

شروط إقامة دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير

على ضوء التشريع واجتهاد قضاء مجلس الدولة

Conditions for initiating an administrative action for reparation in the field of reconstruction

In the light of the legislation and case law of the judicial power of the Council of State

د. رشا مقدم

مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون
الخاص، جامعة الجليلي بونعامة - خميس مليانة

تاريخ النشر: 2021-07-30

تاريخ القبول: 2021-05-31

تاريخ الاستلام: 2021-05-10

ملخص

تعتبر دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير من أهم الدعاوى القضائية استعمالاً لما تمثله من حماية لحقوق الأفراد في مواجهة أعمال الإدارة المادية والقانونية الضارة، يرفعها المتضرر أمام الجهة القضائية المختصة للمطالبة بجبر مختلف الأضرار. ولقبول هذه الدعوى يشترط توافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية، وأن تؤسس على نهوض مسؤولية الإدارة الإدارية، سواء بخطأ منها أو دون خطأ.

ويكفي أن يثبت المتضرر أن الضرر الذي أصابه قد تسببت فيه الإدارة نتيجة نشاطها الضار المادي أو القانوني.

الكلمات الدالة: شروط، دعوى، تعويض، خطأ، ضرر.

Abstract:

The administrative reparation law suit in the field of reconstruction is considered one of the most important lawsuits, using the protection it represents for the rights of individuals in the face of harmful material and legal administrative acts, which the party injured person goes before the judicial authority to demand compensation for various damages.

For this process to be accepted, a set of formal and material conditions must be met, and it must be based on the increase in responsibility of the administrative service, whether by fault or without fault.

It is sufficient for the victim to prove that the damage he has suffered was caused by the administration because of his harmful material or legal activity.

Keywords: conditions, action, reparation, fault, damage.

مقدمة

تعتبر دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير من أهم تطبيقات دعاوى القضاء الإداري انتشاراً، وهي دعوى من دعاوى القضاء الكامل، يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة، وتهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية والقانونية.

ترفع الدعوى من أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، طبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً، للمطالبة بالتعويض الكامل، والعادل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار. ويمكننا تعريف دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير، بأنها: " دعوى شخصية ذاتية ترفع ضد الإدارة ممن تضرر من نشاط الإدارة غير المشروع الصادر في شكل قرارات إدارية تتعلق بميدان التعمير أو عن أنشطتها المادي غير المشروع في مجال العمران (المسؤولية على أساس الخطأ)، وكذا عن الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة المادية المشروعة متى كان السبب معدوماً أو مجهولاً (المسؤولية دون خطأ)، وترفع دعوى التعويض أمام المحكمة الإدارية المختصة وفقاً للشروط والأشكال المطلوبة قانوناً".

ومن هنا تبرز إشكالية الموضوع التي يمكن طرحها على النحو الآتي: هل أن الشروط الشكلية العامة المطلوبة في الدعاوى القضائية كافية لقبول دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير شكلاً؟ أم أنها تتطلب لتوافر شروط خاصة أخرى؟ وهل أن الشروط الموضوعية المنطوية على فكرة مسؤولية الإدارة الإدارية تقوم على أساس الخطأ أو دون خطأ؟ وما هي الضوابط التي تحكم عنصر الضرر الموجب للتعويض؟ وما هو الدور الذي يلعبه شرط السبب في ترتيب مسؤولية الإدارة عن التعويض؟

سنجيب عن كل تلك التساؤلات وفق الخطة الآتية:

المبحث الأول: الشروط الشكلية لقبول إقامة دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير

المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لقبول إقامة دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير

المبحث الأول: الشروط الشكلية لقبول إقامة دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير

إن دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير كغيرها من الدعاوى القضائية الأخرى، يشترط لقبولها شكلاً وجوب تمتعها بالشروط العامة الواجب توافرها في قبول الدعوى القضائية (المطلب الأول)، كما أنه، وبالنظر إلى خصوصيتها يشترط توفر بعض الشروط الخاصة الأخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الشروط الشكلية العامة المشتركة

تخضع دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير إلى نفس الشروط العامة المطلوب توافرها في سائر الدعاوى الأخرى، كالصفة والمصلحة (الفرع الأول)، وأهلية التقاضي والإذن (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شرط الصفة والمصلحة

تعتبر الصفة والمصلحة من الشروط الشكلية الأساسية لقبول الدعوى القضائية، فالصفة مطلوبة في أطراف الدعوى (المدعي والمدعى عليه)، بينما المصلحة مطلوبة في المدعي في الدعوى فقط، سنتطرق بشيء من التفصيل إلى الصفة (أولاً) ثم إلى المصلحة (ثانياً).

أولاً: شرط الصفة: يجب توافر الصفة لدى المدعى والمدعى عليه، أي ترفع الدعوى من ذي صفة على ذي صفة¹، وهذا ما اشترطته المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتعتبر الصفة من النظام العام يمكن إثارها من قبل القاضي من تلقاء نفسه أو من قبل الأطراف، وفي أية مرحلة تكون عليها الدعوى (المادة 68 من نفس القانون). فالصفة بالنسبة لجهة الإدارة تقتصر على الإدارة صاحبة النشاط المادي العمراني أو المختصة بتسليم القرار الإداري المتضمن عقداً من عقود التعمير موضوع دعوى التعويض، وبذلك تكون إما إدارة مركزية أو محلية، مدعية أو مدعى عليها، ومهما يكن لا يمكن أن تخرج عن أحد الأشخاص المعنوية الثلاثة الآتية: وزير العمران بصفته الممثل القانوني لوزارة العمران، الوالي بصفته الممثل القانوني للولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الممثل القانوني للبلدية². وعن الصفة في المتضرر، إما أن تكون للمستفيد من رخصة أو شهادة تعمير فترتبط بالشخص الذي له الحق في طلبها، فقد يكون شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص، وهذا ما أشارت إليه المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، وما أكدته كذلك المادة 63 من قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29 بخصوص رخص البناء والهدم والتجزئة³. وإما أن تكون الصفة للغير لما تتعلق بالضرر القائم أو المحتمل، وعادة ما يكون في هذه الحالة الجار أو الشريك في الشروع، وهو الأمر الذي أقره قضاء مجلس الدولة في القرار رقم 005999 المؤرخ في 06-01-2004 بشأن رخصة بناء، والذي جاء فيه:

" حيث أن قضاة الدرجة الأولى أخطأوا برفضهم دعوى المستأنفين مؤسسين قرارهم على غياب ضرر يكون قد ألحق بهم فتح الباب المتنازع عليه، في حين أن المدعين يملكون بالإشتراك العمارة وبصفتهم هذه يتمتعون بحقوق مكرسة بموجب النصوص أعلاه"⁴.

وقد تسند صفة الغير للجمعيات المهتمة بإطار الحياة وحماية المحيط، وهذا ما نصت عليه المادة 74 من قانون التهيئة والتعمير⁵.

ثانياً: شرط المصلحة: يستشف من نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن شرط المصلحة يتمثل في الغاية المستهدفة من طلب الحماية القضائية، فلا تقبل دعوى التعويض ممن لم يتضرر فعلاً من أعمال الإدارة القانونية أو المادية.

ويجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة بمعنى لا تقبل إلا ممن تضرر فعلاً من القرار الإداري المتضمن لعقد التعمير⁶، إلا أن ذلك قد يكون غير كافياً لحماية مصلحة الغير المتضرر إذا كان هذا الضرر غير مألوف وغير عادي، ومن ثم لا يكتفي الغير بطرح النزاع على أساس قواعد المسؤولية المدنية عما أصابه من ضرر بل يطالب بإلغاء القرار الإداري موضوع الترخيص⁷.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن، قرار مجلس الدولة المؤرخ في 01-10-2002، والذي جاء فيه: "وحيث أن المجلس بالرجوع إلى وثائق الطرفين والقرار المعاد يتضح بأن المسألة تتعلق بشرعية رخصة البناء وأنه لتسليم هذه الرخصة فإن الملكية ضرورية لكنها ليست كافية لأن منح الرخصة يتطلب شروط أخرى لم تتوفر في قضية الحال وهي عدم الإضرار بالجيران"⁸.

الفرع الثاني: شرطي الأهلية والإذن

أولاً: شرط الأهلية: المبدأ هو أن يكون كل من المدعي والمدعى عليه يحوزان على أهلية التقاضي قانوناً أمام القضاء، أي أن يكون الشخص الطبيعي بالغا من السن 19 سنة ولم يحجر عليه، حسب ما تشترطه المادة 40 من القانون المدني⁹، أما بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة (أشخاص القانون العام) أو الخاصة (أشخاص القانون الخاص)، فلا بد أن تتمتع بالشخصية الاعتبارية (المعنوية)، وإلا ما أمكن لها التقاضي أو مقاضاتها، وهذا ما نصت عليه المادة 50 من القانون المدني.

والأشخاص المعنوية العامة التابعة للقانون العام محددة بنص المادة 49 من القانون المدني، وهي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، فالدولة في مجال التعمير محددة في وزارة العمران عن طريق ممثلها القانوني وزير أو من يمثله بتفويض منه، أما الولاية فيمثلها الوالي حسب ما هو منصوص عليه في قانون الولاية¹⁰، والبلدية يمثّلها رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب قانون البلدية¹¹، لما يتعلق الأمر بإصدار تراخيص تعميم انطلاقاً من مخطط شغل الأراضي، غير أنه إذا تعلق الأمر بتسليم رخص تتعلق بالتعمير ولم يكن مخطط شغل الأراضي موجوداً، فإنه كرئيس بلدية وبعد موافقة الوالي يتصرف بصفته ممثلاً للدولة¹²، وذلك في الحالات التي تنص عليها تشريعات العمران مثل حالة المادة 65 من قانون التهيئة والتعمير¹³.

أما الأشخاص المعنوية الخاصة التابعة للقانون الخاص المتمثلة في الجمعيات والشركات والمؤسسات العمومية الاقتصادية، فتحكمها قوانينها الأساسية هي التي تحدد الشخص المؤهل قانوناً لتمثيل المؤسسة أمام القضاء¹⁴.

ومن التطبيقات القضائية القضائية، ما أكده مجلس الدولة في قراره رقم 149303 المؤرخ في 02 فيفري 1999، حيث جاء فيه أن: "الأشخاص المعنوية وحدها يمكن مقاضاتها أمام الجهات القضائية كونها تتمتع بالشخصية المعنوية أما الهيئات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية لا يمكن لها رفع دعاوى أمام الجهات القضائية، ولا يمكن مقاضاتها أمام نفس الجهات"¹⁵.

هذا، ولا يعتبر شرط الأهلية من النظام العام¹⁶، لأن نص المادة 67 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يدرجه من بين شروط قبول الدعوى المرتبطة بالنظام العام التي لا تقبل التصحيح، بل إعتبره من شروط صحة إجراءات قبول الدعوى القابلة للتصحيح، ومن ثمة لا يمكن تطبيق نص المادة 68 من نفس القانون بشأنه، وإنما تطبق بشأنه أحكام المادة 66 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانياً- شرط الإذن: فيما سبق كان قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 يستوجب استصدار قرار مسبق من الإدارة المسؤولة عن العمل القانوني أو المادي المتسبب في الضرر، غير أنه لما عدل سنة 1990 تخلى المشرع عن هذا الشرط

ضمينيا، في حين المشرع العمراني تخلى عنه صراحة في نفس السنة بمناسبة قانون التهيئة والتعمير في المادة 63 منه¹⁷. وهو الأمر الذي أقره قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد لسنة 2008، بحيث لم يعد ذلك شرطا إجباريا لقبول الدعوى وأصبح جوازي حكمه حكم التظلم الإداري المسبق، ومن ثم أصبح موقف التشريع والقضاء في الجزائر يتماشى مع ما هو معمول به في فرنسا¹⁸.

المطلب الثاني: الشروط الشكلية الخاصة

تقتضي دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير أن توجه أمام الجهة القضائية المختصة (الفرع الأول)، خلال الميعاد المقرر قانونا وعن طريق إيداع عريضة افتتاحية موقعة من محام، تحتوي على البيانات الأساسية المطلوبة قانونا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شرط سلامة توجيه الدعوى أمام الجهة القضائية المختصة

إن دعوى التعويض تندرج ضمن نطاق القضاء الكامل، مما يقتضي رفعها أمام الدرجة الأولى (المحكمة الإدارية) بغض النظر عن الجهة المصدرة للقرار، مركزية (وزير العمران) كانت أم محلية ولاية (الوالي) أو بلدية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، هذا ما أشارت إليه الفقرة رقم 2 من المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹⁹. ونرى أن هناك سبب جدي ودستوري من جعل الاختصاص يؤول حصريا للمحاكم الإدارية هو إحترام مبدأ التقاضي على درجتين، خاصة وأن الأمر يتعلق بالأموال العامة، والتعويض المحكوم به يخرج من تلك الأموال وفي معظم الأحيان يكبد الخزينة العمومية خسائر جمة، وقد يصل الأمر إلى أن ترفع دعاوى صورية أو تخسر الإدارة دعاؤها نتيجة إهمال من يمثلها إن لم نقل كان يتعمد ذلك.

ومن التطبيقات القضائية التي عثرنا عليها حول الإختصاص في دعوى التعويض، قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 006005 المؤرخ في 15-10-2002 الذي أكد على أن: "دعوى التعويض المرفوعة على الدولة لا يؤول فيها الإختصاص لمجلس الدولة كون النزاع لا يتعلق بإلغاء قرار إداري صادر عن الإدارة المركزية، بل يعود إلى الغرفة الإدارية المحلية"²⁰.

الفرع الثاني: رفع الدعوى خلال الأجل القانوني بعريضة افتتاحية

يلزم القانون المتضرر من أعمال الإدارة رفع دعواه للمطالبة بالتعويض خلال الأجل القانوني، وإلا سقط حقه في طلب الحماية القضائية (أولا)، على أن يقدم الطلب القضائي بموجب عريضة لافتتاح الدعوى وفق الضوابط المطلوبة قانونا (ثانيا).

أولا: شرط رفع الدعوى خلال الأجل القانوني: إن ميعاد رفع دعوى التعويض في مجال العمران أمام المحكمة الإدارية المختصة يكون خلال أربعة أشهر من تاريخ تبليغ صاحب القرار ومن تاريخ النشر بالنسبة للغير، بشرط عدم سقوط الحق موضوع الحماية القضائية، أي لم يسقط بالتقادم بسبب من أسباب السقوط والتقادم المقررة قانونا، لأن دعوى التعويض بإعتبارها دعوى من دعاوى الحقوق، وإعتبارها دعوى شخصية وذاتية، تتقادم وتسقط بمدد سقوط وتقادم الحقوق التي

تتصل بما وتحميها، ومن ثم كانت مدد سقوط وتقادم الحقوق، هي مدد سقوط وتقادم دعوى التعويض التي تحمي قضائيا هذه الحقوق²¹.

تشتترط المادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن تكون العريضة الإفتتاحية موقعة من محام، إذا كانت تتعلق بالأشخاص الطبيعية أو المعنوية العامة والخاصة تحت طائلة عدم قبول، وهو الوضع نفسه بالنسبة لمذكرات الرد المقرر بالمواد: 826، 904، 905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية²²، أما الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة بالمادة 800 من نفس القانون، فأجازت لها المادة 827 من نفس القانون أن تكون ممثلة بممثلها القانوني ويقوم بتوقيع عرائضها ومذكرتها.

ثانيا: إقامة الدعوى عن طريق عريضة إفتتاحية: تودع العريضة الإفتتاحية لدى الجهة القضائية المختصة، مقابل دفع رسم قضائي (المادة 821 من قانون الإجراءات الجزائية والمدنية)، وقد يتخلف شرط دفع الرسم إذا نص القانون على حالة الإعفاء، كما هو الشأن في الدعاوى التي ترفع من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حسب نص المادة 64 من قانون المالية لسنة 1999²³.

كما يجب أن تتوفر في العريضة البيانات المقررة بنص المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حسب ما أحالت عليه المادة 816 من نفس القانون، وتمثل هذه البيانات فيما يلي:

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- اسم ولقب المدعي وموطنه، وهذا أمر طبيعي طالما تعلق الأمر بنزاع أمام القضاء.
- اسم ولقب وموطن المدعى عليه وهذا كذلك يعتبر أمر محبذ إذ يترتب عن التقاضي صدور حكم ملزم، وتفاديا لإشكالات قد تثور في مرحلة التنفيذ، وجب عند رفع الدعوى التحقق من ذكر أطراف الدعوى.
- الإشارة لتسمية الشخص المعنوي ومقره كأن نذكر ولاية الجزائر الكائن مقرها، وهكذا.
- عرض موجز للوقائع والطلبات ووسائل الإثبات المدعمة للدعوى.
- الإشارة للمستندات والوثائق المرفقة.

وتسلم نسخ من العريضة إلى المدعي بغية تبليغها لأطراف الدعوى عن طريق المحضر القضائي في أجل لا يقل عن عشرين يوما مابين تاريخ تسليم التكليف بالحضور وتاريخ أول جلسة، حسب ما أشارت إليه المادة 16 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وإذا لم يبلغها بعدما تكون المحكمة قد أمرته بإستيفاء الإجراء، حينها تأمر المحكمة بشطب الدعوى.

ومن التطبيقات القضائية على ذلك، قرار مجلس الدولة رقم 135140 المؤرخ في 21-11-2019، الذي جاء فيه ما يلي:

"حيث لم تسع المستأنفة باستدعاء خصمها، لذا سعت كتابة الضبط لمجلس الدولة للقيام بذلك فقامت بإرسال استدعاء بتاريخ 14-05-2019 رقم 4876 أمضاها المستشار المقرر لكن دون جدوى، لذا يقضي المجلس بالشطب"²⁴.

خلاصة القول أن توافر دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير على جميع الشروط الشكلية العامة والخاصة لا يكفي لتحقيق الغاية من رفعها، بل لا بد من توافر الشروط الموضوعية التي تجعل منها دعوى مؤسسة قانوناً، وهو ما سنتطرق إليه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لقبول إقامة دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير

لا يمكن للمدعي المتضرر الحصول على تعويض ناتج عن أعمال الإدارة القانونية أو نشاطها المادي في مجال التعمير، إلا إذا كانت دعواه مؤسسة قانوناً، سواء في حالة المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ أو في حالة المسؤولية الإدارية دون خطأ، وتكون الإدارة في الحالتين مجبرة على نفي المسؤولية عنها باستبعاد الخطأ عنها أو بهدم العلاقة السببية بين الخطأ والضرر أو بين الضرر ونشاطها المادي، وسنتطرق إلى توضيح عنصر مسؤولية الإدارة الإدارية في دعوى التعويض في مجال التعمير (المطلب الأول)، ثم شرط تحقق الضرر وقيام العلاقة السببية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: قيام المسؤولية الإدارية للإدارة في دعوى التعويض في مجال التعمير

إن القواعد التي تطبق على المسؤولية الإدارية للإدارة في مجال التعمير لا تختلف عن القواعد العامة المطبقة في المسؤولية الإدارية في المادة الإدارية، فتتحمل الإدارة تبعاً للأضرار التي يمكن أن تسبب فيها نتيجة أعمالها القانونية في مجال العمران سواء بالتسليم أو الرفض أو التأجيل أو السحب، أو عن أعمالها المادية، والتي تصيب بها المستفيد من القرار الإداري أو الغير، ومن ثمة تؤسس مسؤوليتها الإدارية على أساس الخطأ إنطلاقاً من تطبيق القواعد العامة. هذا وقد تتجم عن الأعمال المادية المشروعة للإدارة في مجال التعمير أضراراً تمس بالغير، فلا تقوم مسؤوليتها الإدارية في هذه الحالة على الخطأ بل تعتقد بمجرد إحداث أعمالها المادية المشروعة لأضرار جسيمة وغير عادية ودون أن تكون الإدارة قد ارتكبت خطأ، ولكن تؤسس مسؤوليتها على أساس فكرة المخاطر وفق ضوابط قانونية خاصة. وعليه سنتناول المسؤولية الإدارية للإدارة عن الخطأ (الفرع الأول) ثم المسؤولية الإدارية للإدارة بدون خطأ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قيام المسؤولية الإدارية للإدارة على أساس الخطأ

يعتبر خطأ الإدارة المرتبط بتصرفاتها القانونية وأعمالها المادية مناط مسؤوليتها الإدارية عن التعويض عن الأضرار التي تسبب فيها، وتمارس دعوى التعويض عن المسؤولية الإدارية للإدارة في هذه الحالة بتطبيق القواعد العامة المعروفة في نظرية المسؤولية التقليدية (الخطأ - الضرر - العلاقة السببية بين الخطأ والضرر)²⁵، وبما أن الخطأ هو أساس ترتيب المسؤولية الإدارية للإدارة، كان من اللزوم الخوض فيه بشيء من التفصيل بتعريفه (أولاً) وذكر أنواعه (ثانياً) وطبيعته (ثالثاً).
أولاً: تعريف الخطأ: يعرف الخطأ بأنه: "الانحراف عن سلوك الرجل المعتاد مع إدراك الشخص لذلك"²⁶، ويعرف كذلك بأنه: "عيب يشوب مسلك الإنسان لا يأتيه رجل عاقل متبصر أحاطته ظروف خارجية مماثلة للظروف التي أحاطت المسؤول"²⁷، غير أن التعريف الغالب والشائع للخطأ المستوجب للمسؤولية هو أن الخطأ يتمثل في: "الفعل الضار غير المشروع"²⁸.

ويتكون الخطأ من عنصرين: عنصر مادي يتمثل في الإخلال بالالتزام قانوني، وآخر معنوي ينطوي على ضرورة التمييز والإدراك لدى المخل بالالتزام القانوني²⁹.

ثانياً: أنواع الخطأ: للخطأ أنواع مختلفة تتنوع حسب المعيار المعتمد في تصنيفه منها: - الخطأ الإيجاب والخطأ السلبي، - الخطأ العمدي وخطأ الإهمال، - الخطأ الجسيم والخطأ اليسير، - الخطأ المدني والخطأ الجزائي، - الخطأ الشخصي والخطأ الإداري المرفقي، غير أن نوع الخطأ الذي تتعد به مسؤولية الإدارة الإدارية في مجال التعمير هو الخطأ الإداري المرفقي (المصلحي)، لذا سنخصه بشيء من الشرح.

ثالثاً- طبيعة الخطأ المرفقي (المصلحي أو الوظيفي): يعرف بأنه: " الخطأ الذي يتسبب فيه الإهمال أو التقصير المولد للضرر إلى المرفق ذاته، حتى ولو قام به ماديا أحد الموظفين ويترتب عليه مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار الناجمة وتحملها عبء التعويض، وتساءل في ذلك أمام القضاء الإداري في البلاد ذات النظام القضائي المزدوج"³⁰. وعرفه الفقيه René-Josué Valin، بأنه: " الخطأ الذي لا يمكن فصله عن المرفق العام أما الخطأ الشخصي فيمكن فصله عن المرفق العام"³¹.

ومن ثم فإن عنصر الخطأ يظهر كشرط أساسي في هذا النوع من المسؤولية لإقامة المسؤولية الإدارية للإدارة في مجال التعمير، ذلك لما تتصرف الإدارة سواء أكانت مركزية كوزارة العمران أم محلية كالولاية والبلدية - كل حسب اختصاصها- بإصدار قرارات إدارية تتضمن شهادات أو رخص تعمير، تتعلق بتسليم أو رفض أو سحب أو تأجيل تلك الرخص أو الشهادات، وفي كل الحالات كانت الإدارة تتصرف خطأ ومخالفة لمبدأ المشروعية، فإن هذا الوضع ينشئ الحق في مقاضاتها من أجل تحميلها تبعة التعويض من خلال إثبات خطأها³².

ومن أوضح الأمثلة تطبيقاً رفض الإدارة منح رخصة هدم مثلاً في الحالة التي لا يجوز لها فيها قانوناً رفض تسليم رخصة الهدم، حسب الحالة المنصوص عليها بالمادة 76 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19³³، ففي مثل هذه الصورة جاز لصاحب الطلب أو الغير إقامة دعوى إلغاء أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة للمطالبة بإلغاء ذلك القرار المشوب بعيب مخالفة القانون، ويتضح المثال أكثر لما يزداد الوضع تعاقماً كأن تسقط البناية محل طلب الهدم، ويتسبب سقوطها في إلحاق أضرار بصاحب الطلب والغير سواء بالحقوق أو الأملاك وقد يتعداها إلى الأرواح، فإنه في هذه الحالة جاز لكل منهما إقامة دعوى تعويض ضد الإدارة المصدرة لقرار الرفض الملغى للمطالبة بجزء الضرر تأسيساً على الخطأ.

ويمكن كذلك أن تؤسس دعوى التعويض ضد الإدارة على أساس خطأ ارتكبته عند قيامها بنشاطات مادية تتمثل في أعمال هدم بناية دون أن تقوم بإتباع الإجراءات والتدابير القانونية التي يستوجبها القانون في مثل هذه الحالات، ففي هذا الوضع جاز لمن تضرر من تصرف الإدارة على ذلك النحو المطالبة بالتعويض جبراً للضرر الذي لحق به.

غير أنه في بعض الأحيان لا تقوم المسؤولية الإدارية للإدارة في تحمل تبعة التعويض عن الأضرار التي تلحقها بالغير نتيجة أعمالها المادية على أساس خطأ قد ارتكبته، إنما على أساس الضرر الذي لحق بالغير نتيجة أعمال مادية مشروعة لكن الخطأ المرفقي أو المصلحي فيها كان معدوماً أو مجهولاً، ومن ثم تؤسس مسؤوليتها على أساس فكرة المخاطر، وهو ما سنستعرضه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: قيام المسؤولية الإدارية للإدارة دون خطأ

يمكن أن تنهض المسؤولية الإدارية للإدارة دون خطأ منها، وذلك في حدود ضيقة جدا خاصة في مجال التعمير، إذ يكفي في هذه الحالة أن تؤسس دعوى التعويض على إثبات الضرر الذي لحق بالغير نتيجة أعمال الإدارة المشروعة، تأسيسا على نظرية المخاطر بصفة عامة (أولا)، وعلى أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة بصفة خاصة (ثانيا).

أولا: مسؤولية الإدارة الإدارية على أساس المخاطر: لا تقوم المسؤولية الإدارية للإدارة في هذا النوع على المبادئ العامة التي تحكم المسؤولية الإدارية للإدارة على أساس الخطأ المستنبط من القواعد العامة في المسؤولية المدنية، وإنما تحكمها ضوابط خاصة جاء بها القضاء الإداري خاصة مجلس الدولة الفرنسي، مفادها تحمل الإدارة التبعة على أساس نظرية المخاطر، التي تستند إلى خلفيات قانونية، ودستورية، وأخرى إجتماعية.

وتأسس نظرية المخاطر على عدة أسس أهمها: مبدأ الغنم بالغرم، ومبدأ التضامن الإجتماعي، ومبدأ العدالة المجردة التي تحتم وتستوجب رفع الضرر مهما كان مصدره مجهولا، ومبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف والتضحيات العامة، ومرد هذه الأسس إعتبرات فلسفية وسياسية وإقتصادية وإجتماعية بررت وجود نظرية المخاطر والعمل بها، كآلية قانونية لضمان آمان لحماية الحقوق الخاصة حتى لا تتحول أعمال السلطة الإدارية ونشاطاتها إلى عمل قهري مادي وإغتصاب غير شرعي لحقوق الأفراد والإعتداء عليها³⁴.

وهذه الخصوصية الاستثنائية لدعوى التعويض على أساس المخاطر جعلت معظم التشريعات تتدخل لتحديد نطاق وحدود تطبيق نظرية المخاطر كأساس لترتيب مسؤولية الإدارة، كما أن القضاء الإداري يتشدد في الحكم على أساسها. ومن التطبيقات القضائية الحديثة في الجزائر، التي تعامل فيها القضاء الإداري برفض التعويض الذي بني على أساس نظرية المخاطر، القرار رقم 139045 المؤرخ في 24-10-2019، جاء في حيثياته: " بأن النزاع يتعلق بالضرر الذي أصاب المستأنف من جراء إنجاز حظيرة ذات طوابق بالمركز التجاري الذي يملك فيه محلا تجاريا.

حيث وأمام المجلس أرفق المستأنف محضر إثبات حالة حررته المحضرة القضائية، لدى معاينتها المحل التجاري، فهو مغلق، ويوجد حوله أشغال بناء قائمة، ولاحظت وجود سياج قصديري محاط بالمشروع ويقابله محل العارض الذي تم حجبته عن الطريق العمومي، وأرفق بالمحضر صورة المحل التجاري.

حيث أن العارض قد أرفق عقد إداري للتنازل من البلدية إليه عن قطعة أرضية ذات مساحة 81.94 م² وتشكل الحصة رقم 4 من المخطط الخاص بالمركز التجاري صالح بوالكروية، لكن لم يرفق لا سجل تجاري ولا أن المحل بني على القطعة الأرضية التي إشتراها.

حيث أصاب الحكم الأول مما يتعين تأييده³⁵.

ثانيا: مسؤولية الإدارة الإدارية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة عن التعويض في مجال التعمير: إن الفضل في إحياء العمل بهذا المبدأ يعود إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي تبناه كأساس من أسس نظرية المخاطر في تحميل الإدارة التبعة، لم فصل في قضية المواطن الفرنسي "NAVARRA" الشهيرة التي رفعها سنة 1974

ضد وزارة التهيئة العمرانية والتجهيز والسكن والسياحة، باعتبار أن موقف الإدارة السليبي ليس خطأ، وإنما مجرد ممارسة لصلاحياتها المدرجة ضمن السلطة التقديرية، وإنه لم يبق لمجلس الدولة سوى تقدير المسؤولية دون 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 إحترام النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالعمران³⁶.

وبهذا الموقف أصبحت مسؤولية الإدارة الإدارية تنهض كلما تسببت أعمالها المادية المشروعة في إلحاق أضرار غير مألوفة بالغير، ودون ارتكاب الإدارة لخطأ، وهو ما جعل الفقه الإداري يدعو إلى العمل بهذا المبدأ في حدود ضيقة متى انتفى خطأ الإدارة أو كان مجهولاً، غير أن أعمالها المادية المشروعة تسببت في إلحاق أضرار غير عادية بالغير³⁷.

ويجد هذا المبدأ تطبيقه في مجال العمران من خلال امتناع الإدارة (الصورة السلبية) عن اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لفرض إحترام قواعد التعمير، كون مسؤولية الإدارة الإدارية في هذه الصورة تقوم إنطلاقاً من كونها الجهة الوحيدة المخول لها قانوناً السهر على تطبيق مختلف أنظمة وتشريعات العمران، وبذلك تكون ملزمة قانوناً بالعمل على إحترام مختلف قوانين التعمير³⁸، دون حاجة إلى أن يطلب منها ذلك، لأن القانون هو من منحها فعل التحرك الذاتي عند الإقتضاء، ولما تمتع عن القيام بما يتطلبه القانون منها في مجال العمران، وأدى ذلك إلى حدوث أضرار للغير غير عادية، تقوم مسؤوليتها الإدارية في هذه الحالة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وينشأ الحق حينها لمن تضرر بمطالبتها بالتعويض أمام القضاء المختص.

ومن أهم التطبيقات القانونية في التشريع الجزائري لمبدأ الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في مجال العمران، نذكر حالة إمتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية والدولة عن تنفيذ قوانين العمران فيما يخص البناء بدون رخصة (البناء الفوضوي)، إذ تنص المادة 115 من قانون البلدية، على أن: "البلدية وبمساهمة المصالح التقنية للدولة تتولى التأكد من إحترامات تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، والسهر على إحترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية". كما تسهر البلدية وبمساهمة المصالح التقنية المؤهلة وفقاً لأحكام المادة 116 من نفس القانون على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية.

فالبلدية وبمحكم مكانتها القانونية والواقعية تعتبر الخلية الأولى في الدولة التي تسهر على تطبيق قوانين الجمهورية بصفة عامة وقوانين التعمير بصفة خاصة، لذا خصها المشرع العمراني بنصوص خاصة تمكنها من ممارسة دورها في هذا المجال إلى جانب الوالي وأبرز مثال على ذلك ما نصت عليه المادة 73 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير: "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانوناً، زيارة كل البنايات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يروغها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والإطلاع عليها، في أي وقت".

فهذا النص ألزم رئيس المجلس الشعبي المختص إقليمياً بزيارة كل البنايات في طور الإنجاز المتواجدة على مستوى إقليمه بلديته سواء بمفرده أو رفقة أعوان البلدية المكلفين بالعمران (المصالح التقنية للبلدية) المؤهلين قانوناً لتقصي مخالفات العمران، ومن هنا تقوم مسؤولية الدولة القانونية على أي بناء شرع فيه دون رخص³⁹، لأن القانون يمنع الشروع في أشغال

البناء بدون رخصة أو إنجازها دون إحترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء، ويصبح علم رئيس البلدية بصفته ممثلاً للدولة مفترض في هذه الحالة وهذا ما يستشف من نص المادة 76 من قانون التهيئة والتعمير. ومن ثمة فإنه في هذه الصور وعلى فرض أن مجاري الصرف الصحي لتلك البنايات المشيدة بدون رخصة بناء تسببت في إلحاق أضرار بالغير سواء بأملكه أو حقه في العيش في وسط صحي سليم أن يرفع دعوى ضد الإدارة يطالب فيها بالتعويض على أساس قاعدة المساواة في توزيع الأعباء العامة من خلال إمتناعها عن التدخل قانوناً وإزالة البناء الفوضوي حسب ما هو مخول لها قانوناً⁴⁰.

المطلب الثاني: تحقق الضرر وقيام العلاقة السببية

يعتبر الضرر العنصر المشترك في إقامة مسؤولية الإدارة الإدارية على أساس الخطأ أو دون الخطأ، كونه هو مناط طلب التعويض، ويمثل محل شرط المصلحة في إقامة دعوى التعويض، لذا من حيث فكرة تحقق الضرر (الفرع الأول)، ثم تبيان العلاقة السببية بين الضرر والخطأ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحقق الضرر

للإمام بشرط تحقق الضرر في إقامة دعوى التعويض الإدارية في المجال التعمير، لا بد من تحديد مضمونه (أولاً)، ثم تحديد الضوابط تحكمه وتجعل منه قابلاً للتعويض (ثانياً).

أولاً: مضمون الضرر: يمكن تحديد الضرر الموجب للتعويض في مجال التعمير من من خلال التعريف به (1) وذكر أنواعه (2).

1- تعريف الضرر: يعرف الضرر بصفة عامة بأنه إخلال بمصلحة للمضروب ذات قيمة مالية أو ذات أهمية، وقد تكون مصلحة معنوية (غير مالية)⁴¹.

2- أنواع الضرر: الضرر نوعان، ضرر مادي (أ) وضرر معنوي (ب).

أ- الضرر المادي: يقصد به الإخلال بمصلحة ذات قيمة مالية وهو يصيب المضروب في جسمه أو في ماله، وهذا النوع من الضرر هو الغالب والأكثر حدوثاً⁴²، غير أنه في دعوى التعويض في مجال التعمير يجب أن يكون الإعتداء واقعاً على حق مقرر قانوناً لا على مجرد مصلحة⁴³.

ب- الضرر المعنوي، أو الأدي: يقصد به كل ألم نفسي أو جسدي يحدثه عمل أو إهمال صادر من الغير في نفس شخص ما، أي هو ذلك الضرر الذي يصيب المضروب في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه، أو أي معنى آخر من المعاني التي يحرص ويحافظ الناس عليها⁴⁴.

فالضرر المادي يمكن الأخذ به فيما يخص مسؤولية الإدارة الإدارية على أساس الخطأ، لسهولة إثباته وتقديره، وإعتماده على العلاقة القائمة بين الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما⁴⁵، في حين يصعب تبني الضرر المعنوي من الناحية العملية لصعوبة الإثبات والتقدير فيه.

أما بخصوص قيام مسؤولية الإدارة الإدارية دون خطأ منها (على أساس نظرية المخاطر)، فإنه بصفة عامة يصعب العمل بدعوى التعويض في هذا النوع من المسؤولية، لأن خطأ الإدارة في هذه الحالة يكون منعدماً أو مجهولاً، وأعمالها تكون مشروعة، غير أن أعمالها المادية تسببت في أضرار للغير، لذا كان من المنطقي أن يكون الضرر الموجب للمسؤولية الإدارية في هذا النوع استثنائي، ومن نوع خاص⁴⁶.

ثانياً: ضوابط الضرر الموجب للتعويض: تقوم المسؤولية بصفة عامة سواء مدنية كانت أو إدارية، أقيمت على أساس الخطأ أو دون خطأ، على لزوم توفر عنصر الضرر، ولا يمكن تصور قيام المسؤولية بدون ضرر، فالضرر هو العنصر المشترك في إقامة المسؤولية الإدارية للإدارة سواء في صورة الخطأ (1) أو في صورة دون خطأ (2).

1- ضوابط الضرر الموجب للتعويض في صورة قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ: يشترط في الضرر الموجب للتعويض في صورة تحميل الإدارة مسؤوليتها الإدارية نتيجة خطأ منها، أن يكون الضرر محققاً (فعالياً) (أ)، ومباشراً (ب)، ومادياً أو معنوياً (ج).

أ- أن يكون الضرر محققاً (فعالياً): ويقصد به أن يكون محقق الوقوع، بمعنى وقع فعلاً وليس بأنه سيقع في المستقبل، ومن ثم يستبعد الضرر غير المحقق ومحتمل الوقوع، لأنه قد يقع ومنه يصبح التعويض موجباً، وقد لا يقع حينها لا يكون التعويض مبرراً لأنه لا يقابله ضرر فعلي، وقد يقوم الضرر الإجمالي على فكرة تفويت الفرصة⁴⁷. وهو الوضع الذي سار عليه قضاء مجلس الدولة في الجزائر برفضه لدعوى تعويض مؤسسة على تفويت الفرصة، وذلك في القرار المؤرخ في 28-11-2007 والذي من بين ما جاء فيه ما يلي: "... وأن التعويض المطالب به يجب أن يتناسب مع الضرر المحقق اللاحق بالمستأنفين من جراء تعسف البلدية في عدم إحترام إجراءات قانون التعمير بشأن تحقيق المطابقة، وأنه لا يمكن بأي حال أن يمتد إلى الضرر الاحتمالي الذي افترض المستأنفون وقوعه بشأن حرمانهم من بناء سكنهم وتفويت الفرصة عليهم"⁴⁸.

وبذلك يكون القضاء الإداري في الجزائر في مجال العمران قد استبعد العمل بصورتي الضرر الاحتمالي المستقبلي والضرر القائم على تفويت الفرصة، وأبقى العمل فقط بصورة الضرر الفعلي، وهو ما ذهب إليه عن مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 28-04-2011 تحت رقم 063375، الذي من بين ما جاء في حيثياته ما يلي:

" لكن حيث ثبت من الملف كذلك أن هدم سكن المدعية المستأنف عليها كان بناء على قرار بلدي مؤرخ في 08-12-2003 رقم 527 بسبب أيلولته للسقوط، مما يجعل صاحبه غير محقة في التعويض عن البناء ولكنها تبقى محقة في التعويض عن الوعاء الذي كان مقاما عليه، أي التعويض عن قطعة الأرض المستولى عليها، لذا يتعين تأييد قرارهم المستأنف مبدئياً مع تعديله بخفض التعويض المحكوم به".

ب- أن يكون الضرر مباشراً: يظهر هذا الشرط من خلال إثبات أن عمل الإدارة القانوني أو نشاطها المادي هو من كان سبباً مباشراً في إلحاق أضرار بالغير، ويبرز ذلك من خلال إثبات قيام العلاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر المدعى به.

ويجد هذا الشرط تطبيقه في ميدان التعمير من خلال اقتصره على من تضرر فعلا ومباشرة من أعمال الإدارة القانونية أو المادية، فمثلا الأطراف المشاركة في عملية البناء كالمهندسين المعماريين المكلفين بالمتابعة التقنية أو مقاولات البناء المكلفة بإنجاز أشغال البناء لا يمكن لها المطالبة بالتعويض نتيجة الأضرار التي لحقت بها من جراء سحب القرار الإداري المتضمن رخصة البناء، بحيث يقتصر الحق في هذه الحالة على صاحب الرخصة فقط في إقامة دعوى التعويض لأنه هو من تضرر فعليا وبصفة مباشرة من هذا القرار⁴⁹.

ج- أن يكون الضرر ماديا أو معنويا: يتجسد الضرر المادي في مجال العمران في صورة التعدي على حق الملكية، من خلال نشاط الإدارة القانوني أو المادي عندما تعدي على حق الملكية، بالحرمان من استغلاله أو استعماله أو الإنتفاع به، كأن ترفض الترخيص بالبناء أو تؤجله دون مبرر أو تسحب الترخيص بالبناء أو تهدم البناء دون وجه حق، وغيرها من صور الإعتداء على الحقوق المالية للأشخاص والتي تشكل ضررا ماديا لهم يحتم قيام المسؤولية الإدارية، فالإعتداء على الحقوق الفردية سواء كانت حقوقا عينية أو حقوقا شخصية تكون ضررا ماديا يستوجب قيام المسؤولية الإدارية في مواجهة الإدارة المتسببة في ذلك.

كما يمكن أن يؤسس طلب التعويض على أساس تعسف الإدارة في استعمال السلطة حتى ولو كان البناء قد شيد بطريقة غير مشروعة عندما تقدم الإدارة على هدمه بطريقة غير قانونية لم تتخذ فيه ما يتطلبه القانون، وهذا ما أكدته مجلس الدولة في قراره رقم: 36977 المؤرخ في 27-02-2008، لما صرح بأنه: "لكن حيث أن البلدية قد تجاوزت صلاحيتها عندما أقدمت على عملية الهدم دون المرور بالقضاء الجزائي المختص من أجل تحقيق المطابقة.

حيث أن تعسف البلدية لا يعني من قام بالبناء بصفة مخالفة لرخصة البناء أن يثري بلا سبب ويستفيد بتعويض تلك الأشغال المخالفة لرخصة البناء وإنما يمكنه فقط طلب التعويض عن التعسف في استعمال السلطة الإدارية.

حيث أمام هذا الوضع يرى مجلس الدولة إجابة المستأنف على تعويض عادل تراعى فيه الضوابط المذكورة أعلاه. حيث أن قضاة أول درجة قد جانبوا الصواب عندما قضاوا برفض دعوى المدعي المستأنف لعدم التأسيس دون مراعاة الاعتبارات القانونية والواقعية المذكورة أعلاه، مما يعرض قرارهم المستأنف للإلغاء"⁵⁰.

أما الضرر المعنوي المقصود في مجال التعمير فيخص جملة الأحاسيس والمشاعر والآلام المرتبطة بالضرر المادي، وهو ما يصعب من إثبات وجوده بصورة مستقلة عن الضرر المادي في مجال العمران، لذا يحكم به عادة مدمج مع التعويض عن الضرر المادي، وهو الموقف الذي تبناه في القضاء الإداري في الجزائر في مجال العمران بدمج مبلغ التعويض المعنوي في مبلغ واحد مع التعويض عن الضرر المادي، ويظهر ذلك من خلال قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 167252 المؤرخ في 27 أبريل 1997، الذي قضى بقبول الاستئناف شكلا، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المستأنف وبالتصدي الحكم على بلدية بنورة (ولاية غرداية) بتعويض المستأنف (ش.ذ.ب) مبلغ ثلاثة وتسعون ألف وتسعمائة وواحد وخمسون دينار جزائري (93951 د.ج) قيمة الجدار ومبلغ خمسون ألف دينار جزائري (50.000 د.ج) على سبيل التعويض المادي والمعنوي⁵¹.

2- ضوابط الضرر الموجب للتعويض في صورة قيام المسؤولية الإدارية دون خطأ: تتميز دعوى التعويض عن الضرر في المسؤولية الإدارية دون خطأ بالطابع الاستثنائي، الأمر الذي جعل الفقه والقضاء يشترطان إضافة إلى وجوب توافر الشروط العامة التي سبقت الإشارة إليها آنفاً، أن يكون الضرر في هذا النوع من الدعاوى من نوع خاص (أ) وغير عادي (ب).

أ- ضابط خصوصية الضرر: يقصد بخصوصية الضرر هو أن يتعلق الضرر بشخص معين بذاته أو بأشخاص معينون بذواتهم، بحيث يكون لهم مركزاً خاصاً وذاتياً قبل الضرر الناجم من أعمال الإدارة لا يشاركهم في هذا المركز سائر المواطنين، لأن الضرر الناجم من أعمال الإدارة ونشاطها لو أصاب الجميع حينها يتساوى الجميع أمام هذه الأضرار ويتحقق مبدأ تساوي الجميع أمام الأعباء العامة والتضحيات، وبذلك تنتفي مسؤولية الإدارة الإدارية⁵².

ومن أبرز الأمثلة العملية في مجال التعمير نشاط الأشغال العمومية الناتج عن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، لذا أحاطه المشرع بنظام قانوني خاص يستهدف من خلاله الحفاظ على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة من جهة، وتمكين المتضرر من تعويض عادل ومنصف من جهة أخرى، سواء بطريقة ودية أو عن طريق القضاء، وذلك لتحقيق الموازنة بين المصلحة العامة لمقاصد المشروع والمصلحة الخاصة في قدسية حق الملكية الخاصة.

ب- ضابط جسامته الضرر (غير عادي): يشترط كذلك في الضرر الذي تنهض به مسؤولية الإدارة الإدارية دون خطأ أن يكون غير عادي من حيث جسامته، بحيث عند تقديره يوصف بأنه ليس من مخاطر المجتمع العادية التي يتحتم على الأفراد أو الفرد تحملها بحكم أنهم أعضاء في هذه الجماعة⁵³.

لذا حاول جانب من الفقه وضع أوصاف من خلالها يمكن القول بأن الضرر غير عادي أو ليس كذلك، وذلك بالقول أن: " كل شيء لا يتطابق مع ما هو معمول به بوجه عام، لا يتطابق مع العادات الموروثة، مع الاستعمال العادي، كل ما هو مفاجئ، غريب، طارئ استثنائي، كل ما هو غير طبيعي...".

" Est anormal...tout ce qui n'est pas conforme à la pratique courante au sens commun, à la coutume reçue à l'usage, tout ce qui est inopiné, insolite, imprévu, exceptionnel tout ce qui n'est pas naturel"⁵⁴.

ولا يكفي أن يتصف الضرر بالاستثنائية والخصوصية بل لا بد أن تكون هناك علاقة سببية بينه وبين عمل الإدارة المادي، وهو ما سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: قيام العلاقة السببية

يعد ركن العلاقة السببية من أهم الأركان في إقامة المسؤولية بصفة عامة، سواء مدنية كانت أم إدارية وحتى جزائية كانت أم تأديبية، فهو القاسم المشترك بين جميع أنواع المسؤولية، ومنها مسؤولية الإدارة الإدارية في مجال التعمير سواء بنيت على خطأ الإدارة أو دون خطأ منها، فالفرق في الحالتين، أنه في صورة المسؤولية الإدارية بخطأ من الإدارة تقوم العلاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر الناجم عن نشاطها القانوني أو المادي غير المشروع، أما في حالة المسؤولية الإدارية دون خطأ من الإدارة فإن العلاقة السببية تنشأ بين النشاط المادي المشروع للإدارة والضرر الذي لحق بالغير.

وعنصر العلاقة السببية تحكمه القواعد العامة المقررة بالقانون المدني، حيث نص عليه المشرع الجزائري في المادة 124 من القانون المدني⁵⁵، فهذا النص القانوني لا يرتب المسؤولية المدنية إلا إذا كان الشخص بأعماله قد تسبب في إلحاق ضرر بالغير نتيجة خطأ منه⁵⁶.

وكان لهذا المبدأ أثره على القضاء الإداري سواء في فرنسا أو في الجزائر من حيث ترتيب المسؤولية الإدارية للإدارة في مجال العمران عن أعمالها القانونية أو المادية، فالإدارة في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ لا تسأل إلا إذا ثبت خطأها أولاً ثم قامت العلاقة السببية بين الضرر المدعى به وعملها الموصوف بالخطأ، وإلا استبعدت مسؤوليتها ورفض طلب التعويض، والوضع أكثر صرامة في صورة المسؤولية الإدارية دون خطأ، فالقضاء الإداري في هذه الصورة يكون متشدداً في التحقق من أن نشاط الإدارة المادي المشروع هو السبب الوحيد والمباشر في إلحاق الضرر المدعى به، وإلا انتفت مسؤولية الإدارة، ولذا سنتطرق إلى إثبات قيام شرط العلاقة السببية (أولاً) ثم إلى نفي قيام شرط العلاقة السببية (ثانياً).

أولاً: إثبات قيام شرط العلاقة السببية: طبقاً للقاعدة العامة، على من يدعي إثبات أن ما أصابه من ضرر كان العمل الضار هو السبب في حدوثه أن يثبت ذلك⁵⁷، ومنه ففي المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، على الغير المضروب أن يثبت أن العمل القانوني أو المادي غير المشروع الذي أته الإدارة هو من كان سبباً في الضرر الذي أصابه.

وفي المسؤولية الإدارية العمرانية، فإن الضرر الذي يحدث بسبب تدهم البناء مثلاً، يفترض أن الضرر قد حدث بسبب تدهم البناء الذي نشأ نتيجة خطأ مالكة أو حارسه بسبب إهمال صيانتها، أو بسبب قدم البناء أو بسبب عيب فيه، فإذا لم يستطع المسؤول نفي الخطأ قامت مسؤوليته الإدارية ولا يستطيع نفيها عنه إلا بنفي العلاقة السببية.

فالعلاقة السببية تعتبر ركن مستقل عن ركن الخطأ فقد يوجد الخطأ وتنعقد العلاقة السببية وقد يحصل العكس، فالضرر قد ينتج عن أسباب مختلفة ومتفاوتة من حيث الدور الذي لعبته في إحداث الضرر، فقد يكون البعض منها منتجا للضرر بحكم دورها الرئيس في تحقيق الضرر، وقد يكون البعض الآخر منها قد شاركت في حصول الضرر، ومنها ما يكون قد ساعدت في حجم الضرر، ومنها ما يكون دورها ضئيلاً جداً⁵⁸.

لذا تعدد النظريات الفقهية بخصوص السبب المؤدي إلى قيام المسؤولية بصفة عامة والمسؤولية الإدارية في مجال التعمير بصفة خاصة، ونذكر منها بشيء من الإيجاز ثلاث نظريات رئيسية هي: نظرية تكافؤ أو تعادل الأسباب (1)، نظرية السبب المنتج (2)، نظرية السبب المباشر (3) ثم نحدد موقف المشرع الجزائري من ذلك (4).

1- نظرية تكافؤ أو تعادل الأسباب (Théorie de l'équivalence des causes) : ظهرت هذه النظرية في

الفترة الممتدة ما بين سنتي: 1860 و 1885 على يد الفقيه الألماني (فون بوري Von Bouri)، مفادها أنه يجب الأخذ بجميع الأسباب التي اشتركت في إحداث الضرر، ولو كان لبعضها علاقة بعيدة بالضرر، طالما أنها شرط ضروري في تحقيق الضرر، وأن فرزها يكون غير مبرر⁵⁹، خاصة أنه إذا تخلف عامل من هذه العوامل يحول دون تحقيق الضرر، ومن ثمة تعتبر الأسباب التي تدخلت في إحداث الضرر كلها متكافئة ومتعادلة، من حيث الدور الذي لعبته في إنتاجه، ومن ثم يكون كل سبب ساهم في إحداث الضرر هو سببه⁶⁰.

2- نظرية السبب المنتج (Théorie de la causalité adéquate): جاء بهذه النظرية الفقيه الألماني (فون كريز (Von Kreis)، يرى أنه عند تدخل أسباب عدة في إحداث الضرر، لا بد من فرزها والتمييز بين تلك التي تعتبر منتجة للضرر، والتي تكون عرضية فقط، وبالتالي يؤخذ بالأسباب المنتجة أو الفعالة فقط، فالسبب الفعال أو المنتج هو الذي يكون بإمكانه لوحده إحداث الضرر الذي أصاب المضرور، وبغض النظر عن كل الإعتبارات الشخصية⁶¹، أما السبب العرضي فهو غير منتج عادة حتى ولو ساهم صدفة في حدوث الضرر.

3- نظرية السبب المباشر أو القريب (Théorie de la proximité de la cause): حاول أصحاب هذه النظرية الأنجلوساكسونية تبسيط السبب الذي يؤخذ به في قيام العلاقة السببية، بأنه في حالة تعدد الأسباب فإن السبب القريب أو المباشر من الضرر من حيث ترتيبه الزمني كآخر سبب هو الذي يعتد به، ويضيف أصحاب هذه النظرية أن المتسبب الحقيقي في الضرر هو الشخص الذي كانت له الفرصة الأخيرة لمنع الضرر الذي لحق بالمتضرر، وهي في الحقيقة قريبة من نظرية السبب المنتج⁶².

وبعد العرض الموجز لمضمون هذه النظريات الثلاث، فإن السؤال المطروح بأية نظرية أخذ التشريع الجزائري؟

4- موقف المشرع الجزائري من نظريات السبب: يرى الأستاذ علي سليمان، أن محكمة النقض الفرنسية تبنت نظرية السبب المنتج في باب المسؤولية العقدية، وأن التشريعات العربية قد سايرتها في ذلك، منها المشرع الجزائري في المادة 182 من القانون المدني والمشرع المصري في المادة 221 من القانون المدني. أما فيما يخص المسؤولية التقصيرية فإنه يري بأن الفقه العربي وفي أغلب الفقه الفرنسي أخذ بتطبيق هذا المعيار أيضاً⁶³.

ونفس الموقف تبناه الأستاذ علي فيلاي، بحيث يرى أن هناك إجماع على أن التشريع الجزائري ساير التشريعات العربية خاصة منها التشريع المصري الذي ساير بدوره المشرع الفرنسي، الذي أخذ بنظرية السبب المنتج، وحثتهم في ذلك نص المادة 182 من القانون المدني الجزائري التي تنص على أنه: "إذا لم يكن التعويض مقدراً في العقد، أو في القانون فالقاضي هو الذي يقدره، ويشمل التعويض ما لحق الدائن من خسارة وما فاته من كسب، بشرط أن يكون هذا نتيجة طبيعية لعدم الوفاء بالالتزام أو للتأخير في الوفاء به..."، ويستشفون ذلك من العبارة التي وردت بالنص المذكور على النحو الآتي: "نتيجة طبيعية لعدم الوفاء بالالتزام أو للتأخير في الوفاء به"⁶⁴.

ثانياً: نفي قيام شرط العلاقة السببية: الأصل في نفي العلاقة السببية أن لا يستطيع المدعى بالضرر إثبات أن الضرر الذي أصابه تسبب فيه المدعى عليه بعمله، غير أنه استثناء من تلك القاعدة يمكن للمدعى عليه أن يدفع عنه المسؤولية متى أثبت أن الضرر الذي لحق بالمدعى كان نتيجة لسبب أجنبي⁶⁵.

وهذا ما أكدته المادة 127 من القانون المدني الجزائري بنصها على ما يلي: "إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب لا يد له فيه كحادث مفاجئ أو قوة قاهرة، أو خطأ صدر من المضرور أو خطأ من الغير، كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر ما لم يوجد نص قانوني أو إتفاق يخالف ذلك"

إذا فالسبب الأجنبي هو ذلك السبب الذي نشأ عنه الضرر الذي لا يد للشخص المسؤول فيه، بمعنى عدم نسبته إلى المسؤول، ويتمثل هذا السبب في حالة القوة القاهرة (1)، وحالة الحادث الفجائي (2)، وحالة فعل الغير (3)، وحالة خطأ المضرور (4).

1- القوة القاهرة: عرفت القوة القاهرة من الناحية الفقهية بأنها: " كل حادث خارجي لا يمكن توقعه ولا يمكن دفعه يؤدي إلى إحداث الضرر"⁶⁶، وعرفت كذلك بأنها: " حادث غير متوقع وغير ممكن الدفع يكون مصدره خارجيا عن الشيء الضار"⁶⁷.

وعرفها القضاء في الجزائر في قرار له صادر عن الغرفة المدنية بالمحكمة العليا تحت رقم 65920 بتاريخ: 11-06-1990 بأنها: "... حيث أن التعريف القانوني للقوة القاهرة هو أنه حدث تتسبب فيه قوة تفوق قوة الإنسان حيث لا يستطيع هذا الأخير أن يتجنبها وأن يتحكم فيها كما تتميز القوة القاهرة أيضا بطابع عدم قدرة الإنسان على توقعها..."⁶⁸.

ومن ثم يمكننا تعريف القوة القاهرة بأنها: " حالة واقعية مادية تنشأ بفعل الطبيعة كالزلازل والفيضانات والعواصف القوية، غير ممكنة التوقع، وغير ممكنة الدفع، وخارجة عن إرادة الإنسان".

وهذه الشروط إعتمدت كذلك في قيام حالة القوة القاهرة كسبب إعفاء من المسؤولية الإدارية في مجال التعمير بحيث يشترط القضاء الإداري في الأخذ بحالة القوة القاهرة أن تكون بمثابة واقعة مستقلة عن نشاط الإدارة وخارجة عنه وغير متوقعة ويستحيل على الإدارة المدعى عليها دفعها، إذا تم إثبات كل تلك الشروط انتفت في هذه الحالة مسؤولية الإدارة الإدارية.

أما إذا تخلفت شروط قيام حالة القوة القاهرة، مثل إمكانية توقعها، وإمكانية دفعها بقيام الإدارة بأشغال الصيانة الضرورية من تنظيف للمجاري المائية، فإن مسؤولية الإدارة تقوم في تحمل تبعة التعويض. وهذا ما قضت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقا) في قضية (ش.ع) ضد والي ولاية المسيلة ومن معه في قرار لها صادر بتاريخ 25-02-1989⁶⁹، جاء فيه أنه:

" متى كان من المقرر قانونا أن الدولة تقوم على مستوى الشبكة الهيدروغرافية بإنجاز منشأة التنظيم والتعديل والمعايرة والحجز وتسوية المرتفعات الخاصة بالفيض قصد حماية الإقتصاد الوطني والأشخاص وممتلكاتهم من مخاطر الأضرار التي تحدثها المياه، ومن ثم فإن حدوث فيضانات أدت إلى خسائر مادية دون أن تقوم بمنعها أو على الأقل بتوقعها والعمل على تجنبها بجميع أشغال الصرف الضرورية لا يعد قوة القاهرة ويجعل مسؤولية الإدارة قائمة.

ومتى كان كذلك استوجب إلغاء القرار المطعون فيه والحكم على المطعون ضدهما بمبلغ الخسائر اللاحقة به."

2- الحادث الفجائي: يقصد بالحادث الفجائي بأنه أمر داخلي للشيء الذي تسبب في الضرر كإنفجار عجلة مثلا فإنه أمر متوقع، غير أن دفعه يستحيل نسبيا، عكس القوة القاهرة التي يستحيل دفعها، كما أنه يستحيل توقعه، ومهما يكن فإنه لا يختلف عن القوة القاهرة من حيث شروط وجوده والآثار المترتبة عنه⁷⁰.

لذا نجد القضاء الإداري في مجال التعمير يتشدد في الأخذ بحالة الحادث الفجائي كسبب في إعفاء الإدارة من مسؤوليتها الإدارية.

3- خطأ وعمل المضرور: قد يتسبب المضرور في الضرر الذي لحق به، وفي هذه الحالة ما دامت علاقة السببية بين فعل المضرور وما أصابه من ضرر قائمة فلا فائدة من إثبات خطأ المضرور لكي يعفى المسؤول من مسؤوليته، خاصة في مجال المسؤولية الموضوعية⁷¹.

ولذا لا تقوم مسؤولية الإدارة الإدارية في مجال التعمير، إذا ثبت أن المضرور هو من تسبب في الضرر الذي أصابه، كأن يقوم بتشييد مسكن دون رخصة، وأقدمت البلدية على هدمه بإتباعها للإجراءات القانونية.

4- خطأ وعمل الغير: يقصد بالغير الشخص المتسبب في الضرر، والذي يكون أجنبيا عن المدعى عليه، أي لا يكون المدعى عليه مسؤولا عنه، ومن ثم لا يكون من الغير التابع بالنسبة للمتبوع، ويكون عمل الغير سببا أجنبيا متى كان غير متوقع وغير ممكن الدفع، مثله مثل القوة القاهرة⁷².

وعليه تنتفي مسؤولية الإدارة الإدارية في مجال العمران، إذا كان الغير هو السبب الوحيد في إحداث الضرر المدعى به من طرف المتضرر، كأن يقوم الغير بأعمال حفر ذات عمق كبير مست بأساسيات مبنى عمومي ملك للبلدية مما تسبب في إنحيار أجزاء منه أحدثت أضرار بأشخاص آخرين، ففي هذه الحالة يمكن إعفاء البلدية من المسؤولية الإدارية متى أثبتت أن بنايتها كانت في حالة جيدة وأن أعمال الصيانة الدورية قد قامت بها في وقتها.

خاتمة

حوصلة لما تقدم، فإن دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير من دعاوى القضاء الكامل، يتمتع فيها القاضي الإداري بسلطات أوسع في ممارسة راقبته على مشروعية أعمال الإدارة في مجال التعمير، يشترط لقبولها توافر الشروط الشكلية والموضوعية المقررة قانونا والمعمول بها قضاء، يلجأ إليها المتقاضي المتضرر طالبا التعويض عن الأضرار المادية والمعنوية الفعلية التي أصابته مباشرة نتيجة أعمال الإدارة القانونية أو نشاطاتها المادية في مجال التعمير، تقوم فيها المسؤولية الإدارية للإدارة على أساس الخطأ أو بدون خطأ، يكفي أن يثبت المتضرر أن ما لحق به من أضرار تسببت فيه الإدارة.

قائمة المراجع

- القوانين
- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بقواعد التهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 52، 1990، والمعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 51، 2004.

- القانون رقم 98-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1998، المتضمن قانون المالية لسنة 1999، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 98، 1998.
- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 2008.
- القانون رقم 11-12 المؤرخ في 22-06-2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، 2011.
- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، 2012.
- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 44، 2005.
- المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015، الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 07، 2015.
- المؤلفات:
- السعدي مُحمد صبري، شرح القانون المدني الجزائري، الجزء الثاني، ط 1، دار الهدى عين مليلة - الجزائر، 1992.
- السنهوري عبد الرزاق أحمد، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الالتزام بوجه عام (مصادر الالتزام)، الجزء الأول، ط 3، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 1998.
- بعلي مُحمد صغير، القضاء الإداري - دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة - الجزائر، 2012.
- بعلي مُحمد صغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة - الجزائر، 2009.
- بوضياف عادل، الوجيز في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجزء الأول، كليك للنشر، الجزائر، 2012.
- بوضياف عمار، المنازعات الإدارية- القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- حمدي باشا عمر، منازعات التعمير، دار هومة، الجزائر، 2018.
- زودة عمر، الإجراءات المدنية والإدارية في ضوء آراء الفقهاء وأحكام القضاء، ط 2، مطبعة الإتصال، الجزائر، 2015.
- شيهوب مسعود، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري - دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- عطوي وداد، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط 1، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية - مصر، 2016.
- علي علي سليمان، النظرية العامة للإلتزام، مصادر الإلتزام في القانون المدني الجزائري، ط 5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- عوابدي عمار، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة نشر.
- عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية - دراسة تأصيلية وتحليلية ومقارنة، ط 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- فيلاي علي، الإلتزامات - الفعل المستحق للتعويض، ط 3، موفم للنشر، الجزائر، 2015.
- محمود جلال حمزة، المسؤولية الناشئة عن الأشياء غير الحية في القانون المدني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، الجزائر، 1981.
- أطروحات

- عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- عوايد شهرزاد، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر، 2016/2015.

المقالات:

- بوبنيدر عبد الرزاق، بن عياش هاجر، "الشروط الشكلية والموضوعية لقبول دعاوى عقود التعمير"، مجلة الشريعة والإقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية - قسنطينة، الجزائر، المجلد 06، العدد 11، جوان 2017، ص: 418-442.
- بوضياف عمار، "منازعات التعمير في القانون الجزائري - رخصة البناء والهدم"، مجلة الفقه والقانون، مجلة إلكترونية، العدد 03، يناير 2013، ص: 1-14.
- شيهوب مسعود، "المسؤولية بسبب التهيئة العمرانية، مجلة العمران"، جامعة باجي مختار - عنابة، الجزائر، عدد خاص.
- عزري الزين، "الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، الجزائر، العدد 02، جوان 2002، ص: 83-92.
- عزري الزين، "دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر - بسكرة، الجزائر، العدد 06، 2010، ص: 30-40.
- نويري عبد العزيز، "رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء - دراسة تطبيقية"، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بعنوان المنازعات المتعلقة بالعمران، الجزائر، 2008، ص: 61-105.

باللغة الفرنسية:

- André Maurin, Droit administratif, 11 ème Edition, Dalloz, Paris - France, 2018.
- Delaubadere (A), Venézia (J.C) Gaudemet (Y), traité de droit administratif, L.G.D.J, 1999.
- Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, Droit administratif, 10 ème Edition, Dalloz, Paris, 2007.
- G.Viney, Jourdain, Traité de droit civil, Les condition de la responsabilité, éd Delta, 1998.
- Hugo- Bernard Pouillaude, Le Lien De Causalité Dans Le Droit De La Responsabilité Administrative, Thèse de Doctorat, Droit public, Université Panthéon-Assas, France, 2011, PP 75-77.
- Pierre Laurent frier, Droit administratif, 12 ème Edition, Paris, 2018.
- Pierre Galan, Le contentieux de la responsabilité publique en matière d'urbanisme, Thèse pour le doctorat d'état en droit, université des sciences sociales de Toulouse, 1981.
- Stéphanie Juan, La Responsabilité Du Fait De L'action Normative En Droit Administratif Français, Thèse de Doctorat, Droit Public, Université de Metz, France, 2004.

¹ - عمر زودة، الإجراءات المدنية والإدارية في ضوء آراء الفقهاء وأحكام القضاء، ط 2، مطبعة الإتصال، الجزائر، 2015، ص 88.

² - تنص المادة 42 المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015، الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، على أنه: "عندما يكون تسليم رخصة البناء من إختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران..."، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 07، 2015.

- وتنص المادة 48 من نفس المرسوم التنفيذي، على أنه: "عندما يكون تسليم رخصة البناء من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي،...".
- ³ - راجع المادة 42 من نفس المرسوم التنفيذي، والمادة 63 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بقواعد التهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 52، 1990، والمعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 51، 2004.
- ⁴ - قرار مجلس الدولة رقم 005999 المؤرخ في 06-01-2004، أورده عمار بوضياف، "منازعات التعمير في القانون الجزائري - رخصة البناء والهدم"، مجلة الفقه والقانون، مجلة إلكترونية، العدد 03، يناير 2013، ص 8-9.
- ⁵ - راجع المادة 74 من قانون التهيئة والتعمير، القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بقواعد التهيئة والتعمير.
- ⁶ - عادل بوضياف، الوجيز في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجزء الأول، كليك للنشر، الجزائر، 2012، ص 31.
- ⁷ - عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 393.
- ⁸ - قرار مجلس الدولة رقم 003639 المؤرخ في 01-10-2002، أورده عمار بوضياف، "منازعات التعمير في القانون الجزائري - رخصة البناء والهدم"، المرجع السابق، ص 06.
- ⁹ - محمد صغير بعلي، القضاء الإداري - دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة - الجزائر، 2012، ص 160.
- ¹⁰ - تنص المادة 06 من قانون الولاية على ما يلي: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، 2012.
- ¹¹ - تنص الفقرة 03 من المادة 82 من قانون البلدية على أن من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي: "التقاضي باسم البلدية وحسابها"، القانون رقم 11-12 المؤرخ في 22-06-2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، 2011.
- ¹² - تنص المادة 95 من نفس القانون التي وردت بالفقرة الثانية من الفرع الثاني من الفصل الثاني من الباب الأول تحت عنوان صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة على، ما يلي: "يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة حسب التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- ¹³ - تنص المادة 65 من قانون رقم 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بقواعد التهيئة والتعمير، على ما يلي: "مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في المادتين 66 و 67 أدناه، تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي: - بصفته ممثلاً للبلدية...، - ممثلاً للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي".
- ¹⁴ - عبد العزيز نويري، "رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء - دراسة تطبيقية"، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بعنوان المنازعات المتعلقة بالعمران، الجزائر، 2008، ص 81.
- ¹⁵ - القرار رقم 149303 المؤرخ في 01 فيفري 1999، الصادر عن مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 93.
- ¹⁶ - عبد الرزاق بونيندر، هاجر بن عياش، "الشروط الشكلية والموضوعية لقبول دعاوى عقود التعمير"، مجلة الشريعة والإقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية - قسنطينة، الجزائر، العدد 11، جوان 2017، ص 426.

¹⁷ - تنص المادة 63 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بقواعد التهيئة والتعمير، على ما يلي: "يمكن طالب رخصة البناء أو 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".

¹⁸ - André Maurin, Droit administratif, 11 ème Edition, Dalloz, Paris – France, 2018, PP 245-246.

¹⁹ - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية- القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 109.

²⁰ - قرار رقم 006005 مؤرخ في 15-10-2002، الغرفة الإدارية بالحكمة العليا، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 117.

²¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية - دراسة تأصيلية وتحليلية ومقارنة، ط 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 303.

²² - تنص المادة 904 من نفس القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على أنه: "تطبق أحكام المواد من 815 إلى 825 أعلاه، المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى، أمام مجلس الدولة"، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 2008. وتضيف المادة 905 من نفس القانون، بأنه: "يجب أن تقدم العرائض والطعون ومذكرات الخصوم، تحت طائلة عدم القبول، من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة، باستثناء الأشخاص المذكورة في المادة 800 أعلاه".

²³ - راجع المادة 64 من القانون رقم 98-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1998، المتضمن قانون المالية لسنة 1999، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 98، 1998، ص 42.

²⁴ - قرار غير منشور.

²⁵ - Pierre Laurent frier, Droit administratif, 12 ème Edition, Paris, 2018, PP 633- 637.

²⁶ - الزين عزري، "الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، الجزائر، العدد 02، جوان 2002، ص 143.

²⁷ - عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 85.

²⁸ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 114.

²⁹ - وداد عطوي، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، ط 1، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية - مصر، 2016، ص 262 - 263.

³⁰ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 122.

³¹ - Delaubadere (A), Venézia (J.C) Gaudemet (Y), traité de droit administratif, L.G.D.J, 1999, p146.

³² - Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, Droit administratif, 10 ème Edition, Dalloz, Paris, 2007, PP 581-582.

³³ - تنص المادة 76 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015، الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، على أنه: "لا يمكن رفض رخصة الهدم عندما يكون الهدم الوسيلة الوحيدة لوضع حد لإنهيار البناية".

- 34 - مُجَّد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة - الجزائر، 2009، ص 227 وما بعدها.
- 35 - قرار غير منشور.
- 36 - مسعود شيهوب، "المسؤولية بسبب التهيئة العمرانية"، مجلة العمران، عدد خاص، جامعة باجي مختار - عنابة، ص 130 و 131.
- 37 - Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, Op-cit, PP 597- 599.
- 38 - عمر حمدي باشا، منازعات التعمير، دار هومة، الجزائر، 2018، ص 163.
- 39 - الزين عزري، "دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير"، مجلة الإجتهااد القضائي، جامعة مُجَّد خيضر - بسكرة، الجزائر، العدد 06، 2010، ص 36.
- 40 - Stéphanie Juan, La Responsabilité Du Fait De L'action Normative En Droit Administratif Français, Thèse de Doctorat, Droit Public, Université de Metz, France, 2004, P 55.
- 41 - عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الالتزام بوجه عام (مصادر الالتزام)، الجزء الأول، ط 3، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 1998، ص 969 وما بعدها.
- 42 - مُجَّد صبري السعدي، شرح القانون المدني الجزائري، الجزء الثاني، ط 1، دار الهدى، عين مليلة - الجزائر، 1992، ص 27.
- 43 - عزري الزين، "الضرر القابل للتعويض في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران"، المرجع السابق، ص 84.
- 44 - علي فيلاي، الالتزامات - الفعل المستحق للتعويض، ط 3، موفم للنشر، الجزائر، 2015، ص 282.
- 45 - شهرزاد عوايد، سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر، 2016/2015، ص 280.
- 46 - عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 206.
- 47 - عبد الرزاق أحمد السنهوري، المرجع السابق، ص 855.
- 48 - قرار مجلس الدولة رقم 35435 مؤرخ في 28-11-2007، أورده عبد العزيز نويري، المرجع السابق، ص 89.
- 49 - عبد العزيز نويري، المرجع السابق، ص 90.
- 50 - قرار مجلس الدولة الغرفة الثالثة رقم 36977 المؤرخ في 27-02-2008، أورده عمر حمدي باشا، المرجع السابق، ص 234 - 240.
- 51 - القرار رقم 167252 المؤرخ في 27 أبريل 1997، المجلة القضائية، المحكمة العليا قسم الوثائق، العدد 01، 1998، ص 200.
- 52 - مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري - دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 24.
- 53 - عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 221.
- 54 - Pierre Galan, Le contentieux de la responsabilité publique en matière d'urbanisme, Thèse pour le doctorat d'état en droit, université des sciences sociales de Toulouse, 1981, p.113.
- 55 - تنص المادة 124 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 44، 2005، على ما يلي: "كل عمل أيا كان، يرتكبه الشخص بخطئه ويسبب ضررا للغير ...".
- 56 - مُجَّد صبري السعدي، المرجع السابق، ص 92.

- ⁵⁷ - علي علي سليمان، النظرية العامة للإلتزام، مصادر الإلتزام في القانون المدني الجزائري، ط 5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 194.
- ⁵⁸ - علي فيلاي، المرجع السابق، ص 312.
- ⁵⁹ - نفس المرجع، ص 313.
- ⁶⁰ - G.Viney, Jourdain, Traité de droit civil, Les condition de la responsabilité, éd Delta, 1998, p 411.
- ⁶¹ - Hugo- Bernard Pouillaude, Le Lien De Causalité Dans Le Droit De La Responsabilité Administrative, Thèse de Doctorat, Droit public, Université Panthéon-Assas, France, 2011, PP 75-77.
- ⁶² - Ibid, PP 78-87.
- ⁶³ - علي علي سليمان، المرجع السابق، ص 194.
- ⁶⁴ - علي فيلاي، المرجع السابق، ص 316.
- ⁶⁵ - شهرزاد عوايد، المرجع السابق، ص 293-296.
- ⁶⁶ - محمود جلال حمزة، المسؤولية الناشئة عن الأشياء غير الحية في القانون المدني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، الجزائر، 1981، ص 129.
- ⁶⁷ - نفس المرجع، ص 128.
- ⁶⁸ - قرار الغرفة المدنية بالمحكمة العليا، رقم 65920 الصادر بتاريخ 11-06-1990، المجلة القضائية، قسم المستندات والنشر بالمحكمة العليا، العدد 02، 1991، ص 88.
- ⁶⁹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا المحكمة العليا حاليا رقم 56392 الصادر بتاريخ 25-02-1989، المجلة القضائية، العدد 04، 1990، ص 193-196.
- ⁷⁰ - علي فيلاي، المرجع السابق، ص 326.
- ⁷¹ - - Hugo- Bernard Pouillaude, Op-cit, PP 380- 385.
- ⁷² - - Ibid, PP . 387 – 393.