

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر بسكرة



كلية العلوم الدقيقة وعلوم الطبيعة
قسم علوم الأرض والكون والحياة

مطبوعة محاضرات في مقياس

ادوات و قرارات العمران

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر

شعبة: جغرافيا و تهيئة الاقليم

تخصص: تهيئة حضرية

من إعداد . د/ بومعروف حسين

2022-2023 السنة الجامعية

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي لأدوات و قرارات العمران

مقدمة

1.1. التعمير

2.1. أدوات التعمير

3.1. قوانين و أدوات التهيئة العمرانية والتعمير

4.1. تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

5.1. تعريف مخطط شغل الأراضي

6.1. رخصة البناء

7.1. رخصة التجزئة

8.1. رخصة الهدم

9.1. شهادات التعمير

11.1. شهادات التقسيم

12.1. شهادة المطابقة

الفصل الثاني:

أدوات التهيئة و التعمير في الجزائر

مقدمة

1.2. المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

2.2. أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

3.2. محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

4.2. إجراءات الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

1-4-2. إجراء مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية

2-4-2-تبليغ المداولة

2-4-3-إجراء التحقيق العمومي

2-4-4-المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

2-5-مخطط شغل الأراضي POS

2-5-1-أهداف مخطط شغل الأراضي.

2-5-2-محتوى "مخطط شغل الأراضي"

2-5-2-1-لائحة التنظيم

2-5-2-2-الوثائق والمستندات البيانية

2-5-2-3-الوثائق وإجراءات الإعداد والمصادقة على "مخطط شغل الأراضي"

2-5-2-4-وثائق إجراء المداولة

2-5-2-5-إصدار قرار إداري تحدد بموجبه الحدود الجغرافية التي سيدخل فيها مخطط شغل الأراضي

2-6-التشاور

2-7-عرض مخطط شغل الأراضي للتحقيق العمومي

2-8-مرحلة المصادقة على مخطط شغل الأراضي

الفصل الثالث: المخططات الوطنية للتهيئة العمرانية.

مقدمة

1.3.المخططات الوطنية للتهيئة العمرانية SNAT

2.3.المخططات الجهوية للتهيئة العمرانية

4.3.مخططات التهيئة المحلية

1.4.3 . مخططات تهيئة الولاية: PAW

2.4.3 . مخططات تهيئة البلدية PAC

5.3.المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير PDAU

3. 6.مخطط شغل الأراضي POS

الفصل الرابع: القرارات العمرانية في ظل قانون التهيئة والتعمير الجزائري.

مقدمة

1.4. رخصة البناء

1.1.4. تعريف رخصة البناء

2.1.4. خصائص رخصة البناء

1.2.1.4. رخصة البناء قرار إداري قبليا

2.2.1.4. قرار يصدر عن جهة إدارية مختصة

3.2.1.4. يشمل الترخيص على إقامة بناء أو تغيير بناء قائم

2.4. أهداف رخصة البناء

3.4. الطبيعة القانونية لرخصة البناء

4.4. نطاق تطبيق رخصة البناء

5.4. النطاق المكاني لرخصة البناء

6.4. الإطار التطبيقي لرخصة البناء

7.4. إجراءات الحصول على رخصة البناء

8.4. طلب الحصول على رخصة البناء

1.8.4. الشروط المتعلقة بطلب الرخصة

2.8.4. الشروط المتعلقة بمحتويات الملف

9.4. كيفية إصدار القرار المتعلق برخصة البناء

9.4. الجهة المختصة بمنح قرار رخصة البناء

10.4. التحقيق في الطلب المتعلق برخصة البناء

11.4. إصدار القرار المتعلق برخصة البناء

12.4. الحالات التي يجب فيها رفض منح رخصة البناء

13.4. تنظيم رخصة التجزئة

1.13.4. تعريف رخصة التجزئة

14.4. خصائص رخصة التجزئة

15.4. أهداف رخصة التجزئة

16.4. الإطار التطبيقي لرخصة التجزئة

17.4. إجراءات الحصول على رخصة التجزئة

18.4. كيفية إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة

19.4. الجهة المختصة بمنح قرار رخصة التجزئة

الفصل الخامس: المنازعات العمرانية

مقدمة

1.5.1. منازعات عقود التعمير

2.5. شروط منح رخصة البناء

5. 1.2. الشروط الخاصة بالطالب والبنائة التي يريد إنجازها

5. 1.1.2. الشروط الخاصة بالطالب

5. 2.1.2. الشروط الخاصة بالبنائة التي يراد إنجازها

5.3. الشروط المتعلقة بكيفية منح الرخصة

قائمة المراجع

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لقرارات وأدوات التهيئة والتعمير

مقدمة

يُعدّ العمران من المجالات التي تجمع بين المعرفة العلمية والممارسة الفنية، بالنظر إلى ارتباطه بتنظيم المجال الحضري وتوجيه أشكال التوسع العمراني داخل المدن والتجمعات السكانية¹. فهو لا يقتصر على عملية البناء² في حد ذاتها، بل يتجاوز ذلك إلى وضع قواعد وضوابط تهدف إلى تنظيم استعمال الأراضي، وتحديد شروط شغلها، وضمان انسجام البنايات والمنشآت مع المحيط العمراني والبيئي.

وقد تطور مفهوم التعمير عبر الزمن ليصبح مجالاً قانونياً وتنظيمياً قائماً بذاته، تحكمه مجموعة من النصوص والقواعد التي ترمي إلى ضبط إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتنظيم عمليات البناء، وتوجيه التنمية الحضرية وفق أسس عقلانية. كما يهدف إلى تحقيق التوازن بين مختلف الوظائف داخل المجال، كالسكن، والصناعة، والزراعة، والخدمات، والنقل، مع مراعاة مقتضيات حماية البيئة، والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، والمحافظة على المناظر الطبيعية، والأوساط البيئية، والتراث الثقافي والتاريخي.

وتزداد أهمية التهيئة والتعمير في ظل التحولات المتسارعة التي تعرفها المدن نتيجة النمو الديموغرافي، وتوسع العمران، وتزايد الحاجات الاقتصادية والاجتماعية للسكان. فهذه التحولات تفرض على السلطات العمومية ضرورة التحكم في المجال العمراني وتوجيهه، حتى لا يؤدي التوسع غير المنظم إلى اختلالات تمس نوعية الحياة، أو تضعف التوازن البيئي، أو تؤدي إلى استنزاف العقار الحضري.

ومن هذا المنطلق، تعد أدوات التهيئة والتعمير والقرارات العمرانية وسائل أساسية لتنظيم المجال، لأنها تسمح بتحديد التوجهات الكبرى للتنمية العمرانية، وضبط قواعد استعمال الأراضي، ومراقبة عمليات البناء والهدم والتجزئة والتقسيم. وعليه، سيتناول هذا الفصل أهم المفاهيم المرتبطة بالتعمير وأدواته، مع بيان طبيعة عدد من القرارات والشهادات العمرانية التي يعتمد عليها النظام القانوني الجزائري في مجال التهيئة والتعمير.

1.1. التعمير

يقصد بالتعمير مجموع التدخلات والعمليات التخطيطية والتنظيمية التي تهدف إلى تنظيم المجال العمراني وتحسين بنيته وشكله ووظيفته. فهو أداة أساسية لضبط نمو المدن والتجمعات السكانية، من خلال تحديد كيفية استعمال الأراضي، وتوجيه البناء³، وتنظيم العلاقة بين مختلف الأنشطة العمرانية والاجتماعية والاقتصادية.

¹ محمد الصغير بعلي، ص 23

² القانون رقم 90-29 .

³ عمار بوضياف، ص 41.

ويقوم التعمير على جملة من المعطيات، من أهمها المعطيات الديموغرافية والاجتماعية، باعتبار أن النمو السكاني يؤدي إلى تزايد الطلب على السكن، والتجهيزات العمومية، والمرافق، والخدمات. كما يستند إلى معطيات اقتصادية، لأن النشاط الاقتصادي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتوزيع السكان، ومناطق العمل، وحركية النقل، واتجاهات التوسع العمراني.

ومن ثم، فإن التعمير لا يمكن النظر إليه بوصفه عملية تقنية محضة، بل هو عملية شاملة تهدف إلى تحقيق الانسجام بين الإنسان والمجال، وبين حاجات السكان ومتطلبات التنمية، مع احترام قواعد التوازن البيئي والعمراني. فهو يسعى إلى بناء مجال منظم، قابل للعيش، ومهيأ لاستيعاب التطورات المستقبلية بطريقة عقلانية ومستدامة.

2.1. أدوات التعمير

تتمثل أدوات التعمير في الوسائل القانونية والتقنية والتخطيطية التي تعتمد عليها الإدارة من أجل تنظيم المجال العمراني وتوجيه استعمال الأراضي. وهي تمثل الإطار المرجعي الذي تستند إليه السلطات المختصة في ضبط البناء¹، وتحديد المناطق القابلة للتعمير، وتنظيم التوسع الحضري.

و غالباً ما يُستعمل مصطلح أدوات التعمير للدلالة على المخططات والوثائق العمرانية التي تتضمن القواعد العامة والتفصيلية المتعلقة باستعمال الأراضي والبناء عليها. فهذه الأدوات ليست مجرد وثائق تقنية، بل هي آليات قانونية وإدارية تسمح بتجسيد السياسة العمرانية على أرض الواقع.

وتكمن أهمية أدوات التعمير في كونها تؤدي وظيفتين أساسيتين؛ الأولى تخطيطية، لأنها تحدد التوجهات العامة لتنظيم المجال، والثانية رقابية، لأنها تسمح بمراقبة مدى احترام الأفراد والمؤسسات للقواعد العمرانية المعمول بها. ومن خلال هذه الأدوات، يمكن الحد من البناء العشوائي، وتوجيه التوسع العمراني، وضمان الانسجام بين البنايات والأنشطة والمرافق داخل المدينة.

3.1. قوانين وأدوات التهيئة العمرانية والتعمير

عرفت سياسة التهيئة العمرانية في الجزائر، في مراحلها الأولى، طابعاً توجيهياً عاماً، حيث كانت تظهر أساساً ضمن المخططات الوطنية الكبرى دون أن تكون لها دائماً آليات قانونية تفصيلية تكفل تطبيقها ميدانياً. غير أن التحولات العمرانية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها البلاد فرضت ضرورة وضع إطار قانوني واضح ينظم المجال العمراني ويضبط طرق استغلاله.

وفي هذا السياق، صدر عدد من النصوص القانونية التي شكلت الأساس القانوني للتهيئة والتعمير، ومن أبرزها القانون رقم 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية، والقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير². وقد ساهم هذان القانونان في إرساء المبادئ الكبرى لتنظيم المجال، وتحديد الأدوات التي تعتمد عليها الدولة والجماعات المحلية في التخطيط العمراني.

¹ المرسوم التنفيذي 91-177 .

² القانون 87-03 والقانون 90-29.

وقد مكّنت هذه القوانين من الانتقال من مرحلة التصورات العامة إلى مرحلة التنظيم القانوني الملزم، حيث أصبحت التهيئة العمرانية تعتمد على أدوات محددة، ومخططات رسمية، وقرارات إدارية تضبط عمليات البناء واستعمال الأراضي. وبذلك، أصبح المجال العمراني خاضعاً لمنظومة قانونية تهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات التنمية من جهة، وضرورات حماية البيئة وتنظيم العقار من جهة أخرى.

4.1. المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU

يعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من أهم أدوات التخطيط المجالي والتسيير الحضري في التشريع الجزائري. وقد عرّفته المادة 16 من القانون رقم 90-29، المعدل والمتمم، بأنه أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، تحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية على مستوى البلدية أو البلديات المعنية.

ويأخذ هذا المخطط في الاعتبار مختلف تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، كما يحدد القواعد المرجعية التي تستند إليها مخططات شغل الأراضي. لذلك، فهو يمثل وثيقة استراتيجية ذات طابع توجيهي، تهدف إلى تنظيم المجال على المدى المتوسط والبعيد، وتحديد الاتجاهات الكبرى للتوسع العمراني.

وتظهر أهمية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في كونه يسمح بتحديد المناطق القابلة للتوسع، والمناطق الواجب حمايتها، ومواقع التجهيزات الكبرى، ومحاور التنمية، ومجالات النشاط المختلفة.¹ كما يساهم في ضمان التنسيق بين مختلف القطاعات المتدخلة في المجال العمراني، بما يحقق نوعاً من الانسجام بين التخطيط الحضري والتنمية المحلية.

وعليه، فإن هذا المخطط يشكل قاعدة أساسية لتنظيم المجال، لأنه يوجه استعمال الأراضي ويحدد الإطار العام الذي ينبغي أن تندرج ضمنه القرارات العمرانية اللاحقة.

5.1. مخطط شغل الأراضي POS

يعتبر مخطط شغل الأراضي أداة تفصيلية لتنظيم المجال العمراني، إذ يأتي في مرتبة أدنى من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ويعمل على تجسيد توجيهاته بصورة أكثر دقة.² وقد عرّفته المادة 31 من القانون رقم 90-29، المعدل والمتمم، بأنه المخطط الذي يحدد بالتفصيل، وفي إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، قواعد استعمال الأراضي والبناء عليها.

ويهدف مخطط شغل الأراضي إلى ضبط الشكل الحضري لكل منطقة، من خلال تحديد طبيعة استعمال الأراضي، ونوع البناء المرخص بها، وحجمها، ووجهتها، وحقوق البناء المرتبطة بالملكية العقارية، إضافة إلى الارتقاقات التي تخضع لها الأراضي.

ويتميز هذا المخطط بطابعه العملي والتفصيلي، لأنه ينتقل من مستوى التخطيط العام إلى مستوى التنظيم الدقيق للقطع العقارية والمناطق العمرانية. فهو يسمح بتحديد ما يمكن إنجازه على كل أرض، والقيود التي يجب احترامها، والشروط التقنية والقانونية المتعلقة بالبناء.

¹ المادة 16 من القانون 90-29 .

² المادة 31 من القانون 90-29.

ومن ثم، فإن مخطط شغل الأراضي يعد من أهم الوسائل التي تضمن احترام النظام العمراني، والحد من الفوضى في البناء، وتحقيق الانسجام بين مختلف مكونات النسيج الحضري.

6.1. رخصة البناء

تعد رخصة البناء من أبرز القرارات الإدارية الفردية في مجال التعمير، لأنها تمثل وسيلة رقابة قبلية على أشغال البناء. ورغم أن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفاً دقيقاً ومباشراً لها ضمن قانون التعمير، إلا أنه حدد الحالات التي تستوجب الحصول عليها.

فقد نص القانون رقم 90-29 على أن رخصة البناء تكون مطلوبة في حالة تشييد بنايات جديدة، مهما كان استعمالها، أو عند الزيادة في عدد طوابق بناية قائمة، أو عند إدخال تعديلات تمس الجدران الأساسية، أو الواجهات المطلّة على الساحات العمومية، أو عند إنجاز جدار صلب للدعم أو التسييج. كما أكد المرسوم التنفيذي رقم 15-19 هذه الأحكام من خلال تنظيمه لإجراءات منح الرخصة.

وبناءً على ذلك، يمكن تعريف رخصة البناء بأنها وثيقة إدارية تصدر في شكل قرار إداري عن الجهة المختصة، تمنح لكل شخص طبيعي أو معنوي يملك الصفة القانونية على الأرض، ويرغب في إنجاز بناء جديد أو تعديل بناء قائم، شريطة تقديم ملف تقني وإداري يتضمن الوثائق والمخططات المطلوبة.¹

وتكمن أهمية رخصة البناء في أنها تضمن مطابقة المشروع للقواعد القانونية والتقنية، ولأدوات التهيئة والتعمير المعمول بها. كما أنها تسمح للإدارة بممارسة رقابة مسبقة على المشاريع العمرانية قبل تنفيذها، تقادياً للبناء غير القانوني أو غير المنسجم مع المحيط العمراني.

7.1. رخصة التجزئة

رخصة التجزئة هي وثيقة إدارية تشترط في كل عملية تهدف إلى تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات إلى قطعتين أو أكثر، عندما يكون الغرض من ذلك إقامة بنايات عليها.² وتعد هذه الرخصة من الآليات المهمة لتنظيم العقار العمراني وضمان خضوع عمليات التقسيم لقواعد التهيئة والتعمير.

وتكمن أهمية التجزئة العقارية في كونها تساهم في توفير أراضٍ مهيأة للبناء، خاصة في مجال السكن الفردي الحضري، وذلك ضمن إطار منظم ومنسجم مع النسيج العمراني القائم. كما تسمح هذه العملية بتهيئة الأراضي وربطها بالشبكات والمرافق الضرورية، بما يجعلها صالحة للاستعمال العمراني.

وبذلك، يمكن تعريف رخصة التجزئة بأنها قرار إداري تمنحه السلطة المختصة لكل شخص طبيعي أو معنوي يملك عقاراً ويرغب في تقسيمه إلى عدة قطع موجهة للبناء، مع ضرورة احترام القواعد والشروط المحددة في أدوات التهيئة والتعمير.

¹ المرسوم التنفيذي 15-19.

² نفس المرجع.

وتؤدي هذه الرخصة وظيفة تنظيمية مهمة، لأنها تمنع التقسيمات العشوائية التي قد تؤدي إلى اختلالات عمرانية، أو إلى ظهور أحياء غير مهيأة تفتقر إلى التجهيزات الأساسية.

8.1. رخصة الهدم

تعد رخصة الهدم من القرارات الإدارية التي تهدف إلى تنظيم عمليات إزالة البنايات، سواء كان الهدم كلياً أو جزئياً. وهي تصدر عن الجهة الإدارية المختصة، وتمنح للمستفيد الحق في هدم بناء معين وفق الشروط والإجراءات التي يحددها القانون.

وتكتسي رخصة الهدم أهمية خاصة عندما يتعلق الأمر ببنايات تقع داخل مناطق مصنفة أو في طور التصنيف، أو ببنايات ذات قيمة تاريخية أو معمارية أو ثقافية أو سياحية أو طبيعية.¹ ففي هذه الحالات، لا يجوز القيام بالهدم إلا بعد الحصول المسبق على ترخيص إداري، تفادياً للمساس بالممتلكات أو المواقع المحمية قانوناً.

وقد أكد القانون رقم 04-98 المتعلق بحماية التراث الثقافي، إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 15-19، ضرورة احترام هذا الإجراء، خاصة عندما تكون البناية مشمولة بالحماية القانونية.

ومن ثم، فإن رخصة الهدم لا تمثل مجرد إجراء إداري عادي، بل تعد وسيلة قانونية لحماية التراث العمراني والثقافي، وضمان عدم إزالة البنايات ذات الأهمية الخاصة إلا وفق ضوابط دقيقة تراعي المصلحة العامة.

9.1. شهادات التعمير

تعد شهادات التعمير من بين القرارات الفردية المرتبطة بمجال التهيئة والتعمير، وقد أقرها المشرع بهدف تمكين الأفراد من معرفة الوضعية القانونية والتعميرية للأراضي قبل الشروع في الدراسات أو المشاريع. فهي وسيلة إعلامية ورقابية في الوقت نفسه، لأنها توضح حقوق البناء والقيود المفروضة على الأرض محل الطلب.²

وقد نصت المادة 51 من القانون رقم 29-90 على أنه يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي معني أن يطلب شهادة تعميم قبل الشروع في الدراسات، وذلك لمعرفة حقوقه في البناء والارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية.

كما نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أن شهادة التعمير هي وثيقة تسلم بناءً على طلب كل شخص معني، وتحدد حقوق البناء والارتفاقات ومختلف القيود أو الأنظمة التي تخضع لها الأرض.

¹ القانون 04-98 .

² المرسوم التنفيذي 15-19 .

وتتضمن شهادة التعمير بياناً للقواعد العمرانية المطبقة على القطعة الأرضية، ومدى قابليتها للبناء، والارتفاقات الإدارية المفروضة عليها، وإمكانية ربطها بشبكات الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المتوقعة. كما قد تبين حالات منع البناء أو تقييده وفقاً لما تفرضه أدوات التهيئة والتعمير.

وعليه، فإن شهادة التعمير تمثل أداة مهمة لتفادي النزاعات والمخالفات، لأنها تمكن صاحب المشروع من معرفة الإطار القانوني الذي يحكم الأرض قبل الانطلاق في أي دراسة أو إنجاز.

10.1. شهادة التقسيم

شهادة التقسيم هي وثيقة إدارية تمنحها الجهة المختصة لمالك عقار مبني، وتسمح له بتقسيم هذا العقار إلى قسمين أو عدة أقسام عقارية. وقد أشار المرسوم التنفيذي رقم 15-19 إلى هذه الشهادة ضمن الأحكام المنظمة للوثائق والقرارات العمرانية.

وتختلف شهادة التقسيم عن رخصة التجزئة، لأن هذه الأخيرة تتعلق غالباً بتقسيم الأراضي من أجل إقامة بنايات عليها، في حين أن شهادة التقسيم تخص العقارات المبنية فقط. كما أنها لا تؤدي إلى إنشاء حقوق بناء جديدة، ولا تغير من الوضعية العمرانية للعقار، بل تقتصر على تقسيم عقار قائم إلى أجزاء مستقلة.

وتظهر أهمية هذه الشهادة في حالات متعددة، خاصة عند تقسيم العقارات بين الورثة أو الشركاء، أو عند الحاجة إلى فرز أجزاء عقارية مبنية بطريقة قانونية ومنظمة.

ورغم أن المشرع لم يصرح صراحة بالطبيعة القانونية لشهادة التقسيم، إلا أن الجهة المختصة بإصدارها، والإجراءات المتبعة في منحها، والآثار المترتبة عنها، تجعلها تندرج ضمن القرارات الإدارية في مجال التعمير.

11.1. شهادة المطابقة

شهادة المطابقة هي وثيقة إدارية تمنحها السلطة المختصة بعد انتهاء أشغال البناء، بناءً على إشعار يقدمه المالك أو صاحب المشروع. وتهدف هذه الوثيقة إلى إثبات أن الأشغال المنجزة تمت وفقاً لأحكام رخصة البناء والتصاميم المصادق عليها.

وتعد شهادة المطابقة وسيلة رقابة لاحقة تمارسها الإدارة بعد إنجاز المشروع، حيث تتحقق من مدى احترام صاحب البناء للشروط القانونية والتقنية المحددة في الرخصة. فإذا تبين أن الأشغال أنجزت طبقاً للتصاميم والرخصة، يمكن منح شهادة المطابقة، أما إذا وجدت مخالفات، فقد ترفض الإدارة منحها إلى حين تسوية الوضعية.

وتكتسي هذه الشهادة أهمية بالغة، لأنها لا تقتصر على إثبات نهاية الأشغال، بل تؤكد أيضاً احترام قواعد التعمير والبناء. كما تساهم في الحد من المخالفات العمرانية التي قد تظهر أثناء تنفيذ المشروع، وتضمن أن البناء المنجز لا يخرج عن الإطار القانوني المرخص به.

خلاصة

يتضح من خلال ما سبق أن التهيئة والتعمير يشكلان منظومة متكاملة تهدف إلى تنظيم المجال العمراني وضبط استعمال الأراضي وفق قواعد قانونية وتخطيطية محددة. فالتعمير لم يعد مجرد نشاط مرتبط بالبناء أو التوسع العمراني، بل أصبح مجالاً استراتيجياً يتداخل فيه القانون، والتخطيط، والاقتصاد، والبيئة، والاجتماع، من أجل تحقيق مجال عمراني متوازن ومنظم.

وتظهر أهمية أدوات التهيئة والتعمير في كونها الوسيلة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة والجماعات المحلية لتوجيه النمو الحضري والتحكم في استعمال العقار. فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يحدد التوجهات الكبرى لتنظيم المجال، ويضع الرؤية العامة للتوسع العمراني، بينما يقوم مخطط شغل الأراضي بترجمة هذه التوجهات إلى قواعد تفصيلية تنظم استعمال الأراضي والبناء عليها. ومن خلال التكامل بين هذين المخططين، يمكن تحقيق انسجام بين التخطيط العام والتنظيم التفصيلي للمجال.

كما أن القرارات العمرانية، مثل رخصة البناء، ورخصة التجزئة، ورخصة الهدم، وشهادات التعمير، وشهادة التقسيم، وشهادة المطابقة، تمثل أدوات قانونية وإدارية ضرورية لمراقبة النشاط العمراني. فهي تسمح للإدارة بالتدخل قبل إنجاز المشاريع وأثناءها وبعد الانتهاء منها، بما يضمن احترام القوانين والمخططات المعمول بها. ومن ثم، فإن هذه القرارات لا تهدف فقط إلى منح الإذن بالبناء أو الهدم أو التقسيم، بل تسعى أيضاً إلى حماية النظام العام العمراني، والمحافظة على البيئة، وضمان سلامة الأفراد والممتلكات.

وتبرز كذلك الوظيفة الوقائية لهذه الأدوات والقرارات، إذ تسمح بتفادي العديد من الاختلالات العمرانية قبل وقوعها، مثل البناء العشوائي، والاستعمال غير العقلاني للأراضي، والتوسع غير المنظم، والاعتداء على المناطق المحمية أو ذات القيمة التراثية. كما تساهم في تحقيق الشفافية القانونية، لأنها توضح للمواطنين والمستثمرين حقوقهم وواجباتهم قبل الشروع في أي مشروع عمراني.

ومن جهة أخرى، فإن فعالية أدوات التهيئة والتعمير لا تتوقف على وجود النصوص القانونية فقط، بل ترتبط أيضاً بمدى حسن تطبيقها ميدانياً، وبقدرة الإدارة على المتابعة والرقابة، وبوعي الأفراد بأهمية احترام القواعد العمرانية. فكلما كان تطبيق هذه الأدوات صارماً ومنظماً، أمكن تحقيق مجال حضري أكثر توازناً، وأكثر استجابة لحاجات السكان، وأكثر قدرة على مواجهة التحديات البيئية والاقتصادية والاجتماعية.

وعليه، يمكن القول إن أدوات وقرارات التهيئة والتعمير تمثل الأساس القانوني والتنظيمي الذي يقوم عليه ضبط المجال العمراني. فهي تضمن التوفيق بين حق الأفراد في البناء واستغلال الملكية العقارية من جهة، ومتطلبات المصلحة العامة وحماية البيئة والنظام العمراني من جهة أخرى. ومن هذا المنطلق، فإن التحكم في المجال العمراني لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال تخطيط محكم، ورقابة فعالة، وتطبيق سليم للنصوص القانونية المنظمة للتهيئة والتعمير.

الفصل الثاني: أدوات التهيئة والتعمير في الجزائر

مقدمة

شهدت سياسة التهيئة العمرانية في الجزائر، خلال بداية الثمانينيات، مرحلة كانت فيها في معظمها عبارة عن تصورات عامة وتوجهات تخطيطية مدرجة ضمن المخططات الوطنية. ولم تكن هذه السياسة قابلة للتجسيد الفعلي بصورة منظمة إلا بعد صدور نصوص قانونية منحها الطابع التنظيمي والإلزامي، وجعلت منها آلية قانونية لضبط شغل المجال وتنظيم استعمال الأراضي.¹

وفي هذا الإطار، صدر القانون رقم **03-87 المؤرخ في 27 جانفي 1987** المتعلق بالتهيئة العمرانية، والذي هدف إلى وضع القواعد العامة لتنظيم إنتاج الأراضي، وتحقيق التوازن بين مختلف وظائف المجال، كالسكن، والفلاحة، والصناعة، وحماية المحيط والأوساط الطبيعية. وقد أدرج هذا القانون عدة أدوات للتخطيط العمراني، من أهمها: **المخطط الوطني للتهيئة العمرانية SNAT**، و**المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية SRAT**، و**مخططات التهيئة المحلية**.

كما جاء القانون رقم **29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير** ليعزز الإطار القانوني المنظم للمجال العمراني، حيث انبثقت عنه أدوات أكثر ارتباطاً بالتسيير الحضري المحلي، وعلى رأسها **المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU** و**مخطط شغل الأراضي POS**، إضافة إلى مجموعة من الإجراءات التشريعية والتنظيمية التي تضبط إعداد هذه الأدوات والمصادقة عليها وتنفيذها.

وانطلاقاً من ذلك، يتناول هذا الفصل أدوات التهيئة والتعمير في الجزائر، من خلال دراسة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من حيث مفهومه، وأهدافه، ومحتوياته، وإجراءات إعداده والمصادقة عليه، ثم التطرق إلى مخطط شغل الأراضي باعتباره أداة تفصيلية لتنظيم استعمال الأراضي والبناء عليها.

1.2. المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU

يعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من الأدوات الأساسية للتخطيط المجالي والتسيير الحضري في الجزائر. فهو وثيقة تخطيطية وتنظيمية تحدد التوجهات الكبرى للتهيئة العمرانية على مستوى البلدية أو مجموعة من البلديات، مع مراعاة تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، كما يضبط الإطار المرجعي الذي تستند إليه مخططات شغل الأراضي.

وقد اعتبر القانون رقم **29-90** المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة ذات بعدين متكاملين: بعد قانوني، باعتباره وثيقة ملزمة تضبط استعمال الأراضي وتنظم التوسع العمراني، وبعد تقني، باعتباره وسيلة تخطيطية تساعد على تنظيم المجال وتوجيه نمو المدن.²

ويعكس هذا الطابع المزدوج حرص المشرع الجزائري على الجمع بين القاعدة القانونية والاعتبارات التقنية في تنظيم المجال العمراني، بهدف تحقيق التوازن بين حاجات السكان في مجال السكن، وحماية الأراضي الفلاحية، وتنظيم الأنشطة الصناعية، والمحافظة على البيئة والمحيط.

¹ القانون 29-90 .

² القانون 03-87 و 29-90.

وعليه، فإن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لا يقتصر على تقديم تصور مستقبلي للتوسع الحضري، بل يشكل مرجعاً أساسياً لتوجيه مختلف القرارات العمرانية، وتنظيم العلاقة بين استعمال الأرض، والنمو السكاني، ومتطلبات التنمية المحلية.

2.2. أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يرمي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى تحقيق مجموعة من الأهداف التي تضمن تنظيم المجال العمراني واستغلاله بطريقة عقلانية ومتوازنة. وتتمثل هذه الأهداف أساساً في تحديد التوجيهات العامة لتهيئة مجال البلدية أو البلديات المعنية، انطلاقاً من التوجيهات التي تضعها أدوات التهيئة الإقليمية، وبالاستناد إلى مخططات التنمية.¹

كما يهدف هذا المخطط إلى تحديد شروط الاستعمال العقلاني للأراضي، وتوجيه التوسع العمراني نحو المجالات المناسبة، بما يسمح بتحقيق استغلال أمثل للموارد العقارية والاقتصادية المتاحة.

ومن بين أهدافه أيضاً تحديد آجال إعداد وإنجاز مخططات شغل الأراضي، وتعيين مناطق التدخل داخل النسيج العمراني، خاصة المناطق التي تحتاج إلى تجديد أو إصلاح أو حماية.

ويقوم المخطط بتقسيم المجال المعني إلى قطاعات مختلفة، تشمل القطاعات المعمرة، والقطاعات القابلة للتعمير على المديين القريب والمتوسط، والقطاعات المخصصة للتعمير المستقبلي، والقطاعات غير القابلة للتعمير.

كما يسعى إلى حماية البيئة والأوساط الطبيعية، وصون التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة على النشاطات الفلاحية، وتحديد المناطق التي تتطلب حماية خاصة، مثل المواقع الطبيعية الحساسة، والمناظر ذات القيمة البيئية أو الجمالية، والمناطق المعرضة للأخطار الطبيعية أو التكنولوجية.

إضافة إلى ذلك، يحدد المخطط توقعات التعمير وقواعده، بما يسمح بتوجيه النمو الحضري وفق تصور منظم يراعي متطلبات التنمية وحماية المجال.

3.2. محتويات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

بعد تحديد الأهداف الكبرى للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يبين المشرع الجزائري محتواه من خلال القانون رقم 90-29، حيث يقوم هذا المخطط على تصور مستقبلي لتنظيم المجال العمراني، اعتماداً على مجموعة من الفرضيات المتعلقة بالتطور الديموغرافي والاقتصادي والاجتماعي للبلدية أو البلديات المعنية.

ويعتمد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على تقسيم المجال إلى قطاعات عمرانية محددة، يختلف كل منها من حيث الوظيفة، والقابلية للتعمير، والقيود القانونية المطبقة عليه. وتتمثل هذه القطاعات فيما يلي:

أولاً: القطاع المعمر SU

يشمل القطاع المعمر الأراضي التي تحتوي على بنايات قائمة ومتجمعة، إضافة إلى المساحات المرتبطة بها، مثل المساحات الخضراء، والحدائق، والغابات الحضرية المخصصة لخدمة هذه البنايات.

كما يدخل ضمن هذا القطاع كل جزء من النسيج العمراني يحتاج إلى تجديد أو إصلاح أو حماية. ويهدف إدراج هذا القطاع ضمن المخطط إلى تحسين المجال المبني القائم، ومعالجة الاختلالات العمرانية، والمحافظة على العناصر العمرانية التي تستدعي الحماية أو إعادة التأهيل.

ثانياً: القطاع المبرمج للتعوير SAU

يقصد بالقطاع المبرمج للتعوير الأراضي المخصصة للتوسع العمراني على المديين القصير والمتوسط، وذلك وفق آفاق زمنية تمتد غالباً إلى عشر سنوات، وبحسب جدول أولويات يحدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعوير.

ويسمح هذا القطاع بتوجيه التوسع العمراني بصورة تدرجية ومنظمة، وفق حاجات السكان، وقدرة الجماعات المحلية على توفير التجهيزات والمرافق والشبكات الضرورية².

ثالثاً: قطاع التعوير المستقبلي SUF

يشمل قطاع التعوير المستقبلي الأراضي المخصصة للتعوير على المدى البعيد، في آفاق قد تصل إلى عشرين سنة. ويهدف هذا التصنيف إلى الاحتفاظ باحتياجات عقارية يمكن استغلالها مستقبلاً عند الحاجة، وفق شروط وضوابط تحددها أدوات التهيئة والتعوير.

وتكمن أهمية هذا القطاع في أنه يمنع التوسع العشوائي، ويتيح للسلطات العمومية التحكم في مراحل فتح الأراضي للتعوير تبعاً لحاجات التنمية وإمكانات التجهيز.

رابعاً: القطاع غير القابل للتعوير SNU

يشمل القطاع غير القابل للتعوير الأراضي التي لا تخصص للبناء بسبب طبيعتها أو وظيفتها أو الأخطار المرتبطة بها. وتكون حقوق البناء داخل هذه المناطق محددة بدقة وبنسب تتناسب مع طبيعة كل منطقة.

وقد تكون هذه الأراضي ذات قيمة فلاحية عالية، أو غابات، أو مناطق ساحلية حساسة، أو مواقع طبيعية وثقافية تستوجب الحماية. كما قد تكون مناطق معرضة لأخطار طبيعية، كالفيضانات، أو الانزلاقات الأرضية، أو عدم استقرار التربة.

ومن ثم، فإن تصنيف هذه الأراضي ضمن القطاعات غير القابلة للتعوير يهدف إلى حماية المجال الطبيعي والفلاحي، والوقاية من الأخطار، ومنع الاستعمال غير العقلاني للأراضي.

4.2. مكونات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعوير

يتكون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعوير، وفق النصوص القانونية المنظمة له، من مجموعة من الوثائق التي تجمع بين الجانب التحليلي، والتنظيمي، والبياني. وتتمثل أساساً في التقرير التوجيهي، واللائحة التنظيمية، والوثائق والمستندات البيانية³.

¹المادة 16 قانون 90-29 .

²المرجع نفسه .

³المرسوم التنفيذي 91-177.

أولاً: التقرير التوجيهي

يعد التقرير التوجيهي الوثيقة التي تتضمن التوجيهات العامة للسياسة العمرانية داخل المجال المعني. ويقوم هذا التقرير على تحليل الوضع القائم، وتشخيص مختلف مكونات المجال العمراني، والاقتصادي، والاجتماعي، والديموغرافي، والبيئي.

ويتناول التقرير تقييم الواقع الحالي، ورصد إمكانات التنمية، ودراسة الإطار الطبيعي والفيزيائي للمجال، إضافة إلى التحليل الديموغرافي والسوسيو اقتصادي. كما يحدد الشبكة العمرانية الحضرية والريفية، ويقترح آفاق التنمية المتعلقة بالسكن، والعمل، والمرافق، والتجهيزات على المدى القصير والمتوسط والطويل.

كما يتضمن التقرير قسماً خاصاً بالتهيئة المقترحة، مع مراعاة التوجيهات المتعلقة بحماية الساحل، والوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية، والمحافظة على المجالات الحساسة.

ثانياً: اللائحة التنظيمية

تمثل اللائحة التنظيمية الجزء القانوني الملزم في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إذ تحدد القواعد التي تطبق على كل منطقة من المناطق الداخلة ضمن القطاعات المختلفة.

وتتضمن هذه اللائحة التخصيص الغالب للأراضي، وطبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة لشروط خاصة، والكثافة العامة للبناء، والارتفاقات الواجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

كما تحدد اللائحة مساحات تدخل مخططات شغل الأراضي، ومناطق التدخل داخل الأنسجة العمرانية القائمة، والمجالات التي تستوجب الحماية، ومواقع التجهيزات الكبرى، والمنشآت الأساسية، والخدمات العمومية.

وتشمل كذلك شروط البناء الخاصة ببعض أجزاء التراب الوطني، كالمناطق الساحلية، والأقاليم ذات الخصائص الطبيعية المتميزة، والأراضي الفلاحية ذات المردود العالي أو الجيد.

كما تتناول المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية، مثل الزلازل، والانزلاقات، وانهيارات التربة، والفيضانات، فضلاً عن المناطق المعرضة للأخطار التكنولوجية، مثل محيط المنشآت الصناعية والكيميائية والبتروكيميائية، وقنوات نقل المحروقات والغاز، وخطوط نقل الطاقة.

ثالثاً: الوثائق والمستندات البيانية

تتمثل الوثائق البيانية في مجموعة من المخططات التي تترجم مضمون التقرير التوجيهي واللائحة التنظيمية في شكل خرائط ووثائق تقنية. ومن أهمها مخطط الوضع القائم، الذي يبرز الإطار المبني، والطرق، والشبكات المختلفة.

كما يتضمن المخطط وثيقة التهيئة التي تحدد حدود القطاعات المعمرة، والقطاعات القابلة للتعمير، والقطاعات المخصصة للتعمير المستقبلي، إضافة إلى المناطق الفلاحية أو الطبيعية أو الثقافية التي يجب حمايتها.

ويشمل كذلك مخطط التجهيز، الذي يحدد خطوط الطرق، وشبكات الماء والتطهير، ومواقع التجهيزات الجماعية والمنشآت ذات المنفعة العمومية.

إضافة إلى ذلك، يتضمن المخطط وثيقة خاصة بالارتفاقات التي يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها، ومخططات تبين المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وذلك بالاعتماد على الدراسات الزلزالية والجيوتقنية والدراسات الخاصة.

ويترتب على هذا التنظيم فرض شروط معينة للبناء في بعض المجالات، ومنع البناء في مجالات أخرى، بما يسمح بالتحكم في العقار، وحماية الأراضي الفلاحية والغابية، وصيانة البيئة والمحيط.

5.2. إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه

يتم إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه وفق إجراءات قانونية محددة، نظماً المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المتعلق بإجراءات إعداد هذا المخطط والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق الخاصة به، المعدل والمتمم¹.

أولاً: مداولة المجلس الشعبي البلدي

يتم إعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، باعتبار أن كل بلدية يجب أن تكون مغطاة بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير.

ويتم إقرار إعداد هذا المخطط بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني، أو من المجالس الشعبية البلدية المعنية إذا كان المخطط يخص أكثر من بلدية.

ثانياً: تبليغ المداولة ونشرها

بعد اتخاذ المداولة، يتم تبليغها إلى الوالي المختص إقليمياً، كما تنشر لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، حتى يطلع عليها المعنيون.

وفي حالة ما إذا كان المخطط يشمل إقليم بلديتين أو أكثر، يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية إسناد مهمة إعداده إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات.

ثالثاً: الاستشارة الإدارية والتقنية

تستشار وجوباً الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة على مستوى الولاية، خاصة تلك المكلفة بالتعمير، والفلاحة، والتنظيم الاقتصادي، والري، والنقل، والأشغال العمومية، والبيئة، والتهيئة العمرانية، والسياحة، والبريد والمواصلات، والمباني والمواقع الأثرية والطبيعية، والصناعة وترقية الاستثمار.

وتمنح هذه الجهات مهلة ستين يوماً من تاريخ تبليغها مشروع المخطط لإبداء آرائها وملاحظاتهما. وإذا لم تقدم رداً خلال هذه المدة، يعد سكوتها موافقة ضمنية.

كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي استشارة بعض الهيئات بصفة اختيارية، مثل غرف التجارة، وغرف الفلاحة، والمنظمات المهنية، والجمعيات المحلية، متى كان إشراكها مفيداً لإعداد المخطط.

¹ نفس المرسوم.

رابعاً: التحقيق العمومي

يعد التحقيق العمومي مرحلة مهمة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لأنه يتيح للسكان الاطلاع على المشروع وإبداء ملاحظاتهم بشأنه.

ويعرض المشروع التمهيدي للمخطط للتحقيق العمومي لمدة خمسة وأربعين يوماً، بموجب قرار إداري يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية.

ويتضمن هذا القرار تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن فيها الاطلاع على مشروع المخطط، وتعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، وبيان تاريخ بداية التحقيق ونهايته.

وينشر القرار بمقر البلدية أو البلديات المعنية طوال مدة التحقيق، كما ترسل نسخة منه إلى الوالي المختص إقليمياً.

وبعد انتهاء مدة التحقيق، يقفل سجل التحقيق ويوقع عليه المفوض المحقق، ثم يقوم خلال خمسة عشر يوماً بإعداد محضر قفل التحقيق وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية، مرفقاً بالملف الكامل للتحقيق وبالاستنتاجات التي توصل إليها.

خامساً: المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

بعد استكمال إجراءات التحقيق وتلقي الآراء المطلوبة، تتم المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حسب عدد سكان البلدية أو مجموعة البلديات المعنية.

فإذا كان عدد السكان أقل من مئتي ألف ساكن، تتم المصادقة بقرار من الوالي. أما إذا كان عدد السكان يفوق مئتي ألف ساكن ويقل عن خمسمئة ألف ساكن، فتتم المصادقة بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية، بعد استشارة الوالي أو الولاية المعنيين.

أما إذا تجاوز عدد السكان خمسمئة ألف ساكن، فتتم المصادقة بموجب مرسوم تنفيذي، بعد استشارة الوالي أو الولاية المعنيين، وبناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير.

وبعد المصادقة، يكتسب المخطط قوة قانونية ملزمة في مواجهة الإدارة والأفراد، وتبنى عليه جميع قواعد التهيئة والتعمير اللاحقة. كما لا يمكن تسليم أي رخصة أو شهادة عمرانية إلا إذا كانت مطابقة للأحكام والمقاييس التي يحددها هذا المخطط.

سادساً: مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

نظراً لأن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يقوم على رؤية مستقبلية، فإن تغير الظروف العمرانية أو الاقتصادية أو الاجتماعية قد يفرض مراجعته. غير أن هذه المراجعة لا تتم إلا في الحالات التي حددها القانون.

ومن بين هذه الحالات وصول القطاعات المبرمجة للتعمير أو القطاعات المعمرة أو قطاعات التعمير المستقبلي إلى مرحلة الإشباع، أو عندما تصبح مشاريع التهيئة أو البنية الحضرية غير قادرة على الاستجابة للأهداف التي وضعت من أجلها، بسبب تطور الأوضاع أو تغير المحيط.

كما يمكن أن تكون المراجعة ضرورية عند ظهور أخطاء أو اختلالات في توجيهات المخطط، أو عند بروز معطيات جديدة تستوجب تعديل التصور العمراني السابق.

6.2. مخطط شغل الأراضي POS

ظهر مخطط شغل الأراضي نتيجة الحاجة إلى أداة تنظيمية دقيقة تسمح بالتحكم في التهيئة الجزئية وتنظيم البناء على المستوى المحلي. فقد عرفت المدن عدة نقائص في مجال ضبط التوسع العمراني، مما فرض وجود آلية تربط بين التوجهات العامة التي يحددها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وبين قرارات التعمير الفردية.

ويعد مخطط شغل الأراضي وسيلة تنظيمية للتسيير الحضري والبلدي، وله طابع إلزامي بالنسبة للبلدية، لأنه يحدد قواعد تعمير كامل إقليمها أو جزء منه، ويضبط الإطار المبني وحقوق استعمال الأرض¹.

وإذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وثيقة توجيهية عامة، فإن مخطط شغل الأراضي يعتبر وثيقة تفصيلية، لأنه يحدد بدقة حقوق استعمال الأراضي والبناء عليها، في إطار احترام توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

7.2. أهداف مخطط شغل الأراضي

يهدف مخطط شغل الأراضي إلى تنظيم استعمال الأراضي والبناء عليها بطريقة تفصيلية، بما يضمن ضبط المجال العمراني وتحقيق الانسجام بين مختلف مكوناته.

ومن أهم أهدافه تحديد الشكل الحضري للقطاع أو القطاعات المعنية، وبيان حقوق البناء واستعمال الأراضي. كما يحدد الكمية الدنيا والقصى المسموح بها في البناء، سواء من حيث المساحة المبنية أو حجم البناء، ويبين أنماط البناء المسموح بها واستعمالاتها.

كما يضبط المخطط المظهر الخارجي للبنىات، ويحدد المساحات العمومية، والمساحات الخضراء، والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة، إضافة إلى تخطيطات الطرق وخصائصها.

ومن بين أهدافه كذلك تحديد الارتفاقات، وتعيين الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها أو تجديدها أو إصلاحها، إلى جانب تحديد مواقع الأراضي الفلاحية التي يجب المحافظة عليها.

كما يبين خصائص القطع الأرضية، وموقع البنىات بالنسبة للطرق العمومية والحدود الفاصلة، وارتفاع المباني، والمظهر الخارجي، ومواقف السيارات، والمساحات الفارغة، والمغارس.

وقد أضاف القانون رقم 04-05 أهدافاً أخرى تتعلق بتحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية، أو تلك المعرضة للانزلاقات، والتي يمكن أن تخضع لإجراءات خاصة، مثل منع البناء أو تقييده².

¹ المادة 31 قانون 29-90 .

² عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية.

8.2. محتوى مخطط شغل الأراضي

حدد القانون رقم 90-29 مضمون مخطط شغل الأراضي، باعتباره أداة تفصيلية تضبط حقوق البناء واستعمال الأراضي في إطار احترام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير¹.

ويتضمن هذا المخطط تحديداً دقيقاً للشكل الحضري وحقوق البناء واستعمال الأراضي بالنسبة للقطاعات المعنية. كما يحدد الكمية الدنيا والقصى للبناء المسموح به، وأنماط البناء المرخص بها واستعمالاتها.

ويشمل أيضاً القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات، وتحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء، والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المنفعة العامة، فضلاً عن تخطيطات طرق المرور وخصائصها.

كما يتضمن تحديد الارتفاقات، والأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع الواجب حمايتها أو تجديدها أو إصلاحها، إضافة إلى تعيين مواقع الأراضي الفلاحية التي ينبغي وقايتها.

ويجب أن يكون مخطط شغل الأراضي منسجماً مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لأن العلاقة بينهما علاقة تكامل. فالمخطط التوجيهي يحدد الإطار العام، أما مخطط شغل الأراضي فيترجم ذلك الإطار إلى قواعد تفصيلية قابلة للتطبيق.

ويتكون مخطط شغل الأراضي من وثيقتين أساسيتين: لائحة تنظيمية، ووثائق ومستندات بيانية.

أولاً: لائحة التنظيم

تعد لائحة التنظيم المرجع القانوني الأساسي لمخطط شغل الأراضي، لأنها تحدد بصورة مفصلة القواعد المطبقة على كل منطقة متجانسة. ويجب أن تكون هذه اللائحة واضحة ودقيقة حتى لا تترك مجالاً لتفسيرات قد تؤدي إلى الإخلال بالوضع الحقيقي للمجال.

وتتضمن اللائحة مذكرة تقييم تبين مدى توافق أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومع البرنامج المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية وفق آفاق التنمية.

كما تتضمن القواعد المطبقة على كل منطقة، لا سيما نوع المباني المرخص بها أو الممنوعة، ووجهتها، وحقوق البناء، والكثافة العمرانية، إضافة إلى مواقع المنشآت والتجهيزات العمومية.

وتحدد اللائحة كذلك الطرق والشبكات المختلفة التي تتحملها الدولة، وتلك التي تتحملها الجماعات المحلية، إضافة إلى آجال إنجازها.

¹ المرسوم التنفيذي 91-178.

ثانياً: الوثائق والمستندات البيانية

تتكون الوثائق البيانية لمخطط شغل الأراضي من مجموعة من المخططات التقنية التي توضح التنظيم العمراني للمجال المعني، ومن أهمها:

- مخطط بيان الموقع.
- المخطط الطبوغرافي.
- خارطة عامة للمجال.
- مخطط الواقع القائم، الذي يبرز الإطار المبني الحالي، والطرق، والشبكات المختلفة، والارتقاقات الموجودة.
- مخطط التهيئة العامة، الذي يحدد المناطق القانونية المتجانسة، ومواقع التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة، ومسارات الطرق والشبكات المختلفة.
- مخطط يحدد المساحات الواجب الحفاظ عليها بسبب خصوصيتها.
- مخطط التركيب العمراني، الذي يتضمن عناصر لائحة التنظيم ويترجمها بيانياً.

وتسمح هذه الوثائق بتطبيق قواعد مخطط شغل الأراضي بصورة دقيقة، لأنها توضح المجال المعني، وتبين كيفية استعمال الأرض، وتحدد الضوابط العمرانية التي يجب احترامها عند البناء أو التهيئة.

9.2. إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه

نظم المرسوم التنفيذي رقم 91-178 إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها. وتتمثل هذه الإجراءات في مجموعة من المراحل القانونية والتنظيمية¹.

أولاً: إجراء المداولة

تبدأ عملية إعداد مخطط شغل الأراضي بمداولة من المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية. ويجب أن تتضمن هذه المداولة تذكيراً بالحدود المرجعية للمخطط المراد إعداده، وفق ما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

كما يجب أن تتضمن المداولة بيان كيفية مشاركة الإدارات العمومية، والهيئات، والمصالح العمومية، والجمعيات في إعداد المخطط، وهو ما يعكس الطابع التشاوري لإعداد أدوات التهيئة والتعمير.

وإذا كان مخطط شغل الأراضي يشمل تراب بلديتين أو أكثر، يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إسناد مهمة إعداده إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، غير أن قرارات هذه المؤسسة لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية.

وتبلغ المداولة إلى الوالي المختص إقليمياً، كما تنشر لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

¹ نفس المرسوم.

ثانياً: تحديد الحدود الجغرافية لمخطط شغل الأراضي

بعد المداولة، يصدر قرار إداري يحدد المحيط الجغرافي الذي يشمل مخطط شغل الأراضي. ويستند هذا القرار إلى ملف يتكون من مذكرة تقديم، ومخطط يحدد حدود المجال المعني وفق مقياس المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

وتختلف الجهة المختصة بإصدار هذا القرار حسب المجال المعني؛ فإذا كان التراب تابعاً لولاية واحدة، يصدر القرار عن الوالي. أما إذا كان التراب يمتد إلى أكثر من ولاية، فيصدر القرار عن الوزير المكلف بالتعمير بالاشتراك مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية.

ثالثاً: مرحلة التشاور

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بإعلام الهيئات المعنية بقرار إعداد مخطط شغل الأراضي. وتشمل هذه الهيئات رؤساء غرف التجارة، ورؤساء غرف الفلاحة، ورؤساء المنظمات المهنية، ورؤساء الجمعيات المحلية.

وتمنح هذه الهيئات مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام الإشعار للتعبير عن رغبتها في المشاركة في إعداد المخطط.

كما تستشار وجوباً الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة على مستوى الولاية، خاصة المصالح المكلفة بالتعمير، والفلاحة، والتنظيم الاقتصادي، والري، والنقل، والأشغال العمومية، والبيئة، والسياحة، والمباني والمواقع الأثرية والطبيعية، والبريد والمواصلات، والتهيئة العمرانية.

وتستشار كذلك الهيئات والمصالح العمومية المكلفة محلياً بتوزيع الطاقة، والنقل، وتوزيع المياه. وبعد إعداد مشروع المخطط، يرسل إلى الجهات التي قبلت المشاركة، وتمنح لها مهلة ستين يوماً لإبداء آرائها وملاحظاتها.

رابعاً: التحقيق العمومي

يعرض مشروع مخطط شغل الأراضي على التحقيق العمومي لمدة ستين يوماً، خلافاً للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي تكون مدة التحقيق فيه خمسة وأربعين يوماً.

ويتم فتح التحقيق بموجب قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، ويتضمن تحديد الأماكن التي يمكن فيها الاطلاع على مشروع المخطط، وتعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، وبيان تاريخ بداية التحقيق ونهايته.

وينشر هذا القرار بمقر البلدية أو البلديات المعنية طوال مدة التحقيق، كما ترسل نسخة منه إلى الوالي المختص إقليمياً.

وبعد انتهاء مدة التحقيق، يقفل سجل التحقيق ويوقع عليه المفوض المحقق، ثم يقوم خلال خمسة عشر يوماً بإعداد محضر قفل التحقيق، ويرسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية، مرفقاً بالملف الكامل للتحقيق.

بعد ذلك يرسل مخطط شغل الأراضي، مرفقاً بسجل التحقيق ومحضر القفل والنتائج التي توصل إليها المفوض المحقق، إلى الوالي المختص إقليمياً، الذي يبدي رأيه وملاحظاته خلال ثلاثين يوماً من تاريخ استلام الملف. وإذا انقضت هذه المدة دون رد، يعد رأي الوالي موافقاً ضمناً.

خامساً: المصادقة على مخطط شغل الأراضي

تتم المصادقة على مخطط شغل الأراضي بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي، بعد أخذ رأي الوالي. وبعد المصادقة عليه، يبلغ المخطط إلى الوالي المختص والمصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، وإلى الغرفة التجارية والغرفة الفلاحية.

ثم يوضع المخطط تحت تصرف المواطنين بموجب قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي. وإذا لم توجد اعتراضات تحول دون تنفيذه، يصبح المخطط نافذاً من الناحية القانونية، وتترتب عليه آثاره في تنظيم استعمال الأراضي والبناء عليها.

وبذلك، يصبح مخطط شغل الأراضي وثيقة ملزمة يجب احترامها عند منح الرخص والشهادات العمرانية، ولا يجوز اتخاذ قرارات مخالفة للأحكام التي يتضمنها.

سادساً: مراجعة مخطط شغل الأراضي

لا يمكن مراجعة مخطط شغل الأراضي، سواء مراجعة كلية أو جزئية، إلا في الحالات التي نص عليها القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير. وتتم المراجعة بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي، مع تبليغ هذه المداولة إلى الوالي مرفقة بتقرير يبين أسباب المراجعة ومبرراتها.

وتخضع المصادقة على مراجعة المخطط لنفس الإجراءات والأشكال التي تم اتباعها عند إعداده الأول.

ومن أهم مبررات المراجعة عدم إنجاز سوى ثلث حجم البناء المسموح به في الأجل المحدد، أو أن يكون الإطار المبني في حالة خراب أو قدم يستدعي التجديد، أو أن يكون قد تعرض لتدهورات نتيجة ظواهر طبيعية.

كما يمكن مراجعة المخطط إذا طلب ذلك، بعد مرور خمس سنوات من المصادقة عليه، أغلبية ملاك البنائيات الذين يمثلون على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها المخطط الساري المفعول. وتكون المراجعة ممكنة أيضاً إذا استدعت ذلك ضرورة إنجاز مشروع ذي مصلحة وطنية.

خلاصة

يتضح من خلال هذا الفصل أن أدوات التهيئة والتعمير في الجزائر تشكل منظومة قانونية وتخطيطية متكاملة تهدف إلى تنظيم المجال العمراني وضبط استعمال الأراضي وفق رؤية عقلانية ومنظمة. فقد انتقلت سياسة التهيئة العمرانية من مجرد تصورات عامة ضمن المخططات الوطنية إلى أدوات قانونية ملزمة تسمح بتوجيه التوسع الحضري والتحكم في شغل المجال.

ويعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة مركزية في هذه المنظومة، لأنه يحدد التوجهات الكبرى للتهيئة العمرانية على مستوى البلدية أو مجموعة البلديات. كما يسمح بتقسيم المجال إلى قطاعات مختلفة، منها ما هو معمر، ومنها ما هو مبرمج للتعمير، ومنها ما هو مخصص للتوسع المستقبلي، ومنها ما هو غير قابل للتعمير. ويساهم هذا التقسيم في حماية الأراضي الفلاحية والغابية، وتنظيم التوسع العمراني، والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

أما مخطط شغل الأراضي، فيمثل الأداة التفصيلية التي تترجم توجيهات المخطط التوجيهي إلى قواعد عملية قابلة للتطبيق محلياً. فهو يحدد حقوق البناء، واستعمال الأراضي، والكثافة العمرانية، والمظهر الخارجي للبنىات، ومواقع التجهيزات، والطرق، والمساحات العمومية، والارتفاقات. وبذلك، فهو يشكل حلقة وصل بين التخطيط العام والقرارات العمرانية الفردية.

كما يظهر من خلال إجراءات إعداد هذه الأدوات والمصادقة عليها أن المشرع الجزائري اعتمد مبدأ التشاور والمشاركة، من خلال إشراك المجالس الشعبية البلدية، والوالي، والمصالح التقنية، والإدارات العمومية، والهيئات المهنية، والجمعيات المحلية، إضافة إلى المواطنين عبر التحقيق العمومي. وهذا يعزز الطابع التشاركي للتخطيط العمراني، ويمنح هذه الأدوات شرعية أكبر في التطبيق.

ومن جهة أخرى، فإن قابلية هذه المخططات للمراجعة تؤكد أنها ليست وثائق جامدة، بل أدوات قابلة للتكيف مع التحولات العمرانية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية. فالمدينة تتغير باستمرار، والحاجات السكانية تتطور، والمشاريع الجديدة قد تفرض إعادة النظر في بعض التوجهات أو الأحكام العمرانية.

وعليه، يمكن القول إن فعالية أدوات التهيئة والتعمير لا ترتبط فقط بوجودها القانوني، بل تتوقف أيضاً على حسن إعدادها، ودقة محتواها، وصرامة تطبيقها، ومدى احترامها عند منح الرخص والشهادات العمرانية. فكلما تم الالتزام بهذه الأدوات، أمكن تحقيق مجال عمراني أكثر توازناً وتنظيماً، قادراً على الاستجابة لمتطلبات التنمية، وحماية البيئة، وضمان الاستعمال العقلاني للأراضي.

الفصل الثالث: المخططات الوطنية للتهيئة العمرانية

مقدمة

عرفت سياسة التهيئة العمرانية في الجزائر، خلال مرحلة الثمانينات، تطوراً مهماً من حيث طبيعتها القانونية والتنظيمية. فقد كانت في بدايتها عبارة عن توجيهات عامة وتصورات تخطيطية مضمنة في المخططات الوطنية، قبل أن تتحول تدريجياً إلى سياسة عمومية مؤطرة بنصوص قانونية وتنظيمية تمنحها قابلية التطبيق الميداني.

وقد شكّل صدور القانون رقم **87-03 المؤرخ في 27 جانفي 1987** المتعلق بالتهيئة العمرانية محطة أساسية في هذا المسار، إذ جاء بهدف وضع القواعد العامة المنظمة لاستعمال المجال الوطني، وضبط إنتاج الأراضي، وتحقيق التوازن بين مختلف الوظائف العمرانية والاقتصادية والبيئية، لا سيما السكن، والفلاحة، والصناعة، وحماية المحيط والأوساط الطبيعية. كما أقر هذا القانون مجموعة من الأدوات التخطيطية التي تسمح بتوجيه التنمية المجالية، وهي: **المخطط الوطني للتهيئة العمرانية SNAT**، و**المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية SRAT**، ومخططات التهيئة المحلية¹.

وبالإضافة إلى ذلك، جاء القانون رقم **90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير** ليعزز الإطار القانوني المنظم للمجال العمراني، من خلال إرساء أدوات أكثر ارتباطاً بالتنظيم الحضري المحلي، وعلى رأسها **المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU** و**مخطط شغل الأراضي POS**.

¹ القانون 87-03

وانطلاقاً من ذلك، يهدف هذا الفصل إلى دراسة أهم المخططات المعتمدة في مجال التهيئة العمرانية في الجزائر، من خلال بيان طبيعتها، وأهدافها، ومحتوياتها، ودورها في تنظيم المجال الوطني والجهوي والمحلي.

1.3. المخطط الوطني للتهيئة العمرانية SNAT

يُعد المخطط الوطني للتهيئة العمرانية الأداة المرجعية العليا في منظومة التهيئة العمرانية، لأنه يحدد الاختيارات الكبرى المتعلقة بتنظيم المجال الوطني وتوجيه استعماله على المدى الطويل.¹ فهو يمثل الإطار الاستراتيجي الذي تستند إليه الدولة في توزيع السكان، والأنشطة الاقتصادية، والتجهيزات الكبرى، والهيكل القاعدية، مع مراعاة الإمكانيات الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية للبلاد.

ويكتسي هذا المخطط أهمية خاصة لأنه لا يقتصر على البعد العمراني الضيق، بل يتناول قضايا متعددة ذات صلة بالتنمية الشاملة، مثل النمو الديمغرافي، واستغلال الموارد الطبيعية، وتوزيع الأنشطة الإنتاجية، وتنظيم المنشآت القاعدية، وحماية البيئة. ومن ثم، فهو يشكل أداة توجيهية تسمح بتنسيق السياسات العمومية في المجال، وضمان انسجامها مع أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما يمثل المخطط الوطني للتهيئة العمرانية إطاراً مرجعياً لتحديد مواقع المشاريع التنموية الكبرى وتوزيعها عبر التراب الوطني. فهو يحدد البرامج والنشاطات الكبرى وفق فترات زمنية تتلاءم مع طبيعة التخطيط الوطني، كما يضبط سلم الأولويات في استعمال الموارد، خاصة الموارد النادرة أو غير القابلة للتجديد.

وعليه، يمكن اعتبار هذا المخطط أداة استراتيجية تهدف إلى تحقيق التوازن المجالي، وتوجيه التنمية على المستوى الوطني، ووضع الأسس العامة التي تنبثق عنها المخططات الجهوية والمحلية.

2.3. أهداف المخطط الوطني للتهيئة العمرانية

يرمي المخطط الوطني للتهيئة العمرانية إلى تحقيق جملة من الأهداف الأساسية المرتبطة بتنظيم المجال الوطني واستعماله بطريقة عقلانية ومتوازنة. وتتمثل هذه الأهداف أساساً في ضمان الشغل العقلاني للمجال الوطني، من خلال توزيع السكان والأنشطة والتجهيزات وفق منطق يراعي خصوصيات كل منطقة وإمكاناتها.²

كما يهدف إلى تنظيم الهياكل القاعدية الكبرى بصورة منسقة، وتحديد مواقع التجهيزات الأساسية التي تعد ضرورية لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويشمل ذلك شبكات النقل، والمنشآت الكبرى، ومرافق الخدمات ذات البعد الوطني.

ومن بين أهدافه أيضاً تحقيق توزيع متوازن للسكان والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما يسمح بالتخفيف من الاختلالات المجالية، والحد من التركيز السكاني والاقتصادي في مناطق معينة دون غيرها.

¹المرجع نفسه .

²محمد الصغير بعلي.

كما يسعى المخطط إلى ترشيد استغلال الموارد البشرية والطبيعية، وتوجيه استعمالها بما يضمن الاستدامة ويحافظ على حقوق الأجيال القادمة. وفي هذا السياق، يولي أهمية خاصة لحماية التراث الإيكولوجي والثقافي والتاريخي الوطني، باعتباره جزءًا من الهوية الوطنية وأحد مقومات التنمية المستدامة.

وبذلك، فإن المخطط الوطني للتهيئة العمرانية لا يمثل مجرد وثيقة تخطيطية عامة، بل يعد أداة مركزية لتوجيه السياسات العمومية في المجال، وضبط العلاقة بين التنمية الاقتصادية والتنظيم العمراني وحماية البيئة.

3.3. المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية SRAT

يأتي المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية في مرتبة تالية للمخطط الوطني، ويعد الأداة التي تسمح بترجمة التوجهات الوطنية إلى اختيارات جهوية أكثر تحديدًا وارتباطًا بخصوصيات كل جهة. فهو يعمل على توضيح المبادئ التي يقررها المخطط الوطني، وتكييفها مع المعطيات الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية الخاصة بالمجال الجهوي¹.

وتبرز أهمية هذا المخطط في كونه يشكل حلقة وصل بين التخطيط الوطني والتخطيط المحلي، إذ يسمح بنقل التوجهات الكبرى من مستواها العام إلى مستوى أكثر قربًا من الواقع الميداني. كما يسعى إلى تحقيق تنمية جهوية متوازنة، من خلال الحد من الفوارق بين الجهات، وتشجيع التكامل بينها، وتوجيه الاستثمار والأنشطة بما يخدم التوازن المجالي.

كما يعمل المخطط الجهوي على تبسيط وتكييف أعمال التهيئة العمرانية المقررة ضمن الخطة الوطنية، حتى تصبح قابلة للتطبيق داخل الإطار الجهوي. وبذلك، فهو لا يكتفي بإعادة إنتاج التوجهات الوطنية، بل يعيد صياغتها بما يتلاءم مع إمكانيات الجهة وحاجاتها وأولوياتها.

4.3. أهداف ومهام المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية

يوظف المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية بعدة وظائف محورية في تنظيم التنمية داخل الجهة. فهو يحدد قواعد التنسيق الزمني للتنمية، أي يضبط مراحل تنفيذ البرامج والمشاريع وفق أولويات محددة تراعي الإمكانيات المتاحة والحاجات الفعلية.

كما يعمل على تحديد مساحات التعمير بالنسبة لمختلف التجمعات الحضرية، خاصة تلك الواقعة في الأراضي الخصبة أو المجالات التي تستوجب حماية خاصة. ويسمح هذا التحديد بتوجيه التوسع العمراني والحد من الاعتداء على الأراضي ذات القيمة الفلاحية أو البيئية.

ويحدد المخطط كذلك الصبغات المجالية الرئيسية للجهة، اعتمادًا على القيود الطبيعية والإمكانيات التنموية، كما يضبط المحاور الكبرى للتنمية، مثل الهياكل القاعدية، ومناطق الأنشطة الاقتصادية، ومجالات استعمال الموارد الطبيعية².

¹ القانون 03-87 .

² نفس المرجع.

ومن مهامه أيضًا تحديد الأنشطة التي ينبغي تطويرها من أجل إعادة التوازن بين الجهات، وتقليص الفوارق المجالية، ودعم التكامل الاقتصادي والاجتماعي بين مختلف مكونات الإقليم الجهوي.

ومن ثم، فإن المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية يمثل أداة ضرورية لتنظيم التنمية على المستوى الجهوي، لأنه يسمح بتكثيف الاختيارات الوطنية مع خصوصيات كل جهة، ويضمن انسجام السياسات القطاعية داخل المجال الجهوي.

5.3. مخططات التهيئة المحلية

تمثل مخططات التهيئة المحلية المستوى الأقرب إلى الواقع العملي وإلى حاجات السكان اليومية. فهي تترجم التوجهات الوطنية والجهوية إلى إجراءات أكثر دقة على مستوى الولاية والبلدية، وتسمح بتجسيد السياسة العمرانية داخل المجال المحلي.

وتكتسي هذه المخططات أهمية خاصة لأنها ترتبط مباشرة بتنظيم الخدمات، وتوجيه التوسع العمراني، وتوزيع التجهيزات، وتحسين نوعية الحياة، وضبط العلاقة بين السكان والمجال. وتنقسم مخططات التهيئة المحلية إلى نوعين أساسيين، هما: **مخطط تهيئة الولاية PAW** و**مخطط تهيئة البلدية PAC¹**.

1.5.3. مخطط تهيئة الولاية PAW

يعد مخطط تهيئة الولاية أداة تخطيطية محلية يتم إعدادها على مستوى كل ولاية، استنادًا إلى التوجهات والمبادئ التي يحددها كل من المخطط الوطني والمخطط الجهوي للتهيئة العمرانية. وتبادر الإدارة بإعداده في إطار تشاوري يضم الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، ومجالس المداولة الولائية والبلدية، إضافة إلى ممثلي الجمعيات المهنية.

ويهدف هذا المخطط إلى توضيح التوجهات الواردة في المخطط الجهوي وتكييفها مع المجال الولائي، مع مراعاة الخصوصيات الاقتصادية والديموغرافية والاجتماعية لكل ولاية. كما يعمل على تنظيم العلاقة بين البلديات التابعة للولاية، بما يضمن تحقيق تنمية منسقة ومتكاملة.

ومن بين العناصر التي يضبطها مخطط تهيئة الولاية: تحديد التوجهات البلدية الرئيسية، وضبط برامج التنمية والأعمال الواجب القيام بها من أجل إعادة التوازن في توزيع السكان والأنشطة، وتنظيم الهياكل الأساسية ومناطق النشاط الاقتصادي أو مناطق الاستصلاح.

كما يحدد قواعد التماسك القطاعي والزمني لتطوير الولاية، في علاقتها بالمخطط الجهوي، وذلك حتى تكون مختلف البرامج التنموية منسجمة من حيث الأهداف والأجال والمجالات.

¹القانون 29-90.

وتبرز أهمية هذا المخطط أيضًا في كونه يسعى إلى تحقيق الانسجام بين بلديات الولاية، لا سيما من خلال ضبط التوجهات التنموية والديموغرافية لكل بلدية، وتكييف الخدمات العمومية مع توزيع السكان وخصائصاتهم. وبذلك، يمثل مخطط تهيئة الولاية مستوى وسيطاً بين التخطيط الجهوي والتخطيط البلدي.

2.5.3. مخطط تهيئة البلدية PAC

تعد البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية التي تتجسد فيها فعلياً مختلف السياسات المرتبطة بالتهيئة العمرانية. فهي المجال الذي تظهر فيه آثار التخطيط بصورة مباشرة، سواء من حيث تحسين إطار الحياة، أو توفير الخدمات والتجهيزات، أو تحقيق العدالة الاجتماعية، أو إشراك المواطنين في مسار التنمية.

ومن هذا المنطلق، يشكل مخطط تهيئة البلدية الإطار المحلي الأساسي لتطبيق السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية. فهو يهدف إلى ترجمة التوجهات الوطنية والجهوية والولائية إلى إجراءات عملية داخل المجال البلدي، بما يستجيب لحاجات السكان ويحافظ على توازن المجال.

وقد عزز القانون رقم **29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير** هذا الدور من خلال إقراره أداتين رئيسيتين لتنظيم المجال البلدي، هما: **المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU ومخطط شغل الأراضي POS.** وتسمح هاتان الأداتان بضبط استعمال الأراضي، وتوجيه التوسع العمراني، وتحديد حقوق البناء، وتنظيم العلاقة بين البنايات والتجهيزات والمجال العام.

وبذلك، فإن مخطط تهيئة البلدية يمثل المستوى الأكثر ارتباطاً بالتطبيق العملي للتهيئة العمرانية، لأنه يتعامل مع المجال المحلي باعتباره فضاءً معيشياً يتطلب تنظيمًا دقيقاً ومتوازنًا.

6.3. المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU

يعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وثيقة تخطيطية ذات طابع استراتيجي، تهدف إلى تحديد أهداف التهيئة العمرانية داخل إقليم البلدية، وصياغة تصور مجالي يسمح بتطبيق سياسة عمرانية عامة على هذا الإقليم¹.

ويتميز هذا المخطط بطابعه الاستشراقي، لأنه يعمل على تقدير الاحتياجات المستقبلية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية، لمدة زمنية طويلة قد تمتد إلى عشرين سنة. ولذلك فهو لا يقتصر على معالجة الوضع القائم، بل يسعى إلى توجيه تطور المجال البلدي والتحكم في توسع التجمعات السكانية.

كما يحدد المخطط التوجهات العامة لاستعمال الأراضي، ويقسم المجال إلى قطاعات محددة، تختلف من حيث طبيعتها وقابليتها للتعمير. وتشمل هذه القطاعات:

أولاً: القطاعات المعمرة

وهي القطاعات التي تضم الأراضي المبنية أو التي تشكل جزءاً من النسيج العمراني القائم، وتحتاج غالباً إلى تنظيم أو تحسين أو تجديد.

¹ أعمار بوضياف.

ثانياً: القطاعات القابلة للتعمير

وتشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المديين القصير والمتوسط، وفق آفاق زمنية تقارب عشر سنوات، وحسب الأولويات التي يحددها المخطط.

ثالثاً: قطاعات التعمير المستقبلية

وهي الأراضي المخصصة للتوسع العمراني على المدى البعيد، وتحتفظ بها الجماعة المحلية كاحتياطي عقاري يمكن استغلاله مستقبلاً حسب حاجات التنمية.

رابعاً: القطاعات غير القابلة للتعمير

وتشمل المجالات التي يمنع أو يقيد فيها البناء، مثل المواقع الأثرية، والمناطق الفلاحية، والغابات، والمجالات الطبيعية الواجب حمايتها.

وتكمن أهمية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في كونه وثيقة مرجعية ملزمة لمختلف الهيئات والإدارات الموجودة داخل إقليم البلدية، بما فيها البلدية نفسها. فهو يحدد طبيعة الأملاك العقارية، وطرق استعمالها، ويمنع التوسع العشوائي والاستغلال غير العقلاني للعقار.

كما يسهم هذا المخطط في توفير الحاجات الأساسية للسكان، وتوجيه التوسع الحضري وفق رؤية منسجمة مع المخططات الوطنية والجهوية للتهيئة العمرانية. وهو بذلك يمثل تحديثاً للمخطط العمراني التوجيهي السابق، مع ضرورة مراعاة المخطط الوطني والجهوي عند إعداده.

7.3. محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يتكون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من مجموعة من الوثائق التي تجمع بين التحليل، والتنظيم، والتمثيل البياني. وتتمثل أساساً في التقرير التوجيهي، والتقنين، والوثائق البيانية.

أولاً: التقرير التوجيهي

يتضمن التقرير التوجيهي تحليلاً للوضع الحالي للمجال المعني، مع دراسة الاحتمالات الكبرى للتنمية في ضوء التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

كما يتناول نمط التهيئة المقترح، بالاستناد إلى التوجهات الخاصة بمجال التهيئة العمرانية، ويعرض تصورًا عامًا لتنظيم المجال وتوجيه التوسع العمراني.

ويعد هذا التقرير من أهم مكونات المخطط، لأنه يجمع بين التشخيص الواقعي، والتحليل المستقبلي، والاقتراح التخطيطي، بما يسمح ببناء رؤية شاملة لتنمية المجال البلدي.

ثانياً: التقنين أو اللائحة التنظيمية

يمثل التقنين الجانب القانوني والتنظيمي في المخطط، إذ يحدد القواعد المطبقة على كل منطقة من المناطق الداخلة ضمن القطاعات المحددة قانوناً.

ويتضمن هذا التقنين تحديد التخصيص الغالب للأراضي، ونوعية الأعمال أو النشاطات التي يمكن منعها أو إخضاعها لشروط خاصة. كما يحدد الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأرض، والارتقاقات التي يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

ويحدد كذلك المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي وحدودها المرجعية، مع إبراز مناطق التدخل داخل الأنسجة العمرانية والفضاءات الواجب حمايتها.

كما يتضمن تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية والخدمات العمومية، إضافة إلى شروط البناء الخاصة ببعض أجزاء المجال البلدي.

ثالثاً: الوثائق البيانية

تترجم الوثائق البيانية مضمون المخطط إلى خرائط ومخططات تقنية، تسمح بفهم المجال وتطبيق أحكام المخطط بصورة دقيقة. وتشمل هذه الوثائق:

مخطط الواقع القائم، الذي يبين الإطار المشيد حالياً، والطرق، والشبكات المختلفة.

ومخطط التهيئة، الذي يوضح القطاعات المعمرة، والقطاعات القابلة للتعمير، والقطاعات المخصصة للتعمير المستقبلي، والقطاعات غير القابلة للتعمير.

كما يحدد هذا المخطط بعض المجالات ذات الخصوصية، مثل المناطق الساحلية، والأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات العالية أو الجيدة، والمجالات ذات الصبغة الطبيعية أو الثقافية البارزة.

وتشمل الوثائق البيانية أيضاً مخطط الارتقاقات التي يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها، ومخطط التجهيز الذي يبين مسارات الطرق، وشبكات مياه الشرب والتطهير، ومواقع التجهيزات الجماعية والمنشآت ذات المنفعة العمومية.

8.3 مخطط شغل الأراضي POS

يعد مخطط شغل الأراضي الأداة التفصيلية التي تسمح بتنظيم استعمال الأراضي والبناء عليها داخل المجال البلدي. وهو يكمل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لأنه يترجم توجهاته العامة إلى قواعد دقيقة تطبق على مناطق محددة.

ويحدد هذا المخطط حقوق استعمال الأراضي، وطبيعة البناءات المسموح بها، وأهميتها، وشكلها العمراني، كما يضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات. ويبين كذلك الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها، والارتقاقات، والطرق، والمناطق الأثرية أو الحساسة التي تستوجب المحافظة عليها.

وتكمن أهمية مخطط شغل الأراضي في طابعه العملي، لأنه يوجه القرارات الفردية المتعلقة بالبناء والتجزئة وشغل الأراضي، ويمنح الإدارة أساساً قانونياً وتقنياً لمراقبة احترام قواعد التعمير.

9.3 محتوى مخطط شغل الأراضي

يتكون مخطط شغل الأراضي من لائحة تنظيمية ووثائق بيانية، تسمحان معاً بتحديد قواعد استعمال المجال بصورة دقيقة.

أولاً: لائحة التنظيم

تتضمن لائحة التنظيم مذكرة تقديم تبين مدى توافق أحكام مخطط شغل الأراضي مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومع البرامج المعتمدة للبلدية في ضوء آفاق تنميتها.

كما تتضمن القواعد المطبقة على كل منطقة متجانسة، مع مراعاة الأحكام الخاصة ببعض أجزاء التراب. وتشمل هذه القواعد نوع المباني المرخص بها، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض، ومعامل شغل الأراضي، ومعامل مساحة ما يؤخذ من الأرض، إضافة إلى مختلف الارتفاقات المحتملة.

ويعد معامل شغل الأراضي من الآليات المهمة لضبط الكثافة العمرانية، لأنه يحدد العلاقة بين المساحة الأرضية المخصصة للبناء ومساحة القطعة الأرضية، بما يسمح بتنظيم حجم البناء داخل كل منطقة.

ثانياً: الوثائق البيانية

يتضمن مخطط شغل الأراضي مجموعة من الوثائق البيانية والتقنية، منها مخطط بيان الموقع، والمخطط الطبوغرافي، وخريطة تبين العوائق أو القيود التقنية التي تؤثر في قابلية المجال للتعمير، مرفقة بتقرير تقني.

كما يشمل مخطط الواقع القائم، الذي يبرز الإطار المشيد حالياً، والطرق، والشبكات المختلفة، والارتفاقات الموجودة.

ويتضمن كذلك مخطط التهيئة العامة، الذي يحدد المناطق المتجانسة، ومواقع التجهيزات، والمساحات التي يجب الحفاظ عليها بسبب أهميتها، إضافة إلى مخطط التركيب العمراني، الذي يوضح كيفية تنظيم المجال وتطبيق قواعد التعمير عليه.

10.3.مراجعة مخطط شغل الأراضي

لا يمكن مراجعة مخطط شغل الأراضي، مراجعة كلية أو جزئية، بعد المصادقة عليه إلا في حالات محددة يقرها القانون. وتعود هذه القيود إلى ضرورة ضمان استقرار قواعد التعمير وعدم تعديلها إلا عندما تفرض الضرورة ذلك.

ومن بين الحالات التي تبرر المراجعة عدم إنجاز سوى ثلث حجم البناء المسموح به ضمن المشروع الحضري أو البناءات المتوقعة في التقدير الأولي، خلال الأجل المحدد لذلك.

كما يمكن مراجعة المخطط إذا كان الإطار المبني في حالة خراب، أو بلغ درجة من القدم تستوجب تجديده وإعادة تنظيمه.

وتجوز المراجعة أيضاً إذا تعرض الإطار المبني لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية، بما يجعل استمرار تطبيق المخطط بصيغته السابقة غير ملائم للواقع الجديد.

ومن ثم، فإن إمكانية مراجعة مخطط شغل الأراضي تعكس مرونة أدوات التعمير، وقدرتها على التكيف مع التحولات العمرانية والبيئية، شريطة احترام الإجراءات القانونية المقررة.

خلاصة

يتبين من خلال هذا الفصل أن المخططات الوطنية والجهوية والمحلية للتهيئة العمرانية تشكل منظومة متدرجة ومتكاملة، تهدف إلى تنظيم المجال الوطني وتوجيه التنمية العمرانية والاقتصادية والاجتماعية وفق رؤية عقلانية ومتوازنة.

فالمخطط الوطني للتهيئة العمرانية يمثل الإطار الأعلى للسياسة المجالية في الدولة، لأنه يحدد الاختيارات الكبرى المتعلقة بتوزيع السكان، وتوطين الأنشطة، وتنظيم الهياكل القاعدية، وحماية الموارد والتراث الطبيعي والثقافي. ومن خلاله يتم وضع التوجهات الاستراتيجية التي ينبغي أن تستند إليها باقي المخططات.

أما المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية، فيؤدي دوراً وسيطاً بين المستوى الوطني والمستوى المحلي، حيث يعمل على تكييف التوجهات الوطنية مع الخصوصيات الجهوية، وتقليص الفوارق بين الجهات، وتحقيق التكامل بينها. وبذلك، فهو يسمح بتحويل السياسة الوطنية العامة إلى اختيارات جهوية أكثر دقة وارتباطاً بالواقع.

وتأتي مخططات التهيئة المحلية لتجسيد هذه التوجهات في المجال القريب من المواطن. فمخطط تهيئة الولاية يضمن تنسيق التنمية بين البلديات، وتنظيم الهياكل الأساسية والأنشطة الاقتصادية داخل الإقليم الولائي. أما مخطط تهيئة البلدية فيمثل المستوى القاعدي الذي تظهر فيه نتائج التخطيط بصورة مباشرة، من خلال ضبط استعمال الأراضي، وتوجيه التوسع العمراني، وتنظيم الخدمات والتجهيزات.

كما يتضح أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي يشكلان أداتين أساسيتين لتنظيم المجال البلدي. فالأول يحدد الرؤية العامة والتوجهات المستقبلية لاستعمال الأراضي، بينما يقوم الثاني بترجمة هذه التوجهات إلى قواعد تفصيلية تحدد حقوق البناء، والارتفاقات، والمناطق القابلة للتعمير، والمجالات التي يجب حمايتها.

وعليه، فإن هذه المخططات لا يمكن النظر إليها كوئائق منفصلة، بل هي حلقات مترابطة ضمن نظام تخطيطي هرمي يبدأ من المستوى الوطني، ثم الجهوي، ثم الولائي، ثم البلدي. ويضمن هذا التدرج انسجام السياسات العمرانية، ويمنع التعارض بين القرارات المحلية والتوجهات الوطنية، كما يحقق التوازن بين متطلبات التنمية، وحماية الموارد، وتنظيم المجال.

وتبقى فعالية هذه المخططات مرتبطة بمدى دقة إعدادها، وواقعية أهدافها، واحترامها عند اتخاذ القرارات العمرانية، إضافة إلى مراجعتها كلما اقتضت التحولات الميدانية ذلك. فكلما كانت أدوات التهيئة العمرانية واضحة ومنسجمة وقابلة للتطبيق، أمكن تحقيق مجال عمراني أكثر تنظيماً واستدامة، وأكثر قدرة على الاستجابة لحاجات السكان ومتطلبات التنمية الشاملة.

الفصل الرابع: القرارات العمرانية في ظل قانون التهيئة والتعمير الجزائري

مقدمة

حرص المشرع الجزائري على تطوير المنظومة القانونية المتعلقة بالعمارة، بما ينسجم مع التحولات التي يشهدها مجال التهيئة والتعمير، ولا سيما ما يرتبط بإنجاز البنايات الجديدة، أو تعديل البنايات القائمة، أو توسيعها، أو تعليتها، أو هدمها في الحالات التي يتعدر فيها استغلالها، فضلاً عن تنظيم عمليات تجزئة الأراضي الموجهة للبناء¹.

وقد جاء هذا التوجه التشريعي والتنظيمي في إطار السعي إلى حماية النظام العام العمراني، وضمان الأمن العام، وصيانة سلامة الأشخاص والممتلكات. ويتجلى ذلك من خلال القانون رقم **29-90** المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، والذي أرسى القواعد العامة المنظمة لهذا المجال، إلى جانب النصوص التشريعية والتنظيمية اللاحقة، وعلى رأسها المرسوم التنفيذي رقم **19-15** المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

ومن أجل ضبط النشاط العمراني، خول المشرع الإدارة سلطة الرقابة والمتابعة والإشراف، من خلال تمكينها من الاطلاع على الوضعية القانونية والإدارية للعقارات محل المشاريع، ومنحها صلاحية إصدار مجموعة من التراخيص والقرارات العمرانية. وتأتي في مقدمة هذه القرارات **رخصة البناء**، التي تسمح بإنجاز بناء جديد أو تعديل بناء قائم قبل الشروع في الأشغال. كما نجد **رخصة التجزئة**، التي تشترط في كل عملية تقسيم لملكية عقارية إلى قطعتين أو أكثر قصد البناء عليها، إضافة إلى **رخصة الهدم**، التي تخول للمستفيد إزالة بناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعاً داخل موقع مصنف أو في طريق التصنيف.

وعليه، يتناول هذا الفصل القرارات العمرانية في ظل قانون التهيئة والتعمير الجزائري، من خلال التطرق إلى ثلاثة عناصر رئيسية، تتمثل في: تنظيم رخصة البناء، وتنظيم رخصة التجزئة، وتنظيم رخصة الهدم.

1.4. تنظيم رخصة البناء

تعد رخصة البناء من أبرز الضمانات القانونية التي اعتمدها المشرع الجزائري لضمان احترام قواعد العمران، فهي الوسيلة التي تسمح بتجسيد التوجيهات الواردة في أدوات التهيئة والتعمير، وعلى رأسها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، في صورة مشاريع عمرانية فعلية².

وتكمن أهمية رخصة البناء في كونها تربط بين المصلحة الخاصة، المتمثلة في تمكين الأفراد من استغلال عقاراتهم عن طريق البناء أو التعديل أو التوسعة، وبين المصلحة العامة، التي تقتضي حماية البيئة، وضمان الاستعمال العقلاني للعقار، والحفاظ على الأمن والسلامة والجمال العمراني.

¹ القانون 29-90 .

² عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري.

وقد أولى المشرع الجزائري هذه الرخصة عناية خاصة، فألزم الأفراد بالحصول عليها قبل الشروع في أي أشغال بناء أو إدخال تغيير جوهرى على بناء قائم. وقد نظم القانون رقم 29-90 رخصة البناء في المواد من 52 إلى 56، كما تناول المرسوم التنفيذي رقم 19-15 أحكامها وإجراءاتها في المواد من 41 إلى 62.

2.4. تعريف رخصة البناء

يمكن تعريف رخصة البناء بأنها وثيقة إدارية تصدر عن السلطة الإدارية المختصة، تمنح لكل شخص طبيعي أو معنوي تتوفر فيه الصفة القانونية، من أجل تشييد بناء جديد أو إدخال تعديل على بناء قائم، وذلك قبل مباشرة الأشغال¹.

ومن ثم، فإن رخصة البناء لا تعد مجرد إجراء إداري شكلي، وإنما هي قرار إداري قبلي يهدف إلى التأكد من مدى مطابقة مشروع البناء للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتهيئة والتعمير، وللقواعد التقنية المرتبطة بالأمن والسلامة والصحة والجمال العمراني.

3.4. خصائص رخصة البناء

تتميز رخصة البناء بعدد من الخصائص التي تبرز طبيعتها القانونية ووظيفتها التنظيمية في مجال العمران².

أولاً: رخصة البناء قرار إداري قبلي

تعد رخصة البناء إجراءً سابقاً على عملية البناء، إذ لا يجوز مباشرة الأشغال إلا بعد الحصول عليها من الجهة المختصة. ويترتب على إنجاز البناء دون رخصة اعتباره عملاً مخالفاً للقانون، بما يخول للإدارة اتخاذ التدابير اللازمة، كوقف الأشغال أو المطالبة بإزالة البناء غير المرخص.

ويهدف الطابع القبلي لهذه الرخصة إلى الحد من ظاهرة البناء الفوضوي، وإخضاع مشاريع البناء لدراسة مسبقة من الناحية القانونية والتقنية والعمرانية، قبل السماح بإنجازها.

ثانياً: رخصة البناء تصدر عن سلطة إدارية مختصة

تعد رخصة البناء عملاً إدارياً يصدر عن جهة حددها القانون صراحة. وتتمثل هذه الجهات، بحسب الحالات، في رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الوالي، أو الوزير المكلف بالتعمير. ويختلف الاختصاص باختلاف طبيعة المشروع، وموقعه، وأهميته، وما إذا كان يكتسي طابعاً محلياً أو ولائياً أو وطنياً.

¹ المرسوم التنفيذي 15-19 .

² نفس المرجع.

ثالثاً: رخصة البناء تشمل البناء الجديد وتغيير البناء القائم

لا ينحصر مجال رخصة البناء في تشييد البنايات الجديدة فحسب، بل يمتد كذلك إلى بعض الأشغال التي تمس البنايات القائمة، كالتوسعة، أو التعلية، أو تغيير الواجهة، أو تعديل الهيكل، أو تغيير الاستعمال. وبذلك، فإن كل تدخل جوهري يؤثر في البناء أو في مظهره أو في استعماله يخضع، من حيث الأصل، للترخيص الإداري المسبق.

4.4. أهداف رخصة البناء

تسعى رخصة البناء إلى تحقيق جملة من الأهداف القانونية والعمرانية والبيئية، من أبرزها¹:

- ضمان التطبيق الفعلي لقواعد التهيئة والتعمير.
- التأكد من احترام توجيهات المخططات العمرانية.
- حماية النظام العام العمراني ومنع البناء العشوائي.
- المحافظة على الطابع الجمالي للمدينة وتناسق البنايات.
- حماية البيئة والمحيط العمراني من المشاريع غير الملائمة.
- إدراج مشاريع البناء ضمن إطار المصلحة العامة.
- ضمان احترام قواعد الأمن والصحة والسلامة العامة.

وعليه، فإن رخصة البناء تؤدي وظيفة مزدوجة؛ فهي من جهة وسيلة لتمكين الأفراد من ممارسة حقهم في البناء، ومن جهة أخرى أداة رقابية تمنح الإدارة إمكانية التدخل المسبق لحماية المجال العمراني.

5.4. الطبيعة القانونية لرخصة البناء

تكتسي رخصة البناء طبيعة القرار الإداري، لأنها تصدر عن سلطة إدارية مختصة بإرادة منفردة، وترتب آثاراً قانونية في مواجهة المستفيد منها والغير. فهي تنشئ وضعاً قانونياً يسمح لأصحابها بمباشرة أشغال البناء وفق الشروط المحددة في الرخصة².

وباعتبارها قراراً إدارياً، فإن رخصة البناء تخضع لمبادئ المشروعية الإدارية، ويمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري متى شابها عيب من عيوب القرار الإداري، كعيب الاختصاص، أو الشكل، أو السبب، أو مخالفة القانون، أو الانحراف في استعمال السلطة.

كما تترتب على المستفيد من رخصة البناء مجموعة من الالتزامات، من بينها إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتاريخ فتح الورشة، ووضع لافتة واضحة في مكان الأشغال تبين طبيعة المشروع، واسم صاحب الرخصة، وتاريخ بداية الأشغال ونهايتها، وغيرها من البيانات التي تفرضها النصوص التنظيمية.

وتؤدي هذه الرخصة دوراً وقائياً ورقابياً مهماً، لأنها تسمح بفرض احترام قواعد التخطيط العمراني، وشروط الأمن والصحة، وحماية الأشخاص والممتلكات، فضلاً عن مساهمتها في صيانة البيئة والمحافظة على الجمال العمراني.

¹ القانون 90-29 .

² القانون 98-04.

6.4. نطاق تطبيق رخصة البناء

يمكن تحديد نطاق تطبيق رخصة البناء من خلال زاويتين أساسيتين: النطاق الموضوعي، والنطاق المكاني.

7.4. النطاق الموضوعي لرخصة البناء

يقصد بالنطاق الموضوعي لرخصة البناء الأعمال التي تستوجب الحصول على ترخيص إداري مسبق. وتشمل هذه الأعمال إنشاء البنايات، أو تعديلها، أو توسيعها، أو تعليتها، أو القيام بأشغال تمس هيكلها أو واجهتها أو استعمالها.

وقد حدد القانون رقم 29-90 في المادة 52 الأعمال الخاضعة لرخصة البناء، ومنها¹:

- تشييد بنايات جديدة مهما كان استعمالها.
- تمديد البنايات الموجودة.
- تغيير البناء إذا مس الجدران الضخمة أو الواجهات المطلّة على الساحات العمومية.
- إنجاز جدار صلب بقصد التدعيم أو التسييج.

ويمكن تفصيل هذه الأعمال كما يلي:

أ- إنشاء المباني

يقصد بإنشاء المبنى إقامة بناء جديد لأول مرة على أرض معينة. ويعد مجرد الشروع في وضع الأساسات بداية لعملية البناء، وهو ما يستوجب الحصول على رخصة مسبقة من الجهة المختصة.

ويفترض في البناء أن يكون متصلاً بالأرض اتصالاً ثابتاً، وأن يتكون من مواد متماسكة، وأن يكون من صنع الإنسان، بحيث لا يدخل في مفهوم البناء ما نتج عن عوامل طبيعية دون تدخل بشري.

ب- تمديد البنايات القائمة

لا تقتصر رخصة البناء على البناء الجديد، بل تشمل أيضاً الأشغال التي ترد على بنايات موجودة. ويقصد بالتمديد توسيع البناية أو زيادة مساحتها أو حجمها، سواء كان ذلك بإضافة أجزاء جديدة أو بتعديل المساحات الداخلية.

وتكمن أهمية إخضاع هذه الأعمال للرخصة في ضمان احترام القواعد التقنية والعمرانية، وحماية الانسجام المعماري، وتفادي الإضرار بحقوق الغير أو بالمظهر العام للمحيط.

¹ المرسوم التنفيذي 15-19.

ج- تغيير البناء القائم

يشمل تغيير البناء كل تعديل يمس العناصر الجوهرية للبنية، مثل الجدران الحاملة، أو الهيكل، أو الواجهة، أو الاستعمال، أو الواجهة، أو الشبكات العابرة للملكية. ويخضع هذا النوع من الأشغال للترخيص لأنه قد يؤثر في سلامة البنية أو في انسجامها مع المحيط العمراني.

د- تدعيم المباني أو تسييجها

يقصد بتدعيم المباني تقويتها أو معالجة الخلل الذي قد يصيبها، كإعادة بناء جدار متصدع أو تقوية عنصر إنشائي. أما التسييج، فيقصد به إقامة جدار يحيط بالعقار أو بالفناء الخارجي.

وقد أخضع المشرع هذه الأعمال لرخصة البناء لما قد تثيره من مسائل تقنية تتعلق بالسلامة، أو بالمظهر العمراني، أو بحقوق الجوار.

1.7.4. النطاق المكاني لرخصة البناء

تسري إلزامية الحصول على رخصة البناء، من حيث الأصل، على كامل التراب الوطني، دون تمييز بين المناطق الحضرية والريفية أو بين المدن والقرى والبلديات. وبذلك، فإن كل عملية بناء تخضع للرخصة، متى لم يرد نص خاص يقضي بخلاف ذلك.

وقد استثنى القانون رقم 29-90 بعض البنيات أو المنشآت التي تحتمى بسرية الدفاع الوطني، وذلك وفق ما نصت عليه المادة 53 منه، وما أكدته المرسوم التنفيذي رقم 19-15 ويطبق هذا الاستثناء بموجب قرارات مشتركة بين الوزير المكلف بالعمران والوزير أو الوزراء المعنيين، عندما يتعلق الأمر بمنشآت ذات طابع استراتيجي أو خاص.

وعليه، فإن القاعدة العامة هي وجوب الحصول على رخصة البناء في جميع مناطق التراب الوطني، مع بقاء الاستثناء محصوراً في الحالات التي يحددها القانون صراحة.

2.7.4. الإطار التطبيقي لرخصة البناء

يخضع الحصول على رخصة البناء لإجراءات قانونية وتنظيمية محددة، تبدأ بتقديم الطلب، ثم دراسة الملف والتحقيق فيه، وصولاً إلى إصدار القرار النهائي من الجهة المختصة.

كما قد تنشأ عن رخصة البناء منازعات متعددة، سواء بين الإدارة والأفراد أو بين الأفراد أنفسهم، وقد تتخذ هذه المنازعات طابعاً إدارياً أو مدنياً أو جزائياً بحسب طبيعة النزاع.

8.4. إجراءات الحصول على رخصة البناء

أولاً: طلب الحصول على رخصة البناء

يعد تقديم طلب رخصة البناء أول إجراء في مسار الحصول على الترخيص، ولا يمكن للإدارة أن تمنح الرخصة أو تدرس المشروع دون طلب مقدم من صاحب الصفة.

ويتعلق هذا الطلب بثلاثة عناصر رئيسية: صفة طالب الرخصة، ومحتويات الملف، وإجراءات إيداعه ودراسته.

أ- الشروط المتعلقة بطلب الرخصة

رغم أن القانون رقم 29-90 يربط حق البناء بملكية الأرض، إلا أن النصوص التنظيمية وسعت من دائرة الأشخاص الذين يمكنهم طلب رخصة البناء، بحيث لم تعد مقتصرة على المالك وحده، بل شملت كل من له سند قانوني يبرر علاقته بال عقار.

وبناءً على المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 19-15، يمكن أن يتقدم بطلب رخصة البناء كل من:

1- المالك

وهو صاحب الصفة الأصلية في طلب الرخصة، ويثبت ملكيته للعقار بموجب عقد ملكية، أو شهادة حيازة، أو سند قانوني معتبر.

2- وكيل المالك

يجوز للمالك أن يفوض غيره لتقديم طلب رخصة البناء باسمه ولحسابه، بموجب وكالة قانونية رسمية محررة وفق أحكام القانون المدني.

3- المستأجر المرخص له قانوناً

يمكن للمستأجر أن يطلب رخصة البناء إذا كان مرخصاً له صراحة من المالك، وكان هذا الترخيص ثابتاً قانوناً ومرقفاً بالملف.

4- الهيئة أو المصلحة المخصصة لها العقار

يقصد بها الهيئات أو المصالح أو المؤسسات العمومية التي تخصص لها قطع أرضية أو بنايات من أملاك الدولة الخاصة من أجل إنجاز مشاريع تابعة لها. ويتعين عليها إثبات صفتها بموجب العقد الإداري المتضمن التخصيص.

5- صاحب شهادة الحيازة

يمكن لصاحب شهادة الحيازة طلب رخصة البناء، متى كانت هذه الشهادة مسلمة وفقاً للقانون، باعتبارها تمنحه مركزاً قانونياً قريباً من مركز المالك في بعض الآثار.

6- صاحب حق الامتياز

رغم أن قانون التهيئة والتعمير لم يتناول هذه الحالة بالتفصيل، إلا أن بعض النصوص الخاصة أجازت لصاحب حق الامتياز على أملاك وطنية خاصة طلب رخصة البناء، متى كان حقه ثابتاً قانوناً.

ب- الشروط المتعلقة بمحتويات الملف

يجب أن يرفق طلب رخصة البناء بملف يتضمن وثائق قانونية وتقنية تسمح للإدارة بالتحقق من صفة الطالب، ومن مطابقة المشروع للقواعد العمرانية والهندسية.

1- الوثائق القانونية المثبتة للصفة

تشمل هذه الوثائق، بحسب الحالة:

- نسخة من عقد الملكية.
- نسخة من شهادة الحيازة.
- وكالة قانونية إذا قدم الطلب من طرف الوكيل.
- نسخة من العقد الإداري المتضمن تخصيص العقار.

وتهدف هذه الوثائق إلى إثبات العلاقة القانونية بين طالب الرخصة والعقار محل البناء.

2- الوثائق التقنية المتعلقة بالمشروع

تكتسي الوثائق التقنية أهمية كبيرة، لأنها تسمح للإدارة بفحص المشروع من حيث موقعه، وشكله، وحجمه، ووظيفته، ومدى مطابقتها لقواعد العمران. ويمكن تقسيمها إلى ثلاثة ملفات أساسية:

أولاً: الملف الإداري

يتضمن الملف الإداري، عند الاقتضاء، الوثائق المتعلقة برخصة التجزئة إذا كان المشروع واقعاً داخل تجزئة، أو القرار المرخص بإنشاء أو توسيع المؤسسات المصنفة، أو شهادة قابلية الاستغلال بالنسبة للبنىات الواقعة ضمن أرض مجزأة.

ثانياً: ملف الهندسة المعمارية

يشمل هذا الملف مجموعة من الوثائق والتصاميم، من أهمها:

- مخطط الموقع بسلم مناسب يحدد موقع المشروع.
- مخطط الكتلة.
- التصاميم الداخلية لمختلف مستويات البناية.
- الواجهات والمقاطع.
- الصور ثلاثية الأبعاد عند الاقتضاء.
- مذكرة وصفية وتقديرية للأشغال وأجال الإنجاز.
- الوثائق التي تبين إنجاز المشروع على مراحل أو حصص عند الاقتضاء.

ويظهر من خلال المرسوم التنفيذي رقم 19-15 أن المشرع اتجه إلى تفصيل محتويات هذا الملف بشكل أدق، بما يسمح برقابة تقنية أكثر فعالية.

ثالثاً: الملف التقني

يتضمن الملف التقني الدراسات والمذكرات والرسوم البيانية المتعلقة بالجانب الإنشائي والتقني للمشروع. وتشمل هذه الوثائق، خاصة في المشاريع غير السكنية الفردية، دراسة الهندسة المدنية التي يجب أن يعدها ويوقعها مهندس معتمد.

ويتعين أن تكون الوثائق التقنية مؤشراً عليها من طرف مهندس معماري معتمد، حتى تكتسب الحجية والمصادقية التقنية المطلوبة.

وبعد استكمال الملف، يودع الطلب لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمكان وجود قطعة الأرض. ويسلم للطالب وصل إيداع في نفس اليوم، يثبت تاريخ تقديم الطلب وبداية سريان الأجل القانونية لدراسة الملف.

9.4. كيفية إصدار القرار المتعلق برخصة البناء

بعد إيداع ملف رخصة البناء، تلتزم الإدارة بدراسته وفق الإجراءات القانونية المقررة، ثم تصدر قرارها النهائي. وتتم هذه العملية بثلاث مراحل: تحديد الجهة المختصة، والتحقيق في الطلب، وإصدار القرار.

أولاً: الجهة المختصة بمنح رخصة البناء

يتوزع الاختصاص في منح رخصة البناء بين رئيس المجلس الشعبي البلدي، والوالي، والوزير المكلف بالتعمير.

أ- اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الجهة الأصلية المختصة بمنح رخصة البناء، ويمارس هذا الاختصاص إما بصفته ممثلاً للبلدية أو بصفته ممثلاً للدولة.

1- بصفته ممثلاً للبلدية

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي هذا الاختصاص بالنسبة للمشاريع العادية الخاصة بالبلدية أو الأفراد، والتي لا تدخل ضمن المشاريع الكبرى أو ذات الطابع الخاص. ويكون ذلك خاصة إذا كان العقار واقعاً ضمن قطاع مغطى بمخطط شغل الأراضي.

2- بصفته ممثلاً للدولة

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي الاختصاص بصفته ممثلاً للدولة عندما يتعلق الأمر بحالات لا يغطيها مخطط شغل الأراضي، أو عندما تشترط النصوص الحصول على رأي مصالح التعمير على مستوى الولاية قبل اتخاذ القرار.

ب- اختصاص الوالي

يختص الوالي بمنح رخصة البناء في حالات معينة، من بينها:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة أو الولاية أو مؤسساتها العمومية.
- منشآت إنتاج ونقل وتوزيع وتخزين الطاقة.
- المنشآت ذات الطابع الاستراتيجي.
- البنايات الواقعة في السواحل أو المناطق ذات الخصائص الطبيعية أو الثقافية البارزة.
- الأراضي الفلاحية ذات المردود الجيد، إذا لم تكن مغطاة بمخطط شغل الأراضي.

ج- اختصاص الوزير المكلف بالتعمير

يختص الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخصة البناء عندما يتعلق الأمر بمشاريع ذات مصلحة وطنية أو جهوية، وذلك بعد أخذ رأي الوالي أو الولاية المعنيين. ويعكس هذا الاختصاص أهمية هذه المشاريع وارتباطها بتوجهات التنمية على المستوى الوطني أو الجهوي.

ثانياً: التحقيق في طلب رخصة البناء

يهدف التحقيق في طلب رخصة البناء إلى التأكد من مدى مطابقة المشروع لأدوات التهيئة والتعمير، وخاصة مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

ويشمل التحقيق فحص موقع المشروع، وطبيعته، وحجمه، ومظهره الخارجي، ومدى انسجامه مع المحيط العمراني، إضافة إلى مدى احترامه لقواعد الأمن والنظافة والصحة وحماية البيئة والمحافظة على الأراضي الفلاحية.

أ- الجهة المكلفة بالتحقيق

أسند المرسوم التنفيذي رقم **15-19** مهمة دراسة طلبات رخص البناء إلى الشباك الوحيد على مستوى البلدية. ويقوم هذا الشباك بدراسة الملف وتحضير القرار، دون أن يكون بالضرورة هو الجهة صاحبة الاختصاص النهائي في إصدار الرخصة.

ب- كيفية التحقيق وميعاده

يعتمد التحقيق على استشارة المصالح والهيئات المعنية بالمشروع، ومن بينها:

- مصالح الحماية المدنية.
- المصالح المكلفة بالمواقع والآثار التاريخية والسياحية.
- المصالح الفلاحية على مستوى الولاية.
- مصالح الصحة.
- المصالح التقنية الأخرى ذات الصلة بالمشروع.

وتلتزم هذه المصالح بإبداء رأيها داخل الأجال القانونية، ويعد سكوتها بعد انقضاء الأجل المحدد بمثابة موافقة ضمنية، وفق ما تقرره النصوص التنظيمية.

ثالثاً: إصدار القرار المتعلق برخصة البناء

بعد الانتهاء من دراسة الملف والتحقيق فيه، تصدر الجهة المختصة قرارها. وقد يكون القرار بالموافقة، أو الرفض، أو تأجيل البت، كما قد تلتزم الإدارة الصمت.

أ- قرار الموافقة بمنح الرخصة

إذا تبين للإدارة أن المشروع مطابق لأحكام مخطط شغل الأراضي، ومستوفٍ للشروط القانونية والتنظيمية، تصدر قراراً صريحاً بمنح رخصة البناء.

ويجب تبليغ القرار إلى صاحب الطلب ضمن الأجال القانونية، كما تحفظ نسخة منه في أرشيف المصالح المكلفة بالتعمير، وتوضع نسخة أخرى تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي، ضماناً للشفافية وتمكيناً للغير من الاطلاع على الوثائق البيانية للمشروع.

وقد تمنح الرخصة مصحوبة بتحفظات أو التزامات، إذا كان المشروع يحتاج إلى تعديلات جزئية أو أشغال تهيئة إضافية لضمان مطابقته لقواعد التعمير.

ب- قرار رفض طلب رخصة البناء

يمكن للإدارة أن ترفض منح رخصة البناء، ويكون الرفض إما وجوبيًا أو تقديرياً.

1- الرفض الوجوبي

يكون الرفض واجبًا إذا كانت الأشغال مخالفة لأحكام مخطط شغل الأراضي، أو إذا كان المشروع مقامًا على أرض مجزأة لا تتطابق مع رخصة التجزئة، أو إذا كان مخالفًا لقواعد التهيئة والتعمير في حالة غياب أدوات التعمير.

كما يجب رفض الرخصة إذا كان المشروع من شأنه المساس بالتراث الثقافي أو تعريضه للخطر.

2- الرفض بناءً على السلطة التقديرية

يمكن للإدارة أن ترفض منح الرخصة إذا تبين أن المشروع غير ملائم لمحيطه، أو يشكل خطرًا على الأمن والسلامة، أو يسبب أضرارًا بيئية، أو يؤثر سلبيًا في استعمال الطرق العمومية، أو يخل بالانسجام المعماري للمنطقة.

كما يمكن رفض الرخصة إذا كان علو البناية غير متناسب مع البنايات المجاورة، أو إذا كان المشروع يمس بالمساحات الخضراء أو بالمناظر الطبيعية دون ضمانات كافية.

ويجب في جميع الأحوال أن يكون قرار الرفض مسيبيًا، حتى يتمكن طالب الرخصة من ممارسة حقه في الطعن الإداري أو القضائي.

ج- قرار تأجيل البت في الطلب

قد تختار الإدارة تأجيل البت في طلب رخصة البناء إذا كانت القطعة الأرضية محل المشروع واقعة داخل منطقة تخضع لدراسة تهيئة وتعمير جارية.

ويشترط لصحة هذا القرار أن يكون معللاً، وأن تكون أداة التهيئة والتعمير قيد الإعداد فعليًا، وألا تتجاوز مدة التأجيل سنة واحدة من تاريخ تقديم الطلب.

د- سكوت الإدارة عن الرد

يثير سكوت الإدارة عن الرد على طلب رخصة البناء إشكالات قانونية، إذ إن بعض النصوص السابقة كانت تعتبر السكوت بعد انقضاء الأجل القانونية قبولاً ضمنياً. غير أن القانون رقم 29-90 لم يقرر هذه القاعدة صراحة، الأمر الذي أدى إلى اعتبار سكوت الإدارة في العمل الإداري بمثابة رفض ضمنى.

وبناءً على ذلك، يمكن لطالب الرخصة، في حالة سكوت الإدارة، أن يتقدم بتظلم إداري أو يرفع دعوى أمام القضاء الإداري المختص.

تنظيم رخصة التجزئة

تعد رخصة التجزئة من القرارات الإدارية المهمة في مجال التهيئة والتعمير، لأنها تتعلق بعملية تقسيم الملكية العقارية إلى قطعتين أو أكثر بغرض البناء عليها. وهي بذلك أداة قانونية وتقنية تسمح بتنظيم

العقار الحضري، وتفادي التجزئات العشوائية، وضمان انسجام التقسيمات العقارية مع المخططات العمرانية المعتمدة.

وقد نظم المشرع الجزائري رخصة التجزئة في القانون رقم 29-90 ضمن المواد من 57 إلى 59، كما خصص لها المرسوم التنفيذي رقم 19-15 المواد من 07 إلى 31، وذلك بهدف حماية النسق العمراني، والحد من البناء الفوضوي، وضمان احترام القواعد التقنية والقانونية المرتبطة بالتجزئة.

تعريف رخصة التجزئة

لم يقدم القانون رقم 29-90 ولا المرسوم التنفيذي رقم 19-15 تعريفاً مباشراً لرخصة التجزئة، غير أن القانون رقم 02-82 الملغى عرّف تجزئة الأراضي للبناء بأنها عملية تتمثل في تقسيم ملكية عقارية أو عدة ملكيات عقارية إلى قطعتين أو أكثر، بقصد إقامة بناية عليها، أيًا كان تخصيصها.

وبناءً على ذلك، يمكن تعريف رخصة التجزئة بأنها قرار إداري يصدر عن السلطة المختصة، يسمح للمالك أو وكيله بتقسيم عقار أو عدة عقارات إلى قطع مستقلة موجهة للبناء، مع ضرورة احترام الشروط القانونية والتقنية والعمرانية المفروضة.

ويجب التمييز بين رخصة التجزئة وشهادة التقسيم؛ فرخصة التجزئة تتعلق غالباً بتقسيم أرض غير مبنية بغرض البناء، في حين أن شهادة التقسيم تتعلق بعقار مبني يراد تقسيمه إلى قسمين أو أكثر.

4-8 خصائص رخصة التجزئة

تتميز رخصة التجزئة بجملة من الخصائص القانونية والعمرانية، من أهمها:

أولاً: رخصة التجزئة قرار إداري

تصدر رخصة التجزئة في شكل قرار إداري عن جهة إدارية مختصة، بعد اتباع الإجراءات المحددة قانوناً. وبذلك، فهي تخضع لقواعد القانون الإداري، ويمكن أن تكون محل طعن أمام القضاء الإداري.

ثانياً: ارتباطها بحق الملكية العقارية

ترتبط رخصة التجزئة بملكية العقار، لأنها تؤدي إلى تقسيم الملكية العقارية وتغيير وضعها المادي والقانوني. ولذلك لا تمنح، من حيث الأصل، إلا للمالك أو وكيله.

ثالثاً: خضوعها للرقابة الإدارية

تخضع التجزئة لرقابة الإدارة، التي تتحقق من مدى مطابقتها لمخطط شغل الأراضي أو وثيقة التعمير التي تحل محلها، كما تفحص آثارها من حيث الصحة، والنظافة، والمناظر الطبيعية، والانسجام العمراني.

رابعاً: أثرها في الوضعية العقارية

تؤدي رخصة التجزئة إلى إحداث تغييرات مادية وقانونية على العقار، لأنها تحول الملكية العقارية إلى عدة قطع مستقلة، وهو ما ينعكس على البطاقة العقارية وعلى إمكانية التصرف في هذه القطع لاحقاً.

خامساً: تعلقها بالنظام العام العمراني

تعد رخصة التجزئة من النظام العام، فلا يجوز للأفراد الاتفاق على مخالفة أحكامها، كما لا يجوز للإدارة منحها خلافاً للقواعد القانونية والتنظيمية المنظمة للتعيمير.

10.4. أهداف رخصة التجزئة

تهدف رخصة التجزئة إلى تحقيق عدة غايات أساسية، أهمها:

- تنظيم عمليات تقسيم الأراضي الموجهة للبناء.
- ضمان مطابقة التجزئات لأدوات التهيئة والتعمير.
- الحد من التقسيمات العقارية العشوائية.
- محاربة البناء الفوضوي.
- حماية البيئة والمحيط العمراني.
- ضمان تزويد الأراضي المجزأة بالشبكات والطرق والمرافق الضرورية.
- تحديد الارتفاقات والالتزامات المفروضة على القطع المجزأة.
- المحافظة على التناسق العمراني والجمالي للمجال.

كما يمكن أن تسهم رخصة التجزئة في الوقاية من التلوث والأضرار، لا سيما في التجزئات الصناعية، من خلال إخضاعها لضوابط تقنية وتنظيمية صارمة.

11.4. نطاق تطبيق رخصة التجزئة

لا تعتبر كل عملية تقسيم لعقار ما تجزئة بالمعنى القانوني، بل يشترط أن تتوفر عناصر محددة. وتكون رخصة التجزئة واجبة عندما يتعلق الأمر بتقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات إلى قطعتين أو أكثر، ويكون الغرض من هذا التقسيم إقامة بنايات عليها.

كما يجب أن تكون الأرض محل التجزئة مطابقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو لوثيقة التعمير التي تحل محله. وفي حالة غياب هذه الوثائق، تملك الإدارة سلطة تقديرية في منح الرخصة أو رفضها، بناءً على مدى توافق المشروع مع توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

ويتعين كذلك أن يشرع المستفيد في أشغال التهيئة ضمن الأجال القانونية المحددة من تاريخ صدور قرار التجزئة.

12.4. الإطار التطبيقي لرخصة التجزئة

تعد رخصة التجزئة وسيلة أساسية من وسائل تدخل الإدارة في تنظيم النشاط العمراني، نظراً لما تحدثه عملية التجزئة من آثار مباشرة على العقار وعلى المجال الحضري. ولهذا أحاطها المشرع بإجراءات دقيقة، تبدأ بتقديم الطلب، ثم دراسة الملف والتحقيق فيه، وصولاً إلى إصدار القرار النهائي.

1.12.4. إجراءات الحصول على رخصة التجزئة

أولاً: طلب الحصول على رخصة التجزئة

يجب على كل شخص يرغب في تجزئة أرضه أن يقدم طلبًا إلى الجهة المختصة، شريطة توفر الصفة القانونية، وإرفاق الطلب بالملف المطلوب قانونًا.

أ- صفة طالب الرخصة

على خلاف رخصة البناء، التي يمكن أن يطلبها عدة أشخاص تربطهم علاقات قانونية مختلفة بال عقار، فإن رخصة التجزئة يقتصر طلبها أساسًا على المالك أو وكيله.

1- المالك

يعد المالك صاحب الصفة الأصلية في طلب رخصة التجزئة، لأنه هو صاحب الحق القانوني في العقار المراد تقسيمه. ويثبت صفته بموجب عقد ملكية رسمي.

2- الوكيل

يجوز للمالك أن يوكل شخصًا آخر لتقديم طلب رخصة التجزئة باسمه ولحسابه، بشرط أن تكون الوكالة صحيحة ومحررة وفق أحكام القانون المدني.

كما يمكن أن تكون البلدية صاحبة مشروع التجزئة، خاصة عندما تعتمد على احتياطاتها العقارية لتوفير قطع أرضية موجهة للسكن الفردي، عن طريق البيع أو الكراء.

ومن ثم، يتضح أن المرسوم التنفيذي رقم 19-15 حصر صفة طالب رخصة التجزئة في المالك أو وكيله، خلافًا لرخصة البناء التي تشمل حالات قانونية أوسع.

ب- الملف المرفق بطلب رخصة التجزئة

يجب أن يرفق طالب رخصة التجزئة بملف يضم وثائق قانونية وتقنية.

1- الوثائق القانونية

تتمثل الوثائق القانونية في:

- نسخة من عقد الملكية.
- وكالة قانونية إذا قدم الطلب من طرف الوكيل.
- نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو الوكيل شخصًا معنويًا.

وتهدف هذه الوثائق إلى إثبات صفة طالب الرخصة وعلاقته القانونية بالعقار المراد تجزئته.

2- الوثائق التقنية

تشمل الوثائق التقنية المتعلقة بالتجزئة، على وجه الخصوص:

- تصميم الموقع بسلم مناسب يسمح بتحديد موقع القطعة الأرضية.
- التصاميم الترشيدية التي تبين حدود القطعة ومساحتها ومواصفاتها.
- دفتر شروط يحدد الالتزامات والارتفاقات الوظيفية وذات المنفعة العامة.

- الشروط التي تنجز بموجبها البناءات.
- بيان أشغال التهيئة والتجهيز والطرق والشبكات.
- شروط التنازل عن القطع الأرضية.
- المواصفات العمرانية والمعمارية التي يجب أن تحترمها البناءات المستقبلية.

ويلاحظ أن المشرع شدد في الوثائق المطلوبة لرخصة التجزئة، لأن هذه الرخصة لا تقتصر على تقسيم الأرض، بل ترتبط كذلك بكيفية استعمال القطع الناتجة عن التجزئة مستقبلاً.

ويودع الملف إما مباشرة لدى السلطة المختصة مقابل وصل إيداع، أو يرسل عن طريق البريد برسالة مضمونة مع إشعار بالاستلام.

2.12.4. كيفية إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة

بعد إيداع الملف، تتولى الجهة المختصة دراسته والتحقيق فيه، ثم تصدر قرارها بمنح الرخصة أو رفضها أو تأجيل البت فيها.

أولاً: الجهة المختصة بمنح رخصة التجزئة

تختص بمنح رخصة التجزئة نفس الجهات المختصة بمنح رخصة البناء، وهي رئيس المجلس الشعبي البلدي، والوالي، والوزير المكلف بالتعمير، بحسب طبيعة التجزئة وموقعها وأهميتها.

أ- اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي

يقدم طلب رخصة التجزئة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في خمس نسخ. ويتولى هذا الأخير التحقق من مطابقة الملف للنصوص القانونية والتنظيمية، مع تسليم وصل إيداع لصاحب الطلب.

ويمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصه في منح رخصة التجزئة إما بصفته ممثلاً للبلدية، أو بصفته ممثلاً للدولة.

1 - بصفته ممثلاً للبلدية

في هذه الحالة، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من ملف الطلب إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، داخل الأجل القانونية، من أجل دراسة الملف وإبداء الرأي.

2 - بصفته ممثلاً للدولة

عندما يتصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة، يرسل الملف إلى مصلحة التعمير على مستوى الولاية، مرفقاً برأيه. وتتولى هذه المصلحة إعداد تقريرها ضمن الأجل المحددة، وبناءً عليه يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي قراره بمنح الرخصة أو رفضها.

خلاصة

يتضح من خلال هذا الفصل أن القرارات العمرانية في التشريع الجزائري تشكل أدوات قانونية أساسية لضبط النشاط العمراني وتنظيم استعمال العقار. فقد منح المشرع الإدارة سلطة التدخل المسبق من خلال الرخص، حتى لا تتم عمليات البناء أو التجزئة أو الهدم خارج الأطر القانونية والتنظيمية المحددة.

وتعد رخصة البناء من أهم هذه القرارات، لأنها تمثل وسيلة رقابية قبلية تسمح للإدارة بالتحقق من مدى مطابقة مشروع البناء لأدوات التهيئة والتعمير، ولا سيما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي. كما تضمن احترام قواعد الأمن والصحة والسلامة والجمال العمراني، وتحد من ظاهرة البناء غير القانوني.

أما رخصة التجزئة، فتكتسي أهمية خاصة في تنظيم العقار الحضري، لأنها تضبط عمليات تقسيم الأراضي الموجهة للبناء، وتضمن توافقها مع المخططات العمرانية ومع متطلبات التهيئة، خاصة من حيث الطرق، والشبكات، والارتفاقات، وشروط البناء المستقبلي.

ويبرز من خلال أحكام رخصتي البناء والتجزئة أن المشرع الجزائري سعى إلى تحقيق توازن بين حق الأفراد في استغلال ملكياتهم العقارية، وبين مقتضيات المصلحة العامة التي تفرض حماية النظام العام العمراني، والبيئة، والسلامة، والانسجام المجالي.

كما أن اعتبار هذه الرخص قرارات إدارية يجعلها خاضعة للرقابة القضائية، بما يضمن حماية الأفراد من تعسف الإدارة، وفي الوقت نفسه يمنح الإدارة سلطة قانونية لمواجهة المخالفات العمرانية.

وعليه، فإن القرارات العمرانية ليست مجرد إجراءات إدارية شكلية، بل هي آليات جوهرية لتنظيم المجال، وضمان احترام أدوات التهيئة والتعمير، وتحقيق تنمية عمرانية متوازنة ومنسجمة. وتبقى فعالية هذه القرارات مرتبطة بمدى دقة تطبيق النصوص القانونية، وصرامة الرقابة الإدارية، ووعي أصحاب المشاريع بأهمية الالتزام بالشروط القانونية والتقنية المفروضة عليهم.

الفصل الخامس: المنازعات العمرانية

مقدمة

تُعدّ المنازعات العمرانية من أبرز الإشكالات القانونية التي يثيرها تطبيق قواعد التهيئة والتعمير، نظراً لارتباطها الوثيق بحق الملكية، وبممارسة حق البناء، وبحمائية النظام العام العمراني في أبعاده القانونية والتقنية والبيئية. فالنشاط العمراني لا يقتصر على كونه تصرفاً فردياً يمارسه المالك على عقاره، بل هو مجال منظم يخضع لتدخل الإدارة ورقابة القضاء، لما قد ينجم عنه من آثار مباشرة على المحيط العمراني، والصحة العامة، والسلامة، والبيئة، والسكينة العمومية¹.

وتنشأ المنازعات العمرانية، في الغالب، إما بين الإدارة والأفراد، كما هو الحال عند رفض تسليم رخصة البناء أو سحبها أو إصدار قرار بوقف الأشغال، وإما بين الأفراد أنفسهم نتيجة الأضرار التي قد تحدث أثناء تنفيذ الأشغال أو بسبب الاعتداء على الأملاك المجاورة. كما قد تأخذ هذه المنازعات طابعاً جزائياً عندما يتعلق الأمر بالبناء دون رخصة، أو مخالفة مضمون الرخصة، أو المساس بقواعد التهيئة والتعمير التي تعد من النظام العام.

¹القانون 90-29.

وقد عرف التشريع العمراني في الجزائر تطورًا ملحوظًا، خاصة بعد الكوارث الطبيعية التي كشفت عن وجود اختلالات في الرقابة القبلية والبعديّة على أعمال البناء، مثل كارثة باب الواد سنة 2001، وزلزال 21 ماي 2003، وفيضانات غرداية سنة 2008. وقد دفعت هذه الأحداث المشرع إلى إعادة النظر في المنظومة القانونية المنظمة للعمران، من خلال إصدار نصوص أكثر صرامة، من بينها القانون رقم 05/04 المعدل والمتمم لقانون التهيئة والتعمير، والقانون رقم 15/08 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، فضلًا عن المراسيم التنفيذية المتعلقة بالرقابة العمرانية وإنشاء هيئات مختصة في هذا المجال.

ويظهر من خلال هذه النصوص أن المشرع اعتمد مقارنة مزدوجة في ضبط النشاط العمراني. تقوم المقارنة الأولى على البعد الوقائي، وذلك من خلال إخضاع عمليات البناء والتجزئة والهدم والترميم إلى تراخيص مسبقة. أما المقارنة الثانية فتتخذ طابعًا ردعيًا، من خلال تقرير جزاءات إدارية وجزائية ومدنية عند مخالفة قواعد العمران أو عدم احترام الرخص المسلمة.

وتزداد أهمية دراسة المنازعات العمرانية بالنظر إلى الواقع العمراني في الجزائر، الذي عرف انتشارًا واسعًا للبناءات غير المرخصة، وعدم احترام شروط السلامة، والتوسع على حساب الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، واستعمال مواد غير مطابقة، والبناء في مناطق معرضة للأخطار الطبيعية. وقد أدى ذلك إلى تشوه النسيج العمراني، وإلى بروز وضعيات قانونية معقدة يصعب تسويتها لاحقًا.

وعليه، فإن دراسة هذا الفصل تقتضي الوقوف عند شروط منح رخصة البناء، والجهات المختصة بإصدارها، وصور المنازعات الناشئة عنها، ثم تحديد اختصاص كل من القاضي الإداري والعادي والجزائي، مع بيان الجزاءات المقررة لمخالفة قواعد التهيئة والتعمير، خصوصًا في المناطق ذات الطبيعة الخاصة.

1.5.1.5. منازعات وثائق وقرارات التعمير

تثير وثائق وقرارات التعمير، وفي مقدمتها رخصة البناء، عددًا كبيرًا من المنازعات العملية، بسبب الطابع الحساس للنشاط العمراني، وبسبب تداخله مع مصالح متعددة؛ منها مصلحة الفرد في استغلال ملكيته، ومصلحة الإدارة في حماية النظام العام، ومصلحة المجتمع في ضمان عمران منظم وآمن.

وتتجلى هذه المنازعات أساسًا في اعتراض الأفراد على قرارات الإدارة المتعلقة برفض منح الرخصة، أو تأجيل الفصل في الطلب، أو سحب الرخصة بعد منحها، أو إصدار قرار بوقف الأشغال. كما قد تظهر منازعات أخرى أثناء تنفيذ المشروع، لاسيما عندما تتسبب الأشغال في أضرار للجوار أو عندما يتم تنفيذها على نحو مخالف لمضمون الرخصة¹.

ومن هذا المنطلق، حرص المشرع على تزويد الإدارة بآليات قانونية تمكنها من مراقبة النشاط العمراني، سواء قبل الشروع في البناء أو بعده. فالرقابة القبلية تتم من خلال اشتراط الحصول على رخصة البناء، أما الرقابة البعدية فتتم عبر المعاينة، وتحرير المحاضر، وفرض المطابقة، أو الأمر بالهدم عند الاقتضاء.

¹. المرسوم التنفيذي 19-15

ومع ذلك، فإن تدخل الإدارة في هذا المجال لا يكون مطلقاً، بل يظل خاضعاً لمبدأ المشروعية. فإذا أصدرت الإدارة قراراً مخالفاً للقانون، جاز للمعني الطعن فيه أمام القضاء المختص، كما يمكنه المطالبة بالتعويض متى ترتب عن القرار غير المشروع ضرر ثابت.

2.5. شروط منح رخصة البناء

يعد حق البناء أحد المظاهر الأساسية لحق الملكية العقارية، غير أنه لا يمارس بصفة مطلقة، بل يخضع للقيود القانونية والتنظيمية التي تفرضها قواعد التهيئة والتعمير. فملكية الأرض لا تمنح صاحبها سلطة غير محدودة في البناء، وإنما يتعين عليه احترام المخططات العمرانية، وقواعد السلامة، ومتطلبات حماية البيئة والمحيط.

وتقوم رخصة البناء بوظيفة قانونية أساسية، تتمثل في تمكين الإدارة من التحقق مسبقاً من مدى مطابقة المشروع لقواعد العمران. فإذا كان طلب الرخصة مستوفياً للشروط القانونية، وكانت الأشغال المزمع إنجازها مطابقة لأدوات التهيئة والتعمير، كان على الإدارة أن تمنح الرخصة للمعني. أما إذا كان المشروع مخالفاً للقواعد المعمول بها، جاز للإدارة رفض الطلب، شريطة أن يكون قرارها معللاً تعليلاً كافياً ومؤسساً على أسباب قانونية وموضوعية¹.

وبذلك فإن سلطة الإدارة في منح رخصة البناء ليست سلطة تقديرية مطلقة، وإنما هي سلطة مقيدة بضوابط قانونية. فلا يجوز للإدارة رفض الرخصة إلا إذا ثبت أن المشروع غير مطابق للقانون أو يشكل خطراً على النظام العام العمراني أو يتعارض مع المخططات المعتمدة.

ويترتب على ذلك أن قرار رفض رخصة البناء يكون قابلاً للطعن أمام القضاء المختص، الذي يتولى مراقبة مدى مشروعية القرار، ومدى جدية الأسباب التي استندت إليها الإدارة في الرفض.

3.5. الشروط الخاصة بطلب الرخصة والبنائة المراد إنجازها

أولاً: الشروط المتعلقة بطلب الرخصة

الأصل أن طلب رخصة البناء يقدم من مالك الأرض، لأن حق البناء يرتبط من حيث المبدأ بحق الملكية. غير أن التشريع لم يحصر هذا الحق في المالك وحده، بل سمح لفئات أخرى بتقديم الطلب متى كانت لها صفة قانونية تخولها ذلك. ومن بين هذه الفئات: وكيل المالك، والمستأجر المرخص له، والهيئة العمومية المخصص لها العقار، والحائز المتحصل على شهادة الحيازة، وصاحب حق الامتياز في الحالات التي يجيزها القانون².

¹القانون 05-04 المعدل لقانون التعمير .

²القانون 29-90.

كما أن شهادة الحيازة وشهادة الترقيم العقاري المؤقت قد تنتجان آثارًا قانونية تسمح لصاحبهما بطلب رخصة البناء، متى كان القانون يمنحهما مركزًا قانونيًا قريبًا من مركز المالك.

غير أن بعض المناطق تخضع لشروط إضافية بسبب طبيعتها الخاصة. ففي الأراضي الفلاحية الخصبة، لا يجوز البناء إلا في حدود ضيقة، وبما يخدم الاحتياجات الذاتية أو متطلبات الاستغلال الفلاحي. ويهدف هذا القيد إلى منع تحويل الأراضي الزراعية إلى استعمالات عمرانية تؤدي إلى المساس بوظيفتها الاقتصادية والغذائية.

كذلك، إذا تعلق الأمر بعقار مصنف ضمن التراث الثقافي، فإن أي بناء أو تعديل أو ترميم أو هدم لا يتم إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من الجهة الوزارية المختصة بالثقافة. وتعد هذه الموافقة إجراءً سابقًا على طلب الرخصة، ولا تغني عن ضرورة الحصول على رخصة البناء من الجهة المختصة قانونًا.

ثانيًا: الشروط المتعلقة بالبنائية

لا تشترط رخصة البناء فقط عند تشييد بنائية جديدة، بل تمتد أيضًا إلى عدة أعمال أخرى، مثل تغيير البناء القائمة إذا كان التغيير يمس الجدران الأساسية أو الواجهات المطلية على الفضاءات العمومية، أو إنجاز جدران صلبة للتدعيم أو التسييج، أو إدخال تعديلات جوهرية على الهيكل العمراني للبنائية.

وعليه، فإن نطاق رخصة البناء واسع، ويشمل كل عمل من شأنه أن يؤثر في البنية العمرانية أو في سلامة المحيط. ويجب أن يكون المشروع مطابقًا من حيث الموقع، والحجم، والارتفاع، والاستعمال، والتصميم، والمواد المستعملة، لقواعد التهيئة والتعمير، ولمخطط شغل الأراضي، ولمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إن وجدا.

4.5. ملف طلب رخصة البناء وإجراءات إيداعه

أ- تكوين ملف طلب الرخصة

يتكون ملف طلب رخصة البناء من وثائق إدارية وأخرى تقنية¹.

فالوثائق الإدارية تهدف إلى إثبات صفة طالب الرخصة، وتشمل عادة سند الملكية، أو الوكالة، أو شهادة الحيازة، أو عقد الامتياز، أو غيرها من الوثائق التي تثبت وجود علاقة قانونية بين الطالب والعقار محل البناء.

أما الوثائق التقنية فتهدف إلى تمكين الإدارة من دراسة المشروع من الناحية العمرانية والهندسية. وتشمل هذه الوثائق مخطط الموقع، ومخطط الكتلة، والتصاميم المعمارية، والواجهات، والتوزيعات الداخلية، وبيان المساحات، وعدد الطوابق، وارتفاع البناية، وطبيعة النشاط المزمع ممارسته داخلها.

¹ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية ص 88.

وإذا كان المشروع ذا أثر بيئي أو صناعي، فإن الملف قد يتطلب وثائق إضافية تتعلق بطبيعة المواد المستعملة، والنفائات، ومستوى الضجيج، ومدى تأثير النشاط على الصحة العامة والمحيط.

وقد عزز المشرع الشروط التقنية بإلزام طالب الرخصة، في الحالات التي يحددها القانون، بإعداد المشروع من طرف مهندس معماري ومهندس مختص معتمدين، مع ضرورة إنجاز الدراسات التقنية المتعلقة بالهياكل والأشغال الثانوية، وذلك لضمان سلامة البناء ومطابقته للمعايير الفنية.

ب- إجراءات إيداع الطلب

يودع طلب رخصة البناء لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية التي يقع في إقليمها العقار. ويتم ذلك وفق عدد النسخ المحدد قانوناً، مع إرفاق الطلب بجميع الوثائق المطلوبة.

وبعد الإيداع، يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي للطالب وصلاً يثبت تاريخ تقديم الملف. ولهذا الوصل أهمية قانونية كبيرة، لأنه يحدد بداية سريان الأجل المقررة للإدارة للفصل في الطلب، كما يثبت أن الملف قد قدم إلى الجهة المختصة مرفقاً بالوثائق الأساسية.

ويتعين على الإدارة، بعد ذلك، دراسة الملف واستشارة المصالح التقنية المختصة، خاصة عندما يتعلق الأمر بمشاريع ذات تأثير على البيئة أو الصحة أو الأمن أو المناطق المحمية.

5.5. الجهات المختصة بمنح رخصة البناء

تتوزع سلطة منح رخصة البناء بين عدة جهات إدارية، بحسب طبيعة المشروع وموقعه وأهميته. وتتمثل هذه الجهات أساساً في رئيس المجلس الشعبي البلدي، والوالي، والوزير المكلف بالتعمير.

أولاً: اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي

يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي مختصاً بمنح رخصة البناء عندما يكون العقار واقعاً داخل بلدية مغطاة بمخطط شغل الأراضي المصادق عليه. وفي هذه الحالة، تتم دراسة الملف على مستوى مصالح التعمير التابعة للبلدية، مع استشارة المصالح المعنية عند الاقتضاء.

ويصدر رئيس البلدية قراره إما بمنح الرخصة أو برفضها خلال الأجل القانوني. ويجب أن يكون قرار الرفض معللاً، لأن غياب التسبب قد يجعل القرار مشوباً بعدم المشروعية¹.

ثانياً: اختصاص الوالي

يختص الوالي بمنح رخصة البناء في المشاريع ذات الأهمية الخاصة، أو التي تقع في مناطق تستوجب رقابة أوسع، مثل المشاريع التابعة للدولة أو الولاية أو المؤسسات العمومية، والمنشآت الاستراتيجية، والبنائات الواقعة في الأراضي الفلاحية الخصبة أو في المناطق الساحلية أو السياحية أو المحمية.

²عمار بوضياف ص55.

وفي هذه الحالات، لا يجوز لرئيس البلدية أن يمنح الرخصة، لأن الاختصاص يكون منعقدًا للوالي. وإذا صدر القرار عن جهة غير مختصة، فإنه يكون قابلاً للإلغاء بسبب عيب عدم الاختصاص.

ثالثاً: اختصاص الوزير

يختص الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخص البناء المتعلقة بالمشاريع ذات البعد الوطني أو الجهوي. ويرجع ذلك إلى أهمية هذه المشاريع واتساع آثارها العمرانية والاقتصادية والإدارية.

كما يجيز القانون للإدارة تأجيل الفصل في طلب الرخصة لمدة لا تتجاوز سنة واحدة، إذا كان الطلب قد قدم أثناء إعداد أداة من أدوات التهيئة والتعمير، مثل مخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي. ويهدف هذا التأجيل إلى تفادي منح رخصة قد تتعارض لاحقاً مع التوجهات العمرانية الجديدة.

6.5. المنازعات المتعلقة برخص وقرارات التعمير

تتنوع المنازعات العمرانية بحسب طبيعة القرار أو التصرف محل النزاع. فقد تكون المنازعة مرتبطة برفض الإدارة منح رخصة البناء، أو بسحب الرخصة بعد صدورها، أو بإصدار قرار إداري بوقف الأشغال، أو برفض تسليم شهادة المطابقة. كما قد تنشأ المنازعة بسبب الأضرار التي تصيب الغير أثناء تنفيذ الأشغال.

وتخضع هذه المنازعات لاختصاصات قضائية مختلفة. فإذا كان النزاع متعلقاً بمشروعية قرار إداري صادر عن الإدارة، انعقد الاختصاص للقضاء الإداري. أما إذا كان النزاع بين أفراد ولا يتعلق بمشروعية الرخصة، فإن القضاء العادي هو المختص. وإذا تعلق الأمر بجريمة عمرانية، كالبناء دون رخصة أو مخالفة مضمون الرخصة، فإن الاختصاص ينعقد للقضاء الجزائي.

وتكمن صعوبة المنازعات العمرانية في تعدد النصوص القانونية المنظمة لها، وتداخلها مع قوانين أخرى، مثل قانون حماية البيئة، وقانون حماية التراث الثقافي، وقانون التوجيه العقاري، وقوانين المناطق السياحية والساحلية والغابية، إضافة إلى القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى.

7.5. المنازعات التي يختص بها القضاء العادي

يختص القضاء العادي بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين أشخاص القانون الخاص، متى كان النزاع لا يتعلق بمشروعية قرار إداري. ومن أمثلة ذلك النزاعات المتعلقة بالأضرار التي يسببها البناء للجيران، أو التعدي على الملكية العقارية، أو مخالفة حدود العقار، أو عدم احترام الارتفاقات الخاصة.

كما يجوز للمتضرر اللجوء إلى قاضي الاستعجال لطلب وقف الأشغال مؤقتاً، متى توافر عنصر الاستعجال وكان الضرر وشيئاً أو متفاقماً. غير أن قاضي الاستعجال العادي لا يملك النظر في مشروعية رخصة البناء، لأن ذلك من اختصاص القضاء الإداري.

وعليه، إذا كان النزاع يستدعي فحص قانونية الرخصة أو مضمونها، وجب على القاضي العادي أن يصرح بعدم الاختصاص، لأن مراقبة القرارات الإدارية تدخل ضمن ولاية القاضي الإداري.

8.5. المنازعات التي يختص بها القضاء الجزائي

يقوم تدخل القاضي الجزائي في مجال العمران عندما يشكل الفعل المرتكب مخالفة يعاقب عليها القانون. وقد جرم المشرع الجزائري الأفعال التي تمس بقواعد التهيئة والتعمير، نظرًا لخطورتها على النظام العام العمراني، ولما قد تسببه من أضرار على سلامة الأشخاص والممتلكات والمحيط¹.

ويتجلى دور القاضي الجزائي في أمرين أساسيين. الأول هو توقيع العقوبات المقررة قانونًا، سواء كانت غرامات مالية أو عقوبات سالبة للحرية في بعض الحالات. أما الثاني فهو الأمر باتخاذ تدابير عينية، مثل مطابقة البناء للرخصة، أو الهدم الكلي أو الجزئي، أو إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية، متى أجاز القانون ذلك.

وتثبت المخالفات العمرانية بواسطة محاضر يحررها الأعدان المؤهلون قانونًا. وتشمل هذه الفئة ضباط وأعدان الشرطة القضائية، ومفتشي التعمير، وأعدان البلدية المكلفين بالتعمير، وموظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية، بعد أدائهم اليمين القانونية.

وتتمتع هذه المحاضر بحجية قانونية إلى أن يثبت العكس، لأنها تتعلق غالبًا بوقائع مادية وتقنية تستوجب إثباتًا رسميًا من طرف أعدان مختصين.

9.5. مخالفة قانون التهيئة والتعمير

نص قانون التهيئة والتعمير على تجريم تنفيذ الأشغال أو استعمال الأرض على نحو يخالف الالتزامات التي يفرضها القانون أو التنظيمات أو الرخص المسلمة. ويعني ذلك أن كل استعمال للأرض أو مباشرة لأشغال البناء يجب أن يتم في إطار قانوني، وبعد الحصول على الترخيص اللازم، ووفق الشروط المحددة في الرخصة.

ولا تقتصر المسؤولية على مالك الأرض وحده، بل يمكن أن تمتد إلى المستفيد من الأشغال، والمهندس المعماري، والمقاول، وكل شخص ساهم في تنفيذ الأشغال المخالفة. وتتمثل العقوبة أساسًا في الغرامة المالية، وقد تصل إلى الحبس في حالة العود².

وفي حالة البناء دون رخصة، يحرر العون المؤهل محضرًا يثبت المخالفة، ثم يرسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين خلال أجل محدد. وبعد ذلك، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار الهدم خلال ثمانية أيام من تاريخ استلام المحضر. وإذا امتنع أو تقاعس عن ذلك، يتدخل الوالي لإصدار قرار الهدم خلال أجل لا يتجاوز ثلاثين يومًا.

أما إذا تعلق الأمر بعدم مطابقة البناء للرخصة، فإن المحضر يحال إلى وكيل الجمهورية من أجل مباشرة المتابعة الجزائية. ويمكن للقاضي الجزائي، إلى جانب توقيع العقوبة، أن يأمر بالمطابقة أو الهدم، مع تحديد أجل لتنفيذ ذلك. وفي حالة عدم الامتثال، تتولى الإدارة تنفيذ الحكم على نفقة المخالف.

¹ عدو، عبد القادر ص 66.

² نفس المرجع ص 70.

10.5. الجزاءات المترتبة على مخالفة قواعد البناء في المناطق الخاصة

أولاً: المناطق الساحلية

تحظى المناطق الساحلية بحماية قانونية خاصة، نظراً لطبيعتها الهشة وأهميتها البيئية والاقتصادية والسياحية. لذلك رتب المشرع جزاءات مشددة على البناء دون ترخيص في هذه المناطق.

ويعاقب القانون على مخالفة أحكام البناء في الساحل بالحبس والغرامة أو بإحدى العقوبتين، مع مضاعفة العقوبة في حالة العود. كما يجوز للقاضي الجزائي أن يأمر بمصادرة الآلات والوسائل المستعملة في ارتكاب المخالفة، وأن يلزم المخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية أو تنفيذ أشغال التهيئة الضرورية.

ثانياً: المناطق السياحية

تخضع مناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية إلى نظام قانوني خاص، يهدف إلى ضمان استغلالها وفق مخططات التهيئة السياحية ودفاتر الشروط المعتمدة.

ويعد عدم الحصول على الترخيص المسبق من الإدارة المكلفة بالسياحة مخالفة قانونية، قد تعامل معاملة البناء دون رخصة. وإذا تبين أن الأشغال غير مطابقة لمخططات التهيئة السياحية أو لأدوات التعمير، جاز للإدارة المختصة اللجوء إلى القضاء الاستعجالي لطلب وقف الأشغال.

كما قرر القانون عقوبات جزائية في حق كل من ينفذ أشغلاً أو يستغل مناطق سياحية خلافاً للقانون. أما بالنسبة للمشاريع الفندقية، فيشترط القانون الحصول على موافقة مسبقة من الإدارة المكلفة بالسياحة قبل البناء أو التعديل أو الهدم. وفي الحالات المستعجلة، يجوز لوزير السياحة إصدار قرار فوري بوقف الأشغال، مع إخطار قاضي الاستعجال خلال الأجل المحدد قانوناً.

ثالثاً: المناطق الثقافية

تتميز المناطق الثقافية والمواقع الأثرية بحماية قانونية مشددة، لأن الاعتداء عليها لا يمثل مجرد مخالفة عمرانية، بل يشكل مساساً بالتراث الثقافي الوطني.

ولذلك تخضع أعمال الإصلاح، والترميم، وإعادة التأهيل، والإضافة، والهدم، وإعادة التشكيل، لترخيص مسبق من الجهة المختصة. وتحرر المخالفات في هذا المجال من طرف الأعوان المؤهلين قانوناً، ثم تحال إلى الجهات القضائية المختصة.

كما أجاز القانون للجمعيات التي تهدف إلى حماية الممتلكات الثقافية أن تتدخل كطرف مدني للمطالبة بحماية هذه الممتلكات والتعويض عن الأضرار التي تلحق بها.

رابعاً: المناطق الفلاحية

قيد المشرع حق البناء في الأراضي الفلاحية، خاصة ذات المردود العالي، وحصره في البناءات الضرورية للاستغلال الفلاحي أو تلك ذات المنفعة العمومية. ويهدف هذا القيد إلى المحافظة على الطابع الفلاحي للأرض ومنع تحويلها إلى أغراض عمرانية غير مبررة.

فإذا كانت الأرض الفلاحية غير مشمولة بمخطط شغل الأراضي، وجب الحصول على ترخيص مسبق من الوزارة المكلفة بالفلاحة، إضافة إلى رخصة البناء. وتؤدي مخالفة هذه القواعد إلى تطبيق العقوبات المقررة في قانون التهيئة والتعمير.

كما رتب قانون التوجيه العقاري جزاء البطلان على بعض التصرفات التي تؤدي إلى الإضرار بقابلية الأرض الفلاحية للاستثمار، أو تغيير وجهتها دون احترام الشروط القانونية.

خامساً: المناطق الغابية

تخضع الغابات إلى نظام قانوني خاص يهدف إلى حماية الثروة الغابية ومنع الاعتداء عليها. وعلى الرغم من أن قانون العقوبات لا يتضمن نصاً صريحاً يعاقب على البناء دون ترخيص في المناطق الغابية، إلا أن هذا الفعل قد يندرج ضمن التعدي على الملكية العقارية.

كما نص قانون النظام العام للغابات على عقوبات مالية، ويمكن الحكم بالحبس في حالة العود. ومع ذلك، فإن العقوبات المقررة في هذا المجال تبدو أحياناً غير متناسبة مع جسامة الأضرار التي يمكن أن تلحق بالغابة نتيجة البناء غير المشروع أو الاستغلال غير القانوني.¹

ويجوز للجمعيات المهتمة بحماية البيئة والغابات أن تتأسس كطرف مدني للمطالبة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بالمجال الغابي.

سادساً: المناطق ذات الميزات الطبيعية والمؤسسات المصنفة

تخضع المؤسسات المصنفة إلى نظام ترخيص خاص بسبب ما قد تسببه من آثار على الصحة العامة أو البيئة أو الجوار. ويعاقب القانون على استغلال منشأة مصنفة دون ترخيص بالحبس والغرامة، كما يجوز للمحكمة أن تأمر بمنع استعمال المنشأة إلى حين تسوية وضعيتها القانونية.

كما يمكن للمحكمة أن تأمر بإرجاع الأماكن إلى حالتها الأصلية، خاصة إذا أدى النشاط المخالف إلى إحداث ضرر بيئي. وفي حالة مخالفة أمر المنع أو الاستمرار في الاستغلال غير القانوني، تشدد العقوبة.

أما المؤسسات غير المصنفة التي تسبب تلوثاً أو ضرراً بيئياً، فيقرر القانون بشأنها غرامات مالية، وقد تصل العقوبة إلى الحبس في حالة العود.²

سابعاً: المناطق المعرضة للكوارث الطبيعية

تشمل هذه المناطق الأراضي المعرضة للزلازل، والأخطار الجيولوجية، والفيضانات. وقد شدد المشرع العقوبات في هذا المجال، لأن البناء المخالف داخل هذه المناطق يشكل خطراً مباشراً على الأرواح والممتلكات.

¹الباد، ناصرص56.

²عدو، عبد القادرص71

ويعاقب القانون على الإخلال بقواعد البناء والتهيئة والتعمير في هذه المناطق بالحبس والغرامة، مع مضاعفة العقوبة في حالة العود. كما يعاقب على إعادة بناء منشأة تهدمت بفعل خطر زلزالي أو جيولوجي دون إخضاعها لإجراءات المراقبة الخاصة.

11.5. مخالفة القانون رقم 15/08 المتعلق بمطابقة البناء وإتمام إنجازها

جاء القانون رقم 15/08 لمعالجة ظاهرة البناءات غير المتممة أو غير المطابقة، ولإدراج آليات قانونية تسمح إما بتسوية بعض الوضعيات، وإما بمعاقبة المخالفين عند عدم الامتثال.

وقد وسع هذا القانون من نطاق المخالفات العمرانية، حيث لم يعد التجريم مقتصرًا على البناء دون رخصة أو مخالفة مضمونها، بل شمل صورًا أخرى، من بينها إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة، وبيع قطع أرضية داخل تجزئة غير مرخصة، وعدم إنجاز البناء في الأجل المحددة، وعدم تحقيق المطابقة، واستغلال البناء قبل الحصول على شهادة المطابقة.

كما يعاقب القانون على الإدلاء بتصريحات كاذبة، واستئناف الأشغال قبل تسوية وضعية البناء، ورفض توقيف الأشغال، وعدم إيداع طلب إتمام الإنجاز أو طلب رخصة البناء على سبيل التسوية ضمن الأجل المحددة.

ومن بين المخالفات التي نص عليها أيضًا الربط غير القانوني للبناءات بشبكات الانتفاع العمومي، وفتح ورشة إتمام الإنجاز دون ترخيص، وعدم وضع سياج الحماية أو اللافتة القانونية، ووضع مواد البناء أو الفضلات على الطريق العمومي، وعدم طلب شهادة المطابقة بعد انتهاء الأشغال.

ويعكس هذا القانون توجهًا تشريعيًا واضحًا نحو ضبط المجال العمراني، والحد من الفوضى العمرانية، وإلزام الملاك وأصحاب المشاريع باحترام الرخص، والأجل، وشهادات المطابقة، وقواعد السلامة.

خلاصة

يتضح من خلال هذا الفصل أن المنازعات العمرانية تمثل مجالًا قانونيًا معقدًا تتداخل فيه عدة اعتبارات؛ منها حماية حق الملكية، وضمان حرية البناء، وصيانة النظام العام العمراني، والحفاظ على البيئة، وحماية الأراضي الفلاحية، والوقاية من الأخطار الطبيعية.

فالبناء، وإن كان في أصله مظهرًا من مظاهر استعمال الملكية العقارية، إلا أنه لا يمارس إلا في إطار قانوني منظم. لذلك اشترط المشرع الحصول على رخصة البناء قبل مباشرة الأشغال، وجعل هذه الرخصة وسيلة رقابية قبلية تمكن الإدارة من التحقق من مدى مطابقة المشروع لقواعد التهيئة والتعمير.

وقد أبرز الفصل أن رخصة البناء لا تمنح إلا بتوافر شروط محددة، بعضها يتعلق بطالب الرخصة، كضرورة تمتعه بصفة قانونية تخوله البناء، وبعضها يتعلق بالبنائة ذاتها، من حيث الموقع، والتصميم، والاستعمال، والارتفاع، والانسجام مع المخططات العمرانية. كما أن بعض المناطق، مثل الأراضي الفلاحية والمناطق الساحلية والسياحية والثقافية والغابية، تخضع لشروط إضافية بسبب أهميتها الخاصة.

ومن جهة أخرى، يبين الفصل أن الإدارة المختصة بمنح رخصة البناء تختلف بحسب طبيعة المشروع وموقعه. فمجلس الشعب البلدي يختص عادة بالمشاريع الواقعة داخل بلدية مغطاة بمخطط شغل الأراضي، بينما يختص الوالي بالمشاريع الكبرى أو الواقعة في مناطق خاصة، ويختص الوزير بالمشاريع ذات الطابع الوطني أو الجهوي.

كما أوضح الفصل أن المنازعات العمرانية قد تكون إدارية أو مدنية أو جزائية. فالمنازعة تكون إدارية عندما تتعلق بالطعن في قرار صادر عن الإدارة، مثل رفض الرخصة أو سحبها أو وقف الأشغال. وتكون مدنية عندما تنشأ بين الأفراد بسبب ضرر أو تعدٍ على الملكية. أما المنازعة الجزائية فتظهر عندما يشكل الفعل مخالفة يعاقب عليها القانون، مثل البناء دون رخصة أو عدم احترام مضمون الرخصة.

وتكمن أهمية القضاء الجزائي في أنه يشكل وسيلة ردعية لحماية النظام العام العمراني. فهو لا يكتفي بتوقيع الغرامات أو عقوبة الحبس في بعض الحالات، بل قد يأمر أيضًا بالمطابقة أو الهدم أو إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية. غير أن تدخل القاضي الجزائي لا يلغي سلطة الإدارة، التي منحها المشرع صلاحيات واسعة، خاصة في حالة البناء دون رخصة، حيث يمكنها إصدار قرار الهدم وفق الإجراءات القانونية المحددة.

ويؤكد الفصل كذلك أن المناطق الخاصة تحظى بحماية أشد من غيرها، لأن مخالفة قواعد البناء فيها قد تؤدي إلى أضرار تتجاوز مصلحة الفرد لتطال البيئة، والتراث، والاقتصاد، والسلامة العامة. ولهذا شدد المشرع الجزاءات في المناطق الساحلية والسياحية والثقافية والفلاحية والغابية، وكذلك في المناطق المعرضة للكوارث الطبيعية.

أما القانون رقم 15/08، فقد جاء لمعالجة ظاهرة البناءات غير المتممة أو غير المطابقة، ووسع من دائرة المخالفات العمرانية. وهو يعكس رغبة المشرع في الانتقال من مجرد معاقبة البناء غير المرخص إلى فرض نظام شامل للمطابقة، يضمن احترام الأجال، والرخص، وشهادات المطابقة، وشروط السلامة.

وعليه، فإن المنازعات العمرانية لا يمكن النظر إليها باعتبارها مجرد خلافات حول البناء، بل هي مظهر من مظاهر الصراع بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة. فالفرد يسعى إلى استغلال ملكيته، بينما تسعى الإدارة إلى ضمان عمران منظم وآمن ومتوازن. ومن ثم، فإن فعالية النظام العمراني لا تتحقق بمجرد إصدار القوانين، بل تتطلب رقابة إدارية جادة، وقضاء فعالاً، ووعياً قانونياً لدى الأفراد، واحتراماً حقيقياً لقواعد التهيئة والتعمير.

قائمة المراجع

القوانين والمراسيم

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير. الجريدة الرسمية، العدد 52، 1990.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. القانون رقم 87-03 المؤرخ في 27 جانفي 1987 والمتعلق بالتهيئة العمرانية. الجريدة الرسمية، 1987.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي. الجريدة الرسمية، 1998.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير. الجريدة الرسمية، 2004.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير. الجريدة الرسمية، 1991.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي. الجريدة الرسمية، 1991.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. الجريدة الرسمية، 2015.

الكتب

بعلي، محمد الصغير. قانون التهيئة والتعمير في الجزائر. الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2018.

بوضياف، عمار. الوجيز في القانون الإداري. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2017.

لباد، ناصر. القانون الإداري: النشاط الإداري. الجزء الثاني. الجزائر: دار المجد، 2016.

عدو، عبد القادر. المنازعات الإدارية. الجزائر: دار هومة، 2019.