مجلة الحقوق والحريات
المجلد 12، العدد 2
السنة 2024، ص190-ص209

شروط تدخل القاضي الإداري لمراقبة مشروعية الرخص والشهادات في مجال التهيئة والتعمير

Conditions for the intervention of the administrative judge to monitor the legality of licenses and certificates in the field of rehabilitation and reconstruction

وردة حميزي [1] منير بومعراف [2]
[1] جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)
Ouarda.hamizi@univ-biskra.dz
[2] جامعة صفاقس (تونس)
Boumarafmounir4@gmail.com

تاريخ الارسال:	تاريخ القبول:	تاريخ النشر:
2024/04/15	2024/09/20	2024/10/12

الملخص:

تتمتع الهيئات الإدارية المتمثلة في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي، والوزير المكلف بالعمران بسلطات واسعة في مجال التهيئة والتعمير، باعتبارهم المختصين في إصدار الرخص والشهادات الخاصة بهذا المجال، وفي المقابل تخضع هذه الأعمال القانونية لرقابة القاضي الإداري والتي تعتبر قرارات إدارية صادرة بالإرادة المنفردة للإدارة والتي تحدث آثارا قانونية تمس حقوق الأفراد في البناء والتعمير ، وهذا لمواجهة تعسف الإدارة الذي يمكن أن ينتج عنه رفض تسليم هذه القرارات، حيث يقوم القاضي الإداري بمراقبة مدى مشروعية هذه الأعمال التي أطلق عليها المشرع الجزائري مصطلح "عقود التعمير"، وذلك عن طريق دعوى الإلغاء التي يشترط لرفعها وقبولها شروط عامة وشكلية إضافة إلى شروط موضوعية لازمة لتدخل القاضي الإداري في هذا المجال.

الكلمات المفتاحية:

دعوى الإلغاء- عدم المشروعية- الرخص- الشهادات- التعمير- القاضي الإداري.

المؤلف المرسل: وردة حميزي

Abstract:

The administrative bodies represented by the chairman of the municipal People's Council, the governor, and the minister in charge of urbanization have broad powers in the field of development and reconstruction, as they are the specialists in issuing licenses and certificates for this field, in contrast, these legal acts, which are administrative decisions issued by the sole will of the administration and which have legal effects affecting the rights of individuals in construction and reconstruction, are subject to the supervision of the administrative judge, this is to counter the arbitrariness of the administration, which can result in refusing to hand over these decisions or postponing them for no legitimate reason, and here the role of the administrative judge appears, who monitors the legality of these actions, which the Algerian legislature defines the term "reconstruction contracts" by means of a cancellation claim, which requires general and formal conditions in addition to objective conditions necessary for the intervention of the administrative judge in this area to be filed and accepted.

key words:

Conceliation claim- illegality- licenses- certifications- administrative judge

مقدمة:

يعتبر مجال التهيئة والتعمير من بين أهم الأولويات التي تهتم بها الدول، كون التطور العمراني يساهم بشكل كبير في تطور الدول ورُقيها، وقد شهدت سياسة التعمير في الجزائر تطورا مر بعدة مراحل حاولت بواسطتها الدولة التحكم في التّوسع العمراني بعد الإستقلال، بداية بالأمر رقم 75-67 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، الذي يعد المرجع الأول لقواعد رخصة البناء الصادر سنة 1975، مرورا بالعديد من القوانين التي نظمت مجال التهيئة والتعمير إلى غاية صدور القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والذي يعدُّ التشريع الأساسي للعمران منذ سنة 1990 إلى غاية اليوم، الذي بدوره نص على كل القرارات المتعلقة بمجال العمران والمتمثلة في شهادة التعمير، شهادة التقسيم وشهادة المطابقة، وكذلك رخصة التجزئة، البناء ورخصة الهدم، هذه القرارات التي يحكمها المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، والذي فصل في كل واحد منها على حدى محاولا إعطاء ضمانات أكثر للمواطن حتى يتجنب تعسف الإدارة في رفض تسليم هذه الرخص والشهادات، كون الجزائر تواكب توسعا كبيرا في هذا المجال تولد عنه توسع البنيان الحضري على حساب المناطق الريفية الأمر الذي نتج عنه العديد من المنازعات التي قد تثور بمناسبة عدم تسليم إحدى الشهادات والرخص المذكورة أعلاه، الأمر الذي يستوجب تدخل القضاء الإداري باعتباره هو صاحب الإختصاص بالفصل في هذه الحالة استنادا للمعيار العضوي المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكون النزاع يدور وجودا وعدما حول قرار إداري صادر عن هيئة إدارية، هذا التدخل الذي قد يكون حسب عدة أوجه أبرزها مراقبة مشروعية الرخص والشهادات التي تصدر في شكل قرارات إدارية عن طريق الفصل في دعوى الإلغاء المرفوعة أمامه والتي تتطلب شروطا لقيامها.

إشكالية الدراسة الرئيسية:

نظرا لأهمية هذه الدراسة ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

فيم تتمثل شروط دعوى إلغاء الرخص والشهادات المتعلقة بالتعمير؟

المنهج المستخدم:

إن ضرورة دراسة وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بعقود التعمير فرضت علينا المزاوجة بين كل من المنهج الوصفي عند دراسة هذه العقود واعتبارها قرارات ادارية،

كذلك المنهج التحليلي الذي تم استعماله للتفصيل في الشروط المقررة قانونا لرفع دعوى إلغاء ضد الرخص والشهادات المتعلقة بمجال التهيئة والتعميروذلك بتحليل النصوص القانونية المقررة لها.

التقسيم العام للدراسة:

وللإجابة عن إشكالية الدراسة ارتأينا تقسيم موضوعنا إلى مايلي:

المبحث الأول: شروط قبول دعوى إلغاء الرخص والشهادات المتعلقة بمجال التهيئة والتعمير

المطلب الأول: الشروط العامة لقبول دعوى إلغاء الرخص والشهادات المتعلقة بمجال التهيئة والتعمير

المطلب الثاني: الشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء الرخص والشهادات المتعلقة بمجال التهيئة والتعمير

المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لدعوى إلغاء الرخص والشهادات المتعلقة بمجال التهيئة والتعمير

المطلب الأول: الأوجه الخارجية لعدم مشروعية الرخص والشهادات المتعلقة بمجال التهيئة والتعمير

المطلب الثاني: الأوجه الداخلية لعدم مشروعية الرخص والشهادات المتعلقة بمجال التهيئة والتعمير

المبحث الأول: شروط قبول دعوى إلغاء الرخص والشهادات المتعلقة بمجال التهيئة والتعمير

إن تدخل القاضي الإداري لمراقبة مدى مشروعية الرخص والشهادات المتعلقة بالتهيئة والتعمير يستوجب رفع دعوى إلغاء من المعني والتي تستوجب بدورها توافر مجموعة الشروط المبدئية لقبول الدعوى ، حيث يتم التحقق منها من قبل القاضي الإداري، والتي سنقوم بدراستها فيمايلي:

المطلب الأول: الشروط العامة لقبول دعوى إلغاء الرخص والشهادات المتعلقة بمجال التهيئة والتعمير

تتمثل الشروط العامة لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالتهيئة والتعمير في شروط قبول تنطبق على جميع أنواع الدعاوى الإدارية، وقد تضمنت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنه لا يمكن للأفراد اللجوء إلى القضاء مالم دون توافر الصفة، والمصلحة القانونية التي يمكن أن تكون قائمة أو محتملة، واعتبر المشرع الصفة من النظام العام حيث يمكن إثارتها تلقائيا من طرف القاضي[1].

وعليه حسب هذه المادة يمكن القول أن شروط قبول دعوى إلغاء القرارات المتعلقة بالتهيئة والتعمير هي كمايلي:

الفرع الأول: شرط الصفة:

لم يعرف قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصفة، لكنه جعلها من النظام العام حيث يمكن إثارتها في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، ويقصد بالصفة صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية ورفع الدعوى سواء بنفسه أو عن طريق ممثله القانوني كتمثيل الوكيل والقاصر[2].

---

[1]- المادة 13 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، الصادرة في 23أفريل 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13،المؤرخ في 12جويلية 2022، ج ر عدد48، الصادرة في 17جويلية2022.

[2]- عزري الزين، محاضرات في الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مخبر الإجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2010، ص81.

ولدراسة صفة رافع دعوى الإلغاء في مجال التهيئة والتعمير بالنسبة لإلغاء بعض الرخص الإدارية[1] أو الشهادات العمرانية[2]، نلاحظ أنها تثبت للأشخاص الطبيعية عند الطعن في القرارات الفردية الرافضة لمنح الرخص المتعلقة بالبناء أو الهدم أو التجزئة أو شهادة المطابقة أو التقسيم، لكل من له صفة في طلب الترخيص الذي صدر القرار المطعون فيه بمناسبته ، والذين نصت عليهم المادة 42 من القانون 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها[3]، وهم:

-صاحب العقار أو موكله .

- المستأجر صاحب الرخصة القانونية.

- الحائز أو الإدارة العامة أو الهيئة مالكة العقار[4] .

كما نجد أن مجلس الدولة قد منح للجار الذي له مصلحة شخصية ومباشرة الحق في إلغاء القرارات الخاصة بالتعمير بناءا على القرار رقم 689 الصادر بتاريخ 19-02-2007 عن مجلس الدولة[5].

الفرع الثاني: شرط المصلحة:

إضافة إلى شرط الصفة فقد اشترط قانون الإجراءات المدنية والإدارية شرطا آخر لقبول الدعوى وهو شرط المصلحة والتي تعني الفائدة العملية التي يرجى تحقيقها من اللجوء إلى القضاء[6]، حيث يجب أن تكون لرافع الدعوى منفعة قانونية يجنيها من وراء رفع الدعوى سواء كانت المنفعة مادية أو أدبية .

---

[1]- تتمثل الرخص الإدارية في مجال التهيئة والتعمير في رخصة البناء، رخصة التجزئة ورخصة الهدم.

[2]- تتمثل الشهادات العمرانية في مجال التهيئة والتعمير في شهادة التعمير، شهادة المطابقة وشهادة التقسيم.

[3]- القانون رقم 15-19 المؤرخ في 25جانفي 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07، الصادرة في 12 فيفري 2015، المعدل والمتمم.

[4]- عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2005، ص78.

[5]- حمادو فاطيمة، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير، مجلة التعمير والبناء، مجلد01، عدد02، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، جوان 2017، ص 136.

[6]- مسعود شيهوب، المبادىء العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص265.

ويشترط المشرع الجزائري أن تكون المصلحة قانونية أي أن تستند إلى حق أو حرية يحميها القانون، إضافة إلى إمكانية أن تكون المصلحة قائمة أو محتملة أي أن الحق المدعى به قد تم الإعتداء عليه فعلا أو أن الإعتداء وشيك الوقوع [1].

3-مدى إلزامية شرط الأهلية لقبول دعوى الإلغاء:

يفهم من نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن الأهلية أخرجها المشرع الجزائري من الشروط العامة لقبول الدعوى، وإنما شرطا لصحة إجراءات الخصومة حسب المادة 65 من ذات القانون[2]، وتخلفها يؤدي إلى بطلان إجراءات التقاضي مع إمكانية تصحيحها[3]، وهي تعتبر من النظام العام حيث يمكن إثارتها في أي مرحلة كانت عليها الدعوى.

المطلب الثاني: الشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالتهيئة والتعمير

تتمثل الشروط الشكلية الواجبة لرفع دعوى الإلغاء في مجال التهيئة والتعمير وقبولها من طرف القاضي الإداري فيمايلي:

الفرع الأول: شرط الإختصاص القضائي:

وهو وجوب أن يرفع المدعي دعواه أمام الجهة القضائية المختصة نوعيا وإقليميا، ويعد الإختصاص النوعي والإختصاص الإقليمي من النظام العام، حيث يمكن إثارته في أي مرحلة تكون عليها الدعوى[4]، ويجب على المدعي التأكد من الجهة القضائية المختصة نوعيا وإقليميا تحت طائلة عدم قبول الدعوى شكلا.

أولا: الإختصاص الإقليمي:

لقد نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية على الإختصاص الإقليمي في المادة الإدارية في المواد من 803 إلى 806، والتي لم تحدد الإختصاص القضائي المختص بالمنازعات المتعلقة بالتهيئة والتعمير، لذلك يمكن الرجوع إلى القواعد العامة التي تحكم الإختصاص الإقليمي

---

[1]- عزري الزين، محاضرات في الأعمال الإدارية ومنازعاتها، المرجع السابق، ص82.

[2]-تنص المادة 65 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم على أنه:" يثير القاضي تلقائيا انعدام الأهلية،.."

[3]- تنص المادة 66 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم على أنه:" لايقضى ببطلان إجراء من الإجراءات القابلة للتصحيح، إذا زال سبب ذلك البطلان بإجراء لاحق أثناء سير الخصومة".

[4]- المادة 807 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

حيث أنه في المادة 40 في فقرتها الأولى منحت الإختصاص الإقليمي للنظر في المواد العقارية إلى المحكمة المتواجد العقار في دائرة اختصاصها أو المحكمة التي تم تنفيذ الأشغال في دائرة اختصاصها[1]، حيث يمكن أن يعتمد رافع الدعوى على هذه المادة في غياب نص خاص يوضح الإختصاص الإقليمي للجهات القضائية بالنظر في المنازعات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

ثانيا: الإختصاص النوعي:

إن الرخص والشهادات المطعون فيها بالإلغاء والمتمثلة في شهادة التعمير، رخصة التجزئة، شهادة التقسيم، رخصة البناء، شهادة المطابقة ورخصة الهدم عبارات عن قرارات إدارية صادرة عن هيئات إدارية[2]، وبالتالي فالجهة المختصة بالنظر في دعاوى إلغائها هي جهات القضاء الإداري والمتمثلة في المحكمة الإدارية، والمحكمة الإدارية للإستئناف ومجلس الدولة.

بالرجوع إلى نص المواد 800، 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المعدل والمتمم، نجد أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الإختصاص الأصيل كأول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع المنازعات الإدارية التي يكون أحد أطرافها الدولة أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية[3] ، كما أكدت المادة 801 على أنها تختص في كل الدعاوى الخاصة بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة على مستوى الولاية التابعة للدولة، البلدية، المنظمات المهنية الجهوية والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية[4] .

وبالرجوع إلى ذات القانون نجد أنه يخرج من اختصاص المحكمة الإدارية النظر في دعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية

[1]-المادة 1/40 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

[2]-بالجيلالي خالد، بالجيلالي نور الهدى، دور القضاء الإداري في الموازنة بين ضرورات الحفاظ على النظام العام العمراني وممارسة الحق في البناء، مجلة التعمير والبناء، مجلد 05، عدد 02، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، ديسمبر 2022، ص ص 79-89.

[3]- المادة 800 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

[4]- المادة 1/801 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

والمنظمات المهنية الوطنية، والتي تدخل في اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة كأول درجة[1].

وعليه فالإختصاص القضائي للنظر في المنازعات المتعلقة بالتهيئة والتعمير يكون كالتالي:

1- بالنسبة لشهادة التعمير:

بما أن القرار المتضمن شهادة التعمير يتم إصداره من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه[2]، فإن الجهة المختصة بالنظر في دعوى الإلغاء الخاصة به يتم رفعها أمام المحكمة الإدارية.

2- بالنسبة لرخصة التجزئة:

تتميز رخصة التجزئة عن شهادة التعمير كونها يمكن أن تصدر من ثلاث جهات إدارية[3]، وبالتالي تختلف الجهة القضائية التي تنظر في دعوى إلغاء شهادة التعمير حسب الجهة المصدرة للقرار، فبالنسبة للمشاريع ذات الأهمية الوطنية يعود الإختصاص بإصدار رخصة التجزئة الخاصة بها للوزير المكلف بالعمران[4]، وهنا يعود الإختصاص القضائي للنظر في دعوى إلغاء القرارات المتعلقة برخصة التجزئة للمحكمة الإدارية للإستئناف بالجزائر العاصمة باعتبار الوزارة سلطة مركزية في التنظيم الإداري.

كما يمكن أن يقوم الوالي بإصدار رخصة التجزئة إذا كانت لها علاقة بمشاريع ذات أهمية محلية، والمشاريع الواقعة ضمن مناطق غير مشمولة بمخطط شغل أراضي مصادق عليه[5]، أما بخصوص باقي المشاريع فتكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي[6]، حيث ينعقد الإختصاص القضائي للنظر في دعوى إلغاء القرار المتعلق برخصة التجزئة في الحالتين السابقتين للمحكمة الإدارية.

---

[1]- المادة 900مكرر من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

[2]- تنص المادة 6/3 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المعدل والمتمم.

[3]- تنص المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 15- 19 المعدل والمتمم، على انه:" تسلم رخصة التجزئة في شكل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختص إقليميا، او الوزير المكلف بالعمران حسب الحالة."

[4]- المادة 4/15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المعدل والمتمم.

[5]- المادة 3/15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المعدل والمتمم.

[6]- المادة 5/15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المعدل والمتمم.

3-بالنسبة لرخصة البناء:

كذلك بالنسبة لرخصة البناء يتنوع الاختصاص القضائي للنظر في دعوى الإلغاء الخاصة بها بين المحكمة الإدارية للاستئناف إذا كان القرار صادرا من الوزير المكلف بالعمران بالنسبة للتجهيزات العامة او الخاصة ذات النفع الوطني، مشاريع السكن الجماعي التي عدد السكان فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية، الأشغال والبنايات والبنايات التي تم انجازها لصالح دول أجنبية او المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة[1].

وتختص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى إلغاء القرارات المتعلقة برخص البناء الصادرة سواء من الوالي فيمايخص التجهيزات العامة أو الخاصة ذات النفع المحلي، أو مشاريع السكن الجماعي التي يفوق عدد سكانها 200 وحدة سكنية ويقل عن 600 وحدة سكنية[2]، أو تلك الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص باقي التراخيص[3].

4-بالنسبة لشهادة التقسيم:

حسب المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 فإن شهادة التقسيم يتم تحضيرها بنفس كيفية رخصة البناء[4]، وعليه فإن الجهة القضائية المختصة بالنظر في دعوى إلغاء القرارات المتعلقة بهذه الشهادة هي المحكمة الإدارية إذا كان القرار المتضمن شهادة التقسيم صادر عن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر العاصمة إذا كان القرار صادرا عن الوزير المكلف بالعمران باعتباره سلطة مركزية.

[1]- المادة 6/49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المعدل والمتمم.

[2]- المادة 5/49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المعدل والمتمم.

[3]- المادة 7/49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المعدل والمتمم.

[4]- تنص المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المعدل والمتمم، على أنه:" يتم تحضير طلب شهادة التقسيم على مستوى الشباك الوحيد للبلدية بنفس الأشكال المنصوص عليها في هذا المرسوم بخصوص رخصة البناء".

5-بالنسبة لشهادة المطابقة:

حسب نص المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو صاحب الإختصاص الإقليمي بمنح شهادة المطابقة المسلمة من طرفه، أو تلك الممنوحة من طرف الوالي المختص إقليميا،أو من طرف الوزير المكلف بالعمران[1].

وعليه فينعقد الإختصاص القضائي للمحكمة الإدارية بالنظر في دعوى إلغاء القرار المتعلق بشهادة المطابقة كونها هي المختصة بالنظر في قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

6-بالنسبة لرخصة البناء:

حسب المادة 79 من المرسوم التنفيذي 15-19 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو صاحب الإختصاص بإصدار رخصة الهدم[2]، وبالتالي فالجهة القضائية المختصة هي المحكمة الإدارية كما سبق بيانه بالنسبة لشهادة المطابقة.

الفرع الثاني: شرط القرار الإداري

لقد أشار المشرع الجزائري إلى شرط القرار الإداري الذي يكون محل دعوى الإلغاء في العديد من المواضع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لكنه لم يتناول تعريفه، الأمر الذي تركه للفقهاء حيث تم تعريفه بأنه عمل قانوني تنفيذي صادر بالإرادة المنفردة للإدارة، ويحدث آثار قانونية تتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية[3].

وعليه حتى يمكن الطعن في الشهادات والرخص المتعلقة بمجال التهيئة والتعمير يجب أن تستوفي خصائص القرار الإداري، حيث يجب أن يكون القرار الإداري صادرا عن هيئة إدارية بشكل إنفرادي متمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي، او الوزير المكلف بالعمران، كما يجب أن يكون ذو صيغة تنفيذية نهائية أي استيفاؤه لجميع الجميع المراحل

[1]- المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المعدل والمتمم.

[2]- المادة 1/79من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المعدل والمتمم.

[3]-جبار عبد المجيد، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، مجلد05، عدد01، المدرسة الوطنية للإدارة –حيدرة، الجزائر، جوان1995، ص11.

التحضيرية لإصداره، وبالتالي لايمكن الطعن في الأعمال السابقة لتحضيره من تحقيقات واستشارات[1].

الفرع الثاني: شرط الميعاد

لقد حدد المشرع الجزائري في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية ب04 أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار المطعون فيه بالإلغاء الصادر من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، أو من تاريخ نشره[2] ، وهو نفس الميعاد المطبق عند الطعن في الرخص والشهادات الصادرة عن الوزير المكلف بالعمران باعتباره سلطة مركزية أمام المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر العاصمة[3]، وهي مدة طويلة قد تُنتهك فيها حقوق الأفراد في مجال البناء والتعمير وهذا في غياب نص خاص يحدد مدة أقل لرفع الدعوى أمام القضاء الإداري.

الفرع الرابع: جوازية التظلم الإداري المسبق

التظلم الإداري المسبق هو عبارة عن شكوى إدارية يرفعها المعني بالقرار إلى السلطة الإدارية المختصة لمراجعة القرار المتظلم منه من أجل تعديله أو إلغائه أو سحبه، وهو نوعان تظلم إداري ولائي يرفع امام مُصدر القرار الإداري نفسه، وتظلم إداري رئاسي يُرفع أمام الرئيس الإداري الأعلى لمصدر القرار[4] .

بالرجوع للقواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 830 منه[5]، وكذا المادة 63 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم[6]، والمادة

[1]- عطوي وداد، الرقابة القضائية على رخصة البناء في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، 2012، ص ص 116،117.

[2]- المادة 829 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

[3]- تنص المادة 900 مكرر 7 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم على أنه:" تطبق أحكام المواد من 829 إلى 832 من هذا القانون والمتعلقة بآجال رفع الدعوى، أمام المحاكم الإدارية للإستئناف".

[4]- عزري الزين، محاضرات في الأعمال الإدارية ومنازعاتها، المرجع السابق، ص88.

[5]- تنص المادة 830من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم على أنه:" يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه....".

[6]- تنص المادة 63 من القانون 90-29، المؤرخ في 01ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم. على أنه:" يمكن طالب رخصة البناء أو التجزئة أو

6،31،40،62،69،82 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19،نجد أن التظلم الإداري أو كما سماه المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الطعن الإداري هو إجراء جوازي، لكن في حال قيام الطاعن بهذا الإجراء يصبح مقيدا باحترام شكليات واجراءات وآجال هذا الطعن الإداري.

الفرع الخامس: شروط تتعلق بالعريضة

طبقا لما جاء في المادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن الدعوى الإدارية يتم رفعها أمام المحكمة الإدارية بأحد الطريقين ورقيا أو إلكترونيا مع استبعاد التمثيل بمحام[1]، عبر شباك خاص برفع الدعاوى إلكترونيا أمام القضاء الإداري في موقع m.justice.dz، بالنسبة للطعن في القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، وهو الأمر المطبق امام المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة مع إلزامية التمثيل بمحام تحت طائلة عدم قبول العريضة أمامها[2] ، أما بالنسبة للأشخاص المعنوية المتمثلة في الدولة والولاية والبلدية فإنها تُعفى من التمثيل الوجوبي بمحام حيث تُوقع العريضة من الممثل القانوني لها[3].

وطبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يجب أن تتضمن عريضة الدعوى مجموعة من البيانات تحت طائلة عدم قبولها شكلا تتمثل فيمايلي:

-الجهة القضائية المختصة برفع الدعوى.

-اسم ولقب وموطن رافع الدعوى، وكذلك المدعى عليه، فإذا لم يكن له موطن ظاهر، فالموطن الأخير له.

-توضيح اسم وطبيعة الشخص المعنوي ومكان تواجده وصفة الممثل القانوني أو الإتفاقي له.

الهدم غير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعنا سلميا أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له".

[1]- المادة 815 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

[2]- تنص المادة 900 مكرر1 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم على أنه:" تطبق أحكام المواد من 815 إلى 828 من هذا القانون أمام المحاكم الإدارية للإستئناف.

تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية للاستئناف، تحت طائلة عدم قبول العريضة".

[3]- المادة 827 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

-إدراج ملخص عن الوقائع والطلبات والوسائل التي بناءا عليها يتم تأسيس الدعوى.

-الإشارة إلى كل مستند له علاقة بالدعوى ويدعمها.[1]

كما يجب أن تُرفق العريضة بنسخة من القرار المطعون فيه تحت طائلة عدم قبولها شكلا مالم يوجد مانع قانوني مبرر كامتناع الإدارة عن تسليمه، وفي هذه الحالة يأمرها القاضي بتقديم القرار في أول جلسة [2].

وكذلك يشترط لقيد الدعوى دفع الرسوم القضائية، وتقديم العريضة بعدد من النسخ يساوي عدد المدعى عليهم[3].

المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء في مجال التهيئة والتعمير

بعد تأكد القاضي الإداري من شروط قبول الدعوى العامة وكذا الشروط الشكلية ينتقل إلى التأكد من تأسيس دعوى الإلغاء والتحقق من الشروط الموضوعية أو كما يصطلح عليها أوجه عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، وذلك بالتأكد من وجود وجه من أوجه عدم المشروعية الخارجية أو الداخلية للقرار الإداري، وهذا ماسندرسه فيمايلي:

المطلب الأول: أوجه عدم المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية المتعلقة بالتهيئة والتعمير:

يُقصد بعدم المشروعية الخارجية هو مخالفة القرار المطعون فيه بالإلغاء للأركان الخارجية للقرار الإداري، أي الأركان المتعلقة بالشكل الخارجي للقرار سواء من حيث الإختصاص أو الشكل والإجراءات، وهذا ما سنوضحه فيمايلي:

الفرع الأول: عيب عدم الإختصاص:

يقصد بعيب عدم الإختصاص عدم وجود صلاحية مباشرة الأعمال القانونية باعتباره يدخل في اختصاص شخص آخر، وهو اول وجه من اوجه الإلغاء التي تبناها مجلس الدولة منذ1807[1]، ويمكن أن يتجسد هذا العيب في ثلاث مظاهر، تتمثل في:

[1]- المادة 15 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

[2]- المادة 819 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

[3]- المادة 17، 821 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم.

أولا: عيب عدم الإختصاص الجسيم:

تعتبر هذه الصورة من أخطر حالات عدم الإختصاص أو كما تسمى باغتصاب السلطة، أين يتم إصدار القرار الإداري من شخص عادي لا علاقة له بالإدارة[2]، أو اعتداء سلطة قضائية على صلاحيات السلطة التنفيذية كون القرارات المتعلقة بمجال التهيئة والتعمير تدخل في إختصاص كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي أوالوالي أو الوزير المكلف بالعمران حسب ماتم تبيانه سابقا، وأي قرار يتم إصداره من غير هاته السلطات الثلاث يعتبر معيبا بعيب عدم الإختصاص الجسيم، وتعديا خطيرا على مبدأ الفصل بين السلطات[3]، وبالتالي يكون بمثابة العمل المادي الذي لايتقيد الطعن فيه بالإلغاء بأجل محدد.

ثانيا: عيب عدم الإختصاص البسيط:

وهو الشائع مقارنة بعيب عدم الإختصاص الجسيم، وهو يقوم على مخالفة قاعدة توزيع الإختصاص بين الهيئات الإدارية التي تقوم عليها السلطة التنفيذية، وذلك بإحدى الحالات التالية:

---

[1]- عطاب يونس، الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري المطعون فيه، مجلة نوميروس الأكاديمية، مجلد 04، عدد01، المركز الجامعي مغنية، الجزائر، جانفي 2023، ص ص 171، 172.

[2]- الموظف الفعلي هو شخص إما كان قرار تعيينه معيبا، أو لم يصدر قرار تعيينه إطلاقا، والذي كأصل عام تعتبره أعماله باطلة لصدورها من غير مختص، لكن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر هذه القرارات منتجة لأثر قانوني صحيح اتجاه الغير حسني النية الذين تعاملوا مع الشخص مغتصب السلطة بصفته موظفا حقيقيا إما بسبب عدم درايتهم الفعلية أو في حال قيام أفراد عاديين بإدارة المرافق العامة لشغورها أثناء الحرب أو الكوارث الطبيعية، وعليه تعتبر قراراتهم صحيحة اتجاه الغير.عمار التركاوي، نظرية الموظف الفعلي" دراسة تحليلية في ضوء أحكام الفقه والإجتهاد القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية، مجلد37، عدد02، جامعة دمشق، سوريا، 2021، ص ص 90،91.

[3]-كمال محمد الأمين، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2016/2015، ص60.

1-عيب عدم الإختصاص الموضوعي:

ويبرز هذا العيب في حال إصدار هيئة إدارية رخصة أو شهادة في مجال التهيئة والتعمير لاتدخل ضمن صلاحياتها المخولة لها قانونا، وإنما تدخل في صلاحيات هيئة إدارية أخرى موازية لها او أعلى أو أدنى منها درجة[1].

2-عيب عدم الإختصاص المكاني:

ويحدث هذا عند إصدار هيئة إدارية قرارا تخاطب به أشخاصا خارج الإختصاص الإقليمي لها، كمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي لرخصة أو شهادة تدخل في اختصاصات رئيس بلدية أخرى[2].

3-عيب عدم الإختصاص الزماني:

يتحقق هذا العيب عند إصدار موظف لرخصة أوشهادة تتعلق بمجال التهيئة والتعمير خارج الآجال الممنوحة له قانونا، والتي تتمثل في:

-15يوم بالنسبة لشهادة التعمير[3].

-شهرين بالنسبة لرخصة التجزئة[4].

-شهر بالنسبة لشهادة التقسيم[5].

-20يوم بالنسبة لرخصة البناء[6].

-08 أيام بالنسبة لشهادة المطابقة[7] .

الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات

إن القاعدة العامة هو عدم إلزام الإدارة بشكليات معينة عند إصدارها للقرارات الإدارية، لكن إستثناءا قد يقيد المشرع الإدارة باتباع شكليات معينة خاصة في مجال التعمير، حيث ألزم المشرع الجزائري كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير

[1]- عطاب يونس، المرجع السابق، ص ص 176،177.

[2]- حمادو فاطيمة، المرجع السابق، ص138.

[3]- المادة 1/4 من المرسوم التنفيذي رقم 19-15، المعدل والمتمم.

[4]- المادة 1/16 من المرسوم التنفيذي رقم 19-15، المعدل والمتمم.

[5]- المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 19-15، المعدل والمتمم.

[6]- المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 19-15، المعدل والمتمم.

[7]-المادة 1/68 من المرسوم التنفيذي رقم 19-15، المعدل والمتمم.

المكلف بالعمران في القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير باتباع شكليات وإجراءات معينة عند إصدارها للرخص والشهادات المتعلقة بالتعمير كوجوب تسليم رخصة البناء والتجزئة بالنسبة للمشاريع المهيكلة ذات النفع الوطني أو الجهوي من قبل الوزير المكلف بالعمران بعد إطلاع الوالي أو الولاة عليها وإبداء الرأي حولها[1]، كذلك المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي حدد إجراءات وشكليات عند إصدار أي شهادة أو رخصة تتعلق بمجال التهيئة والتعمير ومثالها رخصة التجزئة التي تستوجب مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتعليمات مخطط شغل الأراضي، أو لإرشادات المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية أو التوجيهات المحددة بموجب القواعد العامة القانونية للتهيئة والتعمير[2].

وعليه فمخالفة الإدارة للشكليات والإجراءات المفروضة عليها قانونا تعرض قرارها للإلغاء، الأمر الذي كرسه مجلس الدولة في قرار له صادر بتاريخ 2021/07/16 تحت رقم 417 عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر(غير منشور)، والذي قضى بإلغاء رخصة البناء الممنوحة للدائرة الحضرية لبلدية مراد رايس إلى المستانف السيد(م ع) لأنها كانت مخالفة للشكليات والإجراءات المحددة في قانون التهيئة والتعمير وهي عدم أخذ رأي السلطات الإستشارية صاحبة الإختصاص بإبداء الرأي الواجبي في البنايات الموجهة للإستعمال الصناعي والتجاري[3].

المطلب الثاني: أوجه عدم المشروعية الداخلية للقرارات المتعلقة بالتهيئة والتعمير:

يقصد بعدم المشروعية الداخلية هو عدم مطابقة القرار الإداري لأحكام ومبادىء القانون سواء في موضوعه أو أهدافه أو السبب الذي أُصدر على إثره القرار[4]، وهذا ماستتم دراسته فيمايلي:

---

[1]- المادة 67 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم.

[2]- المادة 1/11 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المعدل والمتمم.

[3]- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص416.

[4]- بريهوم حليمة، دور القاضي الإداري في تسوية منازعات رخص البناء، مذكرة ماجستير، مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية، جامعة الصديق بن يحي-جيجل-، الجزائر، 2017، ص75.

الفرع الأول: عيب المحل(مخالفة القانون):

ويقصد به أن تخالف الرخصة او الشهادة المتعلقة بالتهيئة والتعمير القواعد القانونية، وقد تكون المخالفة بشكل مباشر للقواعد القانونية وهذا عند رفض الهيئة المختصة إصدار الرخصة أو الشهادة رغم توافر كل الشروط القانونية، أو الخطأ في تفسير القواعد القانونية من خلال إعطاء مفهوم مخالف للقاعدة القانونية، او الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية كمنح رخصة بناء على أرض مخصصة للفلاحة وعدم البحث عن طبيعة الأرض قبل ذلك[1] .

الفرع الثاني: عيب الهدف (عيب الإنحراف في استعمال السلطة)

يعني هذا العيب ميل الجهة الإدارية وإساءة استعمال صلاحياتها، بحيث تقوم بتحقيق غرض آخر غير المصلحة العامة المحددة قانونا، وعليه يتوجب على القاضي الإداري هنا البحث عن نية مصدر الرخصة أو الشهادة سواء كان رئيس المجلس الشعبي البلدي او الوالي او الوزير المكلف بالعمران، والتأكد من قيام حالة من الحالات التالية:

-أن الشهادة أو الرخصة تهدف لغرض مخالف للمصلحة العامة.

-مخالفة القرار المطعون فيه لقاعدة تخصيص الأهداف.

-الإنحراف بالإجراءات حين إصدار الرخصة أو الشهادة[2] .

الفرع الثالث: عيب السبب

ويقصد بهذا العيب في الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون سابقة لإصدار القرار الإداري، والذي يجب أن يكون موجودا وصحيحا ومشروعا[3]، وفي هذا الخصوص أكدت المادة 62 من القانون رقم 90-25 على وجوب إستناد القرارات المتعلقة بالتهيئة والتعمير لأسباب قانونية وفقا لأحكام ذات القانون[4]، ويأخذ انعدام السبب ثلاث صور وهي:

---

[1]- عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، المرجع السابق، ص ص 106، 107.

[2]- عبدالعالي حفظ الله، إختصاص القضاء الإداري بالفصل في منازعات رخص التعمير، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والإجتماعية، مجلد 13، عدد01،جامعة الوادي، الجزائر، جانفي 2022، ص 93.

[3]- لعقون عفاف، دور القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد15، عدد02، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، جوان 2022، ص761.

[4]- تنص المادة 62 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم على أنه:" لايمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون.

ج-1-انعدام الوجود المادي للوقائع:

بناءا على ماسبق يجب أن يُبنى القرار الإداري المتضمن رفض منح الرخصة أو الشهادة المتعلقة بمجال التهيئة والتعمير على وجود مادي فعلي لحالة قانونية دعت الإدارة إلى رفض إصدار القرار، كوجود قطعة الأرض المراد استصدار رخصة بناء بشأنها في موقع معلم تاريخي[1]، حيث أن انعدام الوجود المادي للواقعة القانونية يؤدي بالقاضي الإداري لرفض دعوى الإلغاء لانعدام السبب كون الأساس الذي يُبنى عليه الطعن غير موجود.

ج-2-الخطأ في التكييف القانوني للواقعة المادية:

بعد تأكد القاضي الإداري من الوجود الفعلي للواقعة ينتقل إلى مراقبة مدى صحة التكييف القانوني لها، حيث في حال خطأ الإدارة في إسناد الوقائع للقوانين التي تحكمها أو الخطأ في تفسيرها، هنا يمكن القاضي الإداري بإبطال القرار الإداري استنادا لهذا العيب[2].

خاتمة:

وفي ختام دراستنا نخلص أن تدخل القاضي الإداري لمراقبة مدى مشروعية الشهادات والرخص في مجال التهيئة والتعمير والتي تكون عبارة عن قرارات إدارية، يكون وفق شروط يستلزم المشرع توافرها حتى يمكن للقاضي الإداري بسط رقابته وذلك عن طريق دعوى الإلغاء التي ترمي لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب من عيوب اللامشروعية، وهذا لمحاولة التوفيق بين حقوق الأفراد في البناء والتعمير وحمايتها من تعسف الإدارة، والسعي لتحقيق المصلحة العامة العمرانية للدولة التي تساهم بشكل كبير في رقي الدولة وازدهارها، حيث توصلنا في الأخير لمجموعة من النتائج يمكن إبراز أهمها فيمايلي:

1-يعتبر القاضي الإداري هو المختص بمراقبة مدى مشروعية الرخص والشهادات المتعلقة بالتهيئة والتعمير باعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطات إدارية في الدولة.

وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللا قانونا ".

[1]- بريهوم حليمة، المرجع السابق، ص 80.

[2]- بزغيش بوبكر، رخصة البناء: آلية مراقبة في مجال التعمير، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2007، ص92.

2-يمكن لكل شخص تتوفر فيه الصفة والمصلحة اللجوء إلى القضاء الإداري من أجل إلغاء الرخص والشهادات المتعلقة بالتهيئة والتعمير، إضافة إلى شروط شكلية تحت طائلة عدم قبول الدعوى شكلا، وكذلك شروط موضوعية التي تمثل محل دعوى الإلغاء من أوجه عدم مشروعية داخلية وخارجية.

3-تختص المحكمة الإدارية بالفصل في دعوى إلغاء القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، وتختص المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر العاصمة بالفصل في دعوى إلغاء القرارات الصادرة عن الوزير المكلف بالعمران.

4- تتمثل أوجه الطعن في مشروعية القرارات المتعلقة بالتهيئة والتعمير في عيوب تمس بسلامة ومشروعية هذه الأخيرة، والتي تتمثل في عيب الإختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب المحل، عيب الهدف، وعيب السبب.

ومن مجمل النتائج المتوصل إليها من دراستنا، نقترح مجموعة من التوصيات أهمها:

1-يكون من الأحسن لو يتم إستبدال مصطلح العقود والشهادات والرخص في القانون رقم 90-29 المتعلقة بالتهيئة والتعمير، والمرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسميتها بالمصطلح القانوني الصحيح وهو القرارات الإدارية.

2-ضرورة تقليص المدد الخاصة بالطعن القضائي، كونها تخضع للقواعد العامة المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المعدل والمتمم، وهذا باعتبار منازعات التعمير والبناء منازعات خاصة تستلزم السرعة في الفصل فيها .

3- يجب على المشرع الجزائري توضيح الجانب القضائي في المنازعات المتعلقة بالقرارات في مجال التهيئة والتعمير، وإعطائها أهمية أكثر نظرا لحساسية هذا المجال وتوضيح كيفية الطعن وكذا الإختصاص القضائي للنظر في مدى مشروعية القرارات الصادرة عن الهيئات الخاصة بالبناء والتعمير.