

شهادة التعمير وفق اخر التعديلات في المرسوم التنفيذي 20-342 Urbanism certificate according to the latest amendments in Executive Decree 20-342

أ.د/ لدرع نبيلة
المركز الجامعي مرسللي عبد الله تيبازة
houssemdine2013@gmail.com

ط.د/ بن عبيد محمد صهيب *
مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية
المركز الجامعي مرسللي عبد الله تيبازة (الجزائر)
benabid.mohamedsoheyb@cu-tipaza.dz

تاريخ إرسال المقال: 2022-07-25 تاريخ قبول المقال: 2022-12-20 تاريخ نشر المقال: 2023-01-31

الملخص: لقد أولى المشرع الجزائري أهمية بالغة لموضوع التعمير والبناء من خلال سن جملة من القوانين التي تهدف إلى ضبط هذا الأخير وتحقيق التوازن في عملية البناء بين المصلحة الخاصة للفرد من جهة والمصلحة العامة من جهة أخرى. وتمثل الرخص والشهادات الإدارية المنصوص عليها قانونا اهم وسائل الرقابة الممنوحة للإدارة في المجال العمراني.

ونظرا لما قد تشكله الضوابط المقررة على البناء من تقييد لحرية المالك، فإن المشرع الجزائري قد استحدث وثيقة إدارية تخول لصاحبها معرفة وضعية عقاره وتحدد له مدى قابلية هذا الأخير للبناء فوفه وكذا جميع الارتفاقات التي تثقله، لا سيما ارتفاعات التعمير المقيدة والممانعة للبناء، تعرف بشهادة التعمير. **الكلمات المفتاحية:** الحق في البناء، شهادة التعمير، المرسوم التنفيذي 20-342، ارتفاعات التعمير، ضوابط البناء.

Abstract: The Algerian legislator has sought to regulate urban activity to limit the random construction operations that take place without respecting the provisions and standards of preparation and reconstruction, which creates an inappropriate urban fabric that is not in line with the civilized development and the goals of the state.

this is by imposing a set of controls established on the construction as it was introduced in addition to that An administrative document that authorizes its applicant to know the status of his property, as well as all the urbanization easements that burden him, known as the construction certificate.

KEY WORDS: PREPARATION AND RECONSTRUCTION, EXECUTIVE DECREE 20-342, CONSTRUCTION, URBANISM EASEMENTS, URBANISM CERTIFICATE, RIGHT TO BUILDING, BUILDING RESTRICTIONS.

*المؤلف المرسل

المقدمة:

إن تطور الحضارات البشرية على مر العصور كان دائما يتماشى بالضرورة مع خلق نسيج عمراني خاص يتوافق معها ويجسد نظرت تلك المجتمعات السياسية، الاجتماعية أو الاقتصادية، فالعمران يبقى اللبنة الأساسية الذي يعكس رقي وازدهار أي مجتمع.

ونظرا لأهمية موضوع التعمير والبناء، فقد اعتمدت الدولة الجزائرية بدورها سياسة عمرانية خاصة والتي سعى من خلال المشرع الجزائري لتنظيم النشاط العمراني بما يتماشى مع خلق توازن بين حفظ المصلحة العمرانية العامة إلى جانب المصلحة الخاصة لصاحب الأرض، وهذا وفقا لمجموعة النصوص القانونية التي تسير التطور العمراني وتجسد المخططات التقنية.

ورغم أن حق البناء هو حق مرتبط بحق الملكية العقارية، إلا أن المشرع الجزائري قد وضع مجموعة من الضوابط تحكم هذا الأخير وتقيد بذلك من حق المالك في ملكه، وذلك بالنص على إلزامية الحصول على الرخص الإدارية المسبقة باعتبارها وسيلة في يد الإدارة لبسط رقابتها القبلية على الأشغال المراد إنجازها وهذا لضمان احترام القوانين والتنظيمات المنصوص عليها في المجال العمراني.

وبالمقابل لذلك فقد استحدث قانون التهيئة والتعمير وثيقة إدارية ذات طبيعة خاصة تعرف بشهادة التعمير، والتي تخول لطالبيها معرفة النظرة العامة العمرانية للمنطقة من خلال تحديد مدى قابلية أرضه للبناء فوقها، وكذا تحديد مختلف الارتفاقات التي تنقلها لاسيما ارتفاعات التعمير المقيدة والممانعة للبناء.

والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري جعل من الحصول على شهادة التعمير أمر اختياري، وهذا على خلاف باقي الرخص والشهادات المنصوص عليها قانونا، وهو ما يثير التساؤل حول دور شهادة التعمير في تنظيم عملية البناء وفق قواعد وقوانين التهيئة والتعمير؟ وعلى اعتبار أن هذه الشهادة غير إلزامية فهل الحصول عليها يكون وفق إجراءات خاصة أم لا؟

وللإجابة على هذه الإشكاليات ارتأينا تقسيم هذا المقال إلى محورين:

خصصنا المحور الأول لتحديد الإطار المفاهيمي لشهادة التعمير، وذلك من خلال تعريف هذه الأخيرة وتبيان أهم خصائصها، وكذا تحديد طبيعتها القانونية وأهميتها وتمييزها عن غيرها من الوثائق المشابهة لها.

في حين خصصنا المحور الثاني للتطرق للجانب الإجرائي الذي ينظم شهادة التعمير وهذا بإتباع المنهج الوصفي التحليلي.

1- الإطار المفاهيمي لشهادة التعمير:

لقد كرس المشرع الجزائري شهادة التعمير في قانون التهيئة والتعمير من خلال نص المادة 51 منه ⁽¹⁾، وكذا النصوص التنظيمية لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20 - 342 والذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

2.1- تعريف شهادة التعمير:

سنستطرد لتعريف شهادة التعمير من الناحية الفقهية ثم من الناحية القانونية.

2.1.1- التعريف الفقهي لشهادة التعمير:

لقد وضع عدة فقهاء تعاريف لشهادة التعمير أين عرفها الدكتور (عزري الزين) على أنها: " شهادة معلومات تحدد للمعني حقوقه في البناء والارتفاعات التي تخضع لها الأرض المعنية وتزوده بهذه المعلومات من أجل أن يتصور أي مدى تنسجم غايته من البناء مع أحكام رخصة البناء التي قد يطلبها بعد ذلك " ⁽²⁾.

كما عرفها الدكتور (أقلولي أولد رابح صافية) على أنها " وثيقة إدارية تسلمها السلطة الإدارية المختصة للشخص سواء كان طبيعيا أو معنويا بطلب منه، تعين حقوق الفرد في البناء والارتفاعات من جميع الأشكال التي تخضع لها لأرض المعنية، ويكون الفرد على علم من أمره إذا أراد التصرف في الأرض " ⁽³⁾.

في حين عرفها الدكتور (حمدي باشا عمر) على أنها " وثيقة إدارية تسلمها البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، للشخص سواء كان طبيعيا أو معنويا بطلب منه، تعين حقوق الفرد في البناء والارتفاعات من جميع الأشكال التي تخضع لها الأرض المعنية ويكون الفرد على بينة من أمره إذا أراد التصرف في العقار " ⁽⁴⁾.

كما عرفت شهادة التعمير على أنها " أداة إعلام مسبقة للمتدخلين في التعمير لبيان حقوقهم في البناء " وعرفت أيضا على أنها " من الوثائق التي تضبط الأراضي

¹ قانون رقم 90 - 29، مؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411، الموافق أول ديسمبر سنة 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير.

² بالة عبد العالي، الوجيز في شرح قانون التعمير وفقا لأحدث التعديلات، النشر الجامعي الجديد، 2021، ص 144.

³ أقلولي أولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، دار هومه، الطبعة الثانية 2015، ص 133.

⁴ حمدي باشا عمر، منازعات التعمير، دار هومه، الطبعة الثانية 2021، ص 60.

العامة والأراضي القابلة للتعمير، كما تسمح هذه الشهادة لصاحبها من التعرف على موقعه من اهتمامات السلطة المحلية بموضوع حركة البناء والتنظيم العمراني⁽⁵⁾.

والملاحظ أنه و رغم تعدد الآراء الفقهية التي حاولت وضع تعريف لشهادة التعمير، إلا أنها تتفق في كون هذه الأخيرة هي وثيقة إدارية صادرة من سلطة مختصة تسلم للشخص المعني سواء أكان طبيعياً أو معنوياً بطلب منه، تتضمن المعلومات الخاصة بعقاره والمتعلقة بحقوقه في البناء فوقه وكذا الارتفاقات التي تثقله، فهي لا تعدو أن تكون شهادة معلومات خاصة بعقار الطالب لها.

2.1.2- التعريف القانوني لشهادة التعمير:

لم يعرف قانون التهيئة و التعمير رقم 90-29 شهادة التعمير صراحة وإنما نص على مضمون هذه الأخيرة و كذا الأشخاص الذين لهم الحق في طلبها و هذا من خلال نص المادة 51 منه و التي جاء فيها "يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي معني قبل الشروع في الدراسات أن يطلب شهادة التعمير تعين حقوقه في البناء و الارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية" أين ترك تعريفها للنصوص التنظيمية فجاء في المرسوم التنفيذي رقم 91 - 176 (ملغى) و في المادة الثانية منه تعريف شهادة التعمير على أنها الوثيقة التي تسلم بناء على طلب من كل شخص معني ، تعين حقوقه في البناء و الارتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها الأرض المعنية⁽⁶⁾ و هو ذات التعريف الذي جاءت به المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15 - 19⁽⁷⁾.

و الملاحظ من خلال تعريف شهادة التعمير سواء الوارد في المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 176 أو المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15 - 19 أنها لم تحصر حق طلب هذه الشهادة في شخص معين وإنما جعلت الحق في ذلك يعود لكل شخص معني ، و على اعتبار أن شهادة التعمير تعين لطالبها حقوقه في البناء على العقار و كذا الارتفاقات التي ترهق هذا الأخير ، فإن المعني بها هو كل شخص له الحق في البناء فوق العقار محل طلب شهادة التعمير ، غير أن المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15 - 19 قد نصت على أن طلب هذه الأخيرة يتم من طرف المالك أو موكله و هو ما يأخذنا

⁵ تونس صيرينة، النظام القانوني للعمران في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام ، تخصص قانون البيئة و العمران ، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة ، كلية الحقوق ، السنة الجامعية 2018 - 2019 ، ص200.

⁶ مرسوم تنفيذي رقم 91 - 176 مؤرخ في 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991 ، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة و شهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و تسليم ذلك.

⁷ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15 - 19 مؤرخ في 04 ربيع الثاني عام 1436 الموافق 25 يناير سنة 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

للقول باستبعاد الحائز، لتضيف عبارة "أو أي شخص معني" و هي عبارة اشمل تضم المالك والحائز و الغير ممن له حق البناء فوق العقار محل طلب شهادة التعمير الأمر الذي يجعل من ذكر المالك بداية دون سواه في غير محله.

وقد يكون طالب شهادة التعمير شخصا طبيعيا أو معنويا وهو ما أكدته المادة 51 من القانون رقم 9 – 29.

وعليه وبناء على ما سلف يمكن تعريف شهادة التعمير على أنها وثيقة إدارية تسلمها السلطة الإدارية المختصة لكل شخص معني بالبناء سواء أكان طبيعيا أو معنويا بناء على طلبه شخصا أو عن طريق موكله تحدد له بدقة حقوق البناء على العقار المعني وكذا جميع الارتفاقات التي تثقله لا سيما منها ارتفاقات التعمير المقيدة أو المانعة للبناء.

2.2- خصائص شهادة التعمير:

بعد تعريف شهادة التعمير يمكن أن نستخلص أهم الخصائص التي تمتاز بها كما يلي:

2.2.1- وثيقة إدارية:

تصدر من رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي بذلك عبارة عن عمل إداري يخضع لأحكام وقواعد القانون الإداري وتخضع بذلك المنازعات المتعلقة بها للقضاء الإداري.

2.2.2- وثيقة إعلام:

تعتبر شهادة التعمير وثيقة إعلامية تحدد للشخص المعني مدى قابلية القطعة الأرضية للبناء فوقها وكذا مختلف الارتفاقات وتحديد ارتفاقات التعمير التي ترد على البناء والمنصوص عليها في بعض النصوص القانونية الخاصة.

2.2.3 – إجراء اختياري:

إن طلب شهادة التعمير هو إجراء اختياري مخول لكل معني بالبناء فوق القطعة الأرضية، غير أن هذه الأخيرة وإن كان طلبها غير ملزم للأشخاص إلا أنها ذات منفعة كبيرة، قبل الشروع في الدراسات المتعلقة بمشروع البناء، إذ تبني على أساسها أحكام رخصة البناء والتجزئة، وعلى اعتبار أن طلب الحصول على شهادة التعمير غير إلزامي فإن المشرع الجزائري لم يرتب أي جزاء عن عدم الحصول عليها.

2.2.4 – الأشخاص المعنيين بها:

لم يحصر المشرع الجزائري الأشخاص الذين لهم الحق في طلب شهادة التعمير في فئة معينة، وإنما وسع من دائرة من لهم الحق في طلبها إلى كل معني بالبناء فوق القطعة الأرضية محل طلب شهادة التعمير، بغض النظر عما إذا كان مالكا أو حائزا لها.

2.3- الطبيعة القانونية لشهادة التعمير:

لم يحدد المشرع الجزائري الطبيعة القانونية لشهادة التعمير، و بذلك فقد اختلف الفقهاء في تحديدها إذ أن هناك من اعتبر هذه الأخيرة عبارة عن قرار إداري ، يصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فبالرغم من كون شهادة التعمير عبارة عن وثيقة إعلام إلا أنها تصدر في شكل قرار إداري انفرادي، حدد المرسوم التنفيذي رقم 15 / 19 نموذج و شكله ⁽⁸⁾ ، و لعل أهم سبب لاعتبار شهادة التعمير قرار إداري، هو نص المشرع الجزائري على إمكانية الطعن فيها إداريا أمام الولاية، و قضائيا أمام الجهة القضائية المختصة ، و هذا حسب نص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19 المعدلة بالمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 20 – 342 ، و التي جاء فيها : "يمكن لصاحب الطلب الذي لم يرضه محتوى شهادة التعمير التي تم تبليغه به ، أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة ، أن يودع طعن مقابل وصل إيداع لدى الولاية يمكن رفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة، وفقا للتشريع المعمول به" ⁽⁹⁾.

في حين ذهب جانبا آخر من الفقه إلى اعتبار شهادة التعمير مجرد وثيقة توضيحية لا تنشئ أي حقوق ولا تمنح للمستفيد منها القيام بأي نشاط وبذلك فهي لا تتوفر على متطلبات القرار الإداري ، و إنما يمكن اعتبارها مجرد رد من الإدارة يحمل مواصفات القرار الإداري شكلا لا مضمونا ⁽¹⁰⁾ ، و هو الرأي الذي نتفق معه ، كون أن القرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ، و يحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم ⁽¹¹⁾ ، في حين أن شهادة التعمير هي مجرد وثيقة إعلامية توضح للمعني حقوق البناء على القطعة الأرضية و ما إذا كانت هذه الأخيرة أصلا قابلة للبناء فوقها أم لا ، مع تحديد

⁸ حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 61.

⁹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 20 – 342 مؤرخ في 06 ربيع الثاني عام 1442 الموافق 22 نوفمبر سنة 2020، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19 المؤرخ في 04 ربيع الثاني عام 1436 الموافق 25 يناير سنة 2015 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

¹⁰ بالة عبد العالي، المرجع السابق، ص 145.

¹¹ عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، النشاط الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة 2005 ، ص 92.

جميع ارتفاعات التعمير التي تثقل العقار محل طلب شهادة التعمير، ليكون المعني بها على بينة من أمره دون أن تنشئ أي حقوق لطالبيها أو تخلق أي مراكز قانونية أو تلغيها، و هي بذلك تختلف تماما عن مفهوم القرار الإداري ، وعليه فهي تطلب عادة ممن يريد البناء فوق العقار وهذا قبل شروعه في عمليات الدراسة و طلبه لرخصة البناء أو التجزئة بنية البناء.

فهي تبين للمالك إمكانية البناء على الأرضية وشروط تجزئتها وامداده بالمعلومات عن المساحة المتبقية القابلة للبناء.

كما أنها وسيلة لمراقبة مشروع البناء وكذا الكثافة المستهلكة والمتبقية على الأرضية⁽¹²⁾.

غير أنه و رغم أن شهادة التعمير لا تعدو حسب رأينا أيضا في كونها مجرد وثيقة إعلامية توضيحية لا ترقى لتكون قرارا إداريا، نجد و أن المشرع الجزائري خول لطالبيها إمكانية الطعن فيها، سواء فيما تعلق بمحتواها الذي لم يرضه، أو نتيجة لسكوت السلطة المختصة و عدم ردها على طلبه ، و هو أمر في غير محله مادام أن شهادة التعمير لا تنشئ أي حقوق لصاحبها و لا تغير من أي مراكز قانونية و من ثم فإن الطعن فيها يكون سابق لأوانه و غير مجدي .

خاصة و أن للمعني الطعن لاحقا في رخصة البناء أو التجزئة والتي تعد قرارا إداريا منشئ للحقوق يكون الطعن فيها وفي حالة عدم رضى طالبيها بمحتواها أمر ضروري لما لهذه الأخيرة من تقيد لحقوقه في البناء والتجزئة بهدف البناء على عقاره الأمر الذي لا ينطبق على شهادة التعمير.

2.4- أهمية شهادة التعمير:

إن لشهادة التعمير أهمية للفرد والإدارة وهو ما سيتم إيضاحه فيما يلي:

2.4.1- أهمية شهادة التعمير بالنسبة للأفراد:

رغم و أن شهادة التعمير لا تنشئ أي حقوق لصاحبها، إلا أن لها أهمية بالغة كون أنها تحدد له حقوق البناء على عقاره ،و كذا جميع الارتفاقات التي تثقله ليكون على علم من أمره ،فقد يكون العقار حسب سند ملكيته قطعة أرض معدة للبناء، إلا أنه و بناء على مخطط شغل الأراضي الذي تخضع له الأرض محل الطلب، لم تعد قابلة للبناء سواء لدواعي أمنية، كخطورة المنطقة و وقوعها في مناطق كوارث طبيعية، أو

¹²عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون والتعمير الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عقاري، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2014 – 2015، ص 223.

لتقييدها بارتفاقات التعمير و التي تثقلها بقيود البناء أو المنع منه لخصوصية موقعها كمجاورته لمناطق أثرية أو عسكرية أو كأن يكون منطقة توسع مطاري أو غيرها.

ولا تتوقف أهمية شهادة التعمير على صاحب العقار، وإنما تتعداه لحماية الغير ممن يرغب في شراء ذلك العقار بنية البناء فوقه، لذلك يتعين على الموثق ولحفظ حقوق المشتري ان يقوم، وقبل إبرام عقد البيع بطلب شهادة التعمير من صاحب الأرض و عدم الاكتفاء بما يرد في سند الملكية، و هذا للتأكد من قابلية الأرض محل عقد البيع للبناء إن كان الأمر يتعلق بأرض عمرانية، او لحماية الأرض الفلاحية من التجزئة و بذلك إزالة الغاية التي اعدت لها من خلال تفتيتها الى قطع صغيرة لا تلي اهدافها.

2.4.2- أهمية شهادة التعمير بالنسبة للإدارة:

تعتبر شهادة التعمير وسيلة قانونية تمارس بها الإدارة اختصاصاتها الضبطية (الضبط الإداري) في مجال التهيئة والتعمير، أو ما اصطلح عليه بالضبط الإداري الخاص (أي الضبط الإداري في المجال العمراني) .

لذلك يجب على الإدارة احترام توجيهات و توصيات مخطط شغل الأراضي " pos " الذي تخضع له الأرض محل الطلب ،و إذا لم تحترم الإدارة هذه التوجيهات تترتب مسؤولياتها⁽¹³⁾.

2.5- تمييز شهادة التعمير عن بطاقة المعلومات:

لقد نص المشرع الجزائري إلى جانب شهادة التعمير عن بطاقة المعلومات، وذلك من خلال نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19 والتي جاء فيها: " و زيادة على ذلك ، يمكن لكل شخص معني بنفس حقوق البناء الخاصة بالقطعة الأرضية المعنية ،أن يحصل على " بطاقة معلومات " لاستعمالها على سبيل الإشارة ،بكل غرض مناسب و لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تحل محل شهادة التعمير " ،و إن كان المشرع الجزائري قد عرف شهادة التعمير و حدد الهدف منها، نجده على العكس من ذلك لم يضع تعريفاً لبطاقة المعلومات و لم يحدد طبيعة المعلومة التي تقدمها لطالباها، أو الغاية منها خاصة و أن شهادة التعمير نفسها تعتبر وثيقة معلومات تقدم للمعني بالبناء، حول قطعه الأرضية و أن هذه الأخيرة لا ترتب أي حقوق لصاحبها ،للقول بعدم إمكانية حلول بطاقة المعلومات محلها ، و مع ذلك فقد جعل المشرع الجزائري إجراءات الحصول عليها لا تختلف عن الإجراءات المقررة لشهادة التعمير، بل

¹³ عميري أحمد، شهادة التعمير ودورها في حماية النظام العام العمراني، مجلة التعمير والبناء، العدد الأول مارس 2017، ص 132.

أن مضمون هذه الأخيرة نفسه لا يختلف عن مضمون شهادة التعمير و هو ما تؤكدته المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15 - 19.

ومع ذلك فإن شهادة التعمير وبطاقة المعلومات تختلفان من حيث مدة الصلاحية، إذ ترتبط صلاحية شهادة التعمير بصلاحية مخطط شغل الأراضي المعمول به، أو بصلاحية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي، في حين تحدد صلاحية بطاقة المعلومات بثلاثة (3) أشهر⁽¹⁴⁾.

كما تختلف شهادة التعمير وبطاقة المعلومات من حيث الحق في التظلم ورفع الدعوى القضائية، فقد خول المشرع الجزائري لصاحب طلب شهادة التعمير الذي لم يرضه محتوى هذه الأخيرة أو في حالة سكوت السلطة المختصة عن الرد، أن يقدم طعنا إداريا (تظلم إداري) يودع لدى الولاية، بل له حق اللجوء إلى العدالة بموجب دعوى قضائية، وهو ما لا يمكن بالنسبة لبطاقة المعلومات، فلا يجوز لا الطعن فيها أمام الولاية ولا رفع دعوى قضائية أمام الجهة القضائية المختصة إذا ما تعلق الأمر بها⁽¹⁵⁾.

3- المحور الثاني: الإطار الإجرائي لشهادة التعمير:

رغم أن شهادة التعمير لا ترقى لتكون قرارا إداريا من حيث المضمون، ولا ترتب أي حقوق لصاحبها، إلا أن المشرع الجزائري اشترط إجراءات قانونية محددة للحصول عليها بدءا بتقديم الطلب، ثم دراسته وأخيرا البت فيه من طرف الجهات الإدارية المختصة وهو ما سيتم التطرق إليه فيما يلي:

3.1- طلب الحصول على شهادة التعمير:

للحصول على شهادة التعمير، يجب على المعني أن يقدم طلبا يتضمن بيانات محددة إلى الجهة الإدارية المختصة وذلك كما يلي:

3.1.1- صفة طالب شهادة التعمير:

بالرجوع إلى نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15 - 19، و الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، نجد و أن المشرع الجزائري لم يحصر صاحب الحق في طلب شهادة التعمير في شخص معين بالذات، وإنما وسع من دائرة الأشخاص المعنيين بها و ذلك في كل شخص معني بالبناء فوق القطعة الأرضية محل طلب شهادة التعمير، لنجده في نص المادة 3 من ذات المرسوم السالف الذكر يخص بالذكر المالك أو موكله، إلى جانب كل شخص معني و هو ما لا يجد ما يبرره قانونا كون أن عبارة " أي

¹⁴ المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 15 - 19، المرجع السابق.
¹⁵ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 20 - 342، المرجع السابق.

شخص معني " الواردة في المادة 3 وكذا المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19 أشمل، و هي بذلك تضم المالك و الحائز و صاحب حق الامتياز أي كل من له حق البناء فوق ذلك العقار.

إلى جانب ذلك فإن المشرع الجزائري لم يشترط أن يتم تقديم طلب شهادة التعمير من قبل المعني بها بصفة شخصية، إذ له أن يوكل غيره بذلك، كما أنه لم يخص الشخص الطبيعي دون المعنوي .

ومن ثم فإنه يمكن تقديم طلب الحصول على شهادة التعمير من المالك أو الحائز أو صاحب حق الامتياز للعقار محل الطلب، سواء أكان شخصا طبيعيا أو معنويا بصفة شخصية، أو عن طريق موكله.

3.1.2- مضمون طلب شهادة التعمير:

لقد حددت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19 مضمون طلب شهادة التعمير من بيانات ووثائق تمثلت فيما يلي: ⁽¹⁶⁾.

- طلبا خطيا ممضيا من طرف صاحب الطلب.

- اسم مالك الأرض.

- تصميميا حول الوضعية، يسمح بتحديد القطعة الأرضية.

- تصميميا يوضح حدود القطعة الأرضية المتواجدة في حدود المحيط العمراني.

ويتيم إيداع طلب شهادة التعمير وكذا الوثائق المرفقة به في نسختين بمقر المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا مقابل وصل إيداع يسلم للمعني في نفس اليوم.

والملاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد نموذجا خاصا بطلب شهادة التعمير، وهذا على عكس الطلب المتعلق برخصة التجزئة ورخصة البناء، أين نص على نموذج خاص بهما مرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 15 – 19، ولا يقبل الطلب إن لم يتم حسبه، في حين يكفي أن يكون هذا الأخير كتابيا وموقعا من طرف المعني بشهادة التعمير.

3.2 – دراسة طلب شهادة التعمير:

بعد إيداع طلب الحصول على شهادة التعمير والوثائق المرفقة معه بمقر المجلس الشعبي البلدي، يتم إرسال الملف إلى مصالح التعمير للبلدية من أجل دراسته، وهذا حسب ما جاءت به المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19: " يدرس

¹⁶ المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19، المرجع السابق.

الطلب من طرف مصالح التعمير للبلدية اعتمادا على أحكام اداة التعمير المعمول بها.....".

فطلب شهادة التعمير يدرس من طرف مصالح التعمير للبلدية، والتي لها وعند الحاجة الاستعانة بالمساعدة التقنية لمصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى القسم الفرعي للدائرة المعنية، بل الأكثر من ذلك فإن المشرع الجزائري لم يقيد مصالح التعمير في ذلك، بل جعل لها حرية الاستعانة بأي مصلحة تقنية أخرى تراها ضرورية وهذا ما جاءت به الفقرة الخامسة من المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19.

كما تجدر الإشارة إلا أنه لا بد من التفرقة بين ما إذا تمت تغطية البلدية بمخطط شغل الأراضي أم لا، كون أن دراسة الطلب تتم عن طريق مطابقة هذا الأخير لأداة التعمير المعمول بها، ففي حالة وجود مخطط شغل الأراضي يتم التحقيق في مدى مطابقة الطلب لتوجيهات هذا الأخير، وفي حالة غيابه فيتم التحقيق في مدى مطابقته لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المعمول به، وكذا الأحكام المحددة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير حسب التنظيم.

3.3- تسليم شهادة التعمير:

بعد دراسة طلب الحصول على شهادة التعمير والتحقيق فيه تأتي آخر مرحلة وهي مرحلة تسليم هذه الأخيرة والتي نصت عليها الفقرة الأخيرة من المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19، والتي جاء فيها أن تسليم شهادة التعمير يتم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، والملاحظ أن المشرع الجزائري وإن لم ينص على نموذج خاص بطلب شهادة التعمير إلا أنه جعل صدورها يتم وفق نموذج محدد في المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19 أين يجب تبليغها للمعني بها في أجل 15 يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب⁽¹⁷⁾.

3.4- مضمون شهادة التعمير:

لقد حدد المشرع الجزائري مضمون شهادة التعمير من خلال نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19، والتي نصت على أنه يجب أن تبين شهادة التعمير ما يلي:

- مواصفات التهيئة والتعمير المطبقة على القطعة الأرضية.
- الارتفاعات المدخلة على القطعة الأرضية والمواصفات التقنية الخاصة الأخرى.

¹⁷ المادة 3 و 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19، المرجع نفسه.

- خدمة القطعة الأرضية بشبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة.

- الأخطار الطبيعية التي يمكن أن تؤثر على الموقع المعني، وتلك المحددة على الخريطة التي يمكن أن تنقص من قابلية القطعة الأرضية لإنجاز المشروع عليها أو تمنع ذلك لاسيما:

- ظهور صدوع زلزالية نشطة على السطح.

- تحركات القطعة الأرضية (انزلاق، انهيار، انسياب الوحل، رص، تمييع، تساقط...).

- القطع الأرضية المعرضة للفيضانات.

- الأخطار التكنولوجية الناجمة عن نشاط المؤسسات الصناعية الخطيرة، وقنوات نقل المنتجات البترولية والغازية وخطوط نقل الطاقة.

و قد يثور التساؤل حول مصير طلب الحصول على شهادة التعمير المقدم أثناء مراجعة مخطط شغل الأراضي ، فهل يخضع لأحكام التنظيم القديم أم التنظيم الجديد ، خاصة و أن القانون جعل تبليغ شهادة التعمير و الرد بذلك على الطلب لا يتجاوز 15 يوما من تاريخ إيداعه ، و هي المسألة التي فصل فيها المشرع الجزائري، أين نص صراحة في الفقرة الأخيرة من المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19 على أنه و في حالة ما إذا تم إيداع الطلب عند مراجعة مخطط شغل الأراضي ، فإنه لا يتم أخذ التنظيم الجديد بعين الاعتبار إلا إذا تجاوزت حالة تقدم أشغال مراجعة هذا الأخير مرحلة التحقيق العمومي ، بمعنى يجب اتباع توجيهات أداة التعمير المعمول بها أثناء دراسة طلب شهادة التعمير ، و هذا يعد الأمر الإيجابي الذي جاء به المشرع الجزائري للتحكم أكثر في النسيج العمراني و تطبيق أحكام أدوات التهيئة التعمير .

ونظرا لكون مضمون شهادة التعمير مرتبط بأحكام أداة التعمير المعمول بها، فقد جعل المشرع الجزائري وبناء على ذلك مدة صلاحية هذه الأخيرة ترتبط بصلاحية مخطط شغل الأراضي المعمول به، أو بصلاحية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وهذا في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي وهذا ما سيساهم في إقرار الاستقرار للمعاملات المرتبطة بالعمران.

غير انه و بالرجوع الى نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 و الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير و تسليمها ، في الفقرة ما قبل الأخيرة منها، نجدها نصت على ان ، تنظيمات التهيئة و التعمير المطبقة على القطعة الأرضية محل طلب شهادة التعمير مستمدة من احكام شغل الأراضي، و في حالة عدم وجوده من مواصفات

المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و/أو من الأحكام المحددة بالقواعد العامة للتهيئة و التعمير، و عليه و تأسيسا على ذلك فانه و في حال غياب مخططات التهيئة و التعمير فان مضمون شهادة التعمير يكون مبنيا على أساس القواعد العامة للتهيئة و التعمير، المنصوص عليها بالقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير، و كذا المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991 و الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة و التعمير و البناء، و هو ما يدفعنا للقول ان مدة صلاحية شهادة التعمير في هذه الحالة غير محدد .

3.5- الطعون المتعلقة بشهادة التعمير:

لقد خول المشرع الجزائري لصاحب الطلب الذي لم يرضه محتوى شهادة التعمير المبلغة إليه، أو في حالة سكوت الجهة المختصة بإصدارها عن الرد عليه و تبليغه خلال أجل 15 يوما من تاريخ إيداعه للطلب، أن يقدم طعنا إداريا أمام الولاية أو المقاطعات الإدارية المتحدثة حسب الحالة مقابل وصل إيداع يقدم له تكون الجهة المختصة ملزمة بالرد المبرر على ذلك التظلم خلال أجل 15 يوما من إيداعه ، و لصاحب الطلب بعد ذلك اللجوء إلى العدالة بدعوى قضائية⁽¹⁸⁾ .

والملاحظ أن المشرع الجزائري جعل تقديم التظلم أو الطعن الإداري أمر اختياري للمعني، إذ يمكن له اللجوء إلى العدالة مباشرة دون الحاجة لتقديم طعن أمام الولاية أو المقاطعة الإدارية المختصة كون أن هذا الأخير لا يشكل قيда على رفع الدعوى قضائية.

وتجدر الإشارة إلى أن نص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 15 - 19 قبل تعديلها قد نصت على أنه: "يمكن صاحب شهادة التعمير الذي لم يرضه الرد الذي تم تبليغه به، أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة، أن يودع طعنا مقابل وصل إيداع لدى الولاية، وفي هذه الحالة يحدد أجل تسليم الرخصة أو الرفض المسبب بخمسة عشر (15) يوما" أين استعمل المشرع الجزائري مصطلح الرخصة بدل الشهادة (شهادة التعمير)، كما جعل للإدارة إمكانية رفض تسليم هذه الأخيرة أصلا وهو ما يعاب على هذه المادة كون أن شهادة التعمير ما هي إلا وثيقة معلومات حول عقار معين لا تخول لصاحبها أي حقوق ومن ثم فإن منح الإدارة إمكانية رفض تسليمها يعد غير منطقي وفي غير محله بل لا يجد ما يبرره أصلا، غير أن المشرع الجزائري قد تدارك الوضع أين قام بتعديل نص المادة السالفة الذكر بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 20 - 342 أين أصبحت كما يلي: ".... يمكن صاحب الطلب الذي لم

¹⁸ سي مرابط شهرزاد، الوظيفة البيئية لأدوات التهيئة والتعمير، رسالة لنيل شهادة دكتوراه العلوم الثالث (ل، م، د) تخصص قانون، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2017 - 2018، ص 2.

يرضه محتوى شهادة التعمير التي تم تبليغه به، أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة أن يودع طعنا مقابل وصل إيداع لدى الولاية وفي الولايات التي تم إحداث المقاطعات الإدارية فيها، فإن إيداع الطعن يكون لدى هذه الأخيرة " وهو ما يجعل للجهة المختصة بإصدار شهادة التعمير، وفي حال إيداع طلب بذلك أما منح هذه الأخيرة أو عدم الرد على الطلب أصلا دون أن يكون لها إمكانية الرفض.

إلى جانب ذلك فإن المشرع الجزائري قد أدخل تعديلا آخر على نص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، و التي كانت تخول لصاحب الطلب و في حال عدم تلقيه ردا من الجهة المختصة عن طعنه الأول خلال 15 يوما من إيداعه أن يودع طعنا ثانيا لدى الوزارة المكلفة بالعمران، أين تأمر مصالحها مصالح التعمير الولائية بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو إخطاره بالرفض المسبب في أجل 15 يوما من تاريخ إيداع الطعن الثاني، و هو الإجراء الذي تم التخلي عنه بعد التعديل الذي أقره المشرع لنص المادة السالفة الذكر، أين جعل الإدارة ملزمة بالرد على طعن صاحب الطلب خلال أجل 15 يوم من إيداعه.

هذا ويمكن لصاحب طلب شهادة التعمير بعد رد الإدارة عن طعنه و في حال ما إذا لم يرضه ذلك الرد أيضا له حق اللجوء مباشرة إلى القضاء وهذا دون تقديم طعن امام الولاية، رغم أننا لا نرى من جدوى في رفع دعوى قضائية ضد الإدارة المانحة لشهادة التعمير في حال عدم رضى المعني بمحتواها كون أن هذه الأخيرة يرتبط مضمونها بأحكام أداة التعمير المعمول بها.

وعلى اعتبار أن المشرع الجزائري قد خول لكل ذي مصلحة الطعن في هذه الأخيرة فإن فسخ المجال للطعن في شهادة التعمير أيضا هو أمر مبالغ فيه، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار إمكانية الطعن أيضا في كل من رخصة البناء والتجزئة والتي تكون مطابقة للمعلومات الواردة بشهادة التعمير، هذه الأخيرة التي تعتبر مجرد وثيقة إعلامية لا جدوى من الطعن في محتواها خاصة و أنها غير إلزامية أصلا.

غير أننا نستحسن إمكانية الطعن سواء الإداري أو القضائي في حالة سكوت السلطة المختصة عن الرد عن طلب الحصول على شهادة التعمير، لما في ذلك من تعسف في حق المعني صاحب الطلب ووضع حد لذلك، من خلال إمكانية اللجوء إلى السلطة الأعلى من السلطة المخول لها إصدار شهادة التعمير عن طريق تظلم إداري أو اللجوء مباشرة إلى القضاء.

4-الخاتمة:

لقد جعل المشرع الجزائري الحصول على شهادة التعمير مسألة اختيارية على المعني بالبناء، رغم وأن لهذه الأخيرة أهمية بالغة في تحديد وضعية العقار ومدى قابليته للبناء، إلى جانب إيضاح جميع الارتفاقات التي تثقله، وهو ما يجعل من المعني على بينة من أمره قبل قيامه بأي دراسات متعلقة بأرضه خاصة ما هو مرتبط برخصة البناء والتجزئة.

إلى جانب ذلك فإن لشهادة التعمير فائدة للغير ممن يرغب في اقتناء العقار، وذلك من خلال تبيان مدى ملائمة أهداف المعني باقتنائه مع تخصيص هذا الأخير.

ولقد جعل المشرع الجزائري الحصول على شهادة التعمير ورغم عدم إلزاميتها يخضع لسلسلة من الإجراءات، تضمنها أساسا المرسوم التنفيذي رقم 15 - 19 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 20 - 342 المعدل والمتمم له والذي تضمن تعديلا خاصا للمادة 6 فيما يتعلق بالمنازعات الخاصة بتلك الشهادة تمثل في يلي:

- تعديل مصطلح "رخصة" والذي كان واردا في المادة 6 قبل تعديلها واستبداله بمصطلح شهادة كون أن الأمر يتعلق بشهادة التعمير والتي لا يمكن اعتبارها رخصة كون ان هذه الأخيرة ترخص لصاحبها القيام بعمل معين في حين شهادة التعمير لا تخول صاحبها الحق في القيام بأي نشاط عمراني فالشهادة تمثل وثيقة إدارية بينما الرخصة تتم وفق قرار اداري.

- بعد أن كان للجهة المختصة بمنح شهادة التعمير قبل التعديل إمكانية رفض طلب منح الشهادة، الأمر الذي أصبح بعد التعديل غير ممكن، إذ لها إما أن تمنح الشهادة أو أن تمتنع عن الرد عن الطلب المودع بخصوصها من الأساس، و الذي يمكن ان نعتبره رفض ضمني دون ان يكون لها صلاحية اصدار قرار صريح بالرفض، وهو ما يعيب التعديل في نظرنا كون ان قرار الرفض يتضمن تسبب له و استيضاح للطالب، وهو ما يسهل عليه اللجوء الى العدالة بدعوى الغاء الرفض، الأمر المقتدر في الرفض الضمني الذي يفهم من سكوت الإدارة دون إمكانية فهم سبب هذا الرفض.

- إلغاء إجراء الطعن الثاني في حال عدم الرد عن الطعن الأول المقدم في حال عدم رضى المعني عن محتوى شهادة التعمير، المبلغ له أو سكوت الإدارة وعدم ردها عن طلبه، والذي كان يتم أمام مصالح الوزارة المكلفة بالعمران، والاكتفاء بإجراء طعن واحد يتم على مستوى الولاية أو المقاطعة الإدارية حسب الحالة، مع جعل الإدارة المعنية ملزمة بالرد على ذلك الطعن خلال 15 يوم من تاريخ إيداعه.

5- المراجع:

- القوانين والمراسيم:

- قانون رقم 90 – 29، مؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411، الموافق أول ديسمبر سنة 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير.

- مرسوم تنفيذي رقم 91 – 176 مؤرخ في 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.

- المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19 مؤرخ في 04 ربيع الثاني عام 1436 الموافق 25 يناير سنة 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

- المرسوم التنفيذي رقم 20 – 342 مؤرخ في 06 ربيع الثاني عام 1442 الموافق 22 نوفمبر سنة 2020، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 15 – 19 المؤرخ في 04 ربيع الثاني عام 1436 الموافق 25 يناير سنة 2015 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

- الكتب:

- بالة عبد العالي، الوجيز في شرح قانون التعمير وفقا لأحدث التعديلات، النشر الجامعي الجديد، 2021.
 - أقلولي أولد راجح صافية، قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، دار هومه، الطبعة الثانية 2015.

- حمدي باشا عمر، منازل التعمير، دار هومه، الطبعة الثانية 2021.
 - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة 2005.

- الأطروحات والمذكرات:

- تونسي صبرينة، النظام القانوني للعمران في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص قانون البيئة والعمران، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2018 – 2019.

- عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون والتعمير الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عقاري، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2014 – 2015.

- سي مرائب شهرزاد، الوظيفة البيئية لأدوات التهيئة والتعمير، رسالة لنيل شهادة دكتوراه العلوم الثالث (ل، م، د) تخصص قانون، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2017 – 2018.

- المقالات:

- عميري أحمد، شهادة التعمير ودورها في حماية النظام العام العمراني، مجلة التعمير والبناء، العدد الأول مارس 2017