مجلة البحوث القانونية والاقتصادية
JOURNAL OF LEGAL AND ECONOMIC RESEARCH
المجلد: 8 العدد: 2 الشهر:6 السنة: 2025
ص.ص 530 - 550

التسوية القضائية لمنازعات العمران:
أي دور يمارسه القاضي الإداري لمواجهة الطابع التقني لتلك المنازعات

Judicial settlement of urban disputes:
Any role played by the administrative judge to confront the technical nature of these disputes

فهيمة بلول[1]
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية (الجزائر)
Fahima.belloul@univ-bejaia.dz

تاريخ الاستلام: 2024-03-14	تاريخ القبول للنشر: 2024-05-26

ملخص:

تعتبر منازعات العمران من أهم المنازعات التي تُطرح على القضاء الإداري بالنظر إلى السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية المختصة بتسليم مختلف وثائق التعمير، والإشكالات التي تظهر لاسيما مع المواطن طالب تلك الوثائق.

تبين لنا كنتيجة لهذه الدراسة أنّ القاضي الإداري يجد الكثير من الصعوبات أثناء فصله في منازعات العمران بسبب الطابع التقني الذي يطغى على مثل هكذا منازعات، الأمر الذي يُقزم من دور القاضي ويجعل أحكامه مبنية في الكثير من الحالات على النتائج التي توصّل إليها الخبير القضائي.

الكلمات المفتاحية: منازعات العمران، القاضي الإداري، أدوات التعمير،عقود التعمير.

Abstract:

Urban disputes are considered among the most important disputes that are brought before the administrative judiciary, given the powers granted to the administrative bodies responsible for handing over various construction

[1] فهيمة بلول

documents, and the problems that arise, especially with the citizen requesting those documents.

As a result of this study, we found that the administrative judge finds many difficulties during his dismissal in urban disputes because of the technical nature of such cases, which dwarfs the role of the judge and makes his judgments in many cases based on the findings of experts.

Keywords: Urban disputes; Administrative Judge; Construction Tools; Construction contracts.

المقدمة:

يعتبر النشاط العمراني من النشاطات الحساسة في الدولة، نظرا لارتباطه بعاملين أساسيين، عامل النسق العمراني الذي تسعى الدولة للمحافظة عليه عن طريق اتخاذ الكثير من التدابير في هذا المجال، ومبدأ حق الشخص في التصرف في ملكيته بالطريقة التي يرغب فيها.

ورغم أهمية كلا من العاملين، إلا أنه ليس من السهل التوفيق بينهما لعدة أسباب، ودليل هذا الطرح كثرة النزاعات التي تعرض على القضاء والتي تكون مرتبطة بهذا القطاع، نظرا لتعارض مصالح الطرفين، جهة الإدارة المكلفة بتنظيم النشاط العمراني الذي يدخل ضمن ضروريات وأولويات الدولة، والأفراد الذين يشرعون في مختلف الأشغال دون احترام الشروط التي يقررها القانون في بعض الحالات.

عالج المشرع الجزائري النظام القانوني للنشاط العمراني في قانون التهيئة والتعمير لسنة 1990، (قانون رقم 90- 29، مؤرخ في 1990/12/01، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، مؤرخ في 1990/12/02،معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04- 05، مؤرخ في 2004/08/14، ج ر عدد 51، مؤرخ في 2004/08/15.) وكذا في المرسوم التنفيذي رقم 15-19 لسنة 2015 الذي بموجبه ألغى المرسوم التنفيذي 91-176باعتباره النص التنظيمي لقانون التهيئة والتعمير (مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مؤرخ في 2015/01/25، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07،مؤرخ في 2015/02/12.).

يوصف الجهاز القضائي بأنه المرفق الذي يحمي حقوق الأشخاص، سواءً في إطار العلاقات الخاصة، أو في إطار التعامل مع الإدارات العمومية، التي منح لها المشرع الكثير من الصلاحيات والامتيازات لتحقيق أغراض الوظيفة الإدارية.

وإذا كان القاضي العادي هو القاضي الطبيعي بالنسبة لمنازعات أشخاص القانون الخاص، فإنّ تطوّر وظيفة الإدارة ونشاطها استلزم الأمر تخصيص قضاء إداري للفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، (الكريم، 2005)، على هذا الأساس يوصف القاضي الإداري بأنه قاضي المشروعية، مكلّف من طرف الدولة بمراقبة تصرفات الإدارة من حيث مدى خضوعها لإرادة المشرع تكريسا لدولة القانون.

يعتبر القاضي الإداري قاضي الإدارة يراقب هذه الأخيرة من حيث مدى احترام مبدأ المشروعية أثناء إصدار مختلف القرارات لتنظيم النشاط العمراني داخل إقليم الدولة، نظرا لاحتمال مخالفة هذه الإدارة للمبادئ المنصوص عليها قانونا، سواءً بسبب نقص الكفاءة لدى مسؤولي الهيئات الإدارية المكلفين بتنظيم النشاط الإداري أو بسبب تعسف هؤلاء المسؤولين واستعمال سلطاتهم من أجل التعدي على حقوق الأشخاص لتحقيق أغراض شخصية.

ونظرا للدور الأساسي والحساس الذي يلعبه القاضي الإداري أثناء نظره الخصومة العمرانية، فإنه ينبغي البحث في إشكالية أساسية تتمحور حول تبيان: **إلى أي مدى يوفق القاضي الإداري في تسوية الخصومة العمرانية في ظل التداخل بين المنطق القانوني والمنطق التقني الذي يطغى على أغلب منازعات العمران؟**

نقسم الدراسة إلى محورين أساسيين، نتناول في الأول كيفية تعامل القاضي الإداري مع منازعات العمران، ثم نخصص المحور الثاني إلى تأثير الطابع التقني لتلك المنازعات على طريقة الفصل فيها من طرف القاضي.

1- تعامل القاضي الإداري مع منازعات العمران:

تمارس جهة الإدارة مختلف تصرفاتها بهدف تحقيق المبتغى من وجود هذه الجهات وهو تحقيق المصلحة العامة، ومقابل هذا قد تتخذ بعض التصرفات أو تتخذ موقف سلبي في بعض الحالات مما يؤثر على حقوق المتعامل معها.

تعتبر وثائق التعمير من المهام التي تقوم بها الهيئات الإقليمية سواءً في إطار تطبيق مختلف سياسات الدولة في مجال العمران، أو في إطار السعي إلى الاستجابة لطلبات المتعاملين مع جهة الإدارة، وللتوضيح أكثر ينبغي تبيان الطبيعة القانونية للمنازعات التي تنتج بسبب تطبيق قوانين التعمير، مع تحديد مختلف المنازعات التي قد تنشأ بين جهة الإدارة والمخاطبين بقراراتها.

1.1.الطبيعة القانونية لمنازعات العمران:

ينبغي الإشارة إلى أنّ هذه الدراسة تتعلق بالمنازعات التي قد تنشأ بين الإدارة والمخاطبين بالقرارات الإدارية المتعلقة بمجال العمران، ونستبعد دراسة المنازعات الأخرى التي يختص بها القضاء العادي عندما يتعلق الأمر بمنازعة بين أشخاص عاديين ونستبعد أيضا المتابعة الجزائية ضد جرائم العمران التي لها إجراءات خاصة.

1.1.1. الطبيعة الإدارية لمنازعات العمران:

ينتج عن تطبيق مختلف الأحكام التي تضمنها قانون التهيئة والتعمير الكثير من النزاعات بين جهة الإدارة المكلفة بهذا المجال والأشخاص المتعاملين معها الذين يطلبون مختلف الوثائق للقيام بمختلف التصرفات القانونية على ملكيتهم الخاصة في إطار أحكام القانون.

لقد تضمن قانون التهيئة والتعمير، الكثير من الإجراءات الواجب إتباعها من أجل القيام بمختلف الأشغال مهما كان نوعها، وقد تضمن هذا القانون مختلف رخص ووثائق التعمير التي يجب الحصول عليها من أجل التصرف في العقار بالاستغلال أو التأجير أو البناء، وتتمثل تلك العقود في:

أ- **شهادة التعمير:** عملا بنص المادة 51 من قانون التهيئة والتعمير فإنّ هذه الشهادة تسلم لكل من يطلبها لتحديد مختلف حقوق البناء والارتفاقات، وذلك

بعد تقديم ملف كامل أمام مصالح البلدية كما جاء في المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 15-19.

ب- **رخصة التجزئة:** يتمثل الهدف من اشتراط هذه الرخصة من أجل تقسيم الملكية العقارية لاستعمالها، وقد تم النص على هذه الرخصة بموجب المادتين 57 و 58 من قانون التهيئة والتعمير، وفي حالة مخالفة هذا الإجراء وعدم تقديم طلب للحصول على هذه الرخصة يؤدي ذلك إلى اتخاذ الإجراءات القانونية ضد المعني، وما يميز إجراءات طلب هذه الرخصة هو ضرورة تقديم الطلب أمام الشباك الوحيد الذي جاء به المرسوم التنفيذي 15-19 كما جاء ذلك في المادة الثامنة من نفس المرسوم.

ج- **رخصة البناء:** يشترط القانون ضرورة الحصول هذه الرخصة من أجل القيام بأي نشاط عمراني سواءً تعلق ببناء جديد أو ترميم لبناء قديم أو عملية توسيع البناية، تعتبر هذه الرخصة من أهم الرخص الإدارية التي الأكثر طلبا لكونها إجراء يجب القيام به قبل الشروع في أية أشغال مهم كان نوعها. تم النص عليها في هذه الرخصة في المادة 52 من قانون التهيئة والتعمير والمادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19.

د- **رخصة الهدم:** يلزم القانون كل شخص يرغب في هدم بنايته ضرورة الحصول على رخصة الهدم من طرف المصلحة التقنية للبلدية، ورغم بساطة هذه الرخصة إلا أنّ أغلبية الأشخاص لا يحترمون الإجراءات اللازمة لطلب هذه الرخصة ويشرعون في عملية الهدم دون رخصة. وقد أشارت المادة 60 من قانون التهيئة والتعمير إلى ضرورة الحصول على هذه الرخصة من أجل القيام بعملية الهدم.

وباعتبار أنّ القيام بأي تصرف ضمن هذا الإطار ينبغي أن يتم بعد الحصول على الوثيقة الإدارية حسب طبيعة التصرف، وتتكفل الإدارة بتسليم مختلف العقود المتعلقة بالنشاط العمراني بعد تقديم ملف كامل من طرف الشخص المعني.

ونظرا للكثير من الإشكالات التي كانت تُطرح أثناء تقديم ملفات الحصول على أية وثيقة من تلك الوثائق فقد أعاد المشرع النظر في طريقة تقديم ومعالجة ملفات الشهادات العمرانية والتي يجب أن تقدم أمام الشباك الوحيد على مستوى البلدية أو الولاية والذي تمّ إحداثه بموجب المرسوم التنفيذي 15-19، مما يساهم في تقليص آجال دراسة الملفات وتحقيق نوع من الشفافية في معالجها بالإضافة إلى إقرار حق الطعن ضد قرار الشباك (فهيمة، الشباك الوحيد: آلية جديدة لتحضير عقود التعمير وتسليمها، 2018).

هذا ما يبرر الطبيعة الإدارية لعقود التعمير التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي حالات أخرى قد يكون الاختصاص للوالي، مما يفيد احتمال نشوب نزاعات بين هذه الجهات والمعنيين بتسلم أي قرار يتعلق بالمجال العمراني (فهيمة، 2016) ، يكون سببها في أغلب الحالات رفض الإدارة تسليم وثيقة معينة أو تدخلها لمنع المعني من الشروع في أشغال البناء دون احترام القانون، هذا ما يفيد كثرة المنازعات التي تُعرض على القضاء الإداري باعتباره المختص بالفصل في مختلف القضايا التي تكون جهة الإدارة طرفا فيها، وهذا عملا بنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25/02/ 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21، صادر في 23/04/ 2008، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 22-13، مؤرخ في 2022/07/22، ج ر عدد 48، صادر في 2022/07/17).

2.1.1. الطبيعة التقنية لمنازعات العمران:

يعتبر مصطلح العمران من المصطلحات التي يغلب عليها المدلول التقني والذي يقصد منه "عملية إعداد التراب وتهيئة المجال بشكل دقيق يشمل مختلف متطلبات السكان وحاجياتهم على صعيد إعداد البنايات السكنية وكذلك ما يتعلق بالمرافق الخدماتية والإدارية والرياضية والثقافية والمساحات الخضراء وكل ما يتعلق بالبنايات التحتية الحيوية من صرف وشبكات التطهير وربط الكهرباء والماء وشبكة النقل الحضري" (يحي، 2012) ، ومن أجل تنظيم شكل العمران ينبغي على

الدولة أن تتدخل بطريقة تنظيمية وتقنية في نفس الوقت عن طريق وضع تنظيمات تحدد الشروط التقنية الواجبة للقيام بأي نشاط عمراني (J.Morand، 1996.).

2.1.أهم تطبيقات دعاوى العمران:

عملا بنص المادتين801 و 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإنّ مخاصمة جهة الإدارة يكون بسلوك إحدى الدعاوى المقررة في المادة الإدارية، والتي تختلف بالنظر إلى طبيعة العلاقة التي تربط المدعي مع جهة الإدارة وموضوع النزاع، وينبغي التركيز هنا على أهم الدعاوى التي تخدم الخصومة في مادة التعمير بالنظر إلى طلبات المعنيين بالقرارات.

1.2.1. دعوى الإلغاء:

إنّ إنهاء آثار القرارات الإدارية التي تصدرها جهة الإدارة قبل نفاذها، لا يتحقق إلا من خلال إلغاء تلك القرارات التي يرى المخاطبين بها أنها تُشكل خطرا على حقوقهم، لاسيما تلك المتعلقة بالنشاط العمراني الذي يعتبر من النشاطات الحساسة والضرورية للفرد.

تعد دعوى الإلغاء الوسيلة المباشرة التي من خلالها يمكن لأي شخص مخاطب بقرار إداري أن يطعن في صحة وسلامة هذا القرار عندما يرى أنه فيه مساسا حقوقه المشروعة، وإذا كانت الدولة تلتزم بضبط النشاط العمراني عن طريق إصدار مختلف النصوص القانونية التي تدخل تضمن تنظيم هذا النشاط، فإن هذا قد يؤدي إلى المساس بحقوق الأشخاص عندما يسعون لاستغلال ملكيتهم العقارية باعتبارها حق شخصي للمالك، له أن يتصرف فيها بمختلف الطرق المقررة قانونا.

إذا كان من الصعب على أي مواطن بسيط أن يواجه جهة الإدارة أو يرفض تنفيذ قراراتها، فهذا لا يعني أنّ هذه الجهة لها أن تفعل ما تشاء وتتعدى على حقوق الأشخاص دون مراقب، بل وضع المشرع آليات إدارية وقضائية من أجل

الطعن في كل تصرفات الإدارة التي تمس بحقوق الأشخاص حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

وإذا كانت الرقابة الإدارية تعرف جمودا وغير مهمة بالنسبة لحماية حقوق الأشخاص نظرا لعدم فعاليتها وعدم جرأة مسؤولي الهيئات الإدارية في إعادة النظر في صحة أعمالها (كمون، 2018) ، فإنّ الجهاز القضائي هو الضامن الوحيد لاحتمال تعدي جهة الإدارة على حقوق أي شخص عن طريق التدخل لإلغاء التصرف القانوني الذي قامت به جهة الإدارة إذا كان مخالف للقانون ولا تتوفر فيه السلامة الشكلية والموضوعية للقرار الإداري (صفيان، 2015).

تُعرف دعوى الإلغاء على أنها "الدعوى العينية والموضوعية، التي يحركها أو يرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة طالبين فيها الحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع" (عمار، 2003)، فالهدف من هذه الدعوى هو الطعن في صحة القرار الإداري، عندما يتضرر المخاطب بالقرار من هذا الأخير ويحس أنه فيه مساس بإحدى حقوقه.

تعتبر هذه الدعوى من أنجع الدعاوى الإدارية التي لها قيمة قانونية باعتبارها الوسيلة الوحيدة التي من خلالها يمكن إلغاء التصرف الإداري عندما لا يتم وفق ما قرره المشرع (الكريم، جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية -درجة البطلان في القرارات الإدارية، 2004)، بشرط إتباع مختلف الإجراءات المنصوص عليها قانونا لرفع هذه الدعوى، وتتجلى دعوى الإلغاء في المجال العمراني في حال إصدار جهة الإدارة لإحدى القرارات ورفض المخاطب بالقرار تنفيذ مضمونه.

أهم تطبيقات دعوى الإلغاء في منازعات العمران، ما يتعلق بإصدار قرارات هدم البنايات التي لا تتم وفق الشروط المقررة في قانون التهيئة والتعمير، مما يجعل المخاطب بالقرار يلجأ مباشرة إلى رفع دعوى لإلغاء محتوى القرار وفي نفس الوقت يرفض تنفيذ مضمونه ويرفع دعوى لوقف التنفيذ (فهيمة، قرار الهدم: بين إجراءات الإصدار ومعوقات التنفيذ ، 2016).

يملك القاضي الإداري واسع السلطة لمراقبة مدى مشروعية القرار الإداري من خلال مراقبة مدى توفر الأركان التي تفيد سلامة القرار العمراني من عدمه، مما يسمح للقاضي الإداري بإلغاء القرار إذا ثبت غياب إحدى الأركان المقررة لإصدار القرارات الإدارية بصفة عامة (فيصل، 2010).

2.2.1. دعوى وقف التنفيذ:

تعتبر هذه الدعوى من الآثار المترتبة عن اعتراض المخاطب بالقرار ورفض تنفيذ مضمونه، ونظرا لامتياز التنفيذ المباشر الذي تملكه جهة الإدارة، فإنّ الاعتراض على القرار عن طريق رفع دعوى الإلغاء يعتبر غير كاف لوقف آثار القرار، وإنما يجب اللجوء لرفع دعوى استعجالية أمام القاضي الإداري لطلب وقف تنفيذ قرار الهدم إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء.

ينبغي لقبول هذه الدعوى أن يتم رفعها ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 834 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ولا تقبل الدعوى إلا بتقديم نسخة من عريضة تفيد رفع دعوى في الموضوع، تحت طائلة عدم قبول الدعوى الاستعجالية شكلا (بوبكر، 2016).

ما يميز دعوى وقف التنفيذ أنها ذات طابع مؤقت ولا تفصل في أصل الحق وإنما الهدف منها هو تعليق تنفيذ القرار الإداري إلى حين الفصل في مدى مشروعية القرار من طرف قاضي الموضوع أثناء نظره لدعوى الإلغاء، ومن خلالها قد يحكم بإلغاء القرار إذا ثبت أنه غير مشروع أو يرفض الدعوى مباشرة.

3.2.1 دعاوى القضاء الكامل:

باستثناء دعوى الإلغاء فإنّ أغلب الدعاوى التي تُرفع في مواجهة جهة الإدارة تدخل ضمن دعاوى القضاء الكامل التي يختلف موضوعها بالنظر إلى تصرف الإدارة، وأهم تطبيق لهذه الدعاوى نجد دعوى التعويض التي يكون الهدف منها إقرار المسؤولية الإدارية عن الضرر الذي تسببه جهة الإدارة للمتعامل معها، وتعتبر هذه الدعوى من أهم تطبيقات القضاء الكامل لأنه ينتج عنها إلزام جهة

الإدارة بجبر الضرر الذي ألحقته بالغير سواءً في إطار علاقة عقدية أو في إطار أحكام المسؤولية الإدارية.

ما يمكن الإشارة إليه أنّ الأصل في منازعات العمران أنها تدخل ضمن منازعات الإلغاء لأن الهدف منها هو إلغاء القرار العمراني، لكن في حالات أخرى قد يكون الهدف من رفع الدعوى هو إلزام جهة الإدارة بتعويض الشخص المخاطب بالقرار الذي أصدرته هذه الجهة أو في حالة رفضها إصدار إحدى الرخص الإدارية المتعلقة بالعمران الأمر الذي يؤدي إلى تضرر طالب الرخصة من تصرف الإدارة،إلا أنه ينبغي على رافع دعوى التعويض أن يثبت بأدلة قوية الضرر الذي أصابه من تصرف الإدارة لإمكانية الحكم له بتعويض يقدره القاضي الإداري بالنظر إلى جسامة الضرر الذي أصاب المعني.

من الأمثلة التي يمكن تقديها في هذا الصدد ما يتعلق برفض رئيس المجلس الشعبي البلدي تسليم رخصة البناء لطالبها دون وجود مبرر جدي، فهنا يحق للمتضرر من هذا التصرف السلبي أن يلجأ لرفع دعوى إدارية يكون موضوعها إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم الرخصة وفي نفس الوقت طلب تعويض عن الضرر الذي ألحقه.

فمثل هذه الدعوى تدخل ضمن دعاوى القضاء الكامل التي يكون موضوعها إلزام جهة الإدارة بإصدار الرخصة الإدارية التي رفضت إصدارها دون وجود سبب قانوني لهذا الرفض، وكما هو الأمر عليه على مستوى الجهات القضائية فإنّ أغلب القضايا العمرانية قد تسلك طريق الإلغاء عندما تقوم الإدارة بتصرف إيجابي عن طريق إصدارها للقرارات الإدارية، أو تسلك دعاوى القضاء الكامل التي يكون موضوعها إلزام جهة الإدارة بتسليم الوثيقة الإدارية لطالبها.

وتدخل كلا الدعويين ضمن الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة، سواءً بإلغاء قراراتها إذا كانت غير مشروعة، أو بإلزامها بإصدار الوثائق التي يطلبها المواطن لتسهيل عملية إنجاز البنايات وفق أحكام القانون وعدم تعطيل مصالح الأشخاص.

2- 2.الطبيعة التقنية لمنازعات العمران مؤشر أساسي يحدّ من سلطات القاضي الإداري

إذا كانت أغلبية منازعات العمران التي تُعرض على القاضي الإداري تتعلق بالطعن في القرارات التي تصدرها جهة الإدارة في هذا المجال أو بطلب إلزام الإدارة بتسليم الرخص الإدارية لطالبها، فإنّ هذه الجهة تعتمد أثناء إصدارها لقراراتها على مؤشرات تقنية وفنية، يظهر ذلك من خلال اشتراطها ضرورة تقديم ملف تقني يفيد طبيعة الوثيقة التي يسعى لاستخراجها ومعالم الحدود والمخططات التقنية للقطعة الترابية أو العقار موضوع الطلب.

فإذا عندنا إلى قانون التهيئة والتعمير والنصوص التنظيمية لهذا القانون نجدها تستوجب ضرورة تقديم ملف ضخم يتضمن العديد من الوثائق التقنية وتلك المتعلقة بالملكية، هذا ما يفيد أنّ القاضي الإداري قد يجد نفسه غير ملم بالمسائل التقنية التي ليست من اختصاصه، مما يصعّب عليه عملية الفصل في الخصومة دون الاستعانة بخبير مختص، كما أنّ الاستعانة بالخبير قد لا يكون كافٍ لتنوير القاضي الإداري بالمسائل التقنية التي تعترضه أثناء الفصل في منازعات العمران.

1.2.الإحالة على الخبرة القضائية: إجراء يفيد صعوبة الفصل في منازعات العمران

يتصف القاضي أنه رجل قانون، لأنه يتفقه في هذا المجال بالنظر إلى تكوينه النظري والميداني حول المسائل القانونية التي ينبغي أن يكون ملماً بها لإمكانية الفصل في الدعاوى التي تعرض عليه، هذا ما يجعله يعاني في بعض القضايا من المسائل التقنية التي قد تطغى على وقائع الدعوى وتجعله يستعين بمختصين في علم من العلوم حسب طبيعة الدعوى.

1.1.2. الخبير القضائي فاعل أساسي لحل المسائل التقنية

نظرا لعدم إلمام القضاة بالمسائل العلمية التي قد تُثار أثناء نظر الخصومات القضائية، فقد أقر المشرع الجزائري بإمكانية الاستعانة بإحدى وسائل التحقيق

المنصوص عليها في المادة 125 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بهدف مساعدة القاضي وتنويره بكل المعلومات البعيدة عن تخصصه القانوني.

تعتبر الخبرة القضائية العمود الفقري للتحقيق القضائي بصفة عامة، لما لهذه الوسيلة من أهمية خاصة لتسوية المنازعات القضائية عن طريق تدخل شخص مختص ومحايد يسمى خبير قضائي، الذي يتم انتدابه من طرف القاضي في حالة وجود مسائل علمية وتقنية تستوجب تحليل من أصحاب التخصص (Douchy، 2014).

ونظرا للتطورات العملية في مختلف مجالات الحياة لاسيما في مجال البناء والنسق العمراني، تطورت الحاجة الملحة لخدمات الخبراء في مختلف التخصصات، على أساس أنه يصعب تسوية المنازعات التي لها طابع تقني دون الاستنجاد بأصحاب الاختصاص من خبراء في مختلف المجالات، لدى أصبح الخبير القضائي يلقب بأنه مساعد أساسي لمرفق القضاء (François – JACOB Jean، 2012).

يعتبر مجال التعمير من أهم هذه المجالات التي يطغى عليها الجانب التقني، لاسيما في حالة رفض جهة الإدارة تسليم وثيقة معينة من وثائق التعمير عندما يكون الملف المقدم غير كامل لانعدام إحدى المعلومات التقنية التي لا يقوم المعني بتقديمها أو يقدمها بطريقة غير صحيحة، كحالة تقديم مخطط تقني يبين حدود القطعة الترابية التي يسعى لإنجاز أشغال البناء فوقها.

لأجل حل هذا النزاع يستوجب على القاضي الإداري أن يلتمس من خبير عقاري مطابقة الوثائق التي يحوزها الطرفين من أجل التحديد الدقيق لملكية المعني، ولا يمكن للقاضي أن يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم الوثيقة إلا بعد تأكده من مدى صحة الوثائق التي يبرر بها المعني طلبه، من هنا تظهر أهمية الاستعانة بالخبير العقاري أو المهندس المعماري باعتبارهما من الخبراء المختصين في منازعات التعمير والملكية العقارية بصفة عامة.

2.1.2. إجراءات تعيين الخبير القضائي:

إذا قرر القاضي الإداري ضرورة الاستعانة بخبير قضائي لمساعدته في استيعاب المسائل التقنية التي على أساسها يستطيع الحسم في موضوع الخصومة، فله أن يحدد هوية الخبير المكلف بإنجاز المأمورية ومختلف المهام التي يقوم بها حسب ما جاء في منطوق الحكم المتضمن تعيين خبير قضائي في تخصص الهندسة المعمارية أو المسائل العقارية.

بالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 95-310، الذي يحدد شروط التسجيل في قوائم الخبراء، (مرسوم تنفيذي رقم 95-310، مؤرخ في 1995/10/10، يحدد شروط التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين وكيفياته، كما يحدد حقوقهم وواجباتهم، ج.ر عدد 60، صادر في 1995/10/15)، نجده يحدد بعض الشروط الواجب توفرها لاكتساب صفة الخبير القضائي، كما يحدد حقوق وواجبات الخبراء المسجلين، فجيب على القاضي قبل أن يختار خبير معين أن يتأكد من تسجيله في القائمة، أما في حالة اختيار خبير غير مسجل فيجب أدائه اليمن القانونية أمام القاضي، وهذا تحت طائلة بطلان التقرير الذي يعده.

أما فيما يخص مختلف الإجراءات الواجب إتباعها، فينبغي على الطرف الذي حدده القاضي لدفع مبلغ التسبيق أن يسعى لدفعه من أجل استخراج النسخة التنفيذية وتقديمها للخبير المعين لمباشرة المأمورية، حسب ما جاء في منطوق السند التنفيذي.

بعد جمع المعلومات التقنية التي يحتاجها الخبير القضائي يقوم بإعداد تقرير خبرة يتضمن مختلف الإجراءات التي قام بها والنتائج التي توصل إليها بشرط أن يستعمل أسلوب واضح ومفهوم لكي يتمكن القاضي من استيعاب ما جاء في التقرير (Hugues، 2004).

أما فيما يخص البيانات التي يحتويها التقرير فلم يتم تحديد كل البيانات الضرورية وإنما ألح المشرع الجزائري في المادة 138 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ضرورة توفر ثلاثة بيانات أساسية وهي:

أ- **أقوال الخصوم ومستنداتهم:**بالعودة إلى مختلف الأحكام والقرارات القضائية التي تتضمن الإحالة على الخبرة القضائية نجدها تلزم الخبير على استدعاء أطراف الدعوى وسماعهم، وهذا بهدف تمكن الخبير من فهم موضوع النزاع والبحث عن الحل التقني الذي يمكن الوصول إليه دون تفضيل أي خصم، عن طريق منحهم نفس الحق في التصريح بأقوالهم وتدوينها في تقرير الخبرة، وذلك بهدف تمكين القاضي من استنتاج بعض النقاط من هذه الأقوال، وكذا بهدف تمكن الخبير من تحليل الوقائع والوصول إلى الإجابة على المأمورية، كما تتجلى أهمية المواجهة بين الخصوم في تمكين كل طرف من تقديم الوثائق التي يبرر بها ادعاءاته (RUELLAN François et MARIE Nathalie، 2015).

ب- **عرض تحليلي:** يجب على الخبير أن لا يكتفي بجمع المعلومات وتدوينها في تقريره، وإنما ينبغي أن يعتمد على معارفه ومهارته من أجل تحليل الإشكالات التي طرحها القاضي، والإجابة عنها بطريقة تقنية بحتة دون أن يُقحم نفسه في المسائل القانونية التي هي من اختصاص القاضي (Dominique، 2007).

ج- **نتائج الخبرة (الخلاصة):**تتوجع المهمة التي يقوم بها الخبير بمجموعة من النتائج التي من خلالها يجيب على استفسارات القاضي التقنية، بشرط أن يقدم هذه النتائج بطريقة مفهومة ومباشرة دون استعمال الأسلوب الغامض وغير المباشر لكي يكون لتقريره أهمية وقيمة علمية أمام القاضي.

كما يستوجب على الخبير أن يتصف بالنزاهة ولا ينحاز لأي طرف من أطراف الخصومة وأن ينجز مهمته في إطار مبدأ الحياد والموضوعية (Bruno، 2011)، لكي يكسب ثقة القاضي الذي أمر بانتدابه، ولا يتعدى على حقوق أي طرف.

ينبغي في الأخير على الخبير أن يتمم مهمته على أحسن وجه ويضع بين أيدي القاضي تقرير خبرة مكتوب يتضمن مختلف النتائج التي توصل إليها، وفي حالة عدم تمكن القاضي من استيعاب مضمون التقرير أو اكتشف وجود غموض، له أن يستدعي الخبير من أجل تقديم توضيحات، أما في حالة عدم اقتناع القاضي بما

جاء في التقرير فيمكن أن يلغي تلك الخبرة ويأمر بخبرة جديدة أو خبرة تكميلية في حالة وجود نقص في التقرير المنجز (ROUSSEAU Gérard et DE FONTBRESSIN Patrick,، 2008).

ورغم أهمية المهمة التي يكلف الخبير بإنجازها لمساعدة القاضي الإداري أثناء الحسم في المسائل التقنية المثارة في منازعات العمران، إلا أن هذا لا يعني أن القاضي يلتزم بما جاء في التقرير بل له أن يستبعده كليا أو جزئيا، حسب سلطته التقديرية، بشرط أن يبرر أسباب استعاد الخبرة كما جاء ذلك في المادة 144 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2.2- الطبيعة التقنية لمنازعات العمران تُقزّم من دور القاضي الإداري:

إذا كان المشرع قد تمكن من إيجاد وسيلة بديلة لمساعدة القاضي عندما تعترضه مسائل تقنية وعلمية مهمة للحسم في موضوع الخصومة عن طريق الاستعانة بخبير مختص، فإن هذا لا يعني أنه بمجرد تعيين خبير يتم حل الإشكالات التقنية التي تعترض المنازعات العمرانية، وإنما قد تنتج إشكالات أخرى يصعب معها الوصول إلى تسوية الخصومة في مجال العمران بشكل صحيح.

1.2.2 احتواء المنازعة العمرانية على الوقائع التقنية تُقلل من دور القاضي الإداري:

إن اعتراف المشرع الجزائري بإمكانية اللجوء إلى وسائل التحقيق المنصوص عليها قانونا يفيد أهمية الجوانب التقنية في الكثير من المنازعات، ويفيد أيضا اعتراف المشرع بخلو معارف القاضي من الجوانب العلمية البعيدة عن تخصصه، الأمر الذي يجعل الاستعانة بخبراء في مختلف التخصصات من أجل الاستلهام بمعارفهم من الإجراءات الضرورية التي تقوم عليها مختلف الجهات القضائية.

كما أن القول بنقص ثقافة القاضي في المسائل العلمية ليس بموقف ضعيف بالنسبة للقاضي ولا يعني أن هذا الأخير غير كفء في تحمل المسؤولية، وإنما يعتبر هذا النقص من الوضعيات التي تصادف أي مجال من مجالات الحياة،

حتى أن هذا القول لا ينقص من مكانة القاضي باعتبار أن تخصصه قانوني وليس علمي.

إلا أنه ومن جانب آخر فإن نقص التكوين العلمي للقضاة يؤثر سلبا على ممارسة الوظيفة القضائية على أحسن وجه، ويجعل القاضي في موقف محرج في بعض الوضعيات عندما لا يتفقه في العلوم الأخرى التي أصبحت تغزو مختلف مجالات الحياة.

مبرر هذا القول أنّ عدم تكوين القاضي في المسائل المتعلقة بالعمران والمخططات والبنايات وشغل الأراضي من الوضعيات التي تفتح المجال لاعتماد القاضي على ما توصل إليه الخبير دون أن تكون له إمكانية لعب دورا محوريا بسبب الخلل التقني الذي لا يمكن حله إلا من طرف خبير مختص.

الأمر الذي يجعل دور القاضي الإداري ثانويا -إن صح التعبير-، باعتبار أن الدور الرئيسي يلعبه الخبير المختص، وفي الكثير من الحالات نلاحظ أن القضاة يصادقون على ما جاء في تقارير الخبراء، لعدم استطاعتهم مناقشة مضمونها التقني، مما يؤثر سلبا على طريقة الفصل في الخصومات المحالة على الخبرة، لكون أن الخبير قد يخطيء أو يسعى لإنجاز التقرير لمصلحة طرف على حساب طرف آخر.

2.2.2 صعوبة الفصل بين المسائل التقنية والمسائل القانونية:

حتى وإن سلمنا بأنّ للخبير دور أساسي ومساعد للقاضي، فأنه يصعب على الخبير أن ينجز تقريره بالاكتفاء فقط بالجوانب التقنية، نظرا للتداخل الوجود بين هذه الجوانب والمسائل القانونية التي تطغى على الخصومة القضائية، فحتى ولو كان الخبير مختص في علم الهندسة المعمارية والبناء ويتفقه في هذا الجانب، إلا أنه أثناء إنجازه للمهمة المسندة إليه ينبغي أن لا يبتعد عن الجانب القانوني لإمكانية الوصول إلى حل المسائل التقنية.

مفاد هذا القول أن تخصص الخبير العلمي والتقني لا يمكن أن يبعده عن الجوانب القانونية لاسيما ما يتعلق بضرورة الاطلاع على النصوص القانونية

المتعلقة بالعمران من أجل إمكانية إنجاز تقرير خبرة يتضمن تحليل للمسائل التقنية لكن يبقى ذلك بمنظور قانوني -إن صح التعبير-.

على هذا الأساس يصعب الفصل بين الفضاء التقني والقانوني للتلاحم الموجود بين الفضائين، هذا ما يُقزِّم من دور القاضي الإداري الذي يجد نفسه قد أناب الخبير للوصول إلى تسوية الخصومة القضائية في مجال العمران، نظرا لعدم تخصصه في هذا المجال،كما يتبين أن للخبير القضائي دور محوري يتجلى من خلال ما يتضمنه تقرير الخبرة الذي يعده، ويضعه بين أيدي القاضي لحسم الخصومة العمرانية.

الخاتمة:

يتبيّن لنا من خلال ما تم التطرق إليه أنّ منازعات العمران تعتبر من أكثر المنازعات التي تُطرح على القاضي الإداري نظرا لطبيعة وثائق التعمير التي تصدرها الإدارة باعتبارها هيئة المختصة بوضع حيز التنفيذ الأحكام المتعلقة بتنظيم النشاط العمراني، وأنّ طبيعة الدعاوى التي قد تظهر في هذا المجال تتعلق أغلبها بدعاوى الإلغاء التي يكون الهدف منها النظر في مدى مشروعية القرارات الإدارية في مجال العمران، لأنّ إلغاء القرارات غير المشروعة يحل الكثير من المنازعات التي تطرح في هذا المجال.

كما اتضح لنا أنّ القاضي الإداري يحيل ملف الدعوى على الخبير القضائي العقاري كلما اعترضته مسائل فنية لا يتفقه فيها بالنظر إلى تخصصه القانوني البحت وأنّ الخبير القضائي قد يلعب دورا محوريا لتحديد مصير الخصومة العمرانية.

على هذا الأساس ينبغي على الجهات القضائية أن تهتم بتكوين قضاة متخصصين في مختلف المجالات دون الاعتماد على التنصيب العشوائي لما لهذا الأمر من مساس بطبيعة الأحكام التي يصدرها هؤلاء القضاة.

في الصدد، ينبغي على الجهات القضائية أن تُحسن اختيار خبراء أكفاء، لهم حسّ منهي لإضافة الجديد وتنوير القضاة بمختلف المسائل التقنية التي تعتبر

عائقا حقيقيا أمام هؤلاء وقد تجعلهم يفصلون في الخصومة القضائية في مجال العمران بشكل يثير الشك في مدى سلامة ومنطقية الحلول التي يتوصلون إليها.

كما يستوجب على الهيئات المركزية أن تشدد الرقابة على الهيئات المحلية المكلفة بتنظيم النشاط العمراني، وأن تتخذ الإجراءات اللازمة ضد مسؤولي تلك الهيئات كلما تنين أنّ هناك تعسف في استعمال السلطة، كرفض تسليم رخص ووثائق التعمير التي يطلبها المواطن دون سبب قانوني، لأنّ مثل هذه التصرفات ينجر عنها ازدياد انتشار ظاهرة البناء الفوضوي وكثرة النزاعات في هذا المجال.

وأخيرا ينبغي تضافر جهود كل الجهات المعنية سواء الإدارية منها أو القضائية لتفعيل سياسة عمرانية تقوم على احترام ما يفرضه المشرع من أحكام وإجراءات أثناء الشروع في أية عملية عمرانية، بشكل يجعل المواطن لا يتعدى على أحكام القانون وذلك بشرط أن تؤدي الهيئات الإقليمية دورها كما يجب أثناء مختلف مراحل تحضير وتسليم عقود التعمير التي يحتاجها الشخص كآلية لتكريس حقه في استعمال ملكيته دون ضرر ولا ضرار.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا- باللغة العربية:

الكتب:

1- عوابدي عمار، نظرية القرارات بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الطبعة الخامسة، الجزائر، .2003

2- صقر نبيل، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (الخصومة – التنفيذ- التحكيم)، دار الهدى، الجزائر، 2008.

3- **ب- الأطاريح والمذكرات الجامعية:**

1- بزغيش بوبكر، منازعات العمران، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو-، 2017.

2- بوضارف صفيان، مبدأ التحليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015.

3- قروف موسى الزين، *سلطة القاضي المدني في تقدير أدلة الإثبات*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2013-2014.

4- كمون حسين، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو-، 2018.

5. نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2010-2011.

6- أوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012.

7- مدور يحي، التعمير وآليات استهلاك العقار الحضري في المدينة الجزائرية،(حالة مدينة ورقلة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الهندسة المعمارية والعمران، كلية الهندسة المدنية والري والهندسة المعمارية،جامعة الحاج لخضر،باتنة،2012.

ج- المقالات:

1- بلول فهيمة، "قرار الهدم: بين إجراءات الإصدار ومعوقات التنفيذ"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي - جيجل، العدد 02، 2016.

2- بلول فهيمة، "الشباك الوحيد: آلية جديدة لتحضير عقود التعمير وتسليمها"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 01، 2018، ص ص 355-376.

2- بودريوه عبد الكريم، "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية -درجة البطلان في القرارات الإدارية-"، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، 2004، ص. ص107- 115.

3- بودريوه عبد الكريم، "القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والآفاق"، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2005، ص. ص 09-27.

4- عزري الزين،"إجراءات إصدار قرارات الهدم في التشريع الجزائري"، مجلة الفكر،العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2008.

د- النصوص القانونية:

1- قانون رقم 90- 29، مؤرخ في 1990/12/01، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 ، مؤرخ في 1990/12/02،معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04- 05، مؤرخ في 2004/08/14، ج ر عدد 51 ، مؤرخ في 2004./08/15

2- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 02/25/ 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21، صادر في 04/23/ 2008، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 22-13، مؤرخ في 2022/07/22، ج ر عدد 48، صادر في 2022/07/17.

3- مرسوم تنفيذي رقم 91- 176،مؤرخ في28 /1991/05، يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير رخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك،ج ر عدد26،مؤرخ في1991/10/22،(ملغى).

4- مرسوم تنفيذي رقم 95-310، مؤرخ في 1995/10/10، يحدد شروط التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين وكيفياته، كما يحدد حقوقهم وواجباتهم، ج.ر عدد 60، صادر في 1995/10/15.

5- مرسوم تنفيذي رقم 15- 19، مؤرخ في 2015/01/25،يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد07 ،مؤرخ في 2015/02/12.

ثانيا- باللغة الأجنبية

1- RUELLAN François et MARIE Nathalie, Droit et pratique de l'expertise judiciaire civile, 2 ème édition, LexisNexis, Paris, 2015, p. 120.

2- OUDOT Melina Douchy, Procédure civile, 6 ème édition, L'extenso édition, Paris, 2014, p. 238.

3- ROUSSEAU Gérard et DE FONTBRESSIN Patrick ,L'expert et l'expertise judicaire en France (Théorie – Pratique- Formation) , 2ème édition, Brulant, Belgique, 2008, P.70.

4- JACOB Jean – François, « Le statut de l'expert de justice », Déontologie et responsabilité de l'expert de justice, 5ème colloque de la compagnie des experts près la cour d'appel de Reims, le 13 avril 2012, p.15.

5- MOUGENOT Dominique, « Statut et fonction de l'expert », Journal destribunaux, n°03, Larcier, 2007,p. 16.

6- MOUGENOT Dominique, « Déroulement de la procédure civile et place de l'expertise dans le procès », Manuel de l'expertise judiciaire, Anthemis, Belgique, 2016, p.p 09- 16.

7- MARGANNE Hugues, « La désignation de l'expert devant les juridictions de l'ordre judiciaire et devant les juridictions de l'ordre administratif », Colloque sur (spécificités de l'expertise administratif au regard de l'expertise civile), Organisé le 07/01/2004 par la compagnie des experts près la cour administrative d'appel de paris, p. 86.
7-DUPONCHELLE Bruno, « La conduite de l'expertise de justice administrative la posture de l'expert », p.p. 01-03, [En ligne]:www.expertcomptablejudiciaire.org/.../ART_33054_conduite_exp_adm_2011.pdf, (Consulté le 01/01/2019).