

الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

حمادو فاطيمة، باحثة دكتوراه جامعة سيدي بلعباس

ملخص

تتمتع الإدارة بسلطة واسعة في فرض القواعد العمرانية ، بهدف الحفاظ على النظام العام العمراني ، لكن حتى لا تتعسف في استعمال سلطاتها في مجال إصدار القرار الإداري المتضمن احد عقود التعمير منحت لسلطة أخرى الرقابة على تلك الإجراءات والمتمثلة في السلطة القضائية ، فالقاضي الإداري يراقب مدى احترام الإدارة لتلك الشروط، ويكون ذلك عن طريق رقابة قضائية والمتمثلة في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

الكلمات المفتاحية

الضبط الإداري، الرقابة القضائية، التعمير والبناء، دعوى الإلغاء ، دعوى التعويض

Summary:

the broad authority to impose urban rules, The administration has a broad authority to enforce urban rules in order to maintain public order, and also not to abuse their powers in the area of issuing administrative resolution containing one of the reconstruction contracts, was granted to another authority to control such actions represented in the judiciary, the Administrative Judge keeps an eye on the extent of the respect of the administration of those conditions, through judicial supervision, represented in the case of cancellation and compensation

Key words :

The administrative control, judicial control, construction, the case of cancellation, the claim for compensation.

مقدمة :

إن القاعدة العامة هي حرية المالك في استعمال ملكيته العقارية واستعمالها والتصرف فيها وممارسة جميع الأنشطة العمرانية التي يراها مناسبة لتحقيق المصلحة الخاصة إلا أن هذه الحرية مقيدة بضوابط إذ لا تتعارض مع الصالح العام والنظام العام العمراني وأسسها التي تستوجب وضع ضوابط وميكانيزمات رقابية ، لذلك بات من الضروري تنظيم عقود التعمير وفق النسق الذي يضمن التوفيق بين المصلحة العامة للإدارة وهي حماية النظام العام العمراني والمصلحة الخاصة للفرد والمتمثلة في الحصول على أحد الرخص والشهادات العمرانية عن طريق فرض الترخيص المسبق قبل القيام بتلك الأعمال .

ويستوجب على الإدارة وهي تقوم بالنشاط المخول لها احترام القانون عن طريق موظفيها، فإذا أخطأ أحد موظفيها أثناء إصدار القرار الإداري وأدى هذا الخطأ إلى المساس بالمركز القانوني للشخص وجب في هذه الحالة إجبار الإدارة على احترام حدود القانون والتصرف في إطاره .

ولن يتأتى ذلك إلا عن طريق القضاء الذي يحرص على حماية مبدأ المشروعية من جهة ويحقق العدالة ويحمي الحقوق والحريات العامة للمواطنين من جهة أخرى .

وباعتبار عقود التعمير هي قرارات إدارية شأنها شأن القرارات الإدارية الأخرى سواء كان مضمون القرار إيجابيا بمنح أحد عقود التعمير أو سلبيا برفضها يحق للمعني بالأمر الذي تضرر من القرار واعتبره غير مشروع اللجوء للقاضي الإداري وطلب إلغائه بمجرد توافر أوجه عد المشروعية في القرار الإداري محل الطعن وكذا يمكنه طلب التعويض .
وتماشيا مع هذا الطرح تمثل الإشكالية التالية : ما مدى فاعلية رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة المانحة لعقود التعمير ؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية :

فيما تتجسد رقابة القاضي الإداري على عقود التعمير ، هل بإمكان القاضي الإداري وضع حد لكل تعسف يصدر من الإدارة المانحة لهذه العقود ؟

وللإلمام بالإجابة على الإشكالية المطروحة وما تفرع عنها من تساؤلات تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى مبحثين ،تضمن المبحث الأول دعوى إلغاء القرارات الإدارية الفردية المتعلقة بالعمران كآلية رقابية قضائية ، أما المبحث الثاني فتم التطرق فيه إلى دعوى التعويض .

المبحث الأول : دعوى الإلغاء كآلية رقابية قضائية في مجال العمران .

يقتضي مبدأ المشروعية أن تكون تصرفات الإدارة المختصة بمنح عقود التعمير في إطار وحدود القانون لحماية الأفراد وحرياتهم ، فلا يكفي لحماية هذه الأخيرة أن تتحقق سيادة القانون بل يستلزم الأمر أن تكون أعمال الإدارة مشروعة وإلا كانت عرضة للإلغاء القضائي¹.

وتعد الرقابة القضائية الضامن الحقيقي والفعال لحماية مبدأ المشروعية لأن السلطة القضائية هي الحامية لحقوق الأفراد وحرياتهم ، إذ بغير هذه السلطة القضائية لا يعدوا القانون أن يكون سوى قواعد نظرية .

والرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير لها أهمية بالغة ، إذ أخذ في الاعتبار اتساع نشاط الدولة وقوة السلطة التنفيذية كاتجاه معاصر ومدى خطورة هذا الاتجاه على حقوق و حرية الأفراد في التصرف في ملكياتهم ، خالصة بعد أن أصبح الأمر الخروج على القانون واقعا مؤكدا باعتبار أن القائمين على الأجهزة الإدارية

¹ - عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2011، ص 60-61.

وعلى تنفيذ القوانين ما هم إلا بشر معرضون للخطأ ولا يمكن إرجاعهم إلا جادة الصواب إلا بإلغاء قراراتها غير المشروعة لمنعها من الاعتداء على حقوق الأفراد¹.

وعليه ولدراسة دعوى الإلغاء في مجال العمران وجب علينا التطرق إلى تعريف دعوى الإلغاء في مجال العمران ثم تبيان أساسها وأخيرا الآثار المترتبة عليها².

المطلب الأول : مفهوم دعوى الإلغاء في مجال التعمير وشروطها .

تعد دعوى الإلغاء من الدعاوى الإدارية الأكثر انتشارا و استعمالا من جانب المتقاضين ، ولذلك سنعرف دعوى الإلغاء ثم نحدد شروطها .

الفرع الأول : تعريف دعوى الإلغاء .

تعرف دعوى الإلغاء في مجال العمران على أنها دعوى قضائية إدارية موضوعية عينية يحركها ويرفعها صاحب الصفة والمصلحة أمام جهات قضائية مختصة سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بهدف المطالبة بإلغاء قرار إداري نهائي متضمن عقود التعمير غير المشروعة بموجب قرار يحوز على حجية مطلقة ، وبالتالي نستنتج أن دعوى الإلغاء تتضمن مبدأ المشروعية من جهة ومن جهة أخرى تحمي الأفراد من تعسف الإدارة³.

الفرع الثاني :شروط قبول دعوى الإلغاء في مادة التعمير والبناء.

إن أول مسألة تعرض لإثارة منازعة إدارية تتعلق بمدى مشروعية القرار الفردي المتعلقة بعقود التعمير والبناء ثم إلغاءها هي مسألة البحث عن الشروط الواجب توافرها لقبول هذا الطعن.

وتعرف على أنها جملة الشروط التي يتطلبها قانون البناء والقوانين ذات الصلة حتى يتمكن القضاء من الفصل في موضوع الدعوى ، وفي حالة تخلف أي شرط منها يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى ، وتعتبر هذه الشروط من النظام العام ، حيث يجوز للخصم إثارتها في أية مرحلة كانت عليها الخصومة القضائية ، كما يمكن للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه⁴.

وتتمثل هذه الشروط في شروط تتعلق بالطاعن ، وشروط تتعلق بالقرار المطعون فيه وأخيرا شروط الميعاد (الأجال) ، وعليه سنتناول هذه الشروط بجملة من التفصيل .

أولا : الشروط المتعلقة بالطاعن .

بالرجوع إلى المادة 13 من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه : " لا يجوز لأي شخص النقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون".

ولقبول الطعن وجب أن تتوافر في الطاعن شرطان هما الصفة والمصلحة .

¹ - عبد الرحمن البكري ، وثائق التعمير بين اختصاص الدولة والجماعات المحلية ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد الأول ، ديسمبر ، 1992 ، ص 37.

² - بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25/01/2015 ، يحدد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، الجريدة الرسمية ، العدد 07 لسنة 2015.

³ -

⁴ - محمد كمال الأمين ، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، 2016 ، ص 23.

1- صفة الطاعن : ويقصد بها أن يكون الطاعن أو المدعي في الدعوى القضائية في وضعية ملائمة تسمح بمباشرة دعواه ، أي أن يكون في مركز سليم يخول له إمكانية التوجه إلى القاضي الإداري ، ولدارسة صفة الطاعن ضد القرار المتضمن أحد الرخص الإدارية¹ أو الشهادات العمرانية² وجب التمييز بين الصفة في حالة الأشخاص الطبيعية والصفة في حالة الأشخاص المعنوية .

- الصفة في حالة الأشخاص الطبيعية :

أكدت المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتضمن كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها للأشخاص الطبيعيين الذين لهم حق رفع الطعون الفردية في مجال العمران سواء تعلق الأمر برفض منح رخصة البناء أو الهدم أو التجزئة أو شهادة المطابقة أو التقسيم أو التعمير أو لسبب آخر لا تقبل الدعوى إلا من الأشخاص الذي لهم صفة في طلب الترخيص الذي صدر القرار المطعن فيه بشأنه وتمثل الأشخاص في:

- المالك أو موكله .

- المستأجر المرخص له قانونا .

- الهيئة أو المصلحة العمومية المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية .

- الحائز ، فهؤلاء الأشخاص هم من لهم صفة مباشرة وشخصية في الطعن بالإلغاء³.

هذا وتجدر الإشارة إلا أنه يجوز للغير أن يرفع دعوى إلغاء القرار الإداري المتضمن عقود التعمير والمتمثلة في الجيران شريطة أن يثبتوا مصلحتهم الشخصية والمباشرة ، وهو ما أكدته قرار رقم 689 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 207/02/19 حيث تلخص وقائع هذه القضية في أن الإدارة علقت منح رخصة البناء المطلوبة من طرف المستأنف لإعادة بناء مسكنه على موافقة الجيران وأثناء القيام بأشغال البناء ألحقت أضرارا بعقار هؤلاء الجيران مما أدى بهم إلى رفع دعوى إلغاء هذه الرخصة أمام الغرفة الإدارية التي ألغت هذه الرخصة ، فاستأنف المعني بالأمر أمام مجلس الدولة مؤسسا بعدم توفر صفة الجيران للطعن في القرار ، لكن رفض مجلس الدولة أمام هذا الاستئناف وأيد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية وبالتالي أعطى الحق للجار في رفع دعوى إلغاء⁴.

- الصفة في حالة الأشخاص المعنوية :

تنقسم الأشخاص المعنوية إلى قسمين هما أشخاص معنوية عامة والمتمثلة في الدولة ، الولاية، البلدية ، ومنه فالطعون ضد القرارات الإدارية الفردية الصادرة في مجال العمران قد تنثار من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الزير المكلف بالعمران كلما كانت تلك القرارات مشوية بعيب من عيوب اللامشروعية .

أما الأشخاص المعنوية الخاصة كالجمعيات التي لها علاقة بالبيئة لا يمكنها رفع دعوى أمام القضاء الإداري وهذا حسب المادة 74 من القانون 09-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير لأنه منح لها الحق في التأسيس كطرف مدني فقط ، هذا من جانب ومن جانب آخر أن تلك لرخص والشهادات لا تمنح إلا من قبل الأشخاص المعنوية العامة⁵.

¹ - تتمثل هذه الرخص في رخصة البناء ورخصة التجزئة ورخصة الهدم .

² - تتمثل الشهادات العمرانية في شهادة التعمير وشهادة المطابقة وشهادة التقسيم .

³ - عزري الزين ، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها ، الطبعة الأولى ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ص 78.

⁴ - عمار بوضياف ، منازعات التعمير في القانون الجزائري (رخصة الهدم والبناء) مجلة الفقه والقانون ، العدد 03 ، يناير 2013، ص 31.

⁵ - للمزيد من التفاصيل راجع المادة 74 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، انظر أيضا : نورة منصوري ، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري ، دار الهدى للنشر والتوزيع ، الجائر ، 2010 ، ص 27.

2- مصلحة الطاعن :

يقصد بالمصلحة الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء بمعنى أنه لا يجوز اللجوء عبثا إلى القضاء دون تحقيق منفعة ما ، كما يشترط في المصلحة أن تكون محمية قانونا¹.
وقد اشترط القضاء الإداري بأن تتميز المصلحة في دعوى إلغاء القرار الإداري في ذلك المجال بخاصيتين هما الطابع الحالي والطابع الشخصي ، أي أن هذا القرار يؤثر تأثيرا مباشرا وحاليا على رافع الدعوى².
ثانيا : شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه .

لا يكفي توافر الصفة والمصلحة لقيام دعوى الإلغاء الخاصة بالتعمير وإنما أقر المشرع الجزائري شروط أخرى تتعلق بالقرار المطعون فيه في حد ذاته ومن بين هذه الشروط ما يلي :
1- أن يكون القرار الإداري في مجال عقود التعمير صادر من سلطة إدارية مختصة تعتبر مختلف الرخص والشهادات المتعلقة بالتعمير قرارات إدارية صادرة عن جهات إدارية مختصة ، فبالرجوع إلى قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير نجده قد حصر منح هذه الشهادات لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير .
ففي هذا الإطار قضت المادة 65 من ذات القانون بأنه : " مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في المادتين 66 و 67 أذناه تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالتين إما بصفته ممثلا للبلدية بجميع الاقتطاعات والبناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي أو في حالة ما إذا كان ممثلا للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي".
وبالتالي نستنتج أن القرار الإداري في مجال عقود التعمير يجب أن يصدر من جهات أو هيئات مختصة وإلا لا يعتد به³.

2- أن يكون القرار الإداري في مجال عقود التعمير نهائيا محدثا لأثر قانوني معين حيث يشترط في القرار الإداري المتعلق بالجانب العمراني حتى يكون محلا للطعن ، يجب أن يكون نهائيا أي استنفذ كل المراحل التحضيرية لإصداره ، ومنه لا تعتبر الآراء الاستشارية ولا التحقيقات التي تسبق عملية إصدار القرار الإداري محلا للطعن وإنما يجب أن يحدث أثرا قانونيا إما بإنشاء مركز قانوني أو إلغاءه أو تعديله⁴.

ثالثا : 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 ، ويسري هذا النص في حالة اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بمنح الترخيص ، أما في حالة اختصاص

¹ - مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الهيئات والإجراءات أمامها ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 ، ص 265.

² - عادل بوراس ، دعوى إلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري ، مقال منشور بمجلس الفقه والقانون ، العدد 03 ، سنة 2013 ، ص 08 ، أنظر أيضا : نويرة عبد العزيز ، رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء ، دراسة تطبيقية ، مجلس الدولة ، عدد خاص بالعمران ، منشورات الساحل ، الجزائر ، 2008 ، ص 80-81.

³ - عطوي وداد ، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، 2012 ، ص 116.

⁴ - عطوي وداد ، المرجع السابق ، ص 117.

الوزير المكلف بالعمران ، فإن الاختصاص القضائي يؤول لمجلس الدولة في نفس الآجال المنصوص عليها في المادة 829. من ذات القانون

أما بالنسبة للغير فقد قضت المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 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 وشهر¹ .

المطلب الثاني : أوجه دعوى الإلغاء في مجال التعمير .

يقصد بأوجه دعوى الإلغاء في مجال العمران الحالات التي يتم الاستناد إليها لإلغاء ذلك القرار الإداري المتعلق بالعمران لعدم مشروعيته بعد قبول القاضي العريضة شكلا بناء على أوجه عدم المشروعية سواء كانت هذه الأخيرة داخلية عيب السبب أو مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة أو قد تكون خارجية مثل عيب عدم الاختصاص وعي ب الشكل والإجراءات ، وعليه سوف يتم التطرق إلى أوجه دعوى الإلغاء الداخلية والخارجية من خلال الفرعين التاليين :

الفرع الأول : أوجه عدم المشروعية الخارجية .

تكون أمام حالة عدم المشروعية الخارجية إذا تم الطعن في القرار الإداري المتعلق بالتعمير انطلاقا من عيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات .

أولا : عيب عدم الاختصاص .

هو العنصر الأول الذي يخضع لتقدير مشروعية لدى بسط القضاء الإداري رقابته على مشروعية القرار المتضمن أحد عقود التعمير ، والسبب في ذلك هو تعلق العنصر بالنظام العام .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن عيب عدم الاختصاص يأخذ ثلاث صور لتجسيده والمتمثلة في:

- عيب عدم الاختصاص الموضوعي : يتعلق هذا العيب عندما تقوم جهة إدارية بإصدار قرار إداري يتضمن منح رخصة أو شهادة في مجال التعمير من اختصاص جهة إدارية أخرى خاصة وأن مسألة تحديد الاختصاص من صلاحيات المشرع ، حيث وزع صلاحيات منح الرخص والشهادات المتعلقة بعقود التعمير في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالتعمير² .

- عيب عدم الاختصاص المكاني : يتعلق عيب عدم الاختصاص المكاني إذا أصدر مثلا رئيس بلدية قرار بمنح أحد عقود التعمير محل رئيس بلدية أخرى .

- عيب عدم الاختصاص الزمني : يقع على الجهات الإدارية المتمثلة في الوزير المكلف بالتعمير ، والوالي ، رئيس المجلس الشعبي البلدي ، إصدار القرار الإداري المتضمن عقود التعمير خلال المدة المحددة ، مثال ذلك ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها وتتمثل في :

- 20 يوم بالنسبة لرخصة البناء .

- شهرين لتسليم رخصة التجزئة .

- شهر لتسليم رخصة الهدم .

¹ - كمال محمد الأمين ، مرجع سابق ، ص 50.

² - عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 31.

- 15 يوم لتسليم شهادة التعمير .
- شهر لتسليم شهادة التقسيم .
- 08 أيام لتسليم شهادة المطابقة .
- ثانيا : عيب الشكل والإجراءات .
- أولا : عيب مخالفة القانون .

إن القاعدة العامة تقضي بعدم إلزام الإدارة بالخضوع لشكليات معينة في إصدار القرار الإداري ، لكن يرد على هذه القاعدة استثناء وهو إلزامية الإدارة إتباع شكل معين ، وفي مجال التعمير وبالرجوع إلى قانون 90-29 والمرسوم التنفيذي رقم 15-19 ألزم الإدارة بإصدار جميع قراراتها سواء بالموافقة أو الرفض أو التأجيل بالتعليق ، وهذا حسب المادة 62 من القانون 90-29¹.

أما بخصوص الإجراءات فيقصد بها تلك الأعمال التي تسبق عمليات منح أو إصدار الرخص الإدارية ، أمنا الشهادة التي ينص عليها القانون ، ومن أهم هذه الإجراءات مرحلة الاستشارة مثلا كالإلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي باستطلاع رأي الوالي في حالة غياب مخطط شغل الأراضي² . وبالتالي يمكن القول بأن أهمية الشكل والإجراءات التي يحددها المشع تعتبر في حد ذاتها ضمانا قانونية لحماية محقوق الأفراد من تعسف الإدارة في منح هذه الرخص والشهادات بالإضافة إلى تحقيق المصلحة العامة العمرانية وذلك من خلال إلزام الإدارة على اتخاذ قرارات مدروسة بما يحافظ على مبدأ المشروعية .

الفرع الثاني : أوجه عدم المشروعية الداخلية (رقابة المشروعية الداخلية) .

تتمثل أوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية الداخلية ، ويقصد به مخالفة آثار القرار الإداري الصادر لأحكام ومبادئ وقواعد القانون³ ، وانطلاقا من ذلك ففي حالة مخالفة الجهة الإدارية المختصة بمنح عقود التعمير تلك النصوص فإن قرارها يعد مشوبا بعيب مخالفة القانون ، ومثال ذلك ما أكدت عليه المادة 100 من القانون 90-29 : "لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في هذا القانون"⁴.

ثانيا : عيب السبب .

يقصد بالسبب : الوقائع والظروف المادية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها ، وعليه فالسبب في مجال عقود التعمير والبناء كباقي المجالات الأخرى يعد ركن من أركان القرار الإداري الذي يتضمن أحد الرخص والشهادات في مجال العمران ، وهذا ما أكدته المادة 62 من القانون 90-29 المتعلقة بالتهيئة والتعمير .

¹ - المادة 62 من القانون 90-29

² - بوسته إيمان ، النظام القانوني للترقية العقارية ، دار الهدى للنشر ، الجزائر ، 2001 ، ص 96-97.

³ - عمار عوايدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار هومة ، الجزائر ، ص 194.

⁴ - نفس الرأي أكدته مجلس الدولة في قراره الصادر في 2001/04/23 والذي ألغى القرار محل الاستئناف بعدم منح رخصة البناء بسبب نقص الوثائق المطلوبة في الملف رغم أن وصل الإيداع المسلم من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي لم يشر إلى أي نقص في الوثائق ومنه الإدارة خالفت في عدم منحها للمعني رخصة البناء رغم توفر الشروط كلها ، للمزيد حول تفاصيل القرار أنظر عزري الزين ، المرجع السابق ، ص 105-106.

ثالثا : عيب الانحراف في استعمال السلطة .

يقصد بعيب انحراف استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي منحها القانون لأجله تلك السلطة ، فالانحراف في استعمال السلطة قد يؤدي إلى إلغاء ترخيص أعمال البناء ، يعد تكوين قناعة القاضي الإداري بأن السلطات الإدارية مارست صلاحياتها لتحقيق هدف غير الهدف الذي منحت الصلاحية من أجله¹ . فإذا كان الهدف من إصدار القرارات الإدارية هو تحقيق الصالح العام فإنه يرتب المشرع هدفا خاصا أو تستخلصه المحكمة في القرار الإداري أو قد يستوجب المشرع سلوك الإجراءات الصحيحة ، وعليه تظهر صور الانحراف في استعمال السلطة في المجال العمراني في ثلاث حالات وهي :

- استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة العمرانية .
- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف التي نص عليها قانون العمران .
- الانحراف بالإجراءات في مجال تراخيص الإلغاء في مجال التعمير² .

المطلب الثالث : آثار دعوى الإلغاء في مجال العمران .

يترتب عن رفع دعوى إلغاء القرار الإداري في مجال البناء والتعمير إما رفض الدعوى القضائية أو قبولها ، كما يمكن للمدعي أن يتقدم بدعوى مستقلة يطلب فيها وقف تنفيذ القرار المتضمن عقود التعمير ، وعليه سوف نتطرق من خلال الفروع الآتية إلى هذه الآثار .

الفرع الأول : رفض إلغاء القرار الإداري المتضمن عقود التعمير .

إذا تأكد القاضي الإداري عند الفصل في دعوى الإلغاء للقرار المعروض أمامه أنه سليم وخالي من عيوب المشروعية الخارجية والداخلية ، قضى برفض الدعوى لعدم التأسيس القانوني ، ومنه تأييد قرار الإدارة سواء بمنح تلك الترخيص والشهادات التعمير أو رفضها أو تأجيلها .

الفرع الثاني : إلغاء القرار الإداري المتضمن عقود التعمير .

إذا رأى القاضي الإداري قرار أن القرار المعروض أمامه تتوفر فيه أحد عيوب المشروعية سواء الداخلية أو الخارجية ، فحكم بإلغائه مهما كان مضمونه إما بالمنح أو التأجيل أو الرفض .

الفرع الثالث : وقف تنفيذ القرار الإداري .

إن القول بقبالية نفاذ القرارات الإدارية بمجرد صدورها يترتب عليها أضرارا يصعب تداركها خاصة وإن دعوى الإلغاء تتطلب وقتا طويلا لصدورها ، لذلك منح المشرع الجزائري للمدعي أن يرفع دعوى ثانية إلى جانب إلغاء القرار الإداري وهي طلب وقف تنفيذ هذا القرار كإجراء تحفظي إلى غاية الفصل في موضوع دعوى الإلغاء ، وهذا يعتبر استثناء على القاعدة العامة التي تتضمن القوة التنفيذية للقرار الإداري بمجرد صدوره .

وباستقرارنا لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدها قد حددت المواد المنظمة لطلب وقف تنفيذ القرارات المتعلقة بعقود التعمير الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والممثلة في المواد من 833 إلى غاية 837 ، فنتظر

¹ - كمال محمد الأمين ، مرجع سابق ، ص 78 .

² - شهرزاد عوايد ، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2016 ، ص 231 .

فيها المحاكم الإدارية ، أما طلبات وقف التنفيذ للقرارات المتعلقة بعقود التعمير الصادرة من الوزير المكلف بالتعمير التي عالجتها المادتين 911 و 912 من ذات القانون فينظر فيها مجلس الدولة

المبحث الثاني : دعوى المسؤولية الإدارية في مجال البناء والتعمير (دعوى التعويض).

من جهة ثانية ، مكن القانون من الشخص المتضرر من قرار الإدارة المتضمن عقود التعمير رفع دعوى التعويض ضد الإدارة مصدرة القرار ، فهذه الدعوى الوسيلة الوحيدة والكفيلة لجبر الضرر والحصول على التعويض ، لذلك وجب التطرق إلى أساس دعوى التعويض وشروط قيامها وصولاً إلى آثار دعوى التعويض .

المطلب الأول : أساس دعوى التعويض .

يعتبر أساس دعوى التعويض عن الأضرار الناتجة عن القرارات التي تصدرها الإدارة والمتعلقة بعقود التعمير هو الخطأ تطبيقاً للقاعدة العامة في المسؤولين ، المسؤولية تكون بناءً على الخطأ ، لكن يمكن للمتضرر رفع دعوى التعويض ليس على أساس خطأ الإدارة وإنما عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة .

الفرع الأول : الخطأ كأساس لقيام دعوى التعويض .

تقتضي القاعدة العامة على رافع دعوى التعويض إثبات خطأ الإدارة التي تم الإدعاء عليها ، وبالتالي عبء الإثبات يقع على رافع هذه الدعوى حتى يكفل له الحق في المطالبة بجبر الضرر الناتج عن ذلك الخطأ¹ ، وقد يتخذ هذا الخطأ شكلين إما خطأ شخصي أو خطأ مرفقي² .

الفرع الثاني : الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس لقيام دعوى التعويض .

إن أساس دعوى التعويض في عقود التعمير يقوم على أساس الخطأ ، لكن هذه القاعدة يرد عليها استثناء وهو إمكانية قيام دعوى التعويض بناءً على الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ، هذا وتجدر الإشارة إلى أن هذا الإخلال يتخذ صورتان وهما صورة تماطل الإدارة في اتخاذ الإجراءات ، أو صورة امتناع السلطة الإدارية عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لفرض احترام قواعد العمران .

المطلب الثاني : شروط دعوى التعويض .

تتمثل شروط دعوى التعويض في الضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر .

الفرع الأول : الضرر .

لا يكفي توافر شرط الخطأ وحده من أجل تقرير مسؤولية الإدارة والحكم عليها بالتعويض، إذ يجب أن ينشأ عن هذا الخطأ ضرراً يلحق بمن يطالب بالتعويض عن تصرف الإدارة ، فالقضاء الإداري في إطار المسؤولية في التعمير يشترط في لضرر أن يكون حقيقياً وثابتاً ومؤكداً ومادياً ومباشراً في إطار التعويض على أساس الخطأ ، وأن يكون أيضاً خاصاً غير عادي وذلك في إطار التعويض بدون خطأ³ .

¹ - عمار عوايدي ، المرجع السابق ، ص 110.

² - قرووف جمال ، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة باجي مختار ، عنابة 2006، ص 130.

³ - عزري الزين ، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة بسكرة ، جوان 2002، ص 83.

الفرع الثاني : العلاقة السببية .

تعتبر العلاقة السببية ثاني شرط من شروط قيام دعوى التعويض ، حيث يكفي لحصول المتضرر على تعويض أن يحصل الضرر بشروطه التي سبق ذكرها ، وإضافة لذلك أن يكون الضرر الناتج وبطريقة مباشرة عن خطأ الإدارة أو دون خطأ ، بمعنى أنه هناك علاقة سببية بين الضرر والخطأ بالمعنى أن مسؤولية الإدارة في مجال عقود التعمير تتعدّد إذا كان خطأ الإدارة هو السبب المباشر لوقوع الضرر ، أو إذا كان النشاط الإداري الذي مارسه الإدارة هو السبب في حصول الضرر ولو في غياب خطئها أي أن يرتبط الضرر ارتباطا وثيقا ومباشرا بخطأ أو نشاط الإدارة .

المطلب الثالث : آثار ثبوت دعوى التعويض في عقود البناء والتعمير .

بعد توافر الشروط الشكلية والموضوعية لقيام دعوى التعويض في هذا المجال ، ففي هذه الحالة يصدر القاضي الإداري ثلاث احتمالات وهي :

- 1- يقرر مسؤولية الإدارة الكاملة عن الضرر اللاحق بالضرر ، سواء كان ذلك الضرر ناتج عن خطأ أو ناتج عن النشاط الإداري .
- 2- كما قد يتضمن القرار الصادر عن القاضي الإداري في هذا المجال إعفاء الإدارة من المسؤولية وذلك في حالة ثبوت سوء نية طالب عقود التعمير .
- 3- يقرر تخفيف المسؤولية عن الإدارة كان تصدر الإدارة رخصة ما أو شهادة من شهادات التعمير بناء على وثائق مزورة قدمها لها طالب هذه الشهادة أو الرخصة دون التأكد من صحتها وبالتالي يوزع أو يقسم القاضي المسؤولية بين طالب الرخصة والجهة المانحة لتلك الرخص أو الشهادات¹ .

خاتمة:

إن ممارسة الإدارة لدورها الرقابي كسلطة لضبط مجال البناء والتعمير كثيرا ما يمس بالحريات والحقوق الفردية كما تملكه من امتيازات ، إلا أن تدخلها بفرض سلطاتها على الأفراد ليس مطلقا ، وإنما بدائرة قانونية مرسومة سلفا من قبل المشرع تطبيقا لمبدأ المشروعية وسيادة القانون .

فالقضاء بدوره يتدخل من أجل التوفيق بين هيئات الضبط الإداري لما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة وبين الأفراد محاولا حماية هؤلاء من تعسف الإدارة وإبطال تصرفاتها وإقرار مسؤوليتها الإدارية ، وذلك عن طريق تحريك آليات الرقابة القضائية والتي تتمثل أساسا في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض ، وبالتالي يمكن القول بأن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير تعد بحد ذاتها ضمانا قانونية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في استغلال ملكياتهم العقارية .

وفي الأخير يمكن إيجاز بعض الاقتراحات والمتمثلة في :

- تعزيز دور القضاء الجزائري في مجال العمران والحد من العراقيل التي تنقص من فعاليته .
- ضرورة تبسيط المشرع لإجراءات الرقابية ، وذلك بتجميعها في إطار تشريعي واضح وعدم جعلها متفرقة بين عدة نصوص من أجل التحكم فيها .
- ضرورة معالجة كل من دعوى التعويض ودعوى الإلغاء والآجال المقررة لهما في قانون التهيئة والتعمير وذلك بإدماجها في نص صريح .

¹ - عطوي وداد ، المرجع السابق ، ص 158 .

- ضرورة تكوين قضاة متخصصين في العقار ومجال البناء والتعمير بكل جوانبه التقنية .
- ضرورة إدراج تدريس مادة قانون التهيئة والتعمير لدى القضاة على مستوى المدرسة العليا للقضاء ، وذلك من أجل الاطلاع والإلمام على مختلف المنازعات الإدارية التي تفرزها الأنظمة العمرانية .

قائمة المراجع

القوانين

قانون 90-29 المتعلق بحماية التهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد52 سنة1990

_ القانون رقم 04_05 المعدل والمتمم لقانون 90_29

_ قانون الإجراءات المدنية والإدارية

_ المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتضمن كفايات تحضير عقود التعمير

الكتب القانونية

- عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2011.
- _عزري الزين ، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها ، الطبعة الأولى ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة.
- _نورة منصوري ، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري ، دار الهدى للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010
- مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الهيئات والإجراءات أمامها ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005
- بوسنة إيمان ، النظام القانوني للترقية العقارية ، دار الهدى للنشر ، الجزائر ، 2001، ص 96-97.
- عمار عوايدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار هومة ، الجزائر ، ص 194 .

الرسائل والاطروحات الجامعية

- محمد كمال الأمين ، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، 2016
- _ شهرزاد عوايد ، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2016
- قروف جمال ، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة باجي مختار ، عنابة 2006 ،
- عطوي وداد ، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، 2012

المقالات العلمية

- عمار بوضياف ، منازعات التعمير في القانون الجزائري (رخصة الهدم والبناء) مجلة الفقه والقانون ، العدد 03 ، يناير 2013
- _عزري الزين ، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة بسكرة ، جوان 2002
- _نويبري عبد العزيز ، رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء ، دراسة تطبيقية ، مجلس الدولة ، عدد خاص بالعمران ، منشورات الساحل ، الجزائر ، 2008
- _عادل بوراس ، دعوى إلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري ، مقال منشور بمجلس الفقه والقانون ، العدد 03 ، سنة 2013
- عبد الرحمن البكريوي ، وثائق التعمير بين اختصاص الدولة والجماعات المحلية ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد الأول ، ديسمبر ، 1992.