

النظام القانوني لرخص البناء

دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني

الدكتور مصلح الصرايرة
قسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة مؤتة

تقديم:

رخصة البناء هي عبارة عن القرار الإداري الذي تمنح الإدارة بمقتضاه الحق للشخص بالبناء بعد التأكد من توافر الشروط التي يتطلبها قانون التنظيم في المكان المراد البناء فيه^(١). ومبدأ ترخيص البناء مقرر في الوقت الحاضر في معظم دول العالم، وذلك لأن رخصة البناء أصبحت من الوسائل الرئيسة لاحترام قواعد التنظيم والمحافظة على الطابع الحضاري للمدن لمنع البناء العشوائي الذي يؤثر في النواحي الصحية والجمالية والاجتماعية للمناطق السكنية والمناطق الصناعية والتجارية.

ففي فرنسا فرضت رخصة البناء لأول مرة بمقتضى المرسوم الصادر في ١٨٥١/٣/٢٦م المتعلق بطرق باريس، وذلك للمحافظة على الصحة والسلامة العامة، ثم جاء قانون حماية الصحة العامة الصادر في ١٩٠٢/٢/١٥م وأوجب على جميع المواطنين الذين يقيمون في المدن التي يزيد عدد سكانها عن (٢٠)

ROBERT SAVY, Droit de L'urbanisme, P.U.F., p. 519.

(١)

ألف نسمة الحصول على رخصة بناء من رئيس البلدية بعد التأكد من احترام القواعد القانونية الخاصة بالصحة العامة.

كما صدر بتاريخ ١٤/٣/١٩١٩م القانون الخاص بمخططات التنظيم والمعدل بالقانون الصادر بتاريخ ١٩/٧/١٩٢٤م الذي جعل الحصول على رخصة البناء إلزامياً بالنسبة للمدن التي يزيد عدد سكانها عن (١٠) آلاف نسمة، ثم أصبح الحصول على رخصة البناء إلزامياً في جميع المناطق بعد صدور قانون الإعمار بتاريخ ١٥/٦/١٩٤٣م^(١).

أمّا في الأردن، فإن أول قانون أوجب الحصول على رخصة بناء هو قانون تنظيم المدن الصادر في عام ١٩٣٣^(٢)، حيث نصّت المادة (١٤) من هذا القانون: «على من يطلب رخصة بناء مجدداً أو إصداره علاوات خارجية على بناء موجود أن يقدّم الطلب إلى رئيس البلدية الذي يجب عليه أن يحيل ذلك الطلب إلى المهندس والطبيب لبيان رأي كل منهما بحسب اختصاصه بشأن الشروط التي ينبغي أن يكون عليها البناء من حيث المتانة والتهوية وغيرهما من الشروط الضرورية من الوجهتين الفنيّة والصحيّة مع مراعاة طراز تنظيم الشارع المقرّر من قبل اللجنة الفرعيّة بصورة نهائية، ثمّ يمنحه الرخصة حاوية على تلك الشروط بحيث يعتبر صاحب البناء مقيداً بها تماماً». وقد تأكّد مبدأ الحصول على رخصة البناء في المادة (٢١) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٣١) لسنة ١٩٥٥^(٣)، والمادة (٣٤ - ١) من القانون المعدل رقم (٦٩) لسنة ١٩٦٦^(٤).

- ROBERT SAVY. op. cit. p. 520.

(١) انظر:

- ANDRE DE LAUBADERE, JEAN-CLAUDE VENEZIA, *Trite de droit administratif* L.G.D.J. Tome 2, édition gé, No. 891.

(٢) الجريدة الرسمية، عدد رقم ٣٨٧ لعام ١٩٣٣، صفحة ١٣٨.

(٣) الجريدة الرسمية، عدد رقم ١٢٢٨ لعام ١٩٥٥، صفحة ٥٢٥.

(٤) الجريدة الرسمية، عدد رقم ١٩٥٢ لعام ١٩٦٦، صفحة ١٢٠.

وبسبب أهمية رخصة البناء وكونها أصبحت إلزامية فإنّه من الضروري التعرف على القواعد الخاصة بها في الأردن مقارنة بالقانون الفرنسي لكون هذا الموضوع لم يكن مداراً للبحث من قبل الباحثين في الأردن، ممّا دفعنا إلى اختياره كعنوان لبحثنا. وسوف نحاول دراسة هذا الموضوع في فصلين، نخصص الفصل الأول منهما لبيان إجراءات منح رخصة البناء، والفصل الثاني نخصصه للمنازعات الخاصة برخصة البناء، وعلى النحو التالي:

الفصل الأول: إجراءات منح رخصة البناء.

المبحث الأول: نطاق تطبيق رخصة البناء.

المبحث الثاني: طلب الحصول على رخصة البناء.

المبحث الثالث: الجهة المختصة بمنح رخصة البناء.

المبحث الرابع: قرار الإدارة بخصوص طلب الحصول على رخصة البناء.

الفصل الثاني: المنازعات الخاصة برخصة البناء.

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على القرارات المتعلقة برخصة البناء.

المبحث الثاني: الطعن في قرار الإدارة لدى القضاء المختص.

المبحث الثالث: مسؤولية الإدارة عن قراراتها المتعلقة بطلب الحصول على رخصة البناء.

الفصل الأول

إجراءات منح رخصة البناء

في القانون الفرنسي والقانون الأردني

تتشرط التشريعات الخاصة بالتنظيم اتّباع إجراءات معيّنة من أجل الحصول على رخصة البناء. تتمثّل هذه الإجراءات في تقديم طلب من ذوي العلاقة إلى الجهة المختصة بمنح الرخصة، والتي تقوم بدورها بدراسة الطلب وتقرّر منح الرخصة بناءً على توافر الشروط التي يتطلبها القانون. فدراسة إجراءات منح رخصة البناء تشمل طلب الحصول على الرخصة، والجهة المختصة بمنح الرخصة، وقرار الإدارة بخصوص طلب منح الرخصة، وهو ما سنتناوله في المباحث التالية، وقبل الحديث عن هذه الموضوعات لا بدّ من بيان نطاق تطبيق رخصة البناء.

المبحث الأول

نطاق تطبيق رخصة البناء

في القانون الفرنسي والقانون الأردني

تحديد نطاق تطبيق رخصة البناء: يقتضي بيان الحالات التي تكون فيها الرخصة إلزامية، ويشمل ذلك طبيعة البناء ومكانه. وكذلك الأشخاص الملزمين بالحصول على الرخصة في حالة رغبتهم بإقامة البناء. وسوف نوضّح ذلك في كل من فرنسا والأردن في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

نطاق تطبيق رخصة البناء في فرنسا

لقد خضع النظام القانوني لرخصة البناء إلى تعديلات جوهرية بدأت باعتبارات الأمن والسلامة العامة، وانتهت بتنظيم المدن، حيث طبق مبدأ عمومية

رخصة البناء بعد صدور قانون عام ١٩٤٣ فأصبحت رخصة البناء إلزامية في جميع المناطق وبغض النظر عن عدد السكان فيها أو وجود مخططات تنظيم في تلك المناطق. وقد تمّ تطبيق القواعد الخاصة برخصة البناء بمقتضى المرسوم الصادر بتاريخ ٢٧/١٠/١٩٤٥. وخصص لها المواد من L.421-1 إلى L.421-51، والمواد من R.421-1 إلى R.421-58 من تقنين الإعمار. وجرى تعديل مضمون هذه المواد بمقتضى القانون الصادر في ١٣/٩/١٩٧٦، والقوانين الصادرة في ٧ و ٢٢/١/١٩٨٣، و ٦/١/١٩٨٦^(١).

فالقاعدة في فرنسا في الوقت الحاضر هي عمومية رخصة البناء، وهو ما نصّت عليه المادة L.421-1 من تقنين الإعمار. حيث يُلزم بالحصول على رخصة بناء كل من يرغب في مباشرة أو إنشاء بناء لاستخدامه للسكن أو لغيره. كما أن ذلك يشمل الأعمال التي تتم على البناء القائم إذا كانت هذه الأعمال من شأنها أن تغيّر في تخصيص البناء، أو تغيّر في مظهره الخارجي، أو حجمه، أو كان ذلك متعلقاً بإنشاءات متممة للبناء الأصلي ويستثنى من ذلك فقط أعمال الترميم الداخلي. وكذلك فإنّ إلزامية الحصول على الرخصة تشمل جميع الأشخاص العامة والخاصة بما في ذلك المرافق العامة وملترمي المرافق العامة التابعة للدولة والمحافظات والبلديات مثلهم مثل الأفراد العاديين.

وأخيراً فإنّ القانون الفرنسي لم يستثن من الحصول على رخصة البناء سوى الأعمال الواردة في المادة L.422-1 والتي تنص على استثناء بعض أعمال البناء بسبب طبيعتها أو قلّة أهميتها، وتشمل: الأعمال المغطاة بالسريّة والتي تحضّ الدفاع الوطني، مثل مراكز المعلومات، ومؤسسات التدريب وصناعة المواد والذخائر، وقواعد الصواريخ، ومراكز التوجيه واللاسلكي، والمنشآت المقامة داخل القواعد البحرية، والمطارات العسكرية، ومحطات الطاقة الإشعاعية ومراكزها (Art R. 422-1)، وهذا النوع من الأعمال معفى من إبلاغ رئيس البلدية. والمجموعة الثانية تشمل أعمال الترميم والأعمال المتعلقة بالمباني

ANDRE DE LAUBADERE et autres, op, cite., No. 891.

(١) انظر:

الأثرية، والأبنية قليلة الأهمية والإنشاءات الفنية الضرورية للمحافظة على سرية النقل البحري والنهري والبري والجوي، وبعض المنشآت الفنية الضرورية لتوزيع الطاقة الكهربائية، وهذه الأعمال تخضع لإبلاغ رئيس البلدية قبل البدء فيها بشهر على الأقل (Art. R. 422-2).

المطلب الثاني

نطاق تطبيق رخصة البناء في الأردن

لقد بينَ قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ نطاق تطبيق رخصة البناء. حيث تنص المادة (٣٤) فقرة (أ) من هذا القانون على أنه: «لا يجوز الشروع ضمن مناطق التنظيم المعلنَة في عمل يتطلب القيام به الحصول على رخصة، ولا يجوز تنظيم أو إعمار أية أرض أو استعمالها استعمالاً يتطلب الحصول على رخصة إلى أن تصدر رخصة بذلك العمل أو التنظيم أو الإعمار أو الاستعمال ولا تمنح مثل هذه الرخصة إلا إذا كانت مطابقة لهذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه ومخطط التنظيم الهيكلي والتفصيلي أو لمخطط التقسيم والأحكام والتعليمات التي تشكل جزءاً لا يتجزأ منها».

من استقراء هذا النص يتَّضح لنا أنَّ رخصة البناء إلزامية في مناطق التنظيم المعلنَة إذا كان الأمر يتعلق بتنظيم أي أرض أو إعمارها أو إجراء أي عملية بناء عليها.

وحتى نتمكن من تحديد نطاق تطبيق رخصة البناء لا بدّ لنا من بيان المناطق التي تشملها إلزامية الحصول على رخصة البناء وأنواع الأعمال التي يتطلب القيام بها الحصول على رخصة، وأخيراً الأشخاص الملزمين بالحصول على رخصة البناء.

أولاً: المناطق التي تشملها إلزامية الحصول على رخصة البناء:

تقتصر إلزامية الحصول على رخصة البناء على مناطق التنظيم المعلنَة، وذلك حسب ما جاء في المادة (٣٤ - أ) من قانون التنظيم. وتعني منطقة

تنظيم حسب نص المادة (٢) فقرة (٤٠) من قانون التنظيم: «أيّة منطقة حدّدت أو شكّلت أو اعتبرت أنها حدّدت أو شكّلت كمنطقة تنظيم بمقتضى أحكام أي تشريع سابق، أو التي تحدّد أو تشكل بأمر صادر عن الوزير بقرار من مجلس التنظيم الأعلى نشر في الجريدة الرسمية بمقتضى أحكام الفصل الثاني من هذا القانون». ويشترط لإلزامية رخصة البناء أن تكون منطقة التنظيم مغطاة بمخطط إعمار مصدّق. أما مناطق التنظيم المعلنة والتي لا يوجد لها مخططات إعمار مصدّقة أو لا تزال في طور الإعداد فلا تخضع للإلزامية رخصة البناء وإنما تخضع لرقابة مؤقتة من قبل لجان التنظيم المختصة، وذلك حسب ما جاء في الفقرتين ٢ و ٣ من المادة ٣٤ من قانون التنظيم لضمان عدم تعارض أعمال البناء مع أحكام مخططات التنظيم وأهدافها الجاري وضعها أو التي ستوضع في المستقبل.

ثانياً: الأعمال التي يتطلب إنجازها الحصول على رخصة بناء:

حدّدت المادة (٣٤) فقرة (أ) أنواع الأعمال التي يلزم للقيام بها الحصول على رخصة البناء، وهي: تنظيم أيّ أرض أو إعمارها أو استعمالها استعمالاً يتطلب الحصول على رخصة بناء. وهذا ما أكّدته المادة (٣٥) فقرة (أ) والتي ألزمت كل شخص يرغب في تنظيم أي أرض أو إعمارها أو إجراء أي عملية بناء يتطلب إجراؤها الحصول على رخصة بناء؛ أن يتقدّم بطلب للحصول على رخصة. وبناءً على ذلك فإنّ الأعمال التي تتطلب الحصول على رخصة بناء هي تنظيم الأراضي أو إعمارها وأعمال البناء:

١ - تنظيم الأراضي أو إعمارها:

لقد أوضحت المادة (٣٤) فقرة (٤) مفهوم كلمة إعمار، حيث تشمل الأعمال التي يتطلب القيام بها الحصول على رخصة بناء وهي:

- أ - إنشاء أي بناء أو إحداث تغيير فيه أو توسيعه أو تعديله أو هدمه.
- ب - استعمال الأبنية والأراضي لغايات غير الغايات المسموح باستعمالها بمقتضى مخطط إعمار مقرر تناول تلك البناية أو الأرض، وبمقتضى

أي رخصة صادرة بشأن تلك البناية أو الأرض، وتشمل كذلك تغيير الاستعمال القائم للبناء أو الأرض.

- ج - إنشاء المجاري والمصارف وحفر الترسيب وحفر الترشيح.
- د - الحفريات والردم والأقنية.
- هـ - إنشاء الطرق والأسوار والأسيجة وأي عمل هندسي وأعمال التعدين وأي أعمال أخرى سواء أكانت في باطن الأرض أم على سطحها.
- و - جميع الإنشاءات والأعمال التي تتناول مظهر الأبنية الخارجية، ويشمل ذلك (الطراشة) والدهان.
- ز - تركيب حمام أو مرحاض أو مجلى أو مغسلة أو بالوعة في بناية موجودة.

- ح - تركيب المصاعد الكهربائية في الأبنية القائمة.
- ط - التهوية الميكانيكية والتدفئة الصناعية.
- ي - استعمال أي أرض أو طريقة أو أي جزء خارجي في البناء بقصد العرض والدعاية.

وقد استثنت الفقرة (٤) من المادة (٣٤) الأعمال التالية من الحصول على رخصة البناء، وذلك بإخراجها من مفهوم كلمة الإعمار:

- ١ - أعمال الصيانة والتحسين غير الإنشائية داخل البناء.
- ٢ - إجراء أي أعمال من قبل سلطة الطرق تتطلبها صيانة أي طريق أو تحسينه إذا كانت هذه الأعمال ضمن حدود تلك الطريق.
- ٣ - إجراء أي أعمال من قبل أي سلطة محلية أو حكومية الغاية منها مراقبة أو تصليح أو تجديد أي مجار أو تمديدات أنابيب أو أسلاك أرضية أو أي أجهزة أخرى بما في ذلك قطع أي شارع أو أي أرض من أجل هذه الغاية.
- ٤ - استعمال أي أرض من أجل غاية زراعية في المناطق المخصصة لذلك.

٢ - أعمال البناء:

تشمل كلمة البناء كما جاء في المادة (٢) بند (١٢) «أي إنشاء سواء كان من الحجر أو الخرسانة أو الطين أو الحديد أو الخشب أو أية مادة أخرى لأغراض البناء، وتشمل الحفريات والأساسات والجدران والسقوف والمداخل والفرنات والعقد الطيارة (الكورنيش)، أو أي بروز أو أي قسم من البناء أو أي شيء لاصق به وأي حائط أو سد ترابي أو سور أو سياج أو إنشاء آخر يحدد أو يحيط أية أرض أو ساحة أو بئر ماء».

ثالثاً: الأشخاص الملزمون بالحصول على رخصة البناء:

يشمل مبدأ إلزامية رخصة البناء جميع الأشخاص سواء أكان شخصاً عاماً أم شخصاً خاصاً، وهذا ما نصّت عليه المادة (٣) من قانون التنظيم، حيث نصّت على أن: «يطبق هذا القانون على جميع أنواع الاستعمال للأراضي والأبنية وعلى أي إعمار تجريه أية دائرة حكومية أو سلطة محلية أو مؤسسة عامة أو خاصة أو أي شخص كان عندما تكون تلك الأراضي والأبنية داخلة ضمن مناطق التنظيم الحالية أو التي ستدخل ضمن مناطق التنظيم بمقتضى هذا القانون». فهذه المادة تنص على عمومية رخصة البناء بالنسبة لجميع الأشخاص عامة أم خاصة دون تمييز بما في ذلك البلديات والمجالس المحلية التي تمنح رخص البناء.

المبحث الثاني

طلب الحصول على رخصة البناء

في القانون الفرنسي والقانون الأردني

إنّ إجراءات منح الرخصة تبدأ بتقديم طلب إلى الجهة المختصة بمنح رخصة البناء. وهو إجراء ضروري لمنح الرخصة بحيث يتعدّد الحصول على رخصة دون تقديم الطلب. وقد نصّت على ذلك قوانين التنظيم والإعمار في كل من فرنسا والأردن. ودراسة طلب الحصول على رخصة البناء تتضمن بيان من له صفة تقديم الطلب، ومضمون الطلب في كل من فرنسا والأردن، وهو ما سنتناوله في المطلبين التاليين:

المطلب الأول من له صفة تقديم الطلب

أولاً: في القانون الفرنسي:

لقد حددت المادة R.421-1 من تقنين الإعمار الأشخاص أصحاب الحق في تقديم طلب رخصة البناء، وهم مالك الأرض أو وكيله، والمستأجر الذي يكون هدفه من الإيجار البناء على الأرض المستأجرة، وصاحب الامتياز على العقار، حيث يستطيع أن ينفذ جميع الأعمال سواء الترميم أو البناء على العقار المستأجر إذا أثبت موافقة المالك. كما أنّ الأشخاص المستفيدين من حق نزع الملكية للمنفعة العامة يستطيعون البناء على العقار محل قرار نزع الملكية مثل وحدات الإدارة المحلية، والبلديات، والمحافظات، والأقاليم، والمؤسسات العامة، ومؤسسات الاقتصاد المختلط للتنظيم والبناء، وغرف التجارة. حيث يستطيع جميع هؤلاء الحصول على رخصة البناء دون الحاجة إلى الحصول على موافقة المالك لأنّ الاستملاك يمنحهم هذا الحق.

وتُعد رخصة البناء باطلة إذا تمّ الحصول عليها من غير ذي صفة^(١). وتتحدد صفة الشخص في تاريخ قرار الإدارة بمنح الرخصة أو رفضها وليس في تاريخ تقديم الطلب. حيث أجاز مجلس الدولة الفرنسي تصحيح الطلب إذا تمّ قبل منح الرخصة^(٢). إلّا أنّ التصحيح اللاحق على منح الرخصة لا يصحح الرخصة^(٣). كما يستطيع المالك الجديد أن يكمل إجراءات طلب الحصول على الرخصة التي بدأها المالك السابق دون الحاجة إلى تقديم طلب جديد^(٤).

(١) انظر: C.E. 2 avril 1971, Min. Equip. Bousseau et studedl, A.J.D.A., 1971, p. 377.

(٢) انظر: C.E. Sec., 7 mars 1969, ville de lille, Rec. Lebon. p. 149.

(٣) انظر: C.E. 23 oct. 1981, carboni: D.A. n. 363, 1981.

(٤) انظر: C.E. 24 ovrit 1974, Min. Equip, c. consorts fouvel. J.C.P. 74, II, 17765, not.

LIET-VEAUX.

وفي حالة وجود خلاف جدي على ملكية الأرض بين مقدّم طلب الحصول على الرخصة ومدّعي الملكية فإنّ الإدارة لا تستطيع التّدخل في ذلك^(١). كما أنّ القاضي الإداري يستطيع الحكم بوقف التنفيذ في هذه الحالة لحين أن تبت المحكمة المدنية في موضوع النزاع^(٢).

ثانياً: في القانون الأردني:

إنّ صاحب الصفة في تقديم طلب الحصول على رخصة البناء هو المالك، وحسب نصّ المادة (٢) فقرة (٢٦) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، فإنّ كلمة المالك تعني فيما يتعلّق بأيّ بناية أو أرض مالكة المسجل أو مالكة المعروف أو أي شريك في ملكيتها أو متولي الوقف أو المستأجر بمقتضى عقد إجارة مسجّل في دائرة تسجيل الأراضي، فإذا كان المالك غائباً أو تعذّرت معرفته أو معرفة مكانه، فعندها يُعد المالك هو الشخص الذي يتقاضى بدل إيجار أو إيراد أو ريع البناية أو الأرض، ويشمل أيضاً أي شخص يدفع الضرائب والعوائد عن تلك البناية أو الأرض سواء أكان ذلك لحسابه الخاص أم بوصفه وكيلًا لأي شخص آخر. وتشمل كلمة المالك كذلك الأشخاص الخاصين وأشخاص القانون العام والوحدات المحلية.

كما أنّ صاحب الامتياز القانوني يتمتّع بصفة تقديم طلب الحصول على رخصة البناء، ويشمل ذلك حسب نص المادة (٢) فقرة (٥) الأشخاص المخولين بمقتضى أي قانون بإنشاء السكك الحديدية والحافلات الكهربائية وخطوط النقل البرية والبحرية والمائية والموانئ والأرصّة وأحواض السفن والقطارات أو أي مصلحة عامة لتوريد الكهرباء والغاز والقوى المائية. كما تملك الجهة المستمكة للأرض حسب قانون الاستملاك أن تقدّم طلب الحصول على الرخصة لتنفيذ الأبنية والإنشاءات التي تقرّر الاستملاك من أجلها.

(١) انظر: C.E. 27 juin 1973, Min. Equip. C. Schwetsoff. cite. code d'urbanisme, F. Bourssou. p. 725.

(٢) انظر: C.E. 30 oct. 1968, Secr. Etat log. C. Epoux Ryngel, Rec. Lebon, p. 532.

المطلب الثاني

مضمون الطلب

١ - في القانون الفرنسي: يشتمل طلب الحصول على رخصة البناء على عريضة موقّعة من الشخص مقدّم الطلب. وتحتوي العريضة حسب القرار الوزاري الصادر استناداً إلى المادة A.421-1 من تقنين الإعمار على اسم المالك واسم المستفيد من المشروع وحالة الأرض ومساحتها واسم المالك في حالة كون الطلب مقدّماً من غيره وصفة العمل والغاية من البناء ومساحة البناء. كما يجب أن يرفق بالعريضة الوثائق التالية:

أ - مخطط موقع للأرض.

ب - مخطط يتضمّن حجم البناء وارتفاعه وحدوده.

ج - مخطط لواجهة البناء. ويجب أن يكون تاريخ هذه المخططات هو تاريخ توقيع الطلب من مقدّمه. كما يجب أن تعد العريضة ومرفقاتها على ثلاث نسخ، ونسخة إضافية في حالة كون الطلب يعني أكثر من جهة إدارية، حيث لا تسري مدة العلم وتدقيق الطلب إلاّ إذا زد الطالب الإدارة بالنسخة الإضافية (Art. R. 421-8).

د - مخطط هندسي موقع من مهندس، يتضمن تصميم البناء ومحتواه وحجمه ونوع المواد الداخلة فيه ولونه، وذلك حسب نص المادة (L.421-2) من تقنين الإعمار. واللجوء إلى المهندس إلزامي في الأبنية، وغير ضروري بالنسبة لبقية الإنشاءات والأعمال قليلة الأهمية، مثل إنشاءات خطوط الكهرباء^(١).

هـ - يجب أن يتضمن الطلب دراسة لآثار العمل المقترح على البيئة ومدى إضراره بها إذا كانت مساحة البناء ٣٠٠ م^٢ أو أكثر (Art. R. 421-2)^(٢).

(١) C.E. 26 juill. 1982. Min. de L'environnement c. Epoux codol: Rec. Lebon, p. 288'

C.J.E.G. 82, P. 362, note PILATE; J.C.p. 83, ed. G, ii, 19983, note LORTHE.

ROBERT SAVY, op. cit., 541.

(٢) انظر:

٢ - في القانون الأردني: لقد أوجب المشرّع الأردني ضرورة تقديم طلب الحصول على رخصة البناء بمقتضى نموذج خاص لهذه الغاية بمقتضى نظام الأبنية والتنظيم للمدن والقرى رقم (١٩) لسنة ١٩٨٥^(١)، والتعليمات الصادرة تطبيقاً له بتاريخ ٢٧/٩/١٩٩٩ سمي «نموذج طلب ترخيص بناء»، وهو نموذج موحد لجميع طلبات رخص البناء في المملكة. ويتضمن هذا النموذج اسم طالب الترخيص وعنوانه وتاريخ تقديم الطلب، وموقع البناء ومساحته، ونوع الترخيص المطلوب، من حيث كونه بناءً جديداً أو إضافة أو ترميماً لبناء قائم، كما أوجبت تعليمات استعمال نموذج طلب الترخيص إرفاق الوثائق التالية مع الطلب:

أ - براءة ذمّة من اللجنة اللوائية المحلية المختصة أو السلطة التنظيمية المختصة.

ب - سند ملكية، وهو مخطط صادر عن دائرة الأراضي يحدد مالك الأرض المنتوى البناء عليها.

ج - مخطط أراضٍ حديث لقطعة الأرض.

د - مخطط موقع وترسيم تنظيمي حديث لقطعة الأرض المنتوى البناء عليها.

هـ - خمس نسخ من مخطط البناء المطلوب ترخيصه مصدقة من نقابة المهندسين وموقعه من المهندس المصمم ومصدق من مديرية الدفاع المدني (إن لزم الأمر) ومن أي جهة أخرى تفرضها اللجنة المحلية المختصة أو السلطة التنظيمية المختصة، ويستثنى من التصديق مخططات السكن الشعبي الصادرة من الدائرة.

و - مخططات الترخيص التي يجب أن تتطابق مع قواعد البناء وتشتمل على:

١ - مخطط موقع بمقياس ٢٠٠/١ يبيّن موقع البناء المقترح والأبنية المقامة، وسعة الشارع أو الشوارع والأدراج وممرات المشاة، وبيان اتجاه الشمال،

(١) منشور في الجريدة الرسمية بالعدد رقم ٣٣١٠ الصادر بتاريخ ٢ أيار ١٩٨٥، صفحة ٥٨٤.

ومداخل السيارات ومخارجها، وموقع الحفر الامتصاصية والمناهل والملاحيء وأي أعمال أخرى.

٢ - مخططات معمارية كاملة وإنشائية كاملة وكهربائية وميكانيكية وصحية كاملة بمقياس ١/١٠٠، وأي رسومات تفصيلية أو معلومات توضيحية أخرى بمقاييس مناسبة.

٣ - مخطط ميلان السطح بمقياس رسم ١/٢٠٠.

٤ - حسابات نموذجية للأعمال الإنشائية وبيان مقدار تحمل التربة والأساسات.

٥ - مخططات للملجأ والحفرة الامتصاصية وبئر الماء ومقاطع الأسوار وأي تفصيلات أخرى بمقياس رسم ١/٥٠.

٦ - جدول يبين مساحات البناء ومجموعها والنسبة المئوية الطابقية.

المبحث الثالث

الجهة المختصة بمنح رخصة البناء في القانون الفرنسي والقانون الأردني

تخضع صلاحية منح رخصة البناء من حيث المبدأ لنظام اللامركزية الإدارية، بحيث يختص رؤساء البلديات في الغالب بمنح رخص البناء إذا كان تنفيذ البناء أو الإنشاءات يقع ضمن حدود البلديات. أمّا إذا كان مكان تنفيذ الرخصة خارج حدود التنظيم، فإنّ منح الرخص يكون من اختصاص ممثّل السلطة المركزية، وسوف نبيّن الجهات المختصة بمنح رخصة البناء في كل من فرنسا والأردن في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

الجهة المختصة بمنح رخصة البناء في فرنسا

كانت صلاحية منح رخصة البناء في فرنسا قبل عام ١٩٨١ موزعة بين رئيس البلدية والمحافظ ووزير الإعمار، حيث يختص في الأصل رئيس البلدية

بمنح الرخصة. ومنح القانون للمحافظ صلاحية إعطاء الرخص في عدد من الحالات أهمها:

- إذا كان هناك تناقض بين رأي رئيس البلدية ومدير التجهيز في المحافظة.
- إذا كان صاحب البناء ملزماً بدفع غرامة بسبب عدم وجود مواقف للسيارات، أو أن الرخصة تتضمن مخالفة أحكام التنظيم.
- إذا كان هناك توجه بإصدار قرار بوقف منح الرخصة.
- إذا كان البناء يقع في المنطقة التي يشملها قرار المحافظ باعتبارها منطقة تتعرض للضجيج بسبب وقوعها في محيط المطار.
- إذا كان البناء يتطلب الحصول على تصريح بسبب تغير طبيعته.
- إذا كانت الأعمال سوف تتم على بناء مسجل أو بناء قديم في منطقة تُعد أثرية أو منطقة محمية أو بالقرب من المناطق العسكرية، كما أن صلاحية المحافظ في منح الرخصة قد تتسع إذا خول الوزير المحافظ صلاحية استحضار ملف طلب الحصول على الرخصة، حيث يحل المحافظ في هذه الحالة محل رئيس البلدية في منح رخصة البناء. كما أن وزير الإعمار يختص بصورة استثنائية بمنح الرخصة في ثلاث حالات: أولاً: إذا كانت الرخصة تتعلق ببناء لاستخدامات صناعية وكانت مساحة البناء تعادل ٢٠٠٠ م^٢ أو أكثر؛ ويختص ثانياً: إذا كان رأي الوزير المعني بعدم الموافقة على منح الرخصة. كما يملك وزير الإعمار أخيراً سلطات عامة وغير مشروطة في طلب ملف أي رخصة سواء من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب أحد الوزراء المعنيين، وذلك بخصوص جميع أنواع الرخص^(١).

وقد عدلت صلاحية منح رخصة البناء بصورة أساسية بعد صدور القانون المتعلق بحقوق البلديات والمحافظات والأقاليم وحرّياتها. والقوانين الصادرة في ١٩٨٣/٧/٢٢، ١٩٨٣/١/٧ المتعلقة باللامركزية وتوزيع الصلاحيات بين البلديات والمحافظات والأقاليم والدولة. والقانون المعدل لقانون التنظيم الصادر

ROBERT SAVY, op. cit. p. 559.

(١) لمزيد من التفاصيل انظر:

في ١٩٨٦/١/٦^(١). حيث أصبحت صلاحية منح الرخصة منوطة برئيس البلدية كالتالي:

أولاً: في البلديات المشمولة بمخطط إشغال الأراضي مصدّق فإنّ الرخصة تمنح من قِبَل رئيس البلدية باسم البلدية. وذلك حسب نص المادة L.421-2 من تقنين الإعمار. ويجوز لرئيس البلدية أن يفوّض صلاحيته في منح الرخصة إلى مدير المؤسسة العامة للتعاون فيما بين البلديات إذا كانت البلدية عضواً فيها، وفي هذه الحالة تمنح الرخصة من مدير المؤسسة وباسم المؤسسة. ويجوز أحياناً منح الرخصة باسم الدولة من قِبَل رئيس البلدية أو من قِبَل ممثل الدولة في الحالات التالية:

١ - إذا كان البناء يقام لمصلحة الدولة أو الإقليم أو المحافظة أو للمؤسسات العامة والملتزمين التابعين لها، أو لمصلحة دولة أجنبية أو منظمة دولية.

٢ - الأعمال المتعلقة بإنتاج الطاقة ونقلها وتوزيعها وحفظها، وكذلك المشروعات التي تستخدم الطاقة الإشعاعية.

٣ - الأبنية والإنشاءات والأعمال التي يتم إنجازها داخل نطاق الأعمال المتعلقة بالمنفعة العامة ضمن الشروط التي يحددها مرسوم من مجلس الدولة.

ثانياً: في البلديات غير المشمولة بمخطط إشغال الأراضي مصدق فتمنح الرخصة من حيث المبدأ من رئيس البلدية باسم الدولة باستثناء الحالات الواردة في المادة R.421-36، حيث تمنح الرخصة من قِبَل المحافظ.

كما أنّ وزير الإعمار يستطيع استناداً إلى نص المادة R.421-38 من تقنين الإعمار أن يطلب أي ملفات تتعلق بأي رخصة بناء سواء بصفة تلقائية أو بناء

(١) انظر: - ANDRE DE LAUBADERE, et autres, op. cit., No 891.

- J.C. Bouzely et J. B. Auby, commentaires de la loi du 7 janvier 1983; Rev: admin. 1983, p. 72, 176;

- J.M. Pontier. commentaire de la loi du 22 juillet 1983, A.J.D.A., 1983, p. 72, 176;

- F. Moderne Les nouvelles compétences Locales, Economica, 1985.

على طلب وزير آخر ويتخذ القرار المناسب. كما يملك تفويض هذه الصلاحية إلى المحافظين.

لذلك فإنّ رخصة البناء في فرنسا تمنح من قبل رئيس البلدية باسم البلدية في البلديات المشمولة بمخططات إشغال الأراضي المصدقة، وباسم الدولة في البلديات غير المشمولة بمثل هذه المخططات. ويجوز استثناءً منح المحافظ صلاحية إعطاء الرخصة باسم الدولة في الحالات المحددة في المادة 421-2.L. و R.421-36 من تقنين الإعمار. مع احتفاظ وزير الإعمار بحق طلب ملفات الرخص كما كان في القانون السابق.

المطلب الثاني

الجهة المختصة بمنح رخصة البناء في الأردن

لقد أنط المشرّع الأردني صلاحية منح رخص البناء بلجان التنظيم المختلفة، حيث نصّ قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ على تشكيل ثلاثة أنواع من لجان التنظيم، وهي:

أولاً: لجان التنظيم المحلية، وهي نوعان:

١ - المجلس البلدي الذي يُعدّ بحكم القانون لجنة تنظيم محلية في البلدية، حيث نصّت المادة (٩ - ١ أ) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ على أنّه يجوز لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة، بناءً على توصية مجلس التنظيم الأعلى وبتنسيب مدير دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية، أن يصدر أمراً باعتبار منطقة أي مركز محافظة أو لواء أو أي منطقة أخرى منطقة تنظيم، وفي هذه الحالة فإنّ المجلس البلدي في تلك المنطقة هو اللجنة المحلية للتنظيم والأبنية المذكورة. إلا أنّ الفقرة (د - أ) من المادة المذكورة أجازت للوزير أن يصدر أمراً بعدم اعتبار المجلس البلدي لجنة تنظيم للمنطقة المذكورة، فعندئذ تتألف لجنة التنظيم والأبنية المحلية من الحاكم الإداري للمنطقة رئيساً، وعضوية رئيس البلدية المعني، وشخص

يسميه المجلس البلدي، وشخص تسميه اللجنة اللوائية، وممثل عن وزارة الصحة، ومهندس البلدية أو مهندس دائرة التنظيم.

٢ - المجلس القروي: يُعد المجلس القروي هو لجنة تنظيم الأبنية المحلية في القرية بحكم القانون، حيث نصّت المادة (٩ - أ - ج) على أنّه يجوز لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة بناءً على توصية مجلس التنظيم الأعلى وتنسيب مدير دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية أن يصدر أمراً باعتبار أي منطقة تشتمل على منطقة مجلس قروي أو قسم من منطقة مجلس قروي منطقة تنظيم. وفي هذه الحالة يكون المجلس القروي هو لجنة التنظيم المحلية في هذه المنطقة. إلا إذا أصدر الوزير أمراً حسب نصّ الفقرة (ب) من المادة (٩) بعدم اعتبار المجلس القروي لجنة تنظيم، وعندئذ تتألف لجنة التنظيم المحلية في تلك المنطقة من الحاكم الإداري رئيساً، وعضوية رئيس المجلس المحلي، وشخص يسميه المجلس المحلي، وشخص تسميه اللجنة اللوائية، وممثل عن وزارة الصحة، ومهندس المجلس المحلي أو مهندس دائرة التنظيم.

نلاحظ أنّ الجهة المختصة بمنح رخصة البناء من حيث الأصل هي المجلس البلدي في منطقة البلدية، والمجلس القروي في منطقة القرية، شريطة أن تكون تلك المناطق قد عُدت مناطق تنظيم حسب قرار وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة، مع الأخذ بعين الاعتبار حق الوزير في حرمان هذه المجالس من هذه الصفة كاستثناء على القاعدة العامة.

ثانياً: لجنة تنظيم المدن والقرى والأبنية اللوائية:

نصّت المادة (٨ - ١) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية على تشكيل لجنة في كل محافظة أو متصرفية تسمى لجنة تنظيم المدن والقرى والأبنية اللوائية، وتتألف من المحافظ أو المتصرف رئيساً، وعضوية النائب العام في عمّان، والمدعي العام في مراكز المحافظات والألوية، وممثل وزارة الأشغال العامة في المحافظة أو اللواء، وممثل دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية، ومدير الصحة في المحافظة أو اللواء، وممثل لجنة التنظيم المحلية، حيث تنظر في

الأمر التي تتعلق بها، وتمارس هذه اللجنة حسب البند الرابع من المادة الثامنة صلاحية لجان التنظيم المحلية ومهامها بشأن منطقة التنظيم الإقليمية والقرى الواقعة ضمن اللواء المؤلفة فيه لجنة اللواء. ومن ضمن صلاحيتها منح رخصة البناء في المناطق الخارجة عن نطاق اختصاص المجالس البلدية والمجالس القروية أو لجان التنظيم المشتركة. كما تختص بالنظر في الاعتراضات على قرارات لجان التنظيم المحلية المتعلقة برخص البناء (المادة ٩ - ٣ - ج).

ثالثاً: لجان التنظيم المشتركة

أجاز قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية في المادة (٨) منه لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة أن يأمر بتشكيل لجان مشتركة للتنظيم والأبنية لأي منطقة من المناطق التي تشتمل على منطقتين أو أكثر من مناطق التنظيم المحلية أو الإقليمية بناءً على تنسيب مدير دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية تتولى جميع صلاحيات لجنة التنظيم المحلية أو لجنة التنظيم اللوائية ومسؤولياتها، ومن ضمنها منح رخصة البناء، ويجوز تشكيل نوعين من لجان التنظيم المشتركة: الأولى: اللجنة المحلية المشتركة؛ وتتألف من رئيس يعينه وزير البلديات، وعضو واحد على الأقل عن كل لجنة محلية واقعة في تلك المنطقة، بالإضافة إلى شخص أو أشخاص آخرين يعينهم الوزير من ذوي الاختصاص أو الخبرة. والثانية: اللجنة اللوائية المشتركة؛ وتتألف من رئيس يعينه الوزير، وعضو واحد على الأقل من أعضاء اللجان اللوائية الواقعة في تلك المنطقة، بالإضافة إلى شخص أو أشخاص آخرين يعينهم الوزير من ذوي الاختصاص أو الخبرة.

وأخيراً فإنّ المشرّع الأردني أعطى صلاحية منح الرخصة إمّا للمجالس المحلية المختصة وإمّا للجان التنظيم، ولم يعط هذه الصلاحية لرؤساء هذه المجالس أو اللجان كما فعل المشرّع الفرنسي، حيث منح صلاحية إعطاء الرخصة لرئيس البلدية أو لرئيس المؤسسة العامة للتعاون فيما بين البلديات. كما منح المشرّع الفرنسي أيضاً المحافظ ممثل السلطة المركزية صلاحية منح الرخصة باسم الدولة في حالات محددة، وكذلك أعطى وزير الإعمار صلاحية عامة في طلب ملفات رخص البناء أو التقرير بشأنها، وهو ما لم يأخذ به

المشرّع الأردني، حيث لم يمنح ممثلي السلطة المركزية سواء المحافظ أو الوزير صلاحية منح الرخصة بصفة منفردة إلا في حالات استثنائية عند رئاستهم للجان التنظيم المختصة.

المبحث الرابع

المراحل التي يمر بها طلب الحصول على رخصة البناء في القانون الفرنسي والقانون الأردني

يقدّم طلب الحصول على رخصة البناء إلى الجهة المختصة بمنح الرخصة والتي تقوم بدورها بإتمام الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في القانون، والتي تتمثل في تدقيق الطلب، وأخذ رأي الجهات ذات العلاقة، وإعلان الطلب، ثم إصدار الرخصة إذا وجدت الجهة المختصة أنّ الشروط التي يتطلبها القانون متوافرة في الطلب. وسوف نوضح المراحل التي يمر بها طلب الحصول على رخصة البناء من إيداع الطلب إلى حين إصدار رخصة البناء، وفي كل من فرنسا والأردن في المطالب التالية:

المطلب الأول

إيداع الطلب

لقد حدّدت التشريعات في فرنسا والأردن الجهات صاحبة الاختصاص في تسلّم طلب الحصول على رخصة البناء، وهي عادة الجهة صاحبة الاختصاص بمنح رخصة البناء:

أولاً: في القانون الفرنسي:

لقد أوجبت المادة L.421-2-3 من تقنين الإعمار إيداع جميع طلبات رخص البناء في البلدية من أربع نسخ سواء أكان رئيس البلدية مختصاً بمنح الرخصة أم لا، كما أجازت المادة R.421-9 من تقنين الإعمار إرسال طلب الحصول على الرخصة مع المرفقات إلى رئيس البلدية بوساطة رسالة مسجلة بعلم الوصول.

فإذا كانت الرخصة تمنح باسم البلدية فعلى رئيس البلدية إرسال إحدى هذه النسخ إلى ممثل الدولة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الطلب في البلدية. وإذا كانت البلدية قد فوّضت صلاحيتها في منح الرخصة إلى مدير المؤسسة العامة للتعاون بين البلديات، فإنّ رئيس البلدية يحتفظ بنسخة من الطلب ويرسل نسخة إلى ممثل الدولة، ويحول بقية النسخ إلى مدير المؤسسة العامة باعتباره هو صاحب الصلاحية في إتمام الإجراءات ومنح الرخصة.

أمّا إذا كانت الرخصة تمنح باسم الدولة، فإنّ رئيس البلدية يحتفظ بنسخة من الطلب ويحيل بقية النسخ إلى ممثل الدولة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الطلب في البلدية. وإذا كانت البلدية قد فوّضت صلاحيتها في منح الرخصة إلى المؤسسة العامة للتعاون فيما بين البلديات، فعلى رئيس البلدية أن يرسل نسخة إلى مدير المؤسسة العامة، كما يستطيع رئيس البلدية أن يطلب نسخة خامسة من الطلب إذا كانت هناك ضرورة لاستشارة شخص عام أو هيئة عامة حول الرخصة خصوصاً في الحالات الواردة في المادة 1-38-421R^(١).

نلاحظ أنّ المشرّع الفرنسي قد وّحد الجهة التي تستقبل الطلب، وذلك لتبسيط الإجراءات على مقدّم الطلب. كما أنّه ألزم رئيس البلدية بإحالة الطلب إلى الجهة المعنية خلال أسبوع من تاريخ إيداعه لتحاشي حالات الإهمال أو المماطلة في إتمام إجراءات الطلب.

ثانياً: في القانون الأردني

إنّ إيداع طلب الحصول على رخصة البناء يتم لدى الجهة المختصة بمنح الرخصة، حيث نصّت المادة (٣٥) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦: «على كل شخص يرغب في تنظيم أو إعمار أي أرض أو إجراء أي عملية بناء يتطلّب إجراؤها الحصول على رخصة أن يتقدّم بطلب للحصول على رخصة إلى لجنة التنظيم المحلية أو إلى لجنة التنظيم المختصة حسب ما تكون

ANDERE DE LAUBADERE, et autres, op. cit. No 900.

(١) انظر:

الحال وفقاً للأنظمة والأحكام والشروط الموضوعة بموجب هذا القانون». فطلب الحصول على رخصة البناء يجب أن يتم إيداعه لدى المجلس البلدي أو المجلس القروي باعتبارهما لجنة تنظيم محلية، أو إلى الحاكم الإداري إذا كانت الجهة المختصة بالترخيص هي لجنة التنظيم المحلية التي يرأسها الحاكم الإداري حسب نص المادة التاسعة فقرة (ب) وفقرة (د) من قانون تنظيم المدن والقرى، أو إلى المحافظ أو المتصرف إذا كانت الجهة المختصة بمنح الرخصة هي لجنة التنظيم اللوائية، أو إلى رئيس لجنة التنظيم المشتركة المشكلة حسب نص المادة (٨) من قانون التنظيم. حيث يقوم رئيس اللجنة المختصة بالتنظيم بإحالة الطلب إلى المهندس المختص والذي يقوم بدوره بإجراءات التدقيق والكشف وإحالة الطلب بعد ذلك إلى لجنة التنظيم المختصة لاتخاذ القرار المناسب. لذلك فإن إيداع الطلب حسب قانون التنظيم الأردني يتم لدى الجهة المختصة بمنح الرخصة.

المطلب الثاني تدقيق الطلب

يقصد بتدقيق الطلب التأكد من توافر الشروط التي يتطلبها القانون في الطلب وانسجام المشروع المراد إنجازه مع القواعد المطبقة حتى تتمكن الإدارة من الوصول إلى القرار الواجب اتخاذه. وسوف نوضح إجراءات التدقيق في كل من فرنسا والأردن.

أولاً: تدقيق الطلب في القانون الفرنسي:

ينص القانون الفرنسي على مدة محددة لتدقيق الطلب لاتخاذ القرار المناسب خلالها، بحيث يترتب على عدم اتخاذ قرار خلال هذه المدة اعتبار الرخصة قد منحت ضمناً. وحسب نص المادة R.421-12 فإن على رئيس البلدية إبلاغ مقدم الطلب بوساطة رسالة مسجلة بعلم الوصول خلال ١٥ يوماً من تاريخ تسلمه للطلب عن رقم طلبه وعن التاريخ الذي يجب أن يبلغ فيه قرار الإدارة حول طلب الرخصة. كما يجب أن تتضمن الرسالة أيضاً إبلاغ مقدم

الطلب بأنه إذا لم يبلغ بقرار الإدارة قبل ذلك التاريخ، فهذه الرسالة تُعد ضمناً رخصة بناء ويستطيع إنجاز أعمال البناء حسب المشروع المرفق بالطلب.

وإذا رأت الإدارة أثناء التدقيق أنه من المتعذر اتخاذ قرار قبل التاريخ المحدد فإن عليها إبلاغ مقدم الطلب بوساطة رسالة مسجلة بعلم الوصول بأنه لن يستفيد من الرخصة الضمنية وتحدد له تاريخاً آخر لاتخاذ القرار (Art. R. 421-20). ومرحلة التدقيق تشمل فحص مفردات الطلب، وإعلان الطلب، وأخذ رأي الجهات المعنية في الطلب:

١ - فحص مفردات الطلب: تتولى الجهة المختصة بمنح الرخصة فحص مفردات الطلب للتأكد من احتوائه على جميع الوثائق التي يتطلبها القانون. فإذا كان الطلب غير مكتمل، فإن على الجهة المختصة أن تطلب خلال ١٥ يوماً من تاريخ تسلمها للطلب من مقدمه بوساطة رسالة مسجلة بعلم الوصول تزويدها بالوثائق الناقصة أو بنسخ إضافية (Art. R. 421-13). ويجب أن تذكر في الرسالة بأنه إذا لم يتم تقديم الطلب بتزويدها بالوثائق المطلوبة خلال شهرين من تاريخ تسلمه للرسالة فإن الجهة المختصة سوف تعيد له الطلب.

٢ - مدة تدقيق الطلب: لقد حدد تقنين الإعمار في المادة R.421-18 المدة التي يجب أن تتخذ الجهة المختصة خلالها قرارها بخصوص طلب الحصول على الرخصة، حيث يترتب على انتهائها دون صدور قرار إيجابي أو سلبي من الإدارة اعتبار الرخصة قد منحت ضمناً. والقاعدة أن مدة دراسة الطلب هي شهران من تاريخ تسلمه، إلا أن هناك حالات نصت عليها المادة R.421-18 تمتد فيها مدة الدراسة وهي:

أ - تكون مدة دراسة الطلب ثلاثة أشهر إذا كان البناء المطلوب الرخصة من أجله يزيد على مائتي شقة، أو كان البناء مخصصاً للاستعمالات الصناعية أو التجارية أو مكاتب إذا كانت مساحته تزيد على ٢٠٠٠ م^٢.

ب - يضاف إلى مدة الدراسة شهر إذا كانت السلطة المختصة ملزمة

باستشارة جهة أو شخص لا يتبع للجهة المكلفة بالدراسة، وكانت هناك ضرورة لاستشارة لجنة تابعة للمحافظة أو للإقليم.

ج - كما يضاف إلى مدة الدراسة شهر إذا كان هناك مجال للمخالفة أو تعديل بسيط على طلب الرخصة.

د - تكون مدة دراسة الطلب ستة أشهر إذا كانت هناك حاجة لاستشارة لجنة وطنية، أو إذا كان الطلب يتعلق ببناء لغايات تجارية تخضع لموافقة لجنة التنظيم التجارية في المحافظة. ويمكن أن يضاف إلى هذه المدة أربعة أشهر أخرى إذا طعن في قرار هذه اللجنة.

إنَّ التاريخ الذي يبدأ منه احتساب مدة الدراسة هو حسب نص المادة - (R.421-12) تاريخ تسلّم طلب الترخيص من قبَل رئيس البلدية، أو من تاريخ إيداعه في البلدية^(١). وفي حالة كون الطلب ناقصاً، فإنَّ سريان مدة دراسة الطلب يبدأ من تاريخ تسلّم الوثائق المطلوبة، أمّا إذا لم يتسلم مقدم الطلب أي رسالة خلال ١٥ يوماً من تاريخ تسلّم الطلب من الجهة المختصة تحدد فيه التاريخ الذي يجب أن تبلغه الإدارة قرارها حول رخصة البناء، فإنَّ مقدّم الطلب يستطيع أن يطلب من الإدارة بوساطة رسالة مسجلة بعلم الوصول بالسير في دراسة الطلب، وإذا لم تردّ الإدارة على طلبه خلال ٨ أيام من تاريخ تسلمها لهذه الرسالة فإنَّ احتساب مدة الدراسة يبدأ من تاريخ تسلمها للرسالة (Art. 421-14).

وتُعد المدة المقرّرة لدراسة الطلب آمرة، بحيث يترتب على عدم صدور قرار من الإدارة خلالها بأنّه موافقة ضمنيّة على منح الرخصة^(٢). وأنَّ مقدّم الطلب يستطيع إنجاز البناء حسب المشروع المقدّم للإدارة باستثناء الحالات الواردة في المادة (R.421-19).

(١) انظر: C.E. 1 er juill. 1974, Epoux Jeanson, D. 1975, p. 44, note Gilli.

- ROBERT SAVY, op. cit., p. 549.

(٢) انظر: ANDRE DE LAUBADERE et autres, op. cit. No. 901.

حيث لا يستفيد مقدّم الطلب من الرخصة الضمنية، وهي إذا كانت أعمال البناء سوف تؤدي إلى تغيير في تخصيص البناء مما يتطلب موافقة المحافظ، أو إذا كان البناء يقع في منطقة أثرية أو تاريخية، أو في منطقة محمية أو تُعد منظرًا طبيعيًا^(١).

٣ - إعلان الطلب: يتعين على رئيس البلدية خلال ١٥ يوماً من تاريخ تسلّمه للطلب أو إيداعه في البلدية أن يعلن طلب الحصول على رخصة البناء في البلدية، على أن يشير في الإعلان إلى اسم طالب الرخصة، ورقم الطلب وتاريخه وعنوان الأرض، ومساحة المشروع وارتفاعه، والهدف من البناء (Art. R. 421-9).

٤ - أخذ رأي الجهات المختصة: يوجب القانون الفرنسي على الجهة المختصة بمنح رخصة البناء أخذ رأي بعض الجهات أو اللجان ذات العلاقة برخصة البناء قبل منح الرخصة وخلال فترة تدقيق الطلب، وأن مخالفة ذلك يترتب عليه بطلان قرار الإدارة بمنح الرخصة أو رفضها^(٢). والجهة المختصة بطلب الرأي هي الجهة المسؤولة عن دراسة الطلب، حيث يميز القانون الفرنسي بين حالتين:

أولاً: إذا كانت البلدية مشمولة بمخطط إشغال الأراضي مصدق فإن الجهة المسؤولة عن دراسة الطلب هي رئيس البلدية الذي يجب عليه أخذ رأي المحافظ والجهات الإدارية المختصة والمذكورة في المواد من R.421-38-2 إلى R.421-38-19 من تقنين الإعمار.

أمّا إذا كانت صلاحية رئيس البلدية قد فوّضت إلى مدير المؤسسة العامة للتعاون فيما بين البلديات فإن عليه أخذ رأي رئيس البلدية المعني والمحافظ وبقية الجهات الأخرى المنصوص عليها في القانون (Art. 421-23).

(١) لمزيد من التفاصيل حول الرخصة الضمنية، انظر:

- ROBERT SAVY, Remarques sur Le permis tacite et les derogations, A.J.P.I., 1974, p. 782.

C.E. 14 avril 1976, Kenneth-Duffy, Rec. Lebon, p. 728.

(٢)

ثانياً: إذا كانت رخصة البناء تصدر باسم الدولة، خصوصاً في البلديات غير المغطاة بمخطط إشغال الأراضي مصدّق، فإنّ الجهة المختصة بدراسة الطلب هي مدير دائرة التجهيز في المحافظة المعنية (Art. 421-25)، حيث يقوم باستشارة رئيس البلدية، ومدير المؤسسة العامة للتعاون بين البلديات. كما يلزم باستشارة الجهات المعنية الأخرى مثل وزير الاستثمار، ووزير الدفاع، ومدير مكتب الغابات الإقليمي، ووزير الطيران المدني، ومهندس الملاحة، ووزير البيئة...^(١).

وعلى الجهة المختصة إعطاء رأيها خلال شهر من تاريخ تسلّمها طلب إبداء الرأي من الجهة المختصة، وشهرين إذا كانت الجهة المستشارة هي لجنة وطنية (Art. R. 421-15). وإذا لم تعط الجهة المستشارة رأيها خلال هذه المدة، فإنّ رأيها يُعد إيجابياً. أمّا إذا كان رأيها بعدم الموافقة، أو أعطت رأيها بعدم الموافقة أو أعطت رأياً بالموافقة مع بعض التحفظات فإنّ عليها في هذه الحالة تسبب رأيها.

ثانياً: تدقيق الطلب في القانون الأردني

تتم عملية تدقيق طلب الحصول على رخصة البناء من قِبَل المهندس المسؤول. وذلك حسب التعليمات الصادرة بتاريخ ١٩٨٧/٩/٢٧ استناداً إلى المادة (٣٤ - ١) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦، والتي تنصّ على أنّه: «لا تمنح رخصة البناء إلا إذا كانت مطابقة لهذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه ولمخطط التنظيم الهيكلي والتفصيلي، أو لمخطط التقسيم والأحكام والتعليمات التي تشكّل جزءاً لا يتجزأ منها». والمقصود بالمهندس المسؤول وفقاً للفقرة (ب) من تعليمات استعمال نموذج طلب التدقيق ونموذج رخصة الإنشاءات هو المهندس المعين في البلدية أو القرية، وفي حالة عدم توافر المهندس يُعد المهندس هو مدير الشؤون البلدية والقروية والبيئة، وتدرس معاملات الترخيص من قِبَله.

ROBERT SAVY, op. cit., p. 552 es.

(١)

وقد تضمنت التعليمات المذكورة إجراءات التدقيق، حيث نصّت المادة الثالثة منها على أنّه يتم تسلّم طلب الترخيص وتدقيقه طبقاً للفقرة الثالثة من نموذج طلب الترخيص والمتعلقة بمرفقات الطلب وخصوصاً المخططات التنظيمية. كما أوجبت التعليمات وضع بند خاص تحت اسم «تدقيق طلب الترخيص» ضمن نموذج طلب ترخيص يحمل رقماً خاصاً، ويتضمن هذا البند أحكاماً تتعلق بالبناء تشمل الارتدادات وأنواعها، والنسب المئوية، والنسب الطابقية، وارتفاع البناء، وعدد الطوابق، وصفة الاستعمال، والأبنية الفرعية، والأقنية، والسدد التجارية، ومواقف السيارات.

وأوجبت المادة الثالثة من التعليمات على المهندس المسؤول أن يقوم بتدقيق المخططات وتسجيل المعلومات الواردة فيها مع الأحكام المقررة لمنطقة البناء، وبيّن ملاحظاته عليها، وبيان الأسباب والمبررات التي أدت إلى اختلاف مخططات الترخيص مع الأحكام والنظام. وقد يكون ذلك بحكم موقعها ومساحتها وأبعادها ونوع استعمالها. وكذلك فإنّ على المهندس المسؤول أن يدوّن ذلك على نموذج طلب التدقيق مع بيان رأيه حول التخفيف المطلوب حسب النموذج ومقارنته بالناحية القانونية. كما أنّ على المهندس المسؤول أن يبيّن حسب المادة الخامسة من التعليمات مدى توافر الخدمات المطلوبة في مخطط الترخيص مع بيان أي نقص فيها مساحة وعدداً وضرورة وجودها أو عدم ضرورتها.

وتنصّ المادة (٦) من التعليمات على إجراء كشف من قبل مساح مكلف بذلك من اللجنة المختصة، أو من قبل المهندس المسؤول على موقع الأرض إن لزم الأمر، أو على البناء القائم المطلوب ترخيصه، أو البناء المرخّص سابقاً والمطلوب ترخيص بناء إضافي إليه، ويلزم أن يبيّن الكشف واقع البناء بشكل توضيحي على الرسم البياني وشكل البناء وأبعاده وعرض الشوارع والممرات والارتدادات والارتفاع والاستعمال لكل طابق ومقارنته بالترخيص الصادر للبناء القائم. وفي حالة إقامة بناء جديد لموقع البناء على الرسم البياني مع بيان جميع الارتدادات والشوارع والممرات وفقاً لمخطط الترخيص.

وطبقاً للمادة (٧) من التعليمات، فإنّه على ضوء الكشف الذي جرى على أرض البناء، والتقرير المبين في الفقرة ثامناً من نموذج طلب الترخيص فإنّ

المهندس المسؤول يوصي بالترخيص وبالشروط التي يراها ضرورية، حيث يحال طلب الترخيص بعد ذلك إلى اللجنة المختصة التي تقوم بدورها حسب نص المادة (٨) من التعليمات بدراسة المخططات وطلب الترخيص وتوصيات المهندس المسؤول وتتخذ القرار المناسب لترخيص البناء طبقاً لمخططات الترخيص وبالتعديلات التي جرت عليها وبالشروط التي تترتبها اللجنة، وبعدها يتم إبلاغ قرار اللجنة إلى مقدم الطلب. ويجوز للجنة المختصة بمنح الرخصة الاستفسار أو أخذ رأي مدير الشؤون البلدية والقروية والبيئة، أو المستشار الفني بالوزارة إذا لزم الأمر قبل إصدار قرارها بخصوص طلب الحصول على الرخصة.

وأخيراً فإن القانون الأردني لم يحدد مدةً لتدقيق الطلب واتخاذ القرار بشأنه كما فعل المشرع الفرنسي. ولذلك لم يربّب أي آثار على تأخير التدقيق واتخاذ القرار بشأن طلب الحصول على الرخصة، لذلك فإنه لا يوجد في القانون الأردني ما يسمّى بالرخصة الضمنية نتيجة لتأخر الإدارة في اتخاذ القرار بخصوص الرخصة كما هو الحال في التشريع الفرنسي. كما لا يلزم القانون الأردني الجهة المختصة بمنح الرخصة بإعلان طلب الحصول على رخصة البناء للجميع في البلدية كما فعل المشرع الفرنسي. وكذلك فإنه لم يحدد مدةً محدّدة لردّ الجهات الإدارية التي يمكن للجهة المختصة أخذ رأيها حول رخصة البناء.

المطلب الثالث

قرار الإدارة بخصوص طلب الحصول على رخصة البناء

بعد الانتهاء من دراسة الطلب، فإنه يتعين على الإدارة 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 بوقف التنفيذ.

أولاً: الموافقة على الرخصة

في الأردن إذا كان الطلب مستوفياً الشروط المنصوص عليها في القانون، فإنَّ الجهة الإدارية المختصة تصدر قرارها بالموافقة على منح الرخصة، حيث تنص المادة (١٣) فقرة (ج) من تعليمات استعمال نموذج طلب ترخيص على أنَّه «بعد استكمال وتدقيق المرحلة الأولى من قِبَل اللجنة/ المهندس، وذلك بالكشف الحسِّي على الموقع، تصدر رخصة الإنشاءات النهائية وعلى ثلاث نسخ، يحتفظ بنسخة منها لدى البلدية/ أو اللجنة المختصة، وأخرى ترسل إلى مدير الشؤون البلدية والقروية والبيئة، وتسلم النسخة الأصلية إلى المالك، ويُعد الترخيص عند هذا الحدِّ قانونياً». وبناءً على ذلك، فإنَّ رخصة البناء لا تعطى إلاَّ بعد أن يقوم المالك بالمباشرة في البناء إلى مستوى الأساسات حسب إذن المباشرة الوارد في الفقرة (ب) من المادة (١٣) من التعليمات وبعد التأكد من التزامه بشروط المرحلة الأولى الواردة في نموذج رخصة البناء والتي أقرتها اللجنة المختصة بمنح الرخصة.

أمَّا في القانون الفرنسي فيلزم بالإضافة لذلك إبلاغ ممثل الدولة بالموافقة، حيث لا يُعد القرار نافذاً إلاَّ من تاريخ علم ممثِّل الدولة بذلك حسب نص المادة (٢) فقرة (٢) من القانون الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٥/٢، حيث يحدد القانون فترة زمنية محدَّدة لإبلاغ ممثِّل الدولة، إلاَّ أنَّه يجب ألاَّ يتجاوز الفترة الزمنية المقرَّرة لتدقيق الطلب وإلاَّ عُدت الرخصة قد منحت ضمناً.

ويجوز في القانون الفرنسي للسلطة المختصة أن تمنح رخصة البناء برغم عدم توافر بعض الشروط التي يتطلبها القانون، وذلك في حالات استثنائية محدَّدة في القانون الصادر في ١٩٨٦/١٢/٢٣^(١)، حيث أجاز للمجلس البلدي أن يطبق مخطط إشغال الأراضي المقترح قبل أن يصبح نهائياً برغم تعارضه

(١) لمزيد من التفاصيل انظر: ANDRE DE LAUBADERE et autre, op. cit. No 904.
- J. Chapuisat, Le droit administratif a L'épreuve de L'urbanisme derogatoire, A.J.D.A. 1974, p. 3.

مع المخططات السارية المفعول، حيث تملك السلطة المختصة منح رخصة البناء بناءً على هذا المخطط المقترح.

ثانياً: رفض الطلب

الاحتمال الثاني هو أن تصدر الإدارة قراراً صريحاً برفض إعطاء رخصة البناء، وذلك لعدم توافر الشروط المطلوبة في طلب الحصول على رخصة البناء.

أولاً - في القانون الفرنسي هناك حالات يجب على الإدارة رفض منح رخصة البناء فيها، وحالات أخرى يمكن فيها للإدارة رفض الرخصة:

أ - الحالات التي يجب فيها رفض الرخصة: تنص المادة 3-421 L. على أنه لا يمكن منح رخصة البناء إلا إذا كان مشروع البناء المقترح متفقاً مع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بإنشاء البناء، أو تخصيصه، أو طبيعته، أو مظهره الخارجي، أو أبعاده وتنظيم منافذه. وكذلك إذا كان البناء يتعلّق بأبنية شاهقة الارتفاع، أو بمؤسسات تشغيل الجمهور، فإنّ رخصة البناء لا يمكن منحها إلا إذا روعيت قواعد السلامة الخاصة بمثل هذه الأبنية. كما أنّ الإدارة ملزمة برفض رخصة البناء إذا كان ذلك يتعارض مع مخططات التنظيم ومع القواعد المتعلقة بإفراز الأراضي والتجمعات السكنية^(١)، أو القواعد المتعلقة بالصروح التذكارية والمناظر الطبيعية^(٢)، أو بالطرق^(٣).

ب - الحالات التي يجوز فيها للإدارة رفض منح رخصة البناء: حيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية، وهي واردة في اللائحة الوطنية للتنظيم في فرنسا^(٤). وتشمل الأبنية التي يمكن أن تضرّ بالطرق والسلامة العامة

(١) C.E. 6 mai 1966, ville de Bayneux, R.D.P. 1967, p. 339, concl. Braibant.

(٢) C.E. sect. 29 Janv. 1971, S.C.1. "La Charmille de mont soult", A.J.D.A., 1971, p. 234, concl. Gentot.

(٣) C.E. 4 oct. 1968, Min, constr. c. Normand, Rec, Lebon, p. 479.

(٤) Decret no 76-276, 29 mars 1976 (art. R. 111.2 es de code du L'urbanisme).

(Art. R. 111-2)، أو أرض، أو أبنية غير مخدومة بطرق كافية (Art. R. 111-4). حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية قرار رفض إعطاء رخصة بناء لإقامة عدد من المساكن لكونها مخدومة بطريق عرضها فقط م^(١)، أو إذا كان البناء يضرّ بالمناطق الأثرية أو الطبيعية (Art. R. 111 - 21)^(٢).

كما أن طلب الرخصة يمكن أن يرفض من قِبَل الإدارة إذا كان البناء يوجب على البلدية تجهيزات عامة إضافية على ما هو موجود لا تسمح إمكاناتها المتاحة بإنجازها.

ثانياً - في القانون الأردني، إنّ الإدارة تكون ملزمة من حيث المبدأ برفض طلب الحصول على الرخصة في حالة استيفاء الطلب للشروط المنصوص عليها في القانون. إلاّ أنّ المشرّع أجاز للإدارة بصورة استثنائية تخفيف القيود الخاصة برخصة البناء وترك لها سلطة تقديرية في منح الرخصة أو رفضها:

١ - الحالات التي تكون فيها الإدارة ملزمة برفض الرخصة. لقد نصّت المادة (٣٤) فقرة (أ) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية على أنّه: «لا يجوز منح رخصة البناء إلاّ إذا كانت مطابقة لهذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه ولمخطط التنظيم الهيكلي والتفصيلي أو لمخطط التقسيم وللأحكام والتعليمات التي تشكّل جزءاً لا يتجزأ منها».

وقد أكّدت محكمة العدل العليا الأردنية هذا المبدأ وقضت بأنّه لا تمنح رخصة إعمار أي أرض أو استعمالها إلاّ إذا كانت مطابقة لقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية والأنظمة الصادرة بمقتضاه والمخطط التنظيمي الهيكلي والتفصيلي^(٣). وتطبيقاً لذلك ألغت قرار الترخيص المخالف لقواعد الارتداد، حيث

(١) C.E. 2 oct. 1981, S.C.I. Hameau Coeur de vey; Gaz. pal. 1982, 1, p. 212, not DE LA MARNIERRE.

(٢) C.E. 29 mars 1968, Ste du Lotissement de la plage de pampelonne, R.D.P. 1969, 320, concl. vught.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ٨٧/١١٧، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٩٥، سنة ١٩٩٠، قرار رقم ٨٨/٦٣، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٩١، سنة ١٩٩١.

جاء في حكمها: «إذا أصدرت اللجنة المحلية رخصة للمستدعي ضدّه بدون ارتدادات خلافاً لمخطط التنظيم، فيكون قرار الترخيص مخالفاً لأحكام المادة (٣٤) من قانون التنظيم التي توجب أن لا تمنح رخصة إعمار إلاّ إذا كانت مطابقة لهذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه ومخطط التنظيم الهيكلي والتفصيلي ويتعين إلغاء هذا القرار»^(١). كما قضت بأنّه: «لا تجيز أحكام قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية إضافة أي إنشاءات على الارتداد القانوني الذي شرع لغايات تنظيمية ولا ترخيص لمثل هذه الإنشاءات إن وجدت»^(٢). كما عدّت قرار مجلس التنظيم الأعلى بإلغاء الترخيص العائد للمستدعي كون الأرض التي يملكها لا يوجد لها مخطط تنظيمي هيكلي مصدّق لأنها غير منظمة يكون موافقاً للقانون^(٣). كما قضت بأنّه لا تملك الجهات التنظيمية صلاحية إعطاء التراخيص في منطقة لم يحدد استعمالها بمقتضى مخططات تنظيمية مصدّقة وفق المراحل التي يقتضيها القانون^(٤). وأخيراً فإنّ المادة (١٠) فقرة (ج) من نظام الأبنية والتنظيم للمدن والقرى رقم (١٩) لسنة ١٩٨٥ قد نصّت على أنّه: «لا يجوز للجنة المختصة ترخيص أي بناء يزيد عدد الشقق فيه على سبع شقق إلاّ بعد أن يقوم المالك بتوفير مواقف سيارات لجميع الشقق».

٢ - الحالات التي أعطى فيها القانون للإدارة سلطة تقديرية بمنح رخصة البناء أو رفضها، وتأخذ صورتين:

أ - حالة عدم الترخيص: وهي ما نصّت عليه المادة (٣٤) فقرة (٣) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية التي أجازت للإدارة أن تقرر عدم منح أي رخصة بناء لمدة لا تزيد على سنة لأي إعمار في منطقة أعلنت أنها منطقة تنظيم، ولكن لم يعدّ لها بعد مخطط إعماري، وهو ما أكّده محكمة العدل العليا، حيث نصّت على أنّه: «إذا كانت الأرض التي

(١) عدل عليا، قرار رقم ٧٨/٧١، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٨٤٦، سنة ١٩٩٠.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٣٨٧ / ٩٤، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٢٨٣، سنة ١٩٩٧.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ٩٥/٢٨٠، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٢٦١، سنة ١٩٩٧.

(٤) عدل عليا، قرار رقم ٩٥/٢٨٩، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٢٦١، سنة ١٩٩٧.

حصل المستدعي على رخصة لإنشاء بناء عليها تقع في منطقة أعلنت أنها منطقة تنظيم، وأنّ هنالك إجراءات لوضع مخطط تنظيمي جديد لهذه المنطقة، فإنّ قرار اللجنة اللوائية بإخضاع هذه المنطقة لرقابة مؤقتة وتوقيف المستدعي عن إقامة البناء ريثما يوضع مخطط التنظيم ويبين ما إذا كان البناء يتعارض أو لا يتعارض معه يتفق وأحكام القانون»^(١). كما قضت أيضاً بأنّه: «يتفق والقانون قرار وزير الشؤون البلدية والقروية بتأجيل منح الترخيص للمستدعي إلى حين الانتهاء من التنظيم وتصديقه المخطط تصديقاً نهائياً، وذلك عملاً بالمادة (٣٤) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية»^(٢).

ب - حالة تخفيف القيود: لقد أجازت المادة (٣٧) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية للسلطة المختصة تخفيف القيود المفروضة حسب القانون والأنظمة بصورة استثنائية، حيث نصّت على أنّه: «يجوز للجنة المحلية للتنظيم والأبنية إذا كانت الأرض غير منتظمة الشكل أو شديدة الانحدار أو تأثرت أو تضررت من جزاء مخطط إعمار أو تنظيم جديد أن تخفض أي قيد على أن لا يتجاوز هذا التخفيض ٥٪ من النسبة المئوية من مساحة قطعة الأرض بالنسبة للجنة المحلية. و ١٠٪ بموافقة اللجنة اللوائية». وهو ما أكّته محكمة العدل العليا بقولها: «إن المادة (٣٧) من قانون تنظيم المدن كما عدلت بالقانون رقم (١٨) لسنة ١٩٧٨، أجازت تخفيض الارتدادات على أن لا يتجاوز التخفيض ما مجموعه ١٠٪ من مقدار الارتدادات الجانبية بشرط أن تكون الأرض غير منتظمة الشكل أو شديدة الانحدار أو تضررت من مخطط إعمار»^(٣).

(١) عدل عليا، قرار رقم ٦٨/١٢، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٩، سنة ١٩٦٩.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٨٣/١٩، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١٤١٠، سنة ١٩٨٣.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ٧٩/١٠٢، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٨٧١، سنة ١٩٨٠.

ثالثاً: وقف البت في طلب الترخيص

أجاز القانون الفرنسي للسلطة المختصة أن تصدر قراراً بتأجيل إعطاء الرخصة المتعلقة بالأبنية أو الإنشاءات التي تعيق أو تؤدي إلى صعوبة في تنفيذ مخططات التنظيم، حيث تنص المادة 10-111 L. من تقنين الإعمار على أنه عندما تكون الأعمال أو الأبنية أو الإنشاءات المراد إنجازها ستؤدي إلى صعوبة أو إعاقة في تنفيذ الأشغال العامة، فإنّ قرار وقف منح الرخصة يمكن أن يفرض نفسه بالشروط الواردة في المادة 8-111 L. ويمكن اتخاذ قرار وقف إعطاء الرخصة في الحالات التالية:

- ١ - في حالة الشروع في التحقيق الأولي لإعلان الاستملاك للمنفعة العامة حسب ما جاء في المادة 7-111 L. من تقنين الإعمار.
 - ٢ - عند الأخذ في الاعتبار مشروع الأشغال العامة بعد تحديد الأرض التي سوف يتم إنجاز المشروع عليها، شريطة أن يكون قرار الإدارة الخاص بالمشروع قد تمّ إعلانه قبل تقديم طلب الحصول على رخصة البناء (10 - 111 L. Art.).
 - ٣ - عندما يكون مخطط إشغال الأراضي تحت الإعداد، أو عند تعديل المخطط القائم. فإنّ السلطة الإدارية تستطيع أن تقرّر وقف منح الرخصة إذا كان من شأن الأعمال أو البناء أو الإنشاءات المطلوب إنجازها أن تعيق أو تؤدي إلى صعوبة في تنفيذ مخطط إشغال الأراضي المستقبلي (5-123 L.).
 - ٤ - في المناطق المحميّة، فإنّ السلطة المختصة تستطيع إصدار قرار وقف منح الرخصة للطلبات المقدّمة بين فترة تحديد المنطقة المحمية وفترة المصادقة وإعلان المخططات الخاصة بهذه المناطق، وذلك حسب ما جاء في المادة (2-313 L.).
- وحسب نص المادة (8-111 L.) من تقنين الإعمار فإنّ قرار وقف منح الرخصة يجب أن يكون مسبباً ولا يجوز أن يتجاوز السنة. كما لا يجوز إصدار قرار بوقف منح الرخصة لمدة أخرى للأسباب نفسها^(١). وإذا أصدرت الإدارة قراراً آخر بوقف منح الرخصة لأسباب مختلفة، فإنّ مدة القرارين لا يجوز أن تتجاوز ثلاث سنوات في مجموعها.

C.E. 1 er juill. 1974, commune de piscop. Rec. lebon, p. 385.

(١)

وعند انتهاء مدة سريان قرار وقف منح الرخصة، وبناءً على تأكيد من ذوي الشأن للحصول على الرخصة، فإنَّ على الإدارة أن تقرّر بشأن طلب الحصول على الرخصة خلال شهرين من تقديم طلب التأكيد. وفي حالة عدم صدور قرار من الجهة المختصة بمنح الرخصة خلال هذه المدة، فإنَّ ذلك يفسَّر على أنَّه موافقة على منح الرخصة بالشروط الواردة في الطلب.

أمّا في الأردن، فقد أجازت المادة (٣٤) فقرة (٣) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية للجنة المحلية بموافقة اللجنة اللوائية أن تقرّر عدم منح أي رخصة لمدة لا تزيد على السنة لأي إعمار في منطقة أعلنت أنها منطقة تنظيم لم يحضر لها مخطط إعماري تقوم خلالها سلطات التنظيم المسؤولة بتحضير مخطط تنظيم لها، فيحق للسلطة المختصة وقف منح الترخيص في المناطق غير المشمولة بمخططات التنظيم لحين إعداد مخططات تنظيم لها. كما يجوز لها وقف منح تراخيص البناء في المناطق التي يجري تعديل مخططاتها التنظيمية، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا في حكمها الذي جاء فيه قولها: «يتفق والقانون قرار وزير الشؤون البلدية والقروية بتأجيل منح الترخيص للمستدعي إلى حين الانتهاء من التنظيم وتصديقه للمخطط تصديقاً نهائياً، وذلك عملاً بالمادة (٣٤) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية»^(١). كما أيدت المحكمة حق اللجنة المحلية في تأجيل النظر في طلب منح المستدعي ترخيصاً بالبناء بسبب وجود مشروع هيكلي لتوسيع الشارع الذي يطلب المستدعي إقامة البناء عليه^(٢). كما ذهبت المحكمة إلى أبعد من ذلك، حيث أجازت للجنة اللوائية توقيف المستدعي عن إقامة البناء برغم حصوله على رخصة بسبب كون البناء يقع في منطقة أعلنت أنها منطقة تنظيم ولم يوضع لها مخطط تنظيمي بعد^(٣)، وهو ما أكّده في حكم لاحق لها بقولها: «يتفق وأحكام القانون قرار لجنة التنظيم بتوقيف المستدعي عن إقامة البناء الذي حصل على ترخيص بإنشائه ما دام أنَّ

(١) عدل عليا، قرار رقم ٨٣/١٩. مجلة نقابة المحامين، صفحة ١٤١٠، سنة ١٩٨٣.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٦٤/٤٨، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٨١١، سنة ١٩٦٤.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ٦٨/١٢، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٩، سنة ١٩٦٩.

هذه الرخصة قد منحت بالاستناد إلى مخطط تنظيمي لم يحز الصورة القطعية، وأنَّ هناك إجراءات لوضع مخطط تنظيمي جديد لهذه المنطقة»^(١).

ونلاحظ أخيراً أن كلاً من القانون الفرنسي والقانون الأردني ينص على إلزامية رخصة البناء وعموميتها مع بعض الاستثناءات، وأن المشرع الفرنسي قد سبق المشرع الأردني في ذلك، حيث نص القانون الفرنسي على إلزامية رخصة البناء وعموميتها منذ عام ١٩٤٣، في حين أن المشرع الأردني لم ينص على ذلك إلا في عام ١٩٦٦، كما أن الفرق بين القانونين يتمثل فيما يلي:

أولاً - إن إلزامية رخصة البناء في القانون الفرنسي مطبقة في جميع المناطق سواء أكانت داخلة في التنظيم أم خارجه، في حين أن المشرع الأردني أوجب الحصول على رخصة البناء في المناطق الداخلة ضمن حدود البلديات والمجالس القروية.

ثانياً - لقد طبق المشرع الفرنسي والمشرع الأردني نظام اللامركزية في منح رخصة البناء، حيث أعطيت صلاحية منح رخصة البناء للبلديات، وأن الفرق بين القانونين يتمثل في أن القانون الفرنسي أعطى صلاحية منح رخصة البناء لرئيس البلدية ولمدير المؤسسة العامة للتعاون فيما بين البلديات، في حين أعطى المشرع الأردني صلاحية منح الرخصة للمجلس البلدي باعتباره لجنة تنظيم محلية.

ثالثاً - لقد حدد المشرع الفرنسي مدداً محددة لرد الإدارة على طلب الترخيص، كما ألزم الجهات التي تتم استشارتها حول الطلب بضرورة الرد خلال مدد محددة، على عكس المشرع الأردني الذي لم ينص على مثل هذه المدد.

(١) عدل عليا، قرار رقم ٧٨/٢٠، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١٤٥، سنة ١٩٧٩.

الفصل الثاني

المنازعات الخاصة برخصة البناء

في القانون الفرنسي والقانون الأردني

إنّ قرار الإدارة المتعلق بطلب الحصول على رخصة البناء يخضع للرقابة سواء أكان هذا القرار إيجابياً بمنح الرخصة أم سلبياً برفض إعطاء الرخصة؛ لأنّ شرعية هذا القرار تفترض انسجامه مع القوانين والأنظمة الخاصة بالمناطق المراد البناء عليها. لذلك فإنّ من حق طالب الرخصة الطعن في قرار الرفض. كما أنّ من حق الغير أيضاً الطعن في قرار منح الرخصة، إذا كان له مصلحة في ذلك. وقد يكون الاعتراض على القرار أمام جهة إدارية عن طريق التظلم، وقد يكون باللجوء إلى القضاء المختص. كما أنّه يجوز للشخص المتضرر من قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء، طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به. وسوف نعالج المنازعات الخاصة برخصة البناء في ثلاثة مباحث؛ الأول: يتناول الرقابة الإدارية على القرارات المتعلقة برخصة البناء، والثاني يتعلّق بالرقابة القضائية على قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء، والثالث نتطرّق فيه إلى مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تنتج عن قراراتها المتعلقة برفض البناء.

المبحث الأول

الرقابة الإدارية على القرارات المتعلقة برخصة البناء

في القانون الفرنسي والقانون الأردني

تخضع القرارات الإدارية المتعلقة برخصة البناء لقواعد التظلم الإداري التي تخضع لها القرارات الإدارية، حيث يستطيع الشخص المعني برخصة البناء، سواء أكان مقدّم الطلب أم الغير، أن يلجأ إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الجهة الرئاسية التي تتبع لها الجهة مصدرة القرار عن طريق التظلم الولائي أو الرئاسي.

المطلب الأول

الرقابة الإدارية في القانون الفرنسي

إنَّ من حق مقدّم طلب الحصول على رخصة البناء أن يتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة بمنح رخصة البناء لحثها على إلغاء قرارها أو تعديله إذا كان القرار يتضمّن وقف إعطاء الرخصة أو إعطاءها بشروط، أو كان القرار يقضي بوقف منح الرخصة أو وقف أعمال البناء. كما أن الغير يستطيع أن يتظلم من قرار منح الرخصة إلى الجهة مصدّرة القرار إذا كان يتضرّر من هذا القرار. وهذا النوع من التظلم يسمى بالتظلم الولائي.

كما أنّه يجوز للمتضرّر من القرار المتعلق برخصة البناء أن يلجأ إلى السلطة الرئاسية عن طريق التنظيم الرئاسي لحثها على إلغاء قرار الجهة المختصة بمنح الرخصة أو تعديله. حيث كان القانون الفرنسي قبل عام ١٩٨٢ يسمح للمحافظ ممثل السلطة المركزية بناءً على طلب ذوي المصلحة أن يمارس الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة من رئيس البلدية والمتعلقة برخصة البناء. حيث كان يملك أن يلغي أو يسحب أو يعدّل القرار الخاص برخصة البناء^(١). إلّا أنّ القانون المتعلق بحقوق وحرّيات البلديات والمحافظات والإقليم الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢ قد عدّل القواعد الخاصة بالتظلم الرئاسي، وذلك بإلغاء صلاحية المحافظ في إلغاء وسحب وتعديل القرارات المتعلقة برخصة البناء الصادرة عن رئيس البلدية أو رئيس المؤسسة العامة للتعاون فيما بين البلديات. فأصبحت هذه القرارات نافذة بقوة القانون من تاريخ إحالة نسخة منها إلى المحافظ. وأصبح دور المحافظ في الوقت الحاضر يقتصر على إحالة القرار إلى المحكمة الإدارية لتحديد مشروعية هذا القرار إذا رأى أنّه مخالف للأنظمة والقوانين^(٢). كما أصبح من حق ذي المصلحة بالإضافة إلى حقّه في التظلم

C.E. 8 fevr. 1957. Dame stergeis, Rec. Lebon, p. 100.

(١)

لمزيد من التفاصيل انظر:

(٢)

- J. BOURDON, J.M. PONTIER, J.C. RICCI, Droit des collectivites territoriales, P.U.F., 1987, p. 140 es.

- G. VEDEL, P. DELVOLLE, Droit administratif, P.U.F. 1988, p. 852 es.

الولائي إلى الجهة مصدرة القرار أن يطلب من المحافظ إحالة القرار إلى المحكمة الإدارية. وأصبح تقدير مشروعية القرارات الخاصة برخصة البناء من حيث المبدأ من اختصاص المحاكم الإدارية، إما بناءً على طلب المحافظة استناداً إلى نص المادة (٢) من القانون الصادر في ١٩٨٢/٣/٢، وإما بناءً على طلب ذوي المصلحة. وأن الحالة الوحيدة التي يملك فيها المحافظ إلغاء أو سحب أو تعديل قرارات رئيس البلدية أو رئيس المؤسسة العامة للتعاون فيما بين البلديات هي كون الرخصة صادرة من قبلهم باسم الدولة، وذلك استناداً إلى نص المادة (R.421-36) من تقنين الإعمار^(١). ويؤدي التظلم الولائي أو الرئاسي إلى قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، كما أن عدم رد الإدارة على التظلم خلال أربعة شهور من تاريخ تسلمها له يفسر على أنه رفض للتظلم ويبدأ ميعاد الطعن من اليوم التالي لانتهاء هذه المدة^(٢).

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية في القانون الأردني

أجازت المادة (٣٦) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لمقدم الطلب وللغير المتضرر من قرار رفض الرخصة أو منحها التظلم إلى اللجنة المختصة بمنح الرخصة. كما أجازت أيضاً لرئيس اللجنة المحلية المختصة ولأعضاء اللجنة الاعتراض على القرار المتعلق بمنح الرخصة إلى اللجنة اللوائية، وعلى النحو التالي:

أولاً: التظلم من قرار اللجنة المحلية: يجوز لمقدم الطلب أن يتظلم من قرار رفض إعطاء الرخصة، كما يجوز للغير المتضرر من قرار منح الرخصة التظلم من قرار اللجنة المحلية، وذلك بالطلب من اللجنة المحلية التي أصدرت القرار خلال شهر من تاريخ إبلاغه القرار، إحالة طلبه إلى لجنة التنظيم اللوائية التي

C.E. 11 Juin 1982, Berjon, Rec lebon, p. 221, concl GENEVOIS; A.J.D.A. 1983, (١) p. 42. concl. GENEVOIS.

C.E. 31 mai 1978, Epoux perard, D.A., 1978, no. 366. (٢)

يكون قرارها قطعياً غير خاضع لأي طريقة من طرق الطعن إذا جاء مؤيداً لقرار اللجنة المحلية. أما إذا اختلف رأي اللجنتين فيجوز للجنة المحلية طلب عرض موضوع الخلاف على مجلس التنظيم الأعلى خلال شهر من تاريخ إبلاغها بقرار اللجنة اللوائية، ويكون قرار مجلس التنظيم الأعلى قطعياً.

ثانياً: إجازت الفقرة الثانية من المادة (٣٦) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لرئيس اللجنة المحلية أو لأي ثلاثة أعضاء من أعضائها لا يوافقون على أي قرار تتخذه اللجنة المحلية بشأن طلب الحصول على رخصة أن يطلب أو يطلبوا إلى اللجنة المحلية المعنية إحالة الأمر إلى اللجنة اللوائية خلال أربعة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار اللجنة المحلية. ويكون قرار اللجنة اللوائية بخصوص الطلب المحال إليها قطعياً وغير خاضع لأي طريقة من طرق الطعن.

ثالثاً: التظلم من قرارات اللجنة اللوائية: إذا كانت اللجنة اللوائية هي المختصة بمنح الرخصة، فإنه يجوز حسب نص المادة (٣٦) فقرة (٣) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لأي متضرر من قرارها سواء مقدم الطلب أو الغير أن يطلب من اللجنة اللوائية خلال شهر من تاريخ إبلاغه بقرارها أن يحيل طلبه إلى مجلس التنظيم الأعلى. وعلى اللجنة اللوائية أن ترفع طلبه إلى مجلس التنظيم الأعلى مشفوعاً بمطالعاتها، ويكون قرار المجلس قطعياً غير خاضع لأي طريقة من طرق الطعن.

كما يتمتع مجلس التنظيم الأعلى بولاية عامة على قرارات اللجان المختصة بمنح رخصة البناء، حيث أجازت له المادة (٦) فقرة (ج) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية إلغاء أي رخصة أو تعديلها إذا تبين أنها قد صدرت بوجه غير مشروع. وهو ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: «إن المادة السادسة من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ قد أناطت بمجلس التنظيم الأعلى صلاحية إلغاء أي رخصة إذا تبين أنها قد صدرت بوجه غير مشروع وأنها مخالفة لمخططات الإعمار والأنظمة والأوامر والتعليمات»^(١). وقد ذهبت محكمة العدل العليا إلى أبعد من ذلك، حيث عدت ذلك

(١) عدل عليا، قرار رقم ٨٢/٩٣، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١٥٩، سنة ١٩٨٣.

من واجبات مجلس التنظيم الأعلى، حيث قضت بأنّه: «من واجبات مجلس التنظيم الأعلى إصدار الأمر بإلغاء أو تعديل أي رخصة صدرت بمقتضى القانون إذا تبين له أنها قد صدرت بوجه غير مشروع وأنها مخالفة لمخططات الإعمار والأنظمة والأوامر والتعليمات»^(١).

وأخيراً، فإنّ قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ قد حصّن بعض القرارات الصادرة من الجهات المختصة بنظر التظلم، حيث رتبّ النتائج التالية على التظلم ضد القرارات الخاصة برخص البناء:

١ - تحصين قرارات اللجنة اللوائية الخاصة بالتظلم المرفوع إليها ضد قرار اللجنة المحلية إذا كان متفقاً مع قرار اللجنة المحلية. وهو ما أكّده محكمة العدل العليا، حيث قضت بأنّه: «إذا أيدت اللجنة اللوائية قرار اللجنة المحلية فيكون قرار اللجنة اللوائية غير خاضع لأي طريقة من طرق الطعن، وبالتالي يتحصن قرار اللجنة المحلية من الطعن أيضاً على اعتبار أن تصديقه من قبل اللجنة اللوائية أضفى عليه هذا التحصين من الطعن»^(٢). وهذا التحصين يقتصر على قرارات رفض إعطاء الرخصة كما جاء في قرار محكمة العدل العليا رقم (٨٣/٧٥) بأنّ محكمة العدل العليا تُعدّ مسلوقة الصلاحيّة للنظر في دعوى الإلغاء فيما إذا جاء قرار اللجنة اللوائية مؤيداً لقرار الرفض الصادر من اللجنة المحلية^(٣). وهو ما سبق أن أكّده المحكمة بحكم لها صادر في عام ١٩٦٩ حيث جاء فيه: «أنّ قرار لجنة التنظيم المحلية لا يكون قابلاً للطعن أمام اللجنة اللوائية إلاّ إذا كان يقضي برفض طلب الترخيص بالإعمار. وإذا كان القرار يقضي بمنح الرخصة فإنّه يُعدّ قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا»^(٤). أمّا قرارات اللجنة اللوائية بتصديق

(١) عدل عليا، قرار رقم ٩٥/٢٨٠، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٢٦١، سنة ١٩٧٧.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٨٢/١٢، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١٣٣٧، سنة ١٩٨٢.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ٨٣/٧٥، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١٣٤٤، سنة ١٩٨٤.

(٤) عدل عليا، قرار رقم ٦٩/٩٠، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٢٠٧، سنة ١٩٧٠؛

وقرارها رقم ٨٥/٢٩، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٥٩، سنة ١٩٨٦.

قرارات اللجنة المحلية بمنح الرخصة فإنّه يقبل الطعن بالالغاء، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: «إنّ قرار اللجنة اللوائية لتنظيم المدن بتصديقه قرار اللجنة المحلية برفض منح الترخيص يكون نهائياً وغير قابل للطعن. أمّا قرارها بتصديق قرار اللجنة المحلية بمنح الترخيص فيقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا»^(١).

لقد ميز المشرع الأردني بين قرارات التصديق الصادرة عن اللجنة اللوائية، وذلك بالسماح بالطعن في قرارات اللجنة اللوائية المتضمنة التصديق على قرارات اللجنة المحلية بمنح التراخيص، وحصّن القرارات الصادرة عن اللجنة اللوائية والمتضمنة التصديق على قرارات اللجنة المحلية برفض منح الترخيص.

إن هدف المشرع من هذا التمييز هو ضمان حقوق الغير والسماح لهم بالطعن في قرارات منح الرخصة التي قد تضر بمصالحهم، إن هذا التمييز في اعتقادنا لا مبرر له، لأن جميع القرارات الصادرة من لجان التنظيم هي قرارات إدارية يجب أن تخضع للرقابة الإدارية، وليس من العدالة التمييز بين حقوق الغير وحقوق مقدم الطلب، فإذا كان القرار غير مشروع فيجب أن يخضع للرقابة سواء أكان برفض منح الرخصة أم بالموافقة على منحها.

٢ - تحصين قرارات مجلس التنظيم الأعلى المتعلقة بالتظلم من قرارات اللجنة اللوائية أو الصادر بناءً على تظلم لاختلاف رأي لجنة التنظيم المحلية ولجنة التنظيم اللوائية، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا، حيث قضت: «بأنّ قرار اللجنة اللوائية بترخيص البناء وقرار مجلس التنظيم الأعلى المؤيد له، هما قراران لا يخضعان للطعن أمام محكمة العدل العليا بمقتضى نص قانون تنظيم المدن الجديدة». كما جاء في حكمها: «وإذا اختلفت اللجنتان فيحق للجنة المحلية عرض الخلاف على مجلس التنظيم الأعلى الذي يكون قراره قطعياً، ولا تعني كلمة «قطعي» في هذا النص وضع حد لمدارج التظلم الإداري فقط، وإنما يجب أن تفسر القطعية المذكورة على ضوء القطعية

(١) عدل عليا، قرار رقم ٧١/٨٢، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١١٩٢، سنة ١٩٧١.

الواردة في جميع فقرات المادة القانونية المعنية، وهي اعتبار القرار غير خاضع لأي طريق من طرق الطعن»^(١). أمّا إذا كان قرار مجلس التنظيم الأعلى يتعلّق بصلاحياته في إلغاء رخص البناء وتعديلها، فإنّه يقبل الطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا، وهو ما أكّده محكمة العدل العليا بقولها: «إنّ المادة ٣٦ من قانون تنظيم المدن لا تجعل قرار مجلس التنظيم الأعلى نهائياً وغير خاضع للطعن إلا إذا كان هناك قراران مختلفان من اللجنة المحليّة واللجنة اللوائية، فإذا لم يتوافر ذلك فتكون محكمة العدل العليا مختصة بالنظر في الطعن بمثل هذا القرار»^(٢).

٣ - عدم جواز الطعن بقرار لجنة التنظيم المحليّة برفض رخصة البناء إذا لم يتمّ التظلم منه أمام اللجنة اللوائية، حيث يُعدّ التظلم في هذه الحالة شرطاً لقبول دعوى الإلغاء، وهو ما أكّده محكمة العدل العليا بقولها: «لقد استقر الاجتهاد على أنّه لا يجوز للمتضرّر من قرار اللجنة المحليّة برفض الترخيص بإنشاء بناء أن يطعن في القرار بدعوى الإلغاء لدى محكمة العدل العليا قبل أن يتظلم منه إلى اللجنة اللوائية بدليل أنّ محكمة العدل العليا تُعدّ مسلوّبة الصلاحيّة للنظر في دعوى الإلغاء فيما إذا جاء قرار اللجنة اللوائية مؤيداً لقرار الرفض الصادر من اللجنة المحليّة»^(٣). كما قضت بأنّه: «إذا لم يسلك المستدعي طريقة الطعن الإداري أمام اللجنة اللوائية وانقضى ميعاد الطعن أمامها فيكون القرار قد اكتسب الدرجة القطعية ومحضاً من الإلغاء؛ لأنّه يستوي في قطيعته مع القرار الذي يصدر عن المرجع النهائي بنتيجة الطعن»^(٤).

(١) عدل عليا، قرار رقم ٦٨/٥٤، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٥٥٠، سنة ١٩٦٨؛ وقرارها رقم ٧٩/٨٤، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٥٤، سنة ١٩٨٠.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٧٤/١٩٠، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٨٧٤، سنة ١٩٧٥.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ٧٦/٨، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١٢١٤، سنة ١٩٧٦؛ وقرارها رقم ٨٣/٧٥، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١٣٤٤، سنة ١٩٨٤.

(٤) عدل عليا، قرار رقم ٧٩/٨٤، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٥٤، سنة ١٩٨٠.

وأخيراً، فإنَّ محكمة العدل العليا لا تعتدّ بالتظلم أمام اللجنة اللوائية كسبب لانقطاع ميعاد الطعن أمام المحكمة، حيث أكدت: «بأنَّ قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ لا يجيز الاعتراض على القرارات التي تصدرها اللجنة المحلية، وعلى هذا يجب أن تحسب مدة الستين يوماً، وهي الأيام المقدّرة للطعن في القرارات الإدارية من تاريخ تبليغ صاحب الشأن بها أو من تاريخ علمه بعناصر القرار علماً يقينياً، وأنَّ التظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم الذي يقدّم ضد قرار قابل للتظلم منه، بمعنى أن يكون هناك نص في القانون يجيز التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار»^(١).

وفي اعتقادنا أنَّ هذا الأمر ينطبق على قرارات منح الرخصة وليس على قرارات رفضها.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء في القانون الفرنسي والقانون الأردني

تُعد رخصة البناء قراراً إدارياً فردياً يولّد حقاً للمستفيد منه، ويخضع قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء للرقابة نفسها التي تخضع لها القرارات الإدارية الفردية مع وجود خصوصية لرخصة البناء فيما يتعلّق بشروط قبول دعوى تجاوز السلطة وأوجه الإلغاء.

المطلب الأول: شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ضد قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء.

إنَّ شروط قبول الطعن في قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء لا تختلف من حيث المبدأ عن الشروط العامة لقبول دعوى تجاوز السلطة، وهي طبيعة القرار المطعون فيه، ومن هذه الناحية فإنَّ القرار المتعلق برخصة البناء يُعد قراراً إدارياً فردياً ونهائياً لا يخضع عادة لتصديق سلطة أخرى. كما أنَّه يولّد

(١) عدل عليا، قرار رقم ٧٩/٤٢، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٢٧٩، سنة ١٩٨٠.

حقاً للأشخاص المستفيدين منه. أمّا بالنسبة لشروط المصلحة وشرط الميعاد فهناك خصوصية لرخصة البناء تستحق الدراسة.

أولاً: شرط المصلحة:

لا يقبل الطعن في قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء إلا إذا كان مقدماً من ذوي مصلحة. ويختلف الأمر فيما إذا كان القرار برفض طلب رخصة البناء، حيث يكون صاحب المصلحة في الطعن هو مقدّم الطلب أو ورثته. أمّا إذا كان القرار يتضمن الموافقة على منح الرخصة، فإنّ صاحب المصلحة في الطعن هو الغير.

ففي القانون الفرنسي، فإنّ صاحب المصلحة المباشرة في الطعن بقرار رفض الرخصة هو مقدّم الطلب، لأنّ ذلك يمس مصلحته المباشرة كوقف منح الرخصة أو رفض إعطائها أو إعطاء رخصة مشروطة. كما أنّ للغير مصلحة في طلب إلغاء قرار منح الرخصة مثل المالكين المجاورين للبناء^(١)، والأشخاص العامة، مثل الجمعيات الخاصة بالمناظر الطبيعية^(٢). وتستطيع البلديات رفع دعوى إلغاء ضد قرار المحافظ بمنح رخصة بناء إذا خالف هذا القرار قواعد التنظيم في البلدية^(٣). كما أنّ ممثّل الدولة يستطيع إحالة قرار منح الرخصة إلى المحكمة الإدارية في الحالات التي يرى أنّها مخالفة لمبدأ المشروعية، وذلك حسب نص المادة (٣) من القانون الصادر في ١٩٨٠/٣/٢ المعدل بالقانون الصادر في ١٩٨٢/٧/٢٢^(٤). ويحق لممثّل الدولة أن يطلب أيضاً وقف تنفيذ قرار منح الرخصة بالاستناد إلى نص المادة (L.421-9) من تقنين الإعمار.

(١) C.E. 22 avril 1932, Tettelin, D. 1932, 3, p. 13, note p. L. J.

(٢) C.E. decembre 1949, Bellon, Rec. 548, G.A.D.U., no. 36, p. 332.

لمزيد من التفاصيل انظر: Commenbaire J.P. Gilli S.C.E. 28 Janvier 1972. Min. de

L'equip. c. Ass. pour L'interet de la Residence d'Ecully, G.A.D.U. No 37.

(٣) C.E. 28 Janv. 1972, commune de Marly - Le Roi, A.J.D.A. 1972, p. 293, n. Mesnard.

(٤) ANDRE DE LAUBADERE, et autres, op. cit., no. 911. انظر:

وفي القانون الأردني، فإنّ المصلحة تُعد شرطاً من شروط قبول دعوى الإلغاء حسب نص المادة (١٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢. وهو ما ينطبق على القرارات المتعلقة برخصة البناء، حيث تُعد قرارات إدارية قابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا^(١). وهو ما أكّده محكمة العدل العليا بحق المتضرر من قرار ترخيص بناء فوق الطريق بالطعن فيه، حيث قضت بأنّه: «إذا كان المستدعي يملك عقاراً يقع على جانب الشارع الذي منح الترخيص للمستدعي ضدّه ببناء سقف فوقه يوصل بين داريه الواقعتين على جانبي الشارع والتعالي عليه، وهو لذلك يتضرر من جراء منح هذا الترخيص، وتكون له مصلحة في إقامة الدعوى لإلغاء القرار»^(٢).

ثانياً: شرط الميعاد:

بسبب كون القرار الخاص برخصة البناء قراراً إدارياً، فإنّه يخضع للقواعد نفسها الخاصة بميعاد الطعن لدى القضاء الإداري. ومدة الطعن في القرار الإداري في فرنسا هي شهران من تاريخ العلم بالقرار. وستون يوماً في الأردن حسب قانون محكمة العدل العليا لعام ١٩٩٢، إلّا أنّ هناك اختلافاً بين القرار الإداري وبين القرار المتعلق برخصة البناء من حيث بدء ميعاد الطعن بالإلغاء، لأنّ القرار المتعلق برخصة البناء يخضع للإعلان والإبلاغ معاً.

١ - في فرنسا كان ميعاد الطعن في القرار الخاص برخصة البناء يخضع للقواعد العامة، وهو وجوب تقديم الطعن خلال شهرين من تاريخ العلم بالقرار، ويمكن أن تمتد مدة الطعن حسب القواعد العامة إذا كان هناك تظلم إداري ولائي أو رئاسي أو إذا رفع الطعن إلى قضاء غير مختص^(٣). فبالنسبة لمقدم الطلب فإنّ بدء سريان ميعاد الطعن يكون من تاريخ إبلاغه بالقرار. أمّا بالنسبة للغير، فإنّ الوضع اختلف منذ عام ١٩٦١ بعد صدور مرسوم في

(١) عدل عليا، قرار رقم ٣٩/٨٥، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٥٩، سنة ١٩٨٦.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٩٠/٦٩، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٢٠٧، سنة ١٩٧٠.

(٣) لمزيد من التفاصيل انظر: Rene Chapus, Droit administratif general, Tome 1, 4^e edition, no 870 ets.

١٣/٩/١٩٦١ واشترط ضرورة إعلان قرار منح رخصة البناء في البلدية وتعليقه في الأرض المراد البناء عليها بواسطة الشخص المعني (Art.R.421-39). وأصبح تاريخ بدء ميعة الطعن بالنسبة للغير يبدأ من اليوم التالي لانقضاء شهرين على الإعلان في البلدية^(١)، شريطة أن يكون الإعلان مكتملاً وقانونياً ويتضمن أيضاً الإعلان في مكان البناء^(٢).

وحسب نص المادة (R.490-7) من تقنين الإعمار المعدل بالمرسوم الصادر في ٢٨/٤/١٩٨٨^(٣)، فإن مدة الطعن القضائي بخصوص رخصة البناء تبدأ بالنسبة للغير اعتباراً من اليوم التالي لانقضاء مدة شهرين، إما على الإعلان في البلدية، وإما على التعليق في الأرض المراد البناء فيها أيهما متأخر. بمعنى آخر، فإن سريان ميعة الطعن لا يبدأ إلا من اليوم التالي لانقضاء شهرين على الإعلان الكافي. فإذا تم الإعلان في البلدية، أولاً فلا يسري ميعة الطعن إلا من اليوم التالي لانقضاء شهرين على الإعلان على الأرض، وإذا تم الإعلان على الأرض أولاً، فلا يسري ميعة الطعن إلا بعد انقضاء شهرين على الإعلان في البلدية^(٤).

٢ - في الأردن، فإن ميعة الطعن بإلغاء قرارات الجهات المختصة بمنح رخصة البناء يخضع للقواعد المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا، حيث تنص المادة (١٢) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ على أن الدعوى تقام لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال ٦٠ يوماً من تاريخ إبلاغ القرار الإداري المشكوك منه إلى المستدعي، أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو بأي طريقة أخرى^(٥). ويبدأ ميعة الطعن

(١) C.E. 29 Janv. 1965, Erard, A.J.D.A. 1965, p. 124, concl. chardeau.

(٢) C.E. 25 juill. 1965, S.C.I. "Les Hortensias", A.J.D., 1975, p. 458 Chron. jurispr. franc et Boyon; R.D.P. 1976, 588, note waline.

(٣) انظر: ANDRE DE LAUBADERE et autres, op. cit, no. 911.

(٤) C.E. 11 mai 1977, Mary, Rec. p. 209; Rev. Adm. No 177, p. 275 Note Darcy; D. 1977. IR. 339. obs. H. Charles; G.A.D.U. p. 192.

(٥) لمزيد من التفاصيل انظر: الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، صفحة ٢٢٢ وما بعدها.

حسب نص المادة (٢٤) من قانون محكمة العدل العليا من تاريخ إبلاغ القرار لذوي الشأن، أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو من تاريخ العلم الشخصي وقبول القرار. لذلك فإن مدة الطعن بالقرارات المتعلقة برخص البناء وهي ٦٠ يوماً تبدأ من تاريخ العلم بالقرار، حيث لم ينص قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية على أي قواعد خاصة بميعاد الطعن لدى محكمة العدل العليا، بل اقتصر على تحديد مواعيد الطعن أمام اللجان المختصة. كما أنه لم يضع قواعد خاصة بإبلاغ القرارات المتعلقة برخصة البناء، لذلك فإنها تخضع للقواعد نفسها الواردة في قانون محكمة العدل العليا. وكذلك الحال بالنسبة لرفض الإدارة أو امتناعها عن الردّ على الطلبات المتعلقة برخص البناء أو بالتعليمات الخاصة بها. فإن ميعاد الطعن يبدأ بعد انقضاء شهر على تقديم الطلب للجهة المختصة، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: «إنّ الفقرة (ك) من البند الثالث من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية قد جعلت ميعاد الطعن ورفع الدعوى إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً، وفي حالة رفض الإدارة اتخاذ قرار فيبدأ الميعاد بعد انقضاء شهر على تقديم الطلب إليها»^(١). وفي حالة التظلم الوجوبي من قرار اللجنة المحلية برفض طلب الترخيص، فإن سريان ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ إبلاغ المعني بقرار اللجنة اللوائية، وفي حالة عدم رد اللجنة اللوائية فإن سريان ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ انقضاء شهر على تقديم الطلب.

المطلب الثاني

أوجه الإلغاء

إنّ قرار الإدارة بمنح رخصة البناء أو رفضها هو قرار إداري فردي^(٢) يخضع بوجه عام للرقابة نفسها التي تخضع لها القرارات الإدارية، حيث يراقب القاضي الإداري مدى احترام الإدارة لمبدأ المشروعية.

(١) عدل عليا، قرار رقم ٨٢/٧٢، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٢٧، سنة ١٩٨٤.

(٢) C.E. 12 oct. 1979, Min. E'quip. C. Peidevin, A.J.D.A. 1980, p. 252.

وتختلف سلطة القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الإدارة الخاصة برخصة البناء حسب الصلاحية المعلقة للإدارة، حيث يتمتع القاضي بسلطة واسعة في الرقابة عندما تكون سلطة الإدارة مقيّدة، وذلك في الحالات التي يجب فيها على الإدارة منح الرخصة أو رفضها، وذلك بسبب كون القانون قد حدّد شروطاً معينة قيد بمقتضاها سلطة الإدارة.

وتكون سلطة القاضي الإداري محدودة في حالة كون الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في منح رخصة البناء أو رفضها. وتقتصر رقابة القاضي الإداري على قرارات الإدارة المتعلقة برخصة البناء على عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراء ومخالفة القانون والخطأ في تطبيقه أو تأويله وعلى الوجود المادي للوقائع والانحراف في استعمال السلطة^(١). وسوف نتناولها بالدراسة في كل من فرنسا والأردن.

أولاً: عيب عدم الاختصاص

في القانون الفرنسي، فإنّ السلطات المختصة بمنح رخصة البناء محددة في المواد (L.421-2-1 و R.421-36 و R.421-38) وهي رئيس البلدية، أو مدير المؤسسة العامة للتعاون فيما بين البلديات والمحافظ، ووزير الإعمار، لذلك فإنّ عيب عدم الاختصاص في مجال البناء نادر الحصول بسبب وضوح اختصاص كل جهة حسب القانون، وأنّ احتمال وقوع تجاوز للاختصاص يكون بين المحافظ ورئيس البلدية أو العكس. أمّا بالنسبة لوزير الإعمار فإنّه يتمتع بصلاحية عامة في جلب أي ملف لرخصة البناء. وذلك حسب نص المادة (R.421-38) من تقنين الإعمار. وبرغم كون عيب عدم الاختصاص من النظام

(١) لمزيد من التفاصيل انظر:

- J.P. Gilli, Le controle juridictionnel du permis de construire: incertitudes et insuffisances, Mel. Waline, p. 467;
- ROBERT SAVY, permis de construire et legalite, D. 1975, chron., p. 63;
- B. Lime, Le controle du juge de L'excès de pouvoir en matiere de permis de construire, Th. Besancon, 1980.

العام ويؤدي إلى بطلان القرار الإداري، فإنه في بعض الحالات لا يؤدي إلى بطلان القرار المتعلق برخصة البناء إذا كانت السلطة المختصة ستأخذ في جميع الحالات القرار نفسه^(١). وقد تثير مسألة الاختصاص بمنح رخصة البناء بعض الصعوبات في حالة وجود شروط معينة لممارسة اختصاص منح رخصة البناء. كما هو الحال بالنسبة لاختصاص رئيس البلدية والمحافظ في الأبنية المخصصة للاستعمالات الصناعية والتجارية، حيث تتوقف الصلاحية على مساحة البناء المراد انشاؤه كما جاء في المادة (36-421.R)، فإذا كانت مساحة البناء ألف متر فأكثر فإن المحافظ هو المختص بمنح رخصة البناء، مما يستدعي في كثير من الأحيان البحث في طبيعة البناء والهدف من إنشائه، وكذلك في الحالات التي يتعين فيها تدخل المحافظ عندما يكون البناء مصحوباً بتقسيم الأرض المراد البناء عليها^(٢).

في القانون الأردني. فإنَّ عيب عدم الاختصاص يُعد أحد أوجه الإلغاء الواردة في المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا التي تنص على أنه: «ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: عدم الاختصاص، ومخالفة الدستور والقوانين والأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، واقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل، وإساءة استعمال السلطة»^(٣). وقد طبقت محكمة العدل العليا قواعد الاختصاص في بعض أحكامها المتعلقة برخصة البناء، حيث قضت بإلغاء قرار مجلس التنظيم الأعلى

(١) C.E. 2 oct, 1970. Gaillard, Rec. Lebon, p. 553; ROBERT SAVY, op. cit. p. 652.

(٢) لمزيد من التفاصيل انظر: J.P. Gilli, H. Charles, note sous. C.E. 22 Fevr. 1957. G.A.D.U. no 21, V.

(٣) لمزيد من التفاصيل عن أوجه الإلغاء انظر: الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، صفحة ٢٤٧ وما بعدها.

— د. أحمد الغويري، القضاء الإداري الأردني، الطبعة الأولى، ١٩٩٧، صفحة ١٨٠ وما بعدها.

— د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، ١٩٩٥، صفحة ٥٠٥ وما بعدها.

بمنح رخصة البناء لعدم الاختصاص، حيث جاء في حكمها: «أنّ مجلس التنظيم الأعلى لا يملك الصلاحية للنظر في طلب الترخيص إلاّ إذا كان هناك قراران مختلفان أحدهما صادر عن اللجنة المحلية للتنظيم والثاني صادر عن اللجنة اللوائية للتنظيم، وأنّ وضع المجلس الأعلى يده على المعاملة وإصداره قراره بمنح الترخيص، دون أن يكون هناك قرار من اللجنة المحلية للتنظيم يكون مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء»^(١). كما قضت بإلغاء قرار اللجنة الفنية في وزارة الشؤون البلدية والقروية بمنح رخصة البناء لعدم الاختصاص، حيث جاء في حكمها: «يستفاد من التعليمات الصادرة بمقتضى المادة الثامنة من نظام تنظيم وإدارة الشؤون البلدية والقروية رقم (٥٧) لسنة ١٩٦٧ أنّ صلاحية اللجنة الفنية في الوزارة بمنح رخص الأبنية لا تشمل المناطق الداخلة في حدود مخططات التنظيم الهيكلية للمدن والقرى»^(٢).

ثانياً: عيب الشكل والإجراء

الأصل في القانون الفرنسي أن تعطي الإدارة رأيها بخصوص طلب الحصول على رخصة البناء بقرار مكتوب باستثناء الحالات التي تكون فيها الرخصة ضمنية حسب القانون؛ لأنّ قانون الإعمار اشترط لنفاذ القرارات المتعلقة برخصة البناء أن تبلغ إلى ذوي المصلحة، وأن تعلق في البلدية وفي موقع البناء. كما أنّ القانون أوجب إحالة قرارات منح الرخصة إلى المحافظ ممثّل الدولة. وقد أوجب قانون الإعمار في بعض الحالات ضرورة أخذ رأي الجهات الإدارية المختصة وبتسبب القرارات المتعلقة برخصة البناء، بحيث يترتب على إغفال ذلك بطلان هذه القرارات:

(١) عدل عليا، قرار رقم ٧٤/١٠٩، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٨٧٤، سنة ١٩٧٥.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٨٢/٩٣، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١٥٩، سنة ١٩٨٣.

أ - أخذ رأي الجهات المختصة

يوجب قانون الإعمار الفرنسي على السلطة الإدارية المختصة بمنح الرخصة أن تأخذ رأي جهات إدارية أخرى^(١)، وتطبق القواعد العامة في هذا الخصوص بحيث يترتب على عدم أخذ الرأي في حالة كونه إلزامياً عيب في الإجراء يؤدي إلى بطلان قرار منح الرخصة أو رفضها^(٢). ويجب أن يؤخذ رأي الجهة المعنية قبل صدور القرار، لأنَّ إعطاء الرأي بعد صدور القرار يترتب عليه بطلان القرار المتعلق برخصة البناء^(٣).

في الأردن على عكس القانون الفرنسي لم يلزم قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية السلطة المختصة بمنح رخصة البناء بأخذ رأي جهات إدارية أخرى سوى المهندس المسؤول الذي يقوم بتدقيق الطلب وبيان رأيه في البند خامساً من نموذج طلب ترخيص البناء حسب ما جاء في المادة (٣) من تعليمات نموذج طلب الترخيص. ويعد ذلك إجراءً جوهرياً، حيث لا يمكن منح رخصة البناء دون أن تستكمل إجراءات التدقيق من قبل المهندس المسؤول مع بيان رأيه في قانونية الطلب.

ب - تسبیب القرار

القاعدة العامة هي عدم إلزام السلطة الإدارية بتسبیب قراراتها إلا إذا وجد نص يلزم الإدارة بذكر الأسباب التي بنت عليها قرارها. وهذه القاعدة مطبقة أيضاً على قرارات السلطة الإدارية المتعلقة برخصة البناء. حيث الأصل عدم تسبیب قراراتها، إلا أنَّ قانون الإعمار الفرنسي والقانون الصادر في ١٩٧٩/٧/١١ أوجب تسبیب قرارات الإدارة الخاصة برخص البناء في الحالات التالية:

١ - قرارات تأجيل منح الرخصة والصادرة استناداً إلى نص المادة 8-111 L من تقنين الإعمار. ويجب أن يكون التسبیب واضحاً، وأن مجرد الاستناد إلى

(١) انظر صفحة (٢٣).

C.E. 14 avr. 1976, Kenneth-Duffy, Rec. lebon, p. 738.

(٢)

C.E. 6 mars, 1964, Bourdea, Rec. Lebon, p. 1033.

(٣)

النص لا يكفي^(١).

٢ - قرار منح رخصة البناء الذي يتضمن مخالفة مخططات إشغال الأراضي المطبقة، إذا كان ينسجم مع المخططات التي تكون في مراحل الإعداد والتي ستطبق في المستقبل، وذلك استناد إلى نص المادة (L.123-4) من تقنين الإعمار.

٣ - إذا كان القرار يتضمن رفضاً كلياً أو جزئياً أو إعطاء رخصة تتضمن بعض القيود استناداً إلى نص المادة (R.421-29) من تقنين الإعمار. فإذا كان التسبب إجبارياً فإن القاضي يلغي القرار في حالة إغفال التسبب أو إذا كان غير كافٍ^(٢).

في الأردن فإن قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لم ينص على وجوب تسبب قرارات الإدارة المتعلقة برخصة البناء سواء أكانت بالموافقة أم بالرفض. لذلك فإن الأصل عدم وجوب التسبب في غياب النص، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: «يجب التفريق بين تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على تسبب يبرره، فالتسبب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون»^(٣).

ثالثاً: مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه أو تأويله:

إن مخالفة القانون تؤدي إلى بطلان القرارات الإدارية المتعلقة برخصة البناء، ويتحقق ذلك عندما تتجاهل الإدارة القواعد الوطنية الخاصة بالإعمار، أو مخالفة مخططات إشغال الأراضي، أو مخططات التنظيم في المناطق المعنية

(١) C.E. 1 er juill. 1974, commune de piscop, Rec. lebon, p. 385.

(٢) انظر: C.E. 12 nov. 1969, Bechet, Rec. Lebon, p. 483; G. Dupuis, Les motifs des actes administratifs, E.D.C.E, 1974, p. 37.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ١٢٥/٨٤، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١٠٨ سنة ١٩٨٥. لمزيد من التفاصيل عن موقف محكمة العدل العليا من تسبب القرار الإداري انظر: د. أحمد الغويري، القضاء الأردني، مرجع سابق، صفحة ١٩٤؛ د. علي خنجر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، صفحة ٥٧٨؛ د. نواف كنعان، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، صفحة ٢٧٦.

بالقرارات الإدارية. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنَّ رخصة البناء يجب ألا تتفق فقط مع قواعد الإعمار الوطنية والمحلية وإنما أيضاً مع القواعد المتعلقة بحماية الصروح التذكارية والمناطق الأثرية^(١)، ومع القواعد المتعلقة بالطرق^(٢)، وقواعد السلامة العامة^(٣)، وحقوق الاتفاق الإدارية^(٤)، وحماية الأملاك العامة البحرية^(٥)، وقواعد الصحة في المحافظة^(٦)، وقواعد إفران الأراضي^(٧).

وتخطىء الإدارة في تطبيق القانون عندما تطبق قواعد غير سارية المفعول وقت توقيع الرخصة^(٨)، وقد تخطىء أيضاً في تطبيق القانون عندما تعتقد الإدارة خطأ بأنَّ النص يمنحها صلاحية منح الرخصة، مع أنَّ الحقيقة غير ذلك^(٩)، أو أن تعطي الإدارة مفهوماً غير المفهوم الذي قصده المشرع كمفهوم البناء الوحيد^(١٠)، أو التجمع السكاني^(١١)، أو مفهوم لا يتضمنه النص بمناسبة الاستثناءات على مخططات التنظيم^(١٢)، أو المسافات التي يجب احترامها بين الأبنية المتجاورة^(١٣)، أو ارتفاع الأبنية^(١٤).

C.E. sect. 29 janv. 1971, S.C.I. "La Charmille de Montsoul", A.J.D.A., 1971; p. 234, concl. GENTOT.

C.E. 28 mai, 1968, Min. constr. C. Normand. Rec. lebon, p. 479. (٢)

C.E. 15 dec. 1972, Stoll: Rec. Lebon, P. 811. (٣)

C.E. 22 oct. 1975, Grivaz: Rec. lebon, p. 526. (٤)

C.E. 12 mai, 1976, Expoux Leduc: Rec. lebon. p. 252, concis GENEVOIS. (٥)

C.E. 5 janv. 1979. Zeender: D.A. 1979, no. 76. (٦)

C.E. sect. 17 dec. 1982, Eyherabide: Rec. lebon. p. 432; J.C.P. 83 ed. No. 11. P. 41, concl. GENEVOIS, note Bouyssou. (٧)

C.E. 11 Juin 1969, Dame Dupont d'Isigny, Rec. p. 306. (٨)

C.E. 18 dec. 1974, Israel, Rec. Lebon, p. 643, G.A.D.U., p. 130. (٩)

C.E. 5 janv. 1975, ste. Beton controle de Touraine, Req. no, 82-636. (١٠)

C.E. 16 mars 1977, Ep. Marchesseau, Rec. lebon, p. 152, G.A.D.U., P. 43. (١١)

C.E. 4 janv. 1963, Lucas, Rec. Lebon, p. 7. (١٢)

C.E. 3 juill, 1968, Passerat, Rec. lebon, p. 419, G.A.D.U., P. 113. (١٣)

C.E. 28 oct. 1974, Dampron, Rec. lebon. p. 521. (١٤)

في الأردن، فإنَّ المادة (٣٤) فقرة (أ) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية تنص على أنه: «لا تمنح رخصة البناء إلاَّ إذا كانت مطابقة لهذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه ولمخططات التنظيم الهيكلي والتفصيلي أو لمخطط التقسيم والأحكام والتعليمات التي تشكل جزءاً لا يتجزأ منها». وقد أكدت محكمة العدل العليا ذلك في أحكام كثيرة لها^(١)، حيث حكمت بإلغاء قرار منح رخصة البناء لمخالفة القواعد الخاصة بالارتدادات، حيث قضت بأنَّه : «لا يجيز قانون تنظيم المدن إعطاء ترخيص بإنشاء بناء بدون ارتداد والاتفاقات بين المجاورين على خلاف ذلك تكون باطلة»^(٢). كما قضت بأنَّه «إذا أصدرت اللجنة المحلية رخصة للمستدعي ضده بدون ارتدادات خلافاً لمخطط التنظيم فيكون قرار الترخيص مخالفاً لأحكام المادة (٣٤) من قانون التنظيم التي توجب أن لا تمنح رخصة الإعمار إلاَّ إذا كانت مطابقة لهذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه ومخطط التنظيم الهيكلي والتفصيلي ويتعين إلغاء هذا القرار»^(٣). كما أنَّ قرار الترخيص الذي يستند إلى مشروع تفصيلي باطل يُعد باطلاً وحقيقاً بالإلغاء^(٤). وقضت المحكمة بأنَّ قرار مجلس التنظيم الأعلى بإلغاء قرار الترخيص موافق للقانون بسبب إعطائه الترخيص في منطقة لم يحدد استعمالها بمقتضى مخططات تنظيمية مصدقة وفق المراحل التي يتطلبها القانون^(٥). وأخيراً فقد ألغت محكمة العدل العليا قرار منح الترخيص لخطأ في تطبيق القانون، حيث جاء في حكمها: «إنَّ ما ورد في نظام الأبنية والتنظيم في مدينة عمّان رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٩ من أحكام إنما يتعلق بتخفيض القيود المتعلقة بالأبنية القائمة قبل سريان أحكام النظام والتي أصبحت واقعاً مخالفاً لأحكام التنظيم ولا علاقة لها بالترخيص الذي يصدر ابتداء بالإعمار للأبنية المزمع إقامتها»^(٦).

- (١) انظر على سبيل المثال: عدل عليا، قرار رقم ٨٧/١١٧، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٩٥، سنة ١٩٩٠؛ وقرارها رقم ٨٨/٦٣، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٩١، سنة ١٩٩١.
- (٢) عدل عليا، قرار رقم ٧١/٨٢، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١١٩٢، سنة ١٩٧١.
- (٣) عدل عليا، قرار رقم ٧٨/٧١، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٨٤٦، سنة ١٩٧٩.
- (٤) عدل عليا، قرار رقم ٦٠/٤٦، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٣٣٧، سنة ١٩٦٠.
- (٥) عدل عليا، قرار رقم ٩٥/٢٨٠، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٤٢٦١، سنة ١٩٩٧.
- (٦) عدل عليا، قرار رقم ٧٩/١٠٢، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٨٧١، سنة ١٩٨٠.

رابعاً: الوجود المادي للوقائع

تمتد رقابة القاضي الإداري إلى التأكد من الوجود المادي للوقائع، وذلك من خلال تدقيق ملف رخصة البناء. فإذا لم يستطع الوصول إلى ذلك من خلال الملف فإنه يملك الطلب من الإدارة بتعزيز الملف بأوراق أخرى، أو يكلف خبراءاً بالتدقيق، أو زيارة المكان مثلاً من أجل التأكد من ارتفاع البناء^(١)، أو التأكد من إمكانات البلدية في تمويل البنية التحتية^(٢)، أو لتحديد الأضرار التي قد تلحق بالمنطقة نتيجة البناء^(٣)، أو التأكد من أن البناء يدخل ضمن منطقة مشمولة بمخططات التنظيم^(٤). كما يملك الحكم بالإلغاء الجزئي إذا ثبت له أن البناء المقترح يدخل ضمن نطاق بلديتين مختلفتين^(٥).

في الأردن قضت محكمة العدل العليا بإلغاء قرار الترخيص بسبب خطأ الإدارة في تقدير طبيعة الأرض، حيث جاء في حكمها «أن المادة (٣٧) من قانون تنظيم المدن كما عدلت بالقانون رقم (١٨) لسنة ١٩٧٨ أجازت تخفيض الارتدادات على أن لا يتجاوز التخفيض ما مجموعه ١٠٪ من مقدار الارتدادات الجانبية بشرط أن تكون الأرض غير منتظمة الشكل أو شديدة الانحدار أو تضررت من مخطط الإعمار»^(٦).

خامساً: الانحراف في استعمال السلطة

إن الانحراف في استعمال السلطة قد يؤدي إلى إلغاء القرار المتعلق برخصة البناء عندما يقتنع القاضي الإداري بأن الإدارة قد مارست صلاحيتها لتحقيق هدف خارج عن نطاق المصلحة العامة، أو أنها استخدمت صلاحيتها

(١) C.E. 14 dec. 1966, de Filigue, A.J.D.A. 1967, P. 351.

(٢) C.E. 18 juill, 1973, S.C.I, Le Moulin Bellanger, D.A. 1973, 268.

(٣) C.E. Sect. 13 mars, 1970, Benoist d'Anthenay, Rec. lebon, p. 182.

(٤) C.E. 20 nov. 1970, Lepage. G.A.D.U.P. 362.

(٥) C.E. 16 janvier 1970, de Fligue, G.A.D.U. P.362.

(٦) عدل عليا، قرار رقم ٧٩/١٠٢، مجلة نقابة المحامين، صفحة ٨٧، سنة ١٩٨٠.

لتحقيق هدف غير الهدف الذي منحت الصلاحية من أجله^(١). ومن الأمثلة على تجاوز السلطة في القرارات المتعلقة برخصة البناء وتسرع الإدارة في منح الرخصة قبل أن تعلم الإدارة مضمون مخطط التنظيم الذي لم تطبقه بعد^(٢)؛ اقتراح تعديل مخطط التنظيم من أجل السماح للإدارة بإعطاء رخصة بناء مخالفة للمخطط ساري المفعول^(٣). كما عدّ مجلس الدولة أن تأخير إعلان الرخصة بمعرفة الإدارة بهدف منع تنفيذها لتوقعها صدور تشريع في وقت لاحق يمنح تنفيذها، يُعد إساءة لاستعمال السلطة^(٤).

وفي الأردن ألغت محكمة العدل العليا قرار منح الرخصة بسبب إخلال الإدارة بمبدأ المساواة، حيث نصّت على: «أنّ قرار اللجنة اللوائية بمنح المستدعي ضده تخفيضاً من القيود من حيث الارتدادات لبنائه بصورة أكثر مما منحت للمستدعي، في حين أن بنائيهما كانا يشكلان في الأصل بناءً واحداً، يشكل إخلالاً بمبدأ المساواة الذي يتعين تطبيقه عند تماثل الظروف»^(٥).

المبحث الثاني

مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن قراراتها المتعلقة برخصة البناء في القانون الفرنسي والقانون الأردني

تخضع مسؤولية الإدارة عن قراراتها المتعلقة برخصة البناء إلى قواعد المسؤولية في القانون العام، حيث تقرّر مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، وتلتزم الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بالغير نتيجة لقراراتها، كما

(١) انظر: ROBERT SAVY, OP. CIT. P. 654.

(٢) C.E. 2 mars 1973, sci la Tour de Malakoff, Rec. lebon. p. 183.

(٣) C.E. 24 avr. 1970, lcard, Rec lebon, p. 275.

(٤) C.E. 17 fevier 1967, ste Mecadec, G.A.D.U. p. 363.

(٥) عدل عليا، قرار رقم ٦٧/٦٩، مجلة نقابة المحامين، صفحة ١٧٣، سنة ١٩٧١.

يمكن أن تتقرّر في بعض الحالات دون أن ترتكب الإدارة خطأً، وذلك على أساس نظرية المخاطر^(١).

المطلب الأول: مسؤولية الإدارة في القانون الفرنسي

إنّ أساس المسؤولية في القانون الفرنسي هو الخطأ تطبيقاً للقواعد العامة في المسؤولية، وقد تلتزم الإدارة أحياناً بتعويض الأشخاص المتضررين دون حصول خطأ من الإدارة. وهذه القواعد تطبق في مجال تحديد مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق بالافراد بسبب القرارات الصادرة عن الإدارة فيما يخص رخصة البناء^(٢).

وتقرّر مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في الحالات التالية: في حالة إعطاء رخصة غير مشروعة لمخالفتها لقواعد التنظيم، كمخالفة قواعد الارتفاع للمباني^(٣). أو في حالة رفض إعطاء رخصة بصورة غير مشروعة^(٤). أو سحب الرخصة بطريقة غير مشروعة^(٥). أو القرار غير المشروع بوقف أعمال البناء^(٦).

وبصورة عامة، فإنّ الإدارة تتحمل مسؤولية إصلاح الأضرار الناتجة عن جميع قراراتها غير المشروعة المتعلقة برخصة البناء، ومن ضمنها الخطأ في التقدير^(٧). كما أنّ مسؤولية الإدارة تتقرر في حالة تأخير منح الرخصة^(٨).

(١) لمزيد من التفاصيل انظر:

- GEORGES VEDEL, PIERRE DELVOLLE, Droit administratif, P.U.F. 10^e edition 1988. p. 450 es;

- Rene Chapus, Droit administratif general, Tom 1, 4e edition no. 1280 es.

(٢) انظر: J.P. Gilli, H. Charles, les grands arrsts du droit de l'urbanisme, no. 39.

(٣) C.E. 26 mail 1965, Kutschera, Rec. lebon, p. 295; A.J.D.A., 1965, no. 9, p. 473, note, p. Laporte.

(٤) C.E. 30 mars 1966, Ravinetto, G.A.D.U., no. 39.

(٥) C.E. 7 janv. 1970, Rosier, G.A.D.U. p. 331.

(٦) C.E. 25 juin 1971, Bruchet, Rec lebon. p. 488; A.J.D.A., 1972, p. 523, D.A. No 238.

(٧) C.E. 26 janv. 1973, Driancourt, A.J.D.A. 1973, 273.

(٨) C.E. 15 dec. 1971, Ste Le val-d'oisa, Rec. lebon, p. 775.

وقد تتقرّر مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار الناتجة عن عدم تدخل الإدارة ولو لم ترتكب الإدارة خطأ. وهو ما قرّره مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة في قضية Navarra في عام ١٩٧٤^(١)، حيث قرّر بأنّ رفض الإدارة التدخل لوقف المخالفات لقواعد التنظيم لا يشكل خطأ من جانب الإدارة، إلا أنّ الإدارة مسؤولة عن التعويض لكون الضرر الذي تحمله الشخص المعني غير طبيعي.

وأخيراً فإنّ مسؤولية الإدارة قد تتقرّر لمصلحة مقدم الطلب في حالة رفض إعطاء رخصة البناء دون مبرّر قانوني^(٢). وقد تكون لمصلحة الغير في حالة إعطاء رخصة بناء بصورة مخالفة لقواعد التنظيم^(٣).

المطلب الثاني

مسؤولية الإدارة في القانون الأردني

لقد نظم المشرّع الأردني موضوع التعويض عن الأضرار الناتجة عن القرارات المتعلقة برخصة البناء في الفصل السادس من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الذي تتضمن الأحكام الخاصة بالتعويض من جرّاء رفض الترخيص ومنح الترخيص بشروط. حيث تمّ تحديد الحالات التي تلتزم فيها الإدارة بالتعويض، والحالات التي يلتزم فيها المستفيد من القرار بالتعويض والحالات التي لا ينبغي فيها دفع تعويض على النحو التالي:

أولاً: الحالات التي تلتزم فيها الإدارة بدفع التعويض، وهي عندما يتضمن القرار رفض الترخيص أو منح الترخيص بشروط، حيث تنص المادة (٤٧) فقرة (١) على أنّه: «إذا كان القرار التنظيمي ينص على رفض الترخيص أو على منح الترخيص بشروط، وتبيّن أنّ قيمة الفائدة العائدة على الشخص من الأرض

(١) C.E. Ass. 20 mars 1974, Navarra, Rec. lebon, p. 210. coucl. Rougevin-Baville;

A.J.D.A. 1974, p. 328; R.D.P. 1974, p. 930, note liet- veaux.

(٢) C.E. 5 novembr 1969, Veuve Rescard, D.A., no. 353.

(٣) C.E. 3 nov. 1972, Dame Manry, J.C.P. 1973, 11, 17309, note Liet-veaux; D.

1973., P. 761, note Gilli.

المتخذ بشأنها القرار التنظيمي هي أقل مما لو منح الترخيص بدون شروط. أو منح بشروط، فيجوز للجنة التنظيم المعنية أن تدفع إلى ذلك الشخص تعويضاً يقدر بمقتضى قانون الاستملاك الساري المفعول آنذاك مساوياً إلى الفرق بين القيمتين». وأن مسؤولية الإدارة تتقرر في هذه الحالة على أساس المخاطر بسبب عدم اشتراط الخطأ في تقرير المسؤولية وأن الإدارة تمارس صلاحيتها في هذه الحالة حسب ما تقتضيه قواعد التنظيم.

ثانياً: الحالات التي يلتزم فيها الشخص المستفيد من القرار الخاص برخصة البناء بالتعويض، وهي حسب ما جاء في الفقرة الثانية من المادة (٤٧) عندما يكون رفض الترخيص أو منح الترخيص قد اتخذ لمصلحة شخص معين وبناءً على طلبه، فيقوم هذا الشخص بدفع التعويض، وفي حالة رفضه لذلك يهمل طلبه ولا يجاب إليه.

ثالثاً: الحالات التي لا يدفع فيها تعويض. وهي الحالات التي لا تلتزم الإدارة فيها بدفع تعويض سواء لمقدم الطلب أو للغير حتى لو كان هناك ضرر حسب نص المادة (٤٨) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، وهذه الحالات هي:

١ - في حالة رفض الترخيص بشأن إحداث تغيير رئيس في استعمال الأبنية والأراضي.

٢ - في حالة رفض الترخيص لإعمار أرض وكان الإعمار المطلوب سابقاً لأوانه استناداً إلى أحد الأمور التالية:

أ - أولوية التعمير إن وجدت كما هو مبين على مخطط الإعمار المقرر للمنطقة الواقعة ضمنها الأراضي.

ب - النقص الموجود فيما يتعلق بالطرق وتزويد المياه وخدمات المجاري العامة والوقت المحتمل خلاله تفادي مثل هذا النقص.

ج - في حالة رفض الترخيص لإعمار الأرض نتيجة للأسباب التالية:

١ - إذا كانت الأرض غير صالحة لنوع الإعمار المطلوب بسبب احتمال تعرضها للفيضان أو للانهدام.

٢ - إذا كان إعمار الأرض يحمّل السلطات العامة مصاريف باهظة لتأمين الطرق وإنشائها وخطوط المياه ومد شبكة المجاري العامة أو لأي مرافق عامة أخرى ناتجة عن طبيعة الأرض الطبوغرافية أو غير ذلك.

٣ - إذا كان إعمار الأرض يعرقل أو يسيء أو يضر بالأشياء الأثرية أو بالجمال الطبيعي أو المحافظة عليه.

د - في حالة فرض شروط لدى منح الرخصة بهدف احترام الأنظمة والتعليمات الخاصة بالأبنية وبالسلامة العامة وباحترام القوانين الأخرى السارية المفعول.

٣ - كما أنّه لا يدفع التعويض إذا سمح بنوع آخر من الإعمار والتحسين غير ما طلب حسب ما جاء في المادة (٤٩) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية. وقد وضعت المادة (٥٠) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية شروطاً عامة لطلب الحصول على التعويض، وهي:

أ - لا يدفع التعويض إلا إذا قدّم طلب بذلك إلى الجهة المختصة مدعماً بالبيانات.

ب - يجب أن يقدّم طلب التعويض خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إبلاغ القرار، ويجوز للوزير وللجان التنظيم المعنية أن تمّد هذه المدة لشهر واحد كحد أقصى.

ج - إذا لم يتم الاتفاق على قيمة التعويض، فتقدّر القيمة وفقاً لأحكام قانون الاستملاك الساري المفعول. وقد أجازت المادة (٥١) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية استملاك الأرض بدلاً من دفع التعويض، حيث نصّت على أنّه: «إذا قبل طلب التعويض فيجوز للوزير أو لجان التنظيم المعنية خلال شهر واحد من تاريخ إقرار هذا التعويض بدلاً من دفع قيمة التعويض أن تطلب خطياً من الشخص الذي قرر له التعويض شراء تلك الأرض التي تتعلق بالاستملاك الإجمالي للمنفعة العامة وفقاً لأحكام قانون الاستملاك، وتقدّر قيمة الأرض المطلوب استملاكها وفقاً لأحكام القانون المذكور».

الخاتمة

لقد اتّضح لنا من دراسة النظام القانوني لرخص البناء في كل من فرنسا والأردن بأنّ رخصة البناء إلزامية، ولا يجوز القيام بأعمال البناء أو الإعمار دون الحصول عليها. وهي إلزامية بالنسبة لجميع الأشخاص، يستوي في ذلك الأفراد العاديون وأشخاص القانون العام. كما أنّ الحصول عليها يتطلب تقديم طلب للإدارة، ولا يتم منح الرخصة إلاّ بعد تدقيق الطلب والتأكد من أن البناء المراد إنشاؤه منسجم مع قوانين الإعمار والأنظمة والتعليمات الصادرة استناداً إليها ومع مخططات التنظيم ومع القوانين الأخرى ذات العلاقة، وبرغم التشابه في كثير من الأمور بين القانونين الفرنسي والأردني، فإن القانون الأردني في حاجة إلى التعديل في الأمور التالية:

أولاً: لم يحدّد المشرّع الأردني فترة زمنية معينة للرد على طلب الحصول على رخصة البناء، كما فعل المشرّع الفرنسي الذي ألزم الإدارة بالردّ خلال مدة محدّدة، وفي حالة تجاوزها عدّ أنّ الرخصة قد منحت ضمناً، مما يترك المجال للمماطلة والتسويف من قبل السلطة الإدارية المختصة بمنح الرخصة.

ثانياً: لم ينص قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية على وجوب إعلان طلب الحصول على رخصة البناء في البلدية حتى يتمكن الغير من الاطلاع عليها، وكذلك الحال بالنسبة لقرار منح رخصة البناء. وهذا الأمر قد يؤدي إلى ضياع حقوق الغير في التظلم، أو الطعن في قرارات منح الرخصة بسبب عدم العلم بها. على عكس ما فعل المشرّع الفرنسي، حيث أوجب إعلان طلب الحصول على الرخصة وقرر منح الرخصة في البلدية وفي المكان المراد البناء عليه.

ثالثاً: نصّ قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية في المادة (٣٧) على تحصين قرارات رفض منح رخصة البناء الصادرة عن اللجنة المحلية للتنظيم وعدم قابليتها للطعن أمام القضاء. ولا يملك الشخص المتضرّر منها إلاّ الاعتراض أمام اللجنة اللوائية التي يكون قرارها غير قابل للطعن إذا كان متفقاً

مع قرار اللجنة المحلية. كما نصّت المادة المذكورة على تحصين قرارات مجلس التنظيم الأعلى إذا كانت مبنية على تظلم من قرار رفض منح الرخصة الصادر عن اللجنة اللوائية، أو إذا كان صادراً على أثر اختلاف في وجهات النظر بين اللجنة المحلية واللجنة اللوائية حول منح الرخصة. وهذا النص يتعارض مع حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات الإدارية مما يتطلب تعديل النص بإلغاء التحصين والسماح بالطعن في قرارات لجان التنظيم ومجلس التنظيم الأعلى دون قيود، وذلك انسجام مع قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ الذي ألغى تحصين القرارات الإدارية النهائية وأجاز الطعن فيها حتى لو كانت محصنة بالقوانين الصادرة بمقتضاها حسب نص الفقرة العاشرة من المادة التاسعة من القانون المذكور.

رابعاً: ضرورة الأخذ في الاعتبار الآثار القانونية للاعتراض على قرارات لجان التنظيم من حيث قطع ميعاد الطعن أمام محكمة العدل العليا، حيث لا تعدد محكمة العليا بذلك مما قد يقوض الهدف من ذلك ويؤدي إلى ضياع حق الشخص المتضرر في اللجوء إلى القضاء.

خامساً: تقييد سلطة الإدارة في منح رخصة البناء وضرورة التزامها الكامل بالشروط الواردة في القانون وإلغاء صلاحياتها في تخفيض القيود استناداً إلى نص المادة (٣٧)، وذلك لضمان احترام قواعد التنظيم بالنسبة للجميع.

سادساً: إلغاء حق رئيس اللجنة المحلية للتنظيم وأعضائها في الاعتراض على قرارات اللجنة أمام لجنة التنظيم اللوائية الواردة في الفقرة (٢) من المادة (٣٦) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لتناقضه مع القواعد العامة في عمل المجالس واللجان واتخاذ القرارات بالأكثرية ووجوب احترام الأقلية لرأي الأكثرية والاكتفاء بحق ذوي المصلحة في الاعتراض على هذه القرارات.

سابعاً: لم ينص قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية على حق المتضرر من قرار منح رخصة البناء بطلب وقف التنفيذ؛ بسبب كون طلب وقف التنفيذ من الأمور المهمة بالنسبة لقرارات منح رخص البناء، حيث إنّه من الصعوبة بمكان إزالة آثار القرارات غير المشروعة المتعلقة بمنح رخصة البناء بعد إتمام البناء

خصوصاً أنّ رخصة البناء حسب قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لا تعطى إلاّ بعد إنجاز المرحلة الأولى، وهي مرحلة الأساسات. لذلك فإنّ إلغاء قرار منح الرخصة سيترتب عليه أضرار بالغة لطالب الترخيص، حيث لا يصدر قرار إلغاء الرخصة إلاّ بعد الحصول عليها، ولا يتم الحصول عليها إلاّ بعد إقامة الأساسات مما يتعين إزالتها.