

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

رخصة البناء في مناطق التوسع والمواقع السياحية

Building permit in expansion areas and tourist sites

بريحي محي الدين *

جامعة وهران 2 محمد بن أحمد، (الجزائر)، berrebihmehieddine@yahoo.fr

تاريخ النشر: 2021/09/01

تاريخ القبول: 2021/07/27

تاريخ ارسال المقال: 2021/ 06/07

* المؤلف المرسل

الملخص:

تعتبر مناطق التوسع والمواقع السياحية من ضمن المناطق المحمية وذات المنفعة الوطنية ، حيث وضع المشرع بموجب القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية على عاتق الدولة والجماعات الإقليمية إلتزام بحماية وتثمين هذا المناطق ، بأن حدد إجراءات خاصة لاستصدار رخصة البناء في هذه المناطق ، وكذا محاربة الشغل اللامشروع للأراضي والبنائات غير المرخصة قانونا .

الكلمات المفتاحية: رخصة البناء ; مناطق التوسع ; المواقع السياحية ; التنمية العمرانية المستدامة

Abstract :

Expansion areas and tourist sites are considered to be among the protected areas and those of national benefit. The legislator has, in fact, put under the Law No. 03-03 regarding expansion sites and tourist areas- responsibility on the state and regional groups to protect and value these areas, by setting special procedures for obtaining a building permit in it, as well as fighting the illegal occupation of land and buildings which are illegally licensed.

Keywords: Building permit ; Expansion areas ; Tourist sites ; Sustainable urban development .

مقدمة:

إن حماية مناطق التوسع والمواقع السياحية من الأنشطة العمرانية المخالفة أضحت مطلباً مهماً يستوجب إدماجها في سياسات التنمية العمرانية، وضبطها وفق نصوص قانونية صارمة إستجابة لمقتضيات خصوصية هذه المناطق، خاصة في ظل تزايد حركة التوسع العمراني والبناء غير القانوني.

وعلى هذا الأساس، فقد سعى المشرع الجزائري إلى وضع إستراتيجية تنموية بعيدة المدى بنظرة تكاملية مع حماية المناطق السياحية ومناطق التوسع السياحي، وهو ما يستشف من مجموع النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة بالعمران والمناطق الساحلية وذات التوسع السياحي.

ومما لاشك فيه، أن تحقيق التنمية العمرانية وفقاً لمتطلبات حماية مناطق التوسع السياحي لا يتجسد إلا من خلال تدخل كل من الإدارة بوسائلها المختلفة لاسيما في ظل نشاطها الضبطي، حيث تطور النشاط الإداري بتطور واجبات الدولة، واتسع مفهوم النظام العمومي والحاجات العامة باتساع نشاطها، خاصة في ظل ارتفاع مفهوم حماية المناطق المحمية وتكريس مفهوم التنمية المستدامة في مختلف مجالات التنمية ، الأمر الذي يدفعنا إلى طرح الإشكالية التالية : هل يخضع البناء والتشييد في مناطق التوسع والمواقع السياحية إلى الأحكام العامة لرخصة البناء، أم أن هناك أحكام خاصة تطبق عليها بإعتبارها مناطق ذات ميزة خاصة ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية، نستعرض إلى مفهوم رخصة البناء وإلى إجراءات منح رخصة البناء في مناطق التوسع والمواقع السياحية .

المبحث الأول: مفهوم رخصة البناء

أولى المشرع الجزائري رخصة البناء بأحكام قانونية وتنظيمية خاصة لإشباع حاجات المواطن من مختلف أعمال البناء والتشييد، ذلك أن حق الملكية وما ينتج عنه من الحق في البناء هو حق مكسب دستوريا ، الذي يجب أن يمارس هذا الحق في ظل إحترام جملة من الأحكام القانونية، الأمر الذي يدفعنا لتعريف رخصة البناء وبيان خصائصها ، ثم التطرق إلى إجراءات منح رخصة البناء.

المطلب الأول: تعريف رخصة البناء

جرت العادة على ألا يُجهد المشرع نفسه في إعطاء تعريفات جامعة مانعة لبعض المسائل والموضوعات القانونية، كما في قضية الحال رخصة البناء، بل يترك أمرها لاجتهاد كل من الفقه والقضاء الإداريين .

الفرع الأول: التعريف الفقهي والقضائي لرخصة البناء

أورد الفقه عدة تعاريف فقهية لرخصة البناء أبرزها أنها: "القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا تمنح بمقتضاه الحق للشخص طبيعيا أو معنويا بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران".¹

وهو نفس الموقف الذي تبناه القضاء الجزائري في عدة قراراته، بأن إعتبر أن رخصة البناء هي رخصة تمنحها سلطة إدارية مختصة لإقامة بناء جديد، أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء.

من خلال هذه التعاريف يتضح أن رخصة البناء هي قرار إداري انفرادي صادر عن السلطة الإدارية المختصة، يتم بموجبه إنشاء الحق في البناء للشخص المعني (الطبيعي أو معنوي)، والذي يتمثل في إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم وهذا في إطار احترام القواعد والتنظيمات العمرانية.²

الفرع الثاني: التعريف التشريعي لرخصة البناء

حدّد المشرع موضوع الرخصة في المادة 1/52 من ذات القانون التي إشتطت ضرورة الحصول على ترخيص اداري مسبق للقيام بأعمال البناء من إنشاء المباني الجديدة أو تمديد البنايات الموجودة أو تغيير البناء أو إقامة جدار للتدعيم والتسييج ، وذلك بأن عرفت موضوع الرخصة حيث نصت بقولها: "تشتط رخصة البناء من

أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولانجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج" ، وهو الأمر الذي أكدته المادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19³ التي اشترطت حيازة رخصة بناء بالنسبة لتشييد بناية جديدة أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبنية والشبكات المشتركة العابرة للملكية⁴.

المطلب الثاني: خصائص رخصة البناء

تعتبر رخصة البناء قرار إداري صادر عن هيئة إدارية تمتاز ببعض الخصائص التي تميزها عن غيرها من الرخص العمرانية الأخرى، سواء من حيث المحتوى أو من حيث الهيئة المكلفة قانونا بإصدارها .

الفرع الأول: رخصة البناء قرار إداري قبلي صادر من سلطة مختصة

تعتبر رخصة البناء تصرف قانوني صادر عن الإرادة المنفردة للهيئات المحددة قانونا والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي⁵، الوالي⁶ أو الوزير المكلف بالتعمير⁷، تسلم لتشييد البناء التي يمنع الشروع في تشييده دون الحصول على رخصة بناء، وهو ما تؤكدته المادتان 76 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والمادة 5 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها .

كما تعد رخصة البناء وسيلة لإجراء الرقابة السابقة على أشغال البناء والتحقق من مشروعيتها وعدم مخالفتها لأحكام قانون التعمير والقواعد المنظمة له، فهي تمنح قبل الشروع في أعمال البناء ولا تمنح من أجل تسوية بنايات قائمة، إذ كل بناء قائم دون رخصة يعتبر بناء غير مشروع يستوجب على الإدارة إزالته⁸.

الفرع الثاني: رخصة البناء قرار إداري قبلي

تعد رخصة البناء وسيلة لإجراء الرقابة السابقة على أشغال البناء والتحقق من مشروعيتها وعدم مخالفتها لأحكام قانون التعمير والقواعد المنظمة له⁹، فهي تمنح قبل الشروع في أعمال البناء ولا تمنح من أجل تسوية بنايات قائمة، إذ كل بناء قائم دون رخصة يعتبر بناء غير مشروع يستوجب على الإدارة إزالته ناهيك عن المتابعة الجزائية، ففرض الرخصة قبل البناء يكون من أجل أن لا يفتح المجال للأفراد لإقامة أبنية دون رخص ووضع الإدارة أما أمر واقع لإجبارها على منح تراخيص بعد ذلك، إذ أن ضمان احترام قواعد العمران من خلال رخصة البناء يكون بعد المرور بإجراءات تتمكن الإدارة من القيام بدراسة تنظيمية وفنية للبناء المزمع إقامته وليس بعد إقامته¹⁰.

الفرع الثالث: ضرورة أن يشتمل الترخيص على إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم

من خلال المادة 52 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والمادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحديد عقود التعمير وتسليمها، فإن رخصة البناء تعد لازمة من أجل تشييد البناءات مهما كان إستعمالها، وكذلك من أجل تمديد البناءات القائمة، ولذلك فإن هذه الرخصة لا تلغي حق البناء لمن تقرر له ذلك قانونا، وإنما تحيطه بقيود بهدف ضمان إحترام القواعد المنصوص عليها قانونا في أشغال البناء، وضمان حقوق الغير حين مباشرة هذه الأشغال¹¹

أما فيما يتعلق بالنطاق المكاني لرخصة البناء، فقد إستثنت المادة 53 من قانون التهيئة والتعمير فقط البناءات التي تختمى بسرية الدفاع الوطني والتي يجب على وزارة الدفاع أن تسهر على توافقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التعمير والبناء، وهو ما أوضحتها المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19¹²، التي استثنت أعمال البناء الخاصة بوزارة الدفاع الوطني والهياكل القاعدية العسكرية المتخصصة، لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني وبعض الهياكل القاعدية الخاصة التابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات من وجوب استخراج رخصة البناء مراعاة لضرورات الطابع السري والإستراتيجي لها¹³.

المبحث الثاني: إجراءات منح رخصة البناء في مناطق التوسع والمواقع السياحية

تعتبر المناطق السياحية ومناطق التوسع السياحي من ضمن المناطق المحمية وذات المنفعة الوطنية، فقد أصدر بشأنها المشرع الجزائري العديد من النصوص القانونية من أجل حمايتها وضبطها وتسييرها، فكان أول قانون نظمها هو الأمر رقم 67-281 المتعلق بالحفريات وحماية الآثار والأماكن التاريخية والطبيعية، والذي أطلق عليها الأماكن الطبيعية¹⁴، أما القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري أطلق عليها تسمية المساحات والمواقع المحمية، بينما القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير أطلق عليها تسمية الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة، ثم جاء القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية الذي عرفها بمناطق التوسع والمواقع السياحية¹⁵.

بينما القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة فقد سمّاها المجالات المحمية؛ وبالتالي فإن المناطق السياحية ومناطق التوسع السياحي غير قابلة للبناء، وأشغال البناء والتعمير فيها يخضع لضوابط وتتم ضمن أدوات تهيئة الإقليم العمران، وفق مخطط التهيئة السياحية.

وتجدر الإشارة إلى أنه ومن باب الإستغلال العقلاني لمناطق التوسع والمواقع السياحية¹⁶، أن جعل المشرع منح الترخيص بالبناء في هذه المناطق يتوقف على مرحلتين أساسيتين وهما مرحلة دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع التي يمكن من خلالها رفض ملف الرخصة لإعتبارات مرتبطة بملائمة مشروع البناء لهذه المناطق، ومرحلة دراسة المشروع من الناحية التقنية¹⁷.

وستتطرق في هذا المبحث إلى طلب رخصة البناء في مطلب أول، بينما في المطلب الثاني سنتطرق إلى إجراءات منح رخصة البناء في المناطق السياحية ومناطق التوسع السياحي.

المطلب الأول: طلب رخصة البناء

يتوجب على صاحب الصفة والمصلحة في طلب رخصة البناء في المناطق السياحية ومناطق التوسع السياحي إستيفاء جملة من الشروط المتطلبة قانوناً، والمتمثلة أساساً في الصفة وضرورة إرفاق جملة من الوثائق، وهو ما سنوضحه فيما يلي:

الفرع الأول: صفة طالب الرخصة

نصت المادة 50 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بقدر أكبر من التحديد والحصص على ربط حق البناء بحق الملكية المزمع إنجاز البناء عليها عندما قضت بأن: "حق البناء مرتبط بملكية الأرض، ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بإستعمال الأرض"¹⁸

لكن بالرجوع لأحكام المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المذكور أعلاه ونصوص قانونية أخرى، فإن المشرع لم يجعل طلب الحصول على رخصة البناء حكراً على مالك قطعة الأرض أو البناية فقط، بل حوّل لكل من هو في وضعية قانونية سليمة مع العقار المزمع البناء عليه¹⁹، الصفة في طلب الحصول على رخصة البناء وهم: المالك أو وكيله²⁰، الحائز²¹، المستأجر المرخص له قانوناً²² الهيئة أو المصلحة صاحبة التخصيص²³، صاحب الإمتياز²⁴.

وبالتالي، فإن هؤلاء الأشخاص مؤهلون طبقاً للقانون بطلب والسعي لدى السلطة الإدارية لاستصدار رخصة البناء كحق من الحقوق المرتبطة بحق الملكية العقارية والحقوق العينية الأخرى الواردة على العقار، ومن ثم يمكننا الاستنتاج والقول أن إثبات حق الملكية ليس شرطاً مانعاً للتقدم بالطلب للحصول على رخصة البناء، بل هو شرط من بين أخرى تحل محله ما دام طالب رخصة البناء في وضعية قانونية صحيحة وله فيها السيطرة القانونية على العقار محل طلب الترخيص بالبناء مما يمنحه الصفة في طلبه حتى لا تمنح رخصة بناء لغير مالكي الأراضي،

لأننا قد نصطدم بأشكال وصور النزاعات التي كثيرا ما تثار أمام القضاء المدني في حالات إقامة البيانات على أراضي الغير سواء بحسن نية أو بسوء نية.

وعليه، يجب في تقديرنا تعديل المادة 50 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بما يتماشى والوضع القانوني الصحيح لحقيقة علاقة طالب رخصة البناء بالعقار المزمع البناء عليه، وهو الوضع الذي أوضحته وضبطته النصوص القانونية الأخرى سواء ذات الطبيعة الإدارية أو من التقنين المدني .

الفرع الثاني: مضمون طلب رخصة البناء

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر، في المواد من 42 إلى 44، على الوثائق والمستندات التي يجب إرفاقها مع طلب الحصول على رخصة البناء منها ما يتعلق بالشخص طالب الحصول على رخصة البناء ومنها ما يتعلق بأعمال البناء موضوع طلب الترخيص، فالبيانات الأولى سبق شرحها عند الحديث عن صفة طالب رخصة البناء²⁵، أما الوثائق والمستندات الأخرى والمتعلقة بأعمال البناء فهي تتقاطع فيها عدة فروع العلم والمعرفة تخرج عن نطاق مالك العقار أو الذي له صفة قانونية أخرى تؤهله للقيام بأعمال البناء، مثل الهندسة المعمارية وأعمال التهيئة التي تقوم بها الجهات الإدارية المختصة ذات العلاقة بالتهيئة والتعمير والبناء، والتي يمكن تصنيفها كالتالي:

* وثائق تقنية تبين مدى إنسجام محل الطلب مع قواعد العمران :

يحتوي الملف المتعلق بالهندسة المعمارية حسب المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على مايلي :

-تصميم الموقع على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع المشروع.

-مخطط كتلة البناءات على سلم 1/200 أو 1/500 والذي يحدد القطعة الأرضية مساحتها وتوجيهاتها ورسم الأسيجة عند الاقتضاء، نوع طوابق البناءات المجاورة أو ارتفاعها أو عددها، ارتفاع البناءات الموجودة والمبرمجة على القطع الأرضية، أو عدد طوابقها وتخصيص المساحات المبنية وغير المبنية، المساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية للأرض، بيان شبكات قابلية الإستغلال التي تخدم القطعة الأرضية مع مواصفاتها التقنية الرئيسية ونقاط وصل ورسم شبكة الطرق.

-التصاميم المختلفة المعدة على السلم 1/50 بالنسبة للبناءات التي تقل مساحة مشتملاتها عن 300 م²، وعلى سلم 1/100 بالنسبة للبناءات التي تتراوح مساحة مشتملاتها ما بين 300 إلى 600 م² وعلى سلم

200/1 بالنسبة لباقي البنايات بالنسبة للتوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية والمحلات التقنية، وكذا الواجهات بما في ذلك واجهات الأسيجة والمقاطع الترشيدية والصور الثلاثية الأبعاد التي تسمح بتحديد موقع مشروع البناء في محيطه القريب، مع ضرورة توضيح تخصيص مختلف المحلات على التصاميم، وتبين بوضوح الأجزاء القديمة التي تم الإحتفاظ بها أو هدمها أو الأجزاء المرهجة، وذلك بالنسبة لمشاريع تحويل الواجهات أو الأشغال الكبرى.

-مذكرة تتضمن الكشف الوصفي والتقديري للأشغال وآجال إنجاز ذلك.

-الوثائق المكتوبة والبيانية التي تدل على البناء بحرص عند الإقتضاء.

* وثائق تقنية تثبت مدى إنسجام محل الطلب مع حماية البيئة السياحية :

إشترط المشرع وثائق يتم إعدادها من طرف مهندسين معتمدين، وهو ما نصت عليه المادة 55 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدلة بموجب القانون رقم 04-05 بقولها: " يجب أن يتم إعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من طرف مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية معتمدين معا، في إطار عقد إدارة المشروع . 26

يحتوي المشروع المعماري على تصاميم ووثائق تبين موقع المشروع وتنظيمه وحجمه ونوع الواجهات وكذا مواد البناء والألوان المختارة التي تبرز الخصوصيات المحلية والحضارية للمجتمع الجزائري.

تحتوي الدراسات التقنية خصوصا على الهندسة المدنية للهياكل وكذا قطع الأشغال الثانوية. تحدد كفاءات تطبيق أحكام هذه المادة عن طريق التنظيم".

وتطبيقا لذلك، قضت المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها بقولها: " يجب أن تعد الوثائق المتعلقة بالتصميم المعماري ودراسات الهندسة المدنية المرفقة بطلب رخصة البناء، بالإشتراك بين مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية الذين يمارسان مهنتيهما حسب الإجراءات القانونية المعمول بهما وتؤشر من طرفهما كل فيما يخصه ."

وهكذا، فإن كل أشغال البناء وأي تعميم فيها يخضع لضوابط وتتم ضمن أدوات تهيئة الإقليم والعمارة²⁷، وفق مخطط التهيئة السياحية وهو ما نصت عليه المادة 12 من القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع

والمواقع السياحية ، التي جاء فيها: " تتم تهيئة وتسيير منطقة التوسع والموقع السياحي وفق مواصفات مخطط التهيئة السياحية الذي تعده الإدارة المكلفة بالسياحة في إطار تشاوري ومصادق عليه عن طريق التنظيم".²⁸

المطلب الثاني: كيفية إصدار القرار المتعلق برخصة البناء

بعد تقديم طلب الحصول على رخصة البناء في المناطق السياحية ومناطق التوسع السياحي، فإن المصلحة المكلفة بالتحقيق تشرع في دراسته بإتباع جملة من الإجراءات المحددة قانونا ، لتفصل فيه بقرار معلل .

الفرع الأول: الجهة المختصة بمنح قرار رخصة البناء

منح المشرع الجزائري صلاحية منح رخصة البناء كأصل عام لرئيس المجلس الشعبي البلدي، غير أنه حدد حالات معينة يختص فيها الوالي والوزير المكلف بالتعمير بمنحها.

نصت المادة 65 من القانون رقم 90-29 على الإختصاص الأصيل لرئيس المجلس الشعبي البلدي المختص بمنح رخص البناء بصفتين:

-بصفته ممثل للبلدية وذلك بالنسبة لجميع الإقتطاعات أو البنايات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي ويوافي رئيس المجلس الشعبي البلدي الوالي بنسخة من هذه الرخصة.

-بصفته ممثل للدولة وذلك في غياب مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي²⁹ .

أما المادة 66 من القانون رقم 90-29 فقد حددت صلاحية الوالي بمنح رخصة البناء في الحالات محددة كالتالي :

-البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.

-منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الاستراتيجية.

-اقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة في السواحل والأقاليم ذات الميزة الطبيعية، والثقافية البارزة، والأراضي

الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد، والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي³⁰.

أما المادة 67 من القانون رقم 90-29 ، فإن الوزير المكلف بالتعمير يختص بمنح رخص البناء إذا تعلق

الأمر بمشاريع البناء ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية بعد الإطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين³¹

وسواء كان إصدار رخصة البناء من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير، فإن عملية بناء واستغلال الأراضي القابلة للبناء بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية يجب تحترم الإجراءات المشار إليها أدناه .

الفرع الثاني: دراسة طلب الترخيص بالبناء والفصل فيه

إن أول إجراء تستهل به عملية منح رخصة البناء هو استلام طلب للحصول على هذه الرخصة يُعدُّ على نموذج خاص مرفقا بالملف والمشمتمل على الوثائق والمستندات والبيانات والرسومات المعمارية الإنشائية المطلوبة، والتحقق من استجماعها كلها ومن صحتها ومن صلاحيتها من قبل السلطة الإدارية المختصة ، ثم الفصل في الطلب .

أ) دراسة طلب الترخيص بالبناء :

نظرا لخطورة نشاطات التعمير الفردي على في المناطق السياحية ومناطق التوسع السياحي، فرض المشرع الجزائري ضرورة أن يتم شغل الأراضي وإستعمالها بما يكفل حماية الفضاءات البرية والبحرية والحفاظ على توازناؤها الطبيعية، من خلال إدماجه لإنشغال حماية المناطق السياحية عند إعداد وثائق التعمير، وكذا تقييد الحق في البناء بمجموعة من الشروط القانونية التي تتعلق بإقامة مشاريع البناء والتي تعد بمثابة ضوابط تحول دون الإضرار بالبيئة في المناطق السياحية ومناطق التوسع السياحي.

وهكذا فقد وضع المشرع على عاتق الدولة والجماعات الإقليمية إلزام بحماية وتأمين مناطق التوسع والمواقع السياحية، لاسيما محاربة الشغل اللامشروع للأراضي والبنائات غير المرخصة قانونا، كما خوّل لها صلاحيات إتخاذ إجراءات توقيف الأشغال، أو تهديم البنائات وإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما³².

نصت المادة 46 بقولها: " يتناول تحضير³³ الطلب مدى مطابقة مشروع البناء لتوجيهات مخطط شغل الأراضي أو في حالة عدم وجوده لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو للتعليمات المنصوص عليها تطبيقا للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير .

ولهذا الغرض ينبغي أن يراعي التحضير موقع البناية أو البنائات المبرمجة ونوعها ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام وتناسقها مع المكان، مع الأخذ بعين الإعتبار توجيهات التعمير والإرتفاقات الإدارية المطبقة على الموقع المعني، وكذا التجهيزات العمومية أو الخاصة الموجودة أو المبرمجة.

وإستكمالاً للتحقيق يتوجب على الإدارة المعنية بتسليم رخصة البناء إستشارة بعض الهيئات إجبارياً تحت طائلة إحتمال إلغاء قرارها لخرق الإجراءات، وهو ما نصت عليه المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 04-421 المحدد لكيفيات الإستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخص البناء داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية بقولها: " يخضع منح رخصة البناء للمشاريع الواقعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية للرأي المسبق للإدارة المكلفة بالسياحة".

كما يخضع كل تغيير وتوسيع أو تهديم لمؤسسة فندقية أو سياحية متواجدة داخل هذه المناطق إلى رأي مسبق من الوزارة المكلفة بالسياحة³⁴ إلى جانب رخصة البناء التي يخضع منحها هي الأخرى داخل هذه المناطق لرأي مسبق من الوزارة المكلفة بالسياحة بالتنسيق مع الإدارة المكلفة بالثقافة في حالة وجود تراث ثقافي مصنف³⁵ يتعين على المصلحة المكلفة بالتحقيق في رخصة البناء إبلاغ مديرية السياحة على مستوى الولاية، وعند الإقتضاء مديرية الثقافة، بمجرد تلقي الطلب على أن يرفق نسخة من الملف³⁶

هذا ويجب على الإدارات المستشارة أعلاه أن تباشر التحريات والتحقيقات الضرورية، لاسيما فيما يتعلق بمخطط التهيئة الساحلي ودفاتر الشروط وكذا المؤهلات السياحية لمنطقة التوسق والموقع السياحي وإحترام سلامتها ، وعند الإقتضاء سلامة الآثار أو المواقع الثقافية وكذا الحفاظ على الأملاك الثقافية المحمية وصيانتها وحمايتها³⁷.

واستثناءً لأحكام المادة 2/47 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19³⁸ ، يتعين على الوزارة المكلفة بالسياحة أن ترسل آراءها معللة ومرفقة بالملف المسلم إليها للمصلحة المكلفة بالتحقيق في أجل شهرين ابتداءً من تاريخ إستلام الطلب³⁹ .

وإلى جانب ضرورة إستشارة الإدارة المكلفة بالسياحة ، يستشار بصفة خاصة كأشخاص عموميين كل من

: 40

- مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية.

- مصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات إستعمال صناعي أو تجاري، وبصفة عامة كل بناية تستعمل لإستقبال الجمهور، وكذا بالنسبة لتشييد بنايات سكنية هامة التي يمكن أن تكون موضوع تبعات خاصة لاسيما فيما يتعلق بمتابعة الحرائق.

-المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحة، عندما تكون مشاريع البناءات موجودة في مناطق أو مواقع مصنفة في إطار التشريع المعمول به⁴¹

-مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية.

- مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية أو المقاطعة الإدارية في الولايات التي تم إحداث هذه الأخيرة فيها في إطار أحكام المادة 49 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁴².

حيث تهدف هذه الاستشارة إلى المحافظة على الطابع السياحي لهذه المناطق من خلال رقابة مدى مطابقة المشاريع المقررة للقواعد القانونية لها خاصة فيما يتعلق باحترام مخطط التهيئة السياحي ودفتر شروطه، وكذا احترام سلامة المواقع الثقافية المصنفة الموجودة فيها وحمايتها ووقايتها.⁴³

(ب) إصدار القرار المتعلق برخصة البناء:

بعد الانتهاء من دراسة الطلب والتحقيق في الملف، فإنه يتعين على الجهة المختصة أن تصدر قرارها بشأن طلب الحصول على الرخصة، فقد يكون بالموافقة إذا توافرت الشروط المطلوبة في الطلب، وقد يكون برفض الطلب بسبب عدم توافر الشروط القانونية في الطلب، وقد يكون بتأجيل البت في الطلب.

وتقضي المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بأن آجال تبليغ المقرر المتضمن منح رخصة البناء هو 20 يوما⁴⁴ إذ نصت بقولها: " يجب تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية في جميع الحالات، خلال العشرين (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب ".

إن آجال 20 يوم هي جد قليلة لقيام الإدارة بالرد على طلبات منح رخص البناء من عدمها وبالتالي ينبغي منح آجال أكثر واقعية .

أما في حالة الرفض سواء الصريح أو الضمني ، فيمكن للمعني بالأمر تقديم طعن ثان أمام لجنة الطعن⁴⁵ أو رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن وزير السكن والعمران والمدينة أصدر تعليمة وزارية رقم 18 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020 المتعلقة بالقضاء على البيروقراطية والتدابير المخففة في مجال معالجة ملفات طلبات عقود التعمير، جاء فيها بأن الطالبين الذين أودعوا ملفاتهم قصد الحصول على رخصة البناء، واضطروا إلى الشروع في أشغال البناء بعد تجاوز الآجال القانونية لتحضير الملفات ثم رفض منحهم رخصة البناء، بعد ملاحظة أنهم شرعوا في الأشغال دون

حصولهم على رخصة البناء، لا يمكن بأي حال من الأحوال معاقبتهم عند تقديمهم وثيقة تثبت إيداعهم ملفه على مستوى البلدية المختصة إقليميا.

ويلاحظ من خلال هذه التعلية، أنها حملت الإدارة مسؤولية مخالفة الأحكام التنظيمية التي تلزمها بالرد على طلبات رخص البناء في الآجال القانونية، بأن تم إعتبار طالب الرخصة في وضعية قانونية تسمح له بالبناء رغم عدم حصوله على رخصة البناء، وبالتالي لا يمكن متابعتة إداريا بإصدار قرار الهدم إستنادا إلى المادة 76 مكرر 4 من القانون 90-29 ، ولا قضائيا على أساس إرتكابه لجنحة البناء بدون رخصة إستنادا إلى المادتين 52 و77 من ذات القانون .

واستجابة إلى للتعلية الوزارية رقم 18 المشار إليها، فقد أصدر الأمين العام لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية إرسالية موجهة إلى الولاية رقم 558 المؤرخة في 13 جانفي 2021 تحت عنوان القضاء على البيروقراطية والتدابير المخففة في مجال تحضير ملفات طلبات عقود التعمير ، حيث طالبت من الولاية إسداء تعليمات صارمة من أجل إحترام والتقييد بالآجال المحددة في النصوص القانونية والتنظيمية التي تمنح البلديات أجل 8 أيام لتحويل الملفات للشبابيك الموحدة التي تحوز بدورها على أجل 15 يوما ، لبت في مختلف طلبات عقود التعمير .

إن إحترام الآجال يندرج في إطار المسعى الرامي إلى وضع حد لكثرة الشكاوى وتقديم الطعون من طرف طالبي عقود التعمير ، مما يؤدي إلى إعطاء فعالية للمصالح الإدارية .

خاتمة:

تعتبر المناطق السياحية ومناطق التوسع السياحي من ضمن المناطق المحمية وذات المنفعة الوطنية فقد أصدر بشأنها المشرع الجزائري العديد من النصوص القانونية والتنظيمية من أجل حمايتها وضبطها وتسييرها.

ونظرا لخطورة نشاطات التعمير الفردي على المناطق السياحية فرض المشرع الجزائري ضرورة أن يتم شغل الأراضي وإستعمالها بما يكفل حماية الفضاءات البرية والبحرية والحفاظ على توازنتها الطبيعية، من خلال إدماجها لإنشغال حماية مناطق التوسع والمناطق السياحية عند إعداد مخطط التهيئة السياحية، وعند تسليم رخص البناء التي تخضع لإجراءات دقيقة قبل وبعد تسليم رخصة البناء وتشيدته.

الهوامش :

- 1 - عزري الزين: " النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري "، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد 8 جوان 2005، ص 4.
- 2 - بريخ محي الدين: آليات حماية البيئة في مجال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة وهران 2 محمد بن أحمد، 2017-2018، ص 61.
- 3 - المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 7 مؤرخة في 12 فيفري 2015 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج ر عدد 71 مؤرخة في 2 ديسمبر 2020.
- 4 - أما المادة 79 من القانون 08-15 الملغاة فكانت تنص على: " يعاقب بغرامة من 50.000 دج إلى 100.000 كل من يشيد أو يحاول تشييد بناية دون رخصة بناء ". الملاحظ على هذه العبارة أنها عامة لا تتضمن مضمون فعل التشييد ولا صورته ولعل أن إطلاق صيغة النص جاءت مقصودة لتوسيع نطاق التجريم، وعليه يمكن المعاقبة في حالة مخالفة أي صورة من صور البناء وحسن ما فعله المشروع بأن أعطى سلطة أكبر للقاضي الجزائي في تكليف المخالفة.
- 5 - المادة 65 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 مؤرخة في 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 ج ر عدد 51 مؤرخة في 15 أوت 2004، وبالقانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2018، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر عدد 76 مؤرخة في 28 ديسمبر 2017.
- انظر كذلك المادة 95 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر رقم 37 مؤرخة في 3 جويلية 2011.
- 6 - المادة 66 من القانون رقم 90-29 السالف الذكر.
- 7 - المادة 67 من نفس القانون.
- 8 - عايدة ديم: " الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري "، دار قانة للنشر والتوزيع، باتنة 2011، ص 63
- 9 - نفس المرجع، ص 63
- 10 - المادة 01 المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 7 مؤرخة في 12 فيفري 2015 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج ر عدد 71 مؤرخة في 2 ديسمبر 2020.
- 11 - منصور نورة: " قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع "، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 40.
- 12 - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر.
- 13 - لمزيد من التفصيل حول الموضوع أنظر إلى: بريخ محي الدين، المرجع السابق، ص 63
- 14 - الأمر رقم 67-281 المؤرخ في 1967/12/20 المتعلق بالحفريات وحماية الآثار والأماكن التاريخية والطبيعية، ج ر عدد 7 صادرة بتاريخ 23 جانفي 1968.
- 15 - عرفت المادة 2 من القانون رقم 03-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق بمواقع التوسع والمناطق السياحية، ج ر عدد 11 مؤرخة في 19 فيفري 2003، مناطق التوسع السياحي بأنها: " كل منطقة أو إمتداد من الإقليم يتميز بصفات أو بخصوصيات طبيعية وثقافية وبشرية وإبداعية مناسبة للسياحة مؤهلة لإقامة أو تهيئة منشأة سياحية ويمكن إستغلالها في تنمية نمط أو أكثر من السياحة ذات مردودية ". كما عرفت الموقع السياحي بأنه: " كل منظر أو موقع يتميز بجاذبية سياحية بسبب مظهره الخلاب، أو بما يحتوي عليه من عجائب وخصوصيات طبيعية أو بنايات مشيدة عليها، يعترف له بأهمية تاريخية أو فنية أو أسطورية أو ثقافية والذي يجب تامين أصالته ".
- 16 - تم تصنيف حوالي 173 منطقة توسع سياحي (ZET) منها 140 منطقة في المدن الساحلية، 13 في المدن الداخلية السهبية و20 منطقة في الجنوب الكبير بمساحة إجمالية تقدر ب 47.073 هكتار، وذلك بمقتضى المرسوم رقم 88-232 المؤرخ في 1988/11/05، يتضمن التصريح عن مناطق التوسع السياحي، ج ر عدد 51 صادرة بتاريخ 1988/12/14 الذي مازال ساري المفعول في إنتظار صدور النصوص التطبيقية للقانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع الساحلية حسب ما نصت عليه المادة 53 من هذا الأخير.

- Hamza MEGHEZILI, Modèle d'aménagement et d'urbanisation des zones et d'expansion touristique de la wilaya de SKIKDA, these de doctorat, UNIVERSITÉ DE BRETAGNE OCCIDENTALE sous le sceau de l'Université européenne de Bretagne, , 2015, p 106.

- 17 - ربعة صبايحي ، الشروط القانونية لإستغلال العقار السياحي في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياحية، المجلد 9 ، العدد 2 ، ص 19 .
- 18 - مما يعني بالنتيجة أن الشخص الذي يجوز وعدا بالبيع منصبا على عقار بمفهوم نص المادتين 71 و 72 من التقنين المدني الجزائري لا يجوز له المطالبة برخصة البناء . حمدي باشا عمر : " رخصة البناء"، مجلة الموثق، مجلة قانونية متخصصة تصدرها الغرفة الوطنية للموثقين، الجزء الثاني، العدد 9 لسنة 2003 ، ص 44 .
- 19 - لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع انظر إلى : بريحي محي الدين ، المرجع السابق ، ص ص 61-67 .
- 20 - المادة 50 من القانون رقم 90-29 السالف الذكر
- 21 - المواد 39-46 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري .
- 22 - المادتان 479 و 480 من القانون المدني .
- 23 - المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر .
- 24 - المادة 51 من القانون رقم 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 ، ج ر عدد 89 مؤرخة في 31 ديسمبر 1997 .
- 25 - فندج وثائق تثبت الصفة القانونية لموقع طلب الحصول على رخصة البناء، وهي إما نسخة من عقد الملكية أو نسخة من شهادة الحيازة أو نسخة من عقد الوكالة الخاصة أو نسخة من الترخيص بالنسبة للمستأجر مع عقد الإيجار أو نسخة من قرار تخصيص قطعة الأرض أو نسخة من قرار الإمتياز للأموال الوطنية الخاصة
- 26 - تم استدراك صياغة هذه الفقرة لاحقا بالاستدراك المنشور بالجريدة الرسمية العدد 71 لسنة 2004 والتي كانت تنص على أنه: "يجب أن يتم إعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من طرف مهندس معماري ومهندس معتمدين في إطار عقد تسيير مشروع"
- 27 - فتهيئة الإقليم لا تعد تقنية أو وسيلة فحسب، وإنما هي سياسة، الهدف منها الوصول إلى توزيع متوازن للنشاطات الاقتصادية والاجتماعية على الإقليم، يكون الهدف منها تنظيم المجال عن طريق التخطيط وفقا لمتطلبات محلية، جهوية أو وطنية، وهي ترمي إلى التنمية المنسجمة لمجموع التراب الوطني حسب الخصوصيات وفضائل كل فضاء جهوي. ولمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع : أنظر إلى هنوني نصر الدين ، الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري ، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2013 ، ص 460-461.
- 28 - القانون رقم 03-03 المؤرخ في 03/02/2003، يتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج.ر عدد 11 صادرة بتاريخ 19 فيفري 2003 .
- 29 - تنص المادة 95 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على مايلي : " يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما ."
- 30 - نصت المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أن يكون من إختصاص الوالي أيضا تسليم رخص البناء المتعلقة بالمشاريع الآتية :
-التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة المحلية.
- مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكانها 200 وحدة سكنية ويقل عن 600 وحدة سكنية .
- 31 - المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أن يكون من إختصاص الوزير المكلف بالعمران تسليم رخص البناء المتعلقة بالمشاريع الآتية:
-التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة الوطنية.
-مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي او يفوق 600 وحدة سكنية.
-الأشغال والمنشآت والبنائات المنجزة لحساب الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية وأصحاب الإمتياز .
-المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة .
- 32 - مادة 30 من القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية.
- 33 - تفيد عبارة "تحضير" في هذه المادة "تحقيق" .
- 34 - المادة 23 من القانون رقم 03-03 .
- 35 - مادة 24 من القانون نفسه .
- 36 - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 04-421 السالف الذكر .
- 37 - المادة 5 من نفس المرسوم .

- 38 - تنص المادة 2/47 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أن الهيئات الإستشارية ملزمة باصدار ردها في أجل 8 أيام من تاريخ إستلام طلب الرأي ، وإلا عُدَّ رأيها موافقة بعد تذكير مدته 48 ساعة بالنسبة للمشاريع الصناعية المستقبلية للجمهور والمشاريع التي تراعى فيها ضوابط الأمان بالدرجة الأولى.
- 39 - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 04-421 السالف الذكر .
- 40 - المادة 3/47 من نفس المرسوم .
- 41 - وهو ما جاءت به المادة 69 من القانون رقم 90-29 المذكور أعلاه بقولها: " لا يرخص بأي بناء أو هدم من شأنه أن يمس بالتراث الطبيعي والتاريخي والثقافي أو يشكل خطرا إلا بعد إستشارة وموافقة المصالح المختصة في هذا المجال وفقا للقوانين والتنظيمات السارية المفعول".
- 42 - المادة 3/47 المعدلة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-342 .
- 43 - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 04-421 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004 ، الذي جاءت تطبيقا لأحكام المادة 24 من القانون رقم 03-03 ، والمحدد لكيفيات الإستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخصة البناء داخل مناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية ، ج ر عدد 83 مؤرخة في 26 ديسمبر 2004 .
- 44 - على خلاف ما كان عليه الوضع في ظل المرسوم الملغى رقم 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، حيث كانت تقضي المادة 43 منه بأن آجال تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء إلى صاحب الطلب هو 3 أشهر الموالية لتاريخ إيداع الطلب وذلك عندما يكون إصدار الرخصة من إختصاص رئيس المجلس البلدي بصفته ممثلا للبلدية وفي غضون 4 أشهر في جميع الحالات الأخرى.
- 45 - المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 مايلي: " يمكن صاحب الطلب الذي لم يقتنع بالرد الذي تم تبليغه به ، أو في حالة عدم الرد من طرف السلطة المختصة في الآجال المطلوبة أن يودع طعنا ... " .