

المحور الثاني: نماذج عن دعاوى القضاء الاداري في الجزائر

المبحث الثاني: المنازعات في المجال البيئي: منازعات التهيئة والتعمير نموذجا

تتكون منازعات التهيئة، التعمير الإدارية من مجموعة من القواعد التي يخضع لها الأشخاص الذين يريدون خاصة إلغاء القرارات غير المشروعة الصادرة من طرف الهيئات المكلفة بالتعمير (المطلب الأول)، أو استصدار حكم يقضي بمسئوليتها عن تعويض الأضرار التي مستهم جراء هذه القرارات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رقابة قاضي الالغاء تكون قرارات العمران قابلة للطعن وذلك من خلال إمكانية رفع دعوى الإلغاء إذا استوفت الأسس التي تبنى عليها (الفرع الأول)، وتم احترام مختلف القواعد الإجرائية لتسوية منازعات الإلغاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسباب تدخل قاضي الالغاء:

أولاً: عدم الاختصاص : قد نكون امام عدم الاختصاص كأن يصدر رئيس بلدية رخصة بناء تدخل في اختصاصات الوالي، يكون القرار المشوب به قابلا .و قد نكون امام عدم الاختصاص المكاني :كأن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة تجزئة يمتد أثرها إلى بلدية أخرى أو يصدر والي شهادة تقسيم يمتد أثرها إلى ولاية أو ولايات أخرى.

كما قد نكون امام عدم الاختصاص الزمني : فنجد مثلا المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بعقود التعمير وتسليمها¹ حدد مدة الفصل في طلب شهادة التعمير أو رخصة البناء أو رخصة الهدم هي 15 يوم من اليوم الموالي لإيداع الطلب .أما بالنسبة لرخصة التجزئة، فيجب أن يتم الفصل في الطلب وتبليغ قرار الرخصة خلال الشهرين ، عندما يكون تسليم الرخصة من اختصاص رئيس البلدية، وفي غضون 03 أشهر عندما يكون تسليم الرخصة من اختصاص الوالي أو وزير العمران.

ثانيا : عيب الشكل والاجراءات:

مثل الإجراء الاستشاري الإجباري، كما هو الحال بالنسبة لرئيس البلدية في حالة إصداره لرخصة البناء بصفته ممثلا للبلدية، بحيث تشترط المادة 65 من القانون رقم 90-29 في هذه الحالة، الحصول على موافقة الوالي على ذلك.

تظهر الإجراءات الأخرى التي يستلزمها قانون التعمير، في إجبارية قيام المصلحة المختصة بتحضير طلب رخصة البناء والتحقق فيه بإرسال ملف الرخصة إلى مجموعة من المصالح لإبداء آرائها، ومن بين هذه المصالح، نجد المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحية.

من بين الشكليات التي يستوجبها قانون التهيئة والتعمير نجد تسبب قرارات الرفض أو التحفظ، وذلك في نص المادة 62 منه والتي تنص: لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو رخصة التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون .وفي حالة الرفض أو التحفظ، يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة، على أن يكون مغللا قانونا".

ثالثا : عيب المحل او مخالفة القانون

نكون امام مخالفة للقانون؛ عندما يكون مضمون إحدى أدوات التهيئة والتعمير مخالف لنص قانوني، سواء تعلق الأمر بمخالفة مبدأ دستوري، كالمساس بحق الملكية المنصوص عليه في المادة 64 من الدستور، أو المساس بنص تشريعي خاصة قانون التعمير، والقوانين المنظمة لشروط إنشاء المدن الجديدة وقوانين البيئة والسياحة.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 15-، 19، مؤرخ في 25 جانفي 2015 يتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد07، لسنة 2015.

رابعاً: انعدام السبب : يظهر في صورتين أساسيتين وهما إنعدام الوجود المادي للوقائع الخطأ في الوصف والتكييف القانوني للواقعة ففي الصورة الاولى اذ يشترط أن تكون قرارات رفض منح الرخص والشهادات أو سحبها أو الغائها في حالة منحها، مبنية على الوجود الفعلي للحالة القانونية أو المادية التي تبرر ذلك، فإذا ثبت ذلك اعتبر القرار غير مشروع يستوجب إلغاؤه .
خامساً: الإنحراف في استعمال السلطة

ويظهر عندما تمارس الإدارة صلاحياتها لتحقيق هدف خارج عن نطاق المصلحة العامة العمرانية مثل تجزئة الأراضي وتقسيمها إلى مناطق، فقد تستعمل مخططات التهيئة والتعمير لتحقيق مصلحة واضعها أو الغير، وهذا عندما تقوم الجهة المختصة بإحداث تعديل، وذلك بإعادة تخصيص منطقة في إحدى المخططات وإدراجها في قطاع آخر غير القطاع الذي كانت عليه، وهذا لتحقيق مصلحة شخصية لأحد أعضاء المداولة التي صادقت على التعديل.

الفرع الثاني

اجراءات رفع دعوى الإلغاء في مجال منازعات التهيئة والتعمير

أولاً: الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء في منازعات التهيئة والتعمير

1- شرط الصفة: لا يقبل الطعن في قرارات العمران الفردية أو التنظيمية، إلا إذا كان مقدماً من ذوي مصلحة، طبقاً للمبدأ السائد "لادعوى بدون مصلحة". ويختلف الأمر فيما إذا كان القرار يتضمن رفضاً لرخصة تجزئة أو بناء أو هدم أو رفضاً لشهادة التقسيم أو المطابقة، فهنا أصحاب الصفة والمصلحة هم الأشخاص الذين لهم صفة في طلب الترخيص الذي صدر بشأنه القرار المطعون فيه، وهم المالك أو موكله، المستأجر لديه المرخص له قانوناً، الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية ومصلحتهم في إلغاء قرار الرفض تتمثل في إمكانية الحصول على الرخصة أو الشهادة مستقبلاً.
رغم أن المشرع الجزائري لم يقر في مختلف القوانين الادارية إمكانية الغير الذي تأثر برخصة عمرانية الطعن في القرار المتعلق بها، إلا أن القضاء الجزائري أخذ بهذا الاستثناء، ومن بين القرارات القضائية التي تؤكد نصد؛ قرار مجلس الدولة لسنة 2001 الذي أيد القرار الصادر من الغرفة الادارية القاضي بإلغاء رخصة البناء الصادرة من بلدية الذرعان و قدر قضاة مجلس الدولة أنه نظراً لإقامة المشروع في حدود مكلية، يجب موافقة الجيران، والحال أن رخصة البناء عندما تمنح لا تتعلق على موافقة الجيران كأصل عام، لكن استثناء إذا كانت هناك أسباب تقنية أو معطيات عمرانية قد تجعل من موافقة الجيران أمراً واجباً لفعالية رخصة البناء كما هو في الحالة الراهنة، أين ثبت للمجلس أن موافقة الجيران لم تتم خاصة وأن نصوص القانون المدني تفرض قيوداً على الملكية حتى لا يضر الجار جاره².

2: مدى اشتراط التظلم الإداري المسبق في قانون التعمير: تنص المادة 63 من القانون رقم 29-90:

«يمكن لطالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم غير المقتنع برفض طلبه، أن يقدم طعناً سلمياً أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له. »

²- قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، رقم 89، ملف رقم 689، مؤرخ في 19-02-2001، قضية (ح.م.و.ح.ع) ضد قرار المجلس الشعبي البلدي لبلدية الذرعان ومن معه، (غير منشور).

نستشف من خلال هذه المادة أنّ المشرع يعتدّ فيما يخص الطعن الإداري ضد تراخيص التعمير بالطعن السلمي³ (التظلم الرئاسي) عكس ما هو موجود في ق.ا.م.ا الذي يشير في المادة 830 منه إلى التظلم الولائي.

ولقد حاول المرسوم التنفيذي رقم 15-19 إعطاء بعض التفاصيل المتعلقة بالطعن المكرس في المادة 63 من قانون التهيئة و التعمير، وذلك بالنص على إمكانية رفع طعنين من طرف طالب شهادة التعمير (م6) أو رخصة التجزئة، أو شهادة قابلية الاستغلال(م) 3، أو شهادة التقسيم(م40) أو رخصة البناء(م62) الذي لم يقتنع بالردّ الذي تمّ تبليغه به، أو في حالة عدم الردّ من طرف السلطة المختصة في الآجال المطلوبة، بحيث يرفع الطعن الأول لدى الولاية، ويرفع الطعن الثاني لدى الوزارة المكلفة بالعمران في حالة عدم الرد على الطعن الأول.

3: شرط الاختصاص القضائي في دعوى الإلغاء: يترتب على وجود ثلاث جهات تختص بتسليم رخص التهيئة والتعمير وأربع جهات تختص بإعداد مخططات التعمير والمصادقة عليها، تعدد الجهات القضائية الادارية المختصة نوعيا بالفصل في دعوى الإلغاء المرفوعة بشأنها. وحيث أن قانون التعمير لم يحدد الجهات التي ترفع أمامها الدعوى، هذا ما يدفعنا الى الرجوع ق.ا.م.ا في المواد 800 و 801 و 901 منه؛ فإذا كان الطعن ضد قرار تعميري صادر من رئيس البلدية أو الوالي، فإن الاختصاص يعود للمحاكم الادارية حسب نص المادة 801 من ق.ا.م.ا، أما إذا كان الطعن ضد قرار صادر من وزير التعمير أو قرار وزاري مشترك أو المرسوم التنفيذي المتعلق بالمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فإن الاختصاص يعود لمحكمة الاستئناف الادارية في الجزائر العاصمة، تطبيقا لنص المادة 901 من ق.ا.م.ا.

4: شرط الميعاد: لا يختلف ميعاد الطعن ضد القرارات الصادرة في مجال العمران عن ميعاد الطعن المقرر بالنسبة للقرارات الإدارية الأخرى، ما دام أن قانون التعمير لم يضع قواعد خاصة بميعاد الطعن، لذلك فإنه يتم العمل ب ق.ا.م.ا الذي وحد فيه المشرع الميعاد، سواء بالنسبة لميعاد الطعن القضائي ضد قرار الوالي، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الوالي وزير، وجعله أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار، أو النشر و 909 ق.ا.م.ا. ، بالنسبة للغير طبقا للمواد.829-830

ثانيا: آثار رفع دعوى الإلغاء

1 الحكم بتأييد قرارات إدارة التعمير: يكون قرار القاضي الإداري مؤيدا لقرار الإدارة في حالة الحكم بعدم التأسيس وبصحة القرار، بحيث يستمر العمل بالقرار المتخذ من طرف الإدارة سواء أكان بالمنح أم بالرفض أم تأجيل التنفيذ⁴.

2: إلغاء القرارات الفردية غير المشروعة: قد ينصب حكم أو قرار القاضي الاداري بالإلغاء سواءً على إلغاء قرار رفض تسليم الرخص أو شهادات التهيئة والتعمير، أو تأجيل تنفيذها، أو على قرار منحها.

3: الإلغاء الكلي لمخططات التهيئة والتعمير أو إلغاء بعض احكامها

المطلب الثاني المسؤولية الإدارية المعمارية

سيتم التطرق لأسس المسؤولية الإدارية في مجال العمران (الفرع الأول)، وإلى القواعد الاجرائية لتسويتها (الفرع الثاني).

³- راجع المادة 69 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع السابق.

⁴- انظر قرار المحكمة العليا، الغرفة الادارية، رقم 54985، مؤرخ في 11-1989، قضية (س.م) ضد والي ولاية الجزائر العاصمة، م.ق، العدد 90، الجزائر، 1991، ص 130.

الفرع الأول: أسس مسؤولية الإدارة في مجال العمران

أولاً: الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة في مجال العمران :

1: المسؤولية الإدارية بفعل القرارات الإدارية غير المشروعة :ومن صورها ما يلي:

أ- مساس مخططات التهيئة والتعمير بالحقوق المكتسبة : إذا مست بعض القواعد الواردة في مخططات التهيئة والتعمير بالحقوق المكتسبة للأشخاص فإن ذلك يؤدي إلى قيام مسؤولية الإدارة عن التعويض المادي للمتضرر، باعتبار أن هذه المخططات قرارات تنظيمية لها آثار مباشرة في استعمال واستغلال الأراضي التي يمكنها الغير⁵.

ب- منح رخص أو شهادات غير مشروعة : إذا منحت الإدارة مثلاً رخصة بناء أو تجزئة أو هدم غير مشروعة مخالفة في ذلك قواعد التنظيم كمخالفة قواعد ارتفاع المباني، فإن ذلك يؤدي إلى إحداث أضرار للغير يسببها البناء الذي سمحت الإدارة ببناؤه بمقتضى الرخصة التي سلمتها .

ج- رفض منح الرخص أو الشهادات بصورة غير مشروعة : إذا رفضت الإدارة المختصة منح رخصة بناء أو تجزئة، أو هدم مثلاً، أو رفضت شهادة تعمير أو تقسيم، بصورة غير مشروعة، فإن ذلك يعتبر تجاوزاً في استعمال السلطة، يمنح الحق لطالب الرخصة أو الشهادة أن يطلب تعويض الضرر الذي لحقه من جراء هذا الرفض، وهذا بعد ثبوت عدم مشروعية قرار الرفض من طرف قاضي الإلغاء .

د- سحب أو إلغاء الرخص أو الشهادات بطريقة غير مشروعة : استقر القضاء الإداري على قاعدة إستحالة سحب أو إلغاء القرار الإداري الصحيح الذي تتخذه السلطة الإدارية ويلكن منشأً لحقوق، إذ أنه يصبح محصناً بعد مرور 04 أشهر من إصداره، و يجب على الإدارة أن تسحبه قبل مرور هذه المدة وإلا اعتبر السحب غير مشروع .

2: المسؤولية الإدارية بفعل تعدي الإدارة (هدم بنايات بطريقة غير مشروعة :يتخذ خطأ الإدارة فيما يخص الأعمال المادية صوراً شتى، فقد يتخذ صورة التأخير في تنفيذ الأعمال، أو الإهمال، أو عدم اتخاذ الحيطة والحذر أثناء تنفيذ العمل القانوني. ويحرص القاضي الإداري على التأكد من توافر بعض الشروط التي تجعل الفعل المادي غير مشروع تتمثل في:

- أن يشوب العمل المادي عيب عدم المشروعية الصارخة

- عدم إمكانية تدارك العمل المادي الضار

ثانياً: المسؤولية الإدارية بدون خطأ :

1: المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر :هي المسؤولية التي تقوم بدون إثبات خطأ الإدارة، حيث يلغى لتعويض المضرور أن يقيم ويثبت العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه . ولقد تقررت مسؤولية الإدارة على أساس نظرية المخاطر في مجال العمران لأول مرة في سنة 197 ، حين قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيد NAVARRA ضد وزارة التهيئة العمرانية، أن رفض الإدارة التدخل لوقف المخالفات لقواعد تنظيم العمران، لا يشكل خطأً من جانبها، إلا أنها مسئولة عن التعويض، كون أن امتناع الإدارة عن التدخل يشكل مخاطر قد تتسبب في إلحاق الضرر⁶. يتطابق مضمون هذه مسؤولية التي كرسه القضاء الفرنسي مع ما جاء في نص المادة 95 من قانون البلدية:

⁵ - ADJA Djillali et DROBENKO Bernard, Droit de l'urbanisme, édition Berti, Alger, 2007, p. 265.

⁶ - CE, 20 Mars 1974, NAVARRA, Note. Boville Roogevin, ADJA N° 20, Paris, 1974, p 550.

«يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء و الهدم والتجزئة.....يلزم بالسهر على احترام التشريع و التنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل اقليم البلدية. »
وكذلك نص المادة 115 من القانون نفسه.

2: المسؤولية على أساس قطع المساواة أمام الاعباء العامة: هي مسؤولية تتعلق بأضرار متوقعة من جراء وضعيات وتدابير تتخذها الإدارة والتي يتم بموجبها التضحية ببعض أعضاء الجماعة لصالح متطلبات المصلحة العامة، و من مجالات، نذكر:

أ: المسؤولية بفعل الإرتفاقات العمرانية: تعتبر الإرتفاقات العمرانية قيذا قانونيا على الملكية من شأنها أن تحد من تصرف المالك في ملكه تحقيقا للمنفعة العامة، ولقد إستقر التشريع والقضاء المقارنين على قاعدة عدم التعويض عن الارتفاقات العمرانية غير أن هذه القاعدة تعرف بعض الإستثناءات تطبق في مجالات محددة. وتتمثل أهم قيود الارتفاق العمرانية في إرتفاقات الابتعاد أو الإرتفاع، أو إرتفاقات منع البناء، و تقرر هذه الإرتفاقات لتحقيق عدة منافع عامة من بينها؛ الحفاظ على الامن العام خاصة في الطرقات. إن كل الأضرار المادية والنقص في الكسب الذي تسببه الارتفاقات العمرانية، يفتح المجال لوجود حالات إستثنائية يمكن التعويض عنها، باعتبار أن الارتفاقات العمرانية يستفيد منها جزء من المجتمع، لكن في الوقت نفسه يتضرر منها البعض الآخر، مما يخلق نوع من اللامساواة في الحقوق وتحمل الأعباء، وهذا ما يتيح للأشخاص المتضررين الحق في التعويض إستثناءا على أساس المسؤولية بفعل قطع المساواة أمام الأعباء العامة.

ب- المسؤولية الإدارية بفعل الأضرار الدائمة للأشغال العمومية: هي اضرار غير ناتجة عن حوادث، لكن نتيجة لتنفيذ الأشغال والتي لا يمكن تقاؤها، أو لوجوب تسيير المباني العمومية، وهي تفتح الحق في التعويض ما دام أن شرطي الخصوصية وغير المألوفية متوفران. ولقد طبق القضاء الجزائي المسؤولية عن الأضرار الدائمة للأشغال العمومية، وذلك عندما تمنع مثلا أشغال ترقيع شارع لعدة شهور، دخول الزبائن إلى الفنادق والمحلات المتواجدة قرب الشارع⁷.

الفرع الثاني: اجراءات رفع دعوى التعويض في مجال العمران

أولا: شروط رفع دعوى التعويض الإدارية في مجال التهيئة والتعمير

1-الصفة والمصلحة : بالنسبة للطاعن في دعوى التعويض يمكن أن يكون إما المخاطب بقرار الإدارة أو من الغير , مثل الشخص الذي يتضرر من قرار يسمح ببناء مصنع بالقرب من منزله والذي يشكل خطر عليه وعلى غيره من جراء النفايات ودخان المصنع, كما أعطى المشرع لغير المخاطب بالقرار الصفة, ومثال على ذلك الجمعيات .إضافة الى شرط الصفة نجد المصلحة, بحيث يجب أن يكون لدى المدعي مصلحة من جراء رفعه لدعواه فالقاعدة العامة أنه لا دعوى بدون مصلحة.⁸ ومن بين الشروط الواجب في المصلحة هي أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة, أن تكون المصلحة قائمة وحالة.

⁷- حكم المحكمة الادارية بالجزائر العاصمة، مؤرخ في 22 اكتوبر 1965 ، نقلا عن : محيو احمد ، المازعات الادارية، د.م.ج، الجزائر، 1992، ص ص240-241.

⁸ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص264 .

2: شرط الاختصاص إذا كان القرار الإداري أو العمل الإداري الذي نتج عنه ضرر، صادرا عن الوالي بصفته ممثلا عن الولاية، فإن الدعوى توجه ضد الولاية، أما إذا صدر عن رئيس البلدية بصفته ممثلا للبلدية- وهذا راجع إلى تمتعه بازدواجية الاختصاص- هنا تكون دعوى التعويض موجهة ضد البلدية، وتكون المحاكم الإدارية هي المختصة نوعيا بالفصل فيها في تلك الحالات. أما إذا كان العمل الإداري صادرا عن الوالي كمثل للدولة، أو عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة، فهنا يكون الطعن بالتعويض موجهة ضد الدولة، ورغم ذلك يكون الطعن أمام المحاكم الإدارية، والأمر نفسه عندما يصدر العمل الإداري من الوزير المكلف بالتعمير فيما يخص 709 منه، المتعلقة بمواعيد التقادم الطويل للحقوق والديون، وهو 15 سنة من يوم وقوع الفعل الضار. وهذا ما تأكده الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا في قرار لها لسنة 1991⁹.

ثانيا: التعويض عن المسؤولية الادارية في مجال العمران

يُستوجب لقيام مسؤولية الإدارة عن التعويض، تجود الضرر والعلاقة السببية بينه وبين النشاط الإداري الضار

1 - الضرر:

أ- شروط الضرر في مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مجال العمران:

- أن يكون الضرر حقيقيا

- أن يكون الضرر ماديا

- أن يكون الضرر ثابتا ومباشرا

ب- شروط الضرر في مسؤولية الإدارة في مجال العمران بدون خطأ: يشترط القضاء الإداري لإقامة مسؤولية الإدارة العامة بدون خطأ بصورتها أن يكون الضرر خاصا، وغير عادي¹⁰.

- أن يكون الضرر خاصا : يقصد بالضرر الخاص؛ أن يكون منصبا على شخص واحد أو عدد معين من الأشخاص.

- أن يكون الضرر غير مألوف : يكون الضرر غير مألوف؛ عندما يبلغ درجة من الجسامه.

2 -العلاقة السببية : يجب لإقامة المسؤولية الادارية، أن يكون الفعل المنسوب للإدارة هو السبب المباشر للضرر، ويتمتع

القاضي الإداري بسلطة واسعة في تقدير مدى وجود الضرر والعلاقة السببية بينه وبين خطأ الإدارة أو نشاطها الضار، وهذا إذا كانت سببية الضرر واضحة ولا يبقى إلا معاينتها، وأن الضرر لم يتأخر عن الفعل الضار.

تتجلى الأسباب التي تقطع العلاقة السببية بين الضرر وخطأ الإدارة أو نشاطها الضار في؛ خطأ الضحية أو المضرور، وخطأ الغير، والقوة القاهرة أو الحادث المفاجئ.

⁹- قرا المحكمة العليا، الغرفة الادارية، مؤرخ في 13-01-1991، م.ق العدد 02، الجزائر، 1996، ص 127.

¹⁰- يعرف الضرر بصفة عامة على أنه " :إعتداء على حق شخصي أو مالي، أو الحرمان من هذا الحق ". راجع في ذلك : مهنا محمد

فؤاد، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، (د.س.ن)، ص 117 .