

جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان –  
كلية الحقوق و العلوم السياسية

ماستر 1 : القانون العام الاقتصادي

السداسي الثاني

محاضرات في مقياس: منازعات العمران

الفصل الأول

العمران العملياتي : مفهوم البناء والآليات التنظيمية لتأطير أعمال التعمير والبناء

أ. د. عزاوي عبد الرحمان

السنة الجامعية 2020-2021

## مقدمة حول: العمران العملياتي وآليات تطبيق قانون التهيئة والتعمير وتفعيل أحكامه ومنزعاته

نشير ابتداءً إلى أن الأمر يتعلق ببحث ودراسة مدخلات مقتضيات أحكام منظومة قانون العمران ومخرجاتها في أرض الواقع وهو ما يمكن تسميته بـ "العمران أو التعمير العملياتي" عبر الأدوات والآليات القانونية والتقنية لتطبيق أحكام القانون 90-29 لسنة 1990 المعدل والمتمم والقوانين المكملة ذات الصلة والعلاقة، وهي الأدوات والآليات المؤطرة لأعمال التهيئة والتعمير والبناء في جوهرها، سواء تعلق الأمر بالمسائل ذات الطابع الفردي التي تخص صاحب العقار المراد البناء عليه وحيث تأتي في مقدمتها رخصة البناء والوثائق الإدارية المرتبطة بها (سابقة ولازمة لاستصدارها وإصدارها أو تالية لذلك)، أو ذات الطابع التنظيمي العام والأبعاد الاجتماعية والجماعية، تهم جماعة أو جماعات محلية (إقليمية) محددة بعينها واسمها وذاتيتها، ممثلة في مخططات التعمير والتهيئة والتجهيزات الجماعية، ذلك ما نبينه في فقرات هذا المقرر. هذا، وبالتبع لذلك، يهدف مسار الدراسة هاهنا إلى الوقوف على حقيقة التواجد الأكيد والمكثف لكل من المشرع والسلطة الإدارية، التنظيمية التنفيذية، كل حسب طبيعة اختصاصه القانوني (التشريعي أو الإداري) في التأطير القانوني لحق البناء أحد أبرز مظاهر ممارسة حق الملكية العقارية والحقوق العينية الأخرى لمن له السيطرة والسلطة القانونية على العقار بغرض استعمال المبنى في أحد الأوجه أي في شأن من الشؤون أو نشاط من الأنشطة، كل ذلك في إطار تفعيل اختصاصات الضبط الإداري التي تحوزها السلطة الإدارية ممثلة في الوزارة والولاية والبلدية المتصرفة بهيئة ضبط إداري التي تمارس دورا رقابيا على مستويين أو ذي بعدين وصيغتين متلازمتين ومتكاملتين: رقابة قبلية سابقة وقائية، وأخرى لاحقة أو بعدية ردعية، وبأداتين قانونيتين إداريتين : تنظيمية وفردية.

**وعموماً،** ومن باب التوكيد والزيادة في التوضيح والفهم، فالمسألة تتعلق بدراسة التأطير القانوني لممارسة حق البناء إنفاذاً للأحكام والضوابط القانونية المكونة لمنظومة قانون العمران في النظام القانوني الجزائري بتجسيد الدور الرقابي لسلطة الضبط الإداري في مجال نشاط متخصص هو التهيئة والبناء والتعمير، الذي تمارسه السلطات الإدارية المختصة إقليمياً أو وطنياً، أي على المستويين المركزي واللامركزي ممثلة حسب أهمية العقار والبناء المراد تشييده عليه في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالبناء والتعمير، (حيث يلاحظ تقسيم الأدوار بين الجهتين ونقل العديد من صلاحيات الإدارة المركزية إلى الوحدات الإدارية المحلية رقابة ضابطية إدارية تمارسها وتباشرها السلطات المختصة على مستوى بعدين زمنيين:

رقابة قبلية وقائية ورقابة بعدية لاحقة ردعية، لكل منها أدواتها وآلياتها تتمثل في الآتي:

هذه الوسائل تمكن الإدارة من ضبط التوجه العام في مجال البناء والتحكم في الوعاء العقاري بشكل عقلائي وتشمل:

**أولاً: آليات الرقابة قبلية وتشمل:** المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير . مخطط شغل الأراضي . شهادة التعمير . رخصة التجزئة . شهادة التقسيم . رخصة الهدم . رخصة البناء.

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

ثانيا: آليات الرقبة البعدية: وتشمل: شهادة المطابقة . قرار الإزالة (قرار الهدم باعتباره عقوبة إدارية) رقابة أعوان شرطة العمران . رقابة منظمات المجتمع المدني التي تقوم بها الجمعيات المهتمة بالتخطيط العمراني والبناء وحماية البيئة والمحيط، وباختصار إقامة وحماية النظام العام بأبعاده ومظاهره وصوره الجديدة ممثلة في النظام العام الجمالي جمال الرونق والرواء وجمال المدينة والنظام العام البيئي حماية المحيط، علاوة على أبعاده وصوره القديمة أو التقليدية من امن عام وصحة وسكينة ونظافة عامة.

والبداية بأهم أداتين قانونيتين لعمليات التهيئة والتعمير هما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي في مبحث ثان، باعتبار دور التخطيط الذي يقوم به كل منهما في ضبط الإعداد لإنجاز أعمال البناء من حيث موقعها ونوعيتها تقنيا بحسب تقسيم العقارات وتصنيفها طبقا لوظيفتها الاجتماعية أو النشاط الذي سيقام عليها (أراض زراعية أو صناعية أو ستقام عليها وحدات سكنية مرافق نقل...).

لكننا قبل هذا يتعين علينا تبيان "مفهوم البناء" ذاته ماديا وقانونيا، ومنه حق البناء، باعتباره محور الرحي الذي حوله تدور وتتفاعل مدخلات قانون التهيئة والتعمير ومخرجاته، جزئية نخصص لها المبحث الأول من الفصل الأول.

ثم في فصل ثان ندرس الوثائق الإدارية المكونة لملف رخصة البناء (مجتمعة) هذه الأخيرة التي ستستحوذ على الحصة الأكبر من المعلومات، وتتمثل الوثائق الإدارية التعميرية في كل من شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم، فرخصة البناء ذاتها ووثيقتين أخريين مرتبطتين بشكل أو بآخر بها وهما رخصة الهدم (حسب الحالة) وشهادة المطابقة التي تلي مرحلة إنجاز أعمال البناء يتوج بها تجسيد مضمون رخصة البناء، من شأنها تمكين صاحب البناء من استعمال المبنى واستغلاله فيما شيد له، مبينين في كل الأحوال الدور الرقابي الذي تقوم به السلطات الإدارية المختصة، وكذا المنازعة الإدارية العمرانية التي قد تحدث وتثار في هذه المناسبة أو تلك، هذه الوثيقة أو تلك.

**ومن جهة أخرى،** وبالنظر لأهمية العقار في حياة الناس الاجتماعية والاقتصادية وتصرفاتهم القانونية والمالية المرتبطة بممارسة مظاهر حق الملكية والحقوق العينية المختلفة على العقار، أفراد وجماعات، وبالنظر للانعكاسات والتبعات الإيجابية والسلبية للتصرفات القانونية التي قد يجرونها على العقار، وبالنظر أيضا لأوجه وصور وظروف الاستعمالات المختلفة لهذا العقار بالبناء عليه، بل وبالنظر لما يمكن أن يسبق أو يتخلل هذه التصرفات التي تطل ذات العقار والاستعمالات التي يستغل فيها، وبالنظر لتفاعل كل ما ذكر مع حقوق ومصالح الأغيار ومع ما يمكن أن يحدث من تعارض في مكونات علاقاتهم البينية من جهة، وبين مصالحهم الخاصة والمصلحة العامة ومقتضيات إقامة النظام وحمايته من جهة ثانية، وهي المهمة الموكلة للسلطة الإدارية المتصرفة بهيئة سلطة الضبط الإداري، وبالنظر أيضا لدور الوسيط المستأمن الدائم الحضور الذي تقوم به الإدارة بين القانون والأفراد الذين لا يمكنهم استعمال عقاراتهم من جانب واحد وبكل حرية وتلقائية وفردانية، بل بعد استئذان الإدارة في ذلك، نقول:

أن كل ذلك مدعاة للتدليل دلالة واضحة على الحضور المكثف والأکید لكل من المشرع والسلطة الإدارية، كل حسب طبيعة اختصاصه، في التأطير القانوني والإداري لممارسة أحد مظاهر حق الملكية العقارية والحقوق العينية الأخرى على العقار الذي للشخص عليه السيطرة أو السلطة القانونية المتمثل في البناء بتشديد البنایات ذات الاستعمالات المختلفة والمفيدة،

ومدعاة أيضا لتوقع حدوث إشكالات وخلافات ومنازعات قانونية حول صورة من صور استعمال الملكية العقارية أو الحقوق العينية العقارية الأخرى، سواء في مرحلة التحضير للقيام بإنجاز أعمال بناء على العقار وما يتطلبه من استصدار للوثائق والمستندات الإدارية التي تتنوع بين الشهادات والرخص الإدارية، وعلى رأسها رخصة البناء التي يعزها ملف إداري مهم يسبق عملية البناء ذاته، أو في المرحلة التي تلي الانتهاء من أعمال البناء لتشهد الإدارة بأن الباني قد احترم مقتضيات رخصة البناء الممنوحة له وكذا أحكام قانون البناء، قانون التهيئة والتعمير في النظام القانوني الجزائري، إنها شهادة المطابقة.

غير أن الثابت أيضا هو أن طلب استصدار هذه الرخص والشهادات وإصدارها قد يثير ويشهد خلافات منازعات في علاقة قانونية تتمخض هي الأخرى عن: **علاقة ثنائية** تجمع بين الإدارة والطالب صاحب المصلحة والصفة، (بسبب الرفض والمنع أو التأجيل أو السكوت) وبين **علاقة ثلاثية الأطراف** تشمل هذين الأخيرين والغير المعترض على قرار الترخيص بالبناء أو والمتضرر من الترخيص بالهدم أو حتى من منح شهادة المطابقة، أو قبل من رخصة التجزئة وشهادة التقسم بالنظر للترابط والتكامل الموجود بين هذه الوثائق بدرجات مختلفة ومتفاوتة بسبب تفاعل فروع القانون وتخصصاته في تكوين منظومة قانون العمران وتفعيلها في أرض الواقع، وهذا هو عين ما يدعونا إلى بحث خصوصية المنازعة الإدارية التي تثار في المراحل والمناسبات سالفة الذكر، والتي يمكننا تسميتها " المنازعة العمرانية " أو "منازعة العمران".

جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

## خطة الدراسة

### الفصل الأول

العمران العملياتي : مفهوم البناء والآليات التنظيمية لتأطير أعمال التعمير والبناء

المبحث الأول: مفهوم البناء من الناحيتين القانونية والمادية

المطلب الأول: موقف المشرع

المطلب الثاني: موقف القضاء

المطلب الثالث: موقف الفقه

المبحث الثاني: الآليات القانونية التنظيمية لتأطير أعمال البناء والتعمير

المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي

### الفصل الثاني

عن العمران: البنية التحتية لغير العمران

العمران العملياتي: الآليات القانونية الفردية لضمان التأطير القانوني لأعمال البناء والتعمير وممارسة الرقابة القبلية

والبعدية ومنازعاتها

### الفصل الأول

العمران العملياتي: مفهوم البناء والآليات القانونية التنظيمية لتأطير أعمال البناء والتعمير

المبحث الأول: مفهوم البناء من الناحيتين القانونية والمادية

المطلب الأول: موقف المشرع

المطلب الثاني: موقف القضاء

المطلب الثالث: موقف الفقه

المبحث الثاني: الآليات القانونية التنظيمية لتأطير أعمال البناء والتعمير

المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي

وبعد .. إلى البسط

\* \* \*

## المبحث الأول: مفهوم البناء من الناحيتين القانونية والمادية

التعريف بالبناء قانونيا وماديا / ثمة مجهودات جمة بذلها كل من المشرع والقضاء والفقهاء للتعريف بالبناء بصفته موضوعا له جوانب ومكونات مادية وتقنية وقانونية متكاملة لا يمكن الاستغناء عن احداها لحساب الأخرى نشرها في الآتي:

### المطلب الأول: موقف المشرع

جرت العادة، عادة المشرع أن ينأى بنفسه عن إقحامها في تعريف بعض الموضوعات والمسائل تعريفا جامعاً مانعاً حتى لا يقيد بها ويحاصر نفسه في زاوية مما يعرضه للانتقاد، بل يترك ذلك عادة للقضاء والفقهاء أو السلطة الإدارية من خلال مقتضيات العمل الإداري وأعرافه وممارساته، لكن ذلك لا يمنعه من فعل ذلك في كثير من الحالات، ومنها موضوع بحثنا ودراستنا "البناء"، كما قد يكفي بوضع معالم ومؤشرات الشيء المراد تعريفه ومقومات بيان خصائصه أو شروط وجوده، أو مكوناته، أو يعرفه من منطلق وظيفته وأهدافه، وهو ما سلكته العديد من التشريعات في تعريفها البناء كموضوع نلخصها في الآتي:

1) بالنسبة للمشرع الجزائري: بالرجوع إلى موقف المشرع في كل من الجزائر وبعض النظم القانونية المقارنة، نجد ذات المفهوم لأعمال البناء، الذي يمكن استنتاجه أيضا من مضمون المادة 52 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، عند اشتراطها رخصة البناء للقيام بأحد أوجه أو عناصر البناء، وكذلك فعل ذات المشرع في المادة الثالثة من القانون رقم 11-04 المؤرخ في 17 فبراير 2011 يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، أعمال يمكننا تلخيصها كالآتي:

أ) عرفت المادة 52 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير من خلال حالات وأنواع الأعمال والأشغال التي تنجز على العقار ويشترط لتنفيذها وجوب استصدار رخصة إدارية خاصة بذلك وهي "رخصة البناء" حيث جاء فيها:

"تتطلب رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها، ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة من أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية، وإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج.

تحضر رخصة البناء وتسلم في الأشكال والأجال والشروط التي يحددها التنظيم".

ب) ومن جهتها عرفت المادة 3 من القانون 11-04 المتضمن القواعد المنظمة لنشاط الترقية العقارية من خلال شرح بعض المصطلحات ذات الصلة والعلاقة بموضوع البناء، فقد جاء في فقرتها الأولى تعريف البناء بقولها: "**البناء كل عملية تشييد** بناية و/أو مجموعة بنايات ذات الاستعمال السكني أو التجاري أو الحرفي أو المهني".

. أما الفقرة الثانية من ذات المادة فقد تناولت التعريف انطلاقاً من إحدى العمليات التي تسبق عملية التشييد وهي عملية التهيئة بقولها: "**التهيئة كل عملية إنجاز و/أو تهيئة شبكات التهيئة بما فيها الفضاءات المشتركة الخارجية**".

. وعلى مستوى آخر، عرفت الفقرة الثالثة من ذات المادة أحد الأعمال المادية المتعلقة بتنشيم العقار المبني من خلال إنجاز بعض الأعمال أو الأشغال الثانوية وهو إصلاحه ليؤدي وظيفته كما يجب حيث جاء فيها:

"الإصلاح: استعادة أو إصلاح جزء من البناية وتتعلق بالأشغال الثانوية".

. أما الفقرة الرابعة فقد تحدثت عن إحدى العمليات المعروفة والمتداولة في التعامل مع العقارات القديمة لتأهيله ليؤدي وظيفته ألا وهو الترميم حيث جاء فيها:

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

"الترميم العقاري: كل عملية تسمح بتأهيل بناية أو مجموعة بنايات ذات طابع معماري أو تاريخي، دون المساس بالأحكام المتضمنة في القانون 04-98 المؤرخ في 20 صفر عام 1419 الموافق 15 يونيو سنة 1998 والمذكور أعلاه"، ومن ثمة فقد نُظِر للترميم من منظور مادي محض وفقا لتقنيات البناء بصفة عامة في مقاييس الهندسة المدنية والهندسة المعمارية والأشغال العامة ينجزه المفاوض والمرقي (المنعش) العقاري يقوم به البناء تحت رئاسة صاحب العمل، ثم وجوب احترام تقنيات ترميم المنشآت الأثرية باستحضار القيمة التاريخية والثقافية للبناء المراد ترميمه باستخدام نفس المواد الأولى (أو قريبة منها إلى أبعد حد) والزخارف إذا تعلق الأمر بمعلم تاريخي يشكل جزء من التراث الوطني.

. ومن جهتها تناولت الفقرة الخامسة من ذات المادة تناولت مفهوم البناء انطلاقا من احد أهداف قانون التهيئة والتعمير وهو تطوير المدينة بتجديد نسيجها العمراني الذي يتم من خلال عدة عمليات منها "الهدم وإعادة البناء"، فقد عُنِنت هذه الفقرة بـ "التجديد العمراني: وهو كل عملية مادية تمثل، دون تغيير الطابع الأساسي للحي، تغييرا جذريا في النسيج العمراني الموجود مع إمكانية هدم البنايات القديمة، وعند الاقتضاء إعادة بنا بنايات جديدة في نفس الموقع". وهذا لجعل البناية أو البنايات الجديدة تؤدي وظيفتها بكفاءة ومردودية أحسن من السابق، كالزيادة في حجم البناء رأسيا وزيادة عدد الطوابق، بالانتقال بالحي من بنايات أرضية إلى بنايات بطابقين فلا يتحول مع ذلك إلى تجمع سكاني في شكل عمارات.

والتجديد في هذه الحالة يحتاج إلى رخصتين على الأقل: رخصة هدم وهو أحد المكونات المادية لأعمال البناء، ثم رخصة بناء. أما الفقرة الثامنة فقد عرفت البناء من خلال أحد المكونات المادية للبناء وهو تدعيم المبنى بجدار صلب للتدعيم، مثلما نصت عليه أيضا المادة 52 من قانون التهيئة والتعمير 90-29، وقد عرف المشرع التدعيم هنا بالقول: "التدعيم كل عملية تتمثل في إعادة الاستقرار لبناية من جل تكييفها مع المتطلبات التنظيمية الجديدة. غير أننا نضيف أن التدعيم قد يدخل من الناحية التقنية في إعادة تأهيل البناية بتدعيم أساستها بدل إهمالها أو تركها تنهار. ( تراجع المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 لسنة 2015 الذي يحدد كفاءات إعداد عقود (وثائق) التعمير وتسليمها. ج. ر. رقم 17/2015. والرسوم التنفيذية رقم 15-88 لسنة 2015 يتضمن التعريف بأصحاب الأعمال المعمارية للمنشآت والبنايات ج. ر. 14/2015. والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 15 مايو 1988 المتضمن كفاءات ممارسة تنفيذ الأشغال في ميدان البناء وإجراء ذلك ج. ر. رقم 43/1988).

(2) بالنسبة لموقف المشرع لمصري: وهو ذات الموقف أو الاتجاه. وبذات المنهجية تقريبا. الذي اتخذه المشرع المصري بموجب القانون رقم 106 لسنة 1976 المعدل والمتمم المتضمن توجيه وتنظيم أعمال البناء في تحديد لمفهوم البناء المقصود بالتنظيم القانوني المحكم عندما نص في المادة الرابعة من هذا القانون على أعمال البناء الخاضعة لقبول الحصول على ترخيص إداري مسبق حيث جاء فيها: " لا يجوز إنشاء مبانٍ أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعديتها أو تدعيمها أو إجراء أي تشطيبات خارجية إلا بعد الحصول على ترخيص إداري في ذلك من الجهة الإدارية المختصة بشؤون تنظيم المباني وفقا لما تبينه اللائحة التنفيذية".

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمن

فهذا النص يشير . كما يرى الأستاذ محمد أحمد فتح الباب (1) إلى مدلول أعمال البناء التي يجب الحصول على ترخيص (إذن) مسبق من الجهة الإدارية المختصة بشؤون تنظيم المباني قبل مباشرتها، وهي إنشاء المباني أو توسيعها أو تعديلها أو تعديلها أو تدعيمها أو إجراء أي تشطيبات وتحسينات خارجية من شأنها إدخال مظهر من مظاهر التغيير على العقار بالمقارنة مع ما كان عليه قبل إنجاز أعمال البناء المذكورة عليه.

فالمشروع وهو يفعل ذلك بجمعه لعديد المصطلحات المتعلقة بموضوع واحد وفي أحكام مادة واحدة قصد بيان مكوناته ومقوماته يكون قد ساهم بطريقة أو بأخرى في تحديد مفهومه، وليس لذلك من دلالة سوى نيته في **المغايرة** بين مدلول كل منها، كما تكفلت المذكرة الإيضاحية لذت القانون بتوضيح المقصود ببعض المصطلحات على سبيل المثال منها: أنه يقصد بأعمال البناء إقامة الأسوار والسيجات والشرفات والسلالم الخارجية المكشوفة والمماشي، الأمر الذي رأى فيه بعض الفقه وصفا غير كاف، ليتولى هذا الفقه مثلما جرت العادة، مع تعدد مواقفه هو الآخر. فذهب جانب فيه إلى أن إقامة أعمال البناء تشمل الأعمال التالية: إنشاء المبنى وأساساته لأول مرة.

في حين ذهب البعض الآخر إلى القول ما ذهبت إليه المذكرة الإيضاحية من أن المقصود بأعمال البناء هو إقامة الأسوار والسيجات والشرفات... وما شابه ذلك.

بينما ذهب اتجاه ثالث إلى انتقاد موقف المشرع وخطته في التعريف بأعمال البناء على اعتبار إمكانية الخلط بينها وأنه كان يكفي أن نص فقط على مصطلح أعمال البناء ليدخل تحته سائر أعمال ولو كانت إنشاء المبنى كلية، (2) ومن باب أولى أعمال التوسعة وتعلية المباني وتعديلها وتدعيمها والتشطيبات الخارجية، بل وحتى الترخيص بإقامة المباني المؤقتة المخصصة لإيواء العاملين. (3) وكذلك الأمر بالنسبة لأعمال هدم المباني إزالة تامة أو جزئية داخل حدود المدن، إذ يتطلب ترخيصا إداريا خاصا. (4)

(3) أما **المشروع العماني** فعرف البناء بالمعنى الفني والقانوني المقصود هنا بأنه: "أي بناء من مواد ثابتة أو غير ثابتة، ويشمل الأساس والجدران والسقوف والشرفات، وكذلك أي جدار أو سياج يحيط بأرض، وأي أعمال مجاري أو شوارع داخل قطعة أرض. أما المبنى الثابت أو الدائم فهو البناء المشيد من الطابوق أو الإسمنت المسلح والحجر وأي مواد أخرى صلبة ودائمة". (5) **وعليه**، وترتيباً على تقدم نخلص إلى تحديد مفهوم البناء والتعريف به بأنه مفهوم مؤسس على المعطيات المادية والبيانات المذكورة أعلاه وبالتالي فهو:

**أولاً/ إنشاء أو تشييد بناية جديدة أو إقامتها . مهما كان الغرض من استعمالها . على أرض فضاء لأول مرة أو بعد هدم**

1 - أنظر مؤلفه النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، دار النهضة العربية الطبعة الثانية 1999-2000، ص152.

2- نفس المرجع، ص155.

3- نفس المرجع، ص 161.

4- نفس المرجع، ص 163. ولمعلومات وافية في شرح هذه المصطلحات جميعها راجع د. السيد أحمد مرجان: تراخيص البناء والهدم، مرجع

سابق ص103-143.

5- نفس المرجع ص 105،



## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

مبنى قائما متداعيا للسقوط، أو بغرض إعادة تخصيص العقار لغرض آخر أكثر فائدة ومردودية من السابق كتشديد بناية لممارسة نشاط مهني أو حرفي.

**ثانيا/** أعمال التمديد أو التوسيع التي تجرى على المباني الموجودة، بإضافة مساحات إلى الأجزاء الموجودة من قبل، بغرض الزيادة أو التنوع في الاستفادة من طرق وحجم استعمال العقار المبني، كامتداد لفائده أو وظيفته الاجتماعية أو الحرفية أو التجارية أو الأيغارية.

**ثالثا/** أعمال التدعيم والتغيير أو التعديل في البناء، أي تقوية الحيطان أو الجدران العادية والضخمة المتصدعة وتهديمها وإعادة بنائها أو لإنجاز جدار صلب. الأمر الذي من شأنه الزيادة في عمر العقار المبني ومردوديته من الناحية الاقتصادية أو المساهمة في إعادة تخصيصه لوظيفة أجدى وأكثر نفعاً.

**رابعا/** أعمال التعلية المسموح والمرخص بها قانوناً تماشياً مع نمط البناءات الموجودة في البلدية المعنية. بمعنى الزيادة الرأسية في البناء القائم، بإقامة مباني جديدة فوق المباني القائمة والاستفادة من مساحة العقار ومكوناته عمودياً بعد أن أصبح محدوداً بالأمتار المربعة أفقياً بالعقارات المبنية المجاورة أو العقارات المخصصة لمساحات الخضراء مثلاً، المملوكة للدولة أو الجماعات المحلية والتي لا يمكن أن تقام عليها البناءات.

**خامسا/** أعمال ترميم البناء، وتهدف إلى تحسين المبنى وتأمينه وصيانته وصيانة وقائية ضد العوامل الطبيعية وحالات التآكل الجزئي للجدران أو المرافق.

**سادسا/** تغطية واجهات المباني القائمة المفضية على الساحات العمومية والطرق سواء بالبياض أو الرخام أو أية مادة أخرى.

**سابعا/** هدم البناء من أجل إعادة بنائه في شكل أو نمط أو صنف أو طبيعة وظيفية جديدة. فمفهوم البناء هنا مفهوم مركب، أو هو عملية مادية مركبة تحتاج تنظيمياً إلى إجراءين قانونيين متناقضين في الاتجاه مع اتصالهما بنفس العقار: رخصة هدم تليها رخصة بناء (أو بعبارة أدق إعادة بناء) خدمة لنفس العقار، ليؤدي وظيفة أحسن من الأولى بإعادة تخصيصه أو تغيير طبيعة النشاط الذي سيمارس فيه.

فهذه كلها أوضاع قانونية لأعمال مادية تُجرى على العقار فتغير من وضعيته أو حالته الأولى، لذلك فلا يمكن قانونياً أن تتم بعمل انفرادي تلقائي وشخصي من مالك العقار أو شاغله أو له عليه السيطرة القانونية، بل لا بد من الرجوع إلى السلطة الإدارية المكلفة بالبناء لاستصدار رخصة إدارية للقيام بالأعمال المذكورة، بل وعلاوة على ذلك، قد يحتاج قبلها إلى رخصة هدم يمنحها - حصرياً - في القانون الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق ما تقضي به المادة 68 من قانون التهيئة والتعمير 90-29 المرجعي حيث جاء فيها: "تسلم رخصة الهدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي". نقول هذا رغم عدم كفاية صيغة هذه المادة لعدم دقة استعمال كلمة "تسلم" بدل "تصدر"، فقد يفهم من ظاهر العبارة أن المقصود هو التسليم المادي لقرار الترخيص بالهدم وليس إصدار القرار المرخص بالهدم ذاته ابتداءً. لكن هذا الغموض سيزول عندما نعلم أن الهدم الذي يتم هنا هو إجراء ضبوطي إداري محض لا ينطوي على معنى العقاب، وإنما يصدر دائماً تلبية لرغبة صاحب العقار، ذلك أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الأقرب على الدوام من موقع العقار محل طلب الترخيص بالهدم إذ هو دائماً موجود ضمن الحدود الإقليمية لبلدية من البلديات، وحيث أسند المشرع إلى رئيس المجلس

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

الشعبي البلدي اختصاصا أصيلا في مجال الضبط الإداري في مادة العمران والبناء في كل من قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 هجري الموافق لـ 22 يونيو 2011<sup>(1)</sup> وقد جاء المادة 3/89 منه: " كما يأمر في نفس الأشكال ، بهدم الجدران والعمارات والبنائيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لا سيما المتعلقة بالتراث الثقافي"، وهذا إنفاذا وتطبيقا لما نصت عليه المادة 68 من قانون التهيئة والتعمير 90-29 لسنة 1990 المرجعي التي جعلت منح رخص الهدم اختصاصا قانونيا حصريا لرئيس المجلس الشعبي البلدي.<sup>(2)</sup>

#### المطلب الثاني: موقف القضاء

عرفت محكمة النقض المصرية في حكم صادر لها سنة 1965 المبني باعتباره نتيجة مادية لعملية البناء بأنه:  
" كل عقار مبني يكون محلا للانتفاع والاستغلال، أيا كان نوعه." <sup>(3)</sup>

1- الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 2011. وأضافت المادة 1/95 "يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما"، وقد حل محل القانون رقم 90-08 الصادر في 7 أبريل سنة 1990.  
2- ويعود مصدر الغموض المحتمل في نظرنا إلى استعمال المشرع الجزائري مصطلحا قانونيا واحدا لجميع حالات هدم البناء مهما اختلفت الأسباب والمعطيات. ولتوضيح ذلك وإزالة لهذا اللبس والغموض نقول: الهدم وإزالة مصطلحان متقاربان من الناحية اللغوية في موضوع بحثنا هذا، ولكنهما مختلفان من حيث مفهومهما القانوني والنتائج المترتبة عليهما. فالهدم لغة هو الإسقاط والنقض، وهدم البناء أسقطه ونقضه. **ويقترّب الهدم من معنى الإزالة.** غير أن الهدم المقصود هنا كإحدى مكانات وأدوات الضبط الإداري للحفاظ على الأمن العام، يكون إما للمبني الآيلة للسقوط لأنها تعد مصدر تهديد لأمن الأفراد من جيران العقار أو المارة، كما قد يكون تلبية لرغبة وطلب صاحب العقار الذي يرغب في إعادة بنائه بغرض إعادة تخصيصه فلا بد والحالة هذه من استصدار رخصة بذلك. أما الإزالة المقصودة في مفهوم تشريعات البناء فتتصرف إلى أعمال البناء التي يقيمها الأفراد بالمخالفة للنصوص القانونية المنظمة للبناء كالبناء بون رخصة أصلا، أو تشييد بناء بالمخالفة لرخصة البناء الممنوحة مع عدم تحقيق المطابقة لقانون التهيئة والتعمير رغم الأمر بذلك من قبل السلطة الإدارية المختصة كما تقضي به المادة 76 مكرر 4 من قانون التهيئة والتعمير المعدل سنة 2004 وكذلك القانون 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البنائيات وإتمام إنجازها مثلما أوضحناه أعلاه، ولا يشترط فيها أن تكون آيلة للسقوط.

ولمعلومات وافية في الموضوع راجع د. محمد احمد فتح الباب: النظام القانوني لأحكام البناء في مصر مرجع سابق الصفحات من 207 إلى 220. وفي رخصة هدم البناية هدمًا كليًا أو جزئيًا من أجل إعادة البناء بموجب رخصة بناء في القانون الجزائري راجع المواد من 70 إلى 89 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود (وثائق) التعمير وتسليمها ج.ر. العدد 2015/7 وقد حل محل الرسوم التنفيذي رقم 91-176 لسنة 1991 ج.ر. رقم 26-1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية العدد 26 لسنة 1991 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 2006/1/7 الجريدة الرسمية العدد 01 لسنة 2006. على توضيح يأتي في حينه عند دراسة الآليات القانونية الفردية لتأطير أعمال البناء والتعمير.

<sup>3</sup> - أورده د. السيد أحمد مرجان: تراخيص البناء والهدم، مشار إليه ص 105.

ومن ثم فإن البناء كعمل مادي فني وفي إطاره القانوني الذي يتطلب لإقامته وتشبيده ترخيصاً إدارياً لا يقتصر على الأعمال الجديدة والإنشاءات الأساسية، بل يتعداها إلى كل الأعمال التي تجعل العقار يؤدي الغرض منه، من إقامة لمبنى جديد عليه أو أعمال التوسعة أو التعلية أو التدعيم أو الترميم...<sup>(1)</sup>

### المطلب الثالث: موقف الفقه

1) عرّف جانب من الفقه والشرح البناء بقوله: "يعتبر مبنى في نظر الفقه كل مجموعة من المواد مهما كان نوعها، خشباً أو جبراً أو جيساً أو حديداً أو كلها معاً، شيدتها يد الإنسان وتتصل بالأرض اتصالاً قاراً." <sup>(2)</sup> فالتشبيد إذن . من حيث المبدأ هو إقامة البناء لأول مرة على قطعة أرض محددة.

2) كما عرّف البناء بمفهومه الواسع بأنه: " كل منشأة أقامها الإنسان إذا كانت مثبتة بالأرض بطريقة دائمة وغير عَرَضِيَّة . ومن ثم فإن مفهوم اصطلاح «بناء» يتسع ليشمل كل مبنى أنشئ إنشاء بغض النظر عن الغرض المخصص له، للسكن أو لغيره، فأمر البحث متعلق هنا بضرورة الحصول على رخصة للبناء. <sup>(3)</sup>

3) وهناك من الشراح والفقهاء من يؤسس تعريفه للبناء وتحديد مفهومه بالمعنى المقصود في قانون التهيئة والتعمير والبناء من المعنى اللغوي لكلمة مبنى وبنيان المأخوذة من البناء المقصود منه القرار وعدم التغيير، فيرى في البناء أو المبنى تشبيد المباني وإقامتها معنى واسعاً وشاملاً، فيشمل: "الدار والبيت والمنزل، والمسجد، والحصن، والقنطرة، والصور، والعرصة المبنية والرصيف، وكل ما له اتصال تربيع. وذلك استناداً إلى تعريف العقار بأنه: ما له أصل وقرار، مثل الأرض والدار." <sup>(4)</sup>

4) وعرف بعض الفقهاء المبنى والبناء فنياً وقانونياً بأنه: "مجموعة من مواد البناء شيدت على سبيل القرار فاندمجت في الأرض، سواء أقيمت فوق سطح الأرض أو أقيمت في باطنها." <sup>(5)</sup>

1 - محمد جمال عثمان جبريل: الترخيص الإداري رسالة دكتوراه دولة كلية الحقوق جامعة عين شمس، 1992 ص 446. وانظر أيضاً مع بعض الشرح والتعليق على ما توصل إليه القضاء المصري محمد أحمد فتح الباب: النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، دار النهضة العربية الطبعة الثانية 1999-2000، من حيث أن هذا القضاء يذهب إلى أن المقصود بالبناء في خصوص تنظيم وهدم المباني هو كل عقار مبني يكون محلاً للانتفاع والاستغلال أياً كان نوعه. المرجع المذكور ص 154.

2- حمدي باشا عمر: رخصة البناء، الجزء الثاني، مجلة الموثق، مجلة قانونية دورية تصدر عن الغرفة الوطنية للموثقين، العدد 9، 2003 ص 45 نقلاً عن معوض عبد التواب: الوسيط في شرح تشريعات المباني، دار الفكر العربي الطبعة الثانية ص 32 .

3- د. غنام محمد غنام: المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء (المقاول . مهندس البناء . صاحب البناء) القسم الأول، مجلة الحقوق، مجلة فصلية محكمة، جامعة الكويت، العدد الثالث سبتمبر 1995 ص 91 . ولمزيد من الشرح والإحالات إلى مراجع متخصصة في الموضوع راجع د. محمد أحمد فتح الباب: النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، مشار إليه ص 153.

4- د. السيد أحمد مرجان: تراخيص البناء والهدم، ص 104 نقلاً عن د. إبراهيم بن محمد الفايز: البناء وأحكامه في الفقه الإسلامي (دراسة مقارنة الجزء الأول، الرياض طبعة 1997، ص 46.

5- د. السيد أحمد مرجان: تراخيص البناء والهدم، ص 105.

5) وعرفه آخرون بأنه: "كل شيء متماسك من صنع الإنسان، واتصل بالأرض اتصال قرار. فالحائط المقام من طوب وأسمنت أو حمة يعتبر بناء إن اتصل بالأرض اتصال قرار. كذلك إن أقيم الحائط بفعل الإنسان من حجارة وأسمنت، أو من الملح، أو من الطوب اللين مخلوط بالطين والتبن".<sup>(1)</sup>

**نتيجة** نخلص من ذلك إلى تلك التعريفات والمفاهيم التي أعطيت للبناء والمبنى وأعمال البناء – التي تستوجب للقيام بها الحصول على ترخيص إداري بالبناء موضوع دراستنا وبحثنا – تشترك جمعها في وجود ثلاث خصائص ومقومات فيما يجرى على العقار من اعمال مادية حتى يمكن تكييفها بأنها أعمال بناء، تتمثل في الآتي:

(أ) تماسك مادة المبنى أو مواده أيًا كانت طبيعتها ومصدرها، من الطوب أو الحجارة أو الإسمنت المسلح أو الطوب اللين أو الطين أو الخشب.

(ب) اتصال المبنى بالأرض اتصال قرار. بحيث لا يمكن فصله أو نقله دون هدمه أو إلحاق خسارة به. وعلى ذلك فمجرد رص الطوب أو الحجارة على هيئة سور أو جدار لا يعتبر بناء لأنه غير متماسك ولا يتصل بالأرض اتصال قرار.

(ج) أن يكون المبنى من حيث وجوده من صنع الإنسان وإيجاده. فإذا أدت العوامل الطبيعية الجوية والترسبات إلى تكوين حائط مثلا فلا يعتبر مبنى بالمعنى المادي والقانوني المشار إليه لأنه ليس من صنع الإنسان ولو اتصل بالأرض اتصال قرار.

ولكنه فوق هذا وذاك . وهذا هو الأهم في موضوعنا يجب أن تتم إنجاز كل تلك الأعمال من قبل الإنسان في إطارها القانوني الذي يحدده المشرع مسبقا بموجب قوانين خاصة يأتي في مقدمتها قانون التهيئة والتعمير والنصوص المكملة والمطبقة له، ووفق ترتيبات وإجراءات معينة أيضا يكون للإدارة دور الوسيط والمراقب عبر عدة آليات قانونية تسييرها عدة وثائق قانونية ، تنظيمية (وفردية، على رأسها رخصة البناء، نخصص لها الفصل الثاني) موضوع المبحث الثاني الموالي.

<sup>1</sup> - نفس المرجع، ص 105 نقلا عن د. عبد الناصر العطار: دراسة في تشريعات المباني، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الثالثة عشرة يوليو/ سبتمبر 1968 ص 646.

## الفصل الثاني

### الآليات القانونية الفردية لضمان التأطير القانوني لأعمال التعمير والبناء وممارسة الرقابة عليها

#### المبحث الأول: أدوات التأطير والرقابة القبلية

المطلب الأول: شهادة التعمير

المطلب الثاني: رخصة التجزئة

المطلب الثالث: شهادة التقسيم

المطلب الرابع: رخصة الهدم

المطلب الخامس: رخصة البناء

#### المبحث الثاني: أدوات التأطير والرقابة البعدية

المطلب الأول: شهادة المطابقة

المطلب الثاني: رقابة شرطة العمران

المطلب الثالث: قرار الهدم أو الإزالة

المطلب الرابع: رقابة منظمات المجتمع المدني /م 15 من ق 90-29/ أو العمران التشاركي لكن هذا النظام الخاص بالإعلام يبدو ناقصا لأن الإطلاع على محاضر المداولات لا يعتبر كافيا وإنما يحق للمواطن الإطلاع والحصول على معلومات متعلقة بمشاريع تعميمية بطريقة أكثر شفافية فعلية الاستشارة لا تقتصر فقط عند إعداد المخططات العمرانية وإنما يجب أن تتوسع لتشمل ميادين أوسع في مجال التعمير كاستشارة المواطنين قبل تسليم بعض الرخص والشهادات وعلى الخصوص رخصة البناء، فقد يتم بناء مصانع بأكملها على مقربة من التجمعات السكانية مما يؤثر سلبا على صحته وسلامته.

#### المبحث الثاني: الآليات القانونية التنظيمية لتأطير أعمال البناء والتعمير

**تمهيد وتوجيه:** نشير في البدء إلى أن هذه الآليات إنما هي وسائل تقنيات عملية تخص العمران العملياتي l'urbanisme opérationnel مكرسة لتعكس وتجسد العمران العملياتي التطبيقي بشكل مباشر وفعال دور الجماعات الإقليمية في تنفيذ وتجسيد أهداف السياسة العمرانية والعقارية في الدولة بصفة وقيمة هدف وطني شامل ومتكامل ومشارك بين الدولة بصفقتها سلطة مركزية عبر فروعها وامتداداته الإدارية المركزية وغير الممركزة والجماعات المحلية بصفقتها سلطات لامركزية إقليمية عبر مجالسها المنتخبة، (يتعين على الطالب مراجعة كل من قانون البلدية والولاية في الموضوع)، وهي السياسة التي يضع المشرع ضوابطها التشريعية، يليه دور كل من السلطة الإدارية التنظيمية والإدارات التنفيذية العامة والمتخصصة، دون

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

نسيان أو اهمال دور المواطنين ومنظمات المجتمع المدني، وتتمثل هذه الآليات في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي نشرحهما تباعا.

هذا، وقد عرفت المادة 1/10 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير أدوات التعمير حيث نصت على أنه: "تتشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي، وتكون أدوات التهيئة والتعمير وكذا التنظيمات التي هي جزء لا يتجزأ منها قابلة للاحتجاج بها أمام الغير".

عموما، وقيل هذا نشير إلى أن يمكننا أن نسوق كلا من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU ومخطط شغل الأرض POS مثالين أنموذجيين للوثائق الإدارية العمرانية ذات الطبيعة التنظيمية المعبرة عن الديمقراطية التشاركية في موضوع مجاله هو الأقرب على الدوام بالنسبة لكل المواطنين على مختلف مراتبهم الاجتماعية ألا وهو ميدان التعمير والبناء الذي يخص كل أنواع البنيات والمنشآت ذات الوظائف المتنوعة والمختلفة، من مباني سكنية وتجارية وصناعية وحرفية. والبدائية تكون بالتعريف بالعمران التشاركي وما أهدافه الحقيقية ومزاياه؟ ولماذا هذا الانفتاح على المواطنين والتعويل على مشاركتهم في إعداد وثائق التعمير والبناء بدل الاكتفاء بدور الإدارة بالنظر لما تتوفر عليه من كفاءات إدارية وتقنية متخصصة؟ وتعميقا لمجال البحث يتعين علينا دراسة مكونات آليات التأطير القانوني لمسار الديمقراطية التشاركية في ميدان العمران.

#### أولا: التعريف بالعمران التشاركي وأهدافه ومزاياه

قبل التعريف بالعمران التشاركي، تجدر الإشارة إلى أن مشاركة الجمهور في إنجاز العمليات الإدارية المتعلقة بالبيئة والعمران قد استغرقت عملية بنائها في التجارب والتطبيقات القانونية والإدارية المقارنة، فترة زمنية طويلة، لتقتبس منها الجزائر وتتهل بمناسبة سن التشريعات ووضع التنظيمات الإدارية وهذا بالمقارنة مع الإجراءات والصور الأخرى لحالات التقاء الإدارة بالمواطن وتنظيم علاقته بها مثل نظام التحقيق العمومي الذي بعد إجراء قديما للوقوف على رأي المواطنين وموافقهم من مسألة معينة أو مشروع لاستقصاء ومعرفة آرائهم بشأنه.

(1) **التعريف بالعمران التشاركي:** من بين تعريفات العمران التشاركي ذكر:

(أ) يمكن تعريف العمران التشاركي تعريفا بسيط بالقول عنه بأنه: "طريقة لإشراك المواطنين في إعداد واعتماد وثائق وأدوات التعمير بصفة مباشرة وغير مباشرة".

(ب) "العمران التشاركي طريقة تنظيمية لإشراك المواطنين، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر في إعداد ووضع وثائق التعمير المتمثلة في الآليات والأدوات القانونية والتقنية الأساسية لتنظيم وتأطير استعمال واستغلال المجالات والأفضية الترابية، وفقا لما يتضمنه قانون التهيئة والتعمير بهدف ضمان شروط التنمية الاقتصادية المستدامة والاستغلال العقلاني للثروة العقارية في الدولة".

(2) **أهدافه ومزاياه وأهميته العملية**

للعمران التشاركي أهداف ومزايا عديدة متعددة الأوجه تعكس مجتمعة أهميته العملية، يمكننا تلخيصها في الآتي:  
(أ) تشجيع تبادل الأفكار بين المرتفقين ومستعملي العقار من جهة، والخبراء وأصحاب القرار من الجهة الأخرى.

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

(ب) العمل على تكامل المعارف التقنية لممهني التهيئة العمرانية والتخطيط والإعمار الإقليمي، حيث يتكامل جهد المتخصص في حقل علم اجتماع الحضري والريفي والصناعي والأثروبولوجي، والمتخصص في الجغرافيا البشرية والطبيعية، بحيث يساهم كل حسب تخصصه في التخطيط لصنع سياسة عمرانية متناسقة الجوانب متكاملة الأطراف.

(ت) تعميق احتياجات المجتمع في مجال حسن استغلال المجال والأفضية الترابية والجغرافية المتاحة، بل وإيجادها وتأهيل الموجود المتعثر منها وجعله منتجا ومفيدا اجتماعيا، وهذا عن طريق الاستماع والإصغاء لانشغالات المواطنين واستقطاب معارفهم ومهاراتهم وآرائهم واحتوائها.

(ث) العمل على تسجيل واحتواء ملاحظات وانشغالات قاطني الأحياء السكنية عند بداية التخطيط لكل مشروع عمراني، يتمثل الهدف منه في التوسيع من القدرة الاستيعابية لهذه الأحياء للمزيد من السكان أو إعادة تأهيلها لتكون كذلك.

(ج) تشجيع وترسيخ الحكامة الديمقراطية.

(ح) تشجيع المشاركين في عمليات التعمير ودعمهم عند ممارستهم لمواطنتهم فعليا، في سياق ترقية المواطنة الإيجابية، ومن مظاهرها وأبعادها هاهنا "المواطنة الإدارية".

(خ) الإبقاء على أي مشروع عمراني حيا والمحافظة على صلاحيته وإنتاجيته على المدى الطويل، وهذا بفضل الاهتمام بتفعيل دور المواطنين الناشطين في التنظيمات المحلية الشريكة في ذات المشروع العمراني.

(د) تحديد وترتيب الأولويات بالنسبة للاحتياجات وأماكن التدخل التي ستشملها عمليات التهيئة والتعمير.

(ذ) إيجاد الحلول المناسبة والملائمة للاحتياجات الحقيقية للمجموعة *la collectivité* البشرية المعنية بأعمال التهيئة والتعمير التي ستجريها الجماعة الإقليمية، المحلية، حسب تسمية المادة 17 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020.

وبالبناء على ما تقدم، وبعد التعريف بالعمران التشاركي، إلى الشرح القانوني لآلياته التنظيمية تباعا:

#### المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU :

##### الفرع الأول: تعريفه وأوصافه:

(1) عرفته المادة 16 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بقولها: "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة التخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية البلدية أو البلديات المعنية، أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي".

فهو إذا أداة التخطيط المجالي والتنسيق والتنمية الحضريين. ونظاميا هو وثيقة إدارية تهدف إلى تخطيط التنظيم العام للتنمية المحلية، والتنمية العمرانية بشكل خاص، وتحديد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية بالبلدية أو البلديات المعنية.

(2) وبهذه المثابة، فهو أداة جديدة للتسيير العمراني من شأنها وضع حد للاستهلاك المخيف للأراضي، وذلك بغرض التحكم أكثر فأكثر في تزايد العمران الناتج بدوره عن النمو المتسارع الذي عرفه المجتمع في مختلف مناحي الحياة.

كما يمكن القول عن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بأنه عبارة دعامة للبرمجة المجالية لمختلف فروع الاستثمار النافذة وسارية التطبيق على المديين المتوسط والبعيد (10 - 20 سنة). م 21 و 22 من القانون 90-29.

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

(3) هو أداة أو وسيلة لضبط مجالات الأفضية (الفضاءات) المكونة للمدينة تقوم بإعداده الإدارة المحلية (الولاية أو البلدية أو عدة بلديات بناء على مداوات تجريها المجالس الشعبية البلدية المعنية والمجلس الشعبي الولائي لهذا الغرض) في مقابل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يحدد ويعتمد لمدة 20 سنة.

فهو يهدف إلى ضبط استعمال العقار واستغلاله واستهلاكه بطريقة اقتصادية، بمعنى: هو مخطط لتسيير الأرض، أي استغلال الأرض (العقار) من جهة، وأداة للمخطط المساحي (الخرائطي) للإقليم من جهة أخرى مع عدم الإسراف في إضاعة المجال الترابي مما سينتج عنه وجود جيوب عقارية غير مستغلة، والتي قد تكون محل مضاربة لاحقا بطريقة غير قانونية.

(4) هو عبارة عن نظام أو وثيقة تترجم في شكل منظم وقانوني كل الاقتراحات المعبر عنها ببيانات ورسوم بيانية طبقا لما ينص عليه كل من قانون البلدية وقانون التهيئة والتعمير والنصوص المطبقة له (وبخاصة المرسوم التنفيذي 91-175) وكذا القوانين المكونة للمنظومة العمرانية.

(5) كما عرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (التهيئة العمرانية) باعتباره بمثابة وثيقة ذات طابع توجيهي تطبق على بقعة أو قطعة أرضية تستوجب تنميتها أن تكون محل دراسة إجمالية نظرا لحجم ونوع الترابط القائم بين مكوناتها في المجالات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية.

فبهذه المثابة يعد مخطط التهيئة العمرانية عبارة عن مشروع يقوم بتوجيه التهيئة العمرانية وهو مخطط عام وشامل عما تريد السلطة القيام به في مجال السياسة العمرانية بأطرها متعددة الجوانب الجغرافية الاجتماعية والاقتصادية والقانونية. وبخاصة من هذا الجانب الأخير، إذ يهدف هذا المخطط إلى توزيع المجال ووضع إطار قانوني عملي وفعال للسياسة العقارية باعتبارها جزء وأداة للسياسة العمرانية في الدولة، أو على وجه التحديد في الجماعة أو الجماعات الإقليمية المعنية، وذلك لتحديد المناطق العمرانية المستحدثة والمزعم استحداثها وكيفية تهيئتها وإعدادها، مع مراعاة كل مقتضيات تصنيف المناطق والمجالات العقارية الزراعية والغابوية والصناعية والمساحات الخضراء مضاف إليها التجهيزات العمومية الأساسية والمرافق الضرورية وعلى رأسها شبكة الطرق ووسائل المواصلات وبخاصة الموانئ والمطارات، على أن يتم ذلك كله بمشورة ومشاركة المجالس المحلية المنتخبة، إذ يعود لها الدور الاستهلاكي والمبادرة في الإعداد والتحضير لهذا المخطط قبل أن توافق عليه الإدارة بصفة سلطة وصائية ممثلة للسلطة المركزية في الدولة وهذا في سياق ما يسمى "التعمير أو العمران التشاركي" الذي قد يصل مداه إلى الإشارك الفعلي لمنظمات المجتمع المدني المهتمة بالشأن العمراني والبيئي عبر أقتنية مختلفة للمشاركة المباشرة وغير المباشرة، أبسطها وأكثرها ظهورا آلية التحقيق العمومي .

**وفي القانون المغربي،** وعلى سبيل المقارنة، تعتبر هذه الوثيقة وسيلة لدراسة المجال الحضري وضواحيه دراسة شمولية ومستقبلية، وبالتالي تعمل على رسم الصورة العامة التي سيأخذها المجال مستقبلا، حيث تستغرق مدة سريانها 25 سنة، ومن حيث نطاق تطبيقه قد يسري على جماعة حضرية واحدة أو عدة جماعات، مركز محدد أو عدة مراكز محددة، وإن اقتضى الحال على جزء أو كل تراب جماعة قروية أو جماعات قروية مجاورة " المادة 2 من قانون 12.90 " المتعلق بالتعمير ومعه القانون 90-25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.



## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

- الفرع الثاني: أهدافه:** ومن خلال ما تقدم وبالرجوع إلى المادة 18 والمادة 19 من قانون التهيئة والتعمير وما تقدمانه من شرح للمادة 16 أعلاه يمكننا إجمال أهداف المخطط التوجيهي للهيئة والتعمير في النقاط والجوانب التالية:
- (1) تحديد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع.
  - (2) ضبط وتحديد المخطط الحضري الذي سيتحول إلى عملية إسكان يحتوي مجمعات سكانية، بل توسيع المباني والتجمعات السكنية مع ما توفير التجهيزات اللازمة لذلك .
  - (3) تمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية.
  - (4) تحديد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها. وفي ذلك بحث عن التوفيق بين المصالح الخاصة للأفراد والمصلحة العامة على المدى البعيد، تراعى فيه مصلحة الأجيال القادمة.
  - (5) فهو مخطط يمكن أن يعطي بلدية واحدة أو مجموعة بلديات تجمع بينها روابط أو عوامل مشتركة اجتماعية اقتصادية وتكوينية أو هيكلية تتعلق بالبنية التحتية .
  - ومن حيث أنه معتمد من قبل السلطة المحلية، فإنه يعتبر عملا للاستشراف والتوقعات على المدى المتوسط والبعيد لمدة 2x10 قابل للتجديد كل 10 سنوات، فهو يعمل على توجيه التهيئة العمرانية ويعمل على توسيع وتحديد وضبط وجهة استخدام الأراضي التابعة للبلدية أو البلديات المعنية.
  - (6) من بين أهم أهدافه تنظيم إنتاج الأراضي أو العقارات القابلة للتعمير، إشباع الحاجات للعقار وتجسيد التوجهات التي تتضمنها تهيئة الإقليم، وبالنتيجة إنتاج وإيجاد الإطار المبني في إطار العلاقة المثلى داخل المعادلة التي مفادها الموازنة بين نوعية البناء وتكلفته.
  - (7) أن من شأن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أن يمنح أو يساعد على وضع تقسيمات للأراضي المعنية بمخطط شغل الأراضي حيث يحدد وجهة وموقع المناطق المراد تعميمها وكذا قدراتها الاستيعابية من حيث البناءات والإنشاءات والتجهيزات.
  - (8) يحدد المساحات غير القابلة للتعمير ( مثل حماية المناطق الأثرية والمعالم التاريخية . الغابات . الأراضي الزراعية والمناطق المعرضة للمخاطر وذات المناظر الخلابة...).
  - (9) كما يحدد التجهيزات الرئيسية التي يمكن خلقها أو تهيئتها كالطرق والتجهيزات العمومية...الخ)
- خلاصة ذلك:** يعتبر المخطط التوجيهي أداة تسيير وتخطيط للعمران حيث تضبط فيه التوجهات الكبرى للسياسة العمرانية ويضبط التوقعات المستقبلية للتعمير في ظل ترشيد استعمال الأراضي وقد نص عليه القانون 29/90 في المواد من 24 إلى 30 فيما تولى المرسوم 177/91 المؤرخ في 1991/05/08 ضبط كيفية إعداده والمصادقة عليه وقد عرف هذا المرسوم تعديلا في 2005/09/10 بالمرسوم التنفيذي 317/05.
- ويتعين وجوبا أن يتم تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة و التعمير بناء على مبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس البلدية إذا كل هذا المخطط يغطي أكثر من بلدية.
- الفرع الثالث: مكونات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وإشهاره اعتماده:** وهي مجموعة من العناصر حددتها المادة 17 من المرسوم التنفيذي 177/91 وتتمثل في الآتي:

(1) تقرير توجيهي (مذكرة تقديم) (م 1/17 مطة أ من المرسوم التنفيذي 91-177) - يكون بمثابة تقديم للمخطط التوجيهي وتحدد فيه التوجهات العامة للسياسة العمرانية ونمط التهيئة المقترح في ظل الاحتمالات الرئيسية للتنمية بمراعاة التطور الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسكاني للمجال الترابي المعني.

(3) نظام (تقنين) (مخطط) (م 1/17 مطة ب من ذات المرسوم) - تضبط فيه القواعد المطبقة على كل منطقة من المناطق التي تم تقسيمها حسب الأولويات ( مناطق عامرة، مناطق قابلة للتعمير، مناطق غير قابلة للتعمير، مناطق مبرمجة للتعمير المستقبلي في شكل احتياطات عقارية). كما تضبط في هذا النظام مختلف الارتقاقات، البناءات الممنوعة، كثافة التعمير حسب المناطق، المناطق المخصصة لإنجاز المنشآت الكبرى والمساحات التي يشملها مخطط شغل الأراضي وكذا المخاطر المرتبطة بالأرض كالانزلاقات والزلازل.

(2) الوثائق البيانية والاسترشادية: (الفقرة 3 من المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177):

- تشمل مختلف المستندات والمخططات البيانية التي تجسد بشكل تقني ما جاء في النظام من مناطق وارتقاقات وشبكات طرق التي سيتم تصنيفها هي الأخرى بين طرق بلدية وولائية.

إشهار واعتماد المخطط التوجيهي: يكون محل إشهار واسع قبل الموافقة عليه ويصدر بعد تمام إجراءاته في شكل قرار من الوالي المختص أو الوزير المكلف بالتعمير أو بمرسوم من مجلس الوزراء حسب الكثافة السكانية للمنطقة التي يغطيها وفق أحكام المادة 27 من القانون 29/90 التي أحالت في التفاصيل إلى التنظيم في فقرتها الأخيرة.

والذي يرتبط بموضوعنا في هذا الصدد هو ما ذكرته المادة 30 من القانون 29/90 حيث تنص أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يملك اتخاذ كل إجراء ضروري لحسن سير المخطط مستقبلا وذلك خلال الفترة التي يستغرقها إعداد المخطط، وبهذا فريئس المجلس الشعبي البلدي يبدأ منذ اقتراح المخطط بالعمل على ألا يخرج نمط البناء عن المخطط المقترح الذي تمت الموافقة عليه حسب سلسلة الإجراءات المتبعة في المصادقة على القرارات البلدية. (م 14 إلى 16 من م ت 91-177) وقبله المواد من 25 إلى 27 من القانون 29-90 .

### خلاصة ونتيجة:

(1) من خلال قراءة النصوص المذكورة أعلاه (التشريعية والتنظيمية) يتبين رغبة المشرع في إشراك الجماعات المحلية والمجالس المنتخبة في دراسة المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، لكن بتفحص باطنه يطرح سؤال جوهري مفاده ما هو الأثر القانوني لمساهمة المجالس الجماعية في دراسة المخطط؟

حيث يتعين عليه السهر المجلس على احترام الاختيارات والضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب والتعمير. فهل هذا يعني عدم صلاحية المجالس في التدخل إبان دراسة المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية؟

(2) يتبين من ذلك أيضا وفي سياق العلاقة بين المجالس المحلية وجهة الوصاية الإدارية تواجد دور الجماعات المحلية بين الاستشارة وسلطة القرار في وضع المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية والمساهمة في دراسة تصاميم مخططات التهيئة والتعمير .

فمما لا شك فيه أن الدولة . عبر سلطاتها المركزية ومصالحها الخارجية . تلعب دورا أساسيا في إعداد وصياغة والموافقة

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

على مخططات التهيئة رغم أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي تعد من المهام المنوطة بالجماعات المحلية كما يقضي بذلك كل من قانون البلدية والولاية وقانون التوجيه العقاري وقانون التهيئة والتعمير. حيث تبقى إدارة التعمير على المستوى المركزي أو الإقليمي هي الجهة التي يكون دورها، بجانب دور مكاتب الدراسات المكلفة بالإنجاز الفني، حاسما وموقفها فاعلا في توجيه المخطط وتحديد آفاقه.

3) المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية يعتبر وثيقة تعمرية تقديرية توقعية تستنشر الجماعة المحلية في وضعه بعدما وجد سنده القانوني، في هذا السياق، في نص قانون التهيئة والتعمير ومراسيمه التنفيذية على أنه "يتم وضع مشروع مخطط توجيه التهيئة العمرانية بمبادرة وبمساهمة من مجالس الجماعات المحلية وتتم الموافقة عليه من قبل الجهات الإدارية طبق الإجراءات والشروط المرعية النافذة.

وعليه، فإن يتمثل أهم أثر قانوني وأهم وظيفة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بالأساس في تقسيم الأراضي وتصنيفها إلى قطاعات تمثل بدورها المجالات التي يمكن أن توجه وتخصص لها الأوعية العقارية الجاهزة بطبيعتها أو التي يمكن تجهيزها وتأهيل لتحتوي نشاطا معينا أو تخصص لغرض معين على مر الأجيال، ولكن بطريقة اقتصادية وعقلانية.

**\*\* ومن باب المقارنة، تنص المادة 6 من قانون التعمير المغربي 90-12 على أنه: " يتم وضع مشروع مخطط توجيه التهيئة العمرانية بمبادرة من الإدارة وبمساهمة الجماعات المحلية، وتتم الموافقة عليه طبق الإجراءات والشروط التي تحدد بمرسوم تنظيمي ".** غير أن الصيغة التي استعملها المشرع يطبعها الإبهام، وتجعلنا نطرح مجموعة من الأسئلة، بحيث كيف وبأي شكل ستتم هذه المساهمة؟ وهل المرسوم التنظيمي المشار إليه في المادة 6 سيحدد ذلك؟ أم أن الأمر يتعلق بمسطرة الموافقة دون المساهمة؟

ونلاحظ أن المادة 5 من المرسوم التطبيقي رقم: 2.92.832 صادر في 14 أكتوبر 1993 للقانون رقم 12.90 اكتفت بالتنصيص على أن رؤساء المجالس المعنية وإن اقتضى الحال رئيس أو رؤساء المجموعة الحضرية يكونون أعضاء في اللجنة المحلية التي يعرض على أنظارها مشروع المخطط التوجيهي من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير ( اللجنة المركزية ) بقصد تدارسه داخل أجل 15 يوما، وبالتالي فمساهمة الجماعات الحضرية والقروية في إعداد المخطط التوجيهي تبقى جد محدودة، وفي نفس السياق تنص المادة 7 من قانون 12.90 على إحالة المشروع قبل أن توافق عليه الإدارة إلى المجالس الجماعة المعنية التي تقوم بتدارسه وإبداء الاقتراحات التي تتولى الإدارة دراستها بمشاركة المجالس الجماعة المعنية، وتضيف أنه في حال عدم إبداء اقتراحات داخل أجل ثلاثة أشهر يعتبر أن ليس لديها أي اقتراح.

وتنص المادة 44 من الميثاق الجماعي 78.00: " على أن المجلس الجماعي يبدي رأيه حول مشاريع وثائق التهيئة والتعمير طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها". وهكذا تبقى صلاحيات مجالس الجماعات الحضرية والقروية مقتصرة على دراسة مشروع المخطط التوجيهي وإبداء الاقتراحات حوله، والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: هل تلتزم الإدارة بالاقتراحات والتعديلات والملاحظات التي تبديها المجالس الجماعة؟ في هذا الإطار ذهب الأستاذ: عبد الرحمان البكريوي إلى ضرورة تقييد الإدارة باقتراحات وراء المجالس الجماعة، أي إعطاء هذه الاستشارة صبغة إلزامية، إلا أن إحالة المخطط التوجيهي على المجالس الحضرية أو القروية المعنية بعدما تكون المرحلة الأولى المتمثلة في إعداد التصورات والدراسات الخاصة

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

بالمشروع قد تمت من طرف مصالح الجهات الحكومية المختصة تجعل من مساهمة المجالس المعنية في إعداد هذه المخططات ذات بعد محدود، مع العلم أن المساهمة الفعلية للجماعات المحلية في إعداد هذه الوثائق سيجعلها أكثر تقيدا بتنفيذها طالما دافعت عنها وكانت طرفا في إعدادها<sup>(1)</sup>.

إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية يسعى إلى وضع توجهات عامة تشمل فضاءا واسعا فإن الحفاظ على هذه الأهداف والتوجهات يتطلب إعداد وثائق تعميمية أكثر دقة تطبق على رقعة أرضية محددة، ويتعلق الأمر بتصميم التهيئة، وتصميم التطبيق وتصميم التنمية.

#### المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي (2) POS (PLU)+PLUI

ونتناوله من حيث التعريف به وبمضمونه وبطريقة اعتماده والوثائق المكونة له.

#### الفرع الأول: التعريف به وأصل وأسباب وجوده

##### أولا: التعريف به

يمكن القول مبدئيا عن مخطط شغل الأرض بأنه وثيقة إدارية تنظيمية تترجم صيغته أو صورته للتعبير المباشر عن حق الأرض توظف الصيغة. معظم تراخيص البناء وجزء كبير من تدخلات السلطات العمومية حول المجالات العقارية القابلة للبناء بطبيعتها.

كما يمكن القول عنه بأنه: ( الأداء الرئيسة للتخطيط المجالي)

أي نظر لمخطط شغل الأرض على أنه أداة لتسوية الخلافات والمنازعات المحلية في مجال العمران.

من جهة أخرى. بمرور الزمان والتطورات التشريعية والمؤسسية. أصبح مخطط شغل الأرض يمثل الأداة المرجعية التي يتوفر عليها ويحوزها المسؤولون المحليون لتجسيد سياساتهم التنموية والحماية للثروة العقارية.

وعليه، فإن جل توجهات السياسات العمومية في مجال العمران وبرمجة وتنظيم استعمال المجالات والفضاءات العقارية تجد ترجمتها الحقيقية وفي أرض الواقع في مخطط شغل الأرض هذا محل البحث.

ومن حيث أصله وأسباب خلقه وإيجاده وتطوره التاريخي بالمقارنة مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فإنه يرجع في النظام القانوني الفرنسي. الذي أخذ عنه المشرع الجزائري الكثير من احكام قانون التهيئة والتعمير لسنة 1990. إلى فترة الستينيات وتحديدا إلى سنة 1967 بعدما نص عليه قانون التوجيه العقاري لسنة 1967، فهو يندرج تاريخيا في سياق ومسار تاريخي كان من نتائجه أن اوجد وبعث العديد من وثائق التخطيط العمراني تتمثل خاصة في :

<sup>1</sup> - الحوسين قفيح: " سلطات الجماعات المحلية في ميدان التعمير"، دبلوم الدراسات العليا المعمقة - جامعة محمد الخامس، السويبي - الرباط. الموسم الجامعي 2001/2000 ص:25.

<sup>2</sup> - POS = مخطط شغل الأرض. PLU = المخطط المحلي للتعمير - PLUI = المخطط المحلي للتعمير ما بين البلديات. وهي تسميات لموضوع واحد بحسب الأصل والتاريخ، مع نوع من التطور في الدرجة والتخصيص. فالتسميتان الأولى متعلقة بالمخطط الخاص بالبلدية الواحدة، وهو المصطلح المستعمل لحد الساعة في القانون الجزائري، وقد هجرته التشريعات الغربية إلى المصطلح والتسمية الثانية plui، أما المصطلح أو التسمية الثالثة فتخصص مخطط التهيئة الذي يجمع ويربط بين عدة بلديات للمصلحة والإمكانات والتكاليف المشتركة. أما القانون الجزائري فقد توقف عند المصطلح الأول دون تغيير أو تطوير.

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

. مخطط التطهير والتوسع العمراني . المخططات العمرانية التوجيهية الرئيسية . ثم كانت له انعكاساته الهامة على توزيع الاختصاص في مجال العمران بين الدولة كسلطة مركزية والبلديات، ففي هذه الحقبة شهد دور البلديات تأكيد وتثبيت ما عرف حينه وترجم إلى توسيع صلاحيات المنتخبين المحليين في إطار ما سمي أو عرف بـ "الإعداد المشترك لوثائق التعمير" نصت عليه المواد من 31 إلى 38 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ليأتي المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 1991/05/08 المعدل بالمرسوم التنفيذي 05-317 لضبط كيفية إعداد هذا المخطط والمصادقة عليه وتم تعديل ذلك وتتميمه بالمرسوم التنفيذي 318/05 المؤرخ في 2005/09/10.

وقبل هذا، جزئياً، نصت م 12 - 15 من ق 90-29 على كيفية اعتماد مداولات المجالس الشعبية البلدية وصدور قرار إما من الوالي أو بقرار وزاري مشترك للمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي بالنسبة للمشاريع ذات المصلحة الوطنية. نشر هذه المخططات وإشهارها + استشارة الجمعيات والمنظمات المهنية المعنية.

\* هذا المخطط يتم بمبادرة كذلك من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالبلدية المعنية ويكون محل إشهار واسع واستقصاء للآراء بشأنه قبل الموافقة عليه، حيث يأتي مشتتلاً على العناصر التالية ( حسب المادة 18 من المرسوم 178/91).

\* يعتبر هذا المخطط أداة هامة من بين أدوات التعمير، وهو يغطي المجال الترابي لبلدية كاملة، كما يمكن أن يشمل كذلك تراب عدة بلديات، وهذا عند التكفل بالمخططات التي تهم المصالح والمشاريع ذات الأهمية والمصلحة الوطنية (م 12 و 13 من القانون 90-29) .

**الفرع الثاني: وظيفته:** ومن حيث وظيفته الأولى يأتي هذا المخطط ليوضح ويضع التفصيلات لما جاء في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ويوضح أوجه استعمال الأرض وكيفية البناء حسب كل منطقة ومستوى أو معدل شغل الأرض أي حجم البناء عليها ويضبط الحقوق والارتفاقات المختلفة التي يستفيد منها العقار المراد البناء عليه، أو الباني ذاته + الشكل الحضري والتنظيم + حقوق البناء واستعمال الأراضي (م 31 من القانون 90-29) من حيث المسائل التالية:

- الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به بالمتر المربع أو بالمتر المكعب (وهذا عندما يتعلق الأمر مثلاً بتشييد مباني تستعمل مخازن أو قاعات لممارسة بعض الأنشطة كقاعات الرياضة والأفراح والمساح...)، وهذا يفرض المحافظة على وحدة نمط البناء في المدينة الواحدة.

- أنماط البناء المسموح بإقامتها وتشبيدها وأوجه استعمالها المختلفة. وفي المقابل يحدد ذات المخطط حالات الشغل الممنوعة للأراضي المقابلة للنشاطات غير المتناسبة مع طبيعة الوظيفة الحقيقية لمنطقة من الناطق أو المقلقة للراحة والجوار لا سيما: المنشآت أو المؤسسات التي تتنافى وتتعارض من حيث خصائصها وطبيعتها وعملها وتخصيصها وأهميتها بل وحتى مظهرها مع نظافة وأمن المنطقة وجمالها ن ومن ثمة يمنع فيها البناء .

- كما يحدد مخطط شغل الأراضي ويضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات في البلدية من تحقيق أكبر قدر من الانسجام في النسيج العمراني للمدينة أو الحي أو على الأقل للمجمع السكني المتكون أساساً من مجموعة وحدات سكنية تشكل مجتمعة مقومات تكوين المدينة، مدينة جميلة، وهذا لسبب وغاية أو هدف ذوي أهمية بالغة في مجال قانون العمران وهما:

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

\* لأن المدينة ليست ملكا للفرد، بل هي ملك للجميع يستظلون تحتها<sup>(1)</sup>، ولذلك علينا إبراز الوجه الحضاري لهذه المدينة الذي يجب أن يواكب التطورات الهائلة التي شملت شتى المجالات الحياتية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وهنا تحديدا العمرانية وتهيئة الإقليم وسياسة الإعمار الإقليمي التي لا يمكن فصلها عن المجالات سائلة الذكر.

\* جعل المشاريع العمرانية تخلق أو توجد بها مدينة جميلة يتمتع ساكنوها بالجمال والبهجة، وهذا هو الهدف النهائي لأحد الأوجه الحديثة للنظام العام وهو النظام العام الجمالي الحديثة وهنا تحديدا من المنظور العمراني.

**النتيجة:** العمل على سن قوانين لا تساهم في تئيس المواطنين بل تلبى الحاجات الرئيسة التي تتمخض عنها المدينة الجميلة حتى لا تدفعهم دفعا إلى إنشاء بنايات لا تتقاطع مع هذه القوانين.

- تحديد العقارات، أو بعبارة أكثر تحديدا، الأوعية العقارية التي ستحتوي أو تخصص للمساحات العمومية لما لهذه الأخيرة من دور في توفير فضاءات وفرص الالتقاء بين المواطنين من الجيران قاطني الحي الواحد أو بينهم وبين غيرهم للتداول وتبادل الأفكار والآراء مما يساعد على فتح فضاء بسيط ولكن فعال للتثاقف، أو حتى إتاحة فرض وفضاءات دائمة ومستمرة لممارسة بعض الأنشطة الرياضية أو الترفيهية مثل: لعبة الكرة الحديدية أو عقد الاجتماعات العمة لمناقشة مشاكل الحي، أو تخصيص مساحات لعب الأطفال لضمان احتضانهم في حيز مكاني منظم ومعروف ومأمون أيضا...).

- تحديد وتخصيص فضاءات ومجالات عقارية للمساحات الخضراء لما لهذه الأخير من اضاء المظاهر ذات الطابع الجمالي على المدينة وهذا بتشجير المدينة وتزيينها والاهتمام بحدائقها وهذا بغرس الأشجار وإقامة الحدائق على جوانب الحي أو المجمع السكني وعلى جوانب الطرقات، بل والاهتمام بفتح أكبر عدد من الحدائق وهذا لما لهذه العملية من أهمية بالغة فيما يتعلق بالجانب التريبي المحض المعبر عن الرقي والتألق الحضاري بربط المدينة بنمط معماري حين تغطيها الحدائق الغناء، وهذا بالإضافة إلى الجانب الحسي والروحي حيث توفر النباتات من الراحة النفسية بالإضافة إلى تنقية الأجواء حيث يعمل المهندسون المعماريون والمخططون ويهتمون بتخطيط وضبط مواقف السيارات والمرائب بالعمل على تشجيرها للتخفيف من حدة التلوث البيئي وتنظيم درجة الرطوبة وتخفيف ضوضاء حركة المرور ومن ثم تطيف الجو.<sup>(2)</sup>

- كما يحدد مخطط شغل الأراضي ويضبط الارتفاعات سواء فيما يتعلق بالطرق وحركة السير أو بحق الأفراد في الوصول إلى عقارات المجاورة وبالتالي يمنح منح رخص بناء تحول دون ذلك .

- الارتفاعات المتعلقة بالتزويد بالمياه الشروب، فيتعين أن تسمح تشييد كل بناية جديدة بذلك، والأمر كذلك بالنسبة لصرف مياه الأمطار ومياه الصرف الصحي، حيث أن قابلية العقار للبناء تتوقف على مدى قدرة الوحدة العقارية على استيعاب تصفية المياه المستعملة بحيث أنه لا يمكن منح رخصة التعمير إلا بعد تقديم شهادة بذلك مسلمة من قبل جهة إدارية مختصة.

- تنظيم الشوارع وتقاطع الطرق، حين يضفي للمهندس المعماري بصمته الإبداعية على الطرق وتقاطعها بخلق أشكال هندسية متميز فيها الكتل الصماء لمواد البناء المتكونة من الإسمنت بالأشجار ونافورات المياه التي تبهر الأبصار .  
والمواقع والمناطق والنصب التذكارية الواجب حمايتها وتجديدها.

<sup>1</sup> - أنظر د. عدنان الزنكة: سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى 2011 ص 11.

<sup>2</sup> - أنظر د. عدنان الزنكة المرجع السابق ص 98.

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

- تحديد المواقع المخصصة للمنشآت العمومية وذات المصلحة العامة.

- أخيراً، يحدد مخطط شغل الأراضي مواقع الأراضي الزراعية الواجب وقايتها وحمايتها من تحويل وإعادة تخصيصها لأغراض أخرى غير النشاطات الزراعية والفلاحية.

نقطة قانونية هامة: في العلاقة العضوية والوظيفية بين مخطط شغل الأراضي ورخصة البناء:

إنه التأكد من مدى مطابقة طلب مشروع البناء والملف الذي يدعمه لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، وكذا المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عند عدم وجود الأول، وذلك ما نصت عليه المادة 1/46 من المرسوم التنفيذي 15-19<sup>(1)</sup> إذ جاء فيها: " يتناول تحضير الطلب مدى مطابقة مشروع البناء لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، أو، في حالة عدم وجوده، لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/ أو للتعليمات المنصوص عليها تطبيقاً للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير".

وهما الوثيقتان والتنظيمان اللذان يهدفان إلى ضبط وتوجيه أعمال البناء وفق سياسة إعمار تهدف إلى التوفيق بين ضرورة الاستجابة لرغبات وحاجيات مقدمي طلبات رخص البناء في إقامة وتشيد البنايات السكنية وغير السكنية حيث تُمارس الأنشطة الصناعية والتجارية والحرفية من جهة، وضرورات ومقتضيات المصلحة العامة، ممثلة في الاقتصاد في طريقة استعمال الأراضي، وحماية البيئة والمحيط وكذا العمل على احترام شروط وعوامل الأمن والنظافة في البنايات التي يتم إنجازها، ناهيك عن الجانب الجمالي والفني الذي يمثله المنتج المعماري، البعد الحديث للنظام العام من جهة أخرى.<sup>(2)</sup>

ولكن ما هي طبيعة مخطط شغل الأراضي هذا وما طبيعة العلاقة العضوية بينه وبين رخصة البناء ؟

يجد مخطط شغل الأراضي طبيعته القانونية التقنية والتنظيمية في أن إعداده وبخاصة أعمال التحقيق العمومي واعتماده ونشره طبقاً لأحكام القانون 90-25 المذكور أعلاه المتضمن التوجيه العقاري،<sup>(3)</sup> وكذلك أحكام المواد من 31 إلى 38 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وكلها ترتيبات وأعمال تمثل إعلاناً عن المصلحة العمومية التي تستهدفها بعض العمليات المتوخاة من مخطط شغل الأراضي هذا، والمتمثلة ابتداءً وانتهاءً في الوصول إلى تحقيق شغل راشد للأراضي، من شأنه التوفيق بين مقتضيات الاستعمالات المختلفة للعقار، إن من جانب السلطات والجماعات العمومية أو الأشخاص القانونية الخاصة والأفراد العاديين.<sup>(4)</sup>

<sup>1</sup> - 1/38 من المرسوم التنفيذي 91-176 الملغى.

<sup>2</sup> - الفقرة الثالثة من المادة 46 من نفس المرسوم التنفيذي 15/19 (م 38 سابقاً). ومن أجل الوصول إلى هذه الغاية قضت المادة 47 من ذات المرسوم (39 سابقاً) بأن تجمع المصلحة المختصة المكلفة بتحضير رخصة البناء وتدرس آراء ومعلومات تستقيها من عدة جهات وإدارات ومصالح عمومية، وحتى الجمعيات عند الاقتضاء في الملف المرفق بطلب رخصة البناء، والتي يجب عليها إبداء آرائها المذكورة خلال شهر واحد ابتداءً من تاريخ طلبها. وهذه المصالح والإدارات هي: مصالح الحماية المدنية فيما يتعلق بتشيد بنايات ذات استعمال صناعي أو تجاري، وبصفة عامة جميع البناءات التي ستستعمل لاستقبال الجمهور، وكذا لتشيد بنايات سكنية هامة من شأنها أن تطرح تبعات خاصة لا سيما فيما يتعلق بمحاربة الحرائق. المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحية عندما تكون مشاريع البنايات موجودة في مناطق أو أماكن مصنفة في إطار التشريع الجاري به العمل.

<sup>3</sup> - أنظر خاصة الأهداف المسطرة في أحكام المادة 66 منه، وعلى رأسها شغلها شغلاً راشداً وكثيفاً مع الأخذ في الاعتبار المحافظة على الأراضي الفلاحية.

<sup>4</sup> - وتستخلص طبيعة القرار الإداري التنظيمي لمخطط شغل الأراضي وكذلك المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال المصطلحات المستعملة والوظيفة المسندة لهما في كل من قانون التهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى

## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

وعليه، فقد كُتِفَ مخطط شغل الأراضي بأنه "قرار إداري تنظيمي" من حيث تضمُّنه قواعد ترسم ضوابط عامة للنسيج العمراني وتشبيد البناء في البلدية، يجب أن يخضع لها كلُّ من طالب الترخيص بالبناء والسلطة الإدارية المختصة قانوناً بمنح هذا الترخيص.

إنه قرار تنظيمي يحكم آثاره القانونية مبدأ مؤداه ضرورة احترام كل التصرفات والأعمال الإدارية الأخرى لأحكامه والترتيبات التي يضعها، والحال كذلك من باب أولى بالنسبة لرخص البناء والتجزئة الممنوحة للأشخاص إذ هي من القرارات الفردية. وبالنسبة لهؤلاء الأخيرين، وكما هو الشأن بالنسبة للعمليات التعمير العمومية التي تنجزها السلطات والجماعات العمومية، فإن كل الأشغال التي ينجزها الأفراد يجب أن تكون مطابقة لمخطط شغل الأراضي<sup>(1)</sup>. الأمر الذي نصت عليه صراحة المادة 1،2/52 من المرسوم التنفيذي 15-19<sup>(2)</sup> إذ جاء فيها: [ لا يمكن أن يرخص بالبناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقاً لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، أو مخطط شغل الأراضي في طور المصادقة عليه والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو مطابقاً لوثيقة تحل محل ذلك .

يمكن أن يمنح الترخيص بالبناء في البلديات التي لا تمتلك الوثائق المبينة في الفقرة أعلاه، إذا كان مشروع البناء غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير و/أو للتوجيهات المنصوص عليها تطبيقاً للأحكام المحددة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير. ]<sup>(3)</sup>.

غير أنه وبالرغم من الاعتراف بعلاقة المطابقة بين رخصة البناء ومخطط شغل الأراضي، بحيث لا يمكن تسليم رخصة البناء إلا لمشروع بناء يحترم مخطط العمران المطبق ولمخطط شغل الأراضي، فإن رخصة البناء المذكورة لا تشكل مع ذلك . حسب بعض الاجتهادات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي . قراراً إدارياً فردياً تطبيقياً مباشراً له، وهذا على خلاف الموقف الذي تبناه هذا المجلس في البداية، بحيث كان يعتبر فعلاً رخص البناء إجراءات تطبيقية لتدابير المخطط المذكور

الوثائق المتعلقة بها. وبخاصة عملية الاستقصاء العمومي حول الملاءمة وعدم الملاءمة (م10-13) والتي تحضّر وتضبط بموجب مداولة المجلس أو المجالس البلدية المعنية، ليصادق عليها في نهاية الأمر وحسب الحالة، أي إذا كانت البلديات المعنية تابعة لولاية واحدة أو لولايات مختلفة: بقرار من الوالي أو بقرار مشترك من الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية (المحلية) . أنظر المادة 12 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير. والمواد 2 و3 و4 من المرسوم التنفيذي 91-178 المتكور أعلاه. وللمزيد من التوضيح حول هذه العلاقة راجع

Chabane BENAKEZOUH : de loi d'orientation foncière...op. cit . p 80 à 82.

<sup>1</sup> - وقد بلغت درجة الربط العضوي بين رخصة البناء ومخطط شغل الأراضي في بعض نظم البناء كالقانون الفرنسي (قانون البناء لسنة 1969) درجة أمكن معها إعفاء البناء من رخصة البناء ليحل محلها إجراء التصريح المسبق بالبناء وقد برر ذلك بكون الرقابة المسبقة أو الوقائية على البناء تبدو أقل أهمية عندما تكون قواعد نظام البناء والتعمير واضحة وفعالة بما فيه الكفاية. أنظر في تفصيل ذلك : Blumann : droit de : Claude l'urbanisme . op.cit . P 39-40 .

<sup>2</sup> - المادة 1/44 من المرسوم التنفيذي 91-176.

<sup>3</sup> - أما الفقرتان 3 و4 من ذات المادة فتريطان مشروعية رخصة البناء بوجود مطابقة طلب الترخيص بالبناء لتوجيهات رخصة التجزئة وللأحكام التي يتضمنها ملف الأراضي المجزأة. أما في حالة تواجد الأرض المجزأة ضمن مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، فإن أحكام مخطط شغل الأراضي هي التي تؤخذ بعين الاعتبار.

عندما تمنع الرخصة أو تشمل على تحفظات، فإن القرار الذي تتخذه السلطة المختصة يجب أن يكون مبرراً.



## جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

### ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

#### محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمن

الأمر الذي كان يترتب عليه آلياً أنه إذا أُلغي مخطط شغل الأراضي ألغيت تبعاً لذلك رخص البناء الممنوحة والصادرة تطبيقاً لأحكامه.<sup>(1)</sup>

ومع ذلك، فقد أثار الفقه مسألة طبيعة مخطط شغل الأراضي وما طبيعة العلاقة العضوية بينه وبين رخصة البناء، فمخطط شغل الأراضي طبيعته القانونية التقنية والتنظيمية في أن إعداده وبخاصة أعمال التحقيق العمومي واعتماده ونشره طبقاً لأحكام القانون رقم 90-25 المذكور أعلاه المتضمن التوجيه العقاري من خلال الأهداف المسطرة في أحكام المادة 66 منه وعلى رأسها شغلها شغلاً راشداً وكثيفاً مع الأخذ في الاعتبار المحافظة على الأراضي الفلاحية. وكذلك أحكام المواد من 31 إلى 38 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير وكلها ترتيبات وأعمال تمثل إعلاناً عن المصلحة العمومية التي تستهدفها بعض العمليات المتوخاة من مخطط شغل الأراضي هذا، والمتمثلة ابتداءً وانتهاءً في الوصول إلى تحقيق شغل راشد للأراضي، من شأنه التوفيق بين مقتضيات الاستعمالات المختلفة للعقار، إن من جانب السلطات والجماعات العمومية أو الأشخاص القانونية الخاصة والأفراد العاديين. وعليه، فقد كُيف مخطط شغل الأراضي بأنه قرار إداري تنظيمي" من حيث تضمُّنه قواعد ترسم ضوابط عامة للنسيج العمراني وتشديد البناء في البلدية، يجب أن يخضع لها كلُّ من طالب الترخيص بالبناء والسلطة الإدارية المختصة قانونياً بمنح هذا الترخيص، وهو أيضاً قرار تنظيمي يحكم آثاره القانونية مبدأ مؤداه ضرورة احترام كل التصرفات والأعمال الإدارية الأخرى لأحكامه والترتيبات التي يضعها، والحال كذلك من باب أولى بالنسبة لرخص التجزئة والبناء وهي من القرارات الإدارية الفردية الممنوحة للأشخاص القانونية من اشخاص طبيعيين آدميين وأشخاص اعتبارية".

**ملاحظة/ على الطالب مراجعة تحيين النصوص القانونية المؤطرة للعمران العملياتي ووثائق التعمير إلى آخر تعديل يمكن أن يطالها ولو لم تذكر في المحاضرات، وذلك دور طالب الماستر ومسؤوليته في اكتساب المعلومات بتحصيلها تحصيلاً.**

<sup>1</sup> - أنظر الأستاذ شعبان بن أكزوح : مقاله السابق الصفحتين 80 و 81 . وقد أشار إلى أن من مظاهر التجديد المعتمدة التي جاء بها كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي وكذا التنظيمات التي تشكل أجزاء منهما أنهما يلزمان بمضمونهما كلا من الأغيار (الأفراد) والسلطة التي وضعتهما، إذ هي الأخرى ملزمة بتكييف قراراتها معها وبمطابقتها لمقتضياتها وهذا بعد إعلانهما للجمهور بإشهارهما وفق الإجراءات الشكلية القانونية المحددة في هذا المجال. أنظر نفس المقال والمرجع الصفحتين 78 و 79.

جامعة أبي بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية

ماستر 1: تخصص القانون العام الاقتصادي

محاضرات في مقياس منازعات العمران إعداد أ.د. عزوي عبد الرحمان

---

يليه الفصل الثاني

العمران العملياتي: الآليات القانونية الفردية لضمان التأطير القانوني لأعمال البناء والتعمير وممارسة الرقابة القبلية والبعدية ومنازعاتها