

## الخطأ كأساس قانوني لمسؤولية الإدارة مخالفات التشريع العمراني *Fault as a Legal Basis for the Administration's Liability in Urban Planning Violations*

تاريخ القبول: 2025/05/29

تاريخ الإرسال: 2025/03/15

مستوى التشريع والقضاء لحماية المتضررين من هذه المخالفات.

فقد بدأت المقال بمحور أول، أبرزت فيه المسؤولية الناجمة عن خطأ عدم المشروعية، سواء الداخلية أو الخارجية، مبيّنة مظاهرها وصورها. أما المحور الثاني، فأبرزت فيه المسؤولية عن التصرفات المادية الخاطئة للإدارة في مجال التعمير، حيث نميز بين تصرفات الإدارة إذا كانت في شكل عمل سلمي أو في صورة عمل إيجابي.

**الكلمات المفتاحية:** المسؤولية؛ الخطأ؛ التعمير؛ عدم المشروعية؛ البناء.

### **Abstract:**

*In this article, I have attempted to highlight fault as a legal basis for the administration's liability in urban planning violations, given the significant importance of this topic. Liability in the field of urban planning and construction has gained a crucial position in the legal domain, not to mention its other benefits and the key role it plays in*

بومعروف يزيد\*  
BOUMARAF Yazid  
جامعة قسنطينة 1  
University of Constantine1  
yazid.boumaraf@univ-oeb.dz

### **ملخص:**

من خلال هذا المقال، حاولت تسليط الضوء على الخطأ كأساس قانوني لمسؤولية الإدارة عن مخالفات التشريع العمراني، وذلك نظراً للأهمية البالغة التي يكتسبها هذا الموضوع، باعتبار أن المسؤولية في ميدان التعمير والبناء أصبحت تحتل مكانة هامة في الحقل القانوني، ناهيك عن فوائدها الأخرى وما تلعبه من دور جد هام من خلال المساهمة في إقرار هذه المسؤولية على establishing this responsibility within legislation and the judiciary to protect those affected by such violations.

*I began the article with the first section, in which I highlighted liability arising from the fault of illegality, whether internal or external, explaining its manifestations and forms. In the second section, I addressed liability*

\*- المؤلف المراسل.

for the administration's wrongful material actions in the field of urban planning, distinguishing between administrative actions in the form of either a negative act or a positive act  
**Keywords:** liability; error; reconstruction; illegality, construction.

### مقدمة:

الأصل أن مسؤولية الإدارة في مجال التعمير ارتبطت بقواعد المسؤولية العامة، التي تقوم أساساً على الخطأ الذي هو حجر الزاوية في مجال المسؤولية الإدارية، فهي تقوم بقيامه وتنفي بانتفائه، وهنا لا بد أن نشير أنها في هذا الشأن تشمل جميع نشاطات التعمير، ابتداء من تشكيل وثائق التعمير، إلى صدور المقبول أو المرفوض المعلن بعدم مطابقة الشهادات أو الرخص المختلفة (رخص البناء، رخص التجزئة، رخص الهدم، ...) <sup>(1)</sup> وباعتبار هذه الأخيرة -أي الشهادات والرخص العمرانية- بمثابة قرارات إدارية، فإننا سوف نلاحظ أن الإدارة كشخص اعتباري (معنوي) لا تستطيع اتخاذ هذه الإجراءات والقرارات بنفسها بل تعهد بممارسة تلك الأعمال إلى أشخاص طبيعيين يطلق عليهم اصطلاحاً موظفون، الذين أثناء أداء وظيفتهم العامة قد يرتكبون خطأ يسبب ضرراً للأفراد، وهذا الخطأ قد ينسب إليهم فيسمى خطأً شخصياً، أو قد يلحق بالإدارة نتيجة لارتباطهم بها وقيامهم بعملها فيسمى خطأً مرفقياً.

فمسؤولية الإدارة تبعا لهذه الاعتبارات تقوم على أساس الخطأ، هذا الأخير الذي يمكن أن يكون سببه كما أشرنا خطأً شخصياً أو مرفقياً إلا أن بحثنا هنا سوف يركز فقط على صورتين للخطأ في مجال التعمير وهما: عدم المشروعية أو مرتبط ببعض التصرفات الإدارية المختلفة.

فبالرغم من وجود ترسنة قانونية وتشريعية في ميدان التعمير <sup>(2)</sup>، فإن المجال الحضري مازالت تشوبه بعض الاختلالات الناتجة عن تداخل في الأساس بين النصوص القانونية في حد ذاتها وكيفية تطبيقها وأيضاً بتعدد وتداخل الإدارات المكلفة



بالتمير.

فالتعمير كما يطبق اليوم يقتصر على تحديد الإطار القانوني لتراخيص البناء والتجزئة، دون أن يهتم بتحديد المسؤوليات وما يستحقه هذا الموضوع من اهتمام. إن الإشكالية التي نبحث فيها هذا الموضوع تنطلق من الفرضية التالية: تحديد طبيعة ونوع الخطأ في مجال التعمير له بالغ الأثر في تحديد أو توضيح مسؤولية الإدارة المكلفة بالمجال أو الميدان العمراني، فما هو النظام القانوني لمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال التعمير؟ وماهي القواعد التي تخضع لها هذه المسؤولية حتى يتسنى للمتضررين من الخطأ العمراني المطالبة بالتعويض؟

للإجابة على هذه الإشكالية سنقسم هذا المقال إلى محورين: نتناول موضوع المسؤولية الناتجة عن خطأ عدم المشروعية في (المحور الأول)، وصور المسؤولية عن التصرفات المادية للإدارة في (المحور الثاني).

### المحور الأول: المسؤولية عن خطأ عدم المشروعية:

عدم المشروعية في مجال المسؤولية الإدارية يعني تخلف ركن من أركان القرار الإداري، وعدم المشروعية له أوجه أربعة هي: عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، الانحراف في استعمال السلطة ومخالفة القانون.

فعدم المشروعية هو الأساس العادي لمسؤولية الإدارة في مجال التعمير، ومن خلال ما سبق سنحاول دراسة أوجه عدم المشروعية الأربعة وتطبيق ذلك في مجال العمران<sup>(3)</sup>.

### أولاً: مظاهر عدم المشروعية الخارجية:

تتخذ عدم المشروعية من الناحية الشكلية إحدى الصورتين، أو لهما صدور القرار في غير الشكل الذي حدده القانون لإصداره، أو من غير المختص الذي صدر منه العمل المشروع مستعملاً السلطة التقديرية، وسنلقي الضوء على هاتين الصورتين مع إخضاعها لقانون العمران.

**1- عيب الشكل والإجراءات:** على الإدارة المكلفة بالتعمير أن تتبع الشكليات والخطوات التي يتطلبها القانون، فالقرار الإداري يجب أن يتجسد في مظهر خارجي يستوفي مجموعة الإجراءات والشكليات يفرضها القانون. وهنا يجب التمييز بين الشكلية الأساسية الجوهرية التي يترتب على مخالفتها مسؤولية الإدارة، وبين الشكلية الثانوية التي لا تستلزم ذلك.

فيجب أن يكون القرار الإداري المتعلق برخص العمران المختلفة محترماً لمجموعة القواعد التي تخص شكله من جهة، والإجراءات التي يجب أن يستوفيها من جهة أخرى، فإن خالف ما كان جوهرياً منها كان معيباً بعيب الشكل والإجراءات<sup>(4)</sup>. ومن أمثلة الأشكال الجوهرية لصحة القرار ما أورده المادة 62 من القانون 90-29 حيث تفرض أن يكون قرار رفض منح رخص البناء أو التجزئة أو الهدم معللاً قانوناً ومستخلصاً من أحكام هذا القانون، فيبدو واضحاً أن مخالفة نص هذه المادة هو إغفال لشكل جوهري يمكن لكل ذي مصلحة طلب إلغاؤه والتعويض عن الأضرار الناتجة عنه<sup>(5)</sup>.

وكذلك عدم احترام الآجال القانونية للرد على طالب رخصة البناء والذي يجب أن يكون في أجل أربعة 4 أشهر من إيداع طلب الرخصة سواء بالقبول أو الرفض أم التحفظ، وقد يكون قرار التأجيل في البت في الطلب لأجل أقصاه سنة إذا كان مخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قيد الإعداد<sup>(6)</sup>.

**2- عيب عدم الاختصاص:** المقصود بالاختصاص هو أن الإدارة أو الموظف لا يملك أن يمارس أي تصرف من التصرفات إلا في حدود المجال المقرر له في قواعد الاختصاص، أي هو جملة الصلاحيات الممنوحة للموظف بموجب القانون والمبادئ العامة<sup>(7)</sup>.

وعدم الاختصاص قد يكون إقليمياً، كأن يقوم رئيس مجلس شعبي بلدي لبلدية ما بمنح رخصة بناء بناية تقع على إقليم بلدية أخرى، كما قد يكون عدم الاختصاص



نوعياً كأن يمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة بناء يختص بمنحها من الناحية القانونية الوالي أو الوزير مثلاً<sup>(8)</sup>.

كما يمكن أن يكون عدم الاختصاص زمانياً وذلك عندما يصدر قرار رخصة البناء أو رخصة الهدم من سلطة سحب منها هذا الاختصاص<sup>(9)</sup>.

ويمكن التمييز بين عدم الاختصاص الإيجابي وعدم الاختصاص السلبي، فعدم الاختصاص الإيجابي يقوم عندما تتخذ سلطة ما قراراً ليس من اختصاصها اتخاذه، كأن يقوم الوالي بمنح رخصة بناء أو تجزئة تتعلق بأرض يغطيها مخطط شغل الأراضي لبلدية ما من ولايته<sup>(10)</sup>. ونكون أمام صورة عدم الاختصاص السلبي عندما تصرح سلطة ما بعدم اختصاصها باتخاذ قرار ما هو في الحقيقة من اختصاصها كأن يصرح رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدم اختصاصه بمنح رخصة بناء لغياب مخطط شغل الأراضي.

فيعيب عدم الاختصاص هنا هو من أكثر العيوب خطورة، لأنه إذا تعلق الأمر بعدم احترام قواعد التعمير سواء في الصورة الإيجابية لعدم الاختصاص أو في صورته السلبية، يؤدي بالنتيجة إلى حرمان الأفراد من ممارسة حقوقهم في التعمير مثلاً كحق البناء وغيره، مما يجعلهم مضطرين إلى خرق قواعد التعمير الواردة في النصوص المختلفة، ولعل أهم خرق لهذه القواعد يتمثل في البناء بدون رخصة أو ترخيص من الإدارة المختصة مثلاً، وهو ما يمكن القاضي في الحقيقة من استعمال سلطته في إلغاء القرار المشوب بعدم الاختصاص وتقرير المسؤولية عنه أو بتقريره مسؤولية الإدارة عندما لا تقوم بمنح الرخصة التي هي من اختصاصها.

وقد طبق القضاء الجزائري هذه العيوب في قرار المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة (2022/234) بتاريخ 28 جويلية 2022 عندما ألغت رخصة بناء لأن البلدية أصدرتها دون الرجوع إلى المخطط البلدي (POS) وتمثل هذه القضية أن الطاعن مالك أرض رفع دعوى ضد بلدية الجزائر العاصمة (أو بلدية تابعة لها) وكان سبب النزاع منح

رخصة بناء مخالفة للمخطط البلدي للتهيئة والتعمير (Plan d'Occupation des Sols - POS) حيث أن البلدية أصدرت الرخصة دون الرجوع إلى المصالح الخارجية للولاية (صاحبة الرأي التقني مثل مديرية التعمير أو لجنة البناء) مما جعلها أي البلدية تتجاوز صلاحياتها إذا كان المشروع يتطلب موافقة الوالي (مثل المباني المرتفعة أو المناطق الحساسة) <sup>(11)</sup>.

### ثانيا- صور عدم المشروعية الداخلية:

تمثل هذه الصورة من خلال مخالفة الإدارة لمقتضى القانون فيقوم عيب خرق القانون أو تجاوز الأهداف التي حددها القانون فنكون بصدد عيب الانحراف بالسلطة ويظهر في صورتين هما:

**1- عيب الانحراف بالسلطة:** هذا العيب له أهمية كبيرة واحتل نطاقا واسعا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلا أن هذه المكنة انحسرت بعدما توسع المجلس في مراقبة أسباب القرارات الإدارية نظرا لسهولة إثبات عدم مشروعيتها مقارنة مع صعوبة ذلك بالنسبة للانحراف بالسلطة، الذي أصبح يعتبر في الوقت الحاضر عيبا احتياطيا لا يخوض فيه القضاء الإداري طالما أن هناك عيب آخر شاب القرار، وعموما يفهم إذا خالف القرار الهدف المرسوم له وهو المصلحة العامة وسعى إلى تحقيق مصالح شخصية نكون أمام عيب الانحراف في استعمال السلطة. ويظهر عيب الانحراف في صورتين هما:

**أ- الابتعاد عن المصلحة العامة:** تتحقق هذه الحالة في سعى مصدر القرار إلى تحقيق أغراض تتنافى والمصلحة العامة مثل تحقيق مطلب شخصي أو المحاباة أو للتحايل على القانون أو على تنفيذ الأحكام القضائية ففي كل هذه الأحوال يكون القرار مشوبا بعيب الانحراف.

**ب- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:** هذه الحالة نجدها عندما يسعى الموظف إلى تحقيق هدف غير الذي حدده المشرع حتى إذا كان القصد منه المصلحة العامة،



وعموما الهدف من مختلف القرارات العمرانية هي المحافظة على المصلحة العامة العمرانية وتعتبر حالات الانحراف بالسلطة في مجال التعمير نادرة الوقوع وحتى وإن وقعت فهي صعبة الإثبات<sup>(12)</sup>.

وتعتبر حالات الانحراف بالسلطة في مجال التعمير نادرة الوقوع كما في المنازعات العامة، فإذا ثبت هذا الانحراف لموظف من خلال قرار بمنح رخصة أو رفض منحها فيتحقق بذلك الخطأ المرفقي الذي يعقد مسؤولية الإدارة.

غير أن التطبيقات القضائية في فرنسا لهذه الصورة طبقها مجلس الدولة حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن صدور مخطط شغل الأراضي بطريقة غير شرعية وتحقيقا لمصلحة مالية هو صورة لتجاوز السلطة بحيث لم تراعى المبررات التقنية والقانونية لإعداد هذا المخطط ثم إلغاء قرار إحدى البلديات التي قامت بتعديل مخطط شغل الأراضي بغرض تخفيض قيمة الميدان الذي تريد الحصول عليه، ورغم أن الغرض هنا مالي ويهدف إلى حماية الخزينة العامة إلا أنه لم يمنع من توقيع البطلان<sup>(13)</sup>.

أما في الجزائر نجد تطبيق هذه الصورة في حكم قضت به المحكمة العليا تاريخ 1989/01/14 يقيم مسؤولية الإدارة لتجاوز السلطة أين أدرجت الإدارة المعنية قطعة أرض لأحد الخواص ضمن الاحتياطات العقارية البلدية في غياب مخطط التعمير، وذلك لبناء ستة شقق على هذه القطعة التي تبلغ مساحتها 6000 متر مربع، فتجاوز السلطة من حيث عدم جواز إدراج هذه القطعة في غياب مخطط التعمير، ثم إن الستة شقق المزمع بناؤها لا تستغرق كامل القطعة.

**2. عيب مخالفة القانون:** نكون أمام عيب مخالفة القانون عندما لا تحترم الإدارة الأحكام الموضوعية للقانون أو أن تتجاوز موضوع العقد، أي مضمون القانون. ويعتبر هذا العيب الأكثر وقوعا بأوجهه المختلفة كما يلي:

أ- **التقدير الخاطئ للرخصة:** هي الحالات التي يتم فيها تقدير الرخص العمرانية بشكل غير صحيح، مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات إدارية خاطئة أو تطبيق غير سليم للقانون.

مثلا أقر مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة في حالات التصريح بالتعمير الذي لم يراع بدقة التنظيم القانوني الواجب إدراجه في مخطط شغل الأراضي، حيث قضى بمسؤولية الإدارة عن الترخيص بالتعمير بجوار مصنع خطير له أضرار على السكان<sup>(14)</sup>.

ب- **حالة مخالفة القانون لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:** تقوم هذه الحالة في حالة منح الإدارة المختصة رخص عمرانية معينة ثم تعترض عليها بعد ذلك وتقوم بسحبها. وهنا يجب التمييز بين قرارات السحب المعيبة وقرارات السحب السليمة، فمسؤولية الإدارة تقوم في حالة قرارات السحب المعيبة بعيب من العيوب المنصوص عليها قانونا، بينما في حالة قرارات السحب الصحيحة لا يستطيع الفرد أن يدعي بأن ضررا قد أصابه من خلال قرار السحب السليم إلى غاية انقضاء المواعيد المقررة للسحب.

فإذا منحت الإدارة المختصة مثلا رخصة بناء لطالها، ثم بعد ذلك اكتشفت أن القطعة الأرضية التي سيقام عليها البناء لا توافق أحكام مخطط شغل الأراضي، فقامت بقرار لاحق بسحب رخصة البناء استنادا إلى نص المادة 44 من المرسوم رقم 91-176، فلا يمكن أن يتذرع صاحب الرخصة بالأضرار التي لحقت من قرار السحب ليطالب بالتعويض، طالما أن الإدارة تصرف تصرفا قانونيا من حيث أنها سحبت قرارا غير مشروع.

### المحور الثاني: المسؤولية عن التصرفات المادية الخاطئة:

وهنا نميز بين تصرفات الإدارة إذا كانت في شكل عمل سلبي أو في صورة عمل إيجابي كما يلي:



### أولا- صور الخطأ في التصرفات المادية السلبية:

وسنحاول هنا التطرق إلى التصرف السلبي من جانب امتناع الإدارة عن أداء الخدمة، أو تأخرها في ذلك.

**1- الامتناع:** يقصد بالامتناع هنا أن الإدارة المختصة مثلا في مجال التعمير تمتنع عن أداء واجب من واجباتها القانونية فتلحق بذلك أضرار بالغير، كحالة إذا امتنعت الإدارة عن القيام ببعض الأشغال أو كما لو نسيت أن تقيم حاجزا يمنع سقوط المارة فوق طريق مرتفع، أو كما لو أهملت الإدارة صيانة طريق عام مما أدى إلى تدهمه بشكل فاحش وترتب على ذلك انقلاب سيارة وإصابة ركبها<sup>(15)</sup>.

ولقد قضت المحكمة العليا في قرارها بتاريخ 1989/02/25 بمسؤولية ولاية المسيلة عن حدوث فيضانات أدت إلى أضرار لأنها لم تتخذ الاحتياطات اللازمة، وقد أسس القاضي حكمه على المادة 75 من قانون الولاية والمادة 76 من القانون 83-17 المتضمن قانون المياه، حيث أن الدولة يجب أن تقوم على مستوى الشبكة الهيدروغرافية 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 حدّد بالضبط مسؤولية الإدارة من حيث إن الفيضان الواقع لا يعدّ قوة قاهرة مادامت ملزمة بمنعها أو على الأقل بتوقيها بالعمل على تجنبها بجميع أشغال الصرف الضرورية وعليه فبامتناعها عن أداء هذا الواجب مما تترتب عليه ضرر للغير أقام مسؤوليتها وبالتالي تعويض الضحية<sup>(16)</sup>.

كما أن عدم إجابة الإدارة المختصة على طالب رخصة من رخص التعمير رغم فوات المواعيد القانونية يعد امتناعا قد يرتب مسؤوليتها إذا نتج عن ذلك ضرر وهو ما يستوحى من نص المادة (62) من القانون 27-90 التي تفرض 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 حال الإعداد  
مثلا تنص عليه المادة (64) من القانون 90-29 .

كما قد يكون خطأ الإدارة أساسا لمسؤوليتها عند امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي  
صادر ضدها عندما لا يكون هذا الامتناع مبررا من قبلها. ومثال ذلك القضية  
التالية:

حيث بتاريخ 1985/01/02 منحت الشركة ذات المسؤولية المحدودة أرضا عن  
طريق الشراء من البلدية الكائنة بحي ممرات 20 أوت 1955 بسككدة مساحتها  
3250 م<sup>2</sup> من أجل إنشاء مشروع فندق سياحي وتم الحصول على الاعتماد الوطني  
في 1985/10/07، وقبل مباشرة الإنجاز نزلت منها هذه الأرض وتم تعويضها بقطعة  
أخرى مساحتها 7500 م<sup>2</sup>(17).

وبتاريخ 22 ماي 1986 وعلى إثر ذلك انطلقت الشركة في دراسة المشروع إلا  
أن السيد الوالي أصدر قرار في 25 أفريل 1988 يتضمن نزع الأرض الممنوحة على  
أن تعوض بأخرى مساحتها 6141 م<sup>2</sup>، وتبعاً لذلك تحصلت على تصريح مؤقت بخولها  
القيام بتهيئة الأرضية في انتظار استفادتها برخصة البناء، وبتاريخ 1989/10/29  
تحصلت على رخصة الإنشاء بموجب قرار ولائي ولم يبق إلا رخصة البناء للانطلاق  
في المشروع، وتم تقديم ملف بذلك في 21 أفريل 1991 غير أن البلدية لم تبال  
بالرغم من أن القانون رقم 90-29 يلزمها بالرد خلال شهرين من يوم إيداع الملف.  
حيث أجاب رئيس البلدية أن رخصة البناء تمنح وفقاً لشروط معينة حددها  
القانون واللوائح الإدارية، وأن الملف المقدم من قبل الشركة لم تتوفر فيه الشروط،  
ولذلك رفضت منحها رخصة البناء.

وأصدرت الغرفة قراراً بناء على ما تقدم يلزم البلدية بمنح رخصة البناء الخاصة  
بإنجاز النزل الحضري.

وبأشرت الشركة تنفيذ القرار الذي تحصلت عليه بتاريخ 1994/02/25، وهنا



اصطدمت بامتناع البلدية عن التنفيذ متعللة بأن الشركة لا تملك عقد الملكية طبقا للقانون 25-90 والمرسوم 176-91، كما أنه لا يمكن تسوية هذه الوضعية لأن مساحة الأرض مخالفة للتعليمية الوزارية المشتركة المؤرخة في 02 جانفي 1993. وبناء على ذلك رفعت الشركة دعوى من جديد تأسيسا على هذا الامتناع التعسفي مطالبة بالتعويض. وقضت الغرفة برفض الدعوى المتضمنة طلب تنفيذ القرار بإلزام البلدية منح رخصة البناء لعدم التأسيس<sup>(18)</sup>.

**2. التأخرات التعسفية:** إن مسؤولية الإدارة لا تقوم فقط إذا لم تؤد هذه الأخيرة واجباتها بامتناعها عن ذلك أو قامت بأدائها على وجه سيئ رتب ضررا للغير، بل تقوم مسؤولية الإدارة إضافة إلى كذلك إذا أبطأت أكثر من اللازم حتى ألحقت أضرارا بالغير من جراء ذلك، والتأخر المقصود هو ما تعلق بعدم ردها على طلبات الأفراد في آجال لها السلطة التقديرية فيها لأن إذا تأخرت عن الرد في قضية قد حدد لها القانون صراحة أجلا للرد نكون مباشرة أمام الحالة السابقة وهي الامتناع ومن أمثلة ذلك: التأخر الشديد في إنجاز عملية التجديد، والتأخر في إصدار التخطيط العمراني .

وهنا علينا أن لا نعتقد أن القاضي الإداري يتدخله لحماية مصالح الأفراد الناتجة عن التأخرات المبالغ فيها للإدارة أو امتناعها، فهو سيأمرها بأن تصدر قرارا ما، لأن هذا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

فإذا أن يلغي القاضي المختص القرار الإداري المنسوب لعيب من العيوب مرتبا عنه في الغالب تعويضات للغير، أو أن يقيم مسؤوليتها مباشرة على تصرفاتها الخاطئة دون أن يتخذ قرارا بشأنها، أو يأمر بذلك باستثناء حالة التعدي، وهو المبدأ الذي زال بدخول قانون رقم 09-08 الذي ينص في المادتين (978) و(979) على صلاحية إصدار أوامر وتحديد الأجل للتنفيذ تحت غرامة تهديدية، ومن ثم يمكن للقاضي

الإداري إلزام الإدارة ويمنح رخصة عمرانية معينة أو اتخاذ أي تدبير يراه مناسباً<sup>(19)</sup>. وبالنظر إلى الرخص العمرانية المختلفة نجد أن أكثرها خطورة وتأثراً بالتأخير التي تبالغ فيه الإدارة الميعاد المتعلق برخصة الهدم، وهو ما تفتن له المشرع في المادة (64) من القانون 90-29 عندما ذكر أن رخصتي التجزئة والبناء قابلتين لتأجيل الفصل فيهما خلال سنة على الأكثر دون أن يذكر رخصة الهدم، لأنها غير قابلة للتأجيل إلى هذا الحد خاصة إذا تعلق الأمر بهدم بناية آيلة للسقوط، فقد ألزم القانون الإدارة ألا ترفض منح رخصة الهدم، ناهيك عن التأخير في الفصل في الطلب المتعلق بها.

وعلى غرار ذلك أيضاً تعقد مسؤولية الإدارة عندما يتقدم إليها أحد لإفراد بطلب تصحيح رخصة بناء اشتملت على بعض المعلومات الخاطئة سواء تعلقت بشخص مستفيد أو بمشروع البناء، فتأخرت الإدارة في الرد عليه أكثر من اللازم دون مبرر رغم تكرار طلباته<sup>(20)</sup>.

وكذلك الحال عندما يتأخر العون المختص عن تبليغ محضر مخالفة عدم مطابقة البناء للرخصة المسلمة ذلك عند ثبوتها، إلى وكيل الجمهورية وهي الصورة التي أشار إليها المشرع الجزائري في المادة 76 مكرر 05 من القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير عندما نصّ على ما يلي: "في حالة التأكد من عدم مطابقة البناء للرخصة المسلمة يحرر العون الخول قانوناً محضر معاينة المخالفة ويرسلها إلى الجهة القضائية المختصة....".

ومنه فإن المسؤولية الإدارية عن التأخير التعسفي هي مسؤولية مرتبطة بنظام الخطأ المرفقي مع تطبيق المبادئ العامة، فعلى الضحية من أجل طلب جبر الضرر أن يثبت أموراً ثلاثة:

- الضرر الناتج عن التأخير.

- التأخير المكون للضرر.



- العلاقة السببية بين التأخير والضرر.

غير أن المشرع أورد استثناء عن قاعدة مساءلة الإدارة عن تأخراتها التعسفية فبعد إلزامه لها في الفقرة 01 من المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-176 بأن تجيب طالب رخصة التجزئة في أجل 03 أشهر من تاريخ إيداعه الطلب إذا كان تسليم الرخصة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي غضون الأربعة 04 أشهر من تاريخ إيداع الطلب في جميع الحالات الأخرى، فإنه يمكن استثناء أن يتوقف حساب هذه الآجال عندما يكون ملف الطلب موضوع استكمال الوثائق أو المعلومات الواجبة على صاحبها تقديمها، أو عند ما يكون الملف محل أمر بإجراء تحقيق عمومي يسرى مفعوله ابتداء من تاريخ استلام هذه الوثائق أو تلك المعلومات أو بعد إجراء التحقيق العمومي، وعليه فلا يمكن أن يسائل الطالب الإدارة على تأخرها إلا إذا أثبت أنه تأخر تعسفي تجاوز المعقول ولحقه من جرائه ضرر وأمكنه أن يقيم علاقة السببية بينهما<sup>(21)</sup>.

### ثانيا- صور الخطأ في التصرفات المادية الإيجابية:

تتمحور تصرفات الإدارة الإيجابية في مجال العمران حول عنصرين هما الوعود الإدارية والتصرفات الغير النظامية.

**1- الوعود الإدارية:** إذا كان من آثار الوعد بالتعاقد أنه ملزم لجانب واحد ومن ثم فهو لا يرتب التزامات إلا على عاتق الواعد فقط، هذا من حيث الأصل. فهل يمكن أن يمتد هذا الأثر بشكل أو بآخر إلى الوعود التي تقوم بها الإدارة في مجال العمران كما في العقود المدنية؟

إن الإدارة تأخذ قرارات نهائية في حدود قانونية، ولكنها بتصرف سابق من الضمانات الشكلية المعطاة تجعل شخصا أو آخر يتصرف بسلوك خاطئ، فمسؤوليتها يمكن أن تكون معللة بالوعود الخاطئة غير مشروعة في حين أنه في الغالب لا تقوم مسؤوليتها عند انعدام تعهدات صحيحة ودقيقة إزاء الأفراد، وعليه فيختلف نظام

المسؤولية عن الوعود بحسب ما إذا كانت الوعود غير المشروعة في غياب تعهدات حقيقية (22).

**أ- نظام المسؤولية في حالة الوعود غير المشروعة:** إن الإدارة تقوم أحياناً باتخاذ تعهدات دقيقة على نمط تقوم فيه بوعود واضحة لا لبس فيها اتجاه الغير الذي يتصرف بناء على ذلك وهنا يطرح إشكال حول التزام الإدارة بهذه الوعود وتسبب ذلك في ضرر للضحية فعلى أي أساس يتم التعويض في هذه الحالة؟

بالرجوع إلى الفقه نجد أنه اعتبر الوعود الإدارية في غالب الأحيان غير مشروعة ولكنه بالمقابل يميل على اعتباره أن الوعد خطأ مرفقي يعقد المسؤولية الإدارية ومنه تعويض الضحية ومن خلال هذا نصل إلى أن منط المسؤولية الإدارية في هذا المجال هو أن الإدارة يفترض فيها أن تتعامل مع الغير بإصدار القرارات شرعية في حدود سلطتها واختصاصها وكل خروج عن هذا المبدأ يولد لنا المسؤولية الإدارية فكلما كان الوعد غير مشروع نتجت المسؤولية الإدارية على أساس ضرر الغير.

**ب- نظام المسؤولية في غياب تعهدات حقيقية:** على خلاف ما رأيناه في نظام المسؤولية عن الوعود الغير الشرعية، فالمبدأ القائم هنا هو عدم قيام مسؤولية الإدارة إذا صدرت عنها تعهدات ووعود غير دقيقة وواضحة.

ففي الغالب لا يشكل ذلك خطأ ومن أمثلة ذلك: لا تقوم مسؤولية المصالح العمرانية المختلفة من أجل أنها أعلنت بداية تنفيذ مشروع ما، ثم توقفت أشغال هذا الأخير لأسباب تقنية ومالية (23).

ويمكننا استنتاج ما يلي:

- إن الاتجاه السائد في القضاء يقضي برفض دعاوى التعويض في حالة غياب اتفاق حقيقي، ولكن هذا الحل يصح مع تعويض الأضرار المؤسسة على مبدأ الإثراء بلا سبب.

- أنه في حالة وجود وعد حقيقي أو تعهد دقيق يمكنه أن يكون أساساً للمسؤولية

الإدارية، وهذا ما يفسر أن القاضي لا يعطي أي قيمة للاتفاقات الشفوية، وعليه فعندما يتوضح أنه توجد تأمينات محدد أو ثابتة فيمكن قيام مسؤولية المصالح المختصة<sup>(24)</sup>.

**2- التصرفات غير النظامية:** وهي تلك التصرفات الإيجابية التي تصدر عن الإدارة ممثلة في أعوانها بشكل غير عادي ومألوف، فالأضرار الناتجة عنها موجهة التعويض، لأنها تعد أخطاء مرفقية ومن أمثلة ذلك أنه عندما لا يتمكن القائم بتشديد البناء مؤهلا قانونا بترخيص من الجهة الإدارية المختصة من إتمام ومواصلة أشغاله، لان البلدية دفعت الجمهور إلى التعبير مستعملا حواجز تسببت في توقيف أشغاله، فتعد الإدارة قد ارتكبت خطأ تسبب في الإضرار بهذا الشخص وبالتالي فهو تصرف يعقد مسؤوليتها.

وأيضا في حالة هدم أو مطابقة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي في حالة ثبوت عدم مطابقة البناء للرخصة المسلمة. ونشير إلى أن هذه المسؤولية في هذا المثال انطلاقا من التشريع العمراني الجزائري تختلف حسب ما يلي:

ففي حالة تدخل رئيس مجلس الشعبي البلدي أو الوالي عند وجود مخالفة عدم مطابقة البناء قبل أن يحرر أحد الأعوان المؤهلين محضرا بذلك، ويكون هذا التدخل بالهدم دون اللجوء إلى الهيئات القضائية فهنا نكون أمام الحالة التي تقوم فيها المسؤولية المشار إليها، أما إذا كان التدخل بعد ذلك- أي بعد تحديد المحضر بمخالفة رخصة البناء - واللجوء إلى الهيئات القضائية، وصدر حكم بالهدم أو المطابقة فتكون الإجراءات المتبعة من طرف الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي صحيحة<sup>(25)</sup>.

### خاتمة:

في ختام هذه المقال نخلص إلى أن المسؤولية المتعلقة بالبناء والتعمير أصبحت

مجالاً خصبا للفكر القانوني، من أجل البحث عن حلول قانونية للحد من المنازعات التي تثار في مجال العمران، لا سيما أن المشرع الجزائري من خلال تنظيمه للمجال العمراني أولى عناية خاصة للقواعد التي تحكم دعوى المسؤولية الإدارية في مجال التهيئة والتعمير، فركن الخطأ إذا تحقق وحدث أمكننا إعمال قواعد المسؤولية الإدارية من خلال توافر الشروط الشكلية والموضوعية كما رأينا نتيجة تنفيذ تراخيص وأعمال البناء.

وبالنظر إلى أن مستويات الخطأ العمراني تختلف بحسب الضرر الناجم عنه، وباعتبار أن إعمال وتطبيق قواعد المسؤولية المدنية التقليدية يتنافى وطبيعة الأضرار العمرانية، فإنه يستوجب تحديث وتأصيل الأساس القانوني الذي يمكن أن تأسس عليه هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن تعويض الأضرار الناجمة عن الأخطاء العمرانية يصطدم بصعوبة تحديد المسؤول عنها، ومن ثم فإن التعويض يستوجب إيجاد آليات كفيلة بجبر الأضرار سيما التي تكون الدولة المتسبب فيها. وتبين لنا في هذا المقال من خلال الاطلاع على كافة الأحكام والقرارات القضائية المتعلقة بالخطأ العمراني أنها لم تؤسس أو لم تشر إلى قواعد خاصة للمسؤولية الإدارية بشكل مباشر أو غير مباشر، وعليه فدراسة هذا العنصر من قبل القضاء الإداري الجزائري هو رهان قانوني وقضائي خاصة أمام ضالة الاهتمام التشريعي بالجانب العمراني.

ورغم بعض المظاهر الإيجابية لدور القاضي الإداري كما رأينا التي تتجلى من خلال الإجراءات الخاصة بالمتابعة القضائية، وهو وضع يطرح العديد من التساؤلات المتعلقة بالنظرة الاستشرافية من قبل القضاء الإداري، وعليه **نقترح** في ختام هذا المقال إلى النقاط التالية:

1- تفعيل النصوص التنظيمية الواردة في قوانين التعمير المختلفة من أجل ضمان أفضل تطبيق لها والكفيلة بالحد من المخالفات العمرانية، وهذا عن طريق التنسيق



بين مختلف الهيئات المكلفة بالمجال العمراني سواء كانت هيئات مركزية أو محلية (لامركزية).

2- أثناء عملية تقنين النصوص الخاصة بمجال التعمير لابد من مراعاة الجانب القضائي الذي يمكن أن يثيره قرار ورخصة عمرانية مثلاً، وهذا من أجل تسهيل مهمة القاضي الفاصل في موضوع المسؤولية من جهة، وإحاطة المخاطبين بها بفحواها من جهة أخرى لخصوصية مجال التعمير الذي يتسم بالطابع التقني المحض وهو ما يسمح للقاضي الإداري من الفصل بسهولة في النزاع دون اللجوء إلى طلب الخبرة التقنية وبالتالي إطالة أمد النزاع وللمتقاضين من تأسيس الدعوى بشكل قانوني يجبر معه الأضرار متى وقعت.

### الهوامش والمراجع:

- (1)- لمزيد من التفصيل في هذا الأمر راجع مؤلف د. عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر، القاهرة، الطبعة الأولى، 2005، ص 139.
- (2)- شهدت الجزائر حركة تشريعية كبيرة بعد صدور القانون 29/90 المتعلق بقواعد التهيئة والتعمير وجاءت نصوص التعمير المختلفة تباعاً في شكل قوانين أو مراسيم مثل: المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 1991/05/28 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك المعدل والمتمم وكذلك لمرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 1991/05/28 المحدد لكيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم وغيرها من النصوص ساهمت في تنظيم المجال العمراني.
- (3)- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام - دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي القاهرة، 1996 ص 128.
- (4)- محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 106.
- (5)- القانون رقم 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 والمتعلق بالتهيئة التعمير المعدل بالقانون رقم 04-05 ماضي في 14 أوت 2004 الجريدة الرسمية عدد 51.
- (6)- المرسوم التنفيذي 15/19، المؤرخ في 2015/01/25، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير، ج ر العدد 07، مؤرخة في 2015/02/12.
- (7)- عابدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة، باتنة، 2011، ص 52.
- (8)- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 132.
- (9)- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص 56.



- (10)- انظر المادة 65 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المشار إليه سابقا.
- (11)- قرار المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة (2022/234) بتاريخ 28 جويلية 2022 قرار غير منشور.
- (12)- محفوظ لعشب: المرجع السابق، ص 108.
- (13)- هلا لي خيرة، بن علي حميد، رقابة القضاء الإداري على رخصة البناء في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة 1، المجلد 8، العدد 3، جوان 2021، ص 419.
- (14)- أورده أ/ عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية والمالية، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 1988، ص 195.
- (15)- الزين عزري، المرجع السابق، ص 42 .
- (16)- الزين عزري، المرجع السابق، ص 43.
- (17)- الزين عزري، المرجع السابق، ص 44، 45.
- (18)- الزين عزري، المرجع السابق، ص 47، 48.
- (19)- القانون المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية 21، المؤرخة في 23 أفريل 2008 .
- (20)- الزين عزري، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة، 2004، ص 175.
- (21)- AUBY Jean-Bernard, PERINET-MARQUET Hugues et NOGUELLOU Rozen, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 8e éd, Edition Montchrestien, paris, 2008 p..245.
- (22)- بوضياف عمار، منازعات التعمير في القانون الجزائري، رخصة البناء والهدم، مقال منشور . بمجلة الفقه والقانون، دون دار نشر، العدد الثالث، جانفي 2013
- (23)- محمد حسين منصور، المسؤولية المعيارية، مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2003، ص 163.
- (24)- محمد حسين منصور، المرجع السابق، ص 164 .
- (25)- الزين عزري، المرجع السابق، ص 48.

