

رخصة الهدم في النظام القانوني الجزائري

بربيح محي الدين ، طالب دكتوراه ، مخبر القانون الإجتماعي ، جامعة وهران 2

berrebihmehieddine@yahoo.fr

الملخص :

تعتبر رخصة الهدم من ميكانزمات الرقابة التي تمارسها الإدارة من أجل وقاية البيئة من الأخطار التي تتجم عن عملية هدم البنايات، فرغم أن الأصل هو حرية الأفراد في هدم بناياتهم دون حاجة إلى ترخيص إداري مسبق، إلا أن المشرع الجزائري قيّد هذه الحرية بضرورة الحصول على رخصة الهدم إذا تعلق الأمر بالبنايات المحمية بأحكام القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي أو إذا إقتضت ذلك الشروط التقنية والأمنية .

الكلمات المفتاحية: رخصة الهدم ، البناء والتعمير ، حماية البيئة ، البنايات الآيلة للإنهيار .

Abstract:

The demolition permit is one of the control mechanisms used by the Department to protect the environment from the dangers resulting from the demolition of the buildings, Although the original is the freedom of individuals to demolish buildings without prior permission, However, the Algerian legislature restricts this freedom to obtain a demolition permit when it comes to buildings protected by the provisions of Law No. 98-04, Or if such technical and security requirements are required.

Key words : The demolition permit , environment protection , Construction and reconstruction , Buildings threatened with collapse .

مقدمة :

أدرك المشرع الجزائري أهمية التوازن بين مقتضيات التنمية العمرانية وضرورة حماية البيئة والمحافظة عليها، والتي ترتبط ارتباطا وثيقا بالحقوق والحريات الأساسية، فرغم أن الإنسان حر في التصرف بملكياته العقارية، إلا أن حتمية تحقيق المصلحة العامة البيئية وضمان توازنها مع المصلحة الخاصة العمرانية فرض على المشرع الجزائري ضرورة إتباع نظام الرخص والشهادات الإدارية كوسيلة لمراقبة النشاط العمراني، وفرض بعض الإلتزامات والقيود على حريات الأفراد خاصة في مجال البناء، حيث أن الضامن الأساسي لإحترام قواعد العمران هو أن تستند أعمال البناء و/أو الهدم إلى تراخيص إدارية تمكن الأفراد من تلبية حاجياتهم المختلفة من البناء مع المحافظة في نفس الوقت ذاته على مقتضيات حماية البيئة والإستغلال العقلاني للعقار .

ومن بين تلك الرخص المسبقة التي تجسد صورة من صور الرقابة الإدارية المسبقة على أعمال التعمير والبناء، نجد رخصة الهدم التي جعلها المشرع الجزائري إجبارية في كل عملية هدم كلي أو جزئي للبناء إذا كانت تمس بالبنائيات المحمية بأحكام القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي أو للحفاظ على السلامة والأمن العموميين، وذلك من أجل وقاية البيئة من الأخطار الناجمة عن أعمال الهدم.

وقبل تحديد الدور الوقائي البيئي لرخصة الهدم (المحور الثاني)، لابد من التطرق قبل ذلك إلى الإطار النظري الخاص بها (المحور الأول).

المحور الأول: الإطار النظري لرخصة الهدم

إن التطور العمراني يفرض في أحد جوانبه إزالة البنائيات التي أصبحت لا تتماشى والوظائف المخصصة لها بغرض إعادة بنائها وفقا لما يفرضه الواقع، وباعتبار أن بعض البنائيات ذات طبيعة خاصة، فإن المشرع عمد إلى تنظيم أشغال الهدم من خلال وجوب إستصدار المعني لرخصة الهدم بغرض المحافظة على البنائيات ذات الطبيعة الخاصة أو لدواعي السلامة، ولإلمام بمختلف القواعد المنظمة لرخصة الهدم، نتطرق لمفهومها ثم بيان الإجراءات الواجبة للحصول عليها .

أولاً- مفهوم رخصة الهدم

تعد رخصة الهدم Permis de démolir من ميكانيزمات الرقابة الإدارية السابقة على أعمال التعمير والبناء، إذ يجب التّطرق لمختلف القواعد المنظمة لها وذلك بتعريفها وبيان نطاق تطبيقها.

أ- تعريف رخصة الهدم

لم يعرف المشرع الجزائري هذه الرخصة صراحة منتها في ذلك الطريقة نفسها بالنسبة لباقي الرخص والشهادات العمرانية، فقد إكتفت المادة 60 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم⁽¹⁾ بنصّها: " يخضع كل هدم كلي أو جزئي لرخصة البناء في المناطق المشار إليها في المادة 46 أعلاه، أو كلما إقتضت ذلك الشروط التقنية والأمنية"⁽²⁾، وهو الأمر الذي أكدته المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19⁽³⁾ التي إكتفت بتحديد نطاقها الموضوعي بقولها: " تطبيقا لأحكام المادة 60 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 والمذكور أعلاه، لا يمكن القيام بأية عملية هدم جزئية أو كلية لبناية دون الحصول مسبقا على رخصة الهدم، وذلك عندما تكون هذه البناية محمية بأحكام القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي "

¹ - القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 مؤرخة في 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم ب :

- القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر عدد 51 مؤرخة في 15 أوت 2004 .

- القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2018، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر عدد 76 مؤرخة في 28 ديسمبر 2017 .

² - تنص المادة 46 من القانون رقم 90-29 على مايلي: " تحدد وتصنف الأقاليم التي تتوفر إما على مجموعة من المميزات الطبيعية الخلابة والتاريخية والثقافية، وإما على مميزات ناجمة عن موقعها الجغرافي والمناخي والجيولوجي مثل المياه المعدنية والإستحمامية طبقا للأحكام التشريعية التي تطبق عليها".

³ - المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07 مؤرخة في 12 فيفري 2015 .

فمن خلال هاتين المادتين، يتبين لنا أن رخصة الهدم هي وثيقة إدارية تسلم على شكل قرار إداري⁽¹⁾ من الجهة الإدارية المختصة والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعا في مكان مصنف أو في طريق التصنيف⁽²⁾، أو بالأحرى متى كان هذا البناء موجود في المواقع والممتلكات الثقافية العقارية أو إذا إقتضت ذلك الشروط التقنية أو الأمنية، لأنّ من شأن الهدم المساس بهذه الأصناف التي يفرض المشرع إحترامها في إطار تنفيذ سياسته العمرانية.⁽³⁾

ب- نطاق تطبيق رخصة الهدم

تطبيقاً لنص المادتين 60 و 70 من القانون رقم 90-29 والمرسوم التنفيذي رقم 15-19 على التوالي، فقد حدّ المشرع من نطاق رخصة الهدم أي لم يجعلها لازمة في كل عملية هدم بل قصرها على مناطق محددة، وذلك عندما تكون البنايات محمية بأحكام القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي⁽⁴⁾، أو إذا إقتضت ذلك الشروط التقنية والأمنية .

وبالرجوع لأحكام هذا القانون رقم 98-04 في مادته الثالثة، فإن الممتلكات الثقافية تشمل على:

-الممتلكات الثقافية العقارية.

-الممتلكات الثقافية المنقولة.

¹ - تنص المادة 2/75 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على مايلي : " تسلم رخصة الهدم في شكل قرار يرفق نموذج منه بهذا المرسوم".

² - عزري الزين : " قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها"، ط1 ، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة ، 2005، ص 56 .

³ - استعمل مصطلحاً قانونياً واحداً ألا وهو "الهدم" لمواجهة عدة حالات لأوضاع مختلفة من حيث السبب والطبيعة القانونية للتعبير عن إجراء تحطيم البناء وإزالته من الوجود، فقد إستعمل مصطلح الهدم كإجراء وقائي في الحالات التي تستدعي حفظ النظام العام (كما هو الشأن في البنايات الآيلة للإنتهاء) واستعمله كإجراء (إداري/قضائي) ردعي عقابي في بعض حالات مخالفة قواعد التعمير والبناء، واستعمله في عملية الهدم المقرونة برخصة، واستعمل مصطلح التهدم في القانون المدني، في حين أن بعض النظم القانونية المقارنة تميّز بين الهدم والإزالة، وهو ما يتوجب على مشرّعنا تبني هذا التمييز القانوني بين المصطلحين لإختلافهما في السبب والطبيعة رغم اشتراكهما في النتيجة المادية وهي تحطيم البناء أو المبنى مادياً كله أو بعضه. وللإستزادة أكثر حول هذا الموضوع انظر عزاري عبد الرحمان : " الرخص الإدارية في التشريع الجزائري " ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2007، ص 700 .

⁴ - القانون رقم 98-04 المؤرخ في 15 جوان 1998 يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر عدد 44 مؤرخة في 17 جوان 1998 .

-الممتلكات الثقافية غير المادية.

وما يهمن الممتلكات الثقافية العقارية، التي يمكن أن تكون محلا لعملية الهدم، فإنه طبقا للمادة 8 من نفس القانون، تشمل:

-المعالم التاريخية.

-المواقع الأثرية.

-المجموعات الحضرية أو الريفية.

وهكذا، فإن الأصل هو حرية الأفراد في هدم بنايتهم متى شأؤوا دون حاجة إلى ترخيص مسبق، بينما الإستثناء هو إلزامهم بالحصول على رخصة الهدم قبل الشروع في عملية الهدم، وذلك عندما يتعلق الأمر بالعقارات المحمية المصنفة حسب القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، كما تشترط رخصة الهدم أيضا إذا ما كان البناء آيل للسقوط والإنهيار، وذلك لأسباب أمنية حفاظًا على سلامة الأفراد وتجنبًا لمضار الجوار، نظرا لما تشكله هذه البنايات من سند لبنايات مجاورة وإحتمال حدوث خطر، لما قد يترتب عن الهدم العشوائي وغير المرخص به.

ثانياً-: إجراءات منح رخصة الهدم

تتشارك رخصة الهدم مع الرخص الإدارية الأخرى في الإجراءات القانونية اللازمة والتي تبدأ بتقديم الطلب، ثم دراسته والبت فيه بموجب قرار إداري يقضي بقبول الطلب أو رفضه.

أ- طلب رخصة الهدم : الصفة والمضمون

يشترط المشرع الجزائري لقبول طلب رخصة الهدم توفر شروط قانونية تتعلق بصفة الطالب وأيضا بمضمون الطلب.

1- صفة طالب الرخصة

حددت المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 صفة طالب رخصة الهدم في ثلاث أصناف وهم : المالك، الوكيل والهيئة العمومية المخصصة لها البناية؛ فمالك البناية الآيلة للهدم له أن يقدم طلبا للترخيص بهدمها، وعليه أن يثبت ملكيته إما بعقد الملكية أو شهادة الحيازة طبقا لأحكام القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري، على إعتبار المادة السابقة الذكر مدّدت من

نطاق إثبات الملكية ليشمل شهادة الحيازة، ويمكن أن يقوم بذلك الوكيل بموجب وكالة رسمية بموجب أحكام القانون المدني، هذه الإجراءات طبعاً متى كان المالك أو الموكل شخصاً طبيعياً، أما إذا كان المالك أو الموكل شخصاً معنوياً فعليه إرفاق الطلب بنسخة من القانون الأساسي، وأخيراً الهيئة العمومية المختصة مع تقديمها نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص البناية المعنية.

2- مضمون الطلب (الوثائق التي تثبت صفة المالك والوثائق الخاصة بالهدم)

يقوم طالب رخصة الهدم بتقديم الملف إلى الجهة المختصة يتضمن وثائق إدارية تثبت صفة طالب الرخصة والتي تم التطرق إليها سابقاً، إضافة إلى طلب رخصة الهدم موقع عليه، ويحتوي هذا الملف الذي يعده مكتب دراسات مختص في الهندسة المعمارية على وثائق تقنية تبين انسجام محل الطلب مع قواعد العمران يؤشر عليها من طرف المهندس المعماري والمهندس المدني، تشمل هذه الوثائق حسب المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على مايلي:

- تصميم للموقع يعد على السلم المناسب الذي يسمح بتحديد موقع المشروع.
- مخطط للكثلة يعد على سلم 500/1 أو 200/1 بالنسبة للبناية الآيلة للهدم.
- تقريراً وتعهداً على القيام بعملية الهدم في مراحل والوسائل التي يتعين إستعمالها بصفة لا تعكر إستقرار المنطقة.
- مخطط مراحل الهدم وآجالها.
- التخصيص المحتمل للمكان بعد شغوره .
- مخطط على سلم 100/1 للبناية يحدد الجزء الذي يتعين هدمه والجزء الذي يتعين الإحتفاظ به في حالة الهدم الجزئي.

- عندما تتواجد البناية على بعد أقل من ثلاثة (03) أمتار من البنايات المجاورة، يجب إرفاق الملف بمحضر خبرة مؤشر عليه من طرف مهندس مدني، يشير إلى الطريقة التي يتعين إستعمالها في عملية الهدم الميكانيكية أو اليدوية والعتاد المستعمل والوسائل التي يجب إستخدامها قصد ضمان إستقرار المباني المجاورة .

ب- كيفية إصدار القرار المتعلق برخصة الهدم

للموصول إلى القرار النهائي المتعلق برخصة الهدم، ينبغي أولاً تحديد الجهة المختصة بمنح هذه الرخصة، ثم تبيان كيفية التحقيق في الملف، وأخيراً إصدار القرار، وذلك كما يلي:

1- الجهة المختصة بمنح رخصة الهدم

حصر المشرع الإختصاص بمنح رخصة الهدم كأداة للرقابة في رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب نص المادة 68 من القانون رقم 90-29، وكذا المادة 78 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، وبذلك استبعد الوالي ووزير التعمير من هذا الإختصاص رغم أنه منحهما ذلك في رخصة البناء والتجزئة، وكان من باب أولى أن يعود الإختصاص في تسليم رخصة الهدم لنفس الجهة مصدرة القرار بمنح رخصة البناء، كون عملية الهدم قد تكون أخطر من البناء خاصة إذا تعلق الأمر بمبان ذات أهمية⁽¹⁾.

2- دراسة طلب الترخيص بالهدم والتحقيق فيه

بعد تقديم طلب رخصة الهدم مرفقاً بالملف في ثلاث (3) نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل موقع البناءة مقابل وصل إيداع مؤرخ في نفس اليوم⁽²⁾ الذي يلصق بمقر المجلس الشعبي البلدي طيلة فترة دراسة الطلب⁽³⁾، يتم تحضير طلب رخصة الهدم من قبل الشباك الوحيد الذي تم فتحه على مستوى البلدية حسب نفس الأشكال المنصوص عليها لتحضير رخصة البناء⁽⁴⁾ في أجل شهر واحد من تاريخ إيداع ملف الطلب⁽⁵⁾.

وفي سبيل إستكمال التحقيق تجمع المصلحة المختصة المكلفة بتحضير طلب رخصة الهدم الآراء والموافقات طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها لدى الأشخاص العموميين

¹ - عابدة ديرم: "الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري"، دار قانة للنشر، باتنة، 2011، ص 93.

² - المادة 73 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

³ - المادة 80 من نفس المرسوم.

⁴ - المادة 74 من نفس المرسوم.

⁵ - المادة 75 من نفس المرسوم.

والمصالح أو الهيئات المعنية بالهدم المبرمج⁽¹⁾، حيث تقوم بإستشارة الأشخاص العمومية والمصالح المعنية بالمشروع وتمنح لهم أجل 15 يوما إبتداءً من تاريخ إستيلاء طلب إبداء الرأي ويجب أن يكون الرأي معللاً قانوناً في حالة الرفض أو متجانساً مع التوجيهات الخاصة⁽²⁾، ولم يحدد التنظيم موقف تلك المصالح المستشارة في حالة السكوت إن كان موافقة ضمنية أم لا مثلما فعل مع رخصتي البناء والتجزئة، كما يجب في كل الحالات على الأشخاص العموميين والمصالح التي تمت استشارتها، إرجاع الملف المرفق بطلب الرأى في الآجال نفسها.⁽³⁾

3- إصدار القرار المتعلق برخصة الهدم

يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قراراً إدارياً بشأن رخصة الهدم إما بمنحها أو رفض منحها، وكل ذلك متوقفاً على مدى توافر الشروط المتطلبة قانوناً .

3-1- قرار منح رخصة الهدم

نص المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على حالة واحدة تتعلق بالمنح الوجوبي لرخصة الهدم وهي المتعلقة بكون عملية الهدم هي الحل الوحيد لتجنب إنبهار البناية الآيلة للسقوط.⁽⁴⁾

كما أنه بتوافر الشروط القانونية في طلب رخصة الهدم يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قراراً بمنح رخصة الهدم بعد أخذ رأي الشباك الوحيد الذي تم فتحه على مستوى البلدية⁽⁵⁾ كما يمكنه إدراج بعض التحفظات إن وجدت على أن يتم تسبب ذلك⁽⁶⁾، وإلاً كان القرار مشوباً بعيب القصور في التسبب أو محلاً للطعن في حالة عدم اقتناع المعني بالأسباب المذكورة.⁽⁷⁾

¹ - المادة 1/77 من نفس المرسوم .

² - المادة 2/77 من نفس المرسوم .

³ - المادة 3/77 من نفس المرسوم .

⁴ - المادة 76 من نفس المرسوم

⁵ - المادة 78 من نفس المرسوم .

⁶ - المادة 2/79 من نفس المرسوم .

⁷ - المادة 82 من نفس المرسوم .

يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار الموافقة إلى صاحب الطلب خلال أجل شهر ابتداء من تاريخ إيداع ملف الطلب (1)، مع العلم بأن هذا الأجل هو ضيق لا يسمح للمصالح المختصة بأن تدرس الطلب دراسة مستفيضة خاصة وأن البلدية هي الجهة الإدارية الوحيدة المختصة في إصدار رخص الهدم دون غيرها.

هذا وينتج عن إصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم عدة آثار هي :

- **الحق في مباشرة أشغال الهدم:** يمكن لمن تحصل على رخصة الهدم مباشرة أشغال الهدم وذلك بعد إعداد تصريح بفتح الورشة. (2)

- **حق الغير في الاعتراض:** حسب المادة 81 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يمكن للمواطنين الاعتراض كتابيا على قرار الهدم لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، من خلال عريضة مرفقة ومدعمة بالوثائق القانونية التي تبرر هذا الاعتراض وإلا كانت نهايته الرفض، مع العلم بأن المرسوم التنفيذي السابق ذكره لم يحدد الآلية التي تمكن الغير من العلم برخصة الهدم المسلمة للمعني حتى يمكن الاعتراض عليها، على خلاف ما هو مقرر لرخستي البناء والتجزئة اللتين نص على نشرهما في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني (3)، رغم أن وصل طلب رخصة الهدم يتم تعليقه بمقر المجلس المذكور إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة تسليم رخصة الهدم التي يحق للغير الاعتراض عليها.

- **إلغاء رخصة الهدم:** إن رخصة الهدم شأنها شأن رخصة البناء مرتبطة بمدة زمنية معينة، إذ أنها تصبح منقضية ولاغية إذا لم يحدث الهدم خلال أجل 5 سنوات ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو إذا توقفت أشغال الهدم خلال السنوات الثلاث الموالية للشروع فيه أو إذا ألغيت صراحة بموجب قرار من العدالة. (4)

3-2- قرار رفض منح رخصة الهدم

¹ - المادتان 75 و 79 من نفس المرسوم .

² - المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر .

³ - المادتان 22 و 56 من نفس المرسوم .

⁴ - المادة 85 من نفس المرسوم .

إذا ثبت عدم مطابقة طلب رخصة الهدم للشروط القانونية المنصوص عليها وجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار قرار برفض منح رخصة الهدم وتبليغه إلى صاحب الطلب والذي يجب أن يكون معللاً⁽¹⁾ بما يسمح للقاضي الإداري - في حالة طعن المعني في القرار الإداري بالإلغاء - من التحقق من عدم تعسف الإدارة ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما يصب في مصلحة المعني بالقرار.

أما في حالة سكوت رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد فوات أجل شهر من تاريخ إيداع طلب رخصة الهدم، فيعتبر رفض ضمني بعدم القبول، مما يسمح للمعني بتقديم تظلم أو رفع دعوى قضائية وهو ما نصت عليه المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بقولها: "يمكن صاحب الطلب الذي لم يرضه الرد الذي تم تبليغه به أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الأجال المطلوبة، أن يودع طعناً مقابل وصل بإستلام لدى الولاية.

في هذه الحالة يحدد أجل التسليم أو الرفض المبرر بخمسة عشر (15) يوماً، وإذا لم يبلغ صاحب الطلب بأي رد بعد إنقضاء الأجل المنصوص عليه الذي يلي تاريخ إيداع الطعن، يمكنه إيداع طعن ثان لدى الوزارة المكلفة بالعمران .

في هذه الحالة تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير الخاصة بالولاية على أساس المعلومات المرسله من طرفها، بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المبرر في أجل خمسة عشر (15) يوماً، ابتداء من تاريخ إيداع الطعن. يمكن رفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة".⁽²⁾

أما فيما يخص تأجيل البت في الطلب فلم يمنح التنظيم لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة تأجيل البت في طلب رخصة الهدم، وهذا أمر منطقي إذ أن إصدار هذا القرار غير مرتبط بمرجعية (وجود مخطط من عدمه) يتم الإعداد له، إذ لا يكون لرئيس المجلس الشعبي البلدي إلا إصدار قرار تسليم رخصة الهدم أو رفض منحها، بل الأكثر من ذلك فإنه في حالة ما إذا كان

¹ - المادة 2/79 من نفس المرسوم .

² - كانت تنص المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 على أنه: "يمكن صاحب الطلب أن يتقدم بعريضة لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد إنتهاء آجال التحضير ، وإذا لم يبلغ أي رد بعد إنقضاء أجل ثلاثين يوماً الموالية لتقديم العريضة فيمكنه أن يرفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة".

البناء آيل للإنهيار، ولم يتم المعنى بطلب رخصة الهدم التي تمنح وجوبا في هذه الحالة، فإن رئيس المجلس البلدي ملزم بإتخاذ التدابير اللازمة في إطار الإستعجال لهدم البناء الآيل للإنهيار طبقا لسلطة الضبط الإداري المخولة له في مجال العمران (1).

المحور الثاني: دور رخصة الهدم في حماية البيئة

تلعب رخصة الهدم دورا أساسيا في وقاية البيئة من الأخطار التي تتجم من عملية هدم البنائات، فرغم أن الأصل هو حرية الأفراد في هدم بناياتهم دون حاجة إلى ترخيص مسبق، إلا أن المشرع الجزائري قيّد هذه الحرية بإشتراطه في المادة 60 من القانون رقم 90-29 الحصول على رخصة الهدم إذا تعلق الأمر بالبنائات الواقعة في المناطق المحمية بأحكام القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، أو إذا إقتضت ذلك الشروط الأمنية والتقنية في حالة البنائات الآيلة للإنهيار، وذلك لإعتبارات بيئية محضة نوجزها كما يلي:

أولا- الإعتبارات البيئية في مشتملات ملف طلب رخصة الهدم وفي دراسته

من مظاهر إستحظار البعد البيئي في ملف طلب رخصة الهدم إحتوائه على وثائق تهدف إلى حماية البيئة، ومثال ذلك التقرير والتعهد الذي يقدمه طالب الرخصة للقيام بعملية الهدم في مراحل واستعمال وسائل لا يعكر إستقرار المنطقة، بالإضافة إلى المحضر الذي يشير إلى الطريقة التي يتعين استعمالها في عملية الهدم الميكانيكية أو اليدوية والعتاد والوسائل التي يجب استخدامها قصد ضمان إستقرار المباني المجاورة.

وما يزيد من أهمية رخصة الهدم كوسيلة قانونية للرقابة السابقة على أعمال الهدم أثناء دراسة ملف الطلب، مساهمة الشخصيات العمومية والمصالح والهيئات البيئية المعنية من خلال رأيها الاستشاري، ناهيك عن الزخم المتنوع من أعضاء الشباك الوحيد البلدي الذين لهم إختصاصات في حماية البيئة، على غرار كما أسلفنا رئيس البلدية أو ممثله كعضو دائم، أما الأعضاء المدعويين فنجد مثلا رئيس القسم الفرعي للفلاحة أو ممثله، وممثل البيئة والصحة والسياحة والثقافة والحماية المدنية، وهو ما يجعل من رخصة الهدم الوسيلة القانونية التي يمكن

¹ - المادة 86 وما بعدها من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر .

من خلالها أن تساهم مختلف الهيئات والمصالح والمجتمع المدني بطريقة وقائية في المحافظة على البيئة، وذلك بإصدار الرخصة بطريقة صائبة لا تعكس أي آثار سلبية بعد مباشرة عملية الهدم ماديا. (1)

ثانيا- تحديد نطاق تطبيق رخصة الهدم لإعتبارات بيئية

تعتبر رخصة الهدم من ميكانزمات الرقابة التي تمارسها الإدارة من أجل وقاية البيئة من الأخطار التي تتجم عن عملية هدم المباني، فرغم أن الأصل هو حرية الأفراد في هدم بناياتهم دون حاجة إلى ترخيص مسبق، إلا أن المشرع الجزائري قيّد هذه الحرية بضرورة الحصول على رخصة الهدم إذا تعلق الأمر ببعض البنايات وذلك لإعتبارات بيئية .

أ- تحديد النطاق المكاني لرخصة الهدم لإعتبارات بيئية

تشتري المادتين 60 و 70 من القانون رقم 90-29 والمرسوم التنفيذي رقم 15-19 على التوالي، ضرورة الحصول على رخصة الهدم إذا كانت البنايات واقعة في المناطق المحمية بأحكام القانون رقم 98-04 المؤرخ في 15/07/1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي التي تتمثل في المعالم التاريخية والمواقع الأثرية، المجموعات الحضرية أو الريفية⁽²⁾، بل أبعد من ذلك فقد منع المشرع الجزائري في المادة 69 من القانون رقم 90-29 منح رخصة الهدم في المناطق المحددة أعلاه، إلا بعد الموافقة المسبقة للمصالح المختصة والتي تتمثل أساسا في الوزارات المعنية كوزارة السياحة إذا تعلق الأمر بالمواقع السياحية، ووزارة الثقافة إذا تعلق الأمر بالتراث الثقافي.

ويرجع سبب الإهتمام البالغ بالمناطق والمساحات المحمية المنصوص عليها أعلاه من أجل منع المساس بالمعالم الأثرية والثقافية والتاريخية المملوكة للدولة وشعبها، نظرا لما تتوفر عليه من مميزات طبيعية وقيم تاريخية وثقافية وبيئية ناتجة عن موقعها الجغرافي والمناخي الجيولوجي، وقد بلغت هذه الحماية إلى حد وضع قيود للبناء فوقها نظرا للوظيفة التي تؤديها كل منطقة محمية، أو حتى هدمها حيث جعلها خاضعة لرخصة الهدم، بل أبعد من ذلك فإن هدم البنايات في هذه

¹ - براهيم موفق: " البعد البيئي لقواعد التعمير والبناء"، مذكر ماجستير في القانون العام تخصص القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2016-2017، ص 173 .

² - المادة 08 من القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي .

المساحات والمواقع دون رخصة مسبقة-على غرار هدم المباني الآيلة للإنهيار دون رخصة- يشكل جريمة يعاقب عليها بموجب المادة 77 من قانون التهيئة والتعمير لكونها تطبق على جميع مخالفات أحكام قانون التهيئة والتعمير والتنظيمات المتخذة لتطبيقه.⁽¹⁾

ب- إلزامية الحصول على رخصة الهدم بالنسبة للبنىات الآيلة للإنهيار

يشترط الحصول على رخصة الهدم في حالة ما إذا كانت البناية آيلة للهدم والإنهيار وذلك للحفاظ على السلامة والأمن العموميين، وهو ما نصت عليه المادة 60 من القانون رقم 90-29 بقولها: " يخضع كل هدم كلي أو جزئي لرخصة البناء في المناطق المشار إليها في المادة 46 أعلاه، أو كلما إقتضت ذلك الشروط التقنية والأمنية "، وهو ما يفهم أيضا من مضمون المادة 76 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 التي نصت: " لا يمكن رفض رخصة الهدم عندما يكون الهدم الوسيلة الوحيدة لوضع حد لإنهيار البناية ". وذلك تجنباً لمضار الجوار، نظراً لما تشكله هذه البنىات من سند لبنىات مجاورة، واحتمال حدوث خطر، لما قد يترتب عن الهدم العشوائي وغير المرخص به.

لكن ما يمكن قوله في هذا الصدد هو أن إشتراط الحصول على رخصة الهدم في حالة ما إذا كانت البناية آيلة للإنهيار، هو حكم يدعو إلى الحيرة والإستغراب، نظراً لأن الأفراد لا يهتمهم بالدرجة الأولى المصلحة العامة العمرانية ومصلحة الجيران بقدر مراعاتهم مصلحة الشخصىة المتمثلة في الهدم مباشرة دون طلب الحصول على رخصة الهدم وما يستلزم ذلك من إتباع إجراءات معقدة وطويلة والتي قد ترفض الإدارة منحها، وكأن المشرع أراد منح السلطة التقديرية للجهات الإدارية في تقرير المتابعة الجزائية على أساس جريمة الهدم دون رخصة إذا ألحق أضراراً

¹ - تنص المادة 77 من القانون رقم 90-29 المعدلة بموجب المادة 105 من القانون رقم 17-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2018 (ج ر عدد 76 صادرة بتاريخ 28 ديسمبر 2017) على مايلي: " يعاقب بغرامة تتراوح ما بين 30.000 دج إلى 1.000.000 دج عن تنفيذ أشغال أو إستعمال أرض يتجاهل الإلتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقاً لأحكامها .

يمكن الحكم بالحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر في حالة العودة إلى المخالفة ويمكن الحكم أيضا بالعقوبات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين ضد مستعملي الأراضي أو المستقيدين من الأشغال أو المهندسين المعماريين أو المقاولين أو الأشخاص الآخرين المسؤولين على تنفيذ الأشغال المذكورة .

تحدد إجراءات تطبيق أحكام هذه المادة عن طريق التنظيم ."

بالبيئة مثلا أو بالجوار كما هو الشأن بالنسبة للبنىات الآيلة للهدم عندما تكون سندا للبنىات المجاورة، وكان المشرع قرن المتابعة الجزائية بنتيجة الهدم، وهو أمر منتقد لأن رخصة الهدم تعد وسيلة قانونية للرقابة السابقة الوقائية على أعمال الهدم تجنباً لحدوث أضرار تلحق بالبيئة أو بالجوار.

وفي نفس هذا السياق، أصدرت مؤخرا وزارة السكن والعمران والمدينة تعليمة وزارية رقم 004 المؤرخة في 7 سبتمبر 2017 تحدد التدابير الخاصة لإعداد ملف رخصة البناء ورخصة الهدم للمشاريع التي تشكل أشغال التسطیح و/أو الحفر و/أو الهدم خطرا على محيطها المباشر⁽¹⁾ وبالتالي تأثيرها بشكل سلبي على البيئة، لاسيما في الحالات التالية :

- وجود بنايات مجاورة؛
- هدم البناء الذي يتواجد ضمن أنسجة عمرانية قديمة (البناء القديم)؛
- تواجد شبكات محاذية للمشروع أو باطنية؛
- قرب البنية التحتية للطرق والشبكات؛
- أرضية ذات شكل غير منتظم و/أو منحدر شديد؛
- هدم بناية متواجدة بين طريقيين على مستويين مختلفين يكون الفارق بينهما أكبر أو يساوي 06 أمتارا؛
- حفر بعمق أكبر أو يساوي مترين؛

وقصد ضبط إعداد عقود التعمير لاسيما رخصة الهدم من الناحية التقنية والأمنية، تخضع هذه المشاريع إلى تدابير خاصة، تتمثل في ضرورة قيام المهندس المعماري والمهندس المدني اللذان قاما بإعداد رخصة الهدم بملء إستمارة التصريح بهشاشة الموقع الناتج عن أشغال التسطیح و/أو الحفر و/أو الهدم، وإرفاقها بملف طلب الرخصة من جهة، ومن جهة أخرى يجب أن يتضمن ملف طلب رخصة الهدم إجباريا دراسة تكميلية بالنسبة للمشاريع التي تم التصريح بها بأن أشغالها تشكل خطرا على المحيط المباشر، وتتألف هذه الدراسة التكميلية أساسا من:

¹ - التعليمة الوزارية رقم 004 المؤرخة في 7 سبتمبر 2017 الصادرة عن وزارة السكن والعمران والمدينة، المحددة للتدابير الخاصة لإعداد ملف رخصة البناء ورخصة الهدم للمشاريع التي تشكل أشغال التسطیح و/أو الحفر و/أو الهدم خطرا على محيطها المباشر .

- دراسة تقوم بها مكتب الدراسات وتصادق عليها الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء (CTC) تضمن إستقرار موقع إقامة البنايات والمنشآت المتاخمة مرتكزة على دراسة أرضية ملائمة والتجارب المخبرية .(1)

- بيان وصفي لمنهجية إنجاز أشغال التسطيح وإنجاز المنشآت التحتية و/أو الفوقية التي تشكل خطرا على المحيط المباشر، مقيدا بجدول زمني لمختلف مراحل الأشغال المعنية، يُحَيِّن إذا إقتضى الأمر عند تسليم عقد التعمير المطلوب .

لكن رغم محاسن هذه التعليلة التي تهدف للمحافظة على البيئة العمرانية من خطورة الهدم لاسيما في الحالات التي تحددها والمذكورة أعلاه، لكنها تبقى مرهونة التطبيق بمدى لجوء الأفراد إلى طلب إستصدار رخصة الهدم، وهو ما لا يحقق مصلحتهم المتمثلة في سرعة الهدم دون القيام بهاته الإجراءات المعقدة؛ ومن هنا ينبغي تفعيل الدور الوقائي على حساب الجانب الردعي والقمعي تجنباً لحدوث أضرار قد يصعب أو يستحيل إصلاحها وعلاجها، وذلك لا يتأتى إلا بجعل رخصة الهدم ضرورية وإجبارية في كل عمليات الهدم وهو الموقف الذي يجب على المشرع الجزائري تبنيه حرصاً على المصلحة العامة العمرانية على إعتبار أن الهدم كالبناء⁽²⁾، يجب

¹- تم إنشاء الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء بموجب الأمر رقم 71-87 المؤرخ في 1971/12/29، ج ر عدد 04 صادرة بتاريخ 14 جانفي 1972 المعدل والمتمم ب المرسوم رقم 86-205 المؤرخ في 19 أوت 1986، ج ر عدد 34 مؤرخة في 20 أوت 1986 ، وبالأمر 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995، ج ر عدد 48 مؤرخة في 3 سبتمبر 1995 . وهي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي (المادة 1) تقوم بدور وقائي وعلاجي بإعتبارها مخولة قانونا بالمراقبة التقنية للبناء قبل بدء المشروع وأثناء إنجازه وبعد إتمامه، وتبرز أهميتها من خلال المتابعة والإشراف على مشروعات البناء الكبرى .

وتجدر الإشارة إلى أن موظفي الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء هم مهندسون معماريين معتمدين من طرف الدولة ومسجلين في الجدول.

²- تنص المادة 2 من القانون رقم 116 لسنة 2006 المتعلق بتنظيم هدم المباني والمنشآت غير الآيلة للسقوط والحفاظ على التراث المعماري المصري على مايلي: " يحظر الترخيص بالهدم أو الإضافة للمباني والمنشآت ذات الطراز المعماري المتميز المرتبط بالتاريخ القومي أو بشخصية تاريخية أو التي تعتبر مزارا سياحيا، وذلك مع عدم الإخلال بما يستحق القانون من تعويض. ولا يجوز هدم ما عدا ذلك أو الشروع في هدمه إلا بترخيص يصدر وفقا لأحكام هذا القانون..." .

تنظيمه وضبطه بأحكام تبين كثيرا من جوانبه وخاصة إخضاعه لرخصة إدارية مسبقة تشكل وسيلة فعالة لمراقبة كيفية إنجازها ومدى مراعاته للشروط الواجب احترامها. (1)

ثالثا: الإعتبارات البيئية عند تنفيذ عملية الهدم

بعد الاستفادة من رخصة الهدم فإنه لا يمكن القيام بأعمال الهدم إلا بعد إعداد تصريح بفتح الورشة (2)، مع وضع لوحة مستطيلة الشكل تتجاوز أبعادها 80 سم ومرئية من الخارج، تتضمن مراجع رخصة الهدم الممنوحة ومساحة البناية أو البيانات التي ينبغي هدمها، كما ينبغي أن تتضمن اللوحة تاريخ إفتتاح الورشة والتاريخ المرتقب لإنهاء الأشغال، وذكر إسم صاحب المشروع ومكتب الدراسات وإسم المؤسسة المكلفة بإنجاز أشغال الهدم (3).

ولعل هذه الإجراءات تهدف إلى إعلام الآخرين بالمشروع وإتاحة الفرصة لكل من له صفة ومصلة الطعن في قرار الترخيص بالهدم إن كان غير قانوني، كما أنه إجراء من شأنه أن يطمئن أصحاب الشأن ويسمح بمراقبة الهيئات المختصة ، ناهيك عن إعلام الآخرين بالمشروع بضرورة إتخاذ تدابير وقائية إن كانوا بجانب المبنى لتجنب الأضرار والأخطار التي قد تلحق بهم بصفة خاصة، وبالبيئة بصفة عامة . بالإضافة إلى ذلك يتعين على المستفيد من رخصة الهدم ضرورة إقامة سياج إذا كانت أشغال الهدم على حافة الطرق وممرات الراجلين والأرصفة ومساحات توقف السيارات ومساحات اللعب والمساحات العمومية المجهزة، بشرط أن يكون ماديا ومرئيا ليلا ونهارا ومصاننا بإستمرارا . (4)

وفي الأخير نقول بأن المشرع الجزائري قد سعى إلى تنظيم مجال العمران بعدد الآليات القانونية والتي من بينها رخص الهدم، ورغم ذلك فإن التطبيق الميداني لا يزال محدودا، حيث يتزايد يوميا وعلى مرأى من السلطات البلدية هدم المباني بصورة مخالفة للقانون دون أي تدخل منها، مما أدى إلى تدهور البيئة الحضرية وما نجم عنها من آثار سلبية على البيئة والمواطن على حد

¹ - الشريف البقالي: "رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع ط 2 ، المملكة المغربية ، 2012 ، ص 286 .

² - المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 .

³ - المادة 84 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 .

⁴ - براهمي موفق: "البعد البيئي لقواعد التعمير والبناء"، المرجع السابق، ص 173 .

سواء، حيث أن كل هذه القوانين والآليات التي أوجدها المشرع لم تتجح في تنظيم العمران الجزائري بصفة منظمة وتامة، وذلك بسبب خصوصية المجتمع والعمران، خاصة وأن إعداد المخططات العمرانية يتم دون الاعتماد على الخصائص والمقومات المعمارية سواء المحلية منها أو الجهوية أو الوطنية، مما يجعل من الصعب تبنيتها وتطبيقها على أرض الواقع .

لذا ينبغي تفعيل الدور الوقائي تجنباً لحدوث أضرار قد يصعب أو يستحيل إصلاحها وعلاجها، وذلك بجعل رخصة الهدم ضرورية وإجبارية في كل عمليات الهدم مهما كان نوع البناية وموقعها، وهو الموقف الذي يجب على المشرع الجزائري تبنيه حرصاً على المصلحة العامة العمرانية .

- قائمة المراجع والمصادر

أولاً: الكتب

1-عزري الزين : "قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها"، ط1 ، دار الفجر للنشر والتوزيع القاهرة ، 2005 .

2-عايدة ديرم : " الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري"، دار قانة للنشر ، باتنة، 2011

3-الشريف البقالي : " رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير" دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع ط 2 ، المملكة المغربية ، 2012 .

ثانياً : الأطروحات الجامعية

1- عزاري عبد الرحمان : " الرخص الإدارية في التشريع الجزائري " ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 2007 .

2-براهيمي موفق : " البعد البيئي لقواعد التعمير والبناء"، مذكر ماجستير في القانون العام تخصص القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2016-2017 .

ثالثا : النصوص القانونية

أ-القوانين

1- الأمر رقم 71-87 المؤرخ في 29/12/1971، ج ر عدد 04 صادرة بتاريخ 14 جانفي 1972 المعدل والمتمم ب المرسوم رقم 86-205 المؤرخ في 19 أوت 1986، ج ر عدد 34 مؤرخة في 20 أوت 1986 ، وبالأمر 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995، ج ر عدد 48 مؤرخة في 3 سبتمبر 1995 .

2- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 مؤرخة في 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم ب :

- القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر عدد 51 مؤرخة في 15 أوت 2004

- القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2018، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر عدد 76 مؤرخة في 28 ديسمبر 2017 .

3- القانون رقم 98-04 المؤرخ في 15 جوان 1998 يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر عدد 44 مؤرخة في 17 جوان 1998 .

ب-المراسيم

1- المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج ر عدد 26 مؤرخة في 01 جوان 1991 .

2- المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07 مؤرخة في 12 فيفري 2015 .

ج-التعليمات

- التعليمات الوزارية رقم 004 المؤرخة في 7 سبتمبر 2017 الصادرة عن وزارة السكن والعمران والمدينة، المحددة للتدابير الخاصة لإعداد ملف رخصة البناء ورخصة الهدم للمشاريع التي تشكل أشغال التسطيح و/أو الحفر و/أو الهدم خطرا على محيطها المباشر .