# مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء

أ/ كمال محمد الأمين - جامعة ابن خلدون تيارت

**الملخص:**

موضوع مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير، من المواضيع التي يصعب دراستها في وقت وجيز، وبالتالي سنحاول تقديم فكرة عن الوضع في الجزائر والإشكاليات المطروحة من خلال النقاط التالية:

- المسؤولية على أساس نظرية المخاطر.

- المسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

**Résume:**

La responsabilité de l'administration sans faute en matière d'urbanisme, et un trop vaste sujet pour être traite exhaustivement dans les limites de temps raisonnables. Je vais donc me borner a essayer de donner une idée de ce que sont aujourd'hui en Algérie sa place, sa portée et ses problèmes en examinant successivement les points suivants:

-la responsabilité pour risque.

-La responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques

**مقدمة:**

تُبنى مسؤولية الإدارة في مجال التعمير أساسا 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 العامة.

فعلى خلاف المسؤولية على أساس الخطأ، فان هذا النوع من المسؤولية يعفي المتضرر من اقامة الدليل على وجود الخطأ، طالما أن المسؤولية تقوم بدون خطأ، لذلك على المتضرر اثبات 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 حفظ النظام العام العمراني، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة في قضية NAVARA سنة 1974،[1] 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.[2]

**أولا:المسؤولية على أساس نظرية المخاطر**

يشمل مجال نظرية المخاطر حسب ما كرسه القضاء الإداري كلا من المخاطر الاستثنائية للجوار، استعمال الأشياء الخطرة، والمخاطر المهنية التي تصيب الأعوان الدائمين والمؤقتين في الإدارة، كذلك على الصعيد الاقتصادي فإن الأضرار التي تحدثها الطائرات والأشغال العامة تمثل اليوم مخاطر، بالإضافة إلى المخاطر التي تمس السلم الاجتماعي، وتبقى هذه الحالات محددة على سبيل المثال لا الحصر.

ففي موضوع بحثنا تحديدا، فان مخاطر العمران تتعلق بالأشغال العمومية التي تعتبر عملا ماسا بالعمران خاصة، إذا علمنا أن التشريع والقضاء يشددان في التوسع في المسؤولية عن المخاطر لاعتبارات مالية في الكثير منها، وهو ما يمكن أن يجد مبررا مقبولا جدا في المجال العمراني، إذ 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.[3]

وقد يحدث في تعامل الإدارة مع طالبي تراخيص أعمال البناء، حدوث ضرر نتيجة ممارسة الإدارة لسلطتها الرقابية على أعمال البناء والتعمير، وبالتالي يكون من الضروري تعويض المضرور دون اشتراط حدوث خطأ إداري بحيث يكتفي فقط بالضرر وعلاقة السببية بين الضرر والعمل المحدث للضرر.

فمن الممكن أن تسبب الأشغال العمومية بحدوث أضرار للأفراد والممتلكات كسقوط بعض مواد البناء على المارة أو ممتلكاتهم، وتراجع القيمة القانونية للعقار المجاور بسبب أعمال البناء، وأساس التعويض عن الأضرار الناشئة من جراء الأشغال العمومية يختلف بحسب إذا كان المضرور من الغير أو من مستعملي المنشآت العمومية أو من المشاركين فيها.

فبالنسبة للغير الأجنبي عن استعمال المنشآت العمومية، تم إقرار في بداية سنوات 1950 قاعدة قضائية مفادها حماية الغير بواسطة نظام المسؤولية بدون خطأ، حيث يكفيهم في مثل الحالات إقامة علاقة سببية بين أعمال البناء والضرر الحاصل، ويشترط في جميع الأحوال أن يكون الضرر غير عادي ويتحقق ذلك عندما تصيب الأملاك أضرارً تجاوزت الضرر العادي للجوار.

أما مستعملي المنشآت العمومية، وباعتبار استفادتهم من هذه الأشغال فان القضاء يتطلب خطأ مفترض يتمثل في انعدام الصيانة ويقع على الإدارة عبء إثبات قيامها بالصيانة الدورية لانتفاء مسؤوليتها.[4]

فتطبيقا لذلك، قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 1999/03/08 بأن:

"...بالرجوع إلى أدلة الملف، يتبين بأن مسؤولية البلدية قائمة، بحيث أن أشغال حفر الحفرة كانت تحت إدارة البلدية، وأن البلدية هي التي رخصت بها سكان القرية لجمع القامة. حيث كان يجب على المندوبية التنفيذية لبلدية عين أزال أخذ كل الإجراءات المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول لحماية الحفرة، حيث كان على البلدية التأكد من أن هذه الحفرة لا تشكل خطرا على المحيط ولاسيما 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...". [5]

وهكذا يلاحظ أن مجلس الدولة أقر مسؤولية البلدية على أساس الخطأ المفترض المتمثل في عدم اتخاذ الإجراءات والتدابير القانونية لتسييج الحفرة وتقاعسها في الصيانة العادية والدورية للحفرة إذ كان من التزام البلدية القيام بوضع لافتة تبين وجود حفرة من أجل تنبيه المارة أو تغطية الحفرة، كما أشار مجلس الدولة إهمال البلدية في تقدير خطورة الحفرة من عدمه، 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.[6]

ورغم النتائج الايجابية التي حققتها نظرية المخاطر في مجال المسؤولية الإدارية عن **الأعمال المادية**، بحيث سمحت تقرير مسؤولية الإدارة دون خطأ، إلا أن هذه النظرية لم تكن كافية لوحدها لتلبية متطلبات العدالة الاجتماعية وضرورات حماية الضحية، وهكذا كان لابد في مجال الأعمال القانونية للإدارة من أعمال نظرية المساواة أمام الأعباء العامة، ذلكم هو موضوع البحث الموالي. [7]

**ثانيا:المسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة**

نظرية المساواة أمام الأعباء العامة هي من صنع الفقهاء المؤيدين لاستقلال المسؤولية العامة وتحريرها كلية من قواعد المسؤولية الخاصة، بحيث تستجيب فكرة المساواة لمفاهيم العدالة الاجتماعية ذلك أنه بموجب هذا المبدأ لا يمكن تحميل أفراد معينين أعباء عامة أكثر من غيرهم وبالتالي ينبغي على الإدارة توزيع هذه الأعباء بالتساوي على أفراد المجتمع.

وينظر 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، فليس من المساواة أن تتحمل الضحية وحدها عبء الأضرار الناتجة عن نشاط قامت به سلطة الضبط الإداري لصالح الجماعة الوطنية، فتحميل الضحية هذا العبء يعني تكليفها بعبء مالي إضافي إلى جانب العبء الضريبي الذي تكون قد ساهمت فيه بموجب قانون الضرائب، وفي هذا إخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة.[8]

وتسمح المسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن تصرفات الإدارة بدون خطأ، كما هو الحال عند تطبيق قواعد قانون البناء واستخدام الإدارة لسلطتها التقديرية في منح أو منع الترخيص بالبناء، والأضرار الناشئة عن امتناع الإدارة بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية بداعي المحافظة على النظام العام العمراني.

وتتميز هذه المسؤولية بأن الضرر محل المطالبة بالتعويض ليس ناشئا عن حادث كما هو الحال بالنسبة للمسؤولية على أساس المخاطر، وإنما هو نتيجة طبيعية وحتمية لبعض الأوضاع والتدابير بسبب آثارها على بعض الأفراد تمت التضحية ببعض من حقوقهم ـــــ ومنها الحق في البناء ـــــ لتحقيق الصالح العام. كما لا يشترط تحقق الضرر وإنما يلزم أن يكون الضرر خاصا يتحمله بعض أفراد الجماعة، وغير عادي ببلوغه حدا من الجسامة.[9]

وتطبيقا لذلك، سنحت الفرصة لقضاة المجلس الأعلى بتاريخ 20 يناير 1979 في تقرير مسؤولية الشخص المعنوي العام عن الامتناع بتنفيذ أحكام القضاء، وقد امتد هذا القضاء إلى مجالات أخرى غير رفض تنفيذ أحكام وقرارات القضاء، من ذلك قرار سحب ترخيص إقامة منشأة عمرانية لشركة عقارية بعد قيامها بدراسة وانجاز بعض الأشغال المتعلقة بالمشروع. وصدور قرار مشروع بالتراجع عن متابعة إجراء نزع ملكية عقارية من أجل المنفعة العمومية الأمر الذي اضر بمالكه. والقرار القاضي بإغلاق عدة منشآت سكنية مما أدى إلى فقدان عدد من الزبائن للصيدلي بالحي المتواجد فيه.[10]

كذلك تسأل الإدارة في مادة التعمير والبناء على التماطل في اتخاذ الإجراءات التي كانت قد وعدت بها وترتب على هذا التماطل أضرارً، فهنا يلتزم القاضي الإداري بتعويض المتضررين على أساس المسؤولية بدون خطأ.

ففي التطبيق القضائي فان مجلس الدولة الفرنسي- قضى- في قراره الصادر بتاريخ 23 ديسمبر 1970، قضية « **FARSAT** » ضد شركة كهرباء فرنسا، بأن:

"السيد FARSAT تحصل على قطعة أرض وأراد أن يشيد عليها مركزا للسياحة والترفيه، وشرع فعلا في أعمال البناء واستثمارات ضخمة، إلا أن الوالي اتخذ قرارً بفتح تحقيق حول المنفعة العمومية تمهيدا لنزع ملكية العقار من السيد FARSAT بهدف إنشاء سد لصالح شركة كهرباء فرنسا الأمر الذي جعله يتوقف عن الأشغال، بحيث دام هذا التوقف خمس سنوات، بعدها أعلمت الشركة المعني بتخليها عن مشروع نزع الملكية. هذا الأمر أدى إلى تعرض السيد FARSAT بهذه المماطلة والتراجع عن نزع الملكية إلى أضرار بليغة تمثلت في تجميد رأسمال معتبر وارتفاع تكاليف الانجاز، الأمر الذي جعله يلجأ إلى المحكمة الإدارية التي قررت أن شركة كهرباء فرنسا قد استعملت بطريقة مضرة صلاحياتها الناتجة عن إجراءات نزع الملكية وأن المدعي يستطيع طلب التعويض عن الضرر الخاص والاستثنائي الذي أصابه".[11]

فالملاحظ في قرار مجلس الدولة الفرنسي التأكيد على أن كهرباء فرنسا باستعمالها حق نزع الملكية لم ترتكب أي خطأ يستوجب قيام مسؤوليتها في مواجهة صاحب الفندق أو المطعم الذي اضطر بسبب نزع محتمل لملكيته إلى توقيف أشغال الإصلاح والتهيئة لمدة خمس سنوات، والذي يكون له الحق في تعويضه عن الضرر الخاص الذي تحمله من أجل المصلحة العامة، فهذا الضرر لا يمكن ــ بسبب طابعه الخاص والخطير ــ اعتباره من الأعباء التي يجب أن يتحملها بصفة عادية.[12]

وقد تسأل الإدارة عند امتناعها عن القيام باتخاذ الإجراءات الضرورية للحفاظ على النظام العام العمراني من خلال ضرورة احترام قواعد البناء والتعمير، فهنا لا وجود للخطأ الإداري ولا يمكن اعتبار هذا الموقف السلبي خطأً طالما أن أمر القيام بهذا الإجراء من عدمه يعتبر من السلطات التقديرية للإدارة، لكن في المقابل تظل مسؤولية الإدارة بدون خطأ قائمة في مواجهة المتضررين من عدم احترام قواعد البناء والتعمير. هذه القاعدة نلمسها في قضية NAVARA المذكورة أعلاه، بحيث تظلم السيد NAVARA إلى الوالي من الباني المجاور له والذي قام ببناء كشكين وسقف بالاسمنت المسلح مخصص لتوقيف الحافلة دون الحصول على ترخيص بالبناء ودون مراعاة لقواعد البناء والتعمير، بحيث أصبح هذا البناء الفوضوي تصب مجاري مياهه في ملكيته، لكن الوالي رغم تذكيره مرارا من قبل المعني امتنع عن رفع الأمر إلى القضاء لطلب هدم البناء لمخالفته أحكام المادة 84 من قانون التعمير والسكن، ولم يسع إلى فرض احترام أحكام المرسوم رقم 62-461 المؤرخ في 13 أفريل سنة 1962. حيث رفع السيد NAVARA دعوى أمام المحكمة الإدارية يطلب تعويضه عن الأضرار التي أصابته فقبلت دعواه 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 ملائمة لجوءها إلى القضاء لطلب هدم البناء المخالف لأحكام قانون التعمير والنصوص التنظيمية المطبقة له.[13]

فمع اعتبار موقف الإدارة السلبي ليس بخطأ وإنما مجرد ممارسة لصلاحياتها المندرجة ضمن السلطة التقديرية، فانه لم يبق لمجلس الدولة الفرنسي سوى تقدير المسؤولية دون خطأ لرفع حالة اللامساواة 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.[14]

ويظهر تأسيس المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة من حيثيات القرار التي استعملت العبارات المعتادة التي تشير إلى شروط الضرر المستوجب للمسؤولية عن الإخلال بمبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العامة.[15]

**خاتمة:**

هكذا تنتهي هذه الدراسة التي كرسناها لبحث موضوع مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مادة التعمير والبناء، فلا شك أن للإدارة دور هام وأساسي قبل منح تراخيص أعمال البناء، ولا ينقطع هذا الدور عند إصدار الترخيص فحسب بل يمتد بعد صدوره في إطار الرقابة التي تمارسها سلطات الضبط الإداري على الباني المرخص له ومدى التزامه بقرار الترخيص بالبناء من عدمه.

ومنعا من تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها، 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، كما تلتزم الإدارة بتعويض الضحية استنادً لفكرة المخاطر والمساواة أمام الأعباء العامة في حالة عدم إثبات خطئها.

**الهوامش:**

[1] - Conseil d'Etat, 20 mars 1974, « ministre de l'aménagement du territoire/NAVARA.

[2]-Voir Henri Jacquot et François Priet : « Droit de L'urbanisme », DALLOZ, 4e édition, Paris 2001, p743 et suite.

[3]- العزري الزين:"منازعات القرارات الفردية في مجال العمران"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة قسنطينة 2004، ص187.

[4]- عبد القادر عدو:"المنازعات الإدارية دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2012، ص.352

[5]- قضية رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية عين أزال ضد عربة الطاهر ومن معه، قرار مشار إليه في مرجع لحسين بن الشيخ آث ملويا:"المنتقى في قضاء مجلس الدولة"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة ج1، ص.65

[6]- راجع بشيء من التفصيل المسؤولية على أساس المخاطر، لحسين بن الشيخ آث ملويا:"نظام المسؤولية في القانون الاداري"، سلسلة دراسات قانونية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2013، ص29 وما بعدها.

[7]- مسعود شيهوب:"المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص.155

[8]- نفس المرجع، ص.1

[9] - عبد القادر عدو:المنازعات الإدارية"، مرجع سابق ، ص.362

[10] - هذه القرارات مشار إليها في مرجع عبد القادر عدو:"المنازعات الإدارية" مرجع سابق، ص.364

[11] - نقلا عن مسعود شيهوب:"المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص.83

[12]-« en faisait usage du droit d'expropriation électricité de France ne commet aucune faute de nature a engager sa responsabilité envers un hôtelier-restaurateur qui, a la nouvelle d'une éventuelle

expropriation, a interrompu pendant cinq ans les travaux de réparation et d'aménagement en vue de l'installation de son hôtel-restaurant. Toutefois, celui-ci a droit a la réparation du préjudice particulier qu'il a pu subir dans un intérêt général et qui, en raison de son caractère spéciale et de sa *gravité*, ne saurait regarde comme une charge lui incombant normalement ».

[13] -« Qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prive l'autorité administrative du droit d'apprécier s'il convient de solliciter de l'autorité judiciare la démolition, preuve a l'article 104 du code de l'urbanisme et de l'habitation, des ouvrages construits en méconnaissance des prescriptions du titre VII de ce code et relatives au permis de construire ou des règlements qui, tels que le décret du 13 Avril 1962, ont été pris pour son application ; que, des lors, et bien qu'il soit clair que l'infraction commise n'était pas alors atteinte par la prescription ». Consultable sur le site: www.legifrance.gouv.fr.

[14] - مسعود شيهوب:"المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص86.

[15] - «Que les obligations édictées tant a l'article 84 du code de l'urbanisme et de l'habitation qu'aux articles 8, 10 et 19 du décret du 30 Novembre 1961 n'ont pas été respectées ; que ce défaut d'application d'une législation et d'une réglementation a cause au SIEUR X... un préjudice qui, en raison de son caractère spécial et anormal, ne saurait être regarde comme une charge incombant normalement a l'intéressé et qui, par suite, est de nature a lui ouvrir droit a réparation ». Consultable sur le site: www.legifrance.gouv.fr.