

الأسس القانونية والقضائية لعدم المشروعية في القرارات الادارية المتعلقة برخص ومخططات التعمير

مكيديش أحلام غانية*

جامعة طاهري محمد-بشار (الجزائر)، mekidiche.ahlem@univ-bechar.dz

تاريخ النشر: 2025/12/18

تاريخ القبول: 2025/11/08

تاريخ الاستلام: 2025/07/03

ملخص:

يتناول هذا البحث الأسس القانونية والقضائية لعدم المشروعية في القرارات المتعلقة بأدوات ووسائل التعمير (رخص ومخططات التعمير) من خلال تحليل الأركان التي يقوم عليها مبدأ المشروعية والحدود التي لا يجوز للإدارة تجاوزها عند ممارسة سلطتها في ميدان التعمير. إذ تُعد الرخص والمخططات العمرانية من أهم أدوات التنظيم العمراني، غير أنّها قد تصدر أحياناً مشوبة بعيوب قانونية تمسّ ركن الاختصاص أو الشكل أو السبب أو الغاية، مما يجعلها عرضة للإبطال القضائي.

تركز الدراسة على الإطار القانوني المنظم لأدوات التعمير في النظامين الجزائري والفرنسي، وعلى الأسس التي يعتمدها القضاء الإداري لتحديد عدم المشروعية، من خلال استقراء الاجتهادات القضائية ذات الصلة. كما تبرز الدور المزدوج لكلٍ من المسار الإداري التمهيدي والرقابة القضائية في تصحيح الانحرافات وضمان احترام مبدأ المشروعية في القرارات العمرانية.

وفي ضوء ذلك، خلص البحث إلى أنّ عدم المشروعية في قرارات التعمير يُعدّ انعكاساً لتجاوز الإدارة لضوابط العمل العمراني، وأنّ القضاء الإداري يضطلع بدور أساسي في تكريس الأمن القانوني وتعزيز ثقة المواطن في الإدارة من خلال رقابة فعالة على قراراتها التنظيمية والفردية.

كلمات مفتاحية: دعوى الإلغاء، مشروعية القرار الإداري، الرخص العمرانية، المخططات العمرانية، القضاء الإداري،

Abstract:

This research examines the legal and judicial foundations of illegality in decisions related to urban planning instruments and means, by analyzing the principles underlying the rule of law and the limits that the administration must respect when exercising its powers in the field of urban development.

Urban planning permits and master plans are among the most important tools of spatial regulation; however, they may sometimes be issued with legal defects affecting competence, form, cause, or purpose, rendering them subject to judicial annulment.

The study focuses on the legal framework governing urban planning instruments in both the Algerian and French systems, as well as on the judicial criteria used by administrative courts to determine illegality, through an analysis of relevant case law. It also highlights the complementary roles of the preliminary administrative appeal process and judicial review in correcting administrative deviations and ensuring compliance with the principle of legality in urban planning decisions.

In light of this, the research concludes that illegality in urban planning decisions reflects an overstepping of administrative boundaries, and that administrative justice plays a key role in upholding legal certainty and strengthening citizens' trust in public administration through effective judicial control over both regulatory and individual decisions.

Keywords: Annulment action, legality of administrative decisions, urban planning permits, zoning plans, administrative judiciary.

مقدمة:

القرارات الإدارية تعتبر جزءاً أساسياً في تنفيذ النشاط الإداري وتوجيهه، وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه القرارات قد تكون عرضة للعديد من العيوب القانونية والإجرائية، سواء من حيث الصلاحيات أو الإجراءات المتبعة، وهو ما يثير العديد من القضايا القانونية التي تتعلق بمشروعية هذه القرارات.

في مجال التعمير والبناء، تتخذ السلطات الإدارية قرارات هامة تؤثر بشكل مباشر في تنظيم استخدام الأراضي والأنشطة العمرانية. من أبرز هذه القرارات هي الرخص الإدارية العمرانية والمخططات العمرانية، التي تصدرها الجهات الإدارية بهدف تنظيم النشاط العمراني وضمان انسجامه مع المخططات العامة. ورغم هذه الأهمية، فقد يتم إصدار بعض هذه القرارات بشكل غير قانوني، ما قد يؤدي إلى تأثيرات سلبية على الأفراد والمجتمع بوجه عام.

إزاء هذا الوضع، تم إقرار مجموعة من الآليات القانونية لضمان حماية حقوق الأفراد من القرارات غير المشروعة، ومن أبرز هذه الآليات دعوى الإلغاء التي تتيح للأفراد المتضررين من القرارات الإدارية الطعن فيها قبل الوصول إلى القضاء الإداري، يمر الطعن الإداري بمرحلة إدارية تمهيدية، تتمثل في تقديم الطعن أمام اللجان المختصة التي تهدف إلى دراسة مشروعية القرارات الإدارية ومراجعتها من الناحية القانونية. إلا أن هذه اللجان، وإن كانت تهدف إلى تصحيح الأخطاء قبل اللجوء إلى القضاء، قد تواجه العديد من التحديات التي قد تؤثر على فعاليتها في ضمان تحقيق العدالة وحماية الحقوق.

ومن خلال ذلك، تظهر الإشكالية الرئيسية التي يتناولها هذا البحث: **ما هي أوجه عدم المشروعية التي قد تصيب القرارات العمرانية، وما الأسس التي يعتمد عليها القضاء في تحديدها؟** يهدف هذا البحث إلى تحليل الإطار القانوني والإداري المتعلق بالطعن في القرارات الإدارية العمرانية، مع تسليط الضوء على أهم الإشكاليات التي قد تواجه الأفراد في مواجهة هذه القرارات، مثل تحديد نطاق الصلاحيات، والآليات القانونية المستخدمة للطعن، وأثر القرارات القضائية على الأنظمة الإدارية. كما يتناول البحث في فصوله المختلفة الإجراءات اللازمة لإثبات عدم مشروعية القرارات، سواء على مستوى الشكل أو الموضوع.

وللإجابة على هذه الإشكالية، سيتم التطرق إلى تحليل التشريعات الوطنية المنظمة لمجال العمران، مع إجراء مقارنة بين النظام القانوني الجزائري ونظيره الفرنسي في مجال الطعن في القرارات الإدارية العمرانية. في هذا السياق، سيتم دراسة ممارسات الطعن في القرارات المتعلقة بالمخططات العمرانية والرخص الإدارية، من خلال تحليل الحالات التي قد تستوجب الإلغاء وأثر ذلك على القانون الإداري والنظام العمراني بشكل عام، ويقوم هذا البحث على محورين رئيسيين يتناول المحور الأول عدم

مشروعية الرخص الإدارية العمرانية من خلال التمييز بين عدم المشروعية الخارجية المتصلة بعيوب الشكل والاختصاص، وعدم المشروعية الداخلية المرتبطة بمخالفة القانون أو الانحراف في استعمال السلطة أما المحور الثاني فيعالج عدم مشروعية مخططات التهيئة والتعمير، سواء من حيث العيوب الشكلية والإجرائية التي تصيبها خارجيًا، أو من حيث العيوب الجوهرية التي تمس مضمونها وأهدافها داخليًا.

تمهيد

إثناء ممارسة الإدارة لنشاطها، قد تُصدر قرارات إدارية غير مشروعة. اين يمكن للمتضرر منها اللجوء الى قضاء الإلغاء. غير أن هذا الإجراء يسبقه، في مرحلة أولى، تقديم طعن أمام اللجان المختصة، وحسب الأحكام المواد 2 إلى 4 من "القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 19 يوليو 2022"، الذي ينص على إنشاء لجان الطعون وتحديد كيفية معالجة الطعون المتعلقة بعمود التعمير. حث يتم تقديم الطعن من قبل الملتمس إلى الجهة المعنية وفقًا لاختصاصاتها في إصدار رخص التعمير، وتتولى رئاسة لجان الطعون الجهات التالية حسب المستوى الإداري. لوالي المنتدب أو ممثله على مستوى المقاطعة الإدارية، الوالي أو ممثله على مستوى الولاية الوزير المكلف بالعمران أو ممثله على مستوى الوزارة المختصة. أما فيما يتعلق بتشكيل لجان الطعون على مختلف المستويات، فيشمل التشكيل المدراء المنتدبين أو المدراء المشرفين على الشبائيك الوحيدة، إلى جانب أمانة تقنية دائمة تتولاها مصالح المقاطعة الإدارية أو الولاية أو الوزارة المكلفة بالعمران حسب الحالة.

وفي إطار الاختصاصات المخولة لها، تتولى لجان الطعون وفقًا لما تحدده المادة 5 من القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 19 يوليو 2022 دراسة الطعون وتبليغ القرارات إلى الملتتمسين في أجل أقصاه خمسة (05) أيام من تاريخ توقيع القرار. ويتم التبليغ وفقًا للحالة كما يلي:

1- في حالة لجنة الطعون على مستوى المقاطعة الإدارية، يتم تبليغ القرار إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والمدير المنتدب المكلف بالعمران.

2- في حالة لجنة الطعون على مستوى الولاية، يتم تبليغ القرار إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والمدير المكلف بالعمران على مستوى الولاية، وإذا لزم الأمر، يتم تبليغ الوالي المنتدب.

من خلال هذا التسلسل الإجرائي، يتضح أن الطعون الإدارية تلعب دورًا مهمًا كمرحلة تمهيدية تسبق دعوى الإلغاء القضائية. ففي هذه المرحلة، يتم النظر في مشروعية القرارات المتعلقة بالتعمير من قبل لجان الطعون المختصة، التي تتيح الفرصة للطعن في القرارات الصادرة عن الجهات المعنية. يتم ذلك بهدف التأكد من توافق تلك القرارات مع قوانين التعمير. ففي حال تم قبول الطعن من قبل اللجنة، فإن ذلك قد يؤدي إلى تعديل القرار أو إلغائه، وبالتالي تجنب الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء في حال كانت القرارات غير مشروعة. وبالتالي، توفر هذه المرحلة الإدارية فرصة لتسوية المنازعات بشكل أسرع وأقل تكلفة من اللجوء إلى قضاء الإلغاء

ودعوى الإلغاء هي "تلك الدعوى التي يرفعها أحد الاطراف إلى القضاء طالبا فيها الحكم بإلغاء قرار إداري مخالف للقانون"² كما أنها "الطعن الذي يمكن لكل شخص له مصلحة بأن يلجأ إلى طلب إلغاء قرار إداري بسبب عدم شرعيته"³. وفيما يتعلق بدعوى الإلغاء في المجال العمراني، فإن القاضي الإداري يتولى مهمة الرقابة القضائية على القرارات الصادرة عن الإدارة المختصة ان كانت سليمة ام ان كانت غير مشروعة تستلزم الإلغاء.

وتتمثل هذه ف الرقابة في الرقابة على مشروعية أدوات ووسائل التعمير والمتمثلة في كل من الرخص الإدارية العمرانية التي نظمها "المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015"⁴ والمحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم بالمرسومين التنفيذيين الأول "رقم 20-342 في 22 نوفمبر 2020"⁵ والمرسوم التنفيذي "رقم 24-247 المؤرخ في 23 يوليو 2024"⁶.

وعلى مخططات التهيئة والتعمير والتي تشمل كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي التي نظمها "القانون 90-29 المؤرخ في 2 ديسمبر 1990"⁷ والمراسيم التنفيذية، الأول "رقم 91-177 المؤرخ 08 مارس 1991 المحدد لإجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به"⁸ والمرسوم التنفيذي "رقم 91-178 الذي يحدد اجراءات شغل الاراضي والمصادقة عليها"⁹.

الحور الأول- عدم مشروعية الرخص الإدارية العمرانية

يتمتع كل فرد بحرية التصرف في ملكيته العقارية كما يشاء و كذلك بحرية القيام بالعمليات المتعلقة بالبناء، إلا أن إلزامية الحصول على رخص إدارية عمرانية يقيد هذه الحرية و ذلك قصد ضبط النظام العام العمراني والحفاظ على النسيج العمراني...و لكن أثناء تسليم هذه الرخص الإدارية، قد ترتكب الإدارة مجموعة من المخالفات التي تستوجب إلغاءها وعليه نصت القوانين والمراسيم التنفيذية المنظمة لهذه الرخص العمرانية، إمكانية لجوء المعني بالأمر والذي يتمثل في المالك ، الوكيل والحائز الذي لم يقتنع بهذه القرارات الإدارية إلى القضاء.

وتتمثل هذه المخالفات في حالة عدم المشروعية الخارجية والتي تضم كل من عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات (عيوب شكلية). وحالة عدم المشروعية الداخلية وتضم كل من عيب مخالفة القانون، عيب إنعدام السبب وعيب الانحراف في استعمال السلطة (عيوب إجرائية).

يتمتع كل فرد بحرية التصرف في ملكيته العقارية وفقاً لما يراه مناسباً، بما في ذلك القيام بالعمليات المرتبطة بالبناء. ومع ذلك، فإن إلزامية الحصول على رخص إدارية عمرانية تقيد هذه الحرية، وذلك بهدف تنظيم النظام العام العمراني والحفاظ على التوازن والنسيج العمراني. لكن أثناء إصدار هذه الرخص، قد تحدث بعض المخالفات من قبل الإدارة تستدعي إلغاء القرارات المتخذة.

وفي هذا الإطار، نصت القوانين والمراسيم التنفيذية التي تنظم هذه الرخص على إمكانية لجوء المعني بالأمر، سواء كان مالك العقار، وكيله، أو حائزه، إلى القضاء في حال عدم قناعته بالقرارات الإدارية الصادرة.

أولاً- عدم المشروعية الخارجية للرخص الإدارية العمرانية

وتشمل عيب عدم الاختصاص وكذلك عيوب الشكل والإجراءات.

1- عيب عدم الاختصاص في الرخص الإدارية العمرانية

فالأصل أنه لكل سلطة إدارية اختصاص خاص بها حدده لها القانون، فلا يمكنها تجاوزه أو مخالفته أو تغييره، وكذلك الأمر في المجال العمراني فقد تم توزيع الاختصاص بين السلطات الإدارية الثلاث في منح رخص التعمير فتجاوز الإختصاص بين هذه السلطات يؤدي إلى إلغاء القرار الصادر بذلك، " ما لم يكن هناك تفويض صريح أو إنابة أو نص يقضي بالحلول"¹⁰. كما يمكن أن يكون عدم اختصاص بسيط، والذي تتمثل صورته في عدم الإختصاص الموضوعي أو المكاني أو الزماني، كما قد يكون عدم الإختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة.

عرف الدكتور عمار عوابدي¹¹ عيب عدم الاختصاص بأنه "عدم القدرة والأهلية أو الصفة القانونية على اتخاذ قرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة بصفة شرعية"، بينما عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي¹² بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع هو الذي يحدد لكل موظف نطاق اختصاصه". ويُعتبر عيب عدم الاختصاص من وسائل النظام العام، مما يعني أنه يمكن للطرف المعني رفعه في أي وقت أثناء الإجراءات أو أن يقوم القاضي بتطبيقه بحكم منصبه. يمكن أن يكون إقليمي، زماني أو سلمي¹³.

فالاختصاص الإداري هو أساس عمل كل سلطة إدارية، ويجب أن يكون محددًا قانونيًا بحيث لا يمكن لهذه السلطة تجاوز حدود اختصاصها. وفي المجال العمراني، تم توزيع الاختصاص بين السلطات الإدارية المختلفة عند منح رخص التعمير، لذا فإن أي تجاوز للاختصاص من قبل إحدى السلطات يؤدي إلى إلغاء القرار الصادر. يستثنى من ذلك فقط حالات التفويض الصريح أو الإنابة أو وجود نص قانوني يقضي بتغيير ذلك الاختصاص.

كما يمكن أن يكون عدم الاختصاص بسيطاً أو جسيماً. إذا كان بسيطاً، فإننا نواجه حالات عدم الاختصاص الموضوعي أو المكاني أو الزماني. أما إذا كان جسيماً، فيتمثل في اغتصاب السلطة.

أ-عدم الاختصاص الموضوعي أو المادي: لا يمكن للوالي أو الوزير المكلف بالعمران إصدار رخصة الهدم أو التقسيم، التي هي من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي. كما لا يمكن لهذا الأخير إصدار رخصة البناء مثلا في مشاريع الاستثمار الصناعي والسياحي ومشاريع التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة الوطنية أو في المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة والماء المتواجدة في إقليم ولايتين أو أكثر التي هي من صلاحيات الوزير المكلف بالعمران.

يشير هذا العيب إلى مخالفة قواعد الاختصاص التي ينص عليها القانون، حيث يعني أن "سلطة إدارية قد تتجاوز حدود صلاحياتها وتتدخل في مسائل من اختصاص هيئة إدارية أخرى"¹⁴. بعبارة أخرى "هو" تدخل سلطة إدارية في صلاحيات خارجة عن صلاحياتها"¹⁵. على سبيل المثال، لا يمكن للوالي أو الوزير المكلف بالعمران إصدار رخصة هدم أو تقسيم الأراضي، حيث إن هذه الصلاحية تخص رئيس المجلس الشعبي البلدي فقط. كذلك، لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار رخصة بناء لمشاريع استثمارية صناعية أو سياحية، أو لمشاريع تجهيزات عمومية أو خاصة ذات منفعة وطنية، أو

للمنشآت المتعلقة بالطاقة والمياه التي تقع في إقليم ولايتين أو أكثر، إذ أن هذه الأمور هي من اختصاص الوزير المكلف بالعمران. كذلك، لا يمكن للوزير المكلف بالعمران إصدار رخصة تجزئة للمشاريع ذات الأهمية المحلية أو للمشاريع التي تقع في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل الأرض المصادق عليه، حيث أن هذه الصلاحيات تتعلق بالسلطات المحلية أو البلديات التي تعمل ضمن نطاق اختصاصاتها القانونية.

وصدر في هذا الموضوع قرار عن مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 2002/02/11¹⁶، أين أصدرت مديرية تهيئة الإقليم والتعمير والوقاية من السكن الوضيع بإلغاء رخصة بناء لاعتبارات تقنية سبق منحها للمستأنف عليها حيث تم تأييد القرار المستأنف وتم اعتبار إلغاء رخصة البناء من طرف المديرية عدم الاختصاص نظرا لان المديرية ليست مختصة في إلغاء رخصة البناء بل يبقى دورها استشاريا استنادا لنص المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها".

ب- عيب عدم الاختصاص المكاني: من المتعارف عليه أن كل سلطة إدارية تمتلك مجالاً معيناً تمارس فيه اختصاصاتها، ولكن قد يحدث أحيانا أن تقوم سلطة إدارية باتخاذ قرارات إدارية تتعلق بنطاق جغرافي خارج نطاق اختصاصها الإقليمي فتصبح بالتالي القرارات التي أصدرتها غير مشروعة.

وعلى صعيد المجال العمراني، يمكن أن يحدث خرق لاختصاص المكان عندما يتدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختص في إصدار قرارات تتعلق بمنح رخص إدارية تخص مناطق تقع ضمن دائرة اختصاص والي آخر أو رئيس مجلس بلدي آخر، أما بالنسبة للوزير المكلف بالعمران، فإن هذا الموضوع لا يثار، حيث لا يمكن أن يقع في هذا الخطأ، وذلك لأن صلاحياته تشمل كافة التراب الوطني.

ج- عيب عدم الاختصاص الزمني: يتعلق العيب في الاختصاص الزمني بالحالات التي تقوم فيها السلطة الإدارية باتخاذ قرارات إدارية خارج الفترات الزمنية التي حددها القانون. ففي العديد من القوانين المتعلقة بالعمران، تم تحديد مواعيد واضحة يجب أن تصدر خلالها القرارات الإدارية المتعلقة بالرخص العمرانية. وعليه، فإن تجاوز هذه المواعيد يعد مخالفاً للقانون.

كما قد يحدث هذا العيب عندما تصدر قرارات من سلطة إدارية فقدت صفتها القانونية. على سبيل المثال، إذا قام رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالعمران بإصدار قرارات بعد العزل أو الاستقالة أو التقاعد، فإن هذه القرارات تعتبر غير مشروعة لأنها صدرت بعد انتهاء فترة اختصاص هؤلاء الأشخاص. وبذلك، فإن القرارات التي تُتخذ خارج فترة اختصاصهم يؤدي إلى عدم مشروعية القرار¹⁷.

د- عدم الاختصاص الجسيم: يتعلق اغتصاب السلطة بحدوث اعتداء من سلطة على صلاحيات سلطة أخرى، حيث تتجاوز سلطة معينة حدود اختصاصاتها لتتدخل في اختصاصات سلطة أخرى. على سبيل المثال، لا يمكن للسلطة القضائية إصدار رخص التعمير، لأن هذا يعد من اختصاص السلطات الإدارية المختصة في المجال العمراني.

من جانب آخر، يمكن أن نكون أمام حالة من "عدم الاختصاص الجسيم" عندما يقوم شخص لا ينتمي إلى الإدارة الرسمية بإصدار رخصة عمرانية. على سبيل المثال، لا يمكن لرئيس حي أن يمنح رخصة بدم بناء في حيه، لأن هذا لا يقع ضمن

اختصاصه القانوني. في هذه الحالة، يكون القرار الصادر فافداً للشرعية ولا أثر قانوني له، حيث يتم اعتبار القرار منعدياً بمعنى أنه غير قابل للتنفيذ أو الاعتراف به.

2- عيب الشكل والإجراءات

لتكون القرارات الإدارية سليمة وناقذة، يجب أن تتبع إجراءات قانونية معينة وأن تتخذ شكلاً محدداً نص عليه القانون. كما يوضح الدكتور د. عمار بوضيف¹⁸ في تعريفه للشكل، فإن "الشكل" يعني أن تعبر الإدارة عن إرادتها وفقاً للأشكال والإجراءات التي حددها القانون، حيث لا تلتزم الإدارة بشكل أو إجراء إلا إذا قيدها نص قانوني بذلك". من جانبه، يعتبر الدكتور محمد الصغير بعلي¹⁹ أن "إجراءات القرار الإداري" هي الترتيبات التي يجب أن تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار، مثل الاستشارة والاقتراحات. أما بالنسبة "الشكل القرار الإداري"، بينما عرف شكل القرار الإداري أنه الشكل الخارجي أو القالب المادي الذي يفرغ فيه القرار الإداري إذ يكون كتابياً أو شفويًا يحتوي على توقعات أو تسبباً أو تحييناً. في سياق الرخص العمرانية، يعد القرار الإداري غير سليم إذا خالفت الإدارة الشكل والإجراءات القانونية المعتمدة قبل إصدار الرخصة العمرانية أو رفضها. استناداً إلى المرسوم التنفيذي رقم 15-19، ويتجلى عيب مخالفة الإجراءات في عدم الالتزام بالإجراءات الخاصة بمرحلة التحقيق أو الاستقصاء العمومي. تعتبر هذه المرحلة من المراحل الإجرائية الأساسية التي يجب اتباعها قبل إصدار الرخصة. على سبيل المثال، حددت المواد 03، 10، 12، و 47 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الإجراءات التي يجب اتباعها، مثل استلام الملف التقني والإداري، وعرضه على الشباك الوحيد للبلدية أو الولاية، ثم مرحلة استشارة الأشخاص العموميين المختصين الذين يبدون آراءهم التقنية بشأن المشروع. وأخيراً، بعد إتمام هذه الإجراءات، يصدر القرار النهائي بشأن الرخصة العمرانية. لذا، فإن تجاوز أي إجراء من هذه الإجراءات يؤدي إلى إلغاء الرخصة الإدارية العمرانية.

في هذا السياق، صدر "قرار عن مجلس الدولة رقم 417"20، والذي اعتبر أن خرق الإجراءات القانونية يؤدي إلى بطلان القرار الإداري. حيث تم تأييد القرار الذي ألغى رخصة بناء كانت قد أصدرتها الدائرة الحضريّة لبلدية بئر مراد رايس. جاء ذلك بعد قيام المعاينات التي أظهرت أن البناية لم تكن مطابقة للمقاييس العمرانية المعتمدة، بالإضافة إلى أنها لم تشمل رأي إحدى اللجان الاستشارية المعنية. كما تبين أن البناية كانت ذات استعمال صناعي وتجاري، مما يتطلب موافقات خاصة من الجهات المختصة.

من الناحية الشكلية، أكدت المواد 40، 62، 69، و 79 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على ضرورة أن يتضمن القرار الإداري بشأن الرخص العمرانية، سواء كان رفضاً أو موافقة مشروطة، إخطاراً واضحاً ومبرراً. في حالة الرفض، يجب أن يتم إخطار طالب الرخصة بالقرار مع تقديم الأسباب التي أدت إلى هذا الرفض، وهذا ما يُعرف بـ "التسبب". أي أن القرار يجب أن يوضح بشكل دقيق الأسباب القانونية والفنية التي أدت إلى رفض الطلب.

وفي حالة الموافقة مع وجود تحفظات، يجب أن يتضمن القرار أيضاً هذه التحفظات بشكل تفصيلي، بحيث تكون مبررة هذا التسبب يسهم في ضمان الشفافية والعدالة، ويوفر للطرف المعني حق الاطلاع على أسباب القرار، مما يمكنه من اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة إذا كان يرى أن القرار غير مبرر.

في قرار صادر عن مجلس الدولة الجزائري رقم 003594²¹ بتاريخ 14/01/2001، اعتُبر أن خرق الشكليات يؤدي إلى بطلان القرار الإداري. حيث قرر المجلس إلغاء رخصة بناء كانت قد سُلمت للمستأنف، معتبراً أنها مشوبة بعيب في الشكل، لأن الرخصة قد وقع عليها النائب الثاني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يُعتبر مخالفة للإجراءات القانونية المتعلقة بالشكل.

ثانياً- عدم المشروعية الداخلية في الرخص الإدارية العمرانية

التي تتضمن عيوباً إجرائية تتعلق بمخالفة القانون، انعدام السبب، والانحراف في استعمال السلطة.

1- عيب مخالفة القانون(الحل)

يعرف عيب مخالفة القانون بأنه "العيب الذي يصيب محل القرارات الإدارية، أي عندما تصدر الإدارة المختصة قراراتها الإدارية مخالفة للقانون في مضمونها، مما يؤثر على آثارها القانونية المباشرة والمتتمة على مبدأ المشروعية والنظام القانوني المعمول به في الدولة". كما يعرف أيضاً بأن "عيب مخالفة القانون هو الأثر القانوني الذي ينشأ عن قرار إداري غير جائز أو مخالف للقانون، بغض النظر عن مصدره سواء كان مكتوباً مثل الدستور أو التشريعات أو اللوائح، أو غير مكتوب كالعرف والمبادئ العامة للقانون".²² وترتكب الإدارة عيب مخالفة القانون في الحالات التالية:

أ- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية: يحدث عيب مخالفة القانون في حال ارتكاب الإدارة لمخالفة صريحة للقانون عند إصدارها للقرار الإداري. وفي مجال العمران، تتجلى هذه المخالفة في مخالفة الإدارة للقوانين المنظمة للتهيئة والتعمير، خاصة فيما يتعلق بإصدار الرخص الإدارية العمرانية. على سبيل المثال، نصت المادة 62 الفقرة 1 من القانون رقم 90-29 على أنه "لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون."

ومن صور المخالفة المباشرة للقانون أيضاً، عدم تبليغ الجمهور بمشروع الهدم لتمكينهم من تقديم اعتراضاتهم. حيث نصت المادة 80 من المرسوم رقم 19/15 على أنه "ينبغي على رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإيداع طلب رخصة الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي خلال كامل فترة تحضير رخصة الهدم."

أيضاً، قد ترتكب الإدارة مخالفة قانونية عندما تمنح أو ترفض منح الرخص العمرانية دون إجراء تحقيق أو استقصاء عمومي أو دون استشارة المصالح المختصة. في هذا السياق، اعتبر القرار رقم 417 المؤرخ في 16/07/2001 أن رخصة البناء تم إبطاها بسبب عدم أخذ رأي الهيئات الاستشارية المنصوص عليها في المادة 31 من المرسوم 91-176، وأكد أن رأي المصالح المختصة يعد ضرورياً للحصول على أي رخصة بناء، خصوصاً فيما يتعلق بالبنائيات ذات الاستعمال الصناعي

والتجاري " 23

وفي قضية أخرى، اعتبر القرار رقم 24038284 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2008/04/30، في دعوى ل. ن ضد والي ولاية ورقلة، أن "التنازل عن تنفيذ قرار قضائي يقضي بتقديم البلدية لتعويض قدره 250.000 دج مقابل منح رخصة بناء" يعد تصرفاً مخالفاً للقانون، مما يؤدي إلى بطلان الرخصة. حيث أكد مجلس الدولة أن تسليم رخصة البناء يجب أن يتم وفقاً للإجراءات المحددة في النصوص القانونية الخاصة بالتعمير والتهيئة.

ب. - الخطأ في تفسير القاعدة القانونية: تتحقق هذه الحالة عندما تقع الإدارة في خطأ في تفسير القاعدة القانونية، وقد يكون هذا الخطأ متعمداً من خلال استغلال الثغرات القانونية أو غير متعمد نتيجة الفهم الخاطئ للقانون أو بسبب "غموض القاعدة القانونية".²⁵

في سياق العمران، يبرز خطأ تفسير القاعدة القانونية بشكل خاص عند قيام الإدارة المختصة بإصدار رخص البناء دون التمكن الكامل من القواعد القانونية المنظمة لهذه العمليات. على سبيل المثال، قد يحدث أن تصدر الإدارة رخصة بناء دون مراعاة شروط أو إجراءات معينة منصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها. كما يمكن أن يكون الخطأ ناجماً عن تفسيرات غير دقيقة للنصوص القانونية الخاصة بالتهيئة العمرانية أو غموض في تفسير شروط منح الرخص.

ج- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية: حسب الأستاذ عمار عوابدي²⁶، "الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية هو عدم تطابق التكييف القانوني مع الواقعة المادية أو القانونية، مما يؤدي إلى أن الواقعة لا تتوافق مع الوصف القانوني الذي استند إليه اتخاذ القرار."

وفيما يخص الرخص الإدارية في المجال العمراني، يظهر الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية عندما لا تتطابق الواقعة الفعلية مع التفسير القانوني الذي أدى إلى إصدار قرار إداري. ففي هذا السياق، تمثل إحدى صور الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية في مجال العمران الحالة التي وردت في "قرار مجلس الدولة رقم 1920 الصادر بتاريخ 2005/11/29". حيث اعتبر مجلس الدولة أن اشتراط المحافظ العقاري للبويرة شهادة مطابقة لتسجيل وشهر عقد البيع يعد خطأ وإساءة في تطبيق نص المادة 54 من المرسوم رقم 176/91 المؤرخ في 28/05/1991.²⁷

2: عيب السبب: سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصدار القرار. وعندما يكون هناك عيب في السبب، يعني ذلك أن القرار الإداري يعاني من عدم المشروعية بسبب وجود وقائع غير صحيحة أو غير موجودة، أو أن تكييف هذه الوقائع من الناحية القانونية كان غير دقيق.²⁸

فيما يخص الرخص العمرانية، يظهر عيب السبب عندما تصدر الإدارة قرارات إدارية بناءً على وقائع خاطئة أو غير موجودة. على سبيل المثال، في "القرار رقم 078902 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2013/01/31"، قامت بلدية برج البحري باستئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية بومرداس، الذي قضى بإلغاء القرار المتعلق بوقف الأشغال. حيث ذكرت البلدية أن المستأنف عليها كانت تقوم بأشغال الحفر دون الحصول على رخصة البناء، في حين أن المستأنف عليها كانت قد حصلت على رخصة البناء من نفس البلدية بموجب الرخصة رقم 2007/447²⁹.

وفي هذا السياق، اعتبر مجلس الدولة أن الإدارة لا يمكنها إصدار قرار بوقف الأشغال التي تمت بناءً على رخصة بناء قانونية، حيث لا تتوفر لها الصلاحية للقيام بذلك. واعتبر مجلس الدولة أن هذا القرار مشوب بعيب مخالفة القانون وعبب السبب، لأنه اعتمد على واقعة خاطئة (عدم حصول المستأنف عليها على رخصة البناء)، مما أدى إلى اتخاذ قرار غير مشروع.

3: عيب الانحراف في استعمال السلطة: "عيب الانحراف حسب معجم مجلس الدولة الفرنسي، هو تنفيذ الإدارة لصلاحيات غير معهودة لها قصد تحقيق مصلحة ما على سبيل المثال مصلحة شخصية بحتة أو مصلحة مالية حصرية³⁰".

عيب الانحراف في استعمال السلطة هو حالة تصيب ركن الغاية في القرار الإداري، حيث يبدو القرار مطابقاً للمشروعية في ظاهره، لكنه يكون منتهكاً في جوهره نتيجة نية غير مشروعة وراء اتخاذه. يُظهر هذا العيب في الحالات التي تتجاوز فيها الإدارة صلاحياتها وتستخدمها لتحقيق مصلحة خاصة أو شخصية، مثل مصلحة مالية أو غير قانونية.

في مجال العمران، يظهر عيب الانحراف في استعمال السلطة عندما تقوم الإدارة المختصة بإصدار قرارات تتعلق برخص التعمير، بهدف تحقيق مصالح خاصة لا علاقة لها بالاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها قانونياً. في هذا السياق، اعتبر مجلس الدولة في القرار رقم 111401 الصادر بتاريخ 2016/10/20³¹ أن تجميد رخصة البناء بعد إصدارها يعد تجاوزاً لصلاحيات الإدارة، لأنه ليس منصوصاً عليه قانونياً ويعد انحرافاً بالسلطة. كما اعتبر أن سحب رخصة البناء ليس هو نفسه قرار تجميدها، وأكد أن القرار صدر بعد مرور أربع سنوات من إصدار رخصة البناء، مما جعل التبرير بوجود خصام حول قطعة الأرض غير مقبول. وأضاف أنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي تجميد رخصة البناء بشرطين متلازمين: الأول هو أن يتم التراجع عن القرار خلال الأجل المخول لدعوى طلب إلغائه (أربعة أشهر)، والثاني هو وجود أسباب جدية تستدعي هذا التراجع.

وفي سياق آخر، اعتبرت المحكمة العليا في القرار رقم 68240 المؤرخ في 1990/07/28³² أن دراسة ملف طلب رخصة البناء يجب أن تتم في مدة أقصاها أربعة أشهر من تاريخ استلام الطلب، مع ضرورة تسليم الإدارة لصاحب الطلب وصلاً بذلك. وفي حال عدم الإجابة أو الرد بالرفض بعد هذه الفترة القانونية، يعد ذلك تجاوزاً للسلطة ويترتب عليه بطلان القرار.

كما أصدرت المحكمة العليا قراراً في قضية أخرى تتعلق بمخالفة هذه المبادئ، حيث يتعلق الأمر بطلب رخصة بناء مسكن عائلي في بلدية معالة ولاية البويرة. فبعد تقديم المدعي ملف طلبه في 1985/10/05، وغياب الإجابة أو الرد حتى 1988/05/28، اعتبرت المحكمة أن عدم الإجابة أو الرد بالرفض بعد مرور الأربعة أشهر المحددة قانوناً يشكل تجاوزاً للسلطة ويترتب عليه بطلان القرار.

كما صدر في هذا الشأن قرار قضائي فرنسي، في قضية بلانتي³³ (Planty) الفرنسية، تم النظر في قرار مدير محلي منح ترخيصاً بالهدم بناءً على سلطته التقديرية. وقد جرى الطعن في القرار، لكن المجلس قضى بأن القرار لم يركز على

وقائع غير صحيحة أو على خطأ في تطبيق القانون، وأن تقدير المدير كان صحيحاً من الناحية القانونية. ورفض الطعن، مؤكداً أن التقدير الذي استند عليه المدير لا يمكن مناقشته ولا يعد انحرافاً في السلطة.

المحور الثاني: عدم مشروعية مخططات التهيئة والتعمير.

عندما تصدر السلطات الإدارية مخططات العمرانية غير القانونية، يتم اللجوء إلى القضاء لإلغائها. "في القانون العمراني الفرنسي، نصت المادتان L600/1 و L600/9 على طريقتين أساسيتين للطعن في مخططات التعمير. الطريقة الأولى هي الطريقة المباشرة، حيث يمكن رفع دعوى إلغاء ضد المخطط العمراني المعني. أما الطريقة الثانية فهي الطريقة غير المباشرة، حيث يتم الطعن في المخطط عبر إثارة عيب الشكل والإجراءات أثناء رفع دعوى إلغاء رخصة بناء تم منحها بناءً على مخطط غير مشروع"³⁴

بينما القانون رقم 90-29، فلا يتطرق هذا القانون بشكل صريح إلى أي من الطريقتين المذكورتين لإلغاء المخططات العمرانية، سواء بالطريقة المباشرة أو غير المباشرة. ومع ذلك، بما أن المخططات العمرانية تعد قرارات إدارية صادرة عن سلطة مختصة، فإن إلغائها يتم من خلال تقديم طعن أمام اللجان المختصة أو دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة.

أولاً- حالة عدم المشروعية الخارجية في المخططات العمرانية

في هذا الجزء سيتم التطرق إلى مدى إمكانية أن يشوب المخططات العمرانية كل من عيب عدم الإختصاص وعيب الشكل والإجراءات في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

1- عيب عدم الإختصاص: يمكن أن تقع حالة عيب عدم الإختصاص عند إعداد مشروع هذا المخطط من طرف الوالي أو الوزير المكلف بالعمران. إذ أن المختص بإعداده حدده المادة 24 من القانون 90-29، إذ نصت على أنه "يتم إعداد مشروعه (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير) بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته" وهذا ما ذهبت إليه أيضاً المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 التي اعتبرت ان إعداد مشروع مخطط شغل الأراضي، يكون بناء على مداولة من المجلس الشعبي البلدي. كما يمكن الوقوع أيضاً في عيب عدم الإختصاص الموضوعي عند مخالفة المادة 27 من نفس القانون السابق التي حددت صلاحية كل جهة إدارية في المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حيث تمثلت في:

- قرار من الوالي بالنسبة للبلديات أو مجموع البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200.000 ساكن.

- قرار من الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات أو مجموع البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 200.000 ساكن ويقل عن 500.000 ساكن.

- بمرسوم تنفيذي بناء على قرار صادر من الوزير المكلف بالعمران بالنسبة للبلديات أو مجموع البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 500.000 ساكن.

ففي هذه الحالة لا يمكن لأي سلطة إدارية مذكورة والمتمثلة في الوالي، الوزير المكلف بالتعمير أو الوزير الأول المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير خارج عن الصلاحيات الممنوحة له قانوناً.

وكذلك نصت المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به والمادة 04 من المرسوم التنفيذي 91/178 الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها التي حددتها صلاحيات كل إدارة في إصدار القرار الذي يرسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وقرار رسم حدود محيط مخطط شغل الأراضي حيث تمثلت في:

-الوالي إذا كان التراب المعني تابعا لولاية واحدة.

-الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب المعني تابعا لولايات مختلفة

فأي تدخل احدى السلطات في الإختصاص الممنوح لسلطة إدارية أخرى يعتبر مشوبا بعيب عدم الإختصاص الموضوعي. أما عيب عدم الإختصاص المكاني فيقع على سبيل المثال في حالة ما تم إعداد مشروع مخطط عمراي يغطي تراب بلدية أو مجموعة من البلديات المتجاورة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية أخرى أو في حالة مصادقة والي غير مختص إقليميا على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية أو مجموعة من البلديات خارج نطاقه الإقليمي.

وبالنسبة لعيب عدم الإختصاص الزمني في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حالة ما تجاوزت مدة طرح مشروع المخطط على التحقيق العمومي المدة القانونية "المحددة ب 45 يوما بعد المداولة". ومدة 60 يوما بالنسبة لمخطط شغل الأراضي كما أيضا عندما لا ينشر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية لمدة مقدرة بشهر قرار يبين الإدارات العمومية والهيئات والجمعيات التي طلبت استشارتها في مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وهذا نفسه ما جاء في المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المتعلق بمخطط شغل الأراضي. وأيضا يعتبر من ضمن عيب عدم الإختصاص الزمني تجاوز الجهة المكلفة بالاستقصاء العمومي المدة الزمنية القانونية المقدرة ب 45 يوما وهذا بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي السابق و60 يوما بالنسبة لمخطط شغل الأراضي (المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91/178).

2- عيب الشكل والإجراءات

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي يمران بعدة مراحل إجرائية من مرحلة طرحهما كمشروع إلى أن يتم المصادقة عليهما بشكل نهائي. خلال هذه المراحل المختلفة، قد تُصدر الجهات الإدارية المختصة قرارات إدارية تتعلق بالمخططين، وهذه القرارات قد تكون قابلة للإلغاء أو البطلان في حالة مخالفتها للإجراءات والشروط القانونية التي يجب الالتزام بها.

وقد حددت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 والمادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 الجهات التي يجب ان تتم استشارتها وجوبيا بشأن مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومشروع مخطط شغل الأراضي المتمثلة في:

الهيئات والمصالح العمومية الولائية المكلفة بكل من:

-المصلحة الولائية للتعمير.

-المصلحة الولائية للفلاحة.

-مصلحة التنظيم الإقتصادي.

- مصلحة الري.

- مصلحة النقل.

- مصلحة الأشغال العمومية.

- مصلحة المباني والمواقع الاثرية والطبيعية.

-مصلحة البريد والمواصلات.

وكذلك الهيئات والمصالح العمومية المحلية المكلفة بكل من:

-توزيع الطاقة وتوزيع المياه.

-النقل.

ففي حال عدم قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالاستشارة اللازمة مع الهيئات والمصالح العمومية المحلية أو الولائية، أو إذا لم يتم نشر المشروع في مقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية الأخرى المعنية، أو عدم تبليغ الإدارات العمومية والهيئات والمصالح المختصة والجمعيات المعنية، فإن القرار الذي يصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعد مشوباً بعيب في الشكل والإجراءات.

في هذا السياق، اعتبر القضاء الإداري الفرنسي³⁵ في قضية متعلقة بمخطط شغل الأراضي الذي أعدته بلدية **Génissac**، أن عدم إشراك الأشخاص العامة الذين تندرج أسماؤهم ضمن قائمة الأشخاص المستشارين، خصوصاً في حال طلبهم ذلك، يؤدي إلى إلغاء المدوالة التي صادقت على المخطط. كما أن نفس الأثر يترتب في حال عدم استشارة الجمعيات المعتمدة التي تطلب أخذ رأيها أثناء إعداد مشروع المخطط.

كما ان المادتين 10 و 11 من نفس المرسومين التنفيذيين السابقين الزمتا رئيس المجلس الشعبي البلدي، بإصدار القرار الذي يجب أن ينشر بمقر المجلس الشعبي البلدي أثناء فترة الاستقصاء العمومي ويجب أيضاً تبليغ نسخة منه للوالي المختص إقليمياً والذي يجب ان يتضمن كل من:

-الاماكن التي سوف يمكن الاستشارة فيها حول المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

-تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين.

-تاريخ بداية والانتهاى من التحقيق.

-تحديد كفاءات إجراء التحقيق العمومي.

فبالتالي فان أغفل القرار عن ذكر إحدى الشروط اللازمة للتحقيق العمومي أو لم ينشر في مقر المجلس الشعبي البلدي، فيمكن الدفع بعيب في الشكل والإجراءات واللجوء إلى القضاء قصد ابطاله.

ثانيا- حالة عدم المشروعية الداخلية في المخططات العمرانية: تتعلق حالة عدم المشروعية الداخلية في المخططات العمرانية بالأخطاء التي قد تؤثر في القرارات الإدارية المتعلقة بالمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي. وتشمل هذه الأخطاء عيب مخالفة القانون، حيث يتم إصدار القرار مخالفاً للنصوص القانونية المعمول بها؛ وعيب انعدام السبب، وهو عدم وجود مبررات أو أسباب قانونية تدعم القرار المتخذ؛ بالإضافة إلى عيب الانحراف في استعمال السلطة، الذي يحدث عندما يُستخدم القرار الإداري لأغراض غير الأغراض التي خصصت لها السلطة المخولة للإدارة.

1- عيب مخالفة القانون: يشتمل عيب مخالفة القانون على عدة حالات، منها المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية، الخطأ في تفسير القاعدة القانونية، والخطأ في تطبيق القاعدة القانونية. وبالنسبة للمخططات العمرانية، مثل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، يتجلى عيب مخالفة القانون عندما تقع السلطة الإدارية المختصة في إحدى هذه الحالات الثلاث أثناء مراحل إعداد وإصدار هذه المخططات. وبالتالي، فإن القرارات الصادرة في هذا الصدد قد تكون عرضة للإلغاء إذا تم التأكد من وجود مخالفة قانونية.

2- عيب انعدام السبب: عيب السبب فيما يخص الرخص العمرانية يكمن في إصدار الإدارة لقرارات إدارية بناء على وقائع خاطئة أو غير موجودة. وبإسقاط هذا التعريف على المخططات العمرانية فإن عيب انعدام السبب فيما يخص قرارات المخططات العمرانية هو إصدار الإدارة لقرارات إدارية بناء على وقائع خاطئة أو غير موجودة. ومثال ذلك إصدار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مع وجود وقائع خاطئة أو غير موجودة متعلقة بمحتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير. والتي تطرقت إليها المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177:

-الإرتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشائها.

-المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها.

-تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الاساسية والخدمات والأعمال ونوعها.

وكذلك بالنسبة للوثائق البيانية التي قد لا تكون دقيقة أو صحيحة فيما يتعلق بكل من:

-مخطط يبرز الواقع القائم يبرز الإطار المشيد حالياً وأهم الطرق والشبكات المختلفة.

-مخطط تهيئة يبين حدود القطاعات المعمره والقابلة للتعمير والمخصصة للتعمير في المستقبل.

-مخطط إرتفاقات يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشائها.

-مخطط تجهيز يبرز مرور الطرق وأهم سبل إيصال ماء الشرب وماء التطهير ومواقع التجهيزات الجماعية ومنشآت المنفعة العمومية.

بالنسبة لمخطط شغل الأراضي، إذا كان محتواه مبنياً على وقائع غير صحيحة أو غير موجودة، فإن ذلك يشكل حالة من حالات عيب انعدام السبب. فقد حددت المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 محتوى مخطط شغل الأراضي، وتمثل في:

مذكرة توضح تلائم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

جانِب القواعد التي تحدّد لكل منطقة متجانسة مع مراعاة الأحكام المطبقة على بعض أجزاء التراب تحديد شروط شغل الأراضي المرتبطة بكل من:

1. المنافذ والطرق.

2. وصول الشبكات إليها.

3. خصائص القطع الأرضية...

لائحة تنظيم تبيين نوع المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها وتحدد الطرق والشبكات المختلفة التي تتحملها الدولة والجماعات المحلية وآجال إنجازها... ونفس الأمر بالنسبة للوثائق البيانية.

3 - عيب الانحراف في استعمال السلطة: عيب الانحراف في استعمال السلطة يتعلق بالتجاوزات التي تقوم بها الإدارة المختصة في مجال العمران بهدف تحقيق مصلحة معينة لا صلة لها بالاختصاصات أو الصلاحيات الممنوحة لها قانونياً. ويأخذ الانحراف في استعمال السلطة صورتين رئيسيتين، تتمثلان في:

- "إستعمال السلطة لغرض خاص لمصدر القرار الإداري.

- صورة إستعمال السلطة لتحقيق الصالح العام غير المنتظر التحقيق." 36

استعمال السلطة لغرض خاص يتمثل في قيام الإدارة المسؤولة عن المخططات العمرانية بتجاوزات ومخالفات قانونية لتحقيق مصلحة شخصية، مثل تحقيق منفعة ربحية عبر وسائل غير مشروعة كالرشوة أو المحاباة، أو بدافع أخرى غالباً ما تكون انتقامية. في هذه الحالات، يتم استخدام الصلاحيات الممنوحة للإدارة لتحقيق أهداف بعيدة عن المصلحة العامة، مما يشكل انحرافاً واضحاً في استعمال السلطة ويؤدي إلى عدم مشروعية القرارات المتخذة. ومن الأمثلة على ذلك "السكوت عن الممارسات العمرانية المخالفة والتستّر على المخالفات للضوابط التخطيطية والهندسية" 37.

أما استعمال السلطة لتحقيق الصالح العام غير المنتظر التحقيق، هو "استعمال السلطة الإدارية لصلاحياتها قصد تحقيق مصلحة عامة بعيدة عن السبب الذي من أجله أصدرت القرار" 38. ويتمثل في قيام السلطات الإدارية المسؤولة عن المخططات العمرانية باتخاذ قرارات أو إجراءات قد تكون قانونية ظاهرياً ولكنها تخرج عن الأهداف التي وضعتها القوانين واللوائح لتنظيم المجال العمراني حيث يتم اتخاذ هذه القرارات بناءً على تصورات غير واقعية أو غير مدروسة، مما يؤدي إلى تحقيق نتائج غير متوقعة أو غير مرغوب فيها على المدى البعيد، رغم أن الهدف الظاهر هو خدمة المصلحة العامة. وهذا النوع من الانحراف في استعمال السلطة يمكن أن يؤدي إلى قرارات إدارية غير مشروعة أو قابلة للإلغاء.

خاتمة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل الأسس القانونية والقضائية التي يقوم عليها تحديد عدم المشروعية في القرارات المتعلقة بأدوات ووسائل التعمير، من خلال إبراز الآليات القانونية والإجرائية للطعن فيها، وما يترتب عنها من آثار على حماية حقوق الأفراد وضمان خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

وقد أظهر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 يوليو 2022 توجه المشرع الجزائري نحو تقليص آجال معالجة الطعون الإدارية، بما يعكس رغبة في تعزيز العدالة الإدارية ورفع كفاءة الرقابة الأولية على قرارات الإدارة.

غير أن فشل المسار الإداري أو صدور قرارات غير مشروعة يستوجب اللجوء إلى القضاء الإداري المختص، الذي يمارس رقابة حقيقية على مشروعية تلك القرارات، من خلال دعوى الإلغاء. وتكفل هذه الدعوى قانوناً ودستورياً، خاصة في ظل ما نصت عليه المادة 168 من الدستور الجزائري، وكذا أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وقد تبين من خلال الدراسة أن القرارات الإدارية في مجال التعمير كثيراً ما تكون عرضة لمخالفة قواعد المشروعية، سواء من خلال عيوب المشروعية الخارجية كعدم الاختصاص أو الإخلال بالإجراءات، أو عيوب المشروعية الداخلية مثل الانحراف في استعمال السلطة. كما بينت المقارنة مع النظام الفرنسي أن الطعن في المخططات العمرانية يحظى بإطار قانوني أكثر وضوحاً، بخلاف القانون الجزائري الذي لم يفصل في كيفية الطعن فيها بشكل دقيق.

من أبرز ما خلصت إليه هذه الدراسة، أنّ عدم المشروعية في القرارات المتعلقة بأدوات ووسائل التعمير يترتب عنه جملة من الآثار القانونية والقضائية التي تمسّ بنية العمل الإداري ومبدأ المشروعية ذاته، ويمكن إجمالها فيما يلي:

- **تعدد صور عدم المشروعية في القرارات العمرانية:** أظهرت الدراسة أن القرارات المتصلة بأدوات ووسائل التعمير قد تصاب بعيوب مختلفة تمسّ ركن الاختصاص أو الشكل أو السبب أو الغاية، سواء في الرخص الإدارية العمرانية أو في المخططات العامة للتهيئة، وهو ما يجعلها عرضة للإبطال القضائي.
- **تعزيز دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية:** بين التحليل المقارن أن القضاء الإداري يُعدّ الضامن الأساسي لمشروعية القرارات العمرانية، إذ يقوم برقابة دقيقة على مشروعية القرارات من حيث الشكل والمضمون، ويسهم في تصحيح الانحرافات التي قد ترتكبها الإدارة أثناء ممارستها لسلطتها التقديرية.
- **فعالية دعوى الإلغاء كآلية رقابية:** رغم محدودية المسار الإداري التمهيدي في بعض الحالات، تظلّ دعوى الإلغاء الوسيلة الأكثر فعالية لإلغاء القرارات المعيبة، لما يتيحها من رقابة قضائية موضوعية تضمن حماية الحقوق الفردية وتمنع التعسف في استعمال السلطة.
- **الحاجة إلى إصلاح تشريعي وإجرائي:** توصلت الدراسة إلى ضرورة تطوير الإطار التشريعي الجزائري في مجال التعمير من خلال تحديد أوضح لمعايير المشروعية، وتفعيل آليات تنفيذ الأحكام القضائية المتصلة بالمخططات والرخص العمرانية.

وبناءً على ذلك، يتضح أن عدم المشروعية في القرارات العمرانية لا يشكل مجرد خلل إداري، بل يمثل مظهرًا جوهريًا لغياب الانسجام بين النص القانوني والممارسة الإدارية، الأمر الذي يجعل من القضاء الإداري أداة أساسية لتحقيق التوازن بين السلطة والحق في مجال العمران.

قائمة المراجع:

- الكتب:

أ- باللغة العربية:

-عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ج 01، ط 02، 1984، ص 125.

- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1991، ص 301.

- محمد عبد العال السناري، مسؤولية الدولة عن الأعمال غير التعاقدية وقضاء الإلغاء والتأديب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 231.

-عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر، القاهرة، مصر، 2005، ص 98.

-عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 549.

-عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 55.

-سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص 176.

-مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ط 01، المجلد الثاني، 2016، ص 432.

-جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء العقاري، مرجع سابق، 2017، ص 1136.

-سامي الوافي، الوسيط في دعوى الإلغاء: دراسة تشريعية قضائية فقهية، المركز الديمقراطي العربي، ط 1، برلين، ألمانيا، 2018، ص 110.

-جمال سايس، رخصة البناء، منشورات كليك، ط 1، 2019، ص 59.

-جمال قرناش، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قراراتها غير المشروعة: دراسة مقارنة بين مصر والجزائر، 2020/2019، ص 128.

ب- باللغة الأجنبية:

-Jean-Marie Auby, Roland Drago, Traité des recours en matière administrative, Tome 2
Ed LexisNexis Paris, 1992, p15

-René Chapus, droit administratif général, tome 1, 9ème édition, Montchrestien, paris,
1995, p 900-

-Rachid Zouaimia.Marie Christine Rouault. Droit administratif, Berti Edition, Alger,
2009.p258

الرسائل والأطروحات الجامعية

- لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة الحاج لخضر، باتنة 2011-2012، ص 231.

-بوزيان نور الدين، رقابة القاضي الإداري للخطأ الظاهر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة جيلالي اليابس- سيدي بلعباس 2016-2017، ص118

-بزغيش بوبكر. منازعات العمران، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري -تيزي وزو، 2017، ص22.

المقالات:

-NOGUELLOU Rozen, L'illégalité du PLU, Actualité de droit administratif N°12, Paris 2011, p. 132.

(1) الوتائق القانونية:

القوانين:

-القانون رقم 90-29، المؤرخ في 2 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 1 ديسمبر 1990
المراسيم التنفيذية:

-المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه
ومحتوى الوتائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 01 يونيو 1991
-المرسوم التنفيذي رقم 91-178 الذي يحدد اجراءات شغل الاراضي والمصادقة عليها، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 01 يونيو 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 والمحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد 7 الصادرة في 02 فبراير سنة 2015.

--المرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 71، المؤرخة في 02 ديسمبر 2020

- المرسوم التنفيذي رقم 24-247 المؤرخ في 23 يوليو 2024، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ج.ر عدد 51
الصادرة في 28 يوليو 2024

القرارات الوزارية:

القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 يوليو 2022"، الذي ينص على إنشاء لجان الطعون وتحديد كيفية معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير
ج.ر عدد 63، الصادرة في 22 سبتمبر 2022

(1) الأحكام والقرارات القضائية:

-قرار المحكمة العليا رقم 68240، المؤرخ في 28/07/1990، الصادر عن المحكمة العليا، المجلة القضائية، سنة 1992، ص153.
-قرار مجلس الدولة رقم 003594، الصادر بتاريخ 14/01/2001، غير منشور، منقول عن عمار بوضياف، مرجع سابق، ص416.

-قرار مجلس الدولة رقم 417، الصادر بتاريخ 16/07/2001، غير منشور، منقول عن عمار بوضياف، مرجع سابق، ص416.
-قرار صادر عن المحكمة العليا رقم 1052، المؤرخ في 11/02/2002، بين مديرية تهيئة الإقليم والتعمير والوقاية من السكن الوضع
ضد المستأنف عليها (غير منشور)، منقول عن كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة دكتوراه،
جامعة تلمسان، 2015/2016، ص57-58.

- قرار مجلس الدولة رقم 111401، المؤرخ في 20/10/2016، بين بلدية عين البيضاء (ح.ب)، منشور على موقع مجلس الدولة الجزائري: <https://www.conseildetat.dz>، الساعة 23:55، 17 ديسمبر 2024.
- مجلس الدولة القرار رقم 078902 المؤرخ في 31/01/2013 بين بلدية برج البحري و (س.ح)، / 17 سبتمبر 2021،
<https://www.conseildetat.dz> ، الساعة 22:55،

التهميش

¹ القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 يوليو 2022"، الذي ينص على إنشاء لجان الطعون وتحديد كيفية معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير ر عدد63.

² محمد عبد العال السناري، مسؤولية الدولة عن الأعمال غير تعاقدية وقضاء الإلغاء والتأديب، مدار النهضة العربية القاهرة س 2000 ص 231.

³ Jean-Marie Auby, Roland Drago, Traité des recours en matière administrative, Tome 2, Ed LexisNexis Paris, 1992, p15

⁴ للمرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 والمحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد 7 الصادرة في 02 فبراير سنة 2015.

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 20-342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 71، المؤرخة في 02 ديسمبر 2020

⁶ المرسوم التنفيذي رقم 24-247 المؤرخ في 23 يوليو 2024، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ج.ر عدد 51 الصادرة في 28 يوليو 2024.

⁷ القانون رقم 90-29، المؤرخ في 2 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 1 ديسمبر 1990.

⁸ المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ 08 مارس 1991 المحدد لإجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 01 يونيو 1991.

⁹ المرسوم التنفيذي رقم 91-178 الذي يحدد إجراءات شغل الاراضي والمصادقة عليها، الجريدة الرسمية عدد 26، الصادرة في 01 يونيو 1991.

¹⁰ بزغيش بوبكر. منازعات العمران، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2017، ص 22.

¹¹ عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ج 01، ط 02، 1984، ص 125.

¹² سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، 1991، ص 301.

¹³ Rachid Zouaimia.Marie Christine Rouault. Droit administratif, Berti Edition, Alger, 2009.p258.

¹⁴ جمال قرناش، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قراراتها غير المشروعة، دراسة مقارنة مصر-الجزائر، 2020/2019. ص128

¹⁵ René Chapus, droit administratif général, tome 1, 9ème édition, Montchrestien, paris, 1995, p 900.

¹⁶ قرار رقم 1052 المؤرخ في 2002/02/11 (غير منشور)، منقول عن كمال محمد الامين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2016/2015، ص57-58

¹⁷ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر، القاهرة مصر، 2005، ص 98.

¹⁸ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية القسم الأول جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2013، ص55.

¹⁹ محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2009، ص189-191.

²⁰ قرار مجلس الدولة رقم 417 الصادر بتاريخ 2001/07/16، غير منشور منقول على عمار بوضياف، مرجع سابق ص 416.

²¹ قرار مجلس الدولة رقم 003594 الصادر بتاريخ 2001/01/14 غير منشور، منقول على عمار بوضياف مرجع سابق ص 416

²² مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ط01، المجلد الثاني، 2016، ص 432.

²³ جمال سايس، رخصة البناء، منشورات كليك، ط1، 2019، ص 59.

²⁴ جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء العقاري، مرجع سابق. ص 1056.

²⁵ سامي الوافي. الوسيط في دعوى الإلغاء دراسة تشريعية قضائية فقهية، المركز الديمقراطي العربي، ط1، برلين، المانيا، س2018 ص110، ص111.

²⁶ عمار عوايدي النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ال ج02، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2005، ص549.

²⁷ جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء العقاري مرجع سابق. ص1136.

²⁸ جمال قرناش، مرجع سابق، ص151.

²⁹ مجلس الدولة القرار رقم 078902 المؤرخ في 2013/01/31 بين بلدية برج البحري و (س.ح.)، / 17 سبتمبر 2021

الساعة:55:22. <https://www.conseildetat.dz>

³⁰ Disponible au <https://www.conseil-etat.fr/Glossaire> 27/09/2021, 13 :25

³¹ مجلس الدولة القرار رقم 111401 المؤرخ في 2016/10/20 بين بلدية عين البيضاء و ح.ب. 17 ديسمبر 2024.

<https://www.conseildetat.dz>، الساعة:23:55

³² القرار رقم 68240 المؤرخ في 1990/07/28 الصادر عن المحكمة العليا، المجلة القضائية، س 1992، ص 153.

³³ بوزيان نور الدين، رقابة القاضي الإداري للخطأ الظاهر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة جيلالي اليابس- سيدي

بلعباس 2016-2017، ص118.

³⁴ NOGUELLOU Rozen, L'illégalité du PLU, Actualité de droit administratif N°12, Paris, 2011, p. 132.

نقلا عن بزغيش بوبكر. مرجع سابق. ص41

³⁵ - CE, 24 Juillet 1987, COREP Gironde/ Commune de Génissac, Note de : HENRY Jacquot, plan local d'urbanisme, plan d'occupation des sols, RDA, Paris, 2011, p.11

منقول عن بزغيش بوبكر. مرجع سابق. ص47.

³⁶ سعيد بوعللي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص 176.

³⁷ لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة الحاج لخضر، باتنة 2011-2012 ص231 سابق، ص231.

³⁸ سعيد بوعللي، مرجع سابق، ص 177.