أساس المسؤولية الإدارية في مجال التعمير والبناء

عيشوبة عمار، باحث دكتوراه جامعة سيدي بلعباس

ملخص:

إن دراسة موضوع المسؤولية الإدارية يرتبط إرتباطا وثيقا بدولة القانون التي تقتضي حماية واسعة للحقوق والحريات من أي تعسف يمكن أن يطالها؛ في ظل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات وسلطات واسعة النطاق شملت مختلف النشاطات التي يباشرها الفرد في حياته اليومية، هذه السلطات التي تتزايد وتظهر بشكل جلي في مجال التعمير والبناء، والتي منحها القانون إياها حماية للمصلحة العامة العمرانية.

غير أن احتمال خروج الإدارة عن مقتضيات هذا المصلحة وارد، مما يؤدي إلى المساس بالمصالح الخاصة بالأفراد والإضرار بها. وإذا كان الأمر كذلك فما هو الأساس الذي يمكن اعتماده لقيام مسؤولية الإدارة في مادة التعمير والبناء؟

الكلمات المفتاحية: المسؤولية الادارية، دولة القانون، الحقوق والحريات، الفرد، المصلحة العامة العمرانية.

Abstract:

The study of administrative responsibility is closely linked to the State of law which require extensive protection of rights and freedoms from any abuse that can be inflicted upon them; and the administration enjoys wide-ranging privileges and powers that encompass the various activities that the individual undertakes in his daily life.

These authorities are increasing and are clearly visible in the field of reconstruction and construction, which the law gave them protection for the public interest of urban construction, but the possibility of the Department's exit from the requirements of this interest is contained, which leads to prejudice to the interests of individuals and damage to them.

If so, what basis could be adopted for the administration's responsibility for reconstruction and construction?

Keywords:

administrative responsibility, state of law, rights and freedoms, individual, Public interest Urbanism .

مقدمة:

إن الادارة في إطار الوظائف المنوطة بها، تقوم بمجموعة من النشاطات المختلفة؛ والتي يمكن أن تسبب من خلالها أضرارا تمس بالغير، الأمرالذي يوجب حقا للمتضرر للمطالبة باصلاح الضرر وجبره، حيث يعد النشاط العمراني أهم هذه النشاطات، كونه يرتبط بالمصلحة العامة العمرانية، هذا الأخير- النشاط العمراني- الذي يمكن أن يكون كذلك سببا في قيام مسؤولية الإدارة.

فإذا كانت القاعدة العامة في القانون المدني الجزائري في المادة 124 منه: " كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض"[1].

فإن القضاء الإداري المقارن، ومنذ قرار BLANCO عام 1873 استبعد نهائيا فكرة الرجوع إلى القانون المدنين وكرس نظرية مستقلة للمسؤولية الإدارية، الأمر الذي يثير مسألة البحث عن الأساس الذي يمكن الإستناد عليه لتحديد مسؤولية الإدارة، ولكن في **مادة** التعمير والبناء تحديدا، ولاسيما فيما يخص تراخيص أعمال البناء التي تصدرها السلطات الإدارية في هذا المجال.

الأمر الذي سيكون محل بحث في إطار هذه الدراسة من خلال محوريين، حيث سيتم التطرق في المحور الأول إلى مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء، على أن يخصص المحور الثاني لمعالجة مسؤولية الإدارة، ولكن حال غياب الخطأ الذي يمكن اسناده إلى الإدارة من خلال نفس مادة البحث.

المحورالأول: مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ

انتهت منذ أمد طويل تلك النظرية القائمة على أساس عدم مساءلة الدولة بالتعويض عن أخطاء الجهات الإدارية، كونه يتنافى مع ما تتمتع به الدولة من سيادة، وهذا ما لا يمكن التسليم به؛ ذلك أن خضوع الدولة للقانون والتزامها بالتعويض عن أعمالها التي يمكن أن تسبب أضرارا للآخرين لا يمكن أن يمس البتة بسيادتها.

فالأصل العام أن مسؤولية الإدارة هي مسؤولية خطئية، وإن كانت للمسؤولية الإدارية نظريتها القانونية المتميزة عن المسؤولية التقصيرية في القانون الخاص، إلا أنه من حيث الأركان العامة للمسؤولية، هذه الأركان واحدة من حيث المبدأ سواء في القانون العام أو في القانون الخاص، ومن ثم هناك أركان ثلاثة لابد من توافرها لكي تتحقق مسؤولية الإدارة القائمة على الخطأ[2].

[1]- الأمر 75- 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، ج.ر العدد 78، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05.

[2]- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري" الكتاب الثاني"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2005، ص235.

- أما المسؤولية العقدية فإنها تجد تطبيقا لها في مجال الصفقات العمومية أي العقود التي تبرمها الإدارة في المجال العمراني تحقيقا للمصلحة العامة العمرانية، حيث أن بعض هذه الالتزامات يحددها قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الساري المفعول و الصادر بموجب

حيث تقتضي مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، أولا: وجود خطأ ينسب إلى الإدارة – العمل الخاطئ – ويكفي أن يكون **الخطأ بسيطا** في مادة التعمير والبناء، ومن جهة ثانية تحقق الضرر الذي يدعيه المتضرر[1]، على أن تتوفر ثالثا: العلاقة السببية؛ والتي مؤداها ضرورة الربط بين خطأ الإدارة والضرر الحاصل بصفة مباشرة عن هذا الخطأ.

وهذا ما استقر عليه القضاء الاداري في كل من فرنسا ومصر، ومن بين هذه الإجتهادات حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية والذي جاء فيه :

" مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة منها هي وجود **خطأ** في جانبها، بأن يكون القرار الإداري غير مشروع ويلحق بصاحب الشأن **ضررا**، وأن تقوم **العلاقة السببية** بين الخطأ والضرر..."[2] .

وهو نفس القضاء الذي أقر بأن مسؤولية الإدارة فيما يتعلق بتراخيص البناء تقوم على أساس الخطأ عندما تصدر قرارات غير

سليمة بالبناء بمخالفتها لقواعد البناء، كمخالفة قواعد الإرتفاع والتعلية للمباني الأمر الذي يسبب أضررا لمجاوري هذه الأبنية[3].

أولا: المنح غير المشروع لتراخيص البناء

إن مخالفة السلطة الإدارية المخولة قانونا بمنح تراخيص أعمال البناء للقواعد التي أقرها المشرع العمراني بصدد هذه الأعمال سواء تلك المقررة بموجب النصوص القانونية أو التنظيمية، توجب مسؤولية الإدارة في مواجهة من تضرر مباشرة من هذه التصرفات اللامشروعة.

المرسوم الرئاسي 15- 247 المؤرخ في 16 سبتمبر لسنة 2015 ، وهي ليست محل بحث في هذه الدراسة، لمزيد من التفصيل ينظر تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مواود معمري تيزي وزو، 2013.

[1]- للتوسع أكثر حول الضرر القابل للتعويض في إطار المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في مادة التعميروالبناء، يراجع عزري الزين، الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني جوان 2002 ص 83 وما بعدها.

[2]- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، أورده نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط 2010، ص62.

[3]- الطعن لدى المحكة الادارية العليا المصرية رقم 2970 لسنة 41 ق- جلسة 2001/11/18، والطعن رقم 1147 لسنة 43 ق، جلسة 2002/07/16 أورده محمد ماهر أبو العينيين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر 2013، ص352.

ولاسيما وأن الفقه والقضاء الإداريين قد أقرا بأن السلطة التي تتمتع بها السلطات الادارية التي خولها القانون إصدار تراخيص أعمال البناء سلطة مقيدة؛ فدور الادارة هنا لايتعدى القيام بعملية مطابقة بين الطلب المقدم والنصوص المنظمة لعمليات البناء[1].

وفي هذا الصدد أقر المشرع الجزائري من خلال نص المادة 01/31 من القانون 90- 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير[2] والواردة في القسم الثالث من القانون المذكور، والتي جاء نصها كالآتي:

" يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل، في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، **حقوق استخدام الأراضي والبناء.**

ولهذا فإن مخطط شغل الأراضي:

يحدد بصفة مفصلة بالنسبة للقطاع أوالقطاعات، أو المناطق المعنية بالشكل الحضري، والتنظيم وحقوق البناء وإستعمال الأراضي..." .

وكذلك ما نصت عليه المادة الثامنة عشر(18) من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، والتي جاء نصها كالآتي:

" قوام مخطط شغل الأراضي هو ما يأتي:

1- لائحة تنظيم تتضمن:

أ)- مذكرة تقديم يثبت فيها تلاءم أحكام مخطط شغل الأراضي مع 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 رقم 90- 29 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 المذكور أعلاه: نوع المباني المرخص بها أو المحضورة ووجهتها، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها معامل شغل الأرض ومعامل مساحة ما يؤخذ من الأرض مع جميع الإرتفاقات المحتملة..." [3].

---

[1]- عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري،أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 649.

[2]- القانون رقم 90- 29 يتعلق بالتهيئة والتعمير، المؤرخ في 01 ديسمبر1990، ج.ر العدد 52، لسنة 1990.

[3]- المرسوم 91-178 ، الجريدة الرسمية، العدد 26، لسنة 1991، ص 982.

مما يعني أن الادارة لا يمكنها رفض تسليم أي من الرخص الإدارية المطالب بها من قبل الأفراد، إلا إذا أثبتت أن هناك أسبابا جدية وقانونية تستدعي الرفض عملا بقواعد التهيئة والتعميير والمراسيم المطبقة له، وكذا مراعاة بعض القوانين الخاصة كتلك المتعلقة بالمناطق المحمية[1].

وهذا أيضا تأكيد من خلال نص المادة 52 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمهاعلى إلتزام الادارة بالضوابط التي حددها القانون والتي على أساسها يمكن **منح** تراخيص البناء أو**الامتناع** عن ذلك، حيث أنه لا يمكن للإدارة منح رخصة البناء إلا اذا ثبت أن هناكا تطابقا بين أعمال البناء المراد القيام بها، ومخطط شغل الأراضي والتينصت على أنه:

" لا يمكن أن يرخص البناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، أو مخطط شغل الأراضي في طور المصادقة عليه والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو مطابقا لوثيقة تحل محل ذلك..." [2].

وفي التطبيق القضائي قضت المحكمة الادارية العليا بالجزائر في قرارها الصادر بتاريخ 1989/01/14 بأن:

" مسؤولية والي ولاية تيزي وزو ومن معه تأسيسا على خرق القانون، حيث أن القانون يقضي بأن الأراضي المخصصة لتأسيس الإحتياطات العقارية البلدية يجب أن تكون واقعة ضمن حدود النطاق العمراني للمدن والمجموعات السكنية طبقا للمخطط الرئيسي للتعمير الذي يتم تحضيره من طرف المجلس الشعبي البلدي، ومن ثم فإن إدراج قطعة أرض ملك للغير في الاحتياطات العقارية للبلدية في غياب مخطط التعمير يعد خرقا للقانون[3].

ومما تقدم فإن القاضي الإداري بإمكانه 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.

أما عن شروط الإعفاء من السؤولية في مجال التعمير والبناء، فهي نفسها تلك المأخوذة في القواعد العامة للمسؤولية وهي:

---

[1]– عيشوبة عمار، منازعات رخصة البناء، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، 2015، ص83.

[2]– ج.ر العدد07، لسنة 2015، ص16.

[3]– قرار المحكمة العليا الجزائرية الصادر بتاريخ 1989/01/14 عن الغرفة الإدارية في الملف رقم 57809، المجلة القضائية ، عدد 04، سنة 1990 ص185، أورده كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2016، ص112.

أ- تصرف الضحية : قد يكون الضحية هو المتسبب بالضرر الذي لحق به، وفي هذه الحالة لا يستحق التعويض إذا كان الضرر ناتجا عن خطئه[1] ؛ كأن يقدم معلومات ووثائق خاطئة الأمر الذي رتب خطأ الإدارة وهنا يمكن أيضا تقسيم المسولية بينهما

فالقانون أوجب على الإدارة إجراء التحقيقات اللازمة قبل صدور القرار القاضي بمنح رخصة البناء[2].

ب- فعل الغير: إذا كان الخطأ يرجع إلى شخص ثالث أجنبي عن الضحية أو الإدارة، فمسؤولية الإدارة تختفي تماما في هذه الحالة.

ت- القوة القاهرة : حيث تعتبر سببا من أسباب إعفاء الإدارة من المسؤولية، على أن تكون هذه الشروط تحت رقابة السلطة التقديرية للقاضي الإداري.

ثانيا: التعطيل اللامشروع لتراخيص أعمال البناء

إن مطابقة الطلب للشروط القانونية سواء ما تعلق منها بصفة الطالب(المادة 49 من قانون 90- 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والمادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19)، أوما تعلق بالوثائق التي تبين انسجام المحل مع قواعد العمران وقواعد البيئة، فإنه يتعين على السلطة المعنية منح رخصة البناء للطالب بقرار صريح على اعتبار أن رخصة البناء ليست عملا تقديريا فحسب، بل هي اختصاص مقيد للإدارة[3].

وبذلك فإن عدم رد الإدارة المختصة على طالبي تراخيص أعمال البناء، رغم فوات **المواعيد القانونية** يعد **امتناعا غير مشروع** قد يرتب مسؤوليتها إذا نتج عن ذلك ضرر، وهو مايفهم بسهولة وبسر من خلال أحكام المادة 62 من القانون 90 – 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والتي نصت على ضرورة الإلتزام في حالة الرفض أو التحفظ أن تبلغ المعني بذلك تبليغا **معللا**، لأن أسباب الرفض يجب أن تستخلص من أحكام هذا القانون[4].

وعليه فإن امتناعها عن أداء هذا الإلتزام يرتب مسؤوليتها الإدارية، ذلك أن أول مظاهر المسؤولية الإدارية الواقعة على عاتق الإدارة في مجال تراخيص البناء وواجباتها، هو التزامها بمنح رخصة البناء المطلوبة استجابة لضرورة ممارسة أحد مظاهر حق الملكية العقارية تحديدا والحقوق العينية العقارية عموما.

---

[1]- قارة تركي إلهام، آليات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2013 ، ص93.

[2]- كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص117.

[3]- صليلع سعد، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، العدد 06، 2010، ص 304، للتوسع أكثر يراجع عربي باي يزيد، استراتيجة البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015، ص150 وما بعدها.

[4]- كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط العدد الثاني جوان 2015، ص390.

غير أنه تجدر الإشارة أنه بإمكان الإدارة **تأجيل البث** في الطلب لإعتبارات تتعلق بتحضير المخططات العمرانية، أوتغيير مرتقب في القواعد التنظيمية المتعلقة بالتعمير، إلا أن هذا التأجيل يجب ألا يتجاوز مدة أقصاها سنة حسب ما ورد في الفقرة الأخيرة من نص المادة 53 من المرسوم التنفيذي 15- 19 المتعلق بتحضير عقود التعمير وتسليمها، وإلا اعتبر ذلك امتناعا غير مشروع من طرف الإدارة .

والتي جاء نصها كالآتي:

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

إلا أنه في الواقع العملي نجد أن التأجيل يمتد لأكثر من المدة المحددة قانونا، مما يترتب معه ضرر للمعني بالرخصة؛ ويمنحه الحق في اللجوء للقضاء طلبا للتعويض[1].

كذلك فإن تصحيح القرارات المعيبة في حالة صدور قرار مخالف لقواعد البناء والتعمير، لا يرتب مسؤوليتها إن هي بادرت إلى **سحبه** خلال المواعيد والآجال القانونية المقررة في هذا الصدد، لإنها بهذا تكون قد التزمت صحيح القانون، وبالتالي لا يمكن للأفراد الإدعاء بأن ضررا قد لحق بهم من قرار السحب السليم، طالما أن الأجل المقررلا يزال قائما، وهو نفس الأجل المقرر للطعن القضائي، وذلك لتلافي الأخطاء التي قد تقع فيها الإدارة، وحفاظا على الإستقرار القانوني للمعاملات[2] .

وهو الأمر الذي عرف له تطبيقا في اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي من خلال قراره الصادر بتاريخ : 1970/01/10 في قضية TROUILLAS[3] .

ولقد عرف المشرع العمراني الجزائري، صورة مماثلة لهذا الوضع القانوني، وذلك عندما تمنح الإدارة المختصة رخصة البناء لطالبها، ثم بعد ذلك يتبين أن القطعة التي أريد البناء عليها لا تتوافق وأحكام مخطط شغل الأراضي، فتقدم الإدارة على سحب رخصة البناء، عملا بالمادة 52 من المرسوم الرئاسي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضيرعقود التعمير وتسليمها، ففي هذه الحالة لا يمكن أن يتعذر صاحب الرخصة بالأضرار التي لحقته من قرار السحب ليطالب بالتعويض، لأن الإدارة والحال هذه قد سحبت قرارا غير مشروع[4].

1- عيشوبة عمار، منازعات رخصة البناء، مرجع سابق، ص98 .

2- بركات أحمد، أطروحة دكتوراه، واقعة السكوت وأثرها على وجود القرار الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014 ص 281.

3- عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2004، ص168 .

4- كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص391.

كما تقوم مسؤوليتها حالة **تعديها**، وهي الحالة التي تصدر فيها الإدارة قرارا غير مشروع بوقف أعمال البناء أو الأمر بهدمه، بالرغم من حصول مالك البناء على ترخيص مسبق بذلك من السلطات المختصة بمنح تراخيص البناء، ومن تطبيقات هذه الحالة ماجاء في القرار الصادر عن مجلس الدولة الجزائري:

" من المقررقانونا بالمادة 124 من القانون المدني أن كل عمل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضررا 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 برخصة البناء محل محضر اثبات حالة، على أنه لم يغلق مجرى مياه الوادي كما تدعيه البلدية.

وعليه فإن البلدية تتحمل مسؤولية خطئها، مما يتعين إلغاء القرار المستأنف فيه والذي رفض على أساسه تعويض المستانف[1].

المحور الثاني: مسؤولية الإدارة بدون خطأ

مسؤولية الإدارة القائمة بغير خطأ، هي نوع حديث من المسؤولية التي تتحملها الإدارة دون أن ترتكب خطأ، وذلك على الرغم أن الخطأ هو الركن الأول والأهم في المسؤولية التقليدية القائمة على أساس الخطأ[2].

حيث أن هناك فئتين من المسؤولية الإدارية بدون خطأ، وهي إما أن تقوم على أساس المخاطر بتطبيقاتها المتعددة، أو على أساس المساس بالمساواة أمام الأعباء العامة، وهي حالة لا يمكن إسنادها إلى خطأ مرفقي أو مخاطر غير عادية، وإنما تكون نتاج وضع يتم من خلاله تحميل شخص ما عبئا أو ارتفاقا مع استفادة العامة منه.

وبالتالي فمن العدالة أن يتم تعويض المضرور رغم أن نشاط **الإدارة مشروع**، لأنه بغير هذا التعويض سيكون المضرور قد تحمل بدون حق ضررا استثنائيا دون عموم الأفراد، وهو ما يمثل إخلالا بالمساواة أمام الأعباء العامة.

وحتى يتم التعويض عن المسؤولية الواقعة في حق الإدارة بلا خطأ يتطلب الضرر الموجب للتعويض توفر شرطين:

فمن ناحية أولى يجب أن يكون الضرر خاصا بمعنى ألا يصيب عددا كبيرا من الأفراد أو الهيئات الخاصة، أما من ناحية ثانية فيشترط أن يكون الضرر غيرعادي[3].

---

[1]– القرار رقم 167252، بتاريخ 1998/04/20، المجلة القضائية، العدد01، ص198، أورده عيشوبة عمار، مرجع سابق ص99.

[2]– ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية مصر، 1995، ص501.

[3]– محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص282، للإستزادة يراجع كذلك عزري الزين، مرجع سابق، ص 03، ينظر كذلك فؤاد محمد موسى عبد الكريم القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية " دراسة مقارنة"، معهد الادارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2003، بدون طبعة،

أولا: المسؤولية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

إن مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة يعتبر من المبادىء العامة للقانون الإداري، يطبقه القاضي الإداري ولو في غياب النص القانوني، فليس من المساواة أن يتحمل شخص ما لوحده عبء الأضرار الناتجة عن النشاطات التي تقوم بها الإدارة لتحقيق المنفعة العامة[1].

وما يميز هذه المسؤولية بأن الضرر محل المطالبة بالتعويض ليس ناشئا عن حادث – كما هو الشأن في المسؤولية على أساس المخاطر– وإنما نتيجة طبيعية وحتمية لبعض الأوضاع والتدابير بسبب آثارها على بعض الأفراد تمت التضحية ببعض من حقوقهم– ومنها الحق في البناء– تحقيقا للمصلحة العامة العمرانية[2].

ومن بين تطبيقات مسؤولية الإدارة عملا بهذا الأساس في مادة التعمير والبناء، حالة عدم فرض الإدارة احترام قواعد العمران بحيث تتخذ الإدارة سلوكا سلبيا بالإمتناع عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لفرض احترام هذه القواعد على كل من يقوم بأعمال البناء؛ وهنا لا وجود للخطأ، ولا يمكن اعتبار هذا الموقف السلبي خطأ طالما أن أمر القيام بهذا الإجراء من عدمه من قبيل السلطة التقديرية للإدارة، ولكن المسؤولية غير الخطئية تظل قائمة بسبب عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية التي تفرض احترام قواعد التعمير والبناء، والتي توجب التعويض إذا ماوجدت أطراف قد تضررت جراء هذا التقاعس[3].

هذه القاعدة التي نلمسها بوضوح في القضاء الإداري الفرنسي بخصوص قضية السيد NAVARRA :

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

وأمام هذا الوضع رفع دعوى أمام القضاء، حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة على أساس المسؤولية بدون خطأ لرفع حالة اللامساواة التي أصبح فيها السيد NAVARRA بالمقارنة مع بقية أفراد المجتمع من جراء الأضرار الخاصة وغير العادية التي تحملها لوحده بسبب عدم سهر الإدارة على فرض احترام القواعد المتعلقة بالبناء والتعمير[4] .

ص 303، ينظر كذلك عبد المجيد بن بدر العتيبي، المسؤولية الإدارية بدون خطأ " دراسة مقارنة"، مذكرة ماجستير، قسم السياسة الشرعية، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية المملكة العربية السعودية،2011، ص 30 – ص50.

[1]– قارة تركي إلهام، مرجع سابق، ص59.

[2]– كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، العدد الثاني، أكتوبر 2015، ص 425.

[3]– حمدي باشا عمر، القضاء العقاري في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا، دار هومة للنشر الجزائر، 2002، ص367.

[4]– قرار مجلس الدولة الفرنسي، أورده: مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، ص37، نقلا عن عيشوبة عمار، مرجع سابق، ص102.

ومن بين تطبيقات القضائية بخصوص الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس لمسؤولية الإدارة في مادة التعمير والبناء في القضاء الإداري الجزائري، ما قضى به مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: 1999/04/19 بأنه:

"... حيث يتضح من دراسة الملف والوثائق المقدمة من طرف المستأنف، أنه استفاد من قرار منح قطعة أرض مساحتها 150 مترا مربعا، مؤرخ في 1983/05/03، ثم استفاد من رخصة بناء بتاريخ: 1983/05/05.

حيث أن هذه الوثائق سلمت له من طرف طرف رئيس بلدية الشراقة .

حيث أنه بعد التنظيم الإداري لسنة 1984 أصبحت **أولاد فايت** بلدية مستقلة عن بلدية **الشراقة**، وأن هذه البلدية الجديدة ملزمة بالإلتزامات التي كانت على كانت الشراقة، ولا تستطيع أن تنكر ما التزمت به بلدية الشراقة، أن ما التزمت به هذه الأخيرة أنشأ حقوقا لا يمكن للبلدية الثانية أن تنكرها، وهذا طبقا للقانون الذي أنشأ التنظيم الإداري لسنة 1984.

وأنه زيادة على ذلك، لايمكن للبلدية المستأنف عليها أن تحرم المستأنف وحده، لأن مواطنين آخرين استفادوا بحصص أرض في نفس المكان، لكن لم تنزع منهم رغم أنهم لم يباشروا في بناء مساكنهم، فلهذا فإن القرار الذي اتخذه رئيس بلدية أولاد فايت غير قانوني ويستلزم البطلان، ولما قضوا بغير ذلك فإن قضاة الدرجة الأولى أساءوا تطبيق القانون ويجب ابطال قرارهم"[1].

وبموجب هذا القرار تم رفع حالة اللامساواة التي تضرر منها المستأنف– صاحب قطعة الأرض–، والتي كانت الإدارة ممثلة في رئيس البلدية أولاد فليت سببا في حدوثها.

ثانيا: المسؤولية على أساس نظرية المخاطر

أقام مجلس الدولة الفرنسي بجانب مسؤولية الإدارة القائمة على الخطأ، مسؤولية أخرى تقوم بغير خطأ، أي على أساس المخاطر أو تحمل التبعة، وتقوم هذه المسؤولية على ركنين فقط، هما الضرر وعلاقة السببية بين **الضرر** وتصرف الإدارة **المشروع** الذي لا ينطوي على أي خطأ ينسب إليها، ولا تستطيع الإدارة أن تنفي مسؤوليتها إلا إذا أثبتت انتفاء العلاقة السببية وذلك بوقوع الضرر بفعل أجنبي عنها[2].

تجد نظرية المخاطر تطبيقا لها في مجال البناء والتعمير بشكل جلي وواضح، من خلال **مسؤولية الإدارة** عن **الأشغال العمومية** فمن الممكن أن تتسبب هذه الأشغال بأضرار للأفراد سواء في الأموال أو الأشخاص عند **بناء** المنشآت، أو بعد **تنفيذها** على أن القضاء الإداري في هذا الصدد اعتمد معيار صفة المتضرر؛ فميز بين المشارك في الأشغال العمومية،

[1]– أورده كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص 131.

[2]– إن هذه المسؤولية لها صفة استثنائية، وتقوم بدور تكميلي للقاعدة العامة أي" المسؤولية القائمة على أساس الخطأ ".

والمرتفق، والغير وذلك لتحديد ما إذا كان هذا النوع من المسؤولية واجب الإستناد على المخاطر فقط أم على الخطأ أيضا[1].

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

أما الأضرار الواقعة على المرتفقين فإن التعويض عن الأضرار هنا يخضع لنظام الخطأ، فالأحكام القضائية تقر في أغلبها **بالخطأ المفترض** في انعدام الصيانة، أوعيب في البناء، وهذا ما يجد تطبيقا له من خلال حكم مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 1999/03/08حينما أقر بمسؤولية البلدية على أساس الخطأ المفترض المتمثل في عدم إلتزامها باتخاذ الإجراءات والتدابير القانونية لتسييج الحفرة، أي تقاعسها في القيام بأعمال الصيانة العادية والدورية للحفرة[2].

أما الأضرار الواقعة على المشاركين في الأشغال العمومية، فإنها تؤسس على أساس المخاطر الناشئة، أي لايمكن تحميلها المسؤولية، إلا إذا كان لحادث قد نتج عن خطأ ينسب للإدارة، وتبرير ذلك أن المشارك ليس بغريب عن مخاطر العملية، ذلك أنه يشارك في انجاز المشروع وتنفيذ الأسغال العمومية، وهذا ما أقرته المحكمة الإدارية للجزائر في قرارها الصادر بتاريخ:19/10/16

في قضية تخص شركة كهرباء وغاز الجزائر[3].

خاتمة:

إن التدخل اليومي للإدارة في مجال البناء والتعمير، باعتبارها سلطة ضبط يناط بها تنظيم هذه الأعمال وفرض رقابتها عليها، في إطار ما يعرف بالدولة الضابطة كمفهوم حديث، أضفى إلى عديد الأخطاء التي تسبب أضرار للأفراد، كأن تتأخر أو تعطل مصالح طالبي تراخيص البناء، أو تمتنع عما ألزمته إياها قواعد التشريع العمراني، فتقوم مسؤوليتها على أساس الخطأ المرتكب ومع زيادة حدة هذه التدخلات أمكن كذلك تحميلها المسؤولية، ولو في غياب الخطأ الذي يمكن أن ينسب إليها – على أساس المساس بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، أو على أساس المخاطر–، والذي يعد من بين

1– بدارنية رقية، مطبوعة محاضرات في المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، غير منشورة، 2014–2015 ص14، للاستزادة ينظر محمد كمال الأمين، مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص423.

2– كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص 127.

3– بدارنية رقية، مرجع سابق، ص13.

التطورات الحديثة التي توصل إليها القضاء الإداري في مجال المسؤولية الإدارية؛ الأمر الذي يوفر ضمانات أكثر للأفراد في مواجهة السلطات الواسعة للإدارة في مادة التعمير والبناء بوجه خاص.

قائمة المراجع

أولا: الكتب

1- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية مصر 1995.

2- مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر.

3- حمدي باشا عمر، القضاء العقاري في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا

دار هومة للنشر الجزائر، 2002.

4- محمد موسى عبد الكريم، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية " دراسة مقارنة"، معهد الادارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2003.

5- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري" الكتاب الثاني"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان، 2005 .

6- محمد ماهر أبو العينيين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر 2013.

ثانيا: الرسائل والمذكرات العلمية

1- عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2007 .

2- ينظر تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مواود معمري تيزي وزو، 2013.

3- بركات أحمد، أطروحة دكتوراه، واقعة السكوت وأثرها على وجود القرار الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014.

4- كمال عربي باي يزيد، استراتيجة البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015.

5- محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان .2016.

6- نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، 2010 .

7- عبد المجيد بن بدر العتيبي، المسؤولية الإدارية بدون خطأ" دراسة مقارنة"، مذكرة ماجستير، قسم السياسة الشرعية، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية،.2011

8- قارة تركي إلهام، آليات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، .2013

9- عيشوبة عمار، منازعات رخصة البناء، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، .2015

ثالثا: المقالات العلمية

1- عزري الزين الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران، مجلة العلوم الإنسانية، ، جامعة محمد خيضر بسكرة. العدد الثاني، جوان .2002

2- صليلع سعد، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، العدد 06 نوفمبر .2010

3- كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، العدد الثاني جوان .2015

4- كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، العدد الثاني أكتوبر2015.

رابعا: المطبوعات

1- بدارنية رقية، مطبوعة محاضرات في المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، غير منشورة، 2014- 2015 .

خامسا: النصوص القانونية والتنظيمية

أ- القوانين والأوامر

1- القانون رقم 90- 29 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر العدد 52 لسنة .1990

2- الأمر 75- 58، المتضمن القانون المدني الجزائري، ج ر العدد78 لسنة 1975، المعدل والمتمم.

ب- المراسيم

3- المرسوم الرئاسي 15- 247 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر العدد 50 لسنة 2015.

4- المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج.ر العدد 26، لسنة 1991.

5- المرسوم التنفيذي 15- 19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر العدد07، لسنة 2015.