

مسؤولية الادارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء

أ . كمال محمد الأمين

جامعة تيارت

ملخص:

موضوع مسؤولية الادارة على أساس الخطأ 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:

- المنح غير المشروع لرخصة البناء.
- حالة السحب غير المشروع لرخصة البناء.
- حالة الرفض غير المشروع لرخصة البناء

Résume :

la responsabilité de l'administration pour faute en matière d'urbanisme, et un trop vaste sujet pour être traité exhaustivement dans les limites de temps raisonnables. Je vais donc me borner à 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 délivrance illégale d'un permis de construire.
- Le cas du retrait illégal d'un permis de construire.
- Le cas d'un refus illégal d'un permis de construire.

مقدمة:

تقوم مسؤولية الادارة على أساس الخطأ، على أركان ثلاثة هي الخطأ، الضرر وعلاقة السببية، وبذلك فان قيام الادارة بتصرف غير مشروع كمنع الترخيص بالبناء، أو امتناعها عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء، يمثل خطأ يميز للشخص المتضرر المطالبة بالتعويض لإصلاح ما أصابه من أضرار.¹

وترتكب الادارة الخطأ بإصدارها قرارات الترخيص بالبناء غير المشروعة، إلا أن المسؤولية في هذا المجال لا تقتصر على ذلك بل أن التأخير والتعطيل في اصدار القرار يمكن أن يترتب مسؤولية الادارة أيضا.²

فبالنسبة للمسؤولية المبنية على أساس الخطأ فهي تأخذ صورة المسؤولية العقدية، كصفقات انجاز الأشغال العمومية المتعلقة بالتهيئة العمرانية من قبل إحدى المقاولات لفائدة الإدارة، أو صورة المسؤولية التقصيرية التي تؤسس على مجمل الأخطاء التي ترتب مسؤولية الإدارة. وهذه الأخطاء يمكن حصرها في إحدى المجموعتين:

المجموعة الأولى: وتمثل في **عدم المشروعية** التي تمثل عيوب قرار الترخيص بالبناء. فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الدولة والجماعات المحلية على أساس الخطأ بالنسبة للقرارات المعيبة بعدم المشروعية الداخلية أو الخارجية.³

لكن في المقابل هناك من القرارات غير المشروعة ما لا يترتب عليها مسؤولية الإدارة، حيث لا يعتبر من قبيل الخطأ الذي يترتب عليه تعويض، وهي القرارات المعيبة من حيث الشكل.⁴

أما المجموعة الثانية: فتتمثل في **أفعال التعدي**، والخطأ الإداري الذي يأخذ به القاضي الإداري في مجال البناء والتعمير عامة ورخصة البناء خاصة، **الخطأ البسيط** الذي يترتب مسؤولية الإدارة، غير أنه متى التبس الأمر على القاضي فهو يلجأ إلى أهل الخبرة لتكوين القناعة الكاملة وتحديد مدى وجود انحراف في استعمال سلطة الإدارة أو تعدي ناتج عن الأعمال الإدارية غير المشروعة للإدارة أضر بحقوق الغير.⁵

¹-Voir Henri Jacquot et François Priet : « Droit de L'urbanisme », DALLOZ, 4^e édition, Paris 2001, p740 et suite.

² - محمد جمال عثمان جبريل: "الترخيص الاداري، دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في القانون العام جامعة عين شمس 1992، ص 457.

³- Henri Jacquot et François Priet : « Droit de L'urbanisme », Op.cit, p752

⁴ - محمد جمال عثمان جبريل: "الترخيص الاداري، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 458.

⁵ - نويري عبد العزيز: "رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء، دراسة تطبيقية"، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بعنوان: "المنازعات المتعلقة بالعمارة"، الجزائر، 2008، ص 88.

مسؤولية الادارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء

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.¹

أولاً: المنح غير المشروع لتراخيص أعمال البناء والتعمير

تتقرر مسؤولية الادارة 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 الاجراءات القانونية المعمول بها.²

ففي مجال تحديد المناطق والتنظيمات القانونية المتعلقة بمخططات شغل الأراضي، فإن مجلس الدولة الفرنسي أقر بمسؤولية الإدارة في حالات الترخيص بالبناء الذي لم يراع بدقة التنظيم القانوني الواجب إدراجه في مخطط شغل الأراضي.

فتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي، بمسؤولية عن الترخيص بالتعمير بجوار مصنع خطير له أضرار على السكان، وهذا يتوقف بوضوح على معرفة درجة الخطر الذي تسببت فيه السلطة العامة كما ينبغي، في هذا الموضوع، لأن عدم المشروعية هنا يمكن، على العكس، أنه يكون ناتجاً عن تقدير خاطئ لمشروع البناء.³

وفي التطبيق القانوني، فقد تبين أن المشرع الجزائري له تطبيقات لهذه الصورة، وهو ما يمكن استخلاصه من المادة 1/31 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والتي تنص على أن: "يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل، في اطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأراضي والبناء".

كما قضت المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات اعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى المتعلقة بها، 1 بأنه: "قوام مخطط شغل الأراضي هو ما يأتي:

¹ - نفس المرجع، ص 90.

² - أنظر في هذا الخصوص قرارات مجلس الدولة الفرنسي :

- Conseil d'Etat, 26 mai 1965, *kutschera*.
- Conseil d'Etat, 30 mars 1966, *Ravinetoo*.
- Conseil d'Etat, 25 juin 1971, *Bruchet*.

³ - العزري الزين: "منازعات القرارات الفردية في مجال العمران"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة قسنطينة 2004، ص 164.

مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء

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 تبعاً 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 المحظورة ووجهتها، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها معامل شغل الأرض ومعامل مساحة ما يؤخذ من الأرض مع جميع الارتفاقات المحتملة..."

ولعل المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، كانت أكثر وضوحاً 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 تتقيد الإدارة بعد ذلك في قراراتها المختلفة بأحكام مخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.²

فطبقاً لذلك، قضت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ: 14/01/1989 ب: "مسؤولية والي ولاية تيزي وزو ومن معه تأسيساً على خرق القانون، حيث أن القانون يقضي بأن الأراضي المخصصة لتأسيس الإحتياجات العقارية البلدية يجب أن تكون واقعة ضمن حدود النطاق العمراني للمدن والمجموعات السكنية طبقاً للمخطط الرئيسي للتعمير الذي يتم تحضيره من طرف المجلس الشعبي البلدي، ومن ثم فإن إدراج قطعة أرض ملك للغير في الإحتياجات العقارية للبلدية في غياب مخطط التعمير يعد خرقاً للقانون".³

ففي 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 القاضي الإداري قراره بتحميل مسؤولية الإدارة عن الضرر اللاحق بالغير كما يمكن أن يرتب مسؤولية المدعي في نفس الوقت من خلال خطأ

¹ - ج.ر العدد 26 لسنة 1991

² - العزري الزين: "منازعات القرارات الفردية في مجال العمران"، مرجع سابق، ص 165.

³ - قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ: 14/01/1989 عن الغرفة الإدارية في الملف رقم 57809، المجلة القضائية، عدد 04، سنة 1990، ص 185. مشار إليه في اطروحة العزري الزين: "منازعات القرارات الفردية في مجال العمران"، مرجع سابق، ص 165.

مسؤولية الادارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء

صاحب المشروع أو المقاول للتقليل من مسؤولية الادارة، بل يمكنه أحيانا اعفاؤها من المسؤولية الكاملة ويحدث ذلك في حالة منح رخصة استناداً الى معلومات ووثائق خاطئة ضمنها طالب الرخصة في الملف مما أدى الى خطأ الادارة، ففي هذه الحالة يمكن تخفيف المسؤولية الادارية وتوزيع المسؤولية بينهما، بما أن الادارة تقاعست عن التحقيق في طلب الترخيص.

ويمكن ابعاد المسؤولية كاملة عن الادارة في حالة ثبوت سوء نية طالب الرخصة بتضمين معلومات خاطئة وكاذبة أو وثائق مزورة في الملف محاولا ايقاع الادارة في المحذور مع مراعاة المتابعة الجزائية.

كما يمكن للقاضي الاداري توزيع المسؤولية بين سلطات الضبط الاداري على المستوى المحلي، كما هو الحال عند اقدام البلدية الى هدم بناء مرخص له قانونا مستندة في ذلك على محضر معيب لشرطة العمران أو عندما تمتنع مصالح التعمير عن تحرير محاضر عن البناء بدون ترخيص، ويمتنع رئيس البلدية من اصدار قرار الهدم المضر بالغير ولا يمارس الوالي سلطته الرقابية والحلول المخولة له بموجب قواعد قانون البناء.¹

ثانيا: تعطيل منح تراخيص أعمال البناء بدون مبرر قانوني²

من صور امتناع الادارة عن أداء واجب من واجباتها والتزاما قانونيا من التزاماتها فتلحق بذلك أضرارا بالغير، لأنه وكما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي، فإن سلطات الإدارة أو اختصاصاتها لم تعد امتيازاً لها تباشره متى أرادت ذلك وكيفما شاءت، ولكنها واجب يحتمه عليها القانون إزاء الأفراد تحقيقا للمصلحة العامة، وقد بدأ مجلس الدولة أولى تطبيقات هذه الحالة بمناسبة الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة فلم يكتف مجلس الدولة بمسؤولية الإدارة في حالة ما إذا قامت بهذه الأشغال على وجه سيئ، ولكنه سحب المسؤولية أيضا على حالة ما إذا امتنعت عن القيام ببعض الأشغال كما لو نسيت أن تقيم حاجزا يمنع سقوط المارة فوق طريق مرتفع، وكما لو أهملت الإدارة صيانة طريق عام مما أدى إلى تدمره وترتب على ذلك انقلاب سيارة وإصابة ركبها .

¹ - نوري عبد العزيز: "رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء، دراسة تطبيقية"، مرجع سابق، ص 90-91.

² - (المنع، التأجيل، السحب..)

مسؤولية الادارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء

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

فامتناع الادارة عن القيام بالسلطات المخولة لها قانونا ورفضها اتمام هذه الالتزامات يشكل خطأ مرفقيا، وعلى هذا الأساس، فعدم قيام الإدارة بإنجاز الطريق الواجب مراعاتها في رخصة التجزئة يعد امتناعا يرتب مسؤوليتها¹. فتطبيقا لذلك، قضت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1989/02/25 بـ: "تقرير مسؤولية ولاية المسيلة عن حدوث فيضانات أدت إلى أضرار لأنها لم تتخذ الإحتياطات اللازمة، وقد أسس القاضي قراره على المادة 75 من قانون الولاية والمادة 76 من القانون رقم 83-17 المتضمن قانون المياه، 2 حيث أن الدولة يجب أن تقوم على مستوى الشبكة الهيدرولوجرافية بإنجاز منشآت التنظيم والتعديل والمغايرة والحجز وتسوية المرتفعات الخاصة بالفيض قصد حماية الاقتصاد الوطني والأشخاص وممتلكاتهم من مخاطر الأضرار التي تحدثها المياه، فاتضح له من خلال هذا النص أنه حدد بالضبط مسؤولية الإدارة من حيث أن الفيضان الواقع لا يعد قوة قاهرة مادامت ملزمة بمنعها أو على الأقل بتوقيها بالعمل على تجنبها بجميع أشغال الصرف الضرورية"³.

وعليه فبامتناعها عن أداء هذا الالتزام مما ترتب عليه ضرر للغير أقام مسؤوليتها وبالتالي تعويض الضحية، وبالمثل فإن عدم رد الإدارة المختصة طالبي تراخيص أعمال البناء رغم فوات المواعيد القانونية يعد امتناعا قد يرتب مسؤوليتها إذا نتج عن ذلك ضرر وهو ما يفهم من نص المادة 62 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير 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، فإن هي تجاوزت هذه المدة ولم تجب الطالب فسر ذلك امتناعا منها⁴.

¹ - العزري الزين: "منازعات القرارات الفردية في مجال العمران"، مرجع سابق، ص 174.

² - الملقى بالقانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 غشت سنة 2005 (ج.ر عدد 60 لسنة 2005)، المعدل والمتمم.

³ - قضية (ش، ع) ضد (ووم ومن معه)، المجلة القضائية، عدد 04، سنة 1990، مشار اليه في اطروحة العزري الزين: "منازعات القرارات الفردية في مجال العمران"، مرجع سابق، ص 175.

⁴ - نفس المرجع، ص 175.

مسؤولية الادارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء

كذلك، فإن تدخل الإدارة من أجل تصحيح القرارات المعيبة في حالة صدور قرار مخالف لقانون البناء وبادرت إلى سحبه خلال المواعيد والآجال القانونية المقررة في هذا الصدد، فإنها تكون قد التزمت صحيح القانون، وبالتالي لا يمكن للفرد الادعاء بأن ضررا قد لحق به من قرار السحب السليم، ويرجع ذلك إلى أن المركز القانوني لصاحب الشأن في فترة السحب يظل مهددا مزعزا إلى أن تنقضي المواعيد المقررة للسحب والتي بانقضائها يكتسب القرار حصانة تجعله بمنأى من السحب أو الإلغاء حفاظا على الحقوق المكتسبة للأفراد – ومن باب أولى حق الفرد في البناء –.

وقد أخذ القضاء الفرنسي بهذه القاعدة في قراره الصادر بتاريخ 10/01/1970 في قضية Trouillas حيث قضى بأن: "السحب المطابق للقانون، لوروده على القرار المخالف للقانون، وتم إجراؤه خلال المواعيد المقررة للسحب قانونا، فإن المدعي في هذه الحالة لا يستحق تعويضا على السحب لانتهاء ركن الخطأ الذي يبرر الحق في التعويض".¹

وصورة ذلك في التشريع الجزائري، أن تمنح الإدارة المختصة رخصة بناء لطالبتها، ثم بعد ذلك يتبين أن القطعة الأرضية المزمع البناء عليها لا تتوافق وأحكام مخطط شغل الأراضي، فتقوم الادارة بسحب رخصة البناء استناداً لنص المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ففي هذه الحالة لا يمكن أن يتذرع صاحب الرخصة بالأضرار التي لحقت من قرار السحب ليطالب بالتعويض، طالما أن الإدارة تصرفت تصرفا قانونيا من حيث أنها سحبت قراراً غير مشروع.²

ويمكن أن يترتب على التأخير والتعطيل في اصدار تراخيص أعمال البناء والتعمير مسؤولية الادارة، ولو أن هذا الاشكال القانوني لا يطرح بالنسبة للأنظمة القانونية التي تعتمد نظام الترخيص الضمني.³

فعلى عكس ما كان الوضع عليه في القانون رقم 82-02 المؤرخ في 6 فبراير 1982 المتعلق برخصة البناء والتجزئة، 4 الملغى بالقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، بحيث اعتبر المشرع سكوت الإدارة إلى ما بعد

¹ – العزري الزين: "منازعات القرارات الفردية في مجال العمران"، مرجع سابق، ص 168.

² – نفس المرجع، ص 169.

³ – محمد جمال عثمان جبريل: "الترخيص الإداري دراسة مقارنة"، مرجع سابق ص 459.

⁴ – ج.ر. العدد 06 لسنة 1982.

مسؤولية الادارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء

فوات الآجال القانونية دون الرد على طلب رخصة البناء مكتسبة بقوة القانون. وهو الوضع القانوني الذي عرف تعديلا بموجب أحكام المادة 6 من الأمر رقم 85-01 المحدث انتقاليا لقواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها¹ الملغى بالقانون 90-29 المذكور أعلاه، التي تقضي بأن:" يدرس الملف الكامل لطلب رخصة البناء خلال أربعة (4) أشهر على الأكثر ابتداء من التاريخ الذي تتسلم فيه الإدارة المعنية الملف المذكور، وتعطي هذه الإدارة صاحب الطلب وصلا بذلك.

وتمنح رخصة البناء أو ترفض صراحة خلال المهلة المحددة أعلاه".

وبذلك ألغيت رخصة البناء الضمنية، مع إمكانية صاحب الطلب أن يرفع تظلما إداريا ولائيا في حال رفض طلبه، وأن يرفع دعوى قضائية بإلغاء قرار رخصة البناء سواء بالمنح أو المنع أو تأجيل المنح، أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا إذا كان كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي مختصين بإصدار قرار الترخيص بالبناء، ومجلس الدولة في حال اختصاص الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير بمنح الرخصة، وفي هذا الإطار تطبق الآجال المقررة في المادة 829 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية وهي أربعة أشهر من تاريخ تبليغ قرار رخصة البناء(المنح، المنع، التأجيل).² وعموما فإن الإدارة تتحمل مسؤولية اصلاح الأضرار الناتجة عن الخطأ في التقدير أو التعطيل في منح الرخصة.

فأول مظاهر مسؤولية الإدارة في مجال القرارات الإدارية في مادة البناء والتعمير، التزامها بمنح رخصة البناء للمالك - أو من له السيطرة القانونية على العقار- للقيام بمشاريع البناء والتعمير استجابة للاحتياجات الخاصة والعامه، 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، وهو ما يفهم من مضمون المادة 62 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير³ المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05⁴ وكذلك مضمون كل من المادة 48 و 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، للطالب خلال الآجال القانونية المحددة مسبقا، والمحددة ب 15 يوما من

¹ - ج.ر العدد 34 لسنة 1985.

² - كمال محمد الأمين: "دور الضبط الاداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، رخصة البناء نموذجاً"، مذكرة ماجستير تخصص قانون الادارة المحلية، جامعة تلمسان، 2012، ص174.

³ - ج.ر العدد 52 لسنة 1990.

⁴ - ج.ر العدد 51 لسنة 2004. المستدركة ب(ج.ر العدد 71 لسنة 2004).

مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء

تاريخ إيداع طلب الترخيص بالبناء، وذلك عندما يكون إصدار رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالعمران.¹

فإذا لم تمنحه رخصة البناء تكون قد خالفت قواعد قانون البناء وتعسفت في استعمال سلطتها وذلك من خلال رفضها منح رخصة البناء دون سبب قانوني، أو عندما أصدرت قراراً بتأجيل منحها دون سبب موضوعي، أو عندما اتخذت موقفاً سلبياً من طالب الترخيص بالبناء وعدم إصدار قرار إداري كان يجب عليها إصداره في الآجال القانونية المحددة، وذلك بسكوتهما طيلة الأجل المفتوح قانوناً لإصدار قرار صريح، إذ يُعد سكوت السلطة الإدارية رفضاً للطلب لا موافقة ضمنية عليه.²

ففي التطبيق القضائي، قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها الصادر بتاريخ 1982/11/27 بأنه يستحيل سحب رخصة البناء إذا صدر القرار صحيحاً، فقد ورد في حيثيات القرار ماييلي: "من المقرر قانوناً وعلى ما جرى به القضاء الثابت استحالة سحب القرار الإداري الصحيح الذي تتخذه السلطة ويكون منشأ لحقوق ومن ثم فإن القرار البلدي الملغى لرخصة البناء مجرد ادعاء بوجود نزاع في الملكية يعد قراراً مشوباً بتجاوز السلطة".³ ويعد قرار المجلس الأعلى تطبيقاً للاجتهاد السابق الصادر بتاريخ 1981/03/21، حيث جاء فيه ماييلي: "حيث يستنتج من التحقيق أن المدعي (ب.م) قد قدم طلباً بتاريخ 11 جويلية 1978 يطلب فيه من رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة لبناء مدخل سلم يسمح له بالدخول والخروج من وإلى الطابق الثاني في المسكن الواقع بـ 20 شارع الاخوة فيدون بقسنطينة، وهو المسكن الذي يملكه هو وأخواته.

¹ - حددت المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، مجال اختصاص كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالعمران، حيث نصت على أن: "... يكون من اختصاص الوالي تسليم رخص البناء المتعلقة بالمشاريع التالية: - التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة محلية. - مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكانها 200 وحدة سكنية ويقبل عن 600 وحدة سكنية. يكون من اختصاص الوزير المكلف بالعمران تسليم رخص البناء الخاصة بالمشاريع الآتية: - التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة وطنية. - مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية. - الأشغال والبنائات والمنشآت المنجزة لحساب الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية وأصحاب الامتياز. - المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة. يكون تسليم باقي الرخص من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي".

² - عزاوي عبد الرحمن: "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر 2007، ص 650.

³ - قرار مشار إليه في بحث عمار بوضياف: "منازعات التعمير في القانون الجزائري - رخصة البناء والهدم -"، مجلة الفقه والقانون، العدد الثالث، يناير 2013، ص 10.

مسؤولية الادارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء

حيث أن هذا الطلب تم قبوله بمقتضى القرار الصادر في 6 سبتمبر 1978 وبعد الحصول على موافقة مدير المنشآت القاعدية لولاية قسنطينة بتاريخ 30 أوت 1978 تحت رقم 460-178. ولكن حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي بقسنطينة أصدر قراراً ثانياً بتاريخ 17 فيفري 1979 تحت رقم (4/79/18uc) وهو القرار موضوع هذا الطعن وقضى فيه بإلغاء رخصة البناء معللاً قراره هذا بشغل ممر عمومي من المقرر تحويله الى طريق. ووجه اعدار للمستفيد من هذه الرخصة يأمره فيه بتهديم مدخل السلم، وعادة فتح الممر العمومي.

حيث من الملائم التذكير هنا، بأن سحب أي تصرف أو قرار اتخذ بصورة قانونية وحسب اجتهاد قضائي ثابت ومعمول به، غير ممكن عندما يكون هذا التصرف أو القرار قد ترتب عليه انشاء حقوقا مكتسبة...¹. فواضح أن الادارة تُسأل عن التعطيل والتأخر التعسفي في اتمام مشاريع البناء والتعمير، والتأخر المقصود هنا ما تعلق بامتناعها عن الرد على طلبات الأفراد في آجال لها السلطة التقديرية فيها، لأنها إذا تأخرت عن الرد في قضية قد حدد لها قانون البناء صراحة أجالا للرد فنكون أمام حالة امتناع الادارة عن اصدار قراراتها.

فالمسؤولية الإدارية عن التأخير التعسفي مسؤولية بنظام الخطأ المرفقي مع تطبيق القواعد العامة، وبالتالي ينبغي على المتضرر اثبات ثلاث وقائع لجبر الضرر: الضرر الناتج عن التأخير، والتأخير المكون للضرر، وأخيرا وجود علاقة سببية بين التأخير والضرر الحاصل، فلا تعويض للضحية إذا لم يثبت بالأساس أن الضرر لحقه من جراء التأخر التعسفي للإدارة في إجابة طلبه، وللقاضي أن يقدر ذلك.²

واستثناءً، فإن من التأخرات التي تعتبر عملا مشروعاً حتى وإن ترتب عنها ضرر لطالب الرخصة فلا يمكن أن تفقد مسؤولية الإدارة المختصة عن ذلك، ما قضت به المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، من الزام الادارة الرد على طالبي رخص التجزئة في أجل شهرين من تاريخ إيداعه الطلب إذا كان تسليم الرخصة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية أو الدولة، وفي غضون الثلاثة أشهر من تاريخ إيداع الطلب في جميع الحالات الأخرى، ولكن استثناء يمكن أن يتوقف حساب هذه الآجال

¹ - قضية ب.م ضد والي ولاية قسنطينة، طعن رقم 21035 بتاريخ 1981/03/21، غير منشور.

² - العزري الزين: "منازعات القرارات الفردية في مجال العمران"، مرجع سابق، ص 180.

مسؤولية الادارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء

عندما يكون ملف الطلب موضوع استكمال الوثائق أو المعلومات الواجبة على صاحبها تقديمها أو عندما يكون الملف محل أمر بإجراء تحقيق عمومي، يسري مفعولها ابتداء من تاريخ استلام هذه الوثائق أو تلك المعلومات أو بعد إجراء التحقيق العمومي.

وعليه فلا يمكن أن يسأل طالب الرخصة الإدارية على تأخرها إلا إذا أثبت أنه تأخر تعسفي تجاوز المعقول ولحقه من جرائه ضرر وأمكنه أن يقيم علاقة السببية بينهما، لأن على الإدارة ألا تتعسف في استعمال هذا الحق الإداري.¹

خاتمة:

هكذا تنتهي هذه الدراسة التي كرسناها لبحث موضوع "مسؤولية الادارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء"، حيث تعتبر الإطار العام للمسؤولية الادارية رغم التطور الحاصل الذي عرفته المسؤولية بدون خطأ، وما يميز المسؤولية الادارية على أساس الخطأ الفرق بين طبيعة الخطأ والنتائج المترتبة عنه في كل من القانون المدني والقانون العام.

وتُبنى 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.

قائمة المراجع:

أولا: الكتب

¹- Henri Jacquot et François Priet : « Droit de L'urbanisme », DALLOZ, 4^e édition, Paris 2001.

ثانيا: الرسائل والاطروحات

- ¹ - محمد جمال عثمان جبريل: "الترخيص الإداري دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في القانون العام جامعة عين شمس 1992.
- ² - العزري الزين: "منازعات القرارات الفردية في مجال العمران"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة قسنطينة 2004.
- ³ - عزاوي عبد الرحمن: "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر 2007.

¹ - نفس المرجع، ص181.

مسؤولية الادارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء

⁴ - كمال محمد الأمين: "دور الضبط الاداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، رخصة البناء نموذجاً"، مذكرة ماجستير تخصص قانون الادارة المحلية، جامعة تلمسان، 2012.

ثالثاً: المجالات

¹ - عمار بوضياف: "منازعات التعمير في القانون الجزائري - رخصة البناء والهدم -"، مجلة الفقه والقانون، العدد الثالث، يناير 2013.

² - نويري عبد العزيز: "رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء، دراسة تطبيقية"، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بعنوان: "المنازعات المتعلقة بالعمران"، الجزائر، 2008.

رابعاً: أهم النصوص القانونية

¹ - القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

² - المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات اعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى المتعلقة بها.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.