليها¹.

وقد تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية إتباع إجراء معين للحد من المخاطر التي تهدد الأفراد والعمل على التقليل من الأضرار التي قد تنجم عن الإخلال بالنظام العام وهذا من خلال أهم الوسائل المخولة له في إصدار المراسيم التي تكيف على أنها من أعمال السيادة مما يترتب عنه استبعاد الرقابة القضائية عليها، والتي يمكن حصرها فيما يلي:

أولاً: حالة الحصار والطوارئ

في حالة التهديدات الخطيرة ضد النظام العام أو في حالة الأخطار المهددة لوجود بلد ما، يجوز لحكومة ذلك البلد إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار (حسبما تقتضي الظروف) وتعتبر كل من حالي الحصار والطوارئ نظاماً استثنائياً يضع قيوداً على الحريات وعلى الحقوق، بحيث توفقان بين متطلبات النظام العام وحقوق الأفراد.

تعرف حالة الحصار على أنها حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار المؤسسات الدستورية بالدولة والسير العادي للمرافق العمومية.

أما حالة الطوارئ يمكن القول أنها مجموعة من التدابير والإجراءات تتخذها سلطة الضبط الإداري المتمثلة في رئيس الجمهورية على المستوى الوطني أو على المستوى

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 500.

المحلي بهدف ضبط الأمن والحفاظ على النظام العام إثر وقوع أحداث استثنائية تهدد الأمن العام كأعمال الشغب أو المظاهرات أو في حالة الكوارث الطبيعية.

جاء دستور 2020 الجزائري بتنظيم جديد للظروف الغير عادية، من حالي الضرورة الملحة من طوارئ وحصار، وهذا بتحديد تقرير وإعلان كل منها لمدة محددة نص عليها الدستور صراحة، مما لا يمكن للسلطة المعنية باتخاذ الضبط الإداري الاستثنائي لمدة معينة وبسلطة تقديرية، كما كان منظما في مختلف الدساتير وتعديلاتها السابقة عن هذا الدستور، بحيث نص دستور 2020 في المادة 97 منه، أن تعلن وتقرر حالة الطوارئ أو الحصار لمدة ثلاثين (30) يوما، ومع إمكانية تمديده مدة كل من هذه الحالات بالموافقة البرلمانية، إذ لم يبين الدستور مدة التمديد الواجبة¹.

ولا يتم الإعلان عن حالة الحصار في إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس الحكومة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري وبعدها تعلن بواسطة رئيس الجمهورية².

ويرجع سبب الإعلان هن هاتين الحالتين إلى الحوادث والوقائع التي تهدد أمن الدولة.

ثانيا: الحالة الاستثنائية

المقصود بالحالة الاستثنائية هي: "أحد الإبداعات الدستورية الحديثة لمواجهة الأحداث المستجدة التي تنتج عنها تشنجات خطيرة في ذات المجتمع الواحد، ويتأني ذلك عن طريق تدارك عجز التشريع القائم الذي ليس بوسعه حماية نظام وأمن ووحدة الدولة".

حيث تعلن الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك ان يصيب المؤسسات الدستورية في الدولة أو يمس استقلال الدولة وسلامة ترابها والجهة المخول لها

¹ - صديق سعوداوي، تجديد مدة الحالات الاستثنائية في دستور الجزائر لعام 2020، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، العدد التاسع، 2021، ص 31.

² - زهرة أبرياش، مرجع سابق، ص 75.

تقدر هذه الأسباب هي رئيس الجمهورية بناء على الاستشارات التي يقوم بها والاستماع الى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء اللذان يرأسهما رئيس الجمهورية¹.

ويعلن عن الحالة الاستثنائية في حالة تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام العام مهدداً.

إن السلطة التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية تعد سلطة خطيرة على الحقوق والحريات العامة والفردية، لهذا أحاطها المؤسس الدستوري بشروط موضوعية وشكلية، إذ يتم الإعلان عن الحالة الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي بناء على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وبعد احترام مجموعة من الشكليات والإجراءات المنصوص عليها في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020².

تعلن الحالة الاستثنائية لمدة أقصاها (60) يوماً، إذ يمكن إعلانها لمدة أقل من (60) يوماً، إلا أنه لا يمكن إعلانها لمدة تزيد عن (60) يوماً وهذا بعد التعديل الدستوري 2020، حيث كانت المدة قبل تعديل 2020 غير محددة³.

ثالثاً: حالة الحرب

في حالة وقوع عدوان فعلي ضد البلاد وهي أشد من الحالة الاستثنائية حيث تعلن حالة الحرب من قبل رئيس الجمهورية دفاعاً عن استقلال الدولة ووحدةها ضد أي خطر خارجي. حيث حددت المادة 100 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 سبب إعلان الحرب والمتمثل في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو كان العدوان على وشك الوقوع وذلك وفق الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة وإعلان الحرب يترتب عليه عدة نتائج أساسية هي:⁴

- توقيف العمل بالدستور.

¹- أحسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 أوت 1955، 2021 ص 47.

²- المرجع نفسه، ص 48.

³- المرجع نفسه، ص 48.

⁴- المرجع نفسه، ص 51.

- تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات.
 - تمديد العهدة الرئاسية الى غاية انتهاء الحرب.
 - توقيع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.
 - يتولى رئيس الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية خلال مدة الحرب نفس الصلاحيات الممنوحة دستوريا لرئيس الجمهورية.
- إن الدستور قد منح العديد من الصلاحيات لرئيس الجمهورية التي يهدف من خلالها الى المحافظة على النظام العام، حيث أنه منح له سلطة إصدار لوائح الضبط على مستوى كل إقليم الدولة للحفاظ على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة.
- ولهذا لا بد من فرض تدابير وإجراءات لضبط الأفراد أثناء ممارستهم لحرياتهم بواسطة القانون والسلطة العامة لأن بدون الضبط تعم الفوضى خاصة في مجال تخطيط المدن والقرى وتنظيم أعمال البناء وغيرها من الأعمال التي لها العلاقة بالبناء والعمران.
- إن العمران لا بد لوجود سلطة تحميه والسلطة المركزية المختصة في الحفاظ على العمران والبناء هي وزارة السكن والعمران وبعض المرافق المساعدة لها، كمديرية التعمير.
- وقد عرفت هذه الوزارة مختلف التسميات منها وزارة البناء والتعمير ووزارة السكن والعمران.

الفرع الثاني: الوزير الأول

يستشار الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة ويكون الوزير الأول مصدرا مباشرا لإجراء الضبطية فهو من يشرف على سير الإدارة العامة، وتخول الصلاحية له ممارسة نظام الضبط بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم تنفيذها الأجهزة المختصة¹.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 501.

الفرع الثالث: الوزراء

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهورية والوزير الأول، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الخاص فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية¹ يمارس وزير السكن اجراءات الضبط بإصداره لقرارات لتنظيم أشغال البناء والعمران، حيث يقترح وزير السكن والعمران عناصر سياسية وطنية في ميدان السكن والتعمير والبناء، ويتولى تطبيقها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها ويقدم حصيلة نتائج عمله للوزير الأول ولمجلس الوزراء حسب الأشكال والكيفيات والآجال المحددة².

إن المفهوم الجديد لفكرة النظام العام وشموليته وإطلاقه نجم عنه التوسع في هيئات الضبط فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط على مستوى قطاعه، بما يحقق المقصد العام وهو المحافظة على النظام العام بالرؤية الجديدة والمفهوم الجديد الذي لا يقتصر عناصره على الأمن العام والسكنية العامة والصحة العامة انما مجالات أخرى³.

لقد وضعت هيئات إدارية مركزية فاعلة في مجال تهيئة الإقليم والعمران، وذلك من أجل حماية البيئة وتنميتها، وكل واحدة منها في مجال تخصصها ووجوب الاعتماد على التعاون فيما بينهما.

وتتمثل صلاحيات هذه الجهات الإدارية المركزية في الوزارات المختصة في قطاع

البناء والتعمير وهي كالتالي:⁴

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 501.

² - لعياشي نسيم، يعلاوي شكيب، الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير وفقا للقانون الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد البشير الإبراهيمي، 2019-2020، ص 33.

³ - المرجع نفسه، ص 52.

⁴ - زهرة أبرياش، مرجع سابق، ص 79، 80.

أ-وزارة الصحة: تقوم بدور رئيسي وفعال في حماية البيئة من خلال الاهتمام بتوفير بيئة صحية ونظيفة للمواطن كالقيام بالرقابة والتفتيش وإجراء التحاليل الدورية للمنتجات والمخلفات الصناعية والطبية، وهذا ضمن الضبط الإداري العام في المحافظة على الصحة العامة.

ب-وزارة الأشغال العمومية: تمتلك هذه الوزارة إمكانات هامة من الموارد البشرية على درجة عالية من الكفاءة يتقنون تقنيات التنفيذ كإعداد الدراسات وتسيير الأشغال الكبرى وكذا إدارة المشاريع والإشراف عليها وحماية شبكة الطرقات وصيانتها وبهذا فإن هذه الوزارة تشارك في مجال الضبط الإداري العام في المحافظة على النظام الأمني وصيانتها في الطرقات الوطنية والولائية والبلدية.

ت-وزارة الفلاحة: العمل على استصلاح الأراضي من خلال وضع سياسة زراعية منتظمة ومحكمة من متابعة الإنتاج الزراعي (مبيدات، أسمدة...) وبهذا قد ساهمت في المحافظة على البيئة من خلال المحافظة على الأراضي الزراعية.

ث-وزارة السكن والعمران: إن لهذه الوزارة دور كبير في التقليل من الخطر الذي تعرفه البيئة، وذلك عن طريق النشاط الذي تمارسه في التخطيط العمراني، والعمل على إنشاء مدن جديدة والتي بدورها هي المسؤولة عن دراسة ومتابعة كل مشاريع البناء، حيث أن تدخل وزارة السكن والعمران يكون من خلال إصدار قرارات في فائدة سلامة السكان، إن هدف الدولة هو حماية البيئة العمرانية وهذا حفاظا على جمال المدن ورونقها.

ج-وزارة تهيئة الإقليم والبيئة: تم إدماج هذه الوزارة في وزارة السكن والعمران، حيث انها تلعب دور هام في مجال البناء والتعمير ويلعب وزير تهيئة الإقليم والبيئة دور في إعداد الاستراتيجية الوطنية لتهيئة الإقليم وتنظيمها، وقد منحت له في ذلك كل الامتيازات القانونية في ممارسة صلاحياته وسلطاته التي تخول له تجسيد السياسة الوطنية في مجال تهيئة الإقليم وحماية البيئة.

المطلب الثاني: دور السلطة اللامركزية في مجال البناء والتعمير

يقوم النظام المركزي على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية من ناحية وهيئات ادارية أخرى مستقلة ومتخصصة على المستوى المحلي من ناحية أخرى، ويعد أسلوب اللامركزية أحد أساليب التنظيم الاداري وهو نظام حر أي أنه يعمل على تحقيق ديمقراطية الادارة ويكفل اشراك المواطنين في ادارة شؤونهم العامة المحلية لذلك يكون الانتخاب شرطا أساسيا لهذا النظام بتكريسه لمبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي ويمكن المواطنين من تسيير شؤونهم بأنفسهم ويخفف النظام اللامركزي العبء على السلطة المركزية¹.

ويظهر اختصاص الضبط الاداري على المستوى المحلي في مجال البناء والتعمير فيما يلي:

الوالي كفرع أول، رئيس المجلس الشعبي البلدي كفرع ثاني.

الفرع الأول: الوالي

الولاية وحدة ادارية مهمة تقوم عليها الادارة اللامركزية خاصة في الجزائر بما تكتسيه من أهمية كبيرة بالنسبة لكيان الدولة لأنها تقوم بمهامها على أكمل وجه وتعبر عن متطلبات وحاجيات سكانها وذلك من خلال هيئات خاصة تتمثل في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي والسلطة التنفيذية².

يعتبر الوالي سلطة ادارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وعلى هذا الأساس فإنه يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل الولاية³.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 184.

² - زهرة أبرياش، مرجع سابق، ص 85.

³ - سليمان هندون، مرجع سابق، ص 61.

يعد الوالي مندوب الحكومة في الولاية وهو يحوز على سلطة الدولة ويعين من طرف رئيس الجمهورية كما يمارس مجموعة من الصلاحيات خاصة في مجال التعمير والبناء وهذا بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.

وقد خولت للوالي سلطات واسعة ومختلفة لأجل الحفاظ على النظام العام في المجال العمراني وهذا باستخدام سلطات الضبط الإداري بنوعيه العام والخاص فقد نصت المادة 66 من القانون رقم 29/90 معدل ومتمم بموجب القانون رقم 05/04 على "يختص الوالي بمنح رخصة البناء والتجزئة في حالة:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة وهي كلها عمومية.
- منشآت الانجاز والنقل وتوزيع الطاقة والمواد الاستراتيجية.
- اقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة في المناطق التي يحكمها مخطط نقل الأراضي المصادق عليه".

فالوالي يتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث يتمتع بسلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وأخرى باعتباره ممثلا للدولة¹.

بالرجوع إلى المادة 33 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية الذي ألغى حكام القانون 90/90، حيث نصت هذه المادة على انشاء لجان دائمة تتولى حماية البيئة وتهيئة الاقليم، ولجان تتولى مجال التعمير والسكن، أما المواد 77، 78 والمواد 79 و101 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية فلقد تطرقت إلى مدى مساهمة المجلس الشعبي الولائي في عملية تجديد وإعادة تأهيل الحضيرة العقارية المبنية، وكذلك الحفاظ على الطابع المعماري من خلال القضاء على السكنات العشوائية وغير القانونية التي تنعدم فيها جميع عناصر النظام العام التقليدية والحديثة، لذلك فقد

¹ - الرزقي زيوان، تدخل الجماعات المحلية في المجال العمراني، مذكرة ماستر، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، 2019-2020، ص 15، 16.

وضعت للوالي مديريات تساعده في أداء مهامه، وهذه المديريات خاضعة لوصاية وزير السكن والعمران من أجل تحقيق أهداف البناء والعمران والسكن¹.

ومن هذا نستنتج أن الوالي يقوم بدور تنموي مهم كونه ممثل الولاية وقد منح له المشرع عدة اختصاصات وفي مجالات كثيرة كمجال التهيئة والتعمير ويمارس اختصاصه بالتنسيق مع المصالح المكلفة بالتخطيط والمتمثلة في مديرية التخطيط بالولاية، ومديرية التهيئة والتعمير بحيث يعمل على تنفيذ برامج التهيئة والتعمير وتطويرها ويقوم بالتنظيم والمساهمة في اعداد مخططات التنمية الوطنية، ويتولى تنفيذها لا سيما في:

- تحديد احتياجات السكان.

- اعداد أدوات التهيئة والتعمير والمتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي وهذا بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- اتخاذ مبادرة اعداد مخطط تهيئة اقليم الولاية².

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

كلفت البلدية بإنجاز مهام متنوعة وفق التطور الاقتصادي والاجتماعي التي تعد وسيلة لتنظيم الحياة المحلية في ميدان البناء والتعمير، وهذا بإعطائها وتزويدها بكل الوسائل لرسم سياسة التعمير في حدود اللامركزية للوصول إلى نتائج جيدة في هذا المجال حيث تكون البلدية في كل مراحل التعمير بممارسة الرقابة وكذلك التدخل المباشر في عمليات التهيئة العمرانية³، إن وجدت أضرار تمس البيئة، ومهام البلدية أصبحت متعددة وذلك من خلال الصلاحيات المخولة لها في ظل التشريعات الوطنية الخاصة في مجال التهيئة والتعمير، حيث تقوم البلدية بدراسة القضايا وخاصة في مجال التهيئة العمرانية⁴.

¹ - زهرة أبرياش، مرجع سابق، ص 88، 89.

² - مرجع نفسه، ص 89.

³ - المادة 95 من قانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 2011.

⁴ - المادة 215 من القانون 10/11، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 2011.

لقد خول المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات واسعة ومختلفة لأجل الحفاظ على النظام العام في مجال العمران وهذا باستخدام سلطات الضبط الإداري العام والخاص.

وفي ظل أحكام قانون البلدية خاصة فيما يتصل بمجال البناء والتعمير فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتولى بصفة هيئة من هيئات البلدية إلى جانب المجلس الشعبي البلدي اختصاصات متنوعة والمتمثلة في الموافقة على المشروعات العامة للتخطيط العمراني بما يخص التكفل بحاجات مواطنيها في مجال الاسكان والتشييد والتعمير¹.

ويتولى الاشراف على جميع المباني الواقعة في دائرة اختصاصه المحلي، واصدار الرخص اللازمة وفق القوانين والتنظيمات سارية العمل بها والواردة في نصوص ومواد القانون 29/90 المتعلق بقانون التهيئة والتعمير.

حيث يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال البناء والتعمير بما يلي:²

- يتولى تمويل وانشاء مشاريع الاسكان والتصرف في الأراضي الصالحة للبناء والتي تدخل في أملاك الدولة.

- يتولى المحافظة على المجال العمراني وذلك من خلال اقتراح مشاريع التخطيط العمراني في اطار اقليمه والموافقة على المخططات المتعلقة بالتشييد وانجاز المباني في جميع أشكاله، ومراقبة مدى مطابقة هذه الأشغال للقواعد العامة للتعمير ولمقاييس البناء ومدى احترامها لأدوات التهيئة والتعمير.

- السهر على احترام المقاييس والتعليمات الخاصة بمجال البناء والتعمير وهذا من خلال تسليم رخص البناء أو التجزئة أو الهدم حسب الشروط والنصوص المحددة في التشريع والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

- العمل على توفير احتياجات مواد البناء ووضع قواعد توزيعها.

¹- زهرة أبرياش، مرجع سابق، ص 91.

²- المرجع نفسه، ص 92.

- يلتزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلق بالعمارة والسكن وحماية التراث الثقافي المعماري والتاريخي على كامل إقليم البلدية.

ويختص المجلس الشعبي البلدي في قطاع التهيئة والتخطيط والتجهيز العمراني بمراقبة عمليات البناء على مستوى البلدية والتأكد من مدى مطابقتها للتشريعات العقارية ومدى خضوعها للتراخيص المسبقة من المصالح التقنية، كما يقع على عاتق المجلس مهمة حماية المواقع الأثرية والتاريخية والجمالية وحماية البيئة¹.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي منح له اختصاصات في مجال البناء والتعمير إضافة إلى الالتزامات الملقاة على عاتقه في المجالات الأخرى منها:²

- 1- الإشراف على أعمال البناء انطلاقاً من إصدار التراخيص اللازمة لأعمال البناء والهدم.
- 2- المحافظة جمال المدن من خلال صياغة جمالية العمران.

¹- لعياشي نسيم، يعلاوي شكيب، مرجع سابق، ص 37.

²- زهرة أبرياش، مرجع سابق، ص 91.

الفصل الثاني:

أساليب وأدوات الضبط الإداري

في مجال البناء والتعمير

تمهيد

تحدثنا في الفصل الأول عن الإطار المفاهيمي للضبط الإداري نتيجة لارتباطه بفكرة النظام العام باعتبارها فكرة نسبية مرنة متغيرة زمانيا ومكانيا، ولكي تمارس هيئات الضبط الإداري مهامها من أجل المحافظة على النظام العام يجب عليها أن تستجد ببعض الأساليب والوسائل التي تمكنها من ممارسة مهامها في سبيل تحقيق أهداف النظام العام وذلك لتحقيق الأهداف المرجوة من سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير.

المبحث الأول: أدوات التعمير وسيلة للرقابة في مجال التعمير

يقوم الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير بمراقبة النشاط العمراني للأفراد والمساهمة في توجيهه على نحو يكفل المحافظة على النظام العام ومنه يعتبر إجراء ذو طابع وقائي، لذلك سعى المشرع الجزائري إلى تحديد تقنيات تستعملها في إطار الرقابة على الأنشطة العمرانية للمحافظة على النظام العام، وعليه سنتطرق في المطالبين الموالين إلى هذه التقنيات على النحو الآتي:

المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من أهم ركائز المجال العمراني كونه أداة من أدوات التهيئة والتعمير، وقد نظمها المشرع بموجب القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

لقد نصت المادة 16 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أن "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضاري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي"¹.

يفهم من هذا النص أي المادة السالف ذكرها أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة تضبط شروط الأشكال والنتائج التي تتعلق بتوسيع الكتل السكنية إلى أفاق 20 سنة

¹ - القانون رقم 29/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 صادر بتاريخ 02/12/1990 معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51، صادر في 15/08/2004.

ويضبط كذلك التوجيهات الرئيسية للتهيئة العمرانية البلدية أو البلديات المعنية مما يحدد الصيغة المرجعية لمخطط شغل الأراضي في استخدام المجال حاضرا ومستقبلا¹.

الفرع الأول: موضوع ومحتويات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يحتوي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على موضوعات ومحتويات سوف نتطرق

لها على النحو التالي:

أولاً: موضوعات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

إن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو تحديث للمخطط الموجه (PUD) ويجب عند إعداد هذا الأخير مراعاة المخطط الوطني والجهوي للتهيئة العمرانية، ولا يهتم بالتهيئة العمرانية داخل حدود المحيط العمراني للجمع الحضري فقد بل يتناول التجمع الحضري داخل إطاره الطبيعي والبيئي، بالرجوع إلى المادة 19 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير حدد المشرع جملة من الأهداف التي يسعى لها المخطط ليفصل موضوعه بدقة ويحدد القطاعات باعتبار أن هذا المخطط يبنى على أساس الاستعداد للمستقبل بإعداد المشروعات المناسبة له في البلدية أو البلديات المعنية²، ونستنتج أن جملة الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها المشرع وذلك من خلال اشتراطه ضرورة حصول كل بلدية على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تتمثل في:

¹ - بوعامرة منال، بن المسعود أحمد، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ودوره في حماية البيئة، مخبر التنمية الديمقراطية وحقوق الانسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 12، العدد 02، 2020، ص 103، 114.

² - منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة سعد دحلب، البلدية، 2006-2007، ص 113.

أ- فيما يخص الأراضي المعمرة:

الغاية من اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو الاعداد للتهيئة المستقبلية وقواعدها كما يهدف إلى تحديد المناطق العمرانية وتطويرها مع الوقت، بالإضافة إلى تحديد المشاريع ذات المصلحة العامة والمنفعة العامة.

كما يهدف إلى التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع بالإضافة إلى أنه يحدد توسيع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة موقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية كما يضبط مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية، وعليه سنتطرق إلى التقسيم الذي يتناول مجموعة من القطاعات للمنطقة¹.

ب- القطاع المعمر:

تضمنت المادة 20 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير أن المناطق المعمرة هي المناطق التي عمرت قبل أو تلك المجهزة لاستقبال بناء ما²، كما القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري قوام الأراضي العامرة في المادة 20 منه على أنها كل قطعة أرض يشغلها تجمع بنايات في مجالاتها القضائية وفي مشتملات تجهيزاتها وأنشطتها، حتى ولو كانت هذه القطعة الأرضية غير مزودة بكل المرافق أو غير مبنية أو مساحات خضراء أو حدائق أو تجمع بنايات³.

ت-بالإضافة إلى أن المخطط التوجيهي لا يتضمن تهيئة هذه المناطق وتعميرها فحسب بل يتضمن بعض التعديلات لخصائص القطاع في شكل تخصيص كثافة البناءات وتضيف تدابير الحماية للمناطق الأثرية والتاريخية أو التي تتميز بفن معماري، كما تتميز هذه

¹ - وهيبة بن ناصر، أدوات تحديد قابلية الأرض للبناء والتعمير في التشريع الجزائري، أستاذة محاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، العدد الثامن، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، ص 16، 17.

² - المادة 20 من القانون رقم 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52.

³ - المادة 20 من القانون رقم 25/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52.

القطاعات بحقوق بناء عالية جدا كونها تتضمن نتيجة كثافة النسيج العمراني من حيث البنايات والنشاطات القائمة¹.

ث- القطاع المبرمج للتعمير: يشمل هذا القطاع الأراضي المبرمجة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط في آفاق 10 سنوات وهذا ما تضمنته المادة 21 من القانون 29/90، تتركز هذه القطاعات بخلاف القطاعات المعمرة على ضغط التعمير والمضاربة، حيث يقوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في تسيير التعمير بإعطائه اطار تنظيمي محدد، والمناطق التي تدخل ضمن القطاعات المبرمجة للتعمير عند إعداد المخطط قد تكون أراضي فلاحية يسمح مستوى التجهيز بتحويلها إلى استقبال التمدد العمراني².

ج- قطاع التعمير المستقبلي: تشمل هذه القطاعات الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق 20 سنة وهذا ما تضمنته المادة 22 من القانون 29/90، فكل الأراضي المتواجدة في قطاعات التعمير المستقبلية تكون خاضعة مؤقتا بعدم البناء، والهدف من تخصيص هذه الأراضي هو المحافظة على القدرات الكامنة للتوسع العمراني الصحيح لمستقبل المدينة والتجمعات السكنية، لذا يجب أن تخضع هذه القطاعات إلى ارتفاعات مؤقتة بعدم البناء، وتمنع في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بهذه الأراضي بهذه القطاعات المستقبلية كافة الاستثمارات التي تتجاوز مدة اندثارها الآجال المنصوص عليها للتعمير وكذا التعديلات أو الإصلاحات الكبرى للبنايات المعنية بالهدم³.

ح- القطاعات الغير القابلة للتعمير: طبقا للمادة 23 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير يقصد بالقطاعات غير القابلة للتعمير هي الأراضي التي تكون حقوق البناء فيها مضبوطة بدقة مما يتناسب مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات، وهذه القطاعات

¹ - شهرزاد عوايد، سلطات الضبط الاداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015-2016، ص 18.

² - وهيبه بن ناصر، مرجع سابق، ص 19.

³ - المرجع نفسه، ص 19.

غير مخصصة للتعمير بسبب معوقات خاصة كالعقبات العمومية أو محازر ذات استعمال منجمي أو أماكن سياحية أو المناطق التي تكون معرضة لخطورة كالأماكن المعرضة للزلازل¹.

ثانياً: محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لقد نصت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 الذي يحدد اجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به على محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير² والذي يتكون من:

1- تقرير توجيهي: بعد تقديم شرح للوضع الحالي وآفاق التنمية العمرانية والمناطق التي

سوف يطبق فيها يتم تحديد التوجيهات العامة للسياسة العمرانية ويمكن أن تضمن بلدية أو

مجموعة من البلديات تجمع بينها مصالح اقتصادية واجتماعية وذلك باقتراح من رؤساء

المجالس الشعبية للبلديات المعنية وبقرار من الوالي المختص اقليمياً³.

2- لائحة التنظيم: تحدد هذه اللائحة تحدد القواعد المطبقة بالنسبة لكل منطقة مشمولة في

القطاعات كما هي محددة في المواد 20، 21، 22، 23 من القانون رقم 29/90 المعدل

والمتمم تحدد فيها الترتيبات القانونية الإجبارية التي يمكن الاحتجاج بها لدى الغير بالنسبة

لكل المناطق الواقعة داخل مختلف القطاعات، وتشمل ما يلي:

- الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي.

- المناطق والأراضي التي تكون معرضة للكوارث الطبيعية مثل الزلازل أو الفيضانات.

- الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل.

¹- المادة 23 من القانون 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52.

²- المرسوم التنفيذي رقم 177/71 مؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد اجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 25 لسنة 1991، معدل ومتمم.

³- بوعمارة منال، بن المسعود أحمد، مرجع سابق، ص 104.

- المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها، وذلك بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها، تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية والخدمات والأعمال ونوعها¹.
- 3- المستندات البيانية المرجعية:** وتتمثل هذه المستندات (أي المخططات) فيما يلي:
 - مخطط الوضع القائم: والذي يتضمن أهم الطرق والشبكات المختلفة.
 - مخطط التهيئة بين حدود القطاعات.
 - مخطط الارتفاعات.
 - مخطط التجهيز يبرز خطوط مرور الطرق.
 - مخطط يحدد مساحات المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية أو التكنولوجية والمخططات الخاصة للتدخل².

الفرع الثاني: اجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

- لقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 177/91 اجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه والتي تتمثل في:³
- أ- إجراء مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية (المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 الذي يحدد إجراءات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به).
- ب- تبليغ المداولة المذكورة سابقا إلى الوالي المختص إقليميا للمصادقة عليها، وتشر هذه المداولة لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس البلدية المعنية (المادة 03 من المرسوم رقم 177/91).

¹- شهرزاد عوايد، مرجع سابق، ص 20.

²- بوعمارة منال، بن المسعود أحمد، مرجع سابق، ص 105.

³- وهيبه بن ناصر، مرجع سابق، ص 23، 24.

ت- إصدار القرار الذي يرسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والجهة المخول لها صلاحية إصدار هذا القرار هي الوالي إذا كان التراب المعني تابعا للولاية، الوزير المكلف بالتعمير مع وزير الداخلية إذا كان التراب المعني تابعا لولايات مختلفة عن طريق قرار وزاري مشترك.

ث- قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية باطلاع رؤساء الغرف التجارية والغرف الفلاحية، ورؤساء المنظمات المهنية، ورؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالقرار القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، كما يجب استشارة كل الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية، ولهؤلاء مهلة 15 للإفصاح عن نيتهم في المشاركة في إعداد المخطط التوجيهي، وبعدها يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار يبين قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح والجمعيات التي طلب استشارتها بشأن مشروع المخطط المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91).

ج- يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني مشروع المخطط إلى الجهات التي قبلت المشاركة وتعطى لها مهلة 60 يوما لإبداء آرائها وملاحظاتها وإذا لم تجيب خلال هذه المهلة عدا رأيها.

ح- بعد انقضاء مهلة 60 يوما يعرض المخطط لتحقيق عمومي لمدة 45 يوما على مستوى البلدية ثم يقفل محضر التحقيق بعد انقضاء مهلة 45 يوما ويجب أن يكون موقعا عليه من قبل المفوض المحقق ثم يقوم هذا الأخير خلال 15 يوم بإعداد محضر قفل الاستقصاء ويرسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس البلدية المعنية (المادة 10 من المرسوم التنفيذي 177/91).

خ- يتم ارسال المخطط ومحضر قفل التحقيق إلى الوالي المختص اقليميا بحيث يقوم هذا الأخير بإرسال إلى الملف رئيس المجلس الشعبي الولائي وعلى هذا الأخير أن يبدي رأيه خلال 15 يوم الموالية (المادة 13 من المرسوم 177/91)، ثم تتم المصادقة النهائية.

د- يوضع المخطط فيما بعد تحت تصرف الجمهور وذلك بعد المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ولا يمكن مراقبته إلا اذا كانت القطاعات المزمع تعميمها في طريق الاتساع.

المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي

لم يظهر مخطط شغل الأراضي إلا بعد 1990 وذلك كان نتيجة لظهور ثغرات عديدة في سيطرة التهيئة على الجزئيات، هذا ما أدى إلى خلق أداة جديدة تسمح بخلق نوع من التوازن بين سلم التعمير التوجيهي وتوجيهاته الرئيسية وسلم قرارات التعمير مع سلم الأحياء والتجزئات والتجمعات.

الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي

يعتبر مخطط شغل الأراضي من أهم آليات تجسيد أهداف قانون التعمير، وباستقراء المادة 31 من قانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير يمكن أن نعرفه على أنه: "أداة من أدوات التهيئة والتعمير، يتم بموجبها تحديد التوجيهات الأساسية في مجال البناء على مستوى بلدية أو جزء منها، تحدد فيها وبصفة مفصلة قواعد وحقوق استخدام الأراضي والبناء من حيث الشكل الحضري للبنىات، الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به والمعبر عنه بالمتر المربع أو المتر المكعب من الأحجام، المظهر الخارجي للبنىات، المساحات العمومية والخضراء، ارتفاعات الشوارع، النصب التذكارية، مواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها في إطار احترام القواعد التي تضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير¹.

¹ - بلفضل محمد، التخطيط العمراني والبيئة (من أجل ترقية المدينة واطار الحياة داخل التجمعات الحضرية)، مجلة القانون العقاري والبيئة، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، العدد 4، 2014، ص 98.

يغطي مخطط شغل الأراضي في غالب الأحيان تراب بلدية كاملة، ولقد تم استحداث في ظل القانون 29/90 بعدها أظهر PUD نقائص في التحكم في التهيئة العمرانية للبلدية من حيث الدقة والتفصيل، إذا كان هناك فراغ بين التعمير الذي يقوم على الخطوط العريضة للمدينة والذي يتولاه PUD والتعمير المتعلق بالرخص، فالتحقق من استجابة هذه الرخص لشروط البناء لا يمكن تحقيقه من خلال مخطط يؤخذ بالتوجيهات العامة، هذا استدعى وجود مخطط تفصيلي لذلك يعد مخطط شغل الأراضي كجيل جديد لمخططات التعمير، وقد حددت المادة 31 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير موضوع مخطط شغل الأراضي فيما يلي:

- التحديد بصفة مفصلة للشكل الحضري ولحقوق البناء واستكمال الأراضي لكل القطاعات المعنية.
- تحديد القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات.
- تحديد الارتفاعات.
- تعيين الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها واصلاحها.
- تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها¹.

الفرع الثاني: مراحل اعداد مخطط شغل الأراضي

استنادا إلى نص المادة 35 من قانون التهيئة والتعمير، فإن كل بلدية يجب أن تحظى بمخطط شغل أراضي، والذي يتم اعداده بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا بناء على مداولة من المجلس الشعبي المعني أو المجالس الشعبية المعنية (أولا) ويعرض المخطط للاطلاع على رأي بعض الجهات (ثانيا) والاستقصاء العمومي (ثالثا) وأخيرا يتم فسح سجل خاص للاستقصاء (رابعا) ثم المصادقة عليه (خامسا).

¹ - المادة 31 من القانون 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52.

أولاً: اجراء مداولة

يحضر مشروع مخطط شغل الأراضي بمبادرة من المجلس الشعبي البلدي، وتحت مسؤوليته ويتم اعداده بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني وتبلغ للوالي وتنشر مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية وبعدها يصدر القرار الذي يرسم حدود التراب الذي يشمل المخطط والمداولة المتعلقة به من طرف الوالي اذا كان التراب تابعا لولاية واحدة، الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية اذا كان التراب المعني تابعا لولايات مختلفة أما اذا كان التراب واقعا بين بلديتين فإنه يمك انشاء مؤسسة ما بينهم¹.

ثانيا: استشارة هيئات محددة قانونا

يتم عرض مشروع مخطط شغل الأراضي للاطلاع على كل من رؤساء غرف التجارة، رؤساء غرف الفلاحة ورؤساء المنظمة المهنية، ورؤساء الجهات المحلية والمجتمع المدني وكذا طلب الاستشارة وجوبا من الجهات الادارية التي تشكل المصالح الخارجية للوزارات، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية يستشيرون وجوبا بعض الهيئات على مستوى الولاية وأخرى على المستوى المحلي وهذا بموجب قرار، فبالنسبة للهيئات والمصالح التابعة للدولة على مستوى الولاية فتشمل مصلحة التعمير، مصالح الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري النقل، توزيع المياه².

كما تبلغ المصالح المذكورة أعلاه بموجب قرار من رئيس البلدية أو رؤساء البلديات المعنية وينشر على مستوى البلدية لمدة شهر ثم يتم اعداد مشروع المخطط ويصادق عليه

¹ - المادة 02 من المرسوم 177/91، المحدد لإجراءات اعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر، العدد 26.

² - منصورى نورة، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2019، ص 30.

المجلس الشعبي البلدي ويبلغ للإدارات والمصالح المعنية لإبداء رأيها خلال 60 يوماً وبعدها يعرض للاستقصاء العمومي لمدة 60 يوماً¹.

ثالثاً: فتح تحقيق عمومي

يعرض مشروع المخطط للاستقصاء العمومي مدة 60 يوماً وذلك عكس المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي يدوم فيه الاستقصاء العمومي 45 يوماً، وبعدها يتم إصدار قرار من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والذي يتضمن تحديد المكان أو الأماكن التي مكن فيها استشارة مشروع مخطط شغل الأراضي، تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، بيان تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها، وبعدها يتم نشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة الاستقصاء العمومي، وتبلغ نسخة من القرار للوالي المختص إقليمياً².

رابعاً: فتح سجل خاص للاستقصاء

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بفتح سجل خاص مرقم وموقع من طرفه وهذا لتدوين كل الملاحظات والاقتراحات كما يمكن إرسال هذه الأخيرة كتابياً مباشرة إلى المفوض المحقق ويتم اقفال السجل الخاص بالاستقصاء عند انقضاء مدة 15 يوم وهذا بناء على توقيع المفوض المحقق ويتم إرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقاً بملف التحقيق ونتائجه والهدف من هذا الاجراء هو إرادة المشرع في اشراك الجمهور في اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير³.

¹ - بزغيش بوبكر، مخطط شغل الأراضي: أداة للتهيئة والتعمير، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، ص 656.

² - شهرزاد عوابد، مرجع سابق، ص 35.

³ - بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص 657.

خامسا: المصادقة على مخطط شغل الأراضي

يصادق المجلس الشعبي البلدي بمداولة على مخطط شغل الأراضي بعد أخذ رأي الوالي باعتباره أداة لامركزية في مراقبة أشغال التهيئة والتعمير حسب نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، وبعدها يتم تبليغه إلى الوالي المختص والمصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، الغرفة التجارية والغرفة الفلاحية، يوضع تحت تصرف المواطنين عن طريق قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، إن لم يكن هناك أي اعتراض، فإن مخطط شغل الأراضي يثبت بصفة فعلية وقانونية ويصبح نافذا¹.

¹ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر، العدد 26.

المبحث الثاني: الرقابة المباشرة عن طريق الرخص العمرانية

لقد حاول المشرع من خلال قوانين التعمير التوفيق بين الحق في النشاط العمراني ابتداء من جميع عمليات البناء إلى غاية الهدم والمحافظة على النظام العام في مجال البناء والتعمير بكل أبعاده.

ويتجسد تطبيق هذه الأهداف من خلال الزام الجميع بضرورة الحصول على تراخيص ادارية قبل الشروع في أي بناء لضمان عدم المساس بالمصلحة العمرانية.

المطلب الأول: رخصة البناء

تعد رخصة البناء من مظاهر تنظيم الحركة العمرانية في الجزائر، ولتنظيمها يتم سن قوانين وتنظيمات متعلقة بمجال البناء والتعمير مما يحقق الانسجام والتوافق بين تحقيق المصلحة الخاصة في المجتمع وبين حماية النظام العام.

الفرع الأول: تعريف رخصة البناء

عند استقراء التشريعات الخاصة بالأنشطة العمرانية خاصة منها القانون 29/90 المعدل والمتمم بالقانون 04-05 نجد أن المشرع الجزائري لم يتعرض لتعريف دقيق لرخصة البناء غير تبيان اشتراطه لإقامة أي بناء وكونها أحد الأمثلة الكثيرة عن نظام الترخيص وتطبيق من تطبيقاته والترخيص هو الإذن الصادر من الإدارة المختصة لممارسة نشاط معين، والترخيص ما هو إلا وسيلة من وسائل الضبط الإداري، وهو عبارة عن قرار صادر عن السلطة العامة، الهدف منه تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع، انطلاقا من هنا فرخصة البناء هي تمنحها سلطة ادارية مختصة لإقامة بناء جديدة أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء، وتعد قرارا اداريا أي تصرف اداري انفرادي، وقد جاء في المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات عقود التعمير وتسليمها في مادته 41: "أنه يشترط كل تشييد لبنانية جديدة أو المقاس أو الواجهة أو الاستعمال أو الجهة أو الهيكل الحامل للبنانية والشبكات العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء طبقا لما نص عليه القانون رقم

29/90، حيث يجب أن تشمل رخصة البناء على كل عناصر القرار الإداري وتمنح من سلطة إدارية مختصة وأن يكون قرار قبليا، ويشتمل على إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم، الهدف منه تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع¹.

الفرع الثاني: إجراءات إعداد رخصة البناء

لقد وضع المشرع الجزائري قواعد آمرة لمنح رخصة البناء وذلك طبقا لقانون التهيئة والتعمير والنصوص التنظيمية المطبقة له، حيث حدد الشروط التي يجب توافرها في كل من طالب رخصة البناء وكذلك العقار محل البناء، كما حدد كفايات ايداع الطلب البت في الاجراءات الخاصة بذلك.

أولاً: طلب الحصول على رخصة البناء

حدد قانون التهيئة و التعمير وكذا المرسوم التنفيذي 19/15 الشروط الخاصة لطالب الرخصة و أعمال البناء المعنية بالرخصة ويتضمن طلب الحصول على رخصة البناء بيان من له صفة تقديم الطلب ومضمون الطلب.

أ- صفة طالب رخصة البناء: ينبغي على المالك او من له السيطرة القانونية على العقار، المبادرة باستصدار ترخيص اداري من خلال استجماع الوثائق القانونية لطلب رخصة البناء وتلك والمثبتة لهويته²، طبقا للمادة 42 من المرسوم 19/15، فصفة صاحب رخصة البناء جاءت حصرا في هذه المادة وهم المالك وهو الذي يحوز سند ليثبت ملكية العقار محل البناء ووكيل المالك سواء وكالة عامة أو خاصة وكذلك المستأجر لديه المرخص له قانونا، والهيئة أو المصلحة المختصة لها قطعة الأرض أو البناية.

¹ - زوامبية عبد النور، بن خشبية امباركة، عقود التعمير في ظل المرسوم التنفيذي 342/20 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 19/15، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 04، الجزائر، 2022، ص 786، 787.

² - كمال محمد الامين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء اطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 27.

ب- مضمون الطلب ومكوناته:

بخصوص طلب رخصة البناء فإن صاحب الطلب يجب أن يقدم لدعم طلبه إما نسخة من عقد الملكية أو نسخة من شهادة الحيازة على النحو المنصوص عليه في قانون التوجيه العقاري أو كوكيلا حسب أحكام القانون المدني أو نسخة من القانون الأساسي اذا كان المالك أو موكله شخصا معنويا، يرسل طلب رخصة البناء والملفات المرفقة به في ثلاث (3) نسخ بالنسبة لمشاريع البناءات الخاصة بالسكنات الفردية وفي ثماني (8) نسخ بالنسبة لبقية المشاريع التي تحتاج الى رأي المصالح العمومية، والى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الأرض، كما أنه يسجل تاريخ ايداع الطلب بوصول يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي يوضح نوع الوثائق المقدمة بطريقة مفصلة، بالإضافة إلى هذه الوثائق نصت المادة 43 من ذات المرسوم¹ على مجموعة من الوثائق ذات الطابع التقني، والادارة ملزمة قانونا بفحص محتوى الملف المقدم مع طلب رخصة البناء حسب ما تقتضيه القوانين والتنظيمات واصدار قرارها المتعلق بهذا الطلب.

ثانيا: الجهة المختصة بمنح قرار رخصة البناء

حسب ما تمليه النصوص القانونية فإن منح رخصة البناء يكون من اختصاص الوالي المنتدب أو الوزير المكلف بالعمران في بعض الحالات ومن اختصاص رئيس المجلس الشعبي في بعض الحالات كذلك.

أ- اختصاص الوالي المنتدب أو الوالي او الوزير المكلف بالعمران:

فقد جعل المشرع تسليم رخصة البناء من اختصاص الوالي في مشاريع السكن الجماعي أو الفردي التي يفوق عدد سكانها مائتي (200) وحدة سكنية والأشغال والبناءات

¹ - المادة 43 من المرسوم التنفيذي 19/15 المؤرخ في 25 جانفي 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، عدد 07، مؤرخة في 12 فيفري 2015.

والمنشآت المنجزة لحساب ممثليات الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية وكذلك المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة والماء في اقليم الولاية، وقد اشترك اختصاص الوالي المنتدب واختصاص الوالي في بعض المشاريع وهي: مشاريع الاستثمار الصناعي والسياحي والتجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة المحلية بالنظر خصوصا الى طبيعتها وحجمها ونطاقها، كذلك مشاريع البناء التي تشكل خطرا على المحيط المباشر ومشاريع السكن الجماعي أو الفردي التي يفوق عدد سكانها مائتي (200) وحدة سكنية، اضافة إلى مشاريع السكن الاقل من ستمائة (600) وحدة سكنية¹. ويكون من اختصاص الوزير المكلف بالعمران تسليم رخص البناء الخاصة بمشاريع الاستثمار الصناعي والسياحي ومشاريع التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة الوطنية، والمنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة والماء المتواجدة في اقليم ولايتين أو أكثر.

ب - اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ماعدا الحالات المنصوص عليها قانونا للوالي المنتدب والوالي والوزير المكلف بالعمران يكون تسليم باقي الرخص من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تم تحضير الملف من طرف الشباك الوحيد للمقاطعة الادارية والولاية والبلدية حيث تحدد تشكيلته وكيفيات سيره بموجب التنظيم الخاص به²، كما يجب على السلطة المختصة خلال اعداد رخصة البناء أن تقوم بجمع آراء الاشخاص العموميين أو المصالح أو الجمعيات المعنية بالمشروع³، حيث ترد هذه المصالح على طلب الاشارة في آجال محددة بـ 08 أيام من الطلب أو سكوتها ردا بالموافقة، ويجب تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء في

¹ - المادة 49 من المرسوم التنفيذي 342/20 المؤرخ في 06 ربيع الثاني عام 1442 الموافق ل 22 نوفمبر سنة 2020، الذي يعدل و يتيم المرسوم التنفيذي رقم: 15-19 المؤرخ في 04 ربيع الثاني عام 1436 الموافق ل 25 جانفي سنة، الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها، ج ر، العدد 07.

² - المادة 48، 49، 58 من المرسوم التنفيذي 342/20، الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها، ج ر، العدد 07.

³ - المادة 47 من المرسوم التنفيذي 19/15، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها، ج ر، العدد 07.

جميع الحالات خلال 20 يوما الموالية لتاريخ الطلب. وقد يصدر القرار بالقبول أو الرفض أو التأجيل حيث يكون الرفض مبررا أما التأجيل فلا يمكن ان يتجاوز سنة واحدة¹، ويمكن لصاحب الطلب الذي لم يقتنع بالرد الذي تم تبليغه به، أو في حالة عدم الرد من طرف السلطة المختصة في الآجال المطلوبة، أن يودع طعنا مقابل وصل ايداع لدى الولاية، وفي هذه الحالة تكون مدة أجل تسليم الرخصة أو الرفض المبرر خمسة عشر (15) يوما²، وقد أولى المشرع للمعني امكانية رفع طعن اداري وفقا للإجراءات السابق ذكرها، كما يمكن له رفع دعوى لدى الجهات القضائية المختصة.

المطلب الثاني: رخصة التجزئة

تعتبر رخصة التجزئة قرارا من قرارات العمران الفردية فهي وسيلة قانونية ادارية للممارسة الرقابة القبلية التي تسبق عمليات البناء كما أنها وسيلة وقائية تمارس الادارة من خلالها سلطات الضبط الاداري بهدف الحفاظ على الصحة العامة وحماية النظام البيئي العام.

الفرع الأول: تعريف رخصة التجزئة

عرفت رخصة التجزئة بأنها رخصة رسمية بتجزئة قطعة أرض أو أكثر غير مبنية إلى عدة حص بغرض اقامة بنايات عليها³، كما أن القانون 15/08 المحدد لقواعد البنايات واتمام انجازها في المادة 02 الفقرة 08 عرفها كما يلي: "التجزئة هي القسمة من أجل البيع أو الايجار أو تقسيم ملكية عقارية الى قطعتين أو عدة قطع مخصصة للبناء من أجل استعمال مطابق لأحكام مخطط التعمير".

¹ - المادة 53 من المرسوم التنفيذي 19/15، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، ج ر، العدد 07.

² - المادة 62 من المرسوم التنفيذي 19/15، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، ج ر، العدد 07.

³ - عبد اله العويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012، ص 124.

وبما أن رخصة التجزئة تعتبر كآلية رقابية مسبقة فإنها تصدر من جهة مختصة وتخضع الى ترخيص اداري مسبق بحيث يضمن حفظ النظام العام العمراني. لذا فان اصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة لا يكون من جهة واحدة في كل الحالات بل قد ينعقد الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي وقد يختص بها الوالي المختص اقليميا حسب الحالة أو الوالي المنتدب¹.

وخلافا للنطاق المكاني والزماني الذي حدده المشرع لتطبيق رخصة البناء فإن رخصة التجزئة هي لازمة في كل تقسيم لملكية عقارية أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، وعليه فيمكن الترخيص لأي مالك لقطعة أرض أو أكثر يريد تقسيمها الى أجزاء بهدف اقامة بنايات عليها. وما يمكن ملاحظته أنه ليست كل عملية تقسيم تعتبر تجزئة، فاختلافها عن تلك العمليات قد يظهر من خلال نطاقها الموضوعي والمكاني في آن واحد كما يلي: رخصة التجزئة لازمة لكل عملية تقسيم لملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات عقارية لمالك واحد. ويجب أن تكون الأرض المجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي أو وثيقة التعمير التي تحل محله، وأن تكون الغاية من التجزئة اقامة بنايات على الأراضي المجزأة. (التقسيمات الجديدة) وأن يشرع في أشغال التهيئة خلال سنوات من تاريخ صدور القرار المتعلق بالتجزئة.

الفرع الثاني: اجراءات الحصول على رخصة التجزئة

اصدار القرار المتعلق برخص التجزئة ينبغي أن يبدأ بطلب من المال أو موكله مرفق بملف يحتوي على كل الوثائق المطلوبة يوجه الى الجهة المختصة التي تشرع في دراسته والتحقق فيه في المواعيد القانونية وتصدر قرارها بهذا الشأن.

¹ - المادة 22 من المرسوم التنفيذي 342/20، الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، العدد 07.

يرسل طلب رخصة التجزئة في خمس نسخ الي رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويحدد تاريخ ايداع الطلب على وصل ايداع في نفس اليوم بعد التحقق من الوثائق والتي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملف¹.

لا تسلم رخصة التجزئة الا اذا كانت الأرض المجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوزت مرحلة التحقيق العمومي أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك، كما يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة محل قرار بالقبول أو الرفض أو التأجيل، يتم الفصل فيه خلال سنة على الأكثر من قبل السلطة المكلفة بتسليم الرخصة عندما تكون أداة التهيئة والتعمير في حالة الاعداد.

ويطرح الاشكال نفسه، فيما يتعلق برخصة البناء وهو عندما لا تصدر الجهة المختصة أي قرار، لا بالموافقة ولا بالرفض ولا بالتأجيل فإن النسب هو النص صراحة على أن انقضاء آجال الثلاثة أشهر، أو الاربعة أشهر حسب كل حالة دون رد صريح من الادارة، يفسر قرار ضمناً بالمرافقة وله آثار القرار الصريح وذلك من أجل اجبار الادارة على احترام هذه الآجال واجابة أصحاب الطلبات. وقد منح المشرع لطالب الرخصة امكانية الطعن الاداري أمام الولاية و التي تكون ملزمة بالرد خلال (15) يوما من ايداع الطعن، وان لم يتلقى ردا لديه حق في ايداع طعن ثان لدى الوزارة، كما أنه له الحق في رفع دعوى أمام الجهة المختصة قضائياً². وقد أقرت المادة 32 من المرسوم 342/20 أنه عند اتمام اشغال البناء والتهيئة أن يطلب المستفيد من رخصة التجزئة شهادة قابلية الاستغلال لإثبات واطمأن الأشغال للرخصة. ويطلب تقديمها أثناء كل عملية عقارية على القطع الأرضية التي تشتمل على مبان موجودة في الارض المجزأة المقرر احداثها.

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 19/15، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، العدد 07.

² - المادة 31 من المرسوم التنفيذي 19/15، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، العدد 07.

المطلب الثالث: رخصة الهدم

على غرار غيرها من الرخص والشهادات العمرانية: تأتي رخصة الهدم كآلية ضبط اداري في مجال العمران وتعتبر وسيلة رقابة بعدية.

الفرع الأول: تعريف رخصة الهدم

عرفت رخصة الهدم على أنها "قرار اداري يتضمن ازالة كلية أو جزئية لبناء قائم بسبب أنه أصبح غير معد للاستعمال أنه آيل للسقوط، وبذلك تكون رخصة الهدم تشتمل على الازالة للجزء أو كل من البناية وتفكيها متى كانت هاته البناية غير معدة للاستعمال لأي سبب كان أو أصبحت تشكل خطرا على الافراد والبنائات المجاورة"¹.

وعليه فإنه لا يمكن مباشرة عملية الهدم إلا بعد الحصول على قرار اداري من قبل الجهة الادارية المختصة والمتمثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يجب أن يتضمن القرار أثر قانوني وهو محو أثر البناء القائم تماما بإزالة كلية أو بإزالة جزء منه، متى كان هدم هذا الجزء مؤثرا على مجموع البناء، أي لا تشكل عملية الهدم الجزئي حذفاً لبعض الزوائد من البناء والذي يكون من قبيل التحسين والتعديل. وقد حدد المشرع نطاق تطبيق رخصة الهدم ضمن البنائات المجاورة لمكان الهدم أو اذا كان البناء محال الهدم واقعا ضمن التراث الطبيعي والثقافي².

الفرع الثاني: اجراءات الحصول على رخصة الهدم

بالنظر للمادة 72 من المرسوم التنفيذي 19/15 حدد المشرع صفة المالك أو الحائز أو الهيئة العمومية المختصة لاستخراج رخصة الهدم، حيث تنص المادة 61 من قانون 29/90 على أنه "يودع طلب رخصة التجزئة أو الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي"، فيرسل طلب رخصة الهدم والملفات المرفقة به في ثلاث (3) نسخ إلى رئيس المجلس

¹ - زوامبية عبد النور، بن خشبية امباركة، مرجع سابق، ص 791.

² - عربي بايزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014-2015، ص 201.

الشعبي البلدي لمحل موقع البناية، ويسجل تاريخ الايداع على الوصل الذي يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص اقليميا، في نفس اليوم، كما ينبغي أن يتقدم بطلب رخصة الهدم والتوقيع عليه من طرف مالك البناية الآلية للهدم أو موكله أو الهيئة العمومية المخصصة التي عليها أن تقدم عند الاقتضاء الوثائق الآتية : نسخة من عقد الملكية أو شهادة الحيازة أو توكيل أو نسخة من العقد الاداري الذي ينص على تخصيص البناية، أو نسخة من القانون الأساسي اذا كان المالك شخص معنوي، كما أنه يتضمن الملف المرفق بطلب رخصة الهدم، الذي يعده مكتب دراسات في الهندسة المعمارية، الوثائق الآتية المؤشر عليها وهي تصميم الموقع على السلم المناسب و مخطط للكتلة يعد على 500/1 أو 200/1 من البناية الآلية للهدم، ويحضر الشباك الوحيد الذي تم فتحه على مستوى البلدية طلب رخصة الهدم حسب نفس الأشكال المنصوص عليها لتحضير رخصة البناء. يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم بعد رأي الشباك الوحيد الذي تم فتحه على مستوى البلدية، وهذا يعني أنه لا ينعقد الاختصاص بشأنها لغيره، فكل قرار يتضمن رخصة هدم صادرة من جهة ادارية أخرى، غير أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعرض هذا القرار لعيب عدم الاختصاص¹.

يحدد أجل التحضير بشهر واحد ابتداء من تاريخ ايداع ملف الطلب، كما تسلم رخصة الهدم في شكل قرار يرفق نموذج منه بالمرسوم 19/15، ويبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم الى صاحب الطلب في حالة الاقرار بالرفض أو ابداء رأي بالموافقة مع تحفظات خاصة ويجب تبليغ القرار والرأي معللين الى صاحب الطلب²، كما ينبغي على رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإلصاق وصل ايداع طلب رخصة الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي خلال كامل فترة تحضير رخصة الهدم³.

¹ - زوامبية عبد النور، بن خشبية امباركة، مرجع سابق، ص 792.

² - المادة 79 من المرسوم التنفيذي 19/15، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، العدد 07.

³ - المادة 80 من المرسوم التنفيذي 19/15، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، العدد 07.

يمكن لصاحب الطلب الذي لم يرض بالرد المبلغ له أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المحددة، أن يودع طعن مقابل وصل استلام لدى الولاية وفي الولايات التي تم أحداث المقاطعات الادارية فيها، وفي هذه الحالة يحدد أجل الرد المبرر بخمسة عشر (15) يوما¹، ابتداء من تاريخ ايداع الطعن. ويمكن رفع دعوى لدى الجهة المختصة قضائيا.

أما عن انقضاء رخصة الهدم قانونيا فنصت على ذلك المادة 85 من المرسوم 19/15 وحددت حالات الغائها وهي:

- اذا تحدث عملية الهدم خلال خمس (5) سنوات.
- اذا توقفت أشغال الهدم خلال سنة واحدة.
- اذا الغيت الرخصة صراحة بموجب قرار من العدالة.

وقد أعطى القانون صلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبناءات الآيلة للانهيـار، وكذا استحدث أجهزة للتنفيذ جديدة حيث أن القرار المتضمن الأمر بترميم الجدار أو المبنى أو البناية الآيلة للانهيـار أو هدمها يجب أن يبلغ لصاحب الملكية مع وجوب القيام بالأشغال في أجل محدد بعد موافقة الوالي أو الوالي المنـدب في الولايات التي تم أحداث المقاطعات الادارية فيها².

¹ - المادة 82 من المرسوم التنفيذي 19/15، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، العدد 07.
² - المادة 87 من المرسوم التنفيذي 342/20، الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، العدد 07.

خاتمة

خاتمة

إن تزايد عدد المدن واتساع رقعتها نتيجة العديد من العوامل الاجتماعية، أدى إلى ضرورة ايجاد ضوابط للحد من النشاطات الفردية العمرانية، ويعد الضبط الاداري في مجال البناء والتعمير ضرورة أفرزها سعي الدول إلى ايجاد مجموعة من القواعد القادرة على تقعيد نشاط الأفراد داخل التجمعات العمرانية.

بعد دراستنا لموضوع الضبط الاداري في مجال العمران يظهر لنا الاهتمام الذي أولاه المشرع الجزائري لمجال البناء والتعمير، حيث اعتمد استراتيجية متدرجة في تنظيم العمران في الجزائر، بدءا بآليات وميكانيزمات الضبط الاداري في مجال البناء والتعمير المسبق التي جاءت في شكل المخططات العمرانية ولتفعيل دورها ألزم القانون الحصول على عقود التعمير والمتمثلة في الرخص والشهادات.

إلى جانب ذلك أطر القانون أجهزة رقابية لضبط النشاط العمراني في اطار آليات الضبط الاداري العمراني اللاحقة والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانونا.

إن موضوع الضبط الاداري في مجال البناء والتعمير موضوع جدير بالاهتمام، وقد خلصنا في نهاية بحثنا هذا إلى مجموعة من النتائج والاقتراحات التي توصلنا إليها وهذا باختصار نظرا لعدم اتساع المجال لاستعراضه بالتفصيل، والتي نوردها كالتالي:

أولا: النتائج

1. قواعد البناء والتعمير هي قواعد أمرة جوهرية من النظام العام وتفرض عقوبات على مخالفتها باعتبارها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.
2. صيانة المجتمع والمحافظة على نظامه العام من أجل تحقيق المصلحة العامة يعتبر من أهم ضمانات الحرية.

3. يعتبر قطاع السكن المحرك الأساسي الذي تدور حوله كل القطاعات والمجالات خاصة مجال البناء والتعمير الذي يعد من أهم عوامل النمو والاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة.

4. وسع المشرع في تشكيلة الأعوان المكلفين قانونا بالمراقبة الميدانية لأشغال البناء والتعمير وفق رئيس المجلس الشعبي البلدي، فزيادة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية يؤهل للبحث عن مخلفات التعمير، مفتشو التعمير والمستخدمون الذين يمارسون عملهم بمصالح الولاية التابعة لإدارة وزارة السكن والعمران والأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية، لكن ترك فراغ في مسألة الجهة التي تقوم بتعيين ضباط الشرطة القضائية ومفتشي التعمير في إطار مهامهم كأعوان مؤهلين في ميدان الرقابة العمرانية.

5. صدور المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها يعد خطوة لتسهيل وتبسيط اجراءات منح رخص البناء مما يعطي ديناميكية أكثر في مجال التعمير وكسر كل أشكال البيروقراطية.

ثانيا: الاقتراحات

1. ضرورة الأخذ بعين الاعتبار ظروف الاستثمار في قطاع السكن، وتدعيمه وتنظيمه.
2. يجب تكوين قضاة متخصصين في العقار للوقوف في العقار أما المنازعات العقارية بأكثر فاعلية دون الحاجة للاستعانة بالخبير العقاري دائما.
3. يجب تمكين المواطن من الحصول على حق الملكية، ورخص البناء لأن ترقية وتطوير قطاع السكن يتوقف على امكانية الحصول على عقود الملكية وعقود التعمير لأنه لا يمكن تطوير وتنظيم مجال البناء والتعمير بدون الحصول على عقود الملكية.

4. دعم الجماعات المحلية (البلدية بالأخص) بالوسائل المادية والكفاءات المتخصصة في مجال البناء والتعمير من أجل القيام بالمهام الرقابية على أحسن وجه وبصفة دائمة ومستمرة.

5. ضرورة تقرير عقوبة الغرامة التهديدية في حالة الأمر من السلطة الادارية بمطابقة البناء يعد محضر معاينة بناء مخالف لرخصة البناء عن كل يوم تأخير في عدم البدء في مطابقة البناء وفق رخصة البناء.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

• القرآن الكريم

أولاً: المصادر

1) النصوص القانونية

أ- القوانين

1. القانون رقم 90 / 25 المؤرخ في 18/11/1990 يتضمن التوجيه العقاري المعدل والمتمم.
2. القانون رقم 90/29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 صادر بتاريخ 02/12/1990 معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51، صادر في 15/08/2004.
3. القانون 11-10، المتعلق بالبدلية، المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق ل 2 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 1 شعبان 1432 هـ الموافق ل 3 يونيو 2011.

ب- المراسيم

1. المرسوم 91/177، مؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لإجراءات اعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر، العدد 26.
2. المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات اعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر، العدد 26.
3. المرسوم التنفيذي رقم 71/177 مؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد اجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 25 لسنة 1991، معدل ومتمم.

4. المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 27/07/1993 الذي ينظم إثارة الضجيج، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، سنة 1993.
5. المرسوم التنفيذي رقم 03-223 المؤرخ في 10/06/2003 المتضمن تنظيم المراقبة التقنية للسيارات وكيفية ممارستها، الجريدة الرسمية، العدد 37 بتاريخ 15/06/2003.
6. المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 25 جانفي 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، عدد 07، مؤرخة في 12 فيفري 2015.
7. المرسوم التنفيذي 342/20 المؤرخ في 6 ربيع الثاني عام 1442 الموافق ل 22 نوفمبر سنة 2020، الذي يعدّل و يتمّ المرسوم التنفيذي رقم: 15-19 المؤرخ في 04 ربيع الثاني عام 1436 الموافق ل 25 جانفي سنة، الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، العدد 07.

ثانيا: المراجع

(1) الكتب

1. جميلة جبار، دروس في القانون الاداري، منشورات كليك، الطبعة الأولى، الجزائر، 2014.
2. حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015.
3. حسام مرسي، سلطة الادارة في مجال الضبط الاداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، 2011.
4. حمدي قبيلان، القانون الاداري، ماهية القانون الاداري، التنظيم الاداري، النشاط الاداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
5. سليمان هندون، الضبط الاداري، دار هومة، الجزائر، 2017.

6. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
7. عمار عوابدي، القانون الاداري، الجزء الثاني، النشاط الاداري، د، م، ج، سنة 2000.
8. محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، الجزائر، دار العلوم للطباعة والنشر، 2005.
9. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، عمان.
10. منصور نورة، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2019.
11. نواف كنعان، القانون الاداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006، عمان.

2) الأطروحات والمذكرات

أ- أطروحات الدكتوراه

1. زهرة أبرياش، ملخص الضبط الاداري في مجال البناء والتعمير، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2018-2019.
2. شهرزاد عوابد، سلطات الضبط الاداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015-2016.
3. عربي بايزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014-2015.
4. كمال محمد الامين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء اطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.

5. منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2006-2007.

ب - مذكرات الماجستير

1. عبد اله العويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012.

ت - مذكرات الماستر

1. الرزقي زيوان، تدخل الجماعات المحلية في المجال العمراني، مذكرة ماستر، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، 2019-2020.

3) المقالات العلمية

1. أحسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 أوت 1955، 2021.

2. بزغيش بوبكر، مخطط شغل الأراضي: أداة للتهيئة والتعمير، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية.

3. بلفضل محمد، التخطيط العمراني والبيئة (من أجل ترقية المدينة واطار الحياة داخل التجمعات الحضرية)، مجلة القانون العقاري والبيئة، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، العدد 4، 2014.

4. بوعمارة منال، بن المسعود أحمد، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ودوره في حماية البيئة، مخبر التنمية الديمقراطية وحقوق الانسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 12، العدد 02، 2020.

5. حمود سعد الدين، فلسفة العلاقة بين الضبط الاداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، مصر، 1969.

6. زوامبية عبد النور، بن خشيبة امباركة، عقود التعمير في ظل المرسوم التنفيذي 342/20 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 19/15، مجلو الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 04، الجزائر، 2022.
7. صديق سعوداوي، تجديد مدة الحالات الاستثنائية في دستور الجزائر لعام 2020، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجيلاي بونعامة، العدد التاسع، 2021.
8. وهيبة بن ناصر، أدوات تحديد قابلية الأرض للبناء والتعمير في التشريع الجزائري، أستاذة محاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، العدد الثامن، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان
	شكر وعرافان
	اهداء
01	مقدمة
05	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للضبط الإداري في مجال البناء والتعمير
06	المبحث الأول: مفهوم وأهداف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير
06	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير
06	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري
10	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الإداري
12	المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير
12	الفرع الأول: الضبط الإداري العام في مجال البناء والتعمير
16	الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص في مجال البناء والتعمير
19	المبحث الثاني: دور سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير
19	المطلب الأول: دور السلطة المركزية في مجال البناء والتعمير
20	الفرع الأول: رئيس الجمهورية
23	الفرع الثاني: الوزير الأول
24	الفرع الثالث: الوزراء
26	المطلب الثاني: دور السلطة اللامركزية في مجال البناء والتعمير
26	الفرع الأول: الوالي
28	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي
32	الفصل الثاني: أساليب وأدوات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير
33	المبحث الأول: أدوات التعمير وسيلة للرقابة في مجال التعمير
33	المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
34	الفرع الأول: موضوع ومحتويات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

38	الفرع الثاني: اجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
40	المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي
40	الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي
41	الفرع الثاني: مراحل اعداد مخطط شغل الأراضي
45	المبحث الثاني: الرقابة المباشرة عن طريق الرخص العمرانية
45	المطلب الأول: رخصة البناء
45	الفرع الأول: تعريف رخصة البناء
46	الفرع الثاني: اجراءات إعداد رخصة البناء
49	المطلب الثاني: رخصة التجزئة
49	الفرع الأول: تعريف رخصة التجزئة
50	الفرع الثاني: اجراءات الحصول على رخصة التجزئة
52	المطلب الثالث: رخصة الهدم
52	الفرع الأول: تعريف رخصة الهدم
52	الفرع الثاني: اجراءات الحصول على رخصة الهدم
56	خاتمة
60	قائمة المراجع
66	الفهرس

ملخص:

يعد الضبط الإداري في مجال المحافظة على الطابع العمراني للمدينة من الأهداف الحديثة للضبط الإداري، حيث ارتبط ظهوره بتوسع مدلول النظام العام من مفهومه التقليدي إلى مفهوم حديث نتج عن تطور الدولة وذلك من خلال توسع أوجه تدخلها في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعد المدينة ذلك الوسط الذي يتجمع فيه الأفراد بشكل متقارب يؤدي إلى تكوين نسيج عمراني يضم مرافق وبنائيات، ما يستوجب سن قواعد وضوابط للحد من بعض سلوكيات الأفراد داخل هذه الانسجة العمرانية، وتحقيق التوازنات بين مختلف الأنشطة الاجتماعية بهدف الحفاظ على النظام العام العمراني.

ومن هنا كان دور سلطات الضبط الإداري يتمثل في الرقابة على عمليات التهيئة والتعمير باستعمال أدوات التعمير وعن طريق الرخص والشهادات العمرانية.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري الطابع العمراني للمدينة، أدوات التهيئة والتعمير، الرخص والشهادات العمرانية. مخططات شغل الأراضي.

Abstract:

Administrative control in the field of preserving the urban character of the city is one of the modern objectives of administrative control, as its emergence was associated with the expansion of the meaning of public order from its traditional concept to a modern concept resulting from the development of the state through the expansion of its intervention in various aspects of economic, social and cultural, and The city is the center where individuals converge convergence leads to the formation of an urban fabric that includes facilities and buildings that require the enactment of rules and regulations to reduce some of the behavior of individuals within these urban tissue, and achieve balances between various social activities in order to maintain the urban public order.

Hence, the role of the administrative control authorities is to control the preparation and reconstruction processes using the tools of reconstruction and through licenses and urban certificates.

Key words: Administrative control, the urban character of the city, planning and construction tools, urban permits and certificates. Land occupation plans.