

جامعة محمد خيضر - بسكرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



**إختصاص القاضي الاداري في منازعات أعمال البناء**

مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق  
تخصص: قانون اداري.

تحت إشراف:  
الدكتور عزري الزين

إعداد الطالب:  
طوير فاطمة

السنة الجامعية: 2018/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# شكر و عرفان

الحمد والشكر لله الذي

ألهمنا القوة والعون

لإتمام هذا البحث، والحمد لله الذي جعل من عباده من كانوا عوناً لنا في إنجاز

هذه المذكرة ونخص بالذكر .الأستاذ المشرف " **عزري الزين** "

الذي تفضل بالإشراف علينا ولم يبخل علينا بإرشاداته

وتوجيهاته طول مدة إنجاز هذا البحث، والذي جعلنا نحس من

خلال تعاملنا معه أنه بمثابة الأخ والناصح والمرشد والصديق في الكثير من الأحيان، أكثر من إحساسنا بأنه

أستاذ مشرف وحسب

كما نتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى :

كما أتقدم بالشكر الخالص إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذا العمل

إلى مسؤول مكتبة الحقوق والعلوم السياسية ميلود حشاني المكتبة الداخلية ،

إلى كل من مد لي يد العون خصوصا الأستاذ الفاضل مناصرية الشريف الذي له الفضل الكبير

إلى كل الأساتذة الذين سررنا بالتعامل معهم

وإلى كل من تحمل معي نصيبا وافرا من العناء

لكي أكمل هذا البحث والذي أتمنى ومن كل أعماق قلبي

أن ينال رضا الجميع جملة وتفصيلا .

\* مع تحيات صاحبة البحث \*

فاطمة طوير

# الإهداء

إلى من قال فيهما الرحمان: "واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل ربني ارحمهما كما ربياني صغيرا "صدق الله العظيم.

إلى من زرعت فيا شعاع الأمل وعلمتني الصبر والكفاح ودفعت بي نحو طريق العلم والنور وأعاننتني بدعائها إلى القلب الحنون.

**أمي الحبيبة لطرش امهاني**

إلى من علمني معنى الشموخ والعزة والجد ودفعت بي إلى طريق العلم وبذل من جهده وماله

**أبي الغالي طوير خميسي**

إلى جدي الغالي التي كان يدعو الله لي بالنجاح رحمه الله.

إلى من ينبض قلبي بحبهم وسندي في هذه الحياة إخوتي و زوجات اخوتي.

إلى زوجي الغالي و عائلته .

إلى من نور حياتي ابني الغالي عبد النور وأبناء اخوتي سيف و زهية و معتز.

إلى كل الأهل والأقارب.

وإلى كل من شاركني في أعباء هذا العمل من أساتذة الجامعة.

إلى من أحبهم قلبي ولم ينطق بهم لساني ولم يدونهم قلبي لكم مني تحية طيبة .

إلى كل طلبة الحقوق و العلوم السياسية دفعة 2018.

**\* مع تحيات صاحبة البحث \***

فاطمة طوير

# مقدمة

يكتسي موضوع أعمال البناء أهمية بالغة في الوقت الحالي، نظرا للتوسع الحضري والنمو الديمغرافي المتزايد اللذين تعرفهما المدن والتجمعات العمرانية عموما، هذه المتغيرات أصبحت تستوجب البحث عن سياسة تعميم في مستوى هذه التحديات لملاءمة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وتطرح أعمال البناء في الجزائر اليوم قضايا أكثر تعقيدا وتشعبا من أي وقت مضى، نظرا لتباين عناصره وارتباطه المباشر بالحاجيات اليومية والأساسية للسكان؛ وهي قضايا لا يمكن تدبيرها بقرارات غير مدروسة بعناية، لأن ذلك من شأنه أن يساهم في إنتاج مجالات حضرية غير قادرة على أداء وظائفها التنموية.

كأصل عام فإن للمالك الحرية في استعمال ملكيته العقارية واستغلالها والتصرف فيها وكذا ممارسة جميع الأنشطة العمرانية التي يراها تحقق مصلحته الخاصة، ومن باب أولى الحق في البناء. إلا أنه وبالمقابل فإن هذه الحرية مقيدة بأن لا تتعارض مع الصالح العام والنظام العام العمراني وأسسها التي تقتضي وضع الضوابط والآليات وإحكام الرقابة لاسيما على عمليات البناء والتشييد، وهذا لضمان صلاحيتها في حد ذاتها من حيث الاستفادة منها، وحتى تقوم على الأسس والقواعد الهندسية والمعمارية والقانونية المطلوبة.

لذلك نجد أن المشرع الجزائري يعترف دوما للإدارة بدورها في ممارسة مظاهر سلطة الضبط الإداري بغرض إقامة النظام العام في المجتمع وحمايته وصيانته من الخرق والإضرار بالأمن والسلامة الاجتماعيين في جميع مناحي الحياة، وفي مقدمتها المحافظة على البيئة والمحيط وجمال المنظر العام وراحة الجوار؛ وهي كلها عناصر من بين عناصر النظام العام بمفهومه الحديث، والموضوعات الجديدة التي يهتم بها القانون الإداري البيئي.

فإقدام أحد الأشخاص على إنجاز بناء أو تشييد ورشة أو مصنع أو محل، من شأنه الإضرار براحة الجوار والتأثير في البيئة والمحيط؛ أو ممارسة نشاط تجاري خارج المحال يتطلب استصدار رخصة إدارية مسبقة. فالرخص الإدارية تعد من أكثر الوسائل والأدوات الإدارية فعالية في الرقابة على النشاط الفردي والتحكم فيه وبالأخص في مادة التعمير والبناء.

لذا ألزم المشرع ومن ورائه السلطة التنظيمية الباني بضرورة الحصول على ترخيص مسبق من قبل سلطات الضبط الإداري ممثلة في الوزير المكلف بالتعمير على المستوى المركزي أو الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي على المستوى المحلي، عند القيام بأعمال البناء ابتداء أو التعلية أو التوسيع أو التعديل في بناء قائم.

فالسياسة المنتهجة في الجزائر في ضوء نصوص قانون البناء تعتمد على تنظيم حركة التعمير والبناء باشتراط التراخيص الإدارية المسبقة باعتبارها العنصر الفعال والبارز والمستند الأصلي لضمان احترام القواعد الخاصة بالبناء على الأراضي القابلة للتعمير مع ضمان حقوق الغير والحفاظ على النظام العام البيئي والعمراني.

والملاحظ تبني النظام القانوني الجزائري نظرية متكاملة للاختصاص القضائي، فالمحاكم الإدارية ومجلس الدولة تختص بنظر منازعات القانون العام، في المقابل تختص المحاكم العادية بنظر منازعات القانون الخاص.

وكقاعدة عامة فإن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية مثلما قضت به المادة 800 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وبناءً عليه، فإن موضوع الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء يجد أساسه ومصدره في النص الدستوري الذي يكرس حماية خاصة للملكية العقارية استنادا إلى نص المادة 64 من التعديل الدستوري لسنة 2016، إلى جانب قانون الإجراءات المدنية والإدارية فيما يخص الإجراءات الواجب إتباعها في مجال منازعات التعمير والبناء أمام كل من القضاء الإداري أو العادي. وكذا القانون المرجعي 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بالقانون 04-05.

وفي هذا الإطار، فإن فعالية هذه النصوص لا تكون مجدية وفعالة إلا حينما تخضع جميع الأنشطة العمرانية من أعمال البناء أو الهدم أو التجزئة أو الأشغال العامة ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إلى تراخيص إدارية يمارس المستفيدون منها حقوقهم في البناء بحسب أهدافهم، وبالتالي تمكين الإدارة من حفظ النظام العام العمراني، وهو الأمر الذي كرسه المشرع الجزائري في مادة البناء والتعمير، حيث مكن الأفراد من الحصول على

هذه التراخيص بعد استيفاء الشروط المنصوص عليها في قانون البناء، في المقابل ألزم الإدارة بإصدار القرارات المتعلقة بالبناء وفقا لهذه الإجراءات احتراماً لمبدأ المشروعية وتحقيقاً لتلك المصالح المختلفة من البناء.

### أهمية الدراسة:

تأتي أهمية هذا الموضوع بالنظر لما للقضاء من عظيم الأثر في الموازنة والتوفيق بين الحق في البناء كحق مضمون للفرد، والنظام العام العمراني الذي يقتضي المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وكذا ضرورة مراعاة التنسيق العام في البناء والمظهر الجمالي للمدينة، وكذلك من حيث التوفيق بين آليات وصلاحيات الإدارة في المراقبة كسلطة ضبط إداري غايتها الحفاظ على هذا النظام العام بأبعاده التقليدية والحديثة ومدى تدخل الجهات القضائية في ذلك من أجل ضمان احترام مبدأ المشروعية وجبر الأضرار الناتجة عن تنفيذ تراخيص أعمال البناء والتعويض عنها ومعاقبة المخالفين، باعتبار أن هذه القواعد من النظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها.

### أسباب الدراسة:

تتمثل أساساً في الميل لدراسة مادة التعمير والبناء ومنازعاتها الإدارية بصفة عامة، وذلك لما لحسن التحكم في هذا الموضوع من أهمية باعتبارها عصب الحياة المدنية الحديثة. كما أنه محاولة مني للإلمام بكل التفاصيل حول أسباب الفشل و سوء الإدارة الذي يطبع مشاريع التعمير والبناء في الجزائر.

### إشكالية الدراسة:

وبناء عليه، فإن تدخل القضاء في مادة التعمير والبناء أصبح ضرورياً لما له من دور هام وبارز، ويظهر ذلك من خلال الفصل في مختلف المنازعات التي تطرح عليه سواء من قبل الأفراد أو الإدارة.

ومن هنا يتضح جوهر إشكالية موضوع البحث: دور القاضي الإداري في الموازنة بين

حق الفرد في البناء من جهة، والحفاظ على المصلحة العامة العمرانية من جهة أخرى؟

وفي سبيل الإجابة على إشكالية موضوع البحث، ارتأينا تقسيمه إلى فصلين اثنين نتناول:

في الفصل الأول دعوى إلغاء تراخيص أعمال البناء، وهذا من خلال الوقوف على شروط قبول دعوى الإلغاء في مادة أعمال البناء (مبحث أول)، وكذا التطرق لأوجه إلغاء تراخيص أعمال البناء (مبحث ثان).

أما الفصل الثاني فنخصه لدعوى المسؤولية الإدارية في مادة أعمال البناء، من خلال دراسة أساس المسؤولية الإدارية في مادة أعمال البناء (مبحث أول)، ثم التعرض للتعويض عن الأضرار في مادة البناء والتعمير (مبحث ثان).

الفصل الأول:

دعوى إلغاء

تراخيص أعمال البناء

## تمهيد الفصل الأول:

إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطات واسعة في مجال الرقابة القبلية أو البعدية على أعمال البناء، فإن القضاء الإداري يعد الضامن الأساسي لحقوق الأفراد من تعسف الإدارة، حيث يمكن الطعن بإلغاء قراراتها في حالة رفض الإذن بتجزئة العقار أو البناء عليه أو الترخيص بالبناء أو الهدم.

وتخضع قرارات الإدارة المتعلقة بتراخيص أعمال البناء إلى الرقابة القضائية، سواء كانت بالمنح أو المنع، لأن مشروعية هذه القرارات تفترض تطابقها مع التشريعات والتنظيمات المعمول بها في مادة أعمال البناء.

لذلك فمن حق المالك أو من له السلطة القانونية على العقار الطعن في قرارات رفض طلب تراخيص البناء؛ كما يحق للغير ممن له الصفة والمصلحة الطعن في قرار المنح عن طريق دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري، حيث يجوز للمتضرر من قرارات الترخيص بالبناء طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به.

## المبحث الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء في مادة أعمال البناء

تُشترط تراخيص أعمال البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها، ولتمديد البنايات الموجودة وتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية، وكذا لإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج<sup>1</sup>، أو القيام بتجزئة العقار أو تقسيمه أو هدمه، أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغييرا في مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والإستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية<sup>2</sup>.

وهكذا، تعد تراخيص أعمال البناء من بين الآليات التي تسمح لسلطات الضبط الإداري أن تتوفر على المعلومات الضرورية حول مشروع البناء المزمع إقامته، وذلك من أجل السهر على تطابق أعمال البناء مع قانون البناء.

وفي جميع الحالات فإن قرارات منع تراخيص البناء أو إلغاء التراخيص المؤثرة في المراكز القانونية للغير أو سحبها، لا تخرج على أن تكون بسبب مخالفة قواعد قانون البناء أو تتنافى ومحتويات وثائق التعمير وضوابط البناء<sup>3</sup>.

ففي مجال البنايات الآيلة للانتهاء، يقرر رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار الصلاحيات المخولة له استناد نص المادة 89 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو

<sup>1</sup> المادة 1/52 من القانون 90-29 المؤرخ في 02 ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ج ج، العدد 52 لسنة 1990.

<sup>2</sup> المادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 12 فبراير 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ج ج، العدد 07 لسنة 2015.

<sup>3</sup> الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الثانية، 2012، ص 198.

2011 والمتعلق بالبلدية<sup>1</sup>، بهدم الجدران أو المباني الآيلة للانهييار عند الاقتضاء، وكذا الأمر بترميمها في إطار إجراءات الأمن التي تقتضيها الظروف، كما يمكنه القيام بكل زيارة أو مراقبة ضرورية للتحقق من سلامة المباني.

يبلغ القرار المتضمن ترميم أو هدم المباني الآيلة للانهييار إلى صاحب الملكية مع وجوب القيام بالأشغال في أجل محدد؛ وفي حالة منازعته في درجة الخطورة، يتم تعيين خبير يكلف بمعاينة الأماكن وإعداد تقرير بذلك حضوريا في اليوم الذي يحدده القرار.

يرسل القرار وتقرير الخبير إلى القاضي الإداري المختص ويتخذ هذا الأخير قراره بالرفض أو قبول الفصل في القضية في أجل ثمانية (08) أيام الموالية لتاريخ الإيداع لدى كتابة الضبط ويبلغ إلى صاحب الملكية عن طريق الإدارة. زيادة على ذلك إذا لاحظت الجهة القضائية المختصة خطورة المبنى، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا يتضمن منع الإقامة بذلك المبنى بعد موافقة الوالي<sup>2</sup>.

أما الحالة الثانية التي يختص بها القاضي الإداري، ما نصت عليه المواد من 70 إلى 85 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، والمتعلقة بطلب المالك رخصة الهدم في الأماكن المصنفة، أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية، أو عندما تكون المباني الآيلة للهدم سندا لمباني مجاورة؛ فبعد استيفائه للشروط القانونية والتقنية واستكمال التحقيق في طلب الترخيص بالهدم يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة الهدم إلى المعني.

<sup>1</sup> المادة 89 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37 لسنة 2011.

<sup>2</sup> المادة 87 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 12 فبراير 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

وفي حالة منع الترخيص بالهدم أو سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة يمكنه إيداع طعن على مستوى الولاية مقابل وصل استلام، ويحدد أجل التسليم أو الرفض المبرر ب 15 يوما. وإذا لم يبلغ المعني بأي رد بعد انقضاء الأجل المنصوص عليه يمكن إيداع طعن ثان لدى الوزارة المكلفة بالعمران التي تأمر مصالح التعمير بالرد بالإيجاب أو بإخطاره بالرفض المبرر في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ إيداع الطعن.

و تبقى في الأخير إمكانية اللجوء للقضاء الإداري المختص<sup>1</sup>.

وعليه سنخصص هذا المبحث لدراسة شروط قبول دعوى الإلغاء في مادة البناء (مبحث أول)، وأوجه إلغاء تراخيص أعمال البناء (مبحث ثان).

### المطلب الأول: الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء في مادة أعمال البناء

يفرض قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري مجموعة من الشروط العامة حتى يتمكن القضاء من قبول النظر في الدعوى. وتعتبر هذه الشروط من النظام العام، حيث يجوز للخصوم إثارتها في أية مرحلة كانت عليها الدعوى القضائية كما يمكن للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه.

### الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالعريضة

نصت المادة 15 من القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية على: "يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها شكلاً البيانات الآتية:

<sup>1</sup> مسعودي حسين، صلاحيات البلدية في مجال تهديم البناء على ضوء القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بمنازعات العمران، منشورات الساحل، الجزائر، 2008، ص 20.

1. الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى،
2. إسم ولقب المدعي وموطنه،
3. إسم و لقب وموطن المدعي عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم فأخر موطن له،
4. الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الإجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي<sup>1</sup>.

وهذه الأحكام متشابهة إلى حد بعيد بين الدعاوي المرفوعة أمام المحاكم الإدارية وتلك المرفوعة أمام مجلس الدولة، مع تسجيل فروقات جزئية وبسيطة تتميز بها الدعوى أو الطعن المرفوع أمام مجلس الدولة والتي تتمثل أساسا في وجوب رفع الدعوى بواسطة محام معتمد لدى مجلس الدولة طبقا لنص المادة 905 ق.إ.م.إ، بإستثناء الأشخاص الذكورة في المادة 800 من نفس القانون<sup>2</sup>، حيث تُستثنى الدولة والولاية والهيئات غير المركزية على مستوى الولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية من أن تمثل بواسطة محام، فيكفي أن يوقع عريضتها أو مذكرتها الممثل القانوني المتصرف باسم هذه الهيئات.

وطبقا للمادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ترفع الدعوى أو الطعن أمام مجلس الدولة بذات الكيفية على الوجه الغالب المطبق أمام المحكمة الإدارية إلى درجة أن المادة المذكورة أحالتنا إلى المواد من 815 إلى 825 من ذات القانون<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادة 15 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، العدد 21 لسنة 2008.

<sup>2</sup> المادة 800 من القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية.

<sup>3</sup> مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول - الهيئات والإجراءات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 295.

## أولاً: العريضة مكتوبة

تطغى السمة الكتابية على الإجراءات القضائية الإدارية بصورة تكاد تكون تامة، حيث لا تمثل الشفاهة فيها سوى مظهراً استثنائياً. فالدعوى الإدارية لا تفتتح إلا بموجب عريضة مكتوبة، وهو ما نصت عليه المادتين 14 و 815 من ق.إ.م.إ.

وعملية المرافعة لا تكون إلا من خلال المذكرات والمستندات والوثائق المكتوبة والمتبادلة بين الأطراف. ويعتبر هذا الشرط من النظام العام. وإذا ما خوّل القانون للأطراف إبداء ملاحظاتهم الشفوية، فإن ذلك لا يكون إلا استثناءً وعند الضرورة.

## ثانياً: بيانات أطراف النزاع

إن كل دعوى ترفع أمام القضاء الإداري يجب أن تكون في شكل عريضة حسب القواعد الخاصة بهذه الأخيرة. وبالرجوع إلى المواد 815 ق.إ.م.إ وما بعدها فإنها تحدد شكل العريضة ومقتضياتها، بحيث يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى مجموعة من البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من نفس القانون، وذلك تحت طائلة عدم القبول، وتتمثل في الجهة القضائية التي ترفع أمامها، وإسم ولقب المدعي وموطنه، إضافة إلى إسم ولقب وموطن المدعى عليه، و إذا لم يكن له موطن معلوم فأخر موطن له. أما الشخص المعنوي فلا بد من الإشارة إلى تسميته وطبيعته ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 294.

## ثالثاً: عرض الأحداث والمستندات

يجب أن تتضمن العريضة عرضاً موجزاً للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى، مع الإشارة للوثائق والمستندات المؤيدة للدعوى. كما جاء في نص المادة 819 ق.إ.م.إ أنه "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري تحت طائلة عدم القبول، القرار المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر" كامتناع الإدارة من تسليم نسخة من القرار إلى المدعي، ولتفادي تعسف الإدارة إتجاه المدعي فقد نصت المادة 819 ق.إ.م.إ على حكمٍ جديداً يسمح للقاضي في حالة ثبوت الإمتناع أن يأمر الإدارة بتقديم في أول جلسة القرار المطعون فيه الذي إمتنعت عن تسليمه إلى المدعي، وفي حالة الإمتناع يستخلص القاضي النتائج القانونية المترتبة عن ذلك<sup>1</sup>.

وبهذا يكون المشرع قد فصل في مسألة كانت محل خلاف في ظل ق.إ.م.إ سابقاً بشأن تطبيق نص المادة 169 منه، والتي كانت تنص على وجوب إرفاق عريضة إفتتاح الدعوى بالقرار المطعون فيه في حين أن الموقف المستقر عليه باجتهاد المحكمة العليا ومجلس الدولة يقضي بأن عدم تقديم القرار مع العريضة لا يشكل سبباً كافياً للتصريح بعدم القبول ولا يلزم المدعي بتقديم القرار المطعون فيه إذا إقتنع القاضي باستحالة تقديمه، وبهذا التعديل يكون المشرع قد سائر إجتهد المحكمة العليا ومجلس الدولة.

<sup>1</sup> بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، منشورات بغدادية، الجزائر، الطبعة الأولى، 2009، ص 427.

## رابعاً: تحديد جهة التقاضي

أشارت إليه المادة 1/15 بقولها: "يجب أن تتضمن عريضة الدعوى تحت طائلة عدم قبولها شكلاً، البيانات التالية: 1 - الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى....". وعبارة " طائلة عدم قبولها" تشير بوضوح إلى أن تحديد جهة التقاضي يعتبر من النظام العام الذي لا يجوز الإتفاق على مخالفته.

## خامساً: توقيع العريضة من قبل محامٍ

يشترط قانون الإجراءات المدنية والإدارية لقبول الدعوى شكلاً أن تكون موقعة من قبل محامٍ، وهذا تطبيقاً لنص المادة 15 منه. وهو إجراء وجوبي يترتب على تخلفه بطلان الدعوى الإدارية، إذ تساعد خبرة المحامين الهيئات القضائية في بسط الرقابة على الأعمال الإدارية وسرعة الفصل في المنازعات. كما أن اختصاص المحامين يجعل الممارسة القضائية الإدارية أكثر سلاسة ورتابة.

غير أن المادة 827 ق.إ.م.إ التي أعفت الأشخاص الإدارية من وجوب تمثيلها بواسطة محامٍ قد فرقت بين الأشخاص المعنوية العامة وغيرها، مما يمكن أن يُعد إجحافاً وعدم مساواة في الخضوع للإجراءات<sup>1</sup>.

تودع العريضة بأمانة الضبط من طرف محامٍ مقابل دفع الرسم القضائي وذلك ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وتجدر الإشارة إلى أن الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات

<sup>1</sup> عمار بوضياف، القضاء الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2008، ص 125.

العمومية الإدارية معفاة من دفع المصاريف القضائية وذلك بموجب نص المادة 64 من القانون 98-12 المؤرخ 31 ديسمبر 1998 المتضمن قانون المالية لسنة 1999.

### الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى

وضع المشرع الجزائري شروطا عامة لقبول الدعوى القضائية وهي قائمة أمام المحاكم العادية والإدارية على السواء، غير أنها تتميز في المنازعات الإدارية ببعض الضوابط التي تقتضيها طبيعة الدعوى الإدارية. تتمثل هذه الشروط أساسا في الصفة والمصلحة.

#### أولا: الصفة

تثبت الصفة بمجرد إثبات حصول الاعتداء على الحق، فيكون بذلك لصاحب الحق المعتدى عليه الصفة في مقاضاة المعتدي<sup>1</sup>، أي أن يكون المدعي في وضع قانوني سليم يخول له التوجه إلى القضاء. وهو ما اشترطه القانون في المادة 13 من ق.إ.م.إ بنصه على: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون. يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه. كما يثير تلقائيا إنعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون".

أول ما يلاحظ في هذا الإطار أن المشرع الجزائري كان ينص على شروط قبول الدعوى في نهاية القانون الملغى الصادر سنة 1966 المعدل والمتمم (المادة 459 منه) عند حديثه عن الأحكام العامة، إلا أنه عدل عن موقفه هذا في القانون 08-09 وكان أكثر مراعاة للمنهجية في ترتيب المواضيع حين تعرضه لشروط قبول الدعوى في المادة 13. فالمنطق الإجرائي

<sup>1</sup> عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 132.

يقتضي أن يعرف المتقاضي الشروط الواجب توفرها في دعواه ثم يباشر الإجراءات المتتالية بعد توفر تلك الشروط<sup>1</sup>.

فالصفة هي التي تربط أطراف الدعوى بموضوعها ويجب توفرها لقبول أي طلب أو أي دفع أو طعن أيا كان الطرف الذي يقدمه، كأن يكون متضررا من عدم منحه رخص البناء رغم أحقيته بذلك، أو متضررا جراء منح الرخصة للغير.

ويمكن أن يستخلص من التعريفات التي قبلت في تحديدها أن لها قاعدة عامة يرد عليها الإستثناء التالي:

**القاعدة العامة:** وهي الحالة التي يكون فيها رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق محل المطالبة، مما يربطه ارتباطا مباشرا بالحق المدعى عليه فتجتمع فيه الصفة والمصلحة معا. أما الإستثناء فيتمثل في حالتين هما:

(1) الصفة غير العادية: وهي صفة تتوفر حين يجيز القانون لشخص أو لهيئة بأن يحل محل صاحب الصفة العادية في الدعوى، ومثالها دعاوى الجمعيات والنقابات ودعاوى النيابة العامة.

(2) الصفة في التقاضي: ويقصد بها صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية باسم غيره كالصفة التي يتمتع بها الوكيل في مباشرة دعوى موكله أو الولي أو الوصي في تمثيل القاصر أو ممثل الشخص المعنوي.

<sup>1</sup> المادة 13 من القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية.

وهنا يجب عدم الخلط بين الصفة في الدعوى وبين التمثيل القانوني، فالصفة في الدعوى تتعلق بالحق فيها، أما التمثيل القانوني أو الصفة الإجرائية فتتعلق بإجراءات الخصومة فقط. فصحة التمثيل القانوني مرتبط بصحة الإجراءات<sup>1</sup>. فالدعوى يجب أن ترفع من ذي صفة على ذي صفة<sup>2</sup>، ولهذا ترفض دعوى إلغاء قرار إداري مثلاً من موظف ليس مقصوداً به، ولو كانت لهذا الموظف مصلحة في إلغاءه.

غير أنه يحق للجمعيات المكلفة بحماية البيئة والمحافظة على إطار المعيشة رفع دعاوى نيابة عن الأفراد المتضررين، حيث نصت المادة 37 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنه "يمكن الجمعيات المعتمدة قانوناً ممارسة الحقوق المعترف بها للطرف المدني بخصوص الوقائع التي تلحق ضرراً مباشراً أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تهدف إلى الدفاع عنها، وتشكل هذه الوقائع مخالفة للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة، وتحسين الإطار المعيشي وحماية الماء والهواء والجو والأرض وباطن الأرض والفضاءات الطبيعية والعمران ومكافحة التلوث"<sup>3</sup>. كما قضت المادة 38 من ذات القانون بـ "عندما يتعرض أشخاص طبيعيون لأضرار فردية تسبب فيها فعل الشخص نفسه، وتعود إلى مصدر مشترك في الميادين المذكورة في المادة 37 أعلاه، وإذا ما فوضها على الأقل شخصان طبيعيان معنيان، أن ترفع باسمهما دعوى التعويض أمام أية جهة قضائية".

### ثانياً: المصلحة

<sup>1</sup> لحسين بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة، دار ربحانة للكتاب، الجزائر، 2004، ص 36.

<sup>2</sup> بريارة عبد الرحمان، مرجع سابق، صفحة 36.

<sup>3</sup> المادة 37 من القانون 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

طبقاً للقاعدة العامة فإنه "حيث لا مصلحة فلا دعوى"<sup>1</sup>، يمكن تعريف المصلحة بأنها الحاجة إلى الحماية القانونية. أو هي الفائدة التي تعود على رافع الدعوى، والمصلحة يمكن أن تكون قائمة أو محتملة طبقاً للمادة 13 ق.إ.م.إ، وهو الأمر الذي لم ينص عليه في ق.إ.م السابق الذي نص فقط على المصلحة القائمة دون المحتملة، وذلك في مادته 459، حيث جاء فيها: "لا يجوز لأحد رفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزاً لصفة وأهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك". وينبغي أن تتوافر مجموعة من العناصر في المصلحة، أهمها:

(1) يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، أو مصلحة جماعية. وتكون المصلحة شخصية ومباشرة عندما يمس القرار الإداري النهائي بآثاره القانونية المتولدة حقا أو مصلحة جوهرية يحميها القانون، و يشترط أن تكون شخصية ومباشرة للطاعن. فلكي تكون المصلحة شخصية ينبغي أن يعني النزاع الطاعن بصفة ذاتية، ويظهر ذلك على وجه الخصوص في دعاوى إلغاء قرارات الترخيص بالبناء التي تصدرها الإدارة، فلا يمكن لغير طالب الترخيص بالبناء الطعن في قرارات الرفض أو السحب، كما هو الحال بالنسبة للمهندس المعماري المكلف بالمتابعة التقنية للبناء المزمع القيام به أو المقاول المكلف بإنجاز أشغال البناء، الجيران، الجمعيات، النقابات. والسبب في ذلك أن مصلحة هؤلاء ليست شخصية ومستقلة عن طالب الرخصة<sup>2</sup>.

وقد تكون المصلحة في الطعن بإلغاء قرارات الترخيص بالبناء جماعية، كما هو الحال بالنسبة لجمعيات حماية البيئة وإطار المعيشة، فالقاضي الإداري يراقب في هذه الحالة

<sup>1</sup> بربارة عبد الرحمان، المرجع نفسه، ص 34.

<sup>2</sup> مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 265.

موضوع الجمعية وهدفها وقانونها الأساسي. أما الجمعيات ذات البعد الوطني أو الجهوي فليس لها مصلحة في الطعن في القرارات الصادرة على محليا.

كذلك، فإن القضاء الإداري يتشدد أيضا في تحديد المصلحة في الطعن بإلغاء تراخيص أعمال البناء بالنسبة للغير، فهو لا يقبل مصلحة الأفراد الغريباء عن موضوع طلب الرخصة، كما هو الحال بالنسبة للتاجر المرشح لشغل البناية والجار البعيد نسبيا. كذلك لا يراعي القاضي سوى المسائل المتعلقة بموضوع أعمال البناء دون الأخذ بعين الاعتبار الجوانب والظروف الاجتماعية والاقتصادية لرافع الدعوى<sup>1</sup>.

(2) أن تكون المصلحة محققة أو محتملة. كما يمكن أن تكون المصلحة مادية أو معنوية. والعبارة بقياس قيام المصلحة الموجودة هو ميعاد بدء عملية النظر والفصل في ملف قضية الدعوى الإلغاء المقبولة، ولا يؤثر سقوط المصلحة قبل النطق بالحكم في صحة شرط المصلحة.

**وتعتبر الصفة والمصلحة من النظام العام ويشيرهما القاضي تلقائيا كما يشير تلقائيا إنعدام**

الإذن إذا ما اشترطه القانون، وهذا ما جاء في نص المادة 2/13 ق.إ.م.إ.

### ثالثا: الأهلية

تجدر الإشارة إلى أنه بموجب القانون 08-09 المتعلق ب ق.إ.م.إ فإن شرط الأهلية لم يعد من شروط قبول الدعوى وإنما أدرجه المشرع في القسم المتعلق بالدفع بالبطلان أي ضمن حالات بطلان الإجراءات، في المادة 64 منه، إذ أشار بوضوح لحالة إنعدام أهلية الخصوم

<sup>1</sup> نوبري عبد العزيز، رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء، دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بعنوان "المنازعات المتعلقة بالعمران"، منشورات الساحل الجزائر، 2008، ص11.

وإنعدام التفويض بالنسبة للشخص الطبيعي أو المعنوي كحالة من حالات بطلان إجراءات الدعوى<sup>1</sup>.

تنص المادة 65 من ق.إ.م.إ بأن القاضي يثير من تلقاء نفسه إنعدام الأهلية، مما يجعل اعتبار الأهلية من النظام العام الوارد في هذه المادة في غير محله لإدراجه في نصوص منظمة لمسألة الدفوع بينما كان من الأفضل أن ينص عليه كفقرة من فقرات المادة 13 السابقة كما كان الحال عليه في القانون القديم. كما يجوز للقاضي إثارة إنعدام التفويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي. ولما كانت المنازعة الإدارية في جميع من الحالات تربط بين أطراف أحدهما شخص طبيعي وآخر معنوي، اقتضى الأمر التطرق لأهلية كليهما:

#### • أهلية الشخص الطبيعي

يُشترط قانونا لممارسة حق التقاضي في الجزائر بالنسبة للشخص الطبيعي التمتع بسن الرشد المدني أي بلوغه 19 سنة كاملة طبقا للمادة 40 من القانون المدني، وكذا التمتع بكامل قواه العقلية الكفيلة بممارسة حقوقه، وعلى ذلك يستبعد أن يكون طرفا في الدعوى كل من المجنون والمعتوه والمحجور عليه.

#### • أهلية الشخص المعنوي

إن الأشخاص الاعتبارية كثيرة ومتنوعة، وعلى كثرتها نضطر إلى أن نقسمها إلى صنفين أساسيين هما: الأشخاص الاعتبارية العامة والأشخاص الاعتبارية الخاصة.

<sup>1</sup> مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 323.

فبالنسبة للأشخاص الاعتبارية العامة وهي الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية. وبالرجوع إلى المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد حدد الأشخاص المؤهلين قانونا لتمثيل الهيئات العمومية تباعا، حيث أن الوزير هو الممثل لمنازعات الدولة (الوزير المعني حسب القطاع)، والوالي في منازعات الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي في منازعات البلدية والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للأشخاص الاعتبارية الخاصة، يتمتع الشخص المعنوي بمجرد قيامه بأهلية وجوب، أي صلاحيته لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وهو ما نصت عليه المادة 3/50 من القانون المدني الجزائري "أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون". ولاستحالة مباشرة الأعمال والتصرفات القانونية بنفسه، كان لا بد للتسيير والإدارة من وجود نائب أو ممثل عنه<sup>2</sup>. فكل شخص اعتباري ينوب عنه في حدود اختصاصاته التي تثبت له من خلال سند الإنشاء. و يعد الشخص المعنوي مسؤولا مسؤولية شخصية عن أعمال هذا النائب.

### المطلب الثاني: الشروط الخاصة لقبول دعوى الإلغاء في مادة أعمال البناء

تتمثل أساسا في الشروط الواجب توافرها لرفع دعوى قضائية أمام القضاء الإداري، فحتى

تقبل هذه الجهة نظر الدعوى، فإن أهم الشروط الواردة في القانون 08-09 هي:

1. الشرط المتعلق بقرار الترخيص بالبناء.

1 أنظر المادة 828 من القانون 08-09.

2 مسعود شيهوب، نفس المرجع، ص 345.

2. شرط ميعاد رفع الدعوى.

3. شرط التظلم الإداري المسبق كإجراء جوازي.

### الفرع الأول: قرار الترخيص بالبناء

نصت المادة 1/819 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية 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 مبرر". وهكذا يشترط للطعن بإلغاء تراخيص أعمال البناء باعتبارها قرارات إدارية، ضرورة إرفاق العريضة بقرار الترخيص بالبناء أو الهدم كشرط شكلي جوهري لقبول دعوى الإلغاء.

هذا ويمكن تكيف تراخيص أعمال البناء من الناحية القانونية على أنها قرارات إدارية<sup>1</sup>، أي هي عمل من الأعمال الإدارية القانونية، حيث تتميز بالخصائص العامة للقرارات الإدارية، التي من شأنها بيان طبيعتها القانونية نلخصها في الآتي :

#### أولاً: رخصة البناء عمل قانوني

رخصة البناء كأى قرار إداري، عمل صادر بقصد ترتيب أثر قانوني حيث تكون ذات طابع تنفيذي، بحيث تتجم عنها مجموعة من الحقوق والالتزامات. ويجمع كل من الفقه والقضاء والمشرع على وجوب توافر عنصر الأثر القانوني في القرار الإداري إذ به يوصف العمل الإداري بوصف القرار الإداري<sup>2</sup>.

ويقصد بالأثر القانوني للقرار الإداري "إحداث مركز قانوني معين يكون جائزاً وممكننا قانوناً

<sup>1</sup> عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 103.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشيخ العربي التبسي - تبسة، العدد الأول، مارس 2007، ص 18.

متى كان ذلك بباعث من المصلحة العامة التي يتبناها القانون، وكما يكون القرار الإداري منشأً لحالة قانونية جديدة يكون معدلاً لحالة قانونية سابقة أو رافضاً لطلب بتعديل حالة قانونية سابقة أو بإنهاء هذه الحالة<sup>1</sup>، وهو ذات الأثر القانوني الذي تحدثه تراخيص البناء في المركز القانوني لمالك العقار، يظهر هذا الأثر عند تدخل سلطة الضبط الإداري المختصة بمنح الترخيص بالبناء، والذي يترتب عليه إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني.

### ثانياً: رخصة البناء عمل قانوني صادر عن سلطة ضبط إداري

إن مصدر القرارات الإدارية بصورة عامة سلطات إدارية عامة سواء كانت أجهزة وهيكل السلطة الإدارية أو المؤسسات العامة؛ أي الأجهزة والتنظيمات القائمة في إطار السلطة التنفيذية، وكذلك هي الحال بالنسبة لرخصة البناء إذ أنها تصدر عن سلطة ضبط إداري ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير.

فلا يعد ترخيصاً بالبناء، أي شكل من الأعمال القانونية التي لا تتم في صورة قرار، إذ كثيراً ما تثار نزاعات حول عدم مشروعية الأعمال القانونية بشأن البناء بسبب عدم احترام الإدارة للشكلية اللازمة في إصدار قراراتها مما يجعل مصلحة المستفيد من الرخصة مهددة، كأن يمنح رئيس م.ش.ب ترخيصاً بالبناء أو الهدم دون إتباع الإجراءات والشروط التي يستلزمها قانون البناء<sup>2</sup>.

ففي هذا الإطار، قضت المادة 65 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، على

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

<sup>2</sup> عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2004-2005، ص 16.

الجهات المكلفة بتسليم رخص البناء حسب الحالات المحددة قانوناً. حيث نصت على أنه "مراعاة للأحكام المنصوص عليها في المادتين 66 و 67 أدناه، تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي

- بصفته ممثلاً للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي ويوافق رئيس م.ش.ب في هذه الحالة الوالي بنسخة من الرخصة.
- ممثلاً للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي".

كما نصت المادة 66 من نفس القانون على أنه "تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل الوالي في حالة:

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

أما المادة 67 من نفس القانون فقد نصت على أنه "تسلم رخصة التجزئة أو البناء من قبل الوزير المكلف بالتعمير بعد الاطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع ذات المصلحة الوطنية والجهوية".

### ثالثاً: رخصة البناء عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة

تصدر تراخيص البناء بالإرادة المنفردة للإدارة المختصة طبقاً لصلاحياتها القانونية، حيث

يشكل طلب المعني سببا وباعثا على إصدارها. وهكذا فإن إصدار رخصة البناء أو الهدم يتطلب توافر العناصر الشكلية والموضوعية اللازمة لوجود وصحة أي قرار إداري<sup>1</sup>.

فتراخيص البناء، رغم كونها تستصدر ولا تصدر تلقائيا كما هي القاعدة في القرارات الإدارية عموما، إلا أنها تتوفر مع ذلك على بعض مواصفات وخصائص القرار الإداري التنفيذي، إذ يفرض على المستفيد منه التزامات مثلما يترتب له حقوق، أهمها تكريس حقه في ممارسة أحد مظاهر حق الملكية العقارية، وهو هنا البناء على العقار<sup>2</sup>.

ينبغي على المالك المبادرة باستصدار ترخيص إداري من خلال تحضير الوثائق القانونية التي تخص الصفة القانونية لطالب رخصة البناء وتلك المثبتة لهويته طبقا لما نصت عليه المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، بحيث جاء فيها ما يلي "يجب على المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، أن يتقدم بطلب رخصة البناء...".

### الفرع الثاني: الميعاد

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

<sup>1</sup> كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، مرجع سابق، ص 69.

<sup>2</sup> عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة

الجزائر، 2006-2007، ص 685.

حالة اختصاص الوزير المكلف بالعمران، فإن الاختصاص القضائي يؤول لمجلس الدولة في نفس الأجال المنصوص عليها في المادة 829.

أما بالنسبة للغير، فقد قضت المادة 56 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها بأنه "ترخص النسخة من المقرر المتضمن رخصة البناء الملصقة بمقر المجلس الشعبي البلدي لكل شخص معني بالاطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب وذلك إلى غاية انقضاء أجل سنة وشهر".

وتضيف المادة 80 من ذات المرسوم بأنه "ينبغي على رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإصاق وصل إيداع طلب رخصة الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي خلال كامل فترة تحضير رخصة الهدم".

ولا شك أن اللجوء إلى إعلام الجمهور من خلال نشر نسخة من قرار الترخيص بالبناء أو الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي الهدف منه تمكين أي شخص من الاطلاع على الوثائق البيانية لملف طلب الترخيص بالبناء والذي يدوم نشره سنة وشهر، حسب ما نصت عليه المادة 56 من ذات المرسوم، وإمكانية إثارة طعون ضد القرار، ثم تحديد مواعيد ممارسة هذه الطعون من الغير كجيران صاحب الرخصة، والجمعيات المدافعة عن البيئة الحضرية والمالكين على الشيوخ للعقار موضوع رخصة البناء<sup>1</sup>.

كما أنه ليس للإدارة أن تحتج بفوات آجال الطعن إلا إذا أشارت في تبليغ القرار المطعون فيه أن للمعني أجل 04 أشهر للطعن في القرار، وذلك حسب المادة 831 من ق.إ.م.إ. ويُفهم

<sup>1</sup> عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010، ص 34.

ضمناً أن وجوب الإشارة إلى آجال الطعن تشمل أيضاً حالة نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي<sup>1</sup>، كما تشمل المواعيد المختلفة المنصوص عليها في نصوص خاصة، مثل ميعاد قرار نزع الملكية المقدر بشهر واحد...

نصت المادة 832 ق.إ.م.إ على حالات انقطاع سريان الآجال على سبيل الحصر، وهي:

1. الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة: ومفادها قبول الدعاوي المرفوعة خارج

الآجال القانونية إذا سبق للمدعي رفع دعواه أمام جهة قضائية غير مختصة، مهما كانت درجتها، متى رفعها أمامها في الآجال المحددة قانوناً.

2. طلب المساعدة القضائية: نظمها المشرع في القانون 09-02 المؤرخ في 25 فبراير

2009 والمتعلق بالمساعدة القضائية. ويهدف إلى مساعدة المدعي على مواجهة نفقات

التقاضي وذلك لوجوده في حالة عسر، خاصة وأن تمثيل المدعي من قبل محام أصبح

وجوبياً مهماً كانت درجة التقاضي؛ كما أن تبليغ المدعي عليه لا يتم إلا بواسطة محضر

قضائي. فإذا بادر المدعي بطلب المساعدة القضائية، وجب تمديد ميعاد رفع الدعوى

الإدارية<sup>2</sup>. وقد نظمها المشرع في ق.إ.م. في مادته 237، أما ق.إ.م. فقد نظمها المواد

356 و 357 في الشق المدني و 832 في الإداري.

3. وفاة المدعي أو تغيير أهليته: ومفادها وقف سريان آجال الدعوى حتى يتمكن أهل

المتوفى (في حالة الوفاة) أو ذوي الصفة (في حالة تغيير الأهلية) من متابعة إجراءات

1 نويري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 73.

2 مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 377.

التقاضي<sup>1</sup>. وقد نظمها القانون القديم في مادته 105 ضمن حالات الاستئناف.

4. القوة القاهرة أو الحادث الفجائي: وهي حوادث غير متوقعة ولا يمكن دفعها. والقوة

القاهرة هي سبب خارجي عن المدعي، أما الحادث الفجائي فهو داخلي. وقد ذكر

المشرع القوة القاهرة فقط في المادة 461 من قانون الإجراءات المدنية القديم.

مع ملاحظة أن وفاة المدعي أو تغيير أهليته والحادث الفجائي هي حالات أدرجها

المشرع في القانون الجديد.

### الفرع الثالث: التظلم الإداري المسبق

حيث نصت المادة 830 ق.إ.م.إ على ما يلي "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم

تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار...". و يستخلص من هذا النص بأن التظلم الإداري

المسبق أصبح جوازيًا، حيث يلجأ إليه صاحب المصلحة لمطالبة الإدارة بإعادة النظر في قرارها

دون أن يلزمه القانون بذلك التظلم، فهو أمر اختياري. وسبب تخلي المشرع عن التظلم الإداري

كشرط جوهري لقبول الدعوى يعود أساسًا إلى عدم فاعليته، وإلى آثاره السلبية على حقوق و

مصالح الأطراف<sup>2</sup>.

تخضع تراخيص أعمال البناء لقواعد التظلم الإداري على غرار القرارات الإدارية عموماً،

حيث يمكن لذي الصفة والمصلحة اللجوء إلى سلطات الضبط الإداري مصدرة قرار الترخيص

بالبناء مبدئياً اعتراضه على قرارها المتضمن منح الترخيص أو منعه. وهذا ما كرسه المشرع في

المادة 63 من قانون التهيئة والتعمير 90-29، حيث جاء فيها "يمكن طالب رخصة البناء أو

<sup>1</sup> بريارة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 286.

<sup>2</sup> بريارة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 267.

التجزئة أو الهدم غير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعنا سلميا أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له".

وهو ذات المعنى الذي جاء به المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها في المواد 6، 13 و 40 منه حيث مكنت طالبي تراخيص أعمال البناء (رخصة البناء أو شهادة التعمير، رخصة التجزئة، شهادة القابلية للاستغلال، شهادة التقسيم، شهادة المطابقة، رخصة الهدم) التظلم لدى السلطات المختصة في الآجال المطلوبة في حالة عدم اقتناعهم بالرد؛ وذلك عن طريق إيداع طعن لدى الولاية. وفي هذه الحالة تكون مدة أجل تسليم الرخصة أو الرفض المبرر خمسة عشر يوما، ويمكن صاحب الطلب أن يودع طعنا ثانيا، لدى الوزارة المكلفة بالعمران في حالة عدم الرد خلال المدة المحددة التي تلي تاريخ إيداع الطعن<sup>1</sup>.

تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير الخاصة بالولاية في هذه الحالة، وعلى أساس المعلومات المرسله من طرفها، بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المبرر في أجل خمسة عشر يوما من تاريخ إيداع الطعن.

كما يمكن لطالبي تراخيص أعمال البناء اختيار رفع دعوى قضائية لدى المحاكم الإدارية في حالة اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بمنح الرخصة، أو مجلس الدولة في الحالة التي يختص بها الوزير المكلف بالعمران بمنح الرخصة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 643.

<sup>2</sup> المادتين 4 و 5 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 يوليو سنة 2015، المحدد لكيفيات معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير، ج.ر.ج.ج، العدد 51 لسنة 2015.

فباستقراء مضمون المواد المذكورة أعلاه، نستنتج أن وجوب رد الإدارة بقبول الطلب أو رفضه رفضاً مسبباً صريحاً لا ضمناً، وهو أمر محتمل الحدوث كثيراً في تعامل الإدارة مع طلبات الأفراد وتظلماتهم وطالبي رخص البناء تحديداً.

وهكذا بعد استيفاء الطاعن للشروط السابقة، يبقى على القاضي الإداري قبول دعوى الإلغاء شكلاً، ثم يعتمد بعد ذلك على دراسة ملف الدعوى من الناحية الموضوعية عن طريق البحث في أوجه إلغاء تراخيص أعمال البناء والأسباب التي استند إليها الطاعن في دعواه، وهو الموضوع الذي نفضله من خلال المبحث الموالي .

## المبحث الثاني: أوجه إلغاء تراخيص أعمال البناء

قرارات الإدارة المتعلقة بطلبات الحصول على تراخيص البناء تخضع شأنها شأن باقي القرارات الإدارية للرقابة القضائية سواء كانت هذه القرارات إيجابية بمنح الرخصة، أو سلبية برفض منحها بحسب طبيعة المصلحة المراد حمايتها، لسبب بسيط وهام في ذات الوقت، يتمثل في كون مشروعية هذا القرارات تفترض انسجامها مع القوانين والأنظمة الخاصة بالمناطق المراد البناء عليها.

## المطلب الأول: عدم المشروعية الخارجية لقرارات الترخيص بالبناء

تختلف سلطة القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الإدارة الخاصة بتراخيص البناء حسب الصلاحية المعطاة للإدارة، حيث يتمتع القاضي الإداري بسلطة واسعة عندما تكون سلطة الإدارة حيال تراخيص البناء مقيدة، وهي القاعدة، وذلك في الحالات التي يجب فيها على هذه الأخيرة منح الرخصة أو رفضها، وذلك لأن القانون قد حدد شروطا معينة، يكون الطالب قد استوفأها فيقيدها المشرع بمقتضاها؛ بينما تكون سلطة هذا القاضي محدودة في حالة كون الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في منح رخصة البناء أو رفضها، وهذا هو الاستثناء باعتبار أن قانون البناء والتعمير هدفه هو التوفيق بين المصالح الخاصة بممارسة أحد مظاهر حق الملكية وهو "الحق في البناء"<sup>1</sup>، والمصلحة العامة وتتمثل في ضرورة توافق أعمال البناء مع مقتضيات المصلحة العامة ممثلة في احترام تنظيم المباني والمرافق العمومية وحقوق الارتفاق والمساحات الخضراء وحماية الطبيعة والمحيط والبيئة، بالإضافة إلى أحد أبعاد النظام العام في

<sup>1</sup> عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 685.

مفهومه الحديث، ألا وهو الاهتمام بجمال المدينة.

فالقاعدة العامة التي استقر عليها القضاء الإداري أنه للحكم على مشروعية تراخيص أعمال البناء من عدمها، يجب الرجوع دائماً إلى تاريخ صدور تلك القرارات. وبناء على تلك القاعدة، إذا صدر القرار من غير مختص في هذا الوقت كان القرار معيباً بعدم الاختصاص، ونفس الشيء إذا صدر القرار على خلاف الشكل والإجراءات الواجب احترامها حتماً وقت صدوره، فيكون القرار معيباً بعيب الشكل والإجراءات. وتحديد أوجه الإلغاء يعني أيضاً بالضرورة بيان أوجه مخالفة القاعدة القانونية التي شابت تراخيص أعمال البناء، فتصبح معها قابلة للإلغاء<sup>1</sup>. وتظهر صور عدم المشروعية الخارجية لتراخيص أعمال البناء في صورتين: أولاً صدور القرار من غير مختص، والثانية مخالفة قواعد الشكل والإجراءات البناء، فصلهما فيما يلي.

### الفرع الأول: عدم الاختصاص

الاختصاص هو أول عنصر يخضع للتقدير لدى بسط القضاء الإداري رقابته على مشروعية القرارات الإدارية. فإذا كان الاختصاص في مجال القرارات الإدارية هو ولاية إصدارها، فإن عيب عدم الاختصاص هو اغتصاب من لا ولاية له سلطة إصدار القرار، أو يصدر القرار من صاحب الولاية متجاوزاً حدودها الزمنية أو المكانية أو الموضوعية

فالتعريف المستقر عليه فقهاً لعيب عدم الاختصاص هو الذي يعرفه بأنه "عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار إداري ما لأنه لا يدخل في نطاق ما

<sup>1</sup> كمال محمد الأمين، رقابة القاضي الإداري على أوجه إلغاء قرارات الترخيص بالبناء، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلة فصلية دولية محكمة متخصصة تصدر عن كلية العلوم والحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، العدد الرابع، ديسمبر 2014، ص 248.

تملكه من صلاحيات مقررة لها قانوناً<sup>1</sup>.

وعدم الاختصاص من العيوب الأكثر خطورة نظراً لارتباطه المباشر بفكرة النظام العام؛ فعدم احترام قواعد أعمال البناء سواء في الصورة الإيجابية لعدم الاختصاص، أين لا تحترم الجهات المختصة سلطاتها المخولة لها قانوناً، أو بممارسة العمل السلبي بدعوى عدم اختصاصها، وهو ما يشكل حرمان الأفراد من ممارسة حقهم في البناء. مما يؤدي بهم إلى اللجوء إلى البناء بدون ترخيص. لذا فإن دور القاضي الإداري مهم في أعمال سلطته الرقابية بإلغاء القرار المعيب بعدم الاختصاص وتقرير المسؤولية عنه. أو بقرار مسؤولية الإدارة مباشرة عندما لا تقوم بمنح الرخصة بدون سبب قانوني مبرر<sup>2</sup>.

إن موضوع الاختصاص في إصدار تراخيص أعمال البناء، موضوع قانوني محوري في العمل الإداري، يترتب عليه بطلان القرار الإداري المتعلق برخصة البناء في حال صدوره من غير صاحب الاختصاص القانوني. ومع هذا نجد أن عدم الاختصاص من العيوب التي لا تحدث إلا نادراً، وذلك لأن القانون يحدد حصراً الجهات الإدارية المختصة بمنح تراخيص أعمال البناء على المستويين المحلي والوطني، وهي إما رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختصين إقليمياً، والوزير المكلف بالعمران المختص وطنياً.

إن احتمال وقوع التداخل وتجاوز الاختصاص يكون عادة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، خاصة عندما يتعلق الأمر بإنجاز إنشاءات ذات منفعة جهوية أو وطنية على

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري - الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2005، ص 142.

<sup>2</sup> عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، مرجع سابق، ص 157.

مستوى البلدية حيث يشتركان في صفة تمثيل الدولة ويتصرفان باسمها في حالات كثيرة.

حيث قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 11 فيفري 2002 حيث قامت

مديرية تهيئة الإقليم والتعمير والوقاية من السكن الوضع لولاية الجزائر بإلغاء رخصة بناء

صادرة عن الدائرة الحضرية للأبيار، الجزائر، وهذا الاعتبار تقنية.

وواضح من خلال هذا القرار تجاوز مديرية تهيئة الإقليم والتعمير لاختصاصها من خلال

قانون التهيئة والتعمير ومراسميه التنظيمية بحيث يقتصر دورها على إبداء الرأي الاستشاري

بالنسبة للبناءات المزمع القيام بها استنادا لنص المادة 47 من المرسوم التنفيذي المحدد لكيفيات

تحضير عقود التعمير وتسليمها، والتي جاء فيها "يستشار بصفة خاصة كأشخاص عموميين،

كل من مصالح الدولة المكلفة بالعمران على المستوى الولاية.."<sup>1</sup>.

من جهة أخرى لا ينبغي للإدارة أن تتنازل عن اختصاصها بهدم المباني غير المرخص بها

ما دام أن قانون البناء يمنح لها صلاحية ممارسة هذا الاختصاص استنادا إلى نص المادة التي

جاء فيها ما يلي "عندما ينجز البناء دون رخصة، يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير

محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل

لا يتعدى اثنتين وسبعين ساعة.

في هذه الحالة، ومراعاة للمتابعات الجزائرية، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص

قرار هدم البناء في أجل (08) أيام، ابتداء من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة.

عند انقضاء المهلة، وفي حالة قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، يصدر الوالي

<sup>1</sup> جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء العقاري، الجزء الأول، منشورات كلبيك، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013، ص

قرار هدم البناء في أجل لا يتعدى ثلاثين يوماً. تنفذ أشغال الهدم من قبل مصالح البلدية. وفي حالة عدم وجودها، يتم تنفيذ الأشغال بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي. يتحمل المخالف تكاليف عملية الهدم ويحصلها رئيس م.ش.ب بكل الطرق القانونية.

إن معارضة المخالف قرار الهدم المتخذ من قبل السلطة البلدية، أمام الجهة القضائية المختصة لا يعلق إجراء الهدم المتخذ من قبل السلطة الإدارية."

فالمادة 4/76 من قانون التهيئة والتعمير 90-29 عالجت حالات البناء بدون رخصة ومنح من خلالها المشرع كل الصلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي في اتخاذ الإجراءات والتدابير للحد من البناء غير المرخص به دون اللجوء إلى القضاء<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات

يقصد بعيب الشكل والإجراءات "مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية واجبة الإلتباع في إصدار القرارات الإدارية"<sup>2</sup>.

إن الحكمة التي يهدف إليها المشرع من اشتراط مثل هذه الشكليات والإجراءات هي تحقيق حسن سير المرافق العامة وتحقيق ضمانة الدقة والسلامة في أعمال الإدارة، وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من شرع الإدارة وتحكمها<sup>3</sup>. ولذلك يكون دور القضاء الإداري لتحقيق التوازن بين المحافظة على المصالح العامة وحماية الحقوق والحرريات للأفراد بواسطة احترام قواعد الشكل وعدم عرقلة العمل الإداري.

<sup>1</sup> مسعودي حسين، مرجع سابق، ص 17.

<sup>2</sup> مصطفى أبو زيد فهمي وماجد راغب الحلو، دعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 233.

<sup>3</sup> محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 123.

وكما يقول الفقيه الألماني الكبير **اهرنج** "فإن الشكليات والإجراءات تعد الأخت التوأم

للحرية، وهي العدو اللدود للتحكم والاستبداد"<sup>1</sup>.

القاعدة العامة أن الإدارة عند قيامها بإصدار القرارات الإدارية لا تلزم بشكل أو إجراء معين

ما لم يقرر نص الدستور أو القانون أو التنظيم خلاف ذلك. ففي هذه الحالة تلزم جهة الإدارة

أيًا كان موقعها بإصدار القرار الإداري وفقا للأشكال والإجراءات المحددة.<sup>2</sup>

فلقواعد الشكل والإجراءات في تراخيص أعمال البناء، أهمية قانونية وعملية لما يترتب

عليها من مخاطر تمس بصفة مباشرة الأرواح والممتلكات، بالإضافة إلى ارتباطها بالجوانب

الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لل عمران.

فمن العيوب التي قد تصيب القرار الإداري المتعلق برخصة البناء منحا أو منعا، عيب

الشكل والإجراء، مما يترتب عليه إلغاء هذا القرار، ومن المواضيع الفرعية التي تنضوي تحت

موضوع الشكل والإجراء، ضرورة أخذ رأي جهة معينة قبل اتخاذ قرار منح الرخصة أو عدمه .

ومثال ذلك، ما قضت به المادة 39 من المرسوم التنفيذي 94-07، المؤرخ في 18 مايو

1994، والمتعلق بشروط الإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري، بأن "تدلي

اللجنة الولائية للهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبني برأيها في ملفات طلب رخص البناء

عندما تستشار في ذلك"<sup>3</sup>. فبالرغم من عدم النص على كون طلب هذا الرأي الاستشاري إلزاميا

<sup>1</sup> سامي جمال الدين، **الدعوى الإدارية**، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2003، ص 216.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، **الوسيط في قضاء الإلغاء**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 308.

<sup>3</sup> المادة 39 من المرسوم التنفيذي 94-07، المؤرخ في 18 مايو 1994، والمتعلق بشروط الإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري، ج ر ج ج، العدد 32 لسنة 1994.

من حيث الأخذ به، فإن له ولا شك قيمة عملية وتقنية عند صياغة القرار الإداري المتضمن رخصة البناء.

ومن ذلك أيضا، ما نصت عليه المادة 40 من ذات المرسوم التشريعي من أنه "يجب على الجماعات المحلية أن تستشير اللجنة الولائية للهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبنى، في إطار إعداد أدوات التعمير، طبقا لأحكام المادة 15 من القانون 90-29 المذكور أعلاه. كما نذكر في هذا المجال وبشكل أكثر تحديدا ما قضت به المادة 47 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، من أنه "...يستشار بصفة خاصة كأشخاص عموميين، كل من:

- مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية.
- مصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات استعمال صناعي أو تجاري، وبصفة عامة كل بناية تستعمل لاستقبال الجمهور، وكذا بالنسبة لتشييد بنايات سكنية هامة التي يمكن أن تكون موضوع تبعات خاصة، لا سيما فيما يتعلق بمحاربة الحرائق؛
- المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحية، عندما تكون مشاريع البنايات موجودة في مناطق أو مواقع مصنفة في إطار التشريع المعمول به؛
- مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية في إطار أحكام المادة 49 من القانون 90-29 المذكور أعلاه.

- مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية".
- وتضيف المادة 49 من نفس المرسوم بأنه "عندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص

الوالي أو الوزير المكلف بالعمران، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفقا برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في سبع نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق وذلك في أجل الثمانية أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب"

وما نصت عليه المادة 1/12 من ذات المرسوم على أن "تجمع المصلحة المختصة المكلفة بتحضير طلب رخصة التجزئة، الآراء والموافقات تطبيقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

ومن ثم فإن الرأي المقصود هنا كإجراء شكلي في عملية إصدار القرار الإداري المتعلق بمنح تراخيص أعمال البناء إنما هو الإجراء الشكلي الجوهرى، فهو رأي موافق أو مطابق، وليس مجرد رأي استشاري بسيط يأخذ به رئيس م.ش.ب إن شاء أو يتركه، بل تتوقف على طلبه والأخذ به مشروعية القرار الذي سوف يصدره بشأن طلب الترخيص بالبناء<sup>1</sup>.

ومن مظاهر العيوب الشكلية التي تصيب قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء بالمنح أو المنع عيب التسبب<sup>2</sup>. فالقاعدة هي عدم إلزام السلطة الإدارية المختصة بالفصل في طلبات الترخيص بالبناء بتسبب قرارها، استنادا لقرينة السلامة المفترضة في القرار الإداري لدى إصداره، إذ لا بد أن يقوم القرار الإداري على سبب أساسه الواقع والقانون، بحيث لا يتصور أن تصدر الإدارة قرارا بدون سبب. واستثناء من ذلك قد يلزمها قانون البناء بذكر الأسباب التي

<sup>1</sup> عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 638.

<sup>2</sup> عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص أعمال البناء والهدم، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات المتعلقة بالعمران، منشورات الساحل، الجزائر، 2008، ص 30.

أسست عليها قرارها<sup>1</sup>.

وبناء عليه، لا يملك صاحب الاختصاص إصدار القرارات الإدارية في أي وقت يشاء وكيفما يشاء، بل عليه ضرورة مراعاة اشتراطات الأساس القانوني الذي يبني عليه القرار الإداري ومبرراته وتعليقه إذا لزم الأمر، إذ يرتبط تسبب القرارات الإدارية بالمظهر الخارجي وتندرج القواعد القانونية التي تحددها ضمن المشروعية الشكلية للقرار الإداري<sup>2</sup>.

وبناء على ما تقدم فإن أهمية الشكل والإجراءات التي حددها المشرع من خلال قانون البناء، الهدف منها تحقيق المصلحة العامة العمرانية من خلال إجبار الإدارة على اتخاذ قرارات مدروسة بما يحافظ على مبدأ المشروعية في الدولة، وهو الأمر الذي يحقق ضمانات للأفراد ضد احتمال تعسف الإدارة في تعاملها مع طالبي تراخيص أعمال البناء. ورغم ذلك فإنه يحدث وأن تخالف الإدارة قواعد قانون البناء أو تخطئ في استعمالها وتأويلها أو تنحرف باستعمال سلطتها مما يشكل مخالفة لمبدأ المشروعية الداخلية لقرارات الترخيص بالبناء، وهو ما سنبحثه من خلال المطلب الموالي.

### المطلب الثاني: عدم المشروعية الداخلية لقرارات الترخيص بالبناء

لا يكفي احترام الإدارة للقواعد الشكلية اللازمة وإتباع الإجراءات المقررة قانوناً، بل ينبغي أن يكون القرار مطابقاً للقانون والأهداف التي رسمها، فلا يمكن للقرار الإداري أن يخالف قانون البناء سواء في موضوعه أو أهدافه، وبالتالي تلتزم الإدارة باحترام مبدأ المشروعية الداخلية الذي يعني تطابق عمل الإدارة مع قانون البناء ومراسيمه التنظيمية.

<sup>1</sup> عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص أعمال البناء والهدم، مرجع سابق، ص 33.

<sup>2</sup> عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 641.

فلا يمكن للبلدية أن تتذرع بالنصوص المتعلقة بالاحتياطات العقارية للإقدام على نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، أو أن تتذرع بالنصوص الخاصة بالبناء غير المشروع لقمع عدم مطابقة الأعمال المنجزة للأشغال المصرح القيام بها، أو أن تتوسع في سلطتها التقديرية لتسبب منع الترخيص بالبناء لعدم ملاءمته مع أحكام قانون التهيئة والتعمير<sup>1</sup>.

فتراخيص أعمال البناء المشوبة بعدم المشروعية الداخلية تكون دائما محلا للإلغاء متى توافرت الشروط القانونية في دعوى الإلغاء المرفوعة بشأنها، وتتخذ عدم المشروعية هنا صورتين أولهما، مخالفة القاعدة القانونية والخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أما الصورة الثانية فتظهر من خلال الانحراف في استعمال السلطة وإساءة استعمالها.

### الفرع الأول: مخالفة القاعدة القانونية والخطأ في تطبيقها أو تأويلها

إن عيب مخالفة القانون هو العيب الذي يلحق بمحل القرار الإداري لمخالفته القواعد القانونية. فهو الأثر القانوني الذي يؤدي إلى إحداث تغيير في الهيكل القانوني السائد، وذلك عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء مركزا قانونيا كان قائما<sup>2</sup>.

إذ يشترط لصحة ومشروعية القرار الإداري أن يكون محله مشروعاً أي أن يكون الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري متفقاً ومتسقاً مع القواعد القانونية، فإذا كان الأثر مخالفاً للقاعدة القانونية كان القرار معيباً في محله وجديراً بالإلغاء.

أما الشرط الثاني وهو أن يكون محل القرار ممكناً، وهذا يعني أن يكون محله ممكناً من الناحية الواقعية والقانونية، فإذا استحال هذا المحل قانوناً أو واقعا فإن القرار الإداري يصبح

<sup>1</sup> عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، مرجع سابق، ص 82.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 76.

قراراً منعدياً.

ويقصد بعبء مخالفة القانون، أن يخالف محل القرار الإداري إحدى القواعد القانونية وتستوي في ذلك القواعد المدونة كالدستور والتشريع العادي أو الفرعي أو غير المدونة المستمدة من العرف والمبادئ العامة للقانون<sup>1</sup>.

تؤدي مخالفة القاعدة القانونية إلى بطلان تراخيص أعمال البناء؛ ويتحقق ذلك عندما تتجاهل الإدارة القواعد القانونية الخاصة بالتعمير، أو مخالفة مخططات شغل الأراضي، أو مخططات التنظيم في المناطق المعنية بالقواعد المتعلقة بحماية الصروح التذكارية والمناطق الأثرية، والقواعد المتعلقة بالطرق وقواعد السلامة العامة وحقوق الارتفاق الإدارية وحماية الأملاك العامة البحرية وقواعد الصحة وتجزئة الأراضي والمساحات الخضراء.

قد تخطئ الإدارة في تطبيق القاعدة القانونية عندما تطبق قواعد غير سارية المفعول وقت توقيع الرخصة، وقد تخطئ أيضاً في تطبيق القاعدة القانونية عندما تعتقد خطأً بأن النص القانوني يخول لها صلاحية منح الرخصة، مع أن الحقيقة غير ذلك، أو أن تعطي الإدارة مفهوماً غير المفهوم الذي قصده المشرع كمفهوم البناء الفردي، أو التجمع السكني، أو مفهوم لا يتضمنه النص القانوني بمناسبة الاستثناءات على مخططات التنظيم، أو المسافات التي يجب احترامها بين الأبنية المتجاورة أو ارتفاعها.

وتمتد رقابة القاضي الإداري إلى التأكد من الوجود المادي للوقائع، وذلك من خلال التدقيق في ملف تراخيص أعمال البناء فإن لم يتوصل إلى تكوين القناعة الكاملة فيمكنه إجراء التحقيق

<sup>1</sup> عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص78.

من خلال تكليف خبراء، أو زيارة الأماكن من أجل التأكد من احترام الباني لقواعد الارتفاع<sup>1</sup>، أو التأكد من إمكانيات وقدرات الجماعات المحلية في تمويل البنية التحتية، أو تحديد الأضرار التي قد تلحق بالمنطقة من جراء البناء المزمع القيام به، أو التأكد أنه مطابق لقواعد مخطط شغل الأراضي.

ومن جهة أخرى فإن الرقابة على الوقائع لا تكون من الناحية المادية البحتة، وإنما قد تكون من وجهة قانونية<sup>2</sup>، بحيث يتوصل القاضي إلى التفسير الحقيقي الذي تقدمه الإدارة للقاعدة القانونية، والوقوف على الأسلوب الذي اتبعته في تطبيقها، وينتهي القاضي بعد التحقق من الوجود المادي للواقعة إلى البحث عن مدى قانونيتها، وهل يصح أن تتخذها الإدارة قرارها المطعون فيه.

ففي النص القانوني قضت المادة 30 من المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 والمحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، بأنه "يمكن رفض رخصة البناء إذا كانت المساحات الخضراء الموجودة تمثل أهمية أكيدة ولم يتم ضمانها، أو إذا كان إنجاز المشروع ينجر عنه هدم عدد كبير من الأشجار"<sup>3</sup>.

ومع ذلك، وحتى مع إمكانية اشتراط الإدارة توفير هذا الضمان لمنح رخصة البناء وتقييدها بشرط تهيئة مساحة خضراء في مكان آخر أو إعادة تهيئة المساحة الموجودة بعد اقتطاع جزء منها لغرض البناء على مستوى القطعة الأرضية المتبقية فإنها قد لا تفعل ذلك حقيقة أو

<sup>1</sup> عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص أعمال البناء والهدم، مرجع سابق، ص 34.

<sup>2</sup> كمال محمد الأمين، رقابة القاضي الإداري على أوجه إلغاء قرارات الترخيص بالبناء، مرجع سابق، ص 251.

<sup>3</sup> المادة 30 من المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 والمحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، ج ر ج، العدد 26 لسنة 1991.

تتساهل في الإسراع بالإنجاز، مما ينجر عنه الإضرار بالمصلحة العامة، الأمر الذي يضعها في موضع المخالف للقاعدة القانونية بقرارها ذاك بالتراخيص بالبناء؛ مما يعطي الحق والصفة للغير في رفع دعوى قضائية لإلغاء هذا القرار<sup>1</sup>. ومن بين هذه الجهات المدعية المحتملة: الجيران، حماية لحقوق الارتفاق وبيئة الجوار المضمونة بمقتضى المادتين 690 و 691 من القانون المدني الجزائري، وجمعيات الأحياء وجمعيات حماية البيئة.

ومما يقع على السلطة الإدارية مراعاته أيضا، وجوب تلاؤم رخصة البناء الممنوحة مع قواعد إفراز الأراضي وتجزئتها ما نصت عليه المادة 1/17 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها من أنه " لا تسلم رخصة التجزئة إلا إذا كانت الأرض المجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه، أو تجاوزت مرحلة التحقيق العمومي، أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك".

فإذا منحت السلطة الإدارية المختصة ترخيصا بالبناء دون مراعاة الترتيبات القانونية سواء لوجوب حقوق الارتفاق وبيئة الجوار أو مقتضيات حماية النظام العام البيئي، أو لمراعاة النظام العام الجمالي للمدينة أو ما يعرف بجمال الرونق، والذي يعتبر أحد أهم الأبعاد الحديثة لمفهوم النظام العام من المنظور البيئي العمراني، يمكن القول أن السلطة الإدارية إن هي فعلت ذلك تكون قد خالفت قانون البناء ليكون قرارها معيبا بعيب المشروعية، حريا بالطعن فيه بالإلغاء من قبل كل ذي مصلحة وصفة أمام القضاء المختص، وكذا طلب التعويض عما قد يكون سببه من أضرار مادية ومعنوية طبقا لإجراءات التقاضي المنصوص عليها في كل قانون الإجراءات

<sup>1</sup> عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 644.

المدنية والإدارية والقوانين الخاصة ذات العلاقة المباشرة أو غير المباشرة بموضوع أعمال البناء.

### الفرع الثاني: الانحراف في استعمال السلطة وإساءة استعمالها

عرف الأستاذ عمار عوابدي هذا العيب على أنه "حالة من حالات عدم شرعية القرارات الإدارية، و سبب ووسيلة من أسباب ووسائل الرقابة على مدى شرعية القرارات الإدارية، والحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء من طرف القاضي المختص. وعيب الانحراف في استعمال السلطة هو العيب الذي يصيب و يشوب ركن الهدف في القرارات الإدارية ويجعلها غير مشروعة من حيث ركن الهدف"<sup>1</sup>.

عيب الانحراف بالسلطة هو استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي منحها القانون لأجله تلك السلطة، ويقوم هذا العيب عند الاستخدام العمدي من الإدارة لسلطتها لتحقيق هدف مغاير لذلك الذي لأجله منحت تلك السلطة.<sup>2</sup> ويشترط في هذا العيب :

- أن يكون هذا العيب مؤثرا في توجيه هذا القرار.
- يجب أن يكون هذا العيب في القرار ذاته بغض النظر عن الوقائع السابقة لصدوره أو اللاحقة له.

- أن يتم وقوعه ممن يملك إصدار القرار لا من أجنبي.
- يتفق الفقهاء أن يكون هذا العيب عمديا.

<sup>1</sup> عمار عوابدي، النظرية العامة في المنازعات الإدارية، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 531.

<sup>2</sup> عبد العزيز خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص 17.

أما إساءة استعمال السلطة فيقصد بها انحراف الإدارة في استعمال صلاحياتها التقديرية لتحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون<sup>1</sup>. فالانحراف في استعمال السلطة قد يؤدي إلى إلغاء تراخيص أعمال البناء، بعد تكوين قناعة القاضي الإداري بأن السلطات الإدارية مارست صلاحياتها لتحقيق هدف غير الهدف الذي منحت الصلاحية من أجله، كما هي الحال في القرارات المتسارعة التي تصدرها الإدارة دون مراعاة مخطط شغل الأراضي. كما تسيء الإدارة استعمال سلطاتها عندما تتعمد التأخير والتعطيل في منح تراخيص أعمال البناء دون مبرر قانوني.

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

#### أولاً: استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة العمرانية

تنص المادة الأولى من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه "يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي، والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضاً وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية".

فإذا كان الهدف من مختلف القرارات الصادرة في مجال أعمال البناء المحافظة على المصلحة العامة العمرانية والنظام العام العمراني مثلما أشارت له المادة الأولى أعلاه، فإنه يتعين على الإدارة الالتزام بهذا الهدف ولا يحق لها إصدار قرارات تتعلق بالبناء أو الهدم أو

<sup>1</sup> عبد العزيز خليفة، المرجع نفسه، ص 19.

التجزئة تمس بهذا الهدف العام، فإن هي خالفت ذلك كانت قراراتها معيبة بعبء الانحراف بالسلطة، وتكون قابلة للطعن فيها بالإلغاء.

فإذا أصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا يتضمن منح رخصة بناء مصنع في حي سكني لم تراعى فيه الشروط البيئية بشكل دقيق، فإن قرارها يعاب بعبء الانحراف في استعمال السلطة. لأن من مقتضيات حماية المصلحة العامة العمرانية أن تراعى هذه التراخيص حماية البيئة حتى وإن احترمت إلى حد ما هذا الهدف البيئي من خلال هذا القرار، فإن سلطة الإدارة التقديرية تكون محل رقابة القضاء الإداري، وبالتالي إمكانية إلغاء القرار المتعلق بمنح رخصة البناء، لأن الرهانات البيئية لا بد أن تتغلب على أي رهانات أخرى اقتصادية أو اجتماعية. وقد يكون هدف رجل الإدارة من تجاوز حدود المصلحة العامة تحقيق منافع شخصية أو مالية كمنح الترخيص لوجود علاقة قرابة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والمستفيد من الرخصة<sup>1</sup>.

### ثانياً: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف المنصوص عليها في قانون البناء

من صور الانحراف بالسلطة مخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف، بحيث أن القانون قد لا يكتفي في كثير من أعمال الإدارة بتحقيق هدف المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً ومجالاً لعمل إداري معين؛ في هذه الحالة لا يجب أن يستهدف القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة فحسب، بل يجب أن تكون غاية العمل الإداري ما بينه القانون تحديداً، وذلك عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف، أي الاختصاص المشروط

<sup>1</sup> عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، مرجع سابق، ص 39.

(المقيد) للإدارة؛ حيث نجد أن للسلطة الإدارية صلاحية رفض منح الترخيص بناء على سلطتها التقديرية المستمدة من التشريع والتنظيم في المجال العمراني، كما هي الحال عند منح الترخيص بالبناء لمساسه بالموقع أو بالجوار<sup>1</sup>.

وبالتالي يجب أن تلتزم الإدارة في إصدار قرارات الترخيص بالبناء بتحقيق الأغراض الخاصة والعامة التي قصدتها التشريع والتنظيم من منحها سلطة الضبط، لأن تحقيق أغراض معينة هو الغاية النهائية من كل تنظيم قانوني، وإلا كانت قراراتها معيبة بالانحراف في استعمال السلطة، فالمشرع إنما منح رجل الإدارة اختصاصات معينة لتحقيق هدف معين، فمتى حاد عنه بطل القرار واستوجب إلغاؤه، ولا يمكن للجهاز الإداري أن يترك لأحد أعضائه مهمة تحقيق المصلحة العامة كيفما شاء.

فيجب أن تستهدف تراخيص أعمال البناء المحافظة على النظام وتحقيق الصالح العام طبقاً لقاعدة تخصيص الأهداف وإلا كان هناك انحراف بالسلطة متى حاد القرار، حتى ولو كان الهدف مشروعاً في حد ذاته، فأهداف الإدارة في مادة التعمير والبناء مخصصة ليس للإدارة أن تخرج عنها أو تتخذ منها ستاراً للوصول إلى أهداف أخرى مشروعة كانت أو غير مشروعة.

### ثالثاً: إساءة استعمال الإجراءات الخاصة بمنح تراخيص أعمال البناء

قد يحدث أن تجد الإدارة نفسها -في سبيل سعيها لتحقيق هدف معين- مقيدة من حيث الإجراءات التي حددها القانون في هذا المجال، وبالتالي تلجأ لاستعمال إجراءات أخرى غير معقدة وبسيطة وتحقق غرضها، ولكن القانون يكون قد قررها وحددها في مجال آخر ولههدف

<sup>1</sup> عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، مرجع سابق، ص 41.

مختلف<sup>1</sup>. فالإدارة باستعمال إجراءات في غير موضعها ولغير الهدف المحدد لها تكون قد أساءت استعمال الإجراءات وانحرفت بها، ومن ثم تجاوزت السلطة.

وقد يتبادر إلى الذهن أن إساءة استعمال الإجراءات تنتمي إلى عدم المشروعية الخارجية لاتصالها بالإجراء الواجب إتباعه، ولكن الأمر في الحقيقة على خلاف ذلك، لأن موضوع البحث لا يتعلق حول صحة الإجراءات من عدمها إنما يتعلق بمدى تناسب الإجراء بالنسبة إلى الغاية التي تريدها الإدارة<sup>2</sup>.

ففي التطبيق القضائي الجزائري، قضى مجلس الدولة في قراره رقم 38284 الصادر بتاريخ 30 أبريل 2008، في قضية (ل.ن) ضد والي ولاية ورقلة ب "...حيث بعد الاطلاع على مختلف أوراق ملف القضية أن قرار رخصة البناء الذي أصدرته البلدية لفائدة المسمى ... كان استنادا على طلب قدمه المعني للبلدية مقابل تنازله عن تنفيذ قرار قضائي كان قد قضى على البلدية بتعويضه بمبلغ 250.000 دج وهو ما أكدته البلدية المعنية.

حيث لئن كان قانون التهيئة والتعمير قد خول لرئيس البلدية صلاحية منح رخصة البناء لطالبيها في حدوده اختصاصه، فإن هذه الصلاحية يمارسها بمنح رخصة البناء لمستحقيها في إطار ممارسة مهام الضبط الإداري المنصوص عليها في القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير وفي مرسومه التنفيذي 91-176 المؤرخ في 28 مايو 1991 المحدد لكيفيات التحقيق ومنح وثائق التعمير بما فيها رخصة البناء.

حيث لا يحق للبلدية منح رخصة البناء للمستأنف مقابل التنازل عن دين في ذمة البلدية

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 220.

<sup>2</sup> عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، مرجع سابق، ص 48.

أو أية منفعة أخرى.

حيث أمام هذا الوضع يتعين إبطال قرار رخصة البناء المطعون فيه لأنه لم يراعي القانون

والتنظيم المذكورين، وهو ما قضى به قضاة أول درجة، لذا يتعين تأييد قرارهم المستأنف<sup>1</sup>.

وهكذا فإن مجلس الدولة الجزائري كرس المبدأ المستقر عليه بأن "إجراء تسليم تراخيص

البناء يخضع لكيفيات منح وثائق التعمير المحددة في النصوص القانونية الخاصة بالتعمير

والتهيئة، وبالتالي منح رخصة البناء مقابل تنازل المستفيد عن الدين الداخل في ذمة البلدية

لصالحه، يعد تصرفا وعملا مخالفا للقانون ويترتب عليه بطلان الرخصة.

<sup>1</sup> جمال سايس، مرجع سابق، ص 1055.

الفصل الثاني:

# دعوى المسؤولية الإدارية

في مادة أعمال البناء

## تمهيد الفصل الثاني:

لا شك أن للإدارة دوراً أساسياً قبل منح تراخيص أعمال البناء، ولا ينقطع هذا الدور بإصدار الترخيص، بل يمتد بعد صدوره في إطار الرقابة التي تمارسها الإدارة على أعمال البناء ومدى التزام الباني بمضمون قرار الترخيص بالبناء من عدمه.

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

فمن الضروري إذا البحث عن حدود مسؤولية الإدارة، والأساس القانوني لمساءلتها وشروط ترتيب هذه المسؤولية والجهة التي ينبغي أن تتحمل عبء التعويض، والذي يعتبر جزءاً عن قيام وتحقق المسؤولية الإدارية بتوافر أركانها الثلاثة: الخطأ، الضرر، والعلاقة السببية.

وبناء على ما سبق، سنخصص هذا الفصل لدراسة أساس المسؤولية الإدارية في مادة أعمال البناء (مبحث أول) والتي تظهر من خلال المسؤولية على أساس الخطأ أو بدون خطأ، والتعويض عن الأضرار (مبحث ثان).

## المبحث الأول: أساس المسؤولية الإدارية في مادة أعمال البناء

تعتبر المسؤولية على أساس الخطأ الإطار العام للمسؤولية الإدارية رغم التطور الحاصل الذي عرفته المسؤولية بدون خطأ، وما يميز المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ هو الفرق بين طبيعة الخطأ والنتائج المترتبة عليه في كل من القانون المدني والقانون العام<sup>1</sup>.

فإذا كان كل خطأ في القانون المدني يترتب مسؤولية مرتكبه أو المسؤول عنه، ويلتزم بالتالي تعويض الضرر الذي ألحقه بالمتضرر، فإن هذه القاعدة المطلقة لا تنطبق كلياً على المسؤولية الإدارية، بحيث لا تكون الإدارة مسؤولة عن كل خطأ شخصي ارتكبه الموظف، في حين تلتزم الإدارة بالتعويض عن الخطأ المرفقي .

تبنى مسؤولية الإدارة في مجال التعمير أساساً على ركن الخطأ، كما يمكن أن تقوم أو تتحقق هذه المسؤولية في حالات معينة حتى بدون خطأ، وهنا يراعى مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة.

ويظهر تطبيق ذلك على وجه الخصوص في أعمال التهيئة العمرانية التي تقوم بها الإدارة، وفي مادة نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية من أجل توسيع الوعاء العقاري للدولة والجماعات المحلية. وعليه، فإن أساس المسؤولية الإدارية في مادة أعمال البناء تظهر من خلال المسؤولية على أساس الخطأ (مطلب أول) بأن تمنح سلطات الضبط الإداري تراخيص غير مشروعة أو تعطيل منحها بدون مبرر قانوني، كما يمكن أن تتجم مسؤوليتها بدون خطأ

<sup>1</sup> عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، مرجع سابق، ص 139.

(مطلب ثان) إستنادا لنظرية المخاطر ومبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة. فصلها من خلال ما يلي:

### المطلب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ وصورها

عرفت نظرية الخطأ في المسؤولية الإدارية تطورا إيجابيا بالنسبة للدفاع عن حقوق الضحايا، وظهر هذا التطور أثناء مراحل عملية تمييز القضاء الإداري بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، بحيث توسع مجال الخطأ المرفقي على حساب الخطأ الشخصي، ويعود الفضل في هذا التطور إلى نظرية الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وما ترتب عليها من نتائج تخص الحقوق المعترف بها للمتضرر<sup>1</sup>.

ترتكب الإدارة الخطأ بإصدارها قرارات الترخيص بالبناء غير المشروعة، إلا أن المسؤولية في هذا المجال لا تقتصر على ذلك، بل إن التأخير والتعطيل في إصدار القرار يمكن أن يرتب مسؤولية الإدارة أيضا.

وتقوم المسؤولية على أساس الخطأ، على أركان ثلاثة هي الخطأ، الضرر وعلاقة السببية. وبذلك فإن قيام الإدارة بتصرف غير مشروع كمنع الترخيص بالبناء، أو امتناعها عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء، يمثل خطأ يجيز للشخص المتضرر المطالبة بالتعويض لإصلاح ما أصابه من أضرار.

تأخذ المسؤولية على أساس الخطأ صورة المسؤولية العقدية كصفقات إنجاز الأشغال

<sup>1</sup> رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 9.

العمومية المتعلقة بالتهيئة العمرانية من قبل إحدى المقاولات لفائدة الإدارة<sup>1</sup>، أو صورة المسؤولية التقصيرية التي تؤسس على مجمل الأخطاء التي ترتب مسؤولية الإدارة. وهذه الأخطاء يمكن حصرها في إحدى المجموعتين:

- **المجموعة الأولى:** وتتمثل في عدم مشروعية تراخيص أعمال البناء، والتي أقر القضاء بشأنها مسؤولية الدولة والجماعات المحلية على أساس الخطأ بالنسبة للقرارات المعيبة بعدم المشروعية الداخلية أو الخارجية لتراخيص أعمال البناء.
- لكن في المقابل هناك من القرارات ما لا يترتب عليها مسؤولية الإدارة، حيث لا تعتبر من قبيل الخطأ الذي يترتب عليه تعويض جل القرارات المعيبة من حيث الشكل والإجراء الثانوي. أما الإجراءات الجوهرية في إصدار قرارات الترخيص بالبناء فترتب مسؤولية الإدارة، كما هو الحال عند عدم قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي باستشارة مصالح الدولة على مستوى الولاية<sup>2</sup>، أو عدم قيامه بالتحقيق العمومي، ومنحه رخصة البناء دون مراعاة الأحكام المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال أعمال البناء.

- **المجموعة الثانية:** فتنتمثل في أفعال التعدي، والتي يقصد بها تصرف صادر عن الإدارة يشكل مساساً بحق الملكية العقارية وبالحدود المتفرعة عن هذا الحق من استعمال واستغلال وتصرف. ويلجأ القاضي الإداري -متى إلتبس الأمر عليه- إلى

1 محمد المنجي، دعوى التعويض، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية مصر، 1999، ص 261.

2 مسعودي حسين، مرجع سابق، ص 25.

أهل الخبرة لتكوين قناعة كاملة وتحديد مدى وجود انحراف في استعمال سلطة الإدارة أو تعدي ناتج عن الأعمال الإدارية غير المشروعة للإدارة مما أدى إلى الإضرار بحقوق الغير.

في المقابل يمكن إبعاد المسؤولية الكاملة عن الإدارة في حالة ثبوت سوء نية طالب الرخصة في تمرير المعطيات المقدمة في ملفه محاولاً إيقاع الإدارة في المحذور عن طريق تقديم تصريحات كاذبة أو وثائق مزورة خصوصاً بعدما تتم متابعته وإدانته جنائياً<sup>1</sup>. وفيما يتعلق بالمنشآت والمباني المقامة من طرف الإدارة، فإن للقضاء سلطة الحكم بهدم المنشآت التي تقيمها على أرض استولت وتعدت عليها بغير سند من القانون، أو وقف الأعمال إن لم تكن تمت، ويفرق القضاء بين حالتين:

- **الحالة الأولى:** إذا كان الغرض من الاعتداء المادي للإدارة تحقيق أغراض شخصية لا تمت للصالح العام بصفة، وفي هذه الحالة يملك القضاء الحكم على الإدارة بهدم البناء الذي أقامته.
- **الحالة الثانية:** أما إذا كان الغرض من الاعتداء المادي تحقيق مصلحة عامة فإنه يمتنع على القضاء الحكم بهدم المباني التي أقامتها الإدارة على الأرض التي اعتدت أو استولت عليها<sup>2</sup>، وذلك بشرط أن يكون البناء قد تمت إقامته وانتهى العمل فيه، أما إذا لم يتم، فإن القضاء يستطيع الحكم بوقف التنفيذ وإزالته.

<sup>1</sup> مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 133.

<sup>2</sup> مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 135.

بناء على ما تقدم، فإن صور المسؤولية على أساس الخطأ تظهر من خلال منح الإدارة لتراخيص أعمال البناء غير المشروعة (فرع أول) أو تعطيل منحها بدون مبرر قانوني (فرع ثان)، فصلهما من خلال ما يلي.

### الفرع الأول: المنح غير المشروع لتراخيص أعمال البناء

تتقرر مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في حالة منح تراخيص أعمال البناء غير المشروعة نتيجة مخالفتها لقواعد مخطط شغل الأراضي أو قواعد قانون البناء، كما تتقرر المسؤولية في حالة وقف أعمال البناء دون مراعاة الإجراءات القانونية المعمول بها، أو عدم قيام الإدارة بدورها في معاينة ومراقبة أعمال البناء وضمان تطابقها للنصوص التشريعية والتنظيمية في مجال التعمير.

فقد تبين أن للمشرع الجزائري تطبيقات لهذه الصور، وهو ما يمكن استخلاصه من مضمون المادة 1/30 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والتي نصت على ما يلي "يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل، في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء".

وتطبيقا لذلك قضت المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها بأنه "قوام مخطط شغل الأراضي هو ما يأتي:

1. لائحة تنظيم تتضمن:

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

ب. جانب القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة ومع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على بعض أجزاء التراب كما هو محدد في الفصل الرابع من القانون 90-29 المذكور أعلاه: "نوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها معامل شغل الأرض، ومعامل مساحة ما يؤخذ من الأرض مع جميع الارتفاقات المحتملة..."<sup>1</sup>.

ولعل المادة 52 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، كانت أكثر وضوحا عندما ألزمت الإدارة بمنع الترخيص بالبناء عندما لا يتوافق وأحكام مخطط شغل الأراضي، أو إذا كان مشروع البناء غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير وكل هذا من أجل أن تنقيد الإدارة بعد ذلك في قراراتها المختلفة بأحكام مخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.<sup>2</sup>

وفي التطبيق القضائي، قضت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 14-01-1989 بأن "مسؤولية والي ولاية تيزي وزو ومن معه تأسيسا على خرق القانون حيث أن القانون يقضي بأن الأراضي المخصصة لتأسيس الاحتياطات العقارية البلدية يجب أن تكون واقعة ضمن حدود النطاق العمراني للمدن والمجموعات السكنية طبقا للمخطط الرئيسي للتعمير الذي يتم

<sup>1</sup> المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ج ر ج ج، العدد 26 لسنة 1991.

<sup>2</sup> كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار تليجي الأغواط، العدد الثاني، جوان 2015، ص 388.

تحضيره من طرف المجلس الشعبي البلدي، ومن ثم فإن إدراج قطعة أرض ملك للغير في الاحتياطات العقارية للبلدية في غياب مخطط التعمير يعد خرقاً للقانون...".

لدى دراسته للمسؤولية الإدارية يمكن للقاضي الإداري أن يرتب المسؤولية الكاملة على أساس خطأ الإدارة من خلال قرارات منح تراخيص أعمال البناء غير المشروعة أو أفعال التعدي، فيصدر قراره بتحميل الإدارة المسؤولية عن الضرر اللاحق بالغير.

كما يمكن أن يرتب مسؤولية المدعي في نفس الوقت من خلال خطأ صاحب المشروع أو المقاول للتقليل من مسؤولية الإدارة، بل يمكنه أحياناً إعفاؤها من المسؤولية الكاملة ويحدث ذلك في حالة منح رخصة استناداً إلى معلومات ووثائق خاطئة ضمنها طالب الرخصة في الملف مما أدى إلى خطأ الإدارة، ففي هذه الحالة يمكن تخفيف المسؤولية الإدارية وتوزيع المسؤولية بينهما، بما أن الإدارة تقاعست عن التحقيق في طلب الترخيص<sup>1</sup>.

كما يمكن للقاضي الإداري توزيع المسؤولية بين سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي، كما هو الحال عند إقدام البلدية على هدم بناء مرخص له قانوناً مستندة في ذلك على محضر معيب لشرطة العمران أو عندما تمتنع مصالح التعمير عن تحرير محاضر مخالفة التشريع والتنظيم في مجال العمران أو امتناع رئيس م.ش.ب من إصدار قرار الهدم المضر بالغير وعدم ممارسة الوالي سلطته الرقابية والحلول المخولة له بموجب أحكام قانون البناء.

### الفرع الثاني: تعطيل منح تراخيص أعمال البناء دون مبرر قانون

<sup>1</sup> نوبري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 90.

هو صورة من صور امتناع الإدارة عن أداء واجب من واجباتها والتزاما قانونيا من التزاماتها فتلحق بذلك أضرار بالغير، لأنه سلطات الإدارة أو اختصاصاتها ليست امتيازاً لها تباشرها متى أرادت ذلك وكيفما شاءت، ولكنها واجب والتزام يحتمه عليها القانون إزاء الأفراد تحقيقاً للمصلحة العامة.

بدأ مجلس الدولة الفرنسي أولى تطبيقات هذه الحالة بمناسبة الأضرار الناجمة عن الأشغال العمومية، فلم يكتف بمسؤولية الإدارة في حالة ما إذا قامت بهذه الأشغال على وجه سيئ، ولكنه أقر المسؤولية أيضاً في حالة ما إذا امتنعت عن القيام ببعض الأشغال، كما لو تقاعست عن القيام بإنجاز حاجز يمنع سقوط المارة فوق طريق مرتفع أو عدم قيامها بصيانة الطريق العام مما أدى إلى تدمره وترتب على ذلك انقلاب سيارة وإصابة ركابها .

فامتناع الإدارة عن القيام بالأشغال العمومية الضرورية والتي قد تتسبب في إلحاق ضرر بالغير يترتب مسؤوليتها على أساس الخطأ، في حين أن الأضرار الاستثنائية الدائمة والتي قد تصيب أملاك الأفراد العقارية نتيجة بعض الأشغال العمومية، فتتقرر مسؤولية الإدارة إزاءها على أساس نظرية المخاطر.

إن امتناع الإدارة عن القيام بالسلطات المخولة لها قانوناً ورفضها إتمام هذه الالتزامات يشكل خطأً مرفقياً، وعلى هذا الأساس، فعدم قيام الإدارة بإنجاز الطريق الواجب مراعاتها يعد امتناعاً يترتب مسؤوليتها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، مرجع سابق، ص 174.

وفي التطبيق القضائي، قضت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 25-02-1989 ب "تقرير مسؤولية ولاية المسيلة عن حدوث فيضانات أدت إلى أضرار لأنها لم تتخذ الاحتياطات اللازمة.

وقد أسس القاضي قراره على المادة 75 من قانون الولاية، والمادة 76 من القانون 83-17 المتضمن قانون المياه، حيث أن الدولة على مستوى الشبكة الهيدروغرافية قامت بإنجاز منشآت التنظيم والتعديل والمغايرة والحجز وتسوية المرتفعات الخاصة بالفيضانات قصد حماية الأشخاص وممتلكاتهم من مخاطر الأضرار التي تحدثها المياه، فاتضح له من خلال هذا النص أنه حدد بالضبط مسؤولية الإدارة، حيث أن الفيضان الواقع لا يعد قوة قاهرة ما دامت الولاية ملزمة بمنعها أو على الأقل بتوقيها بالعمل على تجنبها بجميع أشغال الصرف الضرورية. وعليه فبامتناعها عن أداء هذا الالتزام مما رتب ضررا للغير أقام مسؤوليتها، وبالتالي تعويض الضحية"<sup>1</sup>.

بالمثل فإن عدم رد الإدارة المختصة على طالبي تراخيص أعمال البناء رغم فوات المواعيد القانونية يعد امتناعا يرتب مسؤوليتها إذا نتج عنه ضرر. وما يفهم من نص المادة 62 من قانون التهيئة والتعمير 90-29 التي تفرض التزاما على الإدارة في حال الرفض أو التحفظ أن تبلغ المعني بذلك تبليغا معللا، ولها أن تؤجل استثناء الفصل في طلب المعني مدة سنة عندما تكون أداة التهيئة والتعمير في حالة الإعداد طبقا لما نصت عليه المادة 64 من نفس القانون،

<sup>1</sup> قضية (ش.ع) ضد (و.و.م ومن معه)، المجلة القضائية، عدد 04، سنة 1990، أورده عزري الزين في: منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، مرجع سابق، ص 175.

فإن هي تجاوزت هذه المدة ولم ترد على طلبه فُسر ذلك امتناعا منها.

كذلك، فإن تدخل الإدارة من أجل تصحيح القرارات المعيبة، مثل حالة صدور قرار مخالف لقانون البناء وبادرت إلى سحبه خلال المواعيد القانونية، فإنها تكون قد التزمت صحيح القانون، وبالتالي لا يمكن للفرد الادعاء بأن ضررا قد لحقه من قرار السحب السليم<sup>1</sup>.

فإذا ما منحت الإدارة المختصة رخصة بناء لطالبيها، ثم بعد ذلك تبين أن القطعة الأرضية المزمع البناء عليها لا تتوافق وأحكام مخطط شغل الأراضي، فنقوم الإدارة بسحب رخصة البناء استنادا لنص المادة 52 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ففي هذه الحالة لا يمكن أن يتذرع صاحب الرخصة بالأضرار التي لحقته من قرار السحب ليطالب بالتعويض، طالما أن الإدارة تصرفت تصرفا قانونيا صحيحا من حيث أنها سحبت قررا غير مشروع.

فأول مظاهر مسؤولية الإدارة في مادة التعمير والبناء، التزامها بمنح رخصة البناء للمالك للقيام بمشاريع التعمير والبناء استجابة للاحتياجات الخاصة والعامة، وبخاصة ما استقر عليه كل من الفقه والقضاء من تصنيف سلطة الإدارة المختصة بإصدار قرارات الترخيص بالبناء منحا أو منعا أو تأجيلا، ضمن السلطة المقيدة متى توافرت شروط منحها المحددة بقانون البناء. وبمفهوم المخالفة، فإنه لا يمكن للإدارة رفض منح رخصة البناء دون سبب حقيقي مستخلص من أحكام قانون البناء<sup>2</sup>.

1 كمال محمد الأمين، مرجع سابق، ص 391.

2 كمال محمد الأمين، مرجع سابق، ص 394.

فالمسؤولية الإدارية عن التأخير التعسفي متعلقة بنظام الخطأ المرفقي مع تطبيق القواعد العامة، وبالتالي ينبغي على المتضرر إثبات ثلاث وقائع لجبر الضرر: الضرر الناتج عن التأخير، والتأخير المكون للضرر، وأخيراً وجود علاقة سببية بين التأخير والضرر الحاصل. فلا تعويض للضحية إذا لم يثبت بالأساس أن الضرر لحقه من جراء التأخر التعسفي للإدارة في الرد على طلبه، وللقاضي أن يقدر ذلك<sup>1</sup>.

وعليه، لا يمكن أن يسأل طالب الرخصة الإدارة على تأخرها إلا إذا أثبت أنه تأخر تعسفي تجاوز الحد المعقول ولحقه من جراء ذلك ضرراً مع اشتراط وجود العلاقة السببية بين الخطأ الإداري والضرر.

### المطلب الثاني: المسؤولية بدون خط

على خلاف المسؤولية على أساس الخطأ، فإن هذا النوع من المسؤولية يعفي المتضرر من إقامة الدليل على وجود الخطأ، طالما أن المسؤولية تقوم بدون خطأ لذلك ينبغي على المتضرر إثبات العلاقة بين عمل الإدارة والضرر الذي أصابه.

فقد تتقرر مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار نتيجة عدم تدخلها ولو لم ترتكب خطأ باعتبارها سلطة ضبط إداري هدفها كفاءة وحفظ النظام العام العمراني، وهو ما أكدته التطبيق القضائي لمجلس الدولة الفرنسي لأول مرة في قضية NAVARA حيث قرر بأن رفض الإدارة التدخل لوقف مخالفات قواعد التنظيم لا يشكل خطأ من جانب الإدارة، إلا أن الإدارة مسؤولة عن التعويض لكون الضرر الذي تحمله الشخص المعني جسيم.

<sup>1</sup> عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، مرجع سابق، ص 180.

تظهر مسؤولية الإدارة بدون خطأ من خلال المسؤولية على أساس نظرية المخاطر (فرع أول) والمسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة (فرع ثان)، وذلك ما سنفصله من خلال ما يلي:

### الفرع الأول: المسؤولية على أساس نظرية المخاطر

يشمل مجال نظرية المخاطر حسب ما كرسه القضاء الإداري المقارن، المخاطر الاستثنائية للجوار، استعمال الأشياء الخطرة، المخاطر المهنية التي تصيب العمال والموظفين، الأضرار التي تحدثها الطائرات والأشغال العمومية وكل المخاطر التي تمس بالسلم الاجتماعي<sup>1</sup>.

ففي موضوع بحثنا تحديداً، فإن الأشغال العمومية التي تعتبر عملاً ماساً بالعمران، خاصة إذا علمنا أن التشريع والقضاء يشددان في التوسع في المسؤولية على أساس نظرية المخاطر لاعتبارات مالية في كثير من الأحيان، وهو ما يمكن تبريره؛ ويجد قبولاً في مادة التعمير والبناء ذلك أنه لا ينبغي أن تتابع الإدارة في كل مرة تسعى فيها إلى تحقيق النظام العام العمراني والمصلحة العامة العمرانية من خلال أنشطتها المختلفة، بدعوى التعويض عن الأضرار التي تلحقها بالأفراد.

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

<sup>1</sup> كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ابن خلدون تيارت، العدد الثاني، أكتوبر 2015، ص 423.

الضرر والعمل المحدث للضرر، إذ من الممكن أن تتسبب الأشغال العمومية بحدوث أضرار للأفراد والممتلكات، من ذلك سقوط بعض مواد البناء على المارة أو ممتلكاتهم، أو تراجع القيمة المادية للعقار المجاور نتيجة أعمال البناء.

يختلف أساس التعويض عن الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية بحسب ما إذا كان المضرور من الغير أو من مستعملي المنشآت العمومية أو من المشاركين فيها<sup>1</sup>.

- فبالنسبة للغير الأجنبي عن استعمال المنشآت العمومية، تم إقرار -في بداية سنوات 1950- اجتهاد قضائي لمجلس الدولة الفرنسي مفاده حماية الغير بواسطة نظام المسؤولية بدون خطأ، حيث يكفيهم في مثل الحالات إقامة علاقة سببية بين أعمال البناء والضرر. يشترط في جميع الأحوال أن يكون الضرر غير عادي، ويتحقق ذلك عندما تصيب الأملاك أضرارا تجاوزت الضرر العادي للجوار.
- أما مستعملي المنشآت العمومية، وباعتبار استفادتهم من هذه الأشغال فإن القضاء يشترط في الخطأ أن يكون مفترضا، والمتمثل في إنعدام الصيانة. ويقع على الإدارة عبء إثبات قيامها بالصيانة الدورية لنفي مسؤوليتها.

ولقد قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 08-03-1990 بأنه:

- "...بالرجوع إلى أدلة الملف، يتبين بأن مسؤولية البلدية قائمة، بحيث أن أشغال الحفرة تمت تحت إدارة البلدية، وأن البلدية هي التي رخصت بها لسكان القرية لجمع القمامة.

<sup>1</sup> عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 352.

- حيث كان يجب على المندوبية التنفيذية لبلدية عين أزال أخذ كل الإجراءات المنصوص عليها في التشريع الساري لحماية الحفرة،
- حيث كان على البلدية التأكد من أن هذه الحفرة لا تشكل خطرا على المحيط، ولا سيما على الأشخاص،
- حيث أن هذا التقصير والإهمال من طرف البلدية أدى إلى غرق ابن المستأنف عليه، حيث يستنتج مما سبق بأن مسؤولية البلدية ثابتة وبالتالي فهي ملزمة بتعويض ذوي الضحية...<sup>1</sup>.

هكذا يلاحظ أن مجلس الدولة أقر مسؤولية البلدية على أساس الخطأ المفترض المتمثل في عدم التزام البلدية باتخاذ الإجراءات والتدابير القانونية لتسييج الحفرة وبالتالي تقاعسها في القيام بأعمال الصيانة العادية والدورية للحفرة؛ إذ كان من واجب البلدية وضع لافتة تبين وجود حفرة من أجل تنبيه المارة أو تغطيتها.

كما أشار مجلس الدولة الجزائري إلى التقدير الخاطئ للبلدية في معرفة مدى خطورة الحفرة من عدمها، وهذا الالتزام مفروض على الإدارة حتى ولو لم يكن هناك نص قانوني يشير إلى ذلك باعتبارها سلطة ضبط إداري هدفها كفالة وحفظ النظام العام ومن باب أولى الحفاظ على أمن وسلامة الأفراد.

ورغم النتائج الإيجابية التي حققتها نظرية المخاطر في مجال مسؤولية الإدارة عن أعمالها

<sup>1</sup> قضية رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية عين أزال ضد عربة الطاهر ومن معه، أورده لحسين بن الشيخ آث ملويا في: المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر، ص 65.

المادية، بحيث سمحت تقرير مسؤولية الإدارة، إلا أن هذه النظرية لم تكن كافية لوحدها لتلبية متطلبات العدالة الاجتماعية وضرورات حماية الضحية دون خطأ؛ وعليه كان لابد من إعمال نظرية المساواة أمام الأعباء العامة في مجال الأعمال القانونية للإدارة هو موضوع الفرع الثاني.

### الفرع الثاني: المسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

ينظر من زاوية هذه النظرية إلى الأضرار والحوادث التي تسببها الإدارة للأفراد كأعباء عامة أو كنوع من النفقات العامة المخصصة للمرافق العمومية، ومن ثم وجوب تحملها من قبل الدولة<sup>1</sup>.

فليس من المساواة أن يتحمل الشخص المتضرر وحده عبء الأضرار الناتجة عن نشاط قامت به الإدارة لصالح الجماعة الوطنية، فتحميل الشخص المتضرر هذا العبء يعني تكليفه بعبء مالي إضافي إلى جانب العبء الضريبي الذي قد يكون ساهم فيه بموجب قانون الضرائب، وفي هذا مساس وإخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة.

تسمح المسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن تصرفات وأعمال الإدارة بدون خطأ، كما هو الحال عند تطبيق قواعد قانون البناء واستخدام الإدارة لسلطتها التقديرية في منح أو منع تراخيص أعمال البناء والأضرار

<sup>1</sup> مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 3.

الناجمة عن امتناع الإدارة بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية بداعي المحافظة على النظام العام العمراني أو المصلحة العامة العمرانية<sup>1</sup>.

وما يميز هذه المسؤولية، أن الضرر محل المطالبة بالتعويض ليس ناشئاً عن حادث، كما هي الحال بالنسبة للمسؤولية على أساس المخاطر، وإنما نتيجة طبيعية وحتمية لبعض الأوضاع والتدابير بسبب آثارها على بعض الأفراد تمت التضحية ببعض من حقوقهم -منها الحق في البناء-، لتحقيق الصالح العام؛ كما لا يشترط تحقق الضرر فحسب، وإنما يلزم أن يكون الضرر خاصاً، يتحمله بعض أفراد الجماعة، وغير عادي ببلوغه حداً من الجسامة.

فقد قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 19-04-1999 بما يلي:

- "حيث يتضح من دراسة الملف المقدم من طرف المستأنف، أنه استفاد بقرار منح قطعة أرض، ثم استفاد برخصة للبناء مؤرخة في 05-05-1983،
- حيث أنه لا يمكن للبلدية المستأنف عليها أن تحرم المستأنف وحده من قطعة الأرض، وذلك لأن مواطنين آخرين استفادوا بحصص أرض في نفس المكان، لكن لم تنزع منهم رغم أنهم لم يباشروا بناء مساكنهم،
- فلهذا فإن القرار الذي اتخذه رئيس البلدية غير قانوني ويستلزم البطلان"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص 465.

<sup>2</sup> جمال سايس، مرجع سابق، ص 945.

كذلك تسأل الإدارة في مادة التعمير والبناء على التماطل في اتخاذ الإجراءات التي كانت قد وعدت بها وترتب على ذلك أضرار، ففي هذه الحالة يلتزم القاضي الإداري بتعويض الضرر على أساس المسؤولية بدون خطأ.

كذلك قد تسأل الإدارة عند امتناعها عن اتخاذ الإجراءات الضرورية للحفاظ على النظام العام العمراني بتقاعسها عن القيام بدورها الرقابي على أعمال البناء والتعمير<sup>1</sup>، ففي هذه الحالة لا وجود للخطأ الإداري ويمكن اعتبار هذا الموقف السلبي خطأ طالما أن أمر القيام بهذا الأجراء من عدمه يعتبر من السلطات التقديرية للإدارة، لكن في المقابل تظل مسؤولية الإدارة بدون خطأ قائمة في مواجهة المتضررين نتيجة عدم احترام قواعد البناء والتعمير.

هذه القاعدة نلمسها في القضية التالية كما يلي:

- تظلم السيد NAVARA إلى المحافظ من الباني المجاور له، والذي قام ببناء سقف بالإسمنت المسلح مخصص لتوقيف الحافلة دون الحصول على ترخيص بالبناء ودون مراعاة لقواعد البناء والتعمير، حيث أصبح هذا البناء الفوضوي تصب مجاري مياهه في ملكيته،
- لكن المحافظ رغم تذكيره مرارا، من قبل المعني امتنع عن رفع الأمر إلى القضاء لطلب هدم البناء لمخالفته أحكام قانون التعمير والسكن،
- حيث رفع السيد NAVARA دعوى أمام المحكمة الإدارية يطلب تعويضه عن الأضرار التي أصابته،

<sup>1</sup> كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص 426.

- قبلت المحكم الدعوى، مصرحة بأن السلطة الإدارية برفضها العمل على وقف المخالفة المسجلة تكون قد ارتكبت خطأ يستوجب تعويض المدعي،
- لكن مجلس الدولة الفرنسي خلافا لذلك رأى أن هذا الامتناع يندرج ضمن السلطة التقديرية، فلا وجود لأي نص تشريعي أو تنظيمي يمنع السلطة الإدارية من حق تقدير مدى ملاءمة لجوئها إلى القضاء لطلب هدم البناء المخالف لأحكام القانون،
- فمع اعتبار موقف الإدارة السلبي ليس بخطأ، وإنما مجرد ممارسة لصلاحياتها المندرجة ضمن السلطة التقديرية، فإنه لم يبق لمجلس الدولة الفرنسي سوى تقدير المسؤولية دون خطأ لرفع حالة عدم المساواة التي أصبح فيها السيد NAVARA بالمقارنة مع بقية أفراد المجتمع من جراء الأضرار الخاصة وغير العادية التي تحملها لوحده، بسبب عدم التزام الإدارة بالسهر على احترام النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتعمير والبناء"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> مسعود شيهوب، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 86.

**المبحث الثاني: التعويض عن الأضرار**

يقصد بالضرر بشكل عام، اعتداء على حق شخصي أو مالي أو الحرمان من هذا الحق. أو هو الأذى الذي يصيب الشخص نتيجة المساس بمصلحة مشروعة له، أو بحق من حقوقه. ويمكن أن يحدث الخطأ الإداري مقارنة بالعدد الكبير لطلبات الترخيص الواردة على الإدارة مع إلحاح طالب الرخصة في الحصول عليها بأسرع ما يمكن، ومع تشعب العمل الإداري يمكن أن تصدر قرارات مخالفة لمبدأ المشروعية، وهو ما يفسح المجال للمتضرر لطلب التعويض عن كل مخالفة، بعد إلغاء القرار المطعون فيه. وبناء عليه، سنتطرق في هذا المبحث لشروط قيام المسؤولية الإدارية، ثم لشروط الضرر القابل للتعويض.

**المطلب الأول: شروط قيام المسؤولية الإدارية**

إن الضرر كركن للمسؤولية لا يكاد يختلف في القانون الإداري عنه في القانون المدني إلا في بعض الفروقات، ففي القانون المدني مثلاً يتوفر ركن الضرر في حالة الإخلال بمصلحة مالية مشروعة، ويبدو أن القانون الإداري لا يجيز التعويض في هذه الحالة، وأنه يشترط أن يكون الاعتداء واقعاً على حق لا على مجرد مصلحة. ولإثارة مسؤولية الإدارة لابد أن يثبت المتضرر خطأ الإدارة (فرع أول) وأنه تضرر فعلاً من تراخيص أعمال البناء، سواء بالمنح أو المنع أو التأجيل (فرع ثان).

**الفرع الأول: إثبات خطأ الإدارة**

يسلك القضاء الإداري منهاجاً توفيقياً بين المحافظة على مصالح الأفراد وحماية المصلحة العامة؛ فإقامة بناء دون ترخيص، أو مخالفة مقتضيات قرار رخصة البناء أو البناء فوق الملك

العمومي أو على المساحات العمومية أو إقامة بناء على أرض متأتية من تقسيم غير مصادق عليه أو إقامة بناء على المساحات المخصصة للطرق هي من قبيل المخالفة التي ترتب المسؤولية الإدارية<sup>1</sup>.

ويمكن أن ينجم الخطأ الإداري عن صدور قرار غير مشروع، وهو خطأ مرفقي بالأساس، يتمثل في عدم مشروعية القرار الإداري، كما لو منحت الإدارة رخصة بناء مخالفة لمبدأ المشروعية أو منح رخصة بناء لعقار غير مطابق للمقاييس؛ وهو خطأ يثير مسؤولية الإدارة تجاه طالب الرخصة أو الغير.

لذا وجب على الإدارة احترام مخطط التهيئة والتعمير وشغل الأراضي، والالتزام بقواعد التصنيف والارتفاقات العمرانية والإدارية والملك العام، لأن كل تجاوز لها يعتبر مخالفة ومساسا بالصالح العام وبحقوق الأفراد.

في المقابل على الإدارة ضمان احترام حق الملكية الخاصة المكفول دستوريا، والعمل على التوفيق والموازنة بين حق البناء وعملية البناء وفق ضوابط محددة بنص قانون البناء، من حيث الهدف والطبيعة القانونية من جهة، وبين أغراض سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير من جهة أخرى.

أيضا ينبغي على الإدارة احترام الإجراءات القانونية لاتخاذ قرار الهدم والمنصوص عليها في قانون البناء، فكل تغافل عنها يؤدي إلى ترتيب المسؤولية الإدارية، كذلك يمكن أن تصدر الإدارة قرارات سلبية من ذلك قرار منع الترخيص بالبناء دون مبرر قانوني، أو قرار سحب

<sup>1</sup> عبد العزيز خليفة، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية - مسؤولية الإدارة عن القرارات والعقود الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص 207.

رخصة البناء خارج الآجال الممنوحة لها قانونا، أو قرار رفض تمديد رخصة، أو اتخاذ قرار بوقف أشغال البناء بصفة غير مشروعة مما يؤدي إلى حدوث أضرار للأفراد.

فإذا حدث وأن خالفت الإدارة الإجراءات والشروط المقررة في قانون البناء فان القضاء يحرمها من التعويض.

وهو الأمر الذي قضى به مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2013-03-31

كمل يلي:

- "...حيث أنه يتبين من دراسة ملف الدعوى أن بلدية جمورة الممثلة في شخص رئيسها تستأنف الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية ببسكرة بتاريخ 2012-01-09 والذي قضى برفض دعواها الرامية إلى إلزام المستأنف عليها بدفع مبلغ 200.000 دج مقابل المصاريف التي كلفتها عملية إزالة الأشغال ونقل الحطام.
- حيث أن المستأنفة دفعت بأن المستأنف عليها ملزمة بتعويض البلدية مقابل المصاريف التي كلفتها عملية إزالة الأشغال التي قامت بها المستأنف عليها والتي صدر بشأنها قرار إزالة الأشغال الصادر بتاريخ 2011-07-28،
- حيث أن المستأنفة قامت بإزالة هذه الأشغال عندما تعنتت المستأنف عليها لتنفيذ القرار إزالة الأشغال رقم 11/104.
- حيث أن المستأنفة لم تقدم ما يثبت قيامها بهدم الأشغال، خاصة وأن المستأنف عليها تدفع بعكس ذلك، وبأن قرار إزالة الأشغال هو محل طعن أمام العدالة.

- حيث أن البلدية لم تقدم لا محضر معاينة ولا محضر إثبات ولا ما يثبت إزالتها الأشغال والمصاريف التي كلفتها العملية المدعى بها.

- حيث أن قضاة الدرجة الأولى أصابوا في تقديرهم للوقائع مما يتعين تأييد الحكم المستأنف ورفض ما زاد عن ذلك من طلبات<sup>1</sup>.

في المقابل فإن عدم الطعن بإلغاء قرارات الهدم يؤدي إلى رفض طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها عملية الهدم، وهو الأمر الذي استقر عليه الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة في مادة التعمير والبناء، حيث قضى في قراره الصادر بتاريخ 23-10-2014 ب:

- "...حيث أن المستقر عليه في قضاء مجلس الدولة أنه في مادة التعمير لا يحق للشخص المضروب من عملية هدم البناء أن يلجأ إلى القضاء الإداري بغرض طلب التعويض سوى بعد إبطال قرار الهدم، لأن هذا القرار صادر عن سلطة إدارية رسمية يبقى منتجا لآثاره القانونية ما لم يتم إلغاؤه،

- حيث أنه أمام هذا الوضع تكون دعوى المدعية غير مؤسسة، وهو ما يستدعي رفضها مثلما قضى به قضاة أول درجة لذا يتعين تأييد حكمهم المستأنف..."<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: حصول ضرر من تطبيق تراخيص أعمال البناء

لإثارة مسؤولية الإدارة في مادة التعمير والبناء يجب إثبات وجود ضرر مباشر حال، وليس ضررا محتملا أو متوقعا الحدوث، بل يجب أن يكون ضررا أكيدا وقابلا للتقدير، ناتجا عن تطبيق القرار المطعون في مشروعيته، فإثبات الضرر يتحملة المتضرر.

<sup>1</sup> عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، مرجع سابق، ص 181.

<sup>2</sup> قرار غير منشور لمجلس الدولة رقم 094379، صادر بتاريخ 23-10-2014.

فطبيعة الضرر مرتبطة ارتباطاً مباشراً بالمصلحة الخاصة للأفراد، إذ لا يمكن مساءلة الإدارة على أساس تهديد النظام العام.

يمكن أن يحصل الضرر بسبب جملة من قرارات الترخيص بالبناء، كالممنح غير المشروع لرخصة البناء أو منعها، أو الترخيص بهدم بناء دون إتباع الإجراءات القانونية أو وقف أشغال بناء رخص له بصفة قانونية.

تعتبر مضار الجوار الناتجة عن البناء المخالف موجبة للتعويض، كمنح رخصة بناء عقار يؤدي إلى المساس بمتانة البناءات المجاورة؛ بحيث يحدث غالباً عند لجوء البلدية إلى تنفيذ قرار الهدم أن تلحق ضرار بالعقارات المجاورة، وهو ما يشكل عملاً مادياً يتمثل في تعديها على الملكية العقارية الخاصة، وبالتالي يمكن لمن له الصفة والمصلحة رفع دعوى التعويض على مستوى المحاكم الإدارية المختصة إقليمياً<sup>1</sup>.

والملاحظ أن الضرر الذي تسببت فيه الإدارة إثر تنفيذها لقرار الهدم هو ضرر مباشر، وله علاقة مباشرة بخطأ الإدارة، كما يمكن أن يكون الضرر حالاً ومؤكداً وليس محتملاً ومتوقع الحدوث، من ذلك حرمان شخص من استغلال عقاره من كافة الواجهات مما سيحرمه من الشمس والتهوية بسبب مخالفة قواعد البناء.

فالضرر المرتب للمسؤولية الإدارية غالباً ما يكون ضرراً مادياً، غير أنه يمكن للقاضي في مجال التعمير والبناء أن يقضي بالتعويض للمدعي عن باقي الأضرار التي يثبت حدوثها له متى كانت ناتجة مباشرة عن التصرف الخاطئ للإدارة، كما يمكنه أن يقضي بالتعويض عن

<sup>1</sup> محمد المنجي، مرجع سابق، ص 291.

الأضرار المعنوية اللاحقة بالجمعيات المدافعة عن البيئة الحضرية والإطار المعيشي<sup>1</sup>.

وفي تقديره للتعويض، يراعي قاضي التعمير دائما مقدار الضرر اللاحق بالمضور، مع الأخذ في الحسبان التعويضات التي يتلقاها هذا الأخير من شركة التأمين، كما يراعي الفائدة التي قد يستفيد منها صاحب البناء من جراء الرخصة المعيبة بعدم المشروعية.

ففي التطبيق القضائي، قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها رقم 167252

الصادر بتاريخ 27-04-1998 بأنه:

- "من المقرر قانونا بالمادة 124 من القانون المدني أن كل عمل أيا كان يرتكبه المرء ويسبب ضرار للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض،
- ولما كان ثابتا في قضية الحال أن البلدية قامت بالتعدي على الجدار وتحطيمه بدون أن تحصل على حكم يرخص لها بذلك بحجة أن الحائط تم بناؤه بطريقة فوضوية،
- رغم أن المستأنف استظهر رخصة البناء ومحضر إثبات حالة على أنه لم يغلق مجرى مياه الوادي كما تدعيه البلدية،
- وعليه فان البلدية تتحمل مسؤولية خطئها، مما يتعين إلغاء القرار المستأنف الذي رفض تعويض المستأنف"<sup>2</sup>.

كما قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 07-05-2001 بما يلي:

<sup>1</sup> كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص 425.

<sup>2</sup> جمال سايس، مرجع سابق، ص 983.

- "حيث أن المستأنف تحصل على قطعة أرض بموجب عقد إداري للتنازل بتاريخ 09-08-1997 مازال قائما وسليما وقانونيا،
- حيث أن البلدية التي منحت العقد الإداري هي الملزمة بإشهار العقد والقيام بالإجراءات الشكلية لنقل الملكية وليس المستأنف،
- حيث أن حصول المستأنف على رخصة البناء يمنحه حقا مكتسبا، بالخصوص أنه شرع في انجاز البناء بنسبة كبيرة ولم يرتكب أية مخالفة أو خطأ تقني غير مطابق لمواصفات رخصة البناء.
- كما أنه يجوز للبلدية إلغاء رخصة البناء بعد مرور مدة لا تزيد 60 يوما من تاريخ تسليمها كما يتطلب القانون ذلك. صف إلى ذلك أن تجميد أو سحب الرخصة مؤقتا لا يمكن أن يتم إلا إذا ارتكب المتحصل على رخصة البناء خلافا لمواصفات رخصة البناء،
- حيث أن إلغاء رخصة البناء بالطريقة التي استعملتها البلدية مخالفة للقانون وتعد تجاوزا وتعسفا في استعمال سلطاتها، وأن إلغائها تعسفي، وسبب ضرار كبيرا للمستأنف نتيجة توقفه عن البناء لسنوات طويلة،
- حيث أن الولاية والمصالح التقنية تؤكد في مذكرات جوابها عن الاستئناف بأن البلدية ليس لها حق إلغاء رخصة البناء بعد فوات مدة 60 يوما من تاريخ تسليمها، وأن المستأنف شرع في البناء، وتجاوزت مدة رخصة البناء سنتين،

- حيث أن المستأنف يلتمس منح تعويض عن الضرر الذي لحقه، وأنه بتوقفه عن البناء لفترة طويلة يكون فعلا قد تعرض إلى الضرر، مما يستوجب الاستجابة إلى طلبه الرامي إلى إلغاء القرار المستأنف، وإبطال قرار إلغاء الرخصة، ومنح المستأنف تعويضا مناسباً يقدر بـ: 200.000 دج<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: شروط الضرر القابل للتعويض

إذا كانت الشروط العامة للضرر أن يكون ماديا ومباشرا، فإنه على مستوى مسؤولية الإدارة في مادة التعمير والبناء يتخذ صورا أخرى تمثل شروطا لابد منها للتعويض عنه، فالقضاء الإداري في إطار المسؤولية في مادة أعمال البناء يشترط في ركن الضرر شروطا تختلف هي الأخرى حسب أساس المسؤولية، تتمثل في الآتي :

### الفرع الأول: الضرر المباشر

يشترط في الضرر أن يكون حقيقيا، مؤكدا، ماديا ومباشرا في المسؤولية على أساس الخطأ حتى يمكن التعويض عن الضرر. ولكي يكون الضرر مباشرا، يتعين أن يكون تحققه بمثابة نتيجة طبيعية لسلوك الإدارة الخاطيء<sup>2</sup>.

وتقدر علاقة السببية المباشرة بين التصرف الإداري والضرر اللاحق بالمدعي في مادة أعمال البناء تقديرا صارما من قبل القاضي الإداري، فلا يأخذ هذا الأخير إلا بالضرر اللاحق؛ وبالتالي لا تقبل دعوى المهندس المشرف على الانجاز أو دعوى المقاول بالطعن في قرار منع

<sup>1</sup> عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم، مرجع سابق، ص 50.

<sup>2</sup> عزري الزين، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة العلوم الإنسانية،

تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، جوان 2002، ص 212.

الترخيص بالبناء أو سحبه لانعدام الصفة والمصلحة، فالعلاقة التي تربط بين مالك العقار وكل من والمهندس والمقاول عقدية ينظمها القانون المدني.

ويتحقق الضرر بوقوعه وإثباته، وبالتالي لا يأخذ القاضي الإداري في مادة أعمال البناء بالضرر الاحتمالي، كالأدعاء بضياع حق الإيجار بسبب عدم منح رخصة البناء في وقتها، أو الادعاء بضياع مصلحة اقتصادية تتمثل في تفويت الفرصة في بيع البناية لو أنجزت في وقتها المناسب بسبب تجميد البت في طلب الترخيص بالبناء، أو قيام الإدارة بسحب الترخيص دون مبرر قانوني، فلا يؤخذ بالضرر الاحتمالي في هاتين الفرضيتين<sup>1</sup>.

ومع ذلك تبقى مسألة إثبات تحقق الضرر من عدمها تدرس من قبل القاضي الإداري حالة بحالة، دون أن يكون مصدرا للإثراء بدون حق أو سبب، مثلما قضى به مجلس الدولة في قراره الصادر في 28-11-2007، حيث أقر "أحقية المتضررين في تعويض عادل عما لحقهم من ضرر نتيجة تعطيلهم عن مواصلة البناء وفقا للرخصة الممنوحة لهم، وأن التعويض المطالب به يجب أن يتناسب مع الضرر المحقق اللاحق بالمستأنفين جراء تعسف البلدية في عدم احترام قانون التعمير، وأنه لا يمكن بأي حال أن يمتد الضرر الاحتمالي الذي افترض المستأنفون وقوعه بشأن حرمانهم من بناء سكنهم وتفويت الفرصة عليهم".

وهو الأمر الذي كرسه أيضا التطبيق القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1974، بحيث رفض التعويض لأحد الأفراد من جراء ترخيص غير قانوني أصدرته الإدارة لورشة حدادة بالقرب من عقار يملكه، واعتبر أن الضرر الذي أصابه يكمن في

<sup>1</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 212.

أن الترخيص للورشة سيقبل من قيمة العقار وقيمة المباني التي سوف تقام عليه، وانتهى مجلس الدولة في قراره إلى أن الطاعن لم يثبت قيامه بأي مشروع بناء على العقار، والضرر الذي يدعيه ليس مباشرا وحالا وبالتالي لا يستحق التعويض عنه<sup>1</sup>.

كذلك، فإن التعويض يشمل الخسارة التي وقعت ولا يشمل ما فات من كسب، فلا تعويض على فوات الكسب من بيع أو إيجار للعقار الذي لم يتم تشييده نتيجة لرفض الإدارة غير المشروع للترخيص الإداري. وبصفة عامة فإن القضاء الإداري الفرنسي لا يعرض على الأضرار المحتملة ويشترط في ذلك أن يكون الضرر حالا ومباشرا ومؤكدا.

أما فيما يتعلق بالأضرار المعنوية، فهي لا تمثل إشكالا في مجال المسؤولية لدى القضاء الإداري عموما، أما في حالات الترخيص بالبناء فإن التمسك بهذا النوع من الضرر يعتبر أمرا في غاية الصعوبة، بحيث يجب أن يتمسك الطاعن أو المدعي بطلب التعويض، وتفسر هذه الصعوبة إلى استحالة التقدير المالي لتلك الخسارة<sup>2</sup>.

وواضح أن الضرر المعنوي يهم الجمعيات المحافظة على البيئة وإطار المعيشة بحيث يمكنها المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد والجماعات استنادا إلى نص المادة 74 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، التي أشارت بوضوح إلى حق الجمعيات البيئية في المطالبة بالتعويض عن الأضرار العمرانية التي تشكل مساسا بالمحيط والبيئة، بحيث نصت على أن "يمكن كل جمعية تشكلت بصفة قانونية تتوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل

1 نويري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 89.

2 محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص 188.

من أجل تهيئة الحياة والمحيط، أن تطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني فيما يتعلق بالمخالفات لأحكام التشريع الساري المفعول في مجال التهيئة والتعمير".

وهو الأمر الذي أكده المشرع الجزائري في المادة 73 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث نصت على أنه "يمكن الجمعيات المعتمدة قانونا ممارسة الحقوق المعترف بها للطرف المدني بخصوص الوقائع التي تلحق ضرارا مباشرا أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تهدف إلى الدفاع عنها، وتشكل هذه الوقائع مخالفة للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة، وتحسين الإطار المعيشي وحماية الماء والهواء والجو والأرض وباطن الأرض والفضاءات الطبيعية والعمران ومكافحة التلوث"<sup>1</sup>.

هذا ما يؤكد فعلا تطور التشريع في المجال العمراني الذي وصل بهذا إلى ما وصل إليه الاجتهاد القضائي الفرنسي، من حيث المبدأ، ومع ذلك تبقى هذه المادة وحيدة بخصوص هذا الموضوع، ويثير تطبيقها بعض الإشكالات القانونية. فإذا كانت هذه المادة تخول الجمعيات البيئية حق المطالبة بالحقوق المدنية عن الضرر الذي يلحق البيئة من جراء المخالفات العمرانية، فما هي كيف تقدير هذه الأضرار وتقييمها؟ ولحساب من يتم التعويض؟

إذ بالرجوع إلى الاجتهاد القضائي الفرنسي، فقد اعتبر أن الضرر بالنسبة للجمعية يعد ضرا معنويا يستوجب الحكم بالتعويض الرمزي. في المقابل نجد أن الاجتهاد القضائي الجزائري يواجه مشكلة بخصوص تقدير التعويض، لأنه سيتقيد بنص المادة 74 أعلاه التي تعترف للجمعية بالحقوق المدنية، أي بالتعويض التام المقابل للضرر الناتج. وهو ما أدى فعلا

<sup>1</sup> المادة 73 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، العدد 43 لسنة 2003.

إلى رفض دعوى لانعدام الصفة، رفعتها "جمعية حماية البيئة والمحيط بعنابه" ضد مصنع نتج عن نشاطه أضرار بيئية خطيرة، وفسر هذا الأمر على أن القضاء الجزائري لم يستوعب بعد نص المادة 74 المذكورة أعلاه، مما يعني صعوبة واستحالة تطبيقها<sup>1</sup>.

وأمام هذا الإشكال أصبح لزاما على المشرع الإفصاح عن إرادته بشكل لا يدع مجالا للغموض، فإما أن يختار فكرة "التعويض الرمزي" على غرار ما سار عليه الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي أو إصدار نصوص تنظيمية تبين آليات تطبيق هذه المادة. كما ينبغي على القاضي الإداري استعمال سلطاته في إصدار القرارات المبدئية التي تعني قيام القاضي بدوره في إنشاء قواعد قانونية حماية للمصلحة العامة العمرانية، وذلك امتدادا لدوره الإنشائي المعترف له به في القانون الإداري عموما على خلاف نظيره المدني.

### الفرع الثاني: الضرر الخاص

يشترط في الضرر المبني على أساس المسؤولية بدون خطأ أن يكون خاصا وغير عادي، بحيث يصيب شخصا بذاته أو مجموعة معينة من الأشخاص. المقصود بالضرر غير العادي أن يتجاوز الأعباء العامة التي على كل فرد في المجتمع تحملها بصفة عادية. إن الطابع غير العادي للضرر لا يكمن في العمل المسبب للضرر وإنما الضرر في حد ذاته الذي يشترط فيه أن يكون غير عادي وشخصي، بمعنى أنه يتحدد بالمقارنة مع نتائج مجموع النشاطات اليومية للضحية.

<sup>1</sup> حكم صادر بتاريخ 12-05-1996، قضية رقم 95-1208 بمحكمة الحجار، مجلس قضاء عنابة، أورده عزري الزين،

منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، مرجع سابق، ص 91.

إن خصوصية الضرر الناتج عن أعمال البناء، ترتبط بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، فمعنى أن يكون الضرر خاصا أي أن المتضرر تمت معاملته بدون مساواة مع الأشخاص الآخرين الموجودين في نفس وضعيته.

ويبقى هذا الارتباط بين الضرر الخاص ومبدأ المساواة قائما عندما يكون المتضرر شخصا واحدا، ففي هذه الحالة أيضا لكي يكون هناك مساس بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة لا يكفي أن يكون الضرر قد أصاب شخصا واحدا وإنما أيضا ينبغي أن يكون هذا الشخص الوحيد الذي يتحمل الضرر دون الآخرين. فالطابع غير العادي يكون أحيانا بمثابة مقياس لمدى خصوصية الضرر ولكن في الغالب الأعم يظهر بمثابة حد للمسؤولية<sup>1</sup>.

فبالنسبة للأضرار الناتجة عن المنشآت العمومية، ينبغي على المتضرر إثبات الضرر الناجم عن المنشأة العمومية والذي يتميز بالخصوصية، بمعنى أن يكون الضرر قد انصب على شخص معين أو عدة أشخاص معينين بذواتهم لا يشاركونهم فيه بقية المواطنين. أما إذا أصاب الضرر عددا غير محدد من الأشخاص فإن الضرر يصبح عاما من حيث مداه ويفقد صفة الخصوصية التي تشترط لقيام المسؤولية الناجمة عن الأضرار التي تتسبب فيها المنشآت العمومية، ويبقى على القاضي مراعاة الظروف المحيطة بكل قضية وصفة المتضرر من المنشأة العمومية.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 26.

# الخلاصة

في ختام هذا البحث الذي تناولنا فيه موضوع اختصاص القاضي الإداري بنظر منازعات أعمال البناء، حيث يظهر هذا الاختصاص أولاً من خلال دعاوى الإلغاء التي يرفعها المستفيد من رخصة البناء أو الغير المتضرر أو الإدارة في بعض الأحيان.

إذ أن الأصل في تراخيص أعمال البناء أن مشروعيتها مفترضة، كونها قرارات إدارية صادرة تطبيقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية في مجال العمران، وأنه على كل من يدعي عكس ذلك ويريد الطعن بإلغاء هذه التراخيص، القيام إثبات ادعائه بمخالفتها لمبدأ المشروعية. بحيث ينبغي للقضاء الإداري للحكم على مدى مشروعية تراخيص أعمال البناء الرجوع دائماً إلى تاريخ إصدارها، فإذا صدر قرار الترخيص من غير مختص، كان القرار معيباً بعدم الاختصاص، كما أنه لو صدر القرار على خلاف الشكل والإجراءات الجوهرية الواجب احترامها وقت صدوره، فيكون القرار معيباً بعبء الشكل والإجراءات.

وتتحقق مخالفة القاعدة القانونية من خلال تجاهل الإدارة للقواعد الخاصة بالتعمير والبناء، خصوصاً ما تعلق منها بضرورة ضمان تطابق أعمال البناء مع أدوات التعمير ممثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي أو عدم قيام الإدارة بدورها في مراقبة أعمال البناء المرخص بها والحرص على تطابقها مع رخصة وقانون البناء.

وقد يحدث أن يحدد المشرع -ومن ورائه السلطة التنظيمية- من خلال قانون البناء إجراءات معينة لمنح التراخيص، إلا أن الإدارة تتحرف وتسيء استعمال سلطتها بتجاهلها المصلحة العامة والنظام العمراني من جهة ومصلحة طالبي تراخيص البناء من جهة أخرى.

ومنعا من تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها، كان لابد من خضوعها لرقابة القاضي الإداري وترتيب مسؤوليتها الإدارية كحالة قانونية تلتزم فيها الإدارة بدفع التعويض عن الأضرار التي تسببها للغير بفعل أعمالها الضارة، مشروعة كانت أو غير مشروعة.

وهكذا يمكن أن تتجم مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ بإصدارها تراخيص أعمال البناء غير المشروعة أو التأخير والتعطيل في منحها بدون مبرر قانوني، كما يمكن أن تتقرر المسؤولية ولو لم ترتكب خطأ، باعتبارها سلطة ضبط إداري هدفها الحفاظ على النظام العام العمراني، وتحقيق المصلحة العامة، وهو الأمر الذي أكده اجتهاد القضاء الإداري المقارن.

إن تأسيس مسؤولية الإدارة بدون خطأ يستند إلى نظرتين من ابتداء القضاء الإداري، أولهما نظرية المخاطر والثانية نظرية المساواة أمام الأعباء العامة.

تُلزم الإدارة بتعويض المتضررين من جراء أعمالها الضارة، ويبقى على المتضرر عبء إثبات خطئها وحصول الضرر نتيجة تنفيذ تراخيص أعمال البناء. كما يشترط في الضرر في المسؤولية المبنية على أساس الخطأ أن يكون مباشرا ومؤكدا وماديا. أما بالنسبة، للمسؤولية بدون خطأ فيشترط فيها أن يكون الضرر خاصا وغير عادي.

# المصادر والمراجع

- قوانين وقرارات:

- (1) المادتين 4 و 5 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 يوليو سنة 2015، المحدد لكيفيات معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير، ج.ر.ج.ج، العدد 51 لسنة 2015.
- (2) المادة 13 من القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية.
- (3) المادة 15 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، العدد 21 لسنة 2008.
- (4) المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ج ر ج ج، العدد 26 لسنة 1991.
- (5) المادة 30 من المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 والمحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، العدد 26 لسنة 1991.
- (6) المادة 37 من القانون 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- (7) المادة 39 من المرسوم التنفيذي 94-07، المؤرخ في 18 مايو 1994، والمتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج ر ج ج، العدد 32 لسنة 1994.
- (8) المادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 12 فبراير 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر ج ج، العدد 07 لسنة 2015.
- (9) المادة 1/52 من القانون 90-29 المؤرخ في 02 ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، العدد 52 لسنة 1990.
- (10) المادة 73 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، العدد 43 لسنة 2003.
- (11) المادة 87 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 12 فبراير 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.
- (12) المادة 89 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37 لسنة 2011.
- (13) المادة 800 من القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية.

14) قرار غير منشور لمجلس الدولة رقم 094379، صادر بتاريخ 23-10-2014.

- الكتب :

- 1) الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الثانية، 2012
- 2) بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، الطبعة الأولى، 2009
- 3) جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء العقاري، الجزء الأول، منشورات كليك، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013
- 4) رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001
- 5) سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2003
- 6) لحسين بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة، دار ربحانة للكتاب، الجزائر، 2004
- 7) محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004
- 8) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري - الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2005
- 9) مصطفى أبو زيد فهمي وماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005
- 10) محمد المنجي، دعوى التعويض، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية مصر، 1999
- 11) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول-الهيئات والإجراءات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009
- 12) عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012

- 13) عبد العزيز خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
- 14) عبد العزيز خليفة، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية - مسؤولية الإدارة عن القرارات والعقود الإدارية، دارالكتاب الحديث، القاهرة، 2008.
- 15) عمار بوضياف، القضاء الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2008
- 16) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 17) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999.
- 18) عمار عوابدي، النظرية العامة في المنازعات الإدارية، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.

- المذكرات:

- 1) كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، رخصة البناء أنموذجاً، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، 2011-2012
- 2) عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2004-2005
- 3) عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2006-2007

- المجلات:

- 1) كمال محمد الأمين، رقابة القاضي الإداري على أوجه إلغاء قرارات الترخيص بالبناء، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلة فصلية دولية محكمة متخصصة تصدر عن كلية العلوم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، العدد الرابع، ديسمبر 2014

- (2) كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، العدد الثاني، جوان 2015.
- (3) كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ابن خلدون تيارت، العدد الثاني، أكتوبر 2015.
- (4) محمد الصغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشيخ العربي التبسي - تبسة، العدد الأول، مارس 2007
- (5) مسعودي حسين، صلاحيات البلدية في مجال تهديم البناء على ضوء القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بمنازعات العمران، منشورات الساحل، الجزائر، 2008
- (6) نويري عبد العزيز، رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء، دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بعنوان "المنازعات المتعلقة بالعمران"، منشورات الساحل الجزائر، 2008
- (7) عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010
- (8) عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص أعمال البناء والهدم، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات المتعلقة بالعمران، منشورات الساحل، الجزائر، 2008.
- (9) عزري الزين، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة العلوم الإنسانية، تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، جوان 2002.
- (10) قضية رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية عين أزال ضد عربة الطاهر ومن معه، أورده لحسين بن الشيخ آث ملويا في: المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر



# الفهرس

## فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	شكر وعرفان
	إهداء
أ-د	مقدمة
48-6	<b>الفصل الأول: دعوى إلغاء تراخيص أعمال البناء</b>
7	المبحث الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء في مادة أعمال البناء
9	المطلب الأول: الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء في مادة أعمال البناء
9	الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالعريضة
11	أولاً: العريضة مكتوبة
11	ثانياً: بيانات أطراف النزاع
12	ثالثاً: عرض الأحداث والمستندات
13	رابعاً: تحديد جهة التقاضي
13	خامساً: توقيع العريضة من قبل محامٍ
14	الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى
14	أولاً: الصفة
16	ثانياً: المصلحة
18	ثالثاً: الأهلية
20	المطلب الثاني: الشروط الخاصة لقبول دعوى الإلغاء في مادة أعمال البناء
21	الفرع الأول: قرار الترخيص بالبناء
21	أولاً: رخصة البناء عمل قانوني
22	ثانياً: رخصة البناء عمل قانوني صادر عن سلطة ضبط إداري
23	ثالثاً: رخصة البناء عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة
24	الفرع الثاني: الميعاد
27	الفرع الثالث: التظلم الإداري المسبق
30	المبحث الثاني: أوجه إلغاء تراخيص أعمال البناء
31	المطلب الأول: عدم المشروعية الخارجية لقرارات الترخيص بالبناء
31	الفرع الأول: عدم الاختصاص

34	الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات
38	المطلب الثاني: عدم المشروعية الداخلية لقرارات الترخيص بالبناء
39	الفرع الأول: مخالفة القاعدة القانونية والخطأ في تطبيقها أو تأويلها
43	الفرع الثاني: الانحراف في استعمال السلطة وإساءة استعمالها
44	أولاً: استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة العمرانية
45	ثانياً: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف المنصوص عليها في قانون البناء
46	ثالثاً: إساءة استعمال الإجراءات الخاصة بمنح تراخيص أعمال البناء
84-50	<b>الفصل الثاني: دعوى المسؤولية الإدارية في مادة أعمال البناء</b>
51	المبحث الأول: أساس المسؤولية الإدارية في مادة أعمال البناء
52	المطلب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ وصورها
55	الفرع الأول: المنح غير المشروع لتراخيص أعمال البناء
57	الفرع الثاني: تعطيل منح تراخيص أعمال البناء دون مبرر قانون
61	المطلب الثاني: المسؤولية بدون خط
62	الفرع الأول: المسؤولية على أساس نظرية المخاطر
65	الفرع الثاني: المسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة
69	المبحث الثاني: التعويض عن الأضرار
69	المطلب الأول: شروط قيام المسؤولية الإدارية
69	الفرع الأول: إثبات خطأ الإدارة
72	الفرع الثاني: حصول ضرر من تطبيق تراخيص أعمال البناء
76	المطلب الثاني: شروط الضرر القابل للتعويض
76	الفرع الأول: الضرر المباشر
80	الفرع الثاني: الضرر الخاص
83	<b>خاتمة</b>
86	قائمة المصادر والمراجع

## ملخص :

إن السياسة المنتهجة من قبل المشرع الجزائري في مادة أعمال البناء تعتمد على تنظيم حركة التعمير عموما باشتراط التراخيص الإدارية المسبقة باعتبارها العنصر الفعال والمستند الأصلي لضمان احترام القواعد الخاصة بالبناء والحفاظ على النظام العمراني العام.

ولا شك أن للإدارة دورا أساسيا قبل منح تراخيص أعمال البناء، لا ينقطع بمجرد إصدار الترخيص، بل يمتد بعد صدوره في إطار الرقابة على سير الأشغال ومدى التزام الباني بمضمون قرار الترخيص بالبناء منعدمه.

ومنعا لتعسف الإدارة في إستعمال سلطاتها المخولة بموجب أحكام قانون البناء، كان لابد أن تخضع لرقابة القاضي الإداري المختص بنظر دعوى إلغاء قرارات الإدارة غير المشروعة، والتي يفترض تطابقها مع التشريعات والتنظيمات المعمول بها في مادة أعمال البناء.

وتمتد رقابة القاضي الإداري لتشمل دعوى المسؤولية الإدارية كحالة قانونية تلتزم فيها الإدارة بدفع التعويض عن الأضرار التي سببتها للغير بفعل أعمالها الضارة، سواء كانت هذه الأعمال مشروعة أو غير مشروعة.

## Sommaire

La politique adoptée par le législateur algérien dans le domaine de la construction dépend de l'organisation du mouvement de reconstruction en général en exigeant les autorisations administratives préalables comme élément effectif et le document original pour assurer le respect des règles de construction et de préservation du système urbain général.

Il ne fait aucun doute que le Département joue un rôle fondamental avant d'octroyer des permis de construire, ne s'arrête pas une fois le permis émis, mais s'étend après qu'il a été émis dans le cadre de la surveillance des travaux et de l'engagement du constructeur.

Pour empêcher l'abus de l'administration qui rend la décision administrative imparfaite en vertu des dispositions de la loi sur la construction, elle doit être soumise au contrôle du juge administratif concerné par la décision d'annuler les décisions de l'administration illégale censée être conforme aux lois et règlements en vigueur. Le contrôle du juge administratif s'étend à l'affaire de la responsabilité administrative comme un cas juridique dans lequel l'administration est obligée de payer une indemnisation pour les dommages causés à autrui par ses actes préjudiciables, qu'ils soient légitimes ou illégaux.