جامعة محمد الصديق بن يحيي جيجل

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

عنوان المذكرة:

دور القاضي الإداري في منازعات العمران

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص : قانون عام داخلي

إعداد الطالبين:

- بولخصايم زايد
- خوضر جمال

تحت إشراف الأستاذة:

بوالخضرة نورة

أعضاء لجنة المناقشة:

الإسم و اللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
بلجودي أحلام	أستاذ مساعد أ	جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل	رئيسا
بوالخضرة نورة	أستاذ مساعد أ	جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل	مشرفا ومقررا
بوعش وافية	أستاذ مساعد أ	جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل	ممتحنا

السنة الجامعية: 2017 / 2018

بسم الله الرحمن الرحيم

(يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ)

المجادلة:11

شكـــر وعرفـــان

إن الحمد والشكر لله وحده كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه

ومن لم يشكر الناس لم يشكر الله

الشكر لكل من علمنا كلمة أو حرف

الشكر لسيد عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية وكل نوابه ومساعديه

الشكر للسيد رئيس قسم الحقوق

الشكر لكل أساتذة قسم الحقوق

خالص الشكر والعرفان للأستاذة المشرفة **بوالخضرة نورة** على كل ما قدمته لنا من اهتمام بالنصح والتوجيه وتسديد الخطى

والشكر موصول لكل من ساعدنا في انجاز هدا العمل من قريب أو من بعيد

بالكثير أو القليل.

قائمة المختصرات

أولا : بالعربية

- **ج ر ج ج : جريدة رسمية جمهورية جزائرية**
- **د.م ج : ديوان المطبوعات الجامعية**
- **ق إ م إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية**
- **م ق : المجلة القضائية**
- **ص: صفحة**
- **ط : طبعة**
- **ج: جزء**

ثانيا: باللغة الأجنبية

- **C.J.A** : code de justice administrative.
- **P : page**
- **T : Tome**

مقدمة:

لازالت الظاهرة العمرانية في الجزائر تعاني من قلة التنظيم وذلك منذ العهد العثماني رغم الجهود الكبيرة التي تبذلها الدولة، من خلال وضعها لجملة من القوانين من أجل تنظيم العمران منذ الاستقلال إلى يومنا هذا إلا أن الوضع يكاد يزداد سوءا[1].

وما يعاب على قانون العمران في الجزائر أنه ظلّ مجرد نصوص لم تحظى باهتمام الفقه والقضاء الإداريين، على اعتبار أن قانون العمران هو فرع من فروع القانون العام يرتبط أساسا بالقانون الإداري لأن أحكامه تتكيف مع فكرة المصلحة العامة، كما تتداخل أحكامه مع باقي فروع القانون العام، كقانون البيئة، و قانون الأملاك الوطنية وقانون العقوبات فهو قانون تتعايش فيه مختلف المصالح بشكل توافقي.

إن المتتبع لقواعد قانون العمران بالجزائر يرى أنها قواعد ردعية كفيلة بأن تحقق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد، من خلال مشاريع الأعمال كالبناء والهدم، وبين المصلحة العامة العمرانية، وما تدخل الإدارة في هذه الحالة إلا لضمان المصلحة العامة والمنفعة للجميع، ويكون ذلك من خلال منح التراخيص الإدارية التي تحترم قواعد قانون العمران.

وإذا كان المشرع قد أخضع جميع الأنشطة العمرانية لتراخيص إدارية، فإن من حق الأفراد الحصول على هذه القرارات المتعلقة بها، وعلى الإدارة أن تقوم بواجبها اتجاه مختلف الطلبات، فهي ملزمة باحترام الإجراءات والمواعيد الخاصة بإصدار القرارات وإذا خالفت الشروط القانونية والتقنية في إصدار هذه القرارات، تكون قد انتهكت مبدأ المشروعية، ويحق للأفراد منازعتها على ذلك بالطعن في هذه القرارات تمّ متابعتها للتعويض عن ما تخلفه تصرفاتها القانونية والمادية من أثار أو أضرار تصيب الأفراد وممتلكاتهم بسبب نشاطها العمراني.

---

[1]– الصادق بوعزة، "دور الإدارة المحلية والقضاء الإداري في الرقابة على منازعات العمران"، مجلة البدر جامعة بشار 2011، ص 121.

وعلى أساس أن الحق في البناء هو أحد أوجه حق الملكية، وقد نصت الدساتير الجزائرية على ذلك، كفل التعديل دستوري 2016، هذا الحق في المادة 64 منه[1] ، التي نصت على الملكية العامة وأيضا نص المادة 67 من دستور 2016 التي نصت صراحة على:

"**تشجع الدولة على إنجاز المساكن.**

وتعمل الدولة على تسهيل حصول الفئات المحرومة على سكن"[2].

هذا ما جعل الفرد يقوم بمختلف عمليات البناء دون اعتبار لما يترتب على ذلك من أضرار للغير وللمحيط الخارجي، مما انعكس سلبا على مشكل البناء ومظهرها الخارجي مؤديا إلى تشويه النسيج العمراني والخروج من مقتضيات التنظيم العمراني.

لذلك نجد أن المشرع الجزائري نضم قواعد العمران بوضع شروط لمنح رخص البناء طبقا لقوانين التهيئة والتعمير، التي تندرج ضمن التخطيط العمراني التي أقرها قانون 90-29 المؤرخ في 1990/12/01[3]، والمراسيم التنفيذية، المتمثلة في المخططات التي وضعت لذلك منها مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي نظمه المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991[4]، ومخطط شغل الأراضي المنظم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 1991/05/28 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها[5].

وتترجم إرادة المشرع في ذلك من خلال الضوابط التي وضعها والشروط الشكلية والموضوعية المتعلقة بموقع البناءات وكيفية منح رخص البناء، وجعل التنظيم أكثر واقعية

---

[1]- المادة 64 دستور1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016،ج رج ج، عدد 14 الصادرة في 7 مارس 2016.

[2]- المادة 67 من التعديل الدستوري ، المرجع نفسه.

[3]- قانون رقم 90-29 المؤرخ في 08 جوان 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج رج ج عدد 52 سنة 1990، معدل متمم بالقانون رقم 04-05 ، المؤرخ في 14 أوت 2004 ج رج ج ، عدد 71، سنة 2004.

[4]- المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخطط التوجيهي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به ،ج ر ج ج ،عدد 26،لسنة 1991 (معدل ومتمم)

[5] - المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به،ج ر ج ج ،عدد 26، لسنة 1991 (معدل ومتمم) .

وكذا مسايرة ومراقبة أكثر فعالة للتوسع العمراني للمدن وإيجاد أحسن توازن لمجال التعمير لهذا أوجب لزوما أن تعطى كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير يتم إعداده بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته.

ويعتبر قطاع العمران مجالا واسعا للمنازعات القضائية ويرجع ذلك إلى كثرة الخصومات سواء كانت فردية أو عمومية(تنظيمية)، وتعدد القواعد الموضوعية والشكلية التي تنظمه الأمر الذي يترتب عليه الكثير من المنازعات سواء كانت على مستوى الجهات القضائية الإدارية أو الجهات القضائية العادية.

لمعرفة أوجه التدخل القضائي في مجال منازعات العمران باعتبار أن القوانين المتعلقة بهذا المجال تضم مجموعة من القواعد ذات الصبغة الإدارية والمدنية والجنائية وفي حالة قيام خرق لها يترتب عنها قيام منازعات في الموضوع، تترجم على شكل دعاوى يتم رفعها أمام الجهات القضائية المختصة.

إن أعمال السلطة الإدارية في مجال العمران تكون فيها رقابة القاضي الإداري لها أهمية بالغة بحكم الامتيازات الكثيرة و النشاط المكثف للإدارة في هذا المجال.

حيث نجد تدخل الإدارة من الناحية الرقابية كسلطة ضبط يجعلها تتعدى على الحريات والحقوق التي كفلها الدستور لذا فإن جميع قرارات الضبط العمراني تخضع لمبدأ المشروعية مثل جميع الأعمال الإدارية، ويكون تدخل القضاء الإداري في هذا وقائيا لمنع حدوث مخالفات ولا يتجسد ذلك إلا من خلال الأعمال الرقابية القبلية لتصرفات وأعمال الإدارة بالنظر في مدى مشروعية القرارات والتراخيص الصادرة عن هذه الأخيرة المختصة بمجال العمران .

إن الرقابة القضائية هي الأقرب في توفير الضمانات والحقوق للإفراد من تعسف الإدارة وخروجها عن القانون.

إذا كانت قرارات العمران الفردية والتنظيمية قابلة للطعن فيها من خلال رفع دعوى الإلغاء إلا أنه في الواقع نجد أن الأحكام والقرارات الصادرة بالإلغاء سواء كانت ايجابية (منح التراخيص،الشهادات) أو سلبية (كالرفض أو التأجيل) تصدر بعد مرور سنوات عن رفع

الدعوى، مما يؤثر سلبا على رافع الدعوى خاصة التي يرفعها صاحب الحق بسبب منح رخصة البناء غير المشروعة، والصعوبة لا تظهر بالنسبة للدعوى التي يرفعها طالب الرخصة أو المستفيدين من التراخيص العمرانية التي تم سحبها أو إلغاؤها أو الأشخاص الذين رفضت الإدارة منحهم الترخيص أو أجلت طلباتهم، وإنما الصعوبة تكمن في دعاوى التعويض المرفوعة من طرف الغير المتضرر من منح التراخيص غير المشروعة مثل الجمعيات المدافعة عن البيئة والجيران وجمعيات المحافظة عن الآثار.

ويرجع ذلك إلى الفراغ القانوني الذي أغفل عنه المشرع الذي لم يكرس إمكانية الطعن في رخص التعمير، وإنما الاجتهاد القضائي هو الذي منح هذه الإمكانية في بعض القرارات مستندا في ذلك إلى نصوص القانون المدني في مجال المسؤولية المدنية عن مضار الجوار والمنفعة العامة، وإن كانت تصلح كأساس للمسؤولية المدنية، لكن لا تصلح كشرط لرفع دعوى إلغاء أو تعويض.

تعود أسباب اختيارنا لموضوع دور القاضي الإداري في منازعات العمران، للرغبة في البحث عن الاجتهاد الذي يبذله هذا الأخير ودوره في تطبيق القاعدة القانونية، ما يجعله متميزا عن القاضي العادي لأن هذا الأخير يراعي المصلحة الخاصة للأفراد بينما القاضي الإداري يسعى لتحقيق التوازن بين المصلحتين الخاصة والعامة، بالإضافة إلى أهمية قطاع العمران وتطوره وما نتج عنه من زيادة في عدد المنازعات المطروحة أمام الجهات القضائية.

من خلال دراستنا لهذا الموضوع تعرضنا لبعض الصعوبات منها نقص الكتب المتخصصة في هذا المجال، و قلة الدراسات المتعلقة بالعمران، بالإضافة إلى صعوبة الحصول على القرارات القضائية قبل نشرها.

من خلال ما سبق ذكره نطرح الإشكالية التالية :

" ما مدى قذرة القاضي الإداري في تحقيق الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في مجال منازعات العمران؟

للإجابة على هذه الإشكالية تمّ الاعتماد على المنهج التحليلي باعتبار أن هذا الموضوع يستند بالدرجة الأولى على النصوص القانونية والاجتهادات القضائية المتعلقة به، لذا اعتمدنا

على مجموعة من النصوص القانونية والقرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة وبعض القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية على مستوى المجالس القضائي والمحكمة العليا في ظل أحادية السلطة القضائية، من خلال تحليلنا لتلك النصوص والقرارات و الأحكام القضائية المتعلقة بمجال العمران.

وعلى ضوء أهمية الموضوع والإشكالية المثارة بشأنه توجب علينا تقسيم البحث إلى فصلين

الفصل الأول بعنوان: طرق الطعن ضد القرارات الإدارية في منازعات العمران.

الفصل الثاني بعنوان: المسؤولية الإدارية في منازعات العمران.

الفصل الأول:
طرق الطعن ضد القرارات الإدارية
في منازعات العمران

نظرا للتطور الذي عرفه قطاع العمران نتيجة العوامل الاجتماعية المتمثلة في تحسن المستوى المعيشي للأفراد وكذلك النمو الديموغرافي السريع، أدى ذلك إلى تفشي ظاهرة البناء الفوضوي، وأمام هذا الوضع حاول المشرع تنظيم مجال العمران من خلال وضع مجموعة من القوانين من أجل فرض رقابة دائمة وضمان حسن تسيره، جاء قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29، ليؤكد ذلك من خلال مواده القانونية الواردة ضمنه، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بتحضير وتسليم عقود التعمير[1]، خاصة تلك المتعلقة برخصة البناء و رخصة الهدم ورخصة التجزئة، هذه الرخص والشهادات تصدر عن جهات إدارية مختصة منحها القانون الحق في إصدارها وتسليمها للأشخاص الراغبين في ذلك بناءا على طلباتهم المقدمة في هذا الشأن يتم إصدارها من طرف الإدارة المختصة بهذا المجال في شكل قرارات فردية جعلها المشرع وسائل لممارسة الدور الرقابي في مجال البناء والتعمير والتحكم في حسن تسيره.

كالقاعدة عامة تكون القرارات الإدارية بنوعيها مطابقة للقانون ومخالفة تلك القواعد تؤذي إلى عدم مشروعيتها، لذلك تخضع القرارات المتعلقة بالعمران إلى الرقابة سواء كانت قرارات متعلقة بمنح الرخص والشهادات أو بالامتناع عن ذلك من طرف الإدارة يلزم تطابقها مع القوانين والتنظيمات في مجال العمران، تخضع بذلك إلى رقابة القاضي الإداري عن طريق الطعن في تلك القرارات المتعلقة بالمنح أو الرفض للرخص والشهادات من طرف طالب الترخيص عن طريق دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري **(المبحث الأول)**، كما يجوز

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ج ر ج ج، عدد07، الصادرة في 12 فيفري 2015.

أيضا لصاحب الطعن أن يطلب بوقف تنفيذ القرار متى كان هذا الأخير يشكل ضرار جسيما لا يمكن تداركه (**المبحث الثاني**).

المبحث الأول:

دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية

في منازعات العمران

تعذ دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية الأكثر انتشارا واستعمالا من جانب المتقاضين أمام القضاء الإداري[1]، فهي دعوى قضائية يحركها المدعي أو المدعي عليه أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، يطلب من خلالها إلغاء القرار الإداري غير المشروع. تخضع قرارات الإدارة المتعلقة بالعمران للرقابة التي تخضع لها سائر القرارات الإدارية باعتبارها قرارات فردية وتنظيمية.

و دعوى الإلغاء المتعلقة بالقرارات الإدارية في مجال العمران تتجسد في مراقبة القاضي الإداري لمدى مشروعية الرخص والشهادات (رخصة البناء[2] أو رخصة الهدم[3] أو شهادة تجزئة.....الخ)، ولدراسة دعوى الإلغاء المرتبطة بالمنازعات الإدارية في مجال العمران، لا بذ من التطرق إلى شروط الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية المختصة بمجال العمران (**المطلب الأول**) ، وأسباب إلغاء تلك القرارات من طرف القاضي الإداري (**المطلب الثاني**).

---

[1] – عمار عوابدي، الوسيط في قضاء الإلغاء، ط1، دار التفافة للنشر،الجزائر، 2011، ص 60.

[2] – بقراءة المادة 52 من القانون 90–29، مرجع سابق، فيمكن تعريف رخصة البناء على أنها وثيقة إدارية تسلم على شكل قرار إداري لكل شخص طبيعي أو معنوي متحصل على ملكية أرض يريد إنجاز بناء جديد أو تغير بناء موجود شريطة تقديم ملف كامل مدعم بنسخة من عقد الملكية.

[3] – من خلال المادة 60 من القانون 90–29، المرجع نفسه، يمكن تعريف رخصة الهدم على أنها وثيقة إدارية تسلم على شكل قرار إداري لطالبها، المراد منها هدم كلي أو جزئي للبناء، هده الرخصة تحضر وتسلم وفق أحكام المرسوم التنفيذي15–19، مرجع سابق.

المطلب الأول:

شروط دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية

في منازعات العمران

دعوى الإلغاء في منازعات العمران مرتبطة بالقرار الإداري الصادر عن الجهة الإدارية المختصة في مجال البناء والتعمير، لسبب عدم مشروعيته ولقبول هذه الدعوى، وجب توافر شروط ضرورية، منها ما يتعلق بشخص المدعي **(الفرع الأول)** ، ومنها ما يتعلق بالقرار الإداري المطعون فيه **(الفرع الثاني)**، بالإضافة إلى الشروط المتعلقة بأجل رفع الدعوى **(الفرع الثالث).**

الفرع الأول :

شروط متعلقة بالمدعي

في منازعات العمران

نصت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن:" ***لا يجوز لأي شخص القيام بأي إجراء قضائي ما لم يكن له صفة وأهلية والحق في التقاضي وكذا الصفة المحددة قانونا.***

ويثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه في الحالات التي يحدد فيها القانون.

وله أن يثير تلقائيا انعدام الأهلية إذا تعلق الأمر بقواعد النظام العام"[1].

كما نصت المادة 40 من القانون المدني الجزائري على أنه: "كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية وسن الرشد 19سنة كاملة"[1].

[1]– المادة 13 من القانون 08–09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج رج ج عدد 21 ، الصادرة في 23 أفريل 2008.

بقراءة المادتين المشار إليهما أعلاه يمكن تحديد الشروط الضرورية والمرتبطة بشخص الطاعن حتى يتم قبول رفع الدعوى والمتمثلة:

أولا : شرط الصفة

بالرجوع إلى نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يمكن القول أنه لا تقبل الدعوى القضائية ما لم تكن هناك صفة، ولقد وجد خلاف فقهي حول العلاقة بين الصفة والمصلحة، إلا أن الاتجاه السائد ذهب إلى إدماج مذلول الصفة بشرط المصلحة في الدعوى المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية بحيث تكون الصفة متوفرة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة[2]، هذا الرأي أحيانا يطرح نوع من الإشكال يدفع إلى التمييز بين الصفة والمصلحة واعتبارهما شرطين مستقلين خاصة إذا تعلق الأمر بالدعوى التي ترفعها النقابات المتضمنة الدفاع عن المصالح المشتركة لبعض أعضائها[3]، إن صفة الطاعن في المجال العمراني لا تخرج عن هذه الأحكام، لذلك وجب التمييز بين الصفة والمصلحة في حالة الأشخاص الطبيعية أو الأشخاص المعنوية .

إذا كان صاحب الطعن شخص طبيعي في الدعوى المرفوعة ضد القانون الإداري في مجال العمران، سواء تعلق برفض رخصة أو شهادة فإن الرأي الراجح في هذه الحالة هو اندماج شرط الصفة مع شرط المصلحة، حيث لا تقبل الدعوى إلا من الأشخاص الطبيعية التي لها مصلحة مباشرة.

أما بالنسبة الأشخاص المعنوية الخاصة كالجمعيات التي لها علاقة بحماية البيئة لا يمكنها رفع دعوى قضائية أمام جهات القضاء الإداري حسب نص المادة 74 من القانون90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير والتي نصت على ما يلي :

---

[1]- المادة 40 من الأمر 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر1975، يتضمن القانون المدني، ج ر ج ج، عدد 78 الصادرة في 30 سبتمبر 1975.

[2]- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2009، ص ص159- 160.

[3]- الزين عزري ، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، ، ط1، دار الفجر الجزائر، 2005، ص78.

" يمكن كل جمعية شكلت بصفة قانونية تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة إطار الحياة وحماية المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها للطرف المدني فيما يتعلق بالمخالفات لأحكام التشريع الساري المفعول في مجال التهيئة والتعمير".[1]

فقد منح لها الحق في التأسيس كطرف مدني من جانب، ومن جانب آخر أن تلك الرخص والشهادات لا تمنح إلا من طرف الأشخاص المعنوية العامة المذكورة في المادة 828 من قانون 08-09.

ثانيا : شرط المصلحة.

من القواعد المتفق عليها في القانون والفقه والقضاء، أنه لا دعوى دون مصلحة، فهي تلك الفائدة المراد جنيها من طرف الطاعن بعد مباشرة الدعوى، المراد منها إلغاء قرار إداري صدر عن جهة إدارية مختصة في مجال البناء والتعمير، وللقاضي الإداري السلطة في تقدير هذه المصلحة مع مراعاة تاريخ هذه الأخيرة والعمل المطعون فيه، بالإضافة إلى الطلبات المرفقة في العريضة[2].

إن شرط المصلحة في دعوى الإلغاء يتميز بنوع من المرونة والإتساع نظرا للطبيعة الموضوعية لتلك الدعوى، ذلك من أجل تشجيع الأفراد في الدفاع عن الحق من جهة والقانون من جهة أخرى[3]، ولعل أهم ما يميز شرط المصلحة كونها شخصية ومباشرة سواء كان الشخص الطاعن ضد القرار الإداري في مجال العمران شخصا طبيعيا أو معنويا خاصا، ويستثنى من هذه الأشخاص، الشخص المعنوي العام، بحيث يكون الإلغاء في هذه الحالة بطريقة غير قضائية وإنما عن طريق السحب ومن تم فلا حاجة للحديث عن المصلحة أو التقاضي[4].

---

[1]- المادة 74 من القانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

2- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية ، شرط قبول دعوة الإلغاء، د م ج ، الجزائر، 2004، ص 267.

[3]- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 163.

[4]- الزين عزري ، مرجع سابق، ص 90.

ثالثا : شرط الأهلية.

تختلف أهلية الشخص الطاعن باختلاف الشخص صاحب الدعوى فعادة ما يتم التفريق بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي.

1- في حالة الشخص الطبيعي:

بالرجوع إلى نص المادة 40 من القانون المدني المشار إليها سابقا والتي حددت سن الرشد ببلوغ تسعة عشرة سنة، تسمح له بممارسة حقوقه المدنية[1].

أما في حالة الشخص الطبيعي الفاقد للأهلية، فيتولى ممارسة حقوقه نيابة عنه الشخص الأصلي، إما الولي أو الوصي أو القيم طبقا لأحكام المواد 42، 43، و44 من القانون المدني بالإضافة إلى المواد من 81 الى125 من قانون الأسرة[2].

2- في حالة الأشخاص المعنوية :

يتمتع الشخص المعنوي الخاص بجميع الحقوق التي يتمتع بها الشخص الطبيعي إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان، وذلك في إطار الحدود التي يسمح بها القانون، وتتمتع هذه الأشخاص بذمة مالية مستقلة وأهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، وكذلك حق التقاضي[3].

يجب التميز بين أهلية التقاضي بين الأشخاص الطبيعية والأشخاص المعنوية، فإذا كانت أهلية الشخص الطبيعي تطبق عليها قواعد القانون المدني، فإن أهلية الشخص

---

[1]- المادة 40 من الأمر 75-58، مرجع سابق.

[2]- المواد من 81 الى125 من قانون رقم 84-11 المؤرخ في 9 يونيو 1984، المتضمن قانون الأسرة ج رج ج عدد 24 الصادرة في 12 جويلية 1984، معدل ومتمم بالآمر 05-02، المؤرخ في 17 فيفري 2005، ج ر ج ج ، عدد 15 الصادرة في 27 فيفري 2005. من خلال هده المواد يتم تحديد النيابة الشرعية لفاقد الأهلية ، والتي من خلالها يحق لنائب التصرف نيابة عن فاقد الأهلية، حماية لحقوق هاته الفئة ، وفقا لأحكام القانون.

[3]- المادة 50، من الأمر 75-58، مرجع سابق.

المعنوي لا تثبت إلا في حدود الاعتراف له بالشخصية المعنوية ولا ترفع الدعوى القضائية إلى من طرف الممثل القانوني للشخص المعنوي المحدد في القانون الأساسي المنشئ له.

الفرع الثاني

الشروط المتعلقة بالقرار الإداري في مناعات العمران

إن الطعن ضد القرارات الإدارية في مجال العمران يعد ناقصا وغير كافي رغم توفره على الشروط الضرورية الواجب توفرها في الشخص الطاعن والتي سبق وأن تم التطرق لها بل زيادة على ذلك يجب أن تتوفر جملة من الشروط الهامة في القرار الإداري المراد الطعن ضده تتمثل في :

أولا: صدور القرار الإداري من سلطة إدارية مختصة.

كل قرار إداري يخرج عن نطاق اختصاص الإدارة المعنية، يعتبر قرارا إداريا غير مشروع، لتوفره على عيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري، فتجعله قرارا غير مشروع كذلك التصرفات الصادرة عن شخص عادي لا يتمتع بصفة تخوله سلطة إصدار القرارات الإدارية، تلك التصرفات تخرج عن نطاق القرارات الإدارية[1] .

ثانيا: صدور قرار إداري بصفة نهائية.

حتى يكون القرار الإداري محلا للطعن، لابد أن يصدر بصفة نهاية مرتبا أثرا قانونيا ويقصد بذلك أن القرار الإداري قد أستنفذ جميع المراحل التحضيرية لإصداره، منشئا بذلك مركزا قانونيا جديدا ، أو تعديل مركز قائم أو إلغائه، متى لم تكن هذه القرارات منتجة أثرا معينا، فلا تعذ قرارات إدارية قابلة للطعن بإلغاء ضدها[2].

[1]– الزين عزري ، مرجع سابق، ص92.

[2]– وداد عطوي ، الرقابة القضائية على رخصة البناء، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة باجي مختار، عنابة ،2012، ص117.

فمثلا بالنسبة للقرار المتعلق برخصة البناء هو منح المستفيد حق بناء جديد أو تغير بناء قائم، وكذلك الأمر بالنسبة للقرار المتعلق برخصة الهدم، فالأثر القانوني هو منح المستفيد حق إزالة البناء كليا أو جزئيا.

الفرع الثالث.

ميعاد الطعن ضد القرارات الإدارية في منازعات العمران

يكون الطعن ضد القرارات الإدارية بالإلغاء أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، مع احترام مواعيد الطعن المحددة قانونا بأربعة أشهر من تاريخ التبليغ الرسمي بنسخة من القرار الإداري وفقا لأحكام المادة 829 من القانون 08-09[1]، كما يطبق مضمون المادة أيضا في حالة اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بإصدار قرارات في مجال العمران يؤول الاختصاص القضائي للمحكمة الإدارية، وفي حالة صدور قرار عن الوزير المكلف بالعمران يؤول الاختصاص لمجلس الدولة، كون قرارات الوزير قرارات مركزية يفصل فيها مجلس الدولة في نفس الآجال المحددة في المادة السابقة[2].

أما في حالة تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية سلطة إصدار القرار الإداري، فإن أجل رفع دعوى الإلغاء يتحدد بحالتين:

الحالة الأولى:

في حالة سكوت السلطة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم الطعن الذي يسري من يوم انقضاء أجل التظلم المحدد بشهرين كاملين، طبقا لأحكام المادة 830 فقرة 2 من القانون 08-09.

الحالة الثانية:

[1]- المادة 829 من قانون 08-09 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

[2]- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة البناء والتعمير، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص50 .

تقديم التظلم مع رد الجهة الإدارية في الآجال المحددة الممنوحة لها، يبدأ احتساب أجل رفع دعوى الإلغاء من تاريخ تبليغ الرفض ولمدة شهرين كاملين طبقا لأحكام المادة 830 فقرة 3 من القانون 08-09، يمكن إعادة احتساب أجل تقديم الطعن أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة إذا اعترض من إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 832 من ذات القانون وبالرجوع إلى نص المادة 405 من نفس القانون[1]، نجدها قد فصلت بدقة طريقة احتساب الأجل حيت انه لا يحتسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي و يوم انقضاء الأجل .

كما يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال عند حسابها، في حالة ما يكون اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كلي أو جزئي، يمدد حساب الآجل إلى أول يوم موالي للعمل.

المطلب الثاني:

أسباب إلغاء القرارات الإدارية

في منازعات العمران

يشغل القضاء الإداري مكانة هامة في حماية حقوق الأشخاص سواء الطبيعية أو المعنوية، عند قيام الإدارة بأعمال أو تصرفات تعسفية، من خلال إصدارها لمختلف القرارات الفردية والتنظيمية في مجال العمران، والتي تمس وتخرج عن نطاق الضوابط التي يقرها القانون، وبناءا عليه يحق لكل طالب لرخصة أ وشهادة في مجال البناء والتعمير قوبلت بالرفض من طرف الإدارة والتي تم تبليغه بقرار الرفض عن طريق وسائل التبليغ القانونية الطعن في هذا الأخير، وعلى أساس أن القرارات المتعلقة بالعمران قرارات إدارية تصدر عن جهة مختصة تخضع للرقابة كسائر القرارات الإدارية الأخرى سواء فردية أو تنظيمية.

[1]- المادة 405 من القانون 08-09 مرجع سابق، التي نصت كما يلي:" تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل.
يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال عند حسابها.
تعتبر أيام العطل، بمفهوم هذا القانون أيام الأعياد الرسمية وأيام الراحة الأسبوعية طبقا للنصوص الجاري بها العمل.
إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كليا أو جزئيا، يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي".

في حالة إخلال الإدارة لإحدى مبادئ المشروعية في إصدار قراراتها التي خول لها القانون هذا النوع من الاختصاص يعرض القرار الصادر عنها إلى الإلغاء لعدم شرعيته.

يقصد بعدم المشروعية في إصدار القرارات الإدارية في مجال العمران الإخلال بأحد أركان القرار الإداري سواء كان خارجيا يتمثل في عيب عدم المشروعية الخارجية(**الفرع الأول)** أو داخليا يتمثل في عيب عدم المشروعية الداخلية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول:

عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري

في منازعات العمران

يقصد بعدم المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية في منازعات العمران، تلك العيوب التي تطرأ على ركن الاختصاص، و الشكل والإجراءات.

أولا:عيب عدم الاختصاص

يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص كأحد العيوب التي تصيب القرارات الإدارية، بما فيها تلك المتعلقة بمجال العمران، هو عدم القدرة على مباشرة عمل معين خوله القانون لسلطة أو شخص معين، ويقصد بذلك مخالفة وخرق قواعد الاختصاص في المجال الإداري[1].

يكون القرار الإداري المتعلق بمجال العمران مشوبا بعيب الاختصاص حينما يصدر عن موظف غير مؤهل قانونا للقيام بتصرفات بإسم الشخص المعنوي العام أو لصالحه أو نيابة عنه[2].

[1]– محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 180.

[2]– شنطاوي علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء 2، دار الثقافة، عمان، 2008، ص489.

إن عيب عدم الاختصاص الذي يصيب القرارات الإدارية نادرا ما يحصل، هذا راجع لكون الجهات الإدارية المخول لها سلطة إصدار القرار مختصة بذلك ومحددة، غير انه يمكن أن يحدث اعتداء من طرف سلطات أخرى[1].

يأخذ عيب عدم الاختصاص أربعة صور، تتمثل في عيب عدم الاختصاص الشخصي و عيب عدم الاختصاص الموضوعي وعيب عدم الاختصاص المكاني، وكذلك عيب عدم الاختصاص الزمني.

أ: عيب عدم الاختصاص الشخصي.

يظهر عيب عدم الاختصاص الشخصي في القرار الإداري من خلال إصدار قرار من طرف موظف غير مؤهل قانونا لذلك ويتجلى في مخالفة قواعد الاختصاص الشخصي الذي خولها القانون لأشخاص معينة، مثل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالعمران، ويتضح هذا العيب مثلا عند إصدار قرار إداري بمنح رخصة بناء من طرف رئيس مصلحة البناء والتعمير للبلدية في حين هذا الاختصاص مخول لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

ب : عيب عدم الاختصاص الموضوعي:

يظهر عيب عدم الاختصاص الموضوعي في منازعات العمران من خلال إصدار قرار إداري من طرف هيئة إدارية، لا يدخل مضمون هذا الأخير ضمن الصلاحيات المخولة لها[2].

لقد فصل مجلس الدولة الجزائري في عدة قضايا متعلقة بمخالفة قواعد الاختصاص الموضوعي، وهذا ما أكده القرار رقم 511 الصادر عن مجلس الدولة في 19 جويلية 1999[1].

[1]– بوبكر بزعيش ، منازعات العمران، أطروحة مكملة لنيل شهادة دكتوراه في القانون ، مرجع سابق،ص 21.

[2]– محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص166.

يتوزع الاختصاص الموضوعي للجهات الإدارية المكلفة بالعمران في بعض الحالات حسب طبيعة المشاريع وضخامتها ومدى وجود مخطط لشغل الأراضي من عدمه.

ج: عيب عدم الاختصاص الإقليمي.

يقصد به تجاوز ممارسة الصلاحيات المخولة لكل سلطة أو هيئة من إقليم إلى إقليم آخر، يدخل ضمن اختصاص هيئة أخرى بصفة غير قانونية، كقيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار رخصة تجزئة تمتد إلى إقليم بلدية أخرى غير بلديته، وبذلك يسجل اعتداءه على إقليم البلدية المجاورة، وأيضا تجاوز الوالي اختصاصه الإقليمي لولايته عند إصداره لرخصة يمتد أثرها إلى إقليم الولاية المجاورة[2].

لقد حكم مجلس الدولة بعدم الاختصاص المكاني في عدة قضايا، كانت محل نزاع بين الخصوم هذا ما أكده القرار رقم 55 المؤرخ في 11 فيفري 2002 الصادر عنه[3].

د: عيب عدم الاختصاص الزمني.

---

[1]– فصل مجلس الدولة في العديد من الدعاوي بإلغاء القرارات الإدارية بسبب عيب الاختصاص الموضوعي ، وعلى سبيل المثال نجد القرار رقم 511 مؤرخ في 1999/07/19 (غير منشور)، في قضية الاستئناف في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة المقدم من طرف رئيس مندوبية بلدية قسنطينة ، الذي حكم لصالح السيد (ك س) تتمحور وقائع هذه القضية عند قيام مصالح البلدية بإزالة كشك لبيع الوجبات الخفيفة المستفيد منه السيد (ك س) بموجب قرار من الوالي المتضمن شغل القطعة الأرضية محل النزاع، وبناءا على ذلك فإن الهدم الذي قامت به مصالح البلدية عمل غير مشروع، وحسب المادة 165 من المرسوم 91–451 المتضمن شروط إدارة أملاك الدولة الخاصة والعامة فإن قرار إبطال الرخصة أو السحب يتخذ حسب الأشكال نفسها التي تم من خلالها تسليم الترخيص .

بوبكر بزغيش ، منازعات العمران ، مرجع سابق، ص22.

[2]– محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع نفسه، ص 168.

[3]– قرار مجلس الدولة رقم 55 مؤرخ في 2002/02/11، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج 3، منشورات كليك الجزائر، 2013، ص 1604.

تم من خلاله تأييد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر في قضية شركة الإنتاج والاستثمار المغاربي ضد والي ولاية الجزائر بإلغاء قرار مديرية التهيئة والتعمير لمحافظة الجزائر المتعلق بإلغاء رخصة بناء لإنجاز تعاونية عقارية المسلمة من طرف بلدية الابيار إذ قدر مجلس الدولة أن هذه المديرية تعد مديرية ولائية غير مختصة مكانيا لإلغاء رخصة البناء.

يكون القرار الإداري مشوبا بعدم الاختصاص الزمني إذا صدر من موظف لم يعد يملك الصفة للقيام بذلك، أو صدر خارج المدة التي يقررها القانون[1]، فيلتزم على الإدارة المختصة إصدار قراراتها في حدود الآجال القانونية المحددة، ومخالفة ذلك يعرض القرار للإلغاء.

لقد أشار المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها إلى الآجال القانونية للقيام ببعض التصرفات القانونية المتمثلة في منح التراخيص والشهادات في مجال البناء والتعمير، وتسليمها في حدود أجالها القانونية المحددة كما يلي :

1- بالنسبة للرخص.

- 15 يوما بالنسبة لرخصة البناء[2].
- 30 يوما بالنسبة لرخصة الهدم[3].
- 60 يوما بالنسبة لرخصة التجزئة[4].

2- بالنسبة للشهادات.

- 15 يوم بالنسبة لتسليم شهادة التعمير[5].
- 30 يوما بالنسبة لتسليم شهادة التقسيم[6].

---

[1]- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق ص 185.

[2]- المادة 51 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق، التي تنص على " يجب تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية في جميع الحالات خلال العشرين يوم (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب".

[3]- المادة 75،المرجع نفسه، التي تنص على ما يلي "يحدد أجل التحضير بشهر واحد ابتداء من تاريخ إيداع ملف الطلب"

[4]- المادة 16 المرجع نفسه، والتي تنص على: "يبلغ قرار المتضمن رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في غضون شهرين الموالبين لتاريخ إيداع الطلب وذلك عندما يكون تسليم رخصة التجزئة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي"

[5]- المادة 6 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق ، نصت كما يلي: ".....يحدد أجل تسليم الرخصة أو الرفض المسبب بخمسة عشر (15) يوما".

[6]- المادة 38 المرجع نفسه، والتي تنص:"تبلغ شهادة التقسيم المرفق نموذجها بهذا المرسوم، خلال الشهر الموالي لتاريخ إيداع الطلب"

- 08 أيام لتسليم شهادة المطابقة[1].

أو صدور قرار عن جهة إدارية خارج الفترة المحددة لاختصاصها، ومثال ذلك صدور قرار بمنح رخصة، أو شهادة من رئيس المجلس الشعبي البلدي سحب منه هذا الاختصاص أو انتهت عهدته.

يعتبر عيب عدم الاختصاص من العيوب الجوهرية التي تلحق بالقرار الإداري سواء تنظيميا كان أو فرديا في مجال العمران، هذا العيب من النظام العام، يستطيع القاضي التصدي له وإثارته والتمسك به من تلقاء نفسه، كما يمكن للطاعن الحق في الدفع بعدم الاختصاص في أي حالة كانت عليها الدعوى[2].

ثانيا : عيب الشكل والإجراءات.

حتى يتم إصدار القرارات الإدارية بشكل صحيح وجب على الإدارة المختصة بذلك إتباع شكل معين، وإجراءات محددة، ومخالفة هذه الإجراءات يجعل القرار مشوبا بعيب الشكل والإجراءات يقصد بها تلك الصورة الخارجية التي يظهر من خلالها، وبمعنى أخر القالب المادي الذي يفرغ فيه كما يقتضي أن يكون مسببا وموقعا[3]، ويقصد بالإجراءات تلك الترتيبات والتصرفات التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار وإصداره بصفة نهائية.[4]

إن إهمال القواعد الإجرائية والشكلية المتبعة في إصدار القرارات الإدارية بصفة كلية أو جزئية، يجعل القرار الإداري محلا للإلغاء.

أ: عيب مخالفة الشكل.

---

[1]– المادة 68 الفقرة الأولى، المرجع نفسه، والتي تنص :"يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي شهادة المطابقة التي يرفق نموذج منها بهذا المرسوم على أساس محضر اللجنة الذي يرسل له يوم خروجه عن طريق ممثله في اللجنة في أجل ثمانية أيام ابتداءا من تاريخ الخروج إذا بين محضر الجرد مطابقة المنشات التي تم الانتهاء من أشغالها."

[2]– الزين عزري ، مرجع سابق، ص 98.

[3]– محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 191.

[4] – محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية ، دار العلوم ، عنابة ،2005، ص74 .

القاعدة العامة عدم إلزام الإدارة بالخضوع لشكل محدود في إصدار القرار الإداري غير أنه يرد عليها استثناءات تتمثل في إلزام الإدارة إتباع شكل معين إذ ألزمها القانون ذلك، و بالرجوع إلى القانون 90-29 ،و المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كيفيات الرفض أو التأجيل، و تكون معللة هذا ما نصت عليه المادة 62 من نفس القانون[1]، فقد ألزم الإدارة على إصدار جميع قراراتها بالموافقة أو بالرفض بقرار معلل.

بناءا على نص المادة سابقة الذكر فإن صدور القرار بالرفض أو التحفظ وجب أن يكون معللا، وإلا كان معيبا بعيب الشكل الذي يعتبر عنصرا أساسيا في القرار الإداري المتعلق بالعمران يتحقق بمجرد ذكر الأسباب بغض النظر على صحتها[2].

ب: عيب مخالفة الإجراءات.

لا يكفي لإصدار قرار إداري في مجال العمران شرط الاختصاص و احترام الشكلية، بل لابد من احترام الخطوات و الأعمال التي تسبق ذلك المتمثلة في الإجراءات، و في كثير من الأحيان يجب إتباع إجراءات معينة منصوص عليها من طرف المشرع، أو بناءا على المبادئ العامة في القانون حماية للأفراد و ضمانا لحقوقهم الشخصية، ويترتب عن عدم إتباع هذه الإجراءات تعريض القرار الإداري للطعن بالإلغاء، حيث يكون باطلا بسبب عيب مخالفتها وذلك إذا امتنعت الإدارة عن إتباع الإجراءات المقررة في القانون.

وبالرجوع إلى المواد (52،57 و60) من قانون 90-29[3]، نجذ أن المشرع الجزائري قد نص على الشروط و الإجراءات، و كذلك الآجال القانونية لمنح هذه الرخص و الشهادات.

---

[1]- المادة 62 من القانون 90-29 ، مرجع سابق، التي تنص :"لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون في حالة الرفض أو التحفظ. يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللا قانونا".

[2]- الزين عزري ، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق، ص 100.

[3]- المادة 52 من القانون 90-29، المرجع نفسه، نصت على:" تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها و لتمديد البنايات الموجودة ولتغير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ، ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج.

تحضر رخصة البناء وتسلم في الأشكال وبالشروط والآجال التي يحددها التنظيم".

وعليه فإنه لا يجوز مخالفة الإجراءات التي نص عليها القانون في منح هذه الأخيرة وإلا كانت مشوبة بعيب مخالفة الإجراءات.

الفرع الثاني:

عدم المشروعية الداخلية للقرار الإداري

في منازعات العمران

بالإضافة إلى العيوب التي تصيب القرار الإداري والتي تؤدي إلى إبطاله، و المتمثلة في العيوب التي تطرأ على القرار من الناحية الخارجية، هناك أيضا أسباب داخلية تؤدي إلى عدم مشروعية هذا الأخير وإبطاله تتمثل في:

أولا: عيب مخالفة القانون

من المتفق عليه فقها وقانونا أنه لا يجوز مخالفة القواعد القانونية وكل مخالفة ينتج عنها بطلان العمل، أو التصرف القانوني بما في ذلك ما يتعلق بمجال العمران، ويتحقق هذا العيب عندما تتجاهل الإدارة القواعد القانونية، أو مخالفة المخططات التي تنظم هذا المجال

– المادة 57 من القانون 90–29، المرجع نفسه، نصت على:" تشترط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم لاثنين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها.

تحضر رخصة التجزئة وتسلم في الأشكال وبالشروط والآجال التي يحددها التنظيم."

– المادة 60 فقرة 02 من القانون 90–29 المرجع نفسه نصت على :" تحضر رخصة الهدم وتسلم في الأشكال وبالشروط والآجال التي يحددها التنظيم."

وقد جاء المرسوم التنفيذي 15–19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 ليحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، حيت نصت المادة الأولى فقرة 01 منه على:" تخص أحكام هدا المرسوم شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء والهدم، المبينة في الماد المعنية من القانون 90–29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 والمذكور أعلاه ، وذلك فيما يتعلق بتحضير هده الرخص والشهادات وتسليمها إلى من يطلبها."

مثل مخطط شغل الأراضي أو مخطط التهيئة والتعمير، بالإضافة إلى القواعد المتعلقة بحماية الآثار والتوسع السياحي[1].

يتجسد عيب مخالفة القانون عند قيام الإدارة بمنح رخصة أو شهادة إدارية، بناءا على قوانين وتنظيمات ألغيت سابقا، أو باعتقادها أن النص القانوني يمنح لها صلاحيات تقديم تلك الرخص والشهادات.

جاء قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29 في المادة 10 مؤكدا على ذلك[2]، بالإضافة إلى المادة 50 من القانون المذكور أعلاه التي تؤكد على ضرورة احترام القواعد القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأراضي عن طريق رخص تسمح بذلك، كل مخالفة لمثل هاته القواعد ينجر عنها بطلان أي تصرف قامت به الإدارة .

في هذا الصدد فصل مجلس الدولة في قرار صدر عنه رقم 038284، يؤيد من خلاله القرار المستأنف أمامه من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي[3].

تتخذ المخالفات الصادرة عن الجهات الإدارية المختصة بمجال العمران بعدة صور متنوعة تتمثل في المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية، أو الخطأ في تفسير القاعدة القانونية على الوقائع، ومثل على ذلك لو منحت الإدارة المختصة بتقديم رخصة البناء للطالب على أرض فلاحية ولم تستطع التحقيق من طبيعة الأرض فإن مشروعية القرار الإداري المتضمن

---

[1] -كمال محمد الأمين، مرجع سابق، ص 72.

[2] - المادة 10 من القانون 90-29، مرجع سابق التي نصت على :" تشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير وكذلك التنظيمات التي هي جزء لا يتجزأ منها قابلة للمعارضة بها أمام الغير.
لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبات المنصوص عليها في القانون."

[3] - قرار رقم 38284، بتاريخ 2008/04/30، صادر عن الغرفة الثانية لمجلس الدولة ، وارد في مجلة مجلس الدولة العدد 9 لسنة 2009 ، ص91.

منح رخصة البناء في هذه الحالة يتوقف على تحقق الحالة الواقعية للشروط التي يتطلبها القانون[1].

ثانيا: عيب السبب

يعتبر السبب ركن من أركان القرار الإداري سواء فرديا كان أو تنظيميا في مادة العمران، ويعرف بوجه عام أنه تلك الحالة القانونية أو الواقعية التي تتم بعيدا عن رصد الإدارة، فتوحي إليه باتخاذه، ومن المتفق عليه أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون ذلك، وهذا ما أكده قانون التهيئة والتعمير 90-29 من خلال مادته 62[2] منه.

فبموجب هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري قد ألزم الإدارة المكلفة بمنح الرخص أو الشهادات تعليل قراراتها سواء بالرفض أو القبول.

إذا كان تحديد السبب في مثل هذه القرارات عنصرا مهما في إصدار القرار، فإنه من الناحية العامة متى تقدم الشخص بصفته طبيعيا، أو معنويا لطلب الحصول على رخصة أو شهادة في هذا المجال واستوفى ملفه جميع الشروط القانونية والتقنية يعتبر ذلك سببا في إصدار القرار الإداري المتضمن المنح أو الرفض.

يظهر دور القاضي الإداري في رقابته على مدى مشروعية هذا القرار من حيت السبب، في مراقبة ملائمة الدوافع مع الحالتين الواقعية والقانونية[3]، ولكن الإدارة تهدف من خلال ممارسة صلاحياتها القانونية إلى تحقيق المصلحة العامة، بغض النظر عن تحقيق بعض المصالح الخاصة، وجب عليها التأكد من طبيعة الهدف المراد تحقيقهعلى أن يكون هدفا مشروعا.

---

[1]- حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية في المباني أمام محاكم مجلس الدولة، ط2، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2003، ص84.

[2]- المادة 62 من القانون 90-29 ، مرجع سابق ، التي تنص على: "لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون، وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللا قانونا."

[3]- الزين عزري ، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق، ص108.

قضى مجلس الدولة سنة 2005 في قضية مرفوعة أمامه من طرف شخص ضد قرار المحافظ العقاري لولاية البويرة، المتمثل في رفض شهر عقد بيع قطعة ارض مساحتها 350 متر مربع شيد عليها بناية، تم الرفض على أساس عدم تقديم المعني لشهادة المطابقة التي نصت عليها المادة 96 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 التي نصت على اشتراط تقديم شهادة المطابقة عند بيع السكنات غير مكتملة، حيت أن مجلس الدولة اعتبر اشتراط شهادة المطابقة للتسجيل والشهر خطأ في التكييف القانوني، بحيث كان الخطأ في تفسير المادة 50 المذكورة أعلاه، لأن هذه الأخيرة لا تمنع بيع البناءات غير المكتملة، بل تشترط شهادة المطابقة لغرض شغل المسكن، متى انتهت أشغال البناء، هذه الرخصة تقوم مقام رخصة السكن يثبت من خلالها نهاية الأشغال[1].

ثالثا :عيب الانحراف في استعمال السلطة.

يتعلق هذا العيب بركن الغاية في إصدار القرار الإداري، ويعرف بأنه تلك النتيجة المحصلة التي يسعى رجال الإدارة إلى تحقيقها[2].

يظهر هذا العيب في وجود تعسف في استعمال السلطة عند مباشرة الإدارة لصلاحيات المخولة لها قانونا، و الهدف المطلوب منها تحقيقه.

فالإدارة تتمتع بصلاحيات وامتيازات تستعملها لغرض تحقيق المصلحة العامة، في حين إذا كان الهدف المراد تحقيقه غير الهدف المطلوب، فإن ذلك يعد بمثابة تعسف في استعمال السلطة[3].

إذا كان الهدف من إصدار القرارات الإدارية في مجال العمران تحقيق المصلحة العامة، فإن تجاهل هذه المصلحة في المقابل تحقيق أهداف أخرى يسعى إليها صاحب الاختصاص في إصدار مثل هذه القرارات يجعل هذا الأخير مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة

[1]– قرار مجلس الدولة رقم 19270 مؤرخ في 20 نوفمبر 2005 الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص1666.

[2]– الزين عزري ، قرارات العمران الفردية، مرجع سابق، ص 113.

[3]– رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، د م ج ،2011، ص ص 150-151.

غير أن المصلحة الخاصة أحيانا تخلق صعوبة في الرقابة القضائية، وتزداد صعوبة لأنها تتصب على الموازنة بين المصلحتين العامة والخاصة، وتتجلى صور الانحراف في استعمال السلطة في:

أ: استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة العمرانية.

بدراسة المادة الأولى من القانون 90-29 نجدها كرست المصلحة العامة العمرانية وضمان احترامها، وعليه يتعين على الإدارة التقيد بضمان هذه المصلحة، إذ لا يحق لها إصدار قرارات بمنح رخص أو شهادات في مجال العمران تمس بالمصلحة العامة، و تعرض القرارات الصادرة للطعن أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة بالفصل في مثل هذه الدعاوى.

فإذا أصدر رئيس البلدية قرار متضمن منح رخصة بناء مصنع بحي سكني لم يراعي فيه الشروط البيئية بشكل دقيق، فإن القرار يعتبر مشوبا بعيب الإساءة في استعمال السلطة لأن الهدف من منح هذه الرخصة تحقيق مصلحة اقتصادية تكون موازية مع المصلحة العامة.

ب: مخالفة أهداف قانون العمران.

تعتبر مخالفة الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف شكلا من أشكال الإنحراف و الإساءة في استعمال السلطة، لأن معظم حالات أعمال الإدارة في تحقيق المصلحة العامة تكون مخصصة لهدف معين أقره القانون، كالأهداف المشار إليها في قانون التهيئة والتعمير في المحافظة على الآثار، وحماية البيئة، والأراضي الفلاحية، وغيرها فإن حاز القرار عن هذه الأهداف أصبح مشوبا وغير مشروع وجب إلغاءه.

إن القضاء الإداري في الجزائر فصل في عدة قضايا مرفوعة أمامه بسبب الإساءة في استعمال السلطة، ويظهر ذلك قضية (م) ضد والي ولاية تيزي وزو بسبب قرار صادر عن هذا الأخير،و المتضمن إدراج قطعة ارض ضمن احتياطات عقارية بغرض بناء مساكن

مدرسية[1]، حيت فصل المجلس بإلغاء قرار الوالي على أساس أن مساحة القطعة الأرضية كبيرة جدا لا تتناسب مع مساحة المساكن بالإضافة لتوفر أرض تابعة للبلدية بمحاذاة المدرسة لم تستغل على أساس أنها مخصصة لبعض أعضاء المجلس الشعبي البلدي بالإضافة لكون الأرض محل النزاع ملكية خاصة، تخضع لمبادئ نزع الملكية لفائدة المنفعة العامة مقابل تعويض عادل.

[1]– قرار مجلس الدولة رقم 57809، مؤرخ في 14 جانفي 1989، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري مرجع سابق، ص 39 .

المبحث الثاني:

دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية

في منازعات العمران

للإدارة سلطة واسعة لتنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا باستعمال القوة العمومية لإتمام هذا التنفيذ دون اللجوء إلى القضاء لإرغام الأفراد باحترام هذه القرارات والعمل على تنفيذها وإلا تعرضوا للجزاء الذي يقرره القانون.

ومقابل ذلك منح المشرع الحق للأفراد اللجوء إلى القضاء من أجل إلغاء تلك القرارات متى كانت غير مشروعة أو شابها عيب من العيوب، ولكن الطعن بالإلغاء لا يؤدي بقوة القانون إلى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه لذا اتجهت معظم التشريعات المعاصرة إلى تقرير دعوى وقف التنفيذ.

ودعوى وقف التنفيذ متفرعة من دعوى الإلغاء لتجاوز السلطة الهدف منها إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء إلى غاية البث في موضوع النزاع، هي دعوى استثنائية في مقابل ما تتمتع به الإدارة من صلاحيات في تنفيذ قراراتها ونظرا لأهمية هذه الدعوى وما تمثله من ضمانات لحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة.

لدراسة هذا المبحث تم تقسيمه إلى مطلبين: دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية في منازعات العمران **(المطلب الأول)**، و صور وقف تنفيذ القرارات الإدارية في منازعات العمران **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول:

إجراءات دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية

في منازعات العمران

يقتضي مبدأ المشروعية على أن تكون قرارات الإدارة مطابقة للقانون، لذلك تخضع قراراتها المتعلقة بالعمران للرقابة سواء كانت إيجابية بمنح الرخص، أم سلبية بمنع تسليمها لأن مشروعية هذه القرارات تتعارض و القوانين، ويحق للإدارة رقابة عملية البناء تحقيقا للمصلحة العامة، غير أن المشرع مراعاة منه للطرف الضعيف في العلاقة الرابطة بين الإدارة والفرد استمد من العمل والفقه القضائي ما يكفي من الشروط لضمان عدم التعسف في استعمال سلطتها وإدراجها في شكل عيوب يتعين عليها عدم الوقوع فيها.

لدراسة هذا المطلب يتم التطرق إلى مفهوم دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري **(الفرع الأول)** و شروط تحريك دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول:

مفهوم دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

في منازعات العمران

إن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري هي وقف سير تنفيذ القرار الإداري لمدة مؤقتة إلى حين الفصل في الدعوى الأصلية، وبهذا نقول عن دعوى وقف التنفيذ هي استثناء من الأصل العام، بذلك فهي تعتبر من الدعاوى الإستعجالية التي تأخذ بخصائص دعوى الإلغاء وبشروط الدعوى الإستعجالية.

لتحديد مفهوم دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري لابد من إيجاد تعريف لذلك فهي تعتبر في حقيقة الأمر مجرد طلب مستعجل يتقدم به الطاعن أو المعترض على القرار الإداري والمطالب بإلغائه تجنبا أو توقيا آثار تنفيذ هذا القرار، التي قد يتعذر تداركها في حالة قبول دعوى الإلغاء[1]، وعرفها الأستاذ مسعود شيهوب بأنها إجراء استثنائي لا يتم اللجوء إليه إلا

[1]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، دار الكتب القانونية، مصر 2006، ص 13.

بشروط ضيقة، وذلك بسبب خاصية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، وبسبب خاصية الأثر غير الواقف لطرق الطعن في المواد الإدارية[1].

ودعوى وقف التنفيذ هي طلب قضائي يرفع أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، يتقدم بها نفس الشخص الطاعن بإلغاء القرار الإداري هادفا من وراءه منع ترتيب القرار المطعون فيه بالإلغاء، ونتائجه الضارة التي يصعب تداركها إذا نفد القرار.

ونصت المادة 833 فقرة 2 من قانون إ م إ على: "غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناءا على طلب المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري"[2]، أو أمر مجلس الدولة إذا ما كان الطعن بالإلغاء مرفوعا أمام مجلس الدولة، وذلك بناء على طلب المعني طبقا للمادة 910 من نفس القانون.

وبقراءة الفقرة أعلاه فإن القاضي الإداري يقوم بإصدار أمر وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء كإجراء تحفظي إلى غاية الفصل في موضوع الإلغاء، إذا طلب منه المدعى، إلى جانب إلغاء وقف تنفيذ هذا القرار على الرغم من الطبيعة التنفيذية للقرارات الإدارية.

وكذلك الفقرة الأولى من نص المادة 834 من قانون إ م إ[3]، التي تنص على:" تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة، وهي الشروط نفسها بالنسبة لدعوى التنفيذ المرفوعة أمام مجلس الدولة".

والملاحظ من خلال المادتين أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية الخاصة برخص وشهادة التعمير تركت لتقدير القاضي في حالة طلب المدعى ذلك، كون المشرع حدد حالات اللجوء إلى القاضي الإداري، ومن جهة نجد أن المشرع يشترط رفع دعوى مستقلة أمام الجهة القضائية التي رفعت أمامها دعوى الموضوع، عكس ما كان عليه في قانون الإجراءات

[1]– مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 2، ط5، د م ج، الجزائر، 2009 ص 160.

[2]– المادة 833 فقرة 02 من القانون رقم 08–09، المؤرخ في 25 فيفري، 2008، مرجع سابق.

[3]- المادة 834 فقرة 01 من القانون رقم 08–09 ، المرجع نفسه.

المدنية القديم والتي اكتفت فيه المادة 883 الفقرة 2، أن يشترط على المدعى أن يقدم طلب صريح دون تحديد طبيعة الطلب.

هذا ما أكده مجلس الدولة في قرار له سنة 2007[1]، عند استئناف أمر استعجالي صادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء باتنة، والقاضي بوقف تنفيذ القرار البلدي المتضمن تجميد رخصة البناء جاء فيه:" مند صدور قرار الغرفة المجتمعة رقم 018743، المؤرخ في 25 ماي 2004، استقر اجتهاد مجلس الدولة على أن وقف تنفيذ المقررات الإدارية يدخل ضمن اختصاص الجهة القضائية الإدارية المعروضة عليها دعوى الإبطال بتشكيلتها الجماعية، لذا فإن الفصل في طلب وقف تنفيذ مقرر إداري عن طريق القاضي الإستعجالي الإداري، يعد تصرفا مخالفا للقانون مما يستجوب إيقاف تنفيذه، ويمكن القول أن وقف تنفيذ القرار الإداري هو عدم متابعة القرار خلال مدة مؤقتة، وهذا راجع لسبب من أسباب الوقف عادة ما يكون قيام منازعة تستهدف الحصول على حكم بإلغاء التنفيذ أو يؤدي إلى إلغائه[2].

ويستوجب الوقف بقوة القانون، أو بحكم المحكمة، أو باتفاق الخصوم إلى حين الفصل في الدعوى الأصلية، وبهذا نقول عن دعوى وقف التنفيذ ما هي إلا استثناء عن الأصل العام.

من خلال هذه التعاريف تظهر صلاحية فكرة وقف تنفيذ القرار أنه عبارة عن أداة حماية، أو له دور وقائي من مخاطر الخضوع، أو استمرار الخضوع، لتنفيذ معرض للإلغاء[3] وذلك تجنبا لمخاطر استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه، إضافة إلى النتائج الغير مرغوب فيها التي يفرزها تنفيذ القرار، إضافة إلى ما ينتجه النظام القانوني من سرعة في

[1]– قرار مجلس الدولة، رقم 041406، مؤرخ في 28 نوفمبر 2007، مجلة مجلس الدولة، عدد 09، الجزائر 2009، ص 103.

[2]– عبد الغاني بسيونوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري ط2 ، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2001، ص ص، 127–130.

[3]– أحمد خليل، التنفيذ الجبري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص536.

ترتيب أثره في التطبيق، هذا ما بين أهمية وقف تنفيذ القرار في مواجهة ظاهرة حتمية المتمثلة في إمكانية التنفيذ رغم قابلية للإلغاء، وقد ظهر ذلك من خلال النصوص التشريعية المنظمة لقضاء وقف التنفيذ الخاص بالقرارات الإدارية في كثير من الدول، ففي القانون الفرنسي نصت المادة 3 من مرسوم 22 جويلية 1806 على الأصل والاستثناء.

وبالرجوع إلي القانون الفرنسي الذي يعتبر نقطة انطلاق القانون الإداري، كان وقف التنفيذ في البداية من اختصاص مجلس الدولة الفرنسي لوحده، وذلك بموجب مجموعة من النصوص التشريعية.

فخلال الفترة الزمنية الممتدة ما بين 1817 إلى1827، يصدر قرارات الوقف كل سنة ومع بداية القرن 19 ظهر نوع من التشدد في شروط الوقف واستمر في ذلك إلى غاية الإصلاح الإداري، وفي سنة 1963 حدث تغيير في موقف مجلس الدولة الفرنسي فيما يخص شرط الضرر غير القابل للإصلاح والذي تحول إلى الضرر صعب الإصلاح.

وفي سنة 1954 تم إنشاء المحاكم الإدارية التي حلت محل مجالس الأقاليم و منحها سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، في نطاق اختصاصها وفي حدود معينة[1].

وبصدور المرسوم رقم 53-934 بتاريخ 20 سبتمبر1953، الذي بدأ سريانه في سنة 1954 جاءت المادة 9 الفقرة 01 منه[2]، أنه ليس للدعوى أمام المحكمة الإدارية أثر بالوقف ولا تستطيع المحكمة الإدارية أن تأمر وقف تنفيذ قرار يتعلق بالحفاظ على النظام والأمن واستبدالها بالنظام العام.

[1]– عبد القادر غيتاوي، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجيستر، في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2007، دون صفحة.

[2] – le décret de 1969 faisait disparaitre les notions de sécurité et de tranquillité publique et seul restait la restriction concernant l'ordre public. Encyclopédie juridique contentieux administratif 17 éme, tome 3, page 04.
أورده عبد القادر غيثاوي ، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، مرجع سابق، ص 31.

وقد ألغيت الفقرة 2 من المادة 96 من قانون المحاكم الإدارية بواسطة المرسوم 83–59 لسنة 1987 التي كانت تنص على احتكار مجلس الدولة اختصاص الفصل في طلبات وقف التنفيذ المتعلقة بالنظام العام ما عدا المتعلقة بدخول وإقامة الأجانب بفرنسا.

كما أخذ المشرع المصري بنظام وقف التنفيذ، ونص عليه في قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة حيث نص في المادة التاسعة من القانون 182 سنة 1946 [1] على قوله إن صلاحية وقف تنفيذ القرار من صلاحية رئيس مجلس الدولة، إذ أن نتائج هذا القرار تؤدي إلى أضرار لا يمكن تداركها، وانتقل النص بدون تعديل إلى المادة العاشرة من القانون الثاني لمجلس الدولة رقم 09 لسنة 1949، ثم آخر تعديل كان بموجب القانون 06 لسنة 1952 الذي قام بتغيير الجهة المختصة بنظر طلبات الوقف من مجلس الدولة إلى الدائرة المختصة بنظر الموضوع في محكمة القضاء الإداري[2].

والمشرع الجزائري لم يكن معمقا في النصوص المنظمة لوقف التنفيذ، ولم تعرف أي تطور مقارنة بالنصوص الفرنسية والمصرية، بحيث لم تشهد المواد المنظمة له في قانون الإجراءات المدنية أي تعديل يخص نظام الوقف.

[1]– المادة 9 من قانون 182 المصري لسنة 1946: لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أن يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج قد يعتذر تداركها". عن عبد الغاني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 28.

[2]– تنص المادة 6 من القانون06 لسنة 1952 معدلة للمادة 10 من القانون 09 لسنة 1946 على ما يلي: لا يترتب رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، لكن يجوز الأمر بوقف تنفيذه مؤقتا إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها، ويحدد رئيس الدائرة المختصة بنظر الموضوع جلسة لنظر الطلب يعلن بها الخصم قبل تاريخ الجلسة بثلاثة أيام على الأقل». أورده عبد الغاني بسيوني، المرجع نفسه، ص28.

هذا رغم ازدواجية القضاء التي جاء بها دستور 1996 وما تبع ذلك من تحديث في الهيئات القضائية، بموجب المادة 171 الفقرة 2[1] من الدستور، ثم صدور القانون العضوي المنظم لمجلس الدولة[2].

ورغم ذلك فإنه استدرك هذا التأخير وأجري عليه تغيير طفيف في هذا الباب من خلال النصوص القانونية المتمثلة في المواد 170 فقرة 11 و 171 مكرر و 383 من قانون الإجراءات المدنية القديم والمادة 833 إلى المادة 837 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد 08-09.

الفرع الثاني:

شروط تحريك دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.

تعتبر القرارات الإدارية الصادرة في منازعات العمران قابلة للتنفيذ بمجرد صدورها وتبليغها أو نشرها كأصل عام، وتستطيع الإدارة إلزام الأفراد بالخضوع لقراراتها، يرجع ذلك لما تتمتع به من امتيازات واسعة كسلطة عامة، خاصة ما يتعلق أساسا بسير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة، والحفاظ على النظام العام العمراني، مما يعطي لها القوة التنفيذية للقرار الإداري الصادر عنها.

كما تتميز هذه القرارات بصفة عامة بالمشروعية لأنها تضع نصوص قانون التهيئة والتعمير محل تطبيق، وهو ما يدفع على قناعة أن القرار الإداري ينبغي أن يؤخذ على محمل الصحة والسلامة وعدم مخالفته للقانون، أو مساسه بحقوق الأفراد[3].

---

[1]– المادة 171 فقرة 02 من التعديل الدستوري 2016 مرجع سابق: نصت على" يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

[2] - القانون العضوي رقم 98-01، الصادر في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج رج ج ، عدد 37 ، الصادرة في 1 جوان 1998 المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011 ج رج ج، عدد 43 الصادرة في 03 أوت 2011.

[3]-صونيا بن طيبة، الاستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر ، 2010، ص 166.

تتضمن دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية شروط عامة تتوفر في جميع الدعاوي من صفة ومصلحة وأهلية بالإضافة إلى شروط الواجب توافرها في عريضة إفتتاح الدعوى وشروط موضوعية متميزة تتمثل في شرطي الاستعجال والجدية، هذا ما نص عليه قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد وفي حالة تأكد القاضي الإداري من توافر جميع الشروط والإجراءات القضائية الواجب اتخاذها واستيفائها في دعوى وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الإلغاء.

أولا:الشروط الشكلية:

إضافة إلى الشروط الشكلية العامة المشتركة في كل الدعاوى من صفة و مصلحة وأهلية وكذا الشروط الواجب توافرها في عريضة افتتاح الدعوى، نجد أن المشرع في قانون 08-09 أدرج شروطا خاصة لقبول طلب وقف التنفيذ و تتمثل في:

أ: تقديم طلب بواسطة دعوى مستقلة:

جاءت المادة 833 من قانون إ م إ[1]، واضحة فيما يخص هذا الشرط بحيث يكون وقف التنفيذ بناء على طلب المدعى إلى جانب دعوى إلغاء القرار الإداري، فالقاضي الإداري عليه بإصدار أمر وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء، كإجراء تحفظي إلى غاية الفصل في موضوع الإلغاء.

أما المادة 834 الفقرة01 من نفس القانون، فجاءت مكملة إلى المادة السابقة بوجود دعوى مستقلة مرفقة مع طلب المدعي حيث نصت على:« تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة....»[2].

[1]- المادة 833 من قانون 08-09، مرجع سابق، التي نصت على ما يلي: "غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناءا على طلب المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري."

[2]- المادة 834 من قانون 08-09 ، المرجع نفسه.

ونفس الشروط تطبق بالنسبة لدعوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام مجلس الدولة، هذا ما أكدته ونصت عليه المادة 910 من نفس القانون[1]، وما يمكن استنتاجه من قراءة هذه النصوص أن طلبات وقف التنفيذ للقرارات الإدارية عامة، بما فيها رخص و شهادات التعمير.

ولما كان القصد من وراء طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية هو الاستجابة بصفة مؤقتة على طلب المدعى، بدفع الضرر أو حفظ الحق أو منع نتائج يتعذر تداركها من جراء تنفيذ القرار الإداري، فإن للقاضي سلطة تقديرية في منح وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء من عدمه، وهذا ما نص عليه قانون الإجراءات المدنية في المادة 170 فقرة11[2] المتعلقة بوقف التنفيذ أمام المجالس القضائية، التي جاءت على صيغة الجوار، والمادة 283 فقرة 2[3] من نفس القانون، المتعلقة بوقف التنفيذ أمام مجلس الدولة.

وما يلاحظ على قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد أن المشرع لم يحدد حالات اللجوء إلى القاضي الإداري واشتراطه لرفع دعوى مستقلة أمام الجهة القضائية التي رفعت أمامها دعوى في الموضوع، عكس قانون الإجراءات المدنية القديم (ملغى) الذي نص صراحة على تقديم طلب صريح من المدعى دون تحديد طبيعة الطلب لقبول دعوى وقف التنفيذ، هذا ما أكده مجلس الدولة في قرار له سنة 2007[4]، بمناسبة استئناف أمر استعجالي

---

[1]– المادة 910 من نفس القانون نصت على ما يلي:" تطبيق الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في المواد 833 إلى 837 أعلاه أمام مجلس الدولة."

[2]– المادة 170 فقرة 11 من الأمر رقم 69 – 77، المؤرخ في 18 سبتمبر1969، المعدل و المتمم للأمر رقم 66–154، المؤرخ في جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، العدد 8 لسنة 1969(ملغى) نصت على: " لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي آثر موقف بصفة استثنائية خلاف ذلك بناء على طلب صريح للمدعي".

[3]– المادة 283 فقرة 2 من الأمر رقم 69 – 77، مرجع سابق، التي نصت: "و يجوز لرئيس الغرفة أن يأمر بصفة استثنائية وبناء على طلب صريح من المدعى إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه بحضور الأطراف أو من ابلغ قانونا بالحضور".

[4]– قرار مجلس الدولة، رقم 041406 مؤرخ في 2017/11/28، مجلة مجلس الدولة، عدد 9، الجزائر، سنة 2009 ص103 الذي أكد ما يلي:

صادر عن الغرفة الإدارية لمجلس باتنة والقاضي بوقف تنفيذ القرار البلدي المتضمن تجميد رخصة البناء.

ب – طلب وقف تنفيذ القرار الإداري متزامنا مع الدعوى في الموضوع.

حتى يقبل طلب وقف التنفيذ المقدم من طرف المدعي لابد أن يكون متزامنا مع دعوى الإلغاء، هذا ما نص عليه القانون 08–09 من خلال المادة 834 الفقرة 2 التي نصت صراحة على رفض طلب إيقاف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، والمقصود هنا أن يطلب رافع دعوى الإلغاء وقف التنفيذ، لأن نفاذ القرار قد يؤدي إلى عواقب تنتج أضرار يتعذر تداركها مستقبلا.

والحكمة من هذا الشرط واضحة لأن طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعنا في القرار المطلوب إلغاؤه[1].

وكأصل عام يشترط لقبول دعوى وقف تنفيذ قرار الترخيص بالبناء ضرورة اقترانه بدعوى إلغاء هذا القرار ذلك ما قضت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قراراها الصادر بتاريخ 16 جوان 1990 بأنه من المستقر عليه في القضاء الإداري، لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري ما لم يكن مسبوقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع، ومن ثم فإن القرار المستأنف ضده القاضي بوقف الأشغال الجارية على قطعتي الأرض المتنازع عليها بناء على مقرر إدراجها دون وجود دعوى لبطلان يستجوب الإلغاء[2].

منذ صدور قرار الغرفة المجتمعة رقم 018743 المؤرخ في 25 ماي 2004، استقر اجتهاد مجلس الدولة على أن وقف التنفيذ المقررات الإدارية يدخل ضمن اختصاص الجهات القضائية الإدارية المعروضة عليها دعوى الإبطال بتشكيلاتها الجماعية، ولذا فإن الفصل في طلب وقف تنفيذ مقرر إداري عن طريق القاضي ألاستعجالي الإداري، يعد تصرفا مخالفا للقانون، مما يستجوب إيقاف تنفيذه.

[1]– الشريف البقالي، طلب وقف تنفيذ قرارات هدم البنايات المخالفة لقوانين التعمير ،المجلة المغربية للإدارة، عدد 64 أكتوبر 2005، ص 76.

[2]– قرارات أوردها عبد القادر عدو:" المنازعات الإدارية"، دار هومة للطباعة ، 2012، الجزائر، ص 254.

وكذلك القرار الصادر بتاريخ 07 جانفي 2003 الذي أثبت أن إجراء وقف التنفيذ يشكل إجراء تبعيا لدعوى أصلية لبطلان القرار محل الطلب[1].

والمشرع الجزائري ساير المشرع الفرنسي في شروط دعوى وقف التنفيذ بحيث نجد أن المشرع الفرنسي يشترط في طلبات وقف التنفيذ القرارات الإدارية المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، أن تقدم بشكل صريح بموجب عريضة افتتاح الدعوى مقترنة بالطلب الأصلي في الموضوع، وهذا يعني أن يدرج الطلب في الدعوى الأصلية[2]، ومع ذلك فإننا لم نجد أحكاما ترفض وقف التنفيذ على الرغم من توافر شروطه[3].

وفي المقابل نجدها رفضت أحكاما لعدم توافر شروط وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه[4]، هذا ما استقر عليه القضاء الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي) إذا أعتبر وقف التنفيذ مجرد رخصة للقاضي.

ومن الطبيعي ووقفا للقواعد والإجراءات فإن القاضي لا يستطيع النظر في طلب وقف التنفيذ إلا إذا كانت دعوى الإلغاء مقبولة من الناحية الشكلية، خاصة شرط الميعاد والتظلم المقرر لدعوى الإلغاء، وأن تتوافر المصلحة لصاحب الطلب وإلا كان طلب وقف التنفيذ غير مقبول شكلا، إن هذا التفسير أخد به بعض الفقهاء في الجزائر، فنجد الأستاذ مسعود شيهوب يرى بأن قاضي الاستعجال لا يكون مختصا بالأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا كان المدعي قد قدم دعوى في الموضوع[5].

---

[1]– عبد القادر عدو، المرجع نفسه، ص ص 255– 256.

[2]– عبد الغاني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ص 127–130.

[3]– قرار صادر عن المجلس الأعلى للغرفة الإدارية، بتاريخ 10 جويلية 1982، قضية شابولي ضد والي جيجل أشار إليه لعشب محفوظ، ص 136.

[4]– قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 25 فيفري 2000 ، قضية والي الجزائر ضد بوجليدة ومن معه ، قرار غير منشور أشار إليه آيث ملويا لحسين، مرجع سابق، ص 311.

[5]– مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ،ج 3، الطبعة 3، د م ج، الجزائر،2005، ص513.
الجزائر، 2005 ، ص 513.

ومن جهته يشير الأستاذ محمد براهيمي إلى هذا الطرح، حيث يرى ضرورة وجود دعوى إلغاء سابقة أو موازية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وبالتالي لا يقبل طلب الوقف إلا إذا كان مسبوقا بدعوى الإلغاء ضد نفس القرار، إذا أراد الشخص أن يرفع طلبا بوقف تنفيذ القرار الإداري وجب عليه إرفاق الطلب بنسخة من العريضة التي تثبت رفع دعوى الإلغاء[1].

لقد اتفق الباحثون في القانون حول ارتباط طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء، رغم اختلاف الطبيعة والغاية في كل من الطلبين لم يكن التطابق التام بينهما، فالمصلحة كشرط يظهر فيهما رغم اختلاف الطبيعة والغاية، فلا تقوم المصلحة في طلب وقف التنفيذ بمجرد قيامها لطلب الإلغاء، فالإدارة مثلا قد توقف تنفيذ القرار الذي أصدرته لأمر ما، ولها سلطة في ذلك بداعي المصلحة العامة والحفاظ على الأمن العام، وفي هذه الحالة يفرغ طلب وقف تنفيذ من محتواه ولا تكون لصاحبه مصلحة في ذلك.

وذهب المشرع الجزائري من خلال المادة 834 الفقرة 2[2] من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على عدم قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، ويقصد بها دعوى إلغاء أو حالة تظلم.

إن دعوى وقف التنفيذ لا يشترط فيها تقديم التظلم، وعليه يمكن رفع دعوى وقف التنفيذ من طرف المدعى دون انتظار، والهدف لأنه في حالة إقرار الزمن المخصص لهذا التظلم يسمح للإدارة بتنفيذ القرار الصادر من طرفها، وبالتالي تصبح دعوى وقف التنفيذ ليس لها تأثير في المنازعة، ولهذا نقول أنه تم فرض طبيعة الأمر الواقع على كل من المدعى والقاضي الإداري، وهذا ما أقر به قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مواده 939

[1]– محمد براهيمي، القضاء المستعجل ،ج 1، د م ج، الجزائر، 2006 ، ص 68.

[2] - المادة 834 من القانون 08–09 ، مرجع سابق، التي نصت على ما يلي: " تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة، لا يقبل طلب إيقاف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830".

و940[1] وعرفه التطبيق القضائي الجزائري، حيث قضت المحكمة العليا في قراراها الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 1985 بأنه:

متى كان التدبير الإستعجالي يمتاز بطابع السرعة التي يتطلبها الإجراء وجب عدم إخضاع الدعوى الإستعجالية للطعن الإداري المسبق، ومن تم إعفاؤها منه دون التقيد بالأجل المنصوص عليه[2].

ثانيا: الشروط الموضوعية

إن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية في مجال وقف تنفيذها أو في حالة إلغائها، هي رقابة قانونية تسلطها الجهة القضائية المختصة ليتعرف على مدى مشروعيتها من حيث تطابقها مع القانون، فالقضاء الإداري لا يوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا تبين توافر الشروط الموضوعية المبررة لوقف التنفيذ.

تتمثل الشروط الموضوعية لدعوى وقف التنفيذ في شرطين هامين هما شرط الاستعجال، و شرط الجدية.

أ:شرط الاستعجال.

ورد الاستعجال في القانون الجزائري في المواد920،921،922 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[3]، وطبقا لاجتهاد قضاء مجلس الدولة الجزائري فشرط الاستعجال يتوفر كلما كان من شأن القرار أن يسبب للمدعى أضرارا يصعب جبرها في حالة إلغاء القرار أو كلما كان الضرر الناشئ ضررا جسيما يستحيل إصلاحه.

---

[1]- المادة 939 من قانون 08-09، المرجع نفسه، نصت على ما يلي : "يجوز لقاضي الاستعجال ما لم يطلب منه أكثر من إثبات حالة الوقائع بموجب أمر على عريضة ، ولو في غياب قرار إداري مسبق أن يعين خبيرا ليقوم بدون تأخير بإثبات حالة الوقائع التي من شأنها أن تؤدي إلى نزاع أمام الجهة القضائية".

المادة 940 من قانون 08-09، المرجع نفسه، نصت على : "يجوز لقاضي الاستعجال بناء على عريضة ولو في غياب قرار إداري مسبق أن يأمر بكل تدبير ضروري للخبرة أو للتحقيق".

[2]- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية نظرية، الاختصاص، مرجع سابق، ص 177.

[3]- المواد 920 إلى 922 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق .

كما يجوز لمجلس الدولة استنادا لنص المادة 912 من قانون إ م إ أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها، وهذا بتقدير النتائج التي قد تحصل من تنفيذ القرار الإداري كإجراء الهدم وهو الأمر الذي يبرز تباين القرارات الصادرة في هذا الخصوص بين التشديد والمرونة، فإذا كانت وضعية الطالب غير مشروعة فالقاضي يقوم بتطبيق القانون تطبيقا صحيحا لأن التنفيذ ليس له أثر، ويكون القاضي الإداري في مواجهة الطاعن لرده وصده لعدم مشروعية القرار، مع ضرورة الموازنة والتوفيق بين مصالح الأفراد والحفاظ على المصلحة العامة.

وكقاعدة عامة القاضي الإداري الإستعجالي يختص بالنظر في منازعات التعدي لما ينطوي على هذا الفعل عنصر الاستعجال، وفرض منطق التسلط من طرف الإدارة وقيامها بتنفيذ قراراتها غير المشروعة، خاصة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة أو اللجوء إلى هدم المباني دون إتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير، كما نصت عليه المادة 921[1] من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه في حالة الاستعجال القصوى يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بكل التدابير.

وأوضحت المحكمة الإدارية في مصر معنى شرط الاستعجال يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف تنفيذ القرار الإداري إلا عند قيام ركن الاستعجال، بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج يتعذر تداركها[2]، ولقد أجمع الفقه في مصر إلى وجود علاقة وطيدة بين الاستعجال والضرر الغير قابل للإصلاح والمستلزم التدخل الفوري لإبطال القرار غير المشروع، لذلك فإن الاستعجال يعبر عنه في إجراءات وقف التنفيذ بوجود ضرر جسيم من جراء تنفيذ القرار المطعون فيه أو ضرر يتعذر إصلاحه.

---

[1]– المادة 921 قانون 08–09 ، مرجع سابق، على ما يلي: في حالة الاستعجال القصوى يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه».

[2]– سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط5، دار الفكر الجامعي، القاهرة 1984، ص 873.

في فرنسا أكده القانون 2000–597، المؤرخ في 30 جوان 2000 حيث تنص المادة 597 فقرة 1 منه، عندما يكون قرار إداري ولو بالرفض محلا للطعن بالإلغاء أو التعديل فإن قاضي الأمور المستعجلة والمطعون أمامه، يستطيع أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري أو بعض آثاره عندما يبرره الاستعجال[1].

لقد أجمع رجال القانون على جعل الاستعجال شرط منطقي لوقف التنفيذ، حتى وإن كانت مسألة معرفة درجة الضرر التي تجيز قبول طلب وقف التنفيذ لم تحدد.

لهذا اشترط مجلس الدولة الفرنسي منذ أحكامه الأولى ضرورة الحيطة من ضرر يخشي وقوعه إذا تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، لهذا كانت أحكامه الأولية تقتصر على التحقق من وجود ضرر بسيط **simple dommage** حتى يقبل بوقف التنفيذ ثم أنتقل إلى مصطلح جديد **préjudice irréparable** ويقصد به الضرر الذي لا يمكن إصلاحه أو الضرر الذي لا يمكن تعويضه **Dommage irréparable** وهو الضرر المبرر والأهم لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

وفي قرارات أخرى أستعمل مجلس الدولة الفرنسي مصطلحات جديدة لتعريف الضرر وهي الأكثر تداولا في اجتهاد القضاء الفرنسي، لإعطاء مفهوم للضرر ومنها الضرر الذي يمكن إصلاحه والضرر الجسيم الذي يصعب إصلاحه، كما يجوز لمجلس الدولة استنادا لنص المادة 912[2] من قانون إ م إ أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري بطلب من المستأنف إذا كان تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها.

وبالتالي فاجتهاد القاضي الإداري عند النظر في طلب وقف التنفيذ هو تقدير النتائج التي قد تحصل من تنفيذ القرار الإداري[3]، كإجراء الهدم مثلا، انطلاقا من الوقائع المقدمة

[1]-Quand une décision administrative, même de rejet fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation le juge des référés saisi d'une demande en ce sens peut ordonner les suspicion de l'exécution de cette décision ou de certain de ses effets lorsque l'urgence de justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à crée [pour plus de détail voir Daniel Chabanol code de justice administrative 2éme édition, le moniteur , paris, 2004, page,411.

[2] - المادة 912، قانون 09–08 ، المتعلق بالإجراءات المدنية، مرجع سابق.

[3]– كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص 91.

من قبل الطالب (المدعى) فإذا كانت وضعية المدعي غير مشروعة اعتبر القاضي أن تنفيذ القرار لا يرتب أضرارا يصعب تداركها ويقتصر دور القاضي على التطبيق الصحيح للقانون بسهولة كاملة، وبالتالي وضع حد لمخالفات البناء غير المرخص أو المخالف لمضمون قرار رخصة البناء، أما إذا كان القرار مشروعا حتى وإن رتب أضرارا فلا يمكن إلغاءه ومن ثم لا يمكن طلب وقف تنفيذه.

هذا ما أكدته الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في قراره رقم 53878[1] في قضية (ب.ع) ضد والي ولاية البليدة ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية موازية.

ب :شرط الجدية.

إن شرط الجدية هو شرط موضوعي من شروط الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء، ويقصد بالجدية أن يثبت للمحكمة حال نظرها لطلب وقف التنفيذ أنه يمكن الحكم بإلغاء القرار الإداري محل طلب الإلغاء، وهذا بعد تفحص الأسباب التي أسس عليها الطاعن دعوى الإلغاء.

لقد اعتبر شرط الجدية شرطا ضروريا لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هذا ما أشارت إليه معظم التشريعات القانونية.

---

[1]– القرار رقم 53878 صادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 18 افريل 1987 في قضية (ب.ع) ضد والي ولاية البليدة حيث أن المدعي يذكر أنه يملك مسكنا يقع بساحة الشهداء بموازية وقد قرر هذا الأخير استعماله كمستودع لإيواء سيارته وانه و بعد ما طلب رخصة إدارية لتركيب باب حديدية، رخص له بذلك ر م ش البلدي بعد أخد رأي مصلحة التعمير، إلا أنه وأثناء إنجاز الأشغال المرخص له بها طلب منه وقفها وتلقى تبليغا بالمقرر المطعون فيه.

ولهذا قررت المحكمة العليا ما يلي: من المقرر قانونا أنه عندما يتحصل على رخصة إدارية حتى ولو كانت ضمنية، لا يحق للإدارة إعادة النظر فيها عن طريق اتخاذ قرار ناطق بوقف التنفيذ، ومن ثم فإن المقرر الآمر بتأجيل تنفيذ المقرر الأول يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة، ويجوز أيضا للمعني حق اللجوء إلى القضاء الإداري الإستعجالي من أجل وقف تنفيذ القرار المتضمن وقف الأشغال حيث جاء في القرار أنه:" يجوز لكل متضرر من قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطلب من قاضي الاستعجال طلب وقف تنفيذه ومن ثم فإن النعي على القرار المطعون فيه بمخالفة القانون غير وجيه.

حيث أنه وطبقا لمبدأ قانوني ثابت ومعمول به، عندما يتحصل المعني على رخصة إدارية حتى ولو كانت ضمنية فإنه لا يحق للإدارة إعادة النظر فيها عن طريق اتخاذ قرار ناطق يوقف التنفيذ. أورده الأستاذ سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ط1،الجزائر، 2013 ص 90.

ففي القانون الفرنسي تم النص على شرط الجدية بمرسوم صدر يوم 30 جويلية 1963[1]، الذي قنن أحكام القضاء الخاصة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وأكده قانون 2000-597 المؤرخ في 30 جوان 2000 والمتعلق بقضاء الاستعجال الذي نص على شرط الجدية كشرط أساسي لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري[2].

أما في القانون المصري تشترط أحكام مجلس الدولة المصري استناد الدعوى الموضوعية بالإلغاء إلى أسباب جدية لكي يستجيب لطلب الطاعن بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء[3].

وقد اعتبرت المحكمة الإدارية المصرية في أحكامها أن رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية هي رقابة مشروعة، فلا يقضي بوقف تنفيذ قرار إداري إلا إذا تبين له على حسب الظاهر من الأوراق وضع عدم المساس بأصل الموضوع.

أما المشرع الجزائري لم يتطرق إلى شرط الجدية بالنسبة لدعوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام المحاكم الإدارية، بل أدرجها مباشرة ضمن دعوى وقف التنفيذ المرفوعة أمام مجلس الدولة هذا ما جعل الاجتهاد القضائي يكرس هذا العنصر ويعتبره شرطا أساسيا في دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية إذا كانت هذه الأخيرة غير مشروعة، وتؤدي إلى أضرار غير قابلة للإصلاح، كما يجوز لمجلس الدولة استنادا لنص المادة 912 الفقرة 2[4] من قانون الإجراءات المدنية والإداريةّ، أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب وأضرار يصعب تداركها، هذا ما أكده

[1] -René chapus, droit du contentieux administrative 5eme édition, Montchrestien C.J.A paris 1995 page 1088.

[2]- Quand une récusions administrative, même de rejet fait objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision ou certain ses effets lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer en l'état de l'autre un action un doute sérieux …….la suspension perdu fait au plus tard lorsque il est statué sur la requête en annulation ou en réfraction de la décision cité par Daniel Chabanol. Code de justice administrative, 2éme édition le moniteur paris 2004, page 411.

[3]– عبد الغاني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، امرجع سابق، ص 186.

[4]– المادة 912 الفقرة 4 من القانون 08-09، مرجع سابق، تنص على: " يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها، وعندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية، ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه".

قرار المحكمة العليا رقم 101267 والثابت من ملف القضية أن هناك حالة استعجاليه قصوى لحماية الآثار وأن هذه المسالة تدخل بطبيعتها ضمن صلاحيات القاضي الإستعجالي، فإنه يتعين إلغاء الأمر المستأنف الذي قضي بعدم الاختصاص وبعدم التصدي، بأمر يوقف الأشغال وأنه وفي انتظار نتائج الخبرة، هناك حالة استعجاليه قصوى لحماية الآثار ذات القيمة التاريخية بوقف الأشغال، وأن هذا الإجراء التحفظي الضروري يدخل بطبيعته في صلاحيات القاضي الإستعجالي[1].

وبالتالي فقد سمح الاجتهاد للقاضي الإداري تقدير النتائج التي قد تحصل من تنفيذ القرار الإداري في مادة التعمير ومن بينها إجراء الهدم، فبعد التأكد من جدية إلغاء تراخيص أعمال البناء والتعمير ودراسة الموضوع بتفحص الأوراق تستجيب المحكمة لطلب وقف التنفيذ وبالتالي تفادي الأضرار التي يمكن أن تنجم عن التنفيذ الفوري لقرارات الترخيص بالبناء من أخطار وتبعات يصعب تداركها[2].

هذا ما أكده قرار المحكمة الإدارية بتاريخ 05 سبتمبر 2011 الذي جاء في قرارها حيث أنه من المقرر قانونا أن القرار الذي يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون بعد تحرير محضر المعاينة، لا قبل تحرير محضر معاينة المخالفة، حيث يبدو من محضر معاينة المخالفة رقم 03 أنه محرر بتاريخ 24 أوت 2011 في حين أن القرار المتعلق بالهدم صدر بتاريخ 07 جويلية 2011.

---

[1]– قرار رقم 10/267 المؤرخ في 12 فيفري 1992، المتمثل في" قضية الوكالة الوطنية لعلم الآثار وحماية المعالم والمواقع التاريخية ضد والي ولاية الجزائر ومن معه."

الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ص 620.619.618.617.

[2]– الشريف بقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، ط2، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، المملكة المغربية، 2012، ص 314.

يتضح مما سبق أنه هناك شك جدي حول عدم مشروعية القرار المراد وقف تنفيذه مما يتعين الاستجابة لطلب المدعى كونه مؤسس قانونيا، ومن ثم الأمر بوقف تنفيذ القرار الصادر عن المدعي عليه إلى غاية الفصل في دعوى الموضوع[1].

المطلب الثاني:

صور وقف تنفيذ القرار الإداري

في منازعات العمران

تظهر أهمية وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري لما يحققه من توازنات بين مصلحتين متضاربتين، مصلحة الإدارة التي تريد فرض هيبتها بتنفيذ قراراتها الإدارية، ومصلحة الأفراد المتضررين من القرارات غير المشروعة والمفروضة من طرف الإدارة وهما صورتان تتمثل الصورة الأولى في وقف تنفيذ القرارات الإدارية بالنسبة للمستفيد **(الفرع الأول)**، والصورة الثانية في وقف تنفيذ القرار بالنسبة للإدارة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول:

وقف تنفيذ القرار بالنسبة للمستفيد

في منازعات العمران

يتعين على الشخص المستفيد من رخصة البناء الالتزام بالارتفاقات المقررة في مجال التعمير من خلال أدواته المتمثلة في المخطط التوجيهي ومخطط شغل الأراضي، وعند صدور أمر قضائي يقضي بوقف تنفيذ قرار الترخيص بالبناء على المستفيد احترام قرار العدالة وتوقيف الأشغال وعدم مواصلتها إلى غاية الفصل في دعوى الموضوع، وفي حالة

[1]– قرار المحكمة الإدارية بباتنة رقم 11/00619، الصادر بتاريخ 05 سبتمبر 2001، أوردته صورية زردوم، دور رقابة القضاء الإداري في منازعات التعمير والبناء، مجلة الحقوق والحريات عدد تجريبي، سبتمبر 2013، ص 401.

عدم الامتثال لأمر القضاء يترتب عليه المتابعة القانونية وذلك من خلال العقوبات الجنائية والإدارية، وفي المقابل على الإدارة احترام إجراءات وقف التنفيذ إلى غاية صدور قرار قضائي في الموضوع، وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 11 ماي 2004 في قضية السيد (لم يذكر اسمه ولقبه) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي حيت أن المدعي استفاد من رخصة البناء المقدمة له من طرف مصالح البلدية وبعد فترة ابلغ بأمر وقف الأشغال بحجة أنه لا يحوز رخصة البناء والتزم بذلك وبعدها بلغ بقرار هدم البناية، رفع بناءا على ذلك دعوى في الموضوع مع طلب وقف التنفيذ المتزامنة مع دعوى الإلغاء، وبموجب أمر استعجالي تم توقيف الهدم، غير أن مصالح البلدية لم تلتزم بذلك وقامت بهدم البناية، وبالنظر إلى هذه العناصر وما استخلص من تقرير الخبرة اتضح أن قرار رئيس البلدية المتضمن إلغاء رخصة البناء تعسفيا كونه أتخذ في شكل تجاوز سلطة ويتعين إبطاله اعتمادا على الخبرة المقدمة والحكم على البلدية بأن تدفع مبلغ مالي تعويضا عن عملية الهدم[1].

و في نفس الصدد فصل أيضا مجلس الدولة في قرار له رقم 16148[2]، في قضية السيد (ق.ع) ضد بلدية بوفاريك، حيث يستخلص من الفحص الدقيق للملف أن النزاع القائم بين أطراف الدعوى يتعلق ببناء المستأنف لمسكن يقع ببلدية بوفاريك والذي عابت عليه البلدية الشروع في هذا البناء دون رخصة قانونية بناءا على أحكام قانون التهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي رقم 91–176 المؤرخ في 28 ماي 1991 من خلال نص المادة 33 منه[3]، الذي يشترط على كل تشييد لبناية الحيازة على رخصة بناء، ونظرا لأن المستأنف تعمد خرقه للقانون، فإن القاضي الإستعجالي تمسك عن صواب باختصاصه لمعاينته للحالة المستعجلة التي كانت تميز طلب البلدية لا سميا وأن مواصلة الأشغال المتنازع عنها تنتج

[1]- عمار بوضياف، منازعات التعمير في القانون الجزائري، رخصة البناء و الهدم ، مرجع سابق، ص 09.
[2]- سايس جمال، الإجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 1333.
[3]- المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 91-197، مرجع سابق، التي نصت : "يشترط كل تشيد لبناية أو تحويل لبناية على حيازة رخصة البناء طبقا لأحكام المواد 49 و52 و55 من القانون رقم 90-29" .

ضرر لا يمكن إصلاحه، وفي الأخير وزيادة على الطابع الإستعجالي فإن منازعة المستأنف ليست جدية.

الفرع الثاني:

وقف تنفيذ القرار بالنسبة للإدارة.

تتمتع الإدارة باعتبارها سلطة عامة، بامتيازات وسلطات استثنائية في تنفيذ قراراتها في حق المخاطب وإن أبدى اعتراضه بشأنها، حتى وإن رفع دعوى قضائية فيظل القرار يسري في حقه ما لم تقوم الجهة الإدارية نفسها أو الجهة الأعلى منها بسحب قراراها أو إلغاؤه.

قد تتعمد الإدارة أحياننا التباطؤ في سحب قراراتها تفاديا لردة فعل سلبية أو ظروف غير مناسبة وقد تطرق المشرع الجزائري لهذه الحالة من خلال المادة 80 من قانون البلدية.

في هذه الحالة يمكن للإدارة الوصية (الوالي) أن يطلب من الإدارة صاحبة القرار (البلدية) وقف تنفيذه في حالات معينة متعلقة خاصة بالضبط الإداري للحفاظ على النظام العام[1].

حتى تتجنب الإدارة المسؤولية في حالة حكم القضاء بإلغاء القرار لعدم مشروعيته فإنه يمكنها وقف تنفيذ القرار الإداري بشكل صريح أو ضمني، وقد يكون سبب وقف الإدارة للقرار الذي أصدرته هو انتظار نتيجة الفصل في الدعوى المرفوعة ضد مشروعيته أو لأي سبب آخر أو إذا كان مآله تحقيق مصلحة عامة، فلا يمكن تنفيذ قرار إداري يقضي بإزالة مجموعة من السكنات الفوضوية في ظل ظروف زمنية لا تسمح بذلك، تم إن المادة 324 من قانون الإجراءات المدنية القديم اعترفت للوالي أن يقدم طلبا مسببا موضوعه توقيف تنفيذ حكم نهائي أو قرار قضائي لمدة ثلاثة أشهر إذا نجم عن التنفيذ الإخلال بالنظام العام من باب أولى يتدخل لتوقيف القرار الإداري.

[1]– محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، ملحق نصوص قانونية، دار العلوم ، الجزائر، 2005، ص118.

وقد تمتنع الإدارة في بعض الحالات عن تنفيذ الوقف الصادر ضدها و يأخذ الامتناع إما شكل امتناع إداري في التنفيذ إما صراحة في شكل قرار إداري أو عمل مادي صادر عنها، أو يكون نتيجة لسكوت الإدارة عن اتخاذ أي إجراء من شانه التأكيد على نيتها في التنفيذ.

ويتجسد الامتناع الصريح بصدور قرار من الإدارة يفهم منه رفض تلك الأخيرة تنفيذ القرار القضائي، بما لا يدع الشك في مخالفتها لحجية الشيء المقضي فيه ومجاهرتها بالخروج عن أحكام القانون، وقد يكون الامتناع مبررا في بعض الأحيان أو اغلبها يخفي النية السيئة للإدارة لعدم التنفيذ بحجة حصول قوة قاهرة أو حدث مفاجئ بسببه تعجز الإدارة عن تنفيذ التزامها فيحررها ويبرر صراحة امتناعها عن إجراءه[1].

[1]–حسيبة شرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2004، ص 56.

الفصل الثاني:
المسؤولية الإدارية بمجال العمران

المسؤولية الإدارية تنعقد وتقوم في نطاق النظام القانوني الإداري، وتتعلق بمسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمالها الضارة، التي من خلالها تلتزم الإدارة المنسوب إليها التصرف أو العمل القانوني المؤذي إلى الضرر بدفع التعويض سواء كان العمل الإداري عملا مشروعا أو غير مشروع .

في مجال العمران منح المشرع الجزائري صلاحيات واسعة للهيئات الإدارية المتخصصة في ممارسة الرقابة عن طريق الآليات القانونية المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير المتمثلة في إصدار تراخيص بالبناء وممارسة الرقابة البعدية على مدى التزام صاحب الأشغال بمضمون القرار الإداري المتضمن منح الترخيص .

إن الإدارة وهي تمارس صلاحياتها المخولة لها بأحكام القوانين المنظمة للعمران قد تتعسف في ذلك، ولمواجهة مثل هاته الحالات كان لابد أن تخضع لرقابة القاضي الإداري لوضع حد لتعسف الإدارة، وتحميلها المسؤولية الكاملة بإلزامها دفع تعويض للمتضررين بسبب أعمالها الضارة المشروعة أو غير مشروعة.

إن الإدارة العامة المختصة بمجال العمران تقوم أو تأمر بتصرفات أو أعمال لتسير القطاع فإنه أحيانا ما تقع في أخطاء تصيب من خلالها الأفراد بأضرار، وقد شهد القضاء الإداري عدة قضايا فصل من خلالها بتحميل الإدارة المسؤولية الكاملة على أساس الخطأ الذي اقترفته، غير أنه في بعض الحالات يتحقق الضرر في غياب الخطأ ورغم ذلك تترتب مسؤولية الإدارة خاصة عندما يكون نشاطها فيه مخاطر أو في حالة إخلالها بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

لدراسة موضوع المسؤولية الإدارية في مجال العمران يستلزم التطرق إلى أسس قيام مسؤولية الإدارة بسبب العمل الضار **(المبحث الأول)**، و دعوى تعويض في منازعات العمران **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول:

أسس قيام المسؤولية الإدارية

في منازعات العمران

يعتبر العمران من أهم المجالات التي تشرف على تنظيمه الدولة من خلال مصالحها المركزية أو اللامركزية، وفقا لأحكام قانونية وتنظيمية الغاية منها تحقيق أهداف مصلحيه تراعى فيها المصلحة العامة كقاعدة عامة، بالإضافة إلى مصالح الدولة الخاصة ومصلحة الأشخاص الطبيعية والمعنوية الأخرى، بحيث تكون المصلحة الخاصة لا تتعارض مع المصلحة العامة التي تعمل السلطة على تكريسها من خلال التدخلات اليومية، عن طريق الجهات الإدارية المختلفة التي تشرف عليها، ينتج عن هذه التصرفات بسبب تدخل الإدارة في تسيير قطاع العمران أخطاء تنسب لها هاته الأخطاء ترتب مسؤولية الإدارة **(المطلب الأول)** تجعل منها طرف للنزاع أمام القاضي الإداري بسبب الضرر الذي ألحقته بالغير بسبب أعمال وتصرفاتها خاصة تلك المتعلقة بأشغال البناء والتعمير المتمثلة بمنح الرخص والشهادات، أحيانا قد تلتزم الإدارة بمسؤولية رغم غياب الخطأ منها وذلك بناءا على نظرية المخاطر أو قطع المساواة أمام الأعباء العامة **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول:

الخطأ كأساس لقيام المسؤولية الإدارية

في منازعات العمران

تتحقق المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ عند قيام الإدارة المكلفة بالعمران بإصدار قرار إداري غير مشروع، نتيجة ارتكابها لأخطاء طرأت على القرار الإداري عند إصداره، هذه الأخطاء أحيانا تصيب هذا الأخير و تجعله قرارا غير مشروع، ينتج من خلال تنفيذه أضرارا جسيمة تتحمل الإدارة المسؤولية الكاملة في التعويض للمتضررين مثل المنح غير المشروع لترخيص بالبناء(**الفرع الأول**)، وأحيانا أخرى يكون الخطأ نتيجة بعض الأعمال والتصرفات المادية التي تقوم بها الإدارة حتى ولو كانت تصرفات مشروعة، تصيب الغير بأضرار مرتبة بذلك مسؤولية إدارية وجب على الإدارة تعويض المتضررين (**الفرع الثاني**) .

الفرع الأول:

المنح غير المشروع للتراخيص والشهادات

في مجال العمران

في حال قيام الإدارة المكلفة بتحضير وتسليم التراخيص والشهادات في مجال العمران بطرق غير مشروعة، مخالفة بذلك القواعد والإجراءات القانونية التي تنظم وتضبط القطاع لاسيما تلك المتعلقة بتحضير وتسليم رخصة البناء، أو الهدم، يجعل القرار المتضمن الترخيص للقيام بأعمال أو تصرفات قرارا غير مشروع يترتب عليه مسؤولية إدارية، تنسب للإدارة صاحبة القرار، تترتب أيضا المسؤولية الإدارية في حالة توقيف الأشغال الجارية في مجال البناء، أو عدم ممارستها لدورها الرقابي وفقا للتنظيم القانوني الذي يعطي الحق للإدارة في ممارسة الدور الرقابي عن طريق مصالحها التقنية مثل دور مصلحة البناء والتعمير

الموجودة على مستوى كل مجلس شعبي بلدي، إذ تتكفل بالنشاط العمراني الموجود على مستوى إقليم البلدية.

في غالب الأحيان تنشأ المسؤولية بسبب القرارات غير المشروعة تعرضها لدفع مبالغ مالية للتعويض عن الأضرار التي أصابت المستفيد من تلك القرارات، أو الغير الذين أصابهم الضرر نتيجة الأعمال والتصرفات المترتبة عن استغلال تلك التراخيص والشهادات الممنوحة.

لقد أكد المشرع الجزائري من خلال نص المادة 52 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي 15-19، المتعلق بكيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها على ضرورة إلزام الإدارة بعدم منح التراخيص بالبناء المخالف لأحكام مخطط شغل الأراضي، أو إذا كان البناء غير مطابق لمخطط التهيئة و التعمير[1].

جاء قانون التهيئة والتعمير ليؤكد على ضرورة احترام حقوق استخدام الأراضي والبناء الذي يحددها مخطط شغل الأراضي، من خلال المادة 31 فقرة 1 من القانون 90-29[2].

إن إقرار المسؤولية الإدارية في مجال العمران المترتبة على أساس المنح غير المشروع للتراخيص والشهادات من اختصاص القاضي الإداري، الذي يحملها المسؤولية الكاملة على أساس الخطأ الذي اقترفته أثناء القيام بالصلاحيات المخولة لها، من خلال قرار يلزمها تحمل المسؤولية عن الأضرار التي لحقت بالغير، بسبب مخالفة القواعد والإجراءات القانونية التي تنظم مجال العمران كما يمكنه إعفاؤها من المسؤولية خاصة إذا كانت إجراءات منح

[1] – المادة 52 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي 15-19، مرجع سابق، نصت على: " لا يمكن أن يرخص البناء إلى إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو مخطط شغل الأراضي في طور المصادقة عليه."

[2] – المادة 31 فقرة 01 من القانون 90-29، مرجع سابق، على نصت: "يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل في إطار التوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأراضي والبناء".

" قضى مجلس الدولة في فرنسا على أن رخصة البناء يجب أن لا تتفق مع قواعد التعمير الوطنية والمحلية، وإنما مع القواعد المتعلقة بحماية الصروح التذكارية والمناطق الأثرية، ومع قواعد المتعلقة بالطرق، و قواعد إقرار الأرض". أورده بوبكر بزغيش ، منازعات العمران، مرجع سابق، ص 101.

الرخصة مبنية على معلومات ووثائق خاطئة كانت مرفقة مع الملف المقدم من طرف صاحب الطلب، مما يؤدي بالإدارة إلى الوقوع في الخطأ ويكون أيضا في هذه الحالة توزيع المسؤولية بين صاحب الطلب و الإدارة بسبب تقاعس هذه الأخيرة عن إجراء التحقيق في طلب الترخيص قبل إصداره.

إن المسؤولية في هذه الصورة تعود إلى تطور الأحكام الخاصة التي تنظم سير المرافق العامة ذلك أن الإدارة وهي تؤدي مهامها بموجب القوانين واللوائح التي تنظمها فإذا خالفت أو أهملت تلك القوانين قامت مسؤوليتها الإدارية تتحمل ما يترتب عنها من أضرار تلحق بالغير، إن السلطة والاختصاصات التي تتمتع بها لا يسمح لها بممارستها كيف ما تشاء أو كما تريد[1]، غير أنه أحيانا ما تصدر الإدارة قرارا سليما من العيوب لكنها ملزمة بالتعويض جراء ما يترتب عليها من مسؤولية نتيجة تعسفها في استعمال حقوقها[2].

الفرع الثاني:

المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الفعل المادي

في منازعات العمران

تنشأ المسؤولية الإدارية أيضا عندما تنتج أضرار جراء أعمال الإدارة المختلفة إلى جانب مسؤوليتها في التعويض عن الأضرار الناتجة عن تصرفاتها القانونية غير المشروعة وباتساع نشاط الدولة و تدخلها في مجال العمران، أجبر المشرع على إلزامها التعويض عن الأضرار التي تصيب الغير المتضرر، بسبب تلك الأعمال المادية، فمسؤولية الإدارة عن

[1] – عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية، د م ج ، 2012، ص 153.

[2] – عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع نفسه ، ص 164.

قضى مجلس الدولة الفرنسي في قرار صادر عنه في 22 نوفمبر1929 ،في قضية شركة مناجم سيرجي، ضد حاكم مستعمرة فرنسية برفض إلغاء القرار الصادر عن الإدارة لسلامته من العيوب، وقضى أيضا بتعويض الشركة بملغ مالي قدره 50 ألف فرنك على أساس أن الإدارة تعسفت في استعمال حقها بناءا على كون أعمال الشركة كانت بعلم الإدارة وتشجيعها ، في حين أن المرسوم الذي ينظم استغلال مناجم الذهب لا يسمح لشركات باستغلال الطبقات العليا في حين يسمح لها باستغلال الطبقات السفلى فقط.

أعمالها المادية لا تثور ما لم تتصف بكونها أعمالا ضارة، وتكون الإدارة السبب في وجودها[1].

يتمثل العنصر المادي الذي يرتب من خلاله مسؤولية الإدارة في إخلال هذه الأخيرة بالتزام سابق سواء كان إخلالا مقصودا أو غير مقصود، عند قيامها بعمل يكون خارج صلاحياتها أو يمنع عن ذلك العمل إلا أنها قد تخطئ في مباشرتها فتلحق ضررا مرتبا بذلك مسؤولية إدارية، كما يمكن أن تلحق أضرار بالغير حتى ولو لم ترتكب أخطاء تصيبهم.

عند الفصل أو النظر في دعوى التعويض المرفوعة أمام جهات القضاء الإداري المختصة فإن القاضي يقوم بمعاينة كل حالة على حدى، ولا يعتمد على قاعدة واحدة أو معيار واحد لتقدير الضرر، وتخضع تلك الحالات إلى ضوابط وأسس معينة مع حرصه على إثبات الفعل المادي غير المشروع، ومجال العمران من أكثر المجالات التي يطبق من خلالها القاضي الإداري نظرية المسؤولية الإدارية بفعل الأعمال المادية للإدارة العامة.

أولا :الشروط المرتبة للمسؤولية الإدارية في العمل المادي

لقيام مسؤولية بسبب العمل المادي، لابد أن يكون العمل المادي مشوبا بعيب عدم المشروعية الجسيم و الواضح، وأن يترتب عليه ضررا بالملكية الخاصة للأشخاص أو بحريتهم الفردية بالإضافة إلى استحالة تدارك الآثار المترتبة عن ذلك الفعل المادي الصادر عن الإدارة .

أ:عيب عدم المشروعية الجسيم

يجب توفر كل من شرطي عدم المشروعية الجسيم والظاهر معا، إذ لا يتحقق غياب أحدهما عن الأخر، فلا يتحقق العمل المادي غير المشروع بسيطا مجردا إذ لا يوصف

[1]– سعيدة بوعلمون ، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، مذكرة ماستر، قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد الصديق بن يحيي، جيجل، 2017، ص 5 .

بالجسامة عملا ماديا رغم اعتراف القضاء العادي بالاختصاص بالنظر في الأضرار المترتبة على ذلك التصرف والتعويض الناجم عنه، فالتصرف يوصف بدرجة الجسامة العالية لعدم المشروعية .

إذا تم اتخاذ التصرف المنشئ للعمل دون أساس قانوني سابق المتمثل في النص التشريعي أو التنظيمي، ويكون صدوره استنادا إلى قرار منعدم أو مشوب بعيب عدم المشروعية الجسيم، المتمثل في حالة عدم الاختصاص المكاني أو الزماني أو الوظيفي كأن يصدر رئيس بلدية قرار هدم بناية داخل إقليم بلدية مجاورة.

ب: **أن يرتب العمل ضررا جسيما على الحقوق الفردية**

لابد أن يتضمن التصرف الصادر عن مصالح الإدارة أو أحد موظفيها، اعتداءا جسيما ضارا بحق من الحقوق الخاصة بالأفراد كحق الملكية أو الإرتفاق.

ج: **صعوبة تدارك أو جبر الضرر**

ويقصد بذلك صعوبة إرجاع الحالة إلى حالتها الأصلية قبل قيام الإدارة بعملها المادي الضار، وقد فصلت في هذا الشأن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بوجوب التعويض للمتضررين جراء القيام بأشغال عامة لصالحها، وتحميل هذه الأخيرة عبئ التعويض المقدر بـ 78573130 دح.[1]

ثانيا: بعض التطبيقات القضائية المنشئة أو المرتبة للمسؤولية

نظرا لكون مجال العمران من أهم المجالات التي تحرك و تثار فيها قضية المسؤولية الإدارية بسبب الأعمال المادية لأنها تمس مباشرة بالحقوق الشخصية والفردية، إذ أن القضاء الإداري قد فصل في الكثير من القضايا، خاصة تلك المتعلقة بقرارات الهدم، هذا ما

[1]– قرار المحكمة العليا الغرفة الإدارية رقم 56392، مؤرخ في 27 افريل 1997، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري مرجع سابق، ص306.

ذهبت إليه الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قرار صادر عنها في يوم 29 ديسمبر 1991 تحت رقم 89434[1].

وقضت أيضا نفس الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية أخرى بإلغاء قرار صدر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الأغواط المتضمن رفض تعويض المتضرر جراء قيام مصالح البلدية بهدم جدار أقامه على ملكيته الخاصة بصفة قانونية[2].

المطلب الثاني:

المسؤولية الإدارية بدون خطأ

في منازعات العمران

باعتبار الخطأ أساسا لقيام المسؤولية الإدارية في مجال العمران، الذي يلزم المتضرر إثباته كذليل تقوم عليه هذه المسؤولية، فإنه بالنسبة للمسؤولية بدون خطأ يعفى المتضرر من إثبات وجود خطأ لإقامة هذه المسؤولية، يكفي لذلك إثبات العلاقة بين نشاط الإدارة والضرر الذي لحق به، يأخذ هذا النوع من المسؤولية صورتين مختلفتين هما نظرية المخاطر وقطع المساواة أمام الأعباء العامة، تقوم من خلالهما مسؤولية إدارية تلزم الإدارة بتحمل أعباء التعويض جراء الأضرار الحاصلة، رغم عدم توفر الخطأ .

تعتبر المسؤولية الإدارية من النظام العام، يستطيع المتضرر التمسك بها على أية حال كانت عليه الإجراءات، أما بالنسبة للتصرفات الناتجة عن الغير أو الحالات الطارئة فليس

---

[1]– قرار المحكمة العليا رقم 89434، مؤرخ في 29 ديسمبر 1993 ، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري ، المرجع نفسه، ص510.

وقائع هذه القضية تتعلق بالقرار الصادر عن مجلس قضاء سطيف الذي فصل في نزاع قائم بين السيد (ب،ع) ضد بلدية الحمادية بسبب قيام هذه الأخيرة بهدم منزله لأسباب مجهولة والاستيلاء على القطعة الأرضية المشيد عليها البناء المهدم، رغم امتلاكه لعقد ملكية وحصوله على جميع الرخص القانونية للبناء، حيث أن المجلس القضائي قضى لصالح المدعي بتعويض قدره 40000 دج مع استرجاع القطعة الأرضية، وجاء قرار المحكمة العليا مؤيدا للقرار الصادر عن المجلس القضائي .

[2]– قرار المحكمة العليا رقم 167252، مؤرخ في 27 أفريل 1997، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج 3 منشورات كليك، الجزائر2013.

لهما أي أثر على مسؤولية الإدارة، وبهذا فإن المسؤولية بدون خطأ تنقسم إلى نوعين متمثلين في المسؤولية على أساس المخاطر **(الفرع الأول)**، والمسؤولية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول:

المخاطر كأساس لقيام المسؤولية الإدارية

في منازعات العمران

إن المسؤولية على أساس المخاطر تعتبر رمزا للمسؤولية بدون خطأ، لدرجة في بعض الأحيان تعتبر أنها مختلطة ولقد استحدثت من طرف فقهاء القانون المدني، إذ يرى أنصار هذه النظرية أن العدالة تقتضي التعويض عن جميع الأضرار بغض النظر عن ارتكاب الخطأ أم لا[1].

يتسع مجال المسؤولية على أساس نظرية المخاطر ليشمل بذلك مخاطر استعمال الأشياء الخطرة مثل السلاح، المخاطر المهنية التي تصيب العمال، المخاطر الاستثنائية للجوار، مخاطر الأشغال العمومية وكل المخاطر التي تمس بالسلم الاجتماعي[2].

تترتب المسؤولية على أساس المخاطر في منازعات العمران عندما تتعلق بالأشغال العامة التي تمس بالدرجة الأولى مجال العمران، ولقد تقررت هذه المسؤولية سنة 1974 حين قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية وزارة التهيئة والعمران لامتناعها عن التدخل لوقف المخالفات لقواعد تنظيم العمران، هذا الامتناع يشكل مخاطر قد تتسبب في إلحاق أضرار.

---

[1]– إسمهان بن بلعباس ، المسؤولية الإدارية بدون خطأ ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر، باتنة، 2013، ص20.

[2]– كمال محمد الأمين،" مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، دورية متخصصة تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابن خلدون، تيارت، عدد03، أكتوبر 2015، ص 4023.

قد تحدث أيضا أضرار بسبب تعامل الإدارة مع طالبي التراخيص في مجال العمران المرتبطة بتصرفاتها الرقابية، وبالتالي يكون من الضروري تعويض المضرور دون اشتراط حدوث الخطأ.

فمن الممكن أن تتسبب الأشغال العامة في حدوث أضرار تصيب الأفراد والممتلكات كسقوط بعض مواد البناء على المارة، أو انخفاض القيمة المادية للعقار المجاور بسبب أعمال البناء[1].

وتطبيقا لذلك ذهب مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 08 مارس 1999، إلى إقرار مسؤولية البلدية بناءا عن قيام هذه الأخيرة بحفر حفرة لجمع القمامة دون قيامها بإتخاذ الإجراءات الاحتياطية الوقائية لحماية مستعمليها من أي خطر وشيك[2].

وتتميز نظرية المخاطر بمجموعة من الخصائص محددة ماهيتها ومكانتها في نطاق المسؤولية الإدارية، وتحدد كذلك نطاقها وحدود تطبيقها، ومن هذه الخصائص أنها نظرية قضائية لا يشترط صدور قرار إداري لقيامها، فهي نظرية استثنائية تكميلية كما تتصف بأنها غير مطلقة تتحرك وتقوم في نطاق محدود محاطة باعتبارات وظروف مختلفة سواء كانت دستورية أو سياسية أو مالية، كل هذه الصفات والخصائص التي تتميز بها هذه النظرية ترتب مسؤولية الإدارة في تحمل تكاليف تعويض عن الأضرار التي لحقت بالغير رغم غياب الخطأ.

أولا : نظرية المخاطر نظرية قضائية

تعتبر هذه النظرية من نطاق القانون الإداري يعود الفضل في وجودها وتطبيقها إلى القضاء الإداري وخاصة القضاء الإداري الفرنسي الذي توسع فيها كثيرا، أما دور المشرع الجزائري كان له دورا ضعيفا حيت أقر هذه النظرية في نطاق ضيق[1].

---

[1]– كمال محمد الأمين، مرجع سابق، صفحة 126.

[2]– قضية رئيس المندوبية البلدية لبلدية عين أزال ضد عربة الطاهر ومن معه، المنتقي في القضاء الإداري مجلس الدولة ، ط 4، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، ص 65.

ثانيا : عدم اشتراط وجود قرار إداري

على عكس المسؤولية الإدارية المترتبة على أساس الخطأ الذي يشترط فيها وجود قرار إداري خاصة تلك المتعلقة بمنح الرخص أو الشهادات في مجال البناء والتعمير فإنه بالنسبة لنظرية المخاطر لا يشترط صدور قرارا إداريا لترتيب المسؤولية، وهذا ما يميز هذه النظرية عن نظريتي الإنحراف في استعمال السلطة والتعسف في استعمال الحقوق الإدارية اللتان يشترط فيهما صدور قرار إداري، فنظرية المخاطر تقوم على أساس مسؤولية الإدارة عن أعمالها في حالة الضرر الناشئ بسبب التصرفات القانونية المشروعة بحيث لا تصبح تشكل خطأ مرفقيا.

ثالثا : نظرية المخاطر نظرية تكميلية استثنائية

القاعدة العامة لقيام المسؤولية الإدارية هو توفر الخطأ أو العمل غير المشروع، غير أنه هناك حالات تصادف وتتزامن مع العمل الإداري الضار تجعل الخطأ منعدما ومجهولا، لا يتطلب القضاء إثباته وذلك للحكم بالتعويض للشخص المضرور من قبل أعمال أو تصرفات الإدارة المختصة في مجال العمران، يكون ذلك بناءا على أساس نظرية المخاطر حيت أصبحت هذه النظرية أساسا قانونيا، ذي صفة ومكانة تكميلية واستثنائية لنظرية الخطأ أقرها القضاء الإداري، لحماية الحقوق والممتلكات وتحقيق التوازن فيما بينها .

رابعا : نظرية المخاطر أساسها في الجزاء دائما التعويض

إن تطبيق هذه النظرية يكون الفصل فيها دائما عن طريق التعويض إذ لا علاقة لها إطلاقا بقضاء الإلغاء كون القرارات الإدارية التي صدرت وتم تطبيقها أنشأة أضرار لحقت بالغير تعتبر قرارات مشروعة، ورغم ذلك يتم الفصل فيها بالحكم بالتعويض للمتضررين.

لقد حققت نظرية المخاطر في مجال المسؤولية الإدارية للإدارة عن أعمالها المادية بحيث صرحت بتقرير المسؤولية رغم غياب الخطأ، ألزمت الإدارة من خلالها تحمل تكاليف

[1] عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 102.

التعويض للمتضررين، ورغم ذلك فإن هذه النظرية لم تكن كافية لتغطية المتطلبات وتحقيق العدالة الاجتماعية وحماية الأشخاص من تلك التصرفات والأعمال التي تباشرها الإدارة لضمان تحقيق حماية أكتر للأفراد والجماعات كان من الأهم أيضا تنشيط نظرية المساواة أمام الأعباء العامة في مجال الأعمال القانونية للإدارة[1].

الفرع الثاني:

الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

في منازعات العمران

تترتب مسؤولية الإدارة غالبا في وجود الخطأ، أو في حالة المخاطر بينما تقوم مسؤولية الإدارة عن التصرفات الإدارية المشروعة على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أو التصرفات غير المشروعة بالإضافة إلى المسؤولية عن أعمال السيادة .

أولا: المسؤولية عن التصرفات القانونية المشروعة.

حين تمارس الإدارة أنشطتها اليومية المختلفة يمكن أن تصدر قرارات إدارية مشروعة إلا أنها تعتبر خرقا لمبدأ المساواة وبالتالي تؤدي إلى إلحاق أضرار ببعض الأفراد، لقد توصل القضاء الفرنسي إلى إثبات هذه المسؤولية على أساس مخالفتها لمبادئ المساواة في تحمل الأعباء العامة[2].

إن وسيلة التدخل من أجل إشباع الحاجات الإجتماعية التي تعتمدها الإدارة، غالبا ما تكون على شكل قرارات إدارية سواء كانت فردية أو تنظيمية، وكقاعدة عامة فإن القرارات الإدارية لابد أن تصدر وفقا لأحكام وإجراءات قانونية وتنظيمية وبمعنى أخر لا يجوز

[1]– مسعود شيهوب، المسؤولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية 2000، الجزائر، ص 155.

[2]– إسمهان بن بلعباس، المسؤولية الإدارية من دون خطأ، مرجع سابق، ص63.

مخالفتها ، وفي حالة مخالفتها أو التعسف في استعمال السلطة يعرضها للإبطال من قبل القضاء الإداري لعدم مشروعيتها، وإقامة المسؤولية في هذه الحالة ويترتب على التعسف في استعمال السلطة الإلتزام بالتعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الأخرى التي يتعرض لها المتعسف[1].

لقد أشار المرسوم رقم 88-131[2] المؤرخ في 04 جويلية 1988 من خلال المادة 39 منه التي نصت كما يلي: يمكن المواطن، زيادة على الطعن المجاني أن يتتبع جميع السبل القانونية في احتجاجه على قرارات الإدارة وعقودها ومن تم المطالبة بالتعويض على الضرر إن اقتضى الأمر، وجاءت المادة 24 من التعديل الدستوري 2016 بقولها " **يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة "**[3].

لقد أخذ بذلك أيضا القضاء والتشريع في حالات معينة ومن أمثلة ذلك فيما يخص التشريعات التي اعتمدت هذا النوع من المسؤولية بدون خطا نجد المرسوم التنفيذي الصادر في 04 جويلية 1988، المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن وكذلك الأمر الرئاسي 06-03، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية وبالرجوع إلى نص المادة 39 من المرسوم الرئاسي رقم 88-131 المشار إليه سابقا نجدها قد سمحت لمتضرر من قرار إداري الحق في المطالبة بتعويض عادل من الإدارة سواء كان القرار الإداري الصادر عنها مشروعا أو غير مشروع ، تنظيميا أو فرديا.

ويمكن تحميل السلطة الإدارية المسؤولية حتى لو سقط ركن الخطأ من جهة ومن جهة أخرى فإن مبادئ التضامن الاجتماعي والمساواة أمام الأعباء العامة ومبادئ العدالة والإنصاف تقتضي إثبات المدعي للضرر وذلك لمنحه تعويض عن ما أصابه، إن مجال

---

[1]- مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقها في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ص 10،11.

[2]- المادة 39 من المرسوم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن ،ج رج ج عدد 27، المؤرخة في 06 جويلية 1988.

[3]- المادة 24 من التعديل الدستوري 2016، مرجع سابق.

مجال العمران

العمران دائما من أكتر المجالات التي تتحقق فيه هذه النظرية خاصة في مجال الارتفاقات المتعلقة بهذا الأخير .

إن الارتفاقات العمرانية يستفيد منها جزء من أفراد المجتمع، وفي نفس الوقت يتضرر منها البعض الآخر هذا ما يبرز نوع من اللامساواة في تحمل الأعباء من طرف البعض فقط، ويتيح لهم الحق في طلب التعويض إستتناءا على أساس المسؤولية بفعل الإخلال بمبدأ المساواة، هذا ما تبناه المشرع الجزائري في بعض القوانين المتعلقة بالعمران إلى جانب قانون الكهرباء والغاز بالإضافة إلى القانون رقم 90-35[1] الذي كرس من خلاله المشرع ارتفاقات السكة الحديدية وذلك بموجب المادة رقم 4 منه، مع إمكانية تعويض الملاك نتيجة تمرير السكة الحديدية في ممتلكاتهم، وذلك من خلال نص المادة 06 من نفس القانون.

ويعتبر التعويض بالنسبة للارتفاقات العمرانية إستتنائيا إذ أن القضاء والتشريع استقر على عدم التعويض كقاعدة عامة[2].

ثانيا : المسؤولية عن عدم التصرف المشروع.

قد تمتنع الإدارة عن التصرف أو تعجز عن ذلك ويكون لأسباب مشروعة فيتضرر بعض الأفراد من جراء جمود الإدارة وعدم تحركها في هذه الحالة تقوم مسؤولية السلطة العامة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة على الرغم من غياب الخطأ بسبب الموقف السلبي فالامتناع يقع لفائدة الجماعة ومعنى هذا أن الإدارة ملزمة بتنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام حائزة لقوة الشيء المقضي فيه، وإن امتنعت يحق لأصحاب الشأن المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم.

يؤسس القضاء الجزائري مسؤولية الدولة عن عدم تنفيذ القرارات والأحكام القضائية مع مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة[1].

---

[1] – القانون رقم 90-35 مؤرخ في 25 ديسمبر 1990، يتعلق بالأمن و السلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية،ج رج ج ،عدد56، صادرة في 26 ديسمبر1990، ص 1796 .

[2]– بوبكر بزغيش، مرجع سابق، ص 120.

في حالة الامتناع عن التنفيذ يمكن للمحكوم له رفع دعوى التعويض للمطالبة بجبر الضرر عن ذلك[2]، وهذا ما يستنتج أيضا من المادة 982 والتي تليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09[3]، بحيث وضع المشرع وسيلة لفرض التنفيذ على الإدارة متمثلة في الغرامة التهديدية، وفي حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو التأخير يأمر القاضي الإداري بتصفيتها.

وتسمح المسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن تصرفات وأعمال الإدارة بدون خطأ كما هو الحال عند تطبيق قواعد قانون البناء و استخدام الإدارة السلطة التقديرية في منح أو منع التراخيص التهيئة والتعمير، والأضرار الناجمة عن الامتناع في تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية بداعي المحافظة على النظام العام العمراني[4].

ثالثا : المسؤولية عن أعمال السيادة.

في السابق كان المبدأ العام عدم مسؤولية الدولة المشروعة في المطالبة بحق التعويض الناتج عن الأضرار التي تلحقها بسبب القوانين الصادرة عنها جراء تطبيقها، ولكن التطور و الاجتهاد أدى إلى إقرار المسؤولية ، بسبب التطور الذي حققته وعلى الأخص في نطاق مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة، فتح المجال لقيام مسؤولية الدولة عن نشاطها القانوني وتعويض الأضرار دون تقييم سلوكها وبحث مدى شرعية نشاطها هذا من أجل الحفاظ على سيادة الدولة من جهة وعدم إخضاعها لرقابة القاضي الإداري من جهة أخرى كما هو الحال في المسؤولية الخطئية والثاني هو تحقيق العدل والمساواة بين المواطنين بفضل التعويض التلقائي العادل جراء وقوع الضرر.

---

[1]– لحسن بن شيخ آيت ملويا ، المسؤولية بدون خطأ، المرجع السابق، ص113.

[2] – محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ج 2 ، دار العلوم والنشر، الجزائر، ص 388.

[3]– المادة 982 من القانون 09-08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية الإدارية، مرجع سابق.

[4] – كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة بدون خطا ، مرجع سابق ، ص 425 .

وتعتبر مسؤولية الدولة عن فعل القوانين في مجال العمران مسؤولية بدون خطأ لا غير ومؤسسة على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة بينما تكون المسؤولية عن فعل التنظيمات لعدم مشروعيتها أكثر من كونها تتجه لهذا المبدأ[1].

لقد حضي موضوع المسؤولية بدون خطأ باهتمام كبير من طرف القضاء الإداري من خلال الاجتهادات التي ألزمت القضاة للفصل في موضوع النزاع بالإضافة إلى اعتراف السلطة بتحمل المسؤولية حماية وتكريسا لحقوق الأفراد وحرياتهم وممتلكاتهم الخاصة، وتقوم هذه المسؤولية على أساسين هما المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر والمسؤولية الإدارية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، تم توالت بعد ذلك بإقرار مسؤوليات جديدة تتمثل في مسؤولية الدولة عن الأعمال الخاصة بأعوان الإدارة وتعويض الأضرار الناجمة على الأشياء الخطرة .

المبحث الثاني:
دعوى التعويض عن الضرر
في منازعات العمران

[1]– إسمهان بن بلعباس، المسؤولية الإدارية بدون خطأ، مرجع سابق، ص 90.

نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقانون العضوي لمجلس الدولة على أن دعاوي القضاء الكامل ترفع أمام المحاكم الإدارية، باعتبارها جهة قضائية ابتدائية ولو تعلقت الدعوى بجهة إدارية مركزية.

هو ما يميزها عن دعاوى المشروعية و التي يمكن رفعها أمام مجلس الدولة باعتبارها جهة قضائية ابتدائية و نهائية طبقا لأحكام المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و المادة 09 من القانون العضوي لمجلس الدولة رقم 98-01.

فدعوى القضاء الكامل تمتد فيها سلطة القاضي إلى الحكم على الإدارة بالتعويض العادل فيها أصاب الحق الشخصي رافع الدعوى من أضرار، و كذلك المركز القانوني للطاعن و حقوقه في مواجهة الإدارة[1] .

يمارس القاضي الإداري سلطة البحث عن مدى وجود الحقوق الشخصية المكتسبة و الاعتراف بوجودها، والبحث عن وجود المساس و الأضرار بهذه الحقوق، وله سلطة تقدير التعويض الكامل و العادل لإصلاح الأضرار المادية و المعنوية التي أصابت الحقوق الشخصية المكتسبة[2].

أما في يخص الأحكام الصادرة في دعاوى القضاء الكامل فتتمتع بحجية نسبية نظرا لطبيعتها الذاتية و يقتصر أثرها على أطراف الخصومة، و موضوعها لا يمتد إلى الغير عكس دعاوي المشروعية و الإلغاء، وأن دعوى التعويض ما هي إلا جزء من دعوى القضاء الكامل .

دعوى التعويض لها قيمة عملية و تطبيقية لحماية الحقوق و الحريات الفردية و الدفاع عنها في مواجهة نشاط الإدارة العامة الضارة و اللامشروعة، لا سيما المادية منها، و تعتبر

[1]- سهام عبدلي، مفهوم دعوى القضاء الكامل في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسة، جامعة العربي بن مهدي، أم البواقي، الجزائر 2009، ص76.

[2]- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي، ج2، ط2، د م ج، الجزائر 2003، ص 388.

كذلك وسيلة عملية لتجسيد أحكام النظام القانوني لمسؤولية الإدارة عن أخطائها تجسيدا منطقيا.

فمن حيث المنظور التشريعي و الفقهي ورد معنى دعوى التعويض في القانون الإداري بشكل محتشم، حيث لم يرد ذكرها إلا في بعض النصوص و المواد التشريعية.

خصها المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 في نص المادة 07:" كما تختص بالحكم ابتدائيا في جميع القضايا"[1].

و بالتالي فدعوى التعويض شاملة لجميع القضايا، و نجد أيضا صياغتها في الأمر رقم 69- 77 المؤرخ 18 سبتمبر 1969 في نصها :"فيما تختص المجالس القضائية بالحكم ابتدائيا في جميع القضايا و أيا كانت طبيعتها"[2].

أما قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد 08-09 لسنة 2008 جاءت المادة على النحو التالي:

" المحاكم الإدارية جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون فيها الدولة والولاية والبلدية".

والمادة 801 تم ذكر الدعاوي التي تختص به المحاكم الإدارية ومن بينها دعوى القضاء الكامل التي تعتبر دعوى التعويض جزء منها[3].

أما فقهيا فقد عرفها الأستاذ عمار عوابدي بأنها الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها و يرفعها أصحاب الصفة و المصلحة، أمام الجهات القضائية المختصة، و طبقا للشكليات و

[1]- الأمر رقم 66 – 154 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج رج ج، العدد47 الصادرة في 9 جوان 1966.

[2]- الأمر رقم 69 – 77 المؤرخ في 18 سبتمبر 1969، مرجع سابق. .

[3]- المادة 801 من القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

الإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل و العادل اللازم من دعاوي القضاء الكامل، و أنها من دعاوى قضاء الحق[1].

ويعرفها أيضا بأنها:"هي الدعوى التي يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة القانونية، و تهدف لمطالبة السلطات القضائية بالاعتراف أولا بوجود حقوق شخصية مكتسبة و ثانيا تقرر ما إذا كان قد أصابها أضرار مادية أو معنوية، و تقدير هذه الأضرار و تقرير التعويض الكامل و اللازم و المناسب لإصلاحها، و الحكم على السلطات الإدارية المدعى عليها بالتعويض[2].

لقبول دعوى التعويض المرفوعة أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، يجب توافر مجموعة من الشروط سواء كان الضرر على أساس الخطأ أو بدون خطأ.

[1] – عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية، ط 2، د م ج، الجزائر، سنة 2011 ، ص 255.

[2] –عمار عوابدي ، المرجع نفسه، ص 299.

المطلب الأول:

شروط تحريك دعوى التعويض

في منازعات العمران

لا تقبل دعوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء المرفقية أمام القضاء الإداري إلا بتوافر مجموعة من الشروط تتمثل في توفر الصفة والمصلحة في رافعها و وجود قرار إداري سابق، هذا ما يتضح من نص المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية التي نصت على: "لا يجوز رفع دعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري، و لا يقبل أن يرفع الطعن المشار إليه آنفا إلا خلال أربعة أشهر التابعة لتبليغ القرار المطعون فيه"، والمادة 459 من نفس القانون.

ولدراسة شروط تحريك دعوى التعويض في منازعات العمران من خلال معرفة الشروط المتعلقة بالمدعي **(الفرع الأول)**، وشرط الاختصاص **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول:

الشروط متعلقة بالمدعي.

إن تشعب النشاط العمراني أدى إلى صعوبة تطبيق بعض الشروط لرفع دعوى التعويض و خاصة شرطي الصفة و المصلحة المباشرة.

و يعود سبب ذلك إلى تعدد الأشخاص المطالبين بالرخص و لا يقتصر طلب الرخصة على طالب واحد أو مستفيد واحد فقط، و أبرز مثال على ذلك في مجال الارتفاقات العمرانية فدعوى التعويض المرفوعة بشأنها قد ترفع من طرف عدة أشخاص.

و اشترط قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 08-09 في رافع دعوى التعويض شرط الصفة و المصلحة حسب نص المادة 13 منه[1]، التي نصت أن يكون الشخص المتقاضي له مصلحة قائمة أو محتملة حتى تقبل الدعوى المرفوعة و اقترانها بالصفة سواء بالنسبة

[1] – المادة 13 من القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مرجع سابق.

للأفراد أو الإدارة الممثلة بالوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي و بناء على هذه المادة نجد أن المشرع وضع شرط الصفة و المصلحة من الشروط الأساسية لرفع دعوى التعويض.

أولا – شرط الصفة:

الصفة تعني أن ترفع دعوى التعويض من صاحب المركز القانوني أو الحق الشخصي المكتسب، أو بواسطة نائبه أو وكيله القانوني أو القيم هذا بالنسبة للأفراد المدعين أو المدعى عليهم في دعوى التعويض.

أما بالنسبة للسلطات الإدارية المختصة و التي تملك الصفة القانونية للتقاضي بإسم و لحساب الإدارة العامة، مثل الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي[1]، و الصفة من النظام العام[2]، رغم أن المشرع لم يتطرق بشكل واضح إليها في دعوى التعويض في قانون الإجراءات المدنية القديم و استدرك ذلك في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد من خلال نص المادة 13 كما سبق و ذكره.

في مجال العمران المرسوم التنفيذي رقم 91-177 و المادة 34 منه تنص "أن الأشخاص الذين لهم الصفة في رفع دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض جراء القرارات الصادرة من الجهات الإدارية المختصة هم كل من المالك أو موكله المستأجر المرخص له قانونا، بالإضافة إلى الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض"[3] .

أما الأشخاص المعنوية فدعوى التعويض ترفع من قبل الشخص المعنوي الممثل للدولة سواء كان وزيرا أو من يفوضه والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وبخصوص نظام الجمعيات التي تنشط في مجال البيئة وتسعى إلى حمايتها من خطر البناءات والأنشطة

---

[1] – عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 314.

[2]– الزين عزري ، "الأعمال الإدارية و منازعتها" ، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي و أثره على حركة التشريع ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة ،2010 .

[3]- المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، يحدد إجراءات إعداد مخطط التوجيهي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة ، مرجع سابق.

العمرانية فلها الحق في رفع دعوى تعويض في حالة المساس الأنشطة العمرانية بالبيئة والمحيط الجمالي لها.

نصت المادة 17 من القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات[1]، التي منحت حق التقاضي للجمعيات والقيام بكل الإجراءات أمام الجهات القضائية المختصة بسبب الأضرار التي لحقت بمصالحها.

وقانون 90-29 في المادة 74 منه يمنح لهذه الجمعيات صفة التقاضي بمناسبة دعوى قائمة على أساس مخالفة عمرانية نتج عنها ضرر للبيئة فتتأسس كطرف مدني[2].

هذا عكس ما نجده في القانون الفرنسي الذي يمنح صراحة الجمعيات التي تنشط في العمران حق الطعن بالإلغاء أو التعويض ضد قرارات الترخيص بالبناء التي تكون لها عواقب كارثية على البيئة لكن شرط عملها يكون محدود أو منحصر في حدود جغرافية معينة، فإذا كانت الجمعية محلية فلا يمكن أن تطعن في قرار إداري صدر عن جهة خارج الحدود الجغرافية لنشاط الجمعية فهي ليست جمعية جهوية أو وطنية.[3]

ثانيا- شرط المصلحة:

شرط المصلحة يعتبر من الشروط الأساسية في دعوى التعويض فالمصلحة هي الأساس في قيام الحق في الدعوى ، ومعنى ذلك أن لرافع الدعوى فائدة يجنيها من وراء مباشرة الدعوى سواء كانت هذه الفائدة مادية أو أدبية، و قد اشترط المشرع شرطين في المصلحة هما:

أ – أن تكون المصلحة قانونية بمعنى أن تستند على حق أو حرية يحميها القانون.

---

[1]- المادة 17 من القانون 12-06، يتعلق بالجمعيات، مرجع سابق، تنص على: " تكتسب الجمعية المعتمدة الشخصية المعنوية والأهلية المدنية بمجرد تأسيسها ويمكنها حينئذ القيام بما يأتي: التصرف لدى الغير ولدى الإدارات العمومية التقاضي والقيام بالإجراءات أمام الجهات القضائية المختصة بسبب وقائع لها علاقة بهدف الجمعية أو المصالح الفردية أو الجماعية لأفرادها.

3- المادة 74 من القانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

3- الزين عزري ، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في العمران، مرجع سابق، ص90.

ب– أن تكون المصلحة قائمة بمعنى هناك مصلحة فعلية و مباشرة و أن يكون صاحب المركز القانوني قد وقع عليه الضرر و أن هذا الضرر لا زال قائما.

أما إذا كان الضرر محتملا فيجوز للقاضي الإداري أن يقبل الدعوى لأن الضرر غير قائم فهو محتمل حدوثه.

و بالرجوع إلى قانون 08–09 فنجد أن الأهلية ليست شرطا مبطلا للدعوى و انعدامها لا يؤدي إلى عدم قبولها و إنما تعد شرطا لصحة إجراءات الخصومة.

و فيما يخص منازعات العمران فلا تظهر صعوبة التطبيق بالنسبة لرافع دعوى التعويض إذا كان شخص طالب الرخص في هذه الحالة يجب أن يتوفر فيه الصفة والمصلحة الشخصية المباشرة أثناء رفع الدعوى، وإنما صعوبة التطبيق تكمن في الغير المتضرر من تراخيص العمران كالجار.

إذا سلمت البلدية رخصة بناء مخالفة لقواعد الابتعاد عن الطريق أو قواعد التراجع ما بين السكنات أو الارتفاع المسموح به وتسبب بأضرار خطيرة عن الغير فانه يحق للمتضررين المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابهم عن طريق دعوى التعويض، و إمكانية الغير في رفع دعوى التعويض لا تطبق إلا على سبيل الاستثناء والحصر خاصة فيما يخص الجار، لأنه في الأصل هذا الأخير له الحق في المطالبة بالتعويض وفقا لأحكام المسؤولية المدنية وجاءت المادة 140 من القانون المدني[1]، عكس القانون الفرنسي الذي يؤكد بصريح العبارة على أن الغير الذي تأثر برخصة عمرانية يمكنه الطعن في القرار المتعلق بها والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقته جراء ذلك بشرط إثبات أن مصلحته في ذلك مصلحة شخصية ومباشرة، أي لها علاقة بالقرار المطعون فيه مؤسسا إياها على سبب عمراني كالجوار، الإيجار، المساس بالمحيط[2].

[1]– المادة 140 من الأمر 75–58 ، المتضمن القانون المدني، مرجع سابق.

[2] – Duval martine weyer Ludmilla, les participations d'urbanisme en 180 questions, Edition le moniteur, paris 2009, page 193.

الفرع الثاني :

شرط الاختصاص

يعتبر القضاء الإداري صاحب الولاية العامة بالنظر في الدعاوي الإدارية بما فيها دعاوي التعويض أو دعاوي القضاء الكامل، حيث يمكن تقسيم الاختصاص القضائي للنظر في الدعاوى الإدارية إلى قسمين أساسيين ، هما الاختصاص النوعي و الاختصاص الإقليمي.

أولا: الاختصاص النوعي.

إن قانون الإجراءات المدنية والإدارية نص صراحة من خلال المادة 800 منه على الولاية العامة للمحاكم الإدارية في النظر في المنازعات الإدارية بالفصل في أول درجة بحكم قابل الاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في النزاع[1]، ولتعدد الجهات المتداخلة في مجال العمران يستوجب تحديد الجهة القضائية الإدارية المختصة بالنظر والفصل في دعوى التعويض المرفوعة .

إذا كان الوالي هو الذي اصدر القرار الإداري وأذى هذا الأخير إلى أضرار مست الأفراد وحقوقهم فالدعوى توجه ضد الولاية[2].

أما إذا كان القرار قد صدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية فدعوى التعويض تكون موجهة ضد البلدية تطبيقا لأحكام المادة 65 من قانون التهيئة العمرانية[1].

---

[1]– المادة 800 من القانون رقم 08–09 ،المتضمن قانون إ.م.إ ، مرجع سابق.

[2]– المادة 66 من القانون رقم 90–29 ، المتضمن قانون التهيئة والتعمير، مرجع سابق، نصت على:" يصدر الوالي القرار المتعلق برخصة التجزئة أو البناء و الفقرة5 من نص المادة 49 من المرسوم التنفيذي 19–15 المتعلق بالمشاريع السكنية والسكنات الجماعية التي يفوق عددها 200 وحدة سكنية ويقل عن 600 وحدة سكنية".

إذا كان العمل الإداري صادرا عن الوالي ممثلا للدولة أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا أيضا للدولة، الطعن بالتعويض يكون موجها ضد الدولة، وتكون الدعوى المرفوعة أمام الجهات القضائية الإدارية من اختصاص المحاكم الإدارية هذا ما أكدته المادة 801 من القانون 08-09 التي نصت على:" إن المحاكم الإدارية تختص بالفصل في دعاوي القضاء الكامل ودعاوي التعويض جزء منها[2]" .

ثانيا: الاختصاص الإقليمي.

يقوم الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية على المعيار المادي، يتمثل في فكرة الموطن حسب ما نصت عليه المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وجاءت المادة 804 من نفس القانون محددة الاختصاص الإقليمي خلافا لما جاء في المادة 803 أعلاه، إذ أن المشرع الجزائري قد حدد الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية في بعض المواد المذكورة في نص المادة، فقد تم تحديد الاختصاص القضائي في مادة الأشغال العمومية للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.

إن الاختصاص الإقليمي وكقاعدة عامة يكون من الجهة القضائية التي يقع فيها موطن المدعى عليه، وأن أساس هذه القاعدة مبني على فكرة أن المدعي هو الذي عليه أن يسعى إلى المدعى عليه، ومن ثم وجب مخاصمته أمام الجهة القضائية التي تقع في موطنه لتقليص حجم الإزعاج الذي تسببه له الخصومة[3] .

إلا انه ترد على هذه القاعدة استثناءات في مواد المسؤولية الإدارية، إذ يؤول الاختصاص القضائي إلى الجهة التي وقع فيها الضرر الذي تسببت الإدارة في حدوته

---

[1]- المادة 65 من القانون رقم 90-29، المتضمن قانون التهيئة والتعمير، المرجع نفسه، نصت على: "رئيس المجلس الشعبي البلدي يصدر القرار المتعلق برخصة البناء والتجزئة بصفته ممثلا للبلدية إذا كانت أشغال البنايات توجد في قطاع مغطى بمخطط شغل الأراضي".

[2]- المادة 801 من القانون 08-09، مرجع سابق.

[3]- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 3، د م ج، الجزائر، ص ص 148-149 .

والمشرع تبنى هذا الاستثناء حتى يسمح بموجبه الخيار للمدعي بين جهتين قضائيتين (جهة وقوع الضرر، والجهة التي يقع فيها موطن المدعى عليه المتمثلة في الإدارة)[1].

الفرع الثالث:

الشروط المتعلقة بأجل رفع دعوى التعويض

في منازعات العمران

في دعوى التعويض الناشئة عن الأعمال الإدارية المادية والقانونية، لم تحدد المدة التي من خلالها يحق للشخص المضرور تحريك دعوى التعويض أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، إن الإدارة غير معنية بزمن محدد للإستجابة لهذا الطلب رغم الأهمية الكبيرة لهذه المواعيد[2].

وفي مجال العمران لا يعتد بميعاد المادة 829 من القانون 08-09 المحدد بأربعة أشهر، وإنما حدد ميعادا خاصا بمنازعات نزع الملكية المحدد بمدة شهر واحد وهي مدة قصيرة يرجع ذلك إلى أهمية العملية وخصوصيتها وعدم تعطيل انجاز المشاريع بسبب ارتباطها بالمصلحة العامة .

ويعتبر شرط الميعاد في دعوى التعويض شرط وجوبي وهو من النظام العام لا يجوز مخالفته، وذهب الأستاذ عمار عوابدي إلى القول بان ميعاد رفع دعوى التعويض أمام المحاكم الإدارية هو أربعة أشهر كاملة ابتداء من يوم التبليغ الرسمي للقرار أو نشره طبقا للمادة 169 من القانون 08-09، وعلى المتضرر تقديم تظلم قبل رفع الدعوى، وينتظر بذلك صدور قرارا صريحا أو ضمنيا من طرف الإدارة، و بعدها يمكن رفع الدعوى أمام

[1]- ياسمينة بوالطين ، التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء المرفقية والشخصية في القضاء الإداري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2006، ص22.

[2]- سهام عبدلي، مفهوم دعوى القضاء الكامل في الجزائر،مرجع سابق، ص 110 .

القضاء في ميعاد أربعة أشهر[1]، أما الأستاذ بن الشيخ آيت ملويا لحسين فيرى بأن الدعوى إما أن ترفع ضد قرار إداري قصد إبطاله أو دعوى تعويض عن الأعمال المادية.

الحالة الأولى :

دعوى الإبطال مرتبطة بميعاد أربعة أشهر المنصوص عليها في المادة 829 قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

الحالة الثانية :

في وجود عمل مادي ضار بسبب تصرف الإدارة فإن نص المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية القديم لا يمكن تطبيقه وعليه فان دعوى التعويض الرامية إلى جبر الضرر الناشئ لا ترتبط بميعاد أربعة أشهر[2].

إن قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 13 جانفي 1991 قضت بعدم اشتراط ميعاد معين لرفع دعوى التعويض[3].

كما أكد مجلس الدولة هذا الموقف بموجب قرار صدر بتاريخ 2003/12/16 حيث قضى بعدم سريان ميعاد أربعة أشهر المعمول بها في دعوى الإلغاء على دعوى التعويض، وفي قرار أخر بتاريخ 2004/06/01 أكد مجلس الدولة في قضية بلدية سيدي عقبة ومن معها وجاء في حيثيات القرار ما يلي:" تتمحور وقائع القضية حول تعيين خبير من اجل تقدير المسكن محل النزاع حيث أن هذه الدعوى تشمل إذا النزاع الكامل وليس دعوى الإبطال وبالتالي لا تخضع لأي ميعاد، حيث فصل قضاة المجلس القضائي لولاية بسكرة برفضهم

[1]– عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 293.

[2]– لحسين بن شيخ آيت ملويا ، مرجع سابق، ص40.

[3]– المجلة القضائية، العدد 02، سنة 1996، ص127.

لهذه الدعوى شكلا أخطأ في تقدير الوقائع وفي تطبيق القانون، وبالتالي يتعين إلغاء القرار المستأنف والفصل من جديد بقبول الدعوى شكلا[1]".

ويشترط في الحق الشخصي المصاب بالضرر والذي يحميه القانون عن طريق الدعوى القضائية أن لا يكون قد انقضى بمرور مدة التقادم المقررة قانونا بخمسة عشرة سنة كاملة ويشترط في هذا الحق أن يكون موجودا و قائما وحالا، وإن الزوال وعدم وجوده في فترة رفع الدعوى الإدارية يؤدي إلى إنقطاع الميعاد .

الحالة الثالثة:

يعتبر وجود قرار إداري سابق من الشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض الإدارية وبما أن تراخيص أعمال البناء تكيف من الناحية القانونية على أنها قرارات إدارية فإنه من الطبيعي أن يكون موضوع دعوى التعويض محل المطالبة بالتعويض عن الضرر الناتج من جراء تطبيق قرار إداري متعلق برخصة البناء سواء كان الأمر برفض الإدارة منحها أو تأجيل منحها أو سحبها للرخصة بسبب غير مشروع.

وهذا الشرط يسهل احترامه من طرف الطاعن ، كما يشترط أن يكون القرار الإداري صادر من سلطة مختصة باعتبار أن رخصة البناء قرار إداري صادر عن جهة إدارية مختصة وركن الاختصاص في القرار الإداري هو المقدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو الأشخاص التابعين لها في إصدار القرارات المحددة من حيث موضوعها ونطاق تنفيذها المكاني و الزماني، وتتمثل الجهات المخولة بمنح رخصة البناء في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي ووزير السكن، إضافة الى ذلك يكون القرار الصادر من الجهة الإدارية نهائيا ومحدثا لأثر قانوني معين بمعنى أنه استوفى كافة الشروط التحضيرية لإصدار قرار رخصة البناء ويبقى قائما وقت تنفيذ الأشغال إلى نهايتها.

[1]– مجلة مجلس الدولة، العدد 05، سنة 2004، ص158.

في التشريع الفرنسي يستوجب قانون الإجراءات الإدارية شرط وجود قرار إداري سابق لدعوى التعويض، فهو يمثل شرط من الشروط الشكلية الإلزامية لقبول دعوى التعويض[1] بحيث يقوم الشخص المضرور من فعل نشاط الإدارة الضار بتقديم طلب على شكل شكوى إدارية طبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا، يطالب فيها الإدارة بالتعويض الكامل لإصلاح الأضرار التي سببتها الأعمال الإدارية الضارة، وذلك بهدف استصدار قرار إداري صريح من السلطات الإدارية المختصة في مجال التعمير والبناء للمطالبة بالتعويض وبالتالي يكون رد السلطات الإدارية المختصة صاحبة الأفعال (الأعمال الإدارية الضارة) صريحا أو ضمنيا قرارا إداريا سابقا، يتضمن موقفها إزاء طلبات الشخص المتضرر ويجوز بعد ذلك لهذا الأخير أن يرفع دعوى تعويض أمام الجهات القضائية المختصة في حالة عدم إقتناعه بمضمون رد السلطات الإدارية الصريح[2].

والملاحظ أن هناك تشابه بين فكرة القرار الإداري السابق و فكرة التظلم الإداري، رغم وجود إختلاف بينهما، فنجد أن فكرة التظلم الإداري يعتبر شرطا في دعوى الإلغاء وهو من الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء بينما فكرة القرار الإداري السابق تطبق كشرط في دعوى القضاء الكامل بصفة عامة ودعوى التعويض بصفة خاصة المتعلقة بالأعمال الإدارية المادية الضارة.

في قانون الإجراءات المدنية القديم اشترط ضرورة وجود قرار إداري سابق لإتمام صحة الشروط الشكلية في الدعوى الإدارية مع ضرورة وجود الطعن أو التظلم المسبق وهذا ما نصت عليه المادة 169 .

[1]– عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي ، نظرية الدعوى الإدارية ، د، م،ج، الجزائر 1998، ص 590.

[2] –sacksicke elsa, et autres « le contentieux de l’urbanisme »,50 questions de courrier des maire et des élus locaux, n° 285, paris, 2014, page 11.

وأجاز المشرع للمتضرر الإتجاه مباشرة إلى الطريق القضائي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09-08 بإسقاطه للتظلم المسبق، وجاء في نص المادة 819 منه[1]، والمشرع ذكر من خلال هذه المادة دعوى التعويض التي تنتمي إلى دعاوي القضاء الكامل لأن الأعمال الإدارية التي تنتج عنها أضرار هي أعمال مادية، و يصعب تحقيق شرط القرار الإداري المسبق ومن هذا نقول بأن المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد قد تخلى عنه، وقد أثبت ذلك من خلال قرار لمجلس الدولة لسنة 2004 الذي أكد بصريح العبارة عدم اشتراط القرار الإداري المسبق لرفع دعوى التعويض.

ونستخلص انه يستحيل إثبات علاقة الإدارة بالضرر الحاصل للشخص المضرور دون وجود قرار إداري مسبق خاصة إذا كانت مسؤولية الإدارة ناتجة عن أعمالها المادية المشروعة التي تستند على أساس نظرية المخاطر.

ومن المستحسن على المشرع أن يكرس آليات أكثر نجاعة ووضوح لإثبات مسؤولية الإدارة أمام القضاء، خصوصا فيما يتعلق بالأضرار التي تصيب الغير خاصة الأضرار الناجمة عن الأعمال المادية التي تستند إلى قرار صادر من الإدارة وبالتالي يوجب المطالبة بالتعويض عنها مثل قرارات الهدم (تصيب منازل الغير) أو أعمال الحفر أو أعمال التهيئة فإنها تنفذ بناء على قرار إداري (البلدية أو الولاية) .

المطلب الثاني:

الضرر القابل للتعويض في منازعات العمران

يختلف الضرر من حالة إلى أخرى فليس له صورة معينة لجميع حالات المسؤولية الإدارية، إذا كانت الشروط العامة للضرر أن يكونا ماديا، مؤكدا ومباشرا، فإنه على مستوى

[1] – المادة 819 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق ، والتي نصت على : "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري ، تحت طائلة عدم القبول القرار الإداري المطعون فيه ،ما لم يوجد مانع ".

مسؤولية الإدارة في مادة العمران يتخذ صور أخرى تمثل شروطا لابد من التعويض عنه[1]، فالقضاء الإداري في إطار المسؤولية في منازعات العمران يشترط لركن الضرر شروطا تختلف حسب أساس المسؤولية المترتبة[2]، قد يكون ضررا مباشرا **(الفرع الأول)**، أو ضررا خاصا **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول:

الضرر المباشر

هو الضرر الذي تقوم بينه وبين الفعل الضار العلاقة السببية فإذا أرتكبت الإدارة خطأ في حق أحد الأفراد سواء تمثل في عمل مادي أو قرار إداري غير مشروع، فالخطأ وحده لا يكفي لكي يكون هناك التعويض، بل يجب أن يصيب هذا الضرر صاحب الشأن بأضرار محددة .

فالقاضي الإداري لا يأخذ إلا بالضرر الذي يلحق بصاحب البناء، وبالتالي لا يقبل الدعوى ضد المهندس المعماري المشرف على الإنجاز أو المقاول المكلف بالأشغال على رفض طلب رخصة البناء أو سحبها لأن الضرر الحاصل إن وجد يظل غير مباشر عن تصرف الإدارة، باعتباره ناتج مباشر عن العلاقة العقدية التي تربط صاحب العمل والعمال.

ففي العلاقة السببية بين الخطأ والضرر نجد أن القضاء يرفض تعويض كل ضرر نتج عن طلب معين لرخصة البناء تمت استجابة معيبة له بسبب العيب المرتبط بالتعويض فخطأ الإدارة هو السبب المباشر للضرر بسبب العلاقة التي تربط الفعل الخاطئ بآثاره الضارة فإذا كان الضرر نتيجة غير مباشرة للخطأ فلا مسؤولية على مرتكب ذلك الخطأ[3].

ونوع الضرر مباشر أو غير مباشر يتحدد وفق الرابطة السببية التي تربط بينه وبين فعل الإدارة الخاطئ، فإذا وجدت هذه الرابطة قامت المسؤولية الإدارية، أما إذا وقع الضرر

---

[1]– كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة البناء والتعمير، مرجع سابق، ص143.

[2] – عبد العزيز خليفة ، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية ، مسؤولية الإدارة عن القرارات والعقود الإدارية ، دار الكتاب الحديث ، ط 2008، القاهرة ، ص 212 .

[3] – خليل محسن، قضاء الإلغاء والتعويض، مطبعة النوني، الإسكندرية، 1992، ص 298.

نتيجة لخطأ المضرور نفسه أو بسبب قوة قاهرة فإن الضرر المنسوب للإدارة قد ينتفي كليا أو جزئيا نتيجة مساهمة كل منهم في إحداث الضرر، و تذهب الدكتورة سعاد الشرقاوي إلى القول:"أنه يترتب على ضرورة اشتراط كون الضرر مباشرا أن يستبعد التعويض في الحالات التي يثبت فيها الضرر كان بسبب أجنبي أو قوة قاهرة أو خطأ مضرور أو الغير".

ويمكن القول بأن القوة القاهرة هي حالة خارجية مستقلة عن عمل المسؤول إذ لا يمكن التنبؤ بها، كما لا يمكن مقاومتها وبالتالي تعفى من المسؤولية، في حين أن الحادث الفجائي هو الذي يكون بعيد الاحتمال ومستحيل المقاومة إلا أنه مرتبط بنشاط المسؤول عن الخطأ وبالتالي لا يؤدي إلى الإعفاء من المسؤولية [1].

و اختلف الفقه الإداري حول مكان ومجال دراسة العلاقة السببية بحيث رأى أنها تنتفي هذه الرابطة إذا أثبت أن الضرر يرجع إلى سبب أجنبي (قوة قاهرة).

ولإعفاء الإدارة من مسؤوليتها يجب أن يكون الحادث غير متوقع بمعنى فجائي وخارج عن نشاط الإدارة إذ نصت المادة 139 من قانون البلدية[2] على أن:" البلدية ليست مسؤولة عن الإتلاف والأضرار الناجمة عن الحرب أو عند مساهمة المتضررين في إحداثها".

ونصت المادة 140 من نفس القانون على أنه في حالة وقوع كارثة أو نكبة أو حريق فلا تتحمل البلدية أي مسؤولية إتجاه المواطنين إلا عندما تتخلى عن أخد الاحتياطات المعروضة عليها بمقتضى القوانين والتنظيمات .

لكن تسأل الإدارة في حالة زيادة الأضرار الناتجة عن الظرف الطارئ إذ لم تسارع البلدية إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع زيادة الضرر، في هذا الصدد فإن القضاء الفرنسي و الجزائري لا يأخذا مجالات القوة القاهرة إلا فيما يتعلق بالظواهر الطبيعية المستعصية التي لا

[1]– سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، ط2، دار المعارف، مصر، 1972، ص 239.

[2]- المادة 139 فقرة 2 من القانون رقم 90–08 المؤرخ في 7 افريل 1990، المتعلق بالبلدية ،ج رج ج،عدد 15 ، الصادرة في 11 افريل 1990 .

يمكن توقعها أو إزالتها كالزلازل والأعاصير و الأمطار الطوفانية وهذا بناءا على السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها القاضي في تقدير الأضرار .

لقد اعتبر مجلس الدولة الفيضانات التي حدثت ببلدية بومقرة بمثابة قوة قاهرة ضربت كافة أنحاء المنطقة وأدت إلى الأضرار بمجموع من الأشخاص ولم تمس الشخص المضرور فقط الذي يطالب بالتعويض من جراء بناء البلدية لحائط خلف مخبزته سبب له أضرار وبالتالي لا تتحمل البلدية المسؤولية عن تلك الأضرار[1].

ويجوز للقاضي الإداري أن يوزع المسؤولية بين السلطات العمومية كما هو الحال عند إقدام رئيس المجلس الشعبي البلدي عن هدم بناية أنجزت بموجب رخصة قانونية مستندة في ذلك على محضر معيب لشرطة العمران أو عندما تمتنع مصالح التعمير عن تحرير محضر بناء بدون رخصة، ويمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إصدار قرار بهدم البناء المضر بالغير والضرر في هذه الحالة هو ضرر مادي يمكن للقاضي الإداري أن يقضي بالتعويض.

الفرع الثاني:

الضرر الخاص

من خصوصية الضرر في الفقه والقضاء الفرنسي أن يكون حدوثه يمس مصالح الأشخاص أو فرد معين ولا نستطيع القول بان الضرر الذي لا يترتب عنه مسؤولية الإدارة بأنه ضرر، لكن نجزم بأن الضرر الذي يرتب مسؤولية الإدارة و الحكم له بالتعويض يسمى ضرر خاص.

[1] – قرار مجلس الدولة الغرفة الأولى رقم 2448 مؤرخ في 07 ماي 2001 ، قضية (ج ب) ضد بلدية بومقرة، مجلة مجلس الدولة ، عدد 03 ، الجزائر 2003 ، ص 103.

أما إذا كان الضرر عاما وشاملا فلا تعويض عنه، لأن الضرر يمس فئة كبيرة من الأشخاص دون تميز، ولا يتم التعويض عن الضرر العام باعتباره من الأعباء العامة التي يجب على الأفراد تحملها تضحية منهم لصالح الجماعة[1].

قد كرس القضاء الإداري هذا المبدأ برفضه كل دعوى تعويض لم يثبت فيها الضحية وجود ضرر معين، كما يعتبر الضرر مقياس للتعويض الواجب ضمانه إذ أن المسؤولية الإدارية مسؤولية تعويضية وليست عقابية.

إن الضرر الخاص هو الضرر غير المألوف والبالغ درجة معينة من الجسامة يتحملها الفرد لوحده ولا يدخل ضمن الأضرار والمساوئ العادية التي يواجهها الأفراد، بمعنى آخر يخرج عن نطاق كافة ما يمكن تحمله في صالح الجماعة أو لا يتلاءم مع مبادئ المساواة.

فقرار هدم جدار لفتح ممر لإنجاز طريق يصل إلى مستشفى سيعود بالمنفعة العامة للسكان والمرضى هذا العمل سيضر بصاحب الملكية، لكن في المقابل تنتفع به الجماعة.

و الضرر الخاص يشمل كل شخص مسته أعمال الإدارة الضارة بصفة مباشرة، خاصة في مجال العمران نجد أن الشخص الذي يمسه مخطط شغل الأراضي في حقوقه المكتسبة ورفضت الإدارة منحه رخصة بناء أو شهادة غير مشروعة للبناء أو كل فرد تم هدم بنايته بموجب قرار صادر عن الإدارة خرقا للقانون وفي مجال نزع الملكية المتضرر هو مالك العقار أو ذوي الحقوق العينية أو المنتفعين.

يتخذ خطأ الإدارة فيما يخص الأعمال المادية صور شتى لا يمكن حصرها فقد يتخذ صورة التأخير في تنفيذ الأعمال أو الإهمال أو عدم أخذ الحيطة والحذر أثناء تنفيذ العمل القانوني.

لا يتبنى القاضي الإداري قاعدة عامة أو معيار واحد في تقدير الضرر الناتج عن العمل المادي في دعوى التعويض يبحث عن كل حالة لوحدها، يخضعها لضوابط وأسس

[1] – مجدي مدحت، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية(قضاء التعويض)، ط 02، دار النهضة، مصر ص 240.

معينة مع حرصه الكامل على توافر الشروط التي تجعل الفعل المادي غير مشروع بالغ الجسامة، خاصة إذا صدر عن تصرف الإدارة المنشأ له غير المؤسس قانونيا أو تنظيميا كأن تقوم مصالح البلدية بهدم بناية دون إصدار قرار بشأنها، أو من يقوم بالهدم بناءا على قرار إداري صدر بشأنه حكم قضائي بالإلغاء، بعد أن سبق إيقاف تنفيذه قضائيا[1].

فاستعمال الإدارة لسلطة التنفيذ الجبري المباشر خارج ما يقرره القانون يتولد عنه آثار ضارة لا مجال لتداركها أو الرجوع فيها، لأن القاضي الإداري عندما يفصل في دعوى الإلغاء لا يمكن له الرجوع من حيث الأثر إلى الخلف مادام أن الضرر قد وقع وما بقى للشخص المضرور إلا رفع دعوى تعويض عن ما لحقه من ضرر.

يكون الضرر شخصيا ومباشرا عندما تمس البنايات غير المشروعة مصالح الأشخاص الشخصية وبصفة مباشرة تخول لهم الحق في طلب تعويض من خلال رفع دعوى في هذا الأخير.

مثل هذا الضرر كان لا يعترف به على مستوى القضاء الفرنسي الذي كان يرى قواعد العمران شرعت للمصلحة العامة وأنه لا يجب رفع دعوى قضائية باسم المصلحة الشخصية وقد تغير موقفه بعد إن اكتشف أن بعض الأشخاص يصيبهم ضرر بعدم احترام قوانين العمران ويطبق في هذا الشأن المبادئ العامة للمسؤولية التي تقضي بأن الضرر يجب أن يكون راجعا إلى المخالفة المرتكبة، فمثلا إذا كان الجار لم تمسه المخالفة بصفة شخصية فان الدعوى سوف ترفض، أما إذا كان البناء متواجد في ملكية الغير وأصاب هذا الأخير بضرر شخصي فإن ذلك يمنحهم الحق في تحريك دعوى تعويض.

يستعين القاضي الإداري في حكمه بالتعويض بعدة مبادئ منها مبدأ التقييم المالي للضرر الذي يتخذ صورة التعويض النقدي، وذلك بالحكم بدفع مبلغ للمضرور من طرف الإدارة ولقد اعتبره القضاء الإداري الوسيلة الأنجع و الأنسب لتعويض المضرور عما لحقه

[1]– صونيا بن طيبة، الاستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 45.

من ضرر بالمقارنة مع التعويض العيني المتمثل في الحكم في إعادة الحال إلى ما كانت عليه سابقا، تطبيقا لما تفرضه قواعد المسؤولية الإدارية، وفي اغلب الأحيان المتضررون يطالبون بالتعويض النقدي على التعويض العيني الذي يظهر عموما في المسؤولية الإدارية عن الأعمال المادية، مثل أن تشيد البلدية حائط في ملكية عمومية يحجب الضوء عن الجيران

في هذه الحالة يحق للقاضي الحكم بهدم الحائط وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه وهو بمثابة تعويض عيني.

يأخذ القاضي الإداري بصفة عامة التقييم المالي لضرر بعين الاعتبار تاريخ تقيم الضرر أو اليوم الذي أنشأت فيه الخبرة وقيمته المالية، وليس تاريخ وقوع الضرر عكس القضاء الفرنسي الذي أصبح يؤخذ بيوم النطق بالحكم كتاريخ لتقييم الضرر ويوم وقوع الضرر كتاريخ لتقييم الأضرار اللاحقة[1].

[1] – لحسن بن الشيخ آيث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، ج3، نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، الجزائر، ص 110 .

الخاتمة

تتخذ منازعات العمران في النظام القانوني والقضائي عدة صور وأشكال تتعلق غالبا بالمنح أو الإمتناع عن تقديم الرخص والشهادات، التي من خلالها يحق لطالب مثل هذه الرخص والشهادات العمرانية القيام بأعمال مادية مرتبطة بالنشاط العمراني، تتمثل في بنايات جديدة أو إدخال تعديلات وترميمات أو هدم جدار أو غيرها من الأنشطة المرتبطة بمجال العمران التي لا يحق للأفراد القيام بها إلا بعد حصولهم على ترخيص.

تلك الرخص والشهادات تصدر في شكل قرارات إدارية من طرف هيئات إدارية مختصة بمجال العمران مثل البلدية والولاية، تشكل مجالا خصبا للمنازعات أمام القاضي الإداري بسبب تعدد القواعد الإجرائية والموضوعية التي تنظم قطاع العمران، ولقد تم من خلال هذا البحث القيام بدراسة لدور القاضي الإداري في هذا المجال، فالقاضي الإداري يعمل على ضمان تطبيق القواعد القانونية.

في حالة مخالفة أو خرق لتلك القواعد والتنظيمات القانونية ينتج عنها منازعات في الموضوع، تكون محلا للنظر فيها أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة سواء كانت أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة.

من خلال الدراسة تبين لنا أن للقاضي الإداري دورا هام يتجسد بداية في الرقابة على أعمال وتصرفات الإدارة المختصة بمجال العمران، إضافة إلى حماية حقوق الأفراد والمصالح الخاصة في مواجهة صلاحيات الضبط التي تمارسها الإدارة في مجال العمران.

لذلك فإن جميع القرارات الإدارية المتعلقة بالعمران لابد أن تخضع إلى مبدأ المشروعية مثل مختلف الأعمال الإدارية، يمنح للقاضي الإداري في وجود نزاع قائم بسبب إصدار قرارات إدارية تتضمن المنح للرخص والشهادات كرخصة البناء والهدم أو الشهادات مثل شهادة التجزئة أو شهادة التعمير أو غيرهما من الرخص في رقابة تلك القرارات و مدى احترام الإدارة لمبادئ المشروعية .

إن رقابة القاضي الإداري للتصرفات الإدارية تضمن عدم تعسف الإدارة من ممارساتها غير القانونية، غير أنه قد ترتكب أخطاء بخرقها للقواعد والإجراءات القانونية في إصدار القرار الإداري أو الخطأ في تفسير القواعد القانونية، وأحيانا أخرى تكون أخطاء عمديه بسبب الإساءة في استعمال السلطة.

يحق لكل متضرر بسبب تلك الأعمال والتصرفات القانونية غير المشروعة المتعلقة بمجال العمران اللجوء إلى القاضي الإداري من أجل إلغاء تلك القرارات المتعلقة بأعمال وتصرفات الإدارة عن طريق رفع دعوى الإلغاء، يسهر القاضي الإداري على مراقبة مدى مشروعية القرار من الناحية الداخلية المتمثلة في ركن المحل والغاية ، ومن الناحية الخارجية المتمثلة في ركن الاختصاص والشكل والإجراءات، ويأمر القاضي الإداري بإلغاء القرار بعد تأكده من عدم مشروعيته.

أحيانا يكون الضرر جسيما لا يمكن تداركه مستقبلا في حالة تنفيذ القرار المطعون فيه في هذه الحالة يمكن للمتضرر أن يرفع دعوى استعجاليه لوقف تنفيذه إلى غاية الفصل في دعوى الإلغاء.

لوضع حد لتعسف الإدارة كان لابد لخضوعها لرقابة القاضي الإداري، وترتيب مسؤوليتها الإدارية كحالة قانونية تلتزم من خلالها بدفع التعويض عن الأضرار الحاصلة.

قد تترتب مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ بمخالفتها إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بمنح الرخص والشهادات، أو تعطيل أو تأخير المنح أو الرد بالرفض دون مبرر قانوني، كما يمكن أن تتأسس تلك المسؤولية دون خطأ في حالة المخاطر أو في حالة قطع المساواة أمام الأعباء العامة، كما تلتزم الإدارة بتعويض المتضررين من جراء أعمالها الضارة سواء كانت نتيجة خطأ منها أو بدونه.

النتائج المتوصل إليها:

من خلال ما تم التطرق له توصلنا إلى مجموعة من النتائج:

* بداية بإمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغاء القرارات العمرانية المانحة لعقود البناء والتعمير متى كان مشوبا بأحد عيوب المشروعية.

* الشروط الواجب توفرها للطعن القضائي ضد القرارات الفردية في مجال العمران هي ذات الشروط في القواعد العامة.

* تدخل الدولة في تقييد حق الملكية بترخيص أعمال البناء، هو أول الحقوق والحريات الفردية التي يتم ضبطها لتحقيق أهداف عامة.

* إلزام الإدارة المكلفة بالعمران بتعويض المتضررين جراء تصرفاتها القانونية أو المادية بسبب الخطأ أو بدونه.

* تكريس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كفيل بحماية الحقوق والحريات وتحقيق العدالة الإجتماعية.

* ضبط المشرع الجزائري لقواعد تحضير وتسليم عقود البناء والتعمير ضمانا لمنع تعسف الإدارة.

التوصيات المقترحة:

من بين التوصيات المقترحة نورد ما يلي:

* تبسيط إجراءات التقاضي أمام القاضي الإداري وتقليص مدة النزاع.

* توفير حماية واستقلالية أكثر للقاضي الإداري لمواجهة الإدارة.

* وضع نظام قانوني أكثر صرامة لتنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة.

* جمع النصوص القانونية المتعلقة بالعمران في مدونة أو تقنين واحد يخدم كل المتدخلين والمتخاصمين في هذا المجال من ناحية ومن جهة أخرى التسهيل للقاضي الإداري تحديد النص القانوني الواجب التطبيق.

قائمة المراجع

أولا : باللـغة العربيـة

I- الكتب

1- الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، ط1، دار الفجر الجزائر،2005.

2- الشريف بقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، ط 2، دار القلم، المملكة المغربية، 2006.

3- حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية في المباني أمام محاكم مجلس الدولة، ط 2 دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003.

4- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج 2، منشورات كليك، الجزائر 2013

5- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج 3، منشورات كليك، الجزائر 2013

6- لحسن بن الشيخ آيت ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، ج 2، دار هومة الجزائر،2004.

7- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005.

8- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005.

9- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 3، د م ج، الجزائر، 2005.

10- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، دار الكتب القانونية، مصر 2006.

11- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية، مسؤولية الإدارة عن القرارات والعقود الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة ،2008.

12- عبد الغاني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري ط 2، منشورات المجلس الحقوقية، بيروت، 2001.

13- عمار عوابدى، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي، ج 2، نظرية الدعوى الإدارية، د م ج، الجزائر، 2003.

14- عمار عوابدي، الوسيط في قضاء الإلغاء، ط1، دار التفافة للنشر، الجزائر،2011.

15- صونيا بن طيبة، الإستيلاء على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر 2010.

16- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شرط قبول دعوة الإلغاء، د م ج، الجزائر 2004.

17- شنطاوي علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، ج 2، دار الثقافة، عمان، 2008.

II - الرسائل والمذكرات.

أ: الرسائل

1- بوبكر بزعيش، منازعات العمران، رسالة مكملة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ملود معمري، تيزي وزو،2007.

2- كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة البناء والتعمير، رسالة مكملة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016.

ب: المذكرات.

1- وداد عطوي، الرقابة القضائية على رخصة البناء، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة باجي مختار، عنابة، 2012.

2- حسيبة شرون، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2003.

3- سهام عبدلي، مفهوم دعوى القضاء الكامل في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2009.

4- ياسمينة بوالطين، التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء المرفقية والشخصية في القضاء الإداري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2006.

5- أميمة بومحداف، الرقابة على أعمال الضبط الإداري في مجال العمران، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي التبسي، تبسة، 2016.

6- سعيدة بوعلمون، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيي، جيجل 2017.

III- المقالات.

1- الصادق بوعزة، "دور الإدارة المحلية والقضاء الإداري في الرقابة على منازعات العمران"، مجلة البدر ، جامعة بشار، 2011، ص121.

2- الشريف البقالي، "طلب وقف تنفيذ قرارات هدم البنايات المخالفة لقوانين التعمير" المجلة المغربية للإدارة، عدد 64، أكتوبر 2005.

3- كمال محمد الأمين، "مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، دورية متخصصة تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابن خلدون، تيارت، عدد 03 أكتوبر 2015.

4- عمار بوضياف، "منازعات التعمير والبناء في القانون الجزائري، رخصة البناء والهدم" مجلة الفقه والقانون، العدد الثالث،01 يناير 2013.

5- صورية زردوم، "دور رقابة القضاء الإداري في منازعات التعمير والبناء"، مجلة الحقوق عدد تجريبي، سيبتمبر 2015.

IV - النصوص القانونية.

أ. الدستور.

دستور الجزائر لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج رج ج، عدد 76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002 ،ج ر ج ج، عدد 25 لسنة 2002، وبموجب القانون 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج رج ج عدد63 لسنة 2008 وبموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج رج ج، عدد 14، لسنة 2016.

ب. النصوص التشريعية.

1- القانون العضوي رقم 98-01، الصادر في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، ج رج ج ، عدد 37 ، الصادرة في 1 جوان 1998 المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ،ج رج ج، عدد 43، الصادرة في 03 أوت 2011.

2- الأمر رقم 69 – 77، المؤرخ في 18 سبتمبر1969، المعدل و المتمم للأمر رقم 66-154، المؤرخ في جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، العدد82، سنة 1969.

3- الأمر 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر1975، يتضمن القانون المدني، ج رج ج، عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر1975.

4- قانون رقم 84-11 المؤرخ في 9 يونيو 1984، المتضمن قانون الأسرة ج رج ج، عدد 24 الصادرة في 12 يونيو1984، معدل ومتمم بالآمر 05-02، المؤرخ في 17 فيفري 2005،ج ر ج ج، عدد 15 الصادرة في 27 فيفري 2005.

5- قانون رقم 90-29 المؤرخ في 08 جوان 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج رج ج عدد 52 سنة 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05، المؤرخ في 14أوت 2004، ج ر ج ج، عدد 71، سنة 2004.

6- القانون رقم 90-35 مؤرخ في 25 ديسمبر 1990، يتعلق بالأمن والسلامة الاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية،ج رج ج، عدد 56، الصادر في 26 ديسمبر 1990.

7- القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج رج ج، عدد 21، الصادرة في 23 أفريل 2008.

8- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 11 جوان2011 ، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج عدد 37، الصادرة في 23 جويلية 2011.

9- قانون 12-06 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات،ج رج ج، عدد 02 الصادرة في 15 جانفي2012 .

ج. النصوص التنظيمية.

1- المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج رج ج، عدد 27، الصادرة في 06 جويلية 1988.

2- المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به،ج ر ج ج، عدد 26، لسنة 1991 (معدل ومتمم).

3- المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به،ج رج ج، عدد 26، لسنة 1991 (معدل ومتمم) .

4- المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر ج ج، عدد 07، الصادرة في 12 فيفري 2015.

V- القرارات القضائية.

1- قرار صادر عن المجلس الأعلى الغرفة الإدارية، بتاريخ 10 جويلية 1982، قضية شابولي ضد والي جيجل، غير منشور.

2- قرار مجلس الدولة رقم 57809 ، مؤرخ في 14 جانفي 1989، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج 3، منشورات كليك، الجزائر، 2013.

3- قرار المحكمة العليا الغرفة الإدارية رقم 56392، مؤرخ في 25 فيفري 1989، مجلة قضائية، عدد 04، الجزائر 1991.

4- قرار المحكمة العليا رقم 89434 مؤرخ في 29 ديسمبر 1993 ، الاجتهاد الجزائري في القضاء العقاري، ج 3 ، منشورات كليك، الجزائر، 2013.

5- قرار المحكمة العليا رقم 167252 مؤرخ في 27 أفريل 1997، الاجتهاد الجزائري القضاء الإداري، ج 3 ، منشورات كليك، الجزائر 2013.

6- قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 25 فيري 2000، قضية والي الجزائر ضد بوجليدة ومن معه قرار غير منشور، أشار إليه لحسن بن الشيخ آيت ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج 2، دار هومة، الجزائر،2004.

7- قرار مجلس الدولة الغرفة الأولى رقم 2448 مؤرخ في07 /05/ 2001، في قضية(ج، ب) ضد بلدية بومقرة ، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، الجزائر، 2003.

8- قرار مجلس الدولة رقم 19270 مؤرخ في 20 نوفمبر 2005، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج 3، منشورات كليك، الجزائر، 2013.

9- قرار رقم 38284، بتاريخ 30 فيفري 2008 مجلة مجلس الدولة، عدد 09، الجزائر 2009.

10- قرار مجلس الدولة، رقم 041406، مؤرخ في 28 نوفمبر 2007، مجلة مجلس الدولة عدد 09 الجزائر، 2009.

11- قرار المحكمة الإدارية رقم 11/00619 الصادر بتاريخ 05 سبتمبر 2001 القضاء الإداري في منازعات التعمير والبناء، مجلة الحقوق والرياب عدد تجريبي، سبتمبر 2015.

VI – المجلات القضائية

1- المجلة القضائية، العدد 02، الجزائر، 1996.

2- مجلة مجلس الدولة عدد 03، الجزائر، 2003.

3- مجلة مجلس الدولة، العدد 05، الجزائر، 2004.

4- مجلة مجلس الدولة، العدد 09، الجزائر، 2009.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

I- Ouvrages :

1- Daniel Chabanol code de justice administrative dernière édition 26/09/2012.

2-DUVAL Martine, WEYER Lyudmila, Les participations d'urbanisme en180 entions, Editions Le moniteur, Paris, 2009.

3- René chapus, droit du contentieux administrative 5eme édition, Montchrestien C.J.A paris 1995.

4- sacksicke Elsa, et autres « le contentieux de l'urbanisme »,50 questions de courrier des maire et des élus locaux, n° 285, paris, 2014.

II- Textes réglementaires :

1- le décret de 1969 faisait disparaitre les notions de sécurité et de tranquillité publique et seul restait la restriction concernant l'ordre public. Encyclopédie juridique contentieux administratif 17 éme, tome

الملخص:

يظهر دور القاضي الإداري في منازعات العمران من خلال رقابته لمدى مشروعية أو عدم مشروعية الأعمال والتصرفات القانونية التي تصدر عن الإدارة في مجال العمران بشكل قرارات إدارية والتي تكون محلا للنزاع من خلال دعوى الإلغاء.

يمكن للقاضي الإداري أن يأمر بوقف تنفيذ الأشغال المتعلقة بالعمران، في الحالة التي يكون فيها تطبيق القرار لإداري المطعون ضده يشكل خطرا لا يمكن تداركه مستقبلا .

وفي حالة نشوء الضر تترتب مسؤولية الإدارة، يلزمها القاضي الإداري بدفع التعويض .

Résumé :

Le rôle du juge administratif dans les contentieux d'urbanisme se reflète dans son control, de légalité et l'illégalité des actes juridique émis par l'administration se forme des décisions administratives qui sont fait à travers une action d'annulation.

Et Aussi peut ordonner la suspension de l'exécution les travaux, dans le cas ou la discision administrative, contestée constitue un risque grave et nous peut être répare à l' avenir.

Si le de dommage survient la responsabilité et le juge administrative son tenu de versé l'indemnité la personne lésé.

الموضـــــوع	رقم الصفحة
مقدمة	01-05
الفصل الأول: طرق الطعن ضد القرارات الإدارية في منازعات العمران	06
المبحث الأول: دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية في منازعات العمران	07
المطلب الأول: شروط دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية في منازعات العمران	08
الفرع الأول : شروط متعلقة بالمدعي	08
أولا : شرط الصفة	09
ثانيا : شرط المصلحة	10
ثالثا : شرط الأهلية	10
الفرع الثاني: شروط متعلقة بالقرار الإداري في منازعات العمران	11
أولا: صدور القرار الإداري من سلطة إدارية مختصة	12
ثانيا: صدور قرار إداري بصفة نهائية	12
الفرع الثالث: ميعاد الطعن ضد القرارات الإدارية في منازعات العمران	12
المطلب الثاني: أسباب إلغاء القرارات الإدارية محل الطعن في منازعات العمران	14
الفرع الأول : عدم المشروعية الخارجية في منازعات العمران	14
أولا: عيب عدم الاختصاص	15
ثانيا: عيب الشكل و الإجراءات	18
الفرع الثاني : عدم المشروعية الداخلية للقرار الاداري في منازعات العمران	20
أولا:عيب مخالفة القانون	21
ثانيا: عيب السبب	22
ثالثا: عيب الانحراف في استعمال السلطة	23
المبحث الثاني: دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية في منازعات العمران	26
المطلب الأول: إجراءات دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية في منازعات العمران	27

الفرع الأول: مفهوم دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري في منازعات العمران	27
الفرع الثاني: شروط تحريك دعوى وقف تنفيذ القرار الإدارية	32
أولا: الشروط الشكلية	33
ثانيا: الشروط الموضوعية	37
المطلب الثاني: صور وقف تنفيذ القرارات الإدارية في منازعات العمران	43
الفرع الأول : وقف تنفيذ القرار بالنسبة للمستفيد في منازعات العمران	44
الفرع الثاني: وقف تنفيذ القرار بالنسبة للإدارة	45
الفصل الثاني : المسؤولية الإدارية في منازعات العمران	47
المبحث الأول :أسس قيام المسؤولية الإدارية في منازعات العمران	48
المطلب الأول: الخطأ كأساس لقيام المسؤولية الإدارية في منازعات العمران	49
الفرع الأول: المنح غير المشروع للتراخيص والشهادات في منازعات العمران	49
الفرع الثاني :المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الفعل المادي في منازعات العمران	51
أولا: الشروط المرتبة للمسؤولية الإدارية في العمل المادي	52
ثانيا: بعض التطبيقات القضائية المنشأة أو المرتبة المسؤولية	53
المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية بدون خطأ في منازعات العمران	54
الفرع الأول: المخاطر كأساس لقيام المسؤولية الإدارية في منازعات العمران	54
أولا : نظرية المخاطر نظرية قضائية	56
ثانيا : عدم اشتراط وجود قرار إداري	56
ثالثا : نظرية المخاطر نظرية تكميلية استثنائية	56
رابعا : نظرية المخاطر أساسها في الجزاء دائما التعويض	57
الفرع الثاني: الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في منازعات العمران	57
أولا: المسؤولية عن التصرفات القانونية المشروعة	58
ثانيا : المسؤولية عن عدم التصرف المشروع	59
ثالثا : المسؤولية عن أعمال السيادة	60

المبحث الثاني: دعوى التعويض عن الضرر في منازعات العمران	62
المطلب الأول: شروط تحريك دعوى التعويض في منازعات العمران	65
الفرع الأول: شروط متعلقة بالمدعي	65
أولا : شرط الصفة	66
ثانيا: شرط المصلحة	67
الفرع الثاني : شرط بالاختصاص	69
أولا: الاختصاص النوعي	69
ثانيا: الاختصاص الإقليمي	70
الفرع الثالث: شروط متعلقة بأجل رفع دعوى التعويض في منازعات العمران	71
المطلب الثاني: الضرر القابل للتعويض في منازعات العمران	75
الفرع الأول: الضرر المباشر	75
الفرع الثاني: الضرر الخاص	77
الخاتمـــة:	83-81
قائمة المصادر والمراجع	84
الفهرس	90
الملخص	