



جامعة ألكلي محند اولحاج -البويرة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

اختصاص القاضي الإداري الجزائري في منازعات التعمير

مذكرة لاستكمال شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: ادارة و مالية

اشراف الأستاذ :

- ربيع زكرياء

إعداد الطالبان:

- العلواني ياسمينه

- سعدي وزنة

لجنة المناقشة:

الأستاذة :بوترعة سهيلة.....رئيسا

الأستاذ: ربيع زكرياء:.....مشرفا و مقرا

الأستاذة :غازي خديجة.....ممتحنا

السنة الجامعية 2016/2017

شكر و عرفان

لله الحمد والشكر كله أن وفقنا لإنجاز هذا العمل، وصلى الله على سيدنا محمد و على آله و صحبه أجمعين، و من منطلق قوله صلى الله عليه و سلم : " من لم يشكر الناس لم يشكر الله عزوجل "

نتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى الأستاذ الفاضل المشرف " ربيع زكرياء " الذي وافق على الإشراف على هذه المذكرة و أنار لنا طريق البحث العلمي، والذي كان صابراً معنا إلى النهاية بتوجيهاته و نصائحه القيمة.

كما نتقدم بخالص الشكر وعظيم الإمتنان إلى السادة الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة المحترمة الذين قبلوا تحمل عبء مراجعة هذا العمل و تصويب أخطائه.

الإهداء

أهدي ثمار جهدي إلى أسباب النجاح و أسرار الفلاح الوالدين
الكريمين اللذان أمداني بالعناية المستفيضة، حفظهما الله
إلى زوجي الذي شجعني ولم يبخل عليّ بشيء أعانه الله وسدده.
إلى أخواتي الذين ساندوني خلال مساري الدراسي وأثناء إنجاز هذه
المذكرة.

إلى جميع الأصدقاء كل بإسمه.

إلى كل من علمني حرفاً أو ساعدني بكلمة أو توجيه.
إلى كل طلاب العلم أقدم هذا العمل العلمي المتواضع.

ياسمينه

الإهداء

الحمد لله الذي أعانني بالعلم و هداني إلى هذا العمل و أكرمني
بالتقوى ، أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

الوالدين الكريمين حفظها الله، اللذان أنارا دربي بكل غال و نفيس
لقوله عزّوجل: " و أخفض لهما جناح الذل من الرحمة و قل ربني
إرحمهما كما ربياني صغيرا " .

إلى جميع إخوتي و أخواتي كل بإسمه .

إلى كل من جمعني بهم الأقدار و الظروف ، فامتدت بيننا
حبال الود و صفاء المحبة و طهر القلوب و نبه المقاصد "
الأصدقاء" .

إلى من وقفوا معي في الدراسة طوال هذه السنين .

إلى كل من يحب العلم و المعرفة، أهدي لكم هذا العمل المتواضع .

وزنة

قائمة المختصرات

ج ر: الجريدة الرسمية

ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ص : صفحة

ص ، ص : من الصفحة ...إلى الصفحة...

د ط : بدون طبعة

د س ن : بدون سنة النشر



مقدمة

شكل توفير المأوى أقصى طموحات الإنسان منذ القدم، وفي سبيل ذلك يبذل كل مجهوداته ومدخراته، لاسيما أنه أحسن تجسيد لحق الملكية المكفولة دستوريا، غير أن ترك الحرية للفرد في تشييد البنايات على ملكيته العقارية تجعله يتعسف في هذا الحق، ويغلب مصلحته الشخصية ورغباته على حساب المصلحة العامة العمرانية التي تتطلب تناسقا وتجانسا في البنايات المنجزة.

وبغية خلق توازن بين المصلحتين أصدرت السلطات ترسانة قانونية، بغرض تنظيم العمران، ومنحه النسق الجمالي ومنه قانون التهيئة والتعمير الصادر بموجب القانون رقم 90-129، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-205²، وإلى جانب هذه القوانين تتبعها مجموعة من المراسيم التشريعية كالمرسوم التشريعي رقم 94-07³، المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري وكذلك المراسيم التنفيذية، كالمرسوم التنفيذي 15-19⁴، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، والمرسوم رقم 91-178⁵، يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه.

لتجنب الظواهر والمخالفات وتوفير الحماية للأفراد وممتلكاتهم من أي اعتداء عليها، وذلك بإخضاع هذه الأشغال لرقابة سابقة ولاحقة لتحقيق التوازن بين حق الأفراد في البناء المنبثق عن حق الملكية وبين المصالح والحقوق الفردية والجماعية المكفولة دستوريا، فإن

1- قانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 هـ الموافق ل: أول ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر، العدد 52.

2- قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004، يعدل ويتمم القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ر عدد 51، لسنة 2004.

3- المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18 مايو 1994م المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج ر العدد 32 لسنة 1994م.

4- مرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، عدد 07 لسنة 2015 .

5- المرسوم التنفيذي رقم 91-178 يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر العدد 26 سنة 1991.

القاعدة العامة هي حرية المالك في استعمال ملكيته العقارية واستغلالها والتصرف فيها، وممارسة جميع الأنشطة العمرانية التي يراها مناسبة لتحقيق المصلحة الخاصة، إلا أن هذه الحرية مقيدة بضوابط وميكانيزمات رقابية، لذلك بات من الضروري تنظيم عقود التعمير وفق النسق الذي يضمن التوفيق بين المصلحة العامة للإدارة والمصلحة الخاصة للفرد، ويستوجب على الإدارة وهي تقوم بالنشاط المخول لها احترام القانون والتصرف في إطاره.

وباعتبار عقود التعمير هي قرارات إدارية شأنها شأن القرارات الإدارية الأخرى، سواء كان مضمون القرار ايجابيا بمنح احد عقود التعمير أو سلبيا برفضها، يحق للمعني بالأمر الذي تضرر من القرار الإداري واعتبره غير مشروع اللجوء إلى القاضي الإداري وطلب إلغاءه بمجرد توافر أوجه عدم المشروعية في القرار الإداري، كما يجوز له اللجوء إلى القضاء الاستعجالي الإداري لوقف تنفيذ القرار متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك، قد لا يكتفي المتضرر بإلغاء القرار بل يتعداه إلى المطالبة بالتعويض عن الضرر الحاصل له، وذلك من خلال إثارة مسؤولية الإدارة.

وأهمية هذا الموضوع تكمن في أن عملية التحضر في الجزائر تحمل في طياتها مساوئ، كانت بمثابة إشكاليات في الدراسات العمرانية، منها تهرب الأفراد من تحقيق مطابقات الأشغال، وانتشار البناء الفوضوي، وعدم التقيد بالإجراءات والقواعد المحددة في الرخص، وما نتج عن ذلك من انهيارات، وتصدعات في المباني، وحوادث إصابات ووفيات، الأمر الذي استدعى مراجعة السياسة العمرانية، وتوجهات التهيئة في البلاد لتفادي المزيد من الكوارث والأضرار، وما زاد الأمر حدة هو الموقف السلبي للإدارة تجاه هذه المخالفات، ومماطلتها في اتخاذ إجراءات احترام قواعد العمران، مما أدى إلى تهرب الأفراد من استخراج الرخص وإقامة الأشغال في الخفاء.

مما حذى اهتمام المشرع الجزائري إلى وضع قوانين تبين الشروط القانونية وإجراءات الحصول على رخصة البناء، كما عرفت منازعات رخصة البناء انتشارًا كبيرًا أمام المحاكم

الإدارية، وذلك وفقا لقانون رقم: 08-09¹ المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، وتعود أهمية هذه المنازعات في كون النزاع ينصب على عقار، والعقار يحتل مكانة في أن يقيم ما يشاء من بناء على ملكه بما أن حق الملكية عموما هو حق دستوري لا يجوز المساس به.

ومن أهم أسباب اختيار هذا الموضوع، كونه يمس جانبا مهما في حياتنا اليومية من بنايات للسكن، والاستعمال الشخصي، وكثرة المباني المشيدة بدون الحصول على الرخص الإدارية مما أدى إلى انهيار البعض منها، ومخالفة قانون التهيئة والتعمير، وانتشار البنائات الفوضوية التي أدت إلى التشوه العمراني، وأثناء ممارسة الإدارة لسلطاتها الضبطية في مجال التعمير والبناء، قد تتعسف في قراراتها وتصرفاتها لما تتمتع به من امتيازات، وهذا الأمر كثيرا ما يمس بحقوق وحرية الأفراد، ومنه لا بد من دراسة اختصاص القاضي الإداري في هذا المجال الذي يعتبر الضامن الوحيد لحقوق الأفراد وحياتهم.

ومن هنا جاءت هذه الدراسة لنبحث في موضوع اختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير والبناء، وذلك من خلال البحث والتركيز على القوانين، التي تناولت موضوع رخصة البناء، ومدى تطبيق هذه القوانين من طرف الإدارة، ومعرفة النزاعات التي يمكن أن تثار بين الإدارة والأفراد وكيفية معالجتها، وتوضيح الإجراءات والطرق التي يجب على الشخص إتباعها للحصول على حقه في ممارسة عملية البناء، وكذلك توضيح دور وسلطة القاضي الإداري في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية من جهة، وحماية حقوق الأفراد في البناء من جهة أخرى، والحفاظ على المصلحة العامة العمرانية.

ومن هنا نطرح الإشكالية التالية: فيما يتمثل دور القاضي الإداري الجزائري في مراقبة مشروعية القرارات الإدارية المتعلقة بالعمران؟ والموازنة بين حق الفرد من جهة والحفاظ على المصلحة العامة العمرانية من جهة أخرى؟

1- قانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر، عام 1429 الموافق ل: 25 فبراير سنة 2008 م يتضمن ق.إ.م.إ.، ج ر، العدد 21، لسنة 2008م.

و الإلمام بشتى جوانب الإشكالية، إعتدنا في دراستنا على المنهج الوصفي لجمع المادة العلمية و الإحاطة بجميع عناصرها.

ولإحاطة بشتى جوانب هذه الدراسة، قسمنا موضوع بحثنا إلى فصلين نتناول فيه: رقابة القاضي الإداري على مشروعية تراخيص أعمال التعمير (الفصل الأول)، وكذا التطرق لدعوى التعويض في مجال التعمير (الفصل الثاني).

الفصل الأول

دور القاضي الإداري في مراقبة مشروعية
تراخيص التعمير

يمثل التعمير مجموعة من الضوابط والقواعد، وكذا الإجراءات والقوانين، الهدف منها تنظيم المجال العقاري والتحكم فيه، لذا ينبغي على الإدارة سواءً على المستوى المركزي أو المحلي أن تخضع لأحكام قوانين البناء فيما يتعلق بالأعمال التي تصدرها في مادة التعمير والبناء إعمالاً لمبدأ المشروعية¹.

ومن جهة أخرى أن للمالك الحرية في استعمال ملكيته العقارية، واستغلالها والتصرف فيها، وكذا ممارسة جميع الأنشطة العمرانية التي يراها تحقق مصلحته الخاصة، إلا أنه وبالمقابل فإن هذه الحرية مقيدة بأن لا تتعارض مع الصالح العام والنظام العام العمراني، التي تقتضي وضع الضوابط والميكانيزمات والرقابة لاسيما على عمليات البناء².

أمام تعدد الأسباب والمظاهر المساهمة في وجود نزاعات إدارية في المجال العمراني، لا يجد المتضرر حلاً سوى اللجوء إلى القاضي الإداري، قصد الطعن في مشروعية ذلك القرار، ووضع حد للنزاعات التي تعرض عليه، وذلك من خلال دعوى إلغاء قرارات العمران (المبحث الأول)، ودعوى وقف تنفيذ القرارات الصادرة في مجال التعمير (المبحث الثاني).

1- كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص17

2- عمار بوضياف، منازعات التعمير في القانون الجزائري، رخصة البناء والهدم، مجلة الفقه والقانون، العدد الثالث، كلية الحقوق، والعلوم السياسية، جامعة تبسة، 01 يناير 2013م، ص01.

المبحث الأول

دعوى إلغاء قرارات أعمال العمران

جاء في المادة 161 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016¹ ما يلي: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"، واستنادا لهذه المادة فإن مبدأ المشروعية يقضي بأن تكون تصرفات الإدارة المختصة بمنح عقود التعمير في إطار وحدود القانون، لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، فلا يكفي لحماية هذه الأخيرة أن تحقق سيادة القانون، بل يستلزم الأمر أن تكون أعمالها مشروعة، وإلا كانت أعمالها عرضة للإلغاء القضائي.

وعليه لدراسة دعوى الإلغاء في مجال العمران ارتأينا التطرق إلى حالات رفع دعوى الإلغاء وشروط قبولها (المطلب الأول)، وكذلك أوجه إلغاء قرارات العمران (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

حالات رفع دعوى الإلغاء وشروط قبولها

تعتبر دعوى الإلغاء من الدعاوي الإدارية الأكثر انتشارًا واستعمالًا من جانب المتقاضين، فهي الدعوى التي يطلب فيها المدعي من القاضي الإداري المختص نوعيا وإقليميا إلغاء قرار إداري بصفة كلية أو جزئية، وذلك في حال توفر حالات رفع الدعوى أمام القاضي الإداري (الفرع الأول) وكذلك مجموعة من الشروط لقبول دعوى الإلغاء (الفرع الثاني)

الفرع الأول: حالات رفع الدعوى أمام القاضي الإداري:

سنتطرق في هذا الفرع إلى الحالات التي ترفع فيها دعوى إلغاء قرارات التعمير أمام القاضي الإداري، وهي حالة رفض الإدارة تسليم قرارات العمران (أولا)، وحالة سحب القرار من طرف الإدارة بعد تسليمه (ثانيا) ثم حالة وقف التنفيذ القرار (ثالثا).

1- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق ل: 06 مارس سنة 2016م يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14.

أولاً: حالة رفض الإدارة تسليم قرارات العمران :

تعتبر قرارات العمران عن إمكانية ممارسة أحد أوجه حق التصرف في الملكية فمن الطبيعي أن يكون المبدأ هو قبول الإدارة لطلب رخصة البناء بإصدار قرار منح الرخصة، واستثناءً في حدود حاجة العمران، فالإدارة لا تستجيب لطلب الرخصة¹، حيث ترفض إعطاء رخصة البناء أو منحها مع التحفظ، وذلك لوجوب مراعاة مقتضيات خاصة إذا ما كانت طبيعة البناءات من شأنها أن تمس من حيث موقعها وأبعادها بالصحة العامة والأمن العام².

وبالتالي تسليم الرخص يعتبر حق واستناداً للمادة 62 من قانون رقم: 90-29³ المتعلق بالتهيئة والتعمير تنص على أنه: "لا يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم لأسباب مستخلصة لهذا القانون" وفي حالة الرفض ألزم المشرع الإدارة تسببياً قانونياً وأن يبلغ للمعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللاً حسب المادة 62 الفقرة الثانية من نفس القانون.

ويفهم من المادة أن الإدارة المختصة قانوناً بإصدار قرار الرخص لها سلطة مقيدة في حالة توافر شروط منحها متى استجمع الطالب الوثائق والمستندات المطلوبة، بموجب القوانين المعمول بها، وإلا كان قرارها غير مشروع يمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء.

كما أن القانون أعطى لسكوت الإدارة معنى الرفض لا القبول، وبالتالي يحق للطالب الطعن في قرار الإدارة بدعوى الإلغاء أمام القضاء المختص⁴، وذلك استناداً إلى نص المادة 63 من قانون 90-29⁵ المتعلق بالتهيئة والتعمير التي جاء فيها بأنه: "يمكن طالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم الغير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعناً سلمياً أو يرفع القضية أمام الجهة الإدارية المختصة في حالة سكوت الإدارة أو رفضها".

1- خير الدين بن مشرّن، رخصة البناء الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تمييز وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، بدون طبعة دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2009 ص 95.

2- حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، الطبعة الثامنة، دار هومه للطباعة والنشر، الجزائر، 2009 ص ص 175 176.

3- قانون رقم 90-29 السالف الذكر.

4- خير الدين بن مشرّن، مرجع نفسه، ص ص 100، 99.

5- المادة 63 قانون 90-29 السالف الذكر.

ففي حالة رفض الإدارة تسليم رخصة البناء ومعللة قرارها على أسباب غير الأسباب التي حصرها القانون، فإن القاضي الإداري في هذه الحالة يقضي بإلغائه، وفي هذه الحالة هناك عدة آراء حول هذا الشأن.

أ- الموقف المؤيد: عدم جواز توجيه أوامر للإدارة:

طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن القاضي الإداري لا يمكنه أن يحل محل الإدارة وليس لديه الآليات القانونية الكفيلة لإخضاع الإدارة وإلزامها بمنح الرخصة، وإنما يتمثل دوره في إلغاء قرار الرفض للرخصة¹.

أما بالنسبة للقانون الجزائري فإنه لا يوجد نص يسمح للقاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة، كما لا يوجد نص يمنعه من ذلك، وعلى ذلك فإن إلزام الإدارة بمنح رخصة البناء لا يمكن اعتباره حلاً محلها، وعليه فإنه يجوز توجيه أوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري في اختصاص المقيد لها².

ب- الموقف المعارض: جواز توجيه الأوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري:

حدد قانون التعمير والبناء الجزائري حالات تسليم رخصة البناء على سبيل الحصر، لذا فاختصاص الإدارة مقيد بتعليل قراراتها الصادرة بالرفض أو التأجيل، وإلا أصبحت خصماً في مواجهة الأفراد، ويخضعها لرقابة القاضي الإداري طبقاً لمبدأ المشروعية، وحماية حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية³.

كما يمكن للمالكين العقار إمكانية الحصول على بعض الشهادات كشهادة التعمير (حسب المادة 2)، شهادة المطابقة (حسب المادة 63) وشهادة التقسيم (حسب المادة 33)، من المرسوم التنفيذي رقم: 15-19⁴ المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها.

1- غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة القانون وتسيير الإقليم، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2011-2012 ص 133.

2- غواس حسينة، المرجع نفسه، ص 134.

3- قواوة عبد الحكيم، المرجع السابق، ص 56، 57.

4 - المرسوم التنفيذي رقم: 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها، المرجع السالف الذكر.

ثانيا: حالة سحب القرار:

رخصة البناء الممنوحة لها آجال صلاحية محددة قانونا إذ تعتبر ملغية في حالة عدم استكمال أعمال البناء، وهذا طبقا لنص المادة 57 من المرسوم التنفيذي 15-19¹ المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها التي تنص: "تعد رخصة البناء لاغية إذا لم يستكمل البناء في الآجال المحددة في القرار المتضمن رخصة البناء"، وبالتالي لا بد من تقديم طلب جديد للحصول على رخصة جديدة تمنح له بدون دراسة، شريطة أن لا تكون مغايرة أو مخالفة لأدوات وقواعد التهيئة والتعمير.

وفي حالات أخرى قد تتدخل الإدارة لإنهاء رخصة البناء عن طريق سحبها، ومن ثم إزالة الآثار القانونية التي ترتبت على تنفيذ قرار منح رخصة البناء بالنسبة للماضي والمستقبل معا، ورخصة البناء كغيرها من القرارات الإدارية يتم سحبها وفقا للنظرية العامة لسحب القرارات الإدارية إلى جانب مراعاة مبدأ الملائمة في سحب القرار الإداري، الذي يشترط لصحته أن يتم من قبل سلطة مختصة، ووفق شكليات وإجراءات معينة، وأن يكون السحب مبررا لعدم المشروعية².

ومنه لا يجوز للإدارة سحب الرخصة لمجرد عدم الملائمة، أنه وطبقاً لمبدأ ثابت ومعمول به فإن رخصة البناء الممنوحة لا يمكن سحبها، وأن هذه الرخصة لا تحول دون القيام فيما بعد بإجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المنصب على القطعة الأرضية المعنية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه مادام أن هذه الرخصة قد تم منحها تحت طائلة تحفظ والحفاظ على حقوق الغير فإنه لا يمكن سحبها، استنادا إلى سبب مأخوذ من هذه الحقوق حتى ولو تعلق الأمر بشخص عام وبالتالي عدم احترام هذه الشروط يجعل قرار السحب معيبا قابلا للطعن أمام القضاء من طرف المعني بالقرار³.

1- مرسوم تنفيذي رقم: 15-19 السالف ذكره.

2- مزوزي كاهنة، مدى فعالية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2011-2012 ص 84.

3- حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، المرجع السابق، ص 181، 180.

ثالثاً: وقف تنفيذ القرار:

طبقاً لنص المادة 76 من القانون: 90-29¹ المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه: "في حالة إنجاز أشغال البناء تنتهك بصفة خطيرة الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول في هذا المجال يمكن للسلطة الإدارية أن ترفع دعوى أمام القاضي المختص من أجل الأمر بوقف الأشغال طبقاً لإجراءات القضاء الإستعجالي".

يفهم من هذه المادة أن الإدارة ليست لها صلاحية التنفيذ المباشر بل المشرع حسب هذه المادة أخضع كل عمليات وقف البناء إلى القضاء عن طريق الدعوى الإستعجالية شأنها شأن الأفراد.

وبعد إلغاء نص المادة أعلاه أخذ العمل بالمادة 52 من المرسوم التشريعي رقم: 94-07² التي تنص على أنه: "في حالة رفض تحقيق مطابقة البناء في الآجال المقررة يحرر العون محضر الأمر بتوقيف الأشغال، ويعلم الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص أن يخطر الجهة القضائية المختصة للنطق حسب الطرق الإستعجالية بتثبيت أمر توقيف الأشغال".

وبفهم من هذه المادة أن الجهات الإدارية في مجال التهيئة والتعمير، لا يمكن لها وقف تنفيذ الأشغال بل تقوم بإخطار الجهة القضائية، وتوقف الأشغال من قبل القاضي الإستعجالي وذلك بتثبيت أمر توقيف الأشغال.

الفرع الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء:

يتطلب القانون جملة من الشروط حتى يتمكن القضاء الفصل في موضوع الدعوى، وفي حالة تخلف أي شرط منها يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى، وتعتبر هذه الشروط من النظام العام حيث يجوز للخصم إثارتها في أي مرحلة كانت عليها الخصومة القضائية كما يمكن للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه.

وفيما يلي تفصيل لهذه الشروط، بداية بالشرط المتعلق بقرار الترخيص المطعون فيه (أولاً)، ثم شرط الصفة والمصلحة (ثانياً) وأخيراً شرط المتعلق بالتظلم والميعاد (ثالثاً).

1- قانون 90-29، السالف الذكر.

2- المرسوم التشريعي رقم: 94-07، السالف الذكر.

أولاً: الشرط المتعلق بالقرار المطعون فيه:

نصت المادة 819 الفقرة الأولى من القانون رقم: 08-09¹: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري تحت طائلة عدم القبول القرار الإداري المطعون فيه ما لم يوجد مانع مبرر".

يشترط للطعن بالإلغاء تراخيص أعمال البناء باعتبارها قرارات إدارية²، من الناحية القانونية ضرورة إرفاق العريضة بقرار الترخيص بالبناء أو الهدم، كشرط شكلي جوهري لقبول دعوى الإلغاء التي تتميز بالخصائص العامة للقرارات كما هي محددة في النظام القانوني الجزائري³، إذ هناك مجموعة من الخصائص تبين طبيعتها القانونية وهي كالآتي:

(1) أن يكون القرار قانوني:

يشترط في القرار الإداري المتعلق بالعمران حتى يكون محلاً للطعن أن يكون نهائي واستنفذ كل المراحل التحضيرية لإصداره، ومنه لا يأخذ بالقرارات الصادرة عن الآراء الإستشارية ولا التحقيقات والدراسات التقنية في هذا المجال، فهو بمثابة قرار إداري له آثار قانونية، إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو إلغاء أو تعديله⁴.

ويجمع كل من الفقه والقضاء، وبالخصوص المشرع الجزائري على وجوب توافر عنصر الأثر القانوني في القرار الإداري إذ به يوصف العمل الإداري بأنه قرار إداري، ويقصد به: "إحداث مركز قانوني معين يكون جائزاً وممكنًا قانونًا متى كان ذلك بباعث من المصلحة

1- ق، إ، م، إ، السالف الذكر.

2- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2012 الجزائر، ص 103

3- كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص 24.

4- أميمة بومحذاف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في مجال العمران، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي تبسة، 2015-2016 ص

العامة التي يتبعها القانون، كما يكون القرار الإداري منشأ لحالة قانونية جديدة يكون معدلا لحالة قانونية سابقة أو رافضاً لطلب بتعديل حالة قانونية سابقة أو بإنهاء هذه الحالة¹.

(2) أن يكون القرار العمراني صادر عن سلطة إدارية مختصة:

إن الرخص والشهادات المتعلقة بالتعمير، هي عبارة عن قرارات إدارية تصدرها سلطات إدارية عامة عبارة عن أجهزة ومؤسسات عامة القائمة في إطار السلطة التنفيذية، أما بالنسبة لرخصة البناء فإن مصدرها يتمثل في سلطة إدارية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير²، فلا يعد ترخيصا بالبناء أي شكل من الأعمال القانونية التي لا تتم في صورة قرار إداري، لذا تثار نزاعات حول عدم مشروعيتها، بسبب عدم احترام الإدارة للشكلية اللازمة في إصدار قراراتها مما يجعل مصلحة المستفيد من طالب الرخصة مهددة كأن يمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي ترخيصا بالبناء أو الهدم دون إتباع الإجراءات والشروط التي يستلزمها قانون البناء³.

فبالرجوع إلى قانون رقم: 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير في مواد 65، 66، 67 تنص على الحالات التي تسلم فيها رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير⁴.

وبالتالي فإن القرار الإداري في مجال عقود التعمير يجب أن يصدر من هيئات أو جهات مختصة وإلا لا يعتد بها.

1- كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، رخصة البناء نموذجاً، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2012، 2011 ص 68.

2- أميمة بومحذاف، المرجع السابق، ص 51.

3- كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص 25.

4- راجع المواد 65، 66، 67 من قانون 90-29 السالف الذكر.

3) أن يكون عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة:

تصدر تراخيص البناء انفراديا من طرف الإدارة المختصة طبقا لصلاحياتها القانونية، وذلك أثناء تقديم الطلب لها، وهكذا فإن إصدار رخصة البناء أو الهدم أو المطابقة، يستلزم توافر العناصر الشكلية والموضوعية لصحة أي قرار إداري، فتراخيص البناء تصدر كالتقارير الإدارية عموماً، إذ تتوفر فيه خصائص القرار الإداري التنفيذي، وبالتالي يفرض على المستفيد منها التزامات، ويرتب حقوقاً أهمها تكريس الحق في ممارسة حق الملكية العقارية للبناء، وينبغي على مالك العقار إصدار ترخيص إداري واستجماع الوثائق القانونية التي تخص الصفة القانونية لطالب رخصة البناء وإثبات هويته¹.

ثانياً: الشرط المتعلق بالطاعن:

تنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون"²، ولقبول الطعن وجب أن تتوافر في الطاعن شرطان هما الصفة و المصلحة.

أ— شرط الصفة: وهو أن يكون الطاعن في المنازعة الإدارية في وضعية ملائمة، تسمح له بمباشرة الدعوى، بمعنى أن يتمتع بمركزه القانوني السليم يخوله إمكانية التوجه إلى القاضي الإداري، كأن يكون متضرراً جراء منح الرخصة للغير³، ولدراسة صفة الطاعن ضد القرار المتضمن أحد الرخص الإدارية، وجب التمييز بين الصفة في حالة الأشخاص الطبيعية، وفي حالة الأشخاص المعنوية.

1) الصفة في حالة الأشخاص الطبيعية:

أكدت المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19⁴، المتضمن كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الأشخاص الطبيعيين اللذين لهم حق رفع الطعون الفردية في مجال العمران

1- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص 26.

2- المادة 13 من ق،إ،م،إ السالف الذكر.

3- كمال محمد الأمين، المرجع نفسه، ص 40.

4- المرسوم التنفيذي: 15-19، السالف الذكر.

سواء تعلق الأمر برفض منح رخصة البناء أو الهدم أو التجزئة أو شهادة المطابقة أو التقسيم أو لسبب آخر، لا تقبل الدعوى إلا من الأشخاص الذين لهم صفة في طلب الترخيص الذي صدر القرار المطعون فيه بشأنه وتتمثل الأشخاص في:

- المالك أو موكله.
 - المستأجر المرخص له قانونا.
 - الهيئة أو المصلحة العمومية المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية.
 - الحائز.
- فهؤلاء الأشخاص هم من لهم صفة مباشرة وشخصية في الطعن بالإلغاء.

(2) الصفة في حالة الأشخاص المعنوية:

تنقسم الأشخاص المعنوية إلى قسمين هما أشخاص معنوية عامة والمتمثلة في الدولة، الولاية، البلدية، ومنه الطعون ضد القرارات الفردية الصادرة في مجال العمران قد تثار من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير كلما كانت تلك القرارات مشوبة بعيب من عيوب اللامشروعية .

أما الأشخاص المعنوية الخاصة، فلا يمكنها رفع دعوى أمام القضاء الإداري، وهذا حسب المادة 74 من قانون التهيئة والتعمير، لأنه منح لها الحق في التأسيس كطرف مدني فقط¹.

ب- شرط المصلحة: يقصد بالمصلحة الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها، باللجوء إلى القضاء بمعنى أنه لا يجوز اللجوء إلى القضاء عبثا دون تحقيق منفعة ما.

كما يشترط في المصلحة أن تكون محمية قانونا²، حيث لا يقبل الطعن في قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء إلا إذا كان مقما من ذوي مصلحة³، أي وجود المصلحة في دعوى الإلغاء، ويجب أن تكون مصلحة شخصية، وتجدر الإشارة إلى أنه يجوز للغير رفع دعوى

1- راجع المادة 74، من قانون 90-29 السالف الذكر.

2- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص ص 44،45

3- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، د ط، الجزائر 2004، ص 624.

إلغاء القرار الإداري المتضمن عقود التعمير والمتمثلة في الجيران شريطة أن يثبتوا مصلحتهم الشخصية والمباشرة وهو ما أكدته قرار رقم 689 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2007/02/19 حيث تلخص وقائع هذه القضية في أن الإدارة علقت منح رخصة البناء المطلوبة من طرف المستأنف لإعادة بناء مسكنه على موافقة الجيران، وأثناء القيام بأشغال البناء ألحقت أضرار بعقار هؤلاء مما أدى بهم إلى رفع دعوى إلغاء هذه الرخصة، فاستأنف المعني بالأمر أمام مجلس الدولة مؤسسا بعدم توفر صفة الجيران للطعن في القرار، لكن رفض مجلس الدولة أمام هذا الاستئناف وأيد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية وبالتالي أعطى الحق للجار في رفع دعوى الإلغاء.¹

ثالثا: شرط النظم والميعاد:

أ- شرط النظم الإداري المسبق:

يمكن أن ترفض الإدارة تسليم قرارات العمران أو أن تصدر قرار مشوبا بعيوب تجعله محل نظم إداري، حيث يقوم المتضرر برفع شكواه في شكل نظم إما أمام البلدية أو الولاية أو الوزارة المكلفة بالتعمير.²

ولقد أجازت المادة 830 الفقرة الأولى من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: "للشخص المعني بتقديم نظم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار".³ و قد جاء في نفس السياق المادة 63 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على مايلي: "يمكن لطالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم غير المقنتع برفض طلبه أن يقدم طعنا سلميا، أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة أو رفضها".⁴

1- حمادو فاطمة، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، مجلة تشريعات التعمير والبناء العدد الثاني، جامعة سيدي بلعباس، جوان 2017، ص 136.

2- خضراوي أمال، منازعات رخصة البناء، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، 2010/2009 ص 53.

3- المادة 830 من ق.إ.م.إ. السالف الذكر.

4- المادة 63 من قانون 29/90 السالف الذكر.

من خلال هذه المواد نستنتج أن التظلم في مجال العمران اختياري، ذلك أن طالب الرخص أو الشهادات المرفوض طلبه أو لم تجبه الإدارة بخصوص هذا الطلب أنه غير ملزم برفض الطعن أمام الجهة الإدارية المعنية وإنما له أن يلجأ إلى القضاء مباشرة.

ثانياً : شرط الميعاد:

ميعاد التظلم الإداري يحفظ حق المتظلم في الطعن القضائي، فإذا رفع التظلم بعد فوات الأوان ترتب عليه فوات رفع الدعوى القضائية حسب المواد (829، 830، 831، 832) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لذا يتطلب لرفع التظلم احترام الميعاد حفاظاً على حق المتضرر في حل النزاع المتعلق بقرارات العمران، وذلك بالطريقة الودية قبل اللجوء إلى القضاء وهذا من أجل مراجعة الإدارة لأخطائها، وتصحيحها إن وجدت حفاظاً على مركزها القانوني، فيعرف الميعاد على أنه تلك: "المدة الزمنية التي يتقيد بها المتظلم والمحددة قانوناً من أجل رفع شكاواه إلى السلطات الإدارية المختصة في إصدار رخص العمران"، ويعتبر الميعاد من النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه وعدم احترامه سيؤدي إلى رفض التظلم ولا يمكن للمدعي تسوية خطئه¹.

أما بالنسبة لآجال الطعن القضائي فقد حددت المادة 829 من نفس القانون أجل الطعن أمام كل من المحكمة الإدارية ومجلس الدولة بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي (قرار الترخيص)، ويسري مضمون هذا النص في حالة اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بمنح الترخيص.

أما في حالة اختصاص الوزير المكلف بالتعمير، فإن الاختصاص القضائي يؤول لمجلس الدولة في نفس الآجال المنصوص عليها في المادة 829 منه².

أما بالنسبة للغير: لا بد من نشر نسخة من قرار الإدارة و إصاقها بمقر المجلس الشعبي البلدي لتمكين الأشخاص من الإطلاع على الوثائق البيانية و ذلك إلى غاية إنقضاء سنة و

1- خضراوي أمال، المرجع السابق، ص 54.

2- أنظر المواد (829، 830، 831، 832)، من ق، إ، م، إ السالف الذكر.

شهر و هذا طبقا للمادة 56 من المرسوم التنفيذي 15-19¹ المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أن: "ترخص النسخة من المقرر المتضمن رخصة البناء، الملتصقة بمقر المجلس الشعبي البلدي لكل شخص معني بالإطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب وذلك إلى غاية انقضاء أجل سنة وشهر".

كما ينبغي إيداع طلب رخصة الهدم خلال كامل فترة تحضير رخصة الهدم طبقا للمادة 80 من ذات المرسوم بأنه: "ينبغي على رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإلصاق وصل إيداع طلب رخصة الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي خلال كامل فترة تحضير رخصة الهدم".²

المطلب الثاني:

أوجه رفع دعوى الإلغاء في مجال العمران

يقصد بأوجه دعوى الإلغاء في مجال العمران الحالات التي يتم الاستناد إليها، لإلغاء ذلك القرار الإداري المتعلق بالعمران لعدم مشروعيته، بعد قبول القاضي العريضة شكلا بناء على أوجه عدم المشروعية سواء كانت هذه الأخيرة خارجية (الفرع الأول) والمتمثلة في عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات أو قد تكون داخلية (الفرع الثاني) مثل عيب السبب أو مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

الفرع الأول: عدم المشروعية الخارجية:

تتخذ عدم المشروعية الخارجية لتراخيص أعمال التعمير والبناء صورتان: أولها صدور القرار من غير مختص، والثانية مخالفة قواعد الشكل والإجراءات المقررة في قانون البناء نفضلها فيما يلي:

¹ - أنظر المادة 56 من المرسوم التنفيذي 15 - 19 السالف الذكر.

² - أنظر المادة 80 من المرسوم التنفيذي 15-19. المرجع نفسه.

أولاً: عدم الاختصاص:

يقصد بعيب عدم الاختصاص كحالة من حالات رفع دعوى الإلغاء، بعدم أهلية الجهة الإدارية المعنية بالقيام بعمل معين، لأنه لا يدخل في إطار صلاحياتها، كقيام الوالي مثلاً بإصدار قرار خارج مجال اختصاصه وهو من اختصاص رئيس البلدية¹، ويتصل عيب الاختصاص بالنظام العام وهذا معناه أنه بإمكان المدعي أن يثيره في أي وقت حتى بعد فوات ميعاد الطعن في القرارات الإدارية، كما بإمكانه أن يثيره أمام مجلس الدولة كمحكمة استئناف إذ لم يسبق أن أثاره أمام المحكمة الإدارية كما بإمكان القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه في أي مرحلة كانت عليها الدعوى².

ومن ثم فإن عدم الاختصاص في مجال تراخيص البناء، من العيوب نادرة الحصول بسبب وضوح اختصاص كل جهة حسب نصوص القانون، وأن احتمال وقوع التداخل والتجاوز، يكون عادة بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، خاصة عندما يتعلق الأمر بإنجاز بعض الإنشاءات ذات المنفعة الجهوية أو الوطنية أو على مستوى البلدية³.

قضت المادة 65 من القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير، على أنه: "مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في المادتين 66 و67 تسلم رخصة البناء، أو رخصة التجزئة، من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية: بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي، ويوافي رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة الوالي بنسخة من الرخصة، بصفته ممثلاً للدولة: في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي"، وكما قضت المادة 66 من نفس القانون بأنه: "تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل الوالي في حالة: "البنائات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية

1- سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، طبعة 2015، دار البيضاء الجزائر، 2015، ص 123.

2- عبد القادر عدو، المرجع السابق ص 142.

3- عزوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة ابن عكنون، الجزائر، جوان 2007 ص 637.

وهياكلها العمومية"¹، ويتخذ عيب عدم الاختصاص صورتان هما: عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم.

أ- عيب الاختصاص البسيط:

يتمثل هذا العيب في عدم الإختصاص الموضوعي أو المادي، كما يكمن في عدم الإختصاص المكاني و الزماني.

1- **عدم الاختصاص الموضوعي أو المادي:** والمتمثل في قيام هيئة بإصدار قرار لا يدخل ضمن الصلاحيات المخولة لها²، كقيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار رخصة بناء هي في الأصل من اختصاص الوالي³.

2- **عيب عدم الاختصاص المكاني:** هناك هيئات يقيد القانون نطاق اختصاصها الإقليمي هما: الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يترتب على تجاوز إحداها لنطاق اختصاصها إلغاء قرارها، لأنه مشوب بعيب عدم الاختصاص المكاني كأن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة بناء يمتد أثرها إلى بلديات أخرى⁴.

3- **عدم الاختصاص الزماني:** تتحقق هذه الصورة في حالة اتخاذ هيئة إدارية قراراً إدارياً في وقت لم تكن فيه مؤهلة لاتخاذها⁵، أي أن مزاولة الاختصاص موقوف بأجل معين، وينتهي هذا الاختصاص بانتهاء الآجال، والإدارة ملزمة باحترام هذه المدة فلا يحق لموظف معزول اتخاذ أي قرار في فترة غيابه، كأن يصدر رئيس بلدية رخصة بناء وهو في عطلة⁶.

ب- **عدم الاختصاص الجسيم:** عيب الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة أو الوظيفة، من أخطر عيوب عدم الاختصاص وتتحقق في حالة إصدار قرار من شخص لا ينتمي للسلم الإداري أو من سلطة إدارية تخالف المبادئ القانونية العامة لاختصاص⁷، حيث أنه في هذه

1- راجع المواد 65، 66، 67 من قانون 90-29 السالف الذكر.

2- بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2002 ص 85

3- خضراوي أمال، المرجع السابق ص 40.

4- شريدي ياسمين، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزيري، 2007-2008 ص 112 .

5- عبد القادر عدو، المرجع السابق ص 146.

6- خضراوي أمال، المرجع نفسه، ص 40.

7- سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 125.

الحالة يقبل القاضي الإداري دعوى تجاوز السلطة ضد هذا القرار حيث يقر أن القرار باطل ولا أثر له¹.

ثانياً: عيب الشكل والإجراءات:

قد يشوب القرار الصادر عن الإدارة عيباً من الناحية الشكلية، فيصدر بعيداً عن الإجراءات المحددة له قانوناً، حيث أن القرارات الإدارية يجب أن تحترم القرار المتعلق برخصة البناء، مجموعة من القواعد التي تتعلق بشكله من جهة، والتي تخص الإجراءات التي يمر بها من جهة أخرى².

أ- عيب الشكل: تقضي القاعدة العامة على خضوع كل القرارات الإدارية أثناء مراحل إعدادها إلى مجموعة من الأشكال، تعد بمثابة ضمانات لاحترام مشروعية القرارات الإدارية، وعدم احترامها يؤدي إلى إصابة القرار الإداري بعيب، مما يسمح للقاضي الإداري باتخاذها وجهاً لإلغائه³، وفي مجال العمران نجد أن المشرع ألزم الجهة المختصة بإصدار جميع قراراتها بالموافقة أو بالرفض أو التأجيل على أن تكون معللة قانوناً وذلك طبقاً للمادة 62 من القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير.

ب- عيب مخالفة الإجراءات: يقصد بهذا العيب مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية واجبة الإلتباع في إصدار القرارات الإدارية⁴.

أي يحدث عند عدم احترام الإدارة للإجراءات السابقة على عملية اتخاذ قرار رخصة البناء مثال ذلك، في حالة مخالفة إجراءات التحقيق في طلب رخصة البناء، من قبل مصلحة الدولة المكلفة بالسياحة بالنسبة للبناء في المناطق السياحية، ومواقع التوسع السياحي⁵.

1- خضراوي أمال، المرجع السابق، ص 41.

2- عزيزي مريم، النظام القانوني في مجال البناء، مذكرة ماجستير، الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر السنة الجامعية 2015-2016، ص 154.

3- سعيد بوعلي، مرجع السابق، ص 126.

4- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص 68.

5- عزيزي مريم، المرجع نفسه، ص 155.

ونذكر في هذا المجال، ويشكل أكثر تحديدا ما نصت عليه المادة 48 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أنه: "عندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي تتم دراسة الطلب من طرف الشباك الوحيد للبلدية... في هذه الحالة يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة المذكورة في أجل 8 أيام التي هي تاريخ إيداع الطلب..."¹.

وبالتالي فأصدار الإدارة المختصة بمنح الرخصة قرارها في شأن طلب رخصة البناء دون أخذ هذا الإجراء الشكلي في الاعتبار يؤدي إلى بطلان قرار منح الرخصة، أو رفضها كما يجب أخذ رأي الجهة المعنية قبل صدور القرار، لأن إعطاء الرأي بعد صدور القرار يترتب عليه بطلان القرار المتعلق برخصة البناء، و يتم دراسة هذا الطلب من طرف الشباك الوحيد للبلدية.

الفرع الثاني: عدم المشروعية الداخلية:

قد يكون القرار الإداري مشوب بعيب عدم المشروعية، التي ترجع إلى مضمونه أو سببه أو غايته وهو ما سنحاول توضيحه:

أولا: عيب مخالفة القانون:

بما أننا بصدد التعرف على أوجه عدم المشروعية الداخلية في مجال العمران، فإننا نطبق القواعد العامة على قواعد التهيئة والتعمير، ويقصد بعيب مخالفة القانون آثار القرار الإداري الصادر لأحكام ومبادئ وقواعد القانون²، ودعوى مخالفة القانون تأسس عندما تجهل الإدارة قاعدة قانونية، مثال ذلك أن ترفض الإدارة الترخيص بالبناء بحجة أن مشروع البناء لم

1- راجع المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم: 15-19، السالف الذكر.

2- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار هوميه، الجزائر، د س ن، ص 194.

يوضع من قبل مهندس معماري معتمد، رغم أن مشروع البناء يوجد في إقليم بلديات مصنفة¹، مخالفة بذلك المادة 55 من قانون 90-29².

وكما ذكرنا سالفاً أن الإدارة لا يمكنها رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم، إلا لأسباب مستخلصة من أحكام القانون 90-29، وبالتالي إذا ما الإدارة رفضت مثلاً تسليم رخصة البناء لأسباب مجهولة، أي غير التي نص عليها القانون، في هذه الحالة يصبح قرار الإدارة مشوب بعيب مخالفة القانون، وبالتالي يصبح قرارها معرض للإلغاء³.

ومن بين صور مخالفة الجهة الإدارية المختصة، بإصدار القرار المتعلق برخصة البناء للقانون، نذكر مايلي: المخالفة المباشرة للقانون، الخطأ في تفسير القاعدة القانونية، الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية.

1- المخالفة المباشرة للقانون :

تتجسد المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية عندما لا تحترم السلطة الإدارية مبدأ تسلسل النصوص القانونية، أو عدم احترام السلطة الإدارية قاعدة ومتطلبات هرم النصوص القانونية كأن ترفض الإدارة منح رخصة البناء بالرغم من أن الطلب قد استوفى جميع الشروط المقررة قانوناً.

2- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية :

في هذه الحالة الإدارة عندما تصدر قرارها تعتمد على القاعدة القانونية الملائمة فلا تتجاهلها لكن تفسيرها لهذا النص القانوني يكون غير ملائم⁴.

1- سبتي محمد ، رخصة البناء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 74.

2- راجع المادة 55 من قانون 90-29 السالف الذكر .

3- راجع المادة 62 من قانون 90-29 السالف الذكر .

4- سعيد بوعلي، المرجع السابق ص 132، 133.

3- الخطأ في تطبيق قواعد العمران :

يحدث أن تخطأ الإدارة في تطبيق القاعدة القانونية، كأن تخطط بين أعمال التدعيم والترميم، فإذا اشترطت هذه الأخيرة بمقتضى دورها في رقابة المباني الحصول على رخصة البناء، من أجل القيام بأعمال الترميم أو أنها أوقفت من تبرع فيها، من إتمام ما أقدم عليه، فإنها تكون قد أخطأت في تطبيق القانون¹.

ثانيا: الانحراف في استعمال السلطة :

قد تتحرف الإدارة العامة بالسلطة حينما تسيء استعمالها من خلال سعيها إلى تحقيق أهداف وأغراض وغايات غير مشروعة²، هذا العيب من أدق العيوب، ويصعب على القاضي الإداري التعرف عليه لأنه لا يتعلق بالمسائل الشكلية للقرار كباقي العيوب، وإنما يتعلق بالنية الخفية إلى إصدار مثل هذا القرار³، وبالتالي يكون انحراف بالسلطة، إذا كانت الجهة الإدارية المختصة مصدرة رخصة البناء تستهدف غرضا يختلف عن الغرض الذي من أجله منحت سلطة هذا القرار، ومثال ذلك رفض رئيس بلدية الترخيص بالبناء بسبب أن صاحب الطلب في نزاع مع البلدية⁴، فالانحراف في استعمال السلطة قد تؤدي إلى إلغاء تراخيص أعمال البناء.

وتظهر صور الانحراف في استعمال السلطة في مجال موضوع بحثنا تحديدا فيما يلي:

1- استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة العمرانية :

يهدف قانون المتعلق بالتهيئة والتعمير، إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وكذلك الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية⁵.

وبالتالي إذا كان الهدف من مختلف قرارات الصادرة في مجال العمران والبناء، المحافظة

1- ياسمين شريدي، المرجع السابق، ص 114.

2- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 178.

3- ياسمين شريدي، المرجع نفسه، ص 115.

4- سبتي محمد، المرجع السابق، ص 75.

5- راجع المادة الأولى من قانون 90-29 السالف الذكر.

على المصلحة العمرانية، والنظام العام العمراني، فإنه يتعين على الإدارة الالتزام بهذا الهدف، ولا يحق لها إصدار قرارات تمس بالهدف العام¹، مثال: منح ترخيص للبناء لوجود علاقة قرابة أو أبوة بين رئيس مجلس الشعبي البلدي، والمستفيد من الرخصة.

2- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف المنصوص عليها في قانون البناء :

من صور الانحراف في السلطة مخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف، حيث أن القرار الإداري لا يجب أن يستهدف تحقيق مصلحة عامة فحسب، وإنما أيضا الهدف الخاص الذي بينه القانون، عملا بقاعدة تخصيص الأهداف، أي الاختصاص المشروط للإدارة، حيث نجد أن السلطة الإدارية لها صلاحية رفض منح الترخيص، بناءً على سلطتها التقديرية المستمدة من التشريع والتنظيم في مجال العمران، كما هو الحال عند رفض الإدارة منح الترخيص بالبناء لمساسه بالموقع أو الجوار²، حيث أن الإدارة قبل تنفيذها الهدم التلقائي اللجوء إلى القضاء، وأن يقوم رئيس البلدية المختص إقليميا بإخطار الجهة القضائية المختصة، وهي قاضي الاستعجال الإداري، وإذا لجأت الإدارة للهدم مباشرة يجعل قرارها مشوب بعيب تجاوز السلطة³.

وبالتالي يجب أن تلتزم الإدارة في إصدار قرارات الترخيص بالبناء، بتحقيق الأغراض الخاصة والعامة، التي قصدتها التنظيم والتشريع من منحها سلطة الضبط، ومتى انحرف القرار عن هذه الغاية اعتبر القرار مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

3- إساءة استعمال الإجراءات الخاصة :

ترتكب السلطة الإدارية انحراف في استعمال الإجراءات، عندما تخفي الهدف الذي تريد الوصول إليه باستعمال إجراء غير الإجراء الواجب استعماله، بسبب بساطته أو بهدف الفائدة المالية المحققة من خلال استعماله⁴، والإدارة باستعمال إجراءات في غير موضعها ولغير

1- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق ص 79،80

2- عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بعنوان المنازعات المتعلقة بالعمران 2008 ، ص 81

3- حمدي باشا عمر، ليلي زروقي، المنازعات العقارية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، د ط، الجزائر، 2014، ص ص 358،359.

4- سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 131.

الهدف المحدد لها، تكون قد أساءت استعمال الإجراءات وانحرفت بها، ومن ثم تجاوزت السلطة، حيث لا يحق للبلدية منح رخصة البناء مقابل التنازل عن دين في ذمة البلدية، أو أية منفعة أخرى، وبالتالي إجراء تسليم تراخيص البناء يخضع لإجراءات خاصة، منصوص عليها في القوانين الخاصة بالتهيئة والتعمير، ومنه منح الرخصة من أجل التنازل عن الدين الداخلي في ذمة البلدية يعد تصرفا وعملا مخالفا للقانون ويترتب عليه بطلان الرخصة.

ثالثا: عيب السبب:

يشترط لمشروعية القرار الإداري مراعاة الشكالية الجوهرية وغير ذلك، وأن يقوم القرار على سبب موجود فعلا وصحيح¹، حيث أن انعدام السبب يحدث في الحالة أو الواقعة القانونية أو المادية، التي اعتمدت عليها الجهة الإدارية في إصدار قرار رخصة البناء، ومثال ذلك رفض منح رخصة البناء من طرف السلطة الإدارية المختصة مدعية أن مشروع البناء يقع في أماكن ذات طابع تاريخي أو أثري طبقا للمادة 69 من قانون التهيئة والتعمير².

وعليه يجب عدم الخلط بين التسبب كإجراء شكلي يتطلبه القانون في القرار لصحته، وبين السبب الذي يبرره من حيث الوجود القانوني والمادي، فالتسبب لا يكون لازما إلا حين يوجب القانون، أما السبب فيجب أن يكون موجود دائما سواء كان التسبب لازم أو غير لازم.

نستنتج أن المشرع قد جمع بين السبب القانوني، والمادي الذي ينبني عليه قرار الإدارة بمناسبة تعاملها مع الطلبات المرفوعة إليها في مجال التعمير والبناء، وكذلك تسبب النتيجة التي يؤول إليها التعامل وإلا كان القرار غير مشروع، ومن ثمة يحق لكل ذي مصلحة الطعن فيه بعدم المشروعية أمام القاضي الإداري.

1- عدو عبد القادر، المرجع السابق، ص 166.

2- راجع المادة 69 من قانون 90-29 السالف الذكر.

المبحث الثاني:

دعوى وقف القرارات الصادرة في مجال التعمير

ما يميز القرارات الإدارية عامة بما فيها تلك الصادرة في مجال البناء والتعمير، أنها تكون قابلة للتنفيذ رغم الطعن فيها، فالمشرع الجزائري خص الإدارة بمجموعة من الامتيازات والصلاحيات، إلا أن القيام بدعوى إلغاء القرار الإداري لا توقف تنفيذه وهذا ما يعرف بالأثر غير الموقف للطعن.

وباعتبار أن القرار الإداري يمس بحقوق الأفراد وحررياتهم فإنه لا يكفي فقط اللجوء إلى القضاء لطلب إلغائه، بل يمكن للقاضي الإداري إذا توافرت الشروط القانونية في الطلب أن يأذن بتوقيف القرار الإداري فوراً¹.

وبالتالي طلب وقف التنفيذ يعتبر دعوى قضائية، كباقي الدعاوي الإدارية إلا أنها وبسبب تفرعها عن طلب الإلغاء، وكذا طابعها الاستعجالي لها بعض الخصوصيات التي نتبعها من أجل التصدي لخطر تنفيذ القرار الصادر في مجال العمران من حيث مبرراتها وتدابيرها (المطلب الأول) وكذلك لوقف تنفيذ القرار في مجال العمران لابد من توفر مجموعة من الشروط (المطلب الثاني) .

المطلب الأول:

شروط و مبررات دعوى وقف التنفيذ

عموما القرار الإداري هو قرار واجب التنفيذ متى استكمل شروط نفاذه من الناحية القانونية، وإنما قد تتوفر ظروف معينة تبرر الحكم بوقف التنفيذ وتجعل وجوده ضروري²، قد

1- عوايد شهرزاد، مرجع السابق، ص 219.

2- عوايد شهرزاد، المرجع نفسه، ص 222.

يطلبه المدعي إلى جانب دعوى إلغاء القرار المتضمن رخصة البناء، وقف تنفيذه كإجراء تحفظي إلى غاية الفصل في الموضوع¹.

ومن أجل التصدي لخطر تنفيذ القرار الإداري رسم المشرع الجزائي مبررات وشروط لذلك وهي كالتالي: شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري (الفرع الأول)، مبررات وقف تنفيذ القرارات الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شروط دعوى وقف التنفيذ:

بالرجوع إلى النصوص القانونية، يمكن القول بأنه يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري توفر شروط أساسية تدرج إما في شروط شكلية أو موضوعية، وفي هذا الإطار سوف نتطرق إلى توضيحها فيما يلي:

أولاً: الشروط الشكلية لوقف تنفيذ القرار الإداري:

تتمثل الشروط الشكلية في: إقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء وجوب رفع دعوى مستقلة، أن يترتب عن تنفيذ القرار الإداري نتائج يصعب تداركها.

(أ) - إقتران طلب الوقف بطلب الإلغاء:

نتيجة للارتباط الموجود بين طلبي الإلغاء والوقف وجوداً وهدماً، ونظراً للعلاقة التبعية الموجودة بينها، باعتبار أن طلب الإلغاء هو الأصل، وطلب الوقف هو الفرع، فإنه يشترط لقبول قرار إداري، أن يكون مقترنا بدعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه²، وهذا ما عبر عنه المشرع صراحة في المادة 834 الفقرة الثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها: "... لا يقبل طلب إيقاف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم"، أي أن دعوى وقف التنفيذ هي دعوى فرعية ترفع احتياطاً إلى جانب دعوى الإلغاء ذات الطلب في الموضوع³.

1- شريدي ياسمين، المرجع السابق، ص 118 .

2- غيتاوي عبد القادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقعيد تلمسان، 2007، 2008، ص 81.

3- راجع المادة 02/834 من ق،إ،م،إ السالف الذكر.

وكما يمكن رفع دعوى وقف التنفيذ دون انتظار رد الإدارة على التظلم الإداري، فقد أجاز المشرع في المادة السالفة الذكر قبول دعوى وقف التنفيذ في حالة رفع التظلم إلى السلطة الإدارية مصدرة قرار الترخيص بالبناء، والهدف من إقرار المشرع الجزائري جواز طلب وقف التنفيذ دون انتظار رد الإدارة على التظلم المقدم إليها يتمثل في الحيلولة دون أن تسارع الإدارة إلى تنفيذه خلال المدة الممنوحة لها للرد عن التظلم¹.

ب) - وجوب رفع دعوى مستقلة:

أوجب المشرع أن ترفع دعوى وقف التنفيذ القرار الإداري بدعوى مستقلة، وهذا يظهر من خلال المادة 834 الفقرة الأولى من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة..."²

وهذا بالنسبة للحال أمام قاضي الموضوع، أما بالنسبة للطلبات المقدمة أمام قاضي الإستعجال فترفع بعريضة مستقلة، ومرفقة بنسخة من عريضة دعوى الموضوع، وذلك حسب المادة 926 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص بقولها: "يجب أن ترفق العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره تحت طائلة عدم القبول بنسخة من عريضة دعوى الموضوع"³.

ج) - أن يترتب عن تنفيذ القرار الإداري نتائج يصعب تداركها:

وهذا الشرط لم تنص عليه الأحكام العامة المتعلقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وإنما هو شرط يقتضيه منطق وقف التنفيذ لأن هذا النظام ما وجد أصلا إلا لتفادي الحالات التي يكون فيها تنفيذ القرار الإداري ما يصعب إصلاحه وتداركه، ويفهم من هذه العبارة "يصعب تداركه معناها أنها لا يمكن إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل تنفيذ القرار وتعتبر عنه بعض القرارات المانحة لوقف التنفيذ بعبارة من الصعب إزالة

1- عدو عبد القادر، المرجع السابق، ص ص 255-256.

2- راجع المادة 01/834 ق، إ، م، إ السالف الذكر.

3- راجع المادة 926 ق، إ، م، إ السالف الذكر.

نتائج تنفيذ القرار واقعيًا أو تطبيقياً¹، وتحقق هذه الحالة مثلاً إذا ما تعلق الأمر بصدور قرار بهدم منزل.

ثانياً: الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري:

سنحاول معالجة الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري من قبل قاضي الموضوع ومن قبل قاضي الإستعجال.

(أ) - شروط وقف التنفيذ من قبل قاضي الموضوع:

سننتقل في هذا الشرط إلى: شرط الضرر الصعب تداركه، شروط توافر الأسباب الجدية، شروط وقف تنفيذ من قبل قاضي الإستعجال.

(1) - شرط الضرر الصعب تداركه:

لقبول دعوى وقف التنفيذ أمام القاضي الإداري، يجب أن يترتب على تنفيذ القرار أضرار يصعب تداركها وإصلاحها²، وهذه هي الصيغة التي سادت شيئاً فشيئاً، ويبدو أن الإجتهد القضائي قد استقر على اعتبار الأمر كذلك إذا ما أدى تنفيذ القرار لهدم منزل إلى نتائج يصعب تداركها فيما بعد بالرجوع إلى الحالة الأولى³، ومن الإشكالات التي تثار في مجال العمران تدخل السلطة الإدارية بوقف الأشغال، أو هدم الأبنية المخالفة، التي لا تملك فيها الإدارة الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القانون.

(2) - شروط توافر الأسباب الجدية:

على العارض إثارة دفع جدي على الأقل يوحي باحتمال صدور قرار لصالحه في الموضوع، ويقصد بالدفع الجدية الحجج التي تثار خلال أول دراسة لها موقف في ذهن

1- براهيم عبد المجيد، وقف التنفيذ في المادة الإدارية حسب قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، تخصص القوانين الإجرائية والتنظيم القضائي، جامعة وهران، 2012، 2013 ص 93.

2- العقبي بلال، دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012، 2013، ص 26.

3- عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص 216.

القاضي¹، ويتضح هذا من خلال المادة 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها: "... وعندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية، ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه"².

وعليه على طالب وقف تنفيذ القرار الإداري في مجال العمران تقديم أسباب جدية بعريضة الطعن بالإلغاء، كعدم مشروعية القرار الصادر بهدم بناية، أو عدم احترام الجهة المختصة بمنح الرخصة للقوانين والإجراءات، وبذلك فإن قاضي وقف التنفيذ، ليس له التعمق في مستندات دعوى الموضوع وإنما كل ما يمكنه هو استقراء ظاهر الأوراق والمستندات، بالقدر اللازم دون المساس بطلب الإلغاء للتأكد من ترجيح الإلغاء من عدمه، وهذا بدوره يتعرض لوجوه بطلان القرار المطعون فيه، وإذا كان مستوفيا لشروط صحته يحسم الأمر ويحكم بوقف التنفيذ.

ب - شروط وقف التنفيذ من قبل قاضي الإستعجال:

(1) - أن لا يمس بأصل الحق:

الغاية من شرط عدم المساس بأصل الحق، أنّ دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري يراد من خلالها إصدار حكم مؤقت فوجب أن لا يمس موضوعها بأصل الحق، وهذا شأن كل دعوى استعجالية³.

(2) - شرط وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة الإستعجال الفوري:

يشترط المشرع لوقف تنفيذ القرار الإداري المتضمن عقود التعمير شرط الإستعجال، إذ يعتبر هذا العنصر شرطا أساسيا في كل دعوى إستعجالية إدارية، يجب توافره حتى ينعقد اختصاص القاضي الإداري الإستعجالي⁴، ولقد نص المشرع الجزائري في المادة 919 من

1- أوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص 69.

2- راجع المادة، 912 من ق، إ، م، إ، السالف الذكر.

3- عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 218.

4- العقبي بلال، المرجع السابق، ص 30.

قانون الإجراءات المدنية الإدارية، على أنه يجوز لقاضي الإستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك.

ويختص قاضي الإستعجال بالنظر في القرارات الإدارية التي تتسم بعدم مشروعية صارمة، من شأنها أن تزيل عنه الصبغة الإدارية، وتحوله إلى عمل اعتداء مادي، ليكون محل دعوى إستعجالية، فهذا الشرط مذكور في نص المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي جاء فيها: "في حالة الإستعجال القصوى يجوز لقاضي الإستعجال، أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري، بموجب قرار أمر على عريضة ولو في غياب القرار الإداري المسبق.

وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضا لقاضي الإستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه".

وإضافة إلى شرط الإستعجال نجد المشرع في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية اشترط وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار، وللقاضي السلطة التقديرية في تحديد وبيان مدى توفر إثارة الشك، في عدم مشروعية القرار أو في السبب المثار بإجراء فحص دقيق في الدفع المثارة¹.

الفرع الثاني: مبررات وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

يعتبر نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية وسيلة لا بد منها للتخفيف من تبعات مبدأ الأثر غير الموقوف للطعن بالإلغاء، ولهذا نجد الاستثناء المتمثل في وقف تنفيذ القرارات الإدارية يعد كعلاج لظاهرتين سلبيتين، إحداها من عمل الإدارة والأخرى من عمل القضاء الإداري وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

أولاً: علاج الظواهر السلبية لعمل الإدارة:

تتمثل هذه الظواهر أحياناً في تعسف الإدارة عند أداء عملها، وكذلك تعمدتها على مخالفة القوانين، واللوائح لتحقيق مبرراتها، ومصالحها الخاصة بها، على حساب مصالح الأفراد

1- راجع المواد 919، 921 من ق،إ،م،إ السالف ذكره.

المشروعة، كما أنها قد تهمل وتتكاثر وعدم قيامها بالفحص اللازم لأحكام القوانين من قبل الموظفين.

وفي مثل هذه الأحوال تبدو أهمية وفائدة نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتمثلة في كبح جماح الإدارة، وتوقي نتائج مخالفة القوانين التي يتعذر تداركها، إذا ما قضي ببطلان القرار المطعون فيه¹، مثلا إصدار البلدية لقرار هدم البناء على أساس أن البناء تقع في منطقة خطرة، لكن بعد إجراء خبرة تبين أن البناء تقع بعيدة عن الخطر أي بإمكانها منح الرخصة لكن الإدارة تعسفت وخالفت القانون لإصدارها قرار الهدم.

ثانيا: علاج الظواهر السلبية لعمل القضاء:

تتجلى هذه الظواهر في بطء الفصل في دعاوى الإلغاء أمام الهيئات القضائية الإدارية، إذ يمكن أن تمضي عدة سنوات من تاريخ رفع الدعوى والفصل فيها، بما يتضمنه ذلك من اختلال في العلاقات القانونية بين الإدارة والمتعاملين معها²، بالنظر إلى بقاء المراكز القانونية للأفراد مزعزعة، وغير مستقرة لمدة طويلة في الوقت نفسه، الذي تتمتع فيه الإدارة بامتياز التنفيذ المباشر لقراراتها، إذ يتم تنفيذ القرار المطعون فيه مستنفذا لكل آثاره قبل الفصل في دعوى الإلغاء، فلا يجدي حكم الإلغاء عند صدوره في إصلاح الضرر، ولا في ردع المتسببين فيه بل يكون له في بعض الحالات أثر رمزي وقيمة معنوية لا أكثر.

ويبدو نظام وقف التنفيذ مكتملا ضروريا بالدعوى الإلغاء، فهو فعلا وسيلة من وسائل الدفاع التي وضعت تحت تصرف الأفراد كضمان يجابهون به حق التنفيذ المباشر إذا ما جنت به الإدارة نحو التعسف³.

1- أوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تزي وزو، 2012، 2013، ص 20.

2 - عوايد شهرزاد، المرجع السابق ص 221

3- أوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص 22.

المطلب الثاني:

آثار وقف تنفيذ القرارات الصادرة في مجال التعمير

يوقف القاضي تنفيذ القرار الإداري إذا ما خرجت الإدارة عن حدود الصالح العام، على أساس استعمال حق التنفيذ المباشر وتعسفت في استخدام سلطتها، إلى جانب دعوى الإلغاء كنوعين لرقابة القضاء.

وحتى يتمكن القاضي الإداري من الحكم بوقف التنفيذ القرارات الإدارية يتعين توافر الشروط الشكلية والموضوعية لا غنى عنها للإستجابة لطلبات الوقف، وعندما يعاين القاضي الإداري أسباب تبرر إلغاء القرار المطعون فيه بالإلغاء أمام قضاة الموضوع، فهو يأمر بوقف تنفيذ ذلك القرار لتفادي الوضعيات الحرجة، التي يمكن أن تترتب عن تنفيذه، لذلك يكون لوقف تنفيذ القرار أثر مباشرا سواء على المستفيد من الرخصة (الفرع الأول) أو على الإدارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: بالنسبة للمستفيد:

يتعين على الشخص المستفيد من قرار الترخيص بالبناء والذي صدر أمر قضائي بوقف تنفيذه عدم مباشرة أعمال البناء، وإلا سيعامل معاملة الباني غير المرخص له، في المقابل على الإدارة احترام إجراء وقف التنفيذ إلى غاية صدور قرار نهائي في الموضوع، كما هو الحال عند قيام الإدارة بهدم المباني المرخص لها قانونا، باعتبار أن خطأ الإدارة في تطبيق قانون البناء وارد¹، حيث أنه متى تأكد القاضي الإداري أن قرار منح الرخصة مخالف لمقتضيات حماية البيئة والممتلكات الثقافية، حسب ما ورد في قانون التهيئة والتعمير يصدر قرار بإلغاء ذلك القرار، وهذا الأخير يعيد المستفيد إلى وضعيته السابقة، أي يعتبر كأنه لم يكن والقاضي الإداري في هذه الحالة تكمن مهمته في إلغاء القرار الإداري فقط دون أن تتعدى مهمته بأمر المستفيد من هدم البناء مثلا².

1- كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص 96.

2- أميمة بومحذاف، المرجع السابق، ص 13.

الفرع الثاني: بالنسبة للإدارة:

يتعين على الإدارة عدم تنفيذ قرارها الذي صدر أمراً استعجالياً بوقفه إلى غاية الفصل في موضوع دعوى الإلغاء بموجب قرار قضائي نهائي، ومتى خالفت ذلك تكون في وضعية تجاوز السلطة.

وبالتالي يتحمل المسؤولية على أعمالها الضارة القانونية والمادية، كما هو الحال عند امتناع البلدية لمنح الترخيص بالبناء لطالبه، والذي صدر حكم أو قرار قضائي بمشروعية طلبه¹، ففي هذه الحالة يقع على عاتق الإدارة إعادة النظر في قرارها والقاضي الإداري يمنع من توجيه أوامر للإدارة هذا طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات²، ولكن لحماية الحقوق والحريات كرس المشرع الجزائري أسلوب الغرامة التهديدية عن كل يوم تتأخر الإدارة عن دفعها.

والأساس يرجع إلى المادة 981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث نصت على أنه: "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديداتها، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية"³.

كما يجوز للمحكمة إقران الأمر بوقف التنفيذ بغرامة تهديدية ومن ذلك أن تأمر المحكمة بوقف تنفيذ ترخيص بالبناء مع الأمر بوقف أشغال البناء الجارية، كما للمحكمة أن تقرر هذا الأمر بغرامة تهديدية لضمان تنفيذه⁴.

1- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق، ص 97.

2- آث ملويا لحسين بن شيخ، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، الطبعة الثالثة، دار هومه للنشر والتوزيع، 2007، ص 471.

3- أنظر المادة 981 من ق،إ،م،إ السالف الذكر.

4- عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 262.

خلاصة الفصل الأول:

نخلص من خلال ما سبق بالقول، أنّ ممارسة الإدارة لدورها الرقابي لضبط مجال البناء والتعمير، كثيرًا ما يمس بالحريات والحقوق الفردية، لما تملكه من امتيازات إلا أن تدخلها ليس مطلق، ويظهر دور القاضي الإداري بالتدخل من أجل التوفيق بين هيئات الضبط الإداري لما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة وبين الأفراد محاولًا حماية هؤلاء من تعسف الإدارة وذلك من خلال إلغاء قراراتها غير المشروعة، بالإضافة إلى دعوى الإلغاء فيمكن لمن له الصفة والمصلحة اللجوء إلى القضاء الإداري الإستعجالي لوضع حد لتعدي الإدارة بوقف تنفيذ تراخيص أعمال البناء والتعمير عندما يتبين ضرر يصعب أو يستحيل تداركه.

وبالتالي يظهر الدور البارز للقاضي الإداري في حماية البناء ومكافحة الفوضى، كما أنه يسهر على حسن تطبيق قوانين التعمير والبناء، من خلال الرقابة التي يقوم بها على أعمال الإدارة.

الفصل الثاني

دعوى التعويض في مجال العمران

تعتبر دعوى التعويض من الدعاوى الشخصية¹، كما أنها دعوى قضائية ذاتية يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة، أمام الجهات القضائية المختصة طبقاً للإجراءات القانونية المعمول بها، للمطالبة بالتعويض اللازم لإصلاح الضرر الذي لحق بالحقوق بفعل تعسف الإدارة في نشاطها.

وتتميز دعوى التعويض بأنها دعوى القضاء الكامل وأنها من دعاوى استرداد الحقوق²، وعليه فإن المتضرر من أعمال الإدارة سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة يثبت له حق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به من جراء هذه الأعمال.

كثيراً ما تلجأ الإدارة إلى تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً، ومن ثمة قد تقع في اعتداء مادي ضد المعني بقرارها، وحتى تكون الدعوى كاملة ويستحق الطاعن التعويض عن الضرر الذي لحق به جراء القرار الإداري، لا بد من توافر أسس تقوم عليها المسؤولية الإدارية في مجال التعمير والبناء، كما يجب على المدعي إثبات الخطأ المنسوب للإدارة وأثبت أنه قد يمس بحق ذاتي له يحميه القانون وكذا العلاقة السببية.

ولدراسة دعوى التعويض عن مسؤولية الإدارة في مجال التعمير والبناء، يستوقفنا الأمر لضرورة التطرق لأسس قيام مسؤولية الإدارة في مجال العمران (المبحث الأول)، نظام التعويض في مجال التعمير (المبحث الثاني).

1- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995. ص 567.

2- عمار عوابدي، نظرية مسؤولية الإدارة (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994. ص 257.

المبحث الأول:

أسس قيام مسؤولية الإدارة في مجال التعمير

تعد مسؤولية الإدارة المظهر الثاني من مظاهر تدخل القاضي الإداري في مجال ممارسة رقابته على أعمال الإدارة، والبحث في مدى قيام مسؤوليتها¹، حيث أنه لا يمكن إجبار الإدارة على تعويض الضرر أو جبره إلا بناء على خطأها، غير أنه في بعض الأحيان تكون أمام مسؤولية بدون خطأ، فإما أن يكون الضرر صادر عن فعل الإدارة من كونها لم ترتكب خطأ وتكون آنذاك بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، أو لكون نشاط الإدارة ذو مخاطر خصوصية والذي ينتج عنه أضرار تستحق التعويض².

ومن هذا المنطلق سنحاول معالجة هذا المبحث من خلال مطلبين، حيث خصصنا (المطلب الأول) لدراسة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ و بدون خطأ في مجال التعمير، و الضرر القابل للتعويض في مجال العمران (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ و بدون خطأ

منعاً من تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها المخولة لها بموجب أحكام قانون البناء، كان لا بد أن تخضع لرقابة القاضي الإداري المختص بنظر في دعوى المسؤولية الإدارية، كحالة قانونية تلتزم فيها الإدارة بدفع التعويض عن الأضرار التي سببتها للغير بفعل أعمالها الضارة سواء كانت هذه الأعمال مشروعة أو غير مشروعة.

والأصل أن مسؤولية الإدارة قائمة على خطأ لأنه لا يمكن إجبار الإدارة على التعويض إلا بناء على خطيئتها (الفرع الأول) إلا أنه أحياناً نكون أمام المسؤولية بدون خطأ (الفرع الثاني)

1- عوايد شهرزاد، مرجع سابق. ص238.

2- عبد الفتاح صالح، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر -بسكرة-، 2013/2012. ص 25.

إما لكون الضرر صادر عن فعل الإدارة بالرغم من كونها لم ترتكب خطأ، أو لكون نشاط الإدارة ذو مخاطر خصوصية.

الفرع الأول: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:

تعد المسؤولية على أساس الخطأ الأكثر شيوعاً في مجال دعاوى المسؤولية، وعن مدى مسؤولية الإدارة وإلزامها بالتعويض، عن تبعات الأضرار المترتبة عن قراراتها المتعلقة بتراخيص البناء، فإذا كان كل خطأ في القانون المدني يترتب مسؤولية مرتكبه ويلتزم بالتالي تعويض الضرر فإن هذه القاعدة لا تنطبق كلياً على المسؤولية الإدارية بحيث لا تكون الإدارة مسؤولة عن كل خطأ شخصي، وعليه نوضح الخطأ الذي يعقد ويؤسس المسؤولية الإدارية (أولاً) ومنه خطأ الإدارة يكون بسبب منح أو رفض أو سحب رخصة البناء بطريقة غير شرعية نتوقف عند هذه النقطة للتفصيل في صور المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ (ثانياً).

أولاً: الخطأ الذي يعقد ويؤسس المسؤولية الإدارية:

ينظر للخطأ من عدة أسس ونواحي مختلفة، لذا اختلفت وتعددت أنواعه، فمنه الايجابي والسلبى، والجسيم واليسير، والخطأ الشخصي والمرفقي.

والخطأ الذي ترتبته الإدارة في مجال عقود التعمير ينتج عنه حكم القاضي بتعويض المتضرر، في هذا المجال فإن الدولة والولاية والبلدية تتحمل المسؤولية على أساس الخطأ المرفقي.

إن الخطأ الذي يعقد ويؤسس المسؤولية الإدارية، عن أعمالها الضارة ليس هو الخطأ المدني الذي يترتب مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، بل هو الخطأ المرفقي المصلحي، الذي هو الفعل أو النشاط الذي صدر عنه خطأ ينسب فيه الإهمال أو التقصير المولد للضرر إلى

المرفق العام ذاته، حتى ولو قام به مادياً أحد الموظفين، ويرتب عليه مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار الناجمة وتحميلها عبء التعويض، وتساءل في ذلك أمام القضاء الإداري.¹

نستنتج من هذا التعريف أن الخطأ المرفقي ينشأ على أساس أن المرفق هو الذي تسبب في الضرر، لأنه لم يؤدي الخدمة العامة أو أنها لم تحترم قواعد التعمير والبناء والتنظيمات المعمول بها، ويتمثل في هذا المجال منح عقود التعمير بطريقة غير مشروعة أو تعطيل ومنع منحها.

ومن أهم الأخطاء المرفقية التي ترتكبها الإدارة في مجال عقود التعمير، وينتج عنها قيام المسؤولية وبالتالي التعويض، نذكر ما يلي:

- إذا منحت الإدارة في مجال اختصاصها أحد عقود التعمير بطريقة غير مشروعة مخالفة للشروط المحددة في قانون التعمير 29/90 والمرسوم التنفيذي 19/15، مثلاً: منح رخصة بناء لبناية عالية مخالفة لقواعد ارتفاع المباني، أو منح شهادة المطابقة لبناء غير مطابق لرخصة البناء.
- وينتج عنه إحداث ضرر للغير، فيحق له اللجوء إلى القضاء، للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به.
- إذا رفضت الإدارة منح أحد عقود التعمير بصورة غير مشروعة أي دون مبرر فإنه يحق لطالب أحد عقود التعمير في طلب التعويض عن الضرر الذي لحقه من جراء رفض الإدارة²، وبالتالي تتحمل المسؤولية على أساس الخطأ المرفقي كلما خالفت القوانين والتنظيمات المعمول بها لأنه من واجب الإدارة احترام مبدأ المشروعية.

1- عبد الفتاح صالح، مرجع سابق، ص 31

2- بزغيش بويكر، مرجع سابق، ص ص 101، 102.

ثانياً: صور المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:

تتصرف الإدارة وفق السلطات المخولة لها قانوناً في ممارسة أعمالها المادية، لكن غالباً ما تتعسف وتتعمد إصدار قرارات غير مشروعة، مما يؤدي إلى إثارة مسؤوليتها على أساس الخطأ، ومنه تسأل عن كل الأضرار الناتجة عن قرار غير مشروع متعلق برخصة البناء. ومن خلال ما يلي نذكر أهم الأخطاء التي تثير مسؤولية الإدارة في مجال العمران:

(1) المنح غير المشروع لتراخيص أعمال التعمير والبناء:

تقوم مسؤولية الإدارة في حالة منح تراخيص أعمال البناء غير المشروعة نتيجة مخالفة لقواعد التعمير والبناء مثل: مخطط شغل الأراضي، أو عدم قيام الإدارة بدورها في معاينة ومراقبة أعمال البناء وضمان تطابقها للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها.¹ وفي هذا الصدد أقر المشرع الجزائري من خلال نص المادة 01/31 من القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير التي جاء في نصها كالاتي :

"يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل، في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأراضي والبناء ولهذا فإن مخطط شغل الأراضي :

يحدد بصفة مفصلة بالنسبة للقطاع أو القطاعات أو المناطق المعنية الشكل الحضري، والتنظيم وحقوق البناء وإستعمال الأراضي ..."².

وبالرجوع إلى المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91³ المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي التي تنص على قوام مخطط شغل الأراضي، حيث تشترط تقديم لائحة تتضمن ما يأتي:

1- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق. ص110.

2- راجع المادة 31 من قانون 90-29 السالف الذكر .

3- مرسوم تنفيذي رقم 178/91 السالف ذكره.

أ- مذكرة تقديم يثبت فيها تلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذلك البرنامج المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية تبعاً لآفاق تنميتها.

ب- جانب القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة، مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على بعض أجزاء التراب كما هو محدد في الفصل الرابع من قانون 29/90: "... نوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها معامل شغل الأراضي، ومعامل مساحة ما يؤخذ من الأرض مع جميع الارتفاقات المحتملة ...".

وبالرجوع إلى نص المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15¹ المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، نجد أنها ألزمت الإدارة بمنع الترخيص بالبناء عندما لا يتوافق وأحكام مخطط شغل الأراضي، وأنها تلتزم بالضوابط التي حددها القانون، والتي على أساسها يمكن منح تراخيص البناء أو الإمتناع عن ذلك، حيث أنه لا يمكن للإدارة منح رخصة البناء إلا إذا ثبت أن هناك تطابق بين أعمال البناء المراد القيام بها، ومخطط شغل الأراضي، والتي نصت على أنه:

"لا يمكن أن يرخص البناء إلا إذا كان المشروع المرخص به موافقاً لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، أو مخطط شغل الأراضي في طور المصادقة عليه والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو مطابقاً لوثيقة تحل محل ذلك..."

ومن جانب آخر تلتزم الإدارة بمنح شهادة المطابقة (قرار الصحة) لمن أنجز أعمال البناء وهو الالتزام الذي نصت عليه المادة 01/75 من القانون التهيئة والتعمير: "يتم عند انتهاء أشغال البناء إثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البناء بشهادة مطابقة تسلم حسب الحالة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو من قبل الوالي"².

1- راجع المادة 52 من مرسوم تنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر.

2- المادة 75 من قانون 90-29 السالف الذكر.

ففي هذه الحالة يمكن للقاضي الإداري أن يرتب المسؤولية الكاملة على أساس خطأ الإدارة من خلال قرارات منح تراخيص أعمال البناء غير المشروعة أو أفعال التعدي فيصدر قرار تحميل الإدارة المسؤولية عن الأضرار التي تلحق الغير.

(2) تعطيل أو رفض منح تراخيص أعمال البناء بدون مبرر قانوني:

المبدأ هو أن الإدارة لن توافق على منح رخصة البناء، إلا إذا كانت البناءات المراد انجازها مطابقة للقواعد القانونية السارية المفعول، وبالتالي ترفض الطلب المتضمن رخصة البناء كلما اكتشفت ما يؤكد عدم مطابقة الأشغال المزمع انجازها.¹

فقد منح المشرع سلطة تقديرية للإدارة في اتخاذ قرار الرفض، وذلك عندما يكون مشروع البناء واقع في بلدية ليس بها مخطط شغل الأراضي، أو وثيقة تحل محله، أو كان مشروع البناء غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير، أو للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، وبالتالي رفض الإدارة منح رخص البناء بدون مبرر قانوني يعد خطأ مرفقي تسأل عليه.²

وإن مطابقة الطلب للشروط القانونية سواء ما تعلق منها بصفة الطالب (المادة 49 من قانون 90-29³، وكذلك المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19⁴) أو ما يتعلق بالوثائق التي تبين انسجام المحل مع قواعد العمران فإنه يتعين على السلطة المعنية منح رخصة البناء للطالب بقرار صريح على اعتبار أن رخصة البناء ليست عملاً تقديرياً فحسب بل هي اختصاص مقيد للإدارة.

فامتناع الإدارة عن القيام بالسلطات المخولة لها قانوناً ورفضها إتمام هذه الالتزامات يشكل خطأ مرفقي، وامتناعها عن أداء الإلتزام يترتب عنه ضرراً للغير، وبالتالي تعويض الضحية عن الضرر الذي لحق به من جراء هذا الامتناع، ومثال ذلك: عدم رد الإدارة

1- بن مشرّن خير الدين، مرجع سابق. ص 97 .

2- العزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الثامن، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2005، ص 26.

3- راجع المادة 49 من قانون 90-29 السالف الذكر.

4- راجع المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19 السالف الذكر.

المختصة على طالبي تراخيص أعمال البناء رغم فوات المواعيد يعد امتناعاً يرتب مسؤوليتها إذا نتج عن ذلك ضرر، وهذا ما يفهم من نص المادة 62 من القانون 29/90 والتي تلزم الإدارة في حال الرفض أو التحفظ أن تبلغ المعني بذلك تبليغاً معللاً¹.

وكذلك تأجيل البت في طلب رخصة البناء دون سبب قانوني يعد خطأ ترتكبه الإدارة، وإعمالاً للسلطة التقديرية للإدارة يمكنها تأجيل البت في طلب منح رخصة البناء، وهذا ما نصت عليه المادة 64 من القانون التهيئة والتعمير على أنه: "يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة أو البناء محل تأجيل يفصل فيه خلال سنة على الأكثر من قبل السلطة المكلفة بتسليم رخصة التجزئة أو البناء عندما تكون أداة التهيئة² والتعمير في حالة الإعداد"³.

فواضح من صياغة هذه المادة أن تأجيل البت في طلب رخصة البناء هو إجراء وقائي، لكن لا يمكن أن يتجاوز التأجيل مدة سنة واحدة مهما توفر كل شروطه، وإلا اعتبر غير مشروع، فهو تأخر تعسفي، وخطأ من الإدارة يفهم منه رفض مقنع لمنح رخصة البناء وجب إلغاؤه، وترتيب مسؤولية الإدارة بالتعويض عما يكون قد لحق الطالب من ضرر بسبب تأخرها الغير المبرر.

ولقد قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قرارها رقم 62040 المؤرخ في 1990/02/10 بما يلي: "من المقرر قانوناً أن للإدارة الحق في تأجيل البت في طلب رخصة البناء لمدة لا تزيد عن سنة ومن ثم فإن القرار الإداري المخالف لهذا المبدأ يعد مشوباً بعيب الخطأ في التطبيق للقانون"⁴.

وعليه فالقرار الصادر من الإدارة بتأجيل البت في الطلب ينبغي أن يكون معللاً، أي أن يكون أساس التأجيل، مثلاً كون قطعة الأرض المعنية بالبناء داخلة ضمن مساحة لدراسة

1- العزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، أطروحة دكتوراه، في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 2004-2005 ص 551

2- أداة التهيئة المذكورة في نص المادة 64 أعلاه هي المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي ومخطط شغل الأراضي المنصوص عليهما في المواد من 10 إلى 38 من قانون 90-29 السالف الذكر .

3- عبد الرحمان عزوي، المرجع السابق، ص ص 631-632.

4- المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد الثالث، 1991، ص 181.

التهيئة والتعمير الجارية على أن لا تتجاوز مدة التأجيل سنة واحدة¹ وهذا ما نصت عليه المادة 53 من الرسوم التنفيذية 15-19² التي جاء نصها كالآتي :

"...يصدر قرار تأجيل الفصل خلال الأجل المحدد للتحضير، ولا يمكن أن يتعد ذلك سنة واحدة."

3) سحب رخصة البناء بدون مبرر قانوني:

من المقرر عليه قانونا وما جرى به القضاء، أنه يستحيل سحب رخصة البناء من صاحبها عندما يحترم قواعد التهيئة والتعمير وعندما تكون البناءات مشيدة وفق للقواعد العامة ومخططات التعمير والبناء، مثل احترام مخطط شغل الأراضي وقواعد مطابقة البناءات.

وكذلك استحالة سحب القرار الإداري الصحيح الذي تتخذه السلطة ويكون منشأ لحقوق، إذ أن القرار الإداري يصبح محصنا بعد مرور 04 أشهر من إصداره، فيجب على الإدارة أن تسحبه قبل مرور هذه المدة وإلا اعتبر السحب غير مشروع، فقد قررت المحكمة العليا في قرار لها أن الطاعن كان على صواب عند تمسكه ببطلان القرار المطعون فيه كون أن رخصة البناء التي منحها رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مشوب بأي مخالفة³.

1- العزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، د س ن، ص 21.

2- المادة 53 من المرسوم التنفيذي 15-19 السالف الذكر.

3- بزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص ص 102، 103.

الأصل في النظرية العامة للقرارات الإدارية أن يكون السحب بأثر رجعي، إلا أنه في حالة رخصة البناء لا يسري هذا الأثر إلا بالنسبة للمستقبل، فيعتبر البناء الذي تم في ظل الرخصة المسحوبة قانونياً، إلا في حالة سوء نية الطالب، بأن يكون مثلاً قدم تصريحات كاذبة قدمت على أساسها الرخصة.¹

وتجدر الإشارة أن للإدارة الحق في تصحيح القرارات المعيبة في حالة صدور قرار مخالف لقواعد البناء والتعمير، لا يرتب مسؤوليتها إن هي بادرت بسحبه خلال المواعيد والآجال القانونية المقررة في هذا الصدد، لأنها بهذا تكون قد التزمت بالقانون، وبالتالي لا يمكن للأفراد الإدعاء بأن ضرراً قد لحق بهم من جراء قرار السحب السليم، طالما أن الأجل المقرر لا يزال قائماً وهو نفس الأجل المقرر للطعن القضائي ومثال ذلك:

عندما تمنح الإدارة المختصة رخصة البناء لطالبا، ثم بعد ذلك يتبين أن القطعة التي أريد البناء عليها لا تتوافق وأحكام مخطط شغل الأراضي، فتقدم الإدارة على سحب رخصة البناء عملاً بالمادة 52 من المرسوم التنفيذي المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ففي هذه الحالة لا يمكن أن يتعذر صاحب الرخصة بالأضرار التي لحقتة².

الفرع الثاني: مسؤولية الإدارة بدون خطأ:

تعتبر مسؤولية الإدارة بدون خطأ ذات مجال ضيق، لتضييق أكثر في مجال البناء والتعمير حيث أنه يكفي حصول ضرر نتج عن عمل الإدارة لكي تلتزم بالتعويض دون حاجة إلى إثبات وقوع خطأ منها، وتجدر الإشارة إلا أن هذه المسؤولية من النظام العام، إذ بإمكان الضحية التمسك بها في أية مرحلة كانت عليها الإجراءات، وللقاضي أن يفصل من تلقاء نفسه بموجب هذه المسؤولية.

1- قرزاتي ياسمين، جريمة البناء بدون رخصة، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، ص 40 .

2- عيشوية عمار، أساس المسؤولية الإدارية في مجال التعمير والبناء، مجلة تشريعات التعمير والبناء، العدد الثاني، جامعة سيدي بلعباس، جوان 2017 ص 151.

على أن هذه المسؤولية قد تؤسس إما على أساس المخاطر (أولاً) التي يتعرض لها الأفراد بسبب النشاط فيكون من الضروري تعويضهم، وكما قد تقوم تلك المسؤولية على أساس فكرة الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة (ثانياً).

أولاً: نظرية المخاطر:

بعض الأنشطة تتضمن خطر حدوث ضرر، وإذا تحقق هذا الضرر كان من اللازم تعويض المضرور دون اشتراط حدوث خطأ من جانب الإدارة بحيث يكفي فقط بالضرر والعلاقة السببية بين الضرر وبين النشاط الذي حدث بسببه هذا الضرر.¹

ويرى أنصار هذه النظرية أن العدالة تقتضي التعويض، عن جميع الأضرار بغض النظر عن ارتكاب خطأ أم لا، غير أن البعض الآخر مثل الأستاذ "روني سافايتي" يرى بأن المسؤولية على أساس المخاطر لا يمكن أن تكون إلا مسؤولية احتياطية وأنه لا يمكن أن يفرضها المشرع إلا في ميادين محدودة.²

ومن المتعارف عليه أن نظرية المخاطر تشمل عدة مجالات لكن في موضوع بحثنا تحديداً، فإن مخاطر العمران تتعلق بالأشغال العمومية التي هي أعمال مادية تتم لمصلحة شخص عام على عقار وتحقيق لنفع عام كأعمال البناء، الترميم، الصيانة، الحفر.³

فقد يحدث في تعامل الإدارة مع طالبي تراخيص أعمال البناء حدوث ضرر، نتيجة ممارستها لسلطتها الرقابية، على أعمال البناء والتعمير، وبالتالي يكون من الضروري تعويض المضرور دون اشتراط حدوث خطأ إداري، بل يكفي فقط إثبات العلاقة السببية بين الضرر

1- عدو عبد القادر، مرجع سابق . ص 351

2- لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية -المسؤولية بدون خطأ- الكتاب الثاني، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007. ص 07

3- حميش صافية، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع ادارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 2012/2011، ص 52.

والعمل المحدث للضرر، فمن الممكن أن تتسبب الأشغال العمومية بحدوث أضرار للأفراد والممتلكات مثل سقوط مواد البناء على المارة¹.

ويتنوع الضرر الناجم عن الأشغال العمومية إلى:

- الضرر الناجم عن وجود مبني عمومي، مثل ضرر يلحق أملاك خاصة مجاورة بعد انجاز قناة تمنع هذه الأملاك من الاستفادة من منبع الماء.
- الضرر الناجم عن سوء صيانة مبني عمومي.
- الأضرار التي تلحق المرتفقين، فان مجلس الدولة يقرر مسؤولية الإدارة عنها على أساس المخاطر وهو الإهمال في الصيانة، وهي قرينة قوية تجعل المسؤولية على الإدارة ولنفي هذه المسؤولية يجب أن تثبت الإدارة قيامها بإجراءات الصيانة العادية.
- أما الأضرار التي تصيب المشارك وهو الذي ينفذ الشغل العمومي، وهو عادة المقاول فإن المسؤولية تقوم على الخطأ².

بالنسبة للغير قد يحصل على تعويض إذا أثبت العلاقة السببية، بين الضرر الحاصل والأشغال العمومية، ولا يحصل على تعويض إلا إذا كان للضرر طابع غير عادي، وهذا ما أقرت به "المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة في 1964/12/11 في قضية بعيزي، الذي رفع دعوى يطالب من خلالها التعويض عما لحق عمارته من أضرار بسبب الأشغال العمومية، ورغم عدم حكم القاضي بالتعويض، لأن البناء تم بصورة غير شرعية، إلا أن القاضي ذكر أن الإدارة مسؤولة قبل الغير حتى ولو لم يكن هناك خطأ، أي على أساس المخاطر"³.

1- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق. ص 126

2- حميش صافية، مرجع سابق، ص 52، 53.

3- أورده عيشوية عمار، المرجع السابق ص 155.

ثانياً: الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة:

من المبادئ العامة للقانون الإداري، نجد مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، والذي يطبقه القضاء الإداري ولو في غياب النص، لكنه مبدأ قانوني مكتوب في القانون الدستوري بصفته داخل في المبدأ العام للمساواة أمام القانون.¹

وتسمح المسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن تصرفات وأعمال الإدارة بدون خطأ، كما هو الحال عند تطبيق قواعد قانون البناء، واستخدام الإدارة لسلطتها التقديرية في منح أو منع تراخيص أعمال البناء، والأضرار الناتجة عن امتناع الإدارة بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية بداعي الحفاظ على النظام العام العمراني أو المصلحة العامة العمرانية.²

ويتخذ هذا الأساس صورتان، إما صورة تماطل الإدارة في اتخاذ الإجراءات التي كانت قد وعدت بها، أو بصورة امتناع السلطة الإدارية عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لفرض احترام قواعد العمران، فإذا نتج عن الحالتين ضرر وجب تحمل الإدارة المسؤولية بالتعويض.

1) قيام دعوى التعويض بسبب المماطلة: تسأل الإدارة في مادة التعمير والبناء على التماطل في اتخاذ الإجراءات التي كانت قد وعدت بها، وترتب على ذلك أضراراً، ومثال ذلك أن تتماطل الإدارة بمنح رخصة البناء لطالبتها، بالرغم من توفر جميع الشروط المنصوص عليها في قانون العمران، في حالة ما إذا تماطلت الإدارة للصالح العام لا تقوم المسؤولية الإدارية بدون خطأ، لأن غالباً الصالح العام يغلب الصالح الخاص، أي لا تتحمل الإدارة المسؤولية عندما يكون التماطل بنية تحقيق مصلحة عامة.³

2) قيام مسؤولية الإدارة بسبب عدم فرض احترام قواعد العمران: تسأل الإدارة عند امتناعها عن اتخاذ الإجراءات الضرورية للحفاظ على النظام العام العمراني، بتقاعسها في القيام بدورها

1- لحسين بن شيخ اث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية (المسؤولية بدون خطأ)، مرجع سابق، ص78.

2 -كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص129.

3- أميمة بومحذاف، مرجع سابق. ص79.

الرقابي على أعمال البناء والتعمير، وتظل مسؤولية الإدارة بدون خطأ قائمة في مواجهة المتضررين نتيجة عدم احترام قواعد البناء والتعمير.¹

إذ أن للإدارة سلطة منحت لها من طرف المشرع، للحفاظ ومعاقبة كل شخص لا يحترم القوانين والتنظيمات، ومن بينها مجال العمران، وبالرجوع للمادة 115 من القانون رقم 10/11² المتعلق بالبلدية نصت على أنه: " ضمن الشروط المحدودة في التشريع والتنظيم المعمول بها وبمساهمة المصالح التقنية للدولة تتولى البلدية:

- التأكد من احترامات تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها.

- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن". وكذلك نجد المادة 78 من القانون 07/12³ المتعلق بالولاية التي تنص على أنه: "يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها ..."، وبالتالي الإدارة ملزمة بمراقبة قواعد العمران في مجال عقود التعمير، ومنه تكون مسؤولة عن الأضرار التي تصيب الغير رغم أنها لم ترتكب أي خطأ مباشرة، بل تسببت بعدم فرض احترام قواعد العمران، وهنا تعوض المتضرر على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

وفي هذه القاعدة التي نلمسها بوضوح في القضاء الإداري الفرنسي بخصوص قضية

السيد NAVARA:

"حيث أنه تقدم بتظلم إلى الوالي شاكياً أمر البناء الفوضوي، الذي يقع على بعد ستين (60) سنتيمتراً من مسكنه، والذي تصب مجاري مياهه القذرة جميعاً في ملكيته، ولكن الوالي رغم تذكيره مراراً إلا أنه لم يتخذ الإجراءات المطلوبة، رغم أن البناء خالف أحكام المادة 84 من قانون العمران والسكن الفرنسي.

1- كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثاني، دورية متخصصة ومحكمة، كلية الحقوق جامعة ابن خلدون، أكتوبر 2015، ص 426.

2- قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية، ج ر، عدد 37، سنة 2011م

3- قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد 12 لسنة 2012م.

وأمام هذا الوضع رفع دعوى أمام القضاء، حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة على أساس المسؤولية بدون خطأ، لرفع حالة اللامساواة التي أصبح فيها السيد NAVARA بالمقارنة مع بقية أفراد المجتمع من جراء الأضرار الخاصة، وغير العادية التي تحملها لوحده بسبب عدم سهر الإدارة على فرض احترام القواعد المتعلقة بالبناء والتعمير.¹ ومن بين تطبيقات القضاء بخصوص الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس لمسؤولية الإدارة في مادة التعمير والبناء في القضاء الإداري الجزائري، ما قضى به مجلس الدولة في قرار الصادر بتاريخ: 1999/04/19 بأنه:

"...حيث يتضح من دراسة الملف والوثائق المقدمة من طرف المستأنف، أنه استفاد من قرار منح قطعة أرض مساحتها 150 متر مربعا في 1983/05/03 حيث أن هذه الوثائق سلمت له من طرف رئيس بلدية شراكة حيث أن هذه الوثائق سلمت له من طرف رئيس بلدية شراكة حيث أنه بعد التنظيم الإداري لسنة 1984 أصبحت أولاد فايت بلدية مستقلة عن بلدية شراكة، وأن هذه البلدية الجديدة ملزمة بالالتزامات التي كانت على شراكة، ولا تستطيع أن تتكر ما التزمت به بلدية الشراكة، أن ما التزمت به هذه الأخيرة أنشأ حقوقا لا يمكن للبلدية الثانية أن تتكرها، وهذا طبقا للقانون الذي أنشأ التنظيم الإداري لسنة 1984 وأنه زيادة على ذلك، لا يمكن للبلدية المستأنف عليها أن تحرم المستأنف وحده، لأن مواطنين آخرين استفادوا بحصص أرض في نفس المكان، لكن لم تنزع منهم رغم أنهم لم يباشرو في بناء مساكنهم، فلماذا فإن القرار الذي اتخذته رئيس بلدية أولاد فايت غير قانوني ويستلزم البطلان، ولما قضوا بغير ذلك فإن قضاة الدرجة الأولى أساءوا تطبيق القانون ويجب إبطال قرارهم."²

1- قرار أورده عيشوية عمار، المرجع السابق ص 153 .

2- قرار أورده كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، المرجع السابق ص 131 .

المطلب الثاني:

الضرر القابل للتعويض

إقامة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ أو بدون خطأ، لوحدها لا يكفي الحصول على تعويض، وهذا طبقاً لمبدأ القائل "لا مسؤولية ولا تعويض بدون ضرر"، فهو شرط أساسي لإثارة المسؤولية الإدارية، وبالإضافة إلى ذلك لابد من توفر شرط آخر، وهو العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، في إطار المسؤولية على أساس الخطأ، وبين الضرر ونشاط الإدارة في إطار المسؤولية بدون خطأ.

وبتوافر شروط قيام التعويض (الفرع الأول) والعلاقة السببية (الفرع الثاني) تقوم مسؤولية الإدارة.

الفرع الأول: شروط قيام التعويض:

لا يكفي توافر شرط الخطأ وحده من أجل تقرير مسؤولية الإدارة والحكم عليها بالتعويض، إذ يجب أن ينشأ هذا الخطأ ضرر يلحق بمن يطالب التعويض، عن تصرف الإدارة في إطار المسؤولية، فإن القضاء الإداري في إطار المسؤولية، في مجال العمران يشترط في الضرر أن يكون حقيقياً وثابتاً، ومؤكداً ومادياً ومباشراً هذا في إطار المسؤولية على أساس الخطأ (أولاً) في حين يشترط أن يكون الضرر خاص وغير عادي في إطار المسؤولية دون خطأ (ثانياً).

أولاً: الضرر في إطار المسؤولية على أساس الخطأ:

بمجرد ما تتوفر أو تتحقق مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ يكون للمضرور الحق في التعويض، فبعد عرضنا للخطأ كأساس لقيام مسؤولية الإدارة، وبالتالي كأساس لقيام دعوى التعويض في مجال عقود التعمير والبناء، ومنه أساس الخطأ لوحده لا يكفي التعويض بل لا بد من حصول الضرر الذي على أساسه يقبل التعويض.

يقصد بالضرر في صورته العامة اعتداء على حق شخصي أو مالي، أو الحرمان من هذا الحق، وهو الأذى الذي يصيب الشخص نتيجة المساس بمصلحة مشروعة له أو بحق من

حقوقه، ويكون هذا الضرر مادياً، مؤكداً أو مباشراً¹، ويعتبر الضرر الذي يقع عبء إثباته على الضحية شرطاً لإقامة المسؤولية، ويرتبط بها كونها مسؤولية تعويضية لا عقابية لإصلاح الضرر اللاحق بالمضروب²، ويشترط في هذا الضرر:

1- أن يكون محققاً:

يتعلق الأمر بإثبات الضحية لحقيقة وجود الضرر بأنه حدث فعلاً، أو أنه سيحدث في المستقبل، فالضرر المستقبلي الأكيد الوقوع ينشئ حقاً بالتعويض، شرط أن يكون حدوثه حتمياً لا احتمالياً، وأن يكون قادر للتقدير في الحال، وبناءً على ذلك فإن الأضرار التي لا يتوافر فيها شرط المتحقق تعتبر أضراراً احتمالية وليست مؤكدة الوقوع³، ومثال ذلك أن يتقدم مالك لطلب رخصة بناء فترفض الإدارة رفضاً غير مشروع منحه هذه الرخصة، فيتقدم إلى القضاء طالباً إلغاء قرار الرفض، فيحكم له بذلك، ولكنه لم يستعمل بعد ذلك الحق في البناء ليطلب التعويض بعدما وجد إمكانية للبناء مرة ثانية، ولم يبق أمامه سوى أن يشتكي ارتفاع تكاليف البناء الذي سينتج⁴.

إلا أنه لا يمكن إعطاء تعريف إيجابي للضرر الحقيقي، وهذا ما جعل القضاء الفرنسي يلجأ إلى التحديد السلبي، وذلك بإيراد بعض الأمثلة التي تتعدم فيها صفة الضرر الحقيقي، وهي كالتالي:

أ) المساوئ العادية للحياة العمرانية:

لا تشكل المساوئ التي ينتج عن السير العادي للحياة العمرانية أضراراً حقيقية، وذلك راجع إلى الحياة الاجتماعية المعاصرة التي تفرض تحمل العديد من المضايقات والمساوئ دون

1- العزري الزين، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر -بسكرة- جوان 2002. ص84.

2- لحسين بن شيخ أث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية. مرجع سابق. ص54

3- الذيب نور الهدى، النظام القانوني لرخصة البناء في قانون التهيئة والتعمير، مذكرة التخرج ضمن متطلبات الماستر في الحقوق، تخصص قانون عقاري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، 2014- 2015. ص282م

4- العزري الزين، المرجع نفسه . ص85

المطالبة بتعويض عن هذه الأضرار التي قد تلحقه من جراء الأعمال التنظيمية للبلديات، في إطار تدخلها لضبط السوق العقارية، فهنا صورة الضرر الحقيقي منعدمة، وبالتالي مسؤولية الإدارة غير قائمة لا على أساس الخطأ ولا بدون خطأ¹.

ب) إلغاء قرار رفض غير شرعي وعدم المشروعية لعيب الشكل أو الإختصاص:

بالنسبة لإلغاء قرار غير شرعي للرخصة فإن القضاء الفرنسي يقرر مبالغ صغيرة للتعويض، أما عن حالة عدم المشروعية لعيب الشكل أو الإختصاص، فإنها ليست كلها موجبة للتعويض، فالقاضي الإداري يتدخل من أجل فحص التنظيم المعمول به في هذا المجال، لأن الضرر الناتج عن رفض الترخيص لا يعتبر شرطاً كافياً للتعويض، لأنه ليس قراراً حقيقياً أما في القضاء الجزائري فإنه لا توجد أحكاماً تقرر هذا الشرط للضرر².

2- أن يكون مباشر وثابت:

وهنا يكون خطأ الإدارة أو النشاط الإداري هو السبب المباشر لحدوث الضرر، ويجب أن يكون الضرر أكيداً أو ثابتاً ليتم التعويض، لأن الضرر المحتمل الوقوع لا يتم التعويض عليه، وبذلك لا يعني بالضرورة أن يكون الضرر حالاً، بل يكفي أن يكون الضرر مستقبلاً ما دام أنه محقق الحدوث، وأن يكون الضرر نتيجة مباشرة للخطأ أو النشاط الإداري، والسبب المباشر هو السبب المنتج، والمألوف الذي يحدث الضرر في العادة أما السبب العارض غير المألوف الذي يحدث عرض في تسلسل غير مرتب الأحداث، فلا يكفي لتقرير المسؤولية³.

3- أن يكون مادياً:

ويعرف الضرر المادي على أنه الضرر الذي يصيب الشخص حق أو مصلحة مالية يلحق به خسارة أو تفويت كسب مالي، فتنتمى الأضرار المادية القابلة للتعويض في مجال العمران والتي هي كثيرة ومتنوعة منها ما يتعلق بالأضرار المرتبطة بالبناء في حد ذاته، أو

1- العزري الزين، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 85 .

2- قارة تركي إلهام، آليات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012-2013 ص 98.

3- قارة تركي إلهام، المرجع نفسه، ص 100، 99.

الأضرار الناتجة عن اضطرابات الجدار المختلفة، كذلك نفس الشيء بالنسبة للتكاليف المرتبطة بالعملية العمرانية في حد ذاتها¹.

ثانياً: الضرر في إطار المسؤولية بدون خطأ:

إضافة إلى الشروط العامة للضرر، لكي تقوم مسؤولية الإدارة عن أعمالها على أساس المخاطر وتحمل التبعة يشترط القضاء الإداري شروط خاصة في الضرر حتى تقوم هذه المسؤولية، ومنه يجب أن يكون الضرر خاص وغير عادي.

1) أن يكون الضرر خاص:

يشترط في المسؤولية بدون خطأ توفر عنصر الضرر الخاص، ويكون خاصاً يصيب الشخص بذاته أو مجموعة معينة من الأشخاص، كما أن الضرر الخاص هو أن المتضرر تمت معاملته بدون مساواة مع الأشخاص الآخرين الموجودين في نفس وضعيته، ويبقى الارتباط بينهما هو أن المتضرر هو شخص واحد²، وقد برر القضاء الإداري قبول التعويض على هذا النوع من الضرر بالاستناد إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة³ وذلك من خلال أن الضرر ينصرف إلى أفراد محددين ومحددات بذواتهم، وأما إذا كان الضرر منسوباً على مجموعة كبيرة من الناس فإنه غير مستوجب التعويض لأن المساس بمبدأ المساواة هنا لا يتحقق⁴.

2) الطابع غير العادي للضرر:

يكون أحياناً بمثابة مقياس لمدى خصوصية الضرر، ولقد اختلف الفقه والقضاء الإداري في تحديد الطابع غير العادي للضرر، فقد أخذ الفقه بنظرية الضرر الذي يفوق ما لا يتحمله الجميع ولا يطيقه، أما القضاء فقد استعان بمعيار الضرر وخطورته وبعناصر أخرى تسهل

1- العزري الزين، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 86.

2- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص 149.

3- حميش صافية، مرجع سابق، ص 66.

4- شهرزاد عوابد، مرجع سابق، ص 286.

تكييفه كالمسافة الموجودة بين المبنى العمومي ومقر الضحية، ويرجع الأمر للقاضي الذي يطلب الشرطين معا للحكم بالتعويض.¹

وبالإضافة إلى الشرط السابق يلزم توافر جسامه الضرر بصورة عادية لانعقاد مسؤولية الإدارة بدون خطأ، لأن عند تحققهما يؤديان إلى حدوث إخلال غير عادي بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

الفرع الثاني: العلاقة السببية:

لا يكفي لحصول الضحية على تعويض أن يحصل الضرر بشروطه التي سبق ذكرها، بل يكون الضرر الناتج وبطريقة مباشرة عن خطأ الإدارة، بمعنى أن هناك علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وبالرجوع إلى نص المادة 124 من القانون المدني الجزائري نجد أن العلاقة السببية لا تختلف عن العلاقة السببية في القانون الإداري حيث نصت على أن: "كل عمل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضرر للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض".² ومنه فمسؤولية الإدارة في مجال عقود التعمير تتعدّد إذا كان خطأ الإدارة هو السبب المباشر لوقوع الضرر.

تعد رابطة السببية قاسما مشتركا بين نظم المسؤولية المختلفة، فهي إحدى الأركان الجوهرية لانعقاد المسؤولية أيا كانت طبيعتها، وكما أنها مهمة في مجال المسؤولية.

والجدير بالذكر أن الدور الذي تقوم به علاقة السببية لا يتأثر بطبيعة المسؤولية، وأساسها فهذه العلاقة ذات مفهوم متطابق سواء في المسؤولية على أساس الخطأ أم المسؤولية بدون خطأ، باستثناء أن رابطة السببية في المسؤولية بدون خطأ تؤدي دورها في تحقيق الصلة بين نشاط الإدارة والضرر، أما المسؤولية على أساس الخطأ فتحقق الصلة بين خطأ الإدارة والضرر الذي أصاب المضرور.³

1- حميش صافية، المرجع السابق، ص 67

2- أمر رقم 75-58 مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج ر، عدد 78، لسنة 1975 معدل ومتمم.

3- أميمة بومحذاف، مرجع سابق . ص 84.

المبحث الثاني:

نظام التعويض في مجال العمران

تطبيقاً لمبدأ المشروعية وحماية الحقوق والحريات، مكن القانون للشخص المتضرر من قرار الإدارة المتضمن عقود التعمير رفع دعوى التعويض¹، وهذه الأخيرة تعتمد على مجموعة من الشروط (الشكلية والموضوعية) والإجراءات لقبولها أمام القضاء المتمثلة في القرار السابق والميعاد... التي سبق ذكرها في الفصل الأول (شروط دعوى الإلغاء).

فهي من الدعاوى الشخصية التي تثبت للمتضرر من أعمال الإدارة حق اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة، طبقاً للإجراءات القانونية للمطالبة بالتعويض، جراء الأضرار التي لحقت به²، لذا يجب على المدعى إثبات الخطأ المنسوب للإدارة، وكذا العلاقة السببية بينه وبين الضرر³. ويتوافر هذه العناصر تقوم مسؤولية الإدارة عن نشاطها العمراني، وبالتالي يترتب عليها جزاء، وهو إلزام الإدارة بتعويض المتضرر، لجبر الضرر الذي لحق به، كما أن هذا التعويض يخضع لرقابة القاضي الإداري، من خلال طبيعة التعويض في مجال العمران (المطلب الأول)، وكذلك تحديد الجهة الإدارية المسؤولة عن التعويض (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

طبيعة التعويض في مجال العمران

عند قيام المسؤولية الإدارية يترتب التعويض، الذي يهدف إلى جبر الضرر اللاحق بالأفراد، سواء كانت هذه المسؤولية قائمة على أساس الخطأ أو بدون خطأ، فالحق في التعويض في هذه المسؤولية ينشأ في العمل الضار، الذي يترتب في ذمة المسؤول التزامه بالتعويض، وسلطة تقدير التعويض تعود إلى القاضي، الذي يمنحه القانون السلطة الكاملة في تقديره وتحديد كيفية التعويض.

1- أميمة بومحذاف، مرجع سابق. ص 68.

2- الذيب نور الهدى، مرجع سابق. ص 46.

3- قواوة عبد الحكيم، مرجع سابق. ص 58.

بالإضافة إلى أن طرق التعويض وقواعد تقديره تختلف حسب الظروف المحيطة بوقوع الضرر من حيث الزمان والمكان، وبالتالي نتطرق إلى طبيعة التعويض (الفرع الأول) وتقدير القاضي الإداري للتعويض (الفرع الثاني).

الفرع الأول : طبيعة التعويض:

يقضي القاضي الإداري بالتعويض المناسب للمتضرر عندما يتأكد من توافر أركان المسؤولية الإدارية، فإذا تقرر هذه الأخيرة تجاه الشخص المضرور، يتوجب إذن إصلاح الضرر الذي أصاب الضحية، على أن نظام إصلاح الضرر يختلف من حيث الشكل فقد يكون إما إصلاحا عينيا، أي بإعادة الشيء إلى ما كان عليه سابقا، وقد يكون الإصلاح بمقابل وهذا ما سوف نجيزه فيما يلي:

أولا: التعويض العيني:

يقصد به أيضا بالتنفيذ العيني، وهو أفضل طرق التعويض، إذ يؤدي إلى إصلاح الضرر إصلاحا تاما، وذلك بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، ويقع هذا كثيرا في الالتزامات العقدية، أما بالنسبة للالتزامات التقصيرية فالأصل يكون التعويض بمقابل سواء كان نقديا أو غير نقديا.¹

وبالرجوع إلى نص المادة 132 من القانون المدني الجزائري نجدها تنص على أنه: "لا يجوز للقاضي تبعا للظروف، وبناء على طلب المضرور أن يأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، أو أن يحكم وذلك على سبيل التعويض بأداء بعض الإعانات، التي تتصل بالعمل غير المشروع"، ويتضح من نص المادة أن المشرع جعل التعويض النقدي هو الأصل إلا أنه فتح المجال لأنواع أخرى من التعويضات لاسيما التعويض العيني، إذا كان ممكنا كالأمر بهدم حائط، وهذه القاعدة غالبا تطبق في القانون المدني.²

1- فريد بن مشيش، المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر 2013/2014. ص71.

2- راجع المادة 132 من القانون المدني السالف ذكره.

والتعويض العيني موجود في المسؤولية الإدارية كذلك، لكنه محدود وهذا لما تمتاز به السلطة الإدارية بمظاهر السيادة، فلا يجوز للقاضي الإداري إجبارها على تنفيذ الحكم بالتعويض العيني، ومثال ذلك أن تبني البلدية حائطاً في ملكية عمومية يحجب عن جيرانها الضوء أو الهواء، فللقاضي أن يحكم بهدم البناء (الحائط) وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، ولا يجوز أن يأمر بالتنفيذ العيني، إذا لم يقبل المسؤول ذلك، إلا في حالة رفضه تعنتاً منه وكان التنفيذ العيني ممكناً فللقاضي أن يكرهه على ذلك بغرامة تهديدية.¹

كما رأينا في حالة الضرر المادي الذي ينشأ عن أعمال الإدارة المادية المشروعة يتعذر التعويض العيني، لذا وجب على القاضي الإداري الاتجاه إلى نوع آخر من التعويض وهو التعويض النقدي بالمقابل.

ثانياً: التعويض بمقابل:

إذا أصبح التنفيذ العيني متعذراً لاستحالته استحالة تامة، فإن القاضي يلجأ إلى الحكم بالتعويض بمقابل متى كان هذا ممكناً، كما يلاحظ كذلك أن التعويض بمقابل ليس بمعناه التنفيذ بالنقد فقط وإنما يتم أيضاً بغير نقد، وإذا كان التعويض النقدي في مجال المسؤولية الإدارية هو الأصل، والسائد في مجمل الحالات إلا أنه يجب الإشارة إلى التعويض النقدي والتعويض غير النقدي.²

أ- التعويض النقدي:

الأصل العام أن يكون التعويض نقداً، بمعنى أن القاضي يملك الحكم بإلزام الإدارة المتسببة في الضرر بدفع مبلغ من المال إلى من أصابه الضرر، وكما يعرف أيضاً بأنه مبلغ من النقود يقص به على المسؤول، وينبغي على القاضي اللجوء إلى التعويض النقدي كلما تعذر له التعويض العيني، وبمجرد أن تدفع الإدارة المبلغ الذي قرره القاضي فإن الإلتزام

1- علي علي سليمان، دراسة في المسؤولية المدنية في القانون المدني الجزائري (المسؤولية عن فعل الأشياء، التعويض) ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1994. ص 208.

2- عبد الفتاح صالح، المرجع السابق، ص 81.

بالتعويض ينتهي، وهنا لا يجوز للمضروب طالما كان الحكم نهائياً أن يطلب إعادة النظر في التعويض.¹

كما يمكن أن يكون التعويض الذي يطلب الحكم به عن كل الأضرار المادية مبلغاً من المال²، يكون في شكل مبلغ إجمالي يدفع دفعة واحدة، أو مقسماً حسب الظروف، وهو ما نصت عليه المادة 01/132 من القانون المدني: "يعين القاضي طريقة التعويض تبعاً للظروف ويصح أن يكون التعويض مقسماً كما يصح أن يكون إيراداً مرتباً، ويجوز في هاتين الحالتين إلزام المدين بأن يقدم تأمين، وكمثال عن التعويض النقدي في مجال العمران أنه: أصدرت الإدارة قرار غير مشروع بهدم عقار مملوك لأحد الأفراد، فإن القاضي الإداري لا يستطيع أن يأمر الإدارة بإعادة بناء المنزل الذي تم هدمه، وكل ما عليه في هذه الحالة أن يحكم بإلغاء قرار الهدم، وما يستتبع ذلك من تعويض نقدي عن الضرر الناجم عن تنفيذ هذا القرار".³

يستخلص من هذا المثال أن المسؤولية الإدارية يكون التعويض فيها دائماً تعويضاً نقدياً، حيث لا يتصور التعويض العيني، ومبرر ذلك أن إجبار القاضي الإداري على التنفيذ العيني يتعارض مع مبدأ الفصل بين القضاء والإدارة (مبدأ الفصل بين السلطات)، حيث لا يجوز للقاضي إصدار أوامر للإدارة، بالإضافة إلى أن التعويض العيني يؤدي إلى تعطيل أعمال من شأنها أن تحقق الصالح العام.⁴

ب- التعويض غير النقدي:

هذا النوع من التعويض هو الوسيط بين التعويض العيني والتعويض النقدي أمام القاضي، فهو لا يحكم بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر، كما أنه لا يحكم بتعويض نقدي يتولى تقديره بشكل يكافئ الضرر الواقع، وإنما هنا يحكم القاضي بأداء أمر معين على سبيل التعويض فيلجأ إليه القاضي عند تعذر الحكم بالتعويض العيني والنقدي، وقد يكون من مصلحة المضروب أن يحصل بمثل هذا التعويض عندما يرى أنه لا يستطيع بالتعويض النقدي

1- فريد بن مشيش، المرجع السابق. ص 72.

2- علي علي سليمان، المرجع السابق ص 210.

3- شهرزاد عوابد، المرجع السابق، ص 298.

4- صالح عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 83.

أن يحصل على الشيء الذي أصابه الضرر، لاسيما في الأضرار الأدبية التي تمس السمعة والمركز الاجتماعي أو الشرف¹.

فيقصد بالتعويض غير النقدي أن تأمر المحكمة بأداء أمر معين على سبيل التعويض، وبعبارة أخرى في صورة إجراء آخر مناسب لإزالة الضرر غير الحكم بالنقود، وطبقا للقانون المدني فإنه يجوز العمل بهذا النوع من التعويض، وذلك وفقا لما تنص عليه المادة 2/132 منه "يقدر التعويض بالنقد، على أنه يجوز للقاضي تبعا للظروف وبناء على طلب المضرور، أن يأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، أو أن يحكم وذلك على سبيل التعويض بأداء بعض الإعانات تتصل بالفعل غير المشروع"².

نستنتج من خلال دراستنا لطرق التعويض أنه فيما يخص مجال التعمير والبناء، أي المسؤولية الإدارية يكون التعويض فيها دائما تعويضا نقديا، فالتعويض العيني يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات حيث لا يجوز للقاضي إصدار أوامر للإدارة، كذلك التعويض غير النقدي يشتمل على شيء آخر غير مبلغ النقود، وبالتالي لا يغطي الضرر ومنه طالبي التعويض في مجال البناء دائما يطالبون تعويضا نقديا عن الأضرار التي لحقت بهم.

الفرع الثاني: تقدير القاضي الإداري للتعويض:

يتمتع القاضي الإداري بسلطة تقديرية واسعة في تقييم الضرر القابل للتعويض، فقد يسبب الضرر بإلحاق خسارة كبيرة كما قد يفقده كسبا كبيرا، فعلى القاضي الإداري مراعاة الظروف الملابسة لهذا الضرر رغم أن التعويض يخضع لسلطته، فقد نصت المادة 131 من القانون المدني على أن "القاضي يقدر مدى التعويض عن الضرر الذي لحق بالمصاب مراعاة لظروفه الملابسة".

ويخضع القاضي الإداري في تقديره للتعويض إلى القواعد العامة من وجوب أن يكون التعويض كاملا شاملا للأضرار التي لحقت بالمضرور، بالإضافة إلى أن العبرة في تقديره

1- فريد بن مشيش، المرجع السابق. ص 71.

2- راجع المادة 132 من القانون المدني السالف ذكره.

للتعويض تكون بوقت الحكم به¹، وهذا ما نصت عليه القواعد العامة، فإن التعويض يشمل ما لحق المتضرر من خسارة وما فاتته من كسب، حيث تنص المادة 182 من القانون المدني على أنه: "يشمل التعويض ما لحق الدائن من خسارة وما فاتته من كسب"، فيقتضي الأمر أن يكون التعويض كاملاً مع مراعاة الظروف الملازمة للضرر²، ومنه نوجز القواعد التي يعتمد عليها القاضي الإداري لتقديره التعويض من خلال ما يلي:

(1) - التعويض يغطي كل الضرر الذي ألحقته الإدارة بالضرور:

يجب أن يكون التعويض المحكوم به من طرف القاضي شاملاً وكاملاً، ويغطي كل الضرر الذي ألحقته الإدارة بالضرور، وهو ما يعبر عنه أيضاً بالتعويض الكامل للضرور.

فالقاعدة العامة التي تطبق أمام جميع جهات القضاء هو أن التعويض يجب أن يغطي كل الضرر الذي أصاب المضرور، إلا أن القاضي يجد نفسه مقيد من ناحية طلبات المضرور، فإنه لا يستطيع أن يحكم على المدعى بأكثر مما طلبه، فمبلغ التعويض يجب أن يكون في حدود طلبات المضرور³، والقاضي في تقييمه للتعويض الكامل يجب أن يأخذ بعين الاعتبار العناصر التي يتشكل منها، مثل النفقات والمصاريف الإضافية التي يتحملها الضحية، على أن يكون الضرر مباشر طالما أن التعويض وتقديره يتم بالنظر إلى الضرر الحاصل، فهو يعتبر كمعيار لتقدير التعويض كما يراعي القاضي الفائدة التي كان يستفيد منها صاحب البناء جراء الرخصة المشوبة بعيب⁴.

1- صالحى عبد الفتاح، المرجع السابق. ص83.

2- أنظر المواد 131 و 182 من القانون المدني السالف الذكر.

3- حميش صافية، مرجع سابق، ص97.

4- شهرزاد عوابد، مرجع سابق، ص300.

وهذا المبدأ مشترك بين القانونين المدني والإداري، ويفرض أن تضبط التعويضات والفوائد وفقاً لامتداد وقيمة الضرر الواجب إصلاحه، فلا يجب أن تقدر أو تغني الضحية من جراء الضرر الذي تعرضت له.¹

(1) يجب أن يكون تقدير التعويض بقدر الضرر:

أي أن القاضي عند تقديره للتعويض يجب أن لا يفوق التعويض قدر الضرر حتى لا يتحول إلى وسيلة لإثراء المضرور بلا سبب، ولا يجوز له أن ينزل بالتعويض عن الحد اللازم لإصلاح وجبر الضرر، أما إذا وقع الضرر نتيجة لخطأ مشترك بين الإدارة العامة والمضرور فعلى القاضي عند تقديره أن ينزل منه قدرًا يتناسب مع مساهمة المضرور.²

(2) الأخذ بعين الاعتبار وضعية المضرور:

يقدر القاضي مدى التعويض عن الضرر الذي لحق المضرور مع مراعاة الظروف الضروف الملازمة للضرر، وحسب القانون لا تعني الظروف الملازمة للضرر بالنسبة للمسؤول، وإنما تعني المتضرر، فهناك ظروف خاصة بالضحية، سواء تعلق هذا بماله أو جسمه، فيقدره القاضي تقديراً ذاتياً وليس موضوعياً، فالظروف الشخصية التي تحيط بالمسؤول لا يعتد بها عند تقدير التعويض خصوصاً إذا تعلق الأمر بالمسؤولية الإدارية، إذ أن القاعدة القانونية تقضي الأخذ بدرجة الضرر وليس بجسامة الخطأ، وهذا يعني أنه إذا كان الخطأ بسيطاً أو جسيماً فإنه لا يؤثر على تقدير التعويض.³

لكن يرى بعض الفقهاء أن مسألة تقدير مدى التعويض هي مسألة وقائع، فإن القاضي يزيد في التعويض أو يخفف منه بسبب جسامة الخطأ، إلا أن هذا الوضع ليس في صالح

1- لحسين بن شيخ اث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية (نظام التعويض في المسؤولية الإدارية)، مرجع سابق، ص106.

2- صالحى عبد الفتاح، مرجع سابق، ص84، 85.

3- فريد بن مشيش، مرجع سابق، ص79.

المتضرر أو غير عادل بالنسبة له، لأنه يجب أن يتحمل من التعويض إذا كان الخطأ يسيراً¹.

(3) أن يكون تاريخ تقدير قيمة التعويض في تاريخ الحكم به:

تقدير التعويض يكون في يوم صدور الحكم بالتعويض، وليس بيوم وقوع الضرر، وهذا حتى لا يتأثر المدعى أو المضرور من تأخر الفصل في الدعوى، كما أن هذا المبدأ هو ما تمليه ضرورة تطبيق مبدأ التعويض الكلي عن الأضرار، والذي يفرض أو تتناسب التعويضات مع قيمة الضرر بتاريخ النطق بقرار التعويض من طرف القاضي الإداري.²

المطلب الثاني:

الجهة التي يقع عليها عبء التعويض

تعتبر مسألة تحديد الجهة التي يقع عليها عبء التعويض في مجال عقود التعمير، أهمية بالغة، فبالرجوع إلى القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير يتبين أن الجهة المسؤولة، بمنح التعويض محددة حسب الاختصاص الممنوح لكل جهة، وذلك حسب المواد (65، 66، 67 من هذا القانون)³، ومنه توزع بين كل من الوزير المكلف بالتعمير، الوالي كاستثناء ورئيس المجلس الشعبي البلدي كأصل عام، وعليه نوضح المسؤولية المعمارية للبلدية بالتعويض (الفرع الأول) ثم المسؤولية المعمارية للولاية والدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المسؤولية المعمارية للبلدية:

تتحمل البلدية مسؤولية عبء التعويض من خلال الصلاحيات المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال عقود التعمير، والمتمثلة في القانون 29/90 وكذا المراسيم التنظيمية

1- شهرزاد عوابد، مرجع سابق. ص300.

2- لحسين بن شيخ اث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية (نظام التعويض في المسؤولية الإدارية)، مرجع سابق، ص109.

3- انظر المواد 65، 66، 67 من قانون التهيئة والتعمير السالف الذكر.

التابعة له، وهو المرسوم التنفيذي 19/15، المتمثلة في منح رخصة البناء والتجزئة وشهادة التقسيم سواء بصفته ممثلاً للبلدية أو بصفته ممثلاً للدولة، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من قانون 90-29¹ وهذا ما سنوضحه من خلال ما يلي:

أولاً: بصفته ممثلاً للبلدية:

ذلك في الحالات التي تكون فيها الاقتطاعات أو البناءات موضوع طلب رخصة البناء واقعة في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي، فيكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي منح رخصة البناء، ويلزم فقط بإطلاع الوالي بنسخة من هذه الرخصة²، وكذلك بمنح رخصة الهدم وشهادة التعمير والمطابقة حسب نص المادة 68 من قانون 90-29³ التي تنص على أنه: " تسلم رخصة الهدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي".

وإذا منح رئيس المجلس الشعبي البلدي أحد عقود التعمير، وكانت هذه العقود غير مشروعة، فإن البلدية هي التي تتحمل عبء تعويض الأضرار الناتجة عن الضرر اللاحق بالضرور، سواء كان الضرر ناتج عن النشاط الإداري للبلدية في إطار المسؤولية على أساس الخطأ، أو كان الضرر ناتج عن النشاط الإداري للبلدية في إطار المسؤولية بدون خطأ.

فلتقرير مسؤولية البلدية يشترط من خلال ما سبق أن يكون الخطأ الذي ارتكبه من خلال النشاط الذي قامت به سواء:

- سوء أداء مهامها كإصدار قرار خاطئ بهدم منزل أو قرار سحب رخصة البناء من أصحابها بهدف مكافحة البناءات الفوضوية .

- الامتناع عن القيام بعمل كعدم فرض قواعد العمران

1- القانون رقم 29/90 السالف الذكر .

2- العزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم، المرجع السابق ص 16.

3- المادة 68 من قانون 90-29 السالف الذكر.

- تهاونت وأبطأت في أداء التزاماتها في الوقت المناسب فتتقرر مسؤولية البلدية إذا ما أبطأت وتأخرت في أداء مهامها، أي تجاوزت الآجال القانونية دون مبرر كالتأخير في تسليم الرخص العمرانية كرخصة البناء أو الهدم وهذا ما يؤدي إلى ظاهرة البناءات المشيدة دون رخصة¹، هذه التصرفات التي تقوم بها البلدية ترتب مسؤوليتها على أساس الخطأ، وبالتالي تتحمل مسؤولية عبء التعويض عن الأضرار التي تلحقها بالغير.

كما يظهر على مستوى ثاني تحمل البلدية للمسؤولية المعمارية دون خطأ على أساس المخاطر وذلك نتيجة إخلال البلدية بمبدأ المساواة في حالة ما إذا كانت الأشغال العمومية تنجز لحساب البلدية.

ثانياً: بصفته ممثلاً للدولة:

بالرجوع إلى المادة 94 من قانون البلدية رقم 10/11² والتي تعتبر الأساس القانوني الأول لتحمل البلدية المسؤولية بالتعويض، عن الأخطاء المرفقية في إطار صلاحياته بصفته ممثل للدولة في مجال عقود التعمير، والتي تنص على أنه: "في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يلي: ... السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري".

وكذلك المادة 65 الفقرة 3 من قانون 90-29³ التي تنص على أنه: "...في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي".

وبالتالي إذا منح رئيس المجلس الشعبي البلدي أحد عقود التعمير وترتب عليها ضرر لعدم مشروعيتها، فإن الجهة التي يقع عليها عبء التعويض هي الدولة لا البلدية، لأن رئيس

1- شهرزاد عوايد، المرجع السابق، ص 303، 302.

2- المادة 94 من قانون البلدية السالف الذكر.

3- المادة 65 من قانون 90-29 السالف الذكر.

المجلس الشعبي البلدي يكون خاضعا للسلطة السلمية ومنه تتحمل الدولة عبء تعويض المتضرر عن الضرر الذي لحق به، سواء كان هذا الأخير ناتجا عن خطأ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة في إطار المسؤولية على أساس الخطأ، أو عن النشاط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة في إطار المسؤولية بدون خطأ.¹

الفرع الثاني: المسؤولية المعمارية للولاية والدولة بالتعويض:

بالرجوع إلى المادة 78 من القانون رقم 07/12² المتعلق بالولاية نجدها نصت على مايلي: " يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ويعلمه الوالي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم ويتداول قبل المصادقة على كل أداة مقررّة في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية".

ومنه هذه المادة تحدد مسؤولية كل من الدولة والولاية بصفة عامة، على كل ما يتعلق بتهيئة الإقليم ومن بينها عقود التعمير، وهذا انطلاقا من الصلاحيات المخولة لهما في هذا المجال، حيث نصت المادة 66 من قانون 29/90³ على أنه " تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل الوالي في حالة:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك الموارد الإستراتيجية.
- اقتطاعات الأراضي والبنايات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد (44، 45، 46، 48، 49) أعلاه، التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي المصادق عليه".

1- أميمة بومحذاف، المرجع السابق. ص 87.

2- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، السالف ذكره.

3- المادة 66 من قانون 90-29 السالف الذكر.

وكذلك تنص المادة 67 من نفس القانون على أنه: " تسلم رخصة التجزئة أو البناء من قبل الوزير المكلف بالتعمير بعد الاطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع المهيكلّة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية"، ومنه نستنتج أن الدولة والولاية تتحمل مسؤولية التعويض بالنسبة لرخصتي البناء والتجزئة وكذا شهادة التقسيم.

وقد نصت المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15¹ الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أنه: " ... يعد تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي بالنسبة لما يأتي: المشاريع ذات الأهمية المحلية، المشاريع الواقعة في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل الأراضي مصادق عليه، ويعد تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوزير المكلف بالعمران بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية الوطنية".

وانطلاقاً من النصوص السابقة، فإن المشرع خول لكل من الوالي والوزير المكلف بالعمران صلاحية إصدار قرارات متعلقة بالرخص العمرانية، بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية الإستراتيجية المحلية والوطنية، إذ أن على الوزير المكلف بالعمران في إطار هذا الاختصاص المخول له أن يطلع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين (الدور الاستشاري للوالي)، أي أن اختصاصه في هذا المجال سوى اطلاعه على هذه المشاريع العامة التي تقتضي التنسيق مع الجماعات المحلية لتوحيد الرؤى في مجال التهيئة العمرانية.

وبالتالي متى كانت الرخص العمرانية من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير غير مشروعة أثرت المسؤولية العمرانية بهذا الصدد²، بيد أن اختصاصات الوالي والوزير المكلف بالتعمير متداخلة في هذا المجال.

1- أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي 15-19، السالف الذكر.

2- شهرزاد عوابد، مرجع سابق، ص305.

وتثار مسؤولية الوالي والوزير المكلف بالعمران بدون خطأ، إذا تعلق الأمر بمخاطر العمران نتيجة الأشغال العمرانية ذات الطابع الجهوي أو الوطني، وبهذا الصدد نشير إلى قرار المحكمة العليا بتاريخ 1989/02/25¹، حيث قررت الغرفة الإدارية أن مديرية المنشآت القاعدية لولاية المسيلة ووزير الأشغال العمومية مسؤولان عن الضرر الذي لحق بالسيد (ش.ع)، مستندة في ذلك إلى المادة 75 من قانون الولاية والمادة 76 من القانون رقم 17/83 المؤرخ في 1983/07/17 المتضمن قانون المياه، اللذان يشيران إلى أن الدولة تقوم على مستوى الشبكة الهيدروغرافية بإنجاز منشآت التنظيم والتعديل والمغايرة والحجز وتسوية المرتفعات الخاصة بالفيض قصد حماية الاقتصاد الوطني والأشخاص وممتلكاتهم من مخاطر الأضرار التي تحدثها المياه، وعليه فإن نص المادة 76 السابقة الذكر تحدد بالضبط مسؤولية الإدارة من حيث أنها ملتزمة بمنع هذه المخاطر، أو على الأقل بتوقيفها والعمل على تجنبها بجميع أشغال الصرف الضرورية وبما أن الإدارة تخلت عن واجب هذا الانجاز ولم تتخذ أي احتياطات لتجنب الفيضان الشيء الذي يعقد مسؤوليتها".

إذا رجعنا إلى المجال محل الدراسة وهو مجال التعمير فإنه في الظروف الإستثنائية لم نجد أي قرار رفع أمام القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض نتيجة خطأ ارتكبه الإدارة، في هذه أو حتى التعويض بدون وجه حق أو طلب التعويض بسبب الأضرار التي تصيب أملاك المواطنين بسبب هذه الظروف، مثلا حكمت الغرفة الإدارية بتعويض السيد (أ.ع) الساكن في بلدية قسنطينة عن بيته الذي تم حرقه أثناء الهيجان الشعبي الذي عرفته قسنطينة خلال أيام 07، 08، 09 نوفمبر 1986².

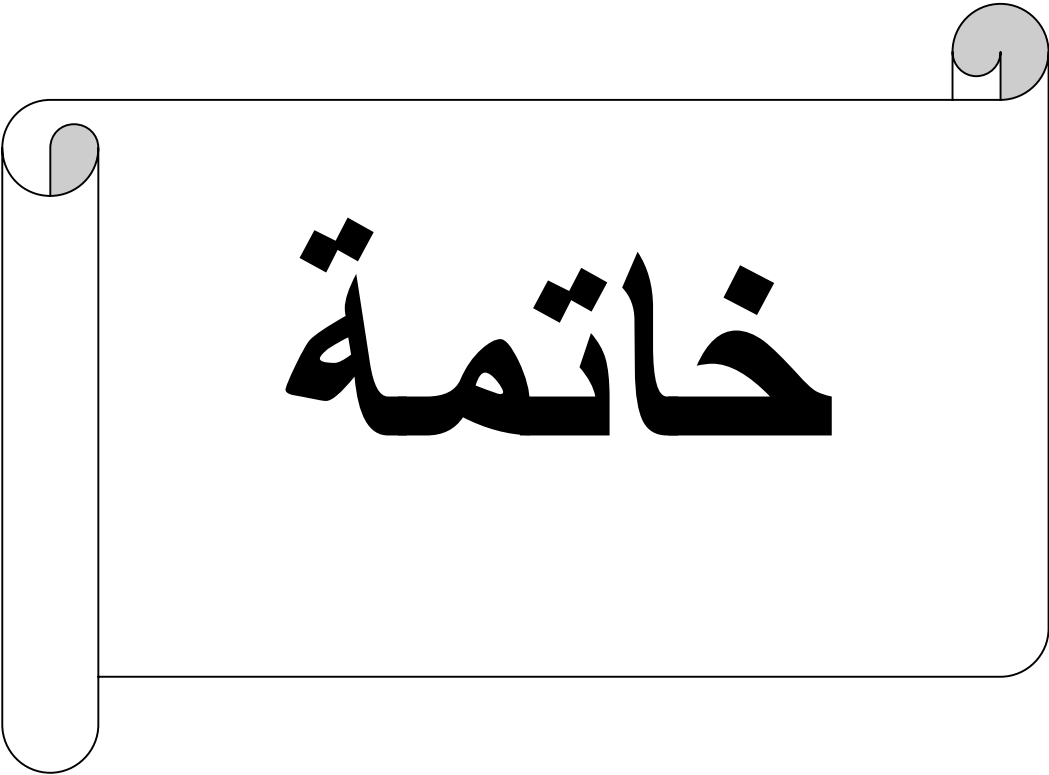
1- القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 1989/02/25، ملف رقم 56392، المجلة القضائية العدد 04 لسنة 1990، أورده شهرازاد عوابد، المرجع السابق، ص ص 305-306 .

2- لحسين بن شيخ آث ملويا، المننقى في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزء الثاني، 2008 ص 95.

خلاصة الفصل الثاني:

نستنتج مما سبق أن دعوى التعويض في مجال عقود التعمير من أهم الدعاوى الإدارية، نظراً لما تتمتع به من أهمية من حيث حمايتها للحقوق والحريات العامة وتصديها لأعمال السلطات الإدارية الضارة.

ولمنع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها كان لا بد من إخضاعها إلى رقابة القاضي الإداري، وترتيب مسؤوليتها الإدارية كحالة قانونية بدفع التعويض عن الأضرار التي تسببها للغير بفعل أعمالها سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، أي يمكن للقاضي الإداري الحكم بالتعويض بشرط أن يطالب بذلك صاحب المصلحة سواء كان الضرر ناتج عن خطأ الإدارة المختصة بمنح أحد عقود التعمير بدون مبرر قانوني أو منع أو تعطيل منحها، أو حتى بدون خطأ في حالة الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أو على أساس نظرية المخاطر بمجرد توفر الضرر والعلاقة السببية.



خاتمة

من خلال دراستنا لموضوع النزاع الإداري في مادة التعمير والبناء، يستلزم دراسة جد معقدة، كما يمكن إرجاع هذا النزاع إلى تعدد النصوص القانونية المنظمة للمجال العمراني، وتداخلها مع نصوص قانونية أخرى نظراً لما يعرفه قطاع التعمير من تدخلات مركبة ومتداخلة العناصر

إن ممارسة الإدارة لدورها الرقابي في مجال التعمير كثيرا ما يمس بالحريات و الحقوق الفردية لما تملكه من إمتيازات ، إلا أن تدخلها بفرض سلطاتها على الأفراد ليس مطلقا، وإنما بدائرة قانونية مرسومة سلفا من قبل المشرع تطبيقا لمبدأ المشروعية و سيادة القانون.

فالقضاء بدوره يتدخل من أجل التوفيق بين هيئات الإدارة لما تتمتع به من إمتيازات السلطة العامة ، وبين الأفراد محاولا حماية هؤلاء من تعسف الإدارة و إبطال تصرفاتها و إقرار مسؤوليتها الإدارية وذلك عن طريق تحريك آليات الرقابة القضائية والتي تتمثل أساسا في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض ، وبالتالي يمكن القول بأن الرقابة القضائية على أعمال الهيئات الإدارية في مجال البناء والتعمير تعد بحد ذاتها ضمانة قانونية لحماية حقوق الأفراد و حرياتهم في إستغلال ملكياتهم العقارية.

والنتيجة المتوصل إليها من خلال بحثنا هذا مفادها أن دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال التعمير والبناء في المجال العمراني، يظهر من خلال التوفيق بين الحق في البناء المكفول للفرد في المقابل الحفاظ على المصلحة العامة العمرانية، وعدم تقيد الإدارة بالنصوص القانونية في مجال رخصة البناء، وفشل المساعي الودية لفض النزاع في مجال رخصة البناء، وذلك بدليل الكم الهائل للقضايا المطروحة أمام العدالة في هذا الموضوع، وكما أن صلاحيات القاضي الإداري اتسمت بالضيق وذلك يظهر في كل من قوانين والمراسيم المتعلقة بالتهيئة والتعمير، حيث أعطت للإدارة سلطات وامتيازات واسعة حق التصرف في هدم أي بناء تم بدون رخصة دون اللجوء إلى القضاء وحتى إذا رفعت دعوى قضائية من طرف المخالف وبهذا لم يعد للقاضي الإداري بخصوص قرارات الهدم إلا النظر في التعويض، إذا بدا له لاحقا عدم مشروعية قرار الهدم، والقاضي تتسع سلطاته من خلال النظر في دعاوي التعويض أو المسؤولية الإدارية، ويمكن إجمال أهم النتائج فيما يلي:

- إعطاء المشرع سلطة مباشرة للبلدية بإجراء عملية هدم كل بناية أنشأت دون رخصة بناء دون اللجوء إلى القضاء، وبالتالي لم يبقا للقاضي الإداري أي دور.
- إن إلزام الإدارة بتسيب قراراتها ضماناً هامة من أجل الفحص الدقيق من طرف الإدارة لظروف السبب، فضرورة الشرح القانوني والواقعي لدوافع القرار في كل الأحوال يقتضي تصحيحه وطبعاً تقادي عدم المشروعية، ومن جهة أخرى فإن للتسيب دور بارز في رقابة قاضي الإلغاء على سبب القرار الإداري من حيث صحة الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني ومدى أهميتها وخطورتها ومدى تناسبها مع محل القرار الإداري.
- القاضي الإداري له دور رقابي يقوم به من خلال مراقبة أعمال الإدارة التي قد تتعسف أحيانا في منح الرخص والشهادات الضرورية في مجال البناء والتعمير، وبحكم مبدأ الفصل بين السلطات فالقاضي لا يمكنه توجيه أوامر للإدارة ولا يمكنه أن يحل محلها في منح الرخص وإنما يتمثل دوره في إلغاء قراراتها وإلزامها بالتعويض في حالة التعسف.
- حاول القضاء الإداري بمختلف درجاته التصدي لمختلف النزاعات في المجال العمراني بمناسبة منح وتسليم مختلف الرخص والشهادات، سواءً بالنسبة لقاضي الموضوع أو القاضي الإستعجالي، لكن رغم ثبوت فعاليته للتصدي لمختلف النزاعات في مجال العمران (الإلغاء أو تعويضاً) إلا أن ذلك ليس بالسرعة المطلوبة التي تتطلبها.
- تخضع مسؤولية السلطات العمومية في مجال البناء والتعمير في مجملها إلى القواعد العامة للمسؤولية الإدارية، غير أن هناك خاصيتين تميزان هذه المسؤولية وهما: الواقعة المحركة للمسؤولية وطبيعة الضرر القابل للتعويض.
- تعدد الأطراف المتدخلة في مجال الرقابة وتداخل المسؤوليات وما ينجم عن ذلك من إتكال وتملص من القيام بالواجب، وهناك نصوص في قوانين التعمير مبهمة ولا تتسم بالدقة الكافية مما يؤدي أحيانا إلى إختلاف في تفسيرها وتأويلها من قبل الإدارة والقضاء على حد سواء.
- ومن خلال دراستنا للموضوع ومن خلال النتائج المتوصل لها، صادفنا بعض الصعوبات التي دفعتنا لإيجاز بعض الإقتراحات وهي كالتالي:

- ضعف الموارد البشرية من حيث التكوين والتأهيل في المجال القانوني والتقني اللازمين للقيام بالرقابة.
- لا بد من تعزيز دور القضاء الجزائري في مجال العمران والحد من العراقيل التي تنقص من فعاليته.
- ضرورة معالجة كل من دعوى التعويض و دعوى الإلغاء والآجال المقررة لهما في قانون التهيئة والتعمير وذلك بإدماجها في نص صريح.
- لا بد من تحديد مهلة قانونية للقاضي لإصدار قراره عندما تسند له مهمة رقابة مشروعية الرخص المختلفة حتى تكون هناك سرعة في الفصل في القضايا المطروحة عليه، فميدان التعمير والبناء ميدان حساس ومرتبط بمصالح مختلفة أهمها المصلحة الإجتماعية.
- على المشرع الجزائري أن يمنح للفرد في حالة قيامه بأشغال البناء دون رخصة الحق في تقديم أوجه دفاعه وعدم اللجوء إلى الهدم مباشرة فحق الدفاع مضمون دستوريا.
- ينبغي على المشرع الجزائري أن يضع نظام خاص بتعويض المتضررين من الأنشطة العمرانية فأحيانا لا يكفي الإعتماد على قواعد المسؤولية لتغطية حجم الأضرار الواقعة على الأفراد والممتلكات، سواءً بسبب رخص وشهادات التعمير والبناء أو باقي الأعمال المادية الأخرى.
- وما يمكن قوله في الأخير هو أن القضاء الإداري هو ضمانته للأفراد من تعسف الإدارة، رغم أن سلطات القاضي الإداري عرفت تهميشا من قبل المشرع الجزائري، فيما يلي ظاهرة التصدي للبناء الفوضوي أسندها لمهام القاضي الجزائري .
- وبهذا نكون انهينا دراستنا لاختصاص القاضي الإداري في مجال التعمير التي يمكن أن تكون لبنة لبحث آخر، أو إثراء ولو ضئيل لجهود من سبقونا في هذا الإطار.



قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: الكتب

1. الحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الثالثة، الجزء الثاني، دار هومه 2008م.
2. الحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، دراسة قانونية فقهية وقضائية مقارنة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2007م .
3. الحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، الطبعة الثالثة، دار هومه للنشر والتوزيع 2007م.
4. الحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية (المسؤولية بدون خطأ)، الكتاب الثاني، دار الخلدونية ، الطبعة الأولى، الجزائر 2007م.
5. الحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية (نظام التعويض في المسؤولية الإدارية)، الكتاب الثالث، دار الخلدونية ، الطبعة الأولى، الجزائر 2007م.
6. بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2002م.
7. حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، الطبعة الثامنة، دار هومه للطباعة والنشر، الجزائر 2009م.
8. حمدي باشا عمر، ليلى زروقي، المنازعات العقارية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر 2014م.
9. خير الدين بن مشرنن، رخصة البناء، الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تدمير وحفظ الملك الوقفي العقاري العام، بدون طبعة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2009م.
10. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2004م.

11. سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، طبعة 2015م، دار البيضاء ، الجزائر 2015م.
12. عبد القادر عدّو، المنازعات الإدارية ، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع ، طبعة 2012م.
13. عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية ، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2007 م.
14. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الأولى ، دار هومه ، الجزائر، بدون سنة النشر.
15. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1995م.
16. عمار عوابدي، نظرية مسؤولية الإدارة (دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة) ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر 1994.
17. علي علي سليمان، دراسة في المسؤولية المدنية في القانون المدني الجزائري، (المسؤولية عن فعل الأشياء ، التعويض)، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة ، الجزائر 1994م.
18. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية - نظرية الاختصاص-، الطبعة السادسة ، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر 2013 م.
19. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، بدون طبعة ، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر 2005 م.

ثانيا: الرسائل الجامعية والمذكرات:

أ- الرسائل:

1. العزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة 2004م ، 2005م .
2. شهرزاد عوابد، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون ، تخصص قانون عام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015م-2016م.
3. عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق ، بن عكنون الجزائر، 2
4. كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015م - 2016م.

ب- المذكرات:

1- مذكرات الماجستير:

1. أوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع تحولات الدولة، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ملود معمري، تيزي وزو 2012م-2013م.
2. براهيم عبد المجيد، وقف التنفيذ في المادة الإدارية حسب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القوانين الإجرائية والتنظيم القضائي، جامعة وهران 2012م -2013م.
3. بزغيش بوبكر، رخصة البناء آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2006م-2007م.

4. حميش صفية، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 2011م - 2012م.
5. خضراوي آمال، منازعات رخصة البناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 2009م - 2020م.
6. عزيزي مريم، النظام القانوني في مجال البناء، مذكرة ماجستير الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر 2015م - 2016م.
7. غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة، القانون وتسيير الإقليم، قسم الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة 2011م - 2012م.
8. غيتاوي عبد القادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2007م - 2007م.
9. قزاتي ياسمين، جريمة البناء بدون رخصة، مذكرة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2013م - 2014م.
10. قارة تركي إلهام، آليات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2012-2013 .
11. كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، رخصة البناء نموذجاً، مذكرة لنيل شهادة ماجستير تخصص قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2011م - 2012م.
12. محمد سبتي، رخصة البناء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2001م - 2002م.
13. ياسمين شريدي، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 2007م - 2008م.

(2) - مذكرات الماستر:

1. الذيب نور الهدى، النظام القانوني لرخصة البناء في قانون التهيئة والتعمير، مذكرة تخرج ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون عقاري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي 2014م-2015م.
2. العقبى بلال، دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012م-2013م.
3. أميمة بومحذاف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في مجال العمران مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي تبسة، 2015م-2016م.
4. صحراوي محمد، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون عام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013م-2014م.
5. عادل عميرة، الرقابة الإدارية في مجال التهيئة والتعمير، مذكرة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013م-2014م.
6. عبد الفتاح صالح، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012م-2013م.
7. فريد بن مشيش، المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013م-2014م.

8. قواوة عبد الحكيم، رخصة البناء ومنازعاتها، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014 م-2015 م.
9. مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011 م-2012 م.

ثالثا: المقالات:

1. العزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة.
2. العزري الزين، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الثاني، الكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، جوان 2002 م.
3. العزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الثامن جامعة محمد خيضر، بسكرة 2005 م.
4. العزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بعنوان المنازعات المتعلقة بالعمران 2008 م.
5. عمار بوضياف، منازعات التعمير في القانون الجزائري، رخصة البناء والهدم، مجلة الفقه والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث، تاريخ النشر 01 يناير 2013 م.
6. عيشوية عمار، أساس المسؤولية الإدارية في مجال التعمير والبناء، مجلة تشريعات التعمير والبناء، العدد الثاني، جامعة سيدي بلعباس جوان 2017 .

7. حمادو فاطمة، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، مجلة تشريعات التعمير والبناء، العدد الثاني، جامعة سيدي بلعباس، جوان 2017م.
8. كمال محمد الأمين، المسؤولية الإدارية بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثاني، دورية متخصصة ومحكمة، كلية الحقوق جامعة ابن خلدون، أكتوبر 2015 .

رابعاً: المجالات القضائية:

1. المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد الثالث، 1991.

خامساً: المصادر:

أولاً: التشريع الأساسي:

1. قانون رقم: 16- 01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق ل: 06 مارس سنة 2016 م، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14.

ثانياً: التشريع العادي:

1. أمر رقم 75-78 مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر سنة 1975 يتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78 لسنة 1975 المعدل و المتمم.
2. قانون رقم: 90- 29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411هـ الموافق ل: أول ديسمبر 1990 م يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52.
3. قانون رقم: 08- 09 المؤرخ في : 18 صفر عام 1429هـ الموافق ل: 25 فبراير سنة 2008م يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، الجريدة الرسمية العدد 21 لسنة 2008م.

4. قانون رقم: 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004م الموافق ل: 27 جمادى الثاني عام 1425هـ يعدل ويتم القانون رقم: 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأول عام 1411هـ الموافق ل: 1 ديسمبر 1990م المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 51 لسنة 2004م.

5. قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011م المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 سنة 2011م.

6. القانون رقم : 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012م المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 لسنة 2012م.

ثالثا: المراسيم

(1) - المراسيم التشريعية:

1. المرسوم التشريعي رقم: 94-07 المؤرخ في 18 مايو 1994م المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، الجريدة الرسمية العدد 32 لسنة 1994م.

(2) - المراسيم التنفيذية:

1. المرسوم التنفيذي رقم: 15-19 المؤرخ في 04 ربيع الثاني عام 1436هـ الموافق ل: 25 يناير سنة 2015م، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية العدد 07 لسنة 2015م.

2. المرسوم التنفيذي رقم: 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991م يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية العدد 26 سنة 1991م.

رابعا: القرارات القضائية:

1. القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، بتاريخ 05 فيفري 1989 م ملف رقم: 56392، المجلة القضائية، العدد 04 لسنة 1990 م.



فهرس الموضوعات

الصفحة	العنوان
5-1.....	مقدمة.....
	الفصل الأول: دور القاضي الإداري في مراقبة مشروعية تراخيص
37-7	التعمير.....
8.....	المبحث الأول: دعوى إلغاء أعمال العمران.....
8.....	المطلب الأول: حالات وشروط رفع دعوى الإلغاء
8.....	الفرع الأول: حالات رفع دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري
9.....	أولاً: حالة رفض الإدارة تسليم قرارات العمران
11.....	ثانياً: حالة سحب القرار
12.....	ثالثاً: وقف تنفيذ القرار
12.....	الفرع الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء
13.....	أولاً: الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه
15	ثانياً: الشروط المتعلقة بالطاعن.....
17	ثالثاً: شرط التظلم والميعاد.....
19.....	المطلب الثاني: أوجه رفع دعوى الإلغاء في مجال العمران.....
19.....	الفرع الأول: عدم المشروعية الخارجية
20.....	أولاً: عدم الاختصاص
22.....	ثانياً: عيب الشكل والإجراءات
23.....	الفرع الثاني: عدم المشروعية الداخلية