



جامعة مولود معمري - تيزي وزو -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



المنازعات الإدارية في مجال العمران

مؤلفة لنيل شهادة الماستر في الحقوق.

تخصص: قانون العقاري

تحت إشراف الأستاذ

د / صايب عبد النور

من إعداد الطالبين

علوش حميد

حميدي محمد أوصديق

لجنة المناقشة

د - أعراب أحمد، أستاذ محاضر "أ" جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....رئيسا

د - صايب عبد النور، أستاذ محاضر "أ"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....مشرفا ومقررا

د - عمورة عيسى، أستاذ محاضر "أ"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2025/2024

شكر و عرفان

الحمد لله تعالى حمدا طيبا واجبا مباركا فيه والصلاة والسلام على سيد الخلق محمد
على الله عليه و سلم.

وحفاظا للجميع لا يسعني وأنا أنهي هذا الجهد إلا أن أتقدم بفائق الشكر
والامتنان إلى كل من مد لي يد العون وساعدني في إنجاز هذا البحث وأخص منهم
بالذكر المشرف الأستاذ "أ. صايح" الذي أشرفه بعناية فائقة على البحث لما بذله
بإخلاص من صبر وجهد وما قدمه من توجيهات سديدة لإخراج هذا البحث في المستوى
المطلوب جزاه الله عنا خير الجزاء.

والشكر والتقدير موصول إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة تقديرا لهم ولتفضلهم
بقراءة ومناقشة المذكرة كما أتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدني ومد
يد العون لي من بعيد أو قريب فجزاكم الله كل خير.

حميد

أهداء

أهدي ثمرة عملي إلى من قال فيهم المولى عز وجل "وَقَدْ رَزَقَكُنَا أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُمْ
بِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا".

إلى والدي العزيزين اللذين كانا مصدر قوتي وسندي

شكرا لكما على كل دعم وتضحية

إلى أستاذي أ. حبيب شكرا لتوجيهاتك السديدة ونصائحك القيمة

إلى أصدقائي الأعزاء وكل من مد لي يد العون، من قريب أو بعيد.

حبيب

قائمة المختصرات

ص: صفحة

ج.ر: جريدة رسمية

ط: طبعة

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

د.س.ن: دون سنة النشر

د.ط: دون طبعة.

د.م.ن: دون مكان النشر

مقدمة

تعد مسألة التعمير من أبرز القضايا التي أضحت تحظى باهتمام بالغ في العصر الراهن، خاصة في ظل التزايد السكاني السريع والتوسع الحضري المتنامي الذي تشهده مختلف المدن والتجمعات العمرانية، لا سيما في الدول النامية، هذا الواقع يفرض حتمية تنظيم وتسيير حركة البناء وتخطيط المدن ضمن إطار قانوني واضح ومنظم، يراعي الأبعاد الجمالية والبيئية والاجتماعية للفضاءات العمرانية، ويهدف إلى خلق توازن بين الحاجة إلى التنمية العمرانية والحفاظ على النظام العام.

لقد أصبح من الضروري تنظيم استعمال الأراضي الصالحة للبناء والتحكم في طرق استغلالها، وفق قواعد قانونية محكمة، وذلك تقادياً للمظاهر العشوائية في البناء التي تشهده النسيج الحضري وتعيق جهود التنمية المستدامة¹، ويُعد قانون التهيئة والتعمير من أهم الآليات القانونية التي وُضعت لتنظيم هذه العملية وضبطها، حيث يمكن من متابعة مشاريع البناء وتحويل الأراضي وفق منظور تنموي متكامل يراعي أبعاد التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، ويكرس مبادئ التنظيم الحضري السليم².

تاريخياً، لم يكن تنظيم النشاط العمراني وليد اللحظة، بل تعود بداياته إلى القرون الوسطى، إذ نجد أن بعض المدن الأوروبية، مثل مدينة "فينيسيا" الإيطالية، قد عرفت في القرن الثاني عشر محاولات أولية لتنظيم البناء، والتي انتقلت لاحقاً إلى بلدان أخرى كفرنسا وألمانيا، في شكل قواعد متفرقة، غير أن الحاجة الماسة إلى تقنين هذه القواعد وتجميعها في منظومة قانونية موحدة لم تتبلور إلا عقب الحرب العالمية الأولى، بعد أن تفاقمت ظاهرة البناء العشوائي.

1-بوعافية، محمد، التهيئة العمرانية والتنمية الحضرية في الجزائر، دار النشر الجامعي، الجزائر، 2019، ص 22.
2-رماش، سامي، التخطيط العمراني في الجزائر بين النص القانوني والتطبيق الميداني، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، العدد 15، 2022، ص 45.

وفي السياق نفسه، سارت الجزائر على نهج الدول الأخرى، حيث اعتمدت بدورها سياسة عمرانية خاصة مرت بمراحل متعددة منذ الاستقلال، فبالرغم من تبني النظام الاشتراكي في بداية الاستقلال، إلا أن الدولة الجزائرية استمرت في تطبيق التشريعات الفرنسية المتعلقة بالتعمير، مستندة إلى أحكام القانون رقم 62-157 الذي نص على استمرارية العمل بالتشريع الساري المفعول ما لم يتعارض مع السيادة الوطنية، إلى أن تم إصدار الأمر رقم 67-75 الذي نظم رخصتي البناء وتجزئة الأراضي³، غير أن التحولات الاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها الجزائر بعد الاستقلال، وعلى وجه الخصوص ظاهرة النزوح الريفي الناتجة عن الثورة التحريرية وسياسة الأرض المحروقة التي انتهجها الاستعمار الفرنسي، أدت إلى نشوء أحياء قصديرية غير منظمة وانتشار التجاوزات والمخالفات العمرانية، ما خلق تحديات كبرى أمام السلطات العامة في مجال ضبط العمران.

وفي مواجهة هذا الوضع، سعى المشرع الجزائري إلى إصدار مجموعة من النصوص القانونية لتنظيم المجال العمراني بغرض احتواء مظاهر البناء غير القانوني، واستعادة التوازن في النسيج الحضري، ومن أبرز هذه النصوص نجد القانون رقم 90-29، الذي يعتبر أول نص قانوني شامل يؤسس لإستراتيجية وطنية واضحة في مجال التهيئة والتعمير، ويحدد الإطار القانوني العام لتسيير المدن والمجالات العمرانية⁴.

وقد تبع هذا القانون عدة مراسيم تنفيذية هامة، على غرار المرسوم التنفيذي رقم 91-175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، والرسوم التنفيذية رقم 91-176 الذي يحدد كفاءات إعداد وتسليم مختلف رخص وشهادات التعمير، كالرخصة وشهادة البناء، ورخصة التجزئة، وشهادة المطابقة وغيرها، وقد شهد هذا المرسوم تعديلات لاحقة، أهمها المرسوم

3- أمر رقم 67-75 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج. ر. ج. 1975، عدد 83، صادر في 17 أكتوبر.

4- قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 51، صادر في 15-02-2004.

التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات إعداد وتسليم عقود التعمير، في إطار تحديث آليات الرقابة العمرانية⁵.

ورغم الترسانة القانونية الهامة التي أنشئت لتنظيم العمران، فإن فعاليتها تظل مرهونة بمدى التزام الإدارة باحترام الإجراءات القانونية في منح التراخيص والشهادات العمرانية، فقد أبرزت التجربة أن العديد من الإدارات المحلية تهمل أو تتجاوز القيود القانونية، مما يؤدي إلى تفاقم الأزمة العمرانية ويُعرض حقوق المواطنين للانتهاك، سواء فيما يخص الملكية أو حرية التصرف في الممتلكات العقارية⁶.

إن خضوع الأنشطة العمرانية لترخيص إداري، يُعد ضماناً قانونية لحماية المصلحة العامة من جهة، وتمكين الأفراد من ممارسة حقوقهم في البناء والتصرف في ممتلكاتهم من جهة أخرى. وهنا يبرز دور القاضي الإداري، باعتباره الحامي لمبدأ المشروعية، والساھر على تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد، خاصة عند نشوء نزاعات تتعلق بشرعية قرارات التعمير.

بناءً على ما تقدم، تتحدد إشكالية هذا البحث في التساؤل الآتي: ما مدى فعالية الدور الذي يضطلع به القاضي الإداري في ممارسة الرقابة على مشروعية قرارات التعمير في الجزائر؟

سعيًا للإجابة على الإشكالية المطروحة، اعتمدنا أساساً على المنهج الوصفي، وذلك بغرض توضيح مجموعة من المفاهيم المرتبطة بشكل مباشر بموضوع الدراسة، من بينها: رخصة البناء، رخصة الهدم، رخصة التجزئة، شهادة المطابقة، شهادة التقسيم، دعوى

5- مرسوم تنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 يناير 2015 يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج. ر. ج. ج. عدد 07، صادر في 12 فبراير 2015، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-324 مؤرخ في 2 نوفمبر 2020، ج. ر. ج. ج. عدد 71، صادر في 02 ديسمبر 2020.

6- زروقي، فريدة، الرقابة الإدارية والقضائية على مشروعية رخص البناء في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والإدارية، العدد 10، جامعة سطيف، 2021، ص 14.

الإلغاء، بالإضافة إلى مفهومي عدم المشروعية الداخلية والخارجية للقرارات الإدارية، وكذا وقف تنفيذ القرار الإداري.

كما تم توظيف المنهج التحليلي بشكل جزئي من أجل التعمق في دراسة وتحليل النصوص القانونية والتنظيمية التي توطر هذا المجال، سواء تلك المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير أو في التشريعات التنظيمية المكملة له، بهدف الإحاطة الشاملة بالموضوع محل البحث.

ومن أجل تحقيق هذا الهدف، ارتأينا أنه من الضروري بداية تحديد طبيعة القرارات الإدارية الخاضعة لرقابة المشروعية في مجال التعمير (الفصل الأول)، ليتبع ذلك تحليل دعوى الإلغاء باعتبارها الآلية الأساسية لمباشرة الرقابة القضائية على تلك القرارات (الفصل الثاني).

الفصل الأول

دعوى مشروعية القرارات الإدارية في مجال العمران

في التشريع الجزائري

يعد مبدأ المشروعية أحد الركائز الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني في الجزائر، حيث يخضع كل تصرف إداري، بما في ذلك القرارات الإدارية في المجال العمراني، لرقابة القضاء الإداري لضمان مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة، وتكتسي هذه الرقابة أهمية بالغة في مجال العمران نظراً لارتباطه المباشر بحقوق الأفراد والمصلحة العامة، سواء تعلق الأمر بمنح رخص البناء، أو وضع مخططات التهيئة العمرانية، أو حماية الملكية العقارية.

تخضع القرارات الإدارية العمرانية في التشريع الجزائري، لمجموعة من الضوابط القانونية المستمدة من الدستور، والقوانين العمرانية، والمراسيم التنفيذية، مما يفرض على الإدارة احترام مبدأ المشروعية عند اتخاذ أي قرار، كما أن المشرع الجزائري أقر آليات رقابية قضائية وإدارية لضمان التزام الإدارة بهذه المبادئ، حيث يمكن للأفراد والهيئات الطعن في هذه القرارات في حال مخالفتها للنصوص القانونية¹.

وتأتي دعوى المشروعية كأحد أهم الأدوات القانونية التي تتيح للمتضررين الطعن في القرارات الإدارية العمرانية غير المشروعة، سواء عبر دعوى الإلغاء بسبب التجاوز في استعمال السلطة، أو الدفع بعدم الشرعية أمام المحاكم المختصة، كما يلعب القضاء الإداري، المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، دوراً محورياً في مراقبة مشروعية هذه القرارات، بما يضمن تحقيق التوازن بين سلطات الإدارة وحقوق الأفراد².

1- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية رقم

52، الصادر بتاريخ 02 ديسمبر 1990، المعدل بالقانون 06-06

2- القانون 08-09 قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المبحث الأول

الأحكام الموضوعية لدعوى الإلغاء في مجال العمران

تعد دعوى الإلغاء في مجال العمران في القانون الجزائري وسيلة قانونية أساسية لحماية مبدأ المشروعية وضمان حقوق الأفراد في مواجهة القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة عن السلطات المختصة في ميدان التهيئة والتعمير.

تمارس هذه الدعوى أمام القضاء الإداري، سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة¹، وتستند إلى مجموعة من الأحكام الموضوعية التي تنظمها، وهذا ما سندرسه في المطلبين: تحديد القرارات الإدارية محل دعوى الإلغاء (المطلب الأول)، وأوجه وأسباب رفع دعوى الإلغاء في مجال العمران (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تحديد القرارات الإدارية محل دعوى الإلغاء

سعيًا لتأطير النشاط العمراني والحد من مظاهر البناء غير المطابق لأحكام ومعايير التهيئة والتعمير²، وبهدف خلق محيط عمراني متجانس مع جميع الجوانب تحقيقاً للتوازن بين مصلحة الأفراد والإدارة، عمد المشرع الجزائري من خلال القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم³ إلى فرض مجموعة من عقود التعمير تعتمد عليها الإدارة لبسط الرقابة على النشاط العمراني والتحكم في مختلف العمليات المنصبة على العقار من تجزئة وبناء وهدم.

1- بلجودي، المنازعات الإدارية في مجال العمران في التشريع الجزائري، مذكرة الماستر في القانون العقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017.

2- بالة عبد العالي، الوجيز في شرح قانون التعمير وفقاً لأحدث التعديلات، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2021، ص 73.

3- القانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير، سالف الذكر.

وقد نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 15-19¹ على الصور التي تسلم فيها هذه العقود، والتي تكون في شكل رخص التعمير (الفرع الأول) وأخرى تسلم في شكل شهادات التعمير (الفرع الثاني).

الفرع الأول

القرارات الإدارية الصادرة في مجال رخص التهيئة والتعمير

تعتبر رخص التهيئة والتعمير من أكثر الوسائل الإدارية فعالية في رقابة النشاطات العمرانية الفردية والتحكم فيها، فتنص المادة 50 من القانون 90-29 على أن حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام التنظيمية والقانونية المتعلقة باستعمال الأرض، ويخضع لرخصة البناء أو التجزئة أو الهدم.

أولاً: رخصة البناء

سنعرض من خلال هذه النقطة إلى تعريف رخصة البناء (أ) وإجراءات استصدارها (ب).

أ- تعريف رخصة البناء

لم يتطرق المشرع الجزائري لتعريف رخصة البناء، بل اكتفى بالنص عليها واشتراطها في عملية البناء من خلال المادة 52 من القانون 90-29، وترك المجال للفقه لتعريفها، فقد عرفها الدكتور محمد الصغير بعلي بأنها «القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة تمنح بمقتضاه للشخص الحق في البناء بمعناه الواسع طبقاً لقانون العمران»².

1- المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية رقم 07، الصادر بتاريخ 12 فيفري 2015.

2- د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، ط2، جسور للنشر والتوزيع، 2018، ص 410.

وعرفها الدكتور الزين عزري بأنها « قرار إداري صادر عن السلطة المختصة قانوناً، تمنح بمقتضاها للشخص الحق بإقامة بناية جديدة أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد العمران»¹.

ب- إجراءات استصدار رخصة البناء

حدد المشرع هذه الإجراءات فيما يلي:

1- تقديم طلب رخصة البناء:

يشترط المشرع من خلال نص المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 أن يقدم طلب للحصول على رخصة البناء من طرف المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانوناً أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة أرض أو البناية، ويجب على صاحب الطلب أن يرفق ملفه بالوثائق المثبتة لصفته كمالك لقطعة الأرض، كما يفرض عليه تدعيم طلبه بالملفات والوثائق الإدارية والتقنية والملفات المتعلقة بالهندسة المعمارية².

ترسل الملفات في ثلاث نسخ بالنسبة لمشاريع البنايات الخاصة بالسكنات الفردية، وفي ثماني نسخ بالنسبة لبقية المشاريع التي تحتاج لرأي المصالح العمومية، إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمكان وجود قطعة الأرض مقابل تسليم وصل إيداع، كما جاء في المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

2- دراسة طلب رخصة البناء:

خول القانون سلطة الفصل في طلب رخصة البناء لكل من ر.م.ش.ب³، الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، إذ لا يجوز لغيرهم منح رخصة البناء، وهو ما أكدته قرار مجلس الدولة رقم 005594 المؤرخ في 07/01/2003⁴.

1-د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 411.

2-المواد 42 و 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق.

3-المادة 90 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37.

4-قرار رقم 005594 المؤرخ في 07/01/2003 غير منشور، جاء في مضمونه أن رخصة البناء الصادرة عن ديوان الترقية والتسيير العقاري قرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، إذ إن الديوان غير مؤهل لإصدار القرار المتعلق برخصة البناء.

يتم إيداع ملف الطلب لدى ر.م.ش.ب المختص الذي يتولى إحالته إلى الجهة المختصة لإجراء التحقيق فيه، فإذا كان إصدار رخصة البناء من اختصاص ر.م.ش.ب يتولى الشباك الوحيد للبلدية دراسة الملف، وكذلك إرسال نسخ من الملف في أجل 08 أيام إلى المصالح المستشارة لإبداء آرائها خلال 08 أيام من تاريخ تلقي طلب إبداء الرأي، وإلا اعتبر رأياً بالموافقة.

بعد تذكير المصالح المستشارة خلال 48 ساعة من نفاذ الآجال عندما يتعلق الأمر بالمشاريع الصناعية المستقبلية للجمهور، والمشاريع التي تراعى فيها ضوابط أمنية من الدرجة الأولى.

يفصل الشباك الوحيد للبلدية في أجل 15 يوم من تاريخ إيداع طلب رخصة البناء¹. عندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص الوالي المنتدب أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، يرسل ر.م.ش.ب الملف مرفقاً برأي مصالح التعمير للبلدية في 07 نسخ إلى المصلحة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق، وذلك خلال 08 أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب.

يتم تحضير الملف من طرف الشباك الوحيد للولاية تحت رئاسة مدير التعمير أو ممثله، وترسل نسخة منه للمصالح المستشارة عن طريق ممثليها لديه أو لدى الشباك الوحيد للمقاطعة الإدارية، ويكون على الشباك الوحيد للولاية والشباك الوحيد للمقاطعة الإدارية أن يفصلوا في الطلب خلال 15 يوم من تاريخ الإيداع².

الفصل في طلب رخصة البناء:

بعد إتمام دراسة الطلب والتحقيق فيه، يتعين على الإدارة أن تصدر قرارها الذي يكون على شكل موافقة، رفض أو تأجيل الفصل فيه.

1- المواد 47 و48 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق.

2- المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق.

أ- قرار قبول الطلب: في حالة توفر الشروط القانونية ومطابقة البناء للمواصفات المحددة في طلب رخصة البناء والملف المرفق به، يلتزم ر.م.ش.ب بتسليم رخصة البناء لصاحب الطلب خلال أجل 20 يوماً الموالية لتاريخ إيداع الطلب سواء كان ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة¹، وقد نص المشرع على ذلك في المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

ب- قرار رفض الطلب: قد تصدر الإدارة المختصة قراراً برفض منح رخصة البناء، شرط أن يكون موقفها مبرراً، ويجب الرفض في حالة مخالفة الأشغال لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو في طور المصادقة عليه والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي²، كما يكون الرفض وجوباً إذا تم البناء على أرض مجزأة بشكل مخالف لرخصة التجزئة³، ويكون الرفض جوازيّاً في حالة مخالفة الأشغال لمخطط التهيئة والتعمير أو للقواعد العامة للتهيئة والتعمير⁴.

ج- تأجيل الفصل في طلب رخصة البناء: قد يكون قرار منح رخصة البناء محل تأجيل بشرط أن لا يتجاوز التأجيل مدة سنة واحدة كما نصت عليه المادة 64 من القانون 90-29 إذا كانت أدوات التهيئة والتعمير للمنطقة التي قدم فيها الطلب في طور الإعداد، وهو نفسه ما نصت عليه المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، « يمكن أن يكون طلب رخصة البناء محل قرار التأجيل يتم الفصل فيه..... ».

د- قرار سحب رخصة البناء: يقصد به إنهاء وإعدام الآثار القانونية لرخصة البناء، ويشترط أن يكون منح رخصة البناء غير مشروع، وأن تجري عملية السحب خلال مدة 04

1-بالة عبد العالي، المرجع السابق، ص 119.

2-نص المواد 51 و52 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق.

3-المواد 03 و14 من القانون رقم 08-15.

4-السيالة عبد العالي، المرجع السابق، ص 122.

أشهر حتى يكون السحب قانونياً¹، وهو ما قضي به مجلس الدولة من خلال القرار رقم 26556 المؤرخ في 2006²/10/31.

ثانياً: رخصة التجزئة

1- تعريف رخصة التجزئة

تنص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 «... تشترط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، إلى قطعتين أو عدة قطع...»، كما نصت المادة 8/02 من القانون 15-08 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها على أن التجزئة « هي القسمة من أجل البيع أو الإيجار أو تقسيم ملكية عقارية إلى قطعتين أو عدة قطع مخصصة للبناء ».

وعليه فإن رخصة التجزئة هي تلك الوثيقة الإدارية الصادرة بموجب قرار إداري، ترخص الإدارة بمقتضاها لمالك وحدة عقارية غير مبنية تقسيمها إلى قطعتين أو أكثر قصد تشييد بناية³.

2- إجراءات الحصول على رخصة التجزئة

اشترط المشرع الجزائري للحصول على رخصة التجزئة، تقديم الطلب أمام الجهة المختصة التي تتولى التحقيق فيه وإصدار القرار بشأنه.

أ- طلب رخصة التجزئة: تسلم رخصة التجزئة بناءً على طلب من المالك أو موكله أمام الجهة المختصة، يرفق الطلب بالوثائق المثبتة لصفة صاحب الطلب وبالملف الإداري والتقني الذي يبين انسجام محل الطلب مع قواعد العمران وحماية البيئة، ثم يرسل الطلب

1- حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 92.

2- قرار مجلس الدولة رقم 26556 الصادر بتاريخ 2006/10/31 غير منشور، سحب رخصة البناء بعد مضي سنة من تسليمها حتى ولو توفرت أسبابه الموضوعية لا يجوز، يجب أن يتم خلال آجال الطعن القضائي أربعة أشهر من تاريخ التبليغ.

3- حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 116.

والوثائق المرفقة به، في جميع الحالات، في 05 نسخ إلى ر.م.ش.ب. لمكان إقامة المشروع مقابل وصل¹.

ب- دراسة طلب رخصة التجزئة: تقتضي مرحلة دراسة الطلب الأخذ بعين الاعتبار مدى مطابقة مشروع التجزئة لتوجيهات أدوات التهيئة والتعمير أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

يختص الشباك الوحيد للبلدية بدراسة الملف، والتأكد من مطابقته لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي إذا كان تسليم رخصة التجزئة من اختصاص ر.م.ش.ب. سواء كان ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة، وفي حالة غياب مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي وكان تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، فإن الشباك الوحيد للولاية هو المختص بدراسة الطلب أو الشباك الوحيد للمقاطعة الإدارية بالنسبة للولايات التي أحدثت فيها هذه الأخيرة، وتسلم رخصة التجزئة في هذه الحالة من طرف الوالي المنتدب².

تتولى المصلحة المكلفة بتحضير طلب رخصة التجزئة بجمع آراء الأشخاص العمومية المعنية بالاستشارة، والتي تلتزم بإبداء رأيها خلال 15 يوم من تاريخ استلامها لطلب إبداء الرأي، وإلا عد سكوتها بمثابة موافقة³.

ج- إصدار القرار: يتم إصدار قرار تسليم رخصة التجزئة في ثلاثة صور:

1- قبول طلب رخصة التجزئة: بعد التأكد من توفر جميع الشروط القانونية وصحة الوثائق المطلوبة، تصدر السلطة المختصة قراراً يتضمن منح رخصة التجزئة، يحدد فيه التوجيهات التي يتكفل بها صاحب الطلب ويضبط الإجراءات وارتفاقات المصلحة العامة وكذلك آجال إنجاز الأشغال المقررة، يبلغ قرار منح رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في

1- المواد 08 و 09 و 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق.

2- المواد 14 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق.

3- حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 122.

أجل شهرين من تاريخ الإيداع عندما يكون التسليم من صلاحيات ر.م.ش.ب باعتباره ممثلاً للبلدية أو للدولة، وفي أجل 03 أشهر في جميع الحالات الأخرى.

يبلغ هذا القرار مصالح الدولة المكلفة بالعمران لدى الولاية والمقاطعة الإدارية، وتوضع نسخة من الملف مؤشر عليها تحت تصرف الجمهور بمقر بلدية تواجد القطعة المجزأة، تحفظ نسخة منه بأرشفيف الولاية وأخرى لدى المصلحة المصدرة للقرار، وينشر القرار بالمحافظة العقارية خلال الشهر الموالي لتاريخ تبليغه¹.

2- **رفض منح رخصة التجزئة:** يمكن للجهة المختصة أن تصدر وجوباً قراراً مسبباً برفض تسليم رخصة التجزئة، إذا كانت الأرض المجزأة غير متوافقة مع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محله.

كما يجوز رفض تسليم رخصة التجزئة من السلطة المختصة في حالة مخالفة التجزئة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وللقواعد العامة للتهيئة والتعمير، وهو ما نصت عليه المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

3- **تأجيل الفصل في طلب رخصة التجزئة:** جاء في نص المادة 18 من م.ت. رقم 15-19، يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة محل قرار تأجيل الفصل فيه طبقاً لأحكام المادة 64.

وعليه يتوجب على السلطة المختصة إصدار قرار تأجيل الفصل في الطلب دون تجاوز السنة الواحدة، ويكون ذلك عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير².

ثالثاً: رخصة الهدم

تعريف رخصة الهدم: لم يتطرق المشرع لتعريف رخصة الهدم، واكتفى بالنص على شروطها والإجراءات المتعلقة بها ضمن القانون رقم 90-29 و م.ت. رقم 15-19.

1-بالة عبد العالي، المرجع السابق، ص 86-87.

2-بالة عبد العالي، المرجع نفسه، ص 88.

وقد عرفها الفقه بأنها القرار الإداري الصادر عن الجهة المختصة، والتي تمنح بموجبه للمستفيد إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعاً ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف¹.

2- إجراءات تسليم رخصة الهدم

يقدم طلب رخصة الهدم مرفقاً بالملف الإداري والتقني بعد توقيعه من المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانوناً أو المصلحة المخصصة لها البناية محل الهدم، يرسل طلب رخصة الهدم والملفات المرفقة به في ثلاث نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل موقع البناية محل الهدم.

يتولى الشباك الوحيد على مستوى البلدية تحضير ودراسة طلب رخصة الهدم بنفس الإجراءات المتبعة لدراسة طلب رخصة البناء مع الالتزام بالآجال القانونية المحددة بشهر من تاريخ إيداع الطلب بعد استشارة الهيئات المعنية بعملية الهدم والحصول على آرائها في آجال 15 يوماً من تاريخ تسليم طلب إبداء الرأي.

ينبغي على رئيس المجلس الشعبي إلصاق وصل إيداع طلب رخصة الهدم بمقر البلدية طيلة فترة تحضير رخصة الهدم².

البث في القرار:

تنص المادة 68 من ق رقم 90-29 على: «تسلم رخصة الهدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي»، كما هو واضح من نص المادة، فالمشرع أوكل مهمة تسليم رخصة الهدم لرئيس المجلس الشعبي البلدي فقط، وبذلك استبعد كل من الوالي ووزير التعمير والوزير المكلف بالتعمير من هذا الاختصاص.

1-بالة عبد العالي، المرجع نفسه، ص 125، نقلاً عن عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، ص 22.

2-المواد 72 و 73 و 74 و 75 و 77 و 80 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق.

بعد إتمام عملية التحقيق في طلب رخصة الهدم، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قراراً إدارياً يتضمن إما قبول أو رفض منح الرخصة.

أ- قبول منح رخصة الهدم: يتولى ر.م.ش.ب تسليم رخصة الهدم إلى صاحب الطلب المستوفي للشروط القانونية بموجب قرار إداري، وذلك في حالة كون عملية الهدم هي السبيل الوحيد لتجنب انهيار البناية. يمكن أن يكون منح رخصة مع التحفظ بموجب قرار معلل¹.

ب- رفض منح رخصة الهدم: يمكن للإدارة المختصة رفض منح رخصة الهدم بقرار مبرر ومسبب، وهو ما نصت عليه المادة 62 من ق 90-29: "لا يمكن رفض طلب رخصة الهدم إلا لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون".

يبلغ ر.م.ش.ب في جميع الحالات قراراته إلى صاحب الطلب سواء كان قراراً بالقبول أم الرفض أو إقراره بالموافقة مع التحفظ.

الفرع الثاني

القرارات الإدارية الصادرة في شكل شهادات التهيئة والتعمير

بالإضافة للرخص العمرانية، فرض المشرع الجزائري أيضاً مجموعة من شهادات التهيئة والتعمير التي تلعب دوراً فعالاً في الرقابة على تنفيذ واحترام قواعد التعمير لهدف بناء محيط عمراني متجانس، وسنتطرق في هذا الإطار إلى دراسة كل من شهادة التعمير (أولاً)، شهادة المطابقة (ثانياً)، ثم شهادة التقسيم (ثالثاً).

أولاً: شهادة التعمير

تنص المادة 51 من القانون 90-29 على أنه: «يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي معني، قبل الشروع في الدراسات، أن يطلب شهادة التعمير تعين حقوقه في البناء والارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية».

1-حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 157.

أ- تعريف شهادة التعمير:

عرف المشرع الجزائري شهادة التعمير من خلال نص المادة 02 من م.ت.رقم 15-19، فإن شهادة التعمير: «..هي الوثيقة التي تسلم بناءً على طلب كل شخص معني تعين حقوقه والارتفاقات في جميع الأشكال التي تخضع لها القطعة الأرضية المعنية».

وعليه تعرف شهادة التعمير أنها وثيقة إدارية تعد وفق نموذج معين، تسلم من طرف ر.م.ش.ب.دون سواه، للمالك أو موكله أو أي شخص معني بغرض تعيين حقوقهم في البناء والارتفاقات التي تخضع لها القطعة الأرضية المعنية¹.

أ- إجراءات منح شهادة التعمير:

يتعين على المالك وموكله أو أي شخص معني تقديم طلب شهادة التعمير لدى المصلحة المختصة وفق ما نصت عليه المادة 03 من م.ت.رقم 15-19.

بعد الطلب والوثائق الإدارية والتقنية المرفوقة به في نسختين، ويودع بمقر المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً مقابل وصل إيداع يسلم له في نفس اليوم.

يرسل الملف إلى مصالح التعمير للبلدية التي تتولى دراسة الطلب والملف المرفق به والتحقيق في مدى مطابقته لقواعد التهيئة والتعمير وحماية البيئة.

بعد دراسة الطلب والملف المرفق به، يحول هذا الأخير إلى الجهة المختصة لإصدار قرار منح شهادة التعمير أو رفض ذلك².

أ- مضمون شهادة التعمير

تصدر الجهة المختصة قراراً إدارياً إما بالموافقة أو برفض منح شهادة التعمير.

1- حالة قبول منح شهادة التعمير: يتم تبليغ شهادة التعمير خلال أجل 15 يوماً من تاريخ إيداع الطلب، ويجب أن تتضمن هذه الشهادة مجموعة البيانات والمواصفات المطبقة على قطعة الأرض المعنية كما هو منصوص عليه من خلال نص المادة 04 من م.ت.رقم

1-بالة عبد العالي، المرجع السابق، ص 144.

2-بالة عبد العالي، المرجع نفسه، ص 147-148-149.

15-19¹، وتضيف المادة 05 من ذات المرسوم أن مدة صلاحية شهادة التعمير مرتبطة بصلاحية مخطط شغل الأراضي المعتمد أو بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حالة غياب مخطط شغل الأراضي، أما عن حالة رفض منح شهادة التعمير، فالقانون لم يحدد حالات معينة لرفض منحها، بل منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة التقديرية في ذلك².

فشهادة التعمير هي جواب للسؤال المطروح: هل الأرض قابلة للبناء؟ فهي لا تنشئ حقوقاً عليها، بل لها دور إعلامي فقط، وغالباً ما تطلب من قبل من يرغب في الحصول على رخصة البناء³.

ثانياً: شهادة المطابقة

تعتبر شهادة المطابقة إجراءً وجوبياً، تهدف الرقابة إلى مدى احترام المستفيد من رخصة البناء لقواعد التهيئة والتعمير ومخططاتها. وسنتطرق من خلال هذه الدراسة إلى تعريف شهادة المطابقة وإجراءات الحصول عليها.

1- تعريف شهادة المطابقة:

تنص المادة 75 من القانون 90-29 على أنه: «يتم عند انتهاء أشغال البناء إثبات مطابقة الأشغال مع رخصة البناء بشهادة المطابقة».

وعليه يمكن تعريف شهادة المطابقة بأنها قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة، تشهد فيه الإدارة بموجب سلطتها الرقابية بمطابقة الأشغال المنجزة لرخصة البناء الصادرة بشأنها⁴، وقد نصت المادة 07 من القانون 08-15 المتعلق بقواعد مطابقة البناءات

1- المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 حددت المواصفات والارتفاعات المدخلة على القطعة الأرضية، وخدمتها بشبكات الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة، والأخطار الطبيعية التي يمكن أن تؤثر على الموقع المعني.

2- بالة عبد العالي، المرجع السابق، ص 150.

3- حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 60.

4- حمدي باشا عمر، المرجع نفسه، ص 131.

وإتمام إنجازها على أنها « وثيقة إدارية يتم من خلالها تسوية كل بناية تم إنجازها أو لم يتم، بالنظر للتشريع والتنظيم المتعلق بشغل الأراضي وقواعد التعمير ».

تجدر الإشارة إلى أن القانون 08-15 نص على حالة خاصة من خلال المادة 20 منه والمتمثلة في إمكانية تسليم شهادة المطابقة لصاحب بناية متممة ومتحصل على رخصة البناء ولكنها مخالفة لهذه الرخصة، ذلك على سبيل التسوية¹.

2- إجراءات تسليم شهادة المطابقة:

حدد المشرع الجزائري جملة من الإجراءات الواجب اتباعها للحصول على شهادة المطابقة للبنائات المرخصة والمنتهية، يمكن حصرها كما يلي:

أ - تقديم الطلب: بمجرد إتمام أشغال البناء، يتوجب على المستفيد من رخصة البناء تقديم تصريح في نسختين يثبت الانتهاء من الأشغال في أجل ثلاثين يوما لدى ر.م.ش.ب المختص بالنسبة للبنائات المعدة للاستعمال السكني، ومحضر تسليم الأشغال معدا من طرف الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء بالنسبة للتجهيزات أو البنائات المستقبلية للجمهور أو ذات الاستعمال الجماعي، مقابل وصل إيداع.

ترسل نسخة من التصريح لرئيس القسم الفرعي للتعمير على مستوى الدائرة.

يبادر ر.م.ش.ب بإجراء المطابقة بشكل وجوبي في حالة عدم إيداع التصريح في الآجال القانونية، وذلك بناء على الآجال المتوقعة لإنجاز الأشغال في رخصة البناء².

يشرع ر.م.ش.ب في استدعاء لجنة مراقبة المطابقة³ في أجل 15 يوم من إيداع التصريح بانتهاء الأشغال، ويقوم بإرسال إشعار لإخطار المستفيد من رخصة البناء بالمرور في 8 أيام على الأقل من تاريخ إجراء المراقبة.

يعد محضر الجرد فورا بعد عملية مراقبة المطابقة، وتذكر فيه جميع الملاحظات ويبين

1-المادة 20 من القانون 08-15 تنص على «..... يمكن أن يستفيد صاحب البناية المتممة والمتحصل على رخصة البناء ولكنها غير مطابقة لأحكام هذه الأخيرة من شهادة المطابقة حسب الكيفيات المحددة في هذا القانون».

2-المادة 66 م ت رقم 15-19، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، المرجع السابق.

3-تتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيس اللجنة الفرعية للتعمير على مستوى الدائرة، مصالح الحماية المدنية في حالة البنائات ذات الاستعمال الصناعي أو التجاري، ممثل المصالح المكلفة بالآثار والسياحة، ممثل المصالح الفلاحية للولاية.

رأي اللجنة حول البناية التي تمت معاينتها، ثم يوقع أعضاء اللجنة على هذا المحضر¹.

أ- إصدار القرار: بعد إتمام التحقيق من مدى مطابقة الأشغال المنجزة لرخصة البناء وإثبات ذلك في محضر الجرد، يتولى ر.م.ش.ب تسليم قرار شهادة المطابقة للمستفيد من رخصة البناء خلال 8 أيام من تاريخ إجراء المعاينة².

أما إذا تبين من التحقيق عدم تطابق الأشغال لأحكام رخصة البناء والتصاميم المصادق عليها، فإن السلطة المختصة تمتنع عن تسليم شهادة المطابقة للمستفيد من رخصة البناء، وتمنح لهذا الأخير مهلة 03 أشهر للقيام بإجراء المطابقة.

بعد انقضاء هذا الآجال، على السلطة المختصة تسليم شهادة المطابقة أو رفض تسليمها والشروع في المتابعة القضائية ضد صاحب رخصة البناء.

وما تجدر الإشارة له هو بسبب انتشار ظاهرة البناء غير الشرعي والمخالف لأحكام رخصة البناء، أصدر المشرع القانون رقم 08/15 لحد من عدم مطابقة البناءات لأحكام والمعايير التقنية للبناء وكذلك ترقية المظهر الجمالي للعقار المبني³.

ثالثا: شهادة التقسيم

تعتبر شهادة التقسيم ذات أهمية بالغة في الرقابة على تقسيم العقارات المبنية.

1- تعريف شهادة التقسيم: نصت المادة 33 م ت رقم 15-19 على «في إطار

المادة 59 من القانون رقم 90 29 «.... تعتبر شهادة التقسيم وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام».

فهي وثيقة إدارية تمنح بموجب قرار إداري تبين فيه إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية

1-حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 135.

2-مادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع السابق.

3-قاسي ناجة، عقود التعمير لقراءة في أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، مجلة القانون المجتمع والسلطة، عدد 6 سنة 2007، جامعة وهران 2، ص 183.

إلى قسمين أو عدة أقسام¹.

كما تعرف أيضا أنها وثيقة تعد وفق نموذج معين تسلم من طرف ر.م.ش.ب دون سواء لصاحب الملكية العقارية المبنية أو موكله بغرض تقسيمها إلى قسمين أو أكثر².

2- إجراءات تحضير وتسليم شهادة التقسيم

للحصول على شهادة التقسيم لا بد من اتباع إجراءات معينة متمثلة في تقديم الطلب إلى الجهة المختصة بتسليم هذه الرخصة بعد إجراء التحقيق فيه ليتم شهره بالمحافظة العقارية.

أ- تقديم طلب شهادة التقسيم: يتقدم المالك أو موكله بطلب لدى المصلحة المختصة، مرفقا بملف يتضمن وثائق تثبت صفة الطالب كعقد الملكية أو توكيل، أو القانون الأساسي بالنسبة للأشخاص المعنوية، كذلك يرفق بملف تقني يعده مكتب الدراسات في الهندسة المعمارية، وهو ما نصت عليه المادة 35 من م ت رقم 15-19.

يرسل الملف في خمسة نسخ إلى ر.م.ش.ب لماكن تواجد العقار مقابل وصل إيداع. يتولى الشباك الوحيد للبلدية بدراسة طلب شهادة التقسيم، بناء على جملة من المعايير التي يجب احترامها ليتم إصدار قرار إما بمنح شهادة التقسيم أو برفض تسليمها.

ب - قبول طلب شهادة التقسيم: بمجرد توافر الشروط القانونية في الطلب والملف، وبعد أخذ رأي الشباك الوحيد على مستوى البلدية، يسلم ر.م.ش.ب شهادة التقسيم للمالك أو ممثله مع احترام الآجال القانونية في ذلك.

ج- رفض طلب شهادة التقسيم: يمكن ل ر.م.ش.ب رفض منح شهادة التقسيم بقرار مسبب، بعد أخذ رأي الشباك الوحيد على مستوى البلدية، وذلك في حالة عدم استيفاء الشروط القانونية اللازمة في الطلب والملف المقدمين لذلك.

1-حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 186.

2-باله عبد العالي، المرجع السابق، ص 136.

كما يفسر سكوت الإدارة وعدم ردها عن الطلب في الآجال القانونية بأنه رفض ضمني للطالب¹.

الفرع الثالث

شرط الميعاد

في المنازعات الإدارية في القانون الجزائري، يعتبر شرط الميعاد (أو المهلة القانونية) عنصرا أساسيا في بعض الإجراءات القضائية والإدارية، خاصة فيما يتعلق بالطعون ضد القرارات الإدارية أو مخالفات البناء، وهو المدة الزمنية المحددة قانونا لممارسة بعض الحقوق أو تقديم الطعون.

أولاً: ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية:

تنص المادة 829 من ق. إ.م. على أن « ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية الذي يسري على دعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة هو أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره، بمعنى أنه يمكن للمخاطب بالقرار الإداري أن يرفع مباشرة دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية خلال أربعة أشهر يبدأ حسابها من تاريخ تبليغه بالقرار الإداري (عن طريق وسائل التبليغ القانونية)»²

وبغض النظر عن الشروط الأخرى لصحة الدعوى شكلا والصفة والمصلحة واللجوء أمام الجهة القضائية المختصة...) تكون الدعوى في هذه الحالة صحيحة ومقبولة من جانب أجل رفعها. أما إذا رفعت الدعوى بعد مضي أجل أربعة أشهر فإنها - وفي غير حالات القطع - ترفض شكلا لفوات الميعاد.

1-بالة عبد العالي، المرجع السابق ص 142.

2-المادة 829 من قانون رقم 09-08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

ثانيا: ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة

حرص المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الأخير على توحيد مواعيد الطعون سواء أمام المحاكم الإدارية (المادة 829) أو أمام مجلس الدولة (المادة 907)، والمقصود بالطعون في هذا الصدد هو دعوى الإلغاء، وحدد المواعيد بـ 04 أشهر من تاريخ تبليغ صاحب الشأن بالقرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، وبمفهوم المخالفة نفهم أن دعوى التعويض لا ترتبط بأجال ومواعيد¹.

هذا بعدما كان هناك اختلاف بين ميعاد رفع الدعوى العائدة لاختصاص مجلس الدولة وميعاد الدعوى العائدة لاختصاص الغرفة الإدارية سواء كانت محلية أو جهوية. فميعاد النوع الأول كان يقدر بشهرين من تاريخ تبليغ القرار الصريح برفض التظلم أو من تاريخ حصول القرار الضمني برفض التظلم، أما ميعاد النوع الثاني فكان يقدر بأربع 04 أشهر من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره.

المطلب الثاني

أوجه وأسباب رفع دعوى الإلغاء في مجال العمران

الأصل في القرارات الإدارية أنها تتمتع بالصحة والمشروعية، إلا أنها في بعض الحالات قد تكون مشوبة بعيوب قد تؤدي إلى طلب إلغائها. تتمثل أوجه وأسباب رفع دعوى الإلغاء في مجال التعمير في تلك العيوب التي تشوب القرار الإداري، والتي يستند عليها المدعي للحصول على إلغاء القرار الإداري المطعون فيه. وتضم هذه العيوب أوجهًا خارجية لعدم مشروعية القرارات الإدارية في مجال العمران (الفرع الأول) وأوجهًا داخلية لعدم مشروعية القرارات الإدارية في مجال العمران (الفرع الثاني).

1- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص 112.

الفرع الأول

عدم المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية في مجال التعمير

يكون القرار الإداري في مجال العمران مشوباً بعدم المشروعية الخارجية إذا تضمن عيب عدم الاختصاص (أولاً)، أو عيب ركن الشكل والإجراءات (ثانياً).

أولاً: عيب عدم الاختصاص

يقصد بالاختصاص القدرة قانوناً على مباشرة عمل إداري معين¹، وقد عرفه الأستاذ محمد صغير بعلي أنه: «القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني»².

وعليه، فإن قواعد الاختصاص هي من صميم أعمال المشرع، وتجد مصدرها في قواعد النظام القانوني السائد بالدولة، والذي يحدد لمختلف السلطات، بما تتضمنه من هياكل، اختصاصاتها ومجال عملها، وبمفهوم المخالفة يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص أنه: «عدم القدرة على مباشرة عمل معين جعله القانون من سلطة هيئة أو فرد آخر»³.

بالتالي يكون القرار الإداري معيباً بعدم الاختصاص كلما صدر القرار عن سلطة لا صلاحية لها في إصداره، وهو ما يجرد القرار من مشروعية ركن الاختصاص ويعرضه للحكم بالإلغاء.

يأخذ عيب عدم الاختصاص عدة صور تتمثل في عيب عدم الاختصاص الجسيم (أ) وعيب عدم الاختصاص البسيط (ب).

1- عمار بوضياف، القرار الإداري، ص 89.

2- محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 179.

3- محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، ص 180.

أ- عيب عدم الاختصاص الجسيم:

وهو ما يعبر عنه الفقه والقضاء بمصطلح "اغتصاب السلطة"، حيث يفقد القرار طبيعته الإدارية، فلا يعد قرارًا باطلًا فحسب، وإنما يعد قرارًا منعدمًا، ولا يتحصن ضد دعوى الإلغاء بعد استفاد ميعاد الطعن¹.

وهو ما أكدته القرار رقم 169417 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 27 جويلية 1998، في قضية ديوان الترقية والتسيير العقاري ضد اللجنة ما بين البلديات، حيث اعتبر قرار بيع السكن الجديد الصادر عن اللجنة المذكورة أنفًا هو بمثابة قرار منعدم، باعتباره متخذًا من جهة غير مختصة².

يأتي هذا العيب في صورتين أساسيتين هما:

- **صدور القرار الإداري عن فرد عادي:** أي أن القرار يصدر عن فرد لا يتمتع بصفة الموظف بالإدارة، ما يجعل القرار الصادر عنه منعدمًا ولا يترتب عنه أي آثار قانونية، كونه غير صادر عن سلطة إدارية.

غير أن القضاء الإداري استثنى من ذلك حالة الموظف الفعلي الذي يباشر مهام الوظيفة العامة، للحفاظ على المصلحة العامة، خاصة أثناء الظروف الاستثنائية³.

- **اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية:** لا يحق للسلطة الإدارية الاعتداء على اختصاص سلطة تشريعية أو قضائية، وذلك بناءً على ما يكرسه المؤسس الدستوري من مبدأ الفصل بين السلطات، فإذا أصدرت السلطة التنفيذية قرارًا هو في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، اعتبر ذلك اغتصابًا للسلطة، وكان القرار المتخذ منعدمًا⁴، ومن ذلك قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الذي

1-ميمونة سعاد، المرجع في المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2018.

2-مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 81.

3-بلطرش مياسة، المنازعات الإدارية، ط1، التحدي للنشر، الجزائر، 2024، ص 138.

4-بلطرش مياسة، المرجع نفسه، ص 138.

ينص على أنه من غير اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي الحلول محل الجهة القضائية والفصل في قضايا الملكية أو شغل مكان يخص المواطنين¹.

أ- عيب عدم الاختصاص البسيط

يختلف هذا النوع عن عيب اغتصاب السلطة في كونه لا يؤدي إلى انعدام القرار الإداري، وإنما يجعله قابلاً للنفذ إلى غاية الحكم بإلغائه. فعيب عدم الاختصاص البسيط هو الشكل الأكثر شيوعاً لعيب عدم الاختصاص، ويأخذ عدة صور تظهر في عدم الاختصاص الموضوعي (1) وعدم الاختصاص الزمني (2) وعدم الاختصاص المكاني (3).

ج- عدم الاختصاص الموضوعي

يظهر عيب عدم الاختصاص الموضوعي ويتحقق حينما تقوم هيئة أو موظف بإصدار قرار لا يدخل ضمن الموضوعات أو الصلاحيات المخولة له²، فيقع اعتداء من هيئة إدارية على اختصاص هيئة إدارية أخرى أو من موظف على اختصاص موظف آخر، وهو ما قضى به مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 28 فيفري 2000 في قضية شعبان حسين ضد والي ولاية تيزي وزو.

إثر استفادة المدعو شعبان حسين من محل تجاري ببلدية بني دواله بموجب المقرر المؤرخ في 13 مارس 1993، تدخلت دائرة بني دواله بالمقرر الصادر في 18 أفريل 1993 الذي ألغى بموجبه المقرر الصادر في 13 مارس 1993، وعليه تم إلغاء مقرر رئيس الدائرة بموجب قرار مجلس الدولة المشار إليه سابقاً، كونه مشوباً بعيب اختصاص الموضوعي³.

كذلك نص القرار رقم 55 الصادر عن مجلس الدولة والمؤرخ في 11 فيفري 2002 (غير منشور) أنه لا يحق لأي إدارة مهما كان مستواها أن تقوم بإلغاء رخصة البناء، إذ يعد

1- محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 182.

2- محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، ص 183.

3- بلطرش مياسة، المرجع السابق، ص 132.

هذا الاختصاص حصرياً للقضاء دون سواه، وبالتالي لا يمكن لمديرية التعمير، التي هي مديرية ولائية، أن تختص بإلغاء مقرر يتضمن رخصة البناء¹.

وتتمثل حالات عدم الاختصاص الموضوعي في:

- اعتداء هيئة إدارية على مجال اختصاص هيئة إدارية موازية لها دون أن تربط بينهما أي علاقة تبعية أو وصاية، وقد اعتبر القضاء الإداري الجزائري منعدمة كل القرارات الصادرة في هذا المجال.

- اعتداء هيئة إدارية دنيا على مجال اختصاص هيئة إدارية أعلى منها درجة، ما لم يكن هناك تفويض يجيز ذلك، وهو ما أكدته قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في قضية (م أ) ضد مدير المركز الوطني للسجل التجاري ووزير التجارة²، حيث اعتبر القرار الصادر عن مدير المركز الوطني للسجل التجاري بمثابة اعتداء على اختصاص وزارة التجارة.

كذلك اعتداء هيئة إدارية عليا على مجال اختصاص هيئة إدارية أدنى منها درجة، كما جاء في قرار المجلس الأعلى في قضية الصندوق المركزي للتعاون الفلاحي ضد وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي³.

أ- عيب عدم الاختصاص الزمني

يقصد بالاختصاص الزمني تحديد البعد الزمني أو المدة الزمنية المحددة للسلطة الإدارية لممارسة اختصاصها⁴، فعدم الاختصاص الزمني يظهر باتخاذ هيئة إدارية قراراً إدارياً في وقت لم تكن فيه مؤهلة لاتخاذها، كاتخاذ موظف لقرار إداري قبل تنصيبه وتأهيله

1-حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 106.

2-القرار رقم 33511 المؤرخ بتاريخ 25 جوان 1983، المجلة القضائية، العدد 1، 1989، ص 135.

3-بلطرش مياسة، المرجع السابق، ص 135.

4-بلطرش مياسة، المرجع نفسه، ص 135.

للقيام به، أو بعد فصله عن العمل، وكذلك صدور قرار إداري عن هيئة معينة بعد نهاية ولايتها الانتخابية أو بعد فوات الأجل الممنوح لها قانوناً¹.

وعليه، كل القرارات الإدارية المتخذة من الهيئات الإدارية أو الموظفين الإداريين الصادرة خارج هذا الإطار الزمني تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزمني، فعيب عدم الاختصاص الزمني من العيوب الجوهرية التي تمس القرارات الإدارية، لا سيما تلك الصادرة في مجال العمران، وهو من النظام العام، يمكن الدفع بعدم الاختصاص الزمني في أي مرحلة من الخصومة، كما يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه².

ب- عيب عدم الاختصاص المكاني

يمكن التمييز بين هيئات إدارية تمتلك صلاحيات إصدار القرارات عبر كامل إقليم الدولة، كرئيس الجمهورية والوزراء، وأخرى يحدد لها القانون حيزاً مكانياً تمارس عليه سلطتها وتصدر فيه قراراتها، كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي.

ونكون بصدد عدم الاختصاص المكاني في حالة ممارسة الهيئات الإدارية صلاحياتها دون احترام الحيز الإقليمي المخصص لها، ما يؤدي إلى إلغاء قراراتها كونها مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني، كأن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قراراً بمنح رخصة البناء على ملكية واقعة في إقليم بلدية أخرى، أو يصدر الوالي قرار نزع ملكية قطعة أرض واقعة في ولاية مجاورة.

ثانياً: عيب الشكل والإجراءات

تقتضي حماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية وضمان المصلحة العامة إصدار القرارات الإدارية وفقاً لما يقتضيه القانون والتنظيم من إجراءات وشكليات معينة، وأن كل مخالفة لها يصيب القرار الإداري بعيب ويعرضه لدعوى الإلغاء.

1- عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 146.

2- زناتي إيمان، منازعات العمران، ماستر قانون عام، ص 18.

ويتمثل عيب الشكل والإجراءات في مخالفة الإدارة أثناء إصدارها لقراراتها للإجراءات و/أو الشكليات المنصوص عليها في القانون واللوائح المنظمة لإصدار القرارات الإدارية، سواء بإهمال تلك القواعد كلياً أو بمخالفتها جزئياً.

1- عيب الإجراءات:

تعد الإجراءات الخطوات السابقة التي يفرضها التشريع أو المبادئ العامة للقانون لإصدار القرارات الإدارية، ويؤدي مخالفة هذه القواعد إلى بطلان القرار الصادر لعيب الشكل والإجراءات، وعرفه الأستاذ محمد صغير بعلي بتلك التراتيب التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار، أي قبل إصداره نهائياً¹.

ومن أمثلة القواعد الإجرائية اللجوء إلى الاستشارة، فالإدارة المصدرة للقرار سواء بمحض إرادتها أو بناءً على نص قانوني تلجأ إلى طلب رأي المصالح العمومية والمصالح المعنية بالمشروع، كما هو عليه بالنسبة لإصدار رخصة البناء، إذ تجبر المصلحة المختصة بإصدارها على استشارة مجموعة من المصالح لإبداء آرائها، كذلك بالنسبة لإصدار رخصة الهدم يتم بعد استشارة المصالح المتخصصة كمصالح السياحة والثقافة والمناطق التاريخية، للتأكد من مطابقة المشروع مع التنظيم والتشريع الذي يسري على المنطقة المعنية².

2- عيب الشكل

يتمثل شكل القرار الإداري في المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار لدى صدوره (الكتابة، التوقيع، التسبيب...) والتي يفرضها القانون في بعض الحالات. ففي مجال العمران يلزم القانون الهيئة المصدرة للقرار إما بالموافقة، أو الرفض، أو التأجيل، بشرط أن يكون القرار معللاً، وهو ما نصت عليه المادة 62 من قانون التهيئة والتعمير.

1- محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 189.

2- بزغيش بوبكر، منازعات العمران، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017، ص 27.

فالمشرع يعتبر التعليل في قرارات رفض منح رخص وشهادات التعمير أمراً وجوبياً، وأن أي مخالفة لهذا الإجراء اعتبر ذلك عيباً في الشكل، بالتالي فهو وجه من أوجه الإلغاء. قد تطرأ استثناءات على هذه القاعدة، إذ لا يلغى قرار مصاب بعيب الشكل في كل الأحوال، إنما يُجرى تمييز ويرفض الإلغاء في حالات معينة رغم تحقق وجود العيب، وهذا لعدم إرهاب الإدارة بشكليات قد تؤدي إلى تعطيل سير المرفق العام أو المصلحة العامة¹.

الفرع الثاني

عدم المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية في مجال العمران

يفترض أن يكون موضوع القرار مطابقاً للقانون سواء في موضوعه أو أهدافه، فعلى الإدارة احترام مبدأ المشروعية الداخلية عند إصدار القرارات واحترام تطابقها مع النصوص التشريعية.

قد يعاب القرار الإداري بعدم المشروعية القائمة إما في مضمونه، سببه أو في هدفه، وهذه الصفات تشكل وجهاً من أوجه عدم المشروعية الداخلية، وهي تأخذ الصور التالية:

تخلف ركن السبب (أولاً)، تخلف ركن المحل (ثانياً) وعيب في استعمال السلطة (ثالثاً).

أولاً: تخلف ركن السبب

يشترط لصحة القرار الإداري ومشروعيته أن يقوم على سبب موجود وصحيح. يتمثل سبب القرار الإداري إما في حالة واقعية (مادية) وإما في حالة قانونية تكون سابقة على اتخاذ القرار ودافعة لرجال الإدارة المختصة لأن يتدخلوا²، فطلب الحصول على رخص وشهادات التعمير يشكل بحد ذاته الواقعة المادية والسبب الذي يدفع الإدارة لإصدار

1- عبد العالي حفظ الله، اختصاص القضاء الإداري بالفصل في منازعات رخصة التعمير، مجلة الباحث في العلوم

الإنسانية والاجتماعية، جامعة المسيلة، المجلد 13، العدد 1، الجزائر، 2022، ص 92.

2- محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 176.

القرار، ولا يمكن تصور قيام الإدارة بمنح الشخص ترخيصاً للقيام بنشاط معين دون أن يطلبه¹.

تظهر عدم مشروعية سبب القرارات الإدارية في عدة صور أهمها:

1- من حيث الوجود المادي للوقائع

فأساس قيام مشروعية السبب في القرارات الإدارية هو الوجود الفعلي والصحيح للوقائع المادية، حيث يكون القرار الإداري مشوباً بعيب عدم مشروعية السبب حين تستند الإدارة عند إصداره إلى وقائع غير صحيحة مادياً²، كمنح رخصة البناء على المواقع المصنفة ضمن المناطق غير القابلة للتعمير، أو المواقع الأثرية أو تلك المعرضة لخطر الانجراف.

2- من حيث التكييف القانوني للوقائع

إن أي قرار يستند على وقائع معينة لا يمكن أن يكون مشروعاً إلا إذا كانت هذه الوقائع من شأنها تبرير القرار من الناحية القانونية. كمثال عن خطأ في التكييف، حالة تصنيف قطعة أرض أنها أرض قابلة للتعمير، وعند طلب رخصة البناء عليها صدر القرار بالرفض معللاً ذلك بأن القطعة الأرضية المعنية مصنفة ضمن المناطق الغابية، وبعد تفحص مخطط التهيئة والتعمير اتضح أنها تقع في وسط المدينة وأنها قابلة للتعمير، فالقرار هنا يكون مصاباً بعيب عدم مشروعية السبب، وعمل القاضي في هذه الحالة هو التأكد من أن الواقعة الموجودة فعلاً تتضمن الوصف القانوني الذي من شأنه إعداد القرار³.

1- بلقرة نجاة، قويات أسماء، اختصاص القضاء الإداري الجزائري في مجال التعمير، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في القانون، قانون التهيئة والتعمير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البشير الإبراهيمي برج بوعرييج، 2022-2023، ص 46.

2- عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 167.

3- عبد القادر عدو، المرجع نفسه، ص 168.

3- من حيث ملائمة الوقائع للقرار:

القاعدة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة وقراراتها تقف عند الرقابة المادية للوقائع وتكييفها القانوني، حيث إنه لا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلاً للسلطة التقديرية للإدارة¹.

ثانياً: عيب الانحراف في استعمال السلطة

تكون بصدد الحديث عن انحراف الإدارة العامة بالسلطة حينما تسيء استعمالها من خلال سعيها إلى تحقيق أهداف وأغراض وغايات غير مشروعة.

يكون القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمالها، نظراً لاتجاه هدفه لتحقيق هدف آخر خارج عن مقتضيات المصلحة العامة، كاستهداف مصالح شخصية أو أغراض سياسية أو حزبية، كذلك مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، كأن يحدد القانون أهدافاً تحققها الإدارة عن طريق إصدارها لقرارات، غير أنها تقرر تحقيق أهداف مغايرة لذلك².

وفي هذا الصدد ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها صادر تحت رقم 157362، في قضية فريق (ق. ع. ب) ضد والي ولاية قسنطينة، وجاء فيه: «من المقرر أن نزع الملكية لا يكون ممكناً إلا إذا جاء منفذاً لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط، ويتعلق بإنجاز أعمال وتشديد منشآت ذات منفعة عمومية».

1- محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 178.

2- محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، ص 197.

غير أنه ومن خلال حيثيات القضية المعروضة، اتضح أن قطعة الأرض محل النزاع الممنوحة للبلدية قد تم توزيعها للخواص للبناء عليها، وهو ما يبين أن الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية، والذي يخرج عن خدمة المصلحة العامة¹.

كذلك قرار مجلس الدولة الصادر تحت رقم 111401 المؤرخ في 20 أكتوبر 2016، الذي يؤيد قرار المحكمة الابتدائية التي قضت بإبطال قرار رئيس بلدية عين البيضاء ضد (ح.ب)، المتضمن تجميد منح رخصة البناء التي تم منحها له مسبقاً، مع تعويض المستفيد من رخصة البناء عن هذا التعسف والانحراف بالسلطة الإدارية، علماً أن قانون التهيئة والتعمير منح رئيس البلدية صلاحيات إصدار رخصة البناء وكذلك صلاحيات تجميد منحها، فيحق له إصدار قرار التجميد قبل منح رخصة البناء²، أما حالة تجميد رخصة البناء بعد منحها لصاحبها فهي غير منصوص عليها في القانون، لذلك فهي صورة من صور الانحراف في استعمال السلطة.

فالانحراف في استعمال السلطة يؤدي إلى إلغاء تراخيص النشاطات العمرانية، بعد تحقق القاضي الإداري من أن السلطة الإدارية مارست صلاحياتها لتحقيق هدف مخالف لما تضمنه القانون³.

وتظهر صور الانحراف في استعمال السلطة فيما يلي:

1- أن تكون الغاية مخالفة المصلحة العامة:

نصت المادة الأولى من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه: «يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير

1-القرار رقم 157362 الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 23 فيفري 1998، المجلة القضائية، العدد 1، 1998، ص 190.

2-أنظر في ذلك قرار تأجيل الفصل في طلب رخصة البناء المذكور سابقاً، ص 3.

3-نصير أسماء، رقابة القضاء الإداري على المشروعية، شهادة ماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، 2019، ص 81.

وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة...»

حيث نصت هذه المادة على عدة أهداف يسعى لتحقيقها قانون التهيئة والتعمير، والتي ترمي إلى تنظيم الأعمال والقرارات الفردية في مجال العمران مع المحافظة على النظام العام العمراني والمصلحة العمرانية¹.

لذا يتعين على الإدارة مراعاة هذه الأهداف أثناء ممارسة نشاطها، وفي حالة إصدارها قرارات بمنح أو بالامتناع عن منح شهادات ورخص التعمير بما يخالف الأهداف العامة للتهيئة والتعمير، فإن قراراتها تكون معيبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وهو ما يشكل سبباً للمطالبة بإلغائه.

2- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف المنصوص عليها في القانون

يحق للإدارة رفض منح رخص وشهادات التعمير إذا كان هناك مساس بالمواقع أو بالرصيف أو الجوار²، فقاعدة تخصيص الأهداف مضبوطة بنص قانوني، وعلى الإدارة الالتزام باحترامها، مثلاً رفض منح رخصة البناء بحجة احترام المسافات القانونية بين السكنات للحفاظ على حقوق الجوار.

فعلى الإدارة أن تسعى إلى تحقيق هدف معين حدده النص الذي يخول الاختصاص، وإلا كان منحرفاً في استعمال السلطة حتى وإن كانت غايته تحقيق المصلحة العامة³.

1- ريمة بلجودي، المنازعات الإدارية في مجال العمران في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2017، ص 13.

2- بالجيلالي خالد، المنازعات المتعلقة بالعمران في قانون العمران الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، العدد 02، الجزائر، ص 274.

3- محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 196.

3- إساءة استعمال الإجراءات الخاصة

قد تلجأ الإدارة إلى استعمال إجراءات سهلة وبسيطة لتحقيق أهدافها وأغراضها، ذلك لاعتقادها أن الإجراءات المحددة في القانون صعبة ومعقدة، وهو ما يفتح المجال لوقوع الإدارة في عيب إساءة استعمال الإجراءات وتجاوز السلطة الممنوحة¹.

ينجم عن العيب الذي يصيب ركن الهدف في القرار الإداري بطلان القرار وإلغاؤه، كما يترتب على ذلك أيضًا توقيع العقوبات الملائمة على الشخص المصدر للقرار، فنص المادة 22 من الدستور الجزائري يعاقب على التعسف في استعمال السلطة، كذلك ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131: «يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفقًا للتشريع المعمول به، دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف»².

ثالثًا: تخلف ركن المحل

يقصد بعيب مخالفة القانون بالعيب الذي يصيب محل أو موضوع القرار الإداري، ولما كان محل القرار الإداري متمثلًا في الآثار القانونية المترتبة عن إصدار القرار الإداري، فإن عيب مخالفة القانون يتمثل في ترتيب القرار الإداري آثارًا مخالفة لمبدأ المشروعية³، وللقواعد القانونية التي استند عليها القرار أثناء صدوره، وهذا ما يمثل سببًا من أسباب الحكم بالإلغاء. ويظهر عيب مخالفة القانون في مجال العمران عند مخالفة القواعد القانونية أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، كمخالفة مضمون أدوات التهيئة والتعمير للنصوص القانونية، سواء تعلق الأمر بمبدأ دستوري كالمساس بحق الملكية، أو المساس بالنصوص التشريعية، خاصة قانون التعمير وقانون البيئة والسياحة، أو تكون أدوات التهيئة والتعمير مخالفة لنصوص

1- ريمة بلجودي، المرجع السابق، ص 14.

2- المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، عدد 27، صادر بتاريخ 6 يوليو 1988.

3- ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 159.

قانونية أسمى منها، كمخالفة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لأحكام أدوات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة¹، كالترخيص ببناء يخالف قواعد وتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي، كعدم احترام العلو المحدد للبناءات المجاورة، وهو ما جاء في نص المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، أيضًا نص المادة 30 من نفس المرسوم في مضمونها على إمكانية رفض رخصة البناء إذا كانت المساحات الخضراء غير محترمة وغير مضمونة، أو كان مشروع البناء ينجر عنه هدم عدد كبير من الأشجار.

ومن بين قرارات مجلس الدولة الصادرة في هذا الشأن القرار رقم 055959 الصادر بتاريخ 28 أكتوبر 2010، حيث قبل مجلس الدولة الاستئناف بإلغاء قرار منح الرخصة لعدم عرضه على المصالح التقنية المتخصصة في مجال التعمير والبناء، ما أدى إلى مخالفة أحكام القانون².

فإذا خالفت المصالح المؤهلة للضبط الإداري وإصدار القرارات الفردية المتعلقة بالعمران هذه المبادئ، نتج عنها إصابة القرار بعيب مخالفة القانون، ويمكن للقاضي الإداري إلغاء القرار الإداري كليًا أو جزئيًا، كما له إجراء التحقيق وتكليف الخبراء بالتأكد من الوجود المادي للوقائع ومدى قانونيتها³.

المبحث الثاني

القواعد الإجرائية لدعوى الإلغاء في مجال العمران

تعد دعوى الإلغاء من أبرز الوسائل القضائية التي تمكن الأفراد من الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة، وهي دعوى قضائية إدارية تهدف إلى إلغاء قرار إداري نهائي لما يشوبه من عيوب مخالفة للمشروعية، وقد أولى المشرع الجزائري لهذه الدعوى

1- يزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص 50.

2- ريمة بلجودي، المرجع السابق، ص 12.

3- ريمة بلجودي، المرجع نفسه، ص 12.

أهمية كبيرة، لاسيما في مجال حساس كالعمران الذي يعد من المجالات الحيوية المرتبطة بالتخطيط الحضري والتنمية المستدامة وضمان التنظيم العمراني.

في هذا السياق، نظم المشرع الجزائري القواعد الإجرائية لدعوى الإلغاء ضمن أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث حدد الشروط الشكلية لقبول هذه الدعوى مثل احترام آجال الطعن، الاختصاص القضائي، تقديم التظلم الإداري المسبق عند الاقتضاء، إضافة إلى ما يتعلق بشروط الصفة والمصلحة والأهلية.

إن ضبط هذه القواعد الإجرائية بدقة في مجال العمران يهدف إلى إرساء توازن بين حماية حقوق الأفراد من جهة، وضمان استقرار القرارات الإدارية الخاصة بالتعمير من جهة أخرى، خصوصاً أن هذا المجال كثيراً ما يكون محل نزاعات بين المواطن والإدارة بسبب منح رخص البناء أو قرارات الهدم أو تصاميم التهيئة¹.

المطلب الأول

الشروط الشكلية لرفع دعوى الإلغاء في مجال العمران

إن أول شرط شكلي يستوجب توفره يتمثل في اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة نوعياً ومحلياً، ونظراً لأهميته فقد تم إفراد دراسة خاصة له، بينما تتمثل الشروط الشكلية الأخرى في ضرورة رفع دعوى من ذي مصلحة وأن ترفع في الآجال المحددة².

1- تغروط فريدة، القواعد الإجرائية لتسوية المنازعات الإدارية في مجال العمران، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2018.

2- بزغيش بوبكر، رخصة البناء آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007، ص ص 88-93.

الفرع الأول

الشروط المتعلقة بالمدعي:

أولاً: الصفة

الحق: أن يكون صاحب الحق هو المدعي، والمدعى عليه هي الإدارة، هو المعتدي على هذا الحق.

ثانياً: شرط المصلحة في المدعي

عملاً بمقتضيات المادة 13 من ق.إ.م، لا تكون الدعوى مقبولة ما لم ترفع من صاحب الصفة والمصلحة، بالتالي فالمخاطب بقرار رفض دعوى الإلغاء، كما أن هذا الشرط يتحقق في الغير غير المخاطب بالقرار مع تقديم الأدلة طبقاً لتوفر هذا الشرط¹.

ثالثاً: شرط الأهلية

وعليه لم يرد في المادة 113 من ق.إ.م على أن الأهلية تعد من شروط قبول دعوى الإلغاء كما هو الحال بالنسبة لشرطي المصلحة والصفة، فإنه طبقاً للمادة 40 من القانون المدني، فإنه لا يكون أهلاً لمباشرة حقوقه المدنية إلا من بلغ سن الرشد 19 سنة وكان متمتعاً بقواه العقلية².

الفرع الثاني

شرط انتظم الإداري

تقوم الرقابة الإدارية إما بصفة تلقائية من جانب الإدارة نفسها أو بناءً على تظلم يقدم إليها من الأفراد ذوي المصلحة الذين أقر بهم القرار الإداري، وهو بمثابة إعطاء فرصة

1- محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، د.ع، ن، عنابة، 2009، ص 159.

2- محمد صغير بعلي، مرجع سابق.

للإدارة لتصحيح أوجه الضرر التي تصيبهم في حال تنفيذ قراراتها مثلاً، ويعرف بالتظلم الإداري، وهذا ما سنتطرق إليه عبر مفهومه الخاص¹.

أولاً: تعريف التظلم الإداري المسبق

التظلم الإداري هو وسيلة لحل المنازعات الإدارية ودياً، أي بين الإدارة والمخاطبين بأعمالها دون تدخل القضاء في ذلك، لذا يطلق عليه الأستاذ أحمد محيو اسم الدعاوى الإدارية انطلاقاً من كونها دعاوى ترفع أمام الإدارة نفسها، لذا فهي تتميز عن الدعاوى القضائية التي ترفع أمام القاضي، وعرفه البعض على أنه الوصول إلى حل المشكلات الإدارية بصورة ودية وفي وقت قصير وبدون اللجوء إلى الطريق القضائي، ومن هنا نجد أن التظلم الإداري هو اتجاه صاحب المصلحة للجهة الإدارية المختصة محتجاً على قرار إداري يرى أن من شأن تطبيقه على حقه كلياً أو جزئياً قد يسبب له ضرراً مادياً أو معنوياً، ما من شأنه التأثير على حقوق مكتسبة ومراكز قانونية قائمة، بهدف تقديم شكوى إلى البحث في الحل الودي للنزاع القائم بين الشاكي والسلطة الإدارية صاحبة القرار الإداري².

ثانياً: شروط التظلم الإداري المسبق

إن المشرع الجزائري على غرار التشريع المقارن لم يورد أي قيد شكلي على التظلم الإداري، بل يملك المتظلم حرية كبيرة في تحديد شكل التظلم الإداري، وهذا محاولة للتخفيف على المتظلم وعدم إلزامه بإجراءات وشكليات دقيقة، فقد يكون التظلم عن طريق إنذار على يد المحضر القضائي، وقد يكون بعريضة يقدمها صاحب الشأن، وقد يكون ببرقية، وقد يكون بفاكس، ولا يشترط فيه صيغة معينة، ورغم ذلك فهناك شروط لا يستقيم التظلم الإداري دونها:

1- مريم العقون، تنظيم التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، العدد 01، 2017، ص ص 391-392.

2- مريم العقون، مرجع سابق، ص 392.

1- أن يقدم التظلم الإداري مكتوبًا:

فلا يعقل أن يكون شفهيًا، الأمر الذي يستحيل إثباته، وأن يكون واضحًا محددًا خاليًا من أي غموض أو إبهام أو عمومية، وأن يحتوي على عرض الوقائع بدقة، وأن يحدد المتظلم طلباته، لأنه بهذا يحدد ما سيطلبه أمام القضاء.

2- وجوب توجيه التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة

يشترط في المتظلم أن يوجه تظلمه إلى الجهة الإدارية صاحبة اختصاص اتخاذ القرار المطلوب منها، وأن التظلم الإداري سواء كان ولائيًا أو رئاسيًا المرفوع أمام جهة إدارية غير مختصة لا يؤخذ بعين الاعتبار¹.

3- وجوب رفع التظلم في الميعاد المحدد:

يشترط من المتظلم أن يرفع تظلمه الإداري خلال المدة المنصوص عليها في القوانين الخاصة، فإن لم توجد قوانين خاصة فيرفع هذا التظلم حسب قواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وميعاد التظلم المنصوص عليه بالمادة 829 هو أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه إذا كان فرديًا أو نشره إذا كان جماعيًا، ولقد نصت المادة 830 أنه في حالة سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين يعد سكوتها بمثابة قرار بالرفض، ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم. ويستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين، أما وفي حالة رد جهة الإدارة في الآجال الممنوحة فيبدأ سريان الآجال من تاريخ تبليغ قرارها.

1- محمد إبراهيم خيري، الوكيل التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 2012، ص 22.

المطلب الثاني

آثار رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية

عند رفع دعوى إبطال قرار إداري في مجال البناء والتعمير، تواجه المحكمة خيارين: إما رفض الدعوى أو قبولها، وإذا قررت قبولها، يحق للمدعي أن يتقدم، بالتزامن مع دعوى الإلغاء، بطلب خاص لوقف تنفيذ القرار الذي تضمن عقود التعمير (الفرع الأول). بعد ذلك، يتولى القاضي الإداري فحص هذا الطلب من حيث جوهره، فيؤيد القرارات الإدارية الصحيحة السليمة من العيوب، أو يصدر حكماً ببطلانها إذا اعترف بعدم مشروعيتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إمكانية طلب وقف تنفيذ القرار المطعون

لقد نص المشرع الجزائري في المادة 833 فقرة (02) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن للمدعي طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، حيث تنص الفقرة على: «...غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري»¹. ويأتي هذا الاستثناء عن القاعدة العامة المتعلقة بالقوة التنفيذية الفورية للقرار الإداري؛ إذ إن تنفيذ هذه القرارات فور صدورها قد يسبب أضراراً جسيمة يُعجز القضاء بعد ذلك عن تداركها، خاصة أن دعوى الإلغاء تستغرق وقتاً طويلاً حتى يصدر فيها حكم نهائي.

ولذلك سمح المشرع للمدعي، إلى جانب رفع دعوى إلغاء القرار، برفع دعوى مؤقتة تحفظية خاصة بوقف التنفيذ، تعرض أمام القاضي الإداري المكلف بنظر الاستعجال. وتعد هذه الدعوى إجراءً احترازياً يهدف إلى تعليق آثار القرار الإداري الفردي إلى حين الفصل النهائي في موضوع دعوى الإلغاء، تفادياً لوقوع ضرر لا يمكن تفاديه لاحقاً. كما اشترط

1- قانون رقم 09-08 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

القبول شكلياً لاستيفاء مجموعة من الشروط الشكلية كالاخطار والإيداع ضمن الآجال، وموضوعياً لوجود ضرورة عاجلة ووجود شك جدي في مشروعية القرار.

أولاً: الشروط الشكلية لرفع دعوى وقف تنفيذ قرارات التعمير

لتقديم دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، يجب توافر مجموعة من الشروط الشكلية العامة التي تنطبق على جميع الدعاوى مثل توافر صفة المدعي، ومصلحته في القضية، وأهليته القانونية، بالإضافة إلى الشروط التي تتعلق مباشرة بعريضة افتتاح الدعوى، وفيما يتعلق بطلب وقف التنفيذ، فقد خصص المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (ق.إ.م) قسمًا خاصًا بشروط الاستعجال التي ينبغي توافرها في هذا النوع من الدعاوى، وتتمثل هذه الشروط في:

1- اقتران وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء

ينبغي على الشخص الذي يرغب في تقديم طلب لوقف التنفيذ أن يرفع دعوى في الموضوع، إذ لا يقبل طلب الوقف بمفرده، بل يجب أن يكون مرتبطاً بطلب إلغاء القرار الإداري.

علاوة على ذلك، يجب على المدعي إرفاق نسخة من دعوى الإلغاء مع طلب وقف التنفيذ. وهذا ينطبق أيضاً في حالة التظلم الإداري ضد الإدارة التي أصدرت القرار المعني¹. تنص الفقرة الثانية من المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: «لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، إلا إذا كان مصاحباً لدعوى في الموضوع أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830»².

من خلال هذه المادة، يتضح أن المشرع يشترط، تحت طائلة عدم القبول، أن يتم تقديم دعوى وقف التنفيذ جنباً إلى جنب مع دعوى الإلغاء أو التظلم الإداري، وهذا يُظهر أن دعوى الوقف تعتبر جزءاً مكملًا لدعوى الإلغاء أو الطعن الإداري، وهدفها الأساسي هو

1- سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثالث، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص 435.

2- قانون رقم 09-08، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

تعليق تنفيذ القرار المطعون فيه لحين الفصل في الطعن المرفوع. كما أن تقديم دعوى الإلغاء أو التظلم الإداري يعد مؤشراً على جدية الطعن وحرص المدعي على الدفاع عن حقوقه.

2- أن يكون طلب وقف التنفيذ في إطار دعوى مستقلة

يعد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من الطلبات المستعجلة التي يرفعها المدعي قبل الفصل في موضوع دعوى الإلغاء، والهدف من هذا الطلب هو منع الآثار التي قد تترتب على تنفيذ القرار الإداري في حال تم تنفيذه، خصوصاً في الحالات التي يصعب إصلاح الضرر الناتج عنها بسبب طول فترة البت في القضية. وفقاً لهذا السياق، يصدر القاضي الإداري أمراً بوقف تنفيذ القرار الإداري المتعلق بالطعن لحين البت في دعوى الإلغاء¹.

وفقاً للمادة 833 الفقرة الثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، «يجوز للمحكمة الإدارية أن تقرر، بناءً على طلب المعني، وقف تنفيذ القرار الإداري»².

وأيضاً، تنص الفقرة الأولى من المادة 834 على أن «طلبات وقف التنفيذ يجب أن ترفع في دعوى مستقلة»³.

تطبق نفس الشروط فيما يتعلق بدعوى وقف التنفيذ التي ترفع أمام مجلس الدولة، كما جاء في المادة 910 من نفس القانون، ويلاحظ أن المشرع قد ترك أمر تقدير وقف تنفيذ القرارات الإدارية، بما في ذلك القرارات المتعلقة برخص البناء أو شهادات التعمير، في يد القاضي، حيث لم يحدد حالات محددة للاحتكام إلى القضاء الإداري في هذا الشأن، كما يشترط أن يتم رفع دعوى مستقلة أمام الهيئة القضائية التي تقدمت أمامها دعوى الموضوع.

ثانياً: الشروط الموضوعية لدعوى وقف تنفيذ قرارات التعمير

حتى تكون دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بالتعمير مقبولة، ينبغي أن تتوافر فيها شروط موضوعية أساسية، بعد استيفاء الشروط الشكلية. وتتمثل هذه الشروط في شرط الاستعجال، شرط الجدية، وشرط عدم المساس بأصل الحق.

1- عميروش محمد بن باخة نصر الدين، المنازعات العمرانية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في

القانون تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، قالمة، 2013، ص 55.

2- قانون رقم 09-08، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

3- قانون رقم 09-08، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع نفسه.

1- شرط الاستعجال

تنص المادة 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار أو بعض آثاره، متى كانت ظروف الاستعجال تقتضي ذلك»¹.

يتضح من هذا النص أن عنصر الاستعجال يعني وجود حالة تستدعي تدخلاً فورياً نظراً لخطورة تنفيذ القرار الإداري، وما قد يترتب عنه من نتائج يصعب تداركها لاحقاً، ويملك القاضي وحده سلطة تقدير هذا العنصر، بناءً على ظروف القضية والوقائع المعروضة أمامه، وليس فقط بناءً على مزاعم المدعي، فقد يعتبر هذا الأخير أن الحالة مستعجلة، بينما يرى القاضي العكس ويقرر رفض الطلب.

وقد أكدت المادة 924 من نفس القانون هذا المبدأ، إذ جاء فيها: «عندما لا يتوفر عنصر الاستعجال في الطلب، أو يكون الطلب غير مؤسس، يصدر قاضي الاستعجال أمراً مسبباً برفضه»²، ورغم أن طلب وقف التنفيذ يرتبط بدعوى الإلغاء، إلا أن النتائج المترتبة على كل منهما تختلف، فوقف التنفيذ يؤدي فقط إلى تعليق مؤقت لنفاذ القرار الإداري إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء، أما إذا تم رفض دعوى الإلغاء، فإن القرار يستعيد قوته التنفيذية.

2- شرط الجدية

يعد شرط الجدية من الشروط الجوهرية التي يتعين توافرها في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، ويقصد به أن يظهر للمحكمة عند النظر في طلب وقف التنفيذ وجود دلائل قوية على أن القرار المطعون فيه قد يكون عرضة للإلغاء، بناءً على الوقائع والأسباب التي يقوم عليها الطعن.

1- قانون رقم 09-08، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

2- قانون رقم 09-08، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

وفقاً للمادة 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الفقرة الأولى، يمكن الاستنتاج أن الطلب لا يقبل إلا إذا ظهرت ملامح جدية في الأوجه القانونية التي استند إليها الطاعن، وأنها قد تؤدي إلى إلغاء القرار المطعون فيه، وتتص المادة على: «عندما تظهر في العريضة الأوجه القانونية المدعومة بالتحقيق، والتي تشير إلى إمكانية تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه»¹، ومن بين العيوب التي تستند إليها الطعون والتي تبرز جدية الدعوى، نجد العيب في الشكل، عيب عدم الاختصاص، مخالفة القوانين أو الخطأ في تفسيرها أو تطبيقها، بالإضافة إلى إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة.

وقد أكدت رئيسة مجلس الدولة في قرارها رقم 9451 الصادر في 30 أفريل 2002، المستند إلى التعديلات القانونية التي دخلت حيز التنفيذ في 1 جانفي 2001، على أن وقف التنفيذ ينبغي أن يكون مبنياً على أوجه قانونية جدية، يكون لها تأثير في إحداث شكوك حيال الحكم النهائي في القضية، بالإضافة إلى إظهار الأضرار الجسيمة التي قد تنجم عن تنفيذ القرار الإداري، والتي قد يكون من الصعب إصلاحها بعد تنفيذ القرار².

3- شرط عدم المساس بأصل الحق

يشير مفهوم أصل الحق إلى الحقوق والالتزامات التي تتعلق بالصراع القانوني بين الأطراف، والتي لا يمكن لقاضي الأمور المستعجلة التدخل فيها أو المساس بها، إذ لا يجوز للقاضي أن يتناول هذه الحقوق أو الالتزامات بالتفسير أو التأويل، لأن ذلك قد يؤثر بشكل مباشر في جوهر النزاع القانوني القائم بين الطرفين.

وبناءً عليه، فإن قاضي الاستعجال لا يتناول سوى اتخاذ تدابير مؤقتة تهدف إلى الحفاظ على الوضع الراهن دون المساس بالقضايا الموضوعية، فلو تعرض القاضي لهذه

1- قانون رقم 09-08، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع سابق.

2- قرارات مجلس الدولة رقم 9451 المؤرخ في 2002/04/30، الأطراف غير مذكورين، مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002، ص 22.

المسائل الموضوعية، فإنه سيجعل من الصعب على قاضي الموضوع اتخاذ قراره في القضية، وهو ما يتنافى مع اختصاصاته.

وقد نصت المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على هذا المبدأ بوضوح، حيث أشارت إلى: «أن قاضي الاستعجال يأمر باتخاذ التدابير المؤقتة، دون أن ينظر في أصل الحق، ويفصل في أقرب الآجال»¹.

الفرع الثاني

الأحكام والقرارات القضائية الصادرة عن الإلغاء في مجال العمران

أولاً: تأييد القرارات المشروعة عن قاضي الإلغاء في مجال العمران

عند نظر دعوى الإلغاء المتعلقة بقرارات إدارية صادرة في ميدان التعمير، فإن القاضي الإداري ملزم بتقييم مشروعية القرار المعروض أمامه، سواء من حيث شكله الخارجي أو مضمونه الداخلي. فإذا تبين له أن القرار المعني قد استوفى جميع الشروط القانونية ولم يشبه أي عيب من عيوب عدم المشروعية، فإنه يحكم برفض الدعوى لكونها غير مؤسسة قانوناً، مما يعني تأييد القرار الإداري موضوع الطعن، سواء تعلق الأمر بمنح الرخص أو الشهادات أو برفضها أو حتى بتأجيل تنفيذها².

وبناء على ذلك، فإن حكم القاضي الإداري بعدم تأسيس الدعوى يعد بمثابة تثبيت للقرار الإداري واستمرارية لنفاذه، ويكرس شرعية التصرف الصادر عن الإدارة المختصة في إطار تنظيم العمران³.

وفي هذا الإطار، يمكن الاستشهاد بقرار صادر عن المحكمة العليا الجزائرية، حيث تم الطعن في مقرر لجنة الدائرة القاضي بمنح قطعة أرض لصالح أحد المواطنين (ك.م)، من طرف مواطن آخر (س.م) مدعياً أن القطعة تمس بحق المرور وتعدت على الرصيف

1- قانون رقم 08-09 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

2- حمادو فطيمة، المرجع السابق، ص 22.

3- بزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص 82.

العمومي، إلا أن المحكمة العليا، وبعد تحليلها للوقائع والمعطيات، خلصت إلى أن القطعة الأرضية قد منحت بصفة قانونية من طرف مصالح أملاك الدولة، كما تم تسليم رخصة البناء بطريقة سليمة، دون وجود أي تعد على الأملاك المجاورة.

وأكدت المحكمة أن التحقيق الميداني الذي أجرته مصالح التعمير وحماية البيئة أظهر أن الإجراءات قد روعيت بشكل قانوني، مستندة في ذلك إلى المادة 6 من القانون رقم 03-68 التي تجيز منح المساحات الزائدة غير القابلة للتجزئة لمشتري العقارات المبنية¹.

أما على الصعيد المقارن، فقد عرفت المحاكم الإدارية الفرنسية موقفا مماثلا، حيث رفضت المحكمة الإدارية في فرساي طلب أحد المواطنين الذي التمس إلغاء قرار رئيس بلدية Mezysurseine القاضي بمنح رخصة بناء لإحدى الشركات العقارية، استنادا إلى مخالفة القرار لأحكام مخطط شغل الأراضي، ورغم الطعن المقدم أمام مجلس الدولة، إلا أن هذا الأخير أيد الحكم الابتدائي، معتبرا أن قرار منح الرخصة كان مشروعاً ومستنداً إلى ضوابط قانونية سليمة².

ثانيا: إلغاء القرارات غير المشروعة عن قاضي الإلغاء في مجال العمران

يعد ثبوت عدم مشروعية القرار الإداري الصادر في إطار تطبيق قواعد قانون التعمير سببا كافيا ليقضي القاضي الإداري بإلغائه، ويترتب عن هذا الإلغاء أثر رجعي يعيد الأمور إلى ما كانت عليه قبل إصدار القرار، فيعتبر كأنه لم يكن، ويشمل ذلك كافة أنواع القرارات سواء تعلق الأمر بمنح الرخص، أو برفضها، أو بتأجيلها³.

فمتى تبين للقاضي الإداري وجود أحد أوجه عدم المشروعية، سواء على مستوى الشكل أو المضمون، فإنه يصدر حكما بإلغاء القرار المعني بصرف النظر عن محتواه. وبعد قرار

1- قرار المحكمة العليا الغرفة الإدارية رقم 54985 مؤرخ في 11-1989، قضية (س.م) ضد والي الجزائر العاصمة، م.ق، عدد 01، الجزائر، 1989، ص 13.

2- بزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص 83.

3- عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 08، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، ص 23.

رفض منح رخصة أو شهادة، إذا ما شابه تجاوز في استعمال السلطة، موضوعا إبطال القرار وإعادة المعني إلى وضعيته السابقة، مما يتيح له إمكانية إعادة تقديم طلب جديد، وتكريسا لذلك ألغى مجلس الدولة الجزائري سنة 2003 القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بسطيف، والذي قضى برفض دعوى المتقاضي رغم استيفاء ملفه لكل الشروط القانونية، معتبرا سكوت الإدارة على التظلم قرارا ضمنيا بالرفض. كما صدر في سنة 2002 قرار مماثل يؤكد أن اشتراط الإدارة عقد ملكية بدلا من عقد إداري رسمي يعد تأويلا خاطئا لنص المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.¹

وفيما يتعلق بقرارات التأجيل، فإن إصدار الإدارة لقرار تأجيل تنفيذ رخصة بناء دون سند قانوني يعتبر انحرافا في استعمال السلطة، مما يبرر تدخل القاضي الإداري لإبطاله، تجلى ذلك في قرار صادر عن المجلس الأعلى سنة 1981، والذي قضى ببطلان قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس القاضي بوقف أشغال بناء رغم حيازة المعني برخصة سارية المفعول، واعتبر أن الإدارة كان عليها أن تتعامل مع الحالة حسب خصوصيتها، بإرفاق الرخصة بشروط تحفظية عند الاقتضاء. وفي الاتجاه ذاته، ألغت الغرفة الإدارية بمجلس قضاء معسكر قرار تأجيل منح رخصة تهيئة صيدلية، لكونه غير معلل رغم موافقة الجهات المختصة على المشروع.

أما إذا ثبت أن قرار منح الرخصة أو الشهادة صدر دون احترام الشروط القانونية أو تجاهل مقتضيات تتعلق بالصحة أو البيئة أو حماية التراث، فإن القضاء يتدخل لإلغائه حفاظا على المصلحة العامة.

وقد أكد مجلس الدولة سنة 2008 على هذا المبدأ حين أقر بطلان رخصة بناء منحت مقابل تنازل المستفيد عن دين مستحق له ضد البلدية، معتبرا ذلك مخالفا للقانون، خاصة وأن العقار مخصص لإنجاز مشاريع عمومية وفق المخطط التوجيهي.

1- فيصل الوافي، دور رخصة البناء في التهيئة العمرانية والمنازعات المتعلقة بها فيالج زائر"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، العدد 05، جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر، 2018، ص 10.

وعندما يصدر عن الإدارة قرار يقضي بسحب أو إلغاء رخصة سبق منحها، فإن القاضي الإداري يخضع هذا القرار لرقابة صارمة، لكونه يمس حقا مكتسبا بعد اعتراف الإدارة به. وفي هذا السياق، يخضع القضاء للقرارات المتعلقة بالسحب أو الإلغاء لرقابة مشددة من حيث مدى توافقها مع الهدف الذي فرض من أجله الترخيص. وقد أقر المجلس الأعلى سنة 1982 بطلان قرار سحب رخصة بناء صادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمرادية، رغم تعليل الإدارة قرارها بوجود ارتفاقات وضرورة نزع الملكية لاحقا، معتبرا أن الرخصة، بعد منحها، لا يجوز الرجوع عنها إلا وفقا لإجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة¹.

ويستخلص من هذا القرار أن القضاء الإداري يكرس مبدأ حماية الحقوق المكتسبة، ويمنع الإدارة من التراجع عن قراراتها بعد انقضاء الأجل القانوني، والمحدد بأربعة أشهر قياسا على آجال دعوى الإلغاء. ومع ذلك، يلاحظ على بعض الأحكام استعمالا غير دقيق للمصطلحات، إذ يتم الخلط بين السحب الذي ينتج أثرا رجعيا، و"الإلغاء" الذي يقتصر على المستقبل.

بناء على ما سبق، فإن سحب الترخيص يعد من الأعمال الإدارية الخاضعة لرقابة القضاء، والذي يمارس سلطته في فحص الوقائع والأسباب التي أسست عليها الإدارة قرارها، للتأكد من مدى مشروعيتها واتساقها مع الغاية من منح الترخيص².

1- بزغيش بوبكر، منازعات العمران، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017، ص 55.

2- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، شعبة قانون إداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006، ص 45.

الفصل الثاني

دعوى التعويض في مجال العمران

لا يقتصر دور القاضي الإداري على إلغاء تراخيص أعمال البناء والتعمير غير المشروعة فحسب، بل يمتد ليشمل جبر الأضرار الناجمة عن تلك الأعمال التي تتسبب فيها الإدارة. إذ يمكن لكل ذي صفة ومصلحة رفع دعوى تعويض أمام الجهات القضائية المختصة من أجل المطالبة بجبر الضرر الذي لحق به نتيجة تصرفات الإدارة في مجال التعمير.

وتُعد دعوى التعويض من أهم الدعاوى التي تُرفع ضد الإدارة، نظراً لما قد تُلحقه قراراتها وإجراءاتها من أضرار جسيمة بالأفراد، وغالباً ما تلجأ الإدارة إلى تنفيذ قراراتها بشكل مباشر، مما قد يؤدي إلى اعتداء مادي على حقوق المعنيين دون اللجوء إلى المسارات القانونية العادية، وهذا ما يستوجب دراسة الأسس التي تقوم عليها المسؤولية الإدارية في مجال العمران، وكذلك القواعد الإجرائية التي تحكم تسوية منازعات التعويض في هذا المجال.

وبناءً على ذلك سنتناول في هذا الفصل دراسة أسس المسؤولية الإدارية في مجال العمران (المبحث الأول)، ثم نتطرق إلى القواعد الإجرائية لتسوية منازعات التعويض في مجال العمران (المبحث الثاني).

المبحث الأول

أسس المسؤولية الإدارية في مجال العمران

تقوم مسؤولية الإدارة عن أعمالها التي تتمثل في قرارات قانونية أو أعمال مادية، حيث يظهر في ذلك خطأ الإدارة سواء كان ذلك بصفة إرادية أو غير إرادية، ويُعد هذا الخطأ من الأسس التي يمكن أن تقوم عليها المسؤولية الإدارية، غير أن الإدارة قد تتحمل المسؤولية

حتى في غياب أي خطأ من جانبها، وذلك وفق مبدأ المخاطر أو المساواة أمام الأعباء العامة.

وفي هذا السياق يمكن تصنيف أساس المسؤولية الإدارية في مجال التعمير والبناء إلى نوعين أساسيين: المسؤولية على أساس الخطأ، حيث يكون الخطأ الإداري سبباً مباشراً في وقوع ضرر مما يستوجب تعويض الأضرار التي لحقت بالأفراد (المطلب الأول)، كما يمكن أن تتجم مسؤولية الإدارة دون خطأ وذلك في الحالات التي يتعرض فيها الأفراد لأضرار غير مألوفة أو استثنائية نتيجة أعمال الإدارة حتى وإن لم ترتكب أي خطأ مباشر (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في مجال العمران

لم يعد مقبولاً اليوم التمسك بالمفهوم القديم الذي كان يستبعد مسؤولية الدولة عن أخطاء الجهات الإدارية بحجة الحفاظ على سيادتها، فقد بات من المسلم به أن الدولة بوصفها خاضعة لمبدأ سيادة القانون ملزمة بتعويض الأضرار التي قد تنجم عن تصرفاتها الإدارية غير المشروعة دون أن يشكل ذلك انتقاصاً من سيادتها.

وتستند المسؤولية الإدارية إلى مبدأ الخطأ، حيث تتميز عن المسؤولية التقصيرية في القانون الخاص، إلا أن العناصر الأساسية للمسؤولية تبقى متشابهة في كلا المجالين، فمن أجل تحقق مسؤولية الإدارة القائمة على الخطأ لا بد من توفر ثلاثة أركان رئيسية¹:

- 1- وجود خطأ منسوب إلى الإدارة يتمثل في عمل إداري خاطئ سواء كان جسيماً أو بسيطاً، خاصة في مجالات مثل التعمير والبناء حيث يكفي الخطأ البسيط لإثبات المسؤولية.
- 2- تحقق الضرر: ويُشترط أن يكون الضرر الذي يدعيه المتضرر ضرراً محققاً وواقعياً.

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 197.

3- العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، إذ لا بد من وجود صلة مباشرة بين الخطأ الإداري والضرر الذي لحق بالمتضرر.

وقد استقرت المحاكم الإدارية سواء في فرنسا أو مصر على أن مسؤولية الإدارة عن قراراتها تستوجب إثبات وجود خطأ إداري يترتب عليه ضرر، مع ضرورة إثبات العلاقة السببية بينهما. ومن بين الأحكام القضائية التي أكدت هذا المبدأ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الذي نص على أن مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية تنشأ عندما يكون القرار غير مشروع مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بصاحب الشأن، شريطة قيام علاقة سببية واضحة بين الخطأ والضرر¹، كما أقر في ذات السياق أن الإدارة تتحمل المسؤولية عند إصدار تراخيص بناء تخالف القوانين المنظمة لهذا المجال²، مثل مخالفة اشتراطات الارتفاعات المسموح بها للمباني، الأمر الذي قد يلحق الضرر بالمجاورين.

الفرع الأول

المسؤولية الإدارية بفعل القرارات الإدارية غير المشروعة

ترتكب السلطات العامة في بعض الأحيان أخطاء أثناء إصدارها للقرارات التنظيمية أو الفردية المتعلقة بالمجال العمراني، والتي تهدف إلى حماية المصلحة العامة في هذا القطاع، وفي حال ترتب عن هذه القرارات أضرار، تتحمل الإدارة مسؤوليتها القانونية، ومن بين أهم الأخطاء التي قد ترتكبها الإدارة منح تراخيص أو شهادات للبناء والتعمير بشكل غير قانوني، مما يؤدي إلى عواقب سلبية على الأفراد أو على المصلحة العامة.

كما يمكن أن تتحقق المسؤولية الإدارية عندما ترفض الجهات المختصة منح التراخيص أو الشهادات دون أي مبرر قانوني، رغم استيفاء المعنيين لجميع الشروط

1- زناتي بن سعدية إيمان، منازعات العمران، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018، ص 39.

2- ماجد راغب الطلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 231.

المطلوبة. فهذا الامتناع غير المبرر قد يتسبب في أضرار مختلفة، سواء كانت مادية أو معنوية للأشخاص المتضررين.

بالإضافة إلى ذلك، تتحمل الإدارة المسؤولية في حال قامت بسحب أو إلغاء التراخيص والشهادات بطريقة غير قانونية، دون وجود أسباب قانونية واضحة أو دون اتباع الإجراءات الإدارية اللازمة. وفي مثل هذه الحالات قد يتضرر الأفراد الذين حصلوا على التراخيص بطرق قانونية وشرعوا في تنفيذ مشاريعهم، مما يلزم الإدارة بتعويض الأضرار الناجمة عن قراراتها غير المشروعة.

أولاً: المنح غير المشروع لتراخيص وشهادات أعمال البناء والتعمير

تتحقق مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ عندما تصدر قرارات إدارية غير مشروعة تتعلق بمنح تراخيص البناء، وذلك نتيجة ارتكابها أخطاء تجعل هذه القرارات غير قانونية، مما يستوجب مساءلتها قانونياً¹.

وتقوم مسؤولية الإدارة عندما تصدر قرارات غير مشروعة مثل منح رخص بناء مخالفة لقواعد المخطط شغل الأراضي أو لقوانين البناء السارية، كما تُسأل الإدارة إذا قامت بوقف أعمال البناء دون مراعاة الإجراءات القانونية المعمول بها، أو إذا أهملت دورها في معاينة ومراقبة أعمال البناء لضمان مطابقتها للنصوص التشريعية والتنظيمية في مجال العمران.

وفي هذه الحالات تتحمل الإدارة المسؤولية تجاه المتضررين مباشرة من هذه التصرفات غير المشروعة.

وقد تُعفى الإدارة من المسؤولية عن التعويض أو تُخفف عنها إذا ثبت أن المستفيد من الرخصة أو الشهادة استخدم طرقاً احتيالية، مثل تقديم وثائق مزورة أو تصريحات كاذبة أوقعها في الخطأ، وفي هذه الحالة يمكن للإدارة سحب قرارها في أي وقت، ولا يمكن

1- عطوي وداد، أساس قيام مسؤولية الإدارة في مجال رخصة البناء، مجلة القانون العقاري والبيئة، العدد 97، 2015، ص 12.

الاحتجاج بحق مكتسب أو بفوات مدة السحب المقدرة بأربعة أشهر، باعتبار أن التدليس يعد من الاستثناءات الواردة على شرط الميعاد في سحب القرارات الإدارية.

وفي هذا السياق، يمكن للقاضي الإداري أن يُعفي الإدارة من التعويض أو يخفف مسؤوليتها، وذلك بتوزيع المسؤولية بينها وبين المدعي إذا قُدر أن الإدارة أخلّت بواجب التحقيق في طلب الرخصة أو الشهادة.

ويلعب القاضي الإداري دورًا مهمًا في تحديد مدى مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن قراراتها غير المشروعة، فإذا تبين أن الإدارة لم تقم بواجبها في التحقق من صحة الوثائق المقدمة أو أغفلت الإجراءات القانونية الواجبة، فقد يحملها القاضي المسؤولية الكاملة أو الجزئية عن الأضرار، وذلك بناءً على تقديره لمدى الإهمال أو الخطأ المرتكب من قبل الإدارة¹.

لتفادي وقوع مثل هذه الأخطاء والمسؤوليات المترتبة عنها، يجب على الجهات الإدارية المعنية بتراخيص البناء الالتزام بآليات رقابة صارمة عند منح التراخيص، مع التأكد من صحة الوثائق المقدمة، بالإضافة إلى ذلك، ينبغي تكثيف عمليات التفتيش الميداني لمراقبة سير الأشغال وضمان مطابقتها للمعايير القانونية والتنظيمية، كما أن تحديث التشريعات المنظمة لقطاع البناء والتعمير وتعزيز دور الهيئات الرقابية من شأنه الحد من وقوع أخطاء إدارية قد تؤدي إلى منازعات قانونية معقدة²، وبذلك فإن موضوع مسؤولية الإدارة في مجال التراخيص وأعمال البناء يعكس التوازن بين ضرورة فرض رقابة صارمة على المجال العمراني من جهة، وضمان حقوق الأفراد المتضررين من القرارات غير المشروعة من جهة أخرى، مما يستدعي نهجًا قانونيًا دقيقًا يراعي مصلحة جميع الأطراف.

1- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة دكتوراه في القانون العام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2016، ص 110.

2- بن بادي عبد الحليم، مخالفات رخص البناء في التشريع الجزائري بين التجريم والمتابعة الجزائية، مجلة الميزان، 2020، ص 76.

ثانيًا: رفض منح التراخيص والشهادات دون مبرر قانوني

يُعد رفض الإدارة منح تراخيص البناء والامتناع عن إصدار قرارات الترخيص دون سند قانوني صورة من صور التقصير الإداري، خاصة في مجال التعمير، فعندما يستوفي طالب الترخيص جميع الشروط والمتطلبات القانونية، لا يجوز للإدارة رفض الطلب دون مبرر قانوني واضح، وإلا اعتُبر ذلك تجاوزًا لمبدأ المشروعية وانحرافًا في استعمال السلطة¹.

وقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي في ترسيخ هذه القاعدة عند نظره في القضايا المتعلقة بامتناع الإدارة عن تنفيذ الأشغال العامة، مثل عدم صيانة الطرق، وهو ما قد يؤدي إلى وقوع أضرار كحوادث السير الناتجة عن تدهور البنية التحتية. وفي هذه الحالات تتحمل الإدارة مسؤوليتها نتيجة تقصيرها في أداء واجباتها. وفي مجال التعمير يتجلى هذا التقصير في رفض الإدارة منح رخص البناء دون مسوغ قانوني، رغم استيفاء صاحب الطلب لجميع الوثائق والمستندات المطلوبة وفقًا للتشريعات المعمول بها.

ومن الناحية القانونية، يُعد هذا الرفض غير مشروع، إذ إن الجهة الإدارية المختصة لا تتمتع بسلطة تقديرية مطلقة تمكنها من منح أو رفض الترخيص دون مبررات قانونية. وعليه، فإن أي امتناع غير مبرر عن منح رخص البناء قد يترتب مسؤولية الإدارة باعتباره إخلالًا بمبدأ المشروعية وتجاوزًا لاختصاصاتها التنظيمية في مجال التعمير².

وفي الجزائر، ينظم قانون التعمير والتخطيط العمراني منح تراخيص البناء، حيث تشترط المادة 52 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير أن يتم إصدار رخصة البناء وفقًا للقوانين والتنظيمات السارية³، كما أن المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كيفية منح شهادة التعمير ورخصة البناء وشهادة المطابقة، وينص على ضرورة رد الإدارة على

1- قهار كريمة، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران، مذكرة ماستر، جامعة ابن خلدون تيارت، 2017، ص 163.

2- قهار كريمة، مرجع سابق، ص 7.

3- خليفة حميد، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، جامعة مستغانم، 2020، ص 29.

طلبات الترخيص في آجال محددة، وإلا اعتُبر سكوتها بمثابة رفض ضمنى يمكن الطعن فيه أمام الجهات القضائية المختصة.

وعلاوة على ذلك، فإن التأخر أو الامتناع غير المبرر عن منح التراخيص قد يعيق تنفيذ المشاريع السكنية والاستثمارية، مما يؤثر على التنمية الحضرية والاقتصاد الوطني، ولهذا منح القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المواطن الحق في الطعن أمام القضاء الإداري ضد أي قرار إداري غير مشروع، بما في ذلك القرارات التعسفية المتعلقة برخص البناء، وبذلك يهدف الإطار القانوني الجزائري إلى ضمان الشفافية والعدالة في منح التراخيص، مع إلزام الإدارة بالالتزام بالمبادئ القانونية التي تحكم التعمير.

ثالثاً: سحب أو إلغاء الرخص والشهادات بطريقة غير مشروعة

يشير مصطلح سحب القرار الإداري إلى إنهاء الآثار القانونية التي ترتبت عن قرار إداري سابق، ومنع استمرار سريانه في المستقبل، وذلك من خلال إصدار قرار جديد من قبل الجهة الإدارية المختصة¹.

وتتمثل الأسس التي يمكن للإدارة من خلالها سحب قراراتها الإدارية غير المشروعة في عدة حالات، من بينها²: صدور القرار عن سلطة غير مختصة، وذلك عندما يكون القرار صادرًا عن جهة لا تملك الصلاحية القانونية لإصداره؛ أو عدم استناد القرار إلى أسباب قانونية أو واقعية كافية، أي في حال غياب المبررات القانونية أو الوقائع التي تدعم القرار المتخذ؛ أو وجود عيب في استعمال السلطة، عندما تُستخدم السلطة الإدارية لأغراض غير مشروعة أو بما يخالف القانون.

1- الحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية - وسائل المشروعية، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 12.

2- نويري عبد العزيز، قضايا التعمير والبناء، مجلة ملفات عقارية، العدد 6، دون تاريخ النشر، ص 14.

ومع ذلك، لا يجوز للإدارة سحب القرارات الإدارية السليمة إذا كان ذلك يمس الحقوق المكتسبة للغير، أو إذا تعلق الأمر بقرارات ترتب عنها مراكز قانونية مستقرة، ولا يُستثنى من ذلك إلا في حالات محددة ينص عليها القانون¹.

الفرع الثاني

المسؤولية الإدارية بفعل التعدي (الفعل المادي)

تتحقق المسؤولية الإدارية نتيجة الأفعال المادية غير المشروعة الصادرة عن الإدارة، وهي تلك التصرفات التي تقوم بها الإدارة دون التقيد بالإجراءات والتدابير القانونية المطلوبة. ولإثبات هذه المسؤولية، لا بد من توافر مجموعة من الشروط التي تجعل الفعل المادي غير مشروع، إضافة إلى وجود تطبيقات قضائية توضح هذه المسؤولية في مجال العمران.

أولاً: الشروط الواجب توافرها في الفعل المادي المنشئ للمسؤولية الإدارية

تُعد المسؤولية الإدارية عن الأفعال المادية غير المشروعة من المواضيع المهمة في القانون الإداري، إذ تتطلب توافر شروط محددة لقيامها، تتمثل أساساً في: جسامه المخالفة القانونية، واستحالة تدارك الفعل المادي الضار، بالإضافة إلى تحقق ضرر جسيم يلحق بالشخص المتضرر، وسنتناول هذه الشروط بشيء من التفصيل على النحو الآتي:

1- المخالفة الصارخة للقانون

يشترط لقيام المسؤولية الإدارية عن الفعل المادي أن يكون هذا الفعل مخالفاً بشكل واضح وصريح للقانون، بحيث يكون العيب في التصرف الإداري جسيماً وظاهراً، مما يفقده طابعه الإداري ويجعله منعدماً.

وتتجلى هذه المخالفة الجسيمة في حالتين أساسيتين، من بينها الجسامه المرتبطة بالقرار محل التنفيذ، وذلك عندما تقوم الإدارة بتنفيذ قرار دون سند قانوني صحيح، أو عندما

1-نويري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 78.

يكون القرار ذاته مخالفاً للقانون بشكل واضح، ومن أمثلة ذلك قيام الإدارة بهدم بناء دون إصدار قرار إداري بالهدم، أو تنفيذ قرار تم إلغاؤه قضائياً¹.

جسامة المخالفة في إجراءات تنفيذ القرار الإداري: تظهر جسامة المخالفة في إجراءات تنفيذ القرار الإداري عندما تتجاوز الإدارة حدود سلطتها أثناء تنفيذ قرار معين، كاستعمال القوة الجبرية دون مبرر قانوني، أو تنفيذ القرار بطريقة تمس حقوق الأفراد بشكل واضح وصارخ. وتعد هذه المخالفات الجسيمة مؤشراً على انحراف الإدارة عن المسار القانوني الواجب، مما يترتب عليه قيام مسؤوليتها القانونية.

2- عدم إمكانية تدارك العمل المادي الضار

يقصد بهذا الشرط أن يكون الفعل المادي الضار غير قابل للإصلاح أو التدارك بسهولة، بحيث يصبح من الصعب أو المستحيل إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر. وفي مثل هذه الحالات، يكون التعويض المالي هو الوسيلة المتاحة لجبر الضرر. فعلى سبيل المثال، إذا قامت الإدارة بهدم مبنى بطريقة غير قانونية، فإن إعادة بنائه قد تكون غير ممكنة أو غير عملية، مما يستوجب تعويض المتضرر مالياً عن الخسائر التي لحقت به.

3- إلحاق ضرر جسيم بالشخص

يشترط لقيام المسؤولية الإدارية أن يكون الفعل المادي قد ألحق ضرراً جسيماً بالشخص المتضرر. ويُعد الضرر جسيماً إذا تجاوز الأضرار البسيطة والعادية، وبلغ درجة من الخطورة لا يمكن للمتضرر تحملها بمفرده².

1- مجذوب عبد الحليم، "مدى إمكانية جواز التعويض عن الضرر المعنوي في المسؤولية الإدارية"، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 8، 2022، ص 646-654.

2- طيباوي محمد، شارف صلاح الدين، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2018، ص 33.

وقد يكون الضرر ماديًا مثل فقدان الممتلكات أو التعرض لإصابة جسدية، أو معنويًا مثل المساس بالسمعة أو الكرامة. وفي جميع الحالات يجب أن يكون الضرر محققًا وقابلًا للتحديد، وأن يكون ناتجًا بشكل مباشر عن الفعل المادي غير المشروع الصادر عن الإدارة. وتشكل هذه الشروط الثلاثة الأساس لقيام المسؤولية الإدارية عن الأفعال المادية غير المشروعة، وتبرز في الوقت نفسه أهمية التزام الإدارة بالقوانين واللوائح لتفادي المساءلة القانونية وضمان حماية حقوق الأفراد.

ثانيًا: بعض التطبيقات القضائية للمسؤولية الإدارية عن بعض الأعمال المادية في

مجال العمران

يُعد مجال التعمير من أكثر القطاعات التي تبرز فيها المسؤولية الإدارية، نظرًا لكثرة الأعمال المادية غير المشروعة التي قد ترتكبها الهيئات الإدارية، ففي العديد من الحالات، تقوم السلطات المحلية بتنفيذ عمليات هدم للبنائيات دون احترام الإجراءات القانونية، مما يؤدي إلى انتهاك حقوق الأفراد وإلحاق أضرار جسيمة بهم¹.

وعليه، يحق للمتضررين اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم. وقد أكد الاجتهاد القضائي الجزائري هذا المبدأ من خلال عدة قرارات صادرة عن المحاكم العليا، والتي كرست حق الأفراد في الحصول على تعويض عادل عن الأفعال المادية غير المشروعة الصادرة عن الإدارات المحلية.

المثال الأول: مسؤولية الإدارة في حالة هدم البنائيات دون سند قانوني (قضية بلدية

الحمدية - ولاية سطيف)

في إحدى القضايا المعروضة على المحكمة العليا الجزائرية، ثبتت مسؤولية بلدية الحمدية بولاية سطيف عن هدم منزل أحد المواطنين بطريقة غير قانونية، رغم حيازته

1- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2011، ص 45.

لجميع الوثائق القانونية التي تثبت ملكيته للأرض ورخصة البناء الصادرة عن الجهات المختصة.

ووفقاً لقرار المحكمة العليا، فإن الإدارة لم تقدم أي مبرر قانوني واضح يفسر سبب الإجراء الذي قامت به، مما يجعل هذا الفعل يشكل اعتداءً مادياً غير مشروع على الملكية الخاصة. وقد أصدر مجلس قضاء سطيف حكماً يلزم البلدية بدفع تعويض مالي لصاحب المنزل المتضرر قدره 40.000 دينار جزائري، تعويضاً عن الخسائر المادية التي لحقت به نتيجة الهدم غير القانوني لممتلكاته.

كما أشار القرار إلى أن المحكمة اعتمدت في تقدير التعويض على الفواتير الرسمية لمواد البناء المقدمة من طرف المدعي، وليس على الأسعار المتداولة في السوق الموازية التي طالبت بها الجهة الطاعنة. ويعكس هذا القرار حرص القضاء الإداري على ضمان التعويض العادل للمتضررين وفق الأسعار القانونية، مع مراعاة الأضرار الفعلية الناتجة عن الإجراء الإداري غير المشروع¹.

المثال الثاني: مسؤولية السلطات المحلية عن إزالة منشآت قانونية (قضية بلدية منورة - ولاية غرداية)

في قضية أخرى عُرضت على المحكمة العليا، تقدم مواطن بدعوى ضد بلدية منورة بولاية غرداية بعد أن قامت هذه الأخيرة بهدم سور شُيّد بطريقة قانونية لحماية ملكيته الخاصة. ورغم أن المدعي أثبت امتلاكه لجميع التراخيص اللازمة لإنجاز الجدار، إلا أن السلطات البلدية قامت بتدميره دون أي أساس قانوني واضح.

وفي المرحلة الابتدائية، قضت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الأغواط برفض دعوى التعويض التي رفعها المدعي، مما دفعه إلى استئناف القرار أمام المحكمة العليا. وبعد دراسة

1- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 89.434، صادر بتاريخ 29 ديسمبر 1991.

الملف، قررت المحكمة العليا إلغاء الحكم الصادر عن مجلس قضاء الأغواط، وإلزام البلدية بدفع تعويض مالي للمواطن المتضرر.

وقد بلغت قيمة التعويض، وفقاً لتقديرات الخبير المعين من طرف المحكمة، 93.951 دينار جزائري عن الأضرار المادية الناتجة عن الهدم، بالإضافة إلى تعويض عن الضرر المعنوي بنسبة 50% من المبلغ، نتيجة الإجراء غير القانوني الذي اتخذته البلدية. ويعكس هذا القرار مدى تشدد القضاء الإداري في الجزائر تجاه التجاوزات التي ترتكبها السلطات المحلية بحق الأفراد، خصوصاً عندما يتعلق الأمر بالاعتداءات غير القانونية على الملكية الخاصة¹.

تعكس هذه الأحكام القضائية أهمية المسؤولية الإدارية في الحد من التجاوزات التي قد ترتكبها السلطات المحلية في مجال التعمير، إذ إن القرارات القضائية الصادرة ضد البلديات تلعب دوراً رادعاً يجبر الإدارات العمومية على التقيد بالإجراءات القانونية عند اتخاذ قرارات الهدم أو إزالة المنشآت. كما تعزز هذه الأحكام ثقة المواطنين في القضاء الإداري، من خلال منحهم إمكانية اللجوء إلى العدالة للحصول على حقوقهم المشروعة والتعويض عن الأضرار الناتجة عن الأعمال المادية غير المشروعة.

كما تؤكد هذه الاجتهادات القضائية على مجموعة من المبادئ القانونية الأساسية، من أهمها²: مبدأ المشروعية: حيث يتعين على الإدارة أن تستند إلى نص قانوني واضح قبل القيام بأي عمل مادي قد يمس حقوق الأفراد.

وكذلك حماية حق الملكية الخاصة، إذ لا يجوز للسلطات الإدارية المساس بحقوق الملكية الفردية دون مبرر قانوني، وإلا تعرضت للمساءلة، إضافة إلى ذلك، يكرس القضاء

1- يزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص 11.

2- شهرزاد عوابد، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2016، ص 51.

مبدأ التعويض العادل للمتضررين، من خلال ضمان حصولهم على تعويضات تتناسب مع حجم الضرر الذي لحق بهم نتيجة قرارات إدارية غير مشروعة.

وتبرز هذه التطبيقات القضائية الدور المحوري الذي يلعبه القضاء الإداري الجزائري في حماية حقوق الأفراد من التعسف الإداري، خاصة في مجال التعمير¹، كما أن الالتزام بأحكام القضاء يُعد عاملاً أساسياً في تحسين أداء الإدارة وضمان عدم تكرار مثل هذه الانتهاكات مستقبلاً².

المطلب الثاني

المسؤولية الإدارية بدون خطأ

تُعد المسؤولية القائمة على الخطأ المبدأ الأساسي في القانون الإداري، إلا أن هناك حالات استثنائية تنشأ فيها مسؤولية الإدارة دون وجود خطأ من جانبها، لا سيما في مجال التعمير. ورغم أن هذا النوع من المسؤولية يُعد استثناءً ولا يُطبق إلا في نطاق محدود، فقد اعتمده القضاء الإداري في بعض الحالات³.

ويستند هذا الشكل من المسؤولية إلى مبدئين رئيسيين: أولهما المسؤولية المبنية على نظرية المخاطر، حيث تتحمل الإدارة تبعات الأضرار الناجمة عن أنشطتها حتى وإن لم يكن هناك خطأ مباشر من جانبها (الفرع الأول)، أما ثانيهما فهو المسؤولية القائمة على الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، إذ يلزم القانون الإدارة بتعويض الأفراد الذين يتحملون أعباء تفوق غيرهم بسبب تصرفاتها، حتى وإن كانت هذه التصرفات مشروعة (الفرع الثاني).

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 297.

2- شهرزاد عواد، مرجع سابق، ص 52.

3- منصر نصر الدين ونعيمة ذيايبي، "إجراءات وأشكال تسوية البناءات في إطار القانون 08-15"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، العدد 3، 2017، ص 11.

الفرع الأول

المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

تُعد المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر من المفاهيم القانونية التي تُحمّل الإدارة تبعة الأضرار الناتجة عن أنشطتها، حتى في حال غياب أي خطأ من جانبها، وهذا النوع من المسؤولية لا يستند إلى القواعد العامة للمسؤولية المدنية، وإنما يقوم على أسس وضوابط خاصة أرساها القضاء الإداري، ولا سيما مجلس الدولة الفرنسي، حيث تتحمل الإدارة تبعات الأضرار وفقاً لنظرية المخاطر التي تركز على خلفيات قانونية واجتماعية¹.

وتقوم نظرية المخاطر على عدة أسس، أبرزها مبدأ الغنم بالغرم، الذي يقضي بأن من يستفيد من نشاط معين يتحمل في المقابل تبعاته، ومبدأ التضامن الاجتماعي الذي يفرض توزيع الأعباء بشكل عادل بين أفراد المجتمع، ومبدأ العدالة المجردة الذي يقتضي جبر الضرر بغض النظر عن مصدره حتى وإن كان مجهولاً، إضافة إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف والتضحيات العامة، بما يضمن عدم تحول أعمال السلطة الإدارية وأنشطتها إلى أعباء تمس حقوق الأفراد بشكل غير مشروع².

وقد دفعت هذه الطبيعة الاستثنائية لدعوى التعويض على أساس المخاطر العديد من التشريعات إلى التدخل لتحديد نطاق وحدود تطبيق هذه النظرية كأساس لترتيب مسؤولية الإدارة، كما أن القضاء الإداري غالباً ما يتشدد في تطبيقها لضمان عدم تحميل الإدارة أعباء غير مبررة.

وقد شهد القضاء الإداري في الجزائر تطبيقات محدودة لمسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، ومن بين هذه التطبيقات القرار رقم 19.045 المؤرخ في 24 أكتوبر 2019،

1- منصور نورة، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.

2- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 227 وما بعدها.

حيث تناول نزاعاً يتعلق بضرر أصاب المستأنف نتيجة إنشاء حظيرة ذات طابع تجاري بالمركز التجاري الذي يملك فيه محلاً تجارياً¹.

وقد قدم المستأنف محضر إثبات حالة صادر عن محضر قضائي، تضمن وجود أشغال بناء وسياج محيط بالمشروع، مما أدى إلى حجب المحل عن الطريق العمومي. ورغم تقديمه للمستندات اللازمة، أيدت المحكمة الحكم الابتدائي القاضي برفض التعويض، وهو ما يعكس تشدد القضاء الجزائري في تطبيق نظرية المخاطر.

ومن المهم الإشارة إلى أن تطبيقات المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر في القضاء الإداري الجزائري لا تزال محدودة، وذلك بسبب التزام القضاء بالنصوص التشريعية القائمة واعتماده بشكل رئيسي على إثبات الخطأ كشرط أساسي للمسؤولية. ومع ذلك، فإن التطورات الحديثة قد تؤدي إلى توسيع نطاق تطبيق هذه النظرية، خاصة مع تزايد الوعي بحقوق الأفراد وضرورة حماية مصالحهم في مواجهة أنشطة الإدارة.

الفرع الثاني

المسؤولية الإدارية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء

العامة

تُعد المسؤولية الإدارية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة من الأسس الاستثنائية للمسؤولية الإدارية دون خطأ. ويقضي هذا المبدأ بإلزام الإدارة بتعويض الأفراد عن الأضرار غير العادية والخاصة التي تلحق بهم نتيجة تصرفات مشروعة قامت بها الإدارة، وذلك تحقيقاً للعدالة وضماناً لعدم تحميل فرد واحد عبئاً ينبغي أن يتقاسمه المجتمع بأسره.

وقد برز هذا المبدأ بوضوح في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، خاصة في قضية نافارا سنة 1974²، حيث رفعت دعوى ضد وزارة التهيئة العمرانية والتجهيز والسكن والسياحة، وفي هذه القضية لم يكن موقف الإدارة السلبي خطأً في حد ذاته، بل كان ممارسة لسلطانها

1- عمر حمدي باشا، منازل التعمير، دار هومة، الجزائر، 2018، ص 163.

2- مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 33.

التقديرية، ومع ذلك قرر مجلس الدولة تحميل الإدارة المسؤولية دون وجود خطأ، من أجل رفع حالة عدم المساواة التي تعرض لها السيد نافارا مقارنة ببقية أفراد المجتمع، نتيجة عدم التزام الإدارة بتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالعمران¹.

وفي السياق الجزائري، نجد أن التشريعات تُحمّل البلدية مسؤولية السهر على احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، ومراقبة مطابقة عمليات البناء مع البرامج المعتمدة، وذلك بمساهمة المصالح التقنية للدولة²، فعلى سبيل المثال تنص المادة 115 من قانون البلدية على أن البلدية، بالتعاون مع المصالح التقنية المختصة، تتولى التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء مع برامج التجهيز والسكن، وضمان احترام الأحكام المتعلقة بمكافحة السكنات الهشة وغير القانونية.

بالإضافة إلى ذلك، تُلزم المادة 73 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانونياً بزيارة كل البنايات في طور الإنجاز، والقيام بالمعاينات الضرورية، وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها في أي وقت. وهذا ما يُبرز الدور المحوري للبلدية في ضمان احترام قوانين التعمير والتصدي لأي مخالفات قد تطرأ³.

في حالة امتناع الإدارة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان احترام قوانين التعمير، وما يترتب عن ذلك من إلحاق أضرار غير عادية بالغير، تقوم مسؤوليتها على أساس

1-الفندري خليل، المسؤولية الإدارية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، مجلة دراسات قانونية، جامعة صفاقس، كلية الحقوق، عدد خاص، 2006، ص 75.

2-بن ترجا الله علي، العلاوي عيسى، مكانة مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ضمن أسس المسؤولية الإدارية، آفاق للعلوم، المجلد 4، العدد 1، 2019، ص 2.

3-كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 1، العدد 2، 2015، ص 416-422.

الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. وفي هذه الحالة يحق للمتضرر المطالبة بالتعويض أمام الجهات القضائية المختصة¹.

فعلى سبيل المثال، إذا تسببت مجاري الصرف الصحي التابعة لبنايات مشيدة دون رخصة في إلحاق أضرار بممتلكات الأفراد أو المساس بحقهم في العيش في بيئة سليمة، فإنه يحق للمتضررين رفع دعوى ضد الإدارة للمطالبة بالتعويض، استنادًا إلى مسؤولية الإدارة عن الإخلال بمبدأ المساواة في توزيع الأعباء العامة، خاصة في حال امتناعها عن التدخل لإزالة البناء الفوضوي الذي تسبب في الضرر.

وتُعد هذه التطبيقات القضائية والتشريعية في الجزائر تجسيدًا عمليًا لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، كما تؤكد التزام الإدارة بتحمل مسؤوليتها عن الأضرار التي تلحق بالأفراد نتيجة أعمالها أو نتيجة امتناعها عن أداء واجباتها القانونية. ويهدف ذلك إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وضمان التوزيع العادل للأعباء والتكاليف العامة بين جميع أفراد المجتمع².

المبحث الثاني

القواعد الإجرائية لتسوية منازعات التعويض في مجال العمران

تُعد دعوى المسؤولية الإدارية، أو ما يُعرف بدعوى التعويض، من الوسائل القانونية التي يملكها الأفراد للمطالبة بتعويض عادل وكامل عن الأضرار التي تلحق بحقوقهم نتيجة أعمال الإدارة. وتُرفع هذه الدعوى أمام الجهة القضائية المختصة وفقًا للإجراءات والأشكال والشروط المحددة قانونيًا، بهدف جبر الضرر الناتج عن النشاط الإداري³.

1- العلوي عيسى، مكانة مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ضمن أسس المسؤولية الإدارية، آفاق للعلوم، المجلد 4، العدد 1، 2019، ص 14.

2- عيشوية عمار، أساس المسؤولية الإدارية في مجال التعمير والبناء، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة تيارت، العدد 2، 2017، ص 76.

3- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجد، سطيف، 2011، ص 12.

وتتحمل الإدارة مسؤولية خاصة في ضمان الامتثال لقوانين وأنظمة التهيئة والتعمير. وفي حال وقوع أضرار نتيجة عدم التزام الإدارة بهذه القوانين، يحق للمتضرر رفع دعوى تعويض أمام القضاء الإداري. وتستند هذه الدعوى إلى قواعد المسؤولية الإدارية، حيث يكون الخطأ المرتكب من طرف العون الإداري ذا طابع مرفقي، مما يترتب عليه تحميل الإدارة تبعة هذا الخطأ¹.

وتُعد هذه الدعوى وسيلة فعالة لحماية حقوق الأفراد وضمان التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة المعمول بها، خاصة في مجالات حساسة كالتعمير والبناء. ومن ثم فإن فهم الشروط والإجراءات المتعلقة بدعوى التعويض في هذا المجال يُعد أمراً ضرورياً لضمان تحقيق العدالة والإنصاف للمتضررين.

المطلب الأول

شروط رفع دعوى تعويض في مجال العمران

تُعد دعوى المسؤولية الإدارية أو دعوى التعويض في مجال التعمير من الدعاوى القضائية التي يرفعها الأفراد أمام الجهات القضائية المختصة للمطالبة بتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم نتيجة نشاط الإدارة. ولكي تُرفع هذه الدعوى بشكل صحيح، يجب توفر مجموعة من الشروط المتعلقة بالمدعي، إلى جانب احترام الميعاد القانوني وتحديد الاختصاص القضائي المناسب.

الفرع الأول

الشروط الخاصة بالمدعي

يشترط في المدعي توافر الصفة والمصلحة لرفع الدعوى القضائية، حيث تنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري على أنه: «لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون».

1-نويري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 90.

وتُعد المصلحة مناط الدعوى، ويجب أن تكون قانونية وشرعية، قائمة أو محتملة، ومؤكدة وملموسة، فلا تُقبل الدعوى إذا كانت المصلحة غير مشروعة أو غير ذات أهمية. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتوفر للمدعي صفة قانونية تخوله الحق في رفع الدعوى، سواء بصفته الشخصية أو كممثل قانوني لجهة معينة.

الفرع الثاني

شرط الميعاد في دعوى التعويض في مجال العمران

يُحدد ميعاد رفع الدعوى الإدارية في مجال التعويض بأربعة أشهر، تبدأ من تاريخ تبليغ القرار الإداري الفردي، وذلك طبقاً للمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. ويُعد هذا الميعاد من النظام العام، مما يعني وجوب احترامه، ولا يجوز الاتفاق على مخالفته، كما يثير القاضي مسألة التقيد به تلقائياً.

وفيما يتعلق بالإدارة التي تتسبب في إحداث أضرار للغير، يثار التساؤل حول بداية احتساب هذا الميعاد: هل يُحتسب من تاريخ صدور القرار الإداري المرتبط بالفعل المادي، أم من تاريخ وقوع الفعل المادي نفسه؟ وقد لم يُحدد المشرع الجزائري هذه المسألة بشكل صريح، مما يفتح المجال لاجتهاد القضاء في تحديد نقطة بداية سريان الميعاد بحسب كل حالة.

الفرع الثالث

شرط الاختصاص القضائي في مجال دعوى التعويض

تختص المحاكم الإدارية في الجزائر بالفصل في المنازعات الإدارية وفقاً للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. كما تختص هذه المحاكم بدعوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية المتعلقة بالقرارات الصادرة عن الجهات الإدارية، إضافة إلى دعوى القضاء الكامل والقضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة، وذلك وفق ما هو منصوص عليه في المادة 801 من نفس القانون.

ويُعتبر شرط الاختصاص من النظام العام، ولا يجوز مخالفته أو الاتفاق على خلافه، وفي حال عدم احترامه تُرفض الدعوى شكلاً.

وفيما يخص الاختصاص الإقليمي، فإذا كانت الدعوى مؤسسة على قرار إداري أو على عمل مادي غير مشروع أو قائمة على نظرية المخاطر، فإن الاختصاص الإقليمي يُحدد وفقاً للمادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تحيل إلى القاعدة العامة في الاختصاص الإقليمي المنصوص عليها في المادة 37 من نفس القانون، حيث ينعقد الاختصاص للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه¹.

وفي حالة تعدد المدعى عليهم، يُحدد الاختصاص الإقليمي للمحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم، وفقاً للمادة 38 من نفس القانون. أما في مادة الأشغال العمومية، فتُرفع الدعوى أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال، وذلك وفقاً للفقرة الثالثة من المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وبالإضافة إلى الشروط المذكورة، يجب على المدعي التحقق من شرط الإذن إذا كان القانون يشترطه قبل رفع الدعوى، حيث يثير القاضي هذا الدفع تلقائياً في حال انعدامه وفقاً للمادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. كما يجب أن يكون المدعي متمتعاً بالأهلية القانونية لرفع الدعوى، وإلا أثار القاضي ذلك تلقائياً، وله أن يثير كذلك انعدام التفويض بالنسبة للممثل الشخصي أو المعنوي وفقاً للمادة 65 من نفس القانون².

وباستيفاء هذه الشروط، يمكن للمدعي رفع دعوى تعويض في مجال التعمير أمام الجهات القضائية المختصة للمطالبة بحقوقه والتعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة نشاطات الإدارة.

1-ستي قزاتي ياسمين، النزاع الجزائي الناتج عن البناء بدون رخصة، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثانية، 2016، ص 56.

2-جمال دوبي بونوه، "الأحكام القانونية والتنظيمية لرخصة البناء ورخصة التهيئة في تشريعات التعمير والبناء الجزائري"، مجلة التعمير والبناء، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، المجلد 2، العدد 4، 2018، ص 74.

المطلب الثاني

نظام التعويض عن المسؤولية الإدارية في مجال العمران

يُعد نظام التعويض عن المسؤولية الإدارية من أهم الآليات القانونية التي تضمن حماية حقوق الأفراد في مواجهة أخطاء الإدارة أو قراراتها غير المشروعة، خاصة في مجال العمران الذي يتميز بتعقيد إجراءاته وتعدد تدخلات السلطات الإدارية فيه، ويهدف هذا النظام إلى إعادة التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد من خلال جبر الأضرار التي قد تلحقهم نتيجة نشاط الإدارة، سواء كان ذلك بفعل خطأ إداري أو في إطار المسؤولية دون خطأ. وفي هذا السياق، يُثار موضوع شروط التعويض، وأساسه القانوني، وأهم تطبيقاته العملية في مجال التعمير والبناء.

الفرع الأول

شروط التعويض

1- التعويض عن المسؤولية على أساس الخطأ

يُعد التعويض عن أخطاء الإدارة من المبادئ الأساسية في القانون الإداري، حيث يمكن للأفراد المطالبة بجبر الضرر الناتج عن القرارات غير المشروعة أو الإجراءات الخاطئة التي تتخذها الإدارة. غير أن الحصول على هذا التعويض يتطلب توافر مجموعة من الشروط الأساسية، خاصة في مجال البناء والتعمير، الذي يفرض على الإدارة التزامات دقيقة تتعلق بتنظيم المجال العمراني واحترام حقوق الأفراد¹.

الشرط الأول: وجود خطأ إداري ثابت

يُعد الخطأ الإداري أحد أهم العناصر التي قد تؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية وإلزام الإدارة بتعويض المتضررين. ويُقصد به مخالفة الإدارة للقوانين والتشريعات المنظمة لعملها، بما يترتب عنه الإضرار بحقوق الأفراد أو المصلحة العامة.

1- عزري الزين، القرارات الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2005، ص 9.

وفي مجال البناء والتعمير، يظهر هذا الخطأ بشكل واضح سواء من خلال إصدار قرارات غير مشروعة أو الامتناع عن اتخاذ القرارات الواجبة، مما قد يمس بحقوق الأفراد أو يسبب لهم خسائر مادية جسيمة.

وينتج الخطأ الإداري عن عدة عوامل، من أبرزها تعقيد الإجراءات الإدارية وكثرة الطلبات المقدمة للجهات الإدارية، مما قد يؤدي إلى إصدار قرارات دون دراسة كافية أو تأثرها ببيروقراطية العمل الإداري. كما أن غياب التنسيق بين المصالح الإدارية قد يؤدي إلى قرارات متضاربة، كمنح رخص بناء في مواقع غير مناسبة أو رفض الطلبات دون سند قانوني واضح.

وفي بعض الحالات، يؤدي الضغط المتزايد من قبل الأفراد للحصول على تراخيص البناء إلى تسريع عملية اتخاذ القرار دون مراعاة الجوانب القانونية، مما قد ينتج عنه منح تراخيص مخالفة لقواعد التهيئة والتعمير، أو رفضها دون مبررات قانونية مقبولة، وهو ما يترتب عنه قيام مسؤولية الإدارة وتعويض المتضررين.

وتتجلى صور الخطأ الإداري في عدة مظاهر، منها¹:

إصدار قرارات بناء غير مشروعة: حيث قد تمنح الإدارة تراخيص بناء مخالفة لمخططات التهيئة والتعمير، مما يؤدي إلى إنشاء مباني في مواقع غير مسموح بها، كالأراضي المخصصة للمرافق العامة أو المناطق المحظورة قانوناً، كما قد تمنح تراخيص لبناء يؤدي إلى الإضرار بالجوار، مثل حجب أشعة الشمس، مما يشكل تعدياً على حقوقهم.

رفض منح تراخيص البناء دون مبرر قانوني: حيث قد تمتنع الإدارة عن منح الترخيص دون تقديم أسباب قانونية واضحة، مما يؤدي إلى تعطيل مشاريع الأفراد وإلحاق

1- سايح حياة، رقابة القضاء الإداري على مشروعية قرارات التهيئة والتعمير، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2020، ص 67-68.

خسائر بهم، وفي هذه الحالة يحق للمتضرر اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن في القرار والمطالبة بالتعويض¹.

إصدار قرارات هدم غير قانونية: ففي بعض الحالات قد تتخذ الإدارة قرارات بهدم مبانٍ دون احترام الإجراءات القانونية، كعدم تبليغ المعنيين أو حرمانهم من حق الطعن، وإذا ثبت عدم مشروعية القرار فإن الإدارة تتحمل مسؤولية الأضرار الناتجة عن التنفيذ².

إيقاف أشغال البناء بطريقة غير قانونية: يمكن للإدارة أن تصدر قرارات بإيقاف أشغال البناء دون الاستناد إلى أسباب قانونية واضحة أو خارج الآجال المحددة قانوناً، مما يؤدي إلى تعطيل المشاريع وإلحاق خسائر معتبرة بأصحابها. وفي هذه الحالة يُعد قرار وقف الأشغال غير مشروع، ويحق للمتضررين الطعن فيه والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي ترتبت عنه³.

ومن المبادئ المستقرة في القضاء الإداري أن الخطأ الذي ترتبه الإدارة في إطار ممارسة وظيفتها لا يتطلب إثبات نية سوء القصد، وإنما يكفي إثبات أن القرار الإداري مخالف للقانون أو أنه ألحق ضرراً غير مبرر بالأفراد. وبناءً عليه، فإن المسؤولية الإدارية تقوم على مجرد عدم مشروعية القرار، بصرف النظر عما إذا كان صادراً عن قصد أو نتيجة خطأ غير متعمد.

فعلى سبيل المثال، إذا أصدرت الإدارة قراراً برفض تمديد رخصة بناء دون الاستناد إلى مبرر قانوني واضح، فإن هذا القرار يُعد غير مشروع، ويمنح المتضرر الحق في الطعن فيه أمام القضاء والمطالبة بالتعويض، حتى وإن لم تكن الإدارة قد تعمدت الإضرار به، وهو ما يختلف عن المسؤولية المدنية أو الجزائية التي تتطلب عادة إثبات النية.

1- جمال دوبي بونوة، مرجع سابق، ص 12.

2- أبو عقال فيصل، منازل البناء، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، ص 14.

3- أبو عقال فيصل، مرجع سابق، ص 14.

وتتسم قرارات الإدارة في مجال البناء والتعمير بطابع مزدوج، إذ لا يقتصر أثرها على الأفراد المعنيين بها فقط، بل يمتد ليشمل المجتمع ككل¹، فعلى سبيل المثال، إذا منحت الإدارة رخصة بناء في أماكن مخصصة للطرق أو المساحات العامة، فإن ذلك يؤدي إلى أضرار عمرانية، وعلى العكس، فإن الامتناع عن منح التراخيص أو رفض المشاريع الاستثمارية قد يضر بأصحاب المشاريع الذين استثمروا أموالهم.

وعليه، فإن الإدارة مطالبة بإيجاد توازن دقيق بين حق الأفراد في ممارسة أنشطتهم الاقتصادية والاجتماعية من جهة، وضمان احترام القوانين العمرانية والمصلحة العامة من جهة أخرى، إذ إن أي إخلال بهذا التوازن قد يؤدي إلى تحميلها المسؤولية القانونية، سواء عبر الطعن في قراراتها أو من خلال المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن أخطائها الإدارية².

ويُعد القضاء الإداري الجهة المختصة بمراقبة قرارات الإدارة والتأكد من مدى مشروعيتها. وعند الطعن في قرار إداري متعلق بالبناء والتعمير، يقوم القاضي الإداري بفحص الوثائق والمستندات، مثل رخص البناء أو قرارات الهدم، لتحديد ما إذا كانت هذه القرارات قد صدرت وفقاً للقانون أو أنها تتطوي على خطأ إداري. وفي حال ثبوت عدم المشروعية، قد يقضي بإلغاء القرار، وقد يلزم الإدارة في بعض الحالات بدفع تعويضات للمتضررين.

كما استقر الاجتهاد القضائي على أن الأفراد الذين لم يطعنوا في قرارات الهدم أمام القضاء لا يمكنهم المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عنها، مما يبرز أهمية الطعن في القرارات غير المشروعة في الوقت المناسب لحماية الحقوق والمصالح الفردية.

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

2- عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 36، 2020، ص 6.

ويُعد إثبات الخطأ الإداري عنصراً أساسياً في مساءلة الإدارة عن قراراتها غير المشروعة، خاصة في مجال البناء والتعمير، حيث يكفي إثبات عدم مشروعية القرار دون الحاجة إلى إثبات سوء النية، مما يعزز دور القضاء الإداري في حماية الأفراد من التعسف الإداري وضمان احترام القوانين.

وعليه، من الضروري أن تلتزم الإدارة بالشفافية والتقيد بالإجراءات القانونية لتفادي الوقوع في أخطاء قد تؤدي إلى مسؤوليتها القانونية وإلزامها بدفع تعويضات عن الأضرار التي تسببت فيها¹.

الشرط الثاني: توفر عنصر الضرر في المسؤولية الإدارية عن قرارات البناء

تُبنى دعوى التعويض في إطار المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، خاصة في مجال التعمير، على ثلاثة عناصر رئيسية هي: الخطأ، الضرر، والعلاقة السببية. ويُعد عنصر الضرر شرطاً جوهرياً لقيام المسؤولية، إذ يجب أن يكون ضرراً محققاً، مادياً، ثابتاً، مباشراً، وأن يقع على حق مشروع.

أولاً: أن يكون الضرر محققاً

لا يُعتد بالضرر إذا كان مجرد احتمال أو تخمين، بل يجب أن يكون ثابتاً ومؤكداً الوقوع²، فعلى سبيل المثال، لا يمكن للشخص المطالبة بتعويض عن خسارة فرصة بيع عقار نتيجة رفض منحه رخصة البناء، إلا إذا ثبت يقيناً أن قرار الإدارة كان السبب المباشر في تفويت تلك الفرصة. وقد أكد القضاء الإداري الفرنسي ومن بعده مجلس الدولة الجزائري هذا المبدأ، كما في القرار رقم 094655 الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 2014، حيث رفضت دعوى التعويض لعدم ثبوت الضرر بشكل يقيني. وفي المقابل، قد يُمنح التعويض في حالات أخرى إذا توفرت الأدلة الكافية، كما في القرار رقم 35.435 الصادر بتاريخ 28

1- أبو عقال فيصل، مرجع سابق، ص 56.

2- محمد الصبري السعدي، شرح القانون المدني الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1992، ص 27.

نوفمبر، حيث تم الاعتراف بالتعويض بناءً على تحقق الضرر وتقييم مدى الأذى اللاحق بالمتضرر¹.

ثانياً: أن يكون الضرر مادياً

يشترط أن يكون الضرر قابلاً للتقدير المالي، أي أن يترتب عنه خسارة فعلية محددة. ومن الأمثلة على ذلك ما ورد في المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-45 التي تنص على ضرورة إقامة البناءات بطريقة لا تحجب الفتحات التي تنير المساكن بزاوية 45 درجة، مما يعني أن مخالفة هذه القواعد قد تؤدي إلى مسؤولية الإدارة في حال حدوث أضرار للسكان، مثل فقدان الإضاءة الطبيعية.

ورغم أن الضرر المادي سهل التقدير نسبياً، فإن الضرر المعنوي، كالمساس بالبيئة أو الراحة، غالباً ما يكون صعب التحديد من حيث القيمة المالية. ومع ذلك، أجاز القانون رقم 90-29، والمادة 37 من القانون رقم 03-13، للجمعيات البيئية المطالبة بتعويضات مالية في حالات الأضرار البيئية الناتجة عن مخالفات عمرانية، مما يطرح إشكالات قانونية حول كيفية تقدير هذه الأضرار والتعويض عنها².

ثالثاً: أن يكون الضرر ثابتاً ومباشراً

يجب أن يكون الضرر الذي لحق بالمتضرر نتيجة فعل الإدارة أو امتناعها غير المشروع ضرراً مباشراً. ومع ذلك، لا يشترط أن يكون الضرر حالاً، إذ يمكن أن يكون مستقبلياً بشرط أن يكون محقق الوقوع، أي أن يكون احتمال تحققه مؤكداً وليس مجرد احتمال نظري³.

1-نويري عبد العزيز، رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء، دراسة تطبيقية، مداخلة منشورة بمجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات المتعلقة بالعمران، 2008، ص 89.

2-نويري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 90.

3-بوزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص 148.

وقد اعترف القضاء الجزائري بإمكانية التعويض عن تقويت فرصة جدية إذا كان القرار الإداري غير المشروع قد حرم الشخص من فرصة مؤكدة لتحقيق منفعة مالية أو اقتصادية.

رابعاً: أن يقع الضرر على حق مشروع

لا يُقبل التعويض إلا إذا وقع الضرر على حق مشروع قانوناً، أما إذا كان الضرر مرتبطاً بممارسة غير قانونية فلا يُعتمد به. فعلى سبيل المثال، لا يمكن لشخص أن يبني في منطقة غير مخصصة للبناء ثم يطالب بالتعويض عن رفض منحه رخصة البناء¹، وقد أكد مجلس الدولة الجزائري هذا المبدأ في قراره رقم 35.435 الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 2007، حيث قضى بأحقية المتضررين في التعويض عن الأضرار الناتجة عن تعطيلهم عن استغلال رخصة بناء حصلوا عليها قانوناً بعد استيفاء جميع الشروط المطلوبة².

وبذلك يُعد توفر عنصر الضرر أحد الركائز الأساسية لقيام المسؤولية الإدارية عن قرارات البناء، إذ يجب أن يكون الضرر محققاً، مادياً، ثابتاً، ومباشراً، إضافة إلى وقوعه على حق مشروع، بما يضمن التوازن بين حماية حقوق الأفراد وضمان المصلحة العامة، ويساعد القضاء على تحديد مدى مسؤولية الإدارة والتعويضات المستحقة في كل حالة.

الشرط الثالث: ضرورة وجود العلاقة السببية

لا يكفي مجرد وقوع ضرر للمطالبة بالتعويض، بل يجب أن يكون هذا الضرر ناتجاً بشكل مباشر عن الفعل أو الامتناع غير المشروع الصادر عن الإدارة. فإذا انعدمت العلاقة السببية بين القرار الإداري والضرر، فإن دعوى التعويض تُرفض لعدم التأسيس القانوني³.

1- بوزغيش بوبكر، مرجع نفسه، ص 149.

2- عزري الزين، "الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 2، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2002، ص 83.

3- حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص 43.

فعلى سبيل المثال، إذا رفضت الإدارة منح رخصة بناء بسبب نقص في الملف أو بسبب معطيات غير مستوفاة قدمها صاحب الطلب، فإن الضرر الناتج عن هذا الرفض لا تتحمل الإدارة مسؤوليته وحدها، بل قد يساهم صاحب الطلب نفسه في حدوثه. وهنا يلاحظ أن القضاء الإداري لا يحمل الإدارة المسؤولية الكاملة إذا ثبت أن المتضرر ساهم بشكل أو بآخر في وقوع الخطأ أو الضرر¹.

وفي بعض الحالات قد يتعدد سبب الضرر، بحيث يكون ناتجاً عن عدة عوامل متداخلة، مثل خطأ الإدارة عند منح رخصة بناء معيبة، إلى جانب خطأ صاحب الطلب نتيجة تقديم ملف غير مكتمل أو مخالف للقانون. في هذه الحالة يتم توزيع المسؤولية بين الطرفين، بحيث تتحمل الإدارة جزءاً فقط من التعويض، وليس المسؤولية كاملة.

وقد أولى القضاء الفرنسي اهتماماً خاصاً بتحديد العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، حيث يفصل في كل قضية حسب ظروفها الخاصة، وقد يقرر في بعض الحالات تعويضاً جزئياً إذا كان الضرر غير جسيم أو لم يكن ناتجاً بشكل كامل عن خطأ إداري مباشر، أما القضاء الجزائري فيسير في الاتجاه نفسه، إذ يدقق في مدى الترابط بين الضرر والفعل الإداري، ويحدد ما إذا كان الضرر يمكن تفاديه أو تقليصه من خلال سلوك المتضرر نفسه².

وتُعد العلاقة السببية عنصراً حاسماً في قضايا التعويض المتعلقة بقرارات البناء، إذ يجب أن يكون الضرر نتيجة مباشرة لخطأ الإدارة وليس نتيجة لعوامل مستقلة أخرى. وفي حال ثبوت مساهمة المتضرر في حدوث الضرر، يتم توزيع المسؤولية بينه وبين الإدارة، مما قد يؤدي إلى تخفيض التعويض أو رفضه كلياً حسب درجة المساهمة³.

1- حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 47.

2- عمراوي فاطمة، المسؤولية الجنائية لمهنيي البناء (مالك البناء، المهندس المعماري، المصمم، المشرف على التنفيذ والمقاول)، مذكرة ماجستير، قسم القانون الجنائي، معهد الحقوق ابن عكنون، الجزائر، 2001، ص 18.

3- عمراوي فاطمة، المرجع السابق، ص 19.

2- المسؤولية بدون خطأ في مجال العمران

في مجال التعمير والبناء قد تُقام مسؤولية الإدارة دون الحاجة إلى إثبات خطأ، وذلك استنادًا إلى نظريتي المخاطر والمساواة أمام الأعباء العامة. ويشترط القضاء الإداري لقيام هذه المسؤولية توافر شرطين أساسيين هما: أن يكون الضرر خاصًا، وأن يكون ضررًا غير مألوف.

أولاً: أن يكون الضرر خاصًا

يقصد بالضرر الخاص أن يكون الضرر الواقع على المتضرر محدودًا، بحيث يصيب فردًا معينًا أو مجموعة محددة دون أن يمتد إلى عموم الأشخاص. فعلى سبيل المثال، إذا قامت الإدارة بإنشاء طريق عام أدى إلى هدم منزل شخص معين دون تعويضه، فإن الضرر هنا يعد ضررًا خاصًا لأنه يمس فردًا محددًا. أما إذا ترتبت عن المشروع آثار عامة مثل الضوضاء أو الغبار الذي يؤثر على سكان المنطقة ككل، فلا يعد ذلك ضررًا خاصًا وبالتالي لا تقوم مسؤولية الإدارة على هذا الأساس.

ثانيًا: أن يكون الضرر غير مألوف

لا يكفي أن يكون الضرر خاصًا، بل يجب أن يكون غير مألوف، أي يتجاوز الأضرار العادية التي يمكن أن يتحملها الأفراد في حياتهم اليومية. فالحياة في المدن تقتضي تحمل بعض الإزعاجات الناتجة عن الأشغال العامة مثل الضوضاء أو الاضطراب المؤقت في حركة المرور¹.

ومن أمثلة الضرر غير المألوف:

حدوث تصدعات غير متوقعة في منزل مجاور بسبب مشروع عمراني.

عزل محل تجاري بالكامل ومنع الزبائن من الوصول إليه لفترة طويلة دون تعويض.

1- حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 76.

أما إذا كان الضرر في حدود ما يمكن تحمله عادةً، مثل الإزعاج المؤقت بسبب الأشغال أو تغيير مؤقت في حركة المرور، فإنه لا يترتب عنه تعويض لأنه يدخل ضمن الأعباء العادية المرتبطة بالمصلحة العامة¹.

وبذلك تقوم المسؤولية بدون خطأ في مجال العمران على أساس أن الضرر يجب أن يكون خاصًا وغير مألوف، دون اشتراط إثبات خطأ إداري، حيث يكفي تحقق الضرر لشخص أو فئة محددة وأن يكون خارجًا عن المألوف من حيث الشدة والأثر، مما يبرر تدخل الإدارة لتعويض المتضررين تحقيقًا لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة².

الفرع الثاني

نطاق التعويض

يتمتع القاضي الإداري بسلطة واسعة في دعاوى التعويض، حيث يتولى تحديد نطاق التعويض وفق معايير قانونية تضمن تحقيق العدالة للمتضررين. وينقسم نطاق التعويض إلى قسمين رئيسيين:

أولاً: تحديد الأشخاص المستفيدين من التعويض، وثانياً: تقدير قيمة التعويض.

أولاً: تحديد الأشخاص المستفيدين من التعويض

يشمل التعويض الإداري فئتين من الأشخاص، وذلك بحسب طبيعة الضرر الذي تعرضوا له ومدى تأثرهم المباشر أو غير المباشر بأعمال الإدارة.

1- تعويض المتضرر المباشر

يشمل التعويض في المسؤولية الإدارية الأشخاص الذين أصابتهم أفعال الإدارة بشكل مباشر، حيث يكون الضرر الذي لحق بهم نتيجة قرار إداري غير مشروع أو إجراء خاطئ صادر عن الجهة الإدارية. ويُعد المتضرر المباشر كل شخص مسّت حقوقه بشكل مباشر

1- علي سليمان، المرجع السابق، ص 209.

2- حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 34.

نتيجة تصرف إداري معين، سواء في مجال العمران أو نزع الملكية أو غيرها من مجالات القانون الإداري.

ومن أكثر الحالات شيوعًا لتعويض المتضررين المباشرين، نجد الأفراد الذين تضرروا من قرارات إدارية خاطئة¹، مثل رفض منح رخصة بناء أو شهادة إدارية دون وجه حق، أو سحب هذه الوثائق دون مبرر قانوني. كما يشمل التعويض أيضًا الأشخاص الذين تضرروا من تنفيذ مخططات التهيئة العمرانية إذا مست تلك المخططات حقوقهم العقارية بشكل غير قانوني، كالتعدي على ممتلكاتهم دون احترام الإجراءات القانونية.

ومن جهة أخرى، يُعد الأفراد الذين تعرضت ممتلكاتهم للهدم بقرارات إدارية غير مشروعة متضررين مباشرين، ويحق لهم المطالبة بالتعويض. فعلى سبيل المثال، إذا قامت البلدية بهدم منزل دون أساس قانوني، فإن المالك أو كل من له حق قانوني على العقار يُعد مستحقًا للتعويض. كما أن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة يندرج ضمن الحالات التي تستوجب التعويض، سواء تعلق الأمر بمالك العقار أو أصحاب الحقوق العينية مثل المستأجرين أو المنتفعين، خاصة إذا ترتب عن ذلك ضرر مباشر لهم.

2- تعويض غير المتضرر المباشر

إلى جانب المتضررين المباشرين، قد يمتد نطاق التعويض ليشمل أشخاصًا لم يكونوا طرفًا مباشرًا في القرار الإداري، لكنهم تأثروا بنتائجه بشكل غير مألوف، وذلك وفق نظرية الجوار غير المألوف، التي تقر بأن الشخص قد يتعرض لضرر يتجاوز الأضرار العادية التي يتحملها الأفراد في حياتهم اليومية².

فعلى سبيل المثال، إذا أصدرت الإدارة قرارًا يسمح بإنشاء مبنى مخالف لقواعد التعمير من حيث المسافة بين المباني أو الارتفاع، وكان هذا المبنى يؤثر سلبيًا على الجيران من

1- بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص 159.

2- بزغيش بوبكر، مرجع نفسه، ص 160-161.

حيث حجب الرؤية أو مشاكل التهوية والإضاءة، فإن المتضررين يحق لهم المطالبة بالتعويض.

كما قد يشمل التعويض الأشخاص الذين تضررت ممتلكاتهم بشكل غير مباشر نتيجة قرارات إدارية أثرت على قيمة عقاراتهم. فإذا أدى قرار إداري، مثل إنشاء منشأة صناعية قرب حي سكني دون مراعاة الأثر البيئي، إلى تلوث وضوضاء وانخفاض في قيمة العقارات المجاورة، فإن المتضررين يمكنهم المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق بهم.

ويستند هذا النوع من التعويض إلى مبدأ مفاده أن الأفراد لا يجب أن يتحملوا أعباء إدارية غير متوقعة أو خسائر غير مألوفة. وفي المجل، فإن تعويض غير المتضرر المباشر يتوقف على جسامه الضرر ومدى خروجه عن المألوف، حيث يأخذ القاضي الإداري بعين الاعتبار طبيعة الضرر وأثره لتحديد مدى أحقية التعويض.

ثانياً: تقدير قيمة التعويض في إطار المسؤولية الإدارية في مجال العمران.

يُعد التعويض الذي يحكم به القاضي الإداري عنصراً أساسياً في تحقيق العدالة وجبر الأضرار التي لحقت بالمتضررين. ويجب أن يكون هذا التعويض شاملاً وكاملاً، بحيث يغطي جميع الأضرار الناجمة عن الأفعال الإدارية غير المشروعة في مجال التعمير، سواء كانت أضراراً مادية أو معنوية.

كما يلتزم القاضي الإداري عند تقدير التعويض بالاعتماد على مجموعة من القواعد والمبادئ التي تضمن تحقيق التوازن بين حقوق المتضررين ومسؤولية الإدارة¹.

1- بالمرباط حنان، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والإقليمية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013، ص 46.

1- كمال وشمولية التعويض

يجب أن يكون التعويض شاملاً لجميع أنواع الأضرار التي لحقت بالمتضرر، سواء كانت أضراراً مادية تتمثل في الخسائر المالية المباشرة، أو أضراراً معنوية تمس الجوانب النفسية أو الاعتبارية.

فالتعويض عن الضرر المادي يكون أكثر وضوحاً وسهولة في التقدير، إذ يشمل الخسائر الناتجة عن الإلغاء غير المشروع لرخص البناء، أو المصاريف التي تكبدها المتضرر في الدراسات التقنية والهندسية، أو تكاليف إصلاح الأضرار التي لحقت بالبناء نتيجة تدخل الإدارة.

أما التعويض عن الضرر المعنوي فيبقى أكثر تعقيداً، لارتباطه بجوانب غير مادية مثل التشويه المعنوي أو المساس بالسمعة، مما يجعل تقديره خاضعاً لسلطة القاضي التقديرية وفقاً لظروف كل حالة على حدة¹.

2- تقيد القاضي بطلبات المضرور

يلتزم القاضي الإداري بالحدود التي يحددها المدعي في طلب التعويض، بحيث لا يجوز له الحكم بتعويض يفوق ما طلبه المتضرر، باعتبار أن القضاء الإداري مقيد بالطلبات المقدمة.

فإذا طلب المتضرر تعويضاً عن الأضرار المادية فقط، فلا يجوز للقاضي أن يمنح تعويضاً يشمل الأضرار المعنوية إلا إذا كانت ضمن الطلب الأصلي. وفي المقابل، لا يجوز له الحكم بتعويض أقل من الضرر الثابت إذا كان ذلك لا يحقق جبراً كاملاً للضرر.

وبذلك يجب أن يكون التعويض كافياً لإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر، دون أن يتحول إلى وسيلة للإثراء غير المشروع.

1- بوعقال فيصل، مرجع سابق، ص 24.

3- ضرورة تناسب التعويض مع مسؤولية الإدارة

يتعين أن يكون التعويض متناسبًا مع حجم الضرر الذي لحق بالمضرور، بحيث لا يتجاوز التعويض مقدار الضرر الفعلي. كما يجب مراعاة دور المضرور في وقوع الضرر، إذ في حالة الخطأ المشترك بين الإدارة والمتضرر يتم توزيع المسؤولية بين الطرفين، ويقتصر التعويض على الجزء الذي تتحمله الإدارة فقط¹.

ولا يجوز تحميل الإدارة كامل التعويض إذا كان المتضرر قد ساهم في حدوث الضرر بسبب إهماله أو تصرفاته غير المشروعة. كما لا يجوز الجمع بين تعويضين عن نفس الضرر إذا تعددت الجهات المسؤولة²، إذ يجب أن يكون التعويض موحدًا بما يتناسب مع حجم الضرر.

كذلك لا يُحكم بالتعويض إذا كان الضرر قد تم إصلاحه أو زال أثره بوسائل أخرى، لأن الهدف من التعويض هو جبر الضرر وليس تحقيق منفعة إضافية.

4- توقيت تقدير التعويض

يُعد توقيت تقدير التعويض من المسائل الجوهرية في المسؤولية الإدارية، لما له من تأثير مباشر على تحقيق العدالة. ويثور التساؤل حول الأساس الزمني المعتمد: هل هو تاريخ وقوع الضرر أم تاريخ صدور الحكم؟

وقد استقر القضاء الإداري على أن تقدير التعويض يتم وفقًا للأسعار والظروف الاقتصادية السائدة وقت صدور الحكم، وليس وقت وقوع الضرر، ويرجع ذلك إلى أن الفصل في القضايا قد يستغرق مدة طويلة، مما يؤدي إلى تغيرات اقتصادية كبيرة، خصوصًا في الأسعار وقيمة العملة.

1- نصيرة صبار، لفته الجبوري، التعويض العيني، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 96.

2- نصيرة الصبار، لفته الجبوري، المرجع نفسه، ص 98.

وبالتالي، فإن اعتماد تاريخ صدور الحكم يضمن تعويضًا يعكس القيمة الحقيقية للضرر وقت التنفيذ، ويحقق عدالة أكثر إنصافًا للمتضرر. وقد أخذ القضاء الفرنسي بهذا التوجه بعد أن كان يعتمد في السابق على تاريخ وقوع الضرر، ثم استقر على اعتماد تاريخ الحكم، وهو ما تنبأه أيضًا القضاء الجزائري.

وفي الجزائر، يُطبق هذا المبدأ سواء تعلق الأمر بأضرار ناتجة عن قرارات إدارية غير مشروعة أو عن تنفيذ أشغال عامة، بما يضمن تحقيق التوازن والعدالة في التعويض¹.

في بعض الحالات قد يتأخر الضرر في رفع دعواه القضائية لفترة طويلة دون سبب مشروع، وفي هذه الحالة قد يُنظر إلى تقدير التعويض بناءً على التاريخ الذي كان من المفترض أن يصدر فيه الحكم لو تم رفع الدعوى في الوقت المناسب. فلا يمكن تحميل الإدارة تبعات التأخير غير المبرر للضرر، لأن ذلك قد يؤدي إلى تعويضات تفوق ضرر الفعل الذي وقع عليه، خاصة في ظل تغير الأسعار وقيمة العملة على مر السنين. لذا إذا تبين أن الضرر قد أهمل في المطالبة بحقه لسنوات طويلة فإن التعويض سيتم تحديده وفقًا لقيمة الضرر في التاريخ الذي كان من المفترض أن يصدر فيه الحكم وليس في تاريخ صدوره الفعلي، وذلك لتحقيق التوازن بين حقوق الأفراد وحماية المصلحة العامة².

تغير قيمة العملة والتضخم من العوامل التي تؤثر بشكل كبير على تقدير التعويض، فبما أن الدعوى القضائية قد تستمر لفترات طويلة فإن تغير الأسعار قد يؤثر على القدرة الشرائية للمبالغ المحكوم بها، لذلك فإن تقدير التعويض بتاريخ صدور الحكم يأخذ بعين الاعتبار هذه التغيرات ويضمن أن يكون المبلغ المحكوم به كافيًا لإصلاح الضرر الفعلي.

وغالبًا ما يلجأ القاضي الإداري إلى تعيين خبراء لتقدير قيمة الضرر في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة، مما يساعد على تحديد تعويض يعكس الواقع الاقتصادي عند صدور

1- نداء محمد أمين أبو الهوى، مرجع سابق، ص 147.

2- بدرة لعور، المرجع السابق، ص 23.

الحكم، لكن في الوقت نفسه يجب على القاضي التأكد من أن التعويض لا يؤدي إلى إثراء غير مشروع للمضرور، أي أن يكون الهدف منه هو جبر الضرر فقط دون أن يتجاوز قيمته الحقيقية.

يعتمد القضاء الإداري الجزائري على التعويض النقدي كوسيلة أساسية لجبر الأضرار التي تصيب الغير نتيجة الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة العامة، ويعود ذلك إلى أن القاضي الإداري لا يمكنه إلزام الإدارة بالتعويض العيني، لما في ذلك من تدخل في أعمالها وإمكانية تعطيل سير المرافق العامة، فضلاً عن تعارضه مع مبدأ الفصل بين السلطات¹.

ولهذا السبب، فإن معظم الدعاوى المرفوعة أمام القضاء الإداري الجزائري تتعلق بطلبات التعويض النقدي، حيث يطالب المضرور بمبالغ مالية تعوضه عن الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت به. فعلى سبيل المثال، إذا تعرض منزل للهدم نتيجة تنفيذ أشغال عامة من طرف الإدارة، لا يمكن للقاضي أن يأمر بإعادة بنائه، بل يكتفي بالحكم بمبلغ مالي يعادل تكلفة إعادة البناء أو الترميم.

ويُعد توقيت تقدير التعويض عنصراً حاسماً في تحقيق العدالة بين الإدارة والمضرور، حيث تبنى القضاء الإداري مبدأ تقدير التعويض وفق الأسعار السائدة وقت صدور الحكم، نظراً للتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ خلال الفترة الفاصلة بين وقوع الضرر وصدور الحكم. ويهدف هذا التوجه إلى تحقيق التوازن بين حقوق المتضررين وعدم تحميل الإدارة أعباء مالية غير مبررة، مما يجعل تقدير التعويض يوم صدور الحكم الحل الأكثر إنصافاً وفعالية في سياق المسؤولية الإدارية².

1- عزراوي عبد الرحمن، الرخصة الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 76.

2- الحسين بن شيخ آث ملوية، دروس في المسؤولية الإدارية: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، الجزء الثالث، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 33.

خلاصة الفصل:

يتضح من خلال هذا الفصل أن مسؤولية الإدارة في مجال العمران تخضع، إلى حد كبير، للقواعد العامة للمسؤولية الإدارية، حيث يمكن مساءلة الإدارة على أساس الخطأ، كما في حالة إصدار تراخيص بناء غير مشروعة أو التأخر غير المبرر في منحها، مما قد يؤدي إلى إلحاق أضرار بالأفراد. كما يمكن أن تقوم مسؤولية الإدارة على أساس الفعل المادي، وذلك عندما تتسبب تصرفاتها في إلحاق ضرر بالغير دون وجود قرار إداري صريح.

إلى جانب ذلك، قد تتحمل الإدارة المسؤولية دون ثبوت خطأ، وذلك وفقًا لنظرية المخاطر أو على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، حيث يتم تعويض الأفراد الذين يتحملون أضرارًا استثنائية تفوق ما يمكن اعتباره من الأعباء العادية للحياة في المجتمع. وفي الحالات التي يصدر فيها قرار إداري يسبب ضررًا للغير، يحق للمتضرر الذي تتوفر فيه الصفة والمصلحة رفع دعوى تعويض، شريطة احترام الإجراءات والشروط الشكلية المطلوبة قانونًا.

كما يتمتع القاضي الإداري بسلطات واسعة في هذا المجال، إذ يملك سلطة تحديد الأشخاص المستحقين للتعويض، فضلًا عن تقدير قيمته بناءً على حجم الضرر وطبيعته. ويؤكد ذلك الدور المحوري الذي يلعبه القضاء الإداري في تحقيق التوازن بين مصالح الأفراد وسلطة الإدارة، من خلال إقرار التعويضات المناسبة عند ثبوت الضرر الناتج عن تصرفات الإدارة في مجال العمران.

خاتمة

يعد مجال العمران مجالاً خصباً للمنازعات وهذا نظراً لتعدد المتدخلين فيه، وتعدد القواعد الموضوعية والشكلية التي تنظمه، سواء على مستوى الجهات القضائية الإدارية أو الجهات القضائية العادية، وباعتبار أن القوانين المتعلقة بهذا المجال وخاصة ما يتعلق ببحثنا، فهي ذات صبغة إدارية، بحيث يتولد في الموضوع منازعات تترجم في شكل دعوى ترفع أمام القضاء الإداري المختص كلما كان هناك خرق للقواعد القانونية.

لقد حاولنا من خلال هذا البحث القيام بدراسة مختلف القواعد الإجرائية التي تنبأها المشرع الجزائري لتسوية المنازعات الإدارية في مجال العمران.

الإدارة لما تصدر قراراتها المتعلقة بمجال التعمير، فإنها يمكن أن تقع في خطأ، وتصدر قرارات غير مشروعة في حق الأفراد، ويظهر ذلك من خلال حق طالب رخص أو شهادات التعمير في رفع دعوى الإلغاء في حالة رفض طلبه أو تأجيل البت فيه بطريقة غير مشروعة، كما أنه من حق الغير الطعن في قرارات منح الرخص أو الشهادات، إذا كانت لهم مصلحة في ذلك، كما يمكن لكل هؤلاء رفع دعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه خاصة إذا كان القرار الصادر من الإدارة لا يحتمل التأجيل ومن الممكن إحداث ضرر يصعب تداركه.

قائمة المراجع

I/ باللغة العربية.

أولا-الكتب:

- 1-بالة عبد العالي، الوجيز في شرح قانون التعمير وفقا لأحدث التعديلات النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2021
- 2-بلطرش مياسة المنازعات الإدارية، ط1، التحدي للنشر، الجزائر، 2024
- 3-بوعافية محمد التهيئة العمرانية والتنمية الحضرية في الجزائر، دار النشر الجامعي الجزائر، 2019
- 4-الحلو، م. أ. القرارات الإدارية الإسكندرية دار الجامعة الجديدة، 2009.
- 5-خليفة، ح، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، جامعة مستغانم 2020.
- 6-سايس جمال الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثالث، منشورات كليك الجزائر 2013
- 7.طيباوي محمد، وشارف صلاح الدين الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية جامعة محمد بوضياف المسيلة 2018
- 8-عبد العزيز عبد المنعم خليفة الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي الإسكندرية 2008.
- 9.علي علي سليمان، دراسة في المسؤولية المدنية في القانون المدني الجزائري المسؤولية عن فعل الأشياء، التعويض ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ط3، 1994.
- 10-عمار بوضياف، المرجع في النزاعات الإدارية القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، ط2، جسور للنشر والتوزيع، 2018

- 11-عمار بوضياف دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 12-عمر حمدي باشا منازعات التعمير، دار هومة، الجزائر، 2018
- 13-لحسين بن شيخ أن ملويا دروس في المسؤولية الإدارية لنظام التعويض في المسؤولية الإدارية، ج 3، دار الخلدونية للنشر والتوزيع القبة الجزائر، ط1، 2007
- ماجد راغب الحلو القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- محمد ابراهيم خيرى الوكيل التظلم الاداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة 2012
- 16-محمد صبري السعدي شرح القانون المدني الجزائري الجزء الثاني، ط1، دار الهدى عين مليلة - الجزائر، 1992
- 17-محمد صغير بقلي الوسيط في المنازعات الإدارية، د.ع، ن.ت، عنابة، 2009.
- 18-مسعود شيهوب المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري19-ميمونة سعاد المرجع في المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار هومه
- للطباعة والنشر، الجزائر 2018
- 20-نصيرة صبار لفته الحبوري، التعويض العيني، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان 2010.
- ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية
- 1-أطروحة الدكتوراه
- 1-بزغيش بوبكر، منازعات العمرن أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2017

- 2- شهرزاد عوابد سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 2015-2016
- 3- عزوي عبد الرحمن الرخص الإدارية في التشريع الجزائري الرخص الإدارة في التشريع الجزائري دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2007
- 4- كمال، محمد الأمين الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر 2015-2016 بلقايد تلمسان

أ- مذكرات الماجستير:

- 1- بزغيش بوبكر، رصة البناء آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، 2007
- 2- عميروش محمد بن باخة نصر الدين المنازعات العم ارنية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، قالمة 2013
- 3- قروف جمال الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، شعبة قانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006

ب - مذكرات الماستر:

- 1- بلقرة نجاة، قويات أسماء، اختصاص القضاء الإداري الجزائري في مجال التعمير، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في أكاديمي في القانون، قانون التهيئة والتعمير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البشير الإبراهيمي برج بوعريرج، 2023-2022.

ثالثا: المقالات والمجلات

- 1- ريمة بلجودي المنازعات الإدارية في مجال العمران في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، القانون الإداري، جامعة محمد بوضياف المسيلة 2017.
- 2- زناتي، إ. بن سعدية منازعات العمران، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2018.
- 3- سايح حياة رقابة القضاء الإداري على مشروعية قرارات التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الحميد بن باديس 2019-2020 مستغانم.
- 4- بالجيلالي خالد المنازعات المتعلقة بالعمران في قانون العمران الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت العدد 02 الجزائر.
- 5- بن بادة عبد الحليم، مخالفات رخص البناء في التشريع الجزائري بين التجريم والمتابعة الجزائية، مجلة الميزان 2020.
- 6- بن ترجا الله علي، ولعلاوي عيسى مكانة مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ضمن أسس المسؤولية الإدارية، آفاق للعلوم، المجلد 4 العدد 1 2019.
- 7- توريري عبد العزيز، رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء دراسة تطبيقية، مداخلة منشورة بمجلة مجلس الدولة عدد خاص بالمنازعات المتعلقة بالعمران 2008.
- 8- رماش سامي التخطيط العمراني في الجزائر بين النص القانوني والتطبيق الميداني، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة العدد 15 2022.
- 9- زروقي فريدة الرقابة الإدارية والقضائية على مشروعية رخص البناء في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والإدارية العدد 10 جامعة سطيف 2021.

- 10- الزين عزري دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة العدد 36 2010.
- 11- عبد العالي حفظ الله اختصاص القضاء الإداري بالفصل في منازعات رخصة التعمير، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية جامعة المسيلة المجلد 13 العدد 1 الجزائر 2022.
- 12- عزري الزين الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة العلوم الإنسانية العدد 02 جامعة محمد خيضر بسكرة 2002.
- 13- عزري الزين النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية العدد 08 جامعة محمد خيضر بسكرة 2005.
- 14- عطوي وداد أساس قيام مسؤولية الإدارة في مجال رخصة البناء، مجلة القانون العقاري والبيئة 2015.
- 15- عيشوبة عمار أساس المسؤولية الإدارية في مجال التعمير والبناء، مجلة تشريعات التعمير والبناء جامعة تيارت العدد 02 2017.
- 16- الفندري خليل المسؤولية الإدارية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، مجلة دراسات قانونية جامعة صفاقس كلية الحقوق عدد خاص 2006.
- 17- فيصل الوافي دور رخصة البناء في التهيئة العمرانية والمنازعات المتعلقة بها في الجزائر، مجلة تشريعات التعمير والبناء العدد 05 جامعة ابن خلدون تيارت 2018.
- 18- قاسي نجاة عقود التعمير قراءة في أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15/19 المحدد لكيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، مجلة القانون المجتمع والسلطة رقم 6 2007 جامعة وهران 2.
- 19- قهار ك مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة تشريعات العمران والبناء (12) 20 جامعة ابن خلدون تيارت 2017.

- 20- كمال محمد الأمين مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية المجلد 1 العدد 2 2015.
- 21- العلاوي عيسى مكانة مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ضمن أسس المسؤولية الإدارية، آفاق للعلوم المجلد 4 العدد 1 2019.
- 22- مجدوب عبد الحليم مدى إمكانية جواز التعويض عن الضرر المعنوي في المسؤولية الإدارية، مجلة القانون والعلوم السياسية 8(2) 2022.
- 23- مريم العقون تنظيم التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية الجزائر العدد 01 2017.
- 24- نويرة عبد العزيز قضايا التعمير والبناء، مجلة ملفات عقارية العدد 6 د.ت.
- رابعا النصوص القانونية**
- أ- النصوص التشريعية**
- 1- أمر رقم 75-67 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج.ر.ج. ج عدد 83 صادر 17 أكتوبر 1975.
- 2- قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج. ج عدد 52 صادر 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004 ج.ر.ج. ج عدد 51 صادر 15 2004.
- ب- النصوص التنظيمية**
- 1- مرسوم تنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 يناير 2015 يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر.ج. ج عدد 07 صادر 12 فيفري 2015 معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 324-20 مؤرخ في 02 نوفمبر 2020 ج.ر.ج. ج عدد 71 صادر 02 ديسمبر 2020.

2- مرسوم تنفيذي رقم 88-131 مؤرخ في 04 يوليو 1988 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية 1988.

خامسا: القرارات

4- القرار رقم 005594 مؤرخ في 07/01/2003 غير منشور جاء في مضمونه أن رخصة البناء الصادرة عن ديوان الترقية والتسيير العقاري قرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، الديوان غير مؤهل لإصدار القرار المتعلق برخصة البناء.

5- قرار مجلس الدولة رقم 26556 ، الصادر بتاريخ 31/10/2006 غير منشور سحب رخصة البناء بعد مضي سنة من تسليمها حتى ولو توفرت أسبابه الموضوعية لا يجوز يجب أن يتم خلال آجال الطعن القضائي أربعة أشهر من تاريخ التبليغ.

6- قرار مجلس الدولة رقم 9451 ، المؤرخ في 2002/04/30 الأطراف غير مذكورين، مجلة مجلس الدولة العدد 02 2002.

7- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 89434 بتاريخ 29 ديسمبر 1991.

8- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 54985 مؤرخ في 11-18-1989 قضية (س.م) ضد والي الجزائر العاصمة المجلة القضائية العدد 01 1989.

9- القرار رقم 33511 المؤرخ بتاريخ 25 جوان 1983 المجلة القضائية العدد 01 1989.

10- القرار رقم 157362 الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 23 فيفري 1998 المجلة القضائية العدد 01، 1998.

الصفحة	فهرس الموضوعات
	شكر وعرفان.
	الإهداء
01	مقدمة.
05	الفصل الأول: دعوى مشروعية القرارات الإدارية في مجال العمران
06	المبحث الأول: الأحكام الموضوعية لدعوى الإلغاء في مجال العمران
06	المطلب الأول: تحديد القرارات الإدارية محل دعوى الإلغاء في مجال العمران
07	الفرع الأول: القرارات الإدارية الصادرة في مجال رخص التهيئة والتعمير
07	أولاً: القرارات المتعلقة برخصة البناء
11	ثانياً: القرارات المتعلقة برخصة التجزئة
13	ثالثاً: القرارات المتعلقة برخصة الهدم
15	الفرع الثاني: القرارات الإدارية الصادرة في مجال شهادات التقنية للتعمير
15	أولاً: القرارات المتعلقة بشهادة التعمير
17	ثانياً: القرارات المتعلقة بشهادة التقسيم
19	ثالثاً: القرارات المتعلقة بشهادة المطابقة
21	الفرع الثالث: شرط الميعاد
21	أولاً: ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية
22	ثانياً: ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة
22	المطلب الثاني: أوجه وأسباب رفع دعوى الإلغاء في مجال العمران
23	الفرع الأول: عدم المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية في مجال العمران
23	أولاً: عيب عدم الاختصاص

27	ثانياً: عيب ركن الشكل والإجراءات
29	الفرع الثاني: عدم المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية في مجال العمران
29	أولاً: تخلف ركن السبب
31	ثانياً: عيب الانحراف في استعمال السلطة
34	ثالثاً: عيب المحل
35	المبحث الثاني: القواعد الإجرائية لدعوى الإلغاء في مجال العمران
36	المطلب الأول: الشروط الشكلية لدفع دعوى الإلغاء في مجال العمران
37	الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالمدعي
37	أولاً: شرط الصفة في المدعي
37	ثانياً: شرط المصلحة في المدعي
37	ثالثاً: شرط الأهلية في المدعي
37	الفرع الثاني: شرط التظلم الإداري المسبق
38	أولاً: تعريف التظلم الإداري المسبق
38	ثانياً: شروط التظلم الإداري المسبق
40	المطلب الثاني: آثار رفع دعوى الإلغاء في مجال العمران
40	الفرع الأول: إمكانية طلب وقف تنفيذ القرار المطعون
41	أولاً: الشروط الشكلية لدفع دعوى وقف تنفيذ قرارات التعمير
41	1- أن يكون طلب وقف التنفيذ مقترناً بدعوى الإلغاء
42	2- أن يكون طلب وقف التنفيذ في دعوى مستقلة
42	ثانياً: الشروط الموضوعية لقبول دعوى وقف التنفيذ
43	1- شرط الاستعجال
43	2- شرط الجدية

44	3- شرط عدم المساس بأصل الحق
45	الفرع الثاني: الأحكام والقرارات القضائية الصادرة من قاضي الإلغاء في مجال العمران
45	أولاً: تأييد القرارات المشروعة من قاضي الإلغاء في مجال العمران
46	ثانياً: إلغاء القرارات غير المشروعة من قاضي الإلغاء في مجال العمران
49	الفصل الثاني دعوى التعويض في مجال العمران
49	المبحث الأول: أسس المسؤولية الإدارية في مجال العمران
50	المطلب الأول: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في مجال العمران
51	الفرع الأول: المسؤولية الإدارية بفعل القرارات الإدارية غير المشروعة
51	أولاً: المنح غير المشروع لتراخيص وشهادات أعمال البناء والتعمير
54	ثانياً: رفض منح التراخيص والشهادات دون مبرر قانوني
55	ثالثاً: سحب أو إلغاء الرخص والشهادات بطريقة غير مشروعة
56	الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية بفعل تعدي الإدارة (الفعل المادي)
56	أولاً: الشروط الواجب توافرها في الفعل المادي المنشئ للمسؤولية الإدارية
58	ثانياً: بعض التطبيقات القضائية للمسؤولية الإدارية لبعض الأعمال المادية في مجال العمران
61	المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية بدون خطأ.
62	الفرع الأول: المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر
63	الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة
65	المبحث الثاني: القواعد الإجرائية لتسوية منازعات التعويض في مجال العمران

66	المطلب الأول: شروط رفع دعوى التعويض في مجال العمران
66	الفرع الأول: الشروط الخاصة بالمدعي
67	الفرع الثاني: شرط الميعاد في مجال دعوى التعويض
67	الفرع الثالث: شرط الاختصاص القضائي في مجال دعوى التعويض
69	المطلب الثاني: نظام التعويض عن المسؤولية الإدارية في مجال العمران
69	الفرع الأول: شروط التعويض
78	الفرع الثاني: نطاق التعويض
78	أولاً: الأشخاص الذين يشملهم التعويض
80	ثانياً: تقدير التعويض عند المسؤولية الإدارية في مجال العمران
85	خلاصة الفصل الثاني
86	خاتمة
87	قائمة المراجع
94	المحصر

ملخص:

أدى التوسع غير المنظم في مجال البناء إلى بروز صعوبات أمام الإدارة في مراقبة وضبط النشاط العمراني، خاصة في ظل محدودية الوسائل المادية والتقنية، ولمواجهة هذه الإشكالات، تدخلت الدولة لتنظيم مجال التهيئة والتعمير من خلال إخضاع عمليات البناء لنظام التراخيص الإدارية، بهدف ضمان احترام القواعد القانونية وتحقيق التوازن العمراني.

تُمنح هذه التراخيص والشهادات بموجب قرارات إدارية فردية، الأمر الذي يجعلها خاضعة لرقابة القضاء الإداري، إذ يمكن للمعني أو للغير المتضرر الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء في حالة عدم مشروعيتها، سواء بسبب التعسف في منح أو رفض الرخص، أو مخالفة القوانين والتنظيمات، كما يمكن رفع دعوى التعويض لجبر الأضرار الناتجة عن تصرفات الإدارة، كحالات التأخر أو الامتناع غير المشروع عن منح التراخيص.

لا يقتصر الطعن على قرارات الرفض فقط، بل يمتد كذلك إلى قرارات المنع، حيث يحق للغير المتضرر الاعتراض عليها حمايةً لمصالحه، وبذلك تشكل المنازعات الإدارية في مجال التعمير وسيلة فعالة لتكريس مبدأ المشروعية وضمان التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد.

الكلمات المفتاحية: المنازعات الإدارية، التهيئة والتعمير، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، القرار الإداري، رخصة البناء، مبدأ المشروعية.