



جامعة وهران 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

أطروحة

للحصول على شهادة دكتوراه في العلوم

في القانون العام

القرارات القابلة للانفصال

في نزع الملكية للمنفعة العمومية

إشراف الأستاذ الدكتور:

بلغول عباس

مقدمة ومناقشة علنا من طرف

السيدة: طواولة أمينة

أمام لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة	المؤسسة الأصلية	الصفة
أوسكين عبد الحفيظ	أستاذ	جامعة وهران 2	رئيسا
بلغول عباس	أستاذ	جامعة وهران 2	مشرفا مقرا
بلعموري نادية	أستاذة محاضرة -أ-	جامعة وهران 2	عضوة مناقشة
محمد كريم نور الدين	أستاذ محاضر -أ-	جامعة مستغانم	عضوا مناقشا
بن سعدي وهيبه	أستاذة محاضرة -أ-	جامعة الجزائر 1	عضوة مناقشة
بن سالم خيرة	أستاذة محاضرة -أ-	جامعة خميس مليانة	عضوة مناقشة

السنة: 2024/2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

أهدي عصارة جهدي

إلى من فضلها قد عمّني حتى اللّجم:

أبي من كان عوناً لي عند المحن

وأمي من تملك جنة تحت القدم

إلى رفيق دربي وجنتي وسعادتي.. زوجي العزيز "موسى"

إلى ابنتي الرقيقة والأنيقة "أميمة"

إلى ابني وقرّة عيني "عبد الرحمن"

إلى كل أهلي وأحبائي

إلى طلابي الأعزاء في كلية الحقوق بجامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم

شكر وعرفان

الحمد لله أقصى مبلغ الحد، والشكر لله من قبل ومن بعد،
اللهم صل وسلم على سيدنا محمد صلاة تهب لنا بها أكمل المراد وفوق المراد،
في دار الدنيا ودار المعاد، وعلى آله وصحبه وبارك وسلم تسليماً.
أتوجه بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور "بلغول عباس" على قبوله الإشراف
على هذه الرسالة وعلى كل ما قدمه لي من توجيهات وكل ما علمه لي من
مبادئ في القانون الإداري مذ كنت طالبة في مرحلة الليسانس.
كما أشكر كل من ساعدني من قريب أو بعيد، بفعل أو دعاء أو نصح،
لإتمام هذا العمل.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج: جزء.

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

د.س.ن: دون سنة نشر.

د.د.ن: دون دار نشر.

د.ص: دون صفحة.

د.م.ن: دون مكان نشر.

ر.ب: رئيس بلدية.

ص.ص: من الصفحة... إلى الصفحة....

ص: صفحة.

ط: طبعة.

ثانياً: باللغة الفرنسية

A.J.D.A : Actualité Juridique de Droit Administratif

A.J.D.I : L'Actualité Juridique de Droit Immobilier

Art. : Article

Ass. : Assemblée

C.E: Conseil d'Etat.

C/ : Contre

CAA : Cour d'Appel Administratif

Cass. Cour de Cassation

Civ. : Chambre Civile

Cne : Commune

LGDJ : La Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

P : Page.

P.P : de la Page... à la Page...

R.F.D.A : Revue Française de Droit Administratif

Rec. : Recueil.

SSR. : Sous-Sections Réunies.

T. : Tribunal.

T.A: Tribunal Administratif.

مقدمة

تعد القرارات الإدارية أحد أهم وأخطر الوسائل القانونية التي تستخدمها السلطات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة للجمهور والوفاء بواجباتها وأعبائها، فهي تتميز بنظام قانوني يعطي الإدارة العديد من الامتيازات في مواجهة المخاطبين بها، حيث تتمتع بطابع التنفيذ المباشر وقرينة السلامة. والقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية أنواع، منها ما هو بسيط، أي له كيان مستقل وغير متداخل مع عملية قانونية أو مادية، كالقرارات الصادرة بتعيين الموظفين، أو بالترخيص؛ ومنها ما هو مركب، وهي "القرارات التي لا تصدر قائمة بذاتها ومستقلة عن عمل قانوني آخر، بل تصدر مرتبطة ومصاحبة لأعمال إدارية أخرى، فقد تأتي هذه القرارات سابقة أو لاحقة لعمل إداري قانوني آخر، ومرتبطة به." (1) فالقرارات المركبة تكون مندمجة في عملية قانونية مؤلفة من عدة تصرفات مختلفة من حيث طبيعتها القانونية، وهي بذلك لا تشكل مجمل العملية، وإنما تزامنها تصرفات أخرى قد تكون إدارية أو مادية، خاضعة للقضاء أو تخرج من ولايته.

وتتطلب العمليات المركبة أن يكون القرار النهائي في عمل ما، يتوقف على اتخاذ عدة قرارات أخرى تكون ضرورية ولازمة لإصداره، فهي - في حقيقتها - سلسلة متصلة تمثل الحلقات فيها القرارات التمهيديّة أو المساعدة أو المؤازرة أو المعاونة التي تؤدي إلى القرار النهائي؛ وتثير هذه العمليات صعوبة حول إمكانية تحليلها إلى عناصرها الأولية المكونة لها، من أجل فصل القرارات الإدارية التي دخلت في تكوينها حتى يمكن الطعن فيها استقلالاً، متى كانت معيبة بأحد العيوب التي تستوجب الطعن بالإلغاء، وهذا الطعن هو ما يسمى في القانون الإداري بنظرية القرارات القابلة للانفصال (2).

إن فكرة القرارات القابلة للانفصال هي في الأصل من ابتداء القضاء الإداري الفرنسي، وهي قرارات مرتبطة مباشرة بعملية مركبة، كالعقود الإدارية، إلا أنّها أعمال انفرادية قابلة للرقابة القضائية إذا ما

(1) عوايدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 93.

(2) المسلماني محمد أحمد إبراهيم، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في العمليات القانونية المركبة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 13.

توافرت فيها عناصر القرار الإداري. ويمكن تعريفها بأنها: تلك القرارات الإدارية التي تكون جزءاً من بيان عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء العادي أو الإداري ولكن القضاء يقوم بفصل هذه القرارات عن تلك العملية ويقبل الطعن فيها بالإلغاء على انفراد⁽¹⁾.

وقد بسط القضاء الإداري الفرنسي رقابته على التصرفات القانونية المركبة التي تجرّيها الإدارة دون الانتظار لاكتمال أو انتهاء العملية ذاتها والطعن فيها كلياً، لأن هذا الانتظار قد يترتب عليه آثار سلبية منها ببطء العدالة، وتأخر الفصل في بعض القرارات، وهذا ما يؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد دون مبرر ولا سند له من القانون أو المنطق.

وبغض النظر عن مجالات تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال، فإنها تقوم على فكرة مفادها إمكانية فصل قرارات إدارية عن عملية قانونية مركبة، تكون هذه القرارات عنصراً من عناصرها، وإخضاع تلك القرارات لقاضي الإلغاء وفقاً للمنهج التحليلي⁽²⁾، فالقرار المنفصل⁽³⁾ ما هو إلا عنصر من مجموع مركب ووجوده شاهد على أهمية المناهج التحليلية في العمل القضائي، إذ أن الانفصالية وسيلة من الوسائل التي يستخدمها القاضي للبحث عن التصرف القانوني الانفرادي (القرار الإداري) المشوب بعدم المشروعية وهو أداة فعالة من أدوات القاضي الإداري تسعفه في حل ثلاث مشكلات أساسية في القانون الإداري؛ أولها إخضاع أكثر ما يمكن من التصرفات الإدارية لولاية القضاء؛ وثانيها، تحديد اختصاص قاضي الإلغاء ضمن عملية مركبة تخرج كلياً أو جزئياً من اختصاصه؛ وثالثها، سد ثغرات إنكار العدالة.

(1) عبد الحميد حشيش، القرارات القابلة للانفصال و عقود الإدارة، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 495. مشار إليه لدى: جورج شفيق ساري: القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 43.

(2) السناري محمد عبد العال، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة، دراسة تحليلية ونقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 5.

(3) هناك من يفرق بين تسمية القرار المنفصل والقرار القابل للانفصال، بالقول أن هذا الأخير يصدر بمناسبة عملية مركبة، بحيث لولا وجودها لما تم إصداره، وعلى ذلك يساهم في تكوينها، ويندمج فيها، أما القرار المنفصل، وإن كان متصوراً صدوره من بمناسبة عملية مركبة إلا أنه ليس من مكوناتها، ولم يندمج فيها. ومعيار التمييز بين القرار المنفصل والقابل للانفصال حسب هذا الرأي، هو الاندماج في العملية المركبة، ويضرب مثالا على ذلك، صدور قرارات الضبط التي تتخذ بمناسبة عقد إداري وتكون متصلة به، بحيث ما كانت لتصدر لولا وجوده، فإنها تعد قرارات قابلة للانفصال، بعكس قرارات الضبط عامة التي تصدر ولا صلة لها بالعملية تسمى قرارات منفصلة. راجع: عبد الله سيد أحمد، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، 2008، ص 470، مشار إليه لدى: المسلماني محمد أحمد إبراهيم، مرجع سابق، ص 65. وقد يكون لهذا الرأي جانب من الصحة غير أن الأمثلة التي يضرها صاحبه ليست في محلها ذلك أن فكرة الانفصال أساساً تتور بمناسبة العمليات أو الأجزاء المتصلة ببعضها، فإذا كانت لا تمت لبعضها بصلة فلا مجال للحديث عن فصلها.

بعد ترددٍ ورفضٍ طويلٍ من مجلس الدولة الفرنسي لفكرة الطعن بالإلغاء على استقلال في القرارات التي تصدر ضمن عملية مركّبة، على أساس الدفع بوجود الدعوى الموازية، واحترام الحقوق المكتسبة⁽¹⁾ استقر القضاء الإداري أخيراً على تطبيق فكرة القرارات القابلة للانفصال في مجالات متعددة، فقبل فصل القرارات المتعلقة بعمليات لا تدخل بذاتها في اختصاص قضاء الإلغاء، وإن كانت تدخل في اختصاص القضاء الإداري، ولكن بناءً على ولايته الكاملة، مثل العمليات الانتخابية، والعقود الإدارية، بل وقد لا تدخل في اختصاص جهة القضاء الإداري كله، كأن تدخل في اختصاص جهة القضاء العادي، مثل العمليات المتعلقة بعقود القانون الخاص، ومنازعات العمل، بل وحتى قد تخرج العملية برمتها عن ولاية كافة الجهات القضائية، مثل قرارات الحرب وحالة الطوارئ وإبرام الاتفاقات والعقود الدولية، مما يدخل ضمن دائرة أعمال السيادة، فيقوم القضاء في مثل هذه الحالات بفصل بعض القرارات عن تلك العمليات، ويبسط ولايته عليها كقضاء إلغاء⁽²⁾.

ولعل من أبرز المجالات التي أعمل فيها القضاء الإداري الفرنسي نظريته المتعلقة بالقرارات القابلة للانفصال، عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية⁽³⁾، رغم كونها تندرج ضمن اختصاص القضاء العادي والإداري معاً، وهي من أعقد العمليات المركّبة، نظراً لأنها تمر - في القانون الفرنسي - بمرحلتين مختلفتين: الأولى إدارية، والأخرى قضائية، وتصدر خلال كل مرحلة الكثير من القرارات والإجراءات.

ففي المرحلة الإدارية، تسعى الإدارة إلى اقتناء العقارات اللازمة لإنجاز مشاريعها بطريقة ودية، فإذا لم تفلح في ذلك، شرعت في تجهيز ملف تثبت من خلاله حقيقة المشروع وأبعاده وأهميته للمنفعة العامة. وبعد إجراء التحقيقات الإدارية المناسبة، تصدر الإدارة قراراً تصرّح فيه بأن هذا المشروع يحقق منفعة عامة للجمهور، فإذا ما فعلت ذلك، أجرت عملية حصر وتحديد للعقارات المراد نزعها، وأصدرت قراراً يفيد

(1) عرفت نظرية القرارات القابلة للانفصال تطوراً كبيراً في القضاء الإداري بدأ بالرفض وانتهى بالإقرار، ولتفصيل أكثر حول هذا التطور يمكن مراجعة: جمعة محمد سمير، مدى قبول الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في النظامين الفرنسي والمصري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 49، أبريل 2011، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، ص.ص 189-216.

(2) راجع: الطماوي سليمان محمد، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، ط7، دار الفكر العربي القاهرة، 1996، ص 240.

(3) نزع الملكية امتياز بيد الإدارة، من شأنه حرمان شخص من ملكه العقاري جبراً، لتخصيصه للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وفي ذلك اعتداء خطير على الملكية الخاصة لا يبرره سوى تحقيق المنفعة العامة، ولذلك كان نزع الملكية للمنفعة العمومية إجراءً استثنائياً لا يجوز الانتجاء إليه إلا وفقاً لنصوص قانونية تجيزه صراحة وفي حدود القيود التي تضعها هذه النصوص.

بقابليتها للتنازل، وعند هذا الحد تنتهي مهمة الإدارة النازعة، ليتولى قاضي نزع الملكية عملية تقدير التعويض المناسب، ومن ثم إصدار أمر نزع الملكية، وهكذا تخضع المرحلة الإدارية لرقابة قاضي الإلغاء، بينما يتولى القضاء العادي الرقابة على المرحلة القضائية.

ولعل مما يزيد موضوع نزع الملكية تعقيدا، أنه يقع في قلب النزاع بين حماية الملكية الخاصة وأولية المصلحة العامة، فعملية نزع الملكية أو "الاستملاك"⁽¹⁾ على هذا الأساس، هي وسيلة من الوسائل المتاحة للإدارة قصد الوصول لأهدافها في تحقيق المنفعة العامة، يمكنها اللجوء إليها استثناءً إذا انتفت كل السبل الودية الممكنة للحصول على الأملاك العقارية اللازمة لذلك.

ولقد حرصت النظم القانونية المقارنة في دساتيرها وقوانينها الداخلية على وضع إطار قانوني خاص بنزع الملكية، حتى إذا ما قامت الإدارة بمخالفته، لاقت رقابة قضائية صارمة، وكذلك فعلت الجزائر من خلال دساتيرها المتعاقبة، والتي كان آخرها التعديل الدستوري سنة 2020⁽²⁾ بنصه في المادة 60: "لا تنزع الملكية إلا في إطار القانون، وبتعويض عادل ومنصف."⁽³⁾ كما أكد على هذا المبدأ كل من القانون المدني⁽⁴⁾ وقانون نزع الملكية رقم 91-11⁽⁵⁾ والنصوص التطبيقية له⁽⁶⁾.

(1) تطلق بعض التشريعات تسمية "استملاك" على عملية نزع الملكية، منها التشريع الأردني والعراقي والسوري واللبناني، ولفظ الاستملاك يعني طلب الملك، لذا فإن تعبير نزع الملكية أقرب إلى المقصود من الإجراء، وهو إجبار المالك على التخلي عن ملكه للمصلحة العامة، وهو المصطلح الذي استخدمه المشرع الجزائري والذي سيتم اعتماده في هذه الدراسة.

(2) المرسوم الرئاسي 20-442، مؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج. 82، الصادرة في 2020/12/30.

(3) في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 2016/3/6، ج.ر.ج.ج. 17، المؤرخة في 2016/3/7، كانت المادة 22 تنص: "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون ويترتب عليه تعويض عادل ومنصف." وقبل تعديله نص دستور 1996/11/28 في المادة 20: "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون ويترتب عليه تعويض قبلي عادل."، وهو نفس ما نص عليه دستور 1989/02/23 في المادة 20، والملاحظ أن موقف الدساتير وتعديلاتها المختلفة كان واحدا فيما يتعلق بضرورة أن يتم نزع الملكية في إطار من الشرعية القانونية، واشترائها التعويض العادل، وإن اختلفت صياغة موادها.

(4) المادة 677 من القانون المدني الجزائري: "لا يجوز حرمان أي أحد من ملكيته إلا في الأحوال والشروط المنصوص عليها في القانون غير أن للإدارة الحق في نزع الملكية العقارية أو بعضها أو نزع الحقوق العينية للمنفعة العامة مقابل تعويض منصف وعادل." القانون 75-58 المؤرخ في 1975/9/26 يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج. رقم 78 الصادرة في 1975/9/30.

(5) القانون رقم 91-11 الصادر في 1991/4/27، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج. رقم 21، صادرة في 1991/05/8.

(6) أهمها المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27 يوليو 1993 يحدد كليات تطبيق القانون رقم 91-11، ج.ر.ج.ج. رقم 51، مؤرخة في 1993/8/1 المعدل والمتمم.

إن تشريع نزع الملكية - الساري المفعول في الجزائر - رسم للإدارة نظاما قانونيا صارما تسيير وفقه بحيث وضع إجراءات محددة، تبدأ بالتصريح بالمنفعة العمومية، الذي يكون مسبقا بتحقيق يرمي إلى إثبات المنفعة العامة في المشروع المراد إنجازها، تليها مرحلة تحديد الأملاك والحقوق العينية المراد نزعها، ومن ثم تقييمها لتقدير التعويض المناسب، يلي هذا الإجراء التصريح بقابلية تلك الأملاك والحقوق للتنازل بموجب قرار إداري، وتنتهي العملية بالإقرار بنزع الملكية بواسطة قرار نقل الملكية أو نزع الملكية. وهكذا، يظهر مبدئيا أن إجراءات نزع الملكية في التشريع الجزائري تتميز بالطابع الإداري المحض، على خلاف النظام القانوني الفرنسي لنزع الملكية ذي الطبيعة المختلطة.

ولكن كان القضاء الإداري الفرنسي قد أقر لنفسه بأحقية النظر في الطعون بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية، فإن الوضع في الجزائر يختلف، لأن رقابة القضاء الإداري مكفولة قانونا⁽¹⁾ فقد نظم القانون 91-11 معظم إجراءات نزع الملكية تحت طائلة البطلان، بحيث يترتب على مخالفة أحدها بطلان القرارات الصادرة خلال العملية.

وفي هذا الإطار، فتح قانون نزع الملكية المجال لمخاصمة قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وأحاط إصداره بجملة من الإجراءات الإلزامية، التي يترتب على مخالفتها إمكانية الطعن بالإلغاء، ليتمكن القاضي الإداري من بسط رقابة المشروعية على هذا القرار، وليس هذا وحسب، بل يمكنه حتى مراقبة مدى فاعلية المنفعة العمومية المزعومة بموجبه.

كما أجاز القانون 91-11 أيضا، الطعن في قرار قابلية التنازل عن الأملاك والحقوق العينية العقارية، وقرار نقل الملكية، وحدد للإدارة النازعة إجراءات معينة ينبغي عليها اتباعها على سبيل الإلزام بحيث ينتج عن مخالفتها تعريض قراراتها للطعن بالإلغاء أيضا.

(1) هذا لا يعني أن قانون نزع الملكية الفرنسي لم ينظم الطعون في قرارات نزع الملكية، وإنما المقصود هنا أن الأسبقية التاريخية لمثل هذه الرقابة في فرنسا كانت للقضاء، كما هو الشأن بالنسبة لكافة نظريات القانون الإداري القضائي الناشئة.

ولا يختلف الوضع في النظام القانوني المصري عن نظيره الجزائري، إذ تتسم عملية نزع الملكية وفق القانون رقم 10 لسنة 1990⁽¹⁾ بالطابع الإداري البحت، غير أن الإجراءات الواجب على الإدارة اتباعها تختلف قليلا، حيث تبدأ بقرار جمهوري بتقرير المنفعة العامة، تليه مرحلة حصر الأملاك، ليتم بعدها توقيع نماذج خاصة يتم بموجبها نقل ملكية العقارات من أصحابها إلى السلطة النازعة، فإذا ما تعذر هذا الإجراء الأخير أصدر الوزير المختص قرارا بنزع الملكية.

وأمام هذا التباين الواضح بين النظام القانوني الفرنسي، الذي نشأت وترعرعت فيه فكرة القرارات القابلة للانفصال، وجرى تطبيقها على إجراءات نزع الملكية، وما بين النظام القانوني الجزائري ونظيره المصري، المرتبطان تاريخيا وتشريعيا بالنظام القانوني الفرنسي، إلا أنهما قاما بالباس هذه العملية المركبة الثوب الإداري في جميع مكوناتها، يكون من المنطقي التساؤل حول جدوى القول بتطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية، في هذين النظامين مادام التشريع يقر بقابلية تلك القرارات للطعن استقلالا أمام قاضي الإلغاء؟

والحقيقة أن القانون الإداري - ذي النشأة القضائية - لم يعد كذلك، فجل نظرياته سطرها المشرع في نصوص قانونية مكتوبة، وأبرز دليل على ذلك هو هذه النظرية محل البحث، فاعتراف المشرع بإمكانية الطعن في قرارات إدارية تدخل ضمن مجموع عملية مركبة، ليس إلا إقرارا منه بنظرية القرارات القابلة للانفصال. ومرد هذا الاعتراف هو تأثير واضعي التشريع بالأنظمة المقارنة من ناحية، والسعي الحثيث نحو إقرار دولة القانون التي تحترم وتحمي مبدأ المشروعية، وتلجم الإدارة العامة بلجامي القانون والقضاء معا. ومع وجود إقرار تشريعي بوجود قرارات تقبل الطعن استقلالا عن عملية نزع الملكية، قد يتبادر إلى الأذهان تساؤل حول جدوى دراسة القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية للمنفعة العمومية، غير أن الواقع أن هذا الإقرار لا يغني عن البحث في حدود هذه القابلية للطعن، وشروطها، ومدى اتساع نطاقها وآثار تطبيقها على العملية برمتها، وعلى القرار المنفصل بذاته، وعليه، تطرح هذه الدراسة إشكالية مفادها:

(1) القانون رقم 10 لسنة 1990، بشأن نزع ملكية العقارات من أجل المنفعة العامة، الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، الصادرة بتاريخ 1990/5/31، عدد 22.

ما هي أبعاد وآثار تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال في النظام القانوني الجزائري لنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية أسئلة فرعية أبرزها:

- ما هي صور القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية؟
 - هل كل القرارات المتخذة خلال عملية نزع الملكية هي قرارات إدارية، تقبل الطعن فيها بالإلغاء بصفة مستقلة؟
 - ما هي مظاهر الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال في عملية نزع الملكية؟
 - وما النتائج المترتبة على هذه الرقابة؟
- وإجابة على الأسئلة السابقة، تطرح الدراسة الفرضيات التالية:
- **الفرضية الأولى:** أن كل القرارات المتخذة خلال إجراءات نزع الملكية هي قرارات إدارية وعليه، فكلُّ منها يقبل الطعن بالإلغاء بصورة مستقلة.
 - **الفرضية الثانية:** ليست كل القرارات المتخذة اثناء عملية نزع الملكية هي بالضرورة قرارات إدارية، وعليه، يجب تحديد الطبيعة القانونية لكل قرار وتصنيفه ضمن أنواع القرارات الإدارية.
 - **الفرضية الثالثة:** إذا أمكن الطعن في القرار المنفصل عن عملية نزع الملكية، يمكن لإلغاء هذا القرار أن يؤدي إلى هدم العملية بأكملها.
 - **الفرضية الرابعة:** لا يؤثر فصل أحد القرارات الصادرة خلال عملية نزع الملكية والحكم بإلغائه على سير العملية.
- ولبحث هذه الفرضيات أهداف تسعى الدراسة إلى تحقيقها، أهمها:
- تعيين القرارات الإدارية القابلة للانفصال في المراحل المتعاقبة لنزع الملكية.
 - تحديد الطبيعة القانونية لكل قرار من القرارات المتخذة خلال العملية ومدى قابليتها للانفصال.
 - حصر نتائج تطبيق فكرة القرارات القابلة للانفصال على القرار المنفصل وعلى العملية بأكملها.
 - استعراض موقف الأنظمة القانونية المقارنة تشريعيا وقضائيا في هذا الموضوع.

- محاولة إظهار مواطن القصور أو التفوق التشريعي للنظام القانوني لنزع الملكية في الجزائر، مقارنة بالنظامين الفرنسي والمصري.

- إبراز فاعلية الرقابة القضائية على قرارات نزع الملكية تطبيقاً لنظرية القرارات القابلة للانفصال.

- تقديم رؤية قانونية ذات أبعاد مختلفة حول جدوى الطعن في قرارات نزع الملكية بصورة مستقلة ومنفصلة.

ولدراسة هذا الموضوع أهمية بالغة على الصعيد الأكاديمي (النظري) والعملي على حد سواء:

فمن الناحية الأكاديمية، تعد القرارات القابلة للانفصال في مجال نزع الملكية من أقل المواضيع دراسة، على الرغم من أنها تجمع بين موضوعين في غاية الأهمية، أحدهما يتعلق بنظرية عريقة في قانون المنازعات الإدارية، والآخر يخص امتيازاً خطيراً من امتيازات السلطة العامة، وكلا الموضوعين كانا محل دراسات ومؤلفات عديدة سواء في الفقه الجزائري أو المقارن، غير أن أغلب تلك الدراسات كانت تركز على أحدهما دون الآخر.

فنزع الملكية من الموضوعات التي يمكن تناولها من أكثر من جانب، في القانون العام أو في القانون الخاص على حد سواء، لارتباطه بحق الملكية المقدس دستورياً، كما وتتطرق بعض الدراسات في الشريعة الإسلامية إليه، نظراً لخصوصية الأحكام الشرعية التي تضبطه، ناهيك عن كونه أحد سلطات الإدارة العامة التي قد تتجاوز حدودها وتعيد بها عن مبدأ المشروعية.

أما فكرة القرارات القابلة للانفصال، فقد أشبعت بحثاً في الفقه الفرنسي والفقه العربي المقارن منذ سنوات، إلا أن جل الدراسات كانت تركز على مجال واحد لها، ألا وهو العقود الإدارية، وبعض المجالات الأخرى كأعمال السيادة، والعمليات الانتخابية.

ولهذا تعد هذه الدراسة فريدة من نوعها، إذ تجمع بين الموضوعين معاً، بحيث تُبرز مظاهر تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

أما على الصعيد العملي، فتسعى الدراسة إلى بيان توجهات القضاء الجزائري والمقارن بشأن الطعن في قرارات نزع الملكية استقلالاً، وتأثير ذلك على سير العملية، وهي بذلك تكون مرشداً لكل مهتم بالمنازعات الإدارية المتعلقة بإلغاء هذا النوع من القرارات، وكل من مسته بطريقة مباشرة أو غير مباشرة

وأولئك المهتمين بالمنازعات العقارية عموماً، وقد تكون أيضاً دليلاً للقضاة مستقبلاً، بحيث تعتبر بمثابة نافذة على اجتهادات القضاء المقارن في هذا الشأن وخاصة القضاء الفرنسي.

وكأي عمل إنساني، واجه إعداد هذه الدراسة بعض الصعوبات العملية، أهمها العراقيل البيروقراطية التي يضعها موظفو الإدارات العمومية أمام الحصول على الوثائق الإدارية، سواء على مستوى الولاية، عند محاولة الحصول على قرارات تمثل المراحل المختلفة لعملية نزع الملكية المنجزة، أو على مستوى القضاء وتحديد المحاكم الإدارية، أين يتم التحجج بسرية الملفات والقضايا، على الرغم من أن الأحكام في قضايا نزع الملكية علانية وتصدر باسم الشعب الجزائري، هذا دون إغفال قرارات مجلس الدولة، خاصة الحديثة منها وغير المنشورة، التي يتعذر الحصول عليها لنفس الحجج السابقة، مع ملاحظة ضعف رقمنة جهاز العدالة في الجزائر، مقارنة بالاجتهاد القضائي الفرنسي الذي من السهولة بمكان الاطلاع على كل أحكام المحاكم فيه، وبنقرة زر، بل وتحميلها وطباعتها مجاناً، وقد انعكست هذه العراقيل على البحث من حيث افتقاره إلى أحكام المحاكم الإدارية الجزائرية وقرارات مجلس الدولة وتحديد الحديثة منها.

هذا ويتحدد نطاق دراسة القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية من عدة أبعاد:

فمن حيث النطاق الموضوعي، تنحصر الدراسة في إطار القواعد والإجراءات العادية لنزع الملكية وعليه، تستثنى دراسة الحالات الخاصة والاستعجالية، لأنها تنفرد بأحكام خاصة، يؤدي التطرق إليها إلى خروج البحث عن أهدافه المسطرة.

ومن حيث النطاق القانوني، تستند الدراسة على النصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة لنزع الملكية في الجزائر، على رأسها القانون 91-11، والمراسيم التي جاءت لتبين طريقة تنفيذه، في مقدمتها المرسوم التنفيذي 93-186 المعدل والمتمم. كما ويستدعي البحث الرجوع إلى بعض القرارات والتعليمات الوزارية المفسرة لإجراءات نزع الملكية، أبرزها المنشور الوزاري المشترك 0007 المؤرخ في 11 ماي 1990⁽¹⁾، والمنشور الوزاري المشترك رقم 07-43 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في إطار البنى التحتية

(1) المنشور الوزاري رقم 0007، المؤرخ في 11 ماي 1994 يتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، أنظر الملحق رقم 1.

ذات البعد الوطني والاستراتيجي⁽¹⁾. هذا ولا بد من الرجوع إلى القواعد العامة المنظمة للمنازعات الإدارية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09⁽²⁾ عند دراسة الطعون في القرارات القابلة للانفصال في نزاع الملكية، مع مراعاة التعديلات التي طرأت عليه تماشياً والتعديل الدستوري 2020. ولأغراض المقارنة، يتوجب الرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بنزع الملكية في كل من فرنسا⁽³⁾ ومصر⁽⁴⁾، وحصر نطاق المقارنة على هذين النظامين القانونيين يعود لارتباطهما تاريخياً⁽⁵⁾ وجغرافياً⁽⁶⁾ بالنظام القانوني الجزائري، ناهيك عن أن كلا منهما يشكل مرجعاً لأنظمة قانونية عديدة، فالقانون الفرنسي يمثل مصدر الأنظمة اللاتينية في أوروبا، وعلى نخبه يسير القانون المصري، الذي يعد أحد أعمدة الأنظمة القانونية العربية.

أما الإطار الزمني للدراسة، فهو كأصل عام ينحصر في النظام القانوني لنزع الملكية ساري المفعول في الجزائر، أي القانون رقم 91-11 والنصوص التطبيقية له، غير أن ذلك لا يمنع من التطرق للأمر رقم 76-48⁽⁷⁾ المحدد لقواعد نزع الملكية الملغى، كلما اقتضت ضرورة المقارنة ذلك، بهدف إبراز التطورات التشريعية التي مست الموضوع.

كما ولا بد من البعد القضائي للموضوع، لذا يتعين دراسة الاجتهاد القضائي الإداري في هذه المسألة في كل من الأنظمة الثلاثة، بحسب الاقتضاء.

(1) المنشور الوزاري المشترك 07-43 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في إطار البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي، الصادر بتاريخ 2007/12/22، مجموعة النصوص الصادرة عن الأملاك الوطنية، وزارة المالية، 2007، ص.ص 99-110، بودهان موسى، النظام القانوني لنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص.85.

(2) القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج. ج. 21، لسنة 2008، المعدل والمتمم.

(3) Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, République Française, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074224/

(4) القانون رقم 10 لسنة 1990، بشأن نزع ملكية العقارات من أجل المنفعة العامة، سالف الذكر.

(5) ظلت الجزائر محكومة بالقوانين الفرنسية لمدة طويلة من الزمن واستمر العمل بالتشريع الفرنسي حتى بعد الاستقلال.

(6) يعتبر النظام القانوني لجمهورية مصر العربية رائداً بين الأنظمة القانونية في الوطن العربي، بالإضافة إلى انتماء مصر للقارة الإفريقية مثل نظيرتها الجزائر.

(7) الأمر رقم 76-48 مؤرخ في 25 مايو 1976، يتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر.ج. ج. 44 الصادرة في 1976/6/1.

وتفرض دراسة القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية استخدام مناهج متعددة في إطار ما يسمى بالتكامل المنهجي، فيتاح استخدام المنهج الاستقرائي الذي يستدعي الانتقال من الجزء إلى الكل، إذ لا بد من تفكيك مراحل وإجراءات نزع الملكية، ودراستها خطوة خطوة، للوصول إلى نتيجة كلية تنفي أو تثبت الفرضيات التي تم وضعها مسبقا. ويرافقه المنهج الاستدلالي الذي لا غنى عنه في أي بحث علمي بحيث يتم الانتقال من حقائق ومعارف أولية متفق عليها والوصول إلى نتائج تستخلص منها بالضرورة، مع التكييف والتفسير القانوني في كل مرحلة.

ولن تخلو دراسة قانونية من المنهج الوصفي، الذي ستم الاستعانة به في وصف المراحل المتسلسلة لنزع الملكية وضبط المفاهيم القانونية، مع ضرورة مزاجية هذا الوصف بالتحليل القانوني العميق للنصوص القانونية والقرارات القضائية بغية الوصول للفهم الدقيق، للحصول على النتائج المرجوة.

والبحث القانوني لا يكون مكتملا دون استخدام المنهج المقارن، حيث تفرض طبيعة الموضوع وجذوره التاريخية المقارنة مع أنظمة قانونية أخرى تارة، ونصوص ملغية، تارة أخرى، بهدف إبراز خصوصية النظام القانوني الجزائري وموقفه من فكرة القرارات القابلة للانفصال، وتحسس النقائص أو العيوب التي تعتريه من أجل تلافيها مستقبلا، كما أنه من الضرورة بمكان تقييم أداء القاضي الإداري الجزائري بالمقارنة مع نظرائه في الأنظمة الأخرى. بالإضافة إلى أنه لا يخفى أن مجلس الدولة الجزائري قد عرضت عليه قضايا نشأت في ظل الأمر الملغى 76-48، لذا من الضروري الإشارة إلى أحكامه على سبيل المقارنة.

وتبعاً للأهداف المسطرة، وانطلاقاً من الإشكالية المطروحة، سيتم تقسيم الدراسة إلى باين؛ بحيث يتناول الأول صور القرارات القابلة للانفصال في عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية، في مرحلتها الأساسيتين، بدراسة كل الإجراءات المتبعة، وتحديد طبيعتها القانونية، ومدى توافر شروط الانفصال فيها؛ أما الباب الثاني، فيدرس الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية، بدءاً بمظاهر هذه الرقابة، وصولاً إلى الآثار المختلفة لكل من الطعن والحكم بإلغاء تلك القرارات.

الباب الأول: صور القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

تتميز عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بطبيعة إجرائية مركّبة، حيث أوجب القانون 91-11 والمرسوم التطبيقي له رقم 93-186، سالف الذكر، على الإدارة اتباع إجراءات محددة وتحت طائلة البطلان قبل صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية والذي يعد الخطوة الأساسية التي تبنى عليها عملية نزع الملكية برمتها. وتتجلى هذه الإجراءات في مجموعة قرارات تتخذها الجهة نازعة الملكية.

وبما أن تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال، يستوجب شروطاً من أهمها أن تتوفر في القرار محل الطعن جميع شروط وأركان القرار الإداري⁽¹⁾، فلا بد من معرفة أيّ من تلك الإجراءات المتخذة يشكل قراراً إدارياً، ومدى إمكانية فصله عن عملية نزع الملكية. وتحقيقاً لذلك، يتوجب دراسة جميع الإجراءات الإلزامية في هذه العملية من جهة، ودراسة طبيعة القرارات الصادرة في كل مرحلة، وذلك بالمقارنة مع الخصائص العامة للقرار الإداري، قصد الوصول إلى تحديد إمكانية فصل هذه القرارات عن هذه العملية المركبة، من أجل مخصصتها أمام القضاء. وعلى الرغم من كثرة الدراسات التي عنيت بمراحل عملية نزع الملكية غير أن الوقوف على تلك الإجراءات في هذا الباب ضروري لتتبع محتوى وطبيعة كل إجراء، كما أنه يفيد في دراسة أوجه الطعن في كل منها في الباب الثاني من هذه الدراسة.

هذا ويمكن تقسيم القرارات الإدارية اللازمة لإتمام عملية نزع الملكية إلى طائفتين: تمثل الطائفة الأولى القرارات اللازمة لتقرير المنفعة العمومية، وهي تلك التي تهدف لإثبات المنفعة العامة من المشروع المزمع إنجازها، التي تمثل المبرر الرئيسي لهذه العملية، وتشمل هذه الطائفة قرارين مهمين هما: قرار فتح التحقيق

(1) إن التعرض لأساس نظرية القرارات القابلة للانفصال وشروطها بشيء من التفصيل قد يخرج البحث عن مساره وأهدافه، لذا وللتوسع أكثر في شروط تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال، راجع على سبيل المثال: خورشيد نجم الدين رشيد، رقابة القضاء على القرارات الإدارية المتصلة بعملية مركبة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2018، ص.ص 13-47؛ الحنيطي مارينا هاشم، القرارات القابلة للانفصال عن العقود الإدارية، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والأردني، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2007، ص.ص 6-100؛ جمعة محمد سمير، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013، ص.ص 65-73؛ المسلماني محمد أحمد إبراهيم، مرجع سابق، ص. ص 24-68.

الباب الأول: صورالقرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

وتعيين لجنة التحقيق من جهة، وقرار الإعلان عن وجود المنفعة العامة أو ما يعرف بقرار التصريح بالمنفعة العمومية من جهة أخرى.

أما الطائفة الثانية فتضم القرارات اللاحقة على التصريح بالمنفعة العمومية، والمتمثلة في القرارات التي تصدر في مرحلة تحديد الأملاك والحقوق العينية، والقرارات الصادرة مرحلة نقل الملكية.

فإذا لم تحترم الإدارة إحدى هذه الإجراءات يجدر التساؤل حول مدى إمكانية الطعن في كل من تلك القرارات أمام القضاء الإداري وبصفة مستقلة؟ وهل كلها تصلح أن تكون محل منازعة بدعوى الإلغاء؟ وقبل الإجابة عن هذا السؤال لابد من الإجابة عن سؤال أولي مهم هو: أي من هذه القرارات يعد قراراً إدارياً وفق الشروط العامة للقرار الإداري؟

للإجابة عن هذه التساؤلات، لا بد في البداية من تعيين القرارات الإدارية من ضمن تلك المتخذة خلال مراحل عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ولذلك سيتم تقسيم هذا الباب من الدراسة إلى فصلين: يتناول الفصل الأول القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية، أما الفصل الثاني فيخصص للقرارات القابلة للانفصال في المرحلة اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية.

الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

إن عملية نزع الملكية طريقة استثنائية لا يتم اللجوء إليها إلا بعد استنفاد الطرق المقررة قانوناً لاكتساب الأملاك أو الحقوق العينية العقارية، وذلك بقصد تنفيذ مشاريع وأعمال ذات منفعة عمومية وهو ما أكدته أحكام المادة الثانية من القانون 91-11⁽¹⁾، إذ أن فكرة المنفعة العمومية هي المبرر الوحيد للاعتداء على حق قدسته الدساتير والقوانين المختلفة ألا وهو حق الملكية؛ وتحقيقاً لهذا، أوجب المشرع على الإدارة إثبات وجود المنفعة العمومية المرجو تحقيقها في المشروع المراد إنجازه، وذلك بإلزامها إصدار قرارين هامين هما: قرار فتح التحقيق وتعيين لجنة التحقيق؛ وقرار التصريح بالمنفعة العمومية. وقبل صدور هذين القرارين، يتوجب على الإدارة اتباع الإجراءات المحددة قانوناً والتي سيتم تناولها خلال هذا الفصل من الدراسة.

ويتمحور البحث خلال هذا الفصل حول طبيعة هذين القرارين، وهل يصلحان لأن يكونا محل منازعة أمام القضاء الإداري وبصفة منفصلة عن بعضهما البعض؟ ولبحث هذه المسائل، يتوجب دراسة طبيعة كل قرار، بحيث سيقسم هذا الفصل من الدراسة إلى مبحثين: يتناول المبحث الأول تعيين القرارات اللازمة لتقرير المنفعة العمومية من حيث شروطها وآثارها القانونية؛ أما الثاني فيخصص لدراسة مدى قابلية هذه القرارات للانفصال عن عملية نزع الملكية.

(1) المادة 2 من القانون 91-11: "يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية، ولا يتم ذلك إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية..."

المبحث الأول: تعيين القرارات اللازمة لتقرير المنفعة العمومية

تتمثل المرحلة الأولى لعملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في مجموعة من الإجراءات للتأكد من وجود المنفعة العامة في المشروع المراد إنجازها، وتضم هذه المرحلة قرارين أساسيين: يتمثل الأول في قرار فتح التحقيق المسبق وتعيين لجنة للتحقيق في فاعلية المنفعة العامة من المشروع، أما الثاني فيتمثل في قرار التصريح بالمنفعة العمومية؛ وتعتبر هاتان الخطوتان نقطة الانطلاق لباقي الإجراءات في عملية نزع الملكية. وللتأكد من قابلية هذين الإجراءين للطعن بالإلغاء بصورة منفصلة عن العملية برمتها، يتوجب أن يكونا من القرارات الإدارية، وقبل تحديد طبيعتهما، يتعين الوقوف على مفهومهما، وغايتهما والآثار الناجمة عن كل منهما، وهذا هو محور هذا المبحث، حيث سيقسم إلى مطلبين: يتناول الأول قرار فتح التحقيق المسبق وتعيين لجنة التحقيق، أما الثاني فيدرس قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

المطلب الأول: قرار فتح التحقيق وتعيين لجنة التحقيق

تتجسد أولى الإجراءات التي تتبعها الإدارة نازعة الملكية في التحقيق الإداري المسبق الذي تتولاه لجنة تعين خصيصا للقيام به، وتسبق قرار فتح التحقيق بعض الخطوات المهمة التي ينبغي على المستفيد من العملية أن يقوم بها، لأنه -وكما هو معلوم- فالمستفيد ليس دائما هو الإدارة نازعة الملكية؛ كما يتوجب عليه استخدام الطرق الودية لاكتساب الأملاك أو الحقوق العينية محل العملية قبل أن يفكر في إجراء نزع الملكية الذي هو السبيل الاستثنائي.

وبما أن بداية التحقيق تستوجب صدور قرار بفتحه، يبين فيه موضوع التحقيق وهدفه وكذا اللجنة التي ستتولاه، فلا بد من بحث مفهوم التحقيق المسبق (الفرع الأول) وإجراءاته (الفرع الثاني) وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم التحقيق المسبق

لتحديد مفهوم قرار فتح التحقيق المسبق ينبغي في البداية تعريفه (أولا) وبيان الغرض منه (ثانيا):

أولا: تعريف التحقيق المسبق

وفقا للتشريع الجزائري، فالتحقيق المسبق هو المرحلة التي يجب أن تسبق تقرير المنفعة العمومية، هذا ما أكدته أحكام المادة 4 من القانون 91-11⁽¹⁾؛ كما أنه ذلك الإجراء الذي يقوم به الوالي المختص إقليميا بعد تلقيه ملف المستفيد من نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وهو ما يستخلص من أحكام المادة 3 من المرسوم التنفيذي 93-186⁽²⁾.

وقد نظمت أحكام التحقيق المسبق كل من المواد 4، 5، 6 من القانون 91-11، وكذا المواد من 3 إلى 9 من المرسوم التنفيذي 93-186.

كما يعرف التحقيق المسبق بأنه "التثبت من جدية الدافع في اللجوء إلى نزع ملكية الأفراد للمنفعة العامة، وهو إجراء حرصت عليه معظم التشريعات في العالم"⁽³⁾.

وتأسيسا على ما سبق، يمكن القول أن التحقيق المسبق هو ذلك الإجراء الأولي الذي يسبق عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وهدفه التثبت أو التأكد من وجود المنفعة العامة في المشروع المراد إنجازه، وتتولى القيام به لجنة تحقيق يقع على عاتقها مجموعة من المهام في إطار ذلك؛ قبل الحديث عن اللجنة ومهامها من الضروري إبراز غرض التحقيق المسبق.

ثانيا: غرض التحقيق المسبق

إن التحقيق السابق للتصريح بالمنفعة العمومية هو إجراء في غاية الأهمية، تهدف الإدارة من خلاله إلى إثبات مدى فاعلية المنفعة العمومية، خاصة وأنها تتمتع بسلطة تقديرية فيما يتعلق بتحديد العقارات

(1) المادة 4 من القانون 91-11: "يكون إجراء التصريح بالمنفعة العمومية مسبقا بتحقيق يرمي إلى إقرار ثبوت هذه المنفعة".

(2) المادة 3 من المرسوم التنفيذي 93-186: "يقوم الوالي، بعد دراسة الملف، بتعيين لجنة تحقيق...".

(3) الزنفلي وهبة، دراسة مقارنة في نزع الملكية للمنفعة العمومية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، دار القاهرة، العدد 2، السنة 4، القاهرة، 1960، ص 63، مشار إليه لدى: براهيمى سهام، التصريح بالمنفعة العمومية في نزع الملكية، دراسة مقارنة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 75.

والحقوق العينية العقارية والمساحة اللازمة لتحقيق الغاية التي من أجلها لجأت إلى نزع الملكية، وهذه السلطة التقديرية قد تجعل الأفراد دون حماية من التصرفات غير الشرعية للإدارة، لذا أوجب القانون أن يكون تقدير المنفعة العمومية بناءً على تحقيق تقوم به لجنة مختصة قبل تقرير المنفعة العمومية⁽¹⁾.

هذا ويعد التحقيق المسبق وسيلة لتمكين المواطنين من الاطلاع على طبيعة ومحتوى المشروع المراد إنجازه وقوامه، كما أنه يسمح للإدارة بالحصول على كافة المعلومات الضرورية التي تسمح لها بتقدير مدى توافر المنفعة العمومية تقديراً دقيقاً، وتحديد أين تكمن المنفعة العامة، أو قد يظهر التحقيق عدم وجودها وأن المساوي تغرق المحاسن في هذه العملية⁽²⁾.

الفرع الثاني: إجراءات التحقيق المسبق

قبل صدور قرار فتح التحقيق المسبق، يلتزم المستفيد من عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بجملة من الخطوات يتوجب عليه إتيانها، وتتمثل أساساً بتكوين ملف طلب نزع الملكية، فإذا ما اكتمل هذا الملف وتم قبوله من طرف الوالي، أصدر هذا الأخير قراراً للبدء في إجراءات التحقيق المسبق؛ الذي تتولاه لجنة تكلف بمهام معينة، ولذلك ستم دراسة الإجراءات السابقة لقرار فتح التحقيق المسبق (أولاً) وإجراءات صدور القرار (ثانياً) ثم إجراءات سير التحقيق (ثالثاً) ويختتم الفرع بدراسة طبيعة هذه الإجراءات (رابعاً) :

أولاً: الإجراءات السابقة لصدور قرار فتح التحقيق المسبق

يسبق صدور قرار فتح التحقيق المسبق تحضير المستفيد من نزع الملكية لملف طلب نزع الملكية، تليه دراسة هذا الملف التي تعد خطوة ضرورية، نظراً لما ينبغي عليها من قبول أو رفض للبدء بإجراءات نزع الملكية للمنفعة العمومية، ولذلك لا بد من معرفة مكونات الملف (أ) ومن ثم دراسته من طرف السلطة المختصة بذلك (ب):

(1) براهمي سهام، مرجع سابق، ص 76.

(2) رحمان أحمد، نزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية، مجلة الإدارة، المجلد 4، العدد 2، الجزائر، 1999، ص 23.

أ- تكوين ملف طلب نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

يلجأ المستفيد من عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إلى هذا الإجراء إذا لم تؤد الطرق الودية للحصول على الأملاك والحقوق العينية العقارية، كالشراء أو التبادل، إلى نتائج إيجابية، حيث يجرى عندها محضر يسمى بمحضر عدم الصلح، وعلى أساسه تكوّن الهيئة المستفيدة ملفاً تثبت فيه أن المشروع المزمع إنجازه ذو منفعة عمومية بالفعل، وأنها سعت للحصول على الأملاك الضرورية بالطرق الودية. وهذا الملف يتكون من⁽¹⁾:

1. تقرير يسوغ اللجوء إلى إجراء نزع الملكية ويبرز النتائج السلبية التي تمخضت عنها محاولات الاقتناء بالتراضي ووجود هذا التقرير منطقي حيث أن نزع الملكية كما سبق القول، لا يكون إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتائج سلبية⁽²⁾، مع العلم أن السلطة المختصة بإقرار التصريح بالمنفعة العمومية مجبرة على رفض التحقيق في غياب هذا الشرط الجوهري⁽³⁾.

2. تصريح يوضح الهدف من العملية

وينبغي أن يهدف هذا التصريح إلى أداة التعمير أو التهيئة العمرانية أو التخطيط المرتبط بذلك حيث يتعين على الهيئة المستفيدة تبرير المنفعة العمومية في العملية، وغاية ذلك التحقق من فعالية المنفعة العمومية قبل مباشر الإجراءات، وبالتالي، يصبح بإمكان الإدارة تفادي الإجراءات اللاحقة إن اتضح لها أن العملية تخرج عن النطاق الشرعي لنزع الملكية⁽⁴⁾.

3. مخطط للوضعية

يحدد طبيعة الأشغال ومدى أهميتها وموقعها.⁽⁵⁾

(1) نصت على مكونات الملف المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) كوروغلي مقداد، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المجلة القضائية، العدد 2، الجزائر، 1999، ص 36.

(3) رحمان أحمد، مرجع سابق، ص 22.

(4) نفس المرجع، ص 23..

(5) راجع المادة 4/2 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

4. تقرير بياني للعملية وإطار التمويل المخصص لها⁽¹⁾

ويرفق هذا التقرير مع توضيح لمصادر الأموال وتوفيرها وتحديد المبالغ المخصصة لتغطية العملية وتصريح أو دراسة حول الآثار التي قد يخلفها إنجاز المشروع على البيئة الطبيعية⁽²⁾. ويجب الإشارة هنا إلى أنه لا يمكن القيام بنزع الملكية ما لم تتوفر الاعتمادات المالية الكافية لتغطية العملية في إطار التمويل، خاصة وأن المستفيد من نزع الملكية (الإدارة والمؤسسات العمومية) هو الذي يتكفل بدفع مصاريف إجراءات نزع الملكية⁽³⁾. ومن هنا يلاحظ أن الإجراء الأول الذي يسمح بتحريك عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ككل، وإصدار قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة هو تكوين المستفيد للملف، والذي يكون الهدف منه هو معرفة موضوع نزع الملكية المطلوبة، وكذا الأملاك التي تقع عليها العملية، بالإضافة إلى معرفة الإطار المالي لها.

وعلى سبيل المقارنة، يلاحظ أن النظام القانوني الفرنسي يجعل التحقيق في المنفعة العمومية إجراءً إجبارياً، يسبقه تكوين ملف التحقيق، غير أن ما يلاحظ على هذا الملف اختلاف مكوناته من عملية لأخرى، حيث يميز القانون الفرنسي بين ثلاث حالات:

- 1- حالة إنجاز أشغال أو مباني: وهنا يطلب الملف كاملاً؛
- 2- حالة اكتساب عقار: سواء كان مبنياً أم غير مبني، وهنا يكون الملف مبسطاً؛
- 3- حالة العمليات المقررة بموجب مخططات التعمير: وهنا يكون الملف أخف أكثر إذ يحتوي على أقل الوثائق المطلوبة⁽⁴⁾.

(1) المادة 5/2 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) براهيمي سهام، مرجع سابق، ص 72.

(3) المرشد التطبيقي رقم 00-24، حول إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2000، د.ص، ملحق رقم 2.

(4) Morand-Deville Jacqueline, Droit administratif des biens, 8^{ème} édition, LGDJ, l'extenso éditions, Issy les moulineaux, France, 2014, p380.

غير أن القاسم المشترك بين مكونات الملف الخاص بكل حالة هو ضرورة وجود بيان توضيحي للهدف من عملية نزع الملكية وكذلك تقدير تكاليف العملية⁽¹⁾؛ كما يتوجب في الحالتين الأولى والثانية إدراج وثيقة هامة وهي مخطط الوضعية.

وتتميز الحالة الأولى بضرورة تقديم الملف كاملا، بحيث يضاف إلى الوثائق المشار إليها أعلاه تقديم مخطط عام للأشغال وكذا خصائص المباني؛ هذا ويشترط في الأشغال العامة الكبرى إعطاء إحصاء تقييمي للنواحي الاقتصادية والاجتماعية للمشروع، أي مدى فاعليته على الاقتصاد والمجتمع⁽²⁾.

وهكذا يختلف النظام الفرنسي عن نظيره الجزائري الذي يجعل مكونات ملف التحقيق واحدة مهما كانت العملية ومهما كان موضوعها، غير أنهما يشتركان بصفة عامة في طبيعة الوثائق المطلوبة في الملف. أما النظام القانوني المصري، فلم يشترط إيداع ملف من المستفيد قبل إصدار تقرير المنفعة العمومية من رئيس الجمهورية، لكن الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من قانون نزع الملكية المصري، أوجبت أن يرفق بتقرير المنفعة العامة مذكرة ببيان المشروع المطلوب تنفيذه، ورسم بالتخطيط الإجمالي للمشروع وللعقارات اللازمة⁽³⁾؛ كما يجب أن يكون المشروع المبين في المذكرة من المشروعات التي نصت عليها الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون نزع الملكية⁽⁴⁾.

ب- دراسة ملف طلب نزع الملكية

بعد إعداد الهيئة المستفيدة للملف المذكور سابقا، ترسله إلى الوالي المختص إقليميا الذي يمكنه أن يطلب جميع المعلومات أو الوثائق التكميلية التي يراها مفيدة لدراسة الملف⁽⁵⁾؛ فإذا كانت الأشغال مما يجب

(1) De Laubadère André, Venezia Jean Claude, Gaudemet Yves, Traité de Droit Administratif, 16^e édition, LGDJ, Paris, 1999, p 381.

(2) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 381.

(3) المادة 2 من القانون رقم 10 لسنة 1990، سالف الذكر.

(4) نص الفقرة الثانية من المادة 2 من قانون نزع الملكية المصري: "يعد من أعمال المنفعة العامة في تطبيق أحكام هذا القانون: أولا: إنشاء الطرق والشوارع والميادين أو توسيعها أو تعديلها، أو تمديدتها أو إنشاء أحياء جديدة. ثانيا: مشروعات المياه والصرف الصحي. ثالثا: مشروعات الري والصرف. رابعا: مشروعات الطاقة. خامسا: إنشاء الكباري والمجازات السطحية (المزلقات) والمرات السفلية أو تعديلها. سادسا: مشروعات النقل والمواصلات. سابعا: أغراض التخطيط العمراني وتحسين المرافق العامة. ثامنا: ما يعد من أعمال المنفعة العامة في أي قانون آخر."

(5) المادة 5/2 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

إنجازها على تراب ولايتين أو عدة ولايات، فإن المستفيد من نزع الملكية يحول الملف الخاص بنزع الملكية إلى كل وإل مختص إقليميا والذي يتولى تنفيذ جميع إجراءات نزع الملكية⁽¹⁾.

ويدرس هذا الملف تحت مسؤولية الوالي، الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة لرفض أو قبول طلب نزع الملكية، إذ أنه بإمكانه رفض فتح التحقيق المسبق إذا لم تتوفر في ملف المستفيد إحدى الوثائق المطلوبة سابقا⁽²⁾؛ وكل مخالفة قد ترتكب في هذه المرحلة ترتب مسؤولية السلطة الإدارية المختصة بإقرار نزع الملكية⁽³⁾ وإذا توفر الملف على كل وثائقه المشار إليها سابقا، يقوم الوالي بتعيين لجنة التحقيق بموجب قرار فتح التحقيق المسبق للتصريح بالمنفعة العمومية⁽⁴⁾ وهو ما ستتم دراسته فيما يلي.

ثانيا: صدور قرار بفتح التحقيق المسبق

بعد دراسة الملف الذي يقدمه المستفيد، وعلى افتراض صحته، يقوم الوالي بما له من سلطة تقديرية بإصدار قرار البدء في التحقيق المسبق؛ فما هي السلطة المختصة بإصدار هذا القرار؟ (أ) وما هي الشروط المطلوب توافرها فيه؟ (ب) هذا ما سيتم تناوله في الأسطر التالية:

أ- السلطة المختصة بإصدار قرار فتح التحقيق المسبق

يفتح التحقيق المسبق بقرار من الوالي، وهو ما نصت عليه المادة 6 من المرسوم التنفيذي 93-186، وذلك بغض النظر عن طبيعة الأشغال المزمع إنجازها وموقعها الجغرافي، الأمر الذي يتعارض مبدئيا مع نص المادة 10 من نفس المرسوم، التي توزع الاختصاص في إصدار قرار إعلان المنفعة العمومية بين: القرار الولائي بالنسبة لنزع الملكية التي تعني ممتلكات وحقوق عينية عقارية واقعة في تراب ولاية واحدة؛

(1) المرشد التطبيقي رقم 00-24، سالف الذكر د.ص، ملحق رقم 2.

(2) نفس المرشد، د.ص، ملحق رقم 2.

(3) بعوني خالد، منازعات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2010، ص 14.

(4) راجع المادة 3 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

والقرار الوزاري بالنسبة لنزع الملكية التي تعني ممتلكات وحقوق عينية عقارية واقعة في تراب ولايتين أو أكثر⁽¹⁾.

وحيث أن قرار فتح التحقيق المسبق يشكل حلقة أولية من حلقات قرار التصريح بالمنفعة العمومية أي يشكل جزءا من هذا القرار، فإن الاختصاص بإصداره يعود من الناحية القانونية إلى الجهة الإدارية التي تملك إصدار التصرف القانوني⁽²⁾.

إن هذا التعارض الواضح بين نص كل من المادتين 6 و 10 من المرسوم التنفيذي المتعلق بكيفيات تطبيق قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، في الواقع هو مجرد تعارض شكلي، لأن نفس المرسوم قد حسم الأمر وأزال كل لبس في نص المادة 44 ، الواردة في الفصل الثامن والأخير منه، والمعنون بعبارة: "أحكام مختلفة"، حيث جاء فيها: "إذا كانت الأشغال مما يجب إنجازه على تراب ولايتين أو عدة ولايات فإن المستفيد من نزع الملكية يحول الملف الخاص بنزع الملكية المنصوص عليه في المادة 3 من هذا المرسوم إلى كل وإلٍ مختص إقليميا يتولى تنفيذ جميع إجراءات نزع الملكية المذكورة أعلاه دون المساس مع ذلك بأحكام المادتين 10 و 11 من هذا المرسوم".

وهنا يلاحظ أن هذا النص قد سحب الاختصاص فيما يتعلق بإصدار قرار فتح التحقيق المسبق من الجهات الإدارية المركزية وأسنده بصفة حصرية إلى الوالي، وهذا قد يكون بهدف التخفيف على الهيئات المركزية من أعباء التحقيق ولبعدها عن موقع الأملاك والحقوق المراد نزعها.

إن حكم المادة 44 في الحقيقة لا يثير أي إشكال إذا كانت الأملاك والحقوق العينية العقارية محل النزع في إقليم ولاية واحدة، بل يثور الإشكال في حالة وجود تلك الأملاك في تراب ولايتين أو أكثر، فمن هو الوالي الذي يصدر قرار فتح التحقيق؟

(1) راجع المادتين 6 و 10 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2006، ص35.

يتضح من نص المادة أن كل وال مختص إقليميا سيصدر قرارا بفتح التحقيق ويقوم بتنفيذ جميع إجراءات نزع الملكية، وهذا قد يقود إلى احتمال تعارض نتائج التحقيقات المختلفة مما يخلق تمللا في موقف السلطة العامة من العملية ككل، وهذه الفرضية تستوجب إعادة النظر في حكم المادة 44 وتوزيع الاختصاص فيما يتعلق بقرار فتح التحقيق مع النهج الذي اتبعه المشرع عند تحديده للاختصاص بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

وعلى سبيل المقارنة في النظام القانوني الفرنسي، قد تفادى هذا الاحتمال في التعارض، حيث نص على أنه -فيما عدا الحالات الخاصة- يتم افتتاح التحقيق من طرف المحافظ (يقابله الوالي في النظام الجزائري) الذي ستجرى عملية التحقيق في تراب محافظته⁽¹⁾، أما إذا كان التحقيق سيجرى على تراب محافظتين أو أكثر فإن القرار بفتح التحقيق وتعيين اللجنة يصدر بموجب قرار مشترك بين المحافظين المعنيين.⁽²⁾

ب- شروط قرار فتح التحقيق المسبق

يتعين عند إصدار قرار فتح التحقيق المسبق احترام بعض الشروط، منها ما يتعلق بالبيانات الواجب توافرها فيه (1)، ومنها ما يخص تعيين أعضاء لجنة التحقيق (2)، بالإضافة إلى شروط تتعلق بنشره (3) وهو ما سيتم بيانه فيما يلي:

1. البيانات الإجبارية في قرار فتح التحقيق المسبق

إن قرار فتح التحقيق المسبق الصادر عن الوالي هو قرار مسبب، تحدد فيه النصوص والبيانات الأساسية المحددة على سبيل الحصر في نص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186، وكذلك المادة 6 من القانون 91-11 سالف الذكر، وهي⁽³⁾:

- الهدف من التحقيق؛

- تاريخ البدء في التحقيق وانتهائه؛

(1) Article R.112-1, du Code d'expropriation.

(2) Article R.112-2, du même code.

(3) أنظر نموذج لقرار فتح التحقيق، الملحق رقم 3.

- تشكيلة اللجنة (تحديد أسماء وألقاب وصفات الأعضاء)؛
- تحديد كفاءات عمل اللجنة (أوقات استقبال الجمهور وأماكنه ودفاتر تسجيل الشكاوى وطرق استشارة⁽¹⁾ ملف التحقيق)؛
- تحديد الهدف البين من العملية؛
- مخطط الوضعية لتحديد موقع الأشغال المزمع إنجازها وطبيعتها.

2. شروط تعيين أعضاء لجنة التحقيق المسبق

نصت المادة 5 من القانون 91-11 على أن القيام بالتحقيق المسبق من اختصاص لجنة تتكون من ثلاثة (3) أشخاص من بين الموجودين في قائمة وطنية، تعد سنويا حسب كفاءات تحدد بطرق تنظيمية وضمن شروط يحددها القانون.

وبالنظر إلى نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي 93-186، فإن الوالي، وبعد دراسته للملف المقدم من طرف المستفيد من عملية نزع الملكية وبغرض إثبات المنفعة العمومية للمشروع، يقوم بتعيين لجنة تحقيق تتكون من ثلاثة أشخاص يكون أحدهم رئيسا لها؛ هؤلاء المحققون وبالرجوع إلى المادة 4 من المرسوم 93-186 يختارهم الوالي من بين القوائم التي تضعها سنويا كل ولاية هي هذا المجال والتي تضم من 6 إلى 12 شخصا، يختارون من بين قدماء القضاة أو الموظفين أو قدماء الموظفين المعينين على الأقل في الصنف 13 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية؛ أو من أشخاص خارج هذه القوائم بالنظر إلى خبرتهم وكفاءتهم في سير التحقيقات.

واشترط المشرع في المحققين عدم الانتماء إلى الجهة الإدارية نازعة الملكية وعدم وجود علاقة تنطوي على مصلحة مع المنزوع ملكيتهم⁽²⁾، غير أن ما نصت عليه المادة 5 من القانون 91-11 -المذكورة سابقا- هو شرط الإنتماء، حيث جاء فيها: "يشترط في المحققين الانتماء إلى الجهة الإدارية نازعة الملكية وعدم وجود علاقة تنطوي على مصلحة مع المنزوع ملكيتهم"؛ وهذا هو نص المادة باللغة العربية والذي يقابله

(1) أي طرق الاطلاع على ملف التحقيق.

(2) المادة 5 من القانون 91-11 سالف الذكر.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

النص الفرنسي الذي جاء فيه أنه "يشترط في المحققين عدم الانتماء إلى الجهة الإدارية"⁽¹⁾، وقد سقطت سهواً كلمة "عدم" في النص العربي، لأن الأصح هو عدم انتمائهم إلى الجهة الإدارية نازعة الملكية، ومن الغريب أنه لم يتم تدارك هذا الخطأ في التعديلات التي لحقت قانون نزع الملكية ! وما يمكن ملاحظته على تشكيلة لجنة التحقيق، أن المشرع الجزائري لم يضع معايير دقيقة فيما يتعلق بتخصص أعضائها، وإنما ترك الأمر مفتوحاً باستعماله عبارة "أو أية شخصية أخرى"، كما أنه عند اشتراطه الخبرة في هذه الشخصية لم يكن ذلك في مدى فاعلية المنفعة العمومية، وإنما كان ذلك في مجال سير التحقيقات، وعليه فإن غياب التخصص والمهنية والاحترافية في أعضاء لجنة التحقيق يعتبر من العوامل التي قد تؤدي إلى تعطيل التحقيق، حيث يشترط فيمن يقوم بالتحقيق الكفاءة في التحليل وكذا الكفاءة التقنية⁽²⁾.

أما بالنسبة لمكافأة أعضاء لجنة التحقيق، فتقع على عاتق السلطة نازعة الملكية، وتحدد حسب الكيفيات ونسب مصاريف المهمات الممنوحة للموظفين⁽³⁾، الأمر الذي يثير إشكالا خطيراً، إذ كيف يعقل أن يشترط القانون من جهة عدم انتماء المحققين إلى الجهة الإدارية نازعة الملكية، ومن جهة أخرى ينص على تلقيهم مكافأة من طرفها؟! إن مثل هذا النهج قد يشكك من نزاهة المحققين، ويشكل تناقضاً في موقف المشرع.

وبالمقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، يلاحظ أن التحقيق المسبق يستند إما إلى محافظ محقق أو إلى لجنة تحقيق.

(1) "Les enquêteurs ne doivent pas relever de l'administration expropriante ni avoir des relations d'intérêt avec les expropriés".

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 15.

(3) المرشد التطبيقي رقم 00-24، سالف الذكر، د.ص، ملحق رقم 2.

فبالنسبة للمشاريع ذات الأهمية الكبرى، يكون التحقيق من طرف لجنة التحقيق، حيث أن أعضاءها يعينون من طرف المحافظ، وذلك من خلال قائمة لأشخاص مؤهلين يشترط فيهم عدم الانتماء إلى الجهة الإدارية نازعة الملكية، وبصفة عامة ألا تكون لهم أية منفعة في العملية⁽¹⁾.
أما فيما يتعلق بالمشاريع التي يمكن أن تمس أو تضر بالبيئة، وهي محددة في قائمة (كالمشاريع المتعلقة بمهبط الطائرات وصعودها، والمشاريع المتعلقة بالمراكز النووية....) فإن التحقيق يتم من طرف محافظ محقق أو لجنة تحقيق تعينه/ها المحكمة الإدارية المختصة⁽²⁾.

أما بالنسبة للنظام القانوني المصري، فالملاحظ أن القانون رقم 10 لسنة 1990 المنظم لنزع الملكية من أجل المنفعة العامة لم يأخذ بنظام التحقيق المسبق كما فعل القانون الفرنسي والجزائري، وبذلك فقد تجاهل القانون المصري ضمانات هامة في هذا الشأن⁽³⁾، ويعد هذا بمثابة قصور تشريعي يتوجب تداركه، ذلك أن تبرير فكرة نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة تقوم من الأساس على التأكد من وجود منفعة من المشروع ولا يتأتى ذلك دون القيام بتحقيق مسبق.

3. شروط نشر قرار فتح التحقيق المسبق

نصت المادة 6 من المرسوم التنفيذي في 93-186 - بصيغة الأمر - على تحديد مدة 15 يوما لنشر قرار التحقيق الإداري المسبق وقبل الشروع في التحقيق، بحيث يكون مشهرا بمركز البلدية المعنية ومنشورا في جريدتين يوميتين وطنيتين، كما أنه ينشر كذلك في مجموع القرارات الإدارية للولاية⁽⁴⁾، ويكون موضوع إشهار بعنوان البلدية المعنية في الأماكن المخصصة عادة لهذا الغرض⁽⁵⁾.

(1) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 382.

(2) Auby Jean-Marie ; Bon Pierre, Droit administratif des biens, Domaine, travaux publics, expropriation pour cause d'utilité publique, 3^{ème} éditions, Dalloz, Paris, 1995, p387.

(3) جمعة محمد سمير، إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 167.

(4) المادة 2/6 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(5) المادة 6 من القانون 91-11 سالف الذكر.

ما يلاحظ أن المشرع قد ألزم الإدارة بنشر قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة نشرا متعددا، والهدف من ذلك إعلام الجمهور على أوسع نطاق بعملية التحقيق، وبالتالي تكون عملية النشر في موضوع التحقيق حول المنفعة العمومية هي القاعدة، ذلك أن التحقيق ليس له طابع فردي وإنما هو موجه لمعرفة العامة به⁽¹⁾. وعلى سبيل المقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، نلاحظ أنه يتم إعلام الجمهور بفتح التحقيق عن طريق النشر في مرحلتين: أولاها: ثمانية أيام على الأقل قبل بداية التحقيق، وثانيهما: خلال الثمانية أيام التي تلي فتح التحقيق؛ حيث يتم النشر في جريدتين جهويتين أو محليتين، توزعان على المناطق المعنية بالتحقيق، أما إذا كانت العملية المراد إنجازها ذات أهمية وطنية، فإن التحقيق ينشر كذلك في الجرائد الوطنية، مدة ثمانية أيام على الأقل قبل بداية التحقيق؛ بالإضافة إلى ذلك فإن قرار فتح التحقيق يتم تعليقه في البلديات المعنية بالعملية وهذا حتى يصل إلى علم الجمهور⁽²⁾.

ثالثا: إجراءات سير التحقيق المسبق

بصدور قرار فتح التحقيق المسبق تتعين بموجبه لجنة تتولى إجراء تحقيق للتأكد من وجود منفعة عامة من المشروع المراد إنجازها، ولقد سبقت معرفة تشكيلة هذه اللجنة فكيف تقوم بعملها؟ وما هي إجراءات التحقيق الذي تتولاه؟ وما هي نتائجه؟

هذا ما سيتم تناوله في الأسطر التالية من خلال دراسة تكوين ملف التحقيق (أ)، ثم عمل لجنة التحقيق (ب)، ونتائج التحقيق المسبق (ج):

أ- تكوين ملف التحقيق المسبق

بعد إصدار قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة، يكون ملف للتحقيق، يشمل على الخصوص ما يلي⁽³⁾:

- قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة؛

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 16.

(2) Articles R.112-14 et R.112-15, du Code d'expropriation.

(3) المادة 7 من القانون 91-11 سالف الذكر.

- تصريح توضيحي للهدف من العملية؛
 - مخطط الوضعية الذي يحدد طبيعة الأشغال المزمع إنجازها وموقعها؛
 - دفتر مرقم وموقع من الوالي أو ممثله تسجل فيه التظلمات.
- يوضع هذا الملف تحت تصرف الجمهور، إذ يمكنهم الاطلاع عليه؛ وعلى أساسه تباشر اللجنة عملها⁽¹⁾.

ب- عمل لجنة التحقيق المسبق

لدراسة عمل لجنة التحقيق المسبق، يتوجب تحديد مكان (1) وزمان إجراء التحقيق (2)، كالتالي:

1. مكان إجراء التحقيق المسبق

بالرجوع إلى المادة 2/8 من المرسوم التنفيذي 93-186 فإنه: "يمكن للجنة التحقيق أن تعمل بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية أو في أي مكان عمومي آخر يحدده قرار فتح التحقيق...".

ومن خلال هذا النص، يتضح أن الوالي يتمتع بسلطة تقديرية في تحديد مكان إجراء التحقيق، في حين أنه ولا اعتبارات تتعلق بالفعالية والديمقراطية، كان من الأنسب إلزام الوالي بفتح التحقيق في المكان الأكثر تناسبا مع مردودية المشروع المزمع إنجازها، فإذا كان المشروع سينجز فوق إقليم بلدية محددة كان لا بد من الإشارة في صلب النص على إلزامه القيام بالتحقيق في مقر البلدية المعنية؛ والأمر نفسه ينطبق على المشاريع التي تعني أكثر من بلدية، والتي يمكن إلزام الجهة الإدارية نازعة الملكية بأن تضع مثلا، نسخة مطابقة للأصل لملف التحقيق في نفس الوقت في جهات أخرى كمقرات الدوائر مثلا، ونفس الشيء بالنسبة للولايات، فطالما أن التحقيق يهدف إلى تقديم معلومات وافية عن المشروع المراد إنجازها للجمهور فإنه يتوجب تسهيل عملية الحصول على هذه المعلومات إلى أبعد الحدود لتسهيل سير التحقيق على المعنيين به.

(1) المرشد التطبيقي رقم 00-24، سالف الذكر، د.ص، ملحق رقم 2.

2- زمان إجراء التحقيق المسبق

إن تحديد زمان إجراء التحقيق المسبق يثير مسألتين هما: مدة إجرائه، وساعات وأيام إجرائه، وهو ما سيتم بيانه كالآتي:

1.2- مدة التحقيق المسبق

لم يحدد المشرع للجنة التحقيق مدة لتنجز فيها عملها، بل ترك الأمر مفتوحا، وذلك بحسب أهمية عملية نزع الملكية، وكذا كيفية عمل اللجنة،⁽¹⁾ وهكذا يمكن لمدة التحقيق أن تختلف من عملية لأخرى. غير أن المشرع ألزم السلطة الإدارية أن تحدد تاريخ بدء التحقيق وتاريخ انتهائه، إلا أن مدته تبقى غير محددة، مما يجعل هذه المدة قد تطول وقد تقصر، وهو الأمر الذي يطرح عدة مشاكل في كلتا الحالتين:

فإن كانت المدة قصيرة جدا، فهي غير كافية لإتاحة الفرصة للجمهور للمشاركة في التحقيق والعلم به⁽²⁾، وفيما يخص هذه المسألة، وعلى سبيل المقارنة، نجد أن النظام القانوني الفرنسي لنزع الملكية، يجعل المدة الأدنى المحددة للتحقيق لا تقل عن 15 يوما⁽³⁾، كأصل عام، أما التحقيق المسبق في المشاريع التي يمكن أن تلحق ضررا بالبيئة فإن مدة التحقيق لا بد ألا تقل عن شهر.⁽⁴⁾

وإذا كانت مدة التحقيق طويلة، بأن تتجاوز عدة أشهر، فإنها أيضا ستطرح العديد من الإشكالات وخاصة تلك المتعلقة بتقدير التعويض.

ومع أن المشرع الجزائري لم يحدد للجنة التحقيق المدة التي تنجز فيها عملها، إلا أنه ألزمها بأن تقدم تقريرها إلى الجهة التي عينتها في أجل أقصاه 15 يوما من انتهاء التحقيق⁽⁵⁾.

(1) راجع المادة 1/8 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 18.

(3) Article R.112-12, du Code d'expropriation.

(4) Chapus René, Droit administratif général, Tome 2, 8^e édition, Dalloz, Paris, 1998, p637.

(5) راجع المادة 9 من القانون 91-11 سالف الذكر.

2.2- ساعات وأيام التحقيق المسبق

إن ساعات إجراء التحقيق تخضع لأوقات عمل الإدارات العامة التي يجري في مقرها التحقيق، وفق ما ينظمه القانون خلال أيام الأسبوع على الأقل، إلا أنه يمكن أن ينص قرار فتح التحقيق على ساعات عمل إضافية تخص العطل الرسمية والأعياد والمناسبات إذا ما تطلبت ظروف التحقيق ذلك.⁽¹⁾ إذن، فملف التحقيق يوضع تحت المسؤولية المباشرة لرئيس الجهة الإدارية التي وضع على مستواها ملف التحقيق (رئيس البلدية على مستوى بلديته، رئيس الدائرة، الوالي) حتى يتسنى لأي شخص أن يطلب الاطلاع على الملف في أي وقت في الميعاد المحدد لإجراء التحقيق وذلك في حدود أيام وساعات عمل الإدارة الموضوع بها ملف التحقيق.

ج- نتائج التحقيق المسبق

بعد انتهاء لجنة التحقيق المسبق من عملها بكل حياد واستقلال، تقوم بتحرير تقرير تستعرض فيه استنتاجاتها حول مدى فاعلية المنفعة العمومية للعملية المزمع إنجازها، ويقدم هذا التقرير المسبب في أجل 15 يوما من انتهاء التحقيق - كما سبق الذكر- إلى الجهة التي عينت اللجنة، ألا وهي الوالي المختص إقليميا؛ ويرفق هذا التقرير بجميع الوثائق الإثباتية المفهرسة قانونا⁽²⁾.

ويجب على لجنة التحقيق أن تفصح عن رأيها بصريح العبارة في مدى فاعلية المنفعة العمومية⁽³⁾ وهذا لتفادي أي غموض أو التباس لدى الهيئة الإدارية التي عينتها في مدى ثبوت أو انعدام المنفعة العمومية في المشروع.

وهنا يجدر التساؤل حول طبيعة رأي هذه اللجنة؟ فبالرجوع إلى النصوص القانونية، يلاحظ أن إفصاح اللجنة عن رأيها هو أمر إجباري، بدليل استخدام المشرع عبارة "يجب أن تفصح اللجنة عن رأيها

(1) كوروغلي مقداد، مرجع سابق، ص 36.

(2) المرشد التطبيقي رقم 00-24، سالف الذكر، د.ص، ملحق رقم 2.

(3) راجع المادة 1/9 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

بصريح العبارة...⁽¹⁾؛ غير أن هذا الرأي غير ملزم للإدارة نازعة الملكية، فهي ليست مجبرة على الأخذ به مما يثير التساؤل حول مدى فاعلية رأي اللجنة؟

في الحقيقة يبقى للقاضي المختص صلاحيات واسعة وسلطة تقديرية عند فصله في المنازعات المرفوعة إليه بهذا الشأن، إذ بإمكانه إبطال العملية لانعدام المنفعة العمومية استنادا إلى رأي لجنة التحقيق، ولكن بشرط أن يكون المتقاضي قد دفع بذلك⁽²⁾.

تجدر الملاحظة أن المشرع في نص المادة 9 من القانون 91-11 قد أوجب تبليغ نسخة من خلاصة عمل اللجنة وجوبا إلى الأشخاص المعنيين بناء على طلبهم، والسؤال المطروح هنا: هل عدم تبليغ هذا التقرير للمعنيين في حالة طلبهم ذلك يؤدي إلى عدم مشروعية هذا التقرير؟

استنادا إلى نص المادة 9 السالف الذكر، فإن مسألة التبليغ تعد من الشروط الشكلية الجوهرية التي يترتب على عدم احترامها بطلان باقي الإجراءات، شريطة أن يطلب المعنيون ذلك، أما إذا لم يطلب من الإدارة ذلك فلا يمكن الاحتجاج بالبطلان⁽³⁾.

رابعا: طبيعة إجراءات التحقيق المسبق

إن إجراءات التحقيق المسبق سابقة الذكر كلها وردت بصيغة الوجوب والإلزام، الأمر الذي يحتم على الإدارة نازعة الملكية أن تحترم كل تلك الإجراءات، وإلا كانت أعمالها قابلة للمخاصمة أمام القضاء المختص على أساس عدم شرعية التحقيق، مما قد يؤدي إلى تهديد عملية نزع الملكية ككل وعدم إتمامها⁽⁴⁾. وبناء على ذلك، فإن تعيين لجنة التحقيق المسبق يعد إجراء إلزاميا وإجباريا، لا يمكن الاستغناء عنه ولا استبدال لجنة التحقيق بجهاز آخر، وعدم احترام هذه الأحكام قد يؤدي إلى مخاصمة الإجراءات اللاحقة، ويمكن للمتقاضي الدفع بهذه المخالفة عند منازعته لقرارات نزع الملكية بشكل منفصل، أو عند

(1) المادة 2/9 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 19.

(3) لباشيش سهيلة، رقابة القاضي الإداري على إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007/2008، ص 13.

(4) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 22.

رفع دعوى ضد أي إجراء من إجراءات التحقيق، فمثلا يمكن رفع دعوى إذا كان قرار فتح التحقيق لم يعين لجنة التحقيق أو عينها بصفة غير شرعية⁽¹⁾.

كما تتعدد الشروط الشكلية الواجب توافرها في قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة، مما قد يفتح المجال للمنازعة أمام القضاء، وخاصة فيما يتعلق بنشر وإشهار القرار وكذلك محتوياته.⁽²⁾ كل هذه الإجراءات والشروط الإلزامية ضرورية لصحة التحقيق المسبق حول مدى فاعلية المنفعة العمومية، ومادام أن عملية نزع الملكية تشكل إجراء استثنائيا يمس بالملكية الخاصة، فإنه يمارس في أضيق الحدود ووفقا لشروط وإجراءات حددها القانون، وأي خروج عن القانون يشكل مساسا بحق الملكية المحمي دستوريا.

المطلب الثاني: قرار التصريح بالمنفعة العمومية

بعد القيام بإجراء التحقيق المسبق حول المنفعة العمومية، يأتي أول أهم إجراء تمر به عملية نزع الملكية، ألا وهو صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية الذي تفصح فيه الإدارة بأن هناك حقا منفعة من المشروع المراد إنجازه. ويعد هذا الإجراء الانطلاقة الحقيقية في عملية نزع الملكية ميدانيا⁽³⁾، والذي لا يمكن لأي تشريع أن يتخلى عنه، فهو "اعتراف أو إعلان من الجهة المختصة بأن المشروع المزمع إقامته يحقق المنفعة العامة مع ما يترتب على ذلك من آثار"⁽⁴⁾.

ولكي يكون قرار التصريح بالمنفعة العمومية سليما وقانونيا وقابلا للتنفيذ، يشترط أن تتوفر فيه شروط، أهمها: ضرورة صدوره من الجهة المختصة، وأن يحترم القواعد والإجراءات الشكلية لإصداره، كما يلزم أن يكون محتوى القرار مطابقا للنصوص القانونية والتنظيمية.

هذا، ويترب على قرار التصريح بالمنفعة العمومية آثار قانونية تسري على الإدارة وعلى مالك العقار المعني، قد ينجر عنها مخاصمة هذا القرار المهم.

(1) رحمان أحمد، مرجع سابق، ص 24

(2) لباشيش سهيلة، مرجع سابق، ص 30

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 23.

(4) براهمي سهام، مقدم حسين، قرار المنفعة العمومية في نزع الملكية بين التشريع الجزائري والتشريع السعودي، دراسة تحليلية، مجلة الحجاز العالمية المحكمة للدراسات الإسلامية والعربية، العدد 16، شوال 1437هـ/يوليو 2016، ص 52.

وما يمكن ملاحظته في البداية، هو أن السلطة الإدارية المختصة بالتصريح بالمنفعة العمومية ليست ملزمة بإصدار قرار التصريح حتى لو كان رأي لجنة التحقيق إيجابيا حول فعالية المنفعة العمومية في المشروع إذ يمكن لها أن تمتنع عن هذا التصريح كما في حالة تغير الظروف أو وجود شك حقيقي وجدي حول واقعية وفعالية المنفعة العمومية، كما يمكنها إجراء تحقيق جديد⁽¹⁾.

وبناء على ما سبق، سيتم تقسيم دراسة قرار التصريح بالمنفعة العمومية إلى فرعين: يبحث الأول في شروط هذا القرار من حيث السلطة المختصة بإصداره، وكذا الشروط الشكلية والموضوعية الواجب احترامها؛ أما الفرع الثاني فيعالج آثار هذا القرار، وذلك على النحو التالي بيانه:

الفرع الأول: إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية

حتى يكون قرار التصريح بالمنفعة العمومية سليما وقانونيا، لا بد أن يكون صادرا عن الجهة الإدارية المختصة قانونا بذلك، كما يجب أن تتوفر فيه شروط موضوعية وأخرى شكلية حددها المشرع، وعليه سيتناول هذا الفرع كلا من السلطة المختصة بالتصريح بالمنفعة العمومية (أولا)، والشروط الشكلية والموضوعية لهذا القرار (ثانيا):

أولا: السلطة المختصة بالتصريح بالمنفعة العمومية

إن تحديد السلطة المخولة بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية يختلف بحسب مدى عملية نزع الملكية، أي بحسب ما إذا كانت هذه العملية تشمل عقارات موجودة في إقليم ولاية واحدة أو عدة ولايات وعليه، فإن المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186 المتممة بالمادة 2 من المرسوم التنفيذي 05-248 قد ميزت بين الحالات التالية:

(1) Chapus René, op.cit., p 642.

أ- حالة التصريح بموجب قرار صادر عن الوالي

إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المراد نزع ملكيتها واقعة في تراب ولاية واحدة، سواء في بلدية واحدة أو عدة بلديات من الولاية نفسها، فإن التصريح بالمنفعة العمومية يكون بموجب قرار صادر عن والي هذه الولاية⁽¹⁾.

وهذه الحالة هي القاعدة العامة في التصريح بالمنفعة العمومية، حيث تكون الإجراءات بسيطة، تبدأ من تحويل المستفيد من عملية نزع الملكية ملفه إلى الوالي المختص، ثم يقوم هذا الأخير بإصدار قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة، ثم تقوم اللجنة بإعداد تقريرها الذي يرفع إلى الوالي نفسه، ليقوم هذا الأخير بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

ب- حالة التصريح بموجب قرار وزاري مشترك

إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المراد نزع ملكيتها تقع في تراب ولايتين أو عدة ولايات، فإن التصريح بالمنفعة العمومية يتم بقرار مشترك أو قرارات مشتركة بين الوزير المعني ووزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية⁽²⁾.

وفي هذه الحالة، تكون عملية نزع الملكية قد بلغت نطاقا أوسع بأن تعدت إقليم الولاية الواحدة فشملت ولايتين أو أكثر، مما يستلزم معه أن ترفع درجة القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، وذلك بالنظر إلى الجهة التي تصدره، ويكون ذلك بموجب قرار أو قرارات وزارية مشتركة، وفي هذه الحالة، يحول المستفيد من نزع الملكية ملفه إلى كل والٍ مختص إقليميا والذي يتولى تنفيذ جميع إجراءات نزع الملكية اللاحقة لصدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية⁽³⁾.

(1) المادة 2/10 من المرسوم التنفيذي 93-186 المعدلة والمتممة بالمادة 2 من المرسوم التنفيذي 05-248، الصادر بتاريخ 2005/7/10، المعدل

والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 93-186 السالف الذكر، ج.ر.ج.ج. 48، سنة 2005.

(2) المادة 1/10 من المرسوم التنفيذي 93-186 المعدلة والمتممة بالمادة 2 من المرسوم التنفيذي 05/248 سالف الذكر.

(3) راجع المادة 44 من المرسوم التنفيذي 93-186 السالف الذكر.

ج- حالة التصريح بموجب مرسوم تنفيذي

هذه الحالة لم ينص عليها المرسوم التنفيذي 93-186، بل جاء النص عليها في المادة 65 من القانون رقم 04-21 المؤرخ في 29 ديسمبر 2004 المتضمن قانون المالية لسنة 2005⁽¹⁾، حيث أشارت إلى أن التصريح بالمنفعة العمومية يتم عن طريق مرسوم تنفيذي بالنسبة لعمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي.

وبناءً على ذلك، صدر المرسوم التنفيذي 05-248 المذكور سابقاً، ووفقاً لمادته الثانية (2) المتممة للمادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186، فإنه: "... بالنسبة لعمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي يصرح بالمنفعة العامة بمرسوم تنفيذي."

وكما هو معلوم، فإن المرسوم التنفيذي يصدر عن الوزير الأول، (أو رئيس الحكومة حسب الحالة)⁽²⁾ وذلك في إطار سلطة التنظيم الممنوحة له دستورياً انطلاقاً من المادة 2/141 من الدستور الجزائري الحالي وكذلك المادة 112 منه التي تخوله التوقيع على المراسيم التنفيذية.

إن هذه الحالة تعد استثنائية، فالأمر هنا لا يتعلق بمدى عملية نزع الملكية من حيث شمولها لولاية أو عدة ولايات، بل يتعلق بطبيعة المشروع وموضوعه الذي يجب أن يكون "إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي". فقد يكون المشروع يشمل عدة ولايات إلا أنه ليس ذا بعد وطني أو لا يتمتع بالطابع الاستراتيجي، وفي هذه الحالة لا يكون التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي بل بموجب قرار أو قرارات وزارية مشتركة.

وجدير بالذكر هنا، أن اشتراط اتصاف المشروع بأنه متعلق بإنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي، لا يعني أن المنفعة العمومية لا تكفي وحدها لتبرير عملية نزع الملكية، بل

(1) المادة 65 من القانون رقم 04-21، المتضمن قانون المالية لسنة 2005، الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 2004، ج.ر.ج.ج 85، المتمم للقانون 91-11 بالمادتين 12 مكرر و12 مكرر 1.

(2) وفقاً للتعديل الدستوري 2020، يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، بينما يقودها رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية. راجع المادة 130 من التعديل الدستوري 2020.

تبقى الشرط الأساسي والجوهرى لتبرير نزع الملكية، وإنما وضع المشرع شرط اتصاف المشروع بالطابع الاستراتيجي والبعد الوطني فقط لتبرير صدور التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي.⁽¹⁾

وقد صدرت العديد من المراسيم التنفيذية التي تصرح بالمنفعة العمومية منذ 2005 حتى اليوم لمشاريع تخص تدعيم البنى التحتية للعديد من الولايات كخطوط الترام، والسكك الحديدية، أو ذات بعد وطني كتشييد مناطق صناعية.⁽²⁾

وتوضيحاً لهذه الحالة الاستثنائية، صدر المنشور الوزاري المشترك 07-43⁽³⁾، الذي يهدف للتذكير بالإطار التشريعي والتنظيمي المسير لعمليات نزع الملكية، ويحدد كفاءات تطبيق المادة 65 من قانون المالية 2005 والمرسوم التنفيذي 05-284 السالف ذكرهما.

ولقد بين هذا المنشور السبب الذي أدى بالمشرع إلى اعتماد إجراء التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي، حيث يرجع ذلك إلى البطء والتأخر في انطلاق المشاريع بسبب إجراءات نزع الملكية المعتادة، وقصد تفادي هذه التأخيرات، تقرر وضع إجراء جديد وبأحكام جديدة والمتمثل في التصريح بموجب مرسوم تنفيذي.⁽⁴⁾ كما تكفل هذا المنشور بإعطاء مفهوم للمشاريع ذات البعد الوطني والاستراتيجي، إذ جاء فيه: "يجب أن يحتفظ هذا الإجراء الجديد (أي التصريح بموجب مرسوم تنفيذي) بطابعه الاستثنائي، وفي هذا الشأن فإن مفهوم المشاريع الكبرى ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي لا تعني سوى المشاريع ذات الأهمية الكبرى التي لها تأثير اجتماعي واقتصادي معتبر على

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 25.

(2) على سبيل المثال: المرسوم التنفيذي 05-486 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لعملية إنجاز أول خط للترام في مدينة وهران، الصادر بتاريخ 2005/12/25، ج.ر. 83. والمرسوم التنفيذي 08-13 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لعملية إنجاز الخط المزدوج المكهرب للسكة الحديدية الرابط بين بئر توتة- سيدي عبد الله (المدينة الجديدة) -زرالدة، الصادر بتاريخ 2008/05/10 ج.ر.ج.ج. 24. والمرسوم التنفيذي 09-237 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز المنطقة الصناعية الجديدة ببلدية السوق، ولاية تيارت، الصادر بتاريخ 2009/7/14، ج.ر.ج.ج. 42.

(3) المنشور الوزاري المشترك 07-43 سالف الذكر، ص 85..

(4) نفس المنشور، ص 88.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

المجموعة الوطنية والمنفعة العمومية"⁽¹⁾ وأعطى في موضع آخر من نفس المنشور أمثلة عن هذه المشاريع منها السدود، الطرق السريعة، المترو... الخ.

لكن الملاحظ على هذا التعريف، أنه اقتصر على توضيح المقصود بالمشاريع ذات البعد الوطني والاستراتيجي، دونما توضيح للمقصود بالبنى التحتية ذات المنفعة العامة، مع أنها تشكل جزءاً هاماً من مواصفات المشروع الذي يتم التصريح بالمنفعة العمومية فيه بمرسوم تنفيذي.

غير أنه في آخر تعديل لقانون نزع الملكية رقم 91-11 والذي كان بموجب قانون المالية لسنة 2014،⁽²⁾ قد أشار، ولأول مرة، لحالة من حالات عمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والإستراتيجي، وذلك في نص المادة 37 منه، حيث جاء فيها: "يتم التصريح بالمنفعة العمومية لعمليات إنجاز المشاريع المتعلقة بإنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء والغاز والماء نظراً لطبيعة بنيتها التحتية ذات البعد الوطني والإستراتيجي بموجب مرسوم تنفيذي"، وهذا النص وإن كان يعطي إشارة إلى طبيعة البنية التحتية المقصودة في القانون، غير أنه يبقى غير كاف للاستدلال على حقيقتها بدقة.

وبالبحث عن مدلول مصطلح "البنى التحتية"، يظهر أنه جمع لمصطلح "بنية تحتية"⁽³⁾ التي يمكن تعريفها بأنها "ما يملكه الاقتصاد من رأسمال على هيئة طرق للنقل والمواصلات وسكك حديدية وموارد مائية لأغراض الريّ والصرف الصحيّ وشبكات الكهرباء والاتصالات وغيرها من المرافق الضرورية التي لا يمكن بدونها أن يكون الاستثمار إنتاجياً تماماً".⁽⁴⁾

(1) المنشور الوزاري المشترك 07-43، سالف الذكر، ص 89.

(2) القانون رقم 13-08، مؤرخ في 2013/12/30، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج، رقم 68، سنة 2013.

(3) تم استخدام مصطلح البنية التحتية (باللغة الإنجليزية *infrastructure* وهو مصطلح مأخوذ من الفرنسية) في بدايات القرن العشرين، وكان يقتصر في البداية على الجانب العسكري ويعني المباني والمنشآت الدائمة اللازمة لدعم القوات العسكرية وإعادة انتشارها وتشغيلها ثم تحول استخدامه للدلالة على المنشآت العمرانية والحضارية المعاصرة. أنظر:

Oxford dictionary, *Infrastructure* noun, available online on 26/12/2023, at:

<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/infrastructure>

(4) معجم المعاني، تعريف ومعنى بنية تحتية، د.ص، متوفر بتاريخ 2023/12/26، على الرابط:

[https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/بنية تحتية](https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/بنية%تحتية)

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

أو هي: "كل المنشآت القاعدية والأساسية اللازمة لأي دولة أو مجتمع في مناحي الحياة المختلفة كالطرق والسكك الحديدية... الخ"⁽¹⁾. ولتبسيط الأمر فإن البنية التحتية هي أي شيء يلزم للحياة اليومية. وخلاصة القول، أن نظام نزع الملكية في الجزائر لا يعرف توحيداً في السلطة المختصة بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وإنما يرتبط الأمر بنطاق المشروع وطبيعته والهدف المرجو منه، فإذا تعلق الأمر بمشروعات على درجة من الأهمية الوطنية كان القرار للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وهناك حالات يجري فيها التصريح بموجب قرار أو عدة قرارات وزارية مشتركة إذا كانت الأملاك المراد نزعها موزعة على أكثر من ولاية أو كان المشروع يتعلق بأكثر من قطاع وزاري، كما قد يصدر قرار التصريح من قبل الوالي صاحب الاختصاص الأولي.

وهناك من يرى أن الأسلوب الذي تتعدد فيه الجهات المختصة بتقرير المنفعة العامة لا يتناسب مع خطورة عملية نزع الملكية، خاصة وأنها تمس حقاً دستورياً هو حق الملكية، ولذلك كان من الأفضل حصر الاختصاص بجهة واحدة كرئيس الجمهورية.⁽²⁾

لكن الواقع يثبت أن تعدد الجهات المختصة بالتصريح سواء في الجزائر أو في فرنسا كما سيتم بيانه لاحقاً، يتلاءم وطبيعة المشاريع ومدى اتساعها، وحصر هذه السلطة في يد جهة واحدة سيثقل كاهلها بلا شك، بل قد يقلل من سلامتها، كما وأن تركيز سلطة إصدار قرار التصريح بيد هيئة مركزية كرئيس الجمهورية سيعيق ويقلل من فرص طعن أصحاب الشأن في هذا القرار، بالإضافة إلى أن كثرة المشاريع التي تسعى الإدارة إلى إنجازها يستدعي اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية الذي أثبت نجاعته في مقابل أسلوب المركزية الذي لا يؤدي سوى للتأخر وإعاقة مصالح الأفراد.

وعلى سبيل المقارنة، فإن السلطة المختصة بالتصريح بالمنفعة العمومية في كل من النظامين الفرنسي

والمصري تختلف:

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 26.

(2) راجع: الأحمد نجم، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد 2، دمشق، 2013، ص 25.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

ففي النظام القانوني الفرنسي، يتم تقرير المنفعة العمومية إما بموجب مرسوم صادر عن الوزير الأول وإما بموجب قرار وزاري أو بموجب قرار صادر عن المحافظ.

وما يمكن ملاحظته في هذا الصدد هو ضرورة استشارة مجلس الدولة في حالة التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم من الوزير الأول وذلك في حالات ثلاث:

الحالة الأولى: عندما يقدم المحافظ المحقق رأيا غير إيجابي حول المنفعة العمومية؛

الحالة الثانية: تتعلق بطبيعة وأهمية الأشغال المنجزة، وهي أشغال محددة حصرا بقائمة وفقا لنصوص قانونية، وفي هذه الحالة يجب أن يصدر المرسوم بعد استشارة مجلس الدولة حتى ولو كان رأي المحافظ المحقق إيجابيا. ومن الأمثلة على هذه الأشغال: تلك المتعلقة بإنشاء الطرق السريعة، السكك الحديدية ذات النفع العام، المراكز النووية... الخ؛

الحالة الثالثة: تتعلق بالأشغال المختلطة، وهي تلك التي تتعلق بالإدارات المدنية وبال دفاع الوطني في نفس الوقت.

كما قد يكون التصريح بالمنفعة العمومية في النظام الفرنسي صادرا بموجب قرار وزاري، وذلك على الخصوص في حالات العمليات الموجهة لإنجاز الإدارات المركزية، أو عندما يتعلق الأمر بأعمال موجودة في محافظتين أو أكثر.

أما الحالات الأخرى التي لا يعود الاختصاص فيها للوزير الأول أو للوزراء فيكون التصريح صادرا عن المحافظ الذي يعد صاحب الاختصاص المبدئي⁽¹⁾.

أما في النظام القانوني المصري، فيكون تقرير المنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه وهذا ما نصت عليه المادة 2 من القانون رقم 10 لسنة 1990 المتعلق بنزع ملكية العقارات للمنفعة العامة سالف الذكر. أما في القانون الملغى رقم 577 لسنة 1954 فكان تقرير المنفعة العامة يصدر بقرار من الوزير المختص.⁽²⁾

(1) Chapus René, op.cit., p 645.

(2) طلبة أنور، نزع الملكية للمنفعة العامة، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2015، ص 86.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

ويعتبر إسناد اختصاص إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية إلى رئيس الجمهورية ضماناً هامة لأصحاب الحقوق، غير أنه قد يؤدي إلى بقاء الإجراءات، لذلك قد يكون من مفيدا العودة إلى نظام الذي كان نافذا في ظل القانون الملغى رقم 577 لسنة 1954، مع الاحتفاظ لرئيس الجمهورية أو من يفوضه بهذا الاختصاص بالنسبة لأنواع معينة من الأعمال بالنظر لأهميتها أو طبيعتها.⁽¹⁾

وإذا كان إسناد الاختصاص بتقرير المنفعة العامة في نزع الملكية في مصر إلى رئيس الجمهورية فيه ضماناً مهمة للملكية الفردية، فإن اتساع المشروعات وكثرتها أوجب أن يفوض⁽²⁾ هذا الاختصاص في بعض الحالات لرئيس مجلس الوزراء أو للوزير المختص الذي تتبعه الجهة طالبة نزع الملكية، أو الذي يتعلق المشروع بوزارته، فيكون وزير الري هو المختص فيما يتعلق بمشروعات الري والصرف، ووزير الكهرباء فيما يتعلق بمشروعات الطاقة... الخ.

ويرتبط بجهة الاختصاص بإصدار تقرير المنفعة العامة في النظام القانوني المصري لزوم إصداره من مجلس الوزراء وليس من رئيس الوزراء منفرداً، طبقاً لنص المادة الثانية من قانون نزع الملكية المصري، وهذا المبدأ أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في مبدأ حديث لها.⁽³⁾

كما يمكن أن يتم تقرير المنفعة العامة في مصر بقانون خاص، ويحدث ذلك في بعض المشروعات الضخمة، إذ قد تستلزم إجراءات خاصة نظراً لأهميتها أو إلى ضيق الوقت اللازم لتنفيذها، مثل القانون رقم

(1) السيد عبد الحميد أحمد، نزع الملكية، في إطار قرارات المنفعة العامة والمصادرة والتأميم، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2018، ص 221.

(2) تجدر الإشارة أنه تم النص على تفويض الاختصاص وذلك بإضافة عبارة "أو من يفوضه" إلى نص المادة 2 بموجب القانون رقم 24 لسنة 2018 المتعلق بتعديل بعض أحكام القانون رقم 10 لسنة 1990 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة، الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية - العدد 16 مكرر (أ) - السنة الحادية والستون، الصادرة بتاريخ 21/4/2018.

(3) "المشرع في المادة (2) من القانون رقم 10 لسنة 1990 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة حدد الحالات التي تُعد من أعمال المنفعة العامة رعاية منه لحق الملكية المصون دستورياً، وحينما أجاز إضافة حالات أخرى إليها قيد بأن يتم ذلك في صيغة عامة مجردة وليست بحالة بذاتها وأن يصدر بهذه الحالة العامة قرار من مجلس الوزراء - مؤدى ذلك: أنه لا يسوغ لرئيس مجلس الوزراء منفرداً وبمعزل من مجلس الوزراء أن يصدر قراراً بإضافة حالة إلى هذه الحالات المتقدمة، ولو كانت تتسم بالعمومية والتجريد، ولا تخص حالة بعينها." المحكمة الإدارية العليا (مصر)، الحكم رقم 2773، 2779، 2817 لسنة 39 قضائية. عليا، مؤرخ في 2006/1/28، مجلس الدولة المصري - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ج 1، السنة الحادية والخمسون، من أول أكتوبر سنة 2005 إلى آخر مارس 2006، ص 340. متوفر بتاريخ 2023/12/26 على الرابط:

<http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=90090>

67 لسنة 1962 بخصوص تقرير المنفعة العامة لنزع ملكية الأراضي التي شغلتها مياه السد العالي تفاديا للإجراءات التي نص عليها القانون رقم 577 لسنة 1954 آنذاك.⁽¹⁾

والملاحظ أن استلزام صدور قرار جمهوري بتقرير المنفعة العامة مازال قائما في القانون المصري الحالي المتعلق بنزع الملكية رقم 10 لسنة 1990 السالف الذكر، أما بالنسبة لإنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة وفقا للقانون رقم 59 لسنة 1979 (المادة 60) يكفي لتقرير المنفعة ونزع ملكية العقارات اللازمة قرار من مجلس الوزراء؛ والأمر نفسه بالنسبة لنزع ملكية العقارات في أحياء سكنية لأغراض التخطيط العمراني إذ يكفي قرار من مجلس الوزراء وفقا للمادة 42 من القانون رقم 3 لسنة 1982 المتعلق بالتخطيط العمراني.⁽²⁾

وبمقارنة الأنظمة الثلاث، يتبين أن كلا من النظامين الفرنسي والجزائري يعتمدان على تعدد الجهات المختصة في إصدار قرار التصريح بالمنفعة العامة، على اعتبار الاختلاف في مواقع العقارات محل النزع من جهة، وأهمية المشروع المزمع إنجازه من جهة أخرى، غير أن النظام المصري يركز إصدار هذا القرار في رئيس الجمهورية مما يخلق عرقلة في الإجراءات وبطءا يؤثر على المصلحة العامة والخاصة في آن واحد، ولئن أجاز المشرع المصري في تعديل قانون نزع الملكية تفويض هذا الاختصاص، إلا أنه يبقى غير كاف، ذلك أنه شتان بين الاختصاص الأصيل والمفوض، فهذا الأخير ضيق الحدود والصلاحيات، مما يجعله قاصرا وقليل الفعالية.

ثانيا: الشروط الشكلية والموضوعية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية

لا يكفي أن يصدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية من جهة مختصة، بل لا بد أن يصدر في شكل معين ويتضمن عناصر معينة، كما يجب أن يعلم به الجمهور بطرق معينة، وعليه ستتم دراسة كل من الشروط الشكلية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية (أ) ثم الشروط الموضوعية ونعني بها مضمون القرار(ب):

(1) الأحمد نجم، المفهوم القانوني للمنفعة العامة، مرجع سابق، ص 27.

(2) عبد الوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 654.

أ- الشروط الشكلية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية

تعتبر قواعد الشكل في إصدار القرارات الإدارية ذات أهمية بالغة، فهي توضع من طرف المشرع لتحقيق مصلحة الأفراد وعدم فسح المجال للإدارة لإصدار قرارات مجحفة بحقوقهم بصورة ارتجالية من جهة ولتحقيق المصلحة العامة في إلزام الإدارة باتباع الأصول والتروي وعدم التسرع في اتخاذ قرارات قد تكون خاطئة من جهة أخرى.⁽¹⁾

وفيما يخص الشروط الشكلية لإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فقد بينتها المادة 11 من القانون 91-11 بنصها: "يخضع قرار التصريح بالمنفعة العمومية تحت طائلة البطلان لما يلي:

- أن ينشر حسب الحالة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية أو في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.
- أن يبلغ كل واحد من المعنيين.
- أن يعلق في مقر البلدية التي يقع فيها العقار (الملك) المطلوب نزع ملكيته حسب الكيفيات التي حددتها المادة 6 من هذا القانون طوال الفترة المنصوص عليها في المادة 13 من هذا القانون."

ويتضح من نص هذه المادة أن المشرع الجزائري ألزم السلطة نازعة الملكية بأن تقوم بإعلان قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وتختلف طريقة الإعلان، حيث يكون بإحدى الطرق التالية:

1- النشر

أ- في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية: إذا كان مرسوما تنفيذيا أو قرارا وزاريا مشتركا أو قرارات وزارية مشتركة.

ب- في مدونة القرارات الإدارية للولاية: إذا كان قرارا صادرا عن الوالي.

(1) ليلو مازن راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، الدنمارك، 2008، ص 164.

2- التبليغ

بالإضافة إلى النشر اشترط المشرع أن يبلغ قرار التصريح بالمنفعة العمومية إلى كل شخص معني بعملية نزع الملكية وذلك مهما كانت الجهة التي أصدرته.

3- التعليق

حيث أوجبت المادة 11 أن يعلق قرار التصريح بالمنفعة العمومية في مقر البلدية التي يقع فيها القرار المراد نزع ملكيته حسب الكيفيات وخلال المدة المحددة في القانون سواء كان قرارا ولائيا أو قرارا وزاريا مشتركا أو حتى مرسوما تنفيذيا، ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي إلهادا على شكل محضر في هذا الصدد.⁽¹⁾

والملاحظ أن المشرع الجزائري ألزم الإدارة نازعة الملكية بأن تقوم بالإعلان بطرق متعددة تشمل النشر والتبليغ والتعليق، ويرجع السبب في ذلك إلى ضرورة إعلان القرار على كافة المستويات، بداية من معرفة العامة للقرار بواسطة النشر، ومرورا بمعرفة الخاصة وهم الأفراد المعنيون بعملية نزع الملكية عن طريق التبليغ، وصولا إلى الإعلان عن طريق التعليق في مقر البلدية حيث توجد العقارات. ولقد نص المشرع الجزائري على طرق الإعلان السابقة تحت طائلة البطلان، وهذا يعني أن أي مخالفة لإجراء من إجراءات الإعلان تؤدي إلى إمكانية مخاصمة القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية أمام القضاء.

ولابد من الإشارة هنا إلى أن الأمر الملغى رقم 76-48 في مادته 13 أعطى السلطة نازعة الملكية الحرية في نشر وتبليغ إما قرار التصريح بالمنفعة العمومية أو قرار نقل الملكية، وما يلاحظ هو أن المشرع قد ألزم الإدارة بالنشر والتبليغ معا، ولكنه لم يجعل ذلك تحت طائلة البطلان، في حين أن القانون 91-11 الساري المفعول ألزم الإعلان وأكد على إلزاميته بجعله تحت طائلة البطلان.⁽²⁾

(1) المرشد التطبيقي رقم 00-24، سالف الذكر، د.ص، ملحق رقم 2.

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 33.

وبالمقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، فإن التصريح بالمنفعة العمومية الصادر بموجب مرسوم يتم نشره في الجريدة الرسمية وكذلك الأمر إذا كان صادرا بموجب قرار وزاري أو قرار وزاري مشترك، أما إذا كان صادرا بموجب قرار من المحافظ فإنه ينشر في جريدة محلية وفي مجموع القرارات الإدارية للمقاطعة، غير أنه لا يوجد مجال للتبليغ الفردي للقرار إلا في حالات، كما لو أرادت الإدارة إخطار أصحاب الأملاك بتحديد مبلغ التعويض قبل صدور قرار نزع الملكية.⁽¹⁾

وقد اشترط المشرع الفرنسي ضرورة أن يصدر قرار التصريح أو الرفض قبل سنة على الأكثر من تاريخ غلق التحقيق المسبق، وقد يتم تمديد هذه المدة لستة أشهر أخرى إذا كان التصريح يجب أن يصدر بعد أخذ رأي مجلس الدولة كما تم بيانه سابقا، وإذا انقضت هذه المهلة دون صدور قرار التصريح يجب إعادة التحقيق مرة أخرى⁽²⁾، وهو ما تؤكد المادة 2-121L من قانون نزع الملكية للمنفعة العامة.⁽³⁾

أما في النظام القانوني المصري، فقد أوجب القانون رقم 10 لسنة 1990 نشر القرار الجمهوري المتضمن تقرير المنفعة العامة في الجريدة الرسمية⁽⁴⁾ لنفاذ آثاره من تمكين مندوب الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية من دخول الأراضي التي تقرر لزومها لأعمال المنفعة العامة، بحسب ما تضمنه رسم التخطيط الإجمالي للمشروع لإجراء العمليات الفنية والمساحية، ووضع علامات التحديد لتلك الأراضي والحصول على البيانات اللازمة بشأن العقار⁽⁵⁾.

كما يجب استكمالاً لنشر القرار الجمهوري، لصقه في المحل المعد للإعلانات بالمقار الرئيسية لوحداث الإدارة المحلية، وفي مقر العمدة أو الشرطة، وفي المحكمة الابتدائية الواقع في دائرتها العقار، وعلى

(1) Musso Dominique, Le régime juridique de l'expropriation, 4^{ème} édition, J. DELMAS et Cle, Paris, 1984, p49.

(2) De Laubadère André, Venezia Jean Claude, Yves Gaudemet, op.cit., p297.

(3) Article L121-2, Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(4) المادة 3 من القانون رقم 10 لسنة 1990، سالف الذكر.

(5) هذه الآثار تم النص عليها بموجب المادة 4 من نفس القانون.

واجهت العقار محل نزع الملكية بطريقة ظاهرة⁽¹⁾. ولا يترتب البطلان على عدم النشر أو اللصق وإنما يجوز لأصحاب العقارات منع مندوب الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية من دخول عقاراتهم، سواء كانت أراضي أو مباني، لكن إذا دخلها كانت الأعمال التي يقوم بها صحيحة⁽²⁾.

ويلاحظ هنا أن إجراءات النشر تكون تالية على صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فلا ترد بأثرها إلى ذات القرار أو تنال من صحته إذا ما شابها شيء، فهي جميعا مجرد إجراءات لاحقة على صدور القرار ولا تعدو أن تكون تسجيلًا لما تم فعلا، وغايتها وهدفها أساسا هو وصول القرار إلى علم الكافة وإلى ذوي الشأن ليكون حجة عليهم، وذلك مع مراعاة أن قرار المنفعة العامة لمشروع معين بما يصاحبه ويترتب عليه، ليس بطبيعته قرارا تنظيميا عاما بحيث يتم نشره في الجريدة الرسمية، ويكفي فيه هذا النشر، وإنما هو أقرب إلى القرارات الفردية التي تمس بالمركز القانوني للمالك أو ملاك العقار محل نزع الملكية، لذا كان يجب على المشرع المصري أن يضمن وصول القرار إلى أصحاب الشأن مباشرة عن طريق إخطارهم شخصيا بمضمون قرار المنفعة العامة حتى يتمكنوا من الإلمام بما يجب معرفته ويكون لهم الوقت الكافي لقبول القرار والتعويض، كما أخذ القضاء المصري بنظرية العلم اليقيني بقرار المنفعة العامة في حال إغفال إجراءات النشر والإعلان التي يتطلبها القانون، فعلم أصحاب الشأن بالقرار علما يقينيا كاف وحده ولو غابت تلك الإجراءات⁽³⁾.

وبعد مقارنة الأنظمة القانونية الثلاث، يمكن القول أن المشرع المصري قد وسع من نطاق الضمانات الممنوحة للمنزوعة ملكيتهم من خلال تنويع وسائل الإعلان عن قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فهو لم يكتف بالنشر بل أضاف التبليغ واللصق على واجهة العقار أيضا. أما المشرع الجزائري فقد كان أحرص من ذلك حيث جعل الإجراءات الشكلية إلزامية وتحت طائلة البطلان، مما قد يمكن مالكي العقارات في

(1) هذا ما جاء في المادة 3 المعدلة بموجب القانون رقم 24 لسنة 2018 سالف الذكر حيث كانت تنص سابقا: "ينشر القرار المقرر للمنفعة العامة مع صورة من المذكرة المشار إليها في المادة (2) من ها القانون في الجريدة الرسمية، ويلصق في المحل المعد للإعلانات بالمقار الرئيسية لوحدة الإدارة المحلية، وفي مقار العمدة أو الشرطة، وفي المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار." أي بإضافة اللصق على واجهة العقار أيضا كوسيلة إضافية للإعلان.

(2) طلبة أنور، مرجع سابق، ص 88.

(3) بكر حسين محمد، الوسيط في القانون الإداري، ط 1، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2006، ص 549.

حالة أي مخالفة بهذا الشأن من اللجوء إلى القضاء قصد المطالبة بإبطال القرار قبل الشروع في باقي إجراءات نزع الملكية للمنفعة العمومية، وعموما فإن الأنظمة الثلاثة قد حرصت كلها على وصول العلم بقرار التصريح إلى الكافة، وفي ذلك كفالة لحق الاعتراض أو الطعن وضمانة لشفافية العملية.

ب- الشروط الموضوعية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية - مضمون القرار -

لقد كان القانون 91-11 دقيقا وواضحا فيما يتعلق بمضمون قرار التصريح بالمنفعة العمومية ومحتواه، حيث أوجب على الجهة المختصة بإصداره -مهما كانت- أن تُضْمَنَه - وتحت طائلة البطلان- عناصر محددة بينها المادة 10 من هذا القانون، وتتمثل في⁽¹⁾:

- أهداف نزع الملكية المزمع تنفيذه؛

- مساحة العقارات وموقعها ومواصفاتها؛

- مشتملات الأشغال المزمع القيام بها؛

- تقدير النفقات التي تغطي عملية نزع الملكية.

هذا ويجب أن يبين القرار الأجل الأقصى المحدد لإنجاز نزع الملكية، ولا يمكن أن يتجاوز هذا الأجل أربع (4) سنوات، ويمكن تجديده مرة واحدة بنفس المدة إذا تعلق الأمر بعملية كبرى ذات منفعة وطنية.⁽²⁾ وبالنظر إلى صياغة هذه المادة، يتبين أن إغفال قرار التصريح بالمنفعة العمومية لأي عنصر من العناصر سابقة الذكر يجعله قابلا للإلغاء، وهذا أمر منطقي، ذلك أن جل تلك العناصر تكتسي أهمية بالغة في عملية نزع الملكية، فأهداف نزع الملكية هي المنفعة العامة التي يسعى المشروع لتحقيقها، وهي مبرر العملية كلها، وأما مساحة العقارات ومواصفاتها ومشتملات الأشغال فهي في الواقع موضوع عملية نزع الملكية أي محل العملية وعدم ذكرها في قرار التصريح يجعله بلا موضوع.

أما عن تقدير النفقات التي تغطي عملية نزع الملكية، فلها أهمية كبيرة في تعويض المنزوع منه ملكيته، وهذا يرجع إلى أن الدستور يقرن عملية نزع الملكية بتعويض قبلي عادل ومنصف، وبالتالي فذكر

(1) أنظر نموذج لقرار ولائي بالتصريح بالمنفعة العمومية، الملحق رقم 4.

(2) المادة 10 من القانون 91-11؛ كما أكدت على نفس المحتويات المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186 السالف الذكر.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

النفقات والاعتمادات المالية في قرار التصريح بالمنفعة العمومية وإيداعه لدى الخزينة العمومية يحقق فكرة التعويض القبلي⁽¹⁾، ويضمن للمنزوع ملكيته تقدير قيمة التعويض الذي سيتلقاه.

أما فيما يتعلق بتحديد مدة إنجاز المشروع وإلزامية ذكرها في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فمردده إلى رغبة المشرع في الحد من تعسف الإدارة التي قد تلجأ إلى التصريح بالمنفعة العمومية دون أن تنجز نزع الملكية، مما يؤدي إلى تعطيل المنفعة العمومية من جهة، والإضرار بالأشخاص المنزوع ملكيتهم من جهة أخرى، إذ يمكن لهؤلاء وفي حال تجاوز المدة المذكورة طلب إعادة التنازل عن الملكية لصالحهم⁽²⁾، وهو ما أكده مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر في 2003/04/15، في قضية ورثة (ق.ع) ضد ولاية تيزي وزو بقوله: "يجوز لأصحاب العقار المطالبة باسترجاع العقار محل نزع الملكية إذا لم ينفذ قرار نزع الملكية خلال أجل (5) سنوات، والمطالبة هنا تنصب على الاسترجاع وليس إلغاء قرار نزع الملكية"⁽³⁾. ولذلك يمثل شرط تحديد الحد الأقصى لإنجاز المشروع ضمانات لحق الملكية الفردية.⁽⁴⁾

وتعتبر مدة أربع (4) سنوات مدة معقولة مطلوبة لإنجاز عملية نزع الملكية إذ تنبئ عن جدية الإدارة في رغبتها الحصول على العقار المزمع إنجاز المشروع عليه، وعلى الضرورة الملحة التي دفعت بها إلى هذا الإجراء الاستثنائي والخطير الماس بحق دستوري مقدس.

تجدر الإشارة إلى أن تمديد مدة إنجاز نزع الملكية لا بد أن يكون قبل انقضاء أو نفاذ المدة المحددة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، ذلك أنه لا يمكن تمديد قرار انقضى أجله، إذ يعتبر هذا القرار قد انتهى نتيجة انتهاء أجله.⁽⁵⁾

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 29.

(2) المادة 32 من القانون 91-11 سالف الذكر.

(3) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 6222، صادر بتاريخ 2003/04/15، قضية ورثة (ق.ع) ضد ولاية تيزي وزو، مجلة مجلس الدولة، 2003، العدد 4، ص 91.

(4) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 393.

(5) Chapus René, op.cit., p 648.

وعلى الرغم من أن هذا يبدو منطقيًا إلى حد ما، إلا أن مجلس الدولة في قرار له، قضى بأن "إجراء التجديد المسموح به بمقتضى الأجل الأقصى المحدد بأربع سنوات لا يمكن أن يتم إلا بموجب قرار إداري ثان يتخذ بعد انتهاء الأجل الأول لغرض مهلة ثانية"⁽¹⁾

ويمكن تفسير موقف مجلس الدولة على أساس أن المادة 10 من القانون 91-11 استخدمت لفظ "التجديد" وليس "التمديد" وشتان بين اللفظين، حيث يفترض التمديد أن الأجل المعني لم ينقض بعد، في حين يدل لفظ التجديد على انقضاء أجل وبداية أجل جديد.

والملاحظ على صياغة المادة 10 من القانون 91-11 استخدام المشرع عبارة: "...بعملية كبرى ذات منفعة وطنية"، فهل هناك فرق بين المنفعة العمومية والمنفعة الوطنية؟

يمكن القول هنا أن المشرع لم يقصد التمييز بين المنفعة العمومية والمنفعة الوطنية، بل جاء استخدامه لعبارة "المنفعة الوطنية" للدلالة على المدى الواسع للمشروع والذي يشمل عدة ولايات، مما يجعله ذا صبغة وطنية، زيادة على كونه يشكل منفعة عمومية، وما يؤكد هذا الرأي، استعمال المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186 عبارة "... في حالة اتساع مدى العملية واكتسابها صبغة وطنية..." وهذه هي العبارة الأدق التي تحدد ما قصده المشرع من عبارة "المنفعة الوطنية"⁽²⁾.

وبالمقارنة مع الأمر الملغى 76-48 في مادته السادسة (6)، فقد كان المشرع يشترط أن يتضمن قرار التصريح بالمنفعة العمومية المدة التي يجب أن ينجز خلالها نزع الملكية، والتي لا يجب أن تتجاوز السنتين، بيد أنه يمكن أن تمتد هذه المهلة إلى خمس (5) سنوات بالنسبة للعمليات المنصوص عليها في مشاريع التهيئة المصادق عليها. وإذا كانت المهلة الممنوحة لإنجاز عملية نزع الملكية لا تتجاوز السنتين يمكن

(1) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 014842، مؤرخ في 2004/12/21، قضية والي الجزائر ضد (أ.ر.)، قرار غير منشور، مشار إليه لدى:

لباشيش سهيلة، مرجع سابق، ص 110.

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 29. ولتفصيل أكثر في مفهوم المنفعة العمومية راجع: الموافي أحمد، فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة- نظرية

الموازنة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2001.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

إصدار قرار على غرار قرار التصريح بالمنفعة العمومية يتضمن تمديد آثار قرار التصريح بالمنفعة العمومية لمدة مساوية للمهلة الأولى دون حاجة لتحقيق جديد ولا يمكن إقرار تمديد آخر إلا بموجب مرسوم⁽¹⁾. وعليه، يمكن ملاحظة الاختلاف في المدة الممنوحة للإدارة لإتمام نزع الملكية، حيث كانت تقدر بستين، أما في التشريع الحالي فتقدر بأربع (4) سنوات، كما أن الأمر الملغى كان أكثر وضوحاً وتفصيلاً فيما يتعلق بالتمديد وكيفياته.

بالإضافة إلى أن الأمر الملغى 48-76 كان يشترط على الإدارة تسبب قرار التصريح بالمنفعة العمومية⁽²⁾، مما قد يشكل حجة عليها أمام المنزوع ملكيتهم وأحد أوجه الطعن في شرعية قرارها ويفتح الباب واسعاً أمام القضاء للرقابة على فحوى هذا القرار، في حين أن القانون 91-11 لم يلزمها بالتسبب ويعد هذا تراجعاً في موقف المشرع الجزائري يصب في مصلحة الإدارة العامة في مواجهة أصحاب العقارات. وبالمقارنة مع النظام القانوني الفرنسي فيما يتعلق بمضمون قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فإنه يوجب أن يتضمن العناصر التالية: الهدف من العملية، الفائدة المرجوة منها، الأشغال المراد إنجازها، ومدة إنجازها⁽³⁾، كما أن مضمون هذا القرار ليس فقط التأكيد على وجود المنفعة العمومية للأشغال المراد إنجازها وإنما يجب أيضاً أن يتضمن إمكانية السماح باكتساب العقارات اللازمة بواسطة النقل الجبري للملكية أو عن طريق التنازل بالتراضي إن أمكن ذلك. وبدون النص على إمكانية (أو قابلية) اكتساب العقارات اللازمة، فإن قرار التصريح بالمنفعة العمومية يصبح قراراً فارغاً بنظر القانون⁽⁴⁾، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة في قضية Mme Palanaque⁽⁵⁾.

(1) المادة 6 من الأمر 48-76 الملغى.

(2) المادة 5 من نفس الأمر.

(3) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 390.

(4) Chapus René, op.cit., p 643.

(5) « On ne peut exproprier le titulaire d'une autorisation d'occupation du domaine public, car celle-ci ne constitue pas des droit réels immobiliés de nature à faire l'objet d'une expropriation. » CE, 4 mars 1991, Mme Palanque, 79528, mentionné aux tables du recueil Lebon. Disponible le 26/12/2020 sur le lien :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007798570>

أما فيما يخص ضرورة تسبب قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فالنظام الفرنسي - كأصل عام - لا يستوجب تسببه، غير أنه يلزم الإدارة بإرفاق هذا القرار بملف يحتوي على الدوافع التي تبين طبيعة هذه المنفعة العامة،⁽¹⁾ ومع ذلك فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي ضرورة وجود هذا الملف لا يعد إلزاماً للإدارة بتسبب قرارها القاضي بالتصريح بالمنفعة العمومية، بل اكتفى بمراقبة مدى إرفاقها للملف المذكور دون الخوض في محتواه⁽²⁾، ذلك أن الإدارة - كأصل عام - ليست ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك.

بالمقابل، أوجب التشريع الفرنسي تسبب قرار رفض التصريح بالمنفعة العمومية، وذلك في نص المادة L121-3 من قانون نزع الملكية⁽³⁾. وهنا وجب التساؤل: لماذا أوجب المشرع تسبب قرار الرفض ولم يوجب تسبب قرار التصريح؟

لعل العلة وراء ذلك تكمن في كون قرار التصريح بالمنفعة العامة يحتوي ضمناً على الدافع من العملية كلها وهو تحقيق النفع العام، باعتباره السبب المفترض وراء تصرفات الإدارة الرامية لتحقيق المصلحة العامة بصفة عامة، بينما يحتاج قرار الرفض إلى تسبب خاصة إذا أثبت التحقيق المسبق فاعلية المنفعة العامة.

أما فيما يتعلق بتحديد مدة إنجاز عملية نزع الملكية، فالنظام الفرنسي يوجب أن يتضمن قرار التصريح بالمنفعة العمومية تحديداً لآجال إنجاز العملية وفقاً للأحكام التالية:

1- إذا كان التصريح بالمنفعة العمومية صادراً بموجب مرسوم، فإنه يكون للإدارة نازعة الملكية الحرية في تحديد المدة التي تراها مناسبة لإنجاز العملية دون أن يحدد المشرع حداً أقصى لتلك المدة.

(1) Article R.112-5 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(2) Hostiou René ; Struillou Jean-François, Expropriation et préemption, 5^{ème} édition, Lexis Nexis, Paris, 2016, p 160.

(3) « La décision refusant de déclarer d'utilité publique la réalisation d'un projet ou d'une opération est motivée ».

- 2- إذا كان التصريح بالمنفعة العمومية بموجب قرار، فإن مدة الإنجاز ينبغي ألا تتجاوز خمس (5) سنوات كحد أقصى، واستثناءً قد تصل إلى عشر (10) سنوات في الحالات الخاصة بالعمليات المتعلقة بمشاريع التهيئة أو بمخططات التعمير ومخططات شغل الأراضي.⁽¹⁾
- أما بالنسبة لتمديد آجال إنجاز العملية، فقد سمح المشرع الفرنسي للإدارة تمديد المدة المذكورة في قرار التصريح بالمنفعة العامة دون حاجة لتحقيق جديد وبنفس الشكليات السابقة ولكن بشروط:
- 1- أن تكون المدة الجديدة تساوي على الأكثر المدة المحددة في القرار الأول.
 - 2- أن يتم التمديد لمرة واحدة فقط.
 - 3- ألا تكون المدة الأولى تتجاوز خمس (5) سنوات، وبالتالي تستثنى الحالات الخاصة المتعلقة بمشاريع التهيئة ومخططات التعمير وشغل الأراضي.
- وأي تمديد لا يستوفي هذه الشروط لا يمكن أن يتم إلا بمرسوم صادر بعد استشارة مجلس الدولة.⁽²⁾
- غير أنه يمنع استخدام سلطة تمديد قرار التصريح بالمنفعة العامة أيا كانت الجهة طالبة نزع الملكية في الحالتين التاليتين:⁽³⁾
- 1- إذا كان المشروع موضوع القرار قد تم تعديله بصورة ملحوظة، أو بعبارة أدق، إذا تم إدخال تعديلات جوهرية عليه، أو لأن تكلفته أصبحت تفوق القيمة المالية التي قدرتها الإدارة منذ البداية.⁽⁴⁾
 - 2- إذا أصبح المشروع لم يعد يتلاءم مع مخطط شغل الأراضي.⁽⁵⁾

(1) L'article L121-4 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(2) L'article L121-5, du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(3) Chapus René, op.cit., p 648.

(4) أنظر قرار مجلس الدولة الفرنسي بهذا الشأن رقم 81326 81454:

« Qu'une telle prorogation ne peut toutefois être décidée que si le projet n'a pas subi de modifications substantielles ou que son coût n'excède pas sensiblement le montant initial actualisé de l'opération envisagée », C.E, 12 mai 1989, 81326 81454, mentionné aux tables du recueil Lebon. Disponible le 26/12/2023 sur le lien :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007769464>

(5) أنظر قرار مجلس الدولة الفرنسي بهذا الشأن المؤرخ في 21 فيفري 1991، مشار إليه لدى:

Chapus René, op.cit., p 649.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

جدير بالذكر، أن قرار التمديد لا بد أن يصدر قبل نفاذ المدة المحددة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية المتخذ منذ البداية، فلا يمكن منطقياً تمديد سريان قرار انقضى أجله. غير أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر صدور قرار التمديد بعد انقضاء أجل الإنجاز المحدد في القرار الأول بمثابة قرار جديد للتصريح بالمنفعة العمومية دون حاجة إلى تحقيق مسبق جديد إذا لم تطرأ أي تغييرات في الظروف القانونية أو الواقعية⁽¹⁾ وهذا يجعل قرار التمديد غير الشرعي الصادر بعد نفاذ المدة قراراً شرعياً.

أخيراً تجب الإشارة أن إغفال ذكر آجال أو مدة التنفيذ في قرار التصريح بالمنفعة العمومية في النظام الفرنسي لا يعدد سبباً في إلغائه، بل إنه في هذه الحالة يعتد بالأجل الأقصى ألا وهو خمس (5) سنوات⁽²⁾ حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن هذا لا يعتبر خرقاً لإجراء جوهري، بل هو إجراء يمكن تصحيحه⁽³⁾. ودائماً في إطار المقارنة، وهذه المرة مع النظام القانوني المصري، فمن حيث عناصر قرار تقرير المنفعة العمومية، فإن المشرع المصري في القانون رقم 10 لسنة 1990 المتعلق بنزع ملكية العقارات للمنفعة العامة لم يحدد مضمون القرار الجمهوري المتضمن تقرير المنفعة العامة، إلا أنه اشترط أن يرفق هذا القرار بالوثائق التالية:

1- مذكرة ببيان المشروع المطلوب تنفيذه من الجهة طالبة نزع الملكية لتوضيح المشروع.

2- رسم بالتخطيط الإجمالي للمشروع وللعقارات اللازمة له.⁽⁴⁾

ومتى صدر القرار الجمهوري القاضي بتقرير المنفعة العامة لا يجوز نزع ملكية عقارات أخرى حتى ولو كانت لازمة لتحقيق الغرض من المشروع، إلا إذا صدر قرار جمهوري جديد بهذه العقارات، ويجب أن يشمل القرار الجمهوري بياناً إجمالياً بالعقارات وأسماء مالكيها الظاهرين.

(1) C.E, 23 juin 1976, 98716, publié au recueil Lebon. Disponible le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007654689>

(2) Hostiou René ; Struillou Jean-François, op.cit., p 163.

(3) C.E, 18 décembre 1991, M. Chane Tou Ky, 88084, publié au recueil Lebon. Disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007817380>

(4) راجع المادة 8/2 من القانون 10 لسنة 1990 المعدلة بموجب القانون رقم 24 لسنة 2018 السالفي الذكر.

أما فيما يتعلق بتحديد مدة الإنجاز في القرار القاضي بتقرير المنفعة العمومية فلم يرد نص قانوني بوجود تحديدها، غير أن القانون المصري حدد مدة خاصة لسقوط قرار المنفعة العامة في حالة خاصة ذلك أن أصحاب العقارات أو الحقوق المنزوعة الذين لم يعترضوا على قيمة التعويض يلزمهم التوقيع على نماذج خاصة بنقل الملكية للمنفعة العامة، أما الممتلكات التي يتعذر فيها ذلك لأي سبب كان فيصدر بنزع ملكيتها قرار من الوزير المختص.⁽¹⁾

وتودع النماذج أو القرار الوزاري في مكتب الشهر العقاري المختص خلال سنتين من تاريخ نشر قرار المنفعة العامة في الجريدة الرسمية وإلا اعتبر قرار المنفعة العامة كأن لم يكن.⁽²⁾

"وهذا الميعاد (أي السنتين) ميعاد سقوط فلا يرد عليه وقف أو انقطاع ويسري في حق الكافة ولا ينال من هذا السقوط البدء في تنفيذ المشروع خلافاً لما كان ينص عليه القانون السابق."⁽³⁾

وبعد المقارنة بين كل من النظام القانوني الجزائري والفرنسي والمصري فيما يتعلق بمضمون قرار التصريح بالمنفعة العمومية، نلاحظ أن المشرع الجزائري كان حريصاً على أن يحدد بدقة مضمون هذا القرار سواءً من ناحية العناصر التي يتضمنها أو من ناحية مدة الإنجاز التي لا يجوز تمديدها إلا مرة واحدة، وفي حالة خاصة، تتمثل في ارتباط المشروع بعملية كبرى ذات منفعة وطنية، وإن كان القانون الملغى أكثر تفصيلاً فيما يخص مسألة التمديد كما سبقت الإشارة.

أما النظام القانوني الفرنسي فلم ينص صراحة على عناصر القرار القاضي بالتصريح بالمنفعة العمومية وإن كان القضاء استلزم ذكر إمكانية اكتساب العقارات أو الحقوق العقارية وقابليتها للتنازل.

واكتفى المشرع الفرنسي بالتركيز على وجوب تحديد مدة الإنجاز وحرص على التفصيل في أحكام تمديدها بوجه خاص، إلا أن القضاء الفرنسي كان متساهلاً في عنصر تحديد المدة معتبراً إغفال الإدارة له إجراءً غير جوهري بالإمكان تصحيحه.

(1) عملاً بالمادة 11 من القانون رقم 10 لسنة 1990.

(2) المادة 12 من القانون رقم 10 لسنة 1990

(3) طلبة أنور، مرجع سابق، ص 83.

هذا ويعد النظام المصري أقل وضوحاً -مقارنة بالنظامين الجزائري والفرنسي- في تحديده لعناصر قرار المنفعة العمومية، لكنه قرر جزاءً خطيراً بحقه، حينما نص على إمكانية إعدام هذا القرار إذا مرت سنتان دون إيداع نماذج نقل الملكية أو القرار الوزاري لدى مصلحة الشهر العقاري، وهو الأمر الذي قد يهدم عملية نزع الملكية برمتها.

ختاماً، تجدر الإشارة بموقف المشرع الجزائري، حيث فعل حسناً حينما حدد بدقة البيانات الواجب توافرها في قرار التصريح بالمنفعة العمومية تحت طائلة البطلان بصريح العبارة، مما يشكل ضماناً قانونية حقيقية لحق الملكية الفردية ويحد من تعسف الإدارة ويلزمها باحترام مدة الإنجاز المحددة قانوناً، ويترتب على كل مخالفة لهذه الضمانات إمكانية رفع دعوى قضائية أمام القضاء المختص حتى يتمكن القضاء من بسط رقابته على مدى احترام الإدارة للإجراءات القانونية، كما سنبين ذلك في موضع لاحق من هذه الدراسة.

الفرع الثاني: آثار قرار التصريح بالمنفعة العمومية

إذا توافرت شروط إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية، السابق بيانها، فإنه يترتب آثاره والمتمثلة أساساً في السماح للسلطة نازعة الملكية في مواصلة عملية نزع الملكية⁽¹⁾ ما لم تكن هناك منازعة في القرار هذا ويحدث قرار التصريح بالمنفعة العمومية آثاره في مواجهة الأشخاص المراد نزع ملكيتهم⁽²⁾ (أولاً) وكذلك في مواجهة السلطة نازعة الملكية (ثانياً) وهو ما سيتم بيانه فيما يلي:

أولاً: آثار القرار على الشخص المراد نزع ملكيته

إن قرار التصريح بالمنفعة العمومية من حيث مضمونه هو تعبير عن نية الإدارة في نزع ملكية عقار معين أو حق عيني عقاري ما لدواعي المصلحة العمومية، فهل يؤدي صدوره إلى نقل الملكية من المالك إلى الإدارة نازعة الملكية؟

(1) هذا ما أشار إليه المنشور الوزاري رقم 0007، سالف الذكر، ص7، أنظر الملحق رقم 1.

(2) المادة 1/12 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

الظاهر من فحوى قرار التصريح بالمنفعة العمومية أن غايته هو تقرير المنفعة العامة، فلا يتضمن نزعا للملكية العقارات⁽¹⁾، وعليه لا ينتج عنه نقل ملكية العقار للجهة طالبة نزع الملكية، بل تظل الملكية ثابتة لأصحاب العقار محل نزع الملكية وتظل لهم كافة حقوق المالك وامتيازاته،⁽²⁾ كما يظل مستأجر العقار ملزما بسداد بدل الإيجار وتمتعا بكافة الحقوق التي يمنحها له القانون بوصفه مستأجرا.

وعند قراءة نصوص القانون 91-11 نجد أن المشرع الجزائري لم يجعل نقل الملكية نتيجة مباشرة لصدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وإنما ذلك يأتي باتباع إجراءات لاحقة له.

وما يجدر الوقوف عليه في هذا الصدد، أن المادة 10 مكرر من المرسوم التنفيذي 93-186 السالف الذكر⁽³⁾ تنص على أنه: "بمجرد نشر المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية يقوم الولاة المعنيون بإعداد قرار الحيابة الفورية من الإدارة نازعة الملكية للأمولاك أو الحقوق العينية العقارية مع مراعاة إيداع مبلغ التعويضات الممنوحة لفائدة الأشخاص الطبيعيين و/أو المعنويين منزوعي الملكية لدى الخزينة العمومية" فهل يعني هذا النص أنه في حالة صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي ونشره في الجريدة الرسمية، تقوم الإدارة نازعة الملكية بالحيابة الفورية للأمولاك المراد نزعها؟ فقط مع مراعاة إيداع مبلغ التعويضات ودونما احترام للإجراءات اللاحقة لقرار التصريح؟

في الحقيقة هذا ما يفهم للوهلة الأولى من النص السابق مما قد يحول نزع الملكية في هذه الحالة إلى استيلاء. ولكن بالرجوع إلى المنشور الوزاري رقم 07-43 الذي سبقت الإشارة إليه نجده يشرح المادة المذكورة أعلاه، حيث أن الحيابة الفورية للأمولاك والحقوق العينية العقارية لا يمكن أن تتم إلا بعد احترام

(1) طلبة أنور، مرجع سابق، ص 88.

(2) جمعة أحمد محمود، اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1988، ص 148.

(3) تمت إضافتها بموجب المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-248 سالف الذكر استنادا إلى المادة 12 مكرر 1 التي أضافتها المادة 65 من القانون 04-

21 الصادر بتاريخ 29/12/2004، المتضمن قانون المالية 2005، ج.ر.ج.ج 48 لسنة 2004، المتممة للقانون 91-11.

الإجراءات اللازمة لإتمام عملية نزع الملكية⁽¹⁾. وبناء عليه فإن الأمر يتعلق بمجرد إعداد قرارات الحيابة الفورية من قبل الولاية المختصين إقليميا وليس إصدارها أو تبليغها إلى الملاك المعنيين. إذن فقرار التصريح بالمنفعة العمومية لا يكون له أي أثر على حق ملكية الأشخاص أصحاب العقارات، وبناء عليه فهو لا يرتب تغييرا في المراكز القانونية مما يجعل الإدارة نازعة الملكية لا تستطيع طرد المالك من ملكه ويمكنه أن يستغل عقاره استغلالا عاديا.

وقد يتبادر إلى الذهن تساؤل حول حكم التصرفات التي قد يجربها مالك العقار على عقاره بعد صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية؟

وفي هذا الصدد نجد أن هناك من يرى بأن حق المالك في التصرف في عقاره يكون مجمدا أثناء سريان قرار التصريح بالمنفعة العمومية، الذي يضيفي على العقار المعني "حماية" خلال مدة التخصيص للمنفعة العمومية، مما يوفر حماية للجهة طالبة نزع الملكية، ولذلك ليس للمالك أن يتصرف في العقار بالبيع أو أي إجراء من شأنه أن يزيد من قيمة التعويض في نزع الملكية⁽²⁾، كما يمنع صاحب العقار من أن يتصرف تصرفا يكون الغرض منه عرقلة السير في تنفيذ المشروع المقرر ومن ثم فإنه لا يعتد بمثل هذه التصرفات ولا تسري في مواجهة أو في حق جهة الإدارة⁽³⁾

في حين هناك من يرى أن صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية ليس له أدنى أثر على التعاملات التي تجري على العقارات موضوع نزع الملكية، فطالما أن العقار لم تنتقل ملكيته للدولة فلا يجوز القول بإيقاف التعامل أو غير ذلك⁽⁴⁾.

وفي ظل غياب نص تشريعي في الجزائر حول هذه المسألة تبقى لمالك العقار حرية التصرف في ملكه مادامت ملكيته لم تنتقل للإدارة نازعة الملكية لأن الأصل في الأشياء الإباحة ما لم يوجد نص بالمنع.

(1) جاء في المرسوم الوزاري المشترك 07-43: "طبقا للمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 05-248 المذكور أعلاه فإن الحيابة الفورية للأمولاك والحقوق العينية العقارية تتم بعد استكمال الإجراءات التالية: التحقيق الجزئي، تقييم الأملاك والحقوق العينية العقارية المعنية، صدور قرار قابلية التنازل، إيداع مبلغ التعويض لحساب الأشخاص منزوعي ملكيتهم لدى خزينة الولاية".

(2) بكر حسين محمد، مرجع سابق، ص 467، 468

(3) راجع: عبد الوهاب محمد رفعت، مرجع سابق، ص 654.

(4) خليل سعد محمد، نزع الملكية للمنفعة العامة بين الشريعة والقانون، دار السلام للطباعة والنشر، القاهرة، 1993، ص 128.

لا بد من الإشارة إلى أنه من آثار قرار التصريح بالمنفعة العمومية أيضا على مالك العقار أنه يبقى يراقب ما إذا تم الشروع في عملية نزع الملكية أم لا، وهل تم تخصيص العقار للمنفعة العمومية أم لا؟ لأنه بانقضاء المدة المحددة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية -والتي لا يجب أن تتعدى أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وفي حالة خاصة (إذا كان المشروع يتعلق بعملية كبرى ذات منفعة وطنية) كما سبقت الإشارة- فإنه يفتح المجال له لمخاصمة الإدارة، ذلك أنه قد تواصل هذه الأخيرة في إجراءات نزع الملكية دون أن يتم تخصيص العقار للمنفعة العمومية المقررة في قرار التصريح في المدة المحددة لذلك⁽¹⁾.

وبالإضافة إلى الآثار السابقة فإنه من تاريخ إعلان قرار التصريح بالمنفعة العمومية بالطرق التي نص عليها القانون، يترتب على الأشخاص المعنيين بالأمر الحق في مخاصمة هذا القرار أمام القضاء المختص لأي سبب من الأسباب وعلى الخصوص في حالة مخالفة الإجراءات الإلزامية⁽²⁾.

وعلى سبيل المقارنة، في النظام القانوني الفرنسي لا يعدو قرار التصريح بالمنفعة العمومية أن يكون إعلانا بوجود المنفعة العامة في المشروع المراد إنجازه، ولا ينقل ملكية العقار إلى الإدارة، ذلك أن نقل الملكية لا يكون إلا بعد إتمام الإجراءات اللاحقة لهذا القرار وتحديدًا خلال المرحلة القضائية⁽³⁾. ومع ذلك لطالما كان قرار التصريح بالمنفعة العمومية يمنح بعض الحقوق لأصحاب العقارات المراد نزع ملكيتها، وقد تراوح المشرع الفرنسي بين توسيع تلك الحقوق تارة وتضييقها تارة أخرى، حيث نميز في هذا الشأن بين فترتين: الأولى في قانون نزع الملكية القديم والثانية في القانون الجديد.

ففي ظل القانون القديم كان قرار التصريح بالمنفعة العمومية يمنح لمالك العقار بعض الحقوق تجاه الإدارة، نجملها فيما يلي:

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص36.

(2) المادة 13 من القانون 91-11 سالف الذكر.

(3) De Laubadère André, Jean Claude Venizia, Yves Gaudemet, op.cit., p 381.

أ- إمكانية التنازل الودي عن أملاكه

فعلى الرغم من رفض المالك التسوية الودية منذ البداية، إلا أن ذلك لا يحرمه من هذه الفرصة حتى بعد صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية، إذ يمكنه عرض ذلك على الإدارة أو قبوله إذا ما صدر العرض عنها. وإذا ما حصل الاتفاق على ذلك، صار للتنازل الودي نفس آثار قرار نزع الملكية (أي إنهاء أي حقوق له تجاه العقار) لكن دون حاجة إلى صدور قرار قضائي بذلك، وهو ما كانت تنص عليه المادة L12-2 من قانون نزع الملكية الفرنسي قبل إلغائها سنة 2014، بموجب الأمر رقم 2014-1345⁽¹⁾.

ب- الاشتراط على الإدارة أن تكتسب أملاكه

بحيث يمكن لمالك العقار المراد نزع ملكيته وبعد مرور سنة من تاريخ نشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية أن يشترط على الإدارة بأن تكتسب أملاكه في مهلة مقدارها سنتان، قابلة للتمديد مبدئياً مرة واحدة ولمدة سنة. وفي حالة عدم الاتفاق خلال هذه المهلة، يتم إخطار القاضي المختص بنزع الملكية من أجل إعلان نقل الملكية وتحديد التعويضات، وهو ما كانت تنص عليه سابقاً المادة L 11-7 من قانون نزع الملكية الفرنسي قبل إلغائها كذلك سنة 2014.

ج- الحق في الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية

يمكن لمالك العقار أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية من أجل طلب إعادة التنازل عن أملاكه التي فقدتها وذلك في حالة مرور مدة خمس (5) سنوات دون أن تتلقى أملاكه التخصيص المقرر في قرار التصريح بالمنفعة العمومية. وهذا ما كانت تنص عليه المادة L12-6 من قانون نزع الملكية الفرنسي قبل إلغائها سنة 2014.

(1) Ordonnance n° 2014/1345 du 6 Novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=07F3F86301F2E929D0A12A6C26A3936F.tplgfr22s_1?cidTexte=JORFTEXT000029730657&idArticle=LEGIARTI000029732547&dateTexte=20180604&categorieLien=id#LEGIARTI000029732547

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

ووفقا لقانون نزع الملكية الفرنسي الجديد لم يتبق لمالك العقار سوى حق واحد يتمثل في طلبه من الإدارة الاستحواذ على ممتلكاته، وذلك بعد مرور سنة من إعلان قرار التصريح بالمنفعة العمومية وذلك في مهلة سنتين كما كانت مقررة في المادة الملغاة التي سبق الحديث عنها. ويمكن تمديد هذه المهلة مرة واحدة ولمدة سنة واحدة فقط، إلا إذا كان هناك قرار قضائي بوقف الأشغال قد سبق إصداره ضد المعني تطبيقا لقانون التعمير الفرنسي في مادته L 424-1⁽¹⁾. وهذا ما قرره المادة L241-1 من قانون نزع الملكية الجديد تحت عنوان "حق التخلي"⁽²⁾. ويمكن لمالك العقار عند انقضاء المهلة وفشل الاتفاق الودي أن يخطر قاضي نزع الملكية الذي يعلن نقل الملكية ويحدد قيمة العقار والتعويضات اللازمة وفقا للقواعد المعمول بها في قانون نزع الملكية⁽³⁾.

ويعتبر هذا الحق للمالك بمثابة ضمانات قوية تحوله تسريع عملية نزع الملكية، وتقيه من ماطلة الإدارة من خلال التمديد والتأجيل في اكتساب العقار الذي يجعل صاحبه في حالة من القلق والترقب وعدم الاطمئنان⁽⁴⁾.

تجدر الملاحظة إلى أن القضاء الفرنسي قد فسر هذا الحق تفسيراً ضيقاً لدرجة أفقدته فاعليته، فقد قضى بأن طلب المالك من الإدارة بأن تكتسب العقار محل التصريح بالمنفعة العمومية لا يلزم الإدارة بشراء العقار لأنها في مثل هذه الظروف تستطيع العدول عن عملية نزع الملكية برمتها ما دامت الإجراءات اللاحقة للتصريح لم تتخذ بعد، وهو ما قرره محكمة النقض الفرنسية في قرار لها سنة 2008⁽⁵⁾، وهذا ما يجعل مالك العقار قبل أي انتقال للملكية لا يملك أي حق مكتسب مؤكد وقطعي يحوله إجبار الإدارة

(1) Article L424-1 du code de l'urbanisme français, Légifrance, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>

(2) Droit de délaissement

(3) Article L241-2 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

(4) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 394.

(5) Cass.3^{ème} Civ., 13 févr. 2008, Société "Les trois Figuiers", mentionné par : Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit., p 170.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

على كسب أملاكه إذا لم ترغب بذلك، فلها مطلق الحرية في إتمام الإجراءات أو العدول عن العملية بأكملها⁽¹⁾.

أما في النظام القانوني المصري، فتقرير صفة المنفعة العامة بمقتضى هذا القرار لا يترتب عليه بذاته خروج العقارات اللازمة للمشروع من ذمة صاحبها وانتقال ملكيتها إلى ذمة الجهة الإدارية بل تظل على ملك صاحبها.⁽²⁾ أي أن المشرع المصري هو الآخر لم يرتب على تقرير المنفعة العامة نقل ملكية العقارات التي شملها القرار، بل تظل هذه العقارات في ملك أصحابها إلى أن يقوموا بالتوقيع على النماذج الخاصة بنقل الملكية للجهة طالبة نزع الملكية للمنفعة العامة أو صدور قرار بنزع ملكيتها من الوزير المختص، وهذان هما السبيلان الوحيدان لنقل ملكية العقار في التشريع المصري لنزع الملكية.⁽³⁾

ومن خلال مقارنة الأنظمة الثلاثة نجدتها متفقة على أن التصريح بالمنفعة العمومية ليس من شأنه نقل ملكية العقارات من صاحبها الأصلي إلى الإدارة طالبة نزع الملكية، وهذا أمر طبيعي كون هذا القرار مجرد إقرار لوجود المنفعة العامة في العملية أو المشروع المزمع إنجازه وليس في مضمونه نزع ملكية العقار كما بينا سابقا.

غير أنه يلاحظ على المشرع الفرنسي منحه لملك العقار حقوقا ولو تم التنازل عنها لاحقا، إلا أنه احتفظ بحق المالك في أن يشترط على الإدارة اكتساب العقار بعد مرور سنة على إعلان قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وفي حال انقضاء المدّة، للقاضي المختص أن يأمر بنقل الملكية والحكم بالتعويض، وليس هذا إلا رغبة من المشرع في تبسيط عملية نزع الملكية وتسريع إجراءاتها التي ربما تطول نتيجة تماطل الإدارة مما يجعل صاحب العقار في موضع الترقب والتربص للخطوة الموالية للإدارة، الأمر الذي قد ينعكس سلبا على قيمة العقار فيما لو فكر في التصرف فيه مادامت له حرية ذلك، إذا ما ظل الوضع كذلك مدة طويلة.

(1) Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit., p170.

(2) عبد الوهاب، محمد رفعت، مرجع سابق، ص 654.

(3) المادتان 11، 12 من القانون رقم 10 لسنة 1990 السالف الذكر.

وعليه، يمكن القول أن المشرع الفرنسي أكثر حرصا من المشرعين الجزائري والمصري على حقوق مالك العقار من تعسف الإدارة من ناحية، وأنه يراعي المصلحة العامة في عدم تأخير إجراءات نزع الملكية من ناحية أخرى، كما أنه كان أكثر وضوحا وتفصيلا في هذه المسألة.

ثانيا: آثار القرار على الإدارة صاحبة نزع الملكية

يقصد بآثار قرار التصريح على الإدارة صاحبة نزع الملكية تلك النتائج المترتبة عن صدور هذا القرار على المشروع المراد إنجازه، فهل الإدارة مطالبة بتنفيذه أم أنها تستطيع التراجع عنه؟

مبدئيا، قرار التصريح بالمنفعة العمومية لا يجعل من نزع الملكية إلا أمرا ممكنا وليس إلزاميا، إذ يحق للإدارة أو صاحب المشروع التخلي والعدول عن هذا المشروع⁽¹⁾، إذ أن هذا القرار ما هو إلا إفصاح الإدارة عن تقديرها لوجود منفعة عامة للعملية المراد إنجازها، وهي غير مجبرة على مواصلة إجراءات نزع الملكية ولها سلطة تقديرية في ذلك، حيث يمكنها التراجع عن العملية إذا ما طرأت أسباب قانونية أو عملية تجعل الاستمرار في المشروع لا يحقق منفعة عامة⁽²⁾.

أما إذا أعلنت الإدارة تمسكها بتنفيذ المشروع المقترح، فإنه يجب عليها إتمام إجراءات نزع الملكية ونقلها للإدارة خلال المدة المحددة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية⁽³⁾. كما أن للسلطة نازعة الملكية أن تقوم بتمديد مدة إنجاز نزع الملكية لمرة واحدة كما تمت الإشارة إليه سابقا في حال كون المشروع يتعلق بعملية كبرى ذات منفعة وطنية.

ومن هنا يبدو جليا قصور أثر قرار التصريح بالنسبة للإدارة على التمكين وليس الإلزام، وهذا ليس إلا تجسيدا لتسميته بالتصريح فهو مجرد إعلان عن وجود منفعة عامة من مشروع لم يبدأ تنفيذه بعد، فإذا ما تغيرت المعطيات والظروف لربما لن يكون من المجدي تنفيذه، وبالتالي، لا جدوى من عملية نزع الملكية

(1) رحمانى احمد، مرجع سابق، ص 29، 30.

(2) بودوح ماجدة شهناز، إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004، ص 48.

(3) بكر حسين، محمد، مرجع سابق، ص 468.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

من الأساس، ولذلك أوجب المشرع تضمين هذا القرار –تحت طائلة البطلان- بالمدة الواجب خلالها بدء التنفيذ وحدد سقفاً لأقصاها ولم يجز تمديدتها إلا استثناءً ولمرة واحدة فقط.

وعلى سبيل المقارنة، في النظام القانوني الفرنسي، فيما يخص آثار قرار التصريح بالمنفعة العمومية على السلطة نازعة الملكية، يلاحظ أن هذه السلطة حرة في مواصلة الإجراءات لكسب الملكية العقارية أو التخلي عنها، غير أنها إذا باشرت في تنفيذ العملية أصبحت ملزمة بتنفيذ هذا القرار، بحيث تمتنع عن إنجاز عملية أخرى غير تلك الواردة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية⁽¹⁾، ففي قرار لمجلس الدولة الفرنسي ألغى فيه قرار إنجاز بعض الأشغال بسبب أنه لم يتم ذكرها في قرار التصريح⁽²⁾. وهذا يعني أن الإدارة في حالة بدء التنفيذ عليها التقيّد بما جاء في قرار التصريح بالمنفعة العمومية على الرغم من أن الأصل هو أنه غير ملزم لها.

غير أن النظام الفرنسي في هذه المسألة أبدى خصوصية واضحة تتجلى في كون قرار التصريح قد يربط مسؤولية الإدارة وهي مسؤولية دون خطأ تكون في حالتين:

أ- التزام الإدارة بجبر الضرر الناتج عن العمليات الزراعية

عندما تكون العملية المعلن عنها للمنفعة العامة في قرار التصريح من المرجح أنها تضر بالبيئة الزراعية حسب مضمون القرار، فإن على الإدارة أن تساهم في جبر الضرر وفقاً لما ينص عليه قانون المناطق الريفية والصيد البحري الفرنسي⁽³⁾

(1) Hostiou René, Struillou Jean-François, op.cit., p 170.

(2) C.E, 2 Juillet 2001, COMMUNE DE LA COURNEUVE, 211231, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008039493>

(3) Article L.122-3 du Code de l'expropriation.

ب- التزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار البيئية

في الحالات التي يشكل فيها المشروع المراد إنجازها خطراً على البيئة أو التراث الثقافي، يجب على قرار الإعلان عن المنفعة العامة أن يتضمن عند الاقتضاء التدابير المتعلقة بالتعويض المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 1-122L من قانون البيئة⁽¹⁾.

وهكذا يلاحظ على النظام الفرنسي حرصه الشديد على حماية البيئة الطبيعية من الأضرار المحتمل حدوثها من مشاريع الإدارة العامة، حتى لو كانت هذه الأخيرة تهدف إلى تحقيق النفع العام، وفي ذلك سعي واضح من المشرع لتحقيق التوازن بين المصالح المختلفة.

ودائماً في إطار المقارنة، نجد أن المشرع المصري يرتب على تقرير المنفعة العامة وبمجرد نشره في الجريدة الرسمية أنه يحق لمندوب الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية دخول الأراضي التي تقرر لزومها لأعمال المنفعة العامة بحسب التخطيط الإجمالي للمشروع، وهذا بالنسبة للمشروعات "الطولية" -بحسب تعبير المشرع المصري- كشق المصارف وإقامة الجسور... فيقوم المندوب بإجراء العمليات الفنية والمساحية ووضع علامات التحديد والحصول على البيانات اللازمة بشأن العقار. وأما بالنسبة لما يعرف بالمباني والمشروعات "الموقعية" فإن المشرع المصري قرر وجوب إخطار ذوي الشأن بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول قبل دخول العقار.⁽²⁾

أما بالنسبة لحالة نزع الملكية لأغراض التخطيط العمراني، فإن دخول العقار لا يكون إلا بعد حصول النشر بأسبوعين على أن يكون دخول العقارات بعد إخطار شاغليها بذلك⁽³⁾.

وهكذا من الواضح أن النظام القانوني المصري يرتب على صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية نتيجة مفادها إمكانية دخول مندوبي الإدارة إلى العقار، وأن هذا الدخول يختلف باختلاف المشروعات

(1) Article L.122-2, Code de l'expropriation.

(2) راجع المادة 4 من القانون 10 لسنة 1990 السالف الذكر.

(3) بكر حسين محمد، مرجع سابق، ص 459.

على خلاف المشرع الجزائري الذي لا يميز بين أنواع المشروعات للسماح لمحافظ المحقق بالدخول إلى العقارات.

كما أن النظام المصري لا يرتب على تقرير المنفعة العمومية نقل ملكية العقارات التي شملها القرار إنما تظل هذه العقارات في ملك أصحابها إلى أن يتم توقيع أصحاب العقارات على النماذج الخاصة بنقل الملكية للجهة طالبة نزع الملكية للمنفعة العامة، أو صدور قرار بنزع ملكيتها من الوزير المختص إذا تعذر التوقيع على النماذج. على أن تودع النماذج أو قرار نزع الملكية مكتب الشهر العقاري خلال مدة أقصاها سنتان من تاريخ نشر قرار المنفعة العامة في الجريدة الرسمية، كما سبق بيانه، فإن لم يتم الإيداع خلال هذه المدة أيا كانت الأسباب، عُدد قرار المنفعة العامة كأن لم يكن بالنسبة للعقارات التي لم تودع النماذج أو القرار الخاص بها.⁽¹⁾

تجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري يميز للجهة نازعة الملكية بعد صدور قرار المنفعة العامة الاستيلاء مؤقتا بطريق التنفيذ المباشر على العقار أو العقارات المتخذ ضدها إجراءات نزع الملكية، غير أن ذلك لا يتم إلا بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه على أن ينشر القرار في الجريدة الرسمية ويبلغ لذوي الشأن بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول يعطون بموجبه مهلة لا تقل عن أسبوعين لإخلاء العقار. هذا ويترتب على نشر قرار الاستيلاء اعتبار العقارات مخصصة للمنفعة العامة مع حصول أصحابها على تعويض مقابل عدم الانتفاع بالعقار إلى حين دفع التعويض المستحق عن نزع الملكية.⁽²⁾

وعليه يتميز النظام القانوني المصري بهذا الإجراء الخطير وهو إمكانية "الاستيلاء المؤقت على العقار" بمجرد صدور قرار المنفعة العامة، مما يشكل تهديدا مباشرا لحق الملكية الذي لازالت إجراءات نزعه اللاحقة لقرار التصريح لم تتخذ بعد، وحتى لو كان مالك العقار سيحصل على تعويض مؤقت، لكن جعل هذه السلطة في يد الإدارة يجعل منها سيفاً مسلطاً على رقاب أصحاب العقارات قد تلوح به الإدارة في أي لحظة، خاصة وأن القانون المصري لم يضع شروطاً لاتخاذ مثل هذا الإجراء، بل جعل السلطة التقديرية

(1) راجع المواد 11، 12 من القانون رقم 10 لسنة 1990، سالف الذكر.

(2) المادة 14 من نفس القانون.

لرئيس الجمهورية أو من يفوضه في اتخاذه، وهو ما يفهم من صياغة المادة 14 من القانون رقم 10 لسنة 1990 بقولها: "يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة...".

ولقد كان حريا بالمشرع المصري أن يحدد الحالات أو الشروط التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الاستيلاء المؤقت، على غرار ما فعله بالنسبة لصلاحيات الوزير المختص في تقييد سلطته للجوء لمثل هذا الإجراء بالحالات الطارئة، كما جاء في المادة 15 من نفس القانون، وهذا حتى نضمن على الأقل عدم تعسف رئيس الجمهورية في استخدامه لهذه السلطة الخطيرة، إذ تشكل وبلا شك تعديا على حق الملكية الذي لم يشترع نزع ملكيته إلا استثناء من الأصل الذي يقضي بعدم المساس به، فكيف للاستيلاء المؤقت أن يترك مفتوحا دونما قيود أو ضوابط؟! إنه حقا لموقف بحاجة للمراجعة.

في ختام المقارنة بين الأنظمة الثلاثة فيما يتعلق بآثار قرار التصريح بالمنفعة العمومية على الإدارة نازعة الملكية، يتبين أن أثر القرار لا يعدو كونه إعلانا عن رغبة الإدارة في تملك العقار أو العقارات بغرض المنفعة العامة، ويظهر ذلك جليا من تسميته "تصريحا" في كل من القانونين الجزائري والمصري، فالتصريح لا يلبث أن يكون إقرارا بوجود منفعة عامة من المشروع المراد إنجازه. غير أن لهذا التصريح تبعات فيما لو دخلت الإدارة مرحلة التنفيذ كما سبق بيانه، إذ عليها أن تلتزم حدود ما جاء في ذلك القرار بل قد يصل الأمر لأن تتحمل مسؤولية الأضرار الناشئة عنه كما اتجه إلى ذلك المشرع الفرنسي.

وعلى العكس من ذلك اتضح انفراد المشرع المصري خلال هذه المرحلة بإمكانية دخول الإدارة إلى العقارات المعنية بالقرار فور صدوره، كما وقد أباح للإدارة الاستيلاء مؤقتا على العقارات دونما استيفاء لباقي إجراءات نزع الملكية بقرار جمهوري، وهذا المنحى من المشرع المصري بلا شك يصب في مصلحة الإدارة على حساب الملكية الخاصة للأفراد، ويبدو أن خطورة الاستيلاء وتبعاته هي ما جعلت كلا النظامين الجزائري والفرنسي يخلوان من مثل هذا الإجراء على الأقل خلال هذه المرحلة من عملية نزع الملكية.

المبحث الثاني: قابلية القرارات اللازمة لتقرير المنفعة العمومية للانفصال عن عملية نزع الملكية

من أجل تحديد قابلية القرارات اللازمة لتقرير المنفعة العمومية -التي تم تعيينها في المبحث السابق- للانفصال، وجب دراسة مدى جواز الطعن فيها من خلال تحديد الطبيعة القانونية لكل منها، إذ أن معرفة الطبيعة القانونية لأي تصرف قانوني هي التي تبين مدى إمكانية الطعن فيه بالإلغاء مستقلاً أمام القضاء الإداري، فإذا كان قراراً إدارياً جاز الطعن فيه، وإلا فهو يخرج من ولاية قضاء الإلغاء، ولذلك ينبغي أولاً عرض ذلك التصرف على خصائص وأركان القرار الإداري، كما حددها الفقه والقضاء.

لقد سبقت المعرفة إلى أن هذه المرحلة تبدأ بإصدار قرار فتح التحقيق المسبق وتعيين لجنة التحقيق وتنتهي بقرار التصريح بالمنفعة العمومية، ويعد هذان القراران مهمين في عملية نزع الملكية، والسبب أن مشروعيتها تسمح للإدارة بمواصلة إجراءات النزاع، وفي حالة المخاصمة أمام القضاء، قد تؤدي عدم مشروعيتها إلى التأثير على سير العملية برمتها.

والسؤال المطروح هو: أيٌّ من القرارين يمكن مخاطمته أمام القضاء الإداري؟ وهل يخاصم القراران

معاً وفي آن واحد؟ أم يمكن مخاطمة كل قرار بصفة منفصلة؟

إن الإجابة عن كل هذا تستدعي بحث إمكانية الطعن في كل قرار على حداً، وذلك بالمقارنة مع الخصائص العامة للقرار الإداري القابل للمخاصمة أمام القضاء، وأيضاً من خلال تصنيفهما -إن ثبت ذلك- ضمن أنواع القرارات الإدارية، لما يكتسبه ذلك من أهمية في تحديد أحكام النزاع أمام القضاء الإداري.

وعليه، سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين يتناولان قابلية كل من قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة

(المطلب الأول) وقرار التصريح بالمنفعة العمومية (المطلب الثاني) للانفصال عن عملية نزع الملكية.

المطلب الأول: قابلية قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة للانفصال عن عملية نزع الملكية

يشكل قرار فتح التحقيق المسبق حول المنفعة العمومية وتعيين اللجنة المكلفة بهذا التحقيق أولى الخطوات التي تتبعها الإدارة في سبيل نزع ملكية العقارات للمنفعة العمومية، ولقد سبق القول أن المشرع يلزم الإدارة -وتحت طائلة البطلان- تضمين هذا القرار ببيانات محددة، وأن تعمل على نشره وتعليقه بطرق معينة، ناهيك عن إلزامية إجراءات التحقيق برؤيتها، الأمر الذي يدفع للتساؤل حول إمكانية مخاصمة هذا القرار في حال لم تحترم الإدارة الإجراءات القانونية الإلزامية لإصداره؟

ولمعرفة الجواب عن هذا التساؤل، يجب تحديد طبيعة قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة، ولا يتأتى ذلك إلا بعرضه على الخصائص العامة للقرار الإداري (الفرع الأول)؛ كما وتثير إلزامية إجراءات التحقيق في التشريع الجزائري إشكالية مخاصمة القرار الصادر بشأنه في حالة مخالفتها والتي عرفت آراء متباينة بخصوصها (الفرع الثاني):

الفرع الأول: مدى توافر خصائص القرار الإداري في قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة

حتى يمكن الطعن في قرار فتح التحقيق⁽¹⁾ يجب أن يتمتع بخصائص القرار الإداري القابل للطعن، لذا يتوجب ابتداء معرفة مدى انطباق تلك الخصائص عليه؛ وانطلاقاً من تعريف القرار الإداري بأنه "عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"⁽²⁾، يتعين الإجابة عن الأسئلة التالية: هل قرار فتح التحقيق عمل قانوني انفرادي؟ (أولاً) هل يصدر عن سلطة إدارية؟ (ثانياً) وهل يحدث آثاراً قانونية؟ (ثالثاً):

(1) سيأتي وصف قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة في الأسطر التالية اختصاراً بـ "قرار فتح التحقيق" لتجنب الإطالة فحسب.

(2) عوايدي عمار، نظرية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 22.

أولاً: صدور قرار فتح التحقيق بالإرادة المنفردة

القرار الإداري في الأصل هو إفصاح عن إرادة وهذا الإفصاح أو التعبير عن الإرادة قد يتمثل في أمر إيجابي وقد يُستفاد من موقف سلبي، لذلك يوجد القرار الإيجابي ويوجد القرار السلبي والقرار الضمني⁽¹⁾. وسواء كان القرار الإداري إيجابياً أو سلبياً فهو في كل الأحوال تصرف تتجه إليه الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، فهو تعبير عن إرادتها وحدها بغض النظر عن إرادات غيرها ممن يمسه القرار الإداري أو ممن شاركوا في تكوينه قبل إصداره، وهذه الخاصية هي ما يميز بين القرار الإداري والعقد الإداري⁽²⁾.

واستناداً إلى ما سبق، يتضح أن قرار فتح التحقيق المسبق يتضمن تعبيراً إيجابياً وصريحاً من الوالي بخصوص إجراء تحقيق حول مدى فعالية المنفعة العمومية في المشروع المراد إنجازه، وتعيين لجنة من الخبراء من أجل ذلك، فهو بهذا الوصف صادر بالإرادة المنفردة للإدارة دون إشراك المخاطبين بهذا القرار ودون حاجة لموافقتهم، وعليه يمكن القول أن قرار فتح التحقيق يتميز بالطابع الانفرادي الذي يميز القرار الإداري مما يؤهله لإمكانية المخاصمة أمام القضاء إذا توافرت فيه خاصية التأثير في المراكز القانونية.

ثانياً: صدور قرار فتح التحقيق عن سلطة إدارية

حتى يكون القرار إدارياً، ينبغي أن يصدر عن سلطة إدارية وطنية بغض النظر عن كونها مركزية أو لا مركزية، وهذا ما يميز القرار الإداري عن الأعمال التشريعية والقضائية، ووفقاً لهذه الخاصية لا يمكن اعتبار القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص إدارية حتى لو سميت باصطلاح "القرار"⁽³⁾.

وعند دراسة قرار فتح التحقيق المسبق، تبين أنه قرار يصدر عن الوالي في حدود اختصاصه، وفق ما سبق شرحه، ويعتبر الوالي ممثلاً للدولة على مستوى الولاية، وهو يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظراً للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية. وبما أن قانون نزع الملكية أسند له مهمة إصدار القرارات المتعلقة بنزع الملكية كأصل عام – باستثناء حالات خاصة في التصريح

(1) راجع تفصيل ذلك على سبيل المثال: الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 499.

(2) عوايدي عمار، نظرية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 23.

(3) ليلو مازن راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 159.

بالمنفعة العمومية كما توضح آنفا- فإنه بذلك يشكل الهيئة الإدارية المختصة بإصدار قرارات إدارية على مستوى الولاية، مما نستنتج معه أن قرار فتح التحقيق صادر عن سلطة إدارية عامة.

ثالثا: إحداث قرار فتح التحقيق للآثار القانونية

القرار الإداري عمل قانوني يخلق آثارا قانونية عن طريق إنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة لم تكن موجودة أو قائمة وتعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة كانت موجودة وقائمة؛⁽¹⁾ وعادة ما يفسر القضاء الإداري فكرة الأثر القانوني للقرار الإداري تفسيرا واسعا⁽²⁾، فيكفي أن يمس القرار مصالح الفرد أو يؤثر على وضعه بطريقة أو بأخرى⁽³⁾، ولهذا يشترط في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج ضررا برفع الدعوى ومن ثم تكون له مصلحة في إلغاء هذا القرار؛ ويتطلب القضاء الفرنسي لذلك توافر عنصرين للقول بوجود مصلحة للطاعن هما:

1- وجوب تولد آثار قانونية عن القرار المطعون فيه، ومن ثم يجب استبعاد القرارات التي لا تحدث آثارا من نطاق دعوى الإلغاء.

2- أن يحمل القرار قابلية إحداث آثار قانونية بنفسه.⁽⁴⁾

وبناء على ذلك، فإن الأعمال التمهيدية والتقارير والمذكرات التحضيرية التي تسبق اتخاذ القرار لا تعد قرارات إدارية لعدم تحقق هذين العنصرين.

ومن بين الأعمال التي تخرج عن دائرة القرارات الإدارية لكونها عملا تمهيديا ما قد يسبق بعض القرارات من إجراء لتحقيق أو استقصاءات أو تقارير أو إبداء لآراء استشارية، حيث أن مثل هذه القرارات

(1) عوايدي عمار، نظرية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 23.

(2) لقد حددت المحكمة الإدارية العليا في مصر مثلا التأثير في النظام القانوني بأنه "إنشاء الأوضاع الإدارية". قضية رقم 1177، س 5، جلسة 24/2964، محمد سمير أبو شادي، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (1955/1965)، ص 1343، مذكور لدى: زريق برهان، القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة، كتاب إلكتروني، موقع المحامي برهان زريق، 2016، ص 62. متوفر بتاريخ 2023/12/26، على الرابط:

<https://zraik.info/post-single.php?id=68>

(3) الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 507.

(4) ليلو مازن راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 160.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

وإن كانت لازمة قبل صدور القرار إلا أنها لا تؤدي إلى إصداره، وقد تفشل في تحقيق غايتها الأمر الذي لا يجوز معه الاعتراف لها بكيان قانوني مستقل بإسبغ وصف القرار الإداري عليها.⁽¹⁾

ولكي يأخذ قرار فتح التحقيق المسبق وصف القرار الإداري القابل للمخاصمة أمام القضاء بصورة مستقلة، لا بد أن يؤثر في المراكز القانونية إما سلبا أو إيجابا، أو بعبارة أخرى لا بد أن يلحق أذى بذاته مما يفتح المجال لمخاصمته؛ ولبحث هذه المسألة لا بد من الإمعان في مضمون قرار فتح التحقيق والهدف المرجو من اتخاذه وصولا إلى النتائج المترتبة عنه.

إن التحقيقات عامة تقتصر دون شك على الكشف عن الوقائع التي تكون أساسا لإصدار القرارات الإدارية، فهي إذن قاصرة عن توليد الآثار القانونية بذاتها، وهذا الحكم ينطبق على قرارات الإدارة التي تصدر متضمنة إجراء التحقيق، كالقرار المتخذ بشأن إجراء التحقيق تمهيدا لإصدار قرار نزع ملكية عقار أو القرار بالامتناع عن التحقيق، أو بتكوين لجنة للقيام بدراسات معينة تمهيدا لإصدار قرار، فالآثار البعيدة لهذه القرارات قد تتكشف مستقبلا عن توليد الأثر القانوني ولكنها في حد ذاتها عاجزة عن توليد هذه الآثار بصورة مباشرة.⁽²⁾

وبالحديث عن قرار فتح التحقيق نجده يتضمن أساسا فتح التحقيق المسبق من أجل التصريح بالمنفعة العمومية لإنجاز مشروع معين، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تعيين لجنة للقيام بهذا التحقيق وتحديد كفاءات إجراء اللجنة للتحقيق، فهدف القرار إذن هو البحث في مدى فاعلية المنفعة العمومية في المشروع، ويترب عليه إصدار لجنة التحقيق لرأيها بصريح العبارة كما سبق بيانه.

وعليه، فإن قرار فتح التحقيق لا يؤثر في المراكز القانونية للأفراد فهو لا يمس حق الملكية العقارية ولا أيا من الحقوق العينية العقارية الأخرى، بل حتى لو كان رأي لجنة التحقيق إيجابيا فهو غير إلزامي بالنسبة للوالي.

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007، ص 33، 32.

(2) زريق برهان، مرجع سابق، ص 72-73.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

وتأسيسا على ما قيل سابقا، فإن قرار فتح التحقيق هو مجرد عمل سابق وإلزامي للتحضير لعملية التصريح بالمنفعة العمومية، وهو يدخل في المرحلة التحضيرية لصدور قرار التصريح بهذه الأخيرة، مما يصدق عليه وصف الأعمال التمهيدية أو التحضيرية التي تسبق القرار الإداري دون أن تحدث بعينها أثرا قانونيا الأمر الذي لا يجوز معه الاعتراف له بكيان قانوني مستقل وبالتالي لا يجوز مخاطمته أمام القضاء.

هذا الوصف هو نفسه الذي استقر عليه القضاء الفرنسي الذي قضى في أكثر من مناسبة⁽¹⁾ بأن قرار فتح التحقيق أو قرار تعيين لجنة التحقيق، هو مجرد إجراء تحضيري يسبق عملية نزع الملكية وعليه، لا يمكن أن يكون محل طعن لتجاوز السلطة⁽²⁾؛ غير أنه يمكن الرجوع إلى عدم شرعية قرار فتح التحقيق وذلك بمناسبة الطعن بالإلغاء الموجه ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية أو قرار قابلية التنازل.⁽³⁾

ولا مجال للمقارنة هنا مع النظام القانوني المصري لأنه كما سبق القول لم يأخذ بهذا الإجراء من الأساس.

نلاحظ بعد المقارنة أن المسألة في القضاء الفرنسي محسومة في عدم جواز الطعن في قرار فتح التحقيق بصفة مستقلة كونه مجرد إجراء تمهيدي، وهذا عكس القضاء الجزائري الذي لم يتعرض لهذه المسألة وهذا ما يطرح إشكالا واختلافا بين الفقهاء والباحثين، خصوصا وأن المشرع الجزائري نص على إجراءات وشروط إلزامية لا بد وأن تتوافر في قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة تحت طائلة بطلانه، فهل يمكن مخاطمة هذا القرار بصفة مستقلة أمام القضاء بناء على ذلك على الرغم من الإقرار بكونه إجراء تمهيديا؟

(1) CE, 27 janvier 1967, 66462, Epoux Binet et association de défenses des intérêts communs des expropriés et délégué de Maisons/Laffitte, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CE_TATEXT000007639054&fastReqId=973540243&fastPos=5

- CE, ASS., 23 janvier 1970, Epoux Néel, 68324, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CE_TATEXT000007642330&fastReqId=1269679162&fastPos=2

(2) Auby Jean-Marie ; Bon Pierre, op.cit., p 388.

(3) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 379.

هذا ما يستلزم بحث خصوصية الطعن في قرار فتح التحقيق في النظام القانوني الجزائري في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: خصوصية الطعن في قرار فتح التحقيق

سبق بيان طبيعة إجراءات التحقيق المسبق، وكيف جعل منها المشرع الجزائري إجراءات إلزامية تحت طائلة البطلان، وهذا الأمر أثار خلافا في وجهات النظر بين الباحثين حول إمكانية الطعن بالإلغاء ضد قرار فتح التحقيق بصورة مستقلة على الرغم من الاعتراف بأنه من الأعمال التمهيدية أو التحضيرية. والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هو: هل يمكن مخاصمة قرار فتح التحقيق -الذي يعد عملا تحضيريا- بصفة مستقلة ما دام يترتب على مخالفة إجراءاته البطلان؟ الواقع أنه يوجد أكثر من رأي في هذه المسألة:

أولا: الرأي القائل بجواز الطعن في قرار فتح التحقيق

مؤدى هذا الرأي أن قانون نزع الملكية 91-11 قد وسع من مجال الطعون ليشمل كل القرارات المحضرة لعملية نزع الملكية وليس فقط قرار النزع الأخير، حيث أن هذه القرارات أصبحت -عملا بتقنيات القانون الإداري ومبادئه- قرارات منفصلة عن العملية ككل، يمكن الطعن فيها بالإلغاء مستقلة في أي وقت كانت عليه العملية، ومن ضمن هذه القرارات قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة المحققة، إذ أن المشرع أخضعه إلى شروط شكلية وموضوعية يجب احترامها تحت طائلة البطلان.⁽¹⁾ يلاحظ أن هذا الرأي، على الرغم من اعترافه بأن قرار فتح التحقيق المسبق هو من الأعمال التحضيرية، إلا أنه يجعله قابلا للمخاصمة أمام القضاء⁽²⁾ ويبرر ذلك على أساسين اثنين:

الأول: يتمثل في نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال؛

(1) بوصوف موسى، دور القاضي الإداري في المنازعة العقارية، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 2، 2002، ص 42-43.

(2) ويؤيد هذا الرأي أيضا: حطاطش أحمد، سلطات القاضي الإداري في عملية نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 21، نوفمبر 2008، ص 132؛ رحمان أحمد، مرجع سابق، ص 32.

والثاني: هو الطابع الإلزامي لإجراءات التحقيق في القانون 91-11 بما فيها من شروط شكلية وموضوعية.

أما بالنسبة للأساس الأول، ألا وهو نظرية القرارات القابلة للانفصال، فهو يركز على أحد أهم أسباب الانفصالية، وهو الانفصالية بسبب عدم المشروعية الخارجية التي تمس القرار، "فحسب الفقه الفرنسي يمكن اعتبار القرار الإداري قرارا منفصلا إذا كانت مشروعيته الخارجية منازعا فيها دون مشروعيته الداخلية".⁽¹⁾ ويقصد بعيوب المشروعية الخارجية هنا، عيب الاختصاص والشكل والإجراءات، وهي التي تقود قاضي الإلغاء إلى الاعتراف بانفصال القرار الذي تكون مشروعيته محل نزاع، حيث أن "العيوب المتعلقة بشكل وإعداد القرار تتميز عن جوهر القرار ويمكن أن تشكل نزاعا شكليا، وأما بالنسبة لمسألة الانفصالية فيمكن في بعض الحالات أن تؤخذ العناصر الشكلية بعين الاعتبار لتبرير الاختصاص الإداري للنظر في نزاع يهم فقط شكل القرار، ويكون النزاع الشكلي منفصلا عن النزاع الذي يهم جوهر القرار..."⁽²⁾.

قد يكون هذا الأساس سببا معقولا لفصل أي قرار إداري في عملية مركبة ثبتت مشروعيته الداخلية دون الخارجية، ولكن ذلك قد لا ينطبق على قرار فتح التحقيق لأنه لا يحمل مقومات القرار الإداري من الأصل. وأما بالنسبة للأساس الثاني فسبق توضيح الطابع الإلزامي لإجراءات التحقيق، وبما أنه أساس المشكلة هنا، لذا من غير المجدي الاستناد إليه لتبرير الطعن في قرار فتح التحقيق إذ يعتبر سببا غير كاف بذاته ما لم يوجد نص يسمح بذلك.

ثانيا: الرأي الراض للطن في قرار فتح التحقيق

مفاد هذا الرأي، وعلى عكس سابقه، أنه، وتأسيسا على نص المادة 13 من القانون 91-11 التي تناولت الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، لا يمكن مخاصمة قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة

(1) بوطريكي الميلود، القرارات الإدارية المنفصلة (دراسة مقارنة في القانون المغربي والفرنسي والمصري)، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، وجدة، المغرب، 2005، ص 74.

(2) نفس المرجع، ص 77.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

بصفة مستقلة رغم الإجراءات الجوهرية الواجب احترامها لإصداره، بل تكون مخصصته بمخاصمة قرار التصريح فقط، واعتبر هذا الرأي أن قرار فتح التحقيق هو مجرد إجراء "جوهري" سابق لقرار التصريح بالمنفعة العمومية، ومراقبة القاضي له لا تكون إلا بمناسبة نظره في المنازعة المرفوعة إليه ضد قرار التصريح وليس ضد قرار فتح التحقيق، وأن الإخلال بالشروط والإجراءات التي نص القانون عليها بشأن التحقيق خصوصا نص المادة 6 من القانون 91-11 يؤدي إلى إبطال قرار التصريح بالمنفعة العمومية.⁽¹⁾

ومما يؤيد هذا الرأي موقف القضاء الجزائري في ظل قانون نزع الملكية الملغى وحتى الحالي، إذ قبل بمراقبة إجراءات التحقيق فقط بمناسبة الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية معتبرا إياها إجراءات جوهرية.⁽²⁾

إن اعتماد هذا الرأي على نص المادة 13 -سالف الذكر- فيه جانب من الصحة إلى حد ما ذلك أنها المادة الأولى في القانون 91-11 التي تتناول مسألة الطعن في القرارات التي تتضمنها عملية نزع الملكية، ومضمونها الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، تحديدا في الفقرة الثانية من المادة، التي نظمت أحكام هذا الطعن، وكذلك فعلت المادة 14، وها يعني بمفهوم المخالفة أن أي إجراء يسبق قرار التصريح لا يعد قابلا للطعن أمام القضاء؛ وهذا استنتاج مبني على أساس منطقي، لكنه لا يؤكد شيئا لأن سكوت المشرع عن مسألة معينة لا يعني أبدا موقفا رافضا تجاهها، ومادام لا يوجد نص صريح يمنع الطعن في قرار فتح التحقيق فهو لا يزال أمرا مباحا؛ ومما يدل على ذلك أن القضاء الجزائري في ظل الأمر الملغى 76-48 كان يقبل الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية على الرغم من عدم وجود نص صريح يجيز الطعن

(1) زروقي ليلي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة بالمنفعة العمومية، مجلة مجلس الدولة، عدد 3، 2003، ص 16.

(2) على سبيل المثال:

- المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 65910، مؤرخ في 1990/5/5، قضية (ق. ع) ضد: (ر. ب. ب ولاية البويرة ومن معه)، المجلة القضائية، العدد 3، ص 190.

- المحكمة العليا، قرار رقم 32119، مؤرخ في 1993/1/17، قضية (ف. ح) ضد: (و. و. ت)، تطبيقات قضائية في المادة العقارية، 1995، ص 192.

فيه، ولم يرفض الدعاوى المرفوعة لمخاصمته بحجة أنه لا نص قانوني بذلك، وستتم العودة إلى هذه النقطة عند بحث الطبيعة القانونية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية.

ثالثا: الرأي المختلط بين جواز الطعن في قرار فتح التحقيق ورفضه

هذا الرأي يجمع بين الرأيين السابقين، حيث يعتقد أنه يمكن الطعن في قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة بصفة مستقلة، هذا من جهة، ومن جهة ثانية يمكن تأسيس الدعوى الموجهة ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية على مخالفة الإدارة للشروط الشكلية والإجراءات اللازمة في التحقيق المسبق والتي كان من الممكن أن يخاصم على أساسها قرار فتح التحقيق. فهذا الأخير -حسب هذا الرأي- "ونظرا لتعدد الشروط الشكلية قد يصبح موضوع منازعات مختلفة وخاصة عن طريق دعوى تجاوز السلطة"⁽¹⁾ كما ينفع أن يكون أساسا لرفع دعوى ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية إذا ما مس إجراءات التحقيق عيب.⁽²⁾ وعليه، يلاحظ أنه لا يوجد لهذا الرأي موقف ثابت ومحدد من مسألة مخاصمة قرار فتح التحقيق بل هو موقف متردد في إعطاء الوصف القانوني الدقيق لهذا القرار ومدى إمكانية مخاصمته بصورة مستقلة فهو إذن يفتح الباب على مصراعيه على كل الاحتمالات، إذ يعتبر هذا القرار مستقلا تارة ومتصلا بقرار التصريح تارة أخرى، الأمر الذي يجعل الإجابة على الإشكالية المطروحة غير حاسمة وتحتل كل الآراء وهو بالتالي يعيدنا إلى نقطة البدء وهي الخلاف الثائر بين الباحثين حول جواز الطعن في قرار فتح التحقيق استقلالا عن قرار التصريح.

إن هذا التباين في الآراء لم يستقر على نتيجة واحدة وهو ما يدفع إلى البحث في أصل المسألة ألا وهو محل الطعن بالإلغاء، الذي يجب أن يكون دائما قرارا إداريا اجتمعت فيه جميع خصائص القرارات الإدارية وأكثرها أهمية ألا وهي خاصية التأثير في المراكز القانونية، تلك الخاصية التي تغيب عن قرار فتح التحقيق كما تم بيانه آنفا، والذي إن أخذ تسمية "قرار" إلا أنه ليس قرارا إداريا بالمفهوم القانوني للكلمة.

(1) رحمانى أحمد، مرجع سابق، ص 25.

(2) راجع: نفس المرجع، ص 32.

كما وأنه وتأسيسا على المادة 13 -سالف الذكر- التي تكلم فيها المشرع للمرة الأولى عن المنازعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، بمعنى أنه لم ينظم قبل ذلك المنازعة في قرار فتح التحقيق ولقد أكد المنشور الوزاري رقم 0007 لسنة 1994- سالف الذكر- على هذه الفكرة، حينما تناول المنازعات التي تثور بمناسبة المرحلة الأولى لنزع الملكية وقد بدأ بالمنازعة في قرار التصريح دون ذكر قرار فتح التحقيق⁽¹⁾، وكذلك فعل المرشد التطبيقي لإجراءات نزع الملكية لسنة 2000 السالف ذكره.⁽²⁾ مما يعني أن جميع النصوص المتعلقة بعملية نزع الملكية خلت جميعها من السماح بمخاصمة قرار فتح التحقيق لا بصريح العبارة أو حتى بالتعريض.

أما فيما يتعلق بنص المشرع على إجراءات وشروط التحقيق تحت طائلة البطلان فهذه حجة مردود عليها، ذلك أن الإدارة إن لم تحترم هذه الإجراءات وأصدرت بعدها قرار التصريح بالمنفعة العمومية، جاز الطعن في هذا الأخير على أساس مخالفة الإجراءات الجوهرية للتحقيق، فبطلان التحقيق يؤدي إلى بطلان التصريح، لأن ما بني على باطل فهو باطل. وما دام الأمر كذلك، فلا داعي لتصنيف قرار الوالي بفتح تحقيق وتعيين لجنة للقيام به ضمن أنواع القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن عملية نزع الملكية، كما أن أحكام القضاء الجزائري قد خلت من أي حكم بخصوص الطعن في قرار فتح التحقيق، ومعظم الطعون حول هذه المرحلة من نزع الملكية كانت منسوبة على قرار وحيد وهو قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

(1) المنشور الوزاري رقم 0007 سالف الذكر، ص7، ملحق رقم 1.

(2) المرشد التطبيقي رقم 00-24 سالف الذكر، د.ص، ملحق رقم 2.

المطلب الثاني: قابلية قرار التصريح بالمنفعة العمومية للانفصال عن عملية نزع الملكية

يشكل قرار التصريح بالمنفعة العمومية حلقة أساسية من إجراءات نزع الملكية، ولقد استلزم المشرع لإصداره اتخاذ إجراءات سابقة عليه تتسم بالطابع الإلزامي، كما تطلب أن يصدر وفق شكليات معينة وعن سلطة مختصة بإصداره.

ولبحث قابلية هذا القرار للانفصال ينبغي تحديد خصائصه مقارنة بالخصائص العامة للقرار الإداري (الفرع الأول)، فإذا ما تأكدت طبيعته الإدارية وجب تصنيفه من ضمن أنواع تلك القرارات (الفرع الثاني) وهذا ما سيتم تناوله تباعا فيما يلي:

الفرع الأول: مدى توافر خصائص القرار الإداري في قرار التصريح بالمنفعة العمومية

سبق القول بأن القرار الإداري يتميز بكونه يصدر عن سلطة إدارية مختصة بإرادتها المنفردة ويهدف إلى إحداث أثر قانوني معين، فإلى أي مدى تنطبق هذه الخصائص على قرار التصريح بالمنفعة العمومية؟

أولا: صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية بإرادة منفردة

لا يخفى أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية ما هو إلا تعبير إيجابي وصريح من الإدارة حول اعتبار مشروع ما تتوفر فيه صفة المنفعة العمومية، وهذا التعبير الصريح يصدر عن الإدارة بصفة منفردة أي دون إشراك المخاطبين به في إصداره، فهي لا تنتظر موافقتهم عليه، مما يجعل هذا القرار صادرا من جانب واحد وهو الإدارة، وهذه خاصية مهمة إذا ما توافرت في قرار صادر عن الإدارة كان بالإمكان مخصصته أمام القضاء.

وقد يطرح التساؤل عن حالة صدور قرار التصريح بقرار وزاري مشترك، فهل يخرج هذا من خانة الأعمال الانفرادية؟

الحقيقة أن صدور قرار التصريح في هذا الشكل لا يؤثر في كونه صادرا بالإرادة المنفردة للإدارة ذلك أن العبرة تكمن في عدم إشراك المخاطب به في عملية إصداره.⁽¹⁾ وبذلك يبقى القرار الوزاري المشترك المصرح بالمنفعة العمومية عملا قانونيا صادرا بالإرادة المنفردة.

ثانيا: صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية عن سلطة إدارية

تمت الإشارة سابقا إلى أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية يصدر عن جهات إدارية مختلفة، بحسب مدى العملية المراد إنجازها وأهميتها؛ فالأصل أن يصدر بقرار من الوالي، إذا كانت الأملاك المراد نزعها تتواجد بإقليم ولاية واحدة، وقد يصدر بموجب قرار وزاري مشترك أو قرارات وزارية مشتركة إذا ما كانت الأملاك المراد نزعها تتواجد بإقليم ولايتين أو أكثر؛ كما قد يصدر قرار التصريح بموجب مرسوم تنفيذي إذا كان نزع الملكية يتعلق بعمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعث الوطني والاستراتيجي. والملاحظ أن كلاً من الوالي أو الوزراء أو حتى الوزير الأول/ رئيس الحكومة، يعد من السلطات الإدارية العامة: فالوالي - كما تبين سابقا- هو السلطة الإدارية الممثلة للدولة في عملية نزع الملكية كأصل عام، بالتالي فقرار التصريح الصادر عنه يعد صادرا عن سلطة إدارية مختصة.

كما أن قرار التصريح الصادر عن الوزراء يعتبر كذلك صادرا عن سلطة إدارية مختصة، على اعتبار أن الوزير يمثل عضوا من أعضاء الجهاز التنفيذي في الدولة المتمثل في الحكومة. وعليه، فالوزير يمثل هيئة إدارية مركزية على مستوى إدارة الدولة، والقرار الصادر عنه يمثل قرارا إداريا مركزيا. وكذلك الأمر إذا صدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية بموجب قرار أو عدة قرارات وزارية مشتركة بين وزير الداخلية ووزير المالية والوزير المعني، فإنه يشكل قرارا إداريا مركزيا صادرا عن سلطة إدارية مركزية.

أما إذا صدر التصريح بالمنفعة العمومية في صورة مرسوم تنفيذي عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة)، في إطار السلطة التنظيمية الممنوحة له بموجب المادة 141 من الدستور الحالي - كما سبق بيانه - فلا يخفى أن الوزير الأول/ رئيس الحكومة يعتبر القطب الثاني في الجهاز التنفيذي بعد رئيس

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص50.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

الجمهورية، إذ يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة⁽¹⁾، وهو بذلك يمثل سلطة إدارية مركزية، ومن ثم يعد المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية قرارا إداريا مركزيا صادرا عن جهة إدارية مختصة. وعلى سبيل المقارنة، فإن قرار التصريح بالمنفعة العمومية في النظام القانوني الفرنسي كما سبق البيان يصدر إما بموجب مرسوم عن الوزير الأول، وإما بموجب قرار وزاري وفي كلتا الحالتين يعد صادرا عن سلطة إدارية مركزية.

وقد يصدر بموجب قرار من المحافظ والذي يمثل السلطة الإدارية على المستوى المحلي، ويعد صاحب الاختصاص المبدئي للتصريح بالمنفعة العامة كما هو الشأن بالنسبة للوالي في الجزائر. أما في النظام القانوني المصري، فتقرير المنفعة العامة يتم -مبدئيا- بقرار من رئيس الجمهورية والذي يعد بلا شك السلطة الإدارية العليا في البلاد نظرا لموقعه الذي يحتل قمة هرم الجهاز التنفيذي، ورأينا أنه يمكنه تفويض اختصاصه في بعض الحالات إلى رئيس مجلس الوزراء أو للوزير المختص الذي تتبعه الجهة طالبة نزع الملكية، كما تجيز بعض القوانين إصدار القرار من مجلس الوزراء، وهذا يعني أنه في كل الأحوال يكون تقرير المنفعة العمومية في النظام المصري صادرا عن سلطة إدارية مركزية. خلاصة القول، أن التصريح بالمنفعة العمومية في الأنظمة الثلاث يتم بقرار من سلطة إدارية، سواء مركزية أو لا مركزية، وهذا راجع لارتباط عملية نزع الملكية من الأساس بتسيير حركة الدولة فمن البديهي أن تكون إجراءاتها صادرة عن السلطة التنفيذية.

ثالثا: إحداث قرار التصريح بالمنفعة العمومية للآثار القانونية

تعتبر خاصية إحداث الأثر القانوني أهم خاصية في القرارات الإدارية القابلة للمخاصمة أمام القضاء بصفة منفصلة، والتي بغياب توافرها في القرار لم يتسن وصفه بالإداري كما توضح ذلك في قرار فتح التحقيق سابقا.

(1) المادة 1/112 من التعديل الدستوري 2020.

وبالرجوع إلى مضمون قرار التصريح بالمنفعة العمومية وهدفه، يتبين أنه يرمي إلى الإقرار بأن المشروع المرزوع إنجازهُ ذو منفعة عامة، ومن أجل ذلك يصرح بأن أملاكاً عقارية معينة أو حقوقاً عينية عقارية معينة أو كلاهما معا مخصصة للمنفعة العمومية، كما يحدد المساحة الإجمالية للمشروع وموقع العقارات والحقوق العينية العقارية.

وعند دراسة آثار قرار التصريح بالمنفعة العمومية تبين أن المشرع الجزائري لم يجعل منه قرار منشأ للحقوق تجاه مالك العقار ولا حتى مؤثراً في ملكيته العقارية بصورة أو بأخرى، بل إن صاحب العقار يبقى محتفظاً بحق الملكية وله حرية التصرف في العقار وسائر الحقوق العينية المرتبطة به، مادام النص القانوني لم يمنع ذلك، ناهيك أن المشرع اشترط إكمال باقي إجراءات نزع الملكية حتى تتمكن الإدارة من حيازة العقار. إذن، قد يتبادر إلى الأذهان أن قرار التصريح على هذا المنوال لا يؤثر في المراكز القانونية للأفراد فهل ينفي ذلك عنه وصف القرار الإداري؟

إن التفسير الضيق لمفهوم الأثر القانوني للقرار الإداري قد يؤدي إلى نتيجة مفادها أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية ليس ذا تأثير على المراكز القانونية للأفراد وبالتالي يخرج من نطاق الرقابة القضائية لهذا السبب، لكن الفقه والقضاء الإداريين "عادة ما يفسر فكرة الأثر القانوني للقرار تفسيراً واسعاً في هذا المجال فيكفي أن يمس القرار مصالح الفرد أو يؤثر على وضعه بطريقة أو بأخرى".⁽¹⁾

وعبارة "مركز قانوني" لها دلالتها الخاصة في نطاق القانون الإداري فهي لا تعني إنشاء حق أو فرض التزام بالمعنى المحدد لهذين الاصطلاحين في القانون الخاص، وإنما يكفي أن يمس مصالح الأفراد بشكل من الأشكال؛ فالقرار الذي يصدر بإنذار موظف مثلاً لا ينقص من حقوق المالية ولكنه يمس وضعه الوظيفي والأدبي وقد يؤثر على حقوقه في المستقبل؛⁽²⁾ وهذا ينطبق على قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فهو وإن كان لا ينزع ملكية العقار وينقلها إلى الإدارة إلا أنه يهدد المراكز القانونية للملاك مستقبلاً بنزع أملاكهم

(1) الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 507.

(2) زريق برهان، مرجع سابق، ص 62.

فهو إذ يسمح للإدارة بمواصلة إجراءات نزع الملكية سيمنحها حق دخول العقارات تمهيدا لنزع الملكية، وفي ذلك تهديد مباشر لمراكز الأفراد مستقبلا بالتأثير فيها سلبا بنزع ملكيتها.⁽¹⁾

هذه الإشكالية قد لا تثور بالنسبة للنظامين الفرنسي والمصري، حيث رتب كل منهما آثارا مباشرة للقرار على أصحاب العقارات، كما سبق وبيننا، فالمشعر الفرنسي منح الحق لمالك العقار بالتنازل الودي ومنحه أيضا حق الاشتراط على الإدارة باكتساب أملاكه خلال مدة معينة، كما أعطاه الحق في التعويض في حالات معينة يتسبب فيها القرار بضرر، وهذا ما يعطي لقرار التصريح أثرا مباشرا واضحا على المركز القانوني لصاحب العقار كما سبق توضيحه.

وأما المشعر المصري فقد ذهب لأبعد من ذلك، إذ منح للإدارة حق الدخول للأراضي وحق الاستيلاء المؤقت حتى قبل إتمام إجراءات نزع الملكية، وهو تهديد صارخ للمركز القانوني للمالك يجعل معه تقرير المنفعة العمومية قرارا إداريا بامتياز.

إن هذه المقارنة البسيطة بين خاصية إحداث قرار التصريح لآثار قانونية في الأنظمة الثلاث تبرز خصوصية النظام الجزائري في هذه المسألة تحديدا عن نظيره المصري والفرنسي، فهو من ناحية يؤكد خلو القرار من أي أثر قانوني على مراكز الأفراد، ولكنه في الوقت ذاته يسمح بمخاصمته أمام القضاء بموجب المادة 13 من القانون 91-11 سالف الذكر، وهذا يعيد إلى الأذهان فكرة الانفصالية بسبب العيب في الإجراءات التي تبيح فصل بعض القرارات وإن لم تكن إدارية عن العملية المركبة بهدف مخاصمتها أمام القضاء لعدم احترام الإدارة إجراءات إصدارها⁽²⁾، مما يعني أن المشعر الجزائري قد أخذ بأفكار نظرية القرارات القابلة للانفصال على الأقل في هذه المسألة.

ودائما مع خصائص قرار التصريح بالمنفعة العمومية عند المشعر الجزائري، فحيث أنه لا اجتهاد مع وجود النص، فإنه مادام القانون قد قبل مخاصمة قرار التصريح بالمنفعة العمومية بدعوى قضائية في نص المادة 13 سالف الذكر، هذا يقطع كل شك في اعتبار هذا القرار قرارا إداريا، ولعل الهدف من فتح الباب

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 51.

(2) راجع في هذه الفكرة: بوطيكي الميلود، مرجع سابق، ص 77 وما بعدها.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

أمام هذه المخاصمة هو إمكانية تصحيح الأمور إذا كان القرار غير مشروع وتدارك الأخطاء التي شابته الإجراءات مادام الأمر ممكنا وقبل فوات الأوان وانتهاء العملية برمتها.

جدير بالذكر أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية في ظل الأمر الملغى 76-48 لم يكن المشرع ينص على جواز الطعن فيه استقلالا أمام القضاء، بل واعتبره القاضي الإداري في ظله قرارًا غير ضار، أي أنه لا يمس بالمراكز القانونية، ومن بين القرارات التي تؤكد ذلك، قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، في قضية (طاش محند) ضد (والي ولاية تيزي وزو) الذي جاء فيه: "حيث أن المقرر الصادر في 17/6/1984 الذي يشير إليه الوالي هو مقرر تصريح بالمنفعة العامة، غير ضار، من حيث أنه لا ينشئ حقوقا، ونتيجة لذلك لا يمكن الطعن فيه أمام المحكمة العليا"⁽¹⁾

إلا أن الغريب في الأمر وجود تطبيقات قضائية في ظل ذلك القانون تسمح بالطعن في هذا القرار بل وحتى إبطاله أحيانا، فقد قبل القضاء الطعن المرفوع ضد قرار التصريح شكلا في قضية (ك. أ) ضد (وزير الداخلية ووالي ولاية الجزائر) بتاريخ 26/05/1984 ومما جاء في الحكم: "حيث أنه من الثابت أن القرار المطعون فيه المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية يمس بمصالح المدعين وأن الدعوى المرفوعة الرامية لإبطاله مقبولة شكلا..."⁽²⁾

كما أنه قضى ببطلانه مثل ما جاء في قضية (ز.ب) ضد (والي ولاية البلدية ووزير الداخلية) بتاريخ 26/05/1984 أنه: "من المقرر قانونا أن المجلس الشعبي الولائي مطالب بإبداء رأيه قبل التصريح بالمنفعة العمومية، ومن ثم فإن قرار والي الولاية المصرح بالمنفعة العمومية الذي لم يشير فيه إلى ما يفيد طلب أو صدور هذا الرأي يكون باطلا ولا أثر له. ومتى كان كذلك استوجب إبطال القرار المطعون فيه تأسيا على مخالفة أحكام هذا المبدأ."⁽³⁾

(1) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار مؤرخ في 10/3/1991، قضية (طاش محند) ضد (والي ولاية تيزي وزو)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، العدد2، 1999، ص218.

(2) المجلس الأعلى، قرار رقم 36595، بتاريخ 26/5/1984، قضية (ك. أ) ضد: (وزير الداخلية ووالي ولاية الجزائر)، المجلة القضائية، 1990، عدد 1، ص 192.

(3) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 35161، بتاريخ 26/5/1984، قضية (ز.ب) ضد (والي ولاية البلدية - وزير الداخلية)، المجلة القضائية، العدد4، 1989، ص 222.

إن هذا المسلك من القضاء الجزائري يذكّر بإشكالية الطعن في قرار فتح التحقيق المسبق حين ذهب رأي إلى عدم جواز الطعن فيه بالإلغاء بحجة أن المشرع لم ينص على ذلك صراحة، وها هو القضاء نفسه قد قبل بالطعن في قرار التصريح في ظل الأمر الملغي الذي لم يأت ذكر جواز ذلك فيه، فهل يمكن الاستناد على هذه الحجة لمخاصمة قرار فتح التحقيق في ظل القانون الحالي 91-11؟ تبقى الإجابة عن هذا التساؤل رهينة التطبيق القضائي للمسألة والذي لا يوجد لحد الساعة ما يشير إلى قبول مثل هذا الطعن. تأسيساً على كل ما سبق، يمكن القول، أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية هو قرار إداري صادر عن سلطة إدارية مختصة، وإيرادتها المنفردة وهو يؤدي إلى إحداث آثار قانونية ولذلك يمكن أن يكون موضوع منازعة أمام القضاء الإداري.

الفرع الثاني: تصنيف قرار التصريح ضمن أنواع القرارات الإدارية

يبدو أكيداً، على الأقل من ناحية قضائية، أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية هو قرار إداري، لكن البحث في قابلية هذا القرار للانفصال لا يقف عند هذا الحد، بل يمتد إلى تحديد نوعيته ضمن أصناف القرارات الإدارية، التي تصنف إلى أنواع متعددة بحسب الزاوية التي ينظر منها إلى القرار أو حسب الأساس الذي يقوم عليه التقسيم⁽¹⁾:

فمن حيث التكوين (أولاً) توجد قرارات بسيطة وأخرى مركبة، ومن حيث آثارها (ثانياً) تقسم إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة، ومن زاوية رقابة القضاء عليها (ثالثاً) توجد قرارات خاضعة لرقابة القضاء وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء، ومن حيث مدى القرارات وعموميتها (رابعاً) توجد قرارات فردية وأخرى تنظيمية، وأما من حيث الجهة المصدرة (خامساً) فتوجد قرارات مركزية وقرارات لا مركزية.

وفيما يلي ستم دراسة موقع قرار التصريح من هذه التصنيفات:

(1) ينظر بشأن تصنيف القرارات الإدارية على سبيل المثال: الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957، ص 295؛ حافظ محمد محمود، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 74. عوابدي عمار، القانون الإداري، ج 2، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2007، ص 125، عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 93-153.

أولاً: من حيث التكوين

تنقسم القرارات الإدارية من حيث التكوين إلى طائفتين: الأولى تسمى القرارات البسيطة أو المستقلة، وهي تلك التي تتميز بكيان مستقل وتستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني آخر، وهي الصورة الأكثر شيوعاً في القرارات الإدارية؛ أما الثانية فتسمى بالقرارات المركبة، وهي تلك القرارات التي تدخل في عملية قانونية مركبة تتم في عدة مراحل.⁽¹⁾

ومن المعلوم أن عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية هي من قبيل العمليات المركبة، والقرار النهائي بنزع الملكية تصاحبه أعمال إدارية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة له، تبدأ بقرار التصريح بالمنفعة العمومية، وتتبعه إجراءات لاحقة مما يجعله بلا شك في مصاف الأعمال المركبة.

لكن السؤال المطروح هنا: هل قرار التصريح بالمنفعة العمومية والذي يشكل أولى القرارات الإدارية في عملية نزع الملكية هو قرار مركب أم بسيط؟

إن الدراسة السابقة لإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية قد بينت أنه مرتبط بقرار فتح التحقيق المسبق وتعيين اللجنة، وقيام هذه اللجنة بعملية التحقيق ووصولها إلى نتيجة فيما يتعلق بفاعلية المنفعة العمومية في المشروع المراد إنجازه، بحيث تقدم رأيها للجهة التي عينتها، وتعد هذه الإجراءات، كما تبين سابقاً، أعمالاً تحضيرية لصدور قرار التصريح، مما يستدل به على أن هذا الأخير ليس عملاً بسيطاً بل هو قرار إداري مركب. ومما يؤكد ذلك أيضاً أن تجاوز الإدارة لأي من إجراءات صدوره السابقة يجعل منه محلاً للطعن كما سيتم دراسته تفصيلاً خلال الباب الثاني.

(1) ليلو مازن راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 171، 172.

ثانيا: من حيث الآثار

يمكن تقسيم القرارات الإدارية من حيث آثارها إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة؛ فالقرارات الكاشفة هي تلك القرارات التي لا تستحدث جديدا في عالم القانون، بل يقتصر عملها على إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل ومحققة بذاتها للآثار القانونية؛⁽¹⁾ وأما القرارات المنشئة فهي التي يترتب على إصدارها إنشاء آثار جديدة في عالم القانون أي يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تغيير في مراكز قانونية قائمة تعديلا أو إلغاء، كالقرار الصادر بتعيين موظف أو فصله أو معاقبته⁽²⁾. وفي ظل هذا التقسيم ينبغي التساؤل إلى أي طائفة من هذه القرارات ينتمي قرار التصريح بالمنفعة العمومية؟

المؤكد هو أن قرار التصريح ليس قرارا كاشفا، إذ أنه لا يكشف أو يؤكد أي مركز قانوني موجود وقائم من قبل، فعملية نزع الملكية لم تكتمل بعد، والعقارات لا تزال في ملك أصحابها. وهنا يأتي سؤال آخر: إذن هل هو قرار منشئ؟

للإجابة عن ذلك لا بد أولاً من التفرقة بين تأثير القرار على المراكز القانونية وبين إنشائه لحقوق مكتسبة شخصية؛ فتأثير القرار الإداري في المراكز القانونية هي إحدى مقومات وخصائص القرار الإداري القابل للمخاصمة أمام القضاء، وهو الذي يميزه عن الأعمال المادية للإدارة، وقد سبق إثبات هذه الخاصية في قرار التصريح سابقا.

وأما عن إنشاء القرار لحقوق مكتسبة فهذه مسألة أخرى، إذ أن هذه الصفة لا توجد في جميع القرارات الإدارية بل تقتصر على القرارات المنشئة فقط، وبهذا المعنى فكل قرار إداري هو قرار مؤثر في المراكز القانونية بالضرورة ولكنه ليس دائما منشئا للحقوق الشخصية، وبعبارة أخرى: كل قرار منشئ للحقوق هو قرار إداري ولكن العكس غير صحيح.

استنادا إلى ما سبق، يمكن القول، أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية يؤثر في المراكز القانونية تأثيرا سلبيا بحيث يجعل الأملاك أو الحقوق العينية العقارية داخلية في نطاق عملية نزع الملكية، فيهدد حق الأفراد

(1) الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 309.

(2) ليلو مازن راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 173.

بنزعتها مستقبلا، مما يعطيه وصف القرار الإداري، غير أنه وعلى الرغم من هذا التأثير إلا أنه "ليس قرارا منشئا للحقوق أو بعبارة أخرى لا يمكن أن تنشأ عنه حقوق مكتسبة"⁽¹⁾، ذلك أنه "بمجرد خطوة أولية في إجراءات نزع الملكية ومحتواه هو مجرد تقرير المنفعة العامة من مشروع دون أن يتناول نقل الملكية"⁽²⁾؛ وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في الكثير من قراراته، حيث نفى إنشاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية حقوقاً لفائدة الإدارة نازعة الملكية⁽³⁾ ولا حتى لفائدة المنزوعة ملكيتهم⁽⁴⁾؛ والنتيجة المترتبة على كونه كذلك أنه يمكن للإدارة سحبه في أي وقت حتى بعد فوات ميعاد الطعن فيه ولأي سبب كان.⁽⁵⁾

وبهذا نستنتج أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية لا هو بالقرار الكاشف ولا بالقرار المنشئ، وفق التقسيم الذي جرى بيانه سابقا، وهذا ما يعطيه وضعاً متميزاً، فهو من حيث إمكانية سحبه يشبه القرار الكاشف في آثاره، ولكن من غير الممكن القول بأنه قرار كاشف لأنه لا يكشف أي وضع قانوني بذاته بل هو تقرير لوجود منفعة من مشروع سيتم إنجازه مستقبلاً، علماً بأن الإدارة مخيرة بين الاستمرار في إجراءات تنفيذ نزع الملكية استكمالاً للمشروع أو التوقف عنها، ولها مطلق الحرية في المواصلة أو التوقف أو حتى سحب القرار متى رأت ذلك مجدياً.

(1) Chapus René, op.cit., p 645.

(2) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 390.

(3) CE, Ass., du 22 février 1974, Adam, 91848 93520, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007644093>

(4)/ CE, Ass., 10 mai 1968, commune de Broves, 71583, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007641351>

- CE, Ass., 29 avril 1994, l'association Unimate 65, 112910 115044, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007836647>

(5) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 390.

ثالثا: من حيث الخضوع لرقابة القضاء

تنقسم القرارات الإدارية من زاوية خضوعها لرقابة القضاء إلى قرارات تخضع لرقابة القضاء وهذا هو الأصل، وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء وهي الأعمال المتعلقة بأعمال السيادة أو تلك التي منعت التشريعات الطعن فيها أمام القضاء. وتعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدى صور الرقابة والأكثر ضمانا لحقوق الأفراد وحررياتهم، لما تتميز به من استقلال وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية تلزم الجميع بتنفيذها واحترامها.⁽¹⁾

يعتبر قرار التصريح بالمنفعة العمومية من القرارات الخاضعة لرقابة القضاء بغرض فحص مشروعيته، بحيث يتدخل القاضي إذا ما رفعت الدعوى إليه ليفرض احترام الإدارة للإجراءات والأشكال والشروط التي يستلزمها القانون لإصداره، مما يجعل القضاء ضمانا لاحترام مبدأ المشروعية من جهة، وحماية لحق الملكية الفردية من جهة أخرى.⁽²⁾

ولقد نص المشرع الجزائري على حق كل ذي مصلحة في أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة بذلك حسب الأشكال المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما ميزه بأحكام إجرائية خاصة بموجب المادة 13 و 14 من القانون 91-11 سالف الذكر.

وبالمقارنة مع الأمر الملغى 76-48 لم ينص المشرع على جواز مثل هذا الطعن - كما جرى بيانه - ومع ذلك قبل القضاء الجزائري الدعاوى المرفوعة ضد هذا القرار في أكثر من مناسبة، وكذلك فعل كل من القضاء الفرنسي والمصري بقبولهما الطعن في قرارات التصريح بالمنفعة العمومية.

ما يمكن استنتاجه هو أن قرار التصريح في الأنظمة الثلاثة وحتى في الأمر الملغى خاضع لرقابة القضاء على الرغم من كونه إجراءً أولياً لا ينشئ حقوقاً بالمعنى الضيق للكلمة، بل لكونه يؤثر في الأوضاع أو المراكز القانونية لأصحاب الملكية العقارية والحقوق العينية العقارية الأخرى ويهددها مستقبلا، وإخضاعه

(1) ليلو مازن راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 173-174.

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 53.

للقابة هو محاولة من المشرع لتوسيع دائرة القرارات الإدارية الداخلة تحت رقابة القاضي قدر الإمكان حماية لمبدأ المشروعية الذي تقوم عليه دولة القانون.

رابعاً: من حيث المدى أو العمومية

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها إلى قرارات تنظيمية أو لوائح، وقرارات فردية. ويعد هذا التقسيم من أهم التقسيمات لما يترتب عليه من نتائج تتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له كل نوع وكذلك لما يلعبه هذا التقسيم من دور في أحكام المنازعة أمام القضاء، وستتضح أهميته كذلك بالنسبة لقرار التصريح بالمنفعة العمومية.

في البداية تجب التفرقة بين القرارات التنظيمية (اللائحية) والقرارات الفردية. حيث تعرف القرارات التنظيمية على أنها "تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد ولا يهم في ذلك عدد الذين تطبق عليهم"⁽¹⁾ وهي بذلك تنظم مراكز قانونية عامة للأفراد إما بإنشاء هذه المراكز العامة أو تعديلها أو إلغائها. وكما هو واضح فالقرارات التنظيمية تتضمن دائماً قواعد عامة مجردة فهي من الناحية الموضوعية تشبع التشريعات العادية التي تصدر عن البرلمان، ولكنها مع ذلك تظل قرارات إدارية لصدورها عن السلطة التنفيذية من حيث الشكل، وتظل بالتالي قابلة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.⁽²⁾

أما القرارات الفردية، فهي تلك التي تخاطب فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم⁽³⁾ وهي بذلك تمس مراكز قانونية شخصية لفرد معين أو لأفراد معينين بالذات إما بإنشائها أو تعديلها أو إلغائها.⁽⁴⁾ ويظهر الاختلاف بين القرارات الفردية والقرارات التنظيمية من نواح عدة أهمها:⁽⁵⁾

(1) الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 311.

(2) راجع: عبد الوهاب محمد رفعت، مرجع سابق، ص 543.

(3) الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 311.

(4) عبد الوهاب محمد رفعت، مرجع سابق، ص 547.

(5) راجع: نفس المرجع، ص 549؛ ليلو مازن راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 179؛ الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص

520؛ الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 314.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

أ- تسري القرارات الفردية على فرد معين بالذات أو أفراد أو حالات معينة بالذات بينما تتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة مجردة.

ب- يسري القرار الفردي من تاريخ إعلام صاحب الشأن به كقاعدة عامة، ويكون ذلك عادة بالتبليغ الشخصي، في حين يبدأ سريان القرارات التنظيمية من تاريخ نشرها، وهذا ينطبق أيضا على بداية حساب المواعيد لرفع الدعاوى القضائية.

ج - تملك الإدارة حق تعديل القرارات التنظيمية أو إلغائها أو سحبها دون أن يكون الحق لأحد بالتمسك بالحقوق المكتسبة، في حين تخضع الإدارة في سحبها وإلغائها وتعديلها للقرارات الإدارية الفردية لشروط معينة حددها القانون.

د- تختص المحاكم العادية في تفسير القرارات التنظيمية كما هو الحال في تفسير القوانين، في حين يختص القضاء الإداري وحده بتفسير القرارات الفردية.

تأسيساً على ما سبق، فإنه من الواضح أن لتصنيف قرار التصريح بالمنفعة العمومية ضمن القرارات الفردية أو التنظيمية أهمية بالغة في تحديد النظام القانوني الذي يخضع له؛ لكن تحديد ذلك ليس بالأمر الهين، إذ يلاحظ الكثير من الغموض واللبس حول اعتباره قراراً تنظيمياً أو فردياً، ذلك أنه من حيث مضمونه يظهر بأنه قرار فردي لأنه يتعلق بأصحاب عقارات محددین بذواتهم ويستفيدون من تبليغ هذا القرار، وهو في الوقت نفسه يتعلق بأفراد غير معينين بذواتهم خصوصاً هؤلاء الأفراد الذين لا يملكون سندات ملكية، فكل من يملك عقاراً أو حقاً عينياً عقارياً مصرح بأنه للمنفعة العمومية يمكن أن ينطبق عليه قرار التصريح مما يعطي الوصف التنظيمي له من هذه الزاوية ولذلك يعلم بهذا القرار عن طريق النشر.⁽¹⁾

ويظهر هذا الغموض جلياً في اشتراط المشرع الجزائري الإعلان المتعدد لقرار التصريح عن طريق النشر والتبليغ والتعليق⁽²⁾؛ الأمر الذي يمكن معه اعتبار القرار تنظيمياً بإلزامية نشره وفردياً بإلزامية تبليغه.

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 53.

(2) المادة 11 من القانون 91-11 سالف الذكر، وقد سبق توضيح طرق الإعلان عن قرار التصريح، راجع ص 42.

إن هذه المفارقة التي أنشأها القانون 91-11 حاول المنشور الوزاري المشترك رقم 0007 توضيحها وإعطاء وصف لطبيعة هذا القرار، بحيث اعتبره قرارا فرديا بالنسبة للأشخاص أو الملاك الذين استفادوا من عملية التبليغ الشخصي، وتنظيما بالنسبة للأشخاص المعنيين الذين لم يستفيدوا من التبليغ شخصيا.⁽¹⁾ ولكن يلاحظ أن هذا الوصف الأخير يزيد الأمر تعقيدا فهو قد جعل من قرار التصريح بالمنفعة العمومية ذا طبيعة مزدوجة، ويجعل من العسير معرفة الأحكام الواجب اتباعها خاصة عند احتساب المواعيد، وبدلا من اتخاذ موقف حاسم من طبيعة القرار ذهب المنشور الوزاري إلى الجمع بين صفة القرار الفردي والتنظيمي في نفس القرار، وهذا في الواقع يخلق العديد من الإشكالات خصوصا للمالكين الذين لا يملكون سندات ملكية فهم معنيون بالقرار مباشرة لكن لا يتسنى للإدارة تبليغهم شخصيا، فهل يعد القرار في مواجهتهم تنظيما لأنهم علموا به بواسطة النشر؟

بالرجوع إلى القضاء الجزائري فهو قد اعتبر قرار التصريح بالمنفعة العمومية قرارا فرديا استنادا إلى المعيار الشكلي المتمثل في ضرورة تبليغه، وذلك في قرار مؤرخ في 10/03/1991، حيث جاء في منطوقه: "حيث أن مقرر والي ولاية (تيزي وزو) المؤرخ في 22/12/1989، المعدل للمادتين 2 و 8 من المقرر المتخذ في 29/11/1986 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لمشروع بناء محطة بنزين ونزع ملكية الأرض المتنازع عليها من أجل المنفعة العمومية والذي يعد قرارا فرديا، كان يجب تبليغه للطرف الذي انتزعت منه ملكيته، وأن هذه الشكالية لم تحترم في دعوى الحال حتى ولو تم نشر هذا المقرر في جريدة الشعب."⁽²⁾ وهذا يبين أن القضاء الجزائري يميل إلى اعتباره قرارا فرديا، بخلاف ما جاء به المنشور الوزاري سالف الذكر. تأسيسا على ما سبق، ونظرا للطبيعة المزدوجة لقرار التصريح بالمنفعة العمومية يمكن القول بأنه قرار ذو طبيعة خاصة وله نظامه الخاص به؛⁽³⁾ وهذا على ما يبدو راجع إلى موضوعه الأساسي ألا وهو التصريح أو الإعلان بوجود المنفعة العامة، فهذا الإعلان يهم مالكي العقارات وأصحاب الحقوق العينية العقارية من

(1) المنشور الوزاري 0007 سالف الذكر، ص7، الملحق رقم 1.

(2) قرار رقم 70 072 مؤرخ في 10/03/1991، النشرة القضائية، 1997، عدد51، ص146، مذكور لدى: حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، دار هومة، الجزائر، 2015، ص 488.

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 54.

ناحية، وبهم الجمهور أيضا من سيطلوهم المشروع الذي تدعي الإدارة منفعته العمومية، وهذه المسألة بدورها تعيد الأذهان إلى فكرة التصارع التي تقوم عليها عملية نزع الملكية من الأساس، ذلك التصارع بين مصلحتين متناقضتين هما مصلحة الإدارة العامة من جهة، ومصلحة الفرد الخاصة المتمثلة في حق الملكية المقدس دستوريا من جهة ثانية، كل هذا عائد إلى الصفة الاستثنائية التي تميز هذه العملية، فالاستثنائية غالبية عليها في جميع إجراءاتها وتفصيلاتها.

وبالمقارنة مع النظام القانوني الفرنسي فيما يتعلق بطبيعة قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وبعد تردد طويل لمجلس الدولة الفرنسي بهذا الشأن، انتهى أخيراً إلى الإقرار بالطابع الوسطي (أو المختلط) ⁽¹⁾ لقرار التصريح بالمنفعة العمومية، وأكد أخيراً على أنه ليس بالقرار التنظيمي ولا بالقرار المنشئ للحقوق، ⁽²⁾ بل هو قرار من نوع خاص (أو قرار نوعي) ⁽³⁾ فلا يمكن اعتباره فردياً ولا تنظيمياً بل هو الاثنان معاً، لأنه تنطبق عليه خصائص وقواعد القرارات الفردية والتنظيمية على حد سواء:

فعلى غرار القرارات التنظيمية، يخضع قرار التصريح بالمنفعة العمومية في فرنسا إلى أسلوب النشر (التعليق والنشر في الجرائد اليومية)، ومن هذا التاريخ يحتسب ميعاد الطعن فيه بالإلغاء ⁽⁴⁾.

وهو يشبه القرارات الفردية التي، واستثناء عن القاعدة العامة، تقبل الطعن بالإلغاء بعد مرور الآجال القانونية للطعن، إذا كانت هذه القرارات ترتبط بعلاقة وطيدة مع قرارات أخرى لاحقة داخل عملية مركبة

(1) Caractère intermédiaire

(2) "La déclaration d'utilité publique n'ayant pas le caractère d'un acte réglementaire". CE, 20 mars 1968, 70371, Dame Veuve Guillaume, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636616>

- CE, 1963/12/20, D^{elle} du HALGOUET, 59005 ; CE, Commune de Broves, op.cit.

(3) « Une décision d'espèce » Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 390 ; Chapus René, op.cit., p 644.

(4) CE, SSR., 9 février 2000, Chevalier, 198413, Revue Générale du Droit, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil/detat/ssr/9/fevrier/2000/chevalier/req_ute/numero/198413/

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

وهذا هو الحال مع قرار قابلية التنازل، الذي ستم دراسته لاحقا، والذي يمكن إثارة عدم شرعيته من خلال الطعن في شرعية قرار التصريح الذي سبقه حتى لو انقضت الآجال القانونية لذلك.⁽¹⁾

وعلاوة على ذلك، لا يمكن للغير محاصمة قرار التصريح بالمنفعة العمومية على عكس القرارات التنظيمية التي يُسمح فيها بذلك وفق اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي،⁽²⁾ مما يقربه من القرار الفردي كذلك. لكن هذه الحجة الأخيرة لم تعد ذات أهمية منذ الحكم الصادر في 2009/10/30 في قضية "Perreux" حيث صرح القضاء الفرنسي بأنه يحق لأي شخص محاصمة القرارات الفردية وفي أي وقت كان؛⁽³⁾ وهنا يتساوى القرار التنظيمي والفردي من هذه الناحية.

إن ما يلاحظ على التردد السابق لمجلس الدولة الفرنسي حول طبيعة قرار التصريح بالمنفعة العمومية ما هو إلا انعكاس للطبيعة الاستثنائية لهذا القرار، مثل ما سبق القول، ولكن حسناً فعل مجلس الدولة لاحقا عندما قرر أخيرا أن هذا القرار هو من نوع خاص، فلا هو بالتنظيمي ولا الفردي بصورة مطلقة، إذ أن حقيقة القرار لا تتحدد بشكله بل بمضمونه.

ودائما في إطار المقارنة، ولكن هذه المرة مع النظام القانوني المصري، فقد اعتبر هذا الأخير تقرير المنفعة العامة قراراً إدارياً لأنه يقبل الطعن بالإلغاء استقلالاً أمام مجلس الدولة، على سبيل المثال: بسبب انتفاء صفة المنفعة العامة أو بسبب أن القرار لم يرفق به مذكرة ببيان المشروع؛ ولكن هذا القرار لا يعتبر قراراً تنظيمياً عاماً، بل اعتبره القضاء المصري قراراً فردياً لأنه يمس المركز القانوني الذاتي لمالك العقار وغيره

(1) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 390 ; Chapus René, op.cit., p 644.

(2) CE, 22 décembre 1978, ministre de l'intérieur c/ Cohn-Bendit, 11604, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007666522>

(3) "Tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'Etat n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires..." CE, Ass., 30 octobre 2009, "Perreux", 298348, Publié au recueil Lebon: disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-assemblee-30-octobre-2009-mme-perreux>

من أصحاب الحقوق عليه⁽¹⁾، ويترتب على ذلك أثر خطير، وهو أن علم ذوي الشأن به لا يتحقق بمجرد نشر القرار في الجريدة الرسمية، بل يلزم القانون لصقه في المكان المحدد للإعلانات في المحافظة أو في مقر الشرطة أو في المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار⁽²⁾، ووفق التعديل الأخير استلزم المشرع لصقه على واجهة العقار، حتى يتأكد العلم اليقيني للأفراد به، وفي هذا حماية لذوي الشأن بتوفير قدر من الضمانات فيما يتعلق ببدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء⁽³⁾.

وما يمكن تسجيله بالنسبة للقضاء المصري جزمه في تحديد طبيعة قرار التصريح، حيث غلب الطابع الفردي لهذا القرار على الرغم من نشره في الجريدة الرسمية وطرق الإعلان المختلفة التي توحى بطبيعته المختلطة، ومع ذلك فقد رجح الصفة الفردية له، ولعل ذلك يعود إلى تلك الآثار المباشرة التي ينتجها تقرير المنفعة العامة في النظام المصري وخطورتها على أصحاب العقارات كما سبق بيانه، وما يؤكد على ذلك تشديد المشرع على علم أصحاب العقارات بهذا القرار بطرق اللصق المتعددة والتي أضاف إليها في تعديله الأخير سنة 2018 طريقة اللصق على واجهة العقار، وهذا إنما يدل أكثر على اعتباره قرارا فرديا أكثر منه تنظيميا.

كنتيجة لكل ما قيل سابقا، يبدو أن تصنيف قرار التصريح من حيث المدى أو العمومية لم يكن محل جدل في مصر إذ غلب عليه الطابع الفردي، بينما تضاربت الآراء حول طبيعته في كل من الجزائر وفرنسا بسبب مضمونه وشكليات صدوره التي تميل به إلى طائفة القرارات الفردية تارة، وتعيده إلى طائفة القرارات التنظيمية تارة أخرى، مما يجعل منه قرارا ذا طبيعة مختلطة أو خاصة -إن صح التعبير- تتماشى وخصوصيته كإجراء افتتحي يسبق عملية معقدة واستثنائية كنزح الملكية.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 14 مارس 1987، الطعن رقم 1169، لسنة 30، مشار إليه لدى: السيد عبد الحميد أحمد، مرجع سابق، ص216.

(2) عبد الوهاب محمد رفعت، مرجع سابق، ص 654.

(3) السيد عبد الحميد أحمد، مرجع سابق، ص217.

خامساً: من حيث جهة إصداره

إن لتحديد طبيعة قرار التصريح بالمنفعة العمومية من حيث الجهة التي تصدره أهمية بالغة من حيث المنازعات التي يكون محلا لها، ويظهر ذلك خصوصا في تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر الدعوى بالإضافة إلى مسائل أخرى.

فقد يصدر التصريح بالمنفعة العمومية في عدة أشكال وعن جهات مختلفة:

أ- في شكل مرسوم تنفيذي أو قرار أو عدة قرارات وزارية مشتركة، وفي هذه الحالات يوصف بالقرار المركزي لأنه صادر عن سلطة إدارية مركزية.

ب- في شكل قرار ولائي، وفي هذه الحالة يأخذ وصف القرار اللامركزي لأنه صادر عن الوالي الذي يمثل سلطة إدارية لا مركزية.

ولهذه التفرقة أهمية عملية في تحديد الجهة القضائية المختصة، حيث يرجع الاختصاص بنظر دعاوى الإلغاء المرفوعة ضد القرارات المركزية لمجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة⁽¹⁾ وهذا تطبيقا لقواعد الاختصاص المبينة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية قبل تعديلها سنة 2022، إذ أصبح الاختصاص بالنظر في هذه الدعاوى للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة⁽²⁾؛ بينما يطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة عن الولاية أمام المحاكم الإدارية⁽³⁾ وسيكون هناك تفصيل في مسألة الاختصاص القضائي خلال الباب الثاني من هذه الدراسة.

وعلى سبيل المقارنة مع النظام القانوني الفرنسي فهو الآخر يعرف نوعين من القرارات المصرحة بالمنفعة العمومية، فإما أن يتم التصريح بقرار مركزي في شكل مرسوم صادر عن الوزير الأول أو قرار وزاري

(1) المادة 901 (قبل التعديل) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، سالف الذكر.

(2) المادة 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، المتممة بموجب المادة 7 من القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج. رقم 48، لسنة 2022.

(3) المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، سالف الذكر.

الباب الأول/الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية

وإما أن يكون بموجب قرار لا مركزي صادر عن المحافظ كما سبقت الإشارة، وسيختلف الأمر حتما بالنسبة للاختصاص القضائي في كل حالة.

أما في النظام القانوني المصري فالأمر يختلف لأن تقرير المنفعة لا يكون إلا مركزيا بقرار من رئيس الجمهورية كأصل عام، أو من يفوضه⁽¹⁾

ومن خلال ما سبق، تبين أن قرار فتح التحقيق المسبق من الأعمال التمهيدية أو التحضيرية التي تسبق القرار الإداري دون أن تحدث بعينها أثرا قانونيا، الأمر الذي لا يجوز معه الاعتراف له بكيان قانوني مستقل وبالتالي لا يجوز مخاطمته أمام القضاء.

أما قرار التصريح بالمنفعة العمومية فهو ليس عملا بسيطا بل هو قرار إداري مركب، يحمل وضعاً متميزاً، كما أن تصنيفه من حيث المدى أو العمومية كان محل جدل في كل من الجزائر وفرنسا بسبب مضمونه وشكليات صدوره التي تميل به إلى طائفة القرارات الفردية تارة، وتعيده إلى طائفة القرارات التنظيمية تارة أخرى، مما يجعل منه قراراً ذا طبيعة مختلطة أو خاصة تتماشى وخصوصيته كإجراء افتتاحي يسبق عملية معقدة واستثنائية كنزع الملكية.

وفي ختام هذا الفصل اتضح أن قابلية الطعن في القرارات اللازمة لتقرير المنفعة العمومية تنطبق على قرار واحد فقط هو قرار التصريح بالمنفعة العمومية؛ فإلى أي مدى تنطبق هذه القابلية للفصل على القرارات اللاحقة لهذه المرحلة؟ هذا ما سيتم كشفه في الفصل التالي.

(1) بناء على نص المادة 2 من القانون رقم 10 لسنة 1990، سالف الذكر.

الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في المرحلة اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

إذا كان قرار التصريح بالمنفعة العمومية يهدد حق الملكية بإمكانية تعرضه للنزع مستقبلاً، فهذا يعني أنه لا يمكن انتقال الملكية من صاحبها الأصلي إلى الإدارة بناء على هذا القرار فقط، لذا وجب إتمام عملية نزع الملكية بإجراءات أخرى تتخذ بعد قرار التصريح.

إن هذه الإجراءات هي أهم مرحلة مقارنة بما سبقها لأنها تمس مباشرة حقوق الأفراد، إذ تتعلق بخصر الأملاك والحقوق العينية المراد انتزاعها وتحديد هوية المالكين وأصحاب الحقوق في إطار ما يسمى بالتحقيق الجزئي، هذا من ناحية، وتتعلق بتقييم تلك الأملاك والحقوق المراد نزعها من ناحية أخرى⁽¹⁾ انتهاء بالقرار النهائي القاضي بنزع الملكية.

ولقد حدد القانون 91-11 الإجراءات اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية انطلاقاً من المادة 16 منه، كما فصلها المرسوم التنفيذي 93-186 انطلاقاً من المادة 12.

وتعتبر هذه الإجراءات الإطار الشرعي الذي يضمن للإدارة إتمام عملية نزع الملكية، فهي تضمن مشروعية هذه العملية من جهة، ومن جهة أخرى تمثل ضماناً لحق الملكية الفردية فيكون المساس به في إطار ما يسمح القانون به وإلا جاز للمنزوعة منه ملكيته مخاصمة الإدارة أمام القضاء⁽²⁾.

هذا وتتوج هذه المرحلة بقرارين هامين هما قرار قابلة التنازل عن الأملاك وقرار نقل أو نزع الملكية، ويسبق صدور هذين القرارين مجموعة إجراءات وقرارات تتخذها الإدارة هدفها تحديد الأملاك والحقوق العينية العقارية تبدأ بقرار تعيين المحافظ المحقق، ويليه تقرير تعيين الأملاك والحقوق العينية المطلوب نزعها بالإضافة إلى تقييمها.

كل هذه القرارات والإجراءات تثير التساؤل وبشدة حول أي من هذه التصرفات يمكن اعتباره قراراً إدارياً؟ وإلى أي مدى يمكن فصله عن مجموع العملية والظعن فيه بصفة مستقلة؟

(1) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 20.

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 174.

وللإجابة عن ذلك وجبت دراسة كل تلك القرارات والإجراءات على حدا، ونظرا لتعددتها تطلب الأمر تقسيمها إلى طائفتين:

الأولى تضم القرارات الصادرة في مرحلة تحديد الأملاك والحقوق العينية المطلوب نزعها وتقييمها (وستتم دراستها في المبحث الأول) وتشمل قرار تعيين المحافظ المحقق وقرار قابلية التنازل؛ أما الطائفة الثانية فتضم القرار الأهم والأخير وهو قرار نزع الملكية (المبحث الثاني) ويتعين دراسة شروط هذا القرار وآثاره وطبيعته القانونية.

المبحث الأول: القرارات الصادرة في مرحلة حصر الأملاك والحقوق العينية وتقييمها

إن مرحلة حصر الأملاك تعد من المراحل الحاسمة لنزع الملكية للمنفعة العمومية، فهي تجسد عمليات تحديد الأملاك المطلوب نزعها وإحصاء المتضررين منها، ولا يتم ذلك إلا بواسطة الإجراءات التي حددها القانون 91-11 والنصوص التطبيقية له، والتي ينبغي على الإدارة اتباعها طيلة الفترة التي عينها قرار التصريح بالمنفعة العمومية، ومن أجل ذلك يستلزم الأمر إجراء تحقيق يسمى "التحقيق الجزئي" والذي يسند إلى محافظ محقق يعين بناء على قرار من الجهة نازعة الملكية.

ويقوم المحافظ المحقق بأعمال التحقيق التي تنتهي بمحضر يقيّد فيه استنتاجاته النهائية محمدا قائمة العقارات وهوية مالكيها، ويرسله إلى الوالي المختص إقليميا.

وعند انتهاء مرحلة التحقيق الجزئي يقوم الوالي بإرسال الملف إلى مصالح أملاك الدولة، أين تقوم هذه الأخيرة بإعداد تقرير تقييمي للأملاك والحقوق العقارية وتقدير مبلغ التعويض، ويرسل التقرير إلى الوالي تمهيدا للإصدار قرار قابلية التنازل.

وانطلاقا من هذا العرض الموجز لهذه المرحلة، يتضح وجود قرارين مهمين خلالها هما على وجه التحديد: قرار تعيين المحافظ المحقق وقرار قابلية التنازل، مما يستوجب البحث في طبيعتهما وآثارهما القانونية.

وعليه، يمكن تقسيم دراسة القرارات الصادرة في مرحلة تحديد الأملاك وتقييمها إلى مطلبين: يعالج الأول إجراءات حصر الأملاك وتشمل قرار تعيين المحافظ المحقق وتقرير تقييم الأملاك؛ أما الثاني فيهتم بدراسة قرار قابلية التنازل من حيث صدوره وطبيعته وآثاره.

المطلب الأول: قرارات حصر الأملاك

إن إجراءات حصر الممتلكات والملاك والحقوق العينية العقارية وأصحاب تلك الحقوق مرتبطة بصدر قرار تعيين المحافظ المحقق، الذي سيشرع بإجراءات التحقيق الجزئي المنتهية بوضع قائمة بتلك الأملاك والحقوق وأصحابها (الفرع الأول) وإرسال محضر التحقيق إلى الوالي يحيله بدوره إلى مصالح أملاك الدولة التي تعد تقريراً تقييماً لتلك الأملاك والحقوق محددة مبلغ التعويض المستحق (الفرع الثاني) وهذا ما سيتم بحثه في هذا المطلب من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: قرار تعيين المحافظ المحقق

يتم تعيين محافظ محقق للقيام بالتحقيق الجزئي المتعلق بحصر الممتلكات بواسطة قرار يصدر عن سلطة مختصة ووفق شروط معينة (أولاً) كما يتوجب تضمينه بيانات محددة (ثانياً)؛ ويحدث هذا القرار آثاراً قانونية (ثانياً) كما يثير التساؤل حول طبيعته القانونية (ثالثاً) وهذا ما سيتبين فيما يلي:

أولاً: إصدار قرار تعيين المحافظ المحقق

لا بد لقرار تعيين المحافظ المحقق أن يصدر عن سلطة مختصة (أ) ووفق شروط محددة (ب):

أ- سلطة إصدار قرار تعيين المحافظ المحقق

لقد حدد قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية 91-11 الإطار العام الذي يتم فيه تعيين المحافظ المحقق، حيث وانطلاقاً من الفقرة الثانية من المادة 17 من هذا القانون يفهم بأن المحافظ المحقق يعين بموجب قرار.

غير أن المرسوم التنفيذي 93-186 وضح المسألة أكثر، ذلك أنه ومن خلال المادة 12 منه يصدر الوالي وخلال الخمسة عشر يوماً الموالية لتاريخ نشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية، قراراً بتعيين محافظ محقق يختار من بين المساحين الخبراء العقاريين المعتمدين لدى المحاكم وذلك قصد إنجاز التحقيق الجزئي.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

وبناء على هذه المادة يلاحظ أن سلطة إصدار قرار تعيين المحافظ المحقق أوكلت إلى الوالي، ولم ينعقد الاختصاص لغيره من السلطات المركزية أو المحلية، ولا يخضع من جهة أخرى لموافقة السلطة الوصية عليه مما يفيد بأن اختصاصه أصيل.

وينفرد الوالي وحده بإصدار هذا القرار على عكس قرار التصريح بالمنفعة العمومية الذي يتغير ويتحدد مصدره بحسب أهمية المشروع المراد إنجازه واتساعه، خصوصا إذا كانت عملية نزع الملكية تشمل ولايتين أو أكثر أو كانت تتعلق بإنجاز البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي كما سبق تفصيله.

ولإزالة أي إشكال قانوني أو عملي يمكن وقوعه في المستقبل والمتعلق بإجراء تحقيق جزئي في حالة تواجد الأملاك على إقليم ولايتين فأكثر (خاصة مع تحديد الاختصاص الإقليمي لصلاحيات الوالي بإقليم ولايته) أو تعلق المشروع بإنجاز البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي، فإن المادة 44 من المرسوم التنفيذي 93-186 ألفت عبء تنفيذ جميع إجراءات نزع الملكية - باستثناء الأحكام الخاصة بالتصريح بالمنفعة العمومية - على كل وإلٍ مختص إقليمياً⁽¹⁾، وهذا يفترض أن كل وإلٍ يعين محافظا محققا لإجراء الحصر على تراب ولايته، وهذا الحكم يمتد إلى باقي الإجراءات اللاحقة بانعقاد الاختصاص لكل وإلٍ في حدود اختصاصه الإقليمي لإصدار قرار قابلية التنازل وقرار نزع الملكية للمنفعة العمومية، وبالتالي فإن إنجاز التحقيق الجزئي على إقليم ولايتين يستلزم إصدار قرارين وتعيين محافظين محققين.

وجدير بالذكر أن سلطة الوالي في تعيين المحافظ المحقق مقيدة بمدة محددة وهي خمسة عشر (15) يوما من تاريخ نشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية⁽²⁾، كما أنه ليس مخيرا في ذلك بل يعد التحقيق الجزئي إجراءً إجبارياً من إجراءات نزع الملكية بدليل نص المادة 16 من القانون 91-11 والمادة 12 من المرسوم التنفيذي 93-186.

(1) المادة 44 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) المادة 12 من نفس المرسوم.

وعلى سبيل المقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، تسند مهمة التحقيق الجزئي إما إلى محافظ محقق أو إلى لجنة تحقيق⁽¹⁾ وفي كلتا الحالتين يتم تعيين من يقوم بالتحقيق الجزئي بموجب قرار صادر عن المحافظ المختص إقليمياً⁽²⁾. وإذا ما كانت الأملاك تمتد على إقليم أكثر من محافظة فيتم تعيين المحافظ المحقق أو اللجنة بموجب قرار مشترك من قبل المحافظين المعنيين.⁽³⁾

وما يمكن ملاحظته على النظام القانوني الفرنسي أنه منح المحافظ السلطة التقديرية في إجراء التحقيق الجزئي من عدمه، وبالتالي فصدور قرار لبدء التحقيق الجزئي سواء بواسطة محافظ محقق أو لجنة تحقيق ليس إجبارياً، بحيث يحق للإدارة دائماً أن ترفض طلب الجهة المستفيدة من نزع الملكية بإصدار قرار التحقيق الجزئي حتى ولو قامت سابقاً بالتحقيق المسبق وأصدرت قرار التصريح بالمنفعة العمومية؛⁽⁴⁾ غير أن قرارها بالرفض يمكن أن يكون عرضة للطعن أمام القاضي الإداري الذي يمارس رقابة ضيقة هنا بسبب السلطة التقديرية التي يملكها المحافظ.⁽⁵⁾

إن منح السلطة التقديرية للمحافظ في القيام بالتحقيق الجزئي من عدمه لا يثير إشكالا إذا كانت الممتلكات في إقليم واحد ولم يتعدد أصحابها، أما في غير هذه الحالة فعدم القيام بالتحقيق الجزئي سيشكل إهدارا لإحدى ضمانات الأفراد بعدم إحصاء الإدارة للعقارات أو الحقوق العينية الأخرى إحصاء دقيقا لذلك كان يجدر بالمشرع الفرنسي جعل التحقيق الجزئي إجراء إجباريا حتى يتسنى للقاضي بسط رقابة أوسع على قرار فتح هذا التحقيق وتعيين من يقوم به، لما يتضمنه ذلك من حماية لمبدأ المشروعية.

وفي إطار المقارنة أيضا وهذه المرة مع النظام القانوني المصري، يلاحظ أن حصر أو تحديد العقارات والمنشآت التي تقرر لزومها للمنفعة العامة يكون بواسطة لجنة مؤلفة من مندوب الجهة القائمة بإجراءات

(1) Article R131-1 du Code d'expropriation.

(2) ما عدا في حالة ما إذا تم التحقيق الجزئي وتطبيقا للمادة R131-14 من قانون نزع الملكية، بالتزامن مع التحقيق السابق للتصريح بالمنفعة العمومية أين يتم تعيين المحافظ المحقق بواسطة رئيس المحكمة الإدارية.

(3) Article R 131-1, du Code d'expropriation.

(4) Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit., p 444.

(5) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 399.

نزع الملكية ومن أحد رجال الإدارة المحلية ومن الصراف⁽¹⁾ ويفهم من هذا أنه لا وجود لمحافظ محقق ليقوم بالتحقيق الجزئي، كما أنه لا وجود لتحقيق جزئي بالمعنى القانوني والحرفي المعروف في النظامين الجزائري والفرنسي، وهو نفس ما تم تسجيله سابقا بخصوص التحقيق المسبق، بحيث تتم عملية حصر العقارات في مصر بقيام مندوب الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية بإخطار الملاك وأصحاب الحقوق العينية بالموعد المحدد لانتقال لجنة الحصر بغرض الإرشاد عن ممتلكاتهم وحقوقهم، وهذا يعني أنه لا مجال للحديث عن قرار بفتح التحقيق ولا قرار لتعيين محقق مادام الأمر يتم بصورة تلقائية بموجب دعوة عن طريق خطاب موصى عليه فقط لإتمام عملية الحصر.

ويؤخذ على النظام المصري إغفال خطوة مهمة كقرار إجراء تحقيق جزئي مثل نظيره الفرنسي والجزائري لأنه يخل بضمانة هامة لصالح المنزوعة منهم أملاكهم، والتي من الممكن التمسك بعدم مشروعيتها بصورة مستقلة عن عملية نزع الملكية كما سيتم بيانه لاحقا عند دراسة الرقابة التي يسطها القضاء الإداري على القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية في الأنظمة الثلاث، وكأن النظام المصري يختصر العملية في خطوات معدودة تتخذ بصورة خاطفة ولا تدع مجالاً للاحتجاج ولا تعطي أي انطباع عن شفافية الإدارة واحترامها للملكية الخاصة.

خلاصة القول هي أن سلطة إصدار قرار تعيين المحافظ المحقق في النظام الجزائري هي اختصاص أصيل للوالي ولكنها ليست مطلقة بل مقيدة بزمان معين وشروط أخرى ستوضح لاحقا، بينما يملك المحافظ في النظام الفرنسي سلطة تقديرية في الإقدام على هذا الإجراء من عدمه على الرغم من أن رقابة القضاء عليه في هذه الحالة ضيقة؛ غير أن ما يسجل لصالح المشرع الفرنسي في حالة وقوع الأملاك المراد انتزاعها على إقليم أكثر من محافظة هو وجوب صدورها بقرار مشترك بين المحافظين وهذا تفاديا لتعارض القرارات وتعدد الأمر الذي غفل عنه المشرع الجزائري والذي قد يسبب إشكالات عملية عندما يكون أحد القرارات الولائية مشوبا بعيب يفتح باب الطعن فيه.

(1) المادة 5 من القانون رقم 10 لسنة 1990 سالف الذكر.

ب- شروط إصدار قرار تعيين المحافظ المحقق

يتعين لصدور قرار تعيين المحافظ المحقق أن يكون وفقا لشكليات حددها القانون، إذ يتوجب أن يتخذ خلال أجل معين (1) وأن تحترم الإدارة إجراءات نشره (2):

1- آجال صدور قرار تعيين المحافظ المحقق

بالرجوع إلى المادة 16 من القانون 91-11 يلاحظ أن عملية حصر الأملاك والحقوق العينية العقارية وحصر المالكين وأصحاب الحقوق المطلوب نزعها تتم طوال الفترة التي عينها قرار التصريح بالمنفعة العمومية. وما يفهم من هذا النص أنه لا يوجد تحديد دقيق لآجال فتح أو إنجاز التحقيق الجزئي وصدور قرار بتعيين المحافظ المحقق، فالمدة التي قصدها المشرع من عبارة "التي عينها قرار التصريح بالمنفعة العمومية" هي تلك الآجال التي يتم خلالها إنهاء جميع إجراءات نزع الملكية والتي لا يجب أن تتعدى الأربع (4) سنوات يمكن تمديدها مرة واحدة وبنفس المدة في حالة إنجاز عملية كبرى ذات منفعة وطنية.⁽¹⁾

لكن هذا الوضع قد تم تداركه بفضل المرسوم التنفيذي 93-186 الذي حدد آجال تعيين المحافظ المحقق بدقة، حيث نص في مادته الثانية عشر (12) على أن يصدر قرار تعيين المحافظ المحقق خلال الخمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ نشر القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية.

وعلى الرغم من أن صياغة المادة 12 لم تأت على صيغة الجواز، حيث استخدمت عبارة "يصدر الوالي خلال الخمسة عشر يوما الموالية قرارا..."، إلا أنها أيضا لم تأت على صيغة الوجوب، إذ لا يفهم من تعبير "يصدر" أن يصدر قرار التعيين إجباريا بعد خمسة عشر يوما الموالية لنشر قرار التصريح، وهذا الأمر من شأنه أن يمنح حجة للوالي للتراخي في إصداره. ويعود السبب في عدم إجبارية أجل الخمسة عشر يوما المبين في المادة 12 إلى أن الإدارة أصلا ليست ملزمة بمواصلة إجراءات نزع الملكية كما تبين ذلك سابقا من آثار قرار التصريح بالمنفعة العمومية، أما إذا ارتأت إتمامها، فعليها أن تنتظر مرور خمسة عشر يوما من تاريخ نشر قرار التصريح، وأيا كانت الآجال فهي دائما يجب ألا تخرج عن المدة التي حددها هذا الأخير.

(1) المادة 10 من القانون 91-11 سالف الذكر.

وبناء على ما سبق، يمكن القول، أن أجل إصدار قرار تعيين المحافظ المحقق قد تحدد أقصاه وأدناه فهو يجب ألا يصدر قبل مرور خمسة عشر يوما من تاريخ نشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية، ولا يجب أن يتعدى المدة التي حددها هذا القرار، بشرط أن تكون الإدارة عازمة على إتمام عملية النزاع، ولذلك لا يستطيع أحد إجبار الإدارة على اتخاذ هذا القرار والشروع في التحقيق الجزئي.

وبالمقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، يلاحظ أن هذا الأخير لم يحدد مدة معينة لإصدار قرار تعيين المحافظ المحقق أو لجنة التحقيق الجزئي، وهذا يعود بطبيعة الحال إلى أن الإدارة ليست مجبرة أساسا على القيام بتحقيق جزئي كما سبق الذكر، غير أن هذا لا يعني يتم التعيين خارج الآجال التي جاء بها قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

وما يسجل أيضا بالنسبة للنظام الفرنسي هو سماحه بإجراء التحقيق الجزئي بالتزامن مع التحقيق المسبق إذا رأت الإدارة ضرورة لذلك،⁽¹⁾ والهدف من الجمع بين التحقيقين هو الإسراع في الإجراءات وتبسيطها، إلا أنه يلاحظ أن تعيين المحافظ المحقق أو لجنة التحقيق في هذه الحالة يتم بواسطة رئيس المحكمة الإدارية.⁽²⁾ ولا يخفى أن إسناد مثل هذه المهمة للقضاء الإداري فيه تدارك وتكريس لضمانات حماية حق الملكية الفردية الذي قد تتعجل الإدارة بانتزاعه عند إسراعها في الإجراءات وحصر الممتلكات في نفس الوقت الذي تقرر فيه المنفعة العامة من المشروع.

ومما سبق يمكن القول، أن قرار فتح التحقيق الجزئي قد يصدر حتى قبل تقرير المنفعة العامة ولذلك لم يحدد النظام القانوني الفرنسي موعدا محددًا لصدوره. وأما بالنسبة للنظام القانوني المصري، فهو لم يحدد طريقة تعيين اللجنة القائمة بحصر الممتلكات ولم يعط تاريخا معينًا لذلك بل اقتصر على بيان ما تقوم به اللجنة، غير أن الواضح من سياق نصوص القانون رقم 10 لسنة 1990 المتعلق بنزع الملكية أن تعيين اللجنة يكون قبل تقرير المنفعة العمومية وليس بعده.

(1) Article R.131-14 du Code d'expropriation.

(2) Article R.131-1 du même code.

وبمقارنة الأنظمة الثلاث يتبين أن المشرع الجزائري قد ضبط ميعاد صدور قرار تعيين المحافظ المحقق أو البدء في التحقيق الجزئي بحد أقصى وحد أدنى، دون أن يلزم الإدارة بإجرائه في تاريخ محدد، على خلاف القانونين المصري والفرنسي اللذين جعلتا تاريخ إجراء التحقيق الجزئي مفتوحا على ألا يتجاوز المدة المحددة لإتمام عملية نزع الملكية برمتها. كما تم ملاحظة انفراد النظام الفرنسي بإمكانية إجراء التحقيق الجزئي بالتزامن مع التحقيق المسبق للتصريح بالمنفعة العامة، رغبة منه في الإسراع بإجراءات النزاع، ويعد ذلك نقطة تسجل لصالحه، بحيث تتمكن الإدارة من تأكيد جديتها ورغبتها في تسهيل الإجراءات تحقيقا للنفع العام وإنجازا للمشاريع في أسرع الآجال الممكنة، وهذا هو دأب الإدارة الجيدة التي تسعى لتقديم الخدمات بأفضل جودة ممكنة وفي أسرع وقت ممكن.

غير أنه وفي نفس الوقت، يمكن رؤية إمكانية الجمع بين الإجراءين من زاوية أخرى، وهي سرعة فقدان الأفراد لممتلكاتهم وصعوبة تلافي ذلك في الوقت المناسب، إلا أن هذا لا يكون ذا أهمية خاصة وأن الإدارة لا بد وأنها سلكت سبيل التسوية الودية معهم قبل شروعها في إجراءات النزاع، وهذا وحده يشكل ضمانا أساسية لحماية حقوقهم الفردية، لذلك لا بد من الإشادة هنا بموقف النظام الفرنسي بخصوص هذه المسألة مع أمل أن يجذو حذوه في هذه الخطوة كل من النظامين الجزائري والمصري.

2- نشر قرار تعيين المحافظ المحقق

إن القواعد المتعلقة بإجراءات نزع الملكية سواء في القانون 91-11 أو المرسوم التنفيذي 93-186 ألزمت الوالي بنشر قرار تعيين المحافظ المحقق، حيث أوجبت المادة 17 من القانون 91-11 (التي أحالت بدورها إلى المادة 11 منه) أن ينشر قرار تعيين المحافظ المحقق بنفس الطرق التي يتم بها نشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وهو نفس ما حددته المادة 12 من المرسوم التنفيذي سالف الذكر (والتي أحالت بدورها إلى المادة 11 من نفس المرسوم).

ورجوعا إلى المادتين 11 من القانون 91-11 والمادة 12 من المرسوم 93-186 -المحال إليهما- يلاحظ أن قرار تعيين المحافظ المحقق يجب أن يكون:

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

- منشورا، حسب الحالة، في الجريدة الرسمية أو في مجموع القرارات الإدارية للولاية، وبطبيعة الحال مادام قرار التعيين صادرا دائما عن الوالي فإنه يجب أن يكون منشورا في مدونة القرارات الإدارية للولاية⁽¹⁾، ولذلك من المستبعد نشره في الجريدة الرسمية،
- مُبلّغاً لكل شخص معني،
- مشهراً في مركز البلدية التي يقع فيها الملك المراد نزع ملكيته، وذلك في المكان المخصص عادة لغرض الشهر كلوحة الإعلانات على مستوى البلدية المعنية.
- وبناء على ما سبق، يلاحظ أن المشرع ألزم الإدارة بالإعلان المتعدد لقرار تعيين المحافظ المحقق عن طريق النشر والتبليغ والإشهار، وذلك بهدف أن يصل الأمر إلى علم الكافة مما يسمح بمعرفة كل من المالكين وأصحاب الحقوق العينية الأخرى ببدء التحقيق الجزئي، خصوصا وأن قرار التصريح بالمنفعة العمومية كان هو الآخر محلا للإعلان بنفس الطرق، الأمر الذي يسهل فيما بعد الوصول إلى الأشخاص المعنيين عند البدء في التحقيق الجزئي.
- وجدير بالذكر أن الإدارة نازعة الملكية ملزمة باتباع كل طرق الإعلان المذكورة سابقا، فلا يكفي أن تنشر القرار دون أن تبلغه أو العكس، وكذلك الأمر بالنسبة للشهر، بمعنى أنه لا يسقط اتباع إجراء للإعلان الإجراءات الأخرى الإجبارية.⁽²⁾ وهذا ما يفهم من صياغة المادة 11 في كل من القانون 91-11 والمرسوم التنفيذي 93-186 اللتين جاءتا بصيغة الوجوب لكل إجراءات الشهر باستخدام المشرع كلمة "تحت طائلة البطلان" في القانون وكلمة "يجب" في نص المرسوم التنفيذي سالف الذكر.
- وبالمقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، فإن قرار تعيين المحافظ المحقق أو لجنة التحقيق يخضع للإعلان المزدوج، بمعنى يجب نشره بطريقتين:⁽³⁾

(1) هذا ما أكدته كذلك المنشور الوزاري رقم 0007، سالف الذكر، ص 8، ملحق رقم 1.

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 180.

(3) Article R.131-5 du Code d'expropriation.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

- الأولى: هي إشعار الجمهور عن طريق اللصق أو أي وسيلة أخرى في كل بلدية من بلديات المحافظة التي تقع في دائرتها العقارات المعنية، ويتم هذا الإشعار بالتعاون مع رؤساء البلديات المعنية الذين يتولون إتمام هذه المهمة.

- أما الطريقة الثانية: فهي النشر في جريدتين محليتين بصورة ظاهرة وواضحة.

وفي حالة غياب ما يثبت أن الإدارة قد قامت بالنشر بالطريقتين السابقتين وبصورة صحيحة كان قرار تعيين المحافظ أو اللجنة مشوباً بعيب في الشكل، وهو ما أكدته محكمة النقض الفرنسية في قرارها الصادر في 2010/6/8⁽¹⁾، وهنا يتبين حرص النظام الفرنسي على إجراءات النشر والإعلان لهذا القرار نظراً لما يحمله في طياته من إشارة في البدء في عملية حصر ممتلكات الأفراد محل عملية نزع الملكية، مع ملاحظة أنه أوجب نشره في الصحف الوطنية لتفادي أي جهالة بأصحاب تلك الممتلكات في الحالة التي يكون محل إقامتهم في محافظة أخرى غير تلك التي تقع عليها أملاكهم وهذا كله يصب في مصلحة التحقيق. ودائماً مع المقارنة وهذه المرة مع النظام القانوني المصري، فالجدير بالملاحظة هو أنه على الرغم من عدم نص المشرع على إصدار قرار بتعيين لجنة حصر الممتلكات، إلا أنه أوجب الإعلان عن موعد عملية الحصر بطرق مختلفة⁽²⁾ وهي:

- اللصق في المحل المعد للإعلانات بالمقار الرئيسية لوحدات الإدارة المحلية وفي مقر العمدة

هذا وقد أضاف التعديل الأخير على قانون نزع الملكية للصلق على واجهة العقار بطريقة ظاهرة⁽³⁾.

- إخطار ذوي الشأن بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول.

أهم ما في الأمر أن المشرع المصري قد حرص على علم الأشخاص المعنيين بموعد عملية الحصر حتى ولو لم يكن هناك قرار بتعيين اللجنة القائمة بالحصر، وهذا يمكن اعتباره رغبة من المشرع باختصار إجراءات نزع الملكية وهي السمة الغالبة على قانون نزع الملكية المصري.

(1) Cass., chambre civile 3, 8 juin 2010, N° 09/15038, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien : <https://www.lextenso.fr/jurisprudence/JURITEXT000022370441?em=16%2F20625>

(2) المادة 5 من القانون رقم 10 لسنة 1990 سالف الذكر.

(3) القانون رقم 24 لسنة 2018 سالف الذكر.

وانطلاقاً مما سبق، يمكن القول، أن الإجراءات الشكلية لصدور قرار تعيين المحافظ المحقق خاصة المتعلقة منها بالنشر تعد خطوة إلزامية الهدف الرئيسي منها هو العلم بالخطوة المهمة التي ستقدم عليها الإدارة ألا وهي حصر قائمة الممتلكات وأصحابها، وإذا ما اختلفت طرق الإعلان فهي تبقى كلها مهمة وضرورية، ناهيك أن مخالفة الإدارة لأي إجراء أو شكلية مما ذكر سابقاً يعتبر عيباً شكلياً في قرار تعيين المحافظ المحقق.

ثانياً: مضمون قرار تعيين المحافظ المحقق

يجب أن يتضمن قرار تعيين المحافظ المحقق مجموعة من البيانات التي يؤثر عدم احتوائه عليها في سلامته وصحته، وهذه الشروط متعلقة بتحديد هوية المحافظ المحقق وصفته (أ)؛ وتحديد الإطار المكاني والزماني لنشاطه (ب)؛ وهذا ما نصت عليه المادة 17 من القانون 91-11 وفصلته المادة 12 من المرسوم التنفيذي 93-186، وفيما يلي تفصيل ذلك:

أ- تحديد هوية المحافظ المحقق وصفته

لا بد أن يتضمن القرار اسم المحافظ المحقق ولقبه وذلك حتى ينعقد له الاختصاص الشخصي في إنجاز التحقيق الجزئي. ويفهم من نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي 93-186 أن تحديد الهوية في القرار لا يزم وإلا تقرر بطلان القرار.

أما صفة المحافظ المحقق فتتعلق بمؤهلاته وخبراته العلمية والفنية، فاشتراط نفس المرسوم أن يكون معيناً من بين المساحين الخبراء العقاريين المعتمدين لدى المحاكم⁽¹⁾؛ إذن فلا يكفي أن يتمتع المحافظ المحقق بصفة الخبير العقاري بل يلزم أن يكون معتمداً لدى المحاكم؛ وتحقق هذه الصفة استقلالية المكلف بالتحقيق كونه غير مرتبط بالإدارة التي عينته، وتمثل في نفس الوقت ضماناً حقيقية لتجسيد مبدأ الحياد في أداء

(1) يعرف المهندس الخبير العقاري على أنه "كل شخص طبيعي يقوم بصفة رئيسية باسمه الشخصي وتحت مسؤوليته بوضع المخططات الطبوغرافية والوثائق التقنية التي تلحق بعقود رسمية تتعلق بنقل الملكية العقارية... يقوم المهندس العقاري دون المساس بالصلاحيات المخولة للإدارات العمومية في مجال تسيير الأملاك العقارية بالتحريات العقارية المرتبطة بعمليات نزع الملكية للمنفعة العامة وذلك وفقاً للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها" المادة 2 من الأمر 08/95 المؤرخ في 1995/2/1 المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج.ر.ج.ج. 20، 1995.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

مهمته؛ ونتيجة لهذه المواصفات يتقاضى المحافظ المحقق أتعابا في شكل مكافآت حسب التنظيم المطبق على التعويضات الممنوحة للأعوان القضائيين.⁽¹⁾

ب- تحديد الإطار الزمني والمكاني لعمل المحافظ المحقق

يتطلب أداء المحافظ المحقق لمهامه بصورة حسنة أن يبين قرار تعيينه تحت طائلة البطلان مقر عمله والأماكن والأيام والأوقات التي يمكن أن يتلقى فيها التصريحات والمعلومات والمنازعات المتعلقة بالحقوق ذات الصلة بالعقارات المراد نزعها⁽²⁾ وهذا ما يعطي للتحقيق الجزئي طابع الحوار بين المحافظ المحقق والأفراد المعنيين بالتحقيق.⁽³⁾

كما ألزم القانون 91-11 في مادته 17 وكذا المرسوم التطبيقي له في المادة 12 أن يتضمن قرار تعيين المحافظ المحقق آجال تنفيذ مهمته بذكر تاريخ بداية التحقيق الجزئي وتاريخ انتهائه، لكنه لم يحدد مدة معينة للتحقيق بل ترك ذلك للإدارة نازعة الملكية كي تحددها بحسب الظروف وأهمية واتساع العملية، مما يجعل للإدارة سلطة واسعة في تسيير عملية التحقيق الجزئي على ألا تتجاوز الحد الأقصى وهو أربع (4) سنوات طبقا لنص المادة 16 من القانون 91-11.

وعلى العكس من ذلك، ذهب النظام القانوني الفرنسي إلى تحديد مدة التحقيق الجزئي والتي تتراوح بين الخمسة عشر (15) يوما والثلاثين (30) يوما⁽⁴⁾، وفي حالة اقتراح المحافظ المحقق تعديلات على المشروع الأساسي ووافقت الإدارة عليها يتم فتح تحقيق جزئي جديد لمدة ثمانية (8) أيام كحد أقصى وهذا إذا كان هناك ملاك جدد معينون بالعملية⁽⁵⁾.

(1) راجع المادة 30 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) نصت المادة 17 من القانون 91-11 "ويجب أن يبين قرار تعيين المحافظ المحقق تحت طائلة البطلان مقر عمله والأجل المحدد لتنفيذ مهمته..."، كما

أكدت على ذلك المادة 12 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 179.

(4) Article R.131-4, Code d'expropriation.

(5) Article R.131-11, même code.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

بالمقابل يلاحظ أن النظام القانوني المصري لم يلزم لجنة حصر الممتلكات بتأدية مهامها في مدة معينة بل ألزم الإدارة فقط أن تسبق عملية الحصر بإعلان عن الموعد المحدد للقيام بها⁽¹⁾.

وجدير بالذكر أن انعدام البيانات المذكورة سابقا يجعل قرار تعيين المحافظ المحقق باطلا، وهذا ما يعطيها وصف البيانات الإلزامية.

ودائما على سبيل المقارنة، وهذه المرة مع النظام القانوني الفرنسي⁽²⁾، يلاحظ أنه استوجب أن يتضمن قرار تعيين المحافظ المحقق بيانات إلزامية وهي:⁽³⁾

- هوية المحافظ المحقق أو أعضاء لجنة التحقيق الذين يجب أن يكون عددهم فرديا،
- هدف التحقيق الجزئي،
- تاريخ بداية التحقيق ومدته التي يجب ألا تقل عن 15 يوما ولا تتعدى 30 يوما،
- تحديد الساعات والأيام التي يمكن مراجعة الملفات فيها وتقديم الملاحظات على مستوى البلديات في سجل خاص معد لذلك،
- تحديد المكان الذي يتم فيه التحقيق.

وما يسترعي الانتباه من خلال المقارنة هو إضافة المشرع الفرنسي بيانا جوهريا مهما وهو الهدف من التحقيق الجزئي الذي لم يرد ذكره في المادتين 12 و 17 سالفتي الذكر في النظام الجزائري اللتين عددتا البيانات الإلزامية في قرار تعيين المحافظ المحقق، ويعد ذكر هدف التحقيق مسألة مهمة تجعل عمل المحافظ المحقق أكثر دقة ووضوحا بحيث لا يكون هناك مجال للمماطلة أو التسويف مادامت الأهداف مضبوطة بشكل دقيق، ويتمشى هذا خصوصا مع تحديد المشرع الفرنسي آجال إنجاز التحقيق الجزئي التي لا ينبغي تجاوزها، وهذا خلاف لما هو سائد في الجزائر حيث لا مدة محددة ولا حتى الهدف، وهذا الإغفال كان أحد عوامل البطء في إجراءات التحقيق الجزئي والذي يشكل السبب الأساسي في التأخيرات المسجلة في

(1) المادة 5 من القانون رقم 10 لسنة 1990 سالف الذكر.

(2) لن يكون هناك داع للمقارنة مع النظام القانوني المصري فيما يتعلق بمسألة البيانات الإلزامية ذلك أنه لا وجود لقرار تعيين المحافظ المحقق أو بدء التحقيق كما سبق التوضيح.

(3) Articles R.131-1 et R.131-4, Code d'expropriation.

تسيير عمليات نزع الملكية، الأمر الذي دفع الحكومة إلى حث الولاة على ضرورة "الاختيار الجيد لمكاتب الدراسات المكلفة بإعداد المخططات الجزئية هذه الدراسات التي يجب أن تتم طبقا للمعايير المعتمدة وفي المهلة المعقولة من أجل تسهيل مهام المحافظين المحققين (الخبراء المعتمدين لدى المحاكم)"⁽¹⁾.

ثالثا: آثار قرار تعيين المحافظ المحقق

بمجرد صدور قرار تعيين المحافظ المحقق تبدأ عملية التحقيق الجزئي (أ) التي تدل على عزم الإدارة مواصلة تنفيذ إجراءات نزع الملكية، ولقد حددت النصوص القانونية مهام المحافظ المحقق وكيفية أدائها (ب)، وهو ما سيتم بيانه فيما يلي:

أ- التحقيق الجزئي

يعد التحقيق الجزئي مرحلة مهمة في عملية نزع الملكية الهدف منها تحديد هوية الممتلكات وأصحابها، وينبغي بداية تعريف التحقيق الجزئي (1) وإبراز أهدافه (2) وتمييزه عن التحقيق الإداري المسبق (3) وهذا فيما يلي:

1- تعريف التحقيق الجزئي

لم يعرف المشرع الجزائري التحقيق الجزئي واكتفى بذكر مضمونه وإجراءاته، غير أنه يمكن تعريفه على أنه: "إجراء قانوني يقوم به خبير محافظ عقاري معتمد لدى المحاكم، يهدف إلى تحديد هوية الأملاك والحقوق العينية العقارية المعنية بالنزع وهوية الملاك أصحاب الحق في التعويض."⁽²⁾ كما يعرف أيضا على أنه: "إجراء قانوني إجباري يسبق قرار قابلية التنازل هدفه تحديد الأملاك والملاك وأصحاب الحقوق المعنيين بالتعويض، يقوم به محافظ عقاري مختار من بين الخبراء العقاريين المعتمدين لدى المحاكم."⁽³⁾

(1) المنشور الوزاري 07-43، سالف الذكر، ص 91. الملاحظ أن هذا المنشور استخدم عبارة "مدة معقولة" إلا أنه لم يحددها.

(2) لعشاش محمد، آليات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محمد أولحاج، البويرة، د.س.ن، ص 33.

(3) نفس المرجع، ص 34.

وهكذا يتضح أن التحقيق الجزئي هو عمل تقني بحت يسند إلى خبير محافظ عقاري من بين المساحين العقاريين المعتمدين لدى المحاكم بهدف حصر الأملاك والحقوق العينية العقارية وأصحابها الذين يستحقون تعويضا عادلا، وبالتالي فالتحقيق الجزئي إذن ليس عملا إداريا بل هو عمل تقني يتحدد على أساسه مضمون قرار قابلية التنازل.

2- أهداف التحقيق الجزئي

جاء في المادة 13 من المرسوم التنفيذي 93-186 أن التحقيق الجزئي يهدف إلى حصر الملكيات والحقوق العينية العقارية من ناحية؛ وتحديد الملاك وأصحاب الحقوق العقارية من ناحية أخرى:

2-1. حصر الملكيات والحقوق العينية العقارية

إن نزع الملكية يرد على العقارات أولا، ولذلك يتوجب حصر هذه العقارات وتحديدتها تحديدا واضحا نافيا للجهالة من خلال بيان طبيعتها إن كانت قطعة أرض خالية أو مبنية، أو أن نزع الملكية منصب على منشآت كالبنائيات أو المصانع أو المحلات التجارية، فتحديد هذه العقارات يجب أن يكون بمنتهى الدقة. وحصر الملكية لا يكون إلا بتحديد مساحة هذه العقارات وموقعها، لأنه يترتب على المساحة قيمة التعويض الذي سيقدر للمالكين من جهة، وألا تزيد عن قوام الأشغال المناسبة لإنجاز المشروع ذي النفع العام من جهة أخرى.

وينصب نزع الملكية أيضا على الحقوق العينية العقارية والمتمثلة في حق الارتفاق، وحق الانتفاع وحق الاستعمال، وحق الاستغلال، وحق السكنى⁽¹⁾، لأن المالك يمكن له أن يسمح سواء بإرادته الحرة أو بتقصيره لشخص معين أن يكتسب على ملكيته حقا عينيا عقاريا أصليا فيتولى التحقيق الجزئي تحديده فعلى سبيل المثال يجب تحديد حق الانتفاع باعتباره حقا عينيا متفرعا عن حق الملكية في حالة ما إذا كانت الملكية مجزأة بين صاحب الرقبة (أي صاحب الأرض) وصاحب حق الانتفاع. ولا بأس من الإشارة إلى

(1) راجع في تعريف هذه الحقوق: بلحاج العربي، الحقوق العينية في القانون المدني الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2016، ص 445 وما بعدها.

أنه لا يعقل ومن غير الجائز نزع ملكية الحقوق العينية العقارية وحدها دون نزع ملكية العقار في حد ذاته⁽¹⁾.

2-2. حصر الملاك وأصحاب الحقوق العينية الأخرى

إن التحقيق الجزئي يهدف أيضا إلى تحديد هوية أصحاب حقوق الملكية وأصحاب الحقوق المتفرعة عنها، فيجب تحديد هويتهم تحديدا كاملا وذلك ببيان ألقابهم وأسمائهم وأبائهم وأجدادهم وتحديد محلات إقامتهم، ويجب أن يكون هذا التحديد دقيقا، فإن كانت الملكية مفرزة يكتفى بتحديد مالكيها الوحيد، أما إذا كانت ملكية على الشيوع أو ملكية مشتركة فتحدد هوية كل المالكين. ويهدف التحقيق أيضا إلى تحديد أصحاب الحقوق العينية العقارية من أصحاب حق الانتفاع وحق الاستعمال وحق الارتفاق وحق السكنى.

3- تمييز التحقيق الجزئي عن التحقيق الإداري المسبق

يشترك التحقيق الجزئي مع التحقيق الإداري المسبق في أن كليهما يصدر بقرار من الوالي المختص إقليميا مهما كان موقع الأملاك المعنية بالنزع سواء في حدود ولاية واحدة أو عدة ولايات، حيث وفي الحالة الأخيرة يصدر كل والٍ قرار فتح كل تحقيق منهما في حدود ولايته. غير أنهما يختلفان من عدة نواح:

3-1. من حيث الهدف

يهدف التحقيق الإداري المسبق إلى إقرار ثبوت المنفعة العمومية التي تدعيها الإدارة، فهو يتيح فرصة حقيقية للأفراد لإبداء ملاحظاتهم واقتراحاتهم في المشروع المزمع إنجازه، وهذا لإفساح المجال للجميع من أجل التعبير عن آرائهم بما قد يساعد ويسهل على الإدارة اتخاذ القرار الصائب وتحقيق الشفافية والنزاهة. بينما يهدف التحقيق الجزئي إلى تحديد الممتلكات وهوية الملاك وأصحاب الحقوق المعنية بالنزع.

(1) فودة عبد الحكيم، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999، ص52.

3-2. من حيث القائم بالتحقيق

يتولى التحقيق الإداري المسبق لجنة إدارية مكونة من ثلاثة أشخاص يختارون من قائمة وطنية يضبطها كل سنة وزير الداخلية والجماعات المحلية استنادا إلى القوائم التي تعدها كل ولاية، بينما يقوم بالتحقيق الجزئي خبير محافظ عقاري معتمد لدى المحاكم وهو عمل تقني بحت يستند إلى خبراء متخصصين.

3-3. من حيث إلزامية النتائج

يعتبر قرار أو رأي لجنة التحقيق الإداري المسبق رغم وجوبه مجرد رأي استشاري غير ملزم قانونا للسلطة النازعة؛ بينما يعتبر تقرير المحافظ المحقق ملزما للسلطة النازعة بتقيد به دون تعديل في هوية الملاك ولا الأملاك التي يتضمنها، ولا يحق للوالي التصرف فيه بالزيادة أو بالنقصان.

ب- مهام وصلاحيات المحافظ المحقق في التحقيق الجزئي

بغرض إتمام التحقيق الجزئي، تعددت مهام المحافظ المحقق، ويمكن تقسيمها إلى مهام تتعلق بجمع المعلومات (1) ومهام تتعلق بالصياغة والتحرير (2):

1- جمع المعلومات

إن مهمة جمع المعلومات تعد بالغة الأهمية من حيث تمكين المحافظ المحقق من مباشرة تحقيقه؛ وتتمثل طرق الوصول إلى المعلومات في الانتقال للمعينة، وسماع تصريحات المعنيين أو المهتمين، واستقبال الجمهور، وإجراء التحريات والتحقيقات:

1-1. الانتقال للمعينة الميدانية

يقع على عاتق المحافظ المحقق التزام منذ تسلمه لمهامه وبداية التحقيق الجزئي بالانتقال إلى الأماكن موضع التحقيق بغية التعرف على العقارات وتحديد محتواها من جهة، والتعرف على الملاك وأصحاب الحقوق العقارية من جهة أخرى⁽¹⁾.

(1) المادة 13 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

ويسعى المحافظ المحقق إلى التحقق من مدى مطابقة المعلومات المتضمنة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية مع الواقع الميداني، من حيث مساحة العقارات وموقعها ومواصفاتها وتسمياتها وطبيعتها، حتى يحدد هذه العقارات تحديدا دقيقا ويعرفها تعريفا شاملا. وانتقاله إلى موقع العقارات يمنحه الفرصة للاطلاع على المتواجدين فيها ويسمح له بتكوين فكرة مبدئية عن الملاك وأصحاب الحقوق العقارية الظاهرين. إن هذه المعاينة لها أثر محدود في تعيين هوية المالكين وأصحاب الحقوق العقارية ولكن يكمل هذا النقص بطرق أخرى يلجأ إليها المحافظ المحقق إجبارا وليس اختيارا، ويتجلى ذلك بوضوح من استخدام المرسوم التنفيذي 93-186 عبارة "يجب على المحافظ المحقق..."⁽¹⁾.

2-1. سماع تصريحات المعنيين والمهتمين

يلتزم المحافظ المحقق بتلقي تصريحات وأقوال كل شخص معني، ولم يوضح التنظيم مفهوم مصطلح "المعنيين"، لكن باعتبار نزع الملكية يلحق أضرارا بمالكيها وأصحاب الحقوق عليها من جهة، وأن غرض التحقيق الجزئي هو تحديد هوية الملاك وأصحاب الحقوق العقارية من جهة أخرى، فإنه لا شك أن المقصود بمصطلح "المعنيين" هم كل متضرر من إجراءات نزع الملكية، وهم الملاك وأصحاب الحقوق العقارية الأخرى.

ويتلقى المحافظ المحقق تصريحات المعنيين بما يسمح بتحديد هويتهم ومصادر اكتسابهم للملكية أو تقرير حقوقهم على هذه الملكية، ويتلقى أيضا معلومات حول هذه الملكية من حيث تكوينها ومشتملاؤها، وله أن يتبين إن كانت الملكية مفرزة أو مشتركة أو موجودة على الشيوع أو تقرر عليها حقوق عينية عقارية، أو أنه حائز حقيقي أو عرضي لتلك العقارات، فالمحافظ المحقق يجمع كل المعلومات المتعلقة بتبرير الملكية.

لا يكتفي المحافظ المحقق بسماع المعنيين فقط، بل يتعداهم إلى سماع المهتمين، فالمرسوم التنفيذي 93-186 في المادة 15 منه أضاف كلمة "مهتم" إلى كلمة "معني" مما يثير التساؤل حول المقصود بالمهتم؟ فإذا كان مفهوم كلمة "المعني" بينا فإن مصطلح "المهتم" يبقى غامضا، ولتحديد معناه ينبغي

(1) راجع المادة 20 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

قراءة المادة 20 من نفس المرسوم بتمعن والتي تنص على أنه: "يجب على المحافظ المحقق أن يتلقى أيضا تصريحات تحيطه علما في كل حالة بالوضعية القانونية للعقارات موضع التحقيق، سواء لدى ملكي العقارات أو حائزها أم لدى أي أشخاص آخرين يمكن أن تكون لهم معلومات مفيدة بشأن تلك العقارات."

هذه المادة عرفت المعنيين وهم المالكون والحائزون، أما أي شخص من الجمهور فهو لا يعتبر من المعنيين لأنه ليس متضررا من نزع الملكية، فهل يمكن إدراجه ضمن مصطلح "المهتم"؟ إن كلمة "مهتم" تتضمن إشارة إلى أن هذا الشخص له اهتمام متميز عن اهتمام العوام من الجمهور، وكأن هذا الشخص يتبع عملية نزع الملكية مما يعني أن هذا "المهتم" لا يمكن إلا أن يكون شخصا مستفيدا، فيتضح من ذلك أن المهتم يقصد به المستفيد من عملية نزع الملكية، فالبلدية -مثلا- كونها مستفيدة من نزع الملكية لإنجاز مشروع ذي نفع عام، لها أن تدلي بأقوالها عن طريق ممثلها القانوني فيما يفيد تحديد هوية المالكين والحائزين وذلك إن كان لها علم بوضعية العقارات من خلال المعلومات التي بحوزتها، خاصة أنها تعرف المالكين من خلال لجوئها إلى اقتناء الملكيات بالتراضي.

1-3. استقبال الجمهور

إن قرار تعيين المحافظ المحقق يحدد له الإطار الزمني والمكاني لمباشرة عمله، ومن بين البيانات الضرورية التي يتضمنها في محتواه ذكر المقر والأيام والساعات التي يمكن أن يتلقى فيها التصريحات والمعلومات المتعلقة بالحقوق ذات الصلة بالعقارات المراد نزعها⁽¹⁾، فالمحافظ المحقق في إطار مهامه ملزم باستقبال الأشخاص الراغبين في تقديم معلومات تفيد في الكشف عن هوية الملاك، أما المقصود بالأشخاص فهم أي شخص آخر غير المالكين والحائزين يمكن أن تكون لهم معلومات مفيدة بشأن تلك العقارات⁽²⁾.

(1) المادة 12 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) المادة 20 من نفس المرسوم.

يتعين على المحافظ المحقق أن يتواجد أيام الاستقبال في المقر المخصص له، حتى يلتقي بالأفراد؛ والأفراد بمفهوم الجمهور لأنه المصطلح الأدق والأوضح الذي يشمل الجميع. ويمنع على المحافظ المحقق أن يرفض مقابلة أي شخص، بل هو ملزم أن يتلقى تصريحات الجميع كما تم تقديمها وأن يدونها كما هو مفصّل عنها، وأن يكتب اسم المصريح الذي يوقع على أقواله.

وعلى الرغم من أنه يفهم من عبارة "أي شخص" من خلال الترتيب الوارد في المادة 20 أعلاه استثناء "المعني" من مالك أو حائز من التقدم للمحافظ المحقق إلا أن هذا لا يمنع من يندرج ضمن وصف المعني من ان يقدّم إضافة أو تغييرا في تصريحاته، أو نظرا لغيابه عند إجراء المعاينة الميدانية، فيقدم تصريحاته أيام الاستقبال للجمهور، ونفس الحكم يشمل "المهتم".

إن من الملاحظ بشأن تدوين المعلومات، أن المشرع الفرنسي وضمانا لحسن نقل تصريحات الأشخاص، وضع سجلا خاصا بتلقي تصريحات الجمهور ذو أوراق ثابتة، موجود في مقر عمل لجنة التحقيق أو المحافظ المحقق، هذا السجل يدون فيه المصريح بنفسه ومباشرة المعلومات التي يريد الإفصاح عنها دون المرور على المحافظ المحقق أو لجنة التحقيق⁽¹⁾.

ويلاحظ أن مثل هذا الإجراء قد تغاضى عنه المشرع الجزائري رغم أنه يضمن شفافية أكبر وأمانة في نقل المعلومات.

1-4. إجراء التحريات والتحقيقات

يتمتع المحافظ المحقق لإنجاز مهمته على أحسن وجه بصلاحيّة إجراء تحريات وتحقيقات حول مدى صحة وحقيقة التصريحات المقدمة إليه، فهو يطلب مستندات الملكية ويتحقق منها، ويجري تحقيقات حول مدى وجود الحيازة ومدى صحتها:

(1) Article R.131-4, Code d'expropriation.

1-4-1. التحري والتحقيق في الملكية

إن المحافظ المحقق عند تحديده لهوية المالكين وأصحاب الحقوق العينية الأخرى يطلب منهم سندات الملكية ويقوم بفحصها حتى يتأكد من أنها مقبولة في إطار التشريع المعمول به لإثبات حق الملكية⁽¹⁾ بحيث يراقب مدى توافر كل مميزات السند ويراقب مدى صحة المعلومات الواردة في الوثيقة.

والسندات المثبتة للملكية هي السندات الرسمية التي احترمت الإجراءات القانونية فيما يخص إشهارها العقاري، حتى يتأكد المحافظ المحقق من أن هذه السندات تعكس الوضعية الحقيقية للعقارات⁽²⁾ فله أن يطلب من أمين الحفظ العقاري شهادة تثبت أن المستندات المفحوصة والمثبتة لحقوق ملكية أو حقوق عينية عقارية لم يرد عليها أي تصرف، ويسلم أمين الحفظ العقاري عند الاقتضاء كشفاً بالتسجيلات الرهنية والتكاليف الأخرى في حالة وجودها.⁽³⁾

والمحافظ المحقق مؤهل أيضاً للاطلاع بمساعدة رؤساء مصالح المسح العقاري والحفظ العقاري والأموال العمومية على جميع المخططات وسندات الملكية أو السجلات وأن يتحصل في الحين على خلاصة أو نسخة منها للتأكد من قيمة التصريحات والأقوال التي تحصل عليها في الميدان.⁽⁴⁾

1-4-2. التحري والتحقيق في الحيازة

عند غياب سند الملكية، أو لأنه لا يحمل مواصفات السند الرسمي، فإن المحافظ المحقق يلجأ إلى إجراء تحريات عن مدى صحة الحيازة المثارة، وهو بذلك يتحرى ما إذا كان الشخص المعني بالتحقيق يمارس الحيازة طبقاً لمقتضيات القانون المدني⁽⁵⁾، بمعنى أن تكون حيازته علنية ومستمرة وهادئة ومرت عليها فترة 15 سنة⁽⁶⁾.

(1) المادة 16 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) لعشاش محمد، آليات نزع الملكية، مرجع سابق، ص 38.

(3) المادة 17 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(4) المادة 21 من نفس المرسوم.

(5) راجع المواد 808-848 من الأمر 75-58 المؤرخ في 1975/9/26، المتضمن القانون المدني الجزائري، سالف الذكر.

(6) المادة 22 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

لهذا الغرض، فإن الشخص المعني مطالب بأن يقدم وثائق تثبت حالته المدنية، والشهادات الكتابية المرفقة بتوقيع شخصين مصادق عليها تبين ممارسته للحيازة ومدتها، وعليه أن يقدم أيضا كل الوثائق الأخرى التي من شأنها المساعدة في التحقيق مثل الشهادات الجبائية.⁽¹⁾

إن المحافظ المحقق يقوم من باب التحري بمقارنة هذه الادعاءات والتصريحات بشهادات الملاك المجاورين، والتنقل للمحافظة العقارية للتأكد إذا ما كان هناك إشهار للحق المعني لفائدة شخص آخر والذي من شأنه أن يعارض وقائع الحيازة المثارة، فإذا كان البحث سلبيا تقررت ملكية العقار لفائدة حائزها.⁽²⁾

2- الصياغة والتحرير

من بين مهام والتزامات المحافظ المحقق تحرير المحاضر وهي نوعان: محضر ظرفي (مؤقت) ومحضر نهائي:

1-2. تحرير المحضر المؤقت

إن المحضر المؤقت هو ذلك المحضر الذي يسجل فيه المحافظ المحقق جميع التصريحات والأخبار والمعلومات التي تلقاها أو جمعها، ويقيد فيه أيضا النتائج الأولية التي ترتبت عن مجموع تلك المعلومات والتحريات.⁽³⁾

ويقوم المحافظ المحقق بإشهار النسخ التي استخرجها من المحضر المؤقت ويصادق على مطابقتها للأصل وذلك لمدة خمسة عشر (15) يوما في أماكن مرئية وميسورة الوصول إليها من الجمهور في مقر البلدية والولاية المعنيتين إقليميا وداخل مصالح مسح الأراضي والحفظ العقاري والأملاك الوطنية وفروعها ومكاتبها ومفتشيات كل منها المقامة في تراب الولاية، ويكون شهر النسخ مرفقا بالمخطط الجزئي الذي أعده المحافظ المحقق.⁽⁴⁾

(1) راجع المادة 19 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) المادة 22 من نفس المرسوم.

(3) المادة 23 من نفس المرسوم.

(4) المادة 24 من نفس المرسوم.

والغرض من الشهر هو تلقي المطالبات والمنازعات والاعتراضات ذات الصلة بالحقوق العينية العقارية موضوع التحقيق. ويلتزم المحافظ المحقق خلال تلك المدة بتقديم أي معلومة إضافية لأي شخص (1) كما يتعين على مسؤولي إدارة الأملاك الوطنية والبلدية خلال نفس الفترة إخبار المحافظ المحقق بالحقوق التي يمكن أن تمتلكها الدولة أو البلدية في العقارات ذات الشأن. (2)

2-2. تحرير المحضر النهائي

إن المحضر النهائي هو ذلك المحضر الذي يقيد فيه المحافظ المحقق النتائج النهائية التي توصل إليها؛ فبتحليله للنتائج الأولية والاعتراضات والطلبات والمنازعات التي رفعت إليه تتكون لديه قناعة عن قائمة العقارات والملاك وأصحاب الحقوق العينية العقارية، وهي التي تكون موضوع المحضر النهائي.

يتم تحرير المحضر النهائي بعد انقضاء مهلة الخمسة عشر (15) يوماً من تاريخ شهر أو نشر نسخ المحضر المؤقت، ويبين المحافظ المحقق في هذا المحضر النهائي اسم كل عقار وهوية مالكه سواء كان محمداً أو غير محمداً، وذلك بالاستناد إلى المخطط الجزئي المصادق عليه من طرفه. (3)

يقوم المحافظ المحقق بإرسال ملف التحقيق الجزئي المتضمن المحضر النهائي وجميع الوثائق المستلمة أو المعدة أثناء التحقيق مرفقاً بالمخطط الجزئي وقائمة العقارات والملاك وذلك في حدود الآجال المعينة من طرف الوالي في قرار تعيينه. (4)

جدير بالذكر أن مجموع الاعتراضات والمطالبات والمنازعات -التي تكون قبل تعدد المطالبين بامتلاك من الممتلكات أو بحق من الحقوق فيه أو عدم تحديد هوية مالك أو صاحب الحق- لا تشكل عائقاً قانونياً في إنهاء المحافظ المحقق للتحقيق، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 28 من المرسوم التنفيذي 93-186(5).

(1) المادة 25 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) المادة 26 من نفس المرسوم.

(3) المادة 27 من نفس المرسوم.

(4) المادة 29 من نفس المرسوم.

(5) "لا تقف المنازعات المحتملة حجرة عثرة في طريق إنجاز التحقيق قبل تعدد المطالبين بامتلاك أو بحق من الحقوق فيه أو عدم تحديد هوية مالك أو صاحب الحق" المادة 28 من نفس المرسوم.

ج- طبيعة إجراءات التحقيق الجزئي

من خلال دراسة مهام المحافظ المحقق خلال التحقيق الجزئي يتضح أن القانون 91-11 والمرسوم التطبيقي له جعلاً إجراءات التحقيق الجزئي إلزامية، وذلك من خلال تحديد طريقة عمل المحافظ المحقق وقبل ذلك من خلال كيفية وطريقة تعيينه.

كما أن النصوص التشريعية والتنظيمية ألزمت المحافظ المحقق باتباع إجراءات معينة مذكورة بالتفصيل وقيدتها بآجال محددة، والهدف من كل ذلك هو إنجاز عملية نزع الملكية على أكمل وجه وفي إطار قانوني، الأمر الذي يوفر ضمانات قوية لحق الملكية الفردية بحيث لا يمكن المساس به إلا في إطار ما يسمح به القانون، وكل خروج عن هذه الإجراءات المتنوعة يشكل مساساً بحق الملكية الفردية المحمي دستورياً.

وعند التمعن في المهام الموكلة للمحافظ المحقق يلاحظ أنها تخرج عن كونها تقنية أو فنية بل في الكثير من الأحيان أو كل له المشرع مهاماً ذات طبيعة قضائية⁽¹⁾، فعلى سبيل المثال نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي 93-186 على أن يقوم المحافظ المحقق بالتأكد أثناء فحصه مستندات الملكية من أن الوثائق المقدمة مقبولة في إطار التشريع المعمول به لإثبات حق الملكية، فهو بذلك يمارس رقابة المشروعية التي هي من اختصاص السلطة القضائية.

بالإضافة إلى أن المرسوم نفسه في المادة 24، قد خول المحافظ المحقق مهمة تخرج عن نطاق اختصاصه كخبير قضائي وتعتبر في حقيقة الأمر من صميم العمل القضائي وهي التصديق على الوثائق والمخطط الجزئي مما يشكل خطراً على حقوق الأشخاص المنزوعة ملكيتهم⁽²⁾، ناهيك عن مهمة تلقي الطلبات والمنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية ذات الشأن.⁽³⁾

(1) لباشيش سهيلة، مرجع سابق، ص 78.

(2) بوصنورة خليل، محاضرات في قانون نزع الملكية، مطبوعة موجهة لطلبة الماستر تخصص "منازعات"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي

1945، قلمة، 2014/2013، ص 41.

(3) المادة 25 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

إن هذه الطبيعة القضائية لعمل المحافظ المحقق تتعد عن الطبيعة التقنية والفنية التي يتصف بها عمل الخبير العقاري في الأصل والتي تم تعيينه بناء عليها، ويشكل ذلك تدخلا في العمل القضائي الذي يعد اختصاصا أصيلا للسلطة القضائية.

ومهما كان هذا التعدي مقننا بنصوص تشريعية إلا أنه لا ينفي الخطر الذي تتعرض له ملكية الأفراد نتيجة منح المحافظ المحقق مثل تلك السلطات، خاصة وأن الطعون والمنازعات لا توقف إجراءات التحقيق كما أكدت على ذلك المادة 28 من المرسوم التنفيذي 93-186.

لا بد من الإشارة في هذا المقام، وعلى سبيل المقارنة، إلى الأمر الملغى 76-48 المتعلق بنزع الملكية، حيث كانت عملية تحديد القطع الأرضية المزروع نزع ملكيتها، وكذلك البحث الخاص بالمالكين وأصحاب الحقوق العينية والمعنيين الآخرين يتم قبل عملية التصريح بالمنفعة العمومية، على إثر تحقيق يحضره الأطراف المعنية من أصحاب أملاك وحقوق عينية، وبعدها يصدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية متضمنا قائمة العقارات أو الحقوق العينية العقارية المطلوب نزعها وكذا أصحابها.⁽¹⁾

غير أن الأمر 76-48 منح الإدارة النازعة حرية إدراج قائمة الممتلكات والحقوق العينية المراد نزعها بين قرار التصريح بالمنفعة العمومية وقرار نزع الملكية، في حين إذا لم تورد قائمة الأملاك المعنية في قرار التصريح وجب على الوالي أن يحدد هذه القائمة بموجب قرار نزع الملكية.⁽²⁾

وما يلاحظ في هذه الحالة الأخيرة أن الأمر الملغى تكلم فقط عن ضرورة إدراج قائمة الأملاك العقارية أو الحقوق العينية المراد نزعها في قرار نزع الملكية دون الحديث عن قائمة الملاك وأصحاب الحقوق الآخرين، رغم إشارته إليها فيما يخص الإجراءات التي تسبق التصريح بالمنفعة العمومية، وعليه ومن خلال هذه المقارنة يتضح أن الأمر الملغى لم يفصل في مسألة تحديد الأملاك العقارية وتحديد هوية أصحابها بخلاف القانون الساري المفعول 91-11 الذي حددها بدقة كما سبق التوضيح.

(1) راجع المادة 3 من الأمر الملغى 76-48 سالف الذكر.

(2) المادة 7 من نفس الأمر.

رابعاً: الطبيعة القانونية لقرار تعيين المحافظ المحقق

إن قرار تعيين المحافظ المحقق يعتبر قراراً إدارياً لأنه عمل قانوني صادر عن الوالي الذي يعد سلطة إدارية محلية؛ وغرض هذا القرار كما تبين هو تمكين المحافظ المحقق من مباشرة إجراءات التحقيق الجزئي من تحديد محتويات العقارات والحقوق العينية الأخرى؛ ويتجلى من خلال غرض هذا القرار أنه يدخل ضمن صنف القرارات الإدارية التمهيدية، فالقرار الإداري التمهيدي هو عمل قانوني يصدر من الإدارة بصفة منفردة، إلا أنه لا يحدث أثراً قانونياً بمراكز الأشخاص من تعديل أو إحداث لمراكزهم القانونية، فهو لا ينشئ أو يعدل حقاً أو التزاماً، ومن ثم فهو لا يتمتع بوصف القرار الإداري كعمل قانوني⁽¹⁾.

وتعتبر الأعمال التحضيرية في العادة خطوة لازمة وضرورية لاستصدار قرار إداري آخر يكون نهائياً، يحمل في مضمونه وموضوعه أثر المساس بالمراكز القانونية للأشخاص، وقد سبقت مناقشة طبيعة قرار شبيه بقرار تعيين المحافظ المحقق خلال الفصل السابق من هذه الدراسة، ألا وهو قرار فتح التحقيق المسبق، وهو القرار الذي بموجبه يتم افتتاح التحقيق بشأن وجود المنفعة العمومية).

وحيث أن قرار تعيين المحافظ المحقق هدفه البدء في إجراءات التحقيق الجزئي، فلا داعي لتكرار ما قيل سابقاً بشأن كونه عملاً تحضيرياً فحسب، وهذا هو موقف الفقه والقضاء الفرنسيين، حيث اعتُبر قرار فتح التحقيق الجزئي إجراءً تمهيدياً ولم يقبل القاضي الإداري بناءً على ذلك أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء⁽²⁾.

ويعتبر هذا نتيجة طبيعية لكون هذا القرار مجرد إجراء تمهيدي، غير أن هذا لا يمنع القاضي الإداري من مراقبة صحة صدوره بمناسبة النظر في الطعن بالبطلان في القرار الإداري الذي سيصدر لاحقاً والذي يعتبر تنويجاً لمرحلة التحقيق الجزئي، لأنه هو الذي سيمس بمراكز الأفراد القانونية كمالكين أو أصحاب حقوق عقارية⁽³⁾.

(1) عبد الوهاب محمد رفعت، مرجع سابق، ص 529.

(2) CE, du 27 janvier 1967, 66462, op., cit.

(3) Hostiou René ; Struillou Jean-François, op.cit., p 211.

ويترتب كذلك على كون قرار تعيين المحافظ المحقق قرارا تمهيديا نتيجة أخرى (وهي تحصيل حاصل) تتمثل في عدم القابلية لوقف تنفيذه، لأن طبيعته المستنتجة من غرضه تنفي أي ضرورة استعجالية تسمح للمالكين أو أصحاب الحقوق العقارية من الالتجاء إلى القضاء الاستعجالي لوقف تنفيذه، خاصة أنه من شروط وقف تنفيذ القرار الإداري طرح منازعة في الموضوع أمام القضاء الإداري،⁽¹⁾ وهذا أمر مستبعد بل مستحيل، كما وأنه يفسر ما جاء في نص المادة 28 من المرسوم التنفيذي 93-186 من أن المنازعات المحتملة لا تقف حجر عثرة في طريق إتمام التحقيق الجزئي، الأمر الذي يؤكد الطابع التمهيدي لقرار تعيين المحافظ المحقق.

الفرع الثاني: تقرير تقييم الأملاك

يتم تقييم الممتلكات من طرف سلطة مختصة (أولا)، وبناء على قواعد وأسس معينة (ثانيا) ووفق إجراءات معينة (ثالثا) وتنتهي بتقرير تقييمي يتوجب بيان طبيعته (رابعا) وهو ما سيتم توضحه فيما يلي:

أولا: سلطة إصدار تقرير تقييم الأملاك

بعد انتهاء عملية التحقيق الجزئي واستقبال الوالي المختص للملف المرسل من طرف المحافظ المحقق تقوم الإدارة بتكوين ملف يرسل إلى مصالح أملاك الدولة باعتبارها الهيئة الوحيدة المخولة بتقييم الأملاك والحقوق المراد نزعها، وفق ما جاء في المادة 20 من القانون 91-11؛ ومديرية أملاك الدولة متواجدة على مستوى كل المديريات الولائية للأملاك الوطنية، حيث يوجه الملف تحديدا إلى مصلحة مختصة بتقييم الأملاك تعرف باسم "مصلحة التقييمات والخبرات العقارية".

ما يلاحظ هو أن المشرع أوكل مهمة تقييم الأملاك والحقوق العقارية إلى هيئة إدارية، بخلاف ما هو معمول به في النظام القانوني الفرنسي، حيث توكل مهمة تقدير التعويض عن نزع الملكية لاتفاق الأطراف المعنية إعمالا لمبدأ سلطان الإرادة وفي حالة عدم الاتفاق الودي يتم التقدير من طرف القاضي المختص بنزع الملكية⁽²⁾.

(1) المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سالف الذكر.

(2) Articles L.311-1; L.311-2; L.311-3; L.311-4, du Code d'expropriation.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

أما النظام القانوني المصري فقد جعل مهمة التقدير من اختصاص لجان خاصة تدعى "لجان المعاينة والتقدير"⁽¹⁾، هذه اللجان تُشكل في كل محافظة بقرار من وزير الأشغال العامة والموارد المائية، من مندوب هيئة المساحة رئيساً، وعضوية مندوب عن كل من مديرية الزراعة ومديرية الإسكان والمرافق ومديرية الضرائب العقارية بالمحافظة، بحيث لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الأولى ويتم تغييرهم كل سنتين.⁽²⁾ أي أن القانون المصري يعهد لجهة الإدارة بمهمة تقدير الأملاك بهدف تقدير التعويض.

يتضح من خلال المقارنة بين الأنظمة القانونية الثلاثة أن النظام القانوني الجزائري هو الأقل دقة بينها فيما يخص الجهة المختصة بالتقييم العقاري الممهد لتقدير التعويض، حيث أسندت تلك المهمة لجهة إدارية، وجعل القائمين بها أعواناً إداريين، وهم موظفو مديرية أملاك الدولة، وكذلك فعل المشرع المصري غير أن هذا الأخير كان أكثر حرصاً بحيث أوكل مهمة التقييم والتقدير إلى لجنة مختلفة التمثيل تتكون من أعضاء يتمتعون بكفاءة عالية (لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الأولى).

فكان من الأجدر أن يولي المشرع الجزائري لجنة إدارية متمرسة ومختصة بمهمة التقييم خاصة وأنه سينجر عنها تحديد مبلغ التعويض، ومن المعلوم أن ترك تلك المهمة لأعوان الإدارة سيؤدي لا محالة إلى الانحياز لجهة الإدارة نازعة الملكية وإعطاء تقدير أقل من المطلوب بهدف تقليل النفقات العامة، الأمر الذي يتنافى ومبدأ التعويض العادل والمنصف الذي تبناه الدستور.

بالمقابل، ذهب المشرع الفرنسي إلى أبعد من سابقه حين جعل تقدير التعويض والذي هو في الوقت ذاته تقيماً للأملاك والحقوق العقارية خاضعاً لاتفاق الأطراف المعنية، أي الإدارة والمالك أو الإدارة وصاحب الحق العقاري، وإذا لم يتم التوصل لاتفاق انتقل الأمر إلى ولاية القضاء المختص بنزع الملكية والذي يقوم بمعاينة ميدانية لتلك العقارات بغية تقييمها وتحديد مبلغ التعويض، وفي هذا احتراماً لحرية وإرادة المنزوع منهم ملكيتهم من جهة، وتكريس مبدأ العدالة والإنصاف من حيث أن التقييم سيتم بالتراضي

(1) فودة عبد الحكيم، مرجع سابق، ص 156.

(2) المادة 6 من القانون رقم 10 لسنة 1990 سالف الذكر.

أو بتقدير القضاء في حالة عدم التوافق. ويرجع موقف المشرع الفرنسي في هذا الشأن إلى أن عملية التقدير للأموال وتحديد مبلغ التعويض تتم أصلاً خلال المرحلة القضائية وليس الإدارية من عملية نزع الملكية، أي أن الأمر خرج من سلطة الإدارة وهذا يشكل ضماناً هاماً للمنزوع منهم ملكيتهم.

ثانياً: قواعد تقييم الأملاك

يعتبر تقدير التعويض من المسائل الهامة في عملية نزع الملكية، فقد نصت المادة 21 من القانون 91-11 في فقرتها الثانية على أنه: "يحدد هذا المبلغ حسب القيمة الحقيقية للأملاك تبعاً لما ينتج ذلك عن تقييم طبيعتها أو مشتملاتها أو عن استعمالها الفعلي من قبل مالكيها وأصحاب الحقوق العينية الآخرين أو من قبل التجار والصناع والحرفيين" وأضافت الفقرة الثالثة أنه: "تقدر هذه القيمة الحقيقية في اليوم الذي تقوم فيه مصلحة الأملاك الوطنية بالتقييم".

يستخلص من نص الفقرتين السابقتين أن تحديد التعويض يتم على أساس ثلاثة عناصر وهي: القيمة الحقيقية للعقار؛ مشتملات العقار؛ والاستعمال الفعلي.

وعملية البحث عن هذه العناصر تبدو مسألة تقنية تصعب معالجتها في بحث نظري فالقيمة الحقيقية تتخذ بمعطيات السوق.⁽¹⁾

ثالثاً: إجراءات إصدار تقرير تقييم الأملاك

إذا كان الغرض من الإجراءات الأولى في عملية نزع الملكية هو تقرير وجود المنفعة العامة فإن الغرض من إجراءات تقييم الأملاك هو الوصول إلى تحديد تعويض عادل ومنصف؛ وتبدأ إجراءات تقييم الأملاك بتقديم الوالي ملفاً إلى مصالح أملاك الدولة يتكون من الوثائق التالية:⁽²⁾

(1) لتفصيل أكثر حول قواعد التعويض راجع على سبيل المثال: المذكرة رقم 2938، الصادرة بتاريخ 2003/6/2، المتضمنة التذكير بتقييمات إدارة أملاك الدولة المعدة في إطار عمليات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المديرية العامة للأملاك الوطنية، وزارة المالية، 2003؛ المذكرة الإدارية رقم 6408، الصادرة بتاريخ 2005/10/13 المتعلقة بتقييمات إدارة أملاك الدولة المعدة في إطار عمليات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المديرية العامة للأملاك الوطنية، وزارة المالية، 2005. أنظر كذلك: براحلية زويبر، التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008، ص 32 وما بعدها.

(2) المادة 20 من القانون 91-11 سالف الذكر

- قرار التصريح بالمنفعة العمومية؛

- التصميم الجزئي؛

- قائمة المالكين وذوي الحقوق العينية العقارية.

ما يمكن ملاحظته أن المشرع لم ينص على محتويات هذا الملف تحت طائلة البطلان، غير أنه وفي سبيل تحديد التعويضات اللازمة وكإجراء سابق على إصدار قرار قابلية التنازل فعلى الوالي أن يتبع هذا الإجراء ويخطر إدارة الأملاك الوطنية.

ويحول هذا الملف إلى مصلحة التقييمات والخبرات العقارية التي تعتمد في تقييمها على نتائج التحقيق الجزئي وكذلك نتائج العمل الميداني الذي تقوم به مصلحة مختصة تابعة بدورها لمديرية أملاك الدولة والتي تقوم هي الأخرى بإعداد تقرير لمصلحة التقييمات والخبرات العقارية تبين فيه بصورة واضحة ودقيقة العقارات والحقوق المطلوب نزع ملكيتها.⁽¹⁾

على الرغم من أن إجراءات تقييم الأملاك لم ترد بوضوح في القانون إلا أن تقدير القيمة الحقيقية للأملاك يتم بالرجوع إلى تصريحات المكلفين بالضريبة من الذين انتزعت ملكيتهم أو حقوقهم وكذلك بالرجوع إلى التقديرات النهائية لإدارة الضرائب، وهذا ما لمحت إليه المادة 33 من المرسوم التنفيذي 93-186 دون تحديد لتفاصيل ذلك.⁽²⁾

وتقدر القيمة الحقيقية للممتلكات على ما هي عليه يوم إجراء التقييم من قبل مصالح الأملاك الوطنية، أما طبيعتها أو قوامها فيحدد في تاريخ نقل الملكية⁽³⁾ وبالنسبة لتقدير قيمة الاستعمال فيُعتد بوجه الاستعمال الثابت قبل عام من فتح التحقيق الذي يسبق التصريح بالمنفعة العمومية⁽⁴⁾.

(1) بوسنوبرة خليل، مرجع سابق، ص 43.

(2) نصت المادة 33 من المرسوم التنفيذي 93-186: "تراعى القيمة الناجمة عن التصريحات التي يدلي بها المساهمون في الضريبة والتقديرات الإدارية التي تغدو نهائية بموجب القوانين الجبائية، وفقا للتنظيم الخاص بالأملاك الوطنية المعمول به وذلك لتقدير التعويضات المخصصة للمالكين والتجار والصناعيين والحرفيين."

(3) المادة 3/32 من المرسوم 93-186 سالف الذكر.

(4) الفقرة 2 من نفس المادة.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

وتبدو أهمية وقت التقييم في حالة الاضطرابات والأزمات الاجتماعية أو الاقتصادية التي قد تعصف بالمجتمع وتنقص من قيمة الأملاك مؤقتا، مثل الظروف الأمنية في منطقة معينة والتي قد تطيح من قيمة العقارات فيها.⁽¹⁾

وما تمت ملاحظته أن المشرع الجزائري عندما لم يحدد معالم وطرق التقدير فقد منح للإدارة سلطة تقديرية واسعة في تحديد التعويض المناسب والتي قد تستخدمها في تحديد تعويض يناسب نفقاتها وميزانياتها ولا يراعي العدل والإنصاف المنصوص عليهما في الدستور، الأمر الذي يدفع المنزوعة منهم ملكيتهم من المنازعة في مبلغ التعويض طالين من القضاء إنصافهم.

وبعد الانتهاء من تقييم الأملاك وفق الطرق القانونية والتقنية الخاصة بالتقييم الفعلي للعقار أو الحق العيني العقاري تقوم مصلحة التقييمات والخبرات العقارية بإعداد تقريرها الذي يشمل مواصفات العقار أو الحق العيني العقاري المراد نزع ملكيته، وخصائصه، والطرق المتبعة لاحتساب قيمة التعويض الذي سوف يقترح على مستحقيه؛ ويقدم التقرير لمدير الأملاك الوطنية للتأشير عليه، ثم تقوم المصلحة المقيمة بإعداد ملخص عن هذا التقرير يتضمن المبلغ المتوصل إليه، ويتم إرساله إلى الولاية باعتبارها السلطة القائمة بإجراءات نزع الملكية.⁽²⁾

وعلى سبيل المقارنة، فإن النظام القانوني الفرنسي قد جعل تقدير التعويض وتقييم الأملاك والحقوق العينية خلال المرحلة القضائية من عملية نزع الملكية، وليس خلال المرحلة الإدارية، وجعل إجراءات وأسس تحديده تخضع لاتفاق بين الإدارة نازعة الملكية وصاحب العقار أو الحق العيني، بحيث تقوم الإدارة بدعوة المعنيين شخصا بغرض عقد اتفاق ودي بهذا الشأن عارضة عليهم مبلغا مناسباً للتعويض⁽³⁾؛ وفي حالة عدم الاتفاق يتم التقييم من طرف قاضي نزع الملكية وذلك بعد انتقاله لمعاينة الأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها⁽⁴⁾.

(1) وناس عقيلة، مرجع سابق، ص 91.

(2) بوصنوبرة خليل، مرجع سابق، ص 44.

(3) Articles L.311-1 jusqu'à L.311-4, Code d'expropriation.

(4) Article L.311-5, même code.

والواضح أن المشرع الفرنسي يولي أهمية بالغة لإرادة الأطراف في العملية فيما يخص عملية التقدير ومع ذلك فقد حدد قانون نزع الملكية في حالة تولى القضاء مهمة التقدير بعض الضوابط والمبادئ الواجب مراعاتها⁽¹⁾.

أما في النظام القانوني المصري، فتتولى اللجنة الإدارية المكلفة بتقييم الأملاك دراسة المشروع المحال إليها عقب قيده في سجل التقييم، ثم يتم تحديد موعد لإجراء المعاينة والتقدير، يطلع عليه المعنيون، وذلك بغرض الانتقال معها إلى أرض الميدان من أجل حصر الأملاك المراد نزع ملكيتها ثم تقييمها على ضوء كشف الحصر⁽²⁾.

وتقوم اللجنة المذكورة بتقدير التعويضات لأصحاب الشأن، وبعد ذلك تحرر مذكرة توضح فيها أسس التعويض ومبرراته والبيانات التي اعتمدت عليها في التقدير، ويتم بعدها اعتماد هذه التقديرات من الجهات المختصة بإدارة نزع الملكية⁽³⁾.

ويتضح أن المشرع المصري قد استلزم ضمن إجراءات تقييم الأملاك ضرورة الانتقال إلى الأماكن ومعاينة الأملاك من طرف اللجنة المختصة بذلك وبحضور المعنيين بالأمر، وهذا ما غفل عنه المشرع الجزائري حين جعل الأعوان العاملين بمصالح أملاك الدولة يكتفون عند تقييم الأملاك بما جاء في المخطط الجزئي الذي أعده المحافظ المحقق سابقا، وبذلك يلزمهم بنتائج التحقيق الجزئي والوصف الذي قدمه المحافظ المحقق مما يجعل تقريرهم النهائي مجرد تحصيل حاصل؛ وكان من الأجدر أن يلزم المشرع مصالح أملاك الدولة بالانتقال إلى الأماكن وإجراء المعاينة المادية للعقارات بحضور الملاك وأصحاب الحقوق المعنيين والمحدد في القائمة المرفقة في الملف الذي حوله الوالي إلى مديرية أملاك الدولة، وذلك إنما لزيادة الشفافية وضمانا لجودة التقييم وتفاديا لأي منازعات قد تثور بشأن قيمته وأساسه مستقبلا.

(1) Articles L.322-1 jusqu'à L.322-13, Code d'expropriation.

(2) فودة عبد الحكيم، مرجع سابق، ص 156.

(3) جمعة محمد سمير، إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 171.

رابعاً: الطبيعة القانونية لتقرير تقييم الأملاك

من خلال دراسة الإجراءات التي يتم بواسطتها صدور تقرير تقييم الأملاك يتضح أنه مجرد تقرير تقني تعده مصلحة إدارية تابعة لإدارة أملاك الدولة، وهو لا يبلغ للمعنيين من عملية نزع الملكية ولا يتم نشره، فما هو مركزه من القرارات القابلة للطعن بصفة مستقلة عن العملية؟

من الواضح أن هذا التقرير ليس بقرار إداري، ويتجلى ذلك مبدئياً من تسميته فهو مجرد تقرير وعلى الرغم من أنه من الأعمال الإدارية إلا أنه لا تتوافر فيه مقومات القرار الإداري، فهو لا يؤثر في المراكز القانونية ولا ينشئها، كما أنه نتاج عملية تقدير تقنية بحتة.

وتنحصر وظيفته في كونه أساساً لقرار قابلية التنازل، حيث يتحدد فيه مبلغ التعويض وأسس تقديره، وهو بذلك إجراء ضروري وحتمي قبل إصدار الوالي لقرار قابلية التنازل، كما أن محتوياته تعد جزءاً من مضمون هذا القرار، لذلك يمكن القول أنه يندرج ضمن الأعمال التحضيرية؛ وبهذا التكييف يمكن مراقبة مدى احترام إجراءاته وصحة مضمونه بمناسبة الرقابة على قرار قابلية التنازل وليس بصفة مستقلة.

المطلب الثاني: قرار قابلية التنازل

يعتبر قرار قابلية التنازل المتخذ من طرف الوالي المختص إقليمياً مرحلة هامة وحاسمة في طريق إتمام عملية نزع الملكية، وتكمن هذه الأهمية في مضمون القرار الذي يشمل قائمة العقارات والحقوق العينية الأخرى المزمع نزع ملكيتها، بالإضافة إلى هوية المالك أو صاحب الحق العيني، كما يبين فيه مبلغ التعويض المقدر من طرف مصالح الأملاك الوطنية وقاعدة حسابه.

ولا بد في البداية من الملاحظة بأن القانون 91-11 يسمي هذا القرار بقرار "قابلية التنازل"⁽¹⁾ أما المرسوم التنفيذي 93-186 فيسميه قرار "جواز بيع الممتلكات"⁽²⁾، وهكذا يتضح أن الأمر في القانون المذكور يتعلق بالتنازل عن الأملاك في حين يتعلق في ظل المرسوم التنفيذي بقرار جواز البيع، وهذا باعتبار أن نزع الملكية هو بيع جبري وكذلك تنازل جبري لقاء تعويض، فكلا المصطلحين يؤديان نفس المعنى⁽³⁾، وسيتم خلال هذه الدراسة استعمال المصطلح الوارد في القانون 91-11 أي قرار قابلية التنازل لأنه المصطلح الشائع لهذا الإجراء.

إن قرار قابلية التنازل يشكل مرحلة جديدة جاء بها القانون 91-11 لم تكن معروفة في الأمر الملغى 76-48، الذي كان يتضمن قرارين فقط هما: قرار التصريح بالمنفعة العمومية وقرار نزع الملكية لذلك فهو يشكل ضماناً جديدة للمنزوع منه ملكيته على مستوى الإجراءات وعلى مستوى إمكانية مخصصته في حال تجاوز الإدارة لسلطاتها.

ولدراسة مدى قابلية هذا القرار للانفصال عن مجموع عملية نزع الملكية قصد الطعن فيه بالإلغاء وجب بيان نظام إصداره (الفرع الأول) وتحديد آثاره (الفرع الثاني) وتحديد طبيعته القانونية (الفرع الثالث):

(1) الفصل الخامس من القانون 91-11 جاء تحت مسمى "القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها" (المواد 23-28).

(2) المادة 36 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 175.

الفرع الأول: إصدار قرار قابلية التنازل

لا بد لقرار قابلية التنازل أن يصدر عن سلطة مختصة (أولاً) ووفق شروط معينة (ثانياً):

أولاً: سلطة إصدار قرار قابلية التنازل

بالرجوع إلى قانون نزع الملكية 91-11، يتبين أنه لا يتكلم إطلاقاً وبصفة مباشرة عن الجهة الإدارية المختصة بإصدار قرار قابلية التنازل، على عكس ما جاء فيه بشأن قرار التصريح بالمنفعة العمومية كما سبق بيانه، مما يطرح إشكالا حقيقيا بالنسبة للجهة المختصة بإصدار هذا القرار، فهل هي نفسها الجهة المختصة بإصدار قرار التصريح أم جهة أخرى؟ بعبارة أخرى: في الحالة التي يكون التصريح بالمنفعة العمومية صادرا عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة)، في شكل مرسوم تنفيذي، فهل هذا يعني أن قرار قابلية التنازل يصدر هو الآخر بموجب مرسوم تنفيذي؟ والتساؤل نفسه يطرح إذا كان قرار التصريح صادرا عن الوالي أو بموجب قرارات وزارية مشتركة؟

الملاحظ أن القانون 91-11 فيما يخص عملية تحرير قرار قابلية التنازل وإصداره قد استعمل لفظ "يُحرَّر"⁽¹⁾ وهو فعل مبني للمجهول، بينما صرح المرسوم التنفيذي 93-186 أن السلطة المختصة بإصدار هذا القرار هي الوالي، عندما استخدم في المادة 36 منه عبارة "يحدد الوالي بقرار..." فهل هذا يعني أنه وفي كل الحالات يصدر قرار قابلية التنازل من الوالي؟ أم أنه وعلى سبيل القياس قد يصدر في شكل قرار وزاري مشترك أو مرسوم تنفيذي؟

إن الإجابة عن هذه الإشكالية تحتم العودة مجددا إلى نص المادة 44 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر والتي يُفهم منها بأنه، وباستثناء مسألة التصريح بالمنفعة العمومية ونشر القرار المتعلق بها، فإن الإجراءات الأخرى لعملية نزع الملكية يباشرها الوالي المختص إقليميا، أي الوالي الذي تقع الأملاك والحقوق العينية المطلوب نزعها في إقليم ولايته، ومن ضمن هذه الإجراءات إصدار قرار قابلية التنازل.

(1) المادة 23 من القانون 91-11 سالف الذكر.

ولقد أكد على هذا كل من المنشور الوزاري رقم 0007 لسنة 1994⁽¹⁾، والمنشور الوزاري المشترك 07-43 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في إطار البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي والتي يُصرَّح بشأنها بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي، فقد أكد هذا المنشور أن قرار قابلية التنازل في هذه الحالة يصدره الوالي⁽²⁾.

ومن المهم أيضا التذكير مجددا بما يترتب عن تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار قابلية التنازل من نتائج هامة تظهر خصوصا في تحديد الجهة القضائية المختصة بالدعوى المرفوعة ضد هذا القرار وما يترتب على ذلك من آثار.

وعلى سبيل المقارنة، في النظام القانوني الفرنسي، يكون المحافظ الذي تقع في دائرة اختصاصه الأملاك والحقوق العينية هو المختص بإصدار قرار قابلية التنازل؛ أما إذا كانت هذه الممتلكات موجودة على أراضي عدة محافظات، فيتم تقرير قابلية التنازل بموجب قرار مشترك من المحافظين المعنيين.⁽³⁾

أما بالنسبة للوضع في النظام القانوني المصري، فإنه لا يصدر قرار بقابلية التنازل عن الأملاك، وإنما يتم حصر الممتلكات أو العقارات أو المنشآت التي تقرر لزومها للمنفعة العامة بواسطة لجنة إدارية والتي تحرر محضرا ببيان الممتلكات وأسماء الملاك وأصحاب الحقوق عليها ومقارر إقامتهم.⁽⁴⁾

وبناءً على الحصر السابق، تعد الإدارة القائمة على نزع الملكية كشوفاً تسمى "كشوف الحصر" تُبين فيها العقارات والمنشآت التي تم حصرها، ومساحة كلٍّ منها وأسماء ملاكها وأصحاب الحقوق عليها ومحال إقامتهم، وكذلك التعويضات التي تقدّر لهم؛⁽⁵⁾ وهذا يعني أن قابلية التنازل يتم بموجب كشف وليس قرار إداري.

(1) المنشور الوزاري 0007، سالف الذكر، ص 9، ملحق رقم 1.

(2) المنشور الوزاري المشترك 07-43، سالف الذكر، ص 94.

(3) Article R.132-1, Code d'expropriation.

(4) المادة 5 من القانون رقم 10 لسنة 1990 سالف الذكر.

(5) المادة 7 من نفس القانون.

ويتجلى من خلال المقارنة البسيطة القصور الذي يشوب النظام القانوني المصري لنزع الملكية فيما يتعلق بالضمانات اللازمة لأصحاب الحقوق، خلال مرحلة حصر الممتلكات عامةً، وإجراء قابلية التنازل على وجه خاص، فالإدارة نازعة الملكية غير مكلفة حتى بإصدار قرار بل تكتفي بما يسمّى كشف الحصر التي لا ترقى حتى إلى درجة قرار، وهذا بخلاف النظامين الفرنسي والجزائري اللذين أضافا حجرا جديدا في جدار الحماية المقررة لأصحاب الحقوق من تعسف الإدارة، عندما أوجبا القيام بتحقيق جزئي يتبعه قرار بقابلية التنازل.

هذا ونحسب للنظام القانوني الفرنسي نقطة إضافية في مسألة صدور قابلية التنازل بقرار مشترك من المحافظين الذين تقع في دائرة اختصاصهم العقارات في حالة تعدد الأراضي التي تقع فيها هذه الأخيرة؛ إذ من شأن هذا القرار المشترك إعطاء المزيد من المصدقية والقوة لتحقيق الإدارة أكثر مما لو كان هناك قرارات متعددة لكل محافظ، كما هو الحال في النظام القانوني الجزائري، بحيث يشتت وجود أكثر من قرار لقابلية التنازل اهتمام القضاء الإداري عند رقابته على عملية نزع الملكية، إذ قد يكون قرار أحد الولاية معينا بينما تكون بقية القرارات صحيحة، وحينها تتولد إشكالية حقيقية في فصل ذلك القرار عن بقية القرارات المشابهة أو اللاحقة له، فما على المشرع الجزائري في مثل هذا الوضع إلا مجاراة نظيره الفرنسي وتعديل مضمون المادة 44 من المرسوم التنفيذي 93-186 بما يفيد إتمام بقية الإجراءات في نزع الملكية عند وقوع العقارات في إقليم أكثر من ولاية، بواسطة قرارات ولائية مشتركة، بدلا من انفراد كل وإل بإجراءاته المستقلة التي قد تكون مخالفة للتشريع والتنظيم المعمول به.

ثانيا: شروط إصدار قرار قابلية التنازل

يتعين لصحة صدور قرار قابلية التنازل أن تتوافر فيه بعض الشروط الشكلية (أ) والموضوعية (ب) التي تتجلى فيما يلي:

أ- الشروط الشكلية

تتجلى الشروط الشكلية لقرار قابلية التنازل في شروط تتعلق بآجال إصداره وطرق تبليغه:

1- آجال صدور قرار قابلية التنازل

لم يحدد المشرع ميعادا محددًا يصدر فيه الوالي قرار قابلية التنازل، غير أنه جعل صدور القرار متوقفا على تقرير التعويض الذي تعده مصالح إدارة الأملاك الوطنية، وهو ما يُفهم من نص المادة 23 من القانون 91-11 والمادة 36 من المرسوم التنفيذي 93-186.

وعليه، يمكن القول أن الوالي ليس ملزما بمهلة محددة لإصدار قرار قابلية التنازل، غير أنه مع ذلك محكوم بحد أقصى وآخر أدنى لا ينبغي إغفالهما، بحيث لا يمكن أن يصدر هذا القرار قبل تقرير التعويض ولا يمكن في الوقت ذاته تجاوز المدة التي حددها قرار التصريح بالمنفعة العمومية والتي تلتزم بها الإدارة في إتمام عملية نزع الملكية ككل.

وبالمقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، يلاحظ أن قرار قابلية التنازل يجب أن يصدر بعد انتهاء مدة التحقيق الجزئي واستنادا إلى المحضر الذي يحرره المحافظ المحقق أو رئيس لجنة التحقيق⁽¹⁾، وهذا يعني أن أجل صدوره متوقف على المدة التي حددتها الإدارة لإنجاز التحقيق الجزئي والتي لا يجب أن تتعدى الثلاثين يوما؛ وفي الحالة التي يجرى فيها التحقيق الجزئي قبل التصريح بالمنفعة العمومية يصدر قرار قابلية التنازل بعد هذا الأخير⁽²⁾

(1) Article R.132-1, Code d'expropriation.

(2) Article R.13-14, même code.

2- تبليغ قرار قابلية التنازل

جاء في المادة 2/25 من القانون 91-11: "يبلغ القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل إلى كل واحد من الملاك أو ذوي الحقوق العينية أو المنتفعين"؛ كما جاء في المادة 38 من المرسوم التنفيذي 93-186: "يبلغ قرار جواز البيع لكل واحد من المالكين أو أصحاب الحقوق العينية..." والملاحظ أن هذه المادة الأخيرة لم تذكر تبليغ القرار إلى المنتفعين بل اكتفت بذكر أصحاب الحقوق العينية والمالكين. ومن خلال هذين النصين، يتضح أن المشرع قد اشترط أن تقوم السلطة نازعة الملكية بتبليغ قرار قابلية التنازل إلى الملاك وأصحاب الحقوق العينية المعنيين وحتى المنتفعين من العقارات المعنية، وهذا على خلاف ما كان عليه الأمر في القرارات السابقة، والتي ألزم المشرع بشأنها الإدارة بالإعلان المتعدد بواسطة النشر والتبليغ وحتى التعليق.

ويعود السبب في حصر المشرع طريقة العلم بقرار قابلية التنازل في أسلوب التبليغ، في أن عملية التحقيق الجزئي قد ترتب عنها إعداد قائمة للمالكين وأصحاب الحقوق العينية الأخرى، وبما أن تلك القائمة تدرج في قرار قابلية التنازل فهذا يعني بالضرورة أن المعنيين بالقرار يكونون معروفين بذواتهم، وهذا ما يسهل عملية تبليغهم، ويستفيد كل من ذكر اسمه في القرار من عملية التبليغ، على عكس القرارات السابقة حيث كانت هوية المالكين غير محددة بصفة دقيقة مما كان يستدعي وجوب النشر والتعليق إلى جانب التبليغ.⁽¹⁾

يتضح مما سبق، أن اقتصار المشرع على التبليغ للعلم بقرار قابلية التنازل هو نتيجة منطقية لمضمون هذا القرار حيث يتم فيه حصر المالكين مما يجعل من طرق الإعلان الأخرى المنتهجة سابقا غير ذات أهمية تذكر، ويبقى التبليغ الوسيلة الفضلى والكافية للعام بالقرار.

وبخصوص مسألة التبليغ، يثور تساؤل حول وضعية العقارات التي لم يتوصل المحافظ المحقق إلى معرفة هوية مالكيها، فكيف يتم تبليغ هؤلاء بقرار قابلية التنازل؟

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 193.

قد يبدو هذا الأمر للوهلة الأولى كإشكال عويص، غير أن الأمر في الواقع غير ذلك، حيث أنه ما دام المحافظ المحقق لم يتوصل إلى تحديد هوية المالكين فكيف يتحصلون على تبليغ بقرار قابلية التنازل؟ وهذا يعني ببساطة أنه لا يتم تبليغهم؛ غير أنه إذا ظهر هؤلاء الملاك أو أصحاب الحقوق العينية بعد عملية نزع الملكية وصدور قرار النزاع، فلا يمكنهم الاحتجاج بعدم تبليغهم بقرار قابلية التنازل، بل يتلقون حقوقهم عن طريق التعويض المقرر لعقاراتهم أو حقوقهم العينية العقارية بموجب المادة 35 من المرسوم التنفيذي 93-186⁽¹⁾، لأن حصولهم على التعويض يجعل من الاحتجاج بعدم العلم بقرار قابلية التنازل غير ذي نفع بل مجرد تحصيل حاصل.

يبقى الإشكال مطروحا بالنسبة للقرارات التي ثارت بشأنها منازعات حول ملكيتها، والحقيقة أن هذه المنازعات لا تقف حجر عثرة في سبيل إنجاز التحقيق الجزئي كما قررت ذلك المادة 28 من المرسوم التنفيذي 93-186، كما سبق بيانه، ولكن التساؤل يطرح إذا كان هناك عدة أشخاص يطالبون بملكية العقار، ورفعوا نزاعهم أمام القاضي العادي لتحديد المالك، وطال أمد النزاع، فمن هو الشخص الذي تبليغه الإدارة نازعة الملكية بقرار قابلية التنازل؟

الحقيقة أن التمعن في هذه الحالة يكشف أنها ليست إلا صورة من صور حالة الأملاك التي لم تحدد هوية مالكيها، والتي سبق بيان حكمها أعلاه، فهي إذن ليست إشكالا كما قد يبدو من الظاهر. ينبغي الإشارة إلى أن المنشور الوزاري المشترك رقم 07-43 سالف الذكر، قد استخدم في متنه وخلال تعداده لإجراءات نزع الملكية مصطلح "النشر"، كما أن التطبيق العملي يظهر أن الإدارة تقوم بنشر قرار قابلية التنازل في مجموعة العقود الإدارية للولاية⁽²⁾، وتقوم الإدارة نازعة الملكية بتكليف المستفيد من العملية بنشر قرار قابلية التنازل في يوميتين وطنيتين وإحداهما ناطقة باللغة الوطنية والأخرى باللغة الفرنسية هذا إلى جانب تعليق القرار بمقرات البلديات المعنية بالمشروع.

(1) تنص المادة 35 من المرسوم التنفيذي 93-186: "يودع مبلغ التعويضات المطلوب تخصيصها، بعنوان العقارات المنزوعة ملكيتها والتي لم تحدد هوية

مالكها خلال التحقيق الجزئي، في خزانة الولاية لمدة خمسة عشر (15) عاما."

(2) هذا ما نصت عليه مثلا المادة 4 من قرار قابلية التنازل عن القطع الأرضية والحقوق العقارية الواقعة بإقليم بلدية مستغانم والمطلوب نزع ملكيتها من أجل المنفعة العمومية لإنجاز مشروع نظام جمع وإفراغ المياه القذرة ومياه الأمطار بمنطقة خروبة لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية، ملحق رقم 5.

وإذا كان النشر في مجموعة العقود الإدارية للولاية أو الصحف الوطنية زيادة على ما هو مطلوب في النصوص التشريعية والتنظيمية، إلا أنه يفيد في نفي الجهالة عن الغير بقرار قابلية التنازل، خصوصا أصحاب الأملاك الذين لم يتقدموا للتصريح بممتلكاتهم في إطار التحقيق الجزئي أو أصحاب الأملاك المجاورة.

ومن الملاحظ أيضا أن الإدارة نازعة الملكية في بعض الأحيان تلزم المستفيد ومن خلال قرار قابلية التنازل نفسه بأن يقوم بتبليغ القرار إلى الأشخاص المعنيين؛⁽¹⁾ وهذا الأمر مستغرب خاصة وأن الإدارة نازعة الملكية هي المسؤولة عن مشروعية قرار قابلية التنازل وما يترتب عليه من آثار، لذا كان من الواجب عليها أن تقوم هي بنفسها بعملية التبليغ بدل إسناد هذه المهمة إلى المستفيد الذي لا يكون مسؤولا في الواقع إلا عن دفع التعويض⁽²⁾.

ينبغي التنبيه إلى أن مسألة تبليغ قرار قابلية التنازل لا تخضع إلى الأشكال القانونية المستوجبة في التبليغ القضائي، بل يمكن للإدارة أن تسلك في ذلك الطريق الإداري لتبليغه بمقتضى رسالة توجه إلى المالك عن طريق الإدارة تكون مُحدّدة لمضمون القرار ومداه ومصدره، وعليه يكون هذا التبليغ منتجا لكافة آثاره.⁽³⁾ وعلى الرغم من كل ما تم تسجيله سابقا، يبقى تبليغ قرار قابلية التنازل مشروطا ولكن ليس تحت طائلة البطلان، لذلك كان ينبغي على المشرع، على الأقل فيما يخص الملاك الذين تم تحديد هويتهم في التحقيق الجزئي، أن يشترط تبليغهم تحت طائلة البطلان، أما الملاك غير المعروفين فيُحال حقهم مباشرة إلى التعويض، وهذا ما يُقوّي الضمانات الممنوحة لحق الملكية المحمي دستوريا، أما في الوضع الراهن، فإن عدم قيام الإدارة بالتبليغ على الوجه الصحيح لا يترتب عنه سوى كون آجال الطعن في القرار تبقى مفتوحة

(1) هذا ما نصت عليه مثلا المادة 2 من قرار قابلية التنازل عن القطع الأرضية والحقوق العقارية الواقعة بإقليم بلدية مستغانم، مرجع سابق، الملحق رقم 5.
(2) أكد على هذه القاعدة مجلس الدولة الجزائري في الكثير من أحكامه في إطار المنازعات المتعلقة بنزع الملكية كما في قراره الصادر بتاريخ 10 أبريل 2000، رقم 18682، قضية المؤسسة الوطنية للرخام وحدة مقلع ضد محروس أحمد، قرار غير منشور، مشار إليه لدى: بعوني خالد، مرجع سابق، ص 195.
(3) المجلس الأعلى، القرار رقم 29494، بتاريخ 10/7/1982، قضية (أ.ت.ع) ضد (والي ولاية... ووزير الداخلية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي)، المجلة القضائية، العدد 1، 1989، ص 235-237.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

وهذا ما أكده مجلس الدولة في أحد قراراته⁽¹⁾ بقوله: "بما أن المستأنف لم يُبلغ نسخة من القرار الولائي وبما أنه لم يُخطر بالآجال القانونية الممنوحة له للطعن في القرار الولائي مما يجعل مجرد إخطار المستأنف بموجب محضر شرطة بمحتوى المادة الأولى من القرار الولائي لا يرقى إلى مستوى التبليغ القانوني، وعليه فإن التبليغ يعتبر كأن لم يكن والآجال لرفع الدعوى تبقى مفتوحة."

وعلى سبيل المقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، فقد اشترط هو الآخر تبليغ قرار قابلية التنازل ذلك أنه قرار موجه مباشرة لأشخاص معينين بنزع الملكية ومحددin بأسمائهم⁽²⁾؛ ويتم التبليغ عادة من طرف الإدارة نازعة الملكية بواسطة رسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام إلى المالكين الذين تحددت قائمتهم بموجب التحقيق الجزئي عندما يكون محل إقامتهم معروفا، وأما في حالة عدم معرفة محل إقامتهم فيتم التبليغ بإيداع نسختين من القرار في مقر البلدية التي تقوم بنشره وعند الاقتضاء بتبليغه للمستأجرين⁽³⁾.

الملاحظ في قواعد الشكل المتعلقة بقرار قابلية التنازل، أن المشرع الفرنسي لم يلزم الإدارة نازعة الملكية بالتسبيب⁽⁴⁾ وهو الأمر الذي أكده مجلس الدولة في قراره الصادر في 1994/3/4⁽⁵⁾، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى ألزم الإدارة، في حالة تعدد الأراضي المراد انتزاعها وتوزيعها على أقاليم متعددة بإصدار قرار واحد فقط يتضمن قائمة بكافة الأراضي المعنية؛ ويعد هذا الأخير إجراءً شكلياً جوهرياً هدفه الأساسي هو تسهيل مراقبة مدى تلاؤم عملية نزع الملكية مع المشروع المصرح بمنفعته سابقاً في قرار التصريح بالمنفعة العمومية⁽⁶⁾.

إن هذا الإجراء الشكلي الجوهري الذي فرضه المشرع الفرنسي على الإدارة نازعة الملكية من شأنه ضمان الشفافية والمصادقية في بقية الإجراءات اللاحقة في عملية نزع الملكية التي لم تكتمل بعد، وذلك

(1) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 10355، بتاريخ 2003/9/16، مجلة نشرة القضاة، مديرية الدراسات والوثائق، وزارة العدل، الجزائر، العدد 59، ص301.

(2) Auby Jean-Marie ; Bon Pierre, op.cit., p 449.

(3) Article R.131-6, Code d'expropriation.

(4) De Laubadère André, Venizia Jean Claude, Yves Gaudemet, op.cit., p327.

(5) CE, 2 / 6 SSR, du 4 mars 1994, 84069, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007837101>

(6) Hostiou René ; Struillou Jean-François, op.cit., p 215.

بمنح القضاء فرصة مقارنة مدى تطابق التصريح بالمنفعة مع عملية الحصر، والتي يعبر عنها بواسطة قرار قابلية التنازل، وهذا الوضع يزيد من الترابط الذي تتسم به عملية نزع الملكية خلال المرحلة الإدارية في النظام الفرنسي، وهو ما يضيفي عليها -وبحق- وصف العملية المركبة، وعلى الرغم من أنها تبدو معقدة يصعب تفكيكها وفصل أجزائها، غير أن المشرع قد أتاح للقضاء - كما سيتم توضيحه لاحقا في هذه الدراسة- منافذ عدة لبطس رقابته على كل إجراء على حدا.

أما فيما يخص عدم تسبب الإدارة لقرار قابلية التنازل، فهو أمر منطقي، مادام القرار قد استند أصلا على إجراءات التحقيق الجزئي الذي يعد من ضمن محتوياته، ناهيك أن هذا القرار لا تترتب عليه أية حقوق مكتسبة كما سيتبين لاحقا.

ب- الشروط الموضوعية

ألزم المشرع الجزائري من خلال قانون نزع الملكية 91-11 أن يشتمل قرار قابلية التنازل، وتحت طائلة البطلان، على محتوى معين، وهذا ما يظهر من خلال المادة 24 التي جاء فيها: "يشمل القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل قائمة العقارات والحقوق العينية الأخرى المزمع نزع ملكيتها، ويبين في كل حالة، تحت طائلة البطلان، هوية المالك أو صاحب حق الملكية، كما يعين العقارات اعتمادا على التصميم الجزئي مع بيان مبلغ التعويض المرتبط بذلك وقاعدة حسابه."

يتبين من المادة أعلاه أنه يجب على الإدارة نازعة الملكية إصدار قرار قابلية التنازل متضمنا عناصر جوهرية يترتب على مخالفتها إلغاء القرار في حال ما إذا رفعت الدعوى إلى القاضي المختص.⁽¹⁾

وقد جعل المشرع ذكر هذه العناصر تحت طائلة البطلان، وهي المتمثلة فيما يلي:

- قائمة العقارات المعنية بالاستناد إلى المخطط الجزئي والحقوق العينية الأخرى المطلوب نزع ملكيتها؛

- قائمة المالكين وأصحاب الحقوق العينية؛

(1) حطاطش أحمد، مرجع سابق، ص 135.

- مبلغ التعويض؛

- طريقة حساب التعويض.

هذه العناصر أكد عليها المرسوم التنفيذي 93-186 في المادة 37 منه واعتبرها أيضا إلزامية لأنها تعبير عن نتيجة الإجراءات التي سبقت إصدار قرار قابلية التنازل وهي التحقيق الجزئي وإعداد قائمة العقارات والحقوق العينية المراد نزع ملكيتها، بالإضافة إلى قائمة المالكين وأصحاب الحقوق العينية وهذان العنصران يجب ذكرهما في قرار قابلية التنازل؛ كما أنه يترتب على تقييم التعويض من قبل مصلحة الأملاك الوطنية تحديد مبلغ التعويض وطريقة حسابه، وهما عنصران لا بد من ذكرهما في قرار قابلية التنازل.

إن هذه البيانات الجوهرية تجعل من قرار قابلية التنازل يحقق هدفين هامين هما: تحديد قائمة العقارات المعنية والمالكين، أولا؛ وتحديد التعويضات اللازمة لعملية نزع الملكية، ثانيا؛ كما أنها ضرورية ولازمة بالنسبة لعملية النزع بأكملها، ذلك أن هوية الملاك بيان ضروري وجوهري باعتبار المالك هو الشخص المتضرر وهو المستفيد من التعويض. بالإضافة إلى أن تحديد العقارات المنزوعة معلومة ضرورية باعتبارها محل العملية، وتحديد بدقة أكثر من مهم، كما أن القرار يأتي بعد عملية التحقيق الجزئي. وأخيرا مبلغ التعويض وقاعدة حسابه، إذ يعتبر هذا الأخير هو المقابل المالي للملك المنزوع، والضمانة الأساسية التي وضعها الدستور، كما أن القرار يجب أن يكون مسبقا بعملية تحديد مبلغ التعويض من طرف إدارة أملاك الدولة.

ومن المهم الإشارة إلى أن قرار قابلية التنازل يمكن أن يتضمن اقتراح تعويض عيني بدل التعويض النقدي، غير أن هذه المسألة ليست جوهرية، حيث أن المشرع الجزائري جعل الأمر جوازيا وهو ما يفهم من صياغة نص الفقرة الثانية من المادة 25 من القانون 91-11⁽¹⁾

أما في النظام القانوني الفرنسي وعلى سبيل المقارنة، فقرار قابلية التنازل يكون مضمونه مقتصرًا على ذكر نوعين من المعلومات هما: تحديد الأملاك القابلة للتنازل مع بيان طبيعتها وموقعها وتعيينها في

(1) "وُفِّق (أي قرار قابلية التنازل) كلما أمكن باقتراح تعويض عيني يحل محل التعويض النقدي المنصوص عليه أعلاه." المادة 1/25 من القانون 91-11 سالف الذكر.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

المسح العقاري، هذا من جهة؛ وتحديد هوية المالكين والتدقيق في حالتهم المدنية وإقامتهم ومهنتهم من جهة أخرى.⁽¹⁾

وهنا يسجل غياب تقدير مبلغ التعويض كما كان الحال في النظام القانوني الجزائري، ذلك أن مهمة تحديده متروكة للقضاء في المرحلة الموالية للمرحلة الإدارية.

من المهم ملاحظة أن هناك قدرا من الحرية الممنوحة للمحافظ، بحيث بإمكانه الإنقاص أو التقليل من تأثير المشروع المتوقع إنجازه (إذا كان هناك مجال لذلك)، بواسطة إعلانه عن عدم قابلية بعض الأملاك الواردة في المخطط الجزئي؛ بالمقابل، يمكنه أن يعلن في قرار قابلية التنازل عن عقارات جديدة لم ترد في المخطط الجزئي بشرط أن تكون تلك العقارات موجهة للأشغال الثانوية أو المتفرعة وتشكل نتيجة حتمية ومباشرة للعملية ككل.⁽²⁾ ويراقب القضاء تبريرات المحافظ لمثل هذا التوسع أو الإنقاص⁽³⁾، وهذا يعني أنه ولغاية هذه الخطوة من الممكن ألا تنتزع جميع الممتلكات الواردة في المخطط الجزئي بناءً على قرار المحافظ الذي منحت له سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال.

الفرع الثاني: آثار قرار قابلية التنازل

تقتصر آثار قرار قابلية التنازل كما يتضح من تسميته في بيان جاهزية الأملاك والحقوق العينية للانتقال إلى ملكية الإدارة قصد تنفيذ المشروع المراد إنجازه، وهذا يرجع إلى أن مضمونه كما سبق التوضيح هو تحديد تلك الأملاك والحقوق، ولذلك لا يمكن تصور أن ينتج عن هذا القرار نقل ملكية العقارات إلى الإدارة نازعة الملكية أو المستفيد من العملية لأن هذا الانتقال لا يكون إلى بعد اتخاذ الإجراء الأخير ألا وهو قرار نزع الملكية.

(1) Auby Jean-Marie ; Bon Pierre, op.cit., p 449.

(2) Morand-Devillier Jacqueline, op.cit., p 401.

(3) CE, 3 / 5 SSR., 17 octobre 1986, 47514, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CE_TATEXT000007711613&fastReqId=691838561&fastPos=1

يتجلى هذا الأثر بوضوح من خلال التسمية التي أعطاها المرسوم التنفيذي 93-186 لهذا القرار ألا وهي "قرار جواز بيع الممتلكات والحقوق المطلوب نزع ملكيتها"⁽¹⁾، مما يدل بصورة لا تقبل الشك على أن هذا القرار ينتج عنه جواز البيع وليس تمامه، أي أن الملكية لم تنتقل بعد، والدليل الأكثر وضوحاً على ذلك هو تسمية الفصل السابع من نفس المرسوم⁽²⁾ باسم "نقل الملكية"، وهو الذي يلي الفصل المتعلق بجواز بيع الممتلكات والحقوق، مما يعني أن الملكية لا تنتقل إلا في تلك المرحلة.

يتضح مما سبق أن قرار قابلية التنازل لا يؤدي إلى نقل الملكية فهو عبارة عن "إقرار أو تأشيرة تسمح للإدارة بشراء الحقوق والأملاك المتنازع عنها"⁽³⁾، مقابل دفع التعويض المقدر مسبقاً من مديرية أملاك الدولة.

وبمجرد تبليغ قرار قابلية التنازل تبليغاً قانونياً، يتوجب إيداع مبلغ التعويض المخصص للأشخاص المنزوعة ملكيتهم لدى خزانة الولاية،⁽⁴⁾ وهنا وجبت الإشارة إلى أن المرسوم التنفيذي 93-186 قد منح لهؤلاء الأشخاص الحق في الإفصاح عن المبلغ الذي يريدونه مقابل التنازل عن الملكية العقارية أو الحقوق العينية العقارية محل النزاع، لكنه حدد لهم أجلاً للقيام بذلك خلال خمسة عشر (15) يوماً من تبليغ قرار قابلية التنازل⁽⁵⁾.

أما إذا استحال الاتفاق بالتراضي أمكن للطرف المستعجل طلب اللجوء إلى القضاء المختص خلال شهر من تاريخ التبليغ، وفي حالة عدم تسجيل أي طعن، حق للإدارة نقل الملكية لصالحها أو لحساب الجهة المستفيدة من نزع الملكية للمنفعة العمومية بموجب قرار نزع الملكية⁽⁶⁾.

وما يلاحظ أن المشرع الجزائري وحتى هذه المرحلة من نزع الملكية لا يزال يولي أهمية بالغة لإرادة صاحب حق الملكية أو الحق العيني في التنازل ويتجلى ذلك من خلال سماحه بالاتفاق بالتراضي بينه وبين

(1) المادة 36 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) المواد 40،43 من نفس المرسوم.

(3) بوضوح خليل، مرجع سابق، ص44.

(4) المادة 27 من القانون 91-11 والمادة 1/38 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(5) المادة 3/38 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(6) المادة 39 من نفس المرسوم؛ والمادة 26 من القانون 91-11 سالف الذكر.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

الإدارة، وهذا يؤكد الطابع الاستثنائي لعملية نزع الملكية من جهة، ويبرز نية المشرع في التمسك بحماية الملكية الفردية إلى آخر لحظة.

وعلى سبيل المقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، يُلاحظ أن قرار قابلية التنازل يشكّل آخر محطة في المرحلة الإدارية من عملية نزع الملكية، وفيه تعلن الإدارة عن القطع أو الأجزاء القابلة أو الجاهزة للنزع ولكن دون أن تعلن عن نقل هذه الأملاك أو الحقوق العقارية، لأن مهمة نقل الملكية هي من اختصاص قاضي نزع الملكية دون غيره في حالة عدم حصول اتفاق ودي⁽¹⁾ وذلك خلال المرحلة القضائية من العملية. ويبقى الملاك وأصحاب الحقوق العقارية محتفظين بكافة حقوقهم، حيث أن قرار قابلية التنازل يبقى مجرد قاعدة للقرار الذي يقضي بنزع الملكية للمنفعة العمومية الذي يصدره القاضي المختص.⁽²⁾

ولقرار قابلية التنازل في فرنسا أجل معين يسري فيه، وهو ستة (6) أشهر كحد أقصى⁽³⁾، وإذا انقضت هذه المدة دون صدور أمر بنزع الملكية اعتبر القرار كأن لم يكن على حد تعبير القضاء الفرنسي،⁽⁴⁾ وحينها ينبغي إصدار قرار آخر بقابلية التنازل، ولكن ذلك يجب أن يكون قبل انقضاء المهلة المحددة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية كما سبق بيانه، وفي مثل هذه الحالة لا يمكن اعتبار القرار الجديد تمديدا للأول، ولا حاجة لتحقيق جزئي جديد إلا إذا حدث تغيير في الوقائع أو القوانين يستدعي ذلك.⁽⁵⁾

(1) Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit., p 217.

(2) Morand-Devillier Jacqueline, op.cit., p 401.

(3) Article R.221-1-6, Code d'expropriation.

(4) "l'arrêté de cessibilité servant de base au transfert de propriété n'est disponible que s'il a été transmis dans les six mois de la date à laquelle il a été pris au secrétariat de la juridiction compétente pour prononcer l'expropriation. Faute d'une telle transmission l'arrêté de cessibilité devient caduc." CE, 2/6 SSR, du 21 juillet 1972, 84357, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 27/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007643735>

(5) Hostiou René ; Struillou Jean-François, op.cit., p 218.

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لقرار قابلية التنازل

على خلاف القرارات التي أصدرتها الإدارة خلال المراحل السابقة، فقد تولى المشرع مسألة التكييف القانوني لقرار قابلية التنازل في القانون 91-11 بإعطائه وصف القرار الإداري، حيث استخدم كعنوان للفصل الخامس من القانون تسمية "القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها"، وهذا ما يعني عن البحث في مدى انطباق خصائص القرار الإداري على قرار قابلية التنازل مادام الأمر محسوماً.

لكن ما هو غير محسوم فيما يخص طبيعة قرار قابلية التنازل هو ضمن أي طائفة من القرارات الإدارية يمكن تصنيفه؟ هل هو قرار فردي أم تنظيمي؟ وهل هو قرار منشئ للحقوق أم مجرد قرار كاشف؟ ولمعرفة الإجابة عن هذه التساؤلات وجب النظر إلى طريقة العلم بهذا القرار، بالإضافة إلى آثاره التي سبق بيانها؛ حيث يلاحظ أن المشرع قد اشترط في المادة 25 من القانون 91-11 سالف الذكر تبليغ قرار قابلية التنازل ولم يشترط نشره، لذا فمن الواضح أن هذا القرار يندرج ضمن طائفة القرارات الفردية التي من سماتها الأساسية اتباع الإدارة أسلوب التبليغ كطريق للعلم بها، لذلك يمكن وصف قرار قابلية التنازل بأنه قرار فردي وليس تنظيمياً؛⁽¹⁾ ويعود ذلك إلى أنه يخاطب أشخاصاً معينين بذواتهم ومحددتين تحديداً دقيقاً جاء بعد عملية تحقيق مفصل كما سبق بيانه، ولا ينفي عنه هذه الصفة قيام الإدارة في بعض الأحيان بنشره لاعتبارات عملية مادام الأصل هو اشتراط التبليغ.

أما فيما يتعلق بمدى إنشائه للحقوق، فقد سبق بيان عدم نقل قرار قابلية التنازل للملكية، لكونه مجرد إقرار من الإدارة بجاهزية القطع والحقوق العقارية للتنازل، وبالتالي فهو ليس من قبيل القرارات المنشئة للحقوق.

وبالمقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، الذي يشترط هو الآخر تبليغ قرار قابلية التنازل، يمكن تصنيف هذا الأخير ضمن القرارات الفردية، فهو موجه مباشرة للأشخاص المعنيين بعملية نزع الملكية

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، 193.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

وبأسمائهم⁽¹⁾ وبذلك يختلف عن قرار التصريح بالمنفعة العمومية التي يحمل طبيعة خاصة، وهو من ناحية أخرى يعتبر قرارا غير منشئ للحقوق سواء بالنسبة للملاك أو لشاغلي العقارات⁽²⁾. والنتيجة المترتبة على ذلك أن بإمكان الإدارة تعديله أو سحبه في أي وقت شاءت.⁽³⁾ وبهذه الخاصية الأخيرة يقترب قرار قابلية التنازل من قرار التصريح بالمنفعة العمومية⁽⁴⁾.

غير أن الإشكال يثور في ظل التشريع الفرنسي في الحالة التي يتضمن فيها قرار التصريح بالمنفعة العامة قائمة بحصر الممتلكات وأصحابها⁽⁵⁾، التي سبق التطرق إليها، وهنا يستلزم الأمر نشر القرار وتبليغه في نفس الوقت⁽⁶⁾، فهل يعتبر عندها قرارا فرديا أم تنظيميا؟ الظاهر أن القرار في مثل هذه الحالة يأخذ طبيعة خاصة قياسا لما هو الحال بالنسبة لطبيعة قرار التصريح التي تم بيانها سالفًا.

تتجلى الخصوصية أيضا في قرار قابلية التنازل من ناحية أخرى في كونه وعلى الرغم من أنه قرار فردي إلا أن الإدارة لا تلتزم بتسببه كبقية القرارات الفردية وذلك عملا بقانون 1979/7/11، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي⁽⁷⁾.

وبالمقارنة مع النظام القانوني المصري الذي لم يجعل تحديد الأملاك والحقوق العينية يتم بموجب قرار بل أوكل مهمة ذلك الى لجنة، كما ورد سابقا، فإنه من الجدير البحث عن طبيعة كشف الحصر، وفي هذا يقول المستشار أنور طلبة "يعتبر المحضر الذي تحرره اللجنة وكذلك كشف الحصر بالنسبة للبيانات المنوط

(1) Hostiou René ; Struillou Jean-François, op.cit., p 163.

(2) "Un arrêté préfectoral qui déclare cessibles des biens immobiliers ne crée aucun droit au profit des propriétaires de ces biens." CE, 3 / 5 SSR, du 22 janvier 1982, Mme Barbary, 25418, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne le 27/12/2023 sur le lien: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CE_TATEXT000007661895&fastReqId=1669739564&fastPos=1

(3) CE, 2 / 6 SSR, du 4 mars 1999, op.cit.

(4) Chapus René, op.cit., p 653.

(5) الحالة التي نصت عليها المادة 14-131 R. التي سبقت الإشارة إليها.

(6) Auby Jean-Marie ; Bon Pierre, op.cit., p 450.

(7) CE, 3 / 5 SSR, du 22 janvier 1982, Mme Barbary, 25418, op.cit.

بما إثباتها أوراقا رسمية، أما البيانات التي يدلي بها الملاك وأصحاب الحقوق، فهي إقرارات عرفية لا يعتبر مخالفتها للحقيقة تزويرا وإنما كذبا غير مؤثم⁽¹⁾.

المبحث الثاني: قرار نزع الملكية

إن مرحلة نقل الملكية هي المرحلة الحاسمة بعد مجموعة الإجراءات التي تمت بداية من التحقيق المسبق وصولا إلى قرار قابلية التنازل؛ فبعد إيداع مبلغ التعويضات المقدرة لدى الخزينة العمومية يقوم الوالي بإصدار قرار لنقل الملكية إلى المستفيد يعرف بقرار نزع الملكية، وهو الأخير في عملية نزع الملكية برمتها. ولقد تناول القانون 91-11 أحكام هذا القرار ضمن الفصل السادس منه تحت عنوان: "القرار الإداري الخاص بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المطلوب نزع ملكيتها"، وكذلك فعل المرسوم التنفيذي 93-186 في الفصل السابع المعنون بـ "نقل الملكية". وهنا يلاحظ أن المشرع في القانون 91-11 قد اختار تسمية القرار الأخير بنفس الاسم الذي تسمى به العملية برمتها، غير أن المرسوم التنفيذي كان أكثر دقة في تسمية القرار بقرار نقل الملكية الذي يبرز مضمونه بصفة واضحة ألا وهو نقل ملكية العقارات إلى الجهة المستفيدة، ومع ذلك سيستخدم مصطلح قرار نزع الملكية خلال الأسطر القادمة على أساس أنه المصطلح التشريعي.

وما يميز قرار نزع الملكية في الجزائر أن عملية إصداره هي من اختصاص الإدارة، وهذا خلاف ما هو عليه الوضع في النظام القانوني الفرنسي، بحيث يتولى القضاء المختص إصدار أمر بنزع الملكية بناء على طلب من الإدارة كما سيتم توضيحه لاحقا.

هذا ويتوجب دراسة قرار نزع الملكية دراسة مفصلة على غرار القرارات السابقة لمعرفة نظام إصداره وطبيعته وتصنيفه ضمن القرارات الإدارية، بغرض تحديد إمكانية الطعن فيه بصورة منفصلة، وعلى ذلك سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين: يعالج الأول شروط قرار نزع الملكية، بينما يهتم المطلب الثاني بتحديد آثاره وطبيعته القانونية.

(1) طلبة أنور، مرجع سابق، ص 93.

المطلب الأول: شروط قرار نزع الملكية

يخضع قرار نزع الملكية إلى مجموعة من الشروط بعضها متعلق بصدوره (الفرع الأول) وبعضها الآخر متعلق بنفاذه (الفرع الثاني) وبعضها بمحتواه (الفرع الثالث) وسيتم توضيح ذلك فيما يلي:

الفرع الأول: شروط صدور قرار نزع الملكية

لابد لقرار نزع الملكية أن يصدر عن سلطة مختصة (أولاً) وفي حالات محددة (ثانياً) وخلال مدة معينة (ثالثاً):

أولاً: سلطة إصدار قرار نزع الملكية

لم يحدد القانون 91-11 الجهة الإدارية المختصة بإصدار قرار نزع الملكية، غير أن المرسوم التنفيذي 93-186 تكفل بتحديد هذه الجهة وحصرها في الوالي⁽¹⁾.

يشكل الوالي الجهة الوحيدة لإصدار قرار النزع حتى لو تم التصريح بالمنفعة العمومية بموجب قرار أو قرارات وزارية مشتركة أو حتى بموجب مرسوم تنفيذي في إطار عمليات إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي، وهذا تأسيساً على نص المادة 40 من المرسوم التنفيذي 93-186 بعد إتمامها بالمرسوم التنفيذي 08-202 سالف الذكر، والتي تؤكد أن الوالي المؤهل قانوناً هو من يقوم بإصدار قرار نزع الملكية، وهكذا فإنه وعلى الرغم من أن التصريح قد يتم بمرسوم تنفيذي إلا أن قرار النزع يصدر في شكل قرار ولائي.

كما أن أحكام المادة 44 من المرسوم التنفيذي 93-186 التي سبقت الإشارة إليها يمكن أيضاً الاستناد إليها للقول بأنه مهما كانت الجهة مصدرة قرار التصريح بالمنفعة العمومية يبقى الوالي الجهة الوحيدة المختصة بإصدار قرار نزع الملكية.

(1) راجع المادة 40 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر

وعلى سبيل المقارنة، فإن الأمر الملغى 76-48 جعل مسألة إصدار الأمر بنقل الملكية، كما كان يسمى في نصه، يكون حسب الأحوال إما بقرار وزاري مشترك وإما بقرار من الوالي⁽¹⁾ وذلك في حالة عدم حصول اتفاق بالتراضي، فإذا كان قرار التصريح بالمنفعة العمومية صادرا بموجب قرار وزاري مشترك فإن قرار النزاع يصدر في الشكل نفسه، أي بقرار وزاري مشترك، وأما إن كان التصريح صادرا عن الوالي فإن قرار النزاع يصدر كذلك من الوالي.

ومن خلال المقارنة يمكن القول أن القانون الحالي 91-11 أراد انتهاج اللامركزية في تسيير عملية نزع الملكية، وذلك بحصر سلطة إصدار قرار نزع الملكية في يد الوالي على اعتبار أنه أقرب للأملك المراد نزعها، وإذا كانت العملية تشمل عدة ولايات فإن كل وإل يصدر قرار النزاع الخاص بالعقارات الموجودة على إقليم ولايته.

ودائما في إطار المقارنة، ولكن هذه المرة مع النظام القانوني الفرنسي، فإن مرحلة انتقال الملكية تختلف اختلافا كبيرا عما هو عليه الحال في النظام القانوني الجزائري، ففي فرنسا يتولى هذه المهمة قاضي عُيّن خصيصا لذلك يسمى "قاضي نزع الملكية" الذي يصدر أمرا قضائيا يُعرف في القانون الفرنسي بأمر نزع الملكية⁽²⁾.

ويتم تعيين قاضي نزع الملكية (وهو قاضي فرد متخصص)⁽³⁾ على مستوى كل محافظة من بين قضاة محكمة المرافعات الكبرى في تلك المحافظة⁽⁴⁾، وتتمثل مهمته في إصدار أمر نزع الملكية وتحديد مبلغ التعويض في حالة عدم الاتفاق الودي.

إن هذا الاختصاص الممنوح للقضاء العادي من أجل إصدار أمر نزع الملكية يجد أصله في قانون 8 مارس 1810، الذي صدر بناءً على رغبة نابليون آنذاك في إدخال عملية نزع الملكية ضمن ولاية

(1) راجع المادة 8 من الأمر الملغى 76-48 سالف الذكر.

(2) Articles L.221-1,2 du Code d'expropriation.

(3) Article L.211., même code.

(4) يتم تعيين قضاة نزع الملكية والقضاة المؤهلين لخلافتهم بموجب أمر من طرف الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد بعد موافقة مجلس القضاة لمقر محكمة المرافعات الكبرى، ويملك هذا الرئيس أن ينهي أعمال هؤلاء القضاة بنفس الشكل المتبع في التعيين وهذا ما قضت به المادة L.211-1 من قانون نزع الملكية الفرنسي الجديد.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

القضاء العادي⁽¹⁾ بحيث لا يتم نزع ملكية أي مواطن إلا بناءً على قرار قضائي، وهو الأمر الذي أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره عام 1989 بقوله: "... وعلى اعتبار أن الملكية حق مقدس ولا يسمح بانتهاكه استناداً إلى نص المادة 17 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن 1789، فإن أي نقل للملكية إلى الإدارة في حال فشل الاتفاق الودي، يستلزم تدخل القاضي العادي لتحديد مبلغ التعويض ولا يمكن إغفال أهمية السلطات الممنوحة للقضاء العادي في حماية الملكية العقارية وفقاً للمبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية".⁽²⁾

ويتوافق قرار المجلس الدستوري الفرنسي هذا مع التقاليد الفرنسية القديمة التي تجعل من القاضي العادي الحارس الطبيعي للملكية الفردية، غير أن هناك من يرى ضرورة إسناد هذه المهمة إلى القضاء الإداري الذي يعد الأفضل والأنسب على الأقل فيما يخص نقل الملكية وليس تحديد مبلغ التعويض، مع ملاحظة أن الكثير من الدول مثل إنجلترا وألمانيا تسند مهمة نقل الملكية إلى السلطة الإدارية وليس إلى القاضي العادي، وقد جرت فعلاً في فرنسا محاولة إسناد سلطة نقل الملكية إلى المحافظ وتحت رقابة القاضي الإداري بموجب القانون الصادر في 30 ديسمبر 1967، إلا أن القانون قوبل بالرفض وتم التراجع عنه⁽³⁾. ويجدر هنا الوقوف عند النظام القانوني الفرنسي من حيث جعله سلطة نقل الملكية بيد القاضي العادي⁽⁴⁾ بل ذهابه لأبعد من ذلك بنصه على تعيين قاض مختص بهذه العملية هو قاضي نزع الملكية، فعلى الرغم من كون المشروع المراد إنجازه يعود إلى السلطة الإدارية والتي قد بدأت بالإجراءات التي رسمها القانون، إلا أن المشرع الفرنسي لم يمنحها صلاحية إصدار الأمر بنزع الملكية وذلك لتمسكه بالمبادئ التي قامت عليها الجمهورية الفرنسية والتي تعتبر حق الملكية من الحقوق المقدسة التي لا يجوز الاعتداء عليها

(1) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 426.

(2) Conseil constitutionnel, 25/07/1989, 89/256, disponible en ligne le 27/12/2023 sur le lien : <https://www.conseil/constitutionnel.fr/decision/1989/89256DC.htm>

(3) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 426.

(4) حتى سنة 1935، كان نقل الملكية في فرنسا يتم بموجب حكم قضائي من المحكمة المدنية، ثم أصبح يصدر بأمر من رئيس تلك المحكمة. راجع:

Chapus René, op.cit., p 678.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

وتجعل من القضاء العادي الحارس الأمين على هذا الحق، ويثور التساؤل هنا عن السبب الذي منع المشرع الفرنسي من أن يمنح هذه المهمة للقضاء الإداري؟

وللإجابة على ذلك يمكن الاعتماد على طبيعة وتكوين القضاة الإداريين، حيث أن أعضاء مجلس الدولة الفرنسي ليسوا قضاة بالمعنى الضيق للكلمة، وإنما هم موظفون خاضعون لقانون الوظيفة العامة أصلاً، مع وجود قانون أساسي خاص يسري عليهم⁽¹⁾، أما قضاة المحاكم الإدارية والمحاكم الاستئنافية فهم كأصل عام يختارون من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة.⁽²⁾

هذا يعني أن تكوين القضاة الإداريين وكذلك النظام القانوني الذي يخضع إليه قضاة مجلس الدولة لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون ذا نفع فيما يخص تقدير التعويض ونقل ملكية عقارات هي في الأصل تندرج ضمن الملكية الخاصة، والأجدر من حيث المنطق للقيام بهذه المهمة هم القضاة العاديون بحكم تكوينهم وخبرتهم في مجال المنازعات العقارية التي هي أصلاً من اختصاصهم، لذلك من المستبعد إسناد المرحلة الإدارية إلى الجهة القضاء العادي، ومن المستبعد كذلك إسناد مرحلة انتقال الملكية وتقدير التعويض إلى القضاء الإداري.

وأما انتقال الملكية في النظام القانوني المصري، فهو يتسم بالبساطة من حيث إجراءاته، حيث استغنى المشرع المصري عن تحرير عقود البيع وإجراءات شهرها، واكتفى في ذلك بالحصول على توقيع الملاك وأصحاب الحقوق التي لم تقم عنها معارضات أو طعون على النماذج الخاصة بنقل ملكيتها للمنفعة العامة فإن تعذر التوقيع لأي سبب، فيصدر بنزع ملكيتها قرار من الوزير المختص⁽³⁾، ويتم نقل الملكية بشهر

(1) ولعل أهم معالم نظامهم الخاص تتمثل في خضوعهم لنظام تأديبي أقل ضمانات مقارنة بوضع القضاة عموماً من حيث قابليتهم للنقل، كما أن إجراءات تأديبهم أقل حماية. ولتفصيل أكثر راجع القانون الأساسي لقضاة مجلس الدولة الفرنسي:

Décret 63-767, du 30 juillet 1963, relatif des membres du conseil de l'état, disponible en ligne le 27/12/2023 sur le lien :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000676384>

(2) CE, Découvrir la justice administrative et son organisation, disponible en ligne le 27/12/2023 sur le lien :

<https://www.conseil/etat.fr/demarches/services/les/fiches/pratiques/de/la/justice/administrative/decouvrir/la/justice/administrative/et/son/organisation#anchor3>

(3) المادة 1/11 من القانون رقم 10 لسنة 1990 سالف الذكر.

تلك النماذج أو القرار الوزاري عن طريق إيداعها في المكتب الشهر العقاري الكائن في دائرة العقار، وإذا كان العقار ممتدا بدوائر مكاتب متعددة وجب أن يتم الشهر بكل منها؛ ويعطى كل نموذج أو قرار وزاري رقم شهر وتاريخ الشهر قرين اسم المكتب الذي تم فيه الشهر⁽¹⁾.

وإذا كان العقار مملوكا لعديم الأهلية أو ناقصها جاز للقوام والأوصياء التوقيع على نماذج نقل الملكية دون الحاجة لاستصدار إذن من المحكمة، وإن نزع ملكية عقار موقوف لوقف خيرى قامت الجهة القائمة عليه بالتوقيع على تلك النماذج دون أية إجراءات، أما تسليم هؤلاء للتعويض فلا يجوز إلا بعد حصولهم على إذن من جهة الاختصاص⁽²⁾.

لكن التمتع في نص المادة 11 من القانون رقم 10 لسنة 1990 يظهر أن انتقال الملكية فعليا لا يتم بالتوقيع ولا بصدور القرار الوزاري، وإنما يكون بإتمام جهة الإدارة لإجراءات الشهر، إذن فالسلطة المسؤولة عن انتقال الملكية في النظام القانوني المصري تتمثل في الإدارة فهي المخولة بإيداع النماذج الخاصة أو القرار الوزاري (حسب الحالة) إلى مكتب الشهر العقاري في مدة أقصاها سنتان، وهذا يجعل عملية نزع الملكية في النظام القانوني المصري ذات طبيعة إدارية بحتة كما هو الحال في الجزائر ولا دور للقضاء فيها. كما أنه في الحالة الثانية التي لا يوقع فيها أصحاب العقارات على النماذج الخاصة بنقل الملكية فإن الجهة المختصة بإصدار قرار نقل الملكية هي الوزارة المختصة، وهي جهة إدارية مركزية، وبذلك يظهر جليا مواصلة النظام القانوني المصري اتباعه للأسلوب المركزي منذ بداية العملية عند إقراره صدور تقرير المنفعة العامة بقرار جمهوري، وذلك ما يعاب عليه، كون الإدارة المركزية بحكم تواجدتها في الغالب في العاصمة ستكون بعيدة جغرافيا عن موقع العقارات والمشاريع المزمع إنشاؤها، الأمر الذي يقلل من مقدرتها على الاتصال المباشر بتلك العقارات وأصحابها، ويضعف دقة تقديراتها للتعويض.

وبمقارنة الأنظمة الثلاث، يظهر جليا التباين الكبير في السلطة المختصة بإصدار القرار الأخير في عملية نزع الملكية، فبينما التزم النظامان الجزائري والمصري بالطابع الإداري للإجراءات، وأوكلا مهمة إصدار

(1) طلبة أنور، مرجع سابق، ص 227.

(2) المادة 2/11 من القانون رقم 10 لسنة 1990 سالف الذكر.

قرار النزاع لسلطة إدارية، انفرد النظام الفرنسي بإحاطته هذه المهمة إلى قاض مختص، ينتمي للقضاء العادي مرتكزا في ذلك على قواعد إعلان حقوق الإنسان والمواطن، التي تعتبر القاضي العادي حامي الملكيات. ولكل نظام من الأنظمة الثلاثة إيجابياته وسلبياته كما سبق تحليله أعلاه، غير أن الإبقاء على الصبغة الإدارية لعملية نزاع الملكية من شأنه تفعيل حماية قضائية أكثر بالنظر إلى مميزات دعوى الإلغاء وصلاحيات القاضي الإداري فيها، في حين أن إسناد عملية التعويض وإصدار الأمر بنزع الملكية لقاضي نزاع الملكية، يُخرج هذه المرحلة من ولاية القضاء الإداري، ويصبغ العملية بالطابع المختلط، وعلى الرغم من أن هذا الطابع هو أحد الدوافع وراء نشأة نظرية القرارات القابلة للانفصال، إلا أنه يبقى من السهل فصل قرار إداري يدخل في مجموعة إجراءات من نفس النوع، أفضل من خروج أحد تلك الإجراءات وأكثرها حسما من ولاية قاضي الإلغاء. ومع ذلك تبقى للنظام الفرنسي مميزاته التي ستتجلى أكثر في دراسة الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال خلال الباب الثاني من هذه الرسالة.

ثانيا: حالات صدور قرار نزع الملكية

بالرجوع إلى القانون 91-11 يلاحظ أن المشرع الجزائري في المادة 29 حدد الحالات التي يصدر فيها قرار نزع الملكية⁽¹⁾ وهي:

- إذا حصل اتفاق بالتراضي؛
- إذا لم يقدم طعن خلال المدة المحددة في المادة 26 من القانون 91-11؛
- إذا صدر قرار قضائي لصالح نزع الملكية.

الملاحظ أن المادة 29 من القانون 91-11 حددت حالات صدور قرار نزع الملكية على سبيل الحصر، إذ لا يمكن للإدارة نازعة الملكية أن تصدر قرار نزع الملكية في غير تلك الحالات، هذا وقد أضافت المادة 29 مكرر حالة خاصة وهي إصدار قرار النزاع بعد الدخول في الحياة الفورية، ويتعلق الأمر بعمليات

(1) أكدت على هذه الحالات كذلك المادة 40 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر

إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي. وستتم دراسة هذه الحالات تباعا:

أ- حالة حصول اتفاق بالتراضي

عند تبليغ المنزوع منه ملكيته بقرار قابلية التنازل الذي تبين فيه الإدارة قيمة التعويض اللازم عن نزع الملكية، فإنه قد يرضى بهذا التعويض أو قد يبلغ الإدارة بالمبلغ الذي يطلبه خلال 15 يوما من تبليغه قرار قابلية التنازل⁽¹⁾، فإذا قبلت الإدارة بهذا المبلغ أدى ذلك إلى حصول اتفاق بالتراضي بينهما، وبالنتيجة تحرر الإدارة قرار نزع الملكية. ومن الأفضل من الناحية العملية تقدير التعويض وتسهيل نقل الملكية بطريق التراضي، وهذا ما أكدت عليه النصوص التنظيمية خصوصا المنشور الوزاري رقم 07-43 سالف الذكر. غير أن هذه الحالة تثير تساؤلين، أولهما: ما الداعي لإصدار قرار إداري بنزع الملكية مادامت الإدارة قد اتفقت مع المالك على مبلغ التعويض؟ ألا يكفي مجرد شهر هذا الاتفاق؟ وثانيهما: ما مصير حقوق الشاغلين للأموال محل الاتفاق؟ هل يكونون أطرافا في هذا الاتفاق؟ أم أنهم يحصلون على تعويض منفصل؟ ردا على التساؤل الأول، فإن ضرورة إصدار قرار نزع الملكية منبثقة من أن مضمون الاتفاق الذي تبرمه الإدارة مع المالك هو بخصوص مبلغ التعويض فحسب، وليس عقدا للبيع أو تنازلا، وإن كانت نتيجته انتقال الملكية للإدارة، أما قرار النزع فهو قد جاء لإتمام صيغة نقل الملكية، وهذا على حد تعبير المشرع في نص المادة 29 من القانون 91-11، ولذلك لا يغني الاتفاق بالتراضي على مبلغ التعويض عن صدور قرار نزع الملكية.

أما التساؤل الثاني بشأن مصير أصحاب الحقوق العينية بعد الاتفاق بالتراضي، فهناك من يرى أنه بالإمكان رفع دعوى للاعتراض على هذا الاتفاق مع الاحتفاظ بتلك الحقوق العينية المتصلة بحق المالكين⁽²⁾ غير أنه من شأن هذا الحل تعطيل إنجاز مشاريع الإدارة من ناحية، كما أنه لا يتماشى وفحوى القانون 91-11 الذي يسمح للإدارة بانتزاع الملكية والحقوق العينية العقارية.

(1) المادة 38 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر

(2) رحمانى أحمد، مرجع سابق، ص 38.

واستخدام المشرع عبارة "حصول اتفاق بالتراضي" دون تخصيص يجعلها تنصرف إلى الملاك وأصحاب الحقوق العينية الذين يشملهم منذ البداية قرار قابلية التنازل، وهذا يعني أنه يتعين على الإدارة أن تبرم معهم أيضا اتفاقا بالتراضي وإذا لم يحصل ذلك فإنه ولا بد أن تصدر قرار النزاع وفق إحدى الحالتين المتبقيتين كما سيتم بيانه فيما يلي.

ب- حالة عدم الطعن في قرار قابلية التنازل

حددت المادة 26 من القانون 91-11 مدة شهر واحد تسري من تاريخ تبليغ قرار قابلية التنازل من أجل رفع دعوى قضائية ضد هذا القرار، وذلك إما للمطالبة بإلغائه أو للمنازعة في قيمة التعويض؛ فإذا مرت هذه المدة ولم يرفع أصحاب الشأن أي دعوى، أمكن للإدارة إصدار قرار نزع الملكية؛ غير أنه في هذه الحالة لا يفهم أن صاحب العقار قد رضي بالتعويض ذلك أنه قد لا يكون راضيا إلا أنه لم يرفع الدعوى خلال الأجل المحدد، مما يسمح له بالمنازعة في قيمة التعويض لاحقا دون أن يؤثر ذلك في مسألة إصدار قرار نزع الملكية، إذ أن المحكمة من تحديد مدة شهر واحد هي عدم تعطيل انتقال الملكية للإدارة حيث أنه بمرور هذه المدة يمكن لها إصدار قرار نزع الملكية.⁽¹⁾

تجدر الإشارة هنا إلى أنه قد يطعن بعض المعنيين في قرار قابلية التنازل عن الأملاك والحقوق العينية العقارية المطلوب نزعها دون البعض الآخر، وفي هذه الحالة يصدر الوالي قرار نزع الملكية بالنسبة للذين لم يطعنوا في قرار قابلية التنازل، وينتظر صدور قرار قضائي نهائي بالنسبة للذين طعنوا في هذا القرار حتى يصدر قراره بنزع ملكيتهم.⁽²⁾

ج- حالة صدور قرار قضائي نهائي لصالح نزع الملكية

في حالة رفع طعن قضائي ضد قرار قابلية التنازل عن الأملاك والحقوق العينية العقارية خلال شهر من تبليغه للمعنيين، وقبول الدعوى، فإنه يتعين على الوالي المختص إقليميا أن ينتظر صدور قرار قضائي

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 202.

(2) لعشاش محمد، مراحل وإجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة في القانون الجزائري، دار الأمل، الجزائر، 2018، ص 154.

نهائي لصالح نزع الملكية حتى يتمكن من إصدار قرار بنزع الملكية، وهذا يعني ضرورة صدور قرار قضائي مستوف لطرق الطعن ويقر بمشروعية عملية نزع الملكية حتى يمكن إصدار قرار نزع الملكية، أما إذا كان القرار غير نهائي أو كان نهائيا ولكنه في غير صالح عملية نزع الملكية أي أنه يقرر عدم مشروعية إجراءات نزع الملكية، فإنه لا يمكن للسلطة نازعة الملكية أن تصدر قرار النزع وإن فعلت ذلك اعتبر هذا تجاوزا غير مشروع يترتب عليه بطلان القرار الأخير.

وتثير هذه الحالة تساؤلا حول جدوى صدور قرار من الوالي بالنزع إذا كان القرار القضائي النهائي لصالح نزع الملكية؟ ألا يكفي في مثل هذه الحالة شهر الحكم القضائي لترتيب أثر نقل الملكية؟!

يبدو أن القانون 91-11 ومرسومه التنفيذي 93-186 قد أصرا على وجوب إصدار الوالي لقرار نزع الملكية بعد صدور القرار القضائي لصالح نزع الملكية للتأكيد على الطابع الإداري لإجراءات نزع الملكية، وعندها يصبح القرار القضائي في هذه الحالة الأخيرة مجرد إسهاد على أن ثمن التعويض قد أودع خزينة الولاية وهو تحت تصرف المنزوع منه ملكيته، كما قد يفيد في تحديد قيمة التعويض الواجب دفعه.⁽¹⁾

د- الحالة الخاصة بإصدار قرار النزع مباشرة بعد الدخول في الحياة

تم النص على هذه الحالة في المادة 29 مكرر التي أضيفت بموجب قانون المالية لسنة 2008⁽²⁾ في مادته 59، حيث جاء فيها: "تكرس إجراءات نقل الملكية بالنسبة لعمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة وذات البعد الوطني والاستراتيجي المنصوص عليها في المادة 12 مكرر أعلاه والتي يتم إقرار منفعتها العمومية بمرسوم تنفيذي، مباشرة بعد الدخول في الحياة بواسطة عقد إداري لنزع الملكية خاضع لإجراءات الشهر العقاري. لا يمكن الطعون التي يقدمها المعنيون للعدالة في مجال التعويضات أن توقف بأي حال من الأحوال تنفيذ إجراء نقل الملكية لفائدة الدولة".

يتضح من خلال نص المادة أعلاه، أن هذه الحالة تخص فقط عملية نزع الملكية المتعلقة بعمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي، والتي يتم إقرار منفعتها العمومية بموجب

(1) شامة سماعيل، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دراسة وصفية وتحليلية، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 235.

(2) القانون 07-12، مؤرخ في 2007/12/30، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج. ر. ج. ج. رقم 82، صادرة بتاريخ 2007/12/31.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

مرسوم تنفيذي، بحيث يصدر الوالي قرار نزع الملكية بعد الدخول في الحيازة الفورية، والتي تتم بعد إيداع مبلغ التعويض لدى الخزينة العمومية⁽¹⁾، وتتم عملية تقييم التعويض والإفصاح عنه بموجب قرار قابلية التنازل.

وعليه، فإن هذه الحالة تستلزم صدور قرار نزع الملكية بعد إصدار قرارات الحيازة الفورية وبهذا تخرج عن الحالات السابقة بل وتتميز عنها من حيث أن الوالي لا ينتظر لإصدار قرار نزع الملكية الاتفاق بالتراضي ولا انتهاء آجال الطعن ولا صدور قرار قضائي نهائي لصالح نزع الملكية، بل إنه بمجرد استكمال إجراءات نشر قرار قابلية التنازل وإيداع مبلغ التعويضات يقوم الوالي بإصدار قرارات الحيازة الفورية للأمولاك.⁽²⁾ ويتبع هذا الإجراء وجوبا بصدور قرار نزع الملكية بغرض تحويل الملكية، ومن ثم تبليغه إلى أصحاب العقارات وشهره أمام مكتب الشهر العقاري.⁽³⁾

والملاحظ على نص المادة 29 مكرر السالف ذكره، أنه يصبح من الضروري لإتمام صيغة نقل الملكية بالنسبة للعمليات المصرح فيها بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي تحرير عقد إداري لنزع الملكية، مما يعني أن المشرع جعل عملية نزع الملكية في إطار إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي تمر بمراحل مختلفة عن نزع الملكية في باقي المشاريع، حيث جعل هذه العمليات تبدأ بالتصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي يليه إقرار قابلية التنازل بموجب قرار إداري، ثم تنتزع الملكية بموجب عقد إداري لنزع الملكية.

هذا يعني أن المشرع في هذه الحالة خالف المبدأ المقرر في القانون 91-11 والذي يجعل عملية نزع الملكية تتم بموجب قرارات إدارية في كل مراحلها باعتبارها امتيازاً من امتيازات السلطة العامة، حيث يكون القرار الإداري في هذه العملية أفضل وسيلة للتعبير عن هذه الامتيازات وتحسينها.

(1) المادة 12 مكرر 1 من القانون 91-11 المنتمة بموجب المادة 65 من القانون 04-21 الصادر في 29/12/2004 المتضمن قانون المالية 2005،

وكذلك المادة 40 من المرسوم التنفيذي 93-186 المنتمة بالمادة 2 من المرسوم 08-202 سالف الذكر.

(2) وفقاً للمادة 10 مكرر من المرسوم التنفيذي 93-186 والمنتمة بموجب المادة 3 من المرسوم 05-248 سالف الذكر.

(3) أكد على هذه الإجراءات المنشور الوزاري المشترك رقم 07-43 سالف الذكر، ص 94.

كما أنه يترتب على اعتبار عملية نزع الملكية تنتهي بعقد إداري خروج المنازعات في حال وقوعها عن اختصاص قاضي الإلغاء، إذ ليست له رقابة على العقد وإنما تكون له رقابة على القرارات التي تسبق هذا العقد فقط، بينما يرجع الاختصاص بالرقابة على العقد الإداري إلى القضاء الكامل.⁽¹⁾

لكن الغريب في الأمر أن نص المادة 29 مكرر باللغة الفرنسية قد استخدم مصطلح "acte administratif"⁽²⁾ والذي يعني "التصرف القانوني الذي يصدر عن الإدارة ويهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، ويقدم يكون فردياً أو تنظيمياً"⁽³⁾ وبهذا ينصرف اللفظ الفرنسي إلى معنى "القرار الإداري" وليس "العقد" الذي يقابله في اللغة الفرنسية مصطلح "contrat administratif" وهذا ما يتماشى والمبدأ العام لعملية نزع الملكية في التشريع الجزائري، وهو إتمام العملية بموجب قرارات إدارية متعاقبة.

ومما يدعم هذا القول ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 08-202 الذي تم المادة 4 من المرسوم التنفيذي 93-186 بموجب المادة الثانية منه والتي نصت: "... بالنسبة لعمليات إنجاز المنشآت الأساسية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي والتي يتم إقرار منفعتها العمومية بمرسوم تنفيذي يصدر الوالي المؤهل إقليمياً قرار نزع الأملاك والحقوق العينية العقارية المنزوعة يتضمن نقل الملكية لفائدة الدولة مباشرة بعد الدخول في الحياة..." وبذلك يكون هذا المرسوم قد رجع إلى كون عملية نزع الملكية تتم بواسطة قرارات إدارية، بحيث يصدر الوالي المؤهل إقليمياً قرار نزع الملكية دون أن يشير إلى فكرة العقد مما يجعل هذا المرسوم يوافق الأحكام العامة للقانون 91-11 ويخالف المادة 29 مكرر المضافة بموجب قانون المالية 2008.⁽⁴⁾

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 200.

(2) "... la formalisation du transfert de propriété est consacré immédiatement après la possession par acte administratif d'expropriation soumis à la formalité de publicité foncière".

(3) Définition de Acte administratif, le dictionnaire juridique du droit français "Jurimodel", disponible en ligne le 27/12/2023 sur le lien :

<http://dictionnaire/juridique.jurimodel.com/Acte%20administratif.html>

(4) يتجلى هذا المنحى بصورة أوضح في المنشور الوزاري 07-43 سالف الذكر الذي أكد في معرض بيانه كيفية تطبيق إجراءات نزع الملكية في إطار البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي في البند السادس المعنون "قرار نزع الملكية" أنه: "يصدر الوالي قرار نزع الملكية بغرض تحويل الملكية" مما يؤكد أن انتقال الملكية يتم وفق قرار وليس عقد. مع ملاحظة أن هذا المنشور قد صدر في نفس الشهر الذي صدر فيه قانون المالية لسنة 2008 وإن كان سابقاً له في =

ولذلك يتعين على المشرع تعديل مصطلح "عقد إداري" الوارد في المادة 29 مكرر واستبداله بمصطلح "قرار إداري" تماشياً في المقام الأول مع النص الفرنسي ذاته، واحتراماً للإطار العام لعملية نزع الملكية الذي رسمه كل من القانون 91-11 والمرسوم التنفيذي 93-186 وحتى المرسوم المتمم له لسنة 2008 والمتمثل في إتمام إجراءات نزع الملكية في مختلف مراحلها بموجب قرارات إدارية وليس عقود⁽¹⁾.

لا بد من التنويه أن المشرع ومرة أخرى يجعل إجراءات خاصة ومتميزة في عمليات نزع الملكية المتعلقة بإنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة البعد الوطني والاستراتيجي أبرزها قرارات الحيابة الفورية التي يصدرها الولاية، مما يعني إضافة قرارات جديدة إلى عملية نزع الملكية.

والسؤال الذي يطرح هنا: ما جدوى صدور قراراتين متعاقبتين هما قرار الحيابة الفورية وقرار نزع الملكية مادام أن الإدارة ستنتقل الأملاك دون انتظار طعن أو انتهاء آجال معينة؟ ألا يكفي شهر قرار الحيابة الفورية لإحداث أثر نقل الملكية؟! أم أن الأمر مجرد إطالة في الإجراءات!؟

لقد سبق التوضيح أن المادة 10 مكرر من المرسوم التنفيذي 93-186 قصدت من إجراء الحيابة الفورية مجرد الإعداد لهذا القرار من طرف الولاية المختصين وليس إصدارها أو تبليغها للمعنيين، ولكن المنشور الوزاري 07-43 قد نص على إصدار الولاية لهذه القرارات، فهل المقصود هو مجرد الإعداد أي التحضير للحيابة أم تقديرها فعلاً وواقعاً؟

إن هذا التعارض بين النصوص يثير مسألة جدوى إجراء الحيابة من الأساس؟ كما يزيد من التساؤل حول أهمية تخصيص عمليات إنجاز البنى التحتية بإجراءات استثنائية، خاصة وأنه من المعلوم أن عملية النزع هي في الأصل استثنائية فلماذا الاستثناء من الاستثناء؟ فإذا كان إعداد قرار الحيابة لا ينقل الملكية فلم النص عليه؟ وإذا كان ذات أثر ناقل فلم صدور قرار النزع إذن؟

=التاريخ ومع ذلك يبدو من غير المنطقي انفراد النص العربي للمادة 29 مكرر باستخدام مصطلح العقد الإداري، إلا إذا كان مجرد خطأ مادي، فجميع الدلائل والمؤشرات تفيد بأن مراحل نزع الملكية واحدة سواء تعلق الأمر بإنجاز مشاريع ذات بعد وطني واستراتيجي أم لا. (1) تجدر الإشارة إلى أن نقل الملكية في التشريع الفرنسي هو من اختصاص قاضي نزع الملكية بناء على طلب من الإدارة ويصدر في ذلك أمر قضائي بنزع الملكية. راجع المادة 1-220 L. من قانون نزع الملكية الفرنسي.

وفي ختام دراسة حالات صدور قرار نزع الملكية، لا بد من الرجوع، على سبيل المقارنة، إلى النظام القانوني الفرنسي الذي يصدر فيه الأمر بنزع الملكية من قاضي نزع الملكية، فإن هذا الاجراء لا يكون إلا إذا تم استيفاء جميع إجراءات المرحلة الإدارية التي سلف بيانها بدءاً من التصريح بالمنفعة العامة، وانتهاءً بصدور قرار قابلية التنازل ونشره وتبليغه، وهو ما أكدته المادة L221.1 من قانون نزع الملكية الجديد هذا مع الأخذ بعين الاعتبار أن الانتقال إلى المرحلة القضائية لا يكون إلا إذا فشلت الإدارة في الحصول على تنازل ودي (article L220.1).

وعلى سبيل المقارنة أيضاً، وهذه المرة مع النظام القانوني المصري، فإن ما يفهم من استقراء إجراءات انتقال الملكية في القانون رقم 10 لسنة 1990، أن المشرع اشترط لنقل ملكية العقار المنزوعة ملكيته للمنفعة العامة أحد طريقتين لا ثالث لهما، أولهما: أن يوقع ملاك العقارات طوعاً على نماذج نقل الملكية وذلك بالنسبة لأصحاب العقارات والحقوق التي لم تقدم معارضات بشأنها، وثانيهما: إصدار قرار من الوزير المختص يتضمن نزع ملكيتها إذا تعذر التوقيع على النماذج.

هذا يعني أن القرار الإداري المتضمن نزع الملكية لا يصدر إلا بعد رفض الملاك التوقيع على تلك النماذج أو تعذر ذلك لأي سبب من الأسباب، فهو إذن استثناء عن الأصل وطريق احتياطي لنقل الملكية، على عكس ما تم بيانه فيما يخص التشريع الجزائري حيث لا تنتقل الملكية إلا بموجب قرار صادر عن الوالي، وكذلك التشريع الفرنسي يجعل انتقال الملكية يتم بموجب أمر قضائي، الأمر الذي يمكن من خلاله القول أن المشرع المصري يظهر اهتماماً بالطريق الودي والتوقيع طواعية على النماذج الخاصة بنقل ملكية العقارات للمنفعة العامة.

ثالثاً: آجال صدور قرار نزع الملكية

على الوالي احترام المدة المنصوص عليها في المادة 10 من القانون 91-11 وكذا المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186 إذ عليه أن يصدر قرار نزع الملكية خلال المدة التي يجب فيها إنجاز نزع الملكية سواء المدة العادية المقدرة بأربع (4) سنوات، أو المدة الاستثنائية المقدرة بثماني (8) سنوات، عندما يتعلق الأمر بعملية كبرى ذات منفعة وطنية.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

وتعتبر هذه المدة بمثابة آجال قصوى لا يجوز بعدها إصدار قرار بنزع الملكية، وهذا يتحدد في قرار التصريح بالمنفعة كما سبق بيانه؛ أما الآجال الدنيا لإصدار قرار نزع الملكية فهي متوقفة على حسب الحالات التي تصدر فيها، وسبق بيان تلك الحالات.

وعلى سبيل المقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، يجب أن يصدر أمر نزع الملكية من القاضي المختص خلال مهلة 15 يوما ابتداء من تلقي هذا الأخير الملف كاملا من المحافظ على مستوى أمانة كتابة المحكمة المختصة⁽¹⁾، وتعتبر هذه مهلة قصيرة جدا⁽²⁾، غير أنه بالإمكان تمديدتها في الحالة التي يكون فيها الملف الذي أرسل إلى القاضي غير مستوف للشروط والمعايير التي حددتها المادة 1-221.R.

ويرى القضاء الفرنسي أن مهلة 15 يوما التي يصدر الأمر فيها من القاضي بنزع ملكية العقارات والحقوق العينية ليست إلزامية، ولا يترتب على مخالفتها أي إجراء لأن القانون لم ينص عليها تحت طائلة البطلان.⁽³⁾

غير أنه لا بد من احترام الآجال القصوى لإتمام عملية نزع الملكية التي جاء النص عليها في التصريح بالمنفعة العمومية والتي لا ينبغي أن تتجاوز 5 سنوات⁽⁴⁾ وقد سبق بيان في الفصل الأول من هذا الباب. أما بالمقارنة مع النظام القانوني المصري، فقد سبق بيان الطريقة التي يتم بها نقل الملكية وهي إما بإيداع النماذج الخاصة بنقل الملكية أو القرار الوزاري في مكتب الشهر العقاري المختص، وقد حدد المشرع المصري آجالا للقيام بذلك أقصاه سنتان يبدأ حسابه من تاريخ صدور قرار المنفعة العامة في الجريدة الرسمية وهذا في المادة 12 من القانون رقم 10 لسنة 1990، ورتب جزاء قانونيا على ذلك وهو إعدام قرار المنفعة العامة واعتباره كأن لم يكن بالنسبة للعقارات التي لم تودع النماذج أو القرار الخاص بها.

(1) Article R 221-2 Code d'expropriation.

(2) Hostiou René ; Struillou Jean-François, op.cit., p 233.

(3) Cass. 3^{ème} civ., 12 novembre 1980, Disbiaux c/cne de Loordes, 80/70.042, Bull. civ. 1980, disponible en ligne le 27/12/2023 sur le lien

<https://www.doctrine.fr/d/CASS/1980/JURITEXT000007004715>

-Cass. 3^{ème} civ, 11 mars 2008, M. Traverso c/Dpt. de La cors de Sud,06/70004, disponible en ligne le 27/12/2023 sur le lien

<https://juricaf.org/arrêt/France/COURDECASSATION/20080311/0670004>

(4) Art. L121/4 du Code d'expropriation.

وينحصر هذا الأثر في القرارات التي لم تخصص بالفعل للمنفعة العامة خلال تلك المدة، بحيث لو خصصت بالفعل بالمنفعة العامة، فلا يسقط قرار تقرير المنفعة العامة في حالة عدم الإيداع وإنما تسري كافة الآثار المترتبة عليه وتصبح كشوف العرض نهائية ويستحق ذوو الشأن التعويض الوارد بها.⁽¹⁾

وبمقارنة الأنظمة القانونية الثلاثة، يتجلى التباين الواضح بينها في الآجال، وذلك راجع إلى الاختلاف المبدئي في طريقة نقل الملكية، فبينما قصر المشرع الفرنسي المدة إلى 15 يوما ولم يترتب عليها جزاء وجعلها النظام المصري سنتان، وبدأ حسابها من صدور قرار المنفعة العمومية، يلاحظ أن المشرع الجزائري جعل الاحتمالات مفتوحة لتحديد آجال صدوره حسب الحالات المحددة في نص المادة 29 من القانون 91-11 وتلك الحالة الخاصة في المادة 29 مكرر سالفه الذكر.

وأيا كانت الحالة التي يصدر فيها القرار، لا ينبغي تجاوز الآجال التي حددها قرار التصريح بالمنفعة العمومية لإنجاز عملية النزاع برمتها، وهذا ما تتفق فيه الأنظمة الثلاثة حيث أن الأجل الأقصى لإصدار قرار النزاع ينبغي ألا يتجاوز الحد الأقصى الموضوع لإنجاز عملية نزاع الملكية، وتبرير ذلك هو ضمان جدية الإدارة في إنجاز المشروع وحتى لا يتم بقاء الملكيات العقارية والحقوق تحت تهديد النزاع بصورة أبدية.

الفرع الثاني: شروط نفاذ قرار نزاع الملكية -الإعلان-

لا يكفي أن يحترم قرار نزاع الملكية الشروط اللازمة لصدوره بل لابد من إعلانه حتى يصبح نافذا ولذلك وجب تبليغه (أ) ونشره (ب) وإشهاره (ج):

أولاً: التبليغ

بعدما تتوفر الشروط القانونية لصدور قرار نزاع الملكية فإن القانون 91-11 نص على ضرورة تبليغه إلى المخاطبين به من طرف الوالي، ويشمل التبليغ كلا من المنزوعة منه أملاكه، والمستفيد من عملية النزاع، وهذا ما جاء في المادة 30 "يبلغ القرار الإداري الخاص بنزع الملكية إلى المنزوع منه وإلى المستفيد ويخضع للشكليات القانونية المطلوبة في مجال التحويل العقاري وعندئذ يلتزم المعنيون بإخلاء الأماكن"

(1) طلبة أنور، مرجع سابق، ص 231.

وبالرجوع إلى النصوص التشريعية التي تناولت تبليغ قرار نزع الملكية، يلاحظ أنها لم تحدد كيفية هذا التبليغ، مما قد يثير إشكالا أمام القضاء؛ لكن من الواضح من خلال التطبيق القضائي في الجزائر أن التبليغ يتم بالطريقة الإدارية وليست القضائية، وهو ما يؤكد قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (سابقا)، حيث جاء فيه: "إن القرار الولائي المتضمن نزع الملكية للمنفعة العامة بالنظر إلى السلطة المصدرة له يمتاز بالطابع الإداري ومن ثمة لا يخضع في تبليغه إلى الأشكال القانونية المستوجبة في التبليغ القضائي، إذ يسوغ للإدارة أن تسلك في ذلك الطريق الإداري لتبليغه بمقتضى رسالة توجه إلى المالك عن طريق رئيس البلدية..."⁽¹⁾ وللإشارة، فإن الأمر الملغى 48-76 الذي صدر هذا القرار القضائي في ظله، هو الآخر نص على ضرورة تبليغ قرار نزع الملكية دون تحديد طريقة ذلك.

وفي هذه القضية كان المستأنف قد طعن في طريقة التبليغ مدعيا أنه لم يبلغ بالطريقة القضائية فكان رد القاضي أن هذا القرار هو قرار إداري وعليه، وجب تبليغه بالطريقة الإدارية بواسطة رسالة عن طريق رئيس البلدية.

وعلى سبيل المقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، فإن الأمر الناقل للملكية لا يمكن أن ينفذ في حق الملاك إلا إذا تم تبليغه إليهم مسبقا من طرف الجهة النازعة،⁽²⁾ ويتم التبليغ بنفس الأحكام الواردة في قانون الإجراءات المدنية الفرنسي⁽³⁾ بواسطة رسالة موصى عليها مع وصل الاستلام أو بواسطة محضر قضائي.⁽⁴⁾

إن إغفال تبليغ أمر نزع الملكية ليس عائقا أمام انتقال الملكية ولكنه يجعل من الأمر غير نافذ بالنسبة للمنزوعة منهم ملكياتهم، وأما بالنسبة للجهة النازعة (في حالة ما إذا أصبحت مالكة) فلا يمكنها الدخول في الحياة.⁽⁵⁾

(1) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 29494، مرجع سابق، ص 235.

(2) Article R221-8 du Code d'expropriation.

(3) Articles 612 et 973 du code de procédure civile, Légifrance, disponible en ligne le 2/7/2020 sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070716>

(4) Article R223-3 du Code d'expropriation.

(5) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 430.

ومن الواضح أن التشريع الفرنسي يعطي أهمية بالغة لمسألة التبليغ بحيث جعل له أثرا موقفا للحيازة بالنسبة للجهة النازعة حتى ولو انتقلت ملكية العقارات المشروعة إليها، مادام أمر النزاع لم يبلغ لأصحابها الأصليين، وفي ذلك ضمانات مهمة لأصحاب العقارات، فالحق في العلم بقرار النزاع يقف عائقا أمام الإدارة في الاستحواذ على عقاراتهم التي صادف وأصبحت ملكا لها فأى ضمانات واحترام لحق الملكية أكبر من ذلك!

بالمقابل يجدر بالمشروع الجزائري تحديد جزاء لتخلف التبليغ الشخصي يتناسب وأهمية هذا الاجراء كجعله شرطا للحيازة كما فعل نظيره الفرنسي مثلا.

وأما بالنسبة للنظام القانوني المصري فلم يستلزم في قرار نزع الملكية -الذي قد يصدر في حالة تعذر توقيع أصحاب العقارات والحقوق التي تقدم في شأنها اعتراضات على نماذج نقل الملكية أو رفضهم التوقيع على تلك النماذج- أن يتم تبليغه ولا بأي شكل من الأشكال، بل اكتفى بالإيداع في مكتب الشهر العقاري - كما سيبين لاحقا- وهو أمر بديهي بطبيعة الحال، فأصحاب العقارات قد دعوا إلى التوقيع على النماذج الخاصة بنقل الملكية، وسواء قبلوا التوقيع أو رفضوه وعارضوه، تحقق العلم اليقيني بفحوى قرار نزع الملكية.

ثانيا: النشر

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 93-186 يلاحظ أنه ينص من خلال المادة 41 على نشر قرار نزع الملكية في مجموع القرارات الإدارية التابعة للولاية بالإضافة إلى تبليغه.⁽¹⁾ واشتراط النشر يعد خروجاً على ما حدده القانون 91-11 والذي ينص على التبليغ دون النشر.⁽²⁾ غير أن المرسوم التنفيذي لم يجعل النشر ولا التبليغ تحت طائلة البطلان، وبناءً على ذلك، فإن نشر قرار نزع الملكية لا يعفي الإدارة من تبليغه إلى المعنيين حتى ينتج آثاره المرجوة.⁽³⁾

(1) كما نص على ذلك المنشور الوزاري المشترك 0007، مرجع سابق، ملحق رقم 2.

(2) وكذلك المنشور الوزاري 07-43، سالف الذكر، تكلم على التبليغ دون النشر.

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 205.

وعلى الرغم من أن نص المادة 41 من المرسوم التنفيذي يعد خروجاً عما جاء في المادة 30 من القانون 91-11 إلا أنه قد ساهم في تحديد الجهة القائمة بالتبليغ وهي الوالي،⁽¹⁾ على اعتبار أن القانون لم يحددها.

وعلى سبيل المقارنة مع الأمر الملغى 76-48 فيما يخص مسألة إعلان قرار نزع الملكية، يلاحظ أنه كان يمنح للإدارة الحرية في تبليغ إما قرار التصريح بالمنفعة العمومية وإما قرار نزع الملكية، وأما فيما يخص مسألة النشر فقد اشترط القانون الملغى أيضاً إما نشر قرار التصريح أو قرار النزع،⁽²⁾ وعليه فالقرار الذي يكون محل النشر والتبليغ يكون للإدارة الحرية في اختياره لأن الهدف من هذا النشر أو التبليغ كان مجرد إعلام المالكين والمنتفعين بمسألة تحديد التعويضات، ولذلك لم يكن يترتب على عدم تبليغ قرار نزع الملكية بطلان هذا الأخير وإنما فقط بقاء حق المطالبة بالتعويض من طرف المالك.⁽³⁾

هذا وقد كان المشرع في الأمر 76-48 يستلزم نشر قرار نزع الملكية لدى مكتب الرهون الذي يكون العقار المنزوعة ملكيته تابعا له، وذلك خلال شهر من تبليغه،⁽⁴⁾ مما يجعل من عملية التبليغ إلزامية وذات أهمية في حساب المدة التي يجب نشر قرار نزع الملكية خلالها، وهذا يجعل من ترك المشرع الحرية للإدارة في اختيار تبليغ إما قرار النزع وإما قرار التصريح أمراً مستغرباً.

كما يلاحظ أن الأمر الملغى قد رتب آثاراً قانونية هامة على نشر قرار نزع الملكية، تتمثل في انتقال الحيازة إلى الإدارة النازعة،⁽⁵⁾ وزوال جميع الحقوق العينية⁽⁶⁾ أو الشخصية⁽⁷⁾ الموجودة على العقارات التي نزعت ملكيتها، فكيف يعقل أن يجعل المشرع بعد كل هذه الآثار مسألة نشر قرار النزع أمراً اختيارياً؟!

(1) كذلك أكد كل من المنشورين الوزاريين رقم 0007 ورقم 07-43 على أن الوالي هو من يقوم بالتبليغ.

(2) المادة 13 من الأمر الملغى 76-48 سالف الذكر.

(3) راجع في ذلك: مجلس الدولة، (الغرفة الثانية)، قرار رقم 5537، بتاريخ 2002/05/27 قضية (و.م، ن م) ضد (مديرية الأشغال العمومية لولاية

جيجل ومن معها)، قرار غير منشور، ملحق رقم 7.

(4) المادة 11 من الأمر 76-48 سالف الذكر.

(5) المادة 2/8 من نفس الأمر.

(6) المادة 1/9 من نفس الأمر.

(7) المادة 10 من نفس الأمر.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

يتضح من المقارنة أن القانون 91-11 كان واضحا -على الأقل- فيما يخص إلزامية تبليغ قرار نزع الملكية بالإضافة إلى القرارات التي سبقتها، كما أن المرسوم التنفيذي 93-186 قد حدد أيضا القرار المعني بالنشر أولا وهو قرار النزاع ولم يترك الأمر خيارا بيد الإدارة، غير أنه يعاب عليه أنه لم يجعل تبليغ القرار تحت طائلة البطلان كما فعل بالنسبة لقرار التصريح بالمنفعة العمومية.

أخيرا لا بد من الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي في القانون الملغى كان يسمح بنشر أمر نزع الملكية كإجراء بديل عن التبليغ استثناء في حالة عدم تحديد هوية بعض الملاك، على أن يتم النشر في مقر البلدية التي يقع العقار في دائرتها أو في العقار نفسه،⁽¹⁾ غير أن هذا الاحتمال لم ينص عليه قانون نزع الملكية الجديد، الذي اكتفى بالتبليغ الشخصي كما سبق بيانه.

ثالثا: الشهر

نص المشرع الجزائري في القانون 91-11 على خضوع قرار نزع الملكية للشكليات القانونية المطلوبة في مجال التحويل العقاري،⁽²⁾ وهذا بغرض أن يُجلى المنزوع منه الملكية العقارات المنزوعة، كما وضحت المادة 41 من المرسوم التنفيذي 93-186 هذه المسألة، حيث نصت على أن ينشر قرار نزع الملكية خلال شهر من تبليغه في الحفظ العقاري الذي تخضع الممتلكات والحقوق المنزوعة ملكيتها.

غير أن الملاحظ المنشور الوزاري المشترك 07-43 جعل عملية النشر على مستوى الشهر العقاري تتم في نفس الشهر الذي يتم فيه التبليغ، في الوقت الذي جعل المرسوم التنفيذي 93-186 والمنشور الوزاري 0007 فيه النشر خلال شهر من التبليغ، وهو الحكم الأصح على ما يبدو، إذ شتان بين عبارة "خلال شهر" و"نفس الشهر" من حيث احتساب المدة اللازمة للقيام بذلك.

(1) Article R13-41, du l'ancien code d'expropriation, legifrance, disponible en ligne le 27/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074224&idArticle=LEGIARTI000006840382&dateTexte=&categorieLien=cid>

(2) المادة 30 من القانون 91-11 سالف الذكر.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

ويعتبر الشهر إجراءً ينتج عنه إجبار الأشخاص المنزوعة ملكيتهم بإخلاء الأماكن بعد إتمام عملية تبليغهم، فهو إذن شرط للحيازة من قبل المستفيد وهذا ما يفهم من نص المادتين 42 و43 من المرسوم التنفيذي 93-186.

يجدر التذكير هنا أنه في إطار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية لإنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي ، والتي تعد إجراءاتها استثناءً من الإجراءات الاعتيادية، فإنه وبالرجوع إلى المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-248 سالف الذكر، المتمم للمرسوم التنفيذي 93-186، التي أضافت المادتين 10 مكرر و44 مكرر، يلاحظ أن هذه الأخيرة جعلت تحويل الملكية في هذه العمليات يتم بعد الحيازة الفورية للأمولاك والحقوق العينية العقارية محل النزع من الإدارة نازعة الملكية، ولقد جاء المنشور الوزاري المشترك 07-43 بتوضيح لهذه المسألة، إذ جعل الحيازة الفورية تتم بعد صدور قرار قابلية التنازل وتبليغه وإيداع مبلغ التعويض في الخزينة.⁽¹⁾

ويتبع إجراء الحيازة الفورية في هذه الحالة -وجوباً- بقرار نزع الملكية واتخاذ إجراءات الشهر العقاري مما يجعل قرار قابلية التنازل وإيداع مبلغ التعويض كافياً لحيازة العقارات حيازة فورية قبل إصدار قرار النزع والقيام بإجراءات الشهر.

وعلى سبيل المقارنة، في النظام القانوني الفرنسي، يلاحظ عدم اشتراطه شهر أمر نزع الملكية حيث اكتفى بضرورة تبليغه إلى المنزوعة ملكيته حتى يكون نافذاً،⁽²⁾ كما ألزم كتابة ضبط المحكمة التي صدر عنها الأمر، أن تقوم بإصدار النسخ المتعلقة بالصيغة التنفيذية للأمر في غضون 5 أيام على الأكثر من التاريخ الذي يطلب فيه أي طرف معني تلك النسخ.⁽³⁾

أما في النظام القانوني المصري، فإن المادة 11 من القانون رقم 10 لسنة 1990، قد نصت على أن تودع النماذج أو القرار الوزاري في مكتب الشهر العقاري المختص، ويعتبر هذا شهراً بطريق الإيداع

(1) استناداً إلى نص المادة 12 مكرر 1 فقرة 1 التي أضافتها المادة 65 من قانون المالية لسنة 2005 المشار إليها سابقاً

(2) Article R.221-8 du Code d'expropriation.

(3) Article R.221-7 même code.

تترتب عليه كافة الآثار المترتبة عن شهر عقد البيع في القانون المدني،⁽¹⁾ غير أن تراخي الإدارة عن إيداع النماذج أو القرار الوزاري لمكتب الشهر العقاري وانقضاء مدة السنتين عن صدور قرار المنفعة العامة يؤدي إلى سقوط هذا الأخير والعملية برمتها بالتبعية، كما سبق الذكر، وإذا ما تجاهلت الإدارة هذا السقوط وأصدرت قرار نزع الملكية سقط مفعوله أيضا إلا إذا كانت الإدارة قد بدأت في تنفيذ المشروع فعلا.⁽²⁾ وبمقارنة الأنظمة الثلاث يبدو الاختلاف واضحا في مسألة الشهر، ويرجع ذلك إلى اختلاف طبيعة المرحلة في كل نظام فبينما تنتقل الملكية بطريقة إدارية في النظامين المصري والجزائري، تتولى هذه المرحلة جهة قضائية خاصة في النظام الفرنسي ولذلك لم يشترط هذا الأخير إشهار أمر نزع الملكية على خلاف سابقه، أين يكون الشهر شرطا للحيازة وللانتقال الفعلي للملكية إلى الإدارة النازعة، مع الملاحظة أن لهذا الشهر أهمية وآثارا قانونية مهمة سيتم بيانها عند دراسة آثار قرار نزع الملكية في المطلب الموالي.

الفرع الثالث: الشروط المتعلقة بمضمون قرار نزع الملكية

بخلاف القرارات السابقة في عملية نزع الملكية لم يشر قانون 91-11 ولا النصوص التطبيقية له إلى مضمون قرار نزع الملكية، واكتفى بتأكيد جهة إصداره، وكيفية تبليغه ونشره، كما توضيحه في الفرعين السابقين. فوفقا لقانون نزع الملكية يتم تحرير هذا القرار لإتمام صيغة نقل الملكية، فهو إذن ليس إلا قرارا لتحويل أو نقل الملكية من أصحابها إلى المستفيد من عملية نزع الملكية.

ومما يؤكد هذا الطرح أن المشرع الجزائري ومن خلال المادة 29 من قانون 91-11 جعل من بين الحالات المقررة لصدور قرار نزع الملكية الأخير، أن يصدر قرار قضائي نهائي لصالح نزع الملكية، أي بعد المخاصمة في مختلف القرارات اللازمة لنزع الملكية وخصوصا قرار قابلية التنازل، عندها تصدر الإدارة

(1) عويضة محمد علي، القواعد الإجرائية في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة في ضوء أحكام القانون رقم 10 لسنة 1990-دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 111.

(2) راجع تفصيل ذلك: نفس المرجع، ص.ص 114-128.

قرار تحويل أو نقل أو نزع الملكية، لذلك ينص المشرع في المادة 29 على إصدار قرار لإتمام صيغة نقل الملكية.⁽¹⁾

وبتفحص بعض نماذج القرارات الصادرة بنزع الملكية، يتضح عمليا أن هذا القرار يتضمن في العادة -وبعد الإشارة إلى القرارات السابقة له وهي: قرار فتح التحقيق المسبق، التصريح بالمنفعة العمومية، التحقيق الجزئي، قابلية التنازل، إيداع مبلغ التعويض لدى خزينة الولاية- ما يلي:

- تقرير الانتزاع من أجل المنفعة العمومية للعقارات والحقوق العقارية مع تحديد تلك العقارات والحقوق وتحديد المشروع المراد إنجازه؛
- تحديد مبلغ التعويض المستحق؛
- التأكيد على التزام المستفيد في التبليغ؛
- تكليف الهيئات المعنية بتنفيذ القرار؛
- الإشارة إلى نشر القرار في مجموعة العقود الإدارية للولاية.⁽²⁾

الملاحظ أن هذه البيانات تعتبر تحصيل حاصل بالمقارنة مع قرار قابلية التنازل الذي تضمن سلفا تحديد قائمة الممتلكات والملاك وتقدير التعويض المخصص لهم، وكأن قرار النزع ليس إلا صيغة تأكيدية ونهائية للقرار الذي سبقه.

غير أن ما يعاب على بعض قرارات نزع الملكية،⁽³⁾ إلزامها للمستفيد بتبليغ قرار النزع، ويعد ذلك خرقا للمادة 41 من المرسوم التنفيذي 93-186 التي تلزم الوالي بتبليغ قرار النزع.

جدير بالذكر أن المشرع الجزائري في الأمر الملغى 76-48، كان يعتمد مصطلح "نزع الملكية" في المادة 7 منه،⁽⁴⁾ ليس بمعنى نقل الملكية، وإنما بمعنى قابلية التنازل، غير أن القانون 91-11 الساري المفعول، يستعمل مصطلح "نزع الملكية" بمعنى نقلها وليس بمعنى قابلية التنازل، ويظهر ذلك من صريح

(1) راجع في هذا المعنى: بعوني خالد، مرجع سابق، ص 209.

(2) أنظر نموذج قرار نزع ملكية للمنفعة العمومية، الملحق رقم 6.

(3) كما هو الشأن بالنسبة للمثال المعروض في الملحق رقم 6.

(4) تقابلها المادة 24 من القانون 91-11 ساري المفعول.

المادة 29 التي جاء فيها: "يجرر قرار إداري لإتمام صيغة نقل الملكية في الحالات التالية: (...)" . ومن خلال هذا النص يفهم أن نقل الملكية هو تعبير عن مضمون هذا القرار أكثر من المصطلح الذي تبناه المشرع وهو "النزع".

ويبدو أن المرسوم التنفيذي 93-183 قد استخدم المصطلح الصحيح عند تسميته للفصل السابع منه (المواد 43-43) باسم "نقل الملكية". والمهم من كل هذا هو أن نقل الملكية هو القصد النهائي لهذا الإجراء.⁽¹⁾

وعلى سبيل المقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، تضمن التشريع والتنظيم المعمول بهما بشأن نزع الملكية، محتويات أمر نزع الملكية الذي يصدره القاضي المختص بحيث يجب أن يبين:

- كل عقار أو جزء من العقار منزوع؛

- تحديد هوية المالكين المنزوعة ملكيتهم؛

- تحديد المستفيد من نزع الملكية.

ويأخذ القرار بالحسبان التعديلات التي تكون قد جرت بعد صدور قرار قابلية التنازل أو العقد الذي يحل محله (في حالة التنازل الودي) حول تعيين العقارات أو هوية الأطراف.⁽²⁾

هذا ولم يلزم القانون الفرنسي القاضي بتسبب أمر نزع الملكية، ذلك أن دوره في عملية نقل الملكية لا يعدو أن يكون شكليا، وينحصر خصوصا في مراقبة مدى اكتمال الملف المرسل إليه من طرف المحافظ ومدى احترامه للشروط المنصوص عليها في المادة R221-1، وذلك بافتراض صحة كل الإجراءات السابقة المتخذة من السلطة الإدارية، أما الرقابة التي قد يفرضها هذا القاضي فتنحصر في:

- مدى سريان قرار التصريح بالمنفعة من حيث الزمان؛

- مدى سريان قرار قابلية التنازل من حيث الزمان؛

⁽¹⁾ وناس عقيلة، مرجع سابق، ص 51.

⁽²⁾ Article R.221.4 du Code d'expropriation.

- مدى احترام الإدارة مدة التحقيق الجزئي وهي 15 يوماً؛
 - احترام إجراءات الإعلان الشكلية عن القرارات السابقة والتبليغ للأطراف المعنية؛
 - التحديد الكامل للعقارات والحقوق وأصحابها.⁽¹⁾
- بالمقابل، يمكن للقاضي بواسطة أمر مسبب رفض إصدار الأمر بنزع الملكية، إذا تبين له أن الملف المشار إليه سابقاً غير كامل أو أن قرار المنفعة العمومية أو قابلية التنازل أصبحا ملغين بفوات الوقت أو بقرار نهائي من قاضي الإلغاء.⁽²⁾
- أما النظام القانوني المصري فهو الآخر لم يتطرق إلى مضمون قرار نزع الملكية ولا نماذج نقل الملكية فقد جاء القانون رقم 10 لسنة 1990 خلواً من أي إشارة للبيانات الواجب توافرها وكذلك الأمر بالنسبة لللائحة التنفيذية له والمذكرة الإيضاحية.
- وكنتيجة للمقارنة بين مضمون قرار نزع الملكية في كل من الجزائر ومصر، وأمر نزع الملكية في فرنسا، يمكن القول أن كلا منهم لم يكن ليأتي بجديد في عملية نزع الملكية، فالقرار الأخير في الأنظمة الثلاثة ليس إلا تنويجاً للمراحل السابقة، والهدف منه واحد هو تأكيد انتقال الملكية.
- ولئن فعل المشرع الفرنسي حسناً عندما حدد محتوى هذا القرار وبين حدود سلطات قاضي نزع الملكية، فإن المشرع الجزائري ونظيره المصري قد أغفلا هذه المسألة، الأمر الذي يعاب عليهما.
- ذلك أن قانون نزع الملكية الجزائري التزم خلال المراحل السابقة ببيان محتوى كل قرار وجزاء إغفال أي عنصر منه، بينما اكتفى في هذه المرحلة الختامية بتحديد جهة الإصدار وضرورة التبليغ والنشر والشهر فهل يمكن اعتبار هذا انتقاصاً من القيمة القانونية لقرار نزع الملكية؟! أم أن المشرع اعتبر قرار النزع الأخير مجرد تحصيل حاصل؟

(1) Ganez Lopez Gilbert, Le Rôle des juridictions de l'expropriation, expro-express, janvier 2015, p2, disponible en ligne le 23/12/2023 sur le lien:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiDhL_Ixa7qAhWSyYUKHSEOCKMQFjAAegQIBhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ggl/exproexpres.s.fr%2Fpratique%2Ftextespdf%2Frole_juge_expro.pdf&usq=AOvVaw2KI_TC_PXb7p/djMLI5Ei3

(2) Article R.221-5 du Code d'expropriation.

هذه التساؤلات تجعل من الواجب دراسة الطبيعة القانونية لهذا القرار بعد تحديد آثاره في المطلب

الموالي.

المطلب الثاني: آثار قرار نزع الملكية وطبيعته القانونية

يعد صدور قرار نزع الملكية المرحلة الحاسمة في إجراءات نزع الملكية للمنفعة العمومية، إذ بموجبه تنتقل ملكية العقارات المنزوعة إلى الجهة المستفيدة من العملية، غير أن المشرع أوجب شهره حتى تنتقل الحيازة إلى المستفيد، مما يثير مسألة جدوى وطبيعة هذا القرار، ونظرا لكونه آخر قرار يصدر، وجب دراسة آثاره (الفرع الأول) من أجل تحديد طبيعته القانونية (الفرع الثاني):

الفرع الأول: آثار قرار نزع الملكية

ينتج قرار نزع الملكية آثاره في مواجهة الجهة المستفيدة من النزع (أولا) والمنزوعة منه ملكيته (ثانيا) والعقار المنزوع (ثالثا)، وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

أولا: آثار القرار على نازع الملكية

نقل الملكية هو النتيجة الأساسية والحتمية والقانونية لإجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة، فالسبب الرئيسي في القيام بهذه العملية هو الحصول على العقار الذي ارتأت الدولة أنه مناسب لإنجاز المشروع ذي المنفعة العامة، إذ تنتقل الملكية بمجرد صدور آخر قرار ألا وهو قرار نزع الملكية، وإيداع مبلغ التعويض لدى الخزينة العامة من المالك الجديد ممثلا في المستفيد من النزع لحساب صاحب الحق.

ومع ذلك لا تتم حيازة العقار إلا بتوفر شرط الامتثال للتنظيم المعمول به في مجال الشهر العقاري،⁽¹⁾ حيث أن الملكية لا تنتقل عمليا إلا بقيام الإدارة المعنية بشهر قرار نزع الملكية، فمناطق انتقال الملكية هو إتمام إجراءات الشهر⁽²⁾

(1) المادة 42 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

(2) لتفصيل أكثر راجع: عمورة حكيمة، الآثار القانونية لشهر قرار نزع الملكية في التشريع الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 7، سبتمبر 2015، باتنة، الجزائر، ص 363.

ويترتب على انتقال الملكية للجهة النازعة نتائج أهمها:

أ- أن يصبح نازع الملكية مالكا قانونيا للعقار و/أو الحقوق العينية العقارية المنزوعة

تنتقل الملكية العقارية من المنزوعة ملكيته إلى الدولة بمجرد إشهار قرار نزع الملكية، وابتداءً من تاريخ هذا الإشهار تغدو الإدارة مالكة للعقار المنزوع، حيث ينتقل إليها مطهرا من جميع القيود التي كان مثقلا بها، فالدولة تقوم بدفع قيمة الأعباء المثقل بها العقار ضمن مبلغ التعويض⁽¹⁾.

ب- أن تصبح الإدارة مجبرة على إتمام عملية نزع الملكية

لا يمكن للإدارة التراجع عن العملية بعدما باتت نهائية، لأن إجراءات النزع ليست هي الغاية، بل مجرد وسيلة لتحقيق المنفعة العامة. وفي هذا الإطار فإن الجهة نازعة الملكية ملزمة ببدء الأشغال وإنائها في الميعاد المحدد في قرار التصريح بالمنفعة العمومية وفق ما هو مخطط⁽²⁾. إلا أنه لا بد من مراعاة أحكام إمكانية استرجاع الأملاك من أصحابها في حالة عدم إتمام المشروع في الوقت المحدد أو في حالة أنها حادت عن المنفعة العامة المعلنة قبل بدء عملية النزع⁽³⁾.

ج- تحمل الجهة المستفيدة للعيوب الخفية

يتحمل المستفيد من نزع الملكية وحده العيوب الخفية التي يمكن أن يتضمنها العقار المنزوع، نظرا لكون نزع الملكية ليست عقد بيع عادي وإنما هي تحويل غير إرادي للملكية تنتفي معه أية ضمانات من طرف المنزوعة منه ملكيته للنازع بهذا الخصوص⁽⁴⁾.

(1) عمورة حكيمة، الآثار القانونية لشهر قرار نزع الملكية، ص 368.

(2) المادة 32 من القانون 91-11 سالف الذكر.

(3) غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية-دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013/2014، ص 68.

(4) زغداوي محمد، نزع الملكية للمنفعة العامة في القانون الجزائري، المفهوم والإجراءات، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1998، ص 385.

ثانيا: آثار القرار على المنزوعة منه ملكيته

يرتب قرار نزع الملكية آثارا تمس المنزوعة منه ملكيته أهمها:

أ- غل يد المنزوعة ملكيته من التصرف في العقار

يفقد المالك الأصلي للعقار صفته هاته بمجرد نفاذ قرار نزع الملكية، ومن ثمة لا تكون له الصفة القانونية في إبرام التصرفات القانونية المختلفة سواء منها الناقلة للملكية كعقود البيع، أو التي تترتب عنها حقوق عينية للآخرين كحق الارتفاق أو الرهن⁽¹⁾. كما أنه من الطبيعي أن يفقد حق التغيير المادي للعقار بالزيادة أو النقصان.⁽²⁾

ب- إخلاء الأمكنة

يجبر صاحب العقار الأصلي فور تبليغه بقرار نزع الملكية وبعد خضوعه للشكليات المطلوبة في مجال التحويل العقاري على إخلاء الأمكنة عند الضرورة وبالطرق القانونية،⁽³⁾ وهذا تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به.⁽⁴⁾

وكنتيجة لذلك، يفقد صاحب العقار الأصلي الصفة القانونية بخصوص المنازعات المتعلقة بحق البقاء في الأمكنة أو الطرد منها، حتى لو تمت إجراءات التنبيه بالإخلاء قبل صدور قرار نزع الملكية.⁽⁵⁾

(1) عمورة حكيمة، شهر قرار نزع الملكية في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، الجزائر، 2018/2017، ص 196.

(2) نفس المرجع، ص 193.

(3) المادة 30 من القانون 91-11، سالف الذكر.

(4) المادة 43 من المرسوم التنفيذي 93-186، سالف الذكر.

(5) بوذريعات محمد، نزع الملكية للمنفعة العمومية في القانون الجزائري والمقارن، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2002، ص 56.

ج- الاحتفاظ ببعض الحقوق

يبقى المالك الأصلي للعقار متمتعاً بحقه في الاستغلال والانتفاع بملكه إلى حين حصوله على مبلغ التعويض، لأن أحكام قانون نزع الملكية قد علقّت انتقال الحيازة الفعلية إلى نازع الملكية على شرط دفع هذا الأخير للتعويض المقرر قانوناً، وذلك طبقاً لمبدأ التعويض المسبق، وعليه يبقى المالك الأصلي للعقار ورغم صدور قرار النزع محتفظاً ببعض الحقوق وهي:

- حق استغلال العقار مع تحمله كل النتائج المترتبة على هذا الاستغلال؛
- الانتفاع بالعقار في التحصيل أو جني الثمار؛
- تحصيل مقابل الإيجار من المؤجرين السابقين على قرار نزع الملكية.⁽¹⁾

ثالثاً: آثار القرار على العقار محل النزع

ينتج عن قرار نزع الملكية تطهير العقار محل النزع من كل الحقوق العينية منها والشخصية، التي كانت تثقل العقار، كما أن حيازته تنتقل من المنزوعة ملكيته إلى النازع بعد الامتثال لشرط الشهر العقاري كما سبق بيانه.

إضافة إلى أن ذات القرار ينهي حقوق الغير التي يمكن أن تكون لهم على العقار المنزوع، وتحويل إلى تعويض، سواء كانت هذه الحقوق عينية أو شخصية أصلية أم تبعية، وكذلك الأمر بالنسبة لحقوق الدائنين والمرتهنين إذ أنّها تحال إلى التعويض هي الأخرى.⁽²⁾

وعلى سبيل المقارنة، فإن الأمر 76-48 الملغى، كان يخصص الباب الثاني كاملاً لنقل الملكية وآثاره (المواد من 8 إلى 12)، وتناول آثار قرار النزع بشكل مفصل، حيث جاء في أحكامه أن "قرار نزع الملكية يزيل من ذاته وفي تاريخ نشره جميع الحقوق العينية أو الشخصية الموجودة على العقارات التي نزع ملكيتها، ويجري مجرى ذلك، بالنسبة للتنازلات الودية الحاصلة بعد التصريح بالمنفعة العمومية وعندما تصدر

(1) راجع: حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر 2002، ص 11.

(2) المنشور الوزاري 0007، سالف الذكر، ملحق رقم 1.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

المصادقة ضمن الأوضاع المنصوص عليها (...)"⁽¹⁾ كما تناول آثار قرار نزع الملكية على حقوق الدائنين (المادة 10) وعلى حقوق عديمي وناقصي الأهلية (المادة 12).

ومما يمكن ملاحظته، أن القانون 91-11 جاء مقتضبا جدا في أحكام نقل الملكية والآثار المترتبة عنها مقارنة بالأمر 76-48، ويعد ذلك قصورا تشريعيا يجب تداركه، بحيث يلزم تبيان الآثار القانونية لهذا القرار المهم بنصوص أكثر وضوحا وتفصيلا.

أما في النظام القانوني الفرنسي، فإن أمر نزع الملكية الذي يصدره القاضي المختص يؤدي إلى نقل ملكية العقار المنزوع إلى نازع الملكية، ويصبح المالك الأصلي مجرد حائز⁽²⁾ كما أن كل الحقوق العينية المترتبة على العقار (حق الانتفاع، الرهن، الارتفاق، السكنى، الامتياز، الاستعمال...) تزول منذ تاريخ صدوره⁽³⁾ ويحصل أصحابها على تعويض مناسب وحسب الحالة.

أما الحقوق الشخصية فهي الأخرى تسقط، فالمؤجر القديم مثلا يصبح مجرد شاغل إلى أن يتم نقل الحيازة إلى المالك الجديد.⁽⁴⁾

وأما انتقال الحيازة إلى الإدارة فهو مرهون بدفع التعويض إلى أصحاب العقارات، وفي حال وجود عائق يحول دون حصولهم على التعويضات، كرفضهم مبلغ التعويض، عندها تكون الحيازة مرهونة بتسجيل التعويض في حال قبولهم عروض عقارات بديلة كتعويض.⁽⁵⁾

وما يمكن تسجيله من خلال المقارنة هو أن النظام القانوني الفرنسي كان حريصا على أن يحصل المنزوعة منه ملكيته على التعويض كشرط لانتقال الحيازة، ولم يعلق هذه الأخيرة على إجراءات الشهر، كما فعل المشرع الجزائري. كما وأن قانون نزع الملكية الفرنسي الجديد، بالمقارنة مع القانون 91-11، تضمن أحكاما تفصيلية تتعلق بأمر نزع الملكية وما ينجر عنه من آثار سواء في الجزء التشريعي أو التنظيمي منه يرجى من المشرع الجزائري الاقتداء بها.

(1) المادة 9 من الأمر 76-48 الملغى، سالف الذكر.

(2) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 430.

(3) Article L.222-2, Code d'expropriation.

(4) Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit., p 247.

(5) Article L.222-1, Code d'expropriation.

وبالمقارنة مع النظام القانوني المصري، فإن إيداع نماذج نقل الملكية أو القرار الصادر بنزع الملكية مكتب الشهر العقاري تترتب عليه آثار تتمثل في انتقال ملكية العقار إلى الجهة طالبة نزع الملكية، وهذا ما جاء في الفقرة الأولى من المادة 11 من قانون نزع الملكية المصري: "تودع النماذج أو القرار الوزاري في مكتب الشهر العقاري المختص، ويترتب على هذا الإيداع بالنسبة للعقارات الواردة بها جميع الآثار المترتبة على شهر عقد البيع".

غير أن ما يلفت الانتباه أن المشرع المصري قد "رتب على واقعة مادية ذات الأثر المترتب على إيداع النماذج أو القرار الوزاري المشار إليهما سلفاً - في حالة تقاعس جهة الإدارة عن إيداع النماذج أو القرار الوزاري - وهي أن يثبت أن مشروع النفع العام قد أدخل فعلاً في التنفيذ على العقار المطلوب نزع ملكيته قبل انتهاء مدة السنتين المذكورة فإن مؤدى ذلك نقل ملكية العقار إلى الدولة حتى ولو تراخت الإدارة عن إيداع أي من النماذج أو القرار الوزاري إلى ما بعد الميعاد المذكور."⁽¹⁾

وبذلك يكون للتنفيذ المشروع نفس الأثر الذي يحدثه شهر نماذج نقل الملكية أو قرار النزع، وكأن المشرع يجعل من شهر النماذج أو القرار الوزاري مجرد إجراء شكلي، الأمر الذي يثير التساؤل حول طبيعة هذا الإجراء الأخير في الأنظمة الثلاثة، وهو ما سيتم تحليله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لقرار نزع الملكية

يستشف من تسمية الفصل السادس من القانون 91-11 المعنون بـ "القرار الإداري بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية"، أن المشرع الجزائري قد حدد سلفاً طبيعة هذا القرار واعتبره قراراً إدارياً؛ ومن البديهي أن يكون كذلك فهو يتوج عملية تعد امتيازاً من امتيازات السلطة العامة، حيث يتم بموجبه نقل ملكية العقار من مالكة إلى الإدارة أو إلى المستفيد من عملية نزع الملكية، كما أنه يصدر حصرياً من الوالي، مما يجعله قراراً إدارياً دون شك.

(1) المحكمة الإدارية العليا، قرار مؤرخ في 2012/4/28، في الطعن رقمي 21011، 22394، سنة 53 ق، مذكور لدى: البكري محمد عزمي، التعليق على قانون نزع الملكية للمنفعة العامة، ط1، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018/2019 ص168.

ولئن حسم المشرع الصفة الإدارية لقرار النزاع، إلا أنه أثار غموضاً وجدلاً حول تصنيفه ضمن طوائف القرارات الإدارية المختلفة؛ فمن ناحية أولى أوجب تبليغه⁽¹⁾، مما يمكن معه اعتباره قراراً فردياً، ومن ناحية ثانية استوجب المرسوم 93-186 نشره إضافة إلى التبليغ، الأمر الذي يثور معه التساؤل حول نوع هذا لقرار: فهل هو قرار فردي أم تنظيمي؟

كما أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى مضمون القرار ولآثاره فهل يعتبره مجرد تحصيل حاصل لما ورد في قرار قابلية التنازل، وبالتالي يعتبر من قبيل القرارات الكاشفة؟

بالرجوع إلى مضمون قرار نزاع الملكية، يلاحظ أنه يؤثر في المراكز القانونية لأشخاص معينين بذواتهم، فهو يستند إلى ما جاء في قرار قابلية التنازل من تحديد دقيق لأسماء أصحاب العقارات أو الحقوق العينية العقارية، وهذا يكفي لإعطائه وصف القرار الفردي، وهذا يوافق موقف المشرع الجزائري في القانون 91-11 الذي استوجب تبليغه.

غير أن المرسوم التنفيذي 93-186 والمنشور الوزاري 0007 لسنة 1994، قد نصا على ضرورة نشر هذا القرار، ويعتبر ذلك خروجاً عن النص التشريعي، فالقاعدة تقضي أن المرسوم التنفيذي والنصوص اللائحية عموماً، تأتي لتبين كيفية تطبيق النص التشريعي ولتفسيره، وليس لإضافة أحكام جديدة، ولو كان النشر إلزامياً، لنص عليه المنشور الوزاري رقم 07-43 الذي أكد على إجراء التبليغ دون النشر.

وبناء على ما سبق، فإن نشر الإدارة لقرار النزاع لا يعفيها من التبليغ لأنه هو الأصل، على الرغم من كونه لم يأت تحت طائلة البطلان. ولذلك فالمرجع هنا هو الأخذ بالوصف الذي جاء به القانون 91-11، واستناداً على ذلك، يمكن اعتبار قرار نزاع الملكية قراراً فردياً وليس تنظيمياً.⁽²⁾

أما من حيث إنشائه للحقوق، فالمؤكد أن قرار النزاع هدفه انتقال ملكية العقارات من المنزوعة منهم ملكياتهم إلى المستفيد، وذلك بين من خلال المادة 29 التي نصت على الغاية من هذا القرار بقولها: "يجر قرار إداري لإتمام صيغة الملكية في الحالات الآتية: (...)", غير أن هذا لا يعني أن هذا القرار ينقل الملكية

(1) المادة 30 من القانون 91-11، سالف الذكر.

(2) راجع: بعوني خالد، مرجع سابق، ص 205.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

بذاته، بل إنه مجرد دليل على الحق لمن انتقلت إليه الملكية، إذ يتراخى الأثر العيني إلى غاية شهر القرار فحتى وإن كان يتضمن نقل الملكية، إلا أن تحقق ذلك مرهون باللجوء إلى إجراء الشهر العقاري.⁽¹⁾ ومرد ذلك أن المشرع الجزائري يتبنى نظام الشهر العيني الذي يكون لشهر التصرفات فيه أثر منشئ للحق، ومعنى هذا أن الحق العيني لا يمكن أن ينشأ سواء بين المتعاقدين، أو بالنسبة للغير إلا بشهره في السجل العقاري ومن تاريخ شهره بالتحديد؛⁽²⁾ وهذا تطبيقاً لما جاء في المادة 15 من الأمر المتضمن إعادة مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري: "كل حق للملكية وكل حق عيني آخر يتعلق بعقار لا وجود له بالنسبة للغير إلا من تاريخ يوم إشهارهما في مجموعة البطاقات العقارية." ⁽³⁾

كما أكد على هذا المعنى القانون 91-11 في المادة 30 التي جاء فيها: "يلغى القرار الإداري الخاص بنزع الملكية إلى المنزوع منه وإلى المستفيد ويخضع للشكليات القانونية المطلوبة في مجال التحويل العقاري، وعندئذ يلزم المعنيون بإخلاء الأماكن"، ويفهم من هذا النص أن إحداث الأثر القانوني عن قرار نزع الملكية متوقف على إتمام إجراء التبليغ والشهر العقاري.

وعليه، يمكن القول أن قرار نزع الملكية ليس قراراً منشئاً بذاته للحقوق، فهو من ناحية، مجرد تأكيد لما جاء به قرار قابلية التنازل، ومن ناحية أخرى لا يكون نافذاً ولا يحدث آثاره إلا باستيفاء إجراءات الشهر العقاري.

أما في النظام القانوني الفرنسي، يندرج أمر نزع الملكية ضمن المرحلة القضائية من نزع الملكية لذلك فهو ليس قراراً إدارياً، ولكنه كذلك لا يشبه القرارات القضائية الأخرى التي تصدرها جهات القضاء العادي لحل النزاعات بين الأفراد، بل ينفرد بجملة خصائص تبدأ من خصوصية الهيئة المصدرة له، ألا وهي قاضي

(1) راجع: عمورة حكيمة، شهر قرار نزع الملكية في التشريع الجزائري...، مرجع سابق، ص 63.

(2) عمورة حكيمة، الآثار القانونية لشهر قرار نزع الملكية...، مرجع سابق، ص 364.

(3) الأمر 75-74 المؤرخ في 12/11/1975، المتضمن إعادة مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، ج.ر.ج. عدد 92، الصادرة في 18/11/1975، ص 1206.

نزع الملكية، وصدوره وفق إجراءات خاصة تبدأ بإرسال الملف من طرف المحافظ إلى القاضي، هذا الأخير يتأكد من صحة وتمام الملف قبل أن يصدر أمره والذي يبلغ إلى الأطراف المعنية بالعملية.⁽¹⁾

غير أن صدور أمر نزع الملكية محكوم ببعض الإجراءات، كتحديد مهلة 15 يوما لإصداره، وعدم إمكانية حضور أصحاب الحقوق أمام القاضي لتقديم ملاحظاتهم، أي أن إجراءات التقاضي هنا ليست وجاهية، فالأمر يصدر دون شهر ودون مناقشات، فقط بمجرد الاطلاع والنظر في الملف من طرف القاضي، وإذا لمس هذا الأخير اكتماله وصحة الإجراءات يقوم بإمضائه، وعندها يمكن للملاك أن يطعنوا فيه أمام محكمة النقض بعد تبليغهم به؛ إن أمر نزع الملكية إذن هو بمثابة "تأشيرة" للتأكيد على أن القاضي قد اطلع وفحص كل الوثائق الضرورية مع افتراض صحة جميع الإجراءات الإدارية السابقة.⁽²⁾

ومن هنا يتبين أن أمر نزع الملكية في فرنسا يتميز بوضع خاص فهو لا يشبه القرارات القضائية العادية، إذ أنه لا يفصل في أي نزاع، وهو أيضا لا يفحص الإجراءات الإدارية، لأنها صادرة عن سلطة أخرى إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات.

أما بالنسبة للنظام القانوني المصري، فيثور التساؤل حول طبيعة توقيع أصحاب العقارات والحقوق على النماذج الخاصة بنقل الملكية، فهل يعد ذلك بمثابة بيع؟

في الواقع، لا يعتبر توقيع صاحب الشأن على نماذج نقل الملكية المشار إليها سابقا بيعا، حتى لو أطلقت الجهة النازعة على هذا النموذج اصطلاح استمارة بيع، فما هو إلا إجراء يغني عن صدور قرار من الوزير المختص، فهو حلقة من الحلقات المتممة للإجراءات الواردة بقانون نزع الملكية ولا يمت بصلة لعقد البيع، إذ لم تتلاق إرادة صاحب العقار والدولة على البيع، ولم يرتض صاحب العقار لهذا البيع ثمنا مكافئا لعقاره، وإنما حقيقة الأمر أن صاحب الصفة أو الحق اختار أهون الضررين فهو لم يكن مخيرا أصلا إلا بين أن يوقع على نماذج نقل الملكية للدولة أو أن يصدر قرار من الوزير المختص بنزع ملكيتها، فكونه اختار التوقيع على النماذج فإن ذلك وصولا إلى حصوله على التعويض عن نزع ملكيته بصورة ميسرة⁽³⁾، ولقد

(1) Articles (de L.220-1 au L.221-2) et (de R.211-1 au R.221-8) du Code d'expropriation.

(2) Ganez Lopez Gilbert, op.cit, p1.

(3) البكري محمد عزمي، مرجع سابق، ص150

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

أوضحت ذلك تفصيلا الفتوى الصادرة عن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري الصادرة بتاريخ 2015/9/5.⁽¹⁾

وأما عن تحديد طبيعة قرار الوزير المختص بنزع الملكية، فقد تصدى القضاء المصري في أكثر من مناسبة لهذه المسألة، حيث اعتبره تصرفا من جانب واحد،⁽²⁾ وأعطاه صفة القرار الإداري، فهو "في حقيقته قرار إداري يكشف عن إفصاح الإدارة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين عن إرادتها الملزمة للأفراد بإحداث أثر قانوني معين هو نقل الملكية من الأفراد إلى الدومين العام للدولة".⁽³⁾

ومن خلال المقارنة، يتجلى اتفاق النظامين القانونيين المصري والجزائري على إنهاء عملية نزع الملكية بقرار إداري وإضفاء الصبغة الإدارية عليها من بدايتها إلى نهايتها، خلاف النظام الفرنسي الذي أحال المرحلة النهائية من العملية إلى القضاء العادي، هادفا بذلك إلى تعزيز الضمانات الممنوحة لأصحاب العقارات حماية للملكة العقارية الخاصة في مواجهة امتيازات السلطة العامة، وهو بذلك قد جعل من عملية نزع الملكية عملية مركبة مزدوجة الطابع، إدارية في المرحلة الأولى، قضائية في الثانية، وكان هذا أحد أهم الأسباب التي جعلت لنظرية القرارات القابلة للانفصال تطبيقا في مجال نزع الملكية، باعتبارها تخرج في جزئها القضائي عن ولاية قاضي الإلغاء، ومن المعلوم أن من شروط تطبيق فكرة القرارات القابلة للانفصال ومن أسبابها كذلك، خروج المنازعة من ولاية قضاء الإلغاء، كما هو الحال بالنسبة للعقود الإدارية وأعمال السيادة.

غير أن هذا لا يعني أن تطبيق النظرية منعدم في النظامين القانونيين المصري والجزائري، ذلك أن نزع الملكية في كليهما تبقى عملية قانونية مركبة وإن كانت إدارية بحتة، وإعمال فكرة الانفصال سيؤدي لا

(1) "انتهت الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع إلى عدم اعتبار نماذج نقل الملكية التي تحرر من الهيئة المصرية العامة للمساحة مشروع عقد مما تجب مراجعته من قبل إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة...". الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، فتوى رقم 589، ملف رقم 58-1-281، جلسة 2015/2/4، صادرة بتاريخ 2015/9/5. نقلا عن: البكري محمد عزمي، مرجع سابق، ص 160.

(2) "إن المشرع أكد دوما على أن قرارات نزع الملكية إنما هي تصرف من جانب واحد سواء في المذكرة الإيضاحية لقانون الشهر العقاري، حيث أشار إلى وجوب شهر التصرفات الإدارية التي تتناول حقوقا عينية عقارية كمراسيم نزع الملكية (...)" طعن رقم 7422، 8722 لسنة 76 ق، جلسة 2010/2/22، مشار إليه لدى: نفس المرجع، ص 164.

(3) محكمة النقض المصرية، طعن رقم 7486، سنة 76 ق، جلسة 2010/2/22، مشار إليه لدى: نفس المرجع، ص 166.

الباب الأول/الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية

محالة إلى بسط رقابة أوسع من قاضي الإلغاء على العملية كلها بمناسبة رقابته على أحد القرارات المطعون فيها أمامه بصورة مستقلة عن العملية، والتطبيقات القضائية في الأنظمة الثلاثة خير دليل على ذلك، وهو ما سيتم تفصيله خلال الباب الثاني من هذه الدراسة.

الباب الثاني: الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية للمنفعة العمومية

بعد تحديد القرارات التي تقبل الانفصال عن عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية، تبين وجود ثلاث قرارات إدارية ينطبق عليها هذا الوصف، أولها قرار التصريح بالمنفعة العمومية، يليه قرار قابلية التنازل وآخرها قرار نزع الملكية؛ غير أن دراسة قابلية أي قرارات للانفصال عن عملية مركبة، لا تكون ذات قيمة قانونية ما لم تلحق بدراسة نتائج ذلك الانفصال، والمتمثلة أساساً في إمكانية الطعن في كل قرار منها بصورة مستقلة عن العملية برمتها.

ويعتبر الطعن في القرار المنفصل من أهم آثار نظرية القرارات القابلة للانفصال، إذ بموجبه يمكن للمتضرر من العملية المركبة، الطعن في أحد أجزائها أمام القضاء الإداري طالبا إلغاءه لعدم مشروعيته، فإذا تعذر إلغاء عملية قانونية معقدة ومتراصة الأجزاء، فإنه من السهل بالمقابل تفكيكها وبسط رقابة القضاء على أجزائها كل على حدا، وهذا هو جوهر فكرة الانفصال.

وكلما تعددت القرارات الإدارية التي تقبل الانفصال عن عملية نزع الملكية، فإن للمتضررين فرصاً أكثر للطعن في كل واحد منها، متى توافرت شروط الطعن، ويعتبر ذلك ضماناً مهمة لحماية حق الملكية جراء تعسف الإدارة المحتمل في استعمالها لامتيازاتها المخولة لها قانوناً، إذ أن القرارات الإدارية الصادرة خلال الإجراءات المتعاقبة لعملية نزع الملكية، وإن كانت تتمتع بقريئة السلامة والصحة، إلا أنها تقبل إثبات العكس، فالإدارة النازعة قد تجانب الصواب عمداً أو خطأً مما يعرض تصرفاتها للطعن أمام قاضي الإلغاء.

لكن إلغاء أحد أجزاء العملية المركبة لا بد وأن يكون له أثر على بقية الأجزاء المتداخلة فيما بينها؛ ويختلف ذلك الأثر باختلاف موقع القرار ومدى أهميته في العملية، كما وأن حكم الإلغاء يعني إعدام القرار واعتباره كأن لم يكن، ولذلك فالإشكال الذي يمكن طرحه في هذا الباب من الدراسة هو: إلى أي مدى يمكن أن تمتد رقابة القضاء الإداري على القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية؟ وهل يمكن لإلغاء أحد القرارات أن يؤدي إلى هدم العملية برمتها؟

الباب الثاني: الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية للمنفعة العمومية

انطلاقاً من قاعدة "ما بني على باطل فهو باطل" يمكن الافتراض بأن إلغاء أحد القرارات الصادرة خلال المرحلة الأولى من نزع الملكية سيؤدي إلى إلغاء القرارات اللاحقة بالتبعية، لكن هل ينطبق هذا على الحالة العكسية؟ أي عندما يكون القرار اللاحق هو القرار الباطل؟

إن هذه الفرضيات والتساؤلات تستلزم دراسة معمقة لمراحل الطعن بالإلغاء ضد القرارات المنفصلة في نزع الملكية، وتحليل موقف القضاء الجزائري والمقارن إزاءها، كما يجب الوقوف على آثار حكم إلغاء كل قرار من تلك القرارات.

وعليه، ينبغي تحديد نطاق الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية للمنفعة العامة (الفصل الأول)، ثم بيان آثار تلك الرقابة سواء على القرار المنفصل أو على العملية برمتها (الفصل الثاني).

الفصل الأول: نطاق الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال في نزاع الملكية

للمنفعة العمومية

يختلف نطاق الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال في عملية نزاع الملكية باختلاف مراحل هذه الأخيرة، فبينما تضيق وتتسع بالنسبة لقرار التصريح بالمنفعة العمومية، تتميز بالتعقيد فيما يتعلق بالقرارات الصادرة خلال المرحلة الثانية، ذلك بسبب استنادها إلى قرار التصريح.

وبالنظر إلى تعارض المصلحتين الخاصة والعامة من جهة، وإلى إمكانية تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية بتقرير المنفعة العمومية، أو عدم احترامها للإجراءات التشريعية المتعلقة بقرار التصريح بالمنفعة العمومية من جهة أخرى، فقد أخضع المشرع صراحة كل الإجراءات المتعلقة بهذا القرار إلى رقابة القاضي سواء رقابة المشروعية (الواسعة) أو الرقابة التقليدية (الضيقة) وهي مدى توفر شرط المنفعة العامة وهذا ما سيتم التطرق إليه في المبحث الأول.

أما المبحث الثاني فيتناول الرقابة على كل من قرار قابلية التنازل وقرار النزاع الأخير، وتثور بشأنهما مسألة مدى إمكانية مراقبة الإجراءات السابقة لهما بمناسبة الطعن فيهما، بالإضافة إلى أوجه الطعن المحتملة في كل منهما وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: الرقابة القضائية على قرار التصريح بالمنفعة العمومية

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على القرارات اللاحقة على التصريح بالمنفعة العمومية.

المبحث الأول: الرقابة القضائية على قرار التصريح بالمنفعة العمومية

فتح القانون 91-11 المجال لمخاصمة قرار التصريح بالمنفعة العمومية من خلال المادة 13 منه التي تناولت الطعن في القرار دون تحديد طبيعته، وحيث أن هذا القانون جعل الإجراءات المتعلقة بصدور هذا القرار تحت طائلة البطلان، فمن البديهي أن الطعن الذي سيقدم هو الطعن بالبطلان، أي دعوى الإلغاء باعتباره قرارا إداريا، وهي دعوى تتعلق بمشروعيته، وهذا ما أكد عليه المنشور الوزاري المشترك رقم 0007⁽¹⁾، غير أن هذا الأخير أطلق على الدعوى التي ترفع ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية اسم دعوى تجاوز السلطة⁽²⁾.

إن الشروط العامة للطعن بالبطلان في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، هي نفسها الشروط المطلوبة لأي طعن أمام الجهات القضائية، العادية والإدارية، والمتعلقة أساسا بالطاعن، المنصوص عليها في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهي الصفة والمصلحة، بالإضافة إلى الأهلية كشرط لصحة إجراءات الدعوى⁽³⁾، مع مراعاة خصوصية المصلحة واتساعها في دعوى الإلغاء مقارنة بالدعاوى الأخرى⁽⁴⁾.

أما الاختصاص بنظر الدعوى، فهو حتما للقضاء الإداري، على اعتبار أنه قرار إداري، كما سبق بيانه، غير أن تحديد أي جهات القضاء الإداري هي المختصة يختلف بحسب مصدر القرار، فيؤول الاختصاص بنظر الطعن بالبطلان في قرار التصريح الصادر عن الوالي إلى المحاكم الإدارية، بينما تختص

(1) انظر المنشور الوزاري 0007، سالف الذكر، ملحق رقم 1.

(2) جدير بالذكر أن كلا من مصطلح "دعوى الإلغاء"، أو "الطعن بالبطلان"، أو "دعوى تجاوز السلطة" كلها تستخدم للدلالة على معنى واحد، وهو الدعوى التي يخاصم في القرار الإداري بسبب مخالفة الإدارة للقانون بمفهومه الواسع أي خرجت عن مبدأ المشروعية، ويطلق على مثل هذا النوع من الدعاوى اسم دعوى المشروعية.

(3) وفقا للمادة 64 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فانعدام الأهلية هو أحد أسباب بطلان إجراءات التقاضي. والملاحظ أن المشرع قد استبعد الأهلية من شروط قبول الدعوى خلافا لما كان معمولا به في القانون الملغى.

(4) سيكون التركيز خلال هذا المبحث على الشروط الخاصة بدعوى إلغاء قرار التصريح، دون العامة، لذلك تجدر الإشارة في هذا الشأن لمزيد من التفصيل على سبيل المثال: الوافي سامي، الوسيط في دعوى الإلغاء، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، المركز الديمقراطي العربي، برلين، ألمانيا، 2018؛ بوراس عادل، دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مجلة الفقه والقانون، العدد3، يناير 2013، ص 215-280. متوفر بتاريخ:

2023/12/26 على الرابط: <http://taza2005.e-monsite.com/medias/files/majalah-numero3.pdf>

المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة (المستحدثة بموجب القانون 22-13) بالطعون الموجهة ضد القرار/ القرارات الوزارية المشتركة، والمراسيم التنفيذية التي تتضمن تصريحاً بالمنفعة العمومية، وذلك تطبيقاً للقواعد العامة للإجراءات. (1)

جدير بالذكر، وعلى سبيل المقارنة، فإن الأمر الملغى 76-48، لم يكن يفتح المجال للطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، بل واعتبره القاضي الإداري في ظله قراراً غير ضار لأنه لا يمس بالمراكز القانونية، وهذا ما تم بيانه سابقاً عند تحديد طبيعة هذا القرار. (2)

عموماً، كل قرار إداري مهما كان مصدره يقوم على خمسة أركان هي: السبب، المحل، الغاية، الاختصاص والشكل، (3) ولما كان قرار التصريح بالمنفعة العمومية قراراً إدارياً، فإنه يقوم بطبيعة الحال على هذه الأركان الخمسة، والتي تكون محل رقابة من قبل القاضي الإداري في إطار دعوى الإلغاء المرفوعة إليه ومن المسلم به أن لإلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية يكفي توفر عيب يمس أحد الأركان الخمسة لهذا القرار، لذلك لا يشترط اجتماع تلك العيوب الخمسة كلها لإلغاء القرار.

إن الرقابة القضائية على قرار التصريح بالمنفعة العمومية تتسع وتضيق بحسب الركن الذي يُعمل عليه القاضي رقابته، فهو يتمتع بمجال واسع من الرقابة على الأركان المقيدة، وهي طبقاً للسائد فقهاً: الاختصاص والشكل والغاية، بينما تضيق رقابته إلى حد ما في مجال الأركان التقديرية من هذا القرار وهي السبب والمحل. (4)

وإذا كان الحرص على حماية حق الملكية الفردية يدفع القاضي الإداري إلى أعمال رقابة فعالة على قرار الإدارة في هذا المجال، فإلى أي حد امتدت رقابته؟ وإلى أي مدى مارس القضاء الإداري دوره في تلك

(1) لمزيد من التفصيل حول الاختصاص القضائي بدعوى إلغاء قرار التصريح، راجع: غيتاوي عبد القادر، الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية في إطار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية -دراسة في التشريع الجزائري-، مجلة الحقيقة، الإصدار 12، العدد 27، جامعة أدرار، الجزائر، 2013، ص 175؛ براهيمى سهام، مرجع سابق، ص 213.

(2) راجع: قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قضية (طاش محند) ضد (والي ولاية تيزي وزو)، مرجع سابق، ص 218.

(3) راجع في أركان القرار الإداري: الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 143 وما بعدها؛ ليلو مازن راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 161.

(4) مهملات محمد عبد الغني، الاستملاك ورقابة القاضي الإداري -دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سوريا، 2005، ص 161.

الحماية؟ وكيف راقب القاضي الإداري الجزائري قرار التصريح بالمنفعة العمومية؟ وماذا عن نظيره الفرنسي والمصري؟ هذا ما سيتم الإجابة عليه في هذا المبحث من خلال تسليط الضوء على الرقابة الواسعة (المطلب الأول) والضيقة (المطلب الثاني) على قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

المطلب الأول: الرقابة الواسعة على قرار التصريح بالمنفعة العمومية

يتمتع القضاء الإداري برقابة واسعة في مجال الأركان المقيدة لقرار التصريح بالمنفعة العمومية وهي الاختصاص والشكل والغاية، ذلك أنه بالنسبة لركن الاختصاص، فإن قرار التصريح قد يشوبه عيب عدم الاختصاص وهو عيب يتعلق بالنظام العام، حيث يتصدى القاضي الإداري له من تلقاء نفسه فإذا تبين أن القرار مشوب بهذا العيب قضى بإلغائه لعدم مشروعيته.

أما بالنسبة لركن الشكل، فقد تصدر الإدارة قرار التصريح متجاهلة الشكليات والإجراءات التي قررها القانون في هذا الشأن، أو تنفيذها بشكل ناقص.

وأما الغاية من قرار التصريح، فهي تحقيق المنفعة العامة، ولذلك يجب أن يكون باعث الإدارة على إصدار هذا القرار هو تحقيق النفع العام، وأن تتجنب الغايات التي تتعارض مع هذا الهدف الأساسي، وإلا كان القرار باطلاً بصدوره مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة.⁽¹⁾

وبناء على ما تقدم، ستتم دراسة أوجه الرقابة الواسعة، من خلال تبيان الأركان المقيدة لقرار التصريح بالمنفعة العمومية وهي: ركن السبب والشكل والغاية، والتي يقابلها على التوالي كل من عيب عدم الاختصاص (الفرع الأول)، عيب الشكل (الفرع الثاني) وعيب الانحراف بالسلطة (الفرع الثالث)، كأوجه لإلغاء قرار التصريح.

(1) مهملات محمد عبد الغني، مرجع سابق، ص163.

الفرع الأول: الرقابة على ركن الاختصاص

إن قواعد الاختصاص بصفة عامة هي تلك التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات القانونية، وعيب الاختصاص لا يزال هو العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام لما يترتب عليه من نتائج هامة.⁽¹⁾ ويتحقق عدم الاختصاص إذا لم يندرج القرار الإداري الصادر ضمن صلاحيات السلطة الإدارية التي أصدرته بل ضمن صلاحيات سلطة إدارية أخرى،⁽²⁾ وفي قرار التصريح بالمنفعة العمومية نكون أمام عيب عدم الاختصاص، إذا كانت الهيئة التي صدر عنها غير مختصة بذلك.

وقد حدد القانون 91-11 المتعلق بنزع الملكية في المادة 12 مكرر منه، وكذلك المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186، الجهة المختصة بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية والمتمثلة في شخص الوالي؛ أو الوزراء بقرارات مشتركة؛ أو الوزير الأول/ رئيس الحكومة (حسب الحالة)، وهذا ما يشكل العنصر الشخصي لركن الاختصاص، وفي حالة ما إذا رفعت دعوى الإلغاء إلى القاضي الإداري، فإنه سيراقب مدى احترام السلطة نازعة الملكية لفكرة الاختصاص المحدد قانوناً، فقد يصدر القرار عن الوالي في حين كان يجب أن يصدر بموجب قرار وزاري مشترك أو بالعكس.

ولدراسة الرقابة على ركن الاختصاص في قرار التصريح، لابد من التطرق إلى صور عدم الاختصاص تباعاً، وهي عيب عدم الاختصاص الموضوعي (أولاً)، والمكاني (ثانياً)، والزماني (ثالثاً):

أولاً: عيب عدم الاختصاص الموضوعي

تتحقق هذه الصورة إذا أصدرت جهة إدارية قرارها في موضوع لا تملك قانوناً إصدار القرار بشأنه لأنه يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى، ويحصل ذلك عندما يكون الأثر القانوني الذي يترتب على القرار مما لا يختص مصدر القرار بترتيبه قانوناً؛ وإذا كان الاختصاص مشتركاً بين عدة جهات إدارية فيتعين

(1) الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 202.

(2) السماعنة سمير عبد الله، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 2، 2015، ص 780.

أن يكون القرار الصادر موقعا من تلك الجهات جميعا، ويكون معيبا إذا انفردت جهة واحدة منها بإصداره.⁽¹⁾

وقد يقع الاعتداء الموضوعي من سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى مساوية لها؛ أو من سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أعلى منها؛ أو من سلطة إدارية رئاسية على اختصاص سلطة إدارية تابعة لها؛ وكذلك في حالة اعتداء سلطة مركزية على اختصاص مقرر لسلطة لا مركزية.⁽²⁾ وفي قرار التصريح بالمنفعة العمومية، يتمثل العنصر الموضوعي في المواضيع والأعمال التي يمكن أن يتخذ فيها الشخص أو الهيئة القرار، وهو بالنسبة للوزير الأول/ رئيس الحكومة، يمثل المشاريع الكبرى ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي، أما بالنسبة للوالي وللوزراء بقرارات مشتركة، فيشمل باقي مشاريع المنفعة العمومية.

وتثور الصعوبة أكثر بالنسبة لحالة صدور القرار من الوزير الأول/ رئيس الحكومة في شكل مرسوم تنفيذي، فالأمر هنا يتعلق بموضوع العملية كونها تتعلق بإنجاز مشاريع البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والإستراتيجي، والتي يكتنف مسألة تعريفها وتحديدتها بعض الغموض.⁽³⁾ فقانون نزع الملكية لم يحدد حصرا هذه العمليات، ولذلك فإن السلطة التقديرية تبقى للإدارة في تحديدها، مما يطرح إشكالا في الرقابة على الاختصاص الموضوعي بإصدار قرار التصريح، مع العلم أن التصريح بالمنفعة العمومية عن طريق مرسوم تنفيذي له آثار خطيرة على الملاك، حيث تتم على إثره الحيازة الفورية من الإدارة نازعة الملكية،⁽⁴⁾ كما سبق بيانه.

وعليه، وفي مثل هذه الحالة على القاضي الإداري أن يتحقق من مدى توفر شروط التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي، وهي أن يكون المشروع يتعلق بإنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة وذات البعد الوطني والاستراتيجي، وفي ظل غياب نص يحددها، تبقى له سلطة تقديرية واسعة في ذلك.

(1) شطناوي علي خطر، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ط1، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2008، ص710.

(2) راجع: محمد علي عبد الفتاح، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009، ص.ص 320-324.

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 59.

(4) غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية، مرجع سابق، ص229.

ثانيا: عيب عدم الاختصاص المكاني

تتحقق صورة عيب عدم الاختصاص المكاني عندما يصدر أحد موظفي السلطة الإدارية قرارا يتجاوز به الدائرة أو النطاق الإقليمي الذي له أن يمارس فيه اختصاصاته، إذ لا تمتد ولاية كل موظف لتشمل إقليم الدولة كاملا، حيث تقتصر ولاية كثيرين منهم على نطاق إقليمي محدد، سواء بصدد كافة الاختصاصات المتصلة به، مثل اختصاصات المحافظين، أو جانب منها.⁽¹⁾

ويعتبر عيب عدم الاختصاص المكاني أقل الصور حدوثا في الواقع العملي، ذلك أن الحدود المكانية لمزاولة الاختصاصات الإدارية تكون في الغالب واضحة إلى حد كبير مما يقلل من احتمالات تداخل الاختصاصات بين الجهات الإدارية، ولأن كل عضو من أعضاء السلطة الإدارية يحرص في الغالب على ممارسة نشاطه في النطاق الإقليمي أو الجغرافي الذي حدده له القانون.⁽²⁾

وأما العنصر المكاني في قرار التصريح، فإن المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186 نصت على أنه: "إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المراد نزع ملكيتها واقعة في تراب ولايتين أو عدة ولايات فإن التصريح بالمنفعة العمومية يتم بقرار مشترك أو قرارات مشتركة بين الوزير المعني ووزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية"، وعليه، فإن عيب عدم الاختصاص يتحقق إذا لم يحترم هذا النص في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، بأن تم ذلك من طرف وزير آخر غير المعني بذلك، أو لم يتم إشراك الوزراء الآخرين في القرار الوزاري المشترك.

كما بينت الفقرة الثانية من نفس المادة أن للوالي المختص إقليميا صلاحية إصدار القرار إذا ما كانت الأملاك المراد نزعها على إقليم ولاية واحدة، مع العلم أن الولاية يعينون بموجب مرسوم رئاسي تحدد فيه الولاية التي يديرونها، إضافة إلى أن التقسيم الجغرافي للبلاد محدد بموجب القانون،⁽³⁾ ولذلك لا يثير الاختصاص الاقليمي في هذه الحالات إشكالا لأن القانون واضح في هذا الأمر.

(1) جمال الدين سامي، الدعاوى الإدارية- دعوى إلغاء القرارات الإدارية- دعاوى التسوية، ط2، منشأة المعارف الاسكندرية، 2003، ص2012.

(2) كنعان نواف، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2009، ص270.

(3) وهو القانون رقم 84-09، المؤرخ في 1984/2/4، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج، رقم 6، الصادرة في 1984/2/7.

ثالثاً: عيب عدم الاختصاص الزماني

إن اختصاص رجل الإدارة يجب أن يكون محددًا وقابلًا للممارسة طالما ظل شاغلاً لوظيفته العامة ومن ثم إذا باشر اختصاصه في إصدار قرارات إدارية معينة قبل تحقق صلاحيته القانونية في إصدارها أو أصدرها بعد انتهاء ولايته، تكون هذه القرارات الصادرة متضمنة لاعتداء على اختصاص رجل الإدارة السلف أو الخلف، وبالتالي معيبة بعيب عدم الاختصاص الزماني لصدورها مجاوزة لفترة ولايته الوظيفية.⁽¹⁾ كما قد يكون عيب عدم الاختصاص الزماني في حالة أخرى، وهي عندما يحدد المشرع مدة زمنية ليتم اتخاذ القرارات الإدارية خلالها، وفي مثل هذه الحالة يفترض أن يصدر القرار خلال هذه المدة، شرط أن تكون هذه المدة إلزامية، بمعنى يجدر بالإدارة، تحت طائلة البطلان، أن تتخذ القرار خلالها، فإذا صدر بعد انتهائها اعتبر معيباً بعيب عدم الاختصاص البسيط، أما إذا كانت المدة التي حددها المشرع لاتخاذ القرار غير إلزامية، بمعنى توجيهية أو إرشادية، فإن صدور القرار بعد انتهائها لا يجعله معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني.⁽²⁾

وفي قرار التصريح، قد تتحقق صورة عيب عدم الاختصاص الزمني كما لو أصدر الوالي القرار مثلاً بعد عزله أو إقالته أو لأي سبب من أسباب نهاية ولايته، وإن كان من النادر وقوع مثل هذه الحالات. إن رقابة القاضي الإداري على ركن الاختصاص في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لا تتوقف عند هذا الحد بل تتعدى إلى فحص اختصاص الجهة التي أصدرت قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة المحققة انطلاقاً مما حددته المادتان 3 و 6 من المرسوم التنفيذي 93-186، ويتأكد هنا من مدى اختصاص الوالي مكانياً وزمانياً وموضوعياً في إصدار هذا القرار.⁽³⁾

جدير بالذكر أن القضاء يتمتع برقابة واسعة بخصوص ركن الاختصاص في قرار المنفعة العامة وأن سلطة الإدارة في هذا الصدد سلطة مقيدة، ففكرة الاختصاص في القانون مشروعة لمصلحة الإدارة والأفراد

(1) جمال الدين سامي، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص 434.

(2) كنعان نواف، مرجع سابق، ص 268.

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 60.

على حد سواء،⁽¹⁾ ومن شأن قواعد الاختصاص ضمان صدور قرار التصريح للغرض الذي وجد من أجله وهو الإعلان عن وجود المنفعة العامة وأي مخالفة لها قد تقضي ببطلانه.

الفرع الثاني: الرقابة على ركن الشكل والإجراءات

كثيرا ما يثار عيب الشكل والإجراءات في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وذلك نظرا لكثرة الإجراءات التي على الإدارة نازعة الملكية مراعاتها، ليس فقط بشأن قرار التصريح بالمنفعة العمومية، بل حتى بالنسبة للإجراءات السابقة على صدوره والمتعلقة بالتحقيق المسبق. ونظرا لأهمية الرقابة على ركن الشكل والإجراءات ينبغي بيان مفهومه (أولا) ثم دراسة مضمون الرقابة عليه (ثانيا):

أولا: مفهوم ركن الشكل والإجراءات

الأصل أن القرارات الإدارية لا تقتضي اتباع إجراءات معينة أو اتخاذ أشكال محددة أو إفراغها في قوالب خاصة، ومع ذلك ومن أجل حماية الحقوق والحريات الجماعية والفردية وضمان المصلحة العامة، قد ينص القانون أو التنظيم على إجراءات وأشكال معينة يؤدي عدم احترامها وخرقها إلى إصابة القرار الإداري بعيب مما يسمح للقاضي الإداري باتخاذها وجها لإلغائه.⁽²⁾

وتعتبر قواعد الشكل في إصدار القرارات الإدارية على جانب كبير من الأهمية، فهي، بالإضافة إلى قواعد الاختصاص، تقوم كحاجز وموازن لسلطات الإدارة الخطيرة، وذلك بتجنب الإدارة مواطن الزلل ومنحها فرصة للتروي والتدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة من خلال التزامها بسلوك السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح بدقة لإصدار قراراتها الإدارية.⁽³⁾

ويقصد بإجراءات القرار الإداري تلك "التراتب التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار أي التي تسبق إصداره نهائيا مثل الاستشارات والاقتراح، والتقرير المسبق".⁽⁴⁾

(1) طنبوس عزت صديق، نزع الملكية للمنفعة العامة-دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1988، ص 363.

(2) بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 189.

(3) الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 173.

(4) بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 189.

أما المقصود بالشكل فهو "الصورة الخارجية التي تحتم القوانين واللوائح أن يفرغ فيها القرار كأن تفرض أن يكون القرار مكتوبا أو أن يتضمن توقيعاً أو تسبباً".⁽¹⁾

ويترتب على التمييز بين الشكل والإجراءات آثار قانونية هامة، بحيث يلغى القرار الإداري إذا خالف الإجراء أو الإجراءات الواجب اتباعها، في حين أنه لا يلغى هذا القرار إلا إذا خالف شكلاً من الأشكال الجوهرية وليس الأشكال الثانوية.⁽²⁾

ثانياً: مضمون الرقابة على ركن الشكل والإجراءات

ينبغي التمييز في رقابة القضاء الإداري على ركن الشكل والإجراءات في قرار التصريح بالمنفعة العمومية بين الرقابة على الإجراءات السابقة على إصداره (أ) والرقابة على إجراءات وأشكال القرار في حد ذاته (ب):

أ- الرقابة على الإجراءات السابقة على صدور قرار التصريح

يتعين على القاضي الإداري التحقق من أن السلطة النازعة احترمت الإجراءات الجوهرية التي سبقت إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية، لأن عدم احترام هذه الإجراءات الأولية أو إهمالها، كلياً أو جزئياً، يترتب بطلان القرار الإداري المتخذ وانعدام أثره.⁽³⁾ فيراقب القاضي الإداري مدى توفر التقرير السليبي في ملف نزع الملكية، الذي تحوله الجهة المستفيدة من النزاع إلى الوالي، والذي يثبت فشل محاولاتها لاقتناء الأملاك العقارية المعنية بالتراضي، هذا من ناحية (1)، كما يراقب مدى احترام الإدارة لإجراءات التحقيق المسبق كخطوة ثانية (2)، وفيما يلي بيان ذلك:

(1) الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 174.

(2) جمال الدين سامي، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص 438.

(3) وينطبق هذا الحكم على كافة إجراءات نزع الملكية، وهو ما أكدت عليه المادة 33 من القانون 91-11، حيث جاء فيها: "كل نزع للملكية يتم خارج الحالات والشروط التي حددها هذا القانون يكون باطلاً وعدم الأثر ويعد تجاوزاً يترتب عنه التعويض المحدد عن طريق القضاء فضلاً عن العقوبات التي ينص عليها التشريع المعمول به".

1- الرقابة على شرط الاقتناء بالتراضي

حيث أن نزع الملكية طريق استثنائي تلجأ إليه الإدارة للحصول على الأملاك اللازمة لتحقيق مشروعها ذي النفع العام، فإنها ملزمة باحترام إجراء الاقتناء بطريق التراضي لتلك الأملاك،⁽¹⁾ وتعتبر هذه "الخطوة من النظام العام لا يمكن تجاوزها تحت طائلة مخالفة للقانون يترتب عليها البطلان".⁽²⁾ أما إذا فشلت محاولات الاقتناء بالتراضي، حينها تلجأ الإدارة إلى الاستثناء، وهو نزع الملكية جبرا وتقع على الوالي مسؤولية التأكد من توافر التقرير السلبي الذي يثبت هذا الفشل في ملف نزع الملكية، بالإضافة إلى الوثائق الأخرى المنصوص عليها في المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

وعليه، يتوجب على القاضي الإداري أثناء بسط رقابته على قرار التصريح بالمنفعة العمومية محل الطعن، أن يتأكد من وجود التقرير السلبي الذي يثبت فشل المحاولات الودية لاقتناء الأملاك والحقوق العينية العقارية، ولكون هذا الإجراء من النظام العام، فإنه يمكن للقاضي التعرض له من تلقاء نفسه، فإذا وجد أن ملف نزع الملكية لا يحتوي على التقرير السلبي، حكم برفض الملف بأكمله وإجبار الجهة المستفيدة على تطبيق القانون والتقييد بأحكامه.⁽³⁾

ويقع عبء إثبات فشل محاولات الاقتناء بالتراضي أمام القاضي المختص على الإدارة، لأنها هي من تسعى لاقتناء الأملاك أو الحقوق العينية العقارية من أصحابها وليس العكس، أما أسباب فشل هذه المحاولات والمساعي الودية فإن الإدارة كأصل عام ليست ملزمة بذكر الأسباب.⁽⁴⁾

(1) جاء في المادة 1/2 من القانون 91-11: "يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية، ولا يتم ذلك إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية."

(2) لعشاش محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في إطار نزع الملكية للمنفعة العامة في القانون الجزائري، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 14.

(3) نفس المرجع، ص 15.

(4) نفس المرجع، ص 16.

2- الرقابة على إجراءات التحقيق الإداري المسبق

على القاضي المختص التأكد من أن الإجراءات التي قام بها الوالي بعد تلقيه ملف المستفيد قد تم احترامها والقيام بها طبقاً للقانون،⁽¹⁾ في إطار القيام بالتحقيق المسبق، إذ على الوالي المختص إقليمياً إصدار قرار فتح التحقيق وقرار تعيين اللجنة المكلفة.

ويتحقق القاضي في إطار الرقابة التي يمارسها إذا كان تعيين أعضاء اللجنة قد تم طبقاً للشروط المنصوص عليها في المادة 5 من القانون 91-11، ومن ضمن القائمة التي ضبطها المرسوم التنفيذي 93-186، كما يتأكد من أن قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة قد تم نشرهما وتعليقهما بالأماكن المخصصة لذلك في البلدية.

ومن صلاحيات القاضي أيضاً التحقق من أن قرار فتح التحقيق قد اشتمل على البيانات التي نصت عليه المادة 6 من القانون 91-11 تحت طائلة البطلان، وأن ملف التحقيق وضع تحت تصرف الجمهور لتسجيل تظلمات وشمل كل الوثائق، كما تكفلت المادة 6 من المرسوم التنفيذي 93-186 بتوضيح الشكل الذي يجب أن يخرج فيه القرار، إذ حددت ما يجب أن يذكر فيه وجوباً، وحددت مهلة 15 يوم قبل بدء التحقيق كأقل مدة يجب أن يصدر فيها قرار فتح التحقيق.

وعليه، فإن الإخلال بأي إجراء من هذه الإجراءات يؤدي حتماً إلى إبطال القرار المصرح بالمنفعة العمومية اللاحق لها.

وتتسع الرقابة على الإجراءات السابقة لقرار التصريح لتشمل عمل اللجنة المكلفة بالتحقيق، وقد حددت المواد 7، 8، 9 من القانون 91-11 كيفية عملها، وألزمها بتحرير تقرير تفصح فيه عن رأيها في مدى فاعلية المنفعة العمومية.⁽²⁾

(1) المواد 4، 5، 6 من القانون 91-11 سالف الذكر.

(2) كما أكدت ذلك المادة 9 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

وإذا كان تقرير لجنة التحقيق غير قابل للطعن بنوعية، سواء الطعن الإداري، أو الطعن القضائي لأنه مجرد عمل إداري سابق لا يرقى لدرجة القرار الإداري، إلا أن عدم مشروعيته من شأنه أن يؤثر لاحقاً على مشروعية قرار التصريح بالمنفعة العمومية.⁽¹⁾

كما تمتد رقابة القاضي لتشمل حياد واستقلالية لجنة التحقيق، بحيث يسهل عليه التأكد من عدم انتماء أحد أعضائها إلى السلطة النازعة، وذلك بفحص وضعيته القانونية، أما عدم وجود مصلحة خاصة للمحقق من قيامه بالعملية، فهي مسألة صعبة، بحيث لا توجد معايير تحدد وتكشف ذلك، وبالتالي تكون السلطة التقديرية للقاضي في كل قضية على حدة.⁽²⁾

ويتبين مما سبق ذكره، أن القاضي ملزم بالرد على كل الدفوع المتعلقة بالإجراءات المذكورة أعلاه التي قد تثور أمامه، والإخلال بأي إجراء من هذه الإجراءات الجوهرية التي أوردها المشرع بصيغة الوجوب يؤدي حتماً لإبطال قرار التصريح بالمنفعة العمومية.⁽³⁾

وعلى سبيل المقارنة، فإن الأمر الملغى 48-76، كان ينص أيضاً على إجراءات مسبقة على إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وذلك من خلال المادتين 3 و4 منه، وتتمثل في إجراء تحقيق حول المنفعة العمومية (تحقيق مسبق)،⁽⁴⁾ كما يكلف المجلس الشعبي للولاية المعنية بالإدلاء برأيه قبل أي تصريح بالمنفعة العمومية.⁽⁵⁾

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا المجال في ظل الأمر الملغى 48-76 يلاحظ أنه أكد على ضرورة احترام الإجراءات السابقة على قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

(1) لعشاش محمد، ضمانات حماية الملكية العقارية الخاصة في إطار قانون نزع الملكية 91-11 المعدل والمتمم، مجلة معارف، قسم العلوم القانونية، السنة العاشرة، العدد 20، جامعة أكلي محمد أولحاج، البويرة، الجزائر، جوان 2016، ص 202.

(2) بدرانية رقية، الرقابة القضائية في مجال نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، 2003، ص 42.

(3) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 16.

(4) المادة 1/3 من الأمر 48-76 الملغى سالف الذكر.

(5) المادة 4 من نفس الأمر.

ومن القضايا التي قضى فيها القاضي الإداري ببطالان قرار التصريح بالمنفعة العمومية لعيب الشكل والإجراءات: قضية (ز.ب) ضد (والي ولاية البليدة - وزير الداخلية)، السابق ذكرها،⁽¹⁾ حيث جاء في القرار الصادر فيها: "حيث أن المادة 4 من الأمر 76-48 تنص على أن المجلس الشعبي الولائي مطالب بإعطاء رأيه قبل التصريح بالمنفعة العمومية، حيث أنه لا يوجد البتة في القرار المطعون فيه ما يفيد طلب أو صدور هذا الرأي. حيث أن قرار 1986/10/6 قد نص على المنفعة العمومية مع الترخيص بتملك الأراضي المنزوعة ملكيتها؛ (...). حيث أن عدم مراعاة هذه الأشكال الجوهرية يجعل القرار الإداري المطعون فيه باطلا ولا أثر له."

ويتبين من هذا القرار، أن القاضي الإداري قد ألغى قرار التصريح بالمنفعة العمومية الصادر عن الوالي تأسيسا على مخالفته المبدأ المقرر قانونا وهو ضرورة أن يبدي المجلس الشعبي الولائي رأيه قبل صدور القرار، أي أن اعتبر هذا الإجراء جوهريا ورتب على إهماله إعدام أثر التصريح.

وتعليقا على هذه القضية، يقول الأستاذ عمار عوابدي، أن "القاضي ألغى القرار كونه قرارا إداريا منفصلا عن عملية نزع الملكية، وغير مشروع بسبب عيب الشكل والإجراءات، لعدم الأخذ برأي المجلس الشعبي الولائي، ورغم أن هذا القرار قد ركز على نقطة عدم شرعية قرار الوالي لمخالفته لركن الشكل والإجراءات ولم يشر إلى نظرية القرارات المنفصلة ضمنا أو صراحة، إلا أن هذا الحكم يعتبر تطبيقا واضحا لهذه النظرية."⁽²⁾

وفي قضية (ق.ب) ضد (وزير الداخلية ومن معه)⁽³⁾ قرر المجلس الأعلى (سابقا) مبدأ مفاده أن: "من المقرر قانونا - أن المجلس الشعبي الولائي يكلف بالإدلاء برأيه قبل أي تصريح بالمنفعة العمومية كما أنه يجب أن يتضمن قرار التصريح بالمنفعة العمومية المهلة التي ينجز في خلالها نزع الملكية - ومن ثم فإن المقرر الإداري الذي يخالف هذا المبدأ يعد مشوبا بعيب خرق القانون. ولما كان من الثابت - في قضية

(1) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 35161، مرجع سابق، ص 220.

(2) عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 2، ط 5، ديوان المطبوعات الجامعية، 2014، ص 467.

(3) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 65146، مؤرخ في 1989/7/15، قضية (ق.ب) ضد (وزير الداخلية ومن معه)، المجلة القضائية للمحكمة العليا الجزائرية، العدد 2، 1991، ص 169.

الحال- أن الوالي عندما صرح بنزع الملكية مع التملك الفوري دون أخذ رأي المجلس الشعبي للولاية ودون تحديد المهلة التي ينجز في خلالها نزع الملكية يعد قد خرق القانون. ومتى كان ذلك، استوجب إبطال المقرر المطعون فيه."

وما يمكن ملاحظته على القرار الصادر في هذه القضية أن القضاة لم يكتفوا نوع العيب الموجه ضد قرار نزع الملكية، بل ألغوا القرار على أساس خرقه للقانون -وهو العيب الذي يتضمن تقريبا كافة العيوب التي قد تشوب القرار الإداري- باعتبار أنه لم يحترم عدة مواد قانونية المتضمنة لعدة متطلبات لنزع الملكية، من حيث عدم أخذ رأي المجلس الشعبي الولائي، وعدم تحديد المهلة التي ينجز خلالها المشروع وهي تمثل خرقا للإجراءات القانونية اللازمة لنزع الملكية، وكان يمكن له تأسيس الإلغاء على عيب مخالفة الإجراءات، وهذا المنحى ملاحظ بكثرة في القرارات القضائية الإدارية الجزائرية.

من جهة أخرى، بسط القضاء الإداري رقابته على إجراءات التحقيق المسبق، حيث قرر المجلس الأعلى في قضية (ق.ع) ضد (ر.ب.ب ولاية البويرة ومن معه):⁽¹⁾ "حيث أنه يتضح من الوثائق والمستندات المرفقة بالملف بأن التحقيق المسبق المقرر بالمادة 3 من الأمر رقم 76-48 المؤرخ في 25 ماي 1976 قد تم بالمقرر رقم 835 المؤرخ في 23 جوان 1987 وهذا تبعا لمداولة بلدية لعزي (بزيت سابقا) التي تحمل رقم 06-87 المؤرخة في 1987/1/21، وأن الإجراء المتبع من طرف الإدارة كان مطابقا لمقتضيات الأمر الأنف الذكر، وأنه يتعين نتيجة لذلك التصريح بعدم تأسيس الطعن."

وانتهى المجلس الأعلى في هذه القضية بمبدأ مفاده: "... لما كان من الثابت في قضية الحال أن مقرر نزع الملكية سبقه تحقيق ومنح تعويض لملكها قد احترم القانون ومتى كان ذلك استوجب رفض الطعن."

وما يمكن ملاحظته على موقف القاضي الإداري هنا أنه وعلى الرغم من أن الطعن القضائي لم يكن موجها ضد قرار التصريح بل ضد قرار نزع الملكية، إلا أن القاضي قد راقب الإجراءات التي سبقت

(1) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 65910، مرجع سابق، ص 190.

التصريح بالمنفعة العمومية، وحتى لو لم يكن صراحة على أنه عيب في الشكل والإجراءات بل وضعه في إطار عيب مخالفة القانون إلا أنه لا يخرج عن كونه عيبا في الإجراءات فينبغي على القاضي مراقبته. وفي رقابتها على ركن الشكل والإجراءات في قرار التصريح، في قضية (ح.م) ضد (والي ولاية تيزي وزو)،⁽¹⁾ قررت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا - سابقا - أنه: "حيث أن القرار المطعون فيه لم يشر في مقتضياته إلى أي تحقيق للمنفعة العامة ولا إلى أي مقرر مصرح بالمنفعة العامة، وذلك مخالفة للمادتين 3 و4 من الأمر الصادر في 1976/05/25 (...). لهذه الأسباب تقضي المحكمة العليا بإبطال مقرر والي ولاية تيزي وزو...".

وعلى الرغم من أن القرار المطعون فيه هو قرار نزع الملكية، في هذه القضية أيضا، إلا أن المحكمة استندت في إبطاله إلى بطلان قرار التصريح، على أساس أن هذا الأخير قد صدر رغم خرق إجراء قانوني مهم ألا هو التحقيق المسبق، مما يؤكد على رقابة القاضي الإداري لركن الشكل في هذا القرار، وإن كان في هذه القضية كذلك لم يكن صراحة نوع العيب الذي شاب قرار الوالي، إنما يستفاد من حيثيات القرار أنه يتكلم عن مخالفة الأشكال الجوهرية للإجراءات.

جدير بالذكر، أن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، وفي ظل الأمر 76-48 الملغى، قد أبطلت قرار التصريح بالمنفعة العمومية بسبب أن تقرير المحافظ المحقق قد جاء رافضا لإقامة المشروع المزمع تنفيذه، حيث جاء في قرارها في قضية (ع.و) ضد (ب.س ومن معه)⁽²⁾: "...إذا كان نزع الملكية من أجل المنفعة العامة يستدعي لإجراء تحقيق مسبق كما تقتضيه مقتضيات المادة 3 من الأمر 76-48 الصادر في 1976/5/25، فإن هذا الشرط تقرر من أجل إحاطة المشروع بكل الضمانات القانونية والواقعية لعدم الإضرار بمصالح الجماعة والمواطن. وأن رفض المطعون ضدّهما تبليغ محتوى محضر المحافظ المحقق للطاعن والذي يكون قد أبدى رفضه لإقامة هذا المشروع فوق أرض الطاعن للأسباب المذكورة أعلاه، يشكل

(1) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 62458، مؤرخ في 1991/3/10، قضية (ح م) ضد (والي ولاية تيزي وزو)، المجلة القضائية للمحكمة العليا الجزائرية، العدد 1، 1993، ص 139.

(2) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 80812، مؤرخ في 1991/2/18، قضية (ع.و) ضد (ب.س ومن معه)، تطبيقات قضائية في المادة العقارية، مديرية الشؤون المدنية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1995، ص 196

مخالفة للقواعد المقررة للأمر 48-76 الآنف الذكر والنصوص التابعة له ويتعين نتيجة لذلك إبطال المقرر المطعون فيه."

ويتضح من هذا القرار أن القاضي لا يكتفي بالتأكد من إجراء التحقيق المسبق، بل يراقب أيضا نتيجته المتمثلة في تقرير المحافظ المحقق، فإذا كانت نتائج التحقيق سلبية وصدر قرار التصريح رغم ذلك كان هذا الأخير باطلا.

أما في ظل القانون 91-11 الساري المفعول، فقد أثبتت أمام مجلس الدولة دفعات تتعلق بإجراءات التحقيق الجزئي في قضية (البنك المركزي الجزائري) ضد (ورثة باشطوبجي فاطمة ومن معهن)⁽¹⁾ حيث جاء في القرار عرض المستأنف عليهم ما يلي:

"... حول عدم إجراءات الإشهار: أن قرار فتح التحقيق لم ينشر على مستوى البلدية مما يجعله مخالفا للمادة 6 من القانون 91-11، كما أن فتح التحقيق مخالف هو كذلك لنفس المادة مما يجعل بطلان الإجراءات المتعلقة بالإشهار.

- حول رفض التحرير النهائي للجنة التحقيق، أن العارض لم يتحصل مثل كافة السكان المعنيين بنزع الملكية على نسخة من التقرير النهائي الذي يكرس نتائج التحقيق الذي أعده المحافظون المحققون رغم إلحاح مطالبه، وهذا يشكل مخالفة صريحة لنص المادة 9 من القانون 91-11..."

ورغم أهمية هذين الإجراءين، إلا أن مجلس الدولة لم يلتفت إليهما في حكمه، بل أسس قراره على ادعاءات أخرى تتمحور أساسا حول خرق المواعيد المقررة في المادة 10.

(1) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 12466، مؤرخ في 2002/12/17، قضية (البنك المركزي الجزائري) ضد (ورثة ب.ف)، نشرة القضاة، عدد 58، 2006، ص 292.

ب- الرقابة على إجراءات وأشكال قرار التصريح بحد ذاته

لقد أخضع المشرع الجزائري - وكما سبق بيانه- إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية لمجموعة من الإجراءات والشكليات، تحت طائلة البطلان، وذلك بموجب المادتين 10 و 11 من القانون 91-11 سالف الذكر، كما أكدت ذلك المادتان 10 و 11 من المرسوم التنفيذي 93-186 التي سبق تحليلها في الباب الأول من هذه الدراسة.

وعليه، يراقب القاضي الإداري في حالة رفع دعوى الإلغاء كلا من محتوى القرار (أ) وإعلانه (ب)، وذلك كالآتي:

1- مراقبة محتوى القرار

حدد المشرع في المادة 10 من القانون 91-11، وتحت طائلة البطلان، محتوى قرار التصريح بالمنفعة العمومية، مما يتيح للقاضي الإداري -في إطار رقابته على مشروعية هذا القرار- أن ييسر رقابة دقيقة على هذا المحتوى.⁽¹⁾

حيث يجب أن يحتوي القرار على أهداف نزع الملكية، ومساحة العقارات، وموقعها، ومواصفاتها، ومشتملات الأشغال المزمع القيام بها، وكذا تقدير النفقات، وإغفال أي عنصر من هذه العناصر يرتب بطلان قرار التصريح.

كما يجب أن يبين القرار المدة أو الأجل الأقصى المحدد لإنجاز نزع الملكية والذي لا يمكن أن يتجاوز 4 سنوات، مع إمكانية تمديده مرة واحدة، مما يجعل القرار الذي لا يحدد الأجل الأقصى للإنجاز باطلا لعدم مشروعيته.

وكما تمت الإشارة سابقا، فإنه وعلى سبيل المقارنة، أوجب الأمر الملغى 76-48 ذكر المدة التي يجب أن ينجز خلالها نزع الملكية، غير أنه منح إمكانية للسلطة نازعة الملكية أن تذكر في مضمون قرار التصريح قائمة القطع أو الحقوق العينية العقارية المطلوب نزع ملكيتها، وإذا لم تذكر في هذا القرار فإنها

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 66.

تستدرك في قرار نزع الملكية، وهذا يعني أن المشرع جعل ذكر المدة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية أمراً إجبارياً دون الأمور الأخرى.

ولقد راقب القاضي الإداري الجزائري محتوى قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وعلى الخصوص مسألة مدة الإنجاز وذلك ما يظهر في قضية (ق.ب) ضد (وزير الداخلية ومن معه)، المذكورة سابقاً، التي جاء في القرار الصادر فيها: "حيث أنه من جهة أخرى المادة 6 من نفس الأمر (أي الأمر 76-48) تنص أن قرار التصريح بالمنفعة العامة يحدد المهلة التي يجب أن يكون فيها النزاع، حيث أن المقرر المطعون فيه لا يشير إلى هذه المهلة (...). وعليه، بما أن المقرر المطعون فيه خرق القانون فيستوجب إبطاله".⁽¹⁾

وفي هذه القضية، يتجلى أن القاضي الإداري ومن بين الأوجه التي ارتكز عليها لإبطال القرار المطعون فيه هو عدم ذكره للمهلة المطلوبة للإنجاز، وهذا يؤكد على كونه إجراءً جوهرياً يجب احترامه تحت طائلة البطلان.

كما راقب القاضي الإداري الجزائري محتويات أو مضمون قرار التصريح بالمنفعة العمومية وقضى بإبطاله في حالة ما إذا تضمن مواضع أخرى تخرج عن نطاقه، كما في قضية (ز.ب) ضد (والي ولاية البليدة ووزير الداخلية) المذكورة سابقاً، التي جاء في القرار الصادر فيها: "حيث أن قرار 6 أكتوبر 1982 قد نص على المنفعة العمومية مع الترخيص بتملك الأراضي المنزوعة ملكيتها، ولكن حيث أن مقتضيات المادة 7 من الأمر الآنف الذكر (أي 76-48) تنص على أن تملك القطع الأرضية موضوع نزع الملكية يجب أن يتم بقرار مستقل وصريح. حيث أن عدم مراعاة هذه الأشكال الجوهرية يجعل القرار الإداري المطعون فيه باطلاً ولا أثر له".⁽²⁾

وما يلاحظ في هذه القضية، أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية كان قد تجاوز المحتويات التي يجب أن يتضمنها وفقاً للمادتين 5 و7 من الأمر الملغى، وبما أنه في قضية الحال احتوى قرار التصريح في مضمونه

(1) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 65146، مرجع سابق، ص 171.

(2) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 35161، مرجع سابق، ص 222.

على مضمون قرار النزاع وهو تملك الأراضي، فإن القاضي اعتبره خرقاً للأشكال الجوهرية الأمر الذي استدعى إلغاءه.

من الجدير بالذكر في هذا المقام القول أن رقابة القاضي لا تتعدى وجود العناصر والبيانات من عدمه، فلا يمكن له مناقشة مضمون كل عنصر، كأن يناقش الهدف الذي نزعت من أجله الملكية أو المساحة، كأن يكون مبالغاً فيها، أو الموقع كأن يكون غير ملائم،⁽¹⁾ حيث أنه "من المستقر عليه قضاءً أن القاضي الإداري غير مؤهل بمراقبة مسح ملاءمة اختيار الإدارة للأراضي محل نزع الملكية قصد إنجاز المشروع ذي المنفعة العامة"⁽²⁾، وعليه، يمكن القول أن رقابة القاضي الإداري لمضمون قرار التصريح بالمنفعة العمومية هي رقابة محدودة وسطحية أي شكلية ليس إلا.

ولا يستطيع القاضي الإداري أيضاً مناقشة النفقات التي رصدت لتغطية العملية كأن تكون غير كافية وفي ذلك إضرار للصالح العام وللمنزوع ملكيتهم، باستثناء حالة عمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعيد الوطني والاستراتيجي التي يصرح فيها بالمنفعة بموجب مرسوم تنفيذي، حيث فرض المشرع على الإدارة في هذه الحالة أن تقدم بيانا بتوفير الاعتمادات التي تغطي عمليات نزع الملكية المزمع القيام بها وإيداعها لدى الخزينة العمومية،⁽³⁾ وعليه، فإن القاضي يراقب مدى توفير الاعتمادات المخصصة لعملية النزاع وبيان ايداعها لدى الخزينة العمومية.

ويلاحظ مرة أخرى على المشرع الجزائري توجهه إلى الخصوصية فيما يتعلق بعمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعيد الوطني والاستراتيجي، في حين أن مثل هذه الضمانة المهمة كان ينبغي تعميمها على كل عمليات نزع الملكية.

ومع ذلك يبقى القاضي قاصراً على مراقبة مدى توفير الاعتمادات المالية دون كفايتها مما يجعل رقابته محدودة أيضاً في تلك العمليات.

(1) غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية، مرجع سابق، ص 234.

(2) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 66960، مؤرخ في 1990/4/21، قضية فريق (غ) ضد (والي ولاية البويرة)، المجلة القضائية، العدد 2، 1992، ص 158.

(3) المادة 2 من المرسوم التنفيذي 248/05، المتممة للمادة 10 من القانون 91-11 سألني الذكر.

2- مراقبة الإعلان عن قرار التصريح

إن دور القاضي الإداري لا يتوقف على مراقبة محتوى وشكل قرار التصريح بالمنفعة العمومية، بل يتعداه إلى مدى احترام السلطة نازعة الملكية لإجراءات الإعلان عنه، والمتمثلة في التبليغ والنشر والتعليق في الأماكن المحددة لذلك وفق ما نص عليه القانون 91-11 في المادة 11 سالفه الذكر. إن هذه الإجراءات تعتبر من المستحدثات التي جاء بها قانون نزع الملكية 91-11 مقارنة بالأمر الملغى 76-48 الذي اقتصر على إجراء نشر وتبليغ قرار نزع الملكية وحده ودون أن يترتب على مخالفة ذلك أي جزاء، في حين أنه يستوجب على الإدارة، بموجب المادة 11 من القانون الساري المفعول، تبليغ ونشر وتعليق قرار التصريح تحت طائلة البطلان. وعليه، فالمشرع الجزائري في إطار القانون الحالي لم يترك مجالاً للشك أو المناقشة إذ نص على وجوب التبليغ تحت طائلة البطلان للمعنيين بالأمر أما النشر فيخص الغير ممن لهم مصلحة⁽¹⁾ بالإضافة إلى التعليق.

وفي هذا الإطار نجد الكثير من القرارات القضائية التي تصب في نفس الاتجاه، حيث قضت ببطلان الكثير من القرارات الإدارية لخرقها الإجراءات المنصوص عليها فيما يخص النشر والتعليق والتبليغ ومن ذلك قضية (س) ضد (والي ولاية تيزي وزو)⁽²⁾ حيث جاء في القرار الصادر في هذه القضية: "إن الإدارة القائمة بنزع الملكية لم تأت بالدليل على أنها أبلغت المعني المنزوعة منه ملكيته بالمقررين الآنفين (قرار التصريح بالمنفعة العمومية وقرار نزع الملكية) حيث يستخلص من جميع ما سبق أن المدعي محق في مطالبته بإبطال المقرر المطعون فيه من أجل تجاوز السلطة."

وما يمكن ملاحظته على هذا القرار أن القاضي الإداري ألغى قرار الوالي بالتأسيس على عدة نقاط من أهمها مسألة التبليغ، فعلى الرغم من أن المشرع في ظل الأمر الملغى 76-48 لم يجعل التبليغ تحت

(1) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 15.

(2) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 55229، مؤرخ في 1989/6/2، قضية (س) ضد (والي ولاية تيزي وزو)، المجلة القضائية، العدد 2، 1992، ص 134.

طائلة البطلان، إلا أن القاضي راقب مدى احترام الإدارة لهذا الإجراء لهذا الإجراء، ولو لم يكن إجراءً أساسياً لما ركز عليه القاضي وحكم ببطلان القرار لإغفاله.⁽¹⁾

كما أكد ذلك في قرار مؤرخ في 1992/5/24، جاء فيه: "حيث أن مقرر والي ولاية تيزي وزو المؤرخ في 1989/12/22، المعدل للمادتين 2 و 8، من المقرر المتخذ في 1986/11/29، المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لمشروع بناء محطة بنزين ونزع ملكية الأرض المتنازع عليها من أجل المنفعة العمومية والذي يعد قراراً فردياً، كان يجب تبليغه للطرف الذي انتزعت منه ملكيته، وأن هذه الشكلية لم تحترم في دعوى الحال حتى ولو تم نشر هذا المقرر في جريدة الشعب."⁽²⁾

وإذا كان القضاء قد أبطل قرار التصريح لانعدام التبليغ في ظل الأمر الملغى الذي لم ينص عليه تحت طائلة البطلان، فإنه وفي ظل القانون 91-11، كانت أحكامه مجرد تطبيق لمضمون المادة 11 منه وهذا يبدو في عدة قضايا من بينها قضية منتزه دنيا التي جاء في حيثيات القرار الصادر فيها: "حيث أن والي ولاية الجزائر قام بنشر قرار التصريح بالمنفعة العامة بجريدة الشروق المؤرخة في 2004/01/13، إلا أنه لم يتم إبلاغ المستأنف عليه بالقرار محل الطعن كما تقتضيه المادة 11 من قانون 91-11 المؤرخ في 1991/04/27 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة (...). حيث بالتالي فإن المستأنف قد أحل بأحكام المادة 11 من القانون رقم 91-11 الأمر الذي يجعل القرار محل الطعن الصادر في 2003/12/29 تحت رقم 1908 باطلاً."⁽³⁾

ويتضح في هذه القضية أن القاضي الإداري تصدى لقرار الوالي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية الذي أحل فيه بإجراء جوهرى هو التبليغ للمنزوع ملكيته وأعلن بطلانه على الرغم من أن القرار تم نشره وبذلك فقد أقر مجلس الدولة مبدأً هاماً مفاده أن "شرعية قرار التصريح بالمنفعة العامة تخضع إلى استيفاء

(1) راجع بعوني خالد، مرجع سابق، ص 68.

(2) مجلس الدولة، قرار رقم 91487، مؤرخ في 1992/5/24، تطبيقات قضائية في المادة العقارية، 1995، ص 162، عن: حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، مرجع سابق، ص 488.

(3) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 031027، مؤرخ في 2007/4/11، قضية (والي ولاية الجزائر) ضد (المستأنف عليه)، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، 2009، ص 82-85.

شرط تبليغه للمعنيين تحت طائلة البطلان طبقاً لمقتضيات القانون 91-11 المتضمن قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة⁽¹⁾ وبذلك أكد مجلس الدولة في هذا القرار أن استكمال كافة الشكليات المنصوص عليها في المادة 11 من قانون نزع الملكية إجباري ولا يمكن إحلال بعضها محل بعض وفي حال تخلف إحداها يعرض القرار للإبطال.⁽²⁾

ومن خلال ما سبق يتضح أن القضاء الإداري يتمتع برقابة واسعة فيما يتعلق بشكل قرار التصريح بالمنفعة العمومية، استناداً لكون المشرع قد فرض عليها احترام إجراءات وشكليات على سبيل التحديد وتحت طائلة البطلان، أي أنها لا تملك أي سلطة تقديرية في هذا الصدد، وفي هذا ضماناً كبيرة لأصحاب العقارات المراد نزعها ذلك أن تلك الاجراءات والشكليات لم تأت إلا لحمايتهم من تعسف الإدارة واتخاذها قرارات تجانب فيها المنفعة العمومية.

الفرع الثالث: الرقابة على ركن الغاية

إن غاية القرار الإداري هي الهدف أو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها،⁽³⁾ وهي بالنسبة لقرار التصريح بالمنفعة العامة تحقيق النفع العام، والمتمثل في إشباع حاجة الأفراد المادية، قد تكون هذه الحاجة اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، علمية أو غير ذلك من أنواع الحاجات.⁽⁴⁾

وعيب الغاية أو انحراف السلطة أو إساءة استعمال السلطة، هو أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له القانون.⁽⁵⁾

ويتميز هذا العيب بصعوبة إثباته، ويعود ذلك في المقام الأول إلى مفهومه المرن والفضفاض فالانحراف نظرية قضائية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي وتبعه القضاء الإداري في العديد من الدول، لكنه فضل عدم تحديد مفهومه.⁽⁶⁾

(1) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 031027، مرجع سابق، ص 82.

(2) براهيمى سهام، مرجع سابق، ص 251.

(3) الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 236.

(4) طنوس عزت صديق، مرجع سابق، ص 359.

(5) الحلو ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1995، ص 406.

(6) شطناوي علي خطار، مرجع سابق، ص 829.

كما يتميز الانحراف بالسلطة بأنه ذو طبيعة احتياطية، فلا يلجأ إليه القاضي إلا إذا كان القرار المطعون فيه سليماً من جميع جوانبه لأن هذا العيب يتصل بنوايا ومقاصد مصدر القرار وهي عناصر شخصية أو ذاتية يصعب إثباتها.⁽¹⁾

ويرتبط عيب الانحراف بالسلطة ارتباطاً وثيقاً بالسلطة التقديرية للإدارة، فهي المجال الواسع لظهوره حيث يثور هذا العيب حين يترك المشرع للإدارة الحرية في التدخل في إصدار قرار معين أو عدمه، وفي تقدير وقت التدخل، وتقدير الوقائع وما يناسبها من وسائل مشروعة، على أن تراعي دوماً تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي حدده القانون للقرار.⁽²⁾

وبالرجوع إلى قرار التصريح بالمنفعة العامة، فكما تدل تسميته لا بد للإدارة أن تتوخى فيه تحقيق المنفعة العامة وتتجنب الغايات الأخرى التي تتعارض معها، وعلى القاضي الإداري مراقبة نوايا ومقاصد الإدارة للوصول إلى الهدف الحقيقي الذي استهدفته الإدارة من قرارها وهنا تكمن صعوبة إثبات هذا العيب.

ومن صور عيب الغاية في قرار التصريح بالمنفعة العامة والتي كرسها القضاء الإداري: حالة صدور قرار التصريح بهدف تحقيق مصلحة مالية (أولاً)، ومصلحة شخصية (ثانياً) وبقصد الانتقام والإضرار بالغير (ثالثاً) وسيتم التطرق إليها تباعاً:

أولاً: صدور قرار التصريح بهدف تحقيق مصلحة مالية

قد تصدر الإدارة قرارها مستهدفة الحصول على ربح مالي، ولم يكن هدفها تحقيق غاية المشرع بإشباع حاجة من حاجات المجتمع، وفي هذه الحالة ميز القضاء الفرنسي بين أن يكون الربح المالي هو الهدف الوحيد من القرار (أ) وبين أن يكون هدفاً ثانوياً من القرار (ب)، ولكل حالة حكم يتم بيانه كالتالي:

(1) كنعان نواف، مرجع سابق، ص 314.

(2) نفس المرجع، ص 312.

أ- إذا كان الربح المالي هو الهدف الوحيد من القرار

تتحقق هذه الصورة لو استعمل مصدر قرار التصريح بالمنفعة العامة وسائل غير تلك التي يوجب القانون استعمالها لتحقيق غرض معين من أغراض الإدارة، إذ من المتصور أن يستعمل رجل الإدارة وسيلة نزع الملكية لتحقيق مصالح مالية للإدارة.⁽¹⁾ إذ أنه وعلى الرغم من أن تحقيق أرباح مالية للخزانة العامة أمر مشروع، إلا أن قرار المنفعة العامة الذي يؤدي إلى نزع الملكية ليس هو وسيلة تحقيق هذه المصلحة المالية قانوناً.⁽²⁾

ومن تطبيقات القضاء الفرنسي بخصوص هذه الصورة، قرار مجلس الدولة الفرنسي 1961/10/20 في قضية White، حيث تبين لمجلس الدولة أن الهدف من تقرير المنفعة العمومية لم يكن تخصيص قطعة الأرض من طرف البلدية لإنشاء حديقة عامة عليها، وإنما كان الهدف من ذلك هو الحصول على الأرباح المالية الكبيرة التي ستعود على البلدية من بيع الأرض بعد نزعها.⁽³⁾ فاتضح إذن أن الهدف من نزع الملكية كان القيام بنوع من المضاربة العقارية، لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار التصريح بالمنفعة العامة في هذه الحالة لأنه مشوب بعيب الانحراف بالسلطة.

ب- إذا كان الربح المالي هدفا ثانويا لقرار التصريح

لقد وضع مجلس الدولة الفرنسي قاعدة مفادها أنه: إذا تعددت غايات القرار وكان من بينها غاية المصلحة العامة، عندئذ يكتفي القاضي الإداري بهذه الغاية كسند قانوني لصحة القرار المطعون فيه، وتعتبر الغايات الأخرى غير المشروعة غايات ثانوية لا تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري،⁽⁴⁾ وبناء على ذلك، لم يعتبر

(1) غيتاوي عبد القادر، الضمانات القانونية والقضائية، مرجع سابق، ص 240.

(2) طنبوس عزت صديق، مرجع سابق، ص 361.

(3) "Expropriation d'un terrain justifié par la création d'un square; délibération du conseil municipal demandant le déclenchement de cette expropriation ne faisant pas expressément mention de l'affectation du terrain à la création du square et soulignant presque exclusivement les profits importants que la commune pourrait retirer de la revente d'une partie de ce terrain." C.E, 20 octobre 1961, Consorts White, Rec. Conseil d'état, tables, p1063, mentionné par: Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit., p423.

(4) Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit., p424.

مجلس الدولة الفرنسي تحقيق الربح المادي للمشروع دليلاً على الانحراف بالسلطة إذا لم يكن الهدف الرئيسي له، كما في قضية Ville de Sochaux Doubs (1)

ومن هنا يتضح أن رقابة القضاء الإداري على ركن الغاية في قرار التصريح بالمنفعة العامة تركز على الهدف الرئيسي للمشروع، فإذا كان هو المنفعة العامة كان القرار سليماً حتى لو استهدف غايات أخرى ثانوية.

ثانياً: صدور قرار التصريح بهدف تحقيق مصلحة خاصة

من صور انحراف الإدارة مصدرة قرار التصريح بالمنفعة العمومية، أن تهدف من وراء القرار إلى تحقيق مصلحة شخصية (أ)، أو أن تكون هذه المصلحة الشخصية غاية ثانوية إلى جانب المصلحة العامة (ب):

أ- إذا كانت غاية القرار تحقيق مصلحة شخصية

في هذه الحالة قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار التصريح بالمنفعة العامة لنزع الملكية لمشروع إنشاء طريق عام، حيث تبين أن الهدف من المشروع ينحصر في إفادة العمال المقيمين في مساكن إحدى الشركات الخاصة، وليس تحقيق منفعة عامة، سواء تمثلت في تحقيق الأمن أو انسياب المرور كما ادعت الإدارة، وكان ذلك في قضية Duliège في 27/10/1978 (2)

(1) "Si la déviation de la route en question procure à la société "Automobiles PEUGEOT" un avantage direct et certain, il est conforme à l'intérêt général de satisfaire à la fois les besoins de la circulation publique et les exigences du développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie régional; que, par suite, l'arrêté attaqué n'est pas entaché de détournement de pouvoir. "C.E, 20 juillet 1971, Ville de Sochaux Doubs, 80804, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETA_TEXT000007643455&fastReqId=580160531&fastPos=2

(2) "27 octobre 1978, Duliège et autres, n° 5958. Il a été jugé ici que l'expropriation par la commune d'Evry d'une partie d'une voie privée n'avait aucune justification pour la circulation et la sécurité. L'opération n'avait été engagée que pour favoriser les intérêts des habitants d'une société civile immobilière et de mettre fin au litige qui les opposait au requérant. Dans son expression, la décision est sévère, sans doute parce que le détournement de pouvoir est caractérisé. Elle sort donc des limites de notre épure qui s'attache à l'application par le Conseil d'Etat de la théorie du bilan." André Holleaux, Jurisprudence administrative: La jurisprudence du bilan, Revue administrative, 33^{ème} Année, N°. 198, (novembre-décembre 1980), Presses Universitaires de France, France, =

وفي قرار آخر لمجلس الدولة الفرنسي قضى فيه بإلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية بسبب عيب الانحراف بالسلطة، على أساس أن القرار بني على مصلحة شخصية في قضية Dame veuve Borderie في 1964/03/4، حيث جاء في القرار أن الغاية الظاهرة من قرار التصريح بالمنفعة العمومية وبالتالي من نزع الملكية، هي إنجاز مركز بلدي للفروسية، أي أنه مرفق عام، إلا أن الغاية الحقيقية من هذا النزع كانت من أجل إنجاز مضمار خاص للفروسية.⁽¹⁾

كما وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على هذا الموقف في قضايا أخرى، كما في قضية Schwartz حين تبين لمجلس الدولة أن نزع الملكية كان يهدف لتسهيل استغلال شركة خاصة لحفرة من الحصى في العقار المراد نزعه،⁽²⁾ وقضية بلدية Candat-en-Fenier التي ابتغت فيها البلدية نزع ملكية أرض لإقامة طريق عام، تبين لمجلس الدولة أنه لمساعدة أحد الخواص على تسهيل وصول التجهيزات الصناعية الضرورية لمصنعه، في حين أن ذلك المصنع يستفيد من طريق بلدي آخر يفني بنفس الغرض.⁽³⁾ ومن تطبيقات القضاء الجزائري في هذه المسألة، قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قضية (فريق ق.ع.ب) ضد (والي ولاية المسيلة)⁽⁴⁾ الذي جاء فيه: "حيث أن القطعة محل نزع الملكية من أجل المنفعة العامة قد جزئت للسماح لخواص ببناء مساكن فردية وهذا يخالف نص المادة 2 من القانون 91-11 التي تنص على نزع الملكية من أجل إنشاء تجهيزات جماعية وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية."

=p595. Disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien: <https://www.jstor.org/stable/40771675?readnow=1&refreqid=excelsior%3A8cc10bf6fb55a8e32cdfd854b54e67b2&seq=1>

(1) "Création d'un centre hippique municipal ayant eu en réalité pour unique motif de permettre l'installation d'un cercle hippique privé." C.E, 4 mars 1964, Dame veuve Borderie, Rec. CE, p. 157; A.J.D.A. 1964, p. 624, mentionné par: Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit., p423.

(2) "Expropriation destinée à faciliter l'exploitation par une société privée d'une gravière." CE, 3 octobre 1980, Schwartz et autres, Rec. Cons. D'Et., p. 353; A.J.D.A. 1981, p. 205, mentionné par: ibid. p423.

(3) "Expropriation destinée uniquement à faciliter l'accès de l'installation industrielle d'un particulier dans les conditions où celui-ci a entendu organiser sa production et alors que cette entreprise est déjà desservie par un autre chemin communal." CE, 5 juin 1985, Commune de Condat-en-Feniers, Rec. Cons. d'Et., tables, p. 658, mentionné par: Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit, p423.

(4) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 157362، مؤرخ في 1998/02/23، قضية (فريق ق.ع.ب) ضد (والي ولاية المسيلة)، المجلة القضائية، العدد1، 1998، ص190.

ويظهر من خلال القرار، أن القاضي اعتبر هدف الإدارة تحقيق مصلحة خاصة يعد انحرافاً عن الهدف الذي رسمه القانون لها بموجب المادة 2 من القانون 91-11 وهو تحقيق مصلحة عامة، وعلى الرغم من تكييفه للعب على أنه مخالفة للقانون، إلا أنه في واقع الأمر ليس إلا انحرافاً بالسلطة لأنه يمس ركن الغاية في القرار الإداري، فالنتيجة النهائية التي من أجلها تم انتزاع ملكية العقارات هي تجزئتها لبناء مساكن فردية.

ب- إذا كانت غاية القرار تحقيق مصلحة خاصة إلى جانب مصلحة عامة

لم يعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذه الحالة انحرافاً بالسلطة، إذ يكفي وجود مصلحة عامة يسعى القرار لتحقيقها حتى لو وجدت معها مصلحة خاصة، حيث قضى في قراره الصادر في 1974/06/26 في قضية Robert Léon Wely أن إنشاء منطقة صناعية إلى جانب أنه سيسمح لأحد المصانع الخاصة بالتوسع، فإنه سيسمح أيضاً بإقامة الكثير من المشروعات الخاصة التي ستساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهذه المنفعة العامة تكفي لاعتبار القرار الإداري غير مشوب بالانحراف بالسلطة⁽¹⁾

وفي هذه الإطار، عرضت على مجلس الدولة الجزائري قضية ادعى فيها الطاعنون بأن الطريق المصروح به للمنفعة العامة لا يحقق المصلحة العامة، وإنما يحقق المصلحة الخاصة لرئيس البلدية وبعض حاشيته من الذين يريدون الحصول على واجهة أخرى لأملاكهم، وعليه، فإنهم يناقشون الغاية من شق الطريق، حيث أوردوا إثبات أن الغاية من قرار التصريح بالمنفعة العمومية هو تحقيق منفعة خاصة ليس منفعة عامة. فكان جواب مجلس الدولة كما يلي: "وحيث أن السبب الذي أقاموا عليه دعواهم هو انعدام المصلحة العامة في شق الطريق ملتجئين خبيراً لتقدير مدى وجود المصلحة العامة في شقها من عدمه، حيث أن الدعوى بهذا

(1) CE, 26 juin 1974, Consort Robert Léon Wely, Rec. P839, mentionné par: Fraysse Élise, Intérêts publics et intérêts privés en droit administratif français, Mémoire de recherche présenté en vue de l'obtention du Master 2 Droit public fondamental, l'Université Jean Moulin Lyon 3, France, 2012/2013, p35.

الشكل عديمة الأساس القانوني، لأن مسألة تقدير المنفعة العامة من صلاحية الإدارة وحدها وللمالكين الحق في التعويض العادل فقط ويزترتب على ذلك تأييد القرار المستأنف.⁽¹⁾

وما يؤخذ على مجلس الدولة الجزائري في هذا القرار أنه عوض أن يبحث في مقاصد ونوايا الإدارة من اتخاذ قرار التصريح بالمنفعة العامة، أي ييسر رقابته على ركن الغاية، ركز على مسألة أن المنفعة العامة هي سلطة تقديرية للإدارة وحدها، في حين كان عليه أن يتأكد من كون القرار يشكل منفعة عامة أو منفعة خاصة والأمر هنا يتعلق بالغاية من اتخاذ القرار وليس بركن السبب، في حين أن مجلس الدولة أجاب على ركن السبب واعتبر أن المسألة تدخل في السلطة التقديرية للإدارة.⁽²⁾

وهنا تتجلى صعوبة التفرقة بين ركني السبب والغاية في القرار الإداري وتحديد قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فركن الغاية أو الهدف هو تلك النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من وراء إصداره وهي في قرار التصريح إشباع حاجات عامة، أما السبب فهوى الحالة القانونية أو الواقعة الخارجية عن إرادة مصدر القرار وسابقة على اتخاذه، ودافعة لرجل الإدارة المختص لأن يتدخل، الأمر الذي يضيف على ركن السبب الطابع الموضوعي، خلافاً لركن الغاية الذي يكتسي الطابع الذاتي.⁽³⁾

وفي قرار مجلس الدولة هذا، يلاحظ خلط واضح بين العيب المتعلق بركن السبب، والذي ترجع فيه السلطة التقديرية للإدارة، وركن الغاية الذي هو في قضية الحال تحقيق مصلحة عامة للجمهور، كما أن القاضي حرم المتقاضيين من ممارسة حقهم في الطعن في قرار الإدارة عندما قال بصراحة: "وللمالكين الحق في التعويض العادل فقط".

ثالثاً: صدور قرار التصريح بغرض الانتقام والإضرار بالغير

تعتبر هذه الصورة أسوأ صور إساءة استعمال السلطة على الإطلاق، حيث تقصد الإدارة من إصدارها قرار التصريح بالمنفعة العامة الانتقام والتشفي استجابة للضغائن الشخصية، فهي في الظاهر تهدف

(1) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 8751، مؤرخ في 2003/4/15، قضية (ق.ع ومن معه) ضد (والي ولاية المسيلة ومن معه)، قرار غير منشور، مشار إليه لدى: بعوني خالد، مرجع سابق، ص72.

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص72.

(3) راجع: بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص.ص 176-193.

من قرارها تحقيق المنفعة العامة، ولكن يكون الباعث الحقيقي لإصداره هو الإضرار بمصلحة أحد الأشخاص، أي أن امتياز نزع الملكية الذي منحه القانون للإدارة يصبح سلاحاً خطيراً في يدها ينقلب إلى أداة أذى وشر بدل تحقيق الخير والمنفعة العامة.

وفي هذا الإطار صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي عدة قرارات منها: قراره في قضية Boucher عندما أصدرت إحدى البلديات في فرنسا تصريحاً بالمنفعة العمومية لنزع ملكية عقار، من أجل بناء متحف بلدي، بحسب ادعاءات رئيس البلدية، في حين تبين أن الهدف الحقيقي من وراء ذلك هو حرمان شخص غريب عن المنطقة من امتلاك ذلك العقار.⁽¹⁾

وفي قضية Baron، ألغى مجلس الدولة الفرنسي أيضاً قرار التصريح بالمنفعة العمومية لنزع ملكية أراضٍ عندما تبين له أن الهدف الحقيقي من المشروع المراد إنجازه هو عرقلة مشروع مالك الأراضي الذي يرمي إلى إنجاز فندق ومركز تجاري عليها، واستنتج مجلس الدولة من ظروف وملابسات القرار وتوقيت صدوره أنه لم يصدر إلا بقصد الإضرار بمصلحة المالك وبالتالي فالقرار مشوب بعيب الانحراف باستعمال السلطة.⁽²⁾

والواضح من دراسة الصور الثلاثة للعيوب التي قد تشوب ركن الغاية في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، أن رقابة القاضي الإداري على مدى سلامة هذا الركن ومدى وجود عيب الانحراف بالسلطة تبقى من المهام الشاقة والعسيرة، "حيث يرى الفقيه الفرنسي "هوريو" أن القاضي الإداري بهذا الصدد يتجاوز رقابة المشروع ليقوم بتقدير "الأخلاق الإدارية" وهو ما يتجلى في الانحسار والتقلص المستمر

⁽¹⁾ "L'arrêté déclarant l'utilité publique et la cessibilité d'une propriété sous le prétexte d'y installer un musée communal alors que les motifs allégués sont seulement destinés à donner une apparence de légalité à une opération qui a eu en réalité pour but déterminant de faire échec à l'acquisition de ladite propriété par une personne étrangère." CE, 6 janvier 1967, "Boucher", 69813, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007638064>

⁽²⁾ "Il ressort de ces circonstances comme du fait que cette cité est située dans une commune rurale et ne comprend que 208 logements sur une surface de plus de 10 hectares, que le motif allégué n'est pas le motif réel de l'opération, qui a eu pour seul objet de faire échec au projet de construction de l'intéressé et ne répondait à aucune fin d'intérêt général. Acte déclaratif d'utilité publique entache de détournement de pouvoir." CE, 16 février 1972, Ministre de l'équipement et de logement c/ Baron, 82689 82765, publié au recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007643671>

لوجه الإلغاء هذا"⁽¹⁾، إذ أن الرقابة على النوايا والأهداف الحقيقية من وراء قرار رجل الإدارة يضاعف من صعوبة رقابة القاضي على قرار التصريح⁽²⁾

وإذا كانت الرقابة القضائية التي سلطت على الأركان الثلاثة للقرار الإداري الخاص بالتصريح بالمنفعة العمومية وهي الاختصاص والشكل والغاية قد اتسعت، إلا أن هذه الرقابة تضيق على ركني السبب والمحل وهو ما سيتم تناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الرقابة الضيقة على قرار التصريح بالمنفعة العمومية

إن رقابة القضاء الإداري على قرار التصريح بالمنفعة العمومية لا تتوقف على الأركان الثلاثة التي سبق بيانها في المطلب السابق، بل تمتد إلى الركنين الباقيين، وهما: السبب والمحل، وهما ركنان تربطهما علاقة قوية، إذ أن محل القرار الإداري إنما يقوم على السبب الذي دفع إلى إصداره، فإذا كان سبب القرار هو الحالة الواقعية أو القانونية التي قامت قبل إصداره وأدت إلى صدوره، فإن محل القرار هو الأثر القانوني المترتب عنه، فمحل القرار هو موضوعه أو مادته أو محتواه.⁽³⁾

ويتمثل السبب في قرار التصريح غالباً في حالة واقعية تتمثل في حاجة الجمهور إلى إقامة مرفق عام أو مشروع عام، كإنشاء مدرسة أو مستشفى أو توسيع طريق أو غير ذلك، ولكي تعلن الإدارة توافر المنفعة العامة التي تبيح نزع الملكية يتعين أن توجد هذه الحالة واقعياً فعلاً، وللقضاء كامل الحق في أن يراقب وجود هذه الحالة، بل يجب عليه أن يتأكد من وجودها فعلاً.

وأما محل قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فيجب فيه التفريق بين معنيين: أحدهما ضيق وهو اتخاذ باقي إجراءات نزع الملكية، وفيه تنقيد سلطة الإدارة ولا تملك تحميل القرار بأكثر من ذلك، وللقضاء كامل الحق في الرقابة على الإدارة بهذا الصدد. والآخر واسع، وهو القول بتوافر منفعة عامة تجيز للإدارة الالتجاء

⁽¹⁾De Laubadère André, Venizia Jean Claude, Yves Gaudemet, op.cit, p584.

⁽²⁾Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit, p 423.

⁽³⁾ مهملات محمد عبد الغني، مرجع سابق، ص 241.

لنزع الملكية واختيارها لعقار معين، وتدخلها في وقت محدد، وهنا تضيق رقابة القضاء بل تكاد تنعدم إزاء قول الإدارة بوجود منفعة عامة لمشروع معين، إذ أن رأيها بهذا الخصوص لا معقب عليه.⁽¹⁾ ومهما يكن من أمر، فإن كلا من عيب السبب والمحل بمعناه الواسع، يتعلقان بفكرة المنفعة العامة في قرار التصريح، ولقد عرفت الرقابة على هذا العنصر تطورات تاريخية في القضاء الإداري الفرنسي، امتدت من الرقابة التقليدية التي كانت تتميز بالمحدودية، وصولاً إلى الرقابة الحديثة التي تجاوزت تلك الحدود الضيقة. ونظراً لكثرة الدراسات التي تناولت تطور الرقابة على فكرة المنفعة العامة، فإن الحديث عنها في هذا المطلب سيكون بشيء من الإيجاز، على أن يتم التركيز على موقف القضاء الجزائري من رقابته على وجود المنفعة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

وعليه، سيتم تناول الرقابة التقليدية (الفرع الأول)، ثم الرقابة الحديثة على المنفعة العمومية (الفرع الثاني)، وحيث أن هذين النوعين من الرقابة قد عرفا في فرنسا فلا بد من تحديد موقف النظام القانوني الجزائري من الرقابة على شرط المنفعة في قرار التصريح (الفرع الثالث) وذلك على النحو الآتي بيانه:

الفرع الأول: الرقابة التقليدية على توافر المنفعة العمومية في قرار التصريح في فرنسا

ارتبطت الرقابة القضائية التقليدية لركني السبب والمحل في قرار التصريح بالمنفعة العمومية بتطور فكرة المنفعة العمومية المبررة لنزع الملكية، ولذلك ينبغي دراسة التطور التاريخي لفكرة المنفعة العمومية في نزع الملكية (أولاً) ثم بيان نطاق الرقابة التقليدية عليها (ثانياً):

أولاً: مراحل تطور مفهوم المنفعة العمومية

إن السماح بتجريد الأشخاص من أملاكهم العقارية من بوابة نزع الملكية لا يوجد له إلا مبرر جوهري واحد هو تحقيق المنفعة العمومية، بيد أن هذه الفكرة أو المبرر اكتنفته الكثير من الصعوبة في تحديد معناه الحقيقي، فهو مصطلح مطاطي غير محدد تشريعياً، وعليه، تبقى سلطة الإدارة التقديرية واسعة في تحديد معناه من عملية إلى أخرى، وحيث أن المنفعة العامة هي محل قرار التصريح فقد كانت محل تدقيق

(1) طنبوس عزت صديق، مرجع سابق، ص. 364-366

من طرف القضاء الإداري دائما. وقد شهد مفهوم المنفعة العمومية تطورات كبيرة تشريعيا وقضائيا، وقد وسع القضاء الفرنسي من رقابته على توافرها أو تخلفها على ثلاثة مراحل متتالية يمكن تلخيصها فيما يلي:

أ- المرحلة الأولى: تحديد حالات المنفعة العمومية

في هذه المرحلة، كان القاضي الإداري الفرنسي يقر بوجود المنفعة العمومية المبررة لنزع الملكية بمجرد توفر حالة من الحالات التي حددها المشرع، كنزع الملكية للقيام بأشغال عامة مثل إقامة الطرق أو الميادين العامة... الخ، فما كان على القاضي الإداري إلا أن يتأكد من أن نزع الملكية تم للضرورة العامة. والجدير بالذكر أن المشرع الفرنسي لم يعط تعريفا للمنفعة العامة في النصوص، وقد برر مجلس الدولة الفرنسي له ذلك بخصوصية إجراءات نزع الملكية التي تختلف من عملية إلى أخرى، واعتبر أن المنفعة العامة ليست فكرة مجردة، بل تتحدد بنظرة الإدارة ومدى حاجتها لإنجاز مشروع ما، وبناء عليه تطلب حيازة الأراضي عن طريق نزع الملكية.⁽¹⁾

ب- المرحلة الثانية: ربط المنفعة العمومية بفكرة المرفق العام

في هذه المرحلة توسع المشرع الفرنسي في حالات نزع الملكية، فقد أجاز اللجوء إليها في مجالات عدة، منها: الصحة العامة، تحقيق الأهداف الاجتماعية، أو رعاية الشباب. ولكي يتمكن القضاء من مجارة هذا التوسع، فقد اتجه اتجاهها جديدا غير الذي كان ينتهجه في المرحلة السابقة، إذ قام بالربط بين فكري المنفعة العمومية والمرفق العام، حيث أن كل الخدمات التي تقدمها الإدارة لتحقيق المنفعة العامة تكون عن طريق المرفق العام، لذلك أصبح هذا الأخير هو المعيار الذي تتحدد مشروعية أنشطة الإدارة بمعناها الواسع، وهكذا كانت أنشطة المرافق العامة تبرر استخدام امتياز السلطة العامة المتمثل في نزع الملكية.⁽²⁾

(1) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 340.

(2) كامل نبيلة عبد الحليم، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية- الاتجاه الحديث لمجلسي الدولة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص.ص 10-11.

واعتمادا على هذه الفكرة، أصبح القضاء الإداري منذ نهاية القرن التاسع عشر يعتبر عملية نزع الملكية مشروعة إذا كان المشروع المراد إنجازه يدخل ضمن نشاطات المرفق العام، وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة بصحة القرار الصادر بنزع الملكية من أجل إقامة معرض دائم، أو سوق مغطى، كون هذه المنشآت تدخل ضمن أنشطة المرافق العمومية وتقام من أجل تحقيق منفعة عمومية وبذلك تبرر عملية نزع الملكية.⁽¹⁾

لكن فكرة المرفق العام كمعيار للمنفعة العامة في نزع الملكية اعترضتها هي الأخرى الأزمة التي عرفتها نظرية المرفق العام بعد اتساع تدخل الدولة في الحياة اليومية،⁽²⁾ ولجؤها إلى أساليب أخرى غير المرافق العامة لتحقيق المنفعة العامة، مما أدى إلى تلاشي صلاحية هذه الفكرة في مجال نزع الملكية.

ج- المرحلة الثالثة: ربط المنفعة العمومية بالمصلحة العامة

تطورت فكرة المنفعة العمومية في هذه المرحلة تطورا كبيرا، وأصبحت مرادفا لمفهوم المصلحة العامة والنفع العام التي تعتبر نقيض المصلحة الشخصية أو الفردية. فأمام عدول المشرع الفرنسي عن تحديد حالات النزع، وانحسار نظرية المرفق العام، اضطر القضاء الإداري إلى التخلي عن فكرة الضرورة العامة إلى مجرد النفع العام، وذلك لتمكين الإدارة من المضي قدما في تنفيذ الأشغال اللازمة لتحقيق النفع العام في شتى المجالات الاجتماعية والصحية والاقتصادية وحتى الجمالية.⁽³⁾

إذ اتخذ القضاء الإداري الفرنسي فكرة المصلحة العامة كبديل عن فكرة المرفق العام، وظهر ذلك جليا في تعبير مفوض الدولة Josse في قضية Cambieri سنة 1938⁽⁴⁾ حيث قال: "ليس من الضروري

(1) Morand-Deville Jacqueline, op.cit, p 341.

(2) راجع حول أزمة المرفق العام، على سبيل المثال: عبد الوهاب محمد رفعت، مرجع سابق، ص 82 وما بعدها.

(3) كامل نبيلة عبد الحكيم، مرجع سابق، ص 11.

(4) Braibant Guy "Jurisprudence Administrative: Développement Du Contrôle Exercé Par Le Conseil D'Etat Sur Les Expropriations." *La Revue Administrative*, vol. 24, no. 142, 1971, p. 425. Disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien: https://www.jstor.org/stable/40766081?seq=4#metadata_info_tab_contents

لتبرير نزع الملكية لبناء بيت للشباب التمسك بنظرية المرفق العام، يكفي توافر النفع العام.⁽¹⁾ لذلك فالقرار الصادر بنزع الملكية في هذه القضية من أجل إقامة أحد بيوت الشباب، نظرا لما يحققه من مصلحة عامة، فإنه ينطوي على منفعة عمومية.

وإزاء هذا التطور لم يعد من الضروري لمشروعية عملية نزع الملكية أن ينص المشرع صراحة على توافر شرط المنفعة العامة في المشروع المراد إنجازها بل تكفي المصلحة العامة وحدها.

ثانيا: نطاق الرقابة التقليدية على توافر المنفعة العمومية

يختلف نطاق الرقابة التقليدية على وجود المنفعة العمومية في قرار التصريح باختلاف ما إذا هناك نص قانوني يبرر وجود تلك المنفعة في عملية نزع الملكية (أ) وبين الحالة التي ينعدم فيها النص القانوني (ب) وفيما يلي توضيح ذلك:

أ- رقابة المنفعة العمومية في حالة نزع الملكية بموجب نص قانوني

في هذه الحالة تكون الرقابة القضائية ضيقة أو محدودة، فدور القاضي عندها يقتصر على التحقق من أن عملية نزع الملكية المعروضة أمامه من العمليات المنصوص عليها قانونا، فإذا كانت كذلك، أقر بوجود المنفعة العمومية في المشروع بذاته، ويطلق على هذا النوع من الرقابة اسم "الرقابة على المنفعة في ذاتها".⁽²⁾

إن دور القاضي الإداري في مثل هذه الحالة يبدو يسيرا، إذ أنه يرجع أولا إلى النصوص القانونية للبحث عن الحالات التي يسمح فيها المشرع للإدارة بنزع ملكية عقارات الخواص من أجل إنجاز مشاريع تحقق منفعة عمومية منشودة، وغالبا ما تحدد القوانين الوطنية قائمة بالمشاريع ذات النفع العام، إما بموجب تشريعات نزع الملكية،⁽³⁾ أو بموجب نصوص خاصة.⁽⁴⁾

(1) " Inutile, pour justifier l'expropriation en vue de la création d'une auberge de jeunesse, d'aller jusqu'à la notion de service public, l'utilité générale suffit" CE, 20 décembre 1938, Cambieri, mentionné par: Morand-Deville Jacqueline, op.cit, p341.

(2) Morand-Deville Jacqueline, op.cit, pp344-345.

(3) مثل نص المادة 2 من القانون 91-11 سالف الذكر في الجزائر، والمادة 2 من القانون رقم 10 لسنة 1990 سالف الذكر في مصر.

(4) مثل قانون الصحة العمومية الفرنسي (loi de 14 juillet 1856) وقانون المياه الفرنسي (loi de 16 octobre 1964)

وفي المرحلة الثانية من الرقابة، يعيد القاضي النظر في المنفعة العمومية التي يحققها المشروع في ذاته إجمالاً (*in abstracto*)⁽¹⁾ دون الأخذ بعين الاعتبار الظروف المحيطة به، مثل المساوىء التي يلحقها بالغير أو التكلفة المالية للمشروع بالنسبة للهيئات العمومية أو الأضرار أو الصعوبات.⁽²⁾ وبناءً على ما سبق، يتبين أن شرط المنفعة العمومية في هذا النوع من الرقابة، يعتبر متوفراً فقط شريطة أن تكون عملية نزع الملكية مطابقة للنصوص التشريعية. غير أن مفهوم المنفعة العمومية في ذاتها كثيراً ما تم انتقاده، خاصة عندما تهدف الإدارة من نزع الملكية إلى منافسة المبادرات الخاصة، فإذا أراد أحد الخواص بناء مشروع على أرض يملكها، فإن القضاء الفرنسي أجاز للإدارة نزع ملكية تلك الأرض من أجل إنشاء نفس المشروع المستهدف من المالك، وذلك في قضية *Société civile immobilière de la résidence de Sceaux-Robinson*⁽³⁾ حيث أن المحكمة الإدارية في باريس وأيدها مجلس الدولة الفرنسي، اعتبرت أن التصريح بالمنفعة العمومية من أجل الحصول على أراضي لبناء سكنات كان من المزمع أن تقوم شركتان خاصتان ببناء سكنات عليها، سببه المنفعة العامة في ذاتها، وعليه اعتبر أن الإدارة لم تتجاوز السلطة.

(1) عبارة *in abstracto* مختصر لاتيني معناه الحرفي "في الخلاصة"، وتستخدم في القانون للدلالة على التحليل الذي يجري بطريقة عامة وغير شخصية، بمعنى دون مراعاة الظروف الواقعية، مع الأخذ بمعيار الرجل العادي. راجع في ذلك:

- *In abstracto*, dictionnaire Larousse, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien:

https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/in_abstracto/42094

- Braudo Serge, définition *In abstracto/ In concreto*, dictionnaire juridique, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien:

<https://www.dictionnaire/juridique.com/definition/in/abstracto/in/concreto.php>

(2) Morand-Deville Jacqueline, op.cit, p 345.

(3) T.A Paris, 11 juillet 1963, *Société civil immobilière de la résidence de Sceaux-Robinson et du Plessis c/ Ministre de la construction*, Req. 776-61, mentionné par: Liet-Veaux G., Renard-Payen Olivier, "Jurisprudence." Nouveau développement sur l'utilité publique en soi, *La Revue Administrative*, vol. 16, no. 96, 1963, p 584. Disponible en 26/12/2023, sur le lien: https://www.jstor.org/stable/40777441?read/now=1&refreqid=excelsior%3A0c2908dfec34e58a408e21cf79032630&seq=1#page_scan_tab_contents

لكن ما يؤخذ على هذا الحكم، أنه يبيح للإدارة الاعتداء على حرية مهمة هي حرية التجارة والصناعة، والذي كان من الممكن أن يتخذه القاضي سببا وجيها لإلغاء قرار التصريح بالمنفعة العامة، بعيدا عن فكرة المنفعة العامة بذاتها.⁽¹⁾

ومن الانتقادات الأخرى التي وجهت إلى مفهوم المنفعة العامة في ذاتها، أن هذه الفكرة تؤدي إلى الإضرار بالنشاط الفردي وتنافسها في المجالات التي أقرها القانون؛ كما أنها تؤدي إلى إسباغ صفة المنفعة العمومية على المشروعات المشكوك في تحقيقها لهذه المنفعة، والمفروض أن المنفعة العامة أمر نسبي وليس مطلق، وأن كل مشروع يختلف عن الآخر من حيث تقدير الاحتياجات الموضوعية ونتائجه.⁽²⁾ كما أن نزع صفة المنفعة العمومية لمشروع ما لا يعتبر أن منفذ المشروع أو المستفيد منه شخص من غير الهيئات العمومية يشكل في حد ذاته انحرافا بالسلطة.⁽³⁾

ومهما كانت الانتقادات التي وجهت إلى هذا النوع من الرقابة، لم يمتنع القضاء الإداري من تطبيقها واعتمادها في أحكامه، وذلك في عدة حالات وفي عدة صور، حيث يمكن تمييز نوعين من الرقابة القضائية على المنفعة العامة في ذاتها:

يتمثل النوع الأول في المنفعة العامة في ذاتها "بالنظر لنوع المشروع"، ويعترف القاضي في هذه الحالة لنوع معين من المشروعات (كإقامة المساكن والمستشفيات أو الطرق) بتحقيق المنفعة العمومية، لأن القانون نص عليه، وذلك بصرف النظر عن نتائج المشروع أو الآثار التي تترتب عليه،⁽⁴⁾ فعندما نازع الأفراد في اعتبار مشروع إقامة مطار من أعمال المنفعة العامة، قرر مجلس الدولة الفرنسي أن إنشاء مطار، في ذاته، بصرف النظر عن أي ظروف محيطة به كمكان إقامته، يحقق المنفعة العامة.⁽⁵⁾

(1) Liet-Veaux. G., Olivier Renard-Payen, Nouveau développement sur l'utilité publique en soi, op. cit, p584.

(2) الموافي أحمد، مرجع سابق، ص208.

(3) Liet-Veaux. G., Olivier Renard-Payen, Nouveau développement sur l'utilité publique en soi, op.cit, p584.

(4) الموافي أحمد، مرجع سابق، ص 205.

(5) CE, 13 mai 1964 Sieurs Malbyet Bédouet; AJDA, 1956, p35, mentionné par: André Holleaux, op.cit, p593.

ويتمثل النوع الثاني في المنفعة العمومية "بالنظر إلى الشخص منفذ المشروع"، وفي هذه الحالة، يعتبر القاضي أن تحقق صفة المنفعة العامة يتمثل في تنفيذ المشروع عن طريق جهة الإدارة، على اعتبار أنها الأقدار على تنفيذه، ولا يلقي بالأولاً لاتجاه المالك لتنفيذ نفس المشروع أو مشروع آخر مماثل.⁽¹⁾

ومن التطبيقات القضائية لفكرة المنفعة العامة في ذاتها في هذه الصورة، حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Dame veuve Musy، الذي يتعلق بدعوى إلغاء قرار المحافظ بتقرير المنفعة العمومية للاستحواذ على قطعة أرض لإقامة مساكن بإيجار منخفض، والذي استندت فيه الطاعنة على سبق طلبها الترخيص بإقامة نفس المشروع، فرفض مجلس الدولة الحكم بالإلغاء، مكتفياً بقوله بأن المشروع المراد إقامته هو من تلك المشروعات التي يمكن إعلانها للمنفعة العامة.⁽²⁾ وكذلك كان حكم المحكمة الإدارية لباريس، سالف الذكر، والذي تم تأييده من طرف قضاة مجلس الدولة في قضية Société civile immobilière de la résidence de Sceaux-Robinson.⁽³⁾

ب- رقابة المنفعة العمومية في حالة نزع الملكية دون نص قانوني

يمكن للإدارة أن تمارس سلطاتها في نزع الملكية حتى في حالة عدم وجود نص قانوني يحدد الهدف من هذه العملية، كما أن عدم النص على المنفعة العمومية التي تستند إليها الإدارة نازعة الملكية في النص التشريعي، لا يعني عدم مشروعية قرار التصريح، وفي الوقت ذاته لا يوجد مانع من الطعن فيه، بل العكس، يكون للقاضي الإداري في هذه الحالة سلطة تقديرية واسعة في تفحص الهدف المزمع تحقيقه من طرف

(1) المواثي أحمد، مرجع سابق، ص 206.

(2) CE, 23 octobre 1963, Dame veuve Musy, Req.57365, Liet-Veaux. G., Olivier Renard-Payen, "Jurisprudence." Propriété privé, utilité publique et détournement de pouvoir, La Revue Administrative, vol. 16, no. 95, 1963, pp. 461, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: https://www.jstor.org/stable/40777409?read/now=1&refreqid=excelsior%3Ae24b148cdc7d171f870c647d3d2097e5&seq=1#metadata_info_tab_contents

(3) T.A Paris, 11 juillet 1963, Liet-Veaux. G., Olivier Renard-Payen, Nouveau développement sur l'utilité publique en soi, op.cit, p584.

الإدارة، على عكس الحالة السابقة، إذ يمكنه تقرير ما إذا كان النزع يحقق منفعة عمومية، وهذا بإعمال مفهومه الشخصي لها.⁽¹⁾

وتختلف الرقابة على المنفعة العمومية في هذه الحالة باختلاف الهدف الذي ترمي إليه الإدارة، فإذا كانت العملية المتوخاة تظهر أنها منفعة عمومية، أي أن هناك بعض العمليات تعتبر في حد ذاتها منفعة عمومية، كبناء التجهيزات والتوسيع وإنشاء مراكز البريد...، وهي تحتاج دائما إلى نزع أملاك الخواص فالقاضي لا يتأكد، وهو يراقب مثلا قرار التصريح في حالة توسيع لمراكز البريد، فيما إذا كانت هذه المراكز بحد ذاتها كافية لخدمة الجمهور، وبالتالي لا داعي للتوسيع، ومن ثمة لا حاجة لنزع الملكية، كما في قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Tuffaut، حيث قضى بأنه لا يمكن للقاضي تقدير مدى ملاءمة العلية المراد إنجازها.⁽²⁾

وهكذا يبدو أن الرقابة في مثل هذه الحالات موجزة بل وسطحية (*in abstracto*)، لذلك يلاحظ أن المشرع والقضاء الفرنسيين، وسعا من حالات نزع الملكية، وذلك بالربط بين المنفعة العمومية وفكرة المرفق العام، فبما أن الإدارة تهدف إلى تلبية حاجيات المواطنين، من خلال المرافق العامة تحقيقا للصالح العام، فإن نزع الملكية الذي يكون محله إقامة المرافق العمومية يكون مبررا.⁽³⁾

أما إذا كانت العملية المتوخاة من طرف الإدارة لا تظهر أنها تهدف إلى تحقيق منفعة عمومية، أو أنها غير واضحة، فالقاضي الإداري في هذه الحالة غير ملزم بتصريح الإدارة بوجود منفعة عمومية، وإنما يمارس هنا رقابة واقعية (*in concreto*)،⁽⁴⁾ فيفحص أولا الظروف الملائمة وبعدها يخلص إلى التحقق

(1) Godfrain Philippe, Droit administratif des biens, Domaine, Travaux, Expropriation, 5^e édition, Armand Colin, Paris, 1997, p375.

(2) CE, 18 janvier 1963, Sieur Truffaut, requête numéro 51288, Rec., p. 33. mentionné par: Ghezzou Brahim, Le renouvellement du contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en droit public, faculté de droit et de sciences économique et politique, université de Bourgogne, France, 2017, p93.

(3) بوسكري رشيد، شرط المنفعة العامة في مسطرة نزع الملكية بين سلطة القضاء ورهانات الواقع، بحث منشور بتاريخ 2017/10/18، موقع المكتبة

القانونية العربية، متوفر بتاريخ 2023/12/26، على الرابط: https://www.bibliotdroid.com/2017/10/blog/post_24.html

(4) عبارة *in concreto* مختصر لاتيني يستخدم في القانون للدلالة على التحليل الذي يجرى بطريقة دقيقة وعميقة، مع مراعاة الظروف الواقعية والشخصية، فمثلا عند محاكمة المجرم يراعي القاضي عمره وجنسه وحالته النفسية والاجتماعية. راجع في ذلك: Braudo Serge, op.cit.

من توافر المنفعة العمومية من عدمها، ويكون ذلك بالنظر إلى صحة الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني.

وتنصب الرقابة على الوجود المادي للوقائع⁽¹⁾ على ركن السبب في القرار الإداري، وتعد أولى درجات الرقابة على هذا الركن، بحيث يسعى القاضي من خلالها إلى التأكد من أن للقرار الإداري سبب يحمله ويقوم عليه، ويكون للسبب قوام من الواقع، كما يجب أن يكون صحيحاً قانوناً أي يكون له وجود صحيح من الواقع والقانون.⁽²⁾

وفيما يتعلق بقرار التصريح بالمنفعة العمومية، فإن السبب فيه عادة هو الحاجة الملحة للمشروع المراد إنجازه، وذلك بغية تحقيق منفعة عامة، فعلى القاضي عندئذ التحقق من وجود الوقائع التي تشكل سبب التجاء الإدارة نحو إنجاز المشروع، فإذا انتفت الحاجة إليه أو تبين أن قرار التصريح قد استند إلى واقعة أخرى غير الحاجة أو المنفعة العامة قضى بإلغائه.

وقد مارس مجلس الدولة الفرنسي رقابة الوجود المادي للوقائع التي تشكل سبب قرار التصريح بالمنفعة العمومية في عدة مناسبات، منها حكمه في قضية Dame veuve Borderie التي سبقت الإشارة إليها⁽³⁾ عند دراسة الرقابة على ركن الغاية في قرار التصريح، إذ على الرغم من استناد القاضي الإداري في هذه القضية على عيب الانحراف بالسلطة لإلغاء قرار محافظ البلدية الذي صرح بموجبه بالمنفعة العمومية من أجل نزع ملكية عقار بغرض إقامة مركب لسباق الخيول وفتح المجال لكافة الشباب لممارسة هذه الرياضة، إلا أن مجلس الدولة وخلال معرض رقابته على القرار المطعون فيه، وبعد دراسته لظروف وملازمات القضية، اتضح له أن المشروع المراد إنجازه يفوق إمكانيات هذه البلدية، هذا من جهة، كما

(1) "رفض مجلس الدولة الفرنسي ولمدة طويلة من الزمن، رقابة الوجود المادي للوقائع، اعتقاداً منه أن ممارسة هذه الرقابة تستلزم القيام بالعديد من الأعمال التي يمكن أن تقوده إلى إصدار قرارات بدلا من الإدارة العامة، مما يشكل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات وإخلالاً به، ولكن منذ أوائل القرن العشرين، دأب المجلس على فرض رقابته القضائية على الأسباب الواقعية، وكان لأول مرة في قضية "Monod" سنة 1907، (CE, 28/6/1907 Monod, Rec. P616. راجع: شطناوي علي خطار، مرجع سابق، ص.ص 901-902.

(2) عبد الوهاب محمد رفعت، حسين عثمان محمد، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000، ص156.

(3) C.E, 4 mars 1964, Dame veuve Borderie, mentionné par: Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit, p423.

اكتشف أن سبب نزع الملكية الوحيد ليس ما زعمته الإدارة، وإنما هو السماح لأحد الخواص بإقامة مضمار خاص للخيل، على اعتبار أن هذا الشخص قد أرغم على مغادرة الأماكن التي كان يشغلها خارج البلدية.⁽¹⁾

ويتضح مما سبق، أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية في حالة نزع الملكية دون وجود نص قانوني إذا كان لا يقوم على سبب يبرره (وهو الحاجة المراد إشباعها والمنفعة المتوخاة من المشروع)، فإنه يكون جديراً بالإلغاء لانتفاء الواقعة التي استند إليها، بعبارة أخرى، فإن سلطة القاضي الإداري هنا تنحصر في عملية الرقابة الواقعية، أي مراقبة الوقائع التي كانت الأساس لإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية. وبعد التأكد من الوجود المادي للوقائع وصحتها، يقوم القاضي بإخضاعها لحكم القانون ليقرر ما إذا كان الوصف الذي قرره السلطة الإدارية متفق مع ما قصده المشرع أم لا، وهذا ما يعرف برقابة التكييف القانوني للوقائع.⁽²⁾

وهذه العملية تستلزم إجراء مقارنة بين الحالة الواقعية للقرار والنص القانوني، فإذا ثبت أن التبرير الذي استندت إليه الإدارة عند إصدارها للقرار يجانب الوصف المتعلق به، فإن القاضي يلغي القرار الإداري.⁽³⁾ ولا يتم ذلك بشكل آلي، بل إن الأمر يتطلب قدراً من الاجتهاد الشخصي للقاضي، إذ يقوم عند مباشرته لتلك الرقابة بفحص ومراجعة الظروف التي تمت فيها الوقائع، فإذا تبين له خطأ في الوصف الذي قدمته الإدارة لهذه الوقائع، كان له أن يحل تقديره الشخصي محل تقدير رجل الإدارة.⁽⁴⁾

(1) السيد محمد صلاح عبد البديع، الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة على ملاءمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 41.

(2) "تعد عملية التكييف القانوني عملية مزدوجة ومختلطة تتمثل في تقدير الواقعة أو الوقائع، وتقدير القانون، فالمقصود بالتكييف القانوني إدراج حالة واقعية ضمن دائرة فكرة قانونية." فودال جورج، ديفولفيه بيار، القانون الإداري، ج2، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2001، ص242.

(3) العربي زروق، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الإداري الجزائري بها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 44، العدد1، الجزائر، 2007، ص152.

(4) لتفصيل أكثر حول رقابة التكييف القانوني للوقائع في القضاء الإداري، راجع على سبيل المثال: حسن علي أحمد، سلطة القاضي الإداري إزاء التكييف القانوني الخاطئ للوقائع في مجال تأديب الموظفين، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد 13، العدد2، بغداد، 2011، ص20؛ الجهي خليفة هاشم، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2009، ص329.

ولقد مارس مجلس الدولة الفرنسي رقابة التكييف القانوني للوقائع منذ صدور حكمه الشهير في قضية Gomel بتاريخ 4/4/1914،⁽¹⁾ وتعددت المجالات التي بسط فيها القضاء الإداري هذا النوع من الرقابة، ومنها نزع الملكية، فالقاضي الإداري بالنظر إلى دوره الإيجابي في المنازعة الإدارية، يمتلك الرقابة الكاملة للتحقق من وجود المنفعة العامة التي تدعيها الإدارة سعيًا منه لحماية وضمان عدم انتهاك الإدارة لحق الملكية الخاصة، فله أن يتحقق ما إذا كان المشروع المزمع إنجازه يستجيب فعلاً لمفهوم وفكرة المنفعة العمومية،⁽²⁾ وهذا حرصاً وضمناً لحق الملكية الخاصة، وبذلك يمنع القضاء الإدارة من أن تحتمي وراء السلطة التقديرية التي منحها المشرع إياها.⁽³⁾

وعلى الرغم من اتساع فكرة المنفعة العمومية التي شملت كل عملية ذات نفع عام، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي، وحتى هذه المرحلة، لم يعمل رقابته إلا على التكييف القانوني للوقائع المكونة لسبب قرار التصريح، أي أنها رقابة مشروعية، وبالتالي لم يتدخل في دراسة الظروف الواقعية المحيطة بالمشروع، والتي حملت الإدارة على اتخاذ ذلك القرار، وبذلك لم يتدخل في تقديرها لملاءمة عملية نزع الملكية، لذلك يمكن القول أن هذه المرحلة كانت رقابة القضاء الإداري فيها هي رقابة تفسير للقانون لا أكثر.⁽⁴⁾

(1) تتلخص وقائع القضية حول رفض الإدارة منح الترخيص بالبناء لأحد المواطنين في ميدان Beauveau باعتبار هذا الميدان من المواقع الأثرية، التي يجب المحافظة عليها، إلا أن مجلس الدولة ألغى هذا القرار بعد أن تبين له أن هذا الميدان ليس موقعاً أثرياً بحيث يتأثر بالبناء المزمع، ويعد هذا القرار نقطة الانطلاق لرقابة القاضي الإداري لصحة الوقائع المادية وتكييفها القانوني. راجع:

-C.E, Contrôle par le juge de la qualification juridique des faits à laquelle se livre

l'administration, le site officiel du conseil d'état français, publié en 28/3/2017, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien:

<https://www.conseil.etat.fr/ressources/decisions/contentieuses/les/grandes/decisions/du/conseil/d/etat/conseil/d/etat/4/avril/1914/gomel>

(2) كوروغلي مقداد، مرجع سابق، ص 39.

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 76.

(4) مهملات محمد عبد الغني، مرجع سابق، ص 272.

الفرع الثاني: الرقابة الحديثة على توافر المنفعة العمومية في قرار التصريح - رقابة الموازنة- في فرنسا
إن التطور الذي طرأ على فكرة المنفعة العمومية، دفع القاضي الإداري الفرنسي إلى إعادة النظر في
رقابته التقليدية على قرار التصريح بالمنفعة العمومية؛ فبالنظر إلى توسع رقعة تدخل الدولة في الحياة
الاقتصادية، ازدادت حاجتها لإقامة المشاريع الكبرى التي تحتاج إلى أموال وعقارات لإنجازها، الأمر الذي
استلزم ازدياد نزع الملكيات العقارية الخاصة لتحقيق المنفعة العمومية.

وأمام تنوع مجالات تدخل الدولة وتعددتها، وسكوت المشرع عن تحديد مفهوم واضح ودقيق للمنفعة
العمومية، توسعت الإدارة في سلطتها لتقدير هذا المفهوم، وتمتعت هذه السلطة بالحصانة من رقابة القاضي
لحقة من الزمن، سقطت عنها بفعل تطور الاجتهاد القضائي الفرنسي الذي خطى خطوات جريئة نحو
الحد من تعسف الإدارة عند استعمالها لسلطتها التقديرية تلك.

فقد ابتكر مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة فصله في قضية Ville nouvelle Est نظرية الحصيلة
أو الموازنة التي تستحق التوقف عندها نظراً لأهميتها وخطورتها في ميدان الرقابة على توافر المنفعة في قرار
التصريح، ولذا سيتم التطرق إلى مفهوم رقابة الموازنة (أولاً) ثم تقييمها (ثانياً) على النحو الآتي:

أولاً: مفهوم رقابة الموازنة

إن البحث في مفهوم رقابة الموازنة يستدعي دراسة مضمون هذه الرقابة (أ) ومعاييرها (ب) وخطوات
أو مراحل هذا النوع من الرقابة (ج)، وذلك فيما يلي:

أ- مضمون رقابة الموازنة

إن تطبيق رقابة الموازنة بين المنافع والأضرار يكون منصباً أساساً على محل القرار الإداري، أي على
مضمون أو موضوع هذا القرار، بمعنى أدق ينصب على الأثر القانوني الذي تتجه الإدارة إلى إحداثه والأصل
أن هذه الرقابة لا تطبق إلا في حالة تمتع الإدارة بسلطة تقديرية، كما في قرارات نزع الملكية، عندما حدد
المشرع الغاية من القرار وترك لها حرية اختيار محله لتحقيق تلك الغاية. فكثيراً ما تؤدي السلطة التقديرية
الواسعة إلى نتائج خطيرة لنشاط الإدارة، إذا ما كان المضمون غير متلائم مع متطلبات المصلحة العامة

وكذلك في مواجهة الأفراد الموجه إليهم هذا القرار، إذا كان يحتوي على أضرار أو إذا بلغ درجة كبيرة من عدم التوازن والتكافؤ.⁽¹⁾

لمواجهة مثل هذه الحالات، ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار، على إثر اقتراح مفوض الحكومة Guy Braibant في القضية الشهيرة Ville nouvelle Est (المدينة الجديدة الشرقية)⁽²⁾ بقوله: "على المجلس ألا يكتفي بمعرفة ما إذا كانت العملية تمثل بنفسها منفعة عامة، بل يجب أيضا أن يضع في الميزان مضارها مع مزاياها وتكاليفها مع عائداتها."⁽³⁾

وخلص مجلس الدولة في قراره حول هذه القضية إلى أن هدم حوالي مئة مسكن لا يزرع عن المشروع طابع النفع العام، بالنظر إلى أهمية المشروع ككل، وبالتالي قرر بأن تجاوز السلطة المزعوم غير متوفر في قضية الحال، وأن طلب الإلغاء مرفوض، ولكنه مع ذلك أقام دعائم هذه النظرية في حيثيات حكمه، مؤكداً وجوب بحث التوازن بين مضار العملية موضوع القرار ومنافعها، وانتهى إلى ترجيح جانب المنفعة العامة لأن هدم حوالي مئة منزل وما يمثله من مضار وأعباء على أصحابها لا يقارن بالمصلحة العامة التي يحققها هذا المشروع الكبير.⁽⁴⁾

ومنذ هذا الحكم، اعتمد مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموازنة التي أضفت تطوراً كبيراً على رقابة القاضي الإداري على فكرة المنفعة العامة، فأصبح القاضي يراقب مدى ضرورة عملية نزع الملكية، وذلك

(1) العربي زروق، مبدأ الموازنة بين التكاليف والمزايا: النظرية التقييمية كأسلوب حديث لمراقبة ملاءمة القرارات الإدارية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 44، العدد 1، الجزائر، 2007، ص 139.

(2) تتلخص وقائع القضية في أنه سنة 1966، وفي محاولة لإعادة تخطيط مدينة ليل Lille الفرنسية، وبقصد نقل الجامعة من وسط المدينة نظراً لما يسببه وجودها من مشكلات للمواصلات والمرور، ارتأت السلطة المحلية نقل الجامعة بكافة كلياتها ومعاهدها ومبانيها إلى شرق المدينة، مع إقامة حي جديد متكامل، يتسع لعدد من السكان، وكان هذا التخطيط الجديد يقتضي نزع ملكية ما يقارب 500 هكتار من الأراضي بتكلفة تبلغ مليار فرنك فرنسي. غير أن تنفيذ هذا المشروع كان يقتضي نزع ملكية وإزالة 250 منزلاً كان بعضها حديث البناء. وأمام الاحتجاج الصارخ من أصحاب المنازل، عدلت الإدارة من المخطط بحيث ينخفض عدد المنازل المهدهة بالهدم إلى 88 منزلاً فقط، وأصدرت قرارها بإقامة المشروع، ونزع ملكية 88 منزلاً، والذي كان محل طعن من طرف جمعية الدفاع عن حقوق السكان المعنيين بالنزع والتي أنشئت لهذا الغرض. لتفاصيل أكثر حول الوقائع. راجع قرار مجلس الدولة الفرنسي:

C.E. Ass., 28 mai 1971, arrêt Ville Nouvelle-Est, 78825, publié au rec. Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007643558>

(3) "Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le cout financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs, eu égard a l'intérêt qu'elle présente." ibid

(4) Hostiou René ; Struillou Jean-François, op.cit., p 70.

في إطار منطق الاقتصاد في الوسائل، حيث يراقب بموجب هذه النظرية إمكانية إنجاز المشروع في شروط مماثلة دون اللجوء إلى النزع، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، أصبح القاضي يقدر تكاليف العملية بالمقارنة مع ما يقدمه المشروع من منفعة عامة خدمة للجمهور، وما يسببه من أضرار محتملة على النظام الاجتماعي والتكاليف المالية، واعتداء على الملكية الخاصة وحتى الاعتداء على منافع عمومية أخرى؛ فإن كانت كل هذه الأضرار تفوق بكثير المنفعة المزمع تحقيقها اعتبر قرار التصريح بالمنفعة العمومية غير مشروع.⁽¹⁾

تجدر الملاحظة إلى أنه قد يحصل خلط بين مبدأ الموازنة بين الأضرار والمنافع وبين مفاهيم أخرى مثل مبدأ التناسب، ونظرية الخطأ الظاهر، غير أن لمبدأ الموازنة ما يميزه عنهما. فنظرية الخطأ الظاهر ليست سوى وسيلة فنية قضائية لإثبات عيب الغاية في القرار الإداري، خاصة عند ممارسة الإدارة سلطتها التقديرية؛⁽²⁾ أما مبدأ التناسب، فهو وإن كان من المبادئ القانونية العامة، إلا أن مقتضاه وجوب مراعاة التناسب بين محل القرار وسببه،⁽³⁾ في حين أن مقتضى مبدأ الموازنة وجوب عدم رجحان أضرار القرار الإداري على منفعه، وتلك المنافع إنما تتصل بعنصر المحل وحده في القرار الإداري ولا علاقة لها البتة بعنصر السبب، وإن كانت ذات علاقة غير مباشرة بعنصر الهدف في القرار الإداري وعلى ذلك، لا يسوغ الخلط بين مبدأي التناسب والتوازن، وإن كان المقصد منهما والأساس الذي يقومان عليه هو تحقيق العدالة في أسمى صورها.⁽⁴⁾

(1) Chapus René, op.cit, p 662.

(2) يعرف الخطأ الظاهر في التقدير بأنه الخطأ الجسيم الذي يرتكبه مصدر القرار الإداري في تقدير الوقائع التي تبرر القرار الصادر، كما يعرف بأنه الخطأ البديهي الظاهر الذي يثيره الخصم ويقره القضاء الإداري ولا يخفى على الذهن المتفتح النير. وتتقارب رقابة الخطأ الظاهر من عملية إثبات الوجود المادي للوقائع، إلا أنها أكثر صعوبة ودقة، إذ تتطلب ثقافة علمية تخصصية عالية لتحديد فيما إذا كان التكييف القانوني للوقائع مشوباً بخطأ ظاهر في التقدير أم لا وقد يقتضي من القضاء بذل جهد لاكتشاف الخطأ الظاهر بالقيام بالتحقيق أو بالاستعانة بالخبرة الفنية أو حتى زيارة المكان. لتفصيل أكثر، راجع: شطناوي علي خطار، مرجع سابق، ص.ص 917-931.

(3) يعتبر مبدأ التناسب من المبادئ الرئيسية في القانون ويعرف التناسب في مجال القرارات الإدارية بأنه تحقيق التوافق بين سبب القرار ومحلّه، حيث يستقل القضاء بكامل الصلاحيات في إعادة التقدير الكامل الذي أجرته الإدارة. وتشكل رقابة التناسب الرقابة القسوى على السلطة التقديرية للإدارة، ويعرف أكبر مجال للتطبيق في مجال العقوبات التأديبية حيث يراقب القاضي مدى التناسب بين العقوبة المقدرة والخطأ الذي يرتكبه الموظف. راجع: الحمادي يعقوبي يوسف، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2012، ص 190.

(4) راجع: جمال الدين سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010، ص.ص 275-276.

كما تختلف نظرية الموازنة عن الخطأ الظاهر في التقدير على مستوى شمول التطبيق واتساعه، بحيث أصبحت الأخيرة نظرية عامة في القانون الإداري، فهي تتسع لتشمل كافة الأنشطة الإدارية، بينما نجد نظرية الموازنة محدودة التطبيق على المنازعات ذات البعد الاقتصادي، وعلى رأسها المنازعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، باعتبارها المجال الذي أخرجها إلى الوجود، بالإضافة إلى بعض قضايا التعمير والمشروعات الاقتصادية.⁽¹⁾

ب- معايير تطبيق رقابة الموازنة

يقصد بمعايير الموازنة بين المنافع والأضرار تلك الأسس والمعطيات التي يستعين بها القاضي الإداري كي يتمكن من الوقوف على مزايا وعيوب عملية أو تصرف إداري معين، ويمكن تقسيم هذه المعايير إلى طائفتين: تمثل الأولى معايير أضرار المشروع (1)، أما الثانية فتمثل معايير مزاياه (2)، وفيما يلي بيان لأهم تلك المعايير المستخدمة:

1- معايير أضرار المشروع

يراقب القاضي الإداري وجود بعض العناصر في المشروع ليحكم بأضراره أهمها المساس بالملكية الخاصة؛ التكاليف المالية والاجتماعية، وفيما يلي تطبيقات لهذه المعايير:

1-1. المساس بالملكية الخاصة

على الرغم من أن المساس بالملكية الخاصة غالباً ما تستغرقه المنفعة العمومية، إلا أن القاضي الإداري يأخذ بعين الاعتبار عند إجراء الموازنة، الأضرار التي تمس الملكية الخاصة مقابل الفوائد التي تنتج عن العملية،⁽²⁾ وقد استخدم القضاء الإداري هذا العنصر كمعيار في قضية Mme Savelli،⁽³⁾ ففي 2005/9/27 ألغت محكمة الاستئناف الإدارية في مدينة Nantes قرار التصريح بالمنفعة العمومية الذي

(1) الحمادي يعقوبي يوسف، مرجع سابق، ص 237.

(2) لباشيش سهيلة، مرجع سابق، ص 54.

(3) CAA Nantes, 27 septembre 2005, Mme Marie-Louise Savelli, req. N° 04NT00319 ; AJDA, 20 mars 2006, p. 605. Mentionné par Hostiou René ; Struillou Jean-François, op.cit, p 71.

يسمح بإنشاء مسار أو درب للمشبي للسماح للجمهور باكتشاف المناظر الطبيعية والتراثية في المدينة وتظهر أهمية هذا القرار في استخدام القاضي لرقابة الموازنة بين عنصر الملكية الخاصة وحماية البيئة، بقوله: "في ظل هذه الظروف فإن العملية المصرح فيها بالمنفعة العمومية ستؤدي إلى جودة الموقع لكنها تشكل اعتداءً على ملكية السيدة Savelli، ويشكل هذا ضرراً لا مبرر له بالمقارنة مع المنفعة التي يهدف إليها."⁽¹⁾ وهكذا حاول مجلس الدولة الموازنة بين الأضرار التي ستلحق بالسيدة Savelli من نزع ملكية قصرها، والتي ستلحق الأذى بكل من يسكن بهذا القصر، وبين فوائد العملية المتعلقة أساساً بحماية البيئة. وعلى الرغم من أن للملكية الخاصة في هذه القضية دوراً في حماية البيئة، لكن المنفعة العامة والمنافع الخاصة ارتبطا ارتباطاً وثيقاً في مجال البيئة، مما يؤكد اتجاه القضاء نحو التقريب بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ولا يمكن إنكار تأثير الاجتهادات القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، التي تسعى لتكريس فكرة حماية الملكية الخاصة استناداً إلى نصوص الاتفاقيات الأوروبية لحماية حقوق الإنسان.⁽²⁾

1-2. التكاليف المالية

لابد على الإدارة صاحبة المشروع أن تكون من الناحية المادية قادرة على إنجازه، لذلك نزع مجلس الدولة الفرنسي في العديد من قراراته صفة المنفعة العامة عن المشروع، باعتبار أن إمكانيات الإدارة غير كافية لتغطيته، فألغى مثلاً قرار التصريح بالمنفعة العمومية يسمح بإنشاء مطار في إحدى القرى، عندما وجد أن التكاليف المالية اللازمة لهذا المشروع لا تتناسب البتة مع المصادر المالية لتلك القرية، معللاً ذلك بأن من شأنه أن يسبب أضراراً للاقتصاد المحلي تفوق بكثير الفوائد التي قد تترتب على إنشائه، وكان ذلك في قراره بشأن قضية Grassin.⁽³⁾

(1) Calmette Jean-François, Le droit de l'environnement: un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers, *Revue Juridique de l'Environnement*, n°3, 2008. pp. 276, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

www.persee.fr/doc/rjenv_0397/0299_2008_num_33_3_4757

(2) *ibid.*, p277.

(3) C.E, 26 octobre 1973, Sieur Grassin, 83261, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007643473>

وفي قرار آخر، ألغى المجلس قرار التصريح بالمنفعة العمومية المتعلق بإنجاز مشروع سد Trézence في 2003/10/22 نظرا للمنفعة العمومية الضيقة أو المفقودة بالمقارنة مع ما يكلفه المشروع من مبالغ مالية باهظة (76 مليون يورو).⁽¹⁾

1-3. التكاليف الاجتماعية

يقصد بهذا المعيار، الآثار الاجتماعية التي قد يتسبب مشروع معين في إلحاقها سواء بالأفراد أو البيئة أو الصحة العمومية أو بالحياة الاجتماعية بصفة عامة.⁽²⁾

ومن تطبيقات القضاء الفرنسي لهذا المعيار فيما يتعلق بالأضرار الاجتماعية التي تلحق المصالح الخاصة للأفراد، قضية Lozanne الذي قام فيها القاضي بالموازنة بين المصلحة الاجتماعية الناتجة عن بناء مساكن اجتماعية من جهة، والمساس بالملكية الخاصة لأصحاب الفندق، والمصلحة الاقتصادية والسياحية من جهة أخرى.⁽³⁾

وأما فيما يتعلق بالأضرار التي تلحق البيئة، فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار التصريح نتيجة الأضرار التي ستلحق بالبيئة جراء مشروع مد خط كهربائي تبلغ قوته 40000 فولط، حيث فحص المجلس العديد من العناصر، وتبين أن الأضرار الجسيمة التي سيسببها المشروع على المناطق التي سيمر عليها والتي تحتوي حياة برية ومنعه استغلال البلديات للأراضي التي يمر عليها خط الكهرباء، كل هذا يفوق المصلحة العامة للمشروع وينفي عنه طابع النفع العام.⁽⁴⁾

(1) C.E, 6^{ème} et 4^{ème} SSR, 22 octobre 2003, Barrage de Trézence, 231953, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008208182>

(2) العربي زروق، مبدأ الموازنة، مرجع سابق، ص 143.

(3) C.E, 20 février 1987, Lozanne, 44864, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007707147>

(4) "Il en résulte que les atteintes graves portées par le projet à ces zones d'intérêt exceptionnel excèdent l'intérêt de l'opération et sont de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique". C.E, 10^{ème} et 9^{ème} SSR., 10 juillet 2006, l'association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, 288108, , publié au recueil Lebon; disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008221660>

بينما أقر المجلس بصحة قرار التصريح في قضية أخرى، وجاء في حيثيات قراره: "حيث أنه لا يمكن اعتبار قرار التصريح بالمنفعة العمومية غير مشروع إلا إذا كان يشكل انتهاكا واعتداءً على الممتلكات الخاصة أو التكلفة المالية أو التكاليف الاجتماعية، تفوق المنفعة العامة التي يحملها المشروع، وحيث أن القرار المطعون فيه لا يحمل في طياته أي خطر على البيئة سواء على النطاق الحضري أو حتى المناظر الطبيعية ولا يسبب أصواتا مزعجة، وبالنظر إلى المنفعة العامة التي يحققها المشروع، تقرر رفض الادعاء المتعلق بأن المشروع لا يحقق النفع العام"⁽¹⁾ وقد قضى المجلس برفض الدعوى.

أما بخصوص الأضرار التي تلحق بالصحة العمومية، فقد ألغى مجلس الدولة قرار التصريح بالمنفعة العمومية لهذا السبب في قضية Société Sainte-Marie، وجاء في معرض حكمه: "إن بناء وتشغيل طريق يربط بين الطريق السريع والمفاعل له تأثير جدي على عمل مستشفى الأمراض العقلية والنفسية حيث يجرد هذا المستشفى من جميع المساحات الخضراء المحيطة به، وإن الاضطرابات الخطيرة التي حصلت في علاج المرضى من شأنها أن تؤثر على شرعية هذه الأشغال."⁽²⁾

(1) "Considérant que, s'il n'est pas contesté que le projet déclaré d'utilité publique par le décret attaqué aura des incidences sur l'environnement, notamment dans les secteurs non ou faiblement urbanisés, les atteintes aux paysages, les nuisances acoustique et les autres inconvénients de l'opération ne peuvent être regardés, eu égard à l'importance du projet, et compte tenu des mesures qui sont prévues pour les atténuer, comme excessifs par rapport à l'intérêt que présente l'opération; qu'ainsi le moyen tiré du défaut d'utilité publique du projet doit être écarté"; CE, Section du Contentieux, 25 février 2005, l'association Préservons l'Avenir à Ours Mons Taulhac, 248060, , publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008225641>

(2) "En l'espèce la construction et le fonctionnement d'une bretelle de raccordement a une autoroute et d'un échangeur auraient pour effet d'obérer gravement le fonctionnement de l'unique hôpital psychiatrique du département et de priver cet établissement de tout espace vert. les troubles graves qui en résulteraient pour le traitement des malades mentaux du département porteraient à l'intérêt général une atteinte qui a pour effet d'entacher d'illégalité la déclaration d'utilité publique de ces deux ouvrages." C.E, Ass., 20 octobre 1972, 78829, la Société Civile Sainte-Marie de l'Assomption, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007642995>

إن قرار مجلس الدولة في هذه القضية الأخيرة والذي طبق فيه رقابة الموازنة، قد أشار إلى أن القضاء الإداري يرفض الاعتراف بالمنفعة العمومية لعملية مهما كانت فائدتها، إذا ما كان من نتائجها إحداث مساس بالغ وخطير بمصلحة عامة أخرى مهمة.⁽¹⁾

2- معايير مزايا المشروع

تمثل المزايا أو المنافع الكفة الثانية للميزان الذي يستخدمه القاضي لموازنة المشروع، ومن بين المعايير التي يراعيها المنافع الاقتصادية، والاجتماعية:

1-2. المنفعة الاقتصادية

تعد المنفعة الاقتصادية أهم المعايير المكونة لمزايا المشروع محل نزع الملكية للمنفعة العمومية، وتختلف المنفعة الاقتصادية عن المنافع المالية، في كون هذه الأخيرة عبارة عن ابتغاء الإدارة هدفا ماليا، على عكس الأولى التي تتعلق بتحقيق التنمية في مختلف قطاعات الدولة.⁽²⁾

ولعل سبب الأخذ بالمنفعة الاقتصادية وجعلها من بين معايير المزايا في رقابة الموازنة، هو ارتباط القدرة الاقتصادية بقيام الدولة بتوفير الرفاهية لمواطنيها وتحسين ظروفهم المعيشية.

وقد ترتب على تعاضد دور المنفعة الاقتصادية مراعاة مجلس الدولة الفرنسي ذلك في قضاياها، فكان اتجاهه إلى نظرية الموازنة كفلسفة جديدة في القانون، حيث اعتبر إشباع المشروع لاحتياجات التنمية الاقتصادية مبررا كافيا للاعتراف له بصفة المنفعة العمومية، حتى لو كان المشروع يحقق منفعة خاصة على

(1) "...inversement ne sont pas excessifs et de nature à entacher d'illégalité la déclaration d'utilité publique de la construction de l'autoroute elle-même, les inconvénients résultant pour cet hôpital de l'expropriation de terrains et de la suppression d'un bâtiment entraînés par cette opération." C.E., Ass., 20 octobre 1972, op.cit.

(2) خليف ياسمين، رقابة القاضي الإداري على التصريح بالمنفعة العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 122.

درجة كبيرة من الأهمية.⁽¹⁾ وقد فضل مجلس الدولة الفرنسي باستمرار أن يذكر أثر المشروع على التنمية الاقتصادية في أسباب الاعتراف له بالصفة العمومية، وظهر ذلك في أمثلة القضايا السابقة.

2-2. المنفعة الاجتماعية

يقصد بالمنفعة الاجتماعية، تلك الآثار التي يرجى أن يحققها المشروع المزمع انجازه سواء على الأفراد أو البيئة أو بالحياة الاجتماعية بصفة عامة.⁽²⁾ ويأخذ القاضي عند إجراءاته لعملية الموازنة، بعين الاعتبار المنافع الاجتماعية التي ستتحقق من خلال إنجاز المشروع والتي لا تقل أهمية عن المنفعة الاقتصادية.

ج- مراحل رقابة الموازنة

تمر عملية الموازنة بين منافع وأضرار قرار التصريح بالمنفعة العمومية عبر مراحل ثلاثة، يطرح القاضي في كل منها سؤالاً، وذلك ما سيتم بيانه فيما يلي:

1- مرحلة التأكد من وجود المنفعة العمومية

يتم البحث فيها عما إذا كانت عملية نزع الملكية تتم فعلاً لتحقيق منفعة عمومية، وللتأكد من ذلك، يطرح القاضي السؤال التالي: هل هناك منفعة عمومية تبرر حقاً نزع الملكية؟⁽³⁾ ويقتصر دور القاضي خلال هذه المرحلة على مجرد التأكد من أن عملية نزع الملكية التي تطالب بها الإدارة ليس لها هدف سوى تحقيق المنفعة العامة، فإذا كانت الإجابة سلبية اعتبر العملية غير مشروعة أما إذا ثبتت المنفعة العامة، فينتقل القاضي إلى المرحلة الثانية.⁽⁴⁾

(1) Koltrine Remi, Utilité publique, Éditorial. Utilité publique et débat public, n°140, Association pour les espaces naturels, Paris, 2001, p12, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <http://hdl.handle.net/2042/48825>

(2) لباشيش سهيلة، مرجع سابق، ص 55.

(3) Chapus René, op.cit, p 663.

(4) Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit, p 426.

ومن الأمثلة ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية Mme Vincent من أن إنشاء موقف للسيارات لا يتوافق مع تبرير الإدارة ذلك بالازدحام المروري في هذه المدينة الصغيرة.⁽¹⁾

2- مرحلة التأكد من ضرورة لزوم نزع الملكية ولزوم العقار

على القاضي في هذه المرحلة أن يتأكد من أن عملية نزع الملكية ضرورية وأن العقار محل النزاع لازم لتحقيق المنفعة العمومية، وي طرح في سبيل ذلك السؤال التالي: هل عملية نزع الملكية ضرورية؟⁽²⁾ وهنا يتعين على القاضي التأكد من أن الإدارة لم تكن تملك وسيلة أخرى غير نزع الملكية لإشباع الحاجة العامة المرجوة، في ظروف مشابهة،⁽³⁾ كما يتأكد من أن المشروع المراد إنجازه لن يحقق المنفعة العمومية إلا إذا أقيم في موقع العقار الذي ستنتزع ملكيته، فإذا أرادت البلدية إضافة مكاتب جديدة مثلاً، فإنها بالضرورة ستحتاج إلى عقار بالقرب من مقر البلدية، فلا يعقل أن تقوم بالتوسعة في عقار يقع خارج المدينة أو بعيداً عن المقر.⁽⁴⁾ ومثال ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في 19/1/1979 من أن العقار المنزوع ضروري لأغراض توسعة المقبرة البلدية.⁽⁵⁾

وإذا ما كانت الإجابة عن السؤال الثاني إيجابية، انتقل القاضي إلى المرحلة الأخيرة من الرقابة.

(1) " Les nécessités de la circulation et de stationnement dans la commune ne justifient pas la création d'une telle aire de stationnement, absence d'utilité publique." C.E, 11 mars 1981, Mme Vincent, 15352, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007667375>

(2) Chapus René, op.cit, p664.

(3) Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit, p 426.

(4) Chapus René, op.cit, p664.

(5) "La légalité d'un arrêté déclarant d'utilité publique l'acquisition par une commune d'un terrain en vue de l'extension de son cimetière ne saurait dès lors être subordonnée à la preuve que la commune ne disposait pas sur son domaine des terrains nécessaires à cette extension." C.E, 6ème et 2ème SSR, 19 janvier 1979, la commune de Plaimpied-Givaudins, 03391, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007685796>

3- مرحلة التقييم (مدى تحقيق المشروع لمزايا تفوق الأضرار)

تمثل هذه المرحلة قمة الرقابة القضائية على تحقيق المنفعة العمومية، حيث لا يكفي القاضي فيها بالتأكد من وجود المنفعة، بل يراقب ما إذا كان المشروع المراد إنجازه، يحقق مزايا تفوق بكثير العيوب والأضرار التي يتسبب فيها، ويطرح القاضي في سبيل ذلك السؤال التالي: هل تنفيذ المشروع من شأنه أن يرتب أضراراً مفرطة - من حيث التعدي على الملكية الخاصة أو التكلفة الاقتصادية والاجتماعية للعملية - بالمقارنة مع المنفعة التي يقدمها؟⁽¹⁾

فمن أمثلة الإضرار والتعدي على الملكية الخاصة، أن تقوم بلدية معروف عنها غناها بالمساحات الخضراء، بنزع ملكية منزل لأحد الأفراد بحجة إقامة حديقة عمومية مكانه، كما حدث في قضية مدينة Courbevoie.⁽²⁾

وأما من ناحية التكلفة الاقتصادية المفرطة للعملية، فمثال ذلك عندما قامت الإدارة بانتزاع ملكية فندق مملوك لأحد الخواص لإسكان طلاب مدرسة بصورة مؤقتة، وهذا ما جرد العملية من المنفعة العمومية، لأن تكاليف النزع تفوق بكثير استئجار غرف الفندق الذي كان سيفي بالغرض، فالحاجة للإسكان هنا ليست من الحاجات الدائمة بل هي عابرة، وكان ذلك في قضية Melle Drexel-Dahelgren.⁽³⁾ ويعد قرار مجلس الدولة في هذه القضية وفي قضية Grassin السالف ذكرها، من القرارات القليلة التي اعتمد فيها القاضي معيار التكاليف المالية، حيث تعتمد أغلب قراراته على الإلغاء بسبب الانحراف بالسلطة أو على أساس الخطأ الظاهر في التقدير.⁽⁴⁾

(1) Chapus René, op.cit, p665.

(2) "Eu égard à cet intérêt très limité, l'atteinte portée à la propriété privée de Mme S., qui se traduirait par la démolition de sa maison, a pour effet de retirer à cette opération, dans les circonstances de l'espèce, son caractère d'utilité publique." C.E, 22 février 1988, Ville de Courbevoie, 109893, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007834440>

(3) C.E, 27 juillet 1979, Melle Drexel-Dahelgren, 12678, AJDA, 1980, mentionné par: André Holleaux, op.cit, p595.

(4) André Holleaux, op.cit., p 595.

وأما عن التكلفة الاجتماعية المفرطة، فقد حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Sainte-Marie de l'assomption السالف ذكرها، المتعلقة بانتزاع ملكية حديقة تابعة لمستشفى الأمراض العقلية حيث انتفت المنفعة العمومية لمشروع انشاء الطريق الفرعي لأن ظروف المعالجة في المستشفى الوحيد من نوعه تقتضي وجود تلك الحديقة، وانتزاعها يؤدي إلى أضرار بالغة على وظيفة المستشفى وعمله، ما يشكل مساسا بالصحة العمومية للمدينة.⁽¹⁾

لا بد من الإشارة إلى أن السؤال الثالث الذي يطرحه القاضي في المرحلة الأخيرة، يتم فحصه تلقائيا متى كان الجواب على السؤال الأول إيجابيا، أما السؤال الثاني فلا يؤخذ في الاعتبار إلا عند الاقتضاء، ومع ذلك لا ينبغي إهماله.⁽²⁾

وبالإجابة على الأسئلة السابقة بالإيجاب تتأكد المنفعة العمومية من المشروع، ويتحقق محل قرار التصريح بالمنفعة العمومية، ويحكم القاضي بمشروعيتها، أما في الحالة العكسية، تعتبر المنفعة العمومية منعدمة وينجر عن ذلك إلغاء القرار المطعون فيه، وعدم وجود مبرر لعملية النزع برمتها.

ثانيا: تقييم رقابة الموازنة

لا تعتبر نظرية الموازنة من المسلمات، فقد تعرضت للانتقاد مرارا، ومع ذلك تتمتع بإيجابيات، ولأنها مستوحاة من الميزان، فينبغي أيضا إخضاعها للموازنة بين إيجابياتها وسلبياتها، وهو ما سيتم بيانه كالاتي:

أ- سلبيات رقابة الموازنة

إن توسع رقابة القضاء على سلطة الإدارة في تقدير المنفعة العمومية، جعل نظرية الموازنة تتعرض لانتقادات، منها أنها تجعل سلطات القاضي تتسع إلى درجة أن تمتد إلى تقدير ملاءمة القرار فيحل محل الإدارة في التقدير،⁽³⁾ الأمر الذي ينشئ ما أسماه الفقيه Jean Rivero "القاضي الذي يحكم"،⁽⁴⁾ وهذا

(1) C.E, Ass., 20 octobre 1972, op.cit.

(2) Chapus René, op.cit, p666.

(3) لقيت رقابة الموازنة عدة انتقادات، راجع تفصيل ذلك: المواثي أحمد، مرجع سابق، ص.ص 237-241؛ مهملات محمد عبد الغني، مرجع سابق، ص.ص 293-294.

(4) Morand-Deville Jacqueline, op.cit, p 345.

في حد ذاته يعد خروجاً للقاضي من دوره كقاضٍ للمشروعية إلى قاضي ملاءمة، وتعتبر هذه نتيجة خطيرة لما لها من مساس بمبدأ الفصل بين السلطات.⁽¹⁾

ومن الانتقادات الموجهة إلى هذه النظرية أيضاً، قلة الإلغاءات المترتبة عن تطبيقها، فبعد سنوات من اعتماده لمبدأ الموازنة، تبين قلة القرارات التي اعتمد فيها مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية لإلغاء قرارات التصريح، وعلى الرغم من أنه طبقها كثيراً، ولكن ذلك كان من أجل رفض طلبات المنزوعة منهم ملكياتهم.⁽²⁾

ب- إيجابيات رقابة الموازنة

رغم النقد الذي تعرضت له النظرية، إلا أن رقابة الموازنة لا تزال من رقابة المشروعية، وإن كانت تحمل في طياتها تدخل القاضي لبحث مدى الملاءمة في القرار الإداري، لكن هذا البحث ليس سوى وسيلة للتأكد من مشروعية قرار إعلان المنفعة بمطابقته لمبدأ الموازنة، باعتباره من المبادئ القانونية العامة التي تلتزم الإدارة باحترامها وإلا كان القرار المخالف لأي منها غير مشروع.⁽³⁾

كما تسمح ممارسة رقابة الموازنة بوضع ضوابط للسلطة التقديرية في مجال نزع الملكية، وهذا ما يعطي ضماناً أكثر للأفراد ضد تجاوزات الإدارة، بالإضافة لكونها تمنح للقاضي الإداري فرصة للرقى برقبته العادية للأسباب الواقعية للقرار الإداري وآثاره إلى دراسة منافع عملية النزع وأضرارها.⁽⁴⁾

(1) المواني أحمد، مرجع سابق، ص 237.

(2) Chapus René, op.cit, p666.

(3) جمال الدين سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص.ص 236-237.

(4) العربي زروق، مبدأ الموازنة، مرجع سابق، ص 142.

الفرع الثالث: المنفعة العمومية في قرار التصريح في النظام القانوني الجزائري

لمعرفة موقف النظام القانوني الجزائري من اشتراط المنفعة العمومية في قرار التصريح، ينبغي دراسة موقف المشرع (أولاً)، ثم موقف القضاء الجزائري من أنواع الرقابة على المنفعة العمومية (ثانياً):

أولاً: موقف المشرع الجزائري من فكرة المنفعة العمومية

ترك المشرع الجزائري مسألة تقدير المنفعة العمومية إلى الإدارة نازعة الملكية، وذلك من خلال لجنة التحقيق المسبق، مما يجعلها مسألة تدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة.⁽¹⁾

ومما يوسع من هذه السلطة التقديرية اشتراط المشرع في المادة 2 من القانون 91-11 أن يهدف نزع الملكية إلى تنفيذ عمليات ناجمة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية، والتخطيط تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية،⁽²⁾ وهكذا يكون قانون نزع الملكية قد وسع من مفهوم المنفعة العمومية، أي أن المشرع وإن لم يعرف هذه المنفعة، إلا أنه حدد لها مجالاً واسعاً.⁽³⁾

غير أن المادة 2، سالف الذكر، لم تنص على كل الحالات التي يمكن فيها نزع الملكية على سبيل الحصر، لأن بعض القوانين الخاصة تنص على إمكانية نزع الملكية لاستغلال الثروات الطبيعية التي هي - بحكم المادة 20 من الدستور الحالي-⁽⁴⁾ من الأملاك الوطنية العمومية، وعليه يعتبر استغلالها منفعة عمومية.⁽⁵⁾

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 81.

(2) المادة 2 من القانون 91-11، سالف الذكر.

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 82.

(4) كانت المادة 18 في تعديل سنة 2016.

(5) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 17.

ومما يؤكد هذا القول ما جاء في المرشد التطبيقي 00-24، من أن: "... ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 2 من قانون 91-11 هو بعض العمليات التي تكتسي طابع المنفعة العمومية، وهذا على سبيل المثال لا الحصر." (1)

وبالمقارنة مع الأمر الملغى 76-48، يلاحظ وجود اختلاف كبير مع التشريع الساري المفعول، إذ كانت المبادرات التي تقوم بها المؤسسات العمومية الاقتصادية تعتبر منفعة عمومية تجيز وتبرر نزع ملكية الأفراد، (2) كما حاول الأمر الملغى تحديد المنفعة العمومية بجميع العمليات المستوفية للحاجات ذات الفائدة العامة فقط، وعلى وجه الخصوص بقصد تحقيق المخططات الوطنية والمحلية للتنمية. (3)

وهذا يعني أن المنفعة العمومية في ظل الأمر الملغى امتدت إلى المصالح الاقتصادية التي تسعى المؤسسات الاقتصادية لتحقيقها، بالإضافة إلى أن نزع الملكية كان يتم لضمان حسن سير المرافق العمومية ولسد حاجياتها، كما كان يتم ذلك لصالح المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي وهذا تماشيا مع النهج الاشتراكي الذي تبنته الجزائر بعد الاستقلال. (4)

ومما سبق، يتبين أن المشرع الجزائري بعدم تعريفه للمنفعة العمومية قد ترك الباب مفتوحا أمام الاجتهاد لاعتماد حلول تتوافق مع حرية الإدارة في التقدير، انطلاقا من تعدد المصالح التي تسعى لتحقيقها على أن تبقى ضمن حدود الشرعية، تحت طائلة إبطال أعمالها لتجاوز السلطة.

غير أنه لا بد من الإشارة أن المنشور الوزاري المشترك رقم 0007، سالف الذكر، (5) اعتمد نظرية الموازنة في تعريفه للمنفعة العامة، حيث نص على أنه "لا يمكن أن يكون التصريح بالمنفعة العامة عن عملية

(1) المرشد التطبيقي رقم 00-24 سالف الذكر، د.ص، ملحق رقم 2.

(2) المادة 2 من الأمر الملغى 76-48، سالف الذكر.

(3) المادة 3 فقرة أخيرة من الأمر الملغى 76-48، سالف الذكر.

(4) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 17.

(5) الملحق رقم 1، ص 3 من التعليم.

ما مشروعاً، إلا إذا كان الضرر اللاحق بالمتلكات الخاصة أو التكلفة المالية أو الاجتماعية أو الأضرار التي تلحق بالمصالح العامة الأخرى التي تنتج عنها، غير مفرطة بالمقارنة مع الفائدة التي تقدمها.⁽¹⁾

الملاحظ أن هذا المنشور وفي سياق تحديده للمنفعة العمومية، استعمل تقريبا نفس العبارات التي استخدمها مجلس الدولة الفرنسي في قراره في قضية Ville nouvelle Est، والفرق الوحيد هو أن مجلس الدولة الفرنسي استخدم مصطلح المنفعة العامة في حين استعمل المنشور مصطلح الصالح العام، وعليه يكون المنشور قد ساير القضاء الفرنسي في تبنيه لنظرية الموازنة، وهذا يعني أن الإدارة قيدت نفسها بنفسها في ضرورة الالتزام بهذه النظرية عند تقرير المنفعة العمومية.

في كل الأحوال، لا يمكن للإدارة أن تتمسك بالسلطة التقديرية وانفرادها بالملاءمة لتخرج عن المبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العامة وأهدافها المتعلقة أساساً بتحقيق المصلحة العامة، ويبقى على القاضي الإداري أن يراقب مدى احترامها لهذه المبادئ، خاصة في هذا المجال بالذات. وعلى كل، فإن المسألة تعد محسومة مادام المنشور الوزاري المذكور قد تبنى نظرية الموازنة في تعريفه للمنفعة العامة.⁽²⁾

ثانياً: موقف القضاء الجزائري من أنواع الرقابة على المنفعة العمومية

أمام عدم وضع تعريف للمنفعة العمومية وعدم حصر حالاتها، سواء في القانون الساري المفعول أو في الأمر الملغى، وجب على القاضي الإداري الجزائري التحقق من أن المنفعة العمومية المتمسك بها من طرف الإدارة، والمكونة لركن السبب في قرارها، إما تدخل في الحالات التي نص عليها المشرع في قانون نزع الملكية، أو نص عليها بقانون خاص في إطار إنشاء أو استغلال الأملاك الوطنية العامة أو تسييرها،⁽³⁾ وهو (أي القاضي) أثناء ذلك، مخير بين أن يقف عند الحدود التقليدية للرقابة على فكرة المنفعة العمومية

(1) « Une opération ne peut être légalement déclaré d'intérêt public que si les atteintes à la propriété privé, le coût financier, les inconvénients d'ordre sociale ou l'atteinte d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. »

(2) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 18.

(3) نفس المرجع، ص 17.

أو يتعدى ذلك ويتبنى التطور الذي وصل إليه القضاء الإداري الفرنسي في هذا المجال، وبين هذا نتساءل: ما هو موقف القضاء الجزائري من أنواع الرقابة المختلفة على المنفعة العمومية؟ هذا ما سيتم بيانه كالاتي:

أ- موقف القضاء الجزائري من الرقابة التقليدية على المنفعة العمومية

لا بد من بيان مراقبة القاضي الجزائري لمدى توافر حالات المنفعة العمومية (1) وتطبيقه لإعادة التكييف القانوني للوقائع (2)، وذلك على النحو التالي:

1- مراقبة القاضي لتوافر حالات المنفعة العمومية (رقابة الوجود المادي للوقائع)

بالرجوع إلى التطبيقات القضائية فيما يخص تحديد المنفعة العمومية في إطار رقابة القاضي على قرار التصريح بالمنفعة العمومية⁽¹⁾، يلاحظ أن القاضي يتبع منهجا معيناً في رقابته، بحيث يحاول تعريف المنفعة في إطارها الوارد في قانون نزع الملكية، من خلال الحالات المحددة، ثم يبحث في مدى توفر القرار المطعون فيه على هذه المنفعة بمطابقتها مع الحالات القانونية، أي أنه يمارس رقابة المطابقة، وهو ما يعرف برقابة الوجود المادي للوقائع.

ففي قضية (ك.أ) ضد (وزير الداخلية ووالي الجزائر)⁽²⁾، لاحظ القاضي بأن نزع الملكية كان بغرض الحصول على المحلات الموجهة لإيواء مصالح البلدية، وهي تكتسي بذلك طابع المنفعة العمومية، مادام أنها في إطار مجموعة محلية، ولإشباع حاجات المرفق العام، بمعنى أنه مارس رقابته على الوجود المادي للوقائع فوجد أن الإدارة استندت على وقائع صحيحة من الناحية المادية، وهو بذلك يكون في إطار الرقابة التقليدية على ركن السبب، غير أنه لم يستعمل هذا المصطلح، بل استخدم عبارة "خرق القانون"، حيث جاء في منطوق القرار: "ولما كان ثابتاً - في قضية الحال - أن نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المزمع القيام بها على محلات لإيواء مصالح البلدية، كان يكتسي طابع المصلحة العمومية المحققة طالما كانت

(1) تتراوح التطبيقات القضائية المتاحة بين قرارات صدرت في ظل الأمر الملغى رقم 76-48 والقانون الحالي 91-11، وهي قرارات من أعلى الجهات القضائية، مع ملاحظة قلة مثل هذه القرارات في السنوات الأخيرة نظراً لانحصار منازعات نزع الملكية في التعويض أكثر من الإلغاء، وهذا ما تم لمسه من خلال الهيئات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة) عند محاولة الحصول على أحكام حديثة في هذا الشأن.

(2) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 36595، مرجع سابق، ص 192.

العملية مقررة لصالح جماعة محلية ولإشباع حاجات مرفق عام، ومن ثم فإن الوالي بقراره المصرح بنزع الملكية للمنفعة العمومية لم يخرق القانون.⁽¹⁾

كما يلاحظ في هذه القضية أن القاضي ربط المنفعة العمومية بكون العملية مقررة لصالح جماعة محلية من جهة، ومن جهة أخرى لإشباع حاجات المرفق العام، وهنا رجع القاضي إلى المعنى التقليدي للمنفعة العمومية والتي كانت محصورة إما في إطار تكوين الأملاك العمومية أو في إطار تسهيل سير المرفق العام، كما أنه استخدم مصطلحي "المنفعة العمومية" و"المصلحة العمومية" في نفس القرار للدلالة على المعنى نفسه.

وفي مناسبة أخرى، حاول القاضي الجزائري إعطاء تعريف للمنفعة العمومية ضمن إطارها القانوني ثم البحث عما إذا كان المشروع يتناسب وهذا التعريف، وذلك في قراره في قضية فريق (م) ضد (والي ولاية تيزي وزو ومن معه)⁽²⁾ الذي جاء فيه: "حيث أن المنفعة العمومية تتوفر في كل عملية تكتسي طابع النفع العام، ولا سيما من خلال إنجاز مخططات وطنية أو محلية للتنمية، حيث أن توسيع أو تصحيح أو شق طريق ترابية قابل لأن يكتسي طابع النفع العام."

ويلاحظ في هذه القضية أن القاضي حاول تعريف المنفعة العمومية من خلال توفرها في كل عملية تهدف إلى تحقيق حاجيات لها طابع النفع العام، وأنه راقب صحة الوجود المادي للوقائع، في قوله "حيث أن توسيع أو تصحيح أو شق طريق ترابي قابل لأن يكتسي طابع النفع العام"، أي أن الإدارة استندت إلى وقائع صحيحة من الناحية المادية، مما يعني ممارسة القاضي هنا رقابة تقليدية على ركن السبب، ولكنه استخدم مجددا عبارة "خرق القانون".

ويرجع استعمال القاضي الإداري لهذه العبارة هنا، لكون هذا العيب يتضمن إما مخالفة المبادئ العامة للقانون، أو مخالفة الشيء المقضي به، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، يتضمن الرقابة على سبب

(1) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 36595، مرجع سابق، ص 194.

(2) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 58808، مؤرخ في 1989/1/14، قضية فريق (م) ضد (والي ولاية تيزي وزو ومن معه)، المجلة القضائية، العدد 4، الجزائر، 1993، ص 183.

القرار الإداري وذلك إما لاكتشاف الخطأ القانوني أو الخطأ في تقدير الوقائع.⁽¹⁾ ومن هذا المنطلق يمكن القول أن القاضي راقب سبب قرار التصريح بالمنفعة العمومية ضمن عيب مخالفة القانون.

تجدر الإشارة إلى أن القاضي لاحظ في هذه القضية أن الإدارة لم تحقق المنفعة العامة المعلن عنها في القرار، وإنما خرقت الإجراءات وحققت منفعة أخرى، حيث جاء في المبدأ المستخرج من القضية أنه: "من المستقر عليه قانوناً، أن الإدارة التي تستغل الأملاك المقرر نزعها من أجل المنفعة العامة لغير ما نزع من أجله هذه الأملاك يعد انحرفاً في الإجراءات القانونية. ولما كان ثابتاً - في قضية الحال - أن القطعة الأرضية التي تم الاستيلاء عليها مخصصة لاستقبال بناءات ومشاريع عمومية يعد تحريفاً لهدفه الأصلي ومتى كان ذلك استوجب إبطال المقرر المطعون فيه."⁽²⁾

يفهم من هذا المبدأ أن استغلال العقار لتحقيق منفعة عمومية أخرى غير المصرح بها في قرار التصريح، يجعل هذا الأخير باطلاً، وفي قضية الحال تضمن القرار المطعون فيه مشروع إنشاء طريق، بينما الواقع بين أن الإدارة قامت بتهيئة الأرض لاستقبال بناءات ومشاريع عمومية، الأمر الذي يشكل وقائع غير صحيحة بالنسبة لما تم الإعلان عنه.

ومن خلال ما تقدم طرحه من قضايا، يلاحظ أن القاضي الإداري الجزائري، وفي مجال نزع الملكية حاول وضع تعريف للمنفعة العمومية، في ظل غياب تعريف تشريعي لها، وفي خضم تلك المحاولات يلاحظ أنه استخدم مصطلحات للدلالة على هذا المفهوم، فاستعمل تارة "المنفعة العامة"، وتارة "المصلحة العامة" وتارة أخرى "المنفعة العامة"، وكلها مصطلحات تبقى واسعة ومرنة، لا تحدد ولا تضبط مفهوم المنفعة العمومية.

وأمام الصعوبة التي تعترض وضع تعريف للمنفعة العمومية، تبقى الحالات المحددة في قانون نزع الملكية والنصوص الخاصة، تشكل معياراً في يد القاضي للفصل في النزاع والنطق بمشروعية قرار التصريح بالمنفعة العمومية أو عدم مشروعيتها، غير أن هذه الرقابة الممارسة على هذه الحالات يمكن وصفها بأنها

(1) راجع في مدلول عيب مخالفة القانون والرقابة على ركن السبب: محبو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص.ص 185-190.

(2) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 58808، مرجع سابق، ص 183.

شكلية وآلية تقتصر على البحث في مدى توافر هذه الحالات، فهي رقابة على الوجود المادي للوقائع فقط، وتبقى رقابة القاضي في ظلها رقابة ضيقة، فهل سعى هذا الأخير إلى توسيعها عن طريق إعادة التكييف القانوني للوقائع؟ هذا ما سيتم الإجابة عنه في الفقرة الموالية.

2- توسع رقابة القاضي بإعادة التكييف القانوني للوقائع

تطورت رقابة القاضي الإداري الجزائري على توافر المنفعة العامة في قرار التصريح بها، فبعدما كان يكفي ببقاء توافر الحالات المقررة قانوناً من عدمه، اتجه نحو التكييف القانوني للوقائع، بحيث صار يراقب وجود الوقائع من الناحية المادية ثم يخضعها لحكم القانون، ليراقب إذا ما كانت تستجيب إلى ما قصده المشرع أم لا.

ففي قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً، بمناسبة فصلها في قضية الفريق (ق.ع.ب) ضد (والي ولاية المسيلة)⁽¹⁾ التي سبقت الإشارة إليها⁽²⁾، استند القاضي على المادة 2 من القانون 91-11 ومما جاء فيه أن: "المبدأ المقرر قانوناً أن نزع الملكية لا يكون ممكناً إلا إذا جاء تنفيذاً لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية. ولما كان ثابتاً -في قضية الحال- أن القطعة الأرضية محل نزع الملكية التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن فردية مخالفة لأحكام المادة المذكورة أعلاه، ومتى كان الأمر كذلك استوجب إلغاء القرار المستأنف."

وفي هذه القضية يلاحظ أن القاضي تمسك بنص المادة 2 من قانون نزع الملكية، التي حددت العمليات التي يسمح فيها بنزع الملكية، أي حالات المنفعة العمومية، حيث وجد أن القطعة محل النزع قد جزئت للسماح للخواص ببناء مساكن فردية، وهذا ما يخالف نص المادة 2 المذكورة أعلاه، وقد مارس

(1) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 157362، مرجع سابق، ص 188.

(2) كان ذلك في الفرع الثالث من المطلب الأول من المبحث الأول من هذا الفصل، عند الحديث عن ركن الغاية، وسبق تبيان الخلط الذي يعتري ركني السبب والغاية، فبينما يتميز السبب بكونه وقائع مادية تستند إليها الإدارة لإصدارها القرار، يتميز ركن الغاية بأنه النتيجة التي تتوقعها الإدارة من قرارها، ويتجلى في قضية الحال تداخل الركنين بمناسبة الرقابة على وجود المنفعة العامة، وإنما جاء الاستدلال بهذا القرار هنا لتوضيح اعتماد القاضي الجزائري على رقابة التكييف القانوني للوقائع.

القاضي هنا رقابة الوجود المادي للوقائع، والمتمثل في تجزئة الأرض المنزوعة، ثم قام بإخضاعها للحكم القانوني الوارد في النص القانوني، فوجد أنها لا تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية، وبالتالي فهي تخالف ما قصده المشرع من عملية نزع الملكية.

وهنا وسع القاضي من رقابته على فكرة المنفعة العمومية، فبعدما كان يكتفي بمراقبة الوجود المادي للوقائع، أصبح يراقب تكييفها القانوني، على الرغم من اعتماده على عيب مخالفة القانون، والذي يعد عيباً واسعاً يتضمن الخطأ في الوقائع وتكييفها.

وحسنا فعل القاضي بإلغاء قرار التصريح هذا، حيث لا تتوافر صفة المنفعة العمومية، إذا كان نزع الملكية لتخصيص الأراضي لمنفعة الخواص، فعملية النزع شرعت استثناء من أجل إنجاز مشروع ذي منفعة عامة، أي ترجيحاً لمصلحة عامة على أخرى خاصة، وليس كما في قضية الحال، حيث تم ترجيح مصلحة خاصة على حساب مصلحة خاصة أخرى.

وبمناسبة حكمه في قضية (المجلس الشعبي البلدي لبلدية تيزي وزو) ضد ورثة (ب.ط.م) ومن معهم⁽¹⁾ أيد مجلس الدولة حكم الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي في حكمها الذي مارست فيه الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، ومما جاء في قراره: "...تم إلغاء القرار رقم 47 من لدن قضاة الدرجة الأولى مبررين قضاءهم بالكيفية التالية:

أنه: [وحيث أنه من المقرر قضاءً أن نزع الملكية يلزم الإدارة بتخصيص جزء من الملكية للاحتياجات العائلية للمالكين الذين انتزعت منهم ملكيتهم.

وحيث أن المدعى عليها (بلدية تيزي وزو) لما أصدرت القرار الصادر في 1988/6/7 تحت رقم 47-88 صالح الغير قد خالفت القانون المتضمن نزع الملكية.

... علاوة على ذلك... فإن المدعى عليها تكون قد خالفت قرار الوالي المتضمن نزع الملكية لأنها

منحت جزءاً من الأرض المخصصة للمنفعة العامة لمصالح خاصة]

(1) مجلس الدولة (الغرفة الرابعة)، قرار رقم 007282، مؤرخ في 2003/1/17، قضية (المجلس الشعبي البلدي لبلدية تيزي وزو) ضد ورثة (ب.ط.م) ومن معهم، قرار غير منشور، الملحق رقم 8.

إن التعليل بالكيفية السابقة يتمشى وصحيح القانون وما دأب عليه الاجتهاد القضائي في القضايا المماثلة، ومن ثمة فهو مغلل كفاية."

يلاحظ في هذه القضية أن المجلس القضائي قد راقب الوجود المادي للوقائع، والمتمثلة في منح البلدية جزءاً من الأرض المخصصة للمنفعة العامة للغير، وأخضعها لحكم القانون فوجدها لا تستجيب لما قصده المشرع، ففي الإطار العام لنص المادة 36 من الأمر الملغى 48-76 تقرر قضاءً أن نزاع الملكية يُلزم الإدارة بتخصيص جزء من الملكية للاحتياجات العائلية للمالكين الذين انتزعت ملكيتهم، فإذا تم تخصيص هذا الجزء لصالح الغير، اعتبر ذلك مخالفاً للقانون، وهذا ما أيده مجلس الدولة، حيث اعتبر أن حكم قضاة الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي مغللاً بما فيه الكفاية.

تأسيساً على ما سبق، يمكن القول أن القضاء الإداري الجزائري لم يكتف بالرقابة على الوجود المادي للوقائع، وإنما وسعها إلى التأكد من صحة التكييف القانوني المقدم من طرف الإدارة، أي مراقبة قيام المنفعة العامة كوصف قانوني، وبالتالي يعتبر هذا الوصف القانوني سبباً مبرراً لقرار التصريح بالمنفعة العمومية.

وحتى إن كان القاضي الإداري الجزائري لا يسند رقابته لعيب السبب، وإنما يسند لها لعيب مخالفة القانون، إلا أن هذا العيب يتضمن في فحواه الخطأ في وجود الوقائع أو في وصفها القانوني كما سبق بيانه. وإذا كان القاضي الجزائري قد حاول الحد من السلطة التقديرية للإدارة من خلال توسعه في رقابة التكييف القانوني للوقائع، فهل كانت له نفس جرأة القاضي الفرنسي في تبني نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار في قرار التصريح؟ هذا ما سيتم بحثه في الفقرة الموالية.

ب- موقف القضاء الجزائري من الرقابة الحديثة على المنفعة العمومية

لمعرفة موقف القاضي الجزائري من نظرية الموازنة، ينبغي البحث في القرارات القضائية الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا، ومجلس الدولة حاليا؛ وباستقراء بعض تلك القرارات -التي أمكن الحصول عليها-⁽¹⁾ يلاحظ عدم وجود ثبات في الرأي أو اتضاح في الرؤية، فتارة يطبق القاضي مبدأ الموازنة بين المنافع والأضرار (1)، والتي تعد أقصى صور تطبيق رقابة الموازنة، وتارة أخرى يرفض القاضي فرض رقابة الملاءمة (2)، وهذا ما سيتم عرضه فيما يلي:

1- تطبيق القاضي الإداري الجزائري لرقابة الموازنة

مبدئيا، ليس هناك ما يمنع القاضي الجزائري من الأخذ برقابة الموازنة للتأكد من توافر المنفعة العامة في قرار التصريح، ما دام أنه لا يتدخل في الملاءمة ولا يناقش المسائل التي تندرج ضمن السلطة التقديرية للإدارة،⁽²⁾ لا سيما أن المنشور الوزاري رقم 0007 سالف الذكر، قد تبني نظرية الموازنة في تعريفه للمنفعة العمومية، كما سبق بيانه.

ففي قرار للمجلس الأعلى بمناسبة فصله في قضية (مداحي) ضد (وزير الداخلية ومن معه)⁽³⁾ على الرغم من أن الطعون المقدمة لم تكن تتعلق بالموازنة بين المنافع والأضرار، وأن القاضي رفض الطعن لأسباب تتعلق بالتبليغ أساسا، إلا أنه أضاف في الأخير تأسيساً فيه ما يوحي إلى ملامح نظرية الموازنة، ورفض طعن المدعين بقوله: "... وبناءً على جميع العناصر السابق ذكرها، من الملائم رفض الأوجه المثارة من طرف المدعين لما للمشروع من نفع عام وأهمية وضرورة."

(1) تجدر الإشارة إلى أن الاجتهاد القضائي الجزائري خاصة الإداري، يعاني حالة من التكنم على قراراته وعدم إتاحتها للجمهور بشكل سهل، وفي إطار محاولة الحصول على قرارات بخصوص نزع الملكية كثيرا ما كان يتحجج موظفو المحاكم الإدارية بسرية الأحكام في حين أن العلانية والوجاهية أحد مبادئ نظام التقاضي في الجزائر. على عكس ما هو الحال عليه في أنظمة أخرى، حيث تنشر جميع الأحكام القضائية على شبكة الانترنت مما يسهل الحصول عليها.

(2) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 18.

(3) المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 40657، مؤرخ في 1985/3/9، قضية (مداحي) ضد (وزير الداخلية ومن معه)، تطبيقات قضائية في المادة العقارية، د.د.ن، الجزائر، 1995، ص 177.

ويعتبر هذا الحكم بمثابة خطوة محتشمة نحو تفعيل رقابة الموازنة، تلتها تطبيقات أخرى منها: قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا، في قضية فريق (بن جيلالي ومن معه) ضد (والي ولاية تيزي وزو ومن معه)⁽¹⁾ حيث وازن القاضي بين المنفعة العمومية المتوخاة من مشروع إنجاز جزء من الطريق، وبين الملكية الخاصة للمدعين، وقد جاء من بين الأسباب التي استند عليها القرار:

"... أما فيما يخص الجزء الآخر من الطريق طوله 800 متر لا يمثل أي منفعة عمومية، ولم يؤد إلا لتخريب الملكية الزراعية للمدعين.

- الوجه الثالث: المأخوذ من تجاوز السلطة وعدم الصحة المادية للوقائع، إذ أنهم يطعنون بأنهم لحقهم ضرر مادي يقدر ب 100000 د.ج لكل واحد منهم.
... إن الغرض الذي ترمي إليه العملية، أي إشباع حاجة ذات مصلحة عامة لا يبرر الاعتداءات على المدعين..."

وبناء على هذه الأسباب، قامت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإبطال المقرر المؤرخ في 1985/4/24، وذلك على أساس أن الأضرار التي لحقت المدعين تفوق المنفعة المتوخاة من المشروع وفي ذلك تطبيق واضح لرقابة الموازنة بين المنافع والأضرار.

وفي قرار آخر صدر عن نفس الغرفة، في قضية (فريق حدادج) ضد (والي ولاية تيزي وزو)⁽²⁾ طبق القاضي نظرية الموازنة بعد أن أثار المدعون عناصرها، ويظهر ذلك في الأسباب التالية:

"... إن نزع الملكية ليس له طابع المصلحة العامة من جهة، ومن شأنه أن يسبب خسائر جسيمة لمساكن المدعين من جهة.

- أنه يتعين إبطال هذا المقرر، واحتياطا تعيين خبير ليتحقق مما إذا كان فتح الطريق يستجيب لإشباع حاجة عامة مما إذا كانت الخسائر التي يمكن أن تسببها أكثر من نفعها."

(1) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم، 71670، مؤرخ في 1991/1/13، قضية فريق (بن جيلالي ومن معه) ضد (والي ولاية تيزي وزو ومن معه)، تطبيقات قضائية في المادة العقارية، د.د.ن، الجزائر، 1995، ص.ص 176/173.
(2) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 32119، مرجع سابق، ص 192.

ويلاحظ أن المدعين يلتمسون من القاضي إبطال قرار التصريح بناءً على تفعيل رقابة الموازنة، إلا أن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، رفضت هذا الطعن، وأسست قضاءها على نظرية الموازنة، ولكن في غير صالح المدعين، حيث جاء في قرارها:

"... وإذا كان إنجاز هذا المشروع يسبب أضراراً لبنايات المدعين، فهذا لا يعد سببا من أسباب عدم القانونية... " وهو ما يشبه إلى حد ما قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Ville nouvelle Est الشهير.

وفيما يتعلق بالمعايير التي استخدمها القضاء الجزائري في الموازنة، يمكن ذكر معيار المزايا الاجتماعية الذي تم تطبيقه بوضوح في قضية (بوثلجة لخصر) ضد (والي ولاية المدية)⁽¹⁾ الذي جاء فيه: "...إن قطعة الأرض المتنازع عليها مخصصة كموقع لإنجاز مجمع دراسي الشيء الذي يكتسي طابعا اجتماعيا ذا أولوية". الملاحظ هنا أن القاضي الإداري قد أعطى أهمية كبيرة لمعيار المنفعة الاجتماعية، ومنحه الأولوية بالنظر إلى المساس بعنصر الملكية الخاصة، وبناء عليه رفض الطعن المرفوع ضد مقرر الوالي الصادر في 1988/1/3.

2- امتناع القاضي الجزائري عن تطبيق رقابة الموازنة

على الرغم من أن مجلس الدولة، باعتباره الهيئة المقومة للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية، يقع عليه التزام بضمان توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد⁽²⁾، إلا أن هذا الالتزام لم يتجسد على أرض الواقع، عندما امتنع -نقيضا لموقفه السابق- عن بسط رقابة الملاءمة في أكثر من مناسبة، والتي تعد أقصى درجات رقابة الموازنة التي توصل إليها القاضي الإداري في فرنسا.

(1) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 74183، مؤرخ في 1990/3/10، قضية (بوثلجة لخصر) ضد (والي ولاية المدية)، تطبيقات قضائية في المادة العقارية، د.د.ن، الجزائر، 1995، ص163.

(2) المادة 179 من التعديل الدستوري 2020.

ففي قضية عرضت على الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (سابقاً)، ميز القاضي بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، ورفض الاختصاص صراحة بمراقبة السلطة التقديرية للإدارة في مجال نزع الملكية، وذلك في قضية فريق (غ) ضد (والي ولاية البويرة)⁽¹⁾ والذي جاء فيها: "من المستقر عليه قضاءً أن القاضي الإداري غير مؤهل بمراقبة ملاءمة اختيار الإدارة للأراضي محل نزع الملكية، قصد إنجاز المشروع ذي المنفعة العامة ومن ثم فإن النعي على القرار الإداري المطعون فيه بأن صفة المنفعة العامة غير مقررة في غير محله." في هذا القرار اعتبر القاضي نفسه غير مؤهل بمراقبة مدى ملاءمة الأراضي المنزوع ملكيتها للمشروع من عدمها، وبناء على ذلك لم يتجرأ على الخوض في مراقبة السلطة التقديرية للإدارة.

وفي قضية أخرى عرضت على مجلس الدولة سنة 2007، أثرت فيها مسألة مدى فاعلية المنفعة العمومية في إنجاز منتزه "دنيا" بالعاصمة، التي سبق ذكرها،⁽²⁾ جاء في القرار الصادر فيها: "... وأن مشروع حديقة منتزه "دنيا" غير ضروري وغير مبرر بدالي ابراهيم إذ توجد بجوارها عدة حدائق ومن بينها حديقة التسلية بن عكنون، غابة بوشاوي، غابة بينام وحديقة تونس بدالي ابراهيم، وأن المشروع يتناقض وقواعد العمران كون القانون لا يسمح بخلق حديقة تسلية يقسمها في الوسط الطريق السريع." لقد كان هذا هو الوجه الذي أثاره المدعي في القضية، ومع ذلك ألغى القاضي قرار التصريح بالمنفعة العمومية تأسيساً على عدم تبليغه، دون أن يلتفت إلى الإجابة عن مدى ملاءمة مشروع المنتزه بدالي ابراهيم.

إن هذا الموقف يثير التساؤل عن أسباب عدم إجابة مجلس الدولة ومناقشته لدفع الطاعن المتعلق بانتفاء المنفعة العامة للمشروع، فهل يفسر السكوت على أن القاضي لا يملك صلاحية الرقابة على المنفعة العامة احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات؟ أم يفسر بأنه يملك حق تقدير الملاءمة ولكنه لم يناقشها على أساس وجود العيب الأسهل والكافي للإلغاء، ومن ثمة لا حاجة للتطرق لعيب صعب الإثبات؟

(1) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 66960، مرجع سابق، ص 158.

(2) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 031027، مرجع سابق، ص 83.

مهما كان السبب، فإن هذا الرفض يدل على غياب سياسة قضائية موحدة بشأن رقابة الموازنة كما يؤدي إلى اختلاف الحلول القضائية، وتعارضها على مستوى أعلى هيئة قضائية إدارية مكلفة بموجب أحكام الدستور بتوحيد الاجتهاد القضائي، الأمر الذي يتطلب تبني مجلس الدولة لقرار مبدئي يوحد بموجبه اجتهاده القضائي لصالح رقابة الموازنة.⁽¹⁾

هذا وقد يرجع امتناع القاضي الإداري عن الخوض في رقابة الموازنة إلى عدة أسباب، منها تخوفه من تجاوز الدور الموكل إليه، واعتباره أن هذه الرقابة مفروضة على ملاءمة القرارات الإدارية، بالإضافة إلى نقص تكوين القاضي الجزائري وعدم تخصصه في المنازعات الإدارية، ناهيك عن اعتقاده وتسليمه بأن السلطة التقديرية للإدارة غير خاضعة للرقابة القضائية.⁽²⁾

ختاماً، يمكن القول أنه مهما كان تردد القاضي الجزائري وتأرجحه بين الأخذ والرفض لنظرية الموازنة، فإنه يتوجب عليه، وبمناسبة رقابته على التصريح بالمنفعة العمومية، الموازنة بين منافع وأضرار نزع الملكية والمشروع المستهدف، وهذا لعدة أسباب أبرزها: ازدياد النشاط الاقتصادي للدولة وتعاضم المنفعة الاقتصادية، فالتطورات الهائلة والسريعة التي تعيشها الجزائر في الجانب الاقتصادي وتزايد المشاريع الضخمة واتجاه الدولة نحو تعزيز البنية التحتية للبلاد، أصبحت تشكل منفعة بل وضرورة وحاجة عمومية ملحة ينبغي معها الحرص على عدم الإضرار بمنافع ومصالح اجتماعية أو مالية أخرى.

كما وتبرز الزامية الأخذ بنظرية الموازنة أيضاً من وراء انتهاج الجزائر لسياسة بيئية جديدة تماشياً مع القوانين الدولية، الأمر الذي دفع المشرع لسن قوانين جديدة قصد حماية البيئة والمحافظة عليها، مما يستوجب على الإدارة احترامها الخضوع لها، وبالمقابل يتعين على القاضي استخدام أسلوب الموازنة لتقدير الأضرار البيئية التي تنتج عن المشروع المعلن بأنه يتضمن منفعة عمومية.

(1) مرابط حسان، شرط المنفعة العامة في قضاء مجلس الدولة، حوليات جامعة قالة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 2، الجزائر، 2017، ص 214.

(2) لباشيش سهيلة، مرجع سابق، ص 61.

كما أن إعمال رقابة الموازنة على شرط المنفعة العامة يخدم تبني المؤسس الدستوري لنظام الازدواجية القضائية، وتحقيق دولة القانون التي تقوم في أحد ضماناتها على وجود رقابة معمقة على أعمال الإدارة دون الامتناع عن إجراء الرقابة، بل ودون الاكتفاء بممارسة رقابة سطحية لا تفيد في حماية حق الملكية الخاصة، وحق الإنسان في بيئة سليمة، ولا تمنع إنجاز مشاريع غير مبررة لا تبدو حاجة المواطنين إليها.⁽¹⁾

(1) راجع في مبررات الأخذ برقابة شرط المنفعة العامة، مرابط حسان، مرجع سابق، ص 215.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على القرارات اللاحقة على التصريح بالمنفعة العمومية

تحتل القرارات الصادرة في المرحلة اللاحقة على التصريح بالمنفعة العمومية مكانة بالغة ضمن القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية، بالنظر لكونها تمس مباشرة حقوق الأفراد، حيث تتضمن هذه المرحلة، كما سبق بيانه، تحديد الأملاك والحقوق العينية العقارية محل النزاع، وهوية المالكين في إطار ما يسمى بالتحقيق الجزئي، كما يتم خلالها تقييم تلك الأملاك والحقوق العينية العقارية، لتنتهي الإجراءات بصدور قرار نقل الملكية.

إن مخاصمة القرارات اللاحقة على التصريح بالمنفعة العمومية، تعد ضمانة هامة في يد المنزوعة منهم ملكياتهم، إذا ما حادت الإدارة عن الأهداف والإجراءات التي سطرها المشرع. وبما أن هذه المرحلة تحتوي على قرارين إداريين يمكن الطعن في كل منهما بصورة مستقلة، هما قرار قابلية التنازل، وقرار نزع الملكية، فإنه يتعين دراسة أوجه الإلغاء المحتملة في كل واحد منهما على حدة، وتحديد العيوب التي قد تشوب كلا منهما بذاته أو تلك التي قد تلحق الإجراءات السابقة له.

ذلك أنه وفي إطار العمليات المركبة، تكون التصرفات الإدارية متداخلة بعضها ببعض، لتشكل البناء الكامل للعملية، ولذلك يثور التساؤل في هذا المبحث عن أوجه الطعن في قراري قابلية التنازل ونزع الملكية؟ والإجراءات السابقة على كل منهما؟ وإلى أي مدى يمكن الطعن في قرار التصريح بمناسبة الطعن في هذين القرارين؟

ولبحث هذه المسائل ينبغي تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: يتناول الأول الرقابة على قرار قابلية التنازل، بينما يعالج الثاني الرقابة على قرار نزع الملكية.

المطلب الأول: الرقابة على قرار قابلية التنازل

سبق تحديد طبيعة قرار قابلية التنازل خلال الباب الأول من هذه الدراسة، وتبين أنه يحمل جميع مقومات وخصائص القرار الإداري، ونظرا لمضمونه، خاصة أنه يحتوي على عرض مبلغ التعويض، كثيرا ما يكون هذا القرار محل منازعات مختلفة، منها دعوى الإلغاء التي قد تطال مشروعيتها، والتي يشترط في رافعها نفس الشروط العامة في جميع الدعاوى، من صفة ومصلحة حالة أو محتملة، غير أن قانون نزع الملكية اشترط شروطا خاصة بهذه الدعوى، تحديدا شرط الميعاد، والاختصاص القضائي (الفرع الأول) وخلال نظره في الدعوى، يقوم القاضي المختص بمراقبة صحة الإجراءات السابقة لقرار قابلية التنازل (الفرع الثاني) كما يراقب مضمون القرار في حد ذاته (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الشروط الخاصة لقبول الطعن بإلغاء قرار قابلية التنازل

سيتم التركيز هنا على الشروط الخاصة بدعوى قرار قابلية التنازل، وفقا لنص المادة 26 من القانون 11-91، وهي تحديدا شرط الميعاد (أولا)، والاختصاص القضائي (ثانيا)، وذلك على النحو الآتي بيانه:

أولا: شرط الميعاد

بالرجوع إلى قانون نزع الملكية 11-91، يتبين أن الطعن في قرار قابلية التنازل يخضع لنص خاص من حيث ميعاد رفع الدعوى، وذلك استنادا إلى نص المادة 26 منه، بحيث اشترط المشرع أن يرفع الطعن في غضون شهر من تاريخ تبليغ القرار، إلا إذا حصل اتفاق بالتراضي.

والواقع أن هذا النص يكتنفه شيء من الغموض، ذلك أن استعمال المشرع عبارة "إلا إذا حصل اتفاق بالتراضي" يحدث ارتباكاً، فهل المقصود من النص أن موضوع الدعوى هو التعويض؟ أم مشروعية القرار؟ فالمنطق يقتضي أن يكون الاتفاق حول مبلغ التعويض، فلا يعقل ذلك بخصوص المشروعية.

لكن ما جاء في المادتين 38 و39 من المرسوم التنفيذي 93-186، تفسران هذا الغموض، فقد تناولتا مسألة الاتفاق هذه، حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة 38 على إمكانية الأشخاص المنزوعة منهم ملكيتهم الإفصاح عن المبلغ الذي يطلبونه في غضون 15 يوما من تبليغ قرار قابلية التنازل، وجاء نص المادة 39 بعدها الذي نص على أنه "إذا تعذر الاتفاق بالتراضي، أمكن الطرف المستعجل رفع دعوى

أمام القاضي المختص خلال الشهر الذي يلي تبليغ القرار " مما يؤكد أن الإفصاح دليل على حالة الاتفاق على مبلغ التعويض المناسب، وبالتالي فمحل الاتفاق هو مبلغ التعويض فقط.

ومن هنا يتبين أن الميعاد المذكور في المادة 26 من القانون 91-11 سألقة الذكر يخص ميعاد الطعن بالإلغاء، وهو شهر من تاريخ التبليغ بقرار قابلية التنازل، وهو نفس الميعاد المقرر بالنسبة لدعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية، غير أن المشرع هنا لم يحدد أجلا من أجل الفصل في الدعوى، كما فعل في المادة 14 المتعلقة بقرار التصريح.

أما في النظام القانوني الفرنسي، فإن الطعن في قرار قابلية التنازل يخضع للقواعد العامة بشأن ميعاد الطعن في دعوى الإلغاء عموما، وهو شهران من تاريخ التبليغ، ذلك أن المشرع الفرنسي لم يحدد ميعادا خاصا، بالإضافة إلى أن هذا هو ما أقره القضاء الإداري الفرنسي في أكثر من مناسبة.⁽¹⁾

ومقارنة مع النظام القانوني الجزائري، يمكن القول ن هذا الأخير كان أحرص على الحفاظ على الطابع الاستعجالي والاستثنائي الذي تتميز به عملية نزع الملكية، عندما جعل ميعاد الطعن أقصر من المعتاد فيما يخص دعوى إلغاء قرار قابلية التنازل.

أما عن سريان هذا الميعاد، فالمقرر أنه لا يبدأ إذا ما كان التبليغ غير صحيح، كأن يكون غير كاف للعلم بمحتوى القرار، وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في قضية Ville d'Amiens⁽²⁾، كما لا يسري على الملاك إلا من تاريخ تبليغهم به حتى لو كان القرار محل نشر، وهذا نفس موقف مجلس الدولة الجزائري.⁽³⁾

(1) CE, 14 avril 1999, M. Leidier, 185935, inédit au recueil Lebon, Légifrance, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007990688>

-CE, 18 juin 1980, 03710, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007618877>

(2) CE, 8 juin 1988, Ville d'Amiens, 67428 67643 76222, mentionné aux tables du recueil Lebon, , disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007719129>

(3) "مجرد إخطار المستأنف بموجب محضر شرطة بمحتوى المادة الأولى من القرار الولائي لا يرقى إلى مستوى التبليغ القانوني وعليه، يعتبر كأن لم يكن،

والأجل لرفع الدعوى تبقى مفتوحة." مجلس الدولة، قرار رقم 10355، مرجع سابق، ص 301.

أما مسألة مراقبة القاضي لمدى صحة التبليغ فستكون محل دراسة لاحقا، في الرقابة على قرار قابلية التنازل في حد ذاته.

ثانيا- شرط الاختصاص القضائي

بما أن قرار قابلية التنازل يصدر دائما عن الوالي الذي تقع الأملاك المنزوعة في دائرة اختصاصه مهما كانت الجهة الإدارية التي أصدرت قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فإن الاختصاص بدعوى الإلغاء الموجهة ضد هذا القرار يؤول إلى المحكمة الإدارية وذلك بتطبيق المعيار العضوي المنصوص عليه في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مادام قانون نزع الملكية والنصوص التنفيذية له قد خلت من أي تحديد لجهة الاختصاص القضائي بنظر هذه الدعوى.

فالملاحظ في هذا الشأن أن المادة 26 من القانون 91-11، سالف الذكر، وردت فيها عبارة "الجهة القضائية المختصة" ولكن دون تحديدها، لذا فمن المنطقي الرجوع إلى القواعد العامة في الاختصاص القضائي.

وفي حال وجود الأملاك المنزوعة على تراب ولايتين أو أكثر فإن لكل ذي شأن أن يتقدم بالطعن ضد القرار الولائي الذي يخص أملاكه، ذلك أنه في هذه الحالة يفترض أن يصدر أكثر من قرار قابلية التنازل، بحسب عدد الولايات التي يجب إنجاز الأشغال على ترابها، عملا بنص المادة 44 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالف الذكر.

وعلى سبيل المقارنة، فإن الاختصاص القضائي بنظر دعوى إلغاء قرار قابلية التنازل في النظام القانوني الفرنسي يؤول أيضا إلى القضاء الإداري وتحديدًا إلى المحكمة الإدارية التي تقع الأملاك المراد نزعها في دائرتها، على أن يتم الطعن بالاستئناف في أحكام هذه المحكمة أمام محكمة الاستئناف الإدارية المختصة إقليميا، والطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسي.⁽¹⁾

(1) Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit., p451.

الفرع الثاني: مراقبة الإجراءات السابقة لقرار قابلية التنازل

ألزم المشرع الجزائري الإدارة نازعة الملكية باحترام العديد من الإجراءات قصد إنجاز التحقيق الجزئي الأمر الذي يفتح المجال لمنازعة قرار قابلية التنازل في حال مخالفته وعدم احترامه لهذه الإجراءات (أولاً) كما يلتزم الوالي بإرسال ملف تحديد التعويضات إلى إدارة الأملاك الوطنية بهدف تقدير قيمة التعويض، والتي يمكن أن تكون محل رقابة من القاضي (ثانياً)، وعلى اعتبار قرار التصريح بالمنفعة العمومية أيضاً إجراء سابقاً على قرار قابلية التنازل، يمكن تصور أن تنثور أثناء النظر في دعوى إلغاء هذا الأخير، مسألة عدم مشروعيته (ثالثاً)، وهذا ما سيتم بحثه في هذا الفرع:

أولاً: مراقبة إجراءات التحقيق الجزئي

يراقب القاضي مدى احترام الإدارة لإجراءات التحقيق الجزئي، بداية من قرار تعيين المحافظ المحقق (أ) وصولاً إلى مراقبة أعمال التحقيق ونتائجه (ب):

أ- مراقبة قرار تعيين المحافظ المحقق

إن القاضي المعروض عليه دعوى إلغاء قرار قابلية التنازل، يراقب مسألة تعيين المحافظ المحقق فيبحث إن تم تعيينه وفقاً للشروط المحددة قانوناً أم لا؟ وهل الوالي الذي أصدر قرار تعيينه مختص إقليمياً أم لا؟ أي يراقب مدى وجود عيب الاختصاص.⁽¹⁾

يتضح من خلال النصوص القانونية، أن المشرع أناط بصريح العبارة للقاضي النظر في الطعون المقدمة ضد قرار تعيين المحافظ المحقق، بأن جعل إجراءات وشكليات إصداره تحت طائلة البطلان،⁽²⁾ فيراقب القاضي مضمون القرار وما إذا كان قد أعلن طبقاً لما حدده القانون، وإذا لاحظ إغفال أي شكلية أو إجراء، فإنه يقضي ببطلان قرار قابلية التنازل، على أساس بطلان قرار تعيين المحافظ المحقق.⁽³⁾

(1) حطاطش أحمد، مرجع سابق، ص 134.

(2) راجع المادة 12 من المرسوم التنفيذي 93-186، سالف الذكر، وكذا المادة 17 من القانون 91-11 التي أحالت إلى المادة 11 منه، والتي تضمنت إجراءات النشر والتبليغ والتعليق تحت طائلة البطلان.

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 180.

وعليه، يراقب القاضي مدى صدور قرار تعيين المحافظ المحقق من طرف الوالي المختص إقليمياً وفيما إذا كان صدوره خلال الخمسة عشر يوماً الموالية لتاريخ نشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية، كما يراقب ما إذا كان المحافظ المحقق قد اختير من بين المساحين الخبراء العقاريين المعتمدين لدى المحاكم، استناداً للشروط المنصوص عليها في المادة 12 من المرسوم التنفيذي 93-186 سالفه الذكر.

ويراقب القاضي أيضاً، الشكليات والبيانات الضرورية المنصوص عليها في المادة 17 من القانون 91-11 سالفه الذكر، وتلك المتعلقة بإعلان القرار المنصوص عليها في المادة 11 من نفس القانون والتي يترتب على إغفالها البطلان.

غير أنه، وبالرجوع إلى قانون نزع الملكية، يلاحظ أن الطعن في قرار تعيين المحافظ المحقق لا يمكن أن يكون إلا في إطار الدعوى المتعلقة بقرار قابلية التنازل، سواء تعلق الأمر بدعوى البطلان، أو الدعوى الأخرى المتعلقة بالمنازعة في التقييم أو طلب النزع التام، باعتبار أن هذا القرار هو مجرد قرار تمهيدي، غير قابل للطعن بصورة مستقلة.⁽¹⁾

وعلى سبيل المقارنة، في ظل النظام القانوني الفرنسي، فإن قرار تعيين المحافظ المحقق ولجنة التحقيق وحسب الاجتهاد القضائي، لا يمكن الطعن فيه بدعوى تجاوز السلطة مستقلاً، وبخصوص التجاوزات التي قد تصاحب إصداره، فإن الطعن فيها يكون بمناسبة الطعن في قرار قابلية التنازل، أو أمام محكمة النقض بمناسبة الطعن في أمر نزع الملكية.⁽²⁾

وعلى الرغم من أن هذه المسألة الأخيرة تطرح إشكالياً شكلياً فيما يخص الدفاع عن حقوق الملاك إلا أن القضاء الفرنسي تعامل معها بليونته، فعلى سبيل المثال، إذا ثبت تأخر التبليغ حتى بعد اختتام التحقيق، فإن القضاء الفرنسي لم يعتبر هذا إخلالاً بالإجراءات، مادام أن منزوع الملكية، كان على علم بالتحقيق، أو كان له الوقت الكافي ليقدم ملاحظاته، وهذا ما أكدته قرار محكمة النقض الفرنسية في قضية Delmas.⁽³⁾

⁽¹⁾ زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 20.

⁽²⁾ Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 400.

⁽³⁾ Cass., 3^e civ., 7 octobre 1987, Delmas, mentionné par: ibid., p400.

واستنادا إلى تشريع نزع الملكية في فرنسا، يمكن للقاضي، بناء على طلب المتقاضين، مراقبة تشكيلات تعيين الهيئة المكلفة بالتحقيق، مثل الاختصاص بتعيين الهيئة، حيث جعله المشرع الفرنسي حصريا للمحافظ المختص إقليميا.⁽¹⁾

كما أن القاضي يراقب إذا كان هذا التعيين تم من ضمن القائمة المعدة سلفا، وفقا لما جاء في المادة 4-123 L من قانون نزع الملكية الفرنسي.

ب- الرقابة على أعمال المحافظ المحقق ونتائج التحقيق

يمكن للقاضي إبطال التحقيق الجزئي إذا لم يكن مطابقا للنصوص القانونية المنظمة له، وذلك بمناسبة الطعن في قرار قابلية التنازل،⁽²⁾ حيث يراقب طريقة عمل المحافظ المحقق، وعلاقته بكل من له مصلحة، لأن التحقيق الجزئي ذو أهمية بالغة، كما سبق بيانه في الباب الأول من الدراسة، كونه يهدف إلى تحديد مساحة العقارات، والحقوق العينية العقارية الواجب نزعها لتنفيذ المشروع، والبحث عن الملاك وأصحاب الحقوق.

وفي حالة انعدام السندات، فالمحقق هو الذي يحدد أصحاب الحقوق بإثبات أركان الحيازة القانونية بمساعدة مصلحة الأملاك الوطنية. كما يتولى تحديد هوية أصحاب الحقوق بدقة، ويسمح لهؤلاء بإبداء آرائهم والمنازعة في ضرورة نزع الأملاك المعنية لإنجاز المشروع وتقديم دفعوهم، الأمر الذي يفتح المجال لإبطال التحقيق الجزئي إذا لم يُمكن المحافظ المحقق أصحاب الأملاك المعنية من إبداء آرائهم.

وهكذا، يمكن الطعن بالإلغاء ضد قرار قابلية التنازل، اعتماداً على دفعو تتعلق بأن هذا القرار اعتمد على تحقيق جزئي مردود، لأسباب شرعية تتعلق بعمل المحافظ المحقق.⁽³⁾

وتظهر مراقبة القاضي الإداري مدى احترام إجراءات التحقيق الجزئي في عدة قرارات صادرة عن مجلس الدولة، منها قراره في قضية (رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوراشد) ضد (ورثة مساهل أحمد

(1) Article R.131-1, Code d'expropriation.

(2) حطاطش أحمد، مرجع سابق، ص 134.

(3) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 21.

بن محمد⁽¹⁾ والذي جاء فيه: "...أنه ثابت أن هذا القرار (القرار المتعلق بالتحديد النهائي للعقارات والأماكن القابلة للتنازل) صدر بعد القيام بكل الإجراءات المحددة بالقانون 91-11 (...). مما يتعين معه رفض الدفع المثار من طرف ورثة مساهل أحمد الممثل في القول أن بلدية بوراشد قد استلقت على ملكيتهم". كما على القاضي أيضا التحقق من هوية المالكين وورثتهم بالنظر إلى ما ورد في التحقيق الجزئي ذلك أن المالك المحدد في التحقيق قد يتوفى، الأمر الذي يتطلب تحويل مسألة التعويض إلى ورثة المالك المتوفى، وهذا ما قام به مجلس الدولة في قضية (قرام محمد المدعو سليمان) ضد (فريق قرام ومن معه)⁽²⁾.
وجدير بالذكر، أن مجلس الدولة قد يرجئ الفصل في منازعة متعلقة بالتحقيق الجزئي إلى غاية الفصل في موضوع الملكية، فقد جاء في قراره في قضية (ختال أحمد بن مبروك) ضد (والي ولاية برج بوعريبيج)⁽³⁾: "حيث أنه ومادام النزاع يتعلق بتحديد القطعة الأرضية التي تم نزعها بموجب القرار رقم 731 المؤرخ في 5 ديسمبر 1995، وتحديد مالكيها الحقيقي فإنه يتعين قبل الفصل في الموضوع إرجاء البت في الدعوى إلى غاية الفصل في موضوع الملكية، والذي يعتبر من المسائل الأولية، وأن قضاة الموضوع قد أصابوا لما قضاوا بإرجاء البت في الدعوى إلى غاية الفصل من طرف القاضي المدني في ملكية العقار المنزوع".
ما يمكن ملاحظته على هذا القرار الأخير، أن مجلس الدولة قد أيد موقف قضاة الدرجة الأولى حينما أرجئوا البت في النزاع المعروض إلى غاية الفصل في ملكية العقار محل النزاع من طرف القاضي المدني واعتبره من المسائل الأولية، وهذا يعني من جهة، أن القاضي المدني هو وحده المخول بالفصل في هذه المسألة، ومن جهة أخرى، يفهم منه أن المحافظ المحقق ليس من اختصاصه التحقق من أن هذا العقار يعود لملكية ذلك الشخص أو ذاك، وهذا ما يوافق ما جاء في مضمون المادة 28 من المرسوم التنفيذي 93-

(1) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 21312، مؤرخ في 2006/1/24، قضية (رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوراشد) ضد (ورثة مساهل أحمد بن محمد)، قرار غير منشور، أنظر الملحق رقم 9.

(2) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 5076، مؤرخ في 2002/11/5، قضية (قرام محمد المدعو سليمان) ضد (فريق قرام ومن معه)، قرار غير منشور، مشار إليه لدى: بعوني خالد، مرجع سابق، ص 188.

(3) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 3741، مؤرخ في 2002/7/22، قضية (ختال أحمد بن مبروك) ضد (والي ولاية برج بوعريبيج)، قرار غير منشور، مشار إليه لدى: نفس المرجع، ص 188.

186، التي تجيز للمحافظ إتمام التحقيق الجزئي رغم المنازعة بين عدة مطالبين بملكية عقار معين،⁽¹⁾ وهذا عين الصواب لأن هذا الأمر هو من اختصاص القضاء العادي، كما أن فسح المجال للطعن في التحقيق في مرحلة سريانه قد يؤدي إلى تعطيل العملية.

ومن خلال ما تقدم من قرارات، يتبين أن مجلس الدولة قد بسط رقابته على الأعمال التي قام بها المحافظ المحقق خلال التحقيق الجزئي، ولم يسلم بنتائج ما جاء في المخطط الجزئي، فسمح لنفسه بالبحث في مساحة العقارات المنزوعة، أي حدد محتوى الأملاك، كما بحث في أصل الملكية، وعانين الحيازة، وذلك بقصد تحديد هوية المالكين وأصحاب الحقوق.

وعلى سبيل المقارنة، في النظام القانوني الفرنسي، بسط القاضي الإداري هو الآخر رقابته على إجراءات تعيين اللجنة المحققة، فراقب المهام المنوطة بها، وشملت رقابته أيضا العيوب التي تشوب عملية التحقيق، مثل عدم الشهر أو التبليغ المتأخر لقرار افتتاح التحقيق، غير أن ما يلاحظ في هذا الشأن أن القاضي لا يمكنه النظر في هذه المسائل إلا بمناسبة الطعن في قرار قابلية التنازل أو بمناسبة الطعن بالنقض عند المنازعة في أمر نزع الملكية،⁽²⁾ ذلك أنها لا تشكل قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بصورة مستقلة.

ثانيا: مراقبة إجراءات تقدير التعويض

بعد الانتهاء من مراقبة صحة إجراءات التحقيق الجزئي ونتائجه، ينبغي مراقبة عملية تقدير التعويض، التي تبدأ بإرسال الوالي ملف تحديد التعويضات (أ) وتنتهي بتقرير تقييم الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزعها (ب)، وهذا كالتالي:

أ- مراقبة ملف تحديد التعويضات

على الرغم من أن الوالي المختص، وفي إطار تحديده للتعويضات اللازمة عن نزع الملكية، مطالب بإخطار مصالح إدارة الأملاك الوطنية، بملف يشمل كلا من: قرار التصريح بالمنفعة العمومية، والمخطط

(1) "لا تقف المنازعات المحتملة حجر عثرة في طريق إنجاز التحقيق قبل تعدد المطالبين بممتلك من الممتلكات، أو بحق من الحقوق فيه، أو عدم تحديد هوية مالك أو صاحب حق." المادة 28 من المرسوم التنفيذي 93-186، سالف الذكر.

(2) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 400.

الجزئي مصحوبا بقائمة المالكين وأصحاب الحقوق العينية،⁽¹⁾ غير أن المشرع لم ينص على محتويات هذا الملف تحت طائلة البطلان.

ولكن، على اعتبار أن إرسال الملف إلى إدارة الأملاك الوطنية، إجراء سابق على إصدار قرار قابلية التنازل، فإنه يتوجب على الوالي احترامه، وتضمين الملف المحتويات التي جاء بها قانون نزع الملكية، كما تلتزم إدارة الأملاك الوطنية إعداد التقرير المتضمن قيمة التعويض المقدر، وهذا تأسيسا على ما جاء في المادة 23 من القانون 91-11.

ب- مراقبة تقرير تقييم الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزعها

لقد سبق تحديد طبيعة تقرير تقييم الأملاك والحقوق العقارية على أنه من الأعمال التحضيرية التي تسبق إصدار قرار قابلية التنازل، وعلى هذا لا يمكن الطعن فيه إلا إذا كانت هناك منازعة بخصوص هذا الأخير.

جدير بالذكر، أن مبلغ التعويض الذي يتضمنه قرار قابلية التنازل، بناءً على تقرير تقييم الأملاك والحقوق العقارية، غير نهائي، ولذلك يمكن الطعن فيه أمام القضاء، غير أن المشرع الجزائري علق هذا الطعن على ضرورة اجتماع ثلاثة شروط، وهي:

1- عدم وصول الإدارة والمالك على اتفاق حول مبلغ التعويض،⁽²⁾ إما لأن المالك يعتبر أن القيمة النهائية للتعويض محففة في حقه، أو لأن التقييم لم يدرج بعض العقارات والحقوق، أو لأن التقييم حسب طبيعة الممتلكات أو قوامها لم يكن شاملا ودقيقا.

2- أن يفصح الطاعن عن المبلغ الذي يطلبه خلال 15 يوما الموالية لتبليغه بالقرار، خاصة وأن ذلك قد ورد بصيغة الوجوب في نص المادة 38-3 من المرسوم التنفيذي 93-186.⁽³⁾

(1) وفقا للمادة 20 من القانون 91-11، والمادة 31 من المرسوم التنفيذي 93-186، سألني الذكر.

(2) راجع المادة 26 من القانون 91-11.

(3) جاء في الفقرة 3 من المادة 38 من المرسوم 93-186: "ويجب على الأشخاص المنزوعة ملكيتهم أن يفصحوا عن المبلغ الذي يطلبونه في غضون خمسة عشر (15) يوما."

3- أن ترفع الدعوى خلال ميعاد شهر من تاريخ تبليغ قرار قابلية التنازل.⁽¹⁾

ولا بد من التأكيد، في هذا المقام، على أن الطعن الذي يرفعه المالك أو صاحب الحق العيني بخصوص مبلغ التعويض الذي جاء في تقرير تقييم الأملاك، إنما يكون بمناسبة الطعن في قرار قابلية التنازل وهو قرار إداري صادر عن الوالي المختص، وينعقد الاختصاص بنظر الدعوى للقضاء الإداري، غير أن اعتبار موضوع الطعن هو منازعة في التقييم، فإن الدعوى المرفوعة هي دعوى القضاء الكامل، وليس الإلغاء، لأن غاية الطاعن ليست إلغاء قرار قابلية التنازل، وإنما إعادة النظر في التعويض بالزيادة في مقداره. هذا القول هو ما قضى به مجلس الدولة في قضية (وزير السكن) ضد (ورثة «ش.ع.»)، أين كان النزاع يتعلق بالتعويض على عقار محل نزع الملكية، مما يجعل مسؤولية الدولة قائمة، ويدخل بطبيعته ضمن منازعات القضاء الكامل، خلافا لما أثاره وزير السكن من أن الاختصاص يرفع لمجلس الدولة، وجاء في قرار هذا الأخير: "حيث أنه على إثر رفع دعوى قضائية من طرف المدعى عليهم، قضت الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الشلف، بعد إجراء خبرتين بإلزام وزير السكن بدفع المبلغ الإجمالي المذكور للمدعى عليهم (...). حيث أن الدفع المتعلق بعدم اختصاص مجلس قضاء الشلف غير مؤسس علما أن مجلس الدولة له الاختصاص في المنازعات المتعلقة ببطالان القرارات الصادرة عن الإدارات المركزية فقط، وليس في القضاء الكامل كما هو حاصل في قضية الحال."⁽²⁾

وما يمكن استخلاصه من هذا الحكم، هو تأكيد القضاء الإداري على أن المنازعة في مبلغ التعويض الذي تضمنه قرار قابلية التنازل، هي من اختصاص القضاء الكامل، وليس قضاء الإلغاء، كما يلاحظ في القضية، اعتراف مجلس الدولة بصلاحيته القضائية الإدارية بمراقبة تقدير الإدارة للتعويض.

(1) حسب المادة 26 من القانون 91-11 سالف الذكر.

(2) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 12368، مؤرخ في 2002/6/25، قضية (وزير السكن) ضد (ورثة «ش.ع.»)، مجلة مجلس الدولة، عدد 3، 2003، ص 182.

ثالثا: إمكانية مراقبة قرار التصريح بمناسبة الطعن في قرار قابلية التنازل

يمكن تصور هذه الحالة، عندما يثور أمام القاضي الإداري نزاع بشأن قرار قابلية التنازل، فيتصادف أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية كان مشوبا بعيب من العيوب المتعلقة بالقرار الإداري، ولم يتمكن المعنيون من الطعن فيه، إما لعدم العلم به، أو لفوات ميعاد الطعن أو لأي سبب آخر، فهل يمكن للقاضي عندئذ مراقبة قرار التصريح؟ أم أنه يتحصن؟

هنالك تضارب في الآراء حول هذه المسألة، ويمكن تمييز موقفين مختلفين بشأنها، الأول يؤيد جواز الطعن في قرار التصريح بمناسبة الطعن في قرار قابلية التنازل (أ) والثاني يرفض مثل هذا الطعن (ب)، وفيما يلي بيان حجج كل فريق:

أ- الرأي المؤيد لجواز الطعن في قرار التصريح بمناسبة الطعن في قرار قابلية التنازل

يجد هذا الرأي تأييدا في النظام القانوني الفرنسي، ويذهب أنصاره إلى أنه، وعملا بنظرية العمليات القانونية المركبة، إذا لم يتمكن صاحب المصلحة من الطعن بإبطال قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فهذا لا يمنع من الاحتجاج بعدم مشروعية هذا الأخير عند الطعن في قرار قابلية التنازل.⁽¹⁾

وإعمالا لهذه النظرية، يمكن الاستناد على عدم مشروعية قرار سابق، غير تنظيمي، أصبح نهائيا (أي محصنا)، بسبب فوات ميعاد الطعن فيه، من أجل إلغاء قرار لاحق مرتبط به؛⁽²⁾ وحيث أن قرار التصريح، كما سبق بيان طبيعته، ليس قرارا تنظيميا، فإن فكرة الطعن فيه تعود إلى أن قرار قابلية التنازل، لم يكن ليوجد لولا وجوده في مرحلة أولية، فما بُني على باطل فهو باطل، وفي هذه الحالة، يمكن لذوي المصلحة الطعن في فعالية المنفعة العمومية، أو في إجراء التحقيق المسبق، أو أي عمل تحضيري سابق لقرار التصريح، ناهيك عن أي عيب داخلي أو خارجي قد يشوبه.⁽³⁾

(1) Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit, p 219.

(2) Chapus René, op.cit., p 669.

(3) Arbousset Hervé, Droit administratif des biens, Studyrama, Levallois-Perret, France, 2005, p259.

تبنى القضاء الفرنسي هذا الرأي في الكثير من قراراته القديمة والحديثة، منها قرار مجلس الدولة في قضية Chevallier الذي جاء فيه أنه: "بمناسبة الطعن الموجه ضد قرار قابلية التنازل، يمكن للمالك المعني، على سبيل الاستثناء، الاحتجاج بعدم مشروعية قرار التصريح بالمنفعة العمومية، كون لديه إمكانية واضحة وملموسة وفعالة للطعن في مجموعة الإجراءات الإدارية السابقة"؛⁽¹⁾ وكان سابقاً قد قضى بحكم مشابه في قضية Lavandier.⁽²⁾ كما اعتمدت المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الفرنسية أيضاً هذا الرأي في قضائها.⁽³⁾

ويعتبر الفقه الفرنسي هذه الحالة استثناء، وهو مبدأ ثابت ومستقر، يطلق عليه اسم "استثناء عدم المشروعية"⁽⁴⁾ مضمونه، تلك الحالة الخاصة التي يقبل فيها القاضي إلغاء قرار إداري، يدخل ضمن عملية مركبة، بناءً على عدم مشروعية قرار غير تنظيمي أو إجراء سابق غير مشروع، لكنه تحصن بسبب فوات ميعاد الطعن فيه.⁽⁵⁾

ويشترط لتطبيق هذا المبدأ، حسب ما سبق، توافر جملة من الشروط، وهي:

- أن يكون القرار المطعون فيه ضمن عملية مركبة من قرارين اثنين على الأقل؛
- أن يكون القرار الأول نهائياً، أي لا يقبل الطعن فيه، لفوات الميعاد؛
- أن يكون القرار الأول مشوباً بعيب من العيوب الداخلية أو الخارجية للقرارات الإدارية؛

(1) "A l'occasion d'un pourvoi dirigé contre l'arrêté de cessibilité, le propriétaire concerné peut invoquer, par voie d'exception, l'illégalité de la déclaration d'utilité publique; qu'il dispose ainsi d'une possibilité claire, concrète et effective de contester l'ensemble de la procédure administrative préalable à l'expropriation." C.E, 9 février 2000, Chevallier et autres, AJDA, 10 septembre 2000, mentionné par: Arbousset Hervé, op.cit, p259.

(2) CE, 29 juin 1951, Lavandier et autres, 95155, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.doctrine.fr/d/CE/1951/UDC6F99054DF1369DEB04>

(3) CAA Marseille, 2 mai 2013, Brunet c/ Ministre de l'intérieur, RD imm.2013, p356; CAA Marseille, 5 mars 2002, Mme Danone, mentionné par: Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit, p 219.

(4) Distel Michel, "La Notion D'opération Administrative Complexe." *La Revue Administrative*, vol. 34, no. 202, 1981, p. 370. *JSTOR*, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: www.jstor.org/stable/40771799

(5) Tabet Michel, "Le Juge Administratif Et La Légalité." *La Revue Administrative*, vol. 52, no. 5, 1999, pp. 68. *JSTOR*, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: www.jstor.org/stable/40773544

- أن يكون القرار الأول غير تنظيمي، وإذا ما كان هناك غموض بشأن تحديد طبيعته، أو كان ذا طبيعة خاصة، كما هو الحال بالنسبة لقرار التصريح، فإنه يتوجب ألا يكون منشئاً للحقوق.⁽¹⁾ ومما لا يقبل الشك، أن هذه الشروط كلها تنطبق على حالة الطعن في قرار قابلية التنازل استناداً إلى عدم مشروعية قرار التصريح، الأمر الذي تتحقق معه فكرة رقابة المشروعية على أعمال الإدارة، مهما كانت، وحتى لو تحصن بعضها، فمن غير المقبول بناء عملية قانونية كنزع الملكية على قرار مهم كالتصريح بالمنفعة العمومية، مشوب بعيب من عيوب المشروعية.

ب- الرأي الرفض للطعن في قرار التصريح بمناسبة الطعن في قرار قابلية التنازل

يرى أنصار هذا الرأي⁽²⁾ أنه إذا تم تبليغ قرار التصريح بالمنفعة العمومية للمعنيين، ولم يتقدموا بالطعن خلال المدة المحددة، فإن هذا القرار يتحصن ويصبح نهائياً، وبالتالي لا يمكن الاستناد إلى عدم مشروعيته عند إبطال قرار قابلية التنازل.⁽³⁾

يعتبر هذا الرأي هو السائد في النظام القانوني الجزائري، ذلك أن القانون 91-11، يلزم الإدارة نازعة الملكية بنشر وتبليغ وتعليق قرار التصريح بالمنفعة العمومية، تحت طائلة البطلان، أما المادة 13 من نفس القانون، فقد نصت على آجال الطعن بالإلغاء ضد هذا القرار خلال شهر من تاريخ التبليغ أو النشر أو التعليق. وعليه، يميز أنصار هذا الرأي بين حالتين (أو فئتين من الطاعنين):

(1) Distel Michel, op.cit., p373.

Pour plus de détails sur l'exception de l'illégalité: Chiriac Lucian, l'exception d'illégalité dans le droit comparée, Le Courant Juridique, 2009, vol. 36, 77/88, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:pmu:cjurid:v:36:y:2009:p:77/88>

(2) تبنت هذا الموقف "زروقي ليلي" القاضية بمجلس الدولة الجزائري وأيدها في ذلك العديد من الباحثين الجزائريين، منهم على سبيل المثال: بعوني خالد، مرجع سابق، ص196؛ لعشاش محمد، آليات نزع الملكية، مرجع سابق، ص73، غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية، مرجع سابق، ص285.

(3) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص21.

1- الحالة الأولى:

إذا كان الشخص الطاعن ممن بلغ لهم قرار التصريح بالمنفعة العمومية، ولم يطعن فيه في الآجال المحددة، فلا يمكن له التمسك بعدم مشروعيته بمناسبة النظر في دعوى إلغاء قرار قابلية التنازل، ذلك أنه يصبح نهائياً، لأنه يتحصن بانقضاء أجل الطعن فيه.⁽¹⁾

2- الحالة الثانية:

إذا كان الشخص الطاعن ممن لم يتم تبليغهم بقرار التصريح بالمنفعة العمومية بالطرق الرسمية، فيجوز له التمسك بعدم مشروعيته، عند الطعن في قرار قابلية التنازل.⁽²⁾

وما يمكن ملاحظته مبدئياً على هذا الرأي، أنه فرق بين الطاعنين في قرار قابلية التنازل، على أساس تفاوت مراكزهم القانونية إزاء قرار التصريح، ودون أي مبرر منطقي، فإذا كان التبليغ حسب القائلين بهذا الرأي، يجعل من مدة الطعن سبباً في تحصين قرار التصريح، فلماذا لا يطبق هذا الحكم على التعليق والنشر؟ طالما أن المادة 13 سألقة الذكر، قد جعلت ميعاد الطعن يسري من تاريخ النشر أيضاً؟! ثم إن هذا الرأي يخلق وضعاً من اللامساواة بين الطاعنين بشأن نفس القرار، في حال تعددهم وهو ما يخالف مبدأ المساواة أمام القضاء.

وعلى الرغم مما يؤخذ على هذا الرأي، إلا أن القضاء الجزائري قد تبناه في العديد من أحكامه ومنها على سبيل المثال، قرار مجلس الدولة في قضية (ز.م) ضد (والي ولاية ميله ومن معه) الذي ورد فيه: "...حيث أن دفع المستأنف ببطلان قرار قابلية التنازل المطعون فيه شديد لارتباطه بقرار التصريح بالمنفعة العامة السابق له، غير المبلغ والمخالف لإجراءات نزع الملكية لعدم ذكره لمدة إنجاز المشروع".⁽³⁾

(1) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 21.

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 196.

(3) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 12197، مؤرخ في 2004/2/17، قضية (ز.م) ضد (والي ولاية ميله ومن معه)، قرار غير منشور، الملحق رقم

يلاحظ أن القاضي في هذا القرار ناقش مسألة تبليغ قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وتوصل إلى أن الإدارة نازعة الملكية لم تقدم دليلاً على عملية التبليغ، الأمر الذي فتح المجال لإمكانية مناقشة مشروعية قرار التصريح غير المبلغ الذي أغفل فيه ذكر مدة الإنجاز.

والواقع أن القاضي الإداري قد ارتكز على فكرة ارتباط قرار قابلية التنازل بقرار التصريح السابق له، ولذا أمكن القول أنه أخذ بنظرية الأعمال المركبة، لكنه في الحقيقة لم يكن ليناقش مشروعية قرار التصريح في حال تبليغه وفوات ميعاد الطعن، كما فعل نظيره الفرنسي، عندما تبني استثناء عدم المشروعية السالف بيانه، والذي يشترط لتطبيقه فوات ميعاد الطعن، أما في هذه القضية، فالميعاد أصلاً لم يبدأ سريانه في حق الطاعن، لأنه لم يبلغ بالقرار بعد.

ومما تقدم، يتضح أن مجلس الدولة الجزائري يقبل إلغاء قرار قابلية التنازل تأسيساً على عدم مشروعية قرار التصريح بالمنفعة العمومية مادام لم يبلغ بعد، لعدم انقضاء مواعيد الطعن فيه، ولكن السؤال المطروح في هذا المقام هو: هل كان المجلس سيقبل النظر في مشروعية قرار التصريح لو أنه بلغ للمعني به تبليغاً صحيحاً، وشابه عيب من عيوب المشروعية الداخلية أو الخارجية؟

مبدئياً، لا يوجد ما يمنع القاضي الجزائري من تطبيق فكرة "استثناء عدم المشروعية"، وإعمال نظرية العمليات المركبة، لأنها الأقرب لتحقيق العدالة، ذلك أن مواصلة عملية خطيرة كنزع الملكية مبنية على قرار أولي يشوبه أحد عيوب المشروعية، هو تهديد للملكية الخاصة دون وجود مبرر قانوني وشرعي، ومن ثم يمكن تنفيذ الرأي الثاني الرافض للطعن في قرار التصريح بمناسبة دعوى إلغاء قرار قابلية التنازل، لمجانته مقتضيات العدالة والمشروعية على حد سواء.

الفرع الثالث: مراقبة قرار قابلية التنازل بحد ذاته

تفترض هذه الحالة أن يؤسس المدعي دعواه الرامية لإلغاء قرار قابلية التنازل على عدم مشروعية هذا الأخير في حد ذاته، وليس على أساس عدم احترام الإدارة للإجراءات السالفة لصدوره. وبما أن قرار قابلية التنازل تنطبق عليه جميع أوصاف القرار الإداري، فإنه يتوجب على القاضي التحقق من وجود وجه أو أكثر من أوجه إلغاء القرارات الإدارية، والتي يمكن ردها إلى نوعين: عيوب تمس الشرعية الداخلية للقرار (أولا) وهي عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات؛ وعيوب تمس الشرعية الداخلية للقرار (ثانيا) وهي عيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف بالسلطة، وفيما يلي بيان ذلك:

أولا: الرقابة على المشروعية الخارجية لقرار قابلية التنازل

يمكن تصور الطعن في هذه الحالة إما بخصوص الاختصاص بإصدار قرار قابلية التنازل (أ) أو إجراءات تبليغه، أي عيب الشكل والإجراءات (ب):

أ- عيب عدم الاختصاص

عند دراسة صدور قرار قابلية التنازل، سبق تحديد الجهة المختصة بإصداره، وهي الوالي الذي تقع الأملاك والحقوق العقارية في إقليم ولايته، وعليه، إذا صدر القرار من شخص غير الوالي، ودون وجود تفويض، أو صدر من طرف وإل غير مختص إقليميا، أو انتهت ولايته، كان القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص وقابلا للإبطال.⁽¹⁾

وعلى الرغم من أن هذه الحالة متوقعة الحدوث إلا أنه من النادر أن يحدث في الواقع اعتداء على الاختصاص الإقليمي بين الولاية نظرا لوضوح الحدود الجغرافية بين مختلف الوحدات الإدارية في الجزائر، وقد سبقت بيان ذلك كما تقدم في قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

(1) لباشيش سهيلة، مرجع سابق، ص78.

ولكون الاختصاص، كما هو معلوم، من النظام العام، فإن القاضي يثيره من تلقاء نفسه، كما يتمتع برقابة واسعة عليه، نظرا لكون سلطة الإدارة مقيدة في هذا الركن، فالسلطة المختصة هي وحدها من يمكنها اتخاذ القرار العائد إليها مع احترام القواعد الإجرائية والشكلية التي سنّها المشرع.⁽¹⁾

وعلى سبيل المقارنة، في النظام القانوني الفرنسي، يمكن إلغاء قرار قابلية التنازل بسبب عيب في الاختصاص، إذا ما صدر عن جهة إدارية غير المحافظ الذي تقع الأملاك والحقوق العينية في إقليم محافظته.⁽²⁾

ب- عيب الشكل والإجراءات

اشتراط المشرع صدور قرار قابلية التنازل في آجال معينة (1)، وألزم الإدارة بعناصر ضرورية يجب أن يتضمنها (2)، كما استلزم تبليغه إلى المعنيين به (3). وفيما يلي صور للعيوب التي قد تشوب أحد هذه العناصر:

1- مخالفة الإدارة لآجال إصدار قرار قابلية التنازل

صحيح أن المشرع الجزائري لم يلزم الوالي بميعاد مخصص لإصدار قرار قابلية التنازل، غير أنه جعل صدور القرار متوقفا على تقرير التعويض الذي تعدّه مصالح إدارة الأملاك الوطنية، كما سبق توضيحه.⁽³⁾ وعليه، فإن الوالي الذي يصدر قرار قابلية التنازل قبل صدور تقرير التعويض يكون قراره معرضا للطعن بالإلغاء. ولا يمكن للوالي أن يصدر قراره خارج المدة التي تم الإفصاح عنها في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، واللازمة لإتمام عملية نزع الملكية، كما سبق بيانه، وإلا تعرض قراره للإلغاء لصدوره خارج الآجال القانونية.

وبناءً على ما سبق، يمكن تصور مخالفة الإدارة لآجال إصدار قرار قابلية التنازل في حالتين اثنتين:

– الأولى: إذا صدر قبل تقرير التعويض الذي تصدره مديرية الأملاك الوطنية؛

(1) أركان فريدة، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص 37.

(2) Chapus René, op.cit., p668.

(3) استنادا لنص المادة 23 من القانون 91-11 سالف الذكر، والمادة 36 من المرسوم التنفيذي 93-186.

- الثانية: إذا صدر بعد انتهاء المدة المحددة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لإتمام عملية نزع الملكية.

وبالمقارنة مع النظام القانوني الفرنسي، يستلزم صدور قرار قابلية التنازل بعد انتهاء مدة التحقيق الجزئي، التي لا ينبغي أن تتجاوز شهراً، وهذا يعني إمكانية إلغائه إن صدر قبل إتمام هذه المدة. غير أن المشرع الفرنسي - كما سبق بيانه - قد سمح بإمكانية صدور قرار قابلية التنازل بعد التصريح بالمنفعة العمومية مباشرة، وذلك في حالات استثنائية حددها المادة 4-131 R. من قانون نزع الملكية.

2- مخالفة الإدارة لمحتوى قرار قابلية التنازل

يمكن تصور الطعن بالبطلان في قرار قابلية التنازل تأسيساً على إغفال الإدارة لإحدى البيانات التي أوجب المشرع تضمينها في القرار⁽¹⁾، والتي سبقت دراستها، فإذا تبين للقاضي المختص خلو القرار المطعون فيه من إحداها، حكم ببطلانه، وهذا الجزاء ليس إلا تطبيقاً لما جاء به المشرع في نص المادة 24 من القانون 91-11، التي جعلت من هذه البيانات ذات طبيعة جوهرية في عملية النزع بأكملها.⁽²⁾ وعلى سبيل المقارنة، في النظام القانوني الفرنسي، الذي اشترط بيانات أقل في قرار قابلية التنازل - كما سبق بيانه - يلاحظ أن القاضي الإداري لا يبطل هذا الأخير بسبب غياب إحدى البيانات المنصوص عليها في المادة 7 من المرسوم رقم 55-22 الصادر في 1955/1/4، إذا أمكن تحديدها على وجه اليقين (يتعلق الأمر هنا بتحديد الممتلكات وهوية المالكين)⁽³⁾، مما يعني أن هذه البيانات ليست جوهرية، وذلك أمر منطقي، لأن مكانة قرار قابلية التنازل في النظام القانوني الفرنسي تختلف عن نظيرتها في النظام القانوني الجزائري، الذي يعد فيه هذا القرار مرحلة حاسمة في عملية نزع الملكية، بينما يتولى القاضي المختص بنزع الملكية في فرنسا مهمة الحسم هذه بأمر قضائي.

(1) راجع المادة 24 من القانون 91-11، والمادة 37 من المرسوم التنفيذي 93-186، سالف الذكر.

(2) غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية، مرجع سابق، ص 282.

(3) CE, 1/8/1977, Dame Grignard, rec. C. E, p174, mentionné par Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit., p449; C.E, 8/6/1988, Ville d'Amiens, op. cit.

3- مخالفة الإدارة لإجراءات التبليغ

اشتراط المشرع الجزائري تبليغ قرار قابلية التنازل عن الأملاك إلى كل واحد من المالكين أو ذوي الحقوق العينية أو المنتفعين،⁽¹⁾ وقد سبق توضيح ذلك، وعليه، يستطيع القاضي بسط رقابته على هذا الإجراء الشكلي الذي يلي صدور القرار.

وعلى الرغم من أن المشرع قد نص على ضرورة تبليغ القرار إلى المعنيين، إلا أنه لم يرتب على مخالفة ذلك جزاء البطلان، كما فعل عند نصه على البيانات الجوهرية فيه، والسبب في ذلك يعود لكون التبليغ مجرد إجراء لاحق على صدور القرار، وإنما شرع بقصد إعلام المعنيين به، وتمكينهم من الحصول على التعويضات في وقتها، أو اقتراح مبلغ آخر يناسبهم.

وإن لم يكن البطلان هو الجزاء المترتب على عدم قيام الإدارة بتبليغ قرار قابلية التنازل، فإن القضاء الجزائري اعتبر عدم التبليغ أو التبليغ الناقص وغير السليم لهذا القرار، من شأنه فقط أن يمنع بداية سريان ميعاد الطعن فيه، دون إلغائه⁽²⁾، وهذا ما سبقت الإشارة إليه في شروط قبول الطعن في قرار قابلية التنازل. ويمكن إسناد موقف القضاء الجزائري هذا إلى نص المادة 35 من المرسوم 88-131، الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، والتي جاء فيها: "لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا."⁽³⁾

وعليه، وجب القول أنه، على اعتبار أن قرار قابلية التنازل قرار فردي، فإن عدم تبليغه، أو التبليغ غير القانوني له، لا يستوجب بطلانه، بل يبقى آجال الطعن مفتوحة، وقد كرس مجلس الدولة الجزائري هذا النهج في العديد من قراراته، منها حكمه في قضية (م) ضد (والي ولاية ورقلة)، والذي جاء في إحدى حيثياته:

"حيث أنه في قضية الحال لا يوجد بالملف ما يثبت أن المستأنف بلغ القرار الولائي 352 المؤرخ في 2000/7/10 والمعدل بموجب القرار 96/2001 المؤرخ في 2001/3/13 والمتضمن قابلية التنازل

(1) راجع المادة 25 من القانون 91-11، سالف الذكر.

(2) مجلس الدولة، قرار رقم 003145-002641، مرجع سابق، ملحق رقم 7.

(3) المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 131/88، مؤرخ في 1988/7/4، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج، رقم 27، 1988.

عن الأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها، وأن دفع والي ولاية ورقلة الرامي إلى القول أن المستأنف يكون قد استلم اقتراح المبلغ المعروض عليه، وقوله كذلك أن المستأنف يكون قد اطلع عليه عن طريق النشر هو دفع غير جدي، كونه مخالفاً لمقتضيات المادة 25 المذكورة أعلاه، التي تنص صراحة على أن القرار يبلغ لكل واحد من الملاك أو ذوي الحقوق العينية أو المنتفعين.⁽¹⁾

ما يمكن ملاحظته، هو توافق الاجتهاد القضائي مع النص التشريعي بشأن اعتبار العيوب التي تطال شرط التبليغ في قرار قابلية التنازل لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تكون أساساً لإبطاله، ويقتصر الاحتجاج بها على بقاء آجال الطعن في القرار مفتوحة. وهذا المنهج أكثر ملاءمة للمنطق القانوني والعدالة فلا يعقل أن يبدأ سريان ميعاد الطعن في قرار فردي مهم كقرار قابلية التنازل، دون تبليغه إلى المعني به وبالمقابل أيضاً لا يعقل لقرار نشأ صحيح الأركان أن يلغى بسبب عيب في إجراءات تبليغه.

الجدير بالذكر أن هناك من يرى في عدم النص على شرط التبليغ تحت طائلة البطلان انتقاصاً من الضمانات المقررة للملاك وأصحاب الحقوق العينية والمنتفعين من العقارات،⁽²⁾ وهذا كلام مردود عليه ذلك أن حقوق هؤلاء مضمونة مادام ميعاد الطعن في قرار قابلية التنازل لم يبدأ بالسريان بعد، أي أن الميعاد يبقى مفتوحاً في مواجهتهم، وأي ضمانات أكبر من ذلك؟! ثم إن التبليغ ليس ركناً من أركان القرار الإداري حتى يترتب على إغفاله أو عدم صحته بطلان القرار، بل هو مجرد إجراء لاحق يفيد إعلام المعني بالقرار بمضمونه، قصد إتاحة الفرصة له من أجل الطعن فيه ضمن الآجال القانونية.

وعلى سبيل المقارنة مع النظام القانوني الفرنسي الذي يعتبر قرار قابلية التنازل قراراً فردياً هو الآخر فإنه -وكأصل عام- يتوجب تبليغه إلى المعنيين بالأمر، غير أن المشرع الفرنسي لم يقرر البطلان جزاءً على عدم التبليغ أو عدم صحته، واعتبر القضاء الفرنسي هو الآخر التبليغ شرطاً لبدء سريان ميعاد الطعن

(1) مجلس الدولة، قرار رقم 023953، مؤرخ في 2006/4/13، قضية (م) ضد (والي ولاية ورقلة)، غير منشور، مشار إليه لدى: غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية، مرجع سابق، ص 284.

(2) أنظر على سبيل المثال: بعوني خالد، مرجع سابق، ص 195؛ غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية، مرجع سابق، ص 284.

فحسب، وأن عدم صحته يبقى الآجال مفتوحة بهذا الشأن، ومن الأمثلة على ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Ville d'Amiens⁽¹⁾ السالف ذكرها.

ثانيا: الرقابة على المشروعية الداخلية لقرار قابلية التنازل

على خلاف العيوب الخارجية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية، أو ما يسمى بالمشروعية الخارجية فإن عيب مخالفة القانون (أ) و عيب الانحراف بالسلطة (ب) تشكل العيوب الداخلية لهذا القرار، والتي لا تظهر في شكله وإنما في مضمونه، مما يشكل صعوبة على القاضي عند ممارسته للرقابة على هذا القرار وفيما يلي بيان ذلك:

أ- عيب مخالفة القانون

يعتبر عيب مخالفة القانون عيبا شاملا لكل العيوب الأخرى، فهو أب العيوب جميعها، لأن كل عيب من العيوب التي تمس القرار الإداري هو مخالفة للقانون.⁽²⁾ وتطبيقا على قرار قابلية التنازل، لا يمكن للوالي عند إصداره لهذا القرار ألا يأخذ بعين الاعتبار المعايير القانونية الأعلى، سواء كان مصدرها الدستور أو المعاهدات الدولية، أو التشريع العادي والعضوي أو حتى الاجتهاد القضائي، لذلك فإن خرق القانون يمس بشكل أو بآخر مبدأ المشروعية، سواء تم ذلك بصورة مباشرة (المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية)⁽³⁾ أو غير مباشرة من خلال إساءة تفسير القانون وتطبيقه (الخطأ في تفسير القاعدة القانونية).⁽⁴⁾

والملاحظ أن عيب مخالفة القانون، ونظرا لاتساع مفهومه، يعتبر العيب الأكثر حدوثا في مجال نزع الملكية عموما وقرار قابلية التنازل خصوصا، حيث اتضح ذلك من استقراء الأحكام القضائية السابق الاستناد إليها، وغيرها من الأحكام، أنه غالبا ما يكون تكييف القاضي لسبب الإبطال هو مخالفة أحكام

(1) C.E, 8 juin 1988, Ville d'Amiens, op. cit.

(2) لعشاش محمد، آليات نزع الملكية، مرجع سابق، ص 71.

(3) تسمى هذه الحالة أيضا بعدم المشروعية، وتتحقق عندما يخالف القرار الإداري قاعدة قانونية أو مقتضيات دستورية. راجع: لحسن بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، ط3، دار هومة، الجزائر، 2007، ص213.

(4) تكون في حالة تفسير الإدارة الخاطيء للقانون عند إصدارها للقرار، كأن تفسر القاعدة القانونية على خلاف ما قصده المشرع. راجع: نفس المرجع، ص213.

قانون نزع الملكية، وهو تكييف واسع يشمل كافة العيوب التي قد تطال قرار قابلية التنازل أو أي قرار إداري آخر.

ب- عيب الانحراف بالسلطة

يعرف عيب الانحراف في استعمال السلطة على أنه "سوء استخدام الشخص الإداري لسلطته من أجل تحقيق هدف غير الهدف الذي من أجله منحت له تلك السلطة قانوناً، وأنه عمل ينطوي على سوء نية رجل الإدارة."⁽¹⁾

ويعتبر الانحراف بالسلطة أكثر العيوب صعوبة على القاضي الإداري من حيث الإثبات، نظراً لأنه يتعلق بالبحث في نية مصدر القرار، وفيما إذا قصد الانحراف في استعمال سلطته من خلال ملابسات القضية. ونظراً لصعوبة إثباته، قلما يوجد في الاجتهاد القضائي تطبيقات له كسبب لإلغاء قرار قابلية التنازل، وربما يعود ذلك إلى أن هذا الأخير مستند في وجوده في الأساس على قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

ولأن نزع الملكية عملية مركبة وقراراتها متداخلة ومتراصة، أمكن القول أن أوجه الانحراف بالسلطة التي سبقت دراستها في الطعن في قرار التصريح، يمكن تصورها في قرار قابلية التنازل، كأن يكون الهدف من القرار تحقيق مصلحة مالية، أو شخصية، أو حتى بغرض الانتقام أو الإضرار بالغير، ذلك أن القرار هو جزء من عملية شُرعت استثناءً لغايات المنفعة العامة لا غير.

ومع ذلك يبقى عيب الانحراف بالسلطة عيباً احتياطياً لا يلجأ إليه القاضي إلا إذا فشل في إثبات العيوب الأخرى التي يحملها قرار قابلية التنازل.

وبهذا الوجه الأخير من أوجه الإلغاء المحتملة التي قد تطال قرار قابلية التنازل يتجلى مدى اتساع نطاق الرقابة التي يمكن للقاضي ممارستها على هذا القرار المهم في عملية نزع الملكية، إذ باستطاعته الاستناد على عدم شرعية الإجراءات السابقة له باعتباره جزءاً من عملية مركبة، ناهيك عن اتساع رقابته على أركان

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 2009، ص 15.

القرار نفسه، خاصة وأن المشرع لم يمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بهذا القرار، بل كان شديد الحرص على تحديد مكوناته وإجراءات صدوره وتبليغه، وتبقى إشكالية إمكانية إلغاء قرار قابلية التنازل بناء على عدم شرعية قرار التصريح ولو بعد فوات ميعاد الطعن فيه قائمة، على الرغم من سكوت المشرع عن هذه الحالة، والذي يعطي فرصة للقاضي لإعمال استثناء عدم المشروعية الذي أخذ به نظيره الفرنسي. وبنهاية دراسة الرقابة على قرار قابلية التنازل، تكون قد اكتملت الخطوة الثانية من خطوات الرقابة على القرارات القابلة للانفصال في عملية نزع الملكية، ولا يتبقى منها سوى قرار أخير هو قرار نقل الملكية الذي سيكون محور المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني: الرقابة على قرار نزع الملكية

بإصدار الإدارة قرار نزع الملكية، تكون قد وصلت إلى نهاية سلسلة إجراءات نزع الملكية للمنفعة العمومية. ولكون هذا الإجراء الإداري أمرا حاسما ومهما في هذه العملية، فإنه يصلح لأن يكون محلا للطعن بدعوى الإلغاء.⁽¹⁾

بدايةً يجب التنويه إلى أن المشرع الجزائري في القانون 91-11، لم ينص على إمكانية الطعن في قرار نزع الملكية، على الرغم من كونه قرارا إداريا يصدر عن الوالي، كما فعل مع القرارين السابقين. ومع ذلك، ونظرا لكونه يتمتع بجميع خصائص القرار الإداري، فلا جدال حول خضوعه للرقابة القضائية استنادا إلى القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مادام لا يوجد نص يمنع ذلك وهذا عملا بالقاعدة التي تقول أن الأصل في الأشياء الإباحة.

ولدراسة الرقابة على قرار نزع الملكية، وجب تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع: يتناول الأول شروط قبول الطعن في هذا القرار، أما الثاني فيدرس الرقابة على القرارات السابقة عليه، ويخصص الفرع الأخير لدراسة الرقابة على قرار النزع بحد ذاته.

(1) لا بد من الإشارة أن قرار نزع الملكية يمكن أن يثير منازعات أخرى غير الإلغاء كمنازعات الطرد أو الإخلاء، منازعة استرجاع الأملاك المنزوعة.

الفرع الأول: شروط قبول الطعن بإلغاء قرار نزع الملكية

يشترط القانون في رافع دعوى إلغاء قرار نزع الملكية، وقبل اللجوء إلى القضاء، أن تتوافر في دعواه شروط معينة، بعضها عام وبعضها خاص.

أما الشروط العامة فهي تلك المنصوص عليها في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمتمثلة في الصفة والمصلحة، بالإضافة إلى الأهلية كشرط لصحة الإجراءات،⁽¹⁾ ولأنها عامة، سيقصر البحث في هذا الفرع على الشروط الخاصة بدعوى إلغاء قرار النزع والمتمثلة أساساً في شرط الميعاد (أولاً) وشرط الاختصاص القضائي (ثانياً):

أولاً: شرط الميعاد

لم يحدد المشرع في قانون نزع الملكية ولا في النصوص التنظيمية له، مياعداً خاصاً لرفع دعوى إلغاء قرار نزع الملكية، مما يستدعي الرجوع إلى الشريعة العامة للإجراءات⁽²⁾، أي أن الميعاد هو أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار، مادام قرار النزع فردياً كما سبق بيانه.

غير أن تطبيق القواعد العامة للميعاد في دعوى إبطال قرار النزع، يتعارض مع الطابع الاستعجالي لعملية نزع الملكية، ومع الميعاد القصير الذي حدده المشرع في دعاوى إلغاء القرارات السابقين، ألا وهو شهر، الأمر الذي دفع الأستاذة ليلي زروقي، القاضية بمجلس الدولة، إلى القول بوجوب تطبيق القواعد الاستثنائية الواردة في القانون 91-11 المتعلقة بالآجال، أي أن يكون الميعاد المحتسب في دعوى إلغاء قرار النزع هو شهر من تاريخ التبليغ.⁽³⁾

وقد استندت الأستاذة في رأيها إلى قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا - سابقاً - قضى بعدم قبول الطعن في قرار نزع الملكية لفوات ميعاد شهر، تأسيساً على نص المادة 26 من القانون 91-11، مع العلم أن هذا النص الأخير يتعلق بميعاد الطعن في قرار قابلية التنازل، وليس قرار نزع الملكية.

(1) راجع المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سالف الذكر.

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 317.

(3) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 26.

بتفحص الرأي القائل باحتساب ميعاد شهر للطعن في قرار نزع الملكية، يمكن دحضه بكل بساطة لأنه لا يستند إلى أساس تشريعي، ذلك أن القاعدة المعروفة في القانون تقضي بأن "النص الخاص يقيد العام"، أي أن وجود النص الخاص يستوجب العمل به إن وجد، وهو بمثابة استثناء عن النص العام، فإن لم يوجد نص خاص، بقي الحكم العام ساري المفعول، لأنه الأصل.

ونظرا لخلو تشريع نزع الملكية من نص يحدد ميعاد الطعن في قرار نزع الملكية، فإن ما يفهم من ذلك هو أن المشرع يخضعه للآجال العامة لدعوى الإلغاء المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ولا يمكن الاحتجاج بوجود نصوص خاصة بميعاد الطعن في القرارات السابقة لهذا القرار، لأن القاعدة تقول أن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره. كما أن المشرع ليس ملزوما بالنص الصريح على الإحالة إلى القواعد العامة، لأن الإحالة تكون إلى النص الخاص وليس إلى النصوص العامة.⁽¹⁾ ولو أن المشرع قصد أن يكون للطعن في القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية للمنفعة العمومية مواعيد خاصة، لكان ضمن القانون 91-11، نصا يفيد ذلك، وكونه خص قرار التصريح وقابلية التنازل بميعاد خاص، يعني أن هذا الميعاد يسري في حق الدعاوى التي ترفع بشأن هذين القرارين دون سواهما. وقد يبدو مما قيل سابقا أن هذا الوضع يعد خروجاً عن الطابع الاستثنائي والاستعجالي لإجراءات نزع الملكية، لكنه تطبيق للقواعد العامة، وحسنا فعل المشرع بعدم تقصيره آجال الطعن، فذلك يعد ضماناً هامة لأصحاب الحقوق، إذ أن طول ميعاد الطعن يمنح ضماناً إضافية لهؤلاء حتى يتسنى لهم ممارسة حقهم في الطعن إذا ما كان قرار نزع الملكية مشوباً بعيوب من العيوب التي سيتم بحثها لاحقاً.

ثانياً: شرط الاختصاص القضائي

إن قرار نزع الملكية، شأنه شأن قرار قابلية التنازل، يصدر عن والي الولاية التي تقع الأملاك المنزوعة في إقليمها، مهما كانت الجهة التي أصدرت قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وعليه، فإن الاختصاص بدعوى إلغاء هذا القرار أيضاً يؤول إلى المحكمة الإدارية، استناداً إلى المادة 800 من قانون الإجراءات

(1) غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية، مرجع سابق، ص 290.

المدنية والإدارية، وسبب الرجوع إلى القواعد العامة بهذا الشأن هو سكوت المشرع عن تحديد الجهة القضائية المختصة بهذه الدعوى.

وفي حال وجود الأملاك المنزوعة على تراب ولايتين أو أكثر فإن لكل ذي شأن أن يتقدم بالطعن ضد القرار الولائي الذي يخص أملاكه، ذلك أنه في هذه الحالة يفترض أن يصدر أكثر من قرار نزع بحسب عدد الولايات التي يجب إنجاز الأشغال على ترابها، عملاً بنص المادة 44 من المرسوم التنفيذي 93-186، سالف الذكر.

تجدر الإشارة، وعلى سبيل المقارنة، إلى أن الأمر الملغى 76-48 كان ينص على جواز الطعن في قرار نزع الملكية طريق دعوى الإلغاء، ويختص بهذه الأخيرة المجلس الأعلى،⁽¹⁾ ويعد ذلك خروجاً عن القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية الملغى، والذي كان سارياً آنذاك، أين كانت الغرف الجهوية بالمجالس القضائية هي المختصة بالنظر في طعون الإلغاء ضد قرارات الولاية، مما أعطى للمجلس الأعلى - آنذاك - اختصاصاً إضافياً بنظر دعاوى إلغاء قرار نزع الملكية، وكان ذلك نصاً خاصاً صريحاً من طرف المشرع وجب الامتثال له.

الفرع الثاني: مراقبة القرارات السابقة لقرار نزع الملكية

يمكن تصور هذه الحالة، عندما يكون أجل الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية أو قرار قابلية التنازل قد انقضى، وشاب أحدهما أو كلاهما عيب يتعلق بإجراء التحقيق الإداري المسبق أو التحقيق الجزئي مثلاً، أو إحدى العيوب الداخلية والخارجية التي سبقت الإشارة إليها، وغيرها من الاحتمالات التي قد تجعل من القرارات السابقة على قرار النزع غير مشروعة؛ فكيف يستقيم القول في مثل هذه الحالات بأن قرار نزع الملكية صحيح وهو مستند على قرارات غير مشروعة؟ وهل يمكن للقاضي أن يعتمد في إلغاءه على هذا الأساس؟ وقياساً على إمكانية الطعن في قرار قابلية التنازل، بالاستناد على عدم مشروعية قرار

(1) المادة 32 من الأمر 76-48 الملغى، سالف الذكر.

التصريح بالمنفعة العمومية، رغم كونه نهائياً، فما الذي يمنع من إلغاء قرار النزاع الأخير على أساس عدم مشروعية قرار التصريح أو قرار قابلية التنازل؟

باستقراء موقف النظام القانوني الجزائري يلاحظ وجود رفض قضائي لهذه الرقابة (أولاً) ومع ذلك تبقى إمكانية الطعن في القرارات السابقة قائمة (ثانياً) وهذا ما سيتم بيانه فيما يلي:

أولاً: عدم جواز الطعن في القرارات السابقة لقرار نزع الملكية

يعتبر هذا هو موقف القضاء الجزائري، حيث أن التطبيقات القضائية تظهر أن أغلب القضايا المعروضة على القضاء موجهة ضد قرار قابلية التنازل، باعتباره القرار الأسبق الذي يشكل خطراً يهدد المراكز القانونية للأشخاص بصفة مباشرة، بينما يبقى القرار النهائي بنزع الملكية مجرد قرار لتحويل أو نقل الملكية من أصحابها إلى المستفيد من العملية.⁽¹⁾

ويمكن رد موقف القضاء إلى اعتبار المشرع قرار قابلية التنازل هو قرار نزع الملكية⁽²⁾، ويظهر ذلك جلياً في نص المادة 29 من القانون 91-11، التي نصت على تحرير قرار إداري لإتمام صيغة نقل الملكية في حالات محددة من بينها حالة صدور قرار قضائي نهائي لصالح نزع الملكية، مما يعني أن الطعن الموجه ضد قرار قابلية التنازل هو الفيصل في عملية النزاع، ويبقى القرار الأخير مجرد إجراء شكلي.⁽³⁾

وفي نفس الاتجاه تجري تسمية الفصل السابع من المرسوم التنفيذي 93-186 باسم "نقل الملكية" والذي يتناول حالات صدور قرار نزع الملكية ومن بينها حالة صدور قرار قضائي نهائي وموافق على نزع الملكية، كما سبق بيانه.

إن هذا الاتجاه، وإن كان يستند إلى تطبيقات قضائية وبعض النصوص، غير أنه يفتقر إلى الدقة، ذلك أنه وعند دراسة طبيعة وآثار قرار نزع الملكية، تبين أنه قرار منشئ للحقوق، كونه يرتب أثراً مهماً

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 209.

(2) يلاحظ أنه وفي الكثير من القضايا أن القاضي الإداري يعتبر قرار قابلية التنازل هو قرار نزع الملكية، ويرجع الدكتور بعوني خالد ذلك إلى أن القاضي الجزائري لا يزال متأثراً بالأمر الملغى 76-48 ذلك أنه كان خالياً من قرار قابلية التنازل، وكان قرار نزع الملكية يتضمن تقريباً نفس محتويات قرار قابلية التنازل، وعليه لا بد على القاضي الإداري أن يتكيف ومتطلبات القانن 91-11 ويسمي القرارات باسمها المحدد من قبل المشرع. راجع نفس المرجع، ص 209

(3) راجع: غيتاوي عبد القادر، مرجع سابق، ص 297

يتمثل في نقل الملكية من المنزوعة منهم ملكياتهم إلى الإدارة أو المستفيد من النزع، ولو كان قرار قابلية التنازل هو نفسه قرار النزع، لما كانت هنالك جدوى من صدور هذا القرار من الأساس؛ ثم إن تسمية قرار قابلية التنازل تدل على أن الأملاك لا تزال تحت ملكية أصحابها، وقد سبق توضيح هذه المسألة.

بالإضافة إلى أن قرار نزع الملكية هو القرار الوحيد الذي يستوجب الشهر، نظرا لكونه أداة نقل الملكية إلى الجهة النازعة، ولو كان إجراء شكليا كما يدعي الاتجاه السابق، لما كان هنالك من داع لإطالة الإجراءات خاصة وأن من إحدى حالات صدوره انتهاء المنازعات في قرار قابلية التنازل، وعليه، يمكن القول أن قرار النزع الأخير هو قرار مهم ومستقل عن سابقه، لكنه في الوقت ذاته مرتبط بها، باعتبار عملية نزع الملكية عملية مركبة في سلسلة مترابطة من القرارات.

ثانيا: جواز الطعن في القرارات السابقة لقرار نزع الملكية

مبدئيا لا يوجد ما يمنع القاضي من مراقبة القرارات والإجراءات السابقة على قرار نزع الملكية بمناسبة الطعن في هذا الأخير، وذلك تطبيقا لنظرية العمليات المركبة، ذلك أنه لم يكن ليصدر لو لم تسبقه سلسلة قرارات وإجراءات إلزامية وضرورية لوجوده.

وإذا كان الإطار القانوني والتنظيمي لقواعد نزع الملكية للمنفعة العامة لم يتطرق أساساً إلى هذه المسألة، إلا أنه اعتماداً على المبدأ العام الوارد في قانون نزع الملكية، الذي مفاده أن كل نزع للملكية خارج الحالات والشروط التي حددها القانون يعد باطلاً وعديم الأثر، بل يعتبر تجاوزاً،⁽¹⁾ فإنه يمكن للقاضي الاستناد إلى عدم مشروعية القرارات السابقة لإبطال قرار نزع الملكية الأخير، ذلك أنه ما بني على باطل فهو باطل، حتى لو كانت القرارات السابقة قد تحصنت بفوات المواعيد وصارت نهائية.

إن ما يسعف القاضي في مثل هذا الوضع هو اعتماده على "استثناء عدم المشروعية" الذي تبناه القضاء الإداري في العمليات القانونية المركبة، باعتباره أقرب للعدالة، ولأن القانون لم يمنع صراحة الطعن

(1) المادة 33 من قانون 91-11 سالف الذكر تنص على أنه: "كل نزع للملكية يتم خارج الحالات والشروط التي حددها هذا القانون يكون باطلاً وعديم الأثر، ويعد تجاوزاً يترتب عنه التعويض المحدد عن طريق القضاء. فضلاً عن العقوبات التي ينص عليها التشريع المعمول به."

في القرارات السابقة، ويبقى المجال مفتوحاً للقاضي حتى يلغي قرار النزاع الأخير بناءً على عدم مشروعية القرارات السابقة.

ومما يمكن الاحتجاج به في هذا الصدد، هو استقرار القضاء الإداري الجزائري على قبول الطعن بالإجراءات السابقة لقرار نزع الملكية في ظل الأمر الملغى 48-76، والجدير بالذكر أن هذا الأخير لم يكن يفتح المجال أمام منزوعي الملكية للطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وأمام عدم وجود قرار قابلية التنازل، فإنه كان بإمكان ذوي الشأن الطعن في قرار نزع الملكية على أساس مخالفة الإدارة للإجراءات السابقة، كعدم إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية (المادة 5) أو عدم إداء المجلس الشعبي الولائي برأيه قبل التصريح (المادة 4)، أو أن هذا الأخير لم يهدف إلى تحقيق المنفعة العمومية، أو غيرها من الإجراءات السابقة لقرار نزع الملكية المنصوص عليها في الأمر الملغى.

والملاحظ أن معظم القضايا التي فصل فيها القضاء الإداري الجزائري في دعاوى إلغاء قرار نزع الملكية في ظل الأمر الملغى، كان يتركز فيها على الإجراءات السابقة لصدوره، وأهمها إلغاء قرار نزع الملكية بسبب إغفال إجراء تحقيق مسبق، ومن الأمثلة قضية (ح.م) ضد (والي ولاية تيزي وزو)، وقد جاء في القرار الصادر فيها: "حيث أن القرار المطعون فيه (قرار نزع الملكية) لم يشر في مقتضياته إلى تحقيق للمنفعة العامة، وإلى أي مقرر مصرح بالمنفعة العامة، وذلك مخالف للمادتين 3 و4 من الأمر 48-76." (1)

بالمقابل، حكم القضاء الإداري الجزائري بعدم إلغاء قرار نزع الملكية لصحة الإجراءات السابقة له في قرار جاء فيه: "حيث يستخلص من المقرر المطعون فيه المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة، أن هذا المقرر صدر بعد مقرر التصريح بالمنفعة العمومية وتحقيق تمهيدي مع تجسيد وتعيين الأملاك وتشخيص الملاك. وبناءً على ذلك، فإن الإجراءات المنصوص عليها في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة تمت بصفة قانونية في جميع مراحلها." (2)

(1) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 62458، مرجع سابق، ص 141.

(2) المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 32119، مرجع سابق، ص 489.

وفي قضية (مرمي فطومة أرملة حلومي لخضر) ضد (بلدية أولاد موسى)، التي حدثت وقائعها في ظل الأمر الملغى 48-76، وفصل فيها مجلس الدولة، جاء في قرار هذا الأخير: "حيث أنه وعملا بالاجتهاد القضائي المستقر عليه، والذي يشير إلى أن القيام بالدرجة الأولى بتحقيق يشمل اختيار الموقع وأن هذا التحقيق يجب إجراؤه وجاها لتحديد القطعة التي ستزعم، مما يصبح الدفع في محله وينبغي أخذه بعين الاعتبار. حيث أنه وفي عدم وجود هذا الإجراء الجوهرى فينبغي إذن التصريح بأن نزاع الملكية وقع خرقا للقانون وبالتالي فهو يعتبر كأن لم يكن هو وكل الإجراءات التابعة له." (1)

ومما يمكن تسجيله على قرار مجلس الدولة الأخير، أنه اعتمد فيه على الاجتهاد القضائي المستقر عليه، متجاهلا الاستناد على نصوص الأمر 48-76 الذي جرت الوقائع في ظله، خاصة المادتين 3 و4. كما يسجل على القرار أيضا، أنه وعلى الرغم من فوات ميعاد الطعن بقرار التصريح بالمنفعة العمومية، إلا أنه اعتبره باطلا وأبطل جميع الإجراءات اللاحقة عليه، بل عملية النزاع برمتها، وذلك إقرار بأن ما بني على باطل فإنه يصبح باطلا بالضرورة.

وباستقراء القرارات القضائية السابقة وغيرها من مثيلاتها، يبدو جليا استقرار القضاء الإداري في ظل الأمر الملغى 48-76 على مراقبته للإجراءات والقرارات السابقة لقرار نزاع الملكية - وإن كان ذلك يبدو منطقيا في ظل وجود قرارين اثنين لا ثالث لهما، مع العلم أن الإدارة مخيرة بتبليغ أحدهما دون الآخر - فما الذي يمنع مجلس الدولة من انتهاج نفس المسلك في القضايا المعروضة عليه في ظل القانون 91-11 مادام قضاته يعترفون بأنه اجتهاد قضائي مستقر عليه؟ خاصة وأن سكوت المشرع يمنح القاضي صلاحيات واسعة يتعين عليه استعمالها لضمان الحماية الدستورية للملكية الخاصة.

(1) مجلس الدولة (الغرفة الرابعة)، قرار رقم 6864، مؤرخ في 2001/10/8، قضية (مرمي فطومة أرملة حلومي لخضر) ضد (بلدية أولاد موسى)، قرار غير منشور، أنظر الملحق رقم 11.

الفرع الثالث: مراقبة قرار نزع الملكية بحد ذاته

تنصب الرقابة على قرار نزع الملكية بحد ذاته، من خلال بحث القاضي عن العيوب التي قد تشوب هذا القرار، والتي تنقسم إلى نوعين: عيوب داخلية وأخرى خارجية. أما العيوب الخارجية، فتشمل عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات؛ وأما العيوب الداخلية، المتمثلة في عيب الانحراف بالسلطة وعيب المخالفة للقانون، فنظرا لكون محل هذا القرار لا يختلف عن سابقه، فإن ما قيل بشأن قرار قابلية التنازل ينطبق على هذين العيين، فلا داعي لتكرارهما هنا، ناهيك أنه من النادر بل ومن الصعب الطعن في قرار نزع الملكية استنادا إلى هذين الوجهين، خصوصا عيب الانحراف بالسلطة، كما سبق توضيح ذلك في قرار قابلية التنازل، ولذلك فإن أوجه الإلغاء المحتملة في قرار نزع الملكية التي سيتم تناولها هي عيب عدم الاختصاص (أولا) وعيب الشكل والإجراءات (ثانيا):

أولا: عيب عدم الاختصاص

على الرغم من عدم نص المشرع صراحة على الجهة المختصة بإصدار قرار نزع الملكية، إلا أنه وكما تم التوصل إليه خلال الباب الأول من هذه الدراسة، فإن هذا القرار شأنه شأن قرار قابلية التنازل، يصدر عن الوالي المختص إقليميا، مهما كانت الجهة المصدرة لقرار التصريح بالمنفعة العمومية. وعليه، فمن نافلة القول أن قرار نزع الملكية الصادر عن والٍ غير مختص إقليميا يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص المكاني مما يوجب إلغاءه.

ولا يكتفي القاضي من التأكد من صحة ركن الاختصاص في شقه المكاني، أي بتوافر العقارات والحقوق العينية المنزوعة في إقليم الولاية التي يرأسها الوالي مصدر القرار، بل لا بد عليه من التأكد أن هذا الوالي مختص زمانيا أيضا، أي أن قرار النزاع قد صدر خلال فترة توليه شؤون ولايته.

ويمكن أن تثور بشأن ركن الاختصاص مشكلة وجود الأملاك المنزوعة على تراب ولايتين أو أكثر إذ عندها ستصدر عدة قرارات ولائية بنزع الملكية، الأمر الذي يثير إشكالية مدى ارتباط تلك القرارات بعضها ببعض؟ فهل إبطال أحدها سيؤدي إلى إبطال القرارات المتبقية؟

والإجابة على هذا السؤال تكون بالنفي، ذلك أن الولاة يصدرن قرارات النزع كل حسب اختصاصه الإقليمي، أما إذا كان البطلان لسبب آخر فلا بد أن الأمر سيكون مختلفا.

ثانيا: عيب الشكل والإجراءات

قد يشوب قرار نزع الملكية عيب مخافة الشكل أو الإجراءات إذا ما أغفل الوالي شروط إصداره والتي يمكن إجمالها في عدم احترامه لحالات صدوره (أ) والآجال المقررة لذلك (ب) أو إجراءات إعلانه (ج). ونظرا لأن القانون لم يشير إلى محتوى هذا القرار، فإن إغفال عنصر من العناصر لن يكون سببا في إلغائه. وفيما يلي تفصل العيوب الشكلية في هذا القرار:

أ- مخالفة الإدارة لحالات صدور قرار نزع الملكية

حددت المادة 29 من القانون 91-11 سالف الذكر، الحالات التي يمكن فيها للوالي إصدار قرار نزع الملكية، وعليه، يمكن الطعن في هذا الأخير إذا ما صدر أثناء قيام منازعة بشأن قرار قابلية التنازل؛ أو قبل أن يصبح القرار القضائي الصادر لصالح نزع الملكية في دعوى مخاصمة قرار قابلية التنازل نهائيا؛ أو أنه صدر قبل انقضاء آجال الطعن في قرار قابلية التنازل. ففي هذه الحالات كلها يكون قرار نزع الملكية معرضا للإبطال من طرف القاضي الإداري.

أما عن الحالة الخاصة التي جاءت بها المادة 29 مكرر، سالف الذكر، المتعلقة بإنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات المنفعة العامة وذات البعد الوطني والاستراتيجي، والتي يصدر فيها الوالي قراره بنزع الملكية بعد الدخول في الحياة مباشرة عقب إيداع التعويضات لدى الخزينة العمومية، فإن الطعن في قرار النزع عندها، يستوجب من القاضي بسط رقابته على مدى توافر الشروط القانونية التي أدت إلى نقل الملكية، وهي أن يكون تقرير المنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي؛ وأن يكون المشروع متعلقا بعمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة وذات البعد الوطني والاستراتيجي، ناهيك عن ضرورة إيداع مبلغ

التعويض لدى الخزينة العمومية. فإذا ما تخلف أحد هذه الشروط في قرار نزع الملكية حكم القاضي بإلغائه.⁽¹⁾

وقد سبقت الملاحظة إلى أن هذه الحالة الأخيرة تعتبر خروجاً عن الحالات السابقة، وتتميز عنها من حيث أن الوالي لا ينتظر الاتفاق بالتراضي، ولا انتهاء آجال الطعن، ولا حتى صدور قرار قضائي نهائي لصالح نزع الملكية حتى يصدر قرار نزع الملكية، مما يشير إلى الخصوصية التي يمنحها المشرع لمثل هذا النوع من العمليات.

ب- مخالفة الإدارة لآجال إصدار قرار نزع الملكية

قد يحدث أن يصدر الوالي قرار نزع الملكية خارج الآجال القصوى لإنهاء عملية نزع الملكية، والمقدرة بأربع سنوات، كما جاء في المادة 10 من القانون 91-11 سالف الذكر، وفي هذا الشأن، صدرت عدة قرارات عن مجلس الدولة، أين أُلغى قرار نزع الملكية لعدم احترامه الآجال، أبرزها قراره الشهير في قضية (البنك المركزي) ضد (ورثة ب.ف) سالف الذكر، ومما جاء فيه: "حيث أنه من الثابت أن الفقرة الأخيرة من المادة 10 من القانون المتعلق بنزع الملكية، يلزم الولاية بأخذ قرار نزع الملكية خلال الأربع سنوات التي تتبع قرار التصريح بنزع الملكية. حيث أن هذا الشرط موضح بالمادة 3 من القرار الولائي رقم 8 المؤرخ في 3-1-1993، المتضمن التصريح بالمنفعة العامة للمشروع المذكور أعلاه، وهذه المادة تؤكد أن عملية نزع الملكية لا يمكن أن تتجاوز مدة أربع سنوات بعد نشر القرار.

حيث أنه كان يمكن للبنك المركزي الجزائري المستفيد من عملية نزع الملكية أن يطلب من الولاية تجديد المدة مرة أخرى، غير أن البنك لم يقيم بأي إجراء، وأن الولاية لم تقم بأي تجديد، مما يتعين أن الدفع المثار والمبني على حق البنك المركزي الجزائري في أجل 4 سنوات إضافية غير جدي، وبالتالي ثمة مجال لرفضه. حيث يستنتج مما سبق أن قضاة الدرجة الأولى أصابوا في تحليلهم لما اعتبروا قرار نزع الملكية رقم

(1) غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية، مرجع سابق، ص 292.

1708 المؤرخ في 1999/10/12 خالف القانون رقم 91-11 المؤرخ في 1991/4/27 ويتعين تأييد قرارهم. " (1)

الملاحظ على هذا القرار، أن مجلس الدولة قد ألغى قرار نزع الملكية بالاستناد إلى أن المدة المنصوص عليها في قرار التصريح بالمنفعة العمومية وهي أربع سنوات قد انتهت ولم يتم تجديدها، وصدر القرار بعد انقضائها، حيث صدر قرار التصريح في 1993/1/3، بينما صدر قرار قابلية التنازل في 1999/10/12، وقد كيف قضاة مجلس الدولة سبب الإلغاء بعبء مخالفة القانون بمعناه الضيق المتضمن مخالفة لأحكام قانون نزع الملكية.

جدير بالذكر أن تحديد الأجل يجب أن يكون صريحاً بموجب قرار إداري ثانٍ، وقد أكد على ذلك قرار مجلس الدولة في قضية (ولي ولاية الجزائر) ضد (أ.ر.) الذي جاء فيه: "حيث أن الأجل الثاني مسموح به بموجب المادة 10 من القانون 91-11 (الفقرة 2) يمكن فتحه بصفة قانونية بموجب اتخاذ قرار ثانٍ فقط. حيث أنه بالفعل تم إجراء التجديد المسموح به بمقتضى الأجل الأقصى المحدد بأربع سنوات لا يمكن أن يتم إلا بموجب قرار إداري ثانٍ يتخذ بعد انتهاء الأجل الأول لغرض مهلة ثانية" (2)

وأكد مجلس الدولة في نفس القرار السابق على أنه لا يمكن الاعتماد على التجديد بطريقة ضمنية بقوله: "لا يمكن الاحتفاظ بالطابع الضمني لتجديد المهلة الذي أثاره والي ولاية الجزائر لأن فتح أجل الإنجاز بموجب قرار إداري يجب أن يتبع بإجراء ثانٍ للسماح بإجراء نزع الملكية. وأن الوالي بتمسكه بأنه احترام القانون لأن القرار المؤرخ في 1999/2/5 اتخذ قبل انتهاء الأجل الثاني، فإنه أساء تطبيق القانون 91-11، وأن القرار المؤرخ في 1993/11/3، والمتضمن التحقيق من أجل المنفعة العمومية قد انقضت مهلته في 1997/1/3 وكان على الوالي اتخاذ قراره الثاني في أجل أقصاه 1997/1/4 وليس في

(1) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 12466، مرجع سابق، ص 292.

(2) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 14842، مؤرخ في 2004/12/21، قضية (والي ولاية الجزائر) ضد (أ.ر.)، قرار غير منشور، مشار إليه لدى: لباشيش سهيلة مرجع سابق، ص 110.

1999/2/15، الذي جاء متأخرا، وأنه يتعين القول بأن قضاة الموضوع أحسنوا تطبيق القانون وأنه يتعين تأييد قرارهم. (1)

ج- مخالفة الإدارة إجراءات إعلان قرار نزع الملكية

حيث أن الإدارة ملزمة قانونا باحترام إجراءات إعلان قرار نزع الملكية عن طريق النشر والتبليغ والشهر، فلا بد أن إغفالها لإحدى هذه الإجراءات يشكل عيبا يمكن الارتكاز عليه لتأسيس طلب إلغاء هذا القرار، وعليه، سيتم بيان المخالفات التي يراقبها القاضي الإداري بهذا الشأن فيما يلي:

1- مخالفة الإدارة إجراءات تبليغ قرار نزع الملكية

لقد نص قانون 91-11 من خلال مادته 30 على أن يبلغ قرار نزع الملكية إلى المنزوع منه ملكيته وإلى المستفيد من عملية نزع الملكية، غير أن هذه المادة لم تجعل هذا التبليغ تحت طائلة البطلان، فإذا لم يتم هذا التبليغ لا ينتج آثاره القانونية بالنسبة للمنزوع منه ملكيته والمتمثلة في إخلائه للأماكن، وكان على المشرع ولتقوية الضمانات الممنوحة لحق الملكية، أن يلزم الإدارة بتبليغ قرار النزع تحت طائلة البطلان مثلما فعل ذلك في قرار التصريح بالمنفعة العمومية⁽²⁾ إذ من شأن هذا الأمر أن يسمح ببسط رقابة قضائية هامة على مسألة التبليغ، كما من شأن هذا الالتزام أيضا أن يدفع الإدارة إلى المبادرة بالتبليغ حتى ينتج قرار النزع آثاره وبالتالي الإسراع في إنجاز المشروع المتضمن المنفعة العمومية المرجوة.⁽³⁾

وبدون نص صريح على بطلان قرار النزع ما لم يتم تبليغه، يبقى التبليغ مجرد إجراء شكلي يتوقف عليه نفاذ القرار وتحديد بداية آجال الطعن فيه، وهو ما أكده مجلس الدولة في قضية (مديرية وحدة إنتاج الاسمنت ومشتقاته) ضد (ورثة "م.م" ومن معهم) الذي جاء فيه: "...لكن حيث أن تبليغ القرارات الصادرة في المرحلة الإدارية لعملية نزع الملكية يتعين أن يتم عن طريق التبليغ الشخصي عند معرفة المالكين

(1) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 14842، مرجع سابق، ص 110.

(2) المادة 11 من القانون 91-11 سالف الذكر.

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 205

المعنيين، ويصبح بالتالي قرار فردي لا يكفي نشره، بل يتعين تبليغه شخصيا ليمكن المعنيون به من الطعن فيه في الأجل".⁽¹⁾

وهذا القرار يؤكد حصر آثار التبليغ في تحديد الأجل دون أن ينجر عن إغفاله بطلان قرار النزع. وعلى الرغم من ذلك اعتبره القاضي إجراء جوهريا، حيث جاء في إحدى قرارات مجلس الدولة: "... ولكن حيث بالرجوع إلى أحكام القانون 91-11... المتعلق بنزع الملكية، فإن السلطة النازعة ليست ملزمة فقط بإشهار قراراتها بل تبليغها للملاك المعنيين، والتبليغ يعتبر من الإجراءات الجوهرية، والذي لم يثبت المستأنف احترامه مما يجعل دفعه بفوات الأجل غير مؤسس".⁽²⁾

2- مخالفة الإدارة لإجراءات نشر قرار نزع الملكية

حيث أن إجراء النشر المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 93-186، لم يرد تحت طائلة البطلان كما سبق بيانه⁽³⁾، فإن عدم نشر الوالي لقرار نزع الملكية في مجموعة القرارات الإدارية للولاية ليس سببا كافيا لإبطاله.

3- مخالفة الإدارة لإجراءات شهر قرار نزع الملكية

يعد إجراء الشهر العقاري شرطا ضروريا لتمكين الإدارة من الدخول في حيازة الأملاك المنزوعة وهذا ما يستخلص من نص المادة 30 من القانون 91-11، سالف الذكر، وذلك بالنسبة للحالات التي يتم إقرار المنفعة العمومية فيها بقرار ولائي أو قرار وزاري مشترك. كما أكدت نفس الحكم، المادة 29 مكرر المتعلقة بعمليات إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي. ويعد الشهر أيضا شرطا ضروريا لإخلاء العقارات المنزوعة من طرف الملاك وأصحاب الحقوق العينية.

(1) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 006652، مؤرخ في 15/04/2003، قضية (مديرية وحدة إنتاج الاسمنت ومشتقاته) ضد ورثة (م.م) ومن معهم (قرار غير منشور)، مشار إليه لدى: لباشيش سهيلة، مرجع سابق، ص 111.

(2) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 13370، مؤرخ في 20/4/2004، غير منشور، مشار إليه لدى: بوضياف عمار، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في الجزائر، مجلة الفقه والقانون، العدد 7، الجزائر، 2013، ص. 12.

(3) راجع المادة 41 من المرسوم التنفيذي 93-186، سالف الذكر.

وعلى الرغم من كل هذه الآثار المهمة للشهر، إلا أن القانون 91-11 والمرسوم التنفيذي 93-186 لم يجعلوا عدم امتثال الإدارة لإجراءات الشهر سبباً لإبطال قرار نزع الملكية، ذلك لكونه إجراءً لاحقاً هدفه الدخول في الحيازة، أي جعل قرار النزع موضع التنفيذ.

ويتجلى مما سبق أن عدم احترام الإدارة لإجراءات إعلان قرار النزع لن يؤدي مهما كان الأمر إلى إبطاله، وأن أقصى ما يمكن للخصوم إثارتته بهذا الصدد، هو عدم سريان ميعاد الطعن في حقهم أو عدم نفاذه، وحتى تقوم الإدارة بإجراءات الإعلان يبقى القرار غير نافذ بحقهم، ولكن، بالمقابل ستسعى الإدارة من جهتها لتدارك تلك الإجراءات وعندها لا مفر من تنفيذه.

وعلى سبيل المقارنة، في النظام القانوني الفرنسي، الذي يصدر فيه الأمر بنزع الملكية بموجب أمر قضائي من طرف القاضي المختص بذلك، فإن طريق الطعن فيه يكون بالنقض فقط، وذلك أمام الغرفة المدنية الثالثة لمحكمة النقض الفرنسية وقد يكون ذلك إما بسبب عيب عدم الاختصاص، أو تجاوز السلطة أو الشكل، وهو ما أكدته المادة 1-223 L. من قانون نزع الملكية الفرنسي.⁽¹⁾ مع العلم أن تجاوز السلطة المذكور في هذه المادة ليس له نفس معنى الطعن بتجاوز السلطة في أي قرار إداري أمام القضاء الإداري.⁽²⁾ أما في النظام القانوني المصري، فحين تعذر توقيع أصحاب العقارات والحقوق على نماذج خاصة بنقل ملكيتها للمنفعة العامة، أو رفض هؤلاء التوقيع على هذه النماذج، فإنه يصدر بنزع ملكيتها قرار من الوزير المختص وهو وزير الأشغال والموارد المائية، كما رأينا سابقاً، ويعتبر قرار نزع الملكية قراراً إدارياً، ومن ثم يجوز الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري، بطلب إلغائه، إذا كان سبب الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، وترفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ نشر قرار نزع الملكية للمنفعة العامة بالجريدة الرسمية.⁽³⁾

(1) « L'ordonnance d'expropriation ne peut être attaquée que par pourvoi en cassation et pour incompetence, excès de pouvoir ou vice de forme. » article L.223-1, du Code d'expropriation.

(2) غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية، مرجع سابق، ص 299.

(3) البكري محمد عزمي، مرجع سابق، ص 165.

وعند هذا الحد ينتهي نطاق رقابة القاضي الإداري على قرار نزاع الملكية الذي يعد آخر القرارات القابلة للانفصال في هذه العملية المركبة، ويأتي دور السؤال الأهم ألا وهو: ما مصير عملية نزاع الملكية للمنفعة العامة بعد إلغاء أحد القرارات القابلة للانفصال عنها؟ وما تأثير الإلغاء على القرارات المترابطة بعضها ببعض؟ وهذا ما يجيب عنه الفصل الأخير من هذه الدراسة.

الفصل الثاني: آثار الرقابة القضائية على القرارات القابلة لانفصال في نزع الملكية

بما أن القرارات القابلة للانفصال هي تصرفات مترابطة تدخل ضمن نسيج عملية مركبة، فإن فصل أحدها والطعن فيه استقلالاً عن بقية القرارات لا بد وأن يكون له أثر قانوني، سواء على العملية برمتها أو على القرار في حد ذاته، والسؤال الذي يمكن طرحه في هذا الفصل هو: ما أثر الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية؟

لتحديد آثار الرقابة التي يعملها القضاء الإداري على القرارات التي يمكن فصلها في عملية نزع الملكية، ينبغي التمييز بين مسألتين: الأولى هي آثار رفع دعاوى الإلغاء الموجهة ضد تلك القرارات، والثانية هي آثار الحكم الصادر في تلك الدعاوى، تحديداً الحكم بالإلغاء.

ذلك أن رفع دعوى الإلغاء عموماً، يحدث نتائج قانونية تتعلق بمدى إمكانية وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، من ناحية، وبالحكم الصادر في الدعوى، من ناحية أخرى، ولأن نزع الملكية للمنفعة العمومية عملية ذات طبيعة استثنائية، فلا شك أنها تنفرد بأحكام خاصة، فقد رتب المشرع الجزائري آثاراً هامة على الطعن بالإلغاء في قراراتها المختلفة، ويستشف ذلك من أحكام قانون نزع الملكية.

ولا بد أن تنتهي الدعوى بصدور حكم فيها، وإذا كان الحكم برفض الدعوى أو بإقرار مشروعيتها القرار المطعون فيه لا يثير أي إشكال، فإن الحكم بالإلغاء قد يكون له تأثير على القرار المعني وعلى العملية بأكملها، خاصة وأنه جزء أساسي منها.

وعلى هذا الأساس، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، يتناول الأول آثار رفع دعاوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية، بينما يعالج الثاني آثار الحكم بالإلغاء الصادر في تلك الدعاوى وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: آثار رفع دعاوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية للمنفعة العمومية

إن لتحريك دعاوى الإلغاء ضد القرارات القابلة للانفصال عن عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية آثارا قانونية مختلفة، انطلاقا من إمكانية وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ذلك أن مشروعية هذا الأخير تكون على المحك، والاستمرار في الإجراءات اللاحقة عنه قد يعرض العملية للهدم والزوال إذا ما ثبتت عدم مشروعيته، وعليه، فالسؤال الذي يثور هنا هو: ما مدى تأثير مخاصمة أحد القرارات القابلة للانفصال على سير عملية نزع الملكية؟

من جانب آخر، ينتج عن تحريك دعاوى الإلغاء أحكام قضائية، إما بقبولها أو برفضها، فهل توجد آجال خاصة على القاضي احترامها للفصل في الدعوى؟
للإجابة على هذين السؤالين، ينبغي بحث إمكانية وقف تنفيذ القرار المنفصل المطعون فيه (المطلب الأول)، ومن ثم صدور الحكم في الدعاوى المختلفة (المطلب الثاني)

المطلب الأول: وقف تنفيذ القرار القابل للانفصال المطعون فيه

الأصل أن القرارات الإدارية تكون نافذة، فلا يترتب على مخاصمتها أمام القضاء وقف تنفيذها غير أن هذا الأصل مخالف في مادة نزع الملكية، خصوصا بالنسبة لدعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية، حيث يوقف الطعن في هذا القرار تنفيذه بقوة القانون.

وإذا كان المشرع قد قرر وقف التنفيذ صراحة عندما يتعلق الأمر بالطعن في قرار التصريح، فإن الإشكال يطرح بالنسبة لقرار قابلية التنازل، وقرار نزع الملكية، ذلك أنه لم يرد نص صريح بشأنهما، فهل يؤخذ بالمبدأ الذي قرره المشرع بالنسبة لدعوى إلغاء قرار التصريح، ويعمم على هذين القرارين؟ أم أن لكل قرار أحكاما خاصة به؟

لتوضيح كل هذا، لا بد من دراسة إمكانية وقف تنفيذ القرارات الثلاثة، كل في فرع مستقل، وذلك

فيما يلي:

الفرع الأول: إمكانية وقف تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية

القاعدة العامة تقضي أن دعوى الإلغاء المرفوعة ضد قرار إداري لا تؤدي إلى وقف تنفيذه، وقد أكدت على ذلك المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بقولها: "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناءً على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري." يتجلى من خلال هذا النص، أن المشرع قد وضع أصلاً عاماً، وهو عدم جواز وقف تنفيذ القرار المطعون فيه (أولاً)، ثم أورد استثناءً ألا وهو جواز وقف تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية (ثانياً)، وفيما يلي تفصيل ذلك:

أولاً- القاعدة العامة: الأثر غير الموقوف للطعن بإلغاء القرار الإداري

يقصد بمبدأ الأثر غير الموقوف للطعن بالإلغاء: أن "الطعن في القرار الإداري بدعوى الإلغاء (تجاوز السلطة) لا يوقف حسب الأصل تنفيذه، الذي يجب أن يستمر إلى أن يقضى بإلغاء القرار المطعون فيه أو يُسحب من قبل الإدارة، إذا ما شابه أحد أوجه عدم المشروعية"⁽¹⁾، ويكون للإدارة في هذه الحالة الخيار بين التمهّل، حتى يتجلى الموقوف، أو تنفيذ القرار على مسؤوليتها، متحملة مخاطر هذا التنفيذ.⁽²⁾ ويعد هذا المبدأ نتيجة منطقية لمبدأ آخر هو مبدأ "القوة التنفيذية للقرار الإداري"، أو ما يسمى بالتنفيذ المباشر، وهو عبارة عن امتياز أو "حق الإدارة أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء"⁽³⁾، وعلى الأفراد إذا تضرروا من ذلك، اللجوء إلى القضاء لإثبات أن القرار الإداري يشوبه عيب من العيوب وطلب إغائه.⁽⁴⁾

(1) عبد الباسط محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1997، ص 06.

(2) عبد الله عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ط3، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص 14.

(3) الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، د.س.ن، ص 693.

(4) عبد الله عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 13.

تتمثل الحكمة من مبدأ الأثر غير الموقف للقرار الإداري في منع شل حركة الإدارة ووقف نشاطها نتيجة الطعون المقدمة ضد قراراتها الإدارية، وهذه قاعدة مستقر عليها في الأنظمة القانونية المقارنة.⁽¹⁾ وتقوم هذه القاعدة على عدة اعتبارات ومبررات، أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، وتطبيق أحد أهم المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية ألا وهو مبدأ استمرارية المرافق العامة، وتأكيدا على مبدأ المشروعية وسلامة القرارات الإدارية.⁽²⁾

ومهما كانت المبررات التي أتى بها الفقه، إلا أن القاعدة العامة التي قررها المشرع الجزائري من خلال الفقرة الأولى من المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تفيد أن الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية لا يوقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن.

لكن الشطر الثاني من هذه المادة أورد استثناءين على هذا الأصل: يتمثل الأول في أن ينص القانون على وقف التنفيذ صراحة؛ أما الثاني، فيتمثل في الأمر القضائي بوقف التنفيذ بناءً على طلب المعني بالأمر. وينطبق الاستثناء الأول على حالة الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وهو ما سيتم بيانه في الأسطر الموالية.

ثانيا- الاستثناء: الأثر الموقف للطعن بالإلغاء في قرار التصريح بالمنفعة العمومية

باستقراء المادة 13 من القانون 91-11 في فقرتها الأخيرة، يلاحظ أنها تنص صراحة على أن رفع دعوى الإلغاء ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية يؤدي مباشرة إلى وقف تنفيذه.⁽³⁾ ويفهم من ذلك أن وقف التنفيذ في هذه الحالة يكون أثرا تلقائيا على مجرد الطعن بالإلغاء بناء على نص القانون. وإذا كان هذا هو الحكم بالنسبة لقرارات التصريح بالمنفعة العمومية الصادرة عن الولاية في الحالات العادية، فماذا عن التصريح بموجب مرسوم تنفيذي عن المنفعة العمومية في عمليات إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي؟

(1) راجع: عبد الله عبد الغني بسويوي، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 14، 15.

(2) راجع في مبررات مبدأ الأثر غير الموقف على سبيل المثال: عبد الباسط محمد فؤاد، مرجع سابق، ص 9-17؛ عبد الله عبد الغني بسويوي، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 14-19.

(3) أكد على هذا الحكم أيضا المنشور الوزاري رقم 0007، سالف الذكر، ملحق رقم 1.

من المعلوم أن الطعن بالإلغاء في المراسيم التنفيذية هو من اختصاص مجلس الدولة على اعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية متمثلة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة) وهذا استنادا إلى قواعد الاختصاص التي أقرتها المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والسؤال المطروح هنا هو: هل يوقف الطعن بالإلغاء المرفوع أمام مجلس الدولة تنفيذ المرسوم التنفيذي المطعون فيه؟ بالرجوع إلى نص المادة 910 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في المواد 833 إلى 837 من نفس القانون والتي تطبق على المحاكم الإدارية تطبق أمام مجلس الدولة، وهذا يعني أن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وما دام أن نص المادة 3/13 كان صريحا بتأكيد أن الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية يوقف تنفيذ هذا الأخير، فإن الطعن في المراسيم التنفيذية التي يصرح بموجبها بالمنفعة العمومية في إطار إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي أمام مجلس الدولة، يوقف تنفيذ هذه المراسيم أيضا.

إن هذا الاستثناء الذي أورده المشرع في قانون نزع الملكية يطرح تساؤلا حول جدواه أو مبرراته (أ) والآثار المترتبة عنه (ب)، وهو ما سيتم دراسته فيما يلي:

أ- مبررات وقف تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية المطعون فيه

يمكن إرجاع موقف المشرع الجزائري بشأن وقف تنفيذ قرار التصريح المطعون فيه بالإلغاء إلى عدة مبررات أهمها: حماية مبدأ المشروعية (1)، وحق الملكية (2)، وبالنظر إلى قصر آجال النظر في الدعوى (3):

1- حماية مبدأ المشروعية

لقد اشترط قانون نزع الملكية عدة شروط وإجراءات على الإدارة لإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية، سبق تفصيلها، ونظرا لأنها قد تغفل إجراء جوهريا قد يبطل هذا القرار ويجعله غير مشروع، فإن المشرع قرر وقف تنفيذ قرار التصريح المطعون فيه حماية لمشروعيته⁽¹⁾ وحماية للإجراءات اللاحقة له، باعتباره

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 146.

أولى القرارات في هذه العملية المركبة، فإذا لم يتوقف تنفيذه، ستصبح الإجراءات اللاحقة له باطلة، لأن ما بني على باطل فهو باطل، خصوصاً وأنه خلال الخمسة عشر يوماً الموالية لنشر قرار التصريح، يتخذ الوالي قرار تعيين المحافظ المحقق، للشروع في التحقيق الجزئي. ولذلك، وحماية لمشروعية عملية نزع الملكية قرر المشرع وقف تنفيذ قرار التصريح بمجرد الطعن فيه بالإلغاء.⁽¹⁾

2- حماية حق الملكية الفردية

يشكل وقف تنفيذ القرار المطعون فيه حماية لحقوق الأشخاص المنزوعة ملكيتهم حيث أن هذا الوقف يشكل في حد ذاته ضماناً للمتضررين من عملية نزع الملكية⁽²⁾ فإذا ما تمت عملية نزع الملكية خارج إطار القانون، فإن ذلك سيؤدي إلى المساس بالمبدأ الدستوري القاضي بأن الملكية الخاصة مضمونة⁽³⁾ ومبدأ دستوري آخر هو أن نزع الملكية لا يتم إلا في إطار القانون⁽⁴⁾ لذلك كان من المنطقي حرص المشرع على وقف تنفيذ قرار التصريح حماية لحق الملكية الفردية من تجاوزات السلطة العامة.

3- قصر آجال النظر في الدعوى

على القاضي الإداري المختص أن يفصل في الطعن في قرار التصريح خلال شهر من رفع الدعوى عملاً بنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي 93-186، وعليه، فإن هذه المدة القصيرة لن تؤثر على سير المرفق العام بانتظام واضطراد⁽⁵⁾ إذا ما توقف خلالها تنفيذ القرار مقارنة مع دعاوى أخرى قد يطول الفصل فيها.

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 147.

(2) لباشيش سهيلة، مرجع سابق، ص 18.

(3) المادة 1/60 من التعديل الدستوري 2020، سالف الذكر (المادة 64 من تعديل 2016 سابقاً).

(4) المادة 2/60 من التعديل الدستوري 2020، سالف الذكر (المادة 22 من تعديل 2016 سابقاً).

(5) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 19.

ب- آثار وقف تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية

إن وقف تنفيذ القرار الإداري عموماً، يؤدي إلى تجميده طوال فترة الوقف، لكن مصيره لا يحسم نهائياً إلا بالفصل في دعوى الإلغاء المرفوعة⁽¹⁾، وهذا الحكم ينطبق على قرار التصريح بالمنفعة العمومية المطعون فيه، حيث "يتوقف تنفيذه ويتوقف استمرار الإجراءات اللاحقة له"⁽²⁾. ويشير وقف تنفيذ قرار التصريح إشكالات فيما يتعلق بتصرف المالك في عقاره (1) وحالة صدور قرار بتعيين المحافظ المحقق (2):

1- أثر وقف التنفيذ على تصرف المالك في عقاره

الإشكال الذي يطرح هنا يتعلق بمدى حرية صاحب العقار في التصرف في عقاره؟ فهل يمكنه إدخال تحسينات عليه؟ خاصة أن من شأن التحسينات زيادة قيمة التعويض لاحقاً. إن الإجابة عن هذا السؤال تستدعي التمعن في حقيقة وقف التنفيذ، فهذا الأخير ما هو إلا إجراء تحفظي يهدف إلى وقف آثار القرار بالنسبة للمستقبل إلى حين الفصل في مشروعيته، وهذا ما يستوجب الحفاظ على الأوضاع كما هي، حتى صدور الحكم القضائي، وهذا يمنع صاحب العقار من إدخال تحسينات عليه، خصوصاً إذا كان الغرض منها رفع قيمة التعويض مستقبلاً.⁽³⁾

2- أثر وقف التنفيذ في حالة صدور قرار تعيين المحافظ المحقق

الإشكال الآخر المطروح فيما يخص آثار وقف تنفيذ قرار التصريح يتعلق بمدى إمكانية الإدارة مواصلة إجراءات نزع الملكية، وفي مقدمتها قرار تعيين المحافظ المحقق؟ مع العلم أن المشرع منح لصاحب الحق مهلة شهر كامل لرفع دعواه من جهة، ومن جهة ثانية حدد للوالي مهلة خمسة عشر يوماً من نشر القرار لإصدار قرار تعيين المحافظ المحقق؟

إن المتفحص لنص المادة 13 من القانون 91-11 يستطيع أن يدرك تماماً أن وقف تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية يسري من يوم رفع الطعن بالإلغاء وليس من يوم صدور القرار، وعليه، فإذا كان

(1) عبد الباسط محمد فؤاد، مرجع سابق، ص 815.

(2) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 18.

(3) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 149.

قد صدر عن الوالي المختص قرار بتعيين المحافظ المحقق فإن هذا القرار يجمد بالتبعية، ويوقف العمل به باعتباره أثر من آثار قرار التصريح، وهذا بدوره يؤدي إلى وقف عملية التحقيق إذا بدأت، فيمنع المحافظ المحقق من دخول العقارات المعنية إلى غاية الفصل في دعوى الإلغاء.

وعلى سبيل المقارنة، مع النظام القانوني الفرنسي، فإن المشرع قد استبدل نظام وقف التنفيذ بنظام آخر يسمى "استعجال الوقف" أو "تعليق التنفيذ" وذلك بموجب القانون رقم 2000-597⁽¹⁾ المنظم لإجراءات الاستعجال أمام الهيئات القضائية الإدارية، والمرسوم التنفيذي له رقم 2000-1115⁽²⁾، وقد عدل هذا القانون المواد من L.511-1 إلى L.555-1 من قانون القضاء الإداري⁽³⁾ المتعلقة بقاضي الاستعجال.

وحسب المادة L.521-1 من قانون القضاء الإداري المعدلة، فإن قبول تعليق تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية متوقف على توافر شرطين اثنين:

الأول: هو الاستعجال، ولم يعرف المشرع الفرنسي المقصود بالاستعجال، مما يجعل هذا الشرط يوسع من حالات قبول القاضي الإداري لدعوى استعجال الوقف⁽⁴⁾ حيث أن المشرع كان يشترط سابقا لقبول وقف تنفيذ قرار إداري ما أن يتسبب هذا الأخير في أضرار يصعب إصلاحها، وهذا ما كان يضيق ويحد من قبول الدعاوى الرامية لوقف تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية سابقا.⁽⁵⁾

(1) Loi n° 2000/597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000204851/2020/09/27/>

(2) Décret n° 2000-1115 du 22 novembre 2000 pris pour l'application de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives et modifiant le code de justice administrative, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000207679/>

(3) Code de justice administrative, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070933/2020/09/27/

(4) Braud Xavier, Commentaire partiel de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives: du sursis à exécution au référé suspension, simple réforme en trompe/l'œil ou évolution inquiétante ? Revue Juridique de l'Environnement, n°4, 2000. P576, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien:

https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397/0299_2000_num_25_4_3827

(5) Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit., p 178.

أما الشرط الثاني فهو وجود وسيلة تثير شكوكا جدية حول مشروعية القرار، وهذا الشرط بمثابة صياغة جديدة للشرط الذي كان قبل التعديل، الذي كان يقضي بضرورة وجود شك جدي حول مشروعية القرار، وقد أعطاه التعديل الجديد في الصياغة مرونة أكثر⁽¹⁾ بحيث أن الشك البسيط يسمح للقاضي بقبول طلب استعجال وقف تنفيذ القرار الإداري.

وبتطبيق الشرطين السابقين على حالة طلب تعليق تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العامة، الذي يأخذ وصف القرار غير المنشئ للحقوق، في ظل النظام القانوني الفرنسي، فإنه يستحيل أن يسبب تنفيذه وجود حالة استعجال تستوجب وقفه،⁽²⁾ هذا مع العلم أن توافر شروط الاستعجال الوقفي لا يعني بالضرورة قبوله، فللقاضي سلطة تقديرية في قبوله أو رفضه، والنتيجة المترتبة عن هذا، أن احتمال وقف تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية في النظام القانوني الفرنسي يبقى ضئيلا جدا.⁽³⁾

أمام صرامة شروط نظام تعليق التنفيذ، أو استعجال الوقف، حاول المشرع الفرنسي التخفيف منه بمراعاة خصوصية بعض الحالات، وذلك بأن جعل وقف تنفيذ القرار أمرا اجباريا على القاضي إذا ما توافرت شروط معينة.

ومن بين الحالات الخاصة ما أشارت إليه المادة 12-554 L من قانون القضاء الإداري: التي أحالت إلى ما جاء في قانون البيئة الفرنسي⁽⁴⁾، تحديدا في المادة 16-123 L⁽⁵⁾ وهي حالة نزع الملكية من أجل العمليات التي يمكن أن تسبب أضرارا للبيئة، وفي مثل هذه الحالة، يفترض إجراء تحقيق خاص من طرف لجنة التحقيق أو مندوب التحقيق، وإذا كان الرأي سلبيا، ورغم ذلك أصدرت الإدارة قرار التصريح، عندها يكون القاضي المطلوب منه تعليق تنفيذ قرار التصريح ملزما بقبوله.⁽⁶⁾

(1) Braud Xavier, op.cit., p580.

(2) Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit., p 182

(3) Auby Jean-Marie; Bon Pierre, op.cit., p420.

(4) Code de l'environnement français, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220

(5) سابقا قبل التعديل كانت المادة. 12-123 L.

(6) « Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un=

وعلى الرغم من النص الصريح، إلا أن القاضي قد يرفض طلب تعليق التنفيذ إذا رأى أنه سيؤثر سلباً على المصلحة العامة، وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية بلدية Conflans-Saintes Honorine.⁽¹⁾

وهكذا يتضح أن موقف المشرع الفرنسي، كأصل عام، وبعد تعديله لشروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية، قد ضيق أكثر من احتمالية وقف تنفيذ قرار التصريح بسبب الطبيعة الخاصة لهذا الأخير، ورغم تداركه لهذا التضيق في قانون البيئة وفي نصوص خاصة أخرى، إلا أن الطابع التنفيذي للقرار رغم الطعن فيه يبقى هو الأغلب.

أما بالمقارنة مع النظام القانوني المصري، فإن قانون نزع الملكية رقم 11 لسنة 1991، لم يورد نصاً بخصوص وقف التنفيذ ولا بخصوص دعوى مخاصمة قرار تقرير المنفعة العامة، ولذلك وجب الأخذ بالقواعد العامة، وهي حسب المادة 1/49 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972⁽²⁾ تأخذ بمبدأ الأثر غير الموقوف للطعن في القرار الإداري بنصها على: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه."

وفي هذا السياق، قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "الأصل الذي جرت عليه أحكام هذه المحكمة على تقريره عملاً بالمبادئ العامة للقانون الإداري، وعلى مقتضى الأصول العامة المنظمة للقضاء الإداري، سواء في الدستور، أو قانوني مجلس الدولة والمرافعات المدنية والتجارية، افتراض سلامة وصحة

=doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. » article L.123-16 du code de l'environnement français.

(1) " ...le juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision prise après avis défavorable du commissaire/enquêteur ou de la commission d'enquête, écarte, à titre exceptionnel, cette demande, même si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, lorsque la suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité." C.E, Section du Contentieux, 16 avril 2012, Commune de Conflans-Saintes Honorine et autres, 355792, Publié au recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000025704525/>

(2) قانون رقم 47 لسنة 1972، بشأن مجلس الدولة، جمهورية مصر العربية، متوفر بتاريخ 2023/12/26 على الرابط:

https://lawyeregypt.net/المكتبة/القانونية/قانون_مجلس_الدولة_رقم_47_لسنة_1972_طبقا_لاخر/

القرارات الإدارية التي تصدر واجبة النفاذ وأن مخاصمة القرار الإداري أمام مجلس الدولة في حد ذاتها لا توقف التنفيذ. (1)

لكن المشرع المصري، وعلى غرار نظيره الجزائري والفرنسي، قد أورد استثناء على هذا المبدأ، وهو ما جاءت به الفقرة الثانية من المادة 49 سالفه الذكر، التي جاء فيها: "على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه (القرار المطعون فيه) إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها." وهذا يعني بدهاءة، لزوم الطعن بالإلغاء ابتداءً، ولا يكون وقف التنفيذ طلباً مستقلاً دون رفع دعوى الإلغاء. (2)

وعليه، يمكن تصور وقف تنفيذ القرار المتضمن تقرير المنفعة العامة، في حالة ما إذا رفع طعن بالبطلان ضده، وطلب صاحب الشأن في العريضة وقف تنفيذه، وللقاضي سلطة تقديرية في إمكانية وقف تنفيذه من عدمه.

وبعد مقارنة الأنظمة القانونية الثلاث، من السهل ملاحظة أن المشرع الجزائري تميز بينها، كونه عزز من الضمانات الممنوحة للمنزوعة منهم ملكياتهم بأن نص على الأثر الموقوف للطعن بقرار التصريح بالمنفعة العمومية تلقائياً بمجرد الطعن فيه بالإلغاء، وهو الأمر الذي من شأنه تفادي بطلان الإجراءات اللاحقة له، وبعد ذلك إجراءً وقائياً تحفظياً يمنع إهدار المال العام ويصون حق الملكية في آن واحد.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، مشار إليه لدى: عبد الباسط محمد فؤاد، مرجع سابق، ص 6.

(2) جمال الدين سامي، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 140.

الفرع الثاني: إمكانية وقف تنفيذ قرار قابلية التنازل

أجاز المشرع الجزائري الطعن بالإلغاء في قرار قابلية التنازل، وبما أن هذا الطعن يتعلق بمشروعية هذا القرار، فإنه من الممكن أن يؤدي إلى وقف تنفيذه، حيث أن استمرار آثاره برغم الطعن قد يؤدي إلى هدم عملية نزع الملكية في حال ثبوت عدم مشروعيتها.⁽¹⁾

ويمكن استخلاص إمكانية الوقف هذه من نص المادة 29 من القانون 91-11، وكذا المادة 40 من المرسوم التنفيذي 93-186، إذ أنهما تشترطان لتحرير قرار نقل الملكية، إما عدم المنازعة في قرار قابلية التنازل خلال شهر من تبليغه، أو -في حالة المنازعة فيه وفي الآجال المحددة- فإنه يمكن للوالي أن يصدر قرار نقل الملكية بشرط صدور حكم قضائي نهائي لصالح نزع الملكية، وهذا معناه أن رفع دعوى إلغاء قرار قابلية التنازل يؤدي إلى وقف تنفيذ هذا الأخير، وبالتالي وقف عملية نزع الملكية في إجراءات الأخير المتمثل في قرار نقل الملكية.

ومما يؤكد هذا الموقف، ما جاء في المنشور الوزاري المشترك 07-43 في معرض تذكيره بإجراءات نزع الملكية بقوله: "من جانب آخر، ما يجب التذكير به، أن الطعون المحتملة المقدمة للهيئات القضائية المختصة بإمكانها التأثير على مختلف مراحل إجراءات نزع الملكية، هذه الطعون لها طابع توقيفي لتنفيذ القرارات المتخذة طوال إجراءات عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية."⁽²⁾

يتضح من خلال النصوص السابقة، أن الطعن في قرار قابلية التنازل يوقف تنفيذ عملية نزع الملكية وفي هذا حماية للملاك والأموال، ويعتبر ذلك استثناء من القاعدة العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ولئن قرر المشرع وقف تنفيذ قرار قابلية التنازل في قانون نزع الملكية، غير أنه اتخذ موقفا مغايرا فيما يتعلق بحالات إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي، بحيث نص على أن الطعن في قرار قابلية التنازل في تلك الحالات لا يوقف التنفيذ، وهذا ما جاء بصريح العبارة في المادة 12

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 319.

(2) المنشور الوزاري المشترك 07-43، مرجع سابق، ص 87.

مكرر 1 من القانون 91-11: "لا يمكن الطعون التي يقدمها المعنيون للعدالة أن توقف بأي حال من الأحوال تنفيذ إجراء الحيازة الفورية"، ومعلوم أن إجراء الحيازة الفورية يتم بعد إصدار قرار قابلية التنازل وإيداع مبلغ التعويض. كما أكد المنشور الوزاري 07-43 على نفس الحكم، بمناسبة عرضه لإجراءات نزع الملكية في حالة إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي.

يعتبر هذا الحكم الخاص بمثابة استثناء من الأصل الذي وضعه تشريع نزع الملكية المتمثل في الأثر الموقوف للطعون في قرارات هذه العملية. والهدف منه تسهيل إنجاز تلك العمليات ذات الأهمية الكبرى وهذا بعدم تعطيل الحيازة الفورية لأي سبب كان، فهو إذن استثناء عن الاستثناء في الظاهر، لكنه في الحقيقة رجوع إلى القاعدة العمة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ألا وهي الأثر غير الموقوف.

وإذا كان الحكم الخاص بعدم تأثير الطعن في قرار قابلية التنازل على تنفيذ عمليات إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي، هو تكريس للقواعد العامة، إلا أن إعياب عليه، هو تلك الخطورة التي قد تنجم عن مواصلة التنفيذ رغم عدم مشروعية القرار، فقد يصعب تدارك الأضرار الناجمة عن الاستمرار في التنفيذ بعد ثبوت عدم مشروعية قرار قابلية التنازل عن الأملاك، ويعد هذا انتقاصا من الضمانات الممنوحة للملاك.

وقد يتبادر في هذه الحالة سؤال: هل يمكن للمنزوع منهم أملاكهم طلب وقف التنفيذ بموجب دعوى استعجالية بعد الطعن بالإلغاء؟

والإجابة على هذا السؤال تكون بالنفي قطعاً، ذلك أن نص المادة 12 مكرر 1 كان صريحاً وواضحاً، بأنه لا يمكن للطعون أن توقف بأي حال من الأحوال إجراء الحيازة الفورية.

وهكذا تبقى الخصوصية هي السمة الرئيسية التي تميز نزع الملكية في عمليات إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي.

الفرع الثالث: إمكانية وقف تنفيذ قرار نزع الملكية

بالرجوع إلى القانون 91-11 والنصوص التنظيمية له، يلاحظ أن المنازعة في قرار نزع الملكية لم تحظ بالتنظيم، كما لم ترد أحكام تتعلق بآثار الطعن في هذا القرار، على عكس ما هو عليه الحال في القرارات السابقين، ولذا يطرح إشكال قانوني يتعلق بمدى تأثير الطعن في آخر قرار في عليية نزع الملكية على تنفيذه؟

إن حل هذا الإشكال يحتمل إجابتين: إما تطبيق القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (أولا) أو تطبيق القواعد الاستثنائية في القانون 91-11 (ثانيا):

أولا: تطبيق القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

بما أن المشرع لم ينظم المنازعة في قرار نزع الملكية، فإن الطعن في هذا الأخير لا يوقف تنفيذه، وهذا عملا بنص المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تقضي بأن الدعوى المرفوعة أمام الجهة القضائية الإدارية لا توقف تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك⁽¹⁾. ومادام قانون نزع الملكية لم يورد نصا يخالف هذا الحكم فلا بد إذن من تطبيق قاعدة عدم وقف التنفيذ، وذلك بافتراض قرينة المشروعية في القرارات الإدارية⁽²⁾، ذلك أن وقف التنفيذ الوارد بشأن قرار التصريح بالمنفعة العمومية وقابلية التنازل هو استثناء، والاستثناء لا يقاس عليه.

إن هذا الأصل لا يعني إغفال جواز الأمر بوقف التنفيذ بناء على طلب الطرف المعني، على أن يقدم الطلب بدعوى مستقلة، ولا يقبل هذا الطلب ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم⁽³⁾.

(1) تم تعديل هذه المادة بموجب القانون 22-13، سالف الذكر، باستبدال عبارة "المحكمة الإدارية" بعبارة "الجهة القضائية الإدارية" تماشيا مع استحداث هيئة جديدة هي المحكمة الإدارية للاستئناف، حيث كان نص المادة قبل التعديل كالتالي: "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه..."

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 323.

(3) عملا بأحكام المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سالف الذكر.

ثانيا: تطبيق القواعد الاستثنائية الواردة في القانون 91-11

مبدئياً، وفي ظل غياب نص صريح، ترى الأستاذة زروقي ليلي، أنه يتوجب تطبيق القواعد الاستثنائية الواردة في القانون 91-11 المتعلقة بالأثر الموقوف للطعن.⁽¹⁾ وعلى الرغم من أن القاضية بمجلس الدولة لم تبرر موقفها هذا، إلا أنه يمكن الاستناد في ذلك على ما جاء في المنشور الوزاري رقم 07-43 من أن الطعون المقدمة لها أثر توقيفي لتنفيذ القرارات المتخذة طوال إجراءات عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.⁽²⁾

وحيث أن قرار نزع الملكية هو أحد القرارات المتخذة خلال إجراءات نزع الملكية فإن الطعن فيه يكون موقفاً لتنفيذه.

باستعراض الاحتمالين السابقين، يبدو أنه لا يمكن الجزم بأحدهما ونفي الآخر، ذلك أنه في ظل غياب نص تشريعي صريح بوقف التنفيذ، وفي غياب الاجتهاد القضائي⁽³⁾ بهذا الشأن، لا بد على المشرع من التدخل ورفع هذا اللبس.

المطلب الثاني: الحكم في دعاوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية

من آثار رفع دعاوى الإلغاء ضد القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية، أنها تنتهي بحكم قضائي، يكون قابلاً للطعن فيه أمام الهيئة القضائية الأعلى درجة، تنفيذاً لمبدأ التقاضي على درجتين. وباستقراء نصوص القانون المنظم لنزع الملكية، يتبين أن المشرع يحاول إسباغ نوع من السرعة على إجراءاتها، مراعاةً للمصلحة العامة الملحة، وتجلى ذلك من خلال إجراءات التقاضي، خاصة بالنسبة لقرار التصريح بالمنفعة العمومية، حيث حدد لكل درجة من درجات التقاضي مهلة يتوجب عليها الفصل في دعوى إلغاء هذا القرار.

(1) زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 26.

(2) المنشور الوزاري المشترك 07-43، سالف الذكر، ص 87.

(3) يعود سبب غياب الاجتهاد القضائي في هذه المسألة إلى كون أغلب الطعون القضائية تكون موجهة ضد قرار قابلية التنازل، ذلك أن القرار الأخير هو مجرد تحصيل حاصل وليس سوى تأكيد لمحتوى قرار قابلية التنازل.

من جهة أخرى، أوجب قانون نزع الملكية أن يكون الفصل في الطعون في القرارات القضائية الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية في آجال محددة. وإلتزام دراسة آثار رفع دعاوى إلغاء قرارات نزع الملكية، ينبغي في هذا المطلب دراسة صدور الأحكام في دعاوى الإلغاء المختلفة (الفرع الأول)، وطرق الطعن فيها (الفرع الثاني):

الفرع الأول: صدور الأحكام في دعاوى الإلغاء المختلفة

ينبغي التمييز هنا بين صدور الحكم في دعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية (أولاً) وفي دعاوى إلغاء القرارات اللاحقة على التصريح (ثانياً):

أولاً: صدور الحكم في دعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية

الأصل أن جهات القضاء ليست مقيدة بأجل تفصل خلاله في القضايا المرفوعة أمامها، إلا أنه وخروجاً عن هذا الأصل، فإن القاضي الإداري ملزم، بموجب قانون نزع الملكية 91-11، بالفصل في الدعوى القضائية المرفوعة ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية في الآجال الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 14 وهي شهر،⁽¹⁾ حيث تنقيد المحكمة الإدارية بهذا الأجل عندما يتعلق الأمر بالطعن بالإلغاء ضد قرارات الولاية التي تتضمن التصريح بالمنفعة العمومية.

ويترب عن الحكم الوارد في المادة 14 سالف الذكر، أن المشرع ألغى ضمناً، إمكانية تقديم التظلم المسبق المنصوص عليه في المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁽²⁾

وإذا ما كان قرار التصريح صادراً عن مجموعة من الوزراء في شكل قرار وزاري مشترك، أو صادراً عن الوزير الأول/ رئيس الحكومة في شكل مرسوم تنفيذي، فإن مجلس الدولة، كقاضي أول وآخر درجة ملزم بالفصل في دعاوى الإلغاء الموجهة ضد هذا النوع من القرارات المركزية خلال أجل شهر واحد.

(1) تنص المادة 14 من القانون 91-11: "تفصل المحكمة المختصة في الطعن خلال أجل شهر".

(2) راجع زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 19.

هذا وتحسب مدة الشهر الممنوحة للقاضي الإداري عموما من تاريخ رفع الدعوى، وفق الأحكام التي بينتها المادتان 13 و14 من قانون نزع الملكية 91-11 سالفتي الذكر.

مما سبق، يتضح أن القاضي الإداري ملزم بالفصل في دعوى الإلغاء الموجهة ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية في مدة زمنية قصيرة، وهذه السرعة مطلوبة نظرا لطبيعة إجراءات نزع الملكية وشدة خطورتها على الملكية الخاصة، وغاية ذلك ألا تبقى الدعاوى الموجهة ضد قرار التصريح حبيسة أدرج الهيئات القضائية التي تعرف تكدسا في ملفات القضايا، لما في ذلك التأخير من أثر على حق الملكية الفردية من جهة، وتعطيل لقضاء المصلحة العامة من جهة أخرى.

ولئن كان الفصل في دعوى إلغاء قرار التصريح على وجه الاستعجال وفي مهلة شهر، غير أن هذا لا يعطي للحكم الصادر في الدعوى وصف الحكم الاستعجالي.

ثانيا: صدور الأحكام في دعاوى إلغاء القرارات اللاحقة على التصريح بالمنفعة العمومية

باستقراء أحكام القانون 91-11 والمرسوم التنفيذي 93-186، يتضح أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى الأحكام الصادرة في الدعاوى المختلفة الموجهة ضد القرارات اللاحقة على التصريح بالمنفعة العمومية، كما لم يحدد طرق الطعن فيها، على عكس موقفه من دعوى إلغاء قرار التصريح الذي سبقت دراسته.

وأمام هذا الوضع، يتوجب الرجوع إلى القواعد العامة لتحديد إجراءات إصدار الأحكام القضائية الإدارية، والتي تبدأ منذ قيد العريضة لدى أمانة ضبط الجهة القضائية الإدارية، حيث يعين رئيس الجهة المختصة بتشكيله الحكم، والأجل الممنوح للخصوم من أجل تقديم المذكرات الإضافية، والملاحظات، وأوجه الدفاع والردود كما يجوز له أن يطلب من الخصوم أية وثيقة تفيده بشأن الفصل في النزاع.⁽¹⁾

وأما عن التحقيق، ونظرا لأن دعاوى نزع الملكية تثير العديد من الإشكالات، فإن التحقيق له دور هام في الوصول إلى حكم فيها، خصوصا عندما يتعلق الأمر بتقييم الأملاك العقارية، حيث يتطلب الأمر

(1) راجع المادة 844 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سالف الذكر، بالنسبة لمحكمة الإدارية، والمادة 900 مكرر 3 - التي أحالت إلى المادة السابقة - بالنسبة للمحكمة الإدارية للاستئناف.

من القاضي الاستعانة بأهل الاختصاص، رغم أن هذا يعد مسألة تقديرية. (1) وباتهاء التحقيق، تعد القضية للفصل فيها، ويصدر القاضي حكمه إما بقبولها وإلغاء القرار المخاصم، وإما برفضها لأي سبب كان.

وأما عن آجال صدور الأحكام في الدعاوى، وحيث أن المشرع لم يفرد حكماً خاصاً في هذا المقام وجب الرجوع إلى الأصل وهو عدم تحديد مهلة لصدور الحكم في الدعوى، مما يعني أنه من المحتمل أن تطول القضايا المعروضة أمام القضاء التي يخاصم فيها الأفراد القرارات اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية، وهو ما تثبته المقارنة بين تواريخ رفع العريضة والنطق بالحكم في العديد من الأحكام القضائية سواء من طرف مجلس الدولة (سابقاً) أو المحاكم الإدارية.

الفرع الثاني: الطعون في الأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء المختلفة

إذا كانت الأحكام القضائية تصدر متمتعة بحجية الشيء المقضي به، فإن ذلك لا يمنع الطعن فيها، تطبيقاً لمبدأ التقاضي على درجتين، ولدراسة الطعون في الأحكام الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزاع الملكية، لابد من تحديد آجال الطعن في تلك الأحكام (أولاً)، وطرق الطعن المتاحة (ثانياً)، وهو ما سيتم بيانه فيما يلي:

أولاً: آجال الطعون في الأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء المختلفة

ستكون البداية مع آجال الطعن في الحكم الصادر في دعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية (أ)، ثم في دعاوى إلغاء القرارات اللاحقة له (ب):

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 325.

أ- آجال الطعن في الحكم القضائي الصادر في دعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية

تخضع الطعون ضد الأحكام القضائية الصادرة في دعاوى إلغاء قرارات التصريح بالمنفعة العمومية لقانون الإجراءات المدنية والإدارية من حيث إجراءات الطعن وطرقه، أيا كان مصدر القرار (الوالي؛ الوزراء؛ الوزير الأول/ رئيس الحكومة) كأصل عام.⁽¹⁾

غير أنه ونظرا للطبيعة الاستعجالية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية، فإن المشرع خرج عن القواعد العامة التي تحكم المنازعات الإدارية، ونص على آجال قصيرة، ألزم من خلالها الجهات القضائية المختصة بالنظر في تلك الطعون بأن تصدر حكمها في أجل شهرين، كحد أقصى، ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تقديم الطعن.⁽²⁾

ويتلاءم هذا الحكم الخاص مع الطابع الاستعجالي لإجراءات نزع الملكية، إذ من شأنه تسريع الفصل في القضايا المعروضة على القضاء، حيث يتقيد القاضي بمدة معينة.

غير أن ما يلاحظ، أن المشرع جعل مدة الفصل في الطعون أطول من مدة الفصل في دعوى الإلغاء نفسها، وهي شهر من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره، وهذا الأمر مخالف للمنطق، فمن المعلوم أن الحكم في الموضوع يتطلب التحقيق في الدعوى قبل الفصل فيها، وهذا يأخذ وقتا أطول من مجرد نظر الطعن في حكم قضائي، إذ يكفي القاضي في هذا الأخير برقابة عمل قضاة الدرجة الأولى فقط.

وعلى كل حال، يثبت الواقع العملي أن القاضي الإداري في الحقيقة، لا يلتزم بالآجال التي حددها القانون 91-11، لا فيما يتعلق بآجال الحكم في الدعوى ولا حتى الطعن فيها.

ففي قضية منتزه دنيا، السالف ذكرها، والتي عرضت على الغرفة الإدارية (سابقا) بمجلس قضاء الجزائر في 2004/2/14، فصلت فيها الغرفة بتاريخ 2005/4/4، أي بعد أكثر من سنة على رفع

(1) هذا ما جاءت به المادة 2/14 من القانون 91-11، سالف الذكر.

(2) جاء في المادة 3/14 من القانون 91-11: "يجب على الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعن أن تصدر حكمها في أجل شهرين، على أقصى، من تاريخ الطعن."

الدعوى، كما استأنف الوالي قرار الغرفة أمام مجلس الدولة في 2005/11/27، ولم يفصل هذا الأخير في الاستئناف إلا بتاريخ 2007/4/11، أي بعد مرور أكثر من سنة.⁽¹⁾

أمام هذا المماثلة في الفصل في الدعوى، تفقد الصيغة التشريعية التي تهدف إلى الإسراع في عملية نزع الملكية معناها ومغزاها.

ولعل من ضمن الأسباب التي أدت إلى هذا الواقع المؤسف، كثرة الدعاوى المرفوعة أمام جهات القضاء الإداري، وعدم تخصيص جهة قضائية للنظر في منازعات نزع الملكية، كما تنور هنا مسألة التخصص، التي تعيب القضاء الجزائري عامة، وتعرقل من سير المرافق العمومية وسعيها نحو تلبية حاجيات الجمهور، من خلال إجراءات نزع الملكية خصوصاً.

ب- آجال الطعون في الأحكام الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات اللاحقة على التصريح بالمنفعة

عندما يتعلق الأمر بدعوى إلغاء قرار قابلية التنازل أو قرار نزع الملكية، فإن الحكم الصادر لا يمكن تصور صدوره إلا عن المحكمة الإدارية، لأنهما قراران يصدران دائماً عن الوالي، مهما كانت الجهة المصدرة لقرار التصريح. غير أن المشرع في القانون 91-11 والمرسوم التنفيذي 93-186 لم يحدد آجالاً خاصة للطعن في الحكم الصادر في مثل هذه الدعوى، مثلما فعل في أحكام قرار التصريح بالمنفعة العمومية. وعلى هذا الأساس، تطبق الآجال العامة للطعون المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ما يلاحظ في هذا المقام، أن قانون نزع الملكية قد خص دعوى إلغاء قرار قابلية التنازل بميعاد خاص لرفعها حدده بشهر، إلا أنه لم يخصها بأجل خاص بالاستئناف كما خص قرار التصريح، الأمر الذي يحدث نوعاً من التمايز بين الدعاوى المختلفة المرفوعة ضد القرارات القابلة للانفصال، هذا التمايز قد لا يكون له مبرر سوى كون قرار التصريح بمثابة المفتاح الرئيسي لعملية نزع الملكية، وبوقف تنفيذه وطول آجال الطعن، تتعرقل بقية الإجراءات، ولهذا فتحديد آجال الفصل في الدعوى والطعن في الحكم يعد ضرورياً لتسريع إتمام إجراءات النزع.

(1) مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 031027، مرجع سابق، ص.82-85.

ثانيا: طرق الطعن في الأحكام الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية الأصل أن الأحكام القضائية الصادرة عن الجهات القضائية قابلة للطعن فيها بالطرق العادية (الاستئناف والمعارضة)، أو غير العادية (الطعن بالنقض، تصحيح الخطأ المادي، دعوى التفسير، اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، التماس إعادة النظر)، المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁽¹⁾ لكن هذا الأصل ترد عليه استثناءات في بعض النصوص الخاصة، منها قانون نزع الملكية 91-11، الذي جعل الطعون في القرار القضائي الصادر في دعاوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية محدودة، على الرغم من إحالته إلى القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وعليه، لا بد من تحديد القاعدة العامة (أ) ثم الاستثناء (ب) فيما يلي:

أ- تطبيق القواعد العامة للطعون

أحال قانون نزع الملكية 91-11 في نصوصه إلى القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية فيما يخص طرق الطعن في القرارات القضائية الصادرة فصلا في دعاوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال عن عملية نزع الملكية.

فبالنسبة لقرار التصريح، لقد أكدت المادة 2/14 من هذا القانون على ذلك بقولها: "تخضع الطعون لقانون الإجراءات المدنية"، مع العلم أن الفقرة نفسها في النص باللغة الفرنسية كانت أوضح، إذ جاء في معناها أن الطعون المحتملة الموجهة ضد القرار القضائي تمارس طبقا لقانون الإجراءات المدنية.⁽²⁾ وعليه، ومن أجل رفع أي لبس، كان الأجدر أن تكون صياغة الفقرة الثانية من المادة 14 في النص العربي كالتالي: "تخضع الطعون القضائية لقانون الإجراءات المدنية والإدارية"

(1) المواد من 949 إلى 969 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم، سالف الذكر.

(2) الصياغة الفرنسية لنص المادة 14 من القانون 91-11 جاءت كالتالي:

"Les éventuels recours contre la décision judiciaire sont exercés conformément au code de procédures civiles."

أما عن الطعن في القرار القضائي الصادر في دعاوى إلغاء كل من قرار قابلية التنازل وقرار نزع الملكية، فيلاحظ أن القانون 91-11 لم يحدد كذلك طرق الطعن في الأحكام الصادرة في هاتين الدعويتين الأمر الذي يستدعي الرجوع إلى القواعد العامة.

وإذا كان الأمر يبدو بهذه البساطة، إلا أن السؤال يبقى مطروحا: هل كل الطرق العادية وغير العادية متاحة بالنسبة للقرارات القضائية الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية؟

ب- حصر طرق الطعن في القرارات الصادرة في مختلف دعاوى الإلغاء

وهنا يتعين التمييز بين طرق الطعن في أحكام دعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية (1) وتلك المتعلقة بدعاوى إلغاء كل من قرار قابلية التنازل وقرار نزع الملكية (2):

1- طرق الطعن في الحكم الصادر بدعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية

على الرغم من أن نص المادة 2/14 من القانون 91-11 قد جاء بصيغة العموم باستخدامه كلمة "طعون" على إطلاقها، إلا أن المشرع قد ضبط هذا العموم من خلال نص المادة 15 من نفس القانون، حينما جعل الحكم القضائي النهائي الصادر في دعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية حضوريا بالنسبة لكل شخص، سواء كان طرفا في الخصام أم لا⁽¹⁾، مما يستنتج معه أن القرارات القضائية التي تفصل في مدى شرعية قرار التصريح بالمنفعة العمومية تكون غير قابلة للطعن فيها لا بالمعارضة ولا باعتراض الغير الخارج عن الخصومة. وهذا الخروج عن القاعدة العامة يمليه الأثر الموقوف للطعن القضائي وذلك لتفادي عرقلة سير المرفق العام، ولأن الحقوق الفردية المتعلقة بالملكية في هذه المرحلة لم يقع بعد المساس بها. (2)

لكن باستثناء المادة 15 والتمتع فيها، يستنتج أنها تجعل الحكم النهائي حضوريا للكافة، فهو الحكم الذي أصبح نهائيا بفوات آجال الطعن فيه. وعليه، إذا صدر حكم غيابي من المحكمة الإدارية أو

(1) المادة 15 من القانون 91-11: "يعتبر الحكم القضائي النهائي حضوريا بالنسبة لكل شخص سواء كان طرفا في الخصام أم لا."

(2) راجع: زروقي ليلي، مرجع سابق، ص 19؛ رحمان أحمد، مرجع سابق، ص 31.

المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر، ولم تنقض مدة المعارضة فيه، فالأصل أنه يجوز المعارضة فيه خلال شهر من تبليغه، طبقاً للمادتين 953 و954 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويكون لهذه المعارضة أثر موقف للتنفيذ طبقاً للمادة 955 من القانون نفسه ذلك أن الحكم الغيابي ليس نهائياً ولا يشمل حكم المادة 15. (1)

جدير بالذكر أنه قبل تعديل قواعد الاختصاص القضائي بموجب القانون 22-13 سالف الذكر، كان من المستبعد أن يتم الطعن بالنقض - كطريق غير عادي للطعن - في القرار الصادر عن مجلس الدولة كأول وآخر درجة أو كجهة استئناف في دعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية الصادر بموجب مرسوم تنفيذي أو قرار وزاري مشترك، ذلك أنه لم يكن يتصور أن نفس الجهة القضائية وعلى مستوى واحد، تنظر في نفس الموضوع كدرجة قضائية ابتدائية أو كجهة استئناف، ومن حيث القانون كجهة نقض، وبالتالي فإن القرارات التي كانت تصدر كأول وآخر درجة غير قابلة للطعن بالنقض كطريق غير عادي. (2)

أما في ظل التعديل الحالي فيمكن تصور الطعن بالنقض في قرارات المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر النهائية طبقاً لنص المادة 901 المعدلة (3).

بناء على ما قيل سابقاً، يبقى الاستئناف أهم طريق للطعن في الحكم القضائي الصادر في دعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية، باعتباره طريقاً عادياً، وهو الأكثر ممارسة في الواقع العملي، كما تبين من خلال القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة كجهة استئناف والتي سبق الاستشهاد بها. هذا بالإضافة إلى إمكانية توجيه دعوى التفسير ودعوى تصحيح الأخطاء المادية ودعوى التماس إعادة النظر.

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 158.

(2) راجع: بوضيف عمار، القضاء الإداري في الجزائر-دراسة وصفية مقارنة، ط2، دار جسور، الجزائر، 2008، ص28.

(3) جاء في المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعد تعديلها: "يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائياً عن الجهات القضائية الإدارية."

2- طرق الطعن في الأحكام الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات اللاحقة على التصريح

عندما يتعلق الأمر بالطعن في الأحكام القضائية الصادرة في دعاوى إلغاء قرار نزع الملكية أو قرار قابلية التنازل، فلا بد من التذكير أن هذه الأحكام تصدر دائما عن المحاكم الإدارية ولا يمكن أن تصدر عن مجلس الدولة، ذلك أن كلا القرارين يصدران دائما عن الوالي.

وكما سبق القول، فإن المشرع لم يحدد طرق الطعن في هذه الأحكام، وعليه، يتوجب الرجوع إلى الأحكام العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث يجوز المعارضة في حكم المحكمة الإدارية في حال صدوره غيايبا، وذلك خلال شهر من واحد من التبليغ الرسمي للقرار الغيابي، ويكون لهذه المعارضة أثر موقف للتنفيذ وفقا للقواعد العامة المبينة في المواد 953، 954، 955 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

كما يجوز استئناف أحكام المحاكم الإدارية الصادرة فضلا في دعاوى إلغاء قرار نزع الملكية أو قرار قابلية التنازل، وهذا في إطار مبدأ التقاضي على درجتين، خلال شهرين من تاريخ تبليغ الحكم أو من تاريخ انقضاء أجل المعارضة إذا كان الحكم غيايبا. (1)

وأما عن آثار هذا الاستئناف، فإنه وفي ظل غياب نص خاص، كما هو الحال بالنسبة لقرار التصريح، ينبغي الرجوع إلى القواعد العامة، أي الأثر الموقوف لتنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية تطبيقا للمادة 323 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أما طرق الطعن غير العادية، فيمكن توجيهها كلها باستثناء الطعن بالنقض ذلك أن الفصل في دعوى إلغاء قرار قابلية التنازل وقرار نزع الملكية يكون دائما بموجب قرار ابتدائي، كما لا يمكن تصور التماس إعادة النظر ذلك أنه من شروط قبوله وفقا للمادة 966 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أن يكون في القرارات الصادرة عن مجلس الدولة، وهذا لا ينطبق على هاتين الدعويتين.

وعلى سبيل المقارنة، فإن النظام القانوني الفرنسي، يسمح بالطعن في الأحكام القضائية الفاصلة بالطعون بالإلغاء ضد قرارات التصريح بالمنفعة العمومية بموجب المادة R.311-24، التي استحدثت سنة

(1) المادة 950 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2017⁽¹⁾ وحلت محل المادة L.13-21 التي أُلغيت بداية من سنة 2015⁽²⁾، والأحكام الصادرة في دعوى إلغاء قرار التصريح تصدر على النحو التالي:

- إذا كان التصريح بموجب مرسوم يصدر الحكم عن مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً.⁽³⁾
- إذا صدر التصريح بقرار وزاري، يصدر الحكم عن المحكمة الإدارية لكونه قرار غير تنظيمي.⁽⁴⁾
- إذا كان التصريح بموجب قرار من المحافظ، يؤول الحكم للمحكمة الإدارية المختصة إقليمياً. وعليه يمكن تصور طرق الطعن التالية:
- بالنسبة للأحكام الصادرة في دعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العامة بموجب مرسوم، يكون الطعن فيها بالنقض فقط؛
- الأحكام الصادرة في دعوى إلغاء قرار التصريح بموجب قرار وزاري أو من المحافظ، تقبل الطعن بالاستئناف أمام المحكم الاستئنافية.
- ويمكن الطعن في أحكام هذه الأخيرة عن طريق الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، الذي يتمتع بسلطات محدودة في هذه الحالة، حيث لا يمكنه كقاضي نقض مراقبة مدى وجود تجاوز للسلطة في قرار التصريح ولا مراقبة الإجراءات السابقة له.⁽⁵⁾
- ويمكن الطعن بالاستئناف، خلال شهرين من يوم تبليغ القرار القضائي، حسب الشكليات المنصوص عليها في قانون القضاء الإداري، أما إذا تم تبليغ القرار بواسطة محضر قضائي، فيحتسب الميعاد من تاريخ تسليم القرار.⁽⁶⁾
- أما عن ميعاد الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسي، في القرارات التي تصدرها المحاكم الاستئنافية، فصلا في دعوى الاستئناف المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية، بمناسبة الطعن

(1) Décret n° 2017-1255 du 8 août 2017 /art.4

(2) Article L.13/21 a été abrogé par ordonnance n°2014-1345 du 6 novembre 2014 / art. 6, op.cit.

(3) Article R.311.1 code de justice administrative, op.cit.

(4) Article R.311.2, même code.

(5) Auby Jean-Marie; Bon Pierre; Auby Jean-Bernard; Terneyre Philippe, Droit administratif des biens, 7^{me} édition, Dalloz, Paris, 2016, p.531.

(6) Article R.811-2 code de justice administrative, op.cit.

في قرار التصريح بالمنفعة العامة، فهو شهران تبدأ من تاريخ إعلان الحكم حسب القواعد العامة للتقاضي أمام الهيئات الإدارية.⁽¹⁾

كما يمكن الطعن في القرارات القضائية بطرق الطعن غير العادية الأخرى، مثل دعوى التفسير ودعوى تصحيح الأخطاء المادية، ودعوى التماس إعادة النظر، ولا يتسع المقام هنا للتعرض لها بتفاصيلها فهي تخضع للأحكام العامة.

تعتبر هذه أهم الآثار المترتبة عن رفع دعوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال، والتي لا تختلف كثيرا عن آثار دعوى إلغاء أي قرار إداري، إلى في بعض الخصوصيات التي تم تسليط الضوء عليها، ومرد هذا الاختلاف الطفيف إلى أن المنفعة هنا ذات خصوصية مميزة وهي العمومية والاستعجال.

(1) Article R. 821-1, même code.

المبحث الثاني: آثار إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزاع الملكية للمنفعة العمومية

تقتصر ولاية قضاء الإلغاء على إبطال القرار الإداري كلياً أو جزئياً، فلا يملك القاضي تعديل القرار المطعون فيه أو إحلال قرار جديد محله، لأن ذلك يعد تعدياً على اختصاصات الإدارة، ومساساً بمبدأ الفصل بين السلطات. (1)

إلا أن حكم الإلغاء يتمتع بحجية مطلقة في مواجهة الكافة (2)، فيتربى على إلغاء القرار الإداري اعتباره كأن لم يكن، وبالتالي لزم إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور هذا القرار، كما لو أنه لم يصدر (3)، ومرد ذلك أن دعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء الموضوعي وليس إلى القضاء الشخصي، حيث تقوم هذه الدعوى على مخاصمة القرار الإداري لإصابته بعيب من العيوب، ومن ثم إذا حكم بإلغائه عد ذلك إعداماً وهدماً للقرار في مواجهة الكافة. (4)

وفيما يتعلق بتأثير حكم إلغاء القرار المنفصل على العملية المركبة التي فصل عنها، وبالرجوع إلى تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي لنظرية القرارات القابلة للانفصال، يلاحظ أنه تدرج بداية من الرفض لوجود تأثير لإلغاء القرار المنفصل على العملية المركبة، (5) وذلك بسبب تردده آنذاك في قبول نظرية القرارات المنفصلة من الأساس.

(1) ليلو مازن راضي، إجراءات رفع دعوى الإلغاء والحكم فيها، محاضرات في القانون الإداري، المحاضرة 10، جامعة المستنصرية، العراق، ص 10، متوفر بتاريخ 2023/12/26 على الرابط:

https://uomustansiriyah.edu.iq/lectures.php?id_dept=all&id_college=7&level=2

(2) أكد على هذه الحجية المطلقة القضاء الإداري الجزائري، واعتبرها مبدأً مستقراً عليه: "متى صدر قرار قضائي فاصلاً في طعن يتجاوز السلطة ونطق بإعلان جزئي أو كلي للقرار الإداري، اكتسب الحجية المطلقة للشيء المقضي فيه...". المجلس الأعلى، قرار رقم 43308، مؤرخ في 1985/12/21، قضية (ع.ب) ضد (وزير الداخلية ووالي ولاية الجزائر)، المجلة القضائية، العدد 3، الجزائر، 1989، ص 205.

(3) ليلو مازن راضي، إجراءات رفع الدعوى، مرجع سابق، ص 14.

(4) كنعان نواف، مرجع سابق، ص 381.

(5) ظهر هذا في العديد من الأحكام كما في قضية مارتن Martin حيث أوضح مفوض الدولة في تقريره عدم تأثر العقد بإلغاء القرار المنفصل، بل يبقى العقد سارياً حتى يُطلب إبطاله من قاضي العقد، أنظر:

C.E, 4 août 1905, Martin. S, 14220, publié au recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007634199/>

غير أن هذا التوجه من مجلس الدولة الفرنسي لاقى انتقادات واسعة، ما أدى إلى تراجع عن موقفه، حيث أصبح يقرر بطلان العملية المركبة استنادا إلى الحكم الصادر بالإلغاء.⁽¹⁾

لكن هذه التحولات في موقف القضاء الفرنسي انصبت في الغالب على مجال العقود الإدارية وحيث أن موضوع الدراسة يتعلق بتطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال في مجال مختلف عن العقود الإدارية ألا وهو نزع الملكية، يجدر التساؤل هنا عن مدى تأثير إلغاء القرار المنفصل على عملية نزع الملكية؟ فهل يكفي إبطال إحدى القرارات الصادرة خلال مرحلة من المراحل المختلفة لإبطال العملية برمتها؟ هذا ما سيتم الإجابة عنه خلال المبحث الأخير من هذه الدراسة، حيث يتعين دراسة أثر إلغاء قرارات كل مرحلة على حدها، نظرا لتسلسل الإجراءات التي تتبعها الإدارة في هذه العملية، مع ضرورة مقارنة تلك الآثار في كل من النظامين الفرنسي والمصري.

وامتدادا للمنهجية المتبعة في التقسيم، لابد من دراسة أثر إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية في مطلب أول، ثم أثر إلغاء القرارات اللاحقة عليه في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: آثار إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية على عملية نزع الملكية

إن القاضي الإداري المعروض أمامه النزاع المتعلق بإلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية، إذا ما وجد فيه عيبا من عيوب المشروعية المتعلقة سواءً بالأركان الداخلية للقرار أو تلك الخارجية، قضى بإلغائه، ولهذا الإلغاء أثران رئيسيان، أولهما: اعتبار القرار كأن لم يكن، وهو ما يسمى بالأثر الرجعي للقرار (الفرع الأول) وثانيهما: الحجية المطلقة لهذا الإلغاء، أو ما يسمى بالأثر المطلق (الفرع الثاني)، وفيما يلي توضيح ذلك:

⁽¹⁾ كما في قراره في قضية بلدية Guidel المؤرخ في 1982/7/7، حين رتب مجلس الدولة بطلان العقد الإداري وإلغاء تبعه لإلغاء القرار المنفصل المتعلق باختبار المتعاقد عن طريق إجراء الدعوة المباشرة دون اتباع ما يقتضيه القانون بتوجيه الدعوة المباشرة العامة إلى عدة مقاولين أو الشركات التي لها الحق بالاشتراك في المناقصة. أنظر:

الفرع الأول: الأثر الرجعي لحكم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية

مبدئياً، يقصد بالأثر الرجعي لحكم الإلغاء أن هذا الأخير يزيل كافة الآثار المترتبة عن القرار الإداري واعتباره كأن لم يكن،⁽¹⁾ ويقع بذلك على عاتق الإدارة التزام إيجابي بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى، وذلك بمحو كافة آثاره القانونية والمادية.⁽²⁾

ونظراً لاختلاف الأثر الرجعي لحكم الإلغاء في النظام القانوني الجزائري لنزع الملكية عن نظيره الفرنسي والمصري، توجب تقسيم هذا الفرع إلى ثلاثة أقسام، يبحث الأول الأثر الرجعي للإلغاء في النظام القانوني الجزائري (أولاً)، بينما يخصص القسمان الآخران لدراسة هذا الأثر في النظام القانوني الفرنسي (ثانياً)، والمصري (ثالثاً):

أولاً: الأثر الرجعي لحكم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري

بما أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية يشكل الأساس الذي تبنى عليه عملية نزع الملكية، فإن زوال هذا القرار بأثر رجعي سيؤدي إلى إلغاء القرارات المتخذة تطبيقاً للقرار الملغى؛⁽³⁾ فقد يتصور أن تمضي الإدارة في مواصلة إجراءات نزع الملكية الموالية، كفتح التحقيق الجزئي، وتعيين المحافظ المحقق، خاصة وأن المشرع قد سمح للوالي بعد مرور خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية بإصدار قرار تعيين المحافظ المحقق،⁽⁴⁾ بينما الملاحظ أنه جعل مهلة الطعن في قرار التصريح شهراً كاملاً تبدأ من تبليغ القرار أو نشره.⁽⁵⁾

لكن، ولأن دعوى الإلغاء المرفوعة ضد قرار التصريح تؤدي تلقائياً إلى وقف تنفيذه، فإنه من السهل جداً تلافي الأضرار وإصلاح الأوضاع القانونية الناجمة عن القرار المشوب بأي مخالفة؛⁽⁶⁾ وحتى لو أصدر

(1) بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005، ص 266.

(2) ليلو مازن راضي، إجراءات رفع دعوى الإلغاء والحكم فيها، مرجع سابق، ص 15.

(3) "إن زوال القرار بأثر رجعي يؤدي إلى الإلغاء المترابط لجميع القرارات المتخذة تطبيقاً للنص الملغى، الأمر الذي يؤدي إلى زوال الكثير من التدابير." محيو أحمد، مرجع سابق، ص 199.

(4) المادة 12 من المرسوم التنفيذي 93-186، سالف الذكر.

(5) المادة 13 من القانون 91-11 سالف الذكر.

(6) رحمان أحمد، مرجع سابق، ص 32.

الوالي قرار تعيين المحافظ المحقق بناء على قرار التصريح وقبل رفع دعوى الإلغاء، كما سبق بيانه، فإن إلغاء القرار المطعون فيه، يرتب إلغاء قرار تعيين المحافظ المحقق تلقائياً، إذ يعد هذا القرار من قبيل القرارات التبعية.⁽¹⁾

وهنا ينبغي الإشادة بموقف المشرع الجزائري عندما رتب الأثر الموقوف على رفع دعوى إلغاء قرار التصريح تلقائياً، تفادياً لتلك الحالات التي يكون فيها أعمال الأثر الرجعي للإلغاء صعباً أو مستحيلاً حينما تكون الإدارة قد مضت في إجراءاتها اللاحقة، حتى إذا ما صدر الحكم القضائي بإلغاء قرار التصريح لم يتمكن المتقاضي من إعادة الحال إلى ما كان عليه، وهنا يصبح الحكم عديم الجدوى. كما أن المهلة المحدودة المفروضة على القاضي للنطق بالحكم، تمنع إطالة أمد النزاع وتوقف عملية النزاع خاصة إذا ما تبين صحة قرار التصريح، أو تتيح تصحيح العيب الذي شاب القرار مما يسمح باستئناف العملية من جديد.

ثانياً: الأثر الرجعي لحكم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية في النظام القانوني الفرنسي

في النظام القانوني الفرنسي، يعتبر إلغاء القرارات الإدارية التبعية استناداً إلى إلغاء القرار الأصلي مبدأً مستقراً عليه في القضاء الإداري منذ قرار مجلس الدولة الفرنسي الشهير في قضية السيد Rodière⁽²⁾ وبسبب خصوصية إجراءات نزع الملكية، وتميزها بوجود مرحلتين مختلفتين، أولاهما إدارية والأخرى قضائية وخضوع منازعات كل مرحلة إلى نظام قضائي مختلف، فإن إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية يكون له تأثير على الإجراءات اللاحقة، مع ضرورة التمييز بين آثار الإلغاء على المرحلة الإدارية (أ) وعلى المرحلة القضائية (ب):

(1) تعرف القرارات التبعية بانها تلك القرارات التي تصدر مستندة إلى القرار المحكوم بإلغائه، فإما أن يكون هذا القرار هو سبب إصدارها من الأصل، وإما أن يكون سبب صدورهما على هذا النحو، وإما أن يكون هذا القرار والقرارات اللاحقة يشكل كل منهما عملية قانونية مركبة. "فتح الباب عليوة، القرار الباطل والمعدوم، ط1، دار النهضة العربية، مصر، 1997، ص381؛ مشار إليه لدى: المسلماني محمد أحمد إبراهيم، مرجع سابق، ص287.

(2) حدد مجلس الدولة الفرنسي جميع النتائج المترتبة على الطبيعة الرجعية للإلغاء المثير للجدل سنة 1925 في قضية Rodière من خلال حكمه بضرورة اتخاذ الإدارة الإجراءات المطلوبة بأثر رجعي للإلغاء لتسوية الوضع الإداري للموظف Rodière. ويعد هذا خروجاً عن مبدأ عدم رجعية الإجراءات الإدارية، ولكن مع ضرورة تطهير القرار من العيب الذي لحقه، راجع حكم مجلس الدولة:

أ- تأثير حكم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية على الإجراءات الإدارية اللاحقة

لا يثير حكم الإلغاء أي صعوبة فيما يتعلق بالقرارات الإدارية اللاحقة له، ذلك أن إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية يؤدي إلى بطلان وهدم الأساس الشرعي للقرارات الصادرة تنفيذا له، ومنها قرار قابلية التنازل،⁽¹⁾ مع ملاحظة أن القضاء الفرنسي لا يعتبر مباشرة الإدارة باستغلال العقار رغم إلغاء قرار التصريح من قبيل الاعتداء المادي.⁽²⁾

ب- تأثير حكم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية على المرحلة القضائية

يقصد بالمرحلة القضائية تحديدا هنا، صدور أمر نزع الملكية، حيث أن إلغاء قرار التصريح في النظام القانوني الفرنسي، كان يثير ولوقت طويل العديد من الإشكالات التي تتعلق بمبدأ استقلالية المرحلة الإدارية لنزع الملكية عن المرحلة القضائية، ولكن الأمر اختلف منذ صدور قانون 1995/2/2، وفيما يلي عرض للوضع التقليدي (1) والوضع بعد صدور قانون 1995/2/2(2):

1- الوضع التقليدي (قبل 1995)

كان صدور حكم بإلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية يسبب وضعاً حرجاً خاصة إذا ما صدر أمر قضائي بنزع الملكية حائز لقوة الشيء المقضي فيه، وخلال تلك المرحلة، كان لا بد من التمييز بين فرضيتين:

الفرضية الأولى: إذا تم إلغاء قرار التصريح قبل إصدار أمر نزع الملكية، أو أنه صدر هذا الأمر لكنه لم يصبح نهائياً بعد، بسبب الطعن فيه النقض، في هذه الحالة، يمنع على القاضي العادي إصدار الأمر بالنزع إذا كان لم يصدر بعد؛ أما إذا كان قد أصدره، ولكنه لم يصبح نهائياً، توجب على محكمة النقض التي تنظر في الطعن الموجه ضد أمر نزع الملكية، أن تنقض هذا الأخير على أساس عدم مشروعية قرار التصريح.⁽³⁾

(1) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 396.

(2) T. Conflit, 25 janvier 1988, Fondation Cousto, Lebon, p484, mentionné par: Auby. Jean-Marie; Bon. Pierre; Auby. Jean-Bernard; Terneyre. Philippe, op.cit., p543.

(3) Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit., p 189.

الفرضية الثانية: إذا أصبح أمر نزع الملكية نهائياً إما لفوات آجال الطعن أو برفض محكمة النقض طلب النقض، أو حكمت بعدم تأسيسه، ثم صدر حكم بإلغاء قرار التصريح، ففي هذه الحالات يصبح نقل الملكية لا رجعة فيه، حتى لو كان الإلغاء مؤسساً على عيب في المنفعة العامة أو الانحراف في استعمال السلطة. وقد كان هذا الوضع من الآثار السلبية لحكم الإلغاء في السابق.⁽¹⁾ ولقد عاب الفقه الفرنسي هذا الوضع طويلاً، واعتبره صورة من صور إنكار العدالة.⁽²⁾

2- الوضع بعد الإصلاح (قانون 1995/2/2)

إن الوضع الذي تم انتقاده بشدة من طرف الفقه الفرنسي، دفع المشرع في فرنسا إلى تعديل أحكام قانون نزع الملكية⁽³⁾ وذلك بموجب المادة 1/4 من القانون 95-101 المؤرخ في 1995/2/2، حيث أضيفت فقرة إلى نص المادة 5-12 L من قانون نزع الملكية القديم (أصبحت المادة 2-223 L في قانون نزع الملكية الجديد)، وفحوى التعديل أنه في حالة صدور قرار نهائي من القاضي الإداري بإلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية، أو قرار قابلية التنازل، يمكن للمنزوعة منه ملكيته إخطار قاضي نزع الملكية الذي أصدر أمر نزع الملكية المعني، وذلك بتوجيه طعن يتعلق بعيب في الأساس الشرعي لذلك الأمر، حتى لو أصبح هذا الأخير نهائياً.⁽⁴⁾ على أن يتم هذا الإخطار خلال أجل شهرين من تاريخ تبليغه بالحكم النهائي الصادر بالإلغاء.⁽⁵⁾

إن المقارنة البسيطة بين موقف المشرع الفرنسي حتى بعد الإصلاح، مع موقف قانون نزع الملكية الجزائري، تظهر تفوق هذا الأخير وحكمته البارزة حينما نص على الأثر الموقوف لدعوى إلغاء قرار التصريح

(1) Auby. Jean-Marie; Bon. Pierre; Auby. Jean-Bernard; Terneyre. Philippe, op.cit., p545.

(2) Morand-Deville Jacqueline, op.cit., p 396.

(3) Auby. Jean-Marie; Bon. Pierre; Auby. Jean-Bernard; Terneyre. Philippe, op.cit., p547.

(4) « En cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, tout exproprié peut faire constater par le juge que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale et demander son annulation. Après avoir constaté l'absence de base légale de l'ordonnance portant transfert de propriété, le juge statue sur les conséquences de son annulation. » article L.223-2 du Code de l'expropriation.

(5) Article R.223-2, même code.

بالمنفعة العمومية، والذي من خلاله نجح في تفادي تلك الإشكالات التي يعاني منها النظام القانوني الفرنسي خاصة في حال صدور أمر نزع الملكية.

ثالثا: الأثر الرجعي لحكم إلغاء قرار إعلان المنفعة العامة في النظام القانوني المصري

بما أن إجراءات نزع الملكية في النظام القانوني المصري إدارية بحتة، بخلاف النظام القانوني الفرنسي فإن الحكم بإلغاء قرار إعلان المنفعة العامة يؤدي إلى إلغاء العملية برمتها، متى تم الحكم قبل الأمر الصادر بنزع الملكية،⁽¹⁾ حيث أن القانون المصري يرتب على إلغاء القرار المقرر للمنفعة العامة بطلان جميع الإجراءات الإدارية اللاحقة، ويصدق ذلك على عملية الحصر، ونقل الملكية لأنها إجراءات إدارية بحتة.⁽²⁾ غير أنه إذا صدر حكم الإلغاء بعد تنفيذ المشروع المقترح نزع الملكية لأجله، يتحول حق أصحاب الشأن إلى التعويض،⁽³⁾ وهذا يعني أن حجية حكم إلغاء تقرير المنفعة العامة تؤدي بدورها إلى إلغاء القرار الصادر بنزع الملكية، ويترتب على ذلك أن تلتزم الإدارة بتسليم العقار المنزوع ملكيته إلى أصحاب الشأن على أساس أن قرار نزع الملكية قد صدر مستندا إلى قرار حكم بإلغائه، الأمر الذي يؤدي إلى اعتبار عملية نزع الملكية كأن لم تكن.⁽⁴⁾

وعليه، يسترد المالك عقاره كنتيجة طبيعية لاعتبار قرار تقرير المنفعة العامة كأن لم يكن، وينسحب ذات الحكم على الحالة التي تتقاعس فيها الإدارة عن نقل الملكية دون عذر لمدة 18 عاما، حيث أن ذلك يكون مدعاة لسقوط مفعول القرار، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري في مصر في قرارها سنة 1987 بقولها: "... ولا عبرة لما تدعيه جهة الإدارة من أن مالكة العقار كانت تقيم العقوبات أمام تنفيذ المشروع، حيث أجاز المشرع للإدارة أن تصدر قرارا بنزع الملكية لو امتنع الملك عن توقيع نماذج نقل الملكية."⁽⁵⁾

(1) المسلماني محمد أحمد إبراهيم، مرجع سابق، ص 364.

(2) دسوقي عيد سعد، حماية الملكية الخاصة في القضاء الإداري والدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 145.

(3) السيد عبد الحميد أحمد، مرجع سابق، ص، 249.

(4) جيرة عبد المنعم عبد العظيم، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1971، ص 397، مشار إليه لدى: المسلماني، محمد أحمد إبراهيم، مرجع سابق، ص 363.

(5) محكمة القضاء الإداري المصرية، قرار رقم 63/1709، مؤرخ في 1987/7/9 قرار غير منشور، مشار إليه لدى: نفس المرجع، ص 364.

وحسنا فعل المشرع المصري حين منح ذوي الشأن من الملاك ضمانات لحماية أملاكهم، بأن جعل قرار تقرير المنفعة العامة كأن لم يكن عند عدم إيداع نماذج نقل الملكية، حتى لا تبقى أوضاعهم معلقة بسبب عدم اتخاذ الإجراءات التي تلزم لنقل الملكية للمنفعة العامة.

ومن خلال المقارنة، يتضح اتجاه القضاء المصري إلى ترتيب نتيجة خطيرة، تتمثل في هدم عملية نزع الملكية برمتها واسترداد العقار ما لم يتم تنفيذ المشروع، وهذا يعيد التأكيد والإشادة بموقف المشرع الجزائري عندما رتب الأثر الموقوف لدعوى إلغاء قرار التصريح، وحدد مواعيد الطعن فيه، وآجال الفصل في الدعوى، كل ذلك من أجل ضمان حقوق الملاك من جهة وتلافي إلزام الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه.

الفرع الثاني: الأثر المطلق لحكم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية

يقصد بالأثر المطلق لحكم الإلغاء، أن هذا الأخير يتمتع بالحجية المطلقة للشيء المقضي به، أي أنه ينتج آثاره تجاه الجميع، بمعنى أنه لا يستفيد منه المدعي فحسب بل كل شخص يعنيه هذا الإلغاء.⁽¹⁾ ويقتصر الأثر المطلق على الأحكام الصادرة بالإلغاء، فلا تكتسب الأحكام الأخرى الصادرة في دعوى الإلغاء هذه الحجية المطلقة، كما في حالة رفض الدعوى، حيث يستطيع الطاعن تجديد دعواه ضد القرار الذي رفضت الدعوى بشأنه، إذا تغيرت الظروف والأسباب، ويجوز لغير الطاعن أيضا أن يطعن في القرار ذاته، لأن القرار قد يكون صائبا في حق الطاعن وخاطئا في حق غيره.⁽²⁾ إن ما يهم في هذه الحجية المطلقة، هو ما تسفر عنه من إلزام الإدارة بتنفيذ حكم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية، والتزامها هذا له وجهان: أحدهما إيجابي، والآخر سلبي.

(1) سلامي عمور، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص 130.

(2) حول الحجية المطلقة، راجع على سبيل المثال: الجرف طعيمة، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 220؛ الطماوي سليمان محمد، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 250.

أما الوجه الإيجابي، فقد سبق الحديث عنه، وهو التزامها بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى، كما أنها ملزمة أيضا بهدم كافة القرارات والأعمال القانونية التي استندت في صدورها على القرار الملغى. وأما الوجه السلبي فيمتثل في امتناع الإدارة عن إعادة إحياء القرار الملغى.⁽¹⁾ غير أن امتناع الإدارة عن إصدار قرار جديد يصرح بالمنفعة العمومية ليس مطلقا، فقد يحصل أن يكون الإلغاء بسبب عدم مشروعية إحدى الإجراءات التحضيرية، وعندها، يمكن للإدارة تصحيح الإجراء وإعادة إصدار قرار التصريح من جديد، كأن تقوم الإدارة بالتصريح دون إجراء تحقيق، أو أنها تجري تحقيقا ويتبين بطلانه لمخالفة أحكام القانون.

أما إذا كان إلغاء قرار التصريح لعيب فيه بالذات، فهنا لا بد من التمييز بين عدم المشروعية التي تمس الشروط والأشكال الجوهرية، وبين عدم المشروعية التي تمس الأركان الداخلية للقرار وخصوصا فكرة المنفعة العامة.

فإذا كان سبب الإلغاء هو عدم صحة الشروط والأشكال الجوهرية التي يتوجب أن يصدر بها قرار التصريح، كأن لا يتضمن تقدير النفقات، أو أن تغفل الإدارة إجراء النشر أو التعليق، ففي هذه الحالة يجوز للإدارة تصحيح القرار الملغى وإصداره من جديد.⁽²⁾ وتأخذ نفس الحكم حالة تعلق البطلان بعيب في الاختصاص، ويتم تصحيح ذلك بإصدار القرار من الجهة المختصة.⁽³⁾

أما إذا كان سبب الإلغاء راجعا إلى محل قرار التصريح، وهو المنفعة العامة في حد ذاتها، كأن يكون المشروع لا يستجيب إلى متطلبات المنفعة العمومية، أو أن مساوى المشروع أكبر بكثير من إيجابياته، خاصة إذا ما استخدم القاضي نظرية الموازنة، ففي مثل هذه الحالات، يكون قرار التصريح مشوبا بعيب في أساسه وهنا لا يتاح للإدارة تصحيح القرار ولا إعادة إصداره من جديد،⁽⁴⁾ ذلك أن المنفعة العامة التي هي المبرر الوحيد والأساسي لنزع الملكية غير محققة.

(1) الوابي سامي، مرجع سابق، ص 130.

(2) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 170.

(3) عبد الله عبد الغني بسويبي، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1999، ص 632.

(4) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 170.

وبالرجوع إلى أحكام القانون 91-11، يلاحظ أن المادة 15، سألقة الذكر، منه تجعل الحكم القضائي النهائي، أي الحائز لقوة الشيء المقضي به، حضورياً بالنسبة لكل شخص سواءً كان طرفاً في الخصام أم لم يكن، وعليه، فجميع الأحكام الصادرة في دعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية تتمتع بالحجية المطلقة في مواجهة الكافة، أي أن المشرع الجزائري لم يميز بين ما إذا كان الحكم صادراً بإلغاء القرار المطعون فيه أم برفض الدعوى شكلاً، أو كونها غير مؤسسة، بل جعل الحكم حضورياً يسري في مواجهة الكل سواءً كان شخصاً حاضراً في الخصام أم لا. (1)

وعلى الرغم من أن هدف المشرع الجزائري واضح ومبرر من خلال فحوى المادة 15 -سألقة الذكر- وهو عدم إطالة أمد النزاعات الموجهة ضد قرارات نزع الملكية، وبالتالي إطالة العملية بالتبعية، إلا أنه يعد انتقاصاً من حقوق المتقاضين التي تقرها القواعد العامة في التقاضي، إذ أنه ليس من العدل أن يعتبر الحكم حضورياً بحق شخص لم يحضر أو م يستدعى للحضور أصلاً؟! وكيف تمنح الحجية المطلقة لحكم برفض دعوى قدمها شخص بينما يمكن لغيره من أصحاب العقارات رفع دعاوى أخرى تخاصم قرار التصريح؟!!

لذا كان من الأجدر أن يعدل المشرع الجزائري مضمون المادة 15 من القانون 91-11، بحيث تقتصر صفة الحضورية والحجية المطلقة على الأحكام الصادرة بالإلغاء دون غيرها.

(1) بعوني خالد، مرجع سابق، ص 171.

المطلب الثاني: آثار إلغاء القرارات المنفصلة اللاحقة على التصريح بالمنفعة العمومية

لا خلاف بأنه يكون للحكم الصادر بإلغاء القرارات الإدارية اللاحقة على قرار التصريح بالمنفعة العمومية حجية مطلقة، فهي كبقية الأحكام القطعية تحوز حجية تمنع الرجوع فيها، وتحول دون إعادة النظر في الموضوع من جديد بدعوى أخرى لسبق الفصل فيها، وهذا ما يسمى بحجية الأمر المقضي به. وباعتبارها أحكاماً بالإلغاء، فهي تتمتع بحجية مطلقة، فتكون حجة على الكافة، حيث يمتد أثرها لغير أطراف الدعوى، كما سبق توضيحه.

وعليه، فالحكم الصادر بإلغاء قرار قابلية التنازل أو قرار نزع الملكية يسري ليس في حق من أقام الدعوى فقط بل بالنسبة للكافة.⁽¹⁾

غير أن إلغاء القرارات اللاحقين لقرار التصريح قد تكون لهما آثار أخرى على العملية برمتها، كما قد يؤثر إلغاء أحدها على الإدارة النازعة وعلى المنزوعة منهم ملكياتهم على حد سواء. وبسبب الاختلاف في ترتيب كل قرار في العملية، وجب تخصيص فرع مستقل لآثار إلغاء كل من قرار قابلية التنازل (الفرع الأول)، وقرار نزع الملكية (الفرع الثاني) وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: آثار إلغاء قرار قابلية التنازل

على غرار الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، يمكن للطعن في قرار قابلية التنازل أن يوقف تنفيذ عملية نزع الملكية⁽²⁾، وعليه، فإن التزام الإدارة بإعادة الحال إلى ما كان عليه لن يشكل أي صعوبة مادام قرار نزع الملكية لم يصدر بعد.

غير أن الإشكال الذي يطرح هنا هو: هل يحق للإدارة مواصلة العملية بعد صدور الحكم بالإلغاء إذا كان هذا الأخير بسبب عيب في شكل قرار قابلية التنازل مما يمكن تداركه وتصحيحه مثلاً؟

(1) غني عن الذكر أن الحكم الصادر برفض دعوى إلغاء قرار قابلية التنازل أو قرار نزع الملكية تكون له حجية نسبية ذلك أن القرار المطعون فيه قد يكون صائباً بالنسبة للمدعي وخاطفاً بالنسبة لغيره، كما أن المشرع في القانون 91-11، لم ينص على أن الأحكام النهائية في هاتين الدعويتين حضورية بالنسبة للكافة كما فعل مع دعوى إلغاء قرار التصريح في المادة 15.

(2) باستثناء حالات عمليات إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات المنفعة العمومية والبعد الوطني والاستراتيجي، التي لا يتوقف تنفيذها برغم الطعون.

والجواب على هذا يكون بالنفي، ذلك أن المشرع اشترط لصدور قرار نزع الملكية أن يصدر حكم نهائي لصالح نزع الملكية⁽¹⁾، لذا فإن صدور حكم نهائي بالإلغاء سيحول دائما دون صدور قرار النزع الأخير.

ولكن، ألا يعد ذلك إجحافا في حق الإدارة؟ وعائقا أمام تحقيق المنفعة العامة المرجوة من العملية؟ ظاهر نص المادة 29 من القانون 91-11، يفهم منه أنه لا يمكن للإدارة، حالة صدور قرار قضائي نهائي ليس في صالح عملية نزع الملكية، أن تصدر قرار النزع، ولكن بالتدقيق في مضمون النص يتضح أن الوضع يختلف بحسب سبب الإلغاء، فكلما كان هذا الأخير متعلقا بالمشروعية الداخلية للقرار (المحل والهدف) استحال معه إتمام العملية، بينما يمكن ذلك في حال كان الإلغاء لسبب يدخل ضمن المشروعية للقرار، حيث يمكن للإدارة النازعة حينها تصحيح العيب وإعادة إصدار قرار جديد وإتمام العملية.⁽²⁾

تبقى مسألة إلغاء قرار قابلية التنازل في حالات إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي، ذلك أن هذه العمليات، وكما سبق القول، لا يوقف الطعن فيها بالإلغاء إتمام التنفيذ، عملا بنص المادة 12 مكرر1، من القانون 91-11، ولذلك، يمكن تصور أن تواصل الإدارة إجراءات نزع الملكية، وتصدر قرار النزع، بل وحتى تقوم بتنفيذ المشروع، فكيف يمكن عندئذ إعادة الحال إلى ما كان عليه؟ وما هو مصير تلك التصرفات اللاحقة على القرار المطعون فيه؟

بالرجوع إلى القواعد العامة، فإن الإدارة إذا ما بدأت بتنفيذ قرار، ومن ثم صدر حكم القضاء بإلغائه، فإنه يتوجب عليها التوقف عن تنفيذه، لأن عدم امتثال الإدارة لحكم الإلغاء يعد مخالفة لقوة الشيء المقضي به، وهي مخالفة لمبدأ أساسي وأصل من الأصول العامة واجبة الاحترام، كما أنه ينطوي على قرار إداري سلبي خاطئ، باعتباره قرارا إداريا بالامتناع عن تنفيذ حكم. وهذه المخالفة فضلا عن

(1) المادة 29 من القانون 91-11، سالف الذكر.

(2) "تستطيع الإدارة أن تعيد إصدار القرار بالمنطوق نفسه إذا كان البطلان لا يلحق المحل وإنما يلحق النواحي الأخرى وهي الاختصاص أو الشكل أو السبب أو الغاية، بعد إزالة العيب الذي لحق بالقرار، ويتم ذلك بإصدار القرار من الجهة المختصة بإصداره، أو بالشكل الذي يطلبه القانون، أو بناء على سبب صحيح." ليلو مازن راضي، إجراءات رفع دعوى الإلغاء والحكم فيها، مرجع سابق، ص 20.

إمكانية الطعن فيها استقلالاً بالإلغاء، تمثل خطأً يستوجب مساءلة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي يمكن أن يكون تعرض لها المستفيد من الحكم.⁽¹⁾

إن هذا ينطبق تماماً على حالات عمليات إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي، فمواصلة التنفيذ رغم صدور حكم بإلغاء قرار قابلية التنازل يعد مخالفة لقوة الشيء المقضي به، من جهة، وقراراً سلبياً يتضمن الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي، وكل هذه الأفعال تستوجب مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق ذوي الشأن من أصحاب العقارات المنزوعة.

وعلى سبيل المقارنة، في النظام القانوني الفرنسي، لإلغاء قرار قابلية التنازل نفس الأثر الذي يحدثه إلغاء قرار التصريح، استناداً إلى نص المادة 2-223 L. سالفه الذكر، بحيث يتوجب على المنزوع ملكيته إخطار قاضي نزع الملكية بأن أمر نزع الملكية قد فقد أساسه الشرعي، فإذا كان الأمر لم يصدر بعد، امتنع عن إصداره، أما إذا كان قد صدر، فإنه يقضي بأن لا أساس له، بناء على طلب من ذوي الشأن.⁽²⁾ أما إذا كان أمر نزع الملكية محل نقض من طرف المعني، فإن محكمة النقض تلتزم بنقضه، كنتيجة تبعية لحكم إلغاء قرار قابلية التنازل.⁽³⁾

بالمقابل، إذا تم إلغاء قرار قابلية التنازل بعد أن أصبح أمر نزع الملكية نهائياً، فلا يمكن إعادة النظر في هذا الأخير لأن انتقال الملكية صار أمراً محتوماً، وهو ما استقر عليه القضاء الفرنسي.⁽⁴⁾

أما بالمقارنة مع النظام القانوني المصري، فغني عن الذكر أن عملية حصر العقارات تتم بموجب كشوف الحصر التي لا ترقى إلى درجة قرارات إدارية، كما سبق بيانه، غير أنه يمكن الاعتراض عليها أمام

(1) ليلو مازن راضي، إجراءات رفع دعوى الإلغاء والحكم فيها، مرجع سابق، ص 19.

(2) Morand-Deville Jacqueline, op.cit, p 402.

(3) وذلك ما قضت به محكمة النقض الفرنسية في الكثير من المناسبات منها على سبيل المثال:

- Cass., 3^{ème} civ., du 17 février 2004, Epx Perrin et a. c/ Commune de Saint-Jean de Moirans, 02-19.773, Inédit, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007469096/>

- Cass. 3^{ème} civ., 2 mars 2010, M. et Mme Masse-Navette c/ Centre Hospitalier de Voiron: AJDI, 2010, p. 564, mentionné par Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit., p 224.

(4) Civ. 3^{ème} civ., 15 déc. 1975, Torris Département du nord, Bull. civ. III, n° 375, p. 284. Mentionné par: Auby. Jean-Marie; Bon. Pierre; Auby. Jean-Bernard; Terneyre. Philippe, op.cit., p562.

المصلحة القائمة بنزع الملكية، ولذوي الشأن الحق في الطعن في القرار الصادر ردا على الاعتراض، أمام المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلامهم بالقرار.⁽¹⁾

ويعاب على المشرع المصري موقفه هذا من ناحيتين: الأولى أنه جعل عملية الحصر تتم بموجب كشوف وهي ليست قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بصورة مستقلة، كما هو الحال في النظامين القانونيين في كل من الجزائر وفرنسا، والثاني أن جعل الطعن في القرار الصادر من الإدارة ردا على الاعتراض من اختصاص القضاء العادي وليس الإداري، بالرغم من كونه قرارا إداريا، وفي هذا انتقاص من ضمانات أصحاب الحقوق، فمن المعلوم أن للقاضي الإداري سلطات تفوق بكثير سلطات نظيره العادي ناهيك عن تخصيصه في منازعات الإدارة العامة.

ولم يبين المشرع المصري أثر الطعن في قرار الرد على الاعتراض على سير العملية، واكتفى باعتبار كشوف الحصر نهائية، إذا لم تقدم عنها معارضات أو طعون خلال المدد المنصوص عليها في المادتين 8 و9، ولا يجوز بعد ذلك المنازعة فيها أو الادعاء في شأنها بأي حق من الحقوق قبل الجهة طالبة نزع الملكية.⁽²⁾

ومن المستبعد أن يكون للطعن في تلك الكشوف أو في قرار الرد على الاعتراض تأثير على سير عملية نزع الملكية، خاصة وأنه يكون أمام القضاء العادي، الذي لا يمكن بأي حال من الأحوال إلغاء قرارات الإدارة.

(1) تنص المادة 8 من القانون رقم 10 لسنة 1990 المعدلة بالقانون رقم 1 لسنة 2015، على أنه: "لذوي الشأن من الملاك وأصحاب الحقوق خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتهاء مدة عرض الكشوف المنصوص عليها في المادة السابقة حق الاعتراض على البيانات الواردة في هذه الكشوف (...). ولذوي الشأن الحق في الطعن على القرار الذي يصدر في الاعتراض أمام المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار ويرفع الطعن بالطرق المبينة في قانون المرافعات خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلامهم بالقرار."
(2) المادة 10 من قانون نزع الملكية المصري.

الفرع الثاني: آثار إلغاء قرار نزع الملكية

إن إلغاء قرار نزع الملكية، باعتباره آخر القرارات التي تقبل الانفصال في عملية نزع الملكية، يثير العديد من الإشكالات القانونية، منها ما يتعلق بتأثير هذا الإلغاء على العملية (أولاً) وعلى الإدارة (ثانياً) وعلى المنزوع ملكيته (ثالثاً)، وستتم دراسة هذه الآثار تباعاً:

أولاً: أثر إلغاء قرار نزع الملكية على عملية نزع الملكية

إن إلغاء قرار مهم كقرار نزع الملكية قد يجعل من عملية نزع الملكية مجردة من سند مشروعيتها، مما يستلزم التساؤل: هل يكون إلغاء قرار النزع الأخير هادماً للإجراءات السابقة له؟ وهل تبطل القرارات السابقة له كأثر رجعي لإلغائه؟

إن الإجابة عن هذه التساؤلات تستدعي الرجوع إلى سبب الإلغاء، فإذا كان هذا الأخير مستنداً إلى عيب شاب قرار النزع في ذاته، فإنه لا ينسحب إلى قرار التصريح بالمنفعة العمومية ولا إلى قرار قابلية التنازل عن الأملاك، طالما أن هذين الأخيرين قد صدرا سليمين ولم يلحقهما العيب الذي وصم القرار المطعون فيه.

أما إذا كان إلغاء قرار النزع يرجع لعيب في الإجراءات السابقة له، كما لو ألغي بسبب عدم مشروعية التصريح بالمنفعة العمومية، أو إغفال الإدارة لإحدى الإجراءات الجوهرية عند إصدار قرار قابلية التنازل، أو أنه صدر في غير الحالات التي حددتها المادة 29 من القانون 91-11، فهذا -بلا ريب- يؤدي إلى هدر جميع الإجراءات السابقة له

ولكن، هل يمكن للإدارة في هذه الحالة الأخيرة إعادة إصدار قرار نزع الملكية أو إعادة إجراءات النزع من البداية؟ هذا ما سيتم الإجابة عنه في الفقرة الموالية

ثانيا: أثر إلغاء قرار نزع الملكية على الإدارة النازعة

يترتب على إلغاء قرار نقل الملكية، وفي حال كانت الإدارة مصممة على المضي في المشروع، أن تقوم بتصحيح العيب القانوني الذي كان سببا في الإلغاء، وإصدار قرار جديد،⁽¹⁾ وهذا ما لم يكن القرار مشوبا بعيب يتعلق بمحلله أو غايته، لأنها عيوب تخدم المحل الذي تبنى عليه العملية بأكملها.

وأما إذا كان إلغاء قرار النزع مستندا إلى عدم شرعية القرارات السابقة له بسبب انعدام المنفعة

العامّة، فهل يجوز للإدارة إعادة إجراءات نزع الملكية لإنجاز نفس المشروع؟

مبدئيا لا يوجد ما يمنع الإدارة من اتباع إجراءات جديدة لنزع الملكية لعدم وجود نص يقضي بذلك، فقد تتغير الظروف والحاجات العامة، ما بين زمن صدور أول قرار في العملية الأولى وأول قرار في العملية الثانية، لذلك من المتصور أن تعود الإدارة وتبدأ بإجراءات نزع ملكية جديدة إذا ما رأت أن هذا يحقق النفع العام.

جدير بالذكر أنه في حالة إلغاء قرار نزع الملكية، يتحتم على الإدارة أن تعيد العقار المنزوع إلى صاحبه، فإن استحال الإرجاع، كما لو قامت الإدارة بأعمال مادية على الأرض فعلا، فللإدارة أن تطلب من القاضي المختص أن يصدر أمرا جديدا في مواجهة مالك العقار وذلك حماية للمال العام، لأنه تحول إلى ملكية عامة، على اعتبار أن القاضي مقيد دائما بقاعدة "عدم جواز تهديم المنشآت العمومية ولو تم إنشاؤها بطريقة غير شرعية"⁽²⁾.

ثالثا: أثر إلغاء قرار نزع الملكية على المنزوع ملكيته

في حالة قبول الطعن بإلغاء قرار نزع الملكية يصبح هذا الأخير كأن لم يكن، ويبقى المالك هو الشاغل للأمكنة، ولا يمكن للإدارة أن تطلب منه إخلاءها،⁽³⁾ أما إذا كانت الإدارة قد استولت فعليا على

(1) طواهرية كاملة، نزع الملكية للمنفعة العامة بين الشريعة والقانون، رسالة ماجستير، فرع الشريعة والقانون، جامعة الأمير عبد القادر الإسلامية، قسنطينة، د.س.ن، ص250، مشار إليه لدى: حراش أحلام، منازعات قرارات نزع الملكية في القانون الجزائري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017، ص115.

(2) Braibant Guy, le droit administratif français, 3^{em} édition, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1992, p191.

(3) بودوح ماجدة شهبناز، مرجع سابق، ص136.

العقارات بعد إيداعها مبلغ التعويض، فيحق لأصحابها المطالبة باسترجاع الحيابة، شرط عدم مباشرة الإدارة أعمالا مادية على العقار، لأنه في حال تمت الأشغال المزمع إنجازها، يكون من المستحيل التنازل وإرجاع الممتلكات إلى أصحابها الأصليين، ويتحول حق المنزوع ملكيته إلى المطالبة بالتعويض لا غير.⁽¹⁾ إن هذا الوضع يجعل من الطعن في قرار نزع الملكية ضمانا إضافية للمنزوع ملكيته، في استرجاع أملاكه المنزوعة منه بفعل التصرف القانوني غير المشروع للإدارة، غير أن هذه الضمانة تتلاشى إذا ما أقدمت الجهة النازعة بتنفيذ المشروع، عندها يقدم الحكم بالإلغاء دليلا على عدم مشروعية القرار، ويكون سندا قانونيا للطعن في المطالبة بتعويض آخر بخلاف التعويض الذي يستحقه نظير عملية النزع. وعلى سبيل المقارنة، في النظام القانوني الفرنسي، ولما كان الطعن بالنقض في أمر نزع الملكية لا يوقف تنفيذه، فإن الحكم القضائي الذي يتضمن نقضه، يكون له أثر على القرارات ذات الصلة، ويمكن حصر هذه الآثار في النقاط الثلاثة الآتية⁽²⁾:

أ- إبطال القرارات المرتبطة بأمر نزع الملكية

إن نقض أمر نزع الملكية يؤدي إلى إبطال كل القرارات القضائية المرتبطة به ارتباطا لا يقبل التجزئة،⁽³⁾ وبالعكس ذلك، لا تتأثر القرارات الصادرة في المرحلة الإدارية بهذا النقض، وخاصة قرار قابلية التنازل،⁽⁴⁾ مما يعني أنه وحدها القرارات الصادرة في المرحلة القضائية التي تعد لاغية بمجرد النطق بحكم

(1) طواهرية كاملة، مرجع سابق، ص250، مشار إليه لدى: حراش أحلام، مرجع سابق، ص116.

(2) Auby. Jean-Marie; Bon. Pierre; Auby. Jean-Bernard; Terneyre. Philippe, op.cit., p575.

(3) « La cassation de l'ordonnance d'expropriation entraîne l'annulation de tous les actes et décisions qui en ont été la suite ; il en est ainsi, notamment, de la décision du juge de l'expropriation qui a fixé les indemnités. Dès lors, l'appel formé contre une telle décision est sans objet ». Cass., Chambre civile 3, du 3 novembre 1977, 76-70.343, commune de Fontenay-le-Fleury. c/Société Résidence de la Lucasserie, Publié au bulletin, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.doctrine.fr/d/CASS/1977/JURITEXT000006999787>

(4) « L'annulation de l'ordonnance d'expropriation par la Cass., postérieurement à l'intervention de l'arrêté de cessibilité, est sans influence sur la légalité de celui-ci ». C.E, 21 juillet 1970, Epoux Courbey, 72787, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007642394/>

النقض، ومن أهمها قرار تحديد مبلغ التعويض، حتى لو صدر قبل أمر نزع الملكية⁽¹⁾. وهذا الحكم ينطبق أيضا على حيازة الجهة النازعة للعقار المعني، التي تصبح غير مشروعة⁽²⁾، حيث أن العقار ينبغي أن يعود إلى مالكه الأصلي بمجرد نقض أمر نزع الملكية⁽³⁾.

ومع ذلك، إذا كانت الجهة المستفيدة قد بدأت فعلا بإنجاز الأشغال على العقار المعني، فإنه وحسب المبدأ التقليدي "عدم جواز هدم المنشآت العامة ولو تم إنشاؤها بطريقة غير مشروعة"، لا يمكن هدم المباني المنشأة ويحصل المالك فقط على تعويض من القضاء العادي⁽⁴⁾.

في الوقت الحاضر، يختلف الأمر بحسب تقدير القاضي، وذلك بعد إعماله لنظرية الموازنة بين الأضرار والمنافع، فإذا كانت الخسائر التي تعود المصلحة العامة بسبب هدم الأشغال المنجزة يفوق بكثير قيمة التعويض الذي قد يحصل عليه صاحب العقار المنزوع، فإنه يحكم بتعويضه، والعكس إذا كان الهدم لا يخل بالمصلحة العامة فيفضل عندها هدم الأشغال المنجزة وإعادة العقار إلى صاحبه⁽⁵⁾.

(1) Cass., 3^{ème} Civ., 20 juin 1978, Consorts Maurel. c/ EDF, 77/11.006, Publié au bulletin, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien:

<https://www.doctrine.fr/d/CASS/1978/JURITEXT000007001628>

(2) « Attendu qu'il ressort de l'arrêt attaque que les procédures suivies entre les propriétaires expropriés et la commune de Garges/lès/Gonesse, postérieurement aux arrêts du 24 juin 1964 cassant l'ordonnance d'expropriation, lesquels rendaient, par eux/mêmes, irrégulière l'emprise de la commune et constituaient le fait générateur de la créance des expropriés ont eu pour objet et pour effet de faire prononcer la péremption de l'instance relative au transfert de propriété des terrains en cause, et ont pris fin par trois arrêts de la cour d'appel d'Orléans du 16 mai 1972, devenus irrévocables » Cass., Chambre civile 3, 19 octobre 1977, commune de Gorge-lès-Gonesse c/ Dame Davioud, 76-13.188, Publié au bulletin, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007000202/>

(3) Hostiou René, Questions autour du droit pour l'ancien propriétaire à la restitution d'un bien exproprié dans des conditions irrégulières. Quel juge? Quel préjudice? RFDA, 2015, p483, mentionné par: Auby. Jean-Marie; Bon. Pierre; Auby. Jean/Bernard; Terneyre. Philippe, op.cit., p575.

(4) Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit., p 247.

(5) Auby. Jean-Marie; Bon. Pierre; Auby. Jean-Bernard; Terneyre. Philippe, op.cit., p576.

ب- الحجية النسبية لأمر نزع الملكية

إن نقض أمر نزع الملكية له حجية نسبية فقط،⁽¹⁾ فهو لا يتمتع بالحجية المطلقة أمام الكافة، بل ينحصر أثره على الأطراف بحيث إذا طعن أحد المنزوعة منهم أملاكهم في هذا الأمر وتم نقضه، فإن الحكم بالنقض لا يسري إلا في مواجهته هو دون غيره⁽²⁾، أما باقي المنزوعة منهم ملكياتهم فيبقى أمر نزع الملكية مشروعاً بالنسبة لهم إلا إذا قدموا طلباً جماعياً بالنقض.⁽³⁾

ج- إحالة القضية إلى قاضي نزع ملكية آخر

إن الحكم بنقض أمر نزع الملكية -فيما عدا الحالة التي يقضى فيها بإعادة الفصل في الموضوع- يؤدي إلى إحالة القضية إلى قاضي نزع ملكية آخر، يعين من طرف محكمة النقض، هذا الأخير يتم إبلاغه من طرف المحافظ، وليس من الطرف المستعجل ومهمته السهر على إعادة الأوضاع ومهمته السهر على إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور أمر نزع الملكية، من تاريخ إحالة الملف إلى قاضي نزع الملكية أي بعد صدور قرار قابلية التنازل.⁽⁴⁾

(1) Hostiou René; Struillou Jean-François, op.cit., p 249; Auby. Jean-Marie; Bon. Pierre; Auby. Jean-Bernard; Terneyre. Philippe, op.cit., p576.

(2) « par ces motifs: casse et annule, mais seulement en ce qu'il a déclaré la juridiction de l'expropriation incompétente pour connaître de la demande de dommages/intérêts pour retard dans le paiement de l'indemnité d'éviction et renvoyé les parties à mieux se pourvoir, l'arrêt rendu le 18 avril 1989, entre les parties, par la cour d'appel de Grenoble » Cass., Chambre civile 3, 8 mars 2000, Cts Lacroix-Giry c/ commune Eybens, 89-70.151, Inédit, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007407909/>

(3) « Et attendu qu'en l'état de l'indivision existant entre les demandeurs aux pourvois, l'annulation produit effet à l'égard de tous »; Cass., Chambre civile 3, 2 juillet 2008, Carlini c/ commune de Levallois Perret, 07/14.518 07/15.335 07/15.383, Publié au bulletin, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien:

<https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000019127678/>

(4) « Par ces motifs, la Cour casse et annule, en toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 4 avril 2019, entre les parties, par la cour d'appel de Bordeaux; Remet l'affaire et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant cet arrêt et les renvoie devant la cour d'appel de Bordeaux autrement composée; Cass., 3^{em} Civ., 23 septembre 2020, la société Etablissements A. Gré et Cie, 19/18.031, La cour de cassation, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien:

https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/troisieme_chambre_civile_572/653_23_45451.html

أخيراً، وعلى سبيل المقارنة، في النظام القانوني المصري، يكون لإلغاء قرار نزع الملكية للمنفعة العامة حجة عينية ويتمتع بقوة الشيء المحكوم فيه، فالحكم حجة على الكافة ويسري على الغير الذي لم يكن ممثلاً في الدعوى،⁽¹⁾ وهذا ما أكدته محكمة النقض المصرية بقولها: "إذا كان الحكم المطعون فيه، قضى بإلغاء الحكم الابتدائي، ورفض الدعوى، على سند من أن الشركة المطعون ضدها اكتسبت ملكية الأرض بالتقادم الطويل المكسب، بوضع يدها عليها، اعتباراً من تاريخ صدور قرار وزير الإسكان رقم... لسنة 1973، بنزع ملكيتها للمنفعة العامة، وحتى رفع الطاعنين دعواهم سنة 2002، وكانت المحكمة الإدارية العليا قد قضت بتاريخ 2002/1/12 في الطعن رقم... لسنة 39 ق عليا، بتأييد حكم محكمة القضاء الإداري بإلغاء القرار المذكور، ومؤدى ذلك، وعلى ما انتهت إليه دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا، أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية مناطها اختصاص القرار ذاته، والحكم الصادر فيها حجة في الكافة، ومن ثم فإن إقامة دعوى الإلغاء هذه يستفيد منها الطاعنون، ولو لم يكونوا ممثلين فيها... ومن ثم فإن النتيجة الطبيعية والمنطقية للطبيعة العينية لدعوى الإلغاء يكون الحكم الصادر فيها بالإلغاء حجة على الكافة، وهو ما نصت عليه المادة 52 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، فالحكم الصادر هو عنوان الحقيقة، وهو كاشف عن عدم سلامة القرار المقضي بإلغائه لمخالفته أحكام القانون، وإعدامه من يوم صدوره، وينتج هذا الأثر في مواجهة الغير، وعليه تغدو أية دعوى تقام طعناً على ذات القرار مستهدفة القضاء بإلغائه، غير ذات موضوع، إذ لا مصلحة لمن يقيمها، لسريان حكم الإلغاء في مواجهته بحسبانه من الكافة." (2)

ويعد هذا الحكم بمثابة تأكيد للقواعد العامة التي تجعل الحكم القضائي في دعوى الإلغاء حائزاً لقوة الشيء المقضي فيه، بالنظر إلى الطبيعة العينية لهذه الدعوى.

(1) وهذا ما نصت عليه المادة 52 من القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة المصري، حيث جاء فيها: "تسري في شأن جميع الأحكام، القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة"

(2) محكمة النقض المصرية، قرار رقم 17977، مؤرخ في 2015/5/18، سنة 80 ق، مشار إليه لدى: البكري محمد عزمي، مرجع سابق، ص 166.

خاتمة

في ختام دراسة القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية، يمكن القول أن تطبيق فكرة الانفصال في عملية مركبة ومعقدة ومتزامية الأبعاد مثل نزع الملكية، ليس بالأمر الهين، فهو بالإضافة إلى كونه يتطلب فحصا دقيقا وشاملا للقرار المراد فصله، يحتاج جهدا وعملا تحليليا من طرف القاضي، تتخلله صعوبة الموازنة بين مصلحتين متعارضتين؛ تتمثل الأولى في المصلحة العامة التي تسعى الإدارة لتحقيقها من وراء المشروع، أما الثانية فتتمثل في المصلحة الخاصة للأفراد.

ومن ثانيا البحث في هذا الموضوع، ظهر الاختلاف الكبير بين أنظمة قانونية ثلاثة تنتمي كلها للمدرسة اللاتينية، تباينت مواقفها في رسم خطوات نزع ملكية الخواص للمنفعة العمومية، بالإضافة إلى اختلافها في طبيعة تلك الخطوات؛ فبينما أولى المشرع الفرنسي عملية التعويض وإصدار الأمر الحاسم بنزع الملكية لقاضي عُيّن خصيصا لهذا الغرض، أعطى المشرع الجزائري والمصري هذه المهمة للإدارة النازعة بصورة كلية، مما جعل تطبيق شروط نظرية القرارات القابلة للانفصال تنطبق على النظام القانوني الفرنسي أكثر من أي نظام آخر، كيف لا، وهو صاحب السبق في تحديد معالم هذه النظرية.

وأمام الترابط والتلاحم الذي يميز إجراءات نزع الملكية، كان ينبغي التوقف عند كل إجراء على حدا، وعرضه على الشروط العامة للقرار الإداري، وعلى الشروط التي تشترط في القرار القابل للانفصال؛ حيث تبين أن وصف القرار الإداري القابل للانفصال ينطبق على قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وهذا الوصف ظهر جليا في الأنظمة القانونية الثلاث محل الدراسة على اختلاف تسمية القرار وإجراءاته وشروطه في كل واحد منها.

أما الاختلاف بين تلك الأنظمة، فقد ظهر في طبيعة القرارات اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية؛ فبينما تضمن التشريع الجزائري قراراتين وصفهما بالإداريين، وتأكدت قابليتهما للطعن بصورة مستقلة؛ هما قرار قابلية التنازل، يليه قرار نزع الملكية؛ اقتصر التشريع الفرنسي على قرار إداري واحد هو قرار قابلية التنازل وجعل الثاني أمرا قضائيا يخرج من ولاية القضاء الإداري برمته؛ أما المشرع المصري، وهو - كما

اتضح - أضعف الأنظمة القانونية المقارنة من حيث الضمانات الممنوحة للأفراد في عملية نزع الملكية، فقد خلت المرحلة الأخيرة فيه سوى من قرار نزع الملكية، الذي يصدر بصورة استثنائية في حالة عدم توقيع الملاك على نماذج خاصة وضعت لنقل الملكية.

ولئن كان تدخل قاضي الإلغاء الفرنسي للرقابة على عملية مركبة، يدخل جزء كبير منها في اختصاص القاضي العادي، إنجازا يحسب له، إلا أن تبني التشريع الجزائري وكذا المصري لمبدأ الانفصالية قد سهل الأمر على كل من القاضي الجزائري والمصري، إذ يملكان الأسس القانونية لبسط رقابة المشروعية على سلسلة الإجراءات الإدارية في هذا الشأن.

وقد تبين من تطبيقات القضاء في كل من الأنظمة الثلاث، التوسع في نطاق الرقابة لدرجة مراقبة مدى فاعلية المنفعة العامة المزعومة من طرف الإدارة، والتي يحققها المشروع المراد إنجازه؛ كما امتدت هذه الرقابة لتشمل كافة الإجراءات منذ بداية العملية وحتى نهايتها، على الرغم من تحصن بعضها بفوات مواعيد الطعن؛ وبهذا التوسع وصل القضاء الإداري إلى الغاية الأساسية من ابتداع نظرية القرارات المنفصلة، ألا وهي بسط رقابة المشروعية على أكبر قدر ممكن من التصرفات الإدارية.

وقد كان لتطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية آثار قانونية هامة وخطيرة، سواء على القرار المطعون فيه أو العملية ككل، بداية من رفع دعاوى الإلغاء المختلفة ضد القرارات المنفصلة وصولا إلى أحكام الإلغاء وما تثيره من إشكالات قانونية تتعلق بحجيتها من جهة، وتأثيرها على الإدارة النازعة وعلى المنزوعة ملكيتهم وعلى سير العملية بذاتها.

وبناء على التحليل والبحث الذي سبق، يمكن تحديد أهم النتائج المتوصل إليها فيما يلي:

أولا: بالنسبة لتحديد القرارات التي تقبل الانفصال في نزع الملكية للمنفعة العمومية

1- من دراسة قرار فتح التحقيق تبين أنه يتضمن تعبيرا إيجابيا وصريحا من الوالي بخصوص إجراء تحقيق حول مدى فعالية المنفعة العمومية في المشروع المراد إنجازه، وتعيين لجنة من الخبراء من أجل ذلك فهو بهذا الوصف صادر عن سلطة إدارية عامة وبارادتها المنفردة، غير أنه لا يؤثر في المراكز القانونية للأفراد فهو لا يمس حق الملكية العقارية ولا أيا من الحقوق العينية العقارية الأخرى، لذا فهو من الأعمال التمهيديّة

أو التحضيرية التي تسبق القرار الإداري دون أن تحدث بعينها أثرا قانونيا، الأمر الذي لا يجوز معه الاعتراف له بكيان قانوني مستقل وبالتالي لا يجوز مخصصته أمام القضاء.

2- إن بحث الطبيعة القانونية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية أظهر أنه يصدر من سلطة إدارية سواء مركزية أو لا مركزية، وأن مضمونه الإعلان على أن المشروع المراد إنجازه ذو منفعة عامة للجمهور وهو يصدر بالإرادة المنفردة حتى لو كان في شكل قرار أو قرارات وزارية مشتركة، فهو إذن عمل انفرادي صادر عن سلطة عامة.

3- تبين أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية ليس عملا بسيطا بل هو قرار إداري مركب، يحمل وضعاً متميزاً، فهو من حيث إمكانية سحبه يشبه القرار الكاشف في آثاره، ولكن من غير الممكن القول بأنه قرار كاشف لأنه لا يكشف أي وضع قانوني بذاته، بل هو تقرير لوجود منفعة من مشروع سيتم إنجازه مستقبلاً، وهو قطعاً ليس قراراً منشئاً للحقوق، لأنه لا يمكن أن تنشأ عنه حقوق مكتسبة، ذلك أنه مجرد خطوة أولية في إجراءات نزع الملكية لا يترتب عنه نقل الملكية.

4- يبدو أن تصنيف قرار التصريح من حيث المدى أو العمومية كان محل جدل في كل من الجزائر وفرنسا بسبب مضمونه وشكليات صدوره التي تميل به إلى طائفة القرارات الفردية تارة، وتعيده إلى طائفة القرارات التنظيمية تارة أخرى، مما يجعل منه قراراً ذا طبيعة مختلطة أو خاصة تتماشى وخصوصيته كإجراء افتتاحي يسبق عملية معقدة واستثنائية كنزع الملكية.

5- إن قرار تعيين المحافظ المحقق يعتبر قراراً إدارياً لأنه عمل قانوني صادر عن الوالي الذي يعد سلطة إدارية محلية. وغرض هذا القرار - كما تبين - هو تمكين المحافظ المحقق من مباشرة إجراءات التحقيق الجزئي من تحديد محتويات العقارات والحقوق العينية الأخرى. وتجلى من خلال البحث في غرض هذا القرار أنه يدخل ضمن صنف القرارات الإدارية التمهيديّة، ولا يمكن بناءً على ذلك أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء. غير أن هذا لا يمنع القاضي الإداري من مراقبة صحة صدوره بمناسبة النظر في الطعن بالبطلان في القرار الإداري الذي سيصدر لاحقاً له.

6- من خلال دراسة الإجراءات التي يتم بواسطتها صدور تقرير تقييم الأملاك اتضح أنه مجرد تقرير تقني تعدده مصلحة إدارية تابعة لإدارة أملاك الدولة، وهو لا يبلغ للمعنيين من عملية نزع الملكية ولا يتم نشره. ومن الواضح أن هذا التقرير ليس بقرار إداري ويتجلى ذلك مبدئياً من تسميته فهو مجرد تقرير وعلى الرغم من أنه من الأعمال الإدارية إلا أنه لا تتوافر فيه مقومات القرار الإداري، فهو لا يؤثر في المراكز القانونية ولا ينشئها، كما أنه نتاج عملية تقدير تقنية بحتة. لذلك يمكن القول أنه يندرج ضمن الأعمال التحضيرية. وبهذا التكييف يمكن مراقبة مدى احترام إجراءاته وصحة مضمونه بمناسبة الرقابة على قرار قابلية التنازل وليس بصفة مستقلة.

7- تولى المشرع مسألة التكييف القانوني لقرار قابلية التنازل في القانون 91-11 بإعطائه وصف القرار الإداري، حيث استخدم كعنوان للفصل الخامس من القانون تسمية "القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها"، وهذا ما أغنى عن البحث في مدى انطباق خصائص القرار الإداري على قرار قابلية التنازل مادام الأمر محسوماً.

وبعد بحث تصنيفه من ضمن أنواع القرارات الإدارية، اتضح أن قرار قابلية التنازل قرار فردي وليس تنظيمياً، ويعود ذلك إلى أنه يخاطب أشخاصاً معينين بذواتهم ومحددتين تحديداً دقيقاً جاء بعد عملية تحقيق مفصل كما سبق بيانه، ولا ينفي عنه هذه الصفة قيام الإدارة في بعض الأحيان بنشره لاعتبارات عملية مادام الأصل هو اشتراط التبليغ. أما فيما يتعلق بمدى إنشائه للحقوق، فقد تبين عدم نقل قرار قابلية التنازل للملكية لكونه مجرد إقرار من الإدارة بجاهزية القطع والحقوق العقارية للتنازل، وبالتالي فهو ليس من قبيل القرارات المنشئة للحقوق.

8- لقد حدد المشرع الجزائري طبيعة قرار نزع الملكية وأعطاه وصف القرار الإداري، وهذا ما يفهم من تسمية الفصل السادس من القانون 91-11 المعنون بـ "القرار الإداري بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية"، ومن البديهي أن يكون قرار النزع الأخير قراراً إدارياً، حيث يتم بموجبه نقل ملكية العقار من مالكه إلى الإدارة أو إلى المستفيد من عملية نزع الملكية، كما أنه يصدر حصرياً من الوالي مما يجعله قراراً إدارياً دون شك.

9- على الرغم من حسم المشرع الصفة الإدارية لقرار النزاع، إلا أنه أثار غموضاً وجدلاً حول تصنيفه، فمن ناحية أوجب تبليغه، مما يمكن معه اعتباره قراراً فردياً، ومن ناحية ثانية استوجب المرسوم 93-186 نشره إضافة إلى التبليغ، لكن تحليل مضمون هذا القرار أظهر أنه يؤثر في المراكز القانونية لأشخاص معينين بذواتهم، فهو يستند إلى ما جاء في قرار قابلية التنازل من تحديد دقيق لأسماء أصحاب العقارات أو الحقوق العينية العقارية، وهذا يكفي لإعطائه وصف القرار الفردي. أما من حيث إنشائه للحقوق، يمكن القول أن قرار نزاع الملكية ليس قراراً منشئاً بذاته للحقوق فهو من ناحية مجرد تأكيد لما جاء به قرار قابلية التنازل، ومن ناحية أخرى لا يكون نافذاً ولا يحدث آثاره إلا باستيفاء إجراءات الشهر العقاري.

10- تجلّى من خلال المقارنة، اتفاق النظامين القانونيين المصري والجزائري على إنهاء عملية نزاع الملكية بقرار إداري وإضفاء الصبغة الإدارية عليها من بدايتها إلى نهايتها، خلاف النظام الفرنسي الذي أحال المرحلة النهائية من العملية إلى القضاء العادي، وهو بذلك قد جعل من عملية نزاع الملكية عملية مركبة مزدوجة الطابع، إدارية في المرحلة الأولى، قضائية في الثانية، وكان هذا أحد أهم الأسباب التي جعلت لنظرية القرارات القابلة للانفصال تطبيقاً في مجال نزاع الملكية. غير أن هذا الوضع لم يجعل تطبيق النظرية منعدياً في النظامين القانونيين المصري والجزائري، ذلك أن نزاع الملكية في كليهما هي عملية قانونية مركبة وإن كانت إدارية بحتة، وإعمال فكرة الانفصال سيؤدي لا محالة إلى بسط رقابة أوسع من قاضي الإلغاء على العملية كلها بمناسبة رقبته على أحد القرارات المطعون فيها أمامه بصورة مستقلة عن العملية.

ثانياً: فيما يخص الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال في نزاع الملكية

1- من خلال الباب الثاني، اتضح أن القضاء الإداري يتمتع برقابة واسعة في مجال الأركان المقيدة لقرار التصريح بالمنفعة العمومية وهي الاختصاص والشكل والغاية، أما رقبته على كل من ركني السبب والمحل، ولأنهما يتعلقان بفكرة المنفعة العامة فقد عرفت الرقابة عليهما تطورات تاريخية في القضاء الإداري

الفرنسي، امتدت من الرقابة التقليدية التي كانت تتميز بالحدودية، وصولاً إلى الرقابة الحديثة التي تجاوزت تلك الحدود الضيقة، بتطبيق نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار التي يتوقع أن يحققها المشروع المراد إنجازه.

2- يعتبر النظام القانوني الجزائري، أكثر الأنظمة حرصاً على الحفاظ على الطابع الاستعجالي والاستثنائي الذي تتميز به عملية نزع الملكية، بحيث جعل ميعاد الطعن أقصر من المعتاد فيما يخص دعوى إلغاء قرار قابلية التنازل.

3- اتضح اتساع نطاق الرقابة التي يمكن للقاضي ممارستها على قرار قابلية التنازل، إذ باستطاعته الاستناد على عدم شرعية الإجراءات السابقة له باعتباره جزءاً من عملية مركبة، ناهيك عن اتساع رقابته على أركان القرار نفسه، خاصة وأن المشرع لم يمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بهذا القرار، بل كان شديد الحرص على تحديد مكوناته وإجراءات صدوره وتبليغه، وتبقى إشكالية مدى إمكانية إلغاء قرار قابلية التنازل بناءً على عدم شرعية قرار التصريح - ولو بعد فوات ميعاد الطعن فيه - قائمة، على الرغم من سكوت المشرع عن هذه الحالة، والذي يعطي فرصة للقاضي لإعمال استثناء عدم المشروعية الذي أخذ به نظيره الفرنسي.

4- لا يوجد ما يمنع القاضي من مراقبة القرارات والإجراءات السابقة على قرار نزع الملكية، بمناسبة الطعن في هذا الأخير، وذلك تطبيقاً لنظرية العمليات المركبة، واستثناء عدم المشروعية، مادام هناك سكوت تشريعي حول المسألة.

5- إن لتحريك دعاوى الإلغاء ضد القرارات القابلة للانفصال عن عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية، آثاراً قانونية مختلفة، انطلاقاً من إمكانية وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ذلك أن مشروعية هذا الأخير تكون على المحك، والاستمرار في الإجراءات اللاحقة عنه قد يعرض العملية للهدم والزوال إذا ما ثبتت عدم مشروعيته، كما أن القاضي ملزم باحترام آجال خاصة حددها المشرع في هذه الدعاوى.

6- تتمتع الأحكام القضائية بإلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية بحجية مطلقة وبالأثر الرجعي، بحيث تلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، قبل صدور القرار وتمتنع عن إصداره مجدداً

غير أن شروع الإدارة في التنفيذ يجعل من المستحيل إعادة الحال إلى ما كانت عليه فلا يبقى أمامها سوى تعويض المالك عما أصابه من ضرر، بالإضافة إلى التعويض الذي تفرضه القوانين بسبب نزع الملكية.

وبعد هذه الدراسة والنتائج المتوصل إليها، يمكن اقتراح بعض التوصيات فيما يلي:

1- في خضم هذا البحث، تبين وجود بعض القصور في صياغة نصوص قانون نزع الملكية سواء التشريعية أو التنظيمية منها، وتم إيراد اقتراحات لتعديلها، لذا على المشرع الجزائري إعادة النظر في قانون نزع الملكية بصورة إجمالية، وصياغته بطريقة تجمع كل تلك الأحكام المتناثرة بين النصوص التنظيمية وقوانين المالية التي تعاقبت على تعديل القانون 91-11؛ فبعد ثلاثة عقود من إصداره، لا بد لهذا النص من مواكبة التطورات الحاصلة في النظام القانوني الجزائري كافة، وقانون الإجراءات المدنية والإدارية خاصة فيما يتعلق بإجراءات مخاصمة القرارات القابلة للانفصال في هذه العملية.

2- على المشرع الجزائري توحيد إجراءات نزع الملكية في كافة أنواع المشاريع ذات المنفعة العمومية فتخصيص أحكام خاصة بحالات إنجاز البنى التحتية والمشاريع الكبرى ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي خلق نوعا من التمييز غير المبرر بينها وبين الحالات العادية، وإذا كانت السرعة في التنفيذ هي المبرر الذي تدعيه السلطة التنفيذية لهذه الخصوصية، فالأولى أن تتمتع باقي العمليات بهذه السرعة مادامت تصب في مصلحة المرفق العام.

3- على المشرع الجزائري تخصيص قضاء مستقل لمنازعات نزع الملكية، كون هذا النوع من المنازعات يحتوي في طياته تعقيدات ترجع إلى تشابك وتداخل القرارات والإجراءات الصادرة في هذه العملية، مما يستدعي وجود قضاة مختصين مؤهلين لذلك، وهذا من شأنه أيضا إضفاء ضمانات جديدة للضمانات القانونية والقضائية لحق الملكية العقارية الخاصة.

4- على القاضي الإداري الجزائري أن يكون أكثر جرأة عند مراقبته للقرارات الصادرة خلال مراحل نزع الملكية، بأن يعتمد مبدأ الموازنة بين المنافع والأضرار كما تبناه نظيره الفرنسي، وذلك قصد بسط رقابة أكثر صرامة على مشاريع الإدارة التي تزعم أنها تحقق منفعة عامة تفوق بكثير الأضرار التي تنتج عن سلب الخواص أملاكهم العقارية.

- 5- كما يتعين على القاضي الجزائري تبني استثناء عدم المشروعية، حينما يتأكد من أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية الذي تحصن بسبب فوات الميعاد غير مشروع، وبناء على عدم شرعيته يحكم ببطلان القرارات اللاحقة عليه، وهذا في ظل سكوت المشرع عن تنظيم هذه المسألة.
- 6- من الضرورة بمكان رقمنة جهاز العدالة في الجزائر، وتحديدًا إتاحة الأحكام والقرارات القضائية على شبكة الانترنت، حتى يسهل على الباحثين الوصول إليها، بغرض بحثها وتحليلها وتقييمها ونقدها وهذا كله من شأنه تطوير الاجتهاد القضائي وتقويمه.
- 7- يبقى موضوع القرارات القابلة للانفصال في مجال نزع الملكية حقلاً خصباً للدراسات والأبحاث فهذه الدراسة اقتصرت على عمليات نزع الملكية في الظروف العادية، دون الخوض في الحالات الخاصة والاستعجالية، التي تتسم بإجراءات خاصة، لذا من المهم توجيه توصية للباحثين والمهتمين بهذا المجال بتغطيته بدراسات أكثر عمقا وتحليلاً مستقبلاً.

الملاحق

الملحق رقم: 1

المنشور الوزاري رقم 0007

يتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DES
COLLECTIVITES LOCALES DE
L'ENVIRONNEMENT ET DE LA
REFORME ADMINISTRATIVE.

MINISTERE DE L'HABITAT

MINISTERE DE L'AGRICULTURE

CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE N° 0007 DU 11 MAI 1994
A MESSIEURS LES WALIS

Objet : - Expropriation pour cause d'utilité publique.

Référ : - Loi n° 91-11 du 27/04/1991.
- Décret exécutif n° 93-186 du 27/07/1993.
- Circulaire interministérielle n° 57 du
26/01/1993.

La loi n° 91-11 du 27 Avril 1991 a défini les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les modalités d'application viennent d'être précisées par le décret exécutif 93-186 du 27 Juillet 1993 (J.O. n° 51 page 19). C'est maintenant à tous les responsables de l'Administration de faire converger leurs efforts dans le cadre juridique qui vient ainsi d'être complété pour mettre en oeuvre avec diligence l'ensemble des programmes en vigueur ainsi que les directives qui ont été formulées par la circulaire interministérielle n° 57/SPM du 26/01/1993 pour les grands projets d'équipement.

La présente circulaire rappelle la procédure d'expropriation; elle présente également plusieurs recommandations pour en accélérer le cours en vue de permettre à la fois un règlement rapide des indemnités dues aux expropriés et la prise de possession des immeubles dans un délai raisonnable par l'Administration expropriante sans porter atteinte aux droits légitimes des propriétaires. Seront successivement examinées :

- Les conditions d'emploi de l'expropriation.
- Les procédures d'expropriation.
- Le transfert de propriété.

I - LES CONDITIONS D'EMPLOI DE L'EXPROPRIATION.

A. Titulaires et bénéficiaires du droit d'exproprier.

L'expropriation étant un mode exceptionnel d'acquisition d'immeubles ou de droits réels immobiliers, celle-ci ne peut être poursuivie que par l'Etat et les collectivités locales.

Tous les titulaires du droit d'exproprier peuvent eux mêmes être bénéficiaires de l'opération.

Mais il existe des bénéficiaires de l'expropriation qui ne peuvent pas recourir eux mêmes à l'expropriation, une collectivité publique devant agir à leur place. Il en va ainsi en particulier des expropriations au profit des établissements publics.

B. Les biens susceptibles d'être expropriés.

L'expropriation porte essentiellement sur les immeubles faisant l'objet d'une propriété privée et sur les droits réels immobiliers.

On ne peut exproprier les biens du domaine national public de l'Etat de la Wilaya et de la Commune.

Néanmoins les attributaires des terres agricoles en application de la loi n° 87-19 du 8 Décembre 1987 détenteurs de droits réels immobiliers doivent être indemnisés pour le patrimoine dont ils sont propriétaires.

C. L'objet et les buts de l'expropriation.

L'objet de l'expropriation est de permettre l'acquisition par un moyen légal exceptionnel des immeubles ou droits réels immobiliers qui n'ont pas pu être acquis à l'amiable en vue de réaliser des équipements collectifs ou des ouvrages d'intérêt général.

La conception de l'intérêt général doit être entendue au sens large. (réalisation d'infrastructures, lutte contre la pollution, protection des ressources naturelles ou du domaine public...).

Toutefois l'intérêt financier (opération spéculative ou pour éviter à l'Administration l'application des clauses d'un bail) ne saurait justifier le recours à l'expropriation pas plus que le seul intérêt d'un particulier.

Une opération ne peut être légalement déclarée d'intérêt public que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

II - LA PROCEDURE D'EXPROPRIATION :

La procédure d'expropriation a pour but d'assurer des garanties aux particuliers;

Trois actes constituent cette phase administrative de la procédure d'expropriation.

-L'enquête préalable, dont le but est de réunir des informations en vue de déterminer si l'expropriation est réellement justifiée;

- La déclaration d'utilité publique, acte essentiel de la procédure dont l'objet est de constater l'intérêt général de l'opération d'expropriation;

-L'arrêté d'expropriation dont l'objet est de transférer l'immeuble dont l'opération est poursuivie.

A - L'ENQUETE PREALABLE :

C'est le point de départ de la procédure. Elle est destinée à recueillir l'avis des organismes et particuliers intéressés sur l'utilité de l'opération projetée.

a - CONSTITUTION DU DOSSIER :

En application de l'article 2 du décret n° 93-186 du 27 Juillet 1993 susvisé la mise en oeuvre de la procédure d'expropriation est subordonnée à la constitution préalable par le bénéficiaire d'un dossier comprenant;

- Un rapport justifiant le recours à la procédure d'expropriation et faisant apparaître les résultats négatifs auxquels ont abouti les tentatives d'acquisition à l'amiable;

Une déclaration explicative de l'objectif de l'opération.

Cette déclaration doit viser l'instrument d'urbanisme d'aménagement du territoire ou de planification s'y rattachant;

- Un plan de situation déterminant la nature, l'importance et l'implantation des travaux;
- Une évaluation indicative de l'opération et le cadre de financement;
- Le dossier précité est transmis au Wali compétent qui peut demander tout renseignement ou document complémentaire jugé utile à l'instruction.

b - L'ENQUETE PREALABLE :

Après examen du dossier, le Wali concerné désigne sur une liste nationale arrêtée annuellement par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales une commission d'enquête de trois personnes dont un président pour effectuer l'enquête visant à établir l'effectivité de l'utilité publique (art 4 du décret précité).

Les honoraires des membres de la commission d'enquête sont à la charge de l'autorité expropriante.

Ils sont déterminés selon les modalités et taux des frais de mission accordés aux fonctionnaires conformément à la réglementation en vigueur (article 5). La commission d'enquête est habilitée à entendre toute personne et à accéder à toute information nécessaire à ses travaux.

Il est également reconnu à toute personne qui le désire la possibilité d'être entendue par la commission. L'enquête préalable est ouverte par un arrêté du Wali qui comporte obligatoirement :

- L'objet de l'enquête.
- La date d'ouverture et de clôture de l'enquête (la durée de l'enquête est déterminée en fonction de l'importance des opérations et des modalités de travail de la commission).
- La composition de la commission (noms, prénoms et qualités des membres).
- Les modalités de travail de la commission (heures, lieux de réception du public, registres d'enregistrement des requêtes, modalités de consultation du dossier d'enquête). La commission peut travailler au siège de l'APC ou des APC concernées ou en tout autre lieu public fixé par l'arrêté du Wali.

- l'objet précis de l'opération ;
- le plan de situation pour la détermination de la nature et de l'implantation des travaux envisagés.

L'arrêté d'enquête préalable est publié par voie d'affichage au chef lieu de la commune concernée et dans deux (2) quotidiens nationaux (15) quinze jours avant la date d'ouverture de l'enquête.

Il est également publié au recueil des actes administratifs de la wilaya.

Il s'agit d'une formalité substantielle.

Le dossier d'enquête préalable d'utilité publique doit comprendre notamment :

- l'arrêté d'enquête préalable ;
- une déclaration explicative de l'objectif de l'opération ;
- le plan de situation déterminant la nature et l'implantation des travaux envisagés ;
- un registre côté et paraphé par le wali ou son représentant pour l'enregistrement des requêtes.

Le dossier d'enquête est mis à la disposition du public.

Les conclusions de la commission d'enquête signées, paraphées et datées sont transmises au Wali dans un délai de quinze jours après la date de clôture de l'enquête d'utilité publique avec l'ensemble des documents justificatifs dûment répertoriés.

Une copie de ces conclusions est adressée aux personnes intéressées, à leur demande.

La commission doit émettre explicitement son avis quant à l'effectivité de l'utilité publique.

B - LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE :

Il s'agit d'un acte essentiel de la procédure. L'article 10 du décret n° 93-186 du 27 juillet 1993 sus-visé détermine l'autorité compétente pour y procéder.

Cet article prévoit deux formes possibles.

1) par arrêté conjoint du Ministre concerné, du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Locales et du Ministre des Finances, lorsque les biens ou les droits réels à exproprier sont situés sur le territoire de deux ou plusieurs wilayas.

Lorsque les travaux doivent être réalisés sur le territoire de deux ou plusieurs wilayas le bénéficiaire transmet le dossier pour expropriation à chaque wali territorialement compétent qui assure l'exécution de toutes les procédures d'expropriation suscitées.

2) par arrêté du Wali lorsque les dits biens^{ou}/droits réels immobiliers à exproprier sont situés sur le territoire d'une seule wilaya.

L'arrêté portant déclaration d'utilité publique doit à peine de nullité, indiquer :

- les objectifs de l'expropriation envisagée,
- la superficie et la localisation des terrains,
- la consistance des travaux à engager,
- une appréciation des dépenses couvrant les opérations d'expropriation.

L'arrêté déclarant l'utilité publique fixe le délai de réalisation de l'expropriation, qui ne peut excéder quatre (04) ans.

Les effets de la déclaration d'utilité publique peuvent être prorogés une seule fois, sans nouvelle enquête, pour la même période par un acte dans les mêmes formes que l'acte déclarant l'utilité publique, en cas d'opération d'envergure et d'intérêt national. Lorsque les travaux n'ont pas été engagés dans les délais prescrits par les actes autorisant l'opération concernée. L'immeuble peut à la demande de l'exproprié ou de ses ayants droits faire l'objet d'une rétrocession.

L'arrêté de déclaration d'utilité publique doit être :

- publié au journal officiel s'il s'agit d'un arrêt interministériel, au recueil des actes administratifs wilaya s'il s'agit d'un arrêté du Wali.
- notifié à chacun des intéressés.

- affiché au chef lieu de la commune de la situation du bien à exproprier.

Il s'agit d'une formalité substantielle.

La déclaration d'utilité publique autorise l'autorité expropriante à poursuivre l'expropriation.

Il importe de souligner que comme tout acte administratif, l'acte déclaratif d'utilité publique est susceptible d'être attaqué devant la chambre administrative qui vérifiera non seulement si les règles légales ont été observées mais également si l'objet de l'opération répond bien à la notion d'utilité publique.

Toute partie intéressée peut former un recours contre l'acte de déclaration d'utilité publique devant la juridiction compétente.

Le recours n'est recevable que s'il est formé dans un délai maximal d'un (1) mois à compter de la publication ou de la notification selon le cas, dudit acte.

Cette question du point de départ du délai du recours pour excès de pouvoir contre l'acte déclaratif d'utilité publique est importante.

Le délai de recours part de la publication pour toutes les personnes intéressées qui ne sont pas formellement bénéficiaires d'une notification individuelle. L'acte déclaratif d'utilité publique est assimilé à un acte réglementaire dans le cas de l'espèce.

En revanche pour les personnes bénéficiaires d'une notification cet acte est considéré comme un acte individuel. C'est donc la notification qui fait courir le délai de recours.

Dès que le recours est formé, il est sursis à l'exécution de l'acte de déclaration d'utilité publique.

La juridiction compétente se prononce sur le recours dans un délai d'un (1) mois.

Les recours éventuels contre la décision judiciaire sont exercés conformément au code de procédures civiles.

La juridiction compétente en matière de recours rend sa décision dans un délai maximal de deux (2) mois à compter de sa saisine.

La décision judiciaire définitive est réputée contradictoire à l'encontre de toute personne, qu'elle a été ou non intervenant au procès.

Il est donc particulièrement important pour l'Administration d'intervenir à l'instance pour assurer la défense des intérêts de l'Etat et de suivre avec diligence l'ensemble de la procédure judiciaire.

En effet, l'annulation de la déclaration par la juridiction compétente entraîne, celle de toute la phase administrative.

C - La détermination complète des biens et droits immobiliers à exproprier : l'enquête parcellaire.

Dans les quinze (15) jours qui suivent la date de publication de l'acte de déclaration d'utilité publique, le Wali désigne par arrêté un commissaire enquêteur choisi parmi des géomètres experts fonciers agréés, près les tribunaux.

Cet arrêté doit indiquer :

- les noms, prénoms et qualité du commissaire enquêteur ;
- le siège ou lieu (), jours et horaires où peuvent être reçues et consignées les déclarations, informations contestations relatives aux droits afférents aux immeubles à exproprier.
- la date d'ouverture et de clôture de l'enquête parcellaire.

L'arrêté doit être publié au recueil des actes administratifs de wilaya notifié à chacun des intéressés et affiché au chef lieu de la commune de la situation du bien à exproprier.

L'enquête parcellaire donne lieu à l'établissement d'un plan parcellaire et d'une liste des propriétaires et autres titulaires des droits.

L'enquête parcellaire a pour objet de déterminer contradictoirement par tout moyen et avec précision le contenu des biens et droits immobiliers visés.

Elle vise à préciser et à vérifier l'identification des propriétaires et titulaires de droits à exproprier soit par la vérification des titres légaux de propriété, soit en l'absence de ces titres, par la constatation des droits de propriété sur les immeubles concernés.

Dans le cas où l'immeuble à exproprier est cadastré, l'extrait du plan cadastral et le cas échéant, le document d'arpentage, tiennent lieu de plan parcellaire.

Les articles 12 à 30 définissent avec précision la mission du commissaire enquêteur chargé de déterminer contradictoirement les biens et droits immobiliers et identifier les propriétaires et titulaires de droits réels à exproprier.

De l'évaluation des biens et droits immobiliers :

En vue de déterminer les indemnités d'expropriation, le Wali transmet aux services de l'Administration des Domaines un dossier comportant :

- l'arrêté portant déclaration d'utilité publique,
- le plan parcellaire accompagné de la liste des propriétaires et titulaires de droits réels.

Le montant des indemnités qui doit être juste et équitable est fixé d'après la valeur réelle des biens telle qu'elle résulte de leur nature ou consistance, et de leur utilisation effective par les propriétaires et autres titulaires de droits (article 32).

Les indemnités doivent être fixées en espèce et en monnaie nationale.

Toutefois, une compensation en nature peut être proposée en substitution de celle en espèces (article 34).

L'arrêté de cessibilité :

L'arrêté de cessibilité des biens et droits à exproprier est pris par le Wali sur la base du rapport d'indemnisation établi par les services de l'Administration des Domaines.

Cet arrêté comporte :

- la liste des immeubles désignés par référence au plan parcellaire et autres droits réels à exproprier ;
- la liste des propriétaires ou des titulaires de droits réels ;
- le montant de l'indemnité ;
- le mode de calcul.

L'arrêté de cessibilité est notifié à chacun des propriétaires ou titulaires des droits réels.

Concomitamment à cette notification, il est procédé à la consignation du montant de l'indemnisation allouée aux expropriés auprès de la trésorerie de Wilaya.

Les expropriés doivent faire connaître le montant de leur demande dans un délai de quinze (15) jours.

L'article 39 précise qu'en cas d'impossibilité d'accord amiable la partie diligente peut saisir le juge compétent dans un délai d'un (1) mois suivant la date de notification.

L'arrêté d'expropriation :

Le Wali prononce l'expropriation par arrêté :

- lorsque le juge n'a pas été saisi à l'issue du délai de recours (un mois suivant la date de notification de l'arrêté de cessibilité).
- lorsque il a été procédé à un accord amiable.
- dans le cas d'une décision de justice devenue définitive et favorable à l'expropriation.

L'arrêté d'expropriation est notifié à l'exproprié et au bénéficiaire de l'expropriation par le Wali et publié dans le mois de sa notification à la conservation foncière.

Il est en outre, publié au recueil des actes administratifs de wilaya.

Les effets :

L'arrêté d'expropriation éteint par lui-même à la date de sa publication tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles. L'entrée en possession ne peut avoir lieu que sous réserve de satisfaire à la réglementation en matière de publicité foncière.

- l'arrêté transfère à l'expropriant la propriété de l'immeuble,
- il éteint les droits que les tiers pouvaient avoir sur l'immeuble et les transforme en droit à indemnité, qu'il s'agisse de droits réels ou personnels.

Les droits des créanciers hypothécaires sont reportés sur l'indemnité.

Les expropriés sont obligés de libérer les lieux après notification et accomplissement des formalités légalement requises en matière de mutation foncière.

CONCLUSIONS :

Une préparation maîtrisée des procédures exigées, une coordination soutenue entre les différents intervenants sont indispensables pour la réalisation du projet dans les délais impartis et pour éviter les cas de nullité ou d'abus.

Dans cet ordre, vous voudrez bien veiller à respecter strictement l'ensemble des directives qui vous ont été communiquées par la circulaire interministérielle n°57 du 26/01/1993 susvisée particulièrement en ce qui concerne l'acquisition amiable, le choix du bureau d'études retenu pour l'établissement des plans parcellaires pour accélérer le déroulement de la phase administrative, le versement de l'indemnité préalablement à la prise de possession.

Des difficultés peuvent cependant surgir pendant la procédure d'expropriation, dues aux résistances de l'exproprié, ou à celles rencontrées dans la recherche de l'identité de l'exproprié.

Des opérations éminemment utiles à la collectivité peuvent se trouver bloquées du fait d'un propriétaire récalcitrant ou abusivement procédurier ou même simplement du fait de situation juridique plus ou moins incertaines, par exemple lorsque la recherche du propriétaire se révèle longue et difficile ou lorsque l'un des biens à exproprier appartient à un incapable.

La procédure d'expropriation peut ainsi traîner en longueur pendant un temps durant lequel, non seulement la collectivité attendra la réalisation d'opération pourtant indispensable à son développement, mais de plus les prix auront augmenté et le coût de l'opération se trouvera de fait majoré.

dans ces conditions la solution réside dans une prise de possession des terrains dès la déclaration d'utilité publique.

Il s'agira de demander au juge compétent l'envoi en possession en démontrant que la procédure normale devant aboutir à la prise de possession a été mise en oeuvre avec la diligence suffisante, qu'elle est déjà largement avancée et qu'apparaissent des difficultés bien localisées susceptibles de retarder l'exécution des travaux.

Il conviendra de joindre au dossier un plan parcellaire indiquant quels sont les terrains concernés dans le plan de possession est censée en indiquant l'état d'avancement pour l'ensemble de l'opération.

Cette procédure judiciaire ne sera utilisée qu'en cas de difficultés réelles.

Votre attention est particulièrement appelée sur la stricte application des présentes dispositions de manière à ce que les opérations d'expropriation se déroulent dans les délais requis et dans le respect des droits des expropriés.

P/LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE

وزير الزراعة والري
الديوان
عبد الحفيظ قاص

وزير الفلاحة

نور الدين بحوي



P/LE MINISTRE DE L'INTERIEUR, DES COLLECTIVITES LOCALES,
DE L'ENVIRONNEMENT, ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE



عبد الوهاب الديوان
368
عبد مريمان



عن وزير الداخلية
مدير الديوان
أحمد بن معالي

الملحق رقم: 2

مرشد رقم 00-24

حول إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2000

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة الداخلية والجماعات المحلية
المديرية العامة للحريات العامة والشؤون القانونية
مديرية حالة الأشخاص والأموال وتنقلهم
المديرية الفرعية للحالة الأملاك وتنقلها

مرشد حول إجراءات نزع الملكية من

أجل المنفعة العامة

جوان - 2000 -

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

المديرية العامة للحريات العامة والشؤون القانونية

مديرية حالة الأشخاص والأموال وتنقلهم

رقم/م ع ح ع ش ق / م ح ا ا ت / 2000.

23 سبتمبر 2000

إلى السيدة والسادة الولاة/ م.ت.ش.ع بالاتصال مع السادة رؤساء الدوائر والسادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية

الموضوع: مرشد تطبيقي إجراءات نزاع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

وثائق مرفقة: (01) في إطار متابعة عمليات نزاع الملكية من أجل المنفعة العمومية، أثير انتباهي إلى بعض الصعوبات التي تعاني منها الإدارة في تطبيق إجراءات نزاع الملكية واحترام مراحلها الإدارية، هذه الصعوبات التي من شأنها عرقلة انجاز عمليات نزاع الملكية في إطار الآجال المحددة بالإضافة إلى أنها تؤدي إلى المساس بحقوق المواطنين ولتفادي مثل هذه الحالات قامت المصالح المعنية للوزارة بمبادرة إعداد مرشد تطبيقي حول إجراءات نزاع الملكية من أجل المنفعة العمومية معد طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما في هذا المجال لهذا الغرض يشرفني أن أضع بين أيديكم هذا المرشد التطبيقي الذي يمثل مرجع يجمع وييسر إجراءات نزاع الملكية ويوضح جميع المراحل الإدارية التي تمر بها هذه العملية وفقا لنصوص القانونية المعمول بها، كما أنه من شأنه ضمان التطبيق الصارم للتنظيم من أجل حماية أطراف عملية نزاع الملكية (الإدارة العمومية والمواطنين) ونشير إلى إنه إضافة إلى الاستعانة بهذا المرشد يجب دائما احترام والتقييد بأحكام القانون رقم 91 11 المؤرخ في 27 04 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم 186 93 المؤرخ في 27 جويلية 1993 الذي يحدد كليات تطبيق هذا القانون، وذلك أثناء القيام بعمليات نزاع الملكية.

الفهرس

المقدمة

مفاهيم عامة.

- مفهوم نزع الملكية.

- خصائص نزع الملكية.

- مجال تطبيق اجراء نزع الملكية.

- اجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

أولاً: التصريح بالمنفعة العمومية.

1/ تكوين ملف طلب نزع الملكية من طرف المستفيد.

1-1 محتويات الملف.

2-1 دراسة الملف .

2/ اجراء التحقيق المسبق.

1-2 تكوين لجنة التحقيق المسبق.

2-2 قرار فتح التحقيق المسبق.

3-2 مهام لجنة التحقيق المسبق.

4-2 نتائج اعمال التحقيق المسبق.

3/ اصدار القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية.

1-3 السلطة المختصة في اصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

2-3 محتوى القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية .

3-3 القواعد الشكلية التي يجب ان تحترم عند اتخاذ القرار.

4-3 منازعة القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية .

ثانياً، التحقيق الجزئي

1/ الهدف من اجراء التحقيق الجزئي .

2/ تعيين المحافظ المحقق.

3/ اعمال المحافظ المحقق.

1-3 اجراء التحقيق.

2-3 إعداد المحضر المؤقت.

3-3 إعداد المحضر النهائي .

ثالثاً: قابلية التنازل عن الاملاك والحقوق العينية العقارية.

1/ تقدير قيمة الممتلكات والحقوق العينية العقارية المطلوب نزع ملكيتها.

1-1 تقييم الاملاك والحقوق العينية العقارية.

2-1 تحديد التعويض و طبيعته.

2/ القرار المتضمن قابلية التنازل عن الاملاك و الحقوق العينية العقارية.

2-2 اصدار قابلية التنازل عن الاملاك والحقوق المطلوب نزعها.

رابعاً: نزع الملكية.

1/ اصدار قرار نزع الملكية و تبليغه.

2/ اثار نزع الملكية.

الخاتمة

المقدمة

إن دستور 28 نوفمبر 1996 اهتم بتكريس الملكية الخاصة وحمايتها حيث انه ينص في مادته 52 على إن الملكية الخاصة مضمونة، إلا انه ومن أجل تجسيد المصلحة العامة وفي سبيل تحقيق المنفعة العمومية وضع الدستور استثناء لهذه القاعدة يتمثل في عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية تعتبر هذه العملية وسيلة تنتهجها سائر دول العالم التي تسعى الى تحقيق المصلحة العامة عن طريق اللجوء إلى استعمال الملكية الخاصة من اجل انجاز مشاريع تسعى من خلالها الى تلبية حاجيات المرفق العام إن القانون الاساسي الجزائري عند انتهاجه وسيلة نزع الملكية كم أجل تحقيق المنفعة العمومية اهتم بوضع تدابير واجراءات وقائية من شأنها حماية حقوق الافراد من أي تعسف أو اخلال بالشرعية اثناء القيام بمثل هذه العمليات، وفي هذا الصدد تنص المادة 20 من الدستور على إنه "لا يتم نزع الملكية الا في اطار القانون، ويترتب عليه تعويض قبلي وعادل ومنصف" ففي هذا الاطار ظهرت مجموعة من النصوص الغرض منها ضمان القيام بعمليات نزع الملكية بصفة شرعية وكذا ضمنن حقوق متزوعي الملكية. وهكذا جاء القانون رقم 141/91 المؤرخ في 27 افريل 1991 الذي يتناول في مضمونه المبادئ العامة التي تضبط سير عمليات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وقد استكمل هذا النص التشريعي بنص تنظيمي يتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 27 جويلية 1993 الذي يحدد كليات تطبيقه. بعد تنازل الدولة عن احتكار النشاط الاقتصادي واهتمامها بترقية المبادرة الخاصة وضمان الملكية الفردية، لاسيما الملكية العقارية الخاصة فإن نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية سيصبح في المستقبل الوسيلة المفضلة لتمكين الدولة من اكتساب الملكية العقارية قصد انجاز المشاريع ذات منفعة عمومية من طبيعتها الاستجابة لحاجيات المواطنين من جهة ولمهمة المرفق العام في تقديم خدمات عامة

من جهة أخرى. لهذا الغرض ارتأت وزارة الداخلية والجماعات المحلية وضع مرشد تطبيقي في متناول المصالح المحلية المعنية يكون بمثابة دليل يحدد المهام الأساسية المتعلقة بالمراحل المختلفة لعملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وفقا للتنظيم المعمول به، وذلك عن طريق توضيح مختلف هذه المراحل والعلاقات بين المصالح المعنية مباشرة بالإضافة الى تبين حقوق المواطنين المنزوعة ملكيتهم وتحديد الجهة التي عليهم التعامل معها للحصول على حقوقهم. يهدف هذا المرشد التطبيقي، الذي اعد وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها في مجال نزع الملكية الى سطر اجراءات ومراحل عملية نزع الملكية من أجل تفادي العراقيل والتجاوزات والانتهاكات التي قد تحدث بمصادقية الادارة وتجرد عملية نزع الملكية من روحها وهدفها المتمثل في تحقيق المنفعة العمومية من جهة، وقد تلحق اضرارا بحقوق ومصالح الاشخاص منزوعي الملكية ومصالحهم من جهة أخرى. إذن فالمرشد بهذا المفهوم يهدف إلى:

- التطبيق المحكم للقانون و النصوص التطبيقية الأخرى المتعلقة بقواعد نزع الملكية.

- المحافظة على حقوق المواطنين.

- القيام بانجاز مشاريع ذات منفعة عمومية دون وقوع منازعات.

- تكريس مبدأ التنسيق الضروري بين الأطراف المعنية.

مفاهيم عامة: مفهوم نزع الملكية: يمكن تعريف نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية كطريقة استثنائية لاكتساب املاك لو حقوق عينية عقارية من القيام مشاريع تهدف إلى انجاز مشاتل جماعية وأعمال ذات منفعة عمومية، ولا يتم الا إذا أدى انجاح كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية

خصائص نزع الملكية: نستخلص من التعريف السابق إن عملية نزع الملكية تتميز بأربعة خصائص أساسية:

1- إنها طريقة استثنائية.

2- إنها طريقة جبرية.

3- القصد منها تحقيق المنفعة العمومية.

4- إن يكون التعويض مسبقا عادلا ومنصفا.

1- إنها طريقة استثنائية: يستمد اجراء نزع الملكية طابعه الاستثنائي من كونه لا يتم الا اذا ادى انتهاج الوسائل الاخرى الى نتيجة سلبية (المادة الثانية من القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 افريل 1991) وهذا قصد حماية الخاصة للأفراد من التصرفات غير الشرعية والاساءة في استعمال السلطة.

2- إنها طريقة جبرية: تستمد عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طابعها الجبري من كون الادارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة للقيام بهذه العملية، اذ يمكن للادارة المبادرة بنزع ملكية المواطن إذا لم تتمكن من اقتناء هذه الملكية بالتراضي.

3- القصد منها تحقيق المنفعة العمومية: يهدف اجراء نزع الملكية الى تحقيق المنفعة العمومية، والمقصود بها كل عملية تستجيب لحاجات تتعلق بالصالح العام، حيث إن الصلاحيات المخولة للادارة في هذا المجال تستمد أسسها القانونية من طبيعة المشاريع المراد انجازها من طرف المستفيد، وتنص المادة 02 من القانون رقم 11/91 في فقرتها 02 على بعض العمليات التي تكتسي طابع المنفعة العمومية وهذا على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر وهي:

- عمليات التعمير والتهيئة العمرانية.

- عمليات التخطيط وفي كل الاحوال لا يتم اجراء نزع الملكية إلا تنفيذًا لعمليات ناتجة عن تطبيق اجراءات نظامية تتعلق بانشاء تجهيزات جماعية زمنشات وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية، كالمرافق العمومية التي لها استقبال واسع للمواطن مثل المؤسسات التربوية والصحية، الطرقات، السدود، مد خطوط السكك الحديدية.

4- أن يكون التعويض مسبقا عادلا ومنصفا: تنص المادة 20 فقرة من الدستور المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 على إنه لا يتم نزع الملكية الا في اطار القانون، ويترتب عليه تعويض قبلي عادل ومنصف. لا يشترط عند كل التزام يهدف إلى انجاز عمليات نزع الملكية توفير الاعتمادات المالية اللازمة للتعويض القبلي عن الاملاك والحقوق العينية العقارية المراد نزعها.

وعليه لا بد يودع مبلغ التعويض لدى خزينة الولاية قبل أن يتم وضع اليد على الاملاك والحقوق العينية العقارية المنزوعة. كما يجب ان يكون التعويض عادلا حيث يحدد هذا المبلغ حسب القيمة الحقيقية للممتلكات ويستنتج من طبيعتها أو قوامها أو اوجه استعمالها الفعلي من ماليتها أو اصحاب الحقوق من طرف إدارة أملاك الدولة وهي الهيئة المكلفة بتقييم الأملاك. زيادة على ذلك يجب أن يكون التعويض الممنوح لمنزوعي الملكية منصفا بحيث يغطي كل ما لحقهم من ضرر وما فاتهم من كسب بسبب نزع الملكية.

مجال تطبيق اجراء نزع الملكية:

1- السلطة المؤهلة لنزع الملكية: لا يمكن اجراء نزع الملكية إلا من طرف الدولة والجماعات المحلية وهذا كون العملية تكتسي طابع استثنائي. وعليه يعود الاختصاص في اقرار نزع الملكية للوزير المعني ووزير الداخلية ووزير المالية بموجب قرار وزاري

مشارك عندما تقع الاملاك المعنية بنزع الملكية عللا اقليم ولايتين أو اكثر. ويعود الاختصاص للوالي اذا كانت الاملاك تقع على اقليم ولاية واحدة.

2- المستفيد من نزع الملكية: يمكن للسلطة نازعة الملكية ان تكون المستفيد من عملية نزع الملكية.

تنصب عملية نزع الملكية على الاموال العقارية والحقوق العقارية (الانتفاع زحق الارتفاق) التابعة للأفراد.

إن الأملاك العمومية التي تشكل الدومين الوطني العام للدولة، الولاية والبلدية غير قابلة للتصرف فيها وبالتالي غير قابلة لنزع الملكية، كما يمكن أن يمس اجراء نزع الملكية عقارا كاملا أو جزء منه، إلا أنه من حق الافراد المعنيين أن يطالبوا بنزع الملكية التام إن اصبحت العقارات الباقية غير صالحة للاستعمال أو الاستغلال وفقا لنص المادة 22 من القانون 11/91.

اجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية تخضع عملية نزع ملكية العقارات أو الحقوق العينية العقارية من اجل المنفعة العمومية لاجراءات ومراحل مسبقة تتمثل فيما يلي:

1- التصريح بالمنفعة العمومية.

2- التحقيق الجزئي.

3- قابلية التنازل عن الأملاك والحقوق العينية العقارية.

4- نزع الملكية.

أولاً: التصريح بالمنفعة العمومية. يعتبر التصريح بالمنفعة العمومية اجراء اساسي يستهدف تحديد الغاية من العملية التي تريد الادارة القيام بها، من جهة

واتاحة الفرصة للمواطنين لبدء ارائهم في المشروع المزمع انجازه من جهة اخرى. إن التصريح بالمنفعة العمومية لا يكون ممكنا الا إذا مر ببعض الاجراءات الجوهرية والمسبقة التي يحددها القانون رقم 11/91 في 27/04/1991 والمرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 27 يوليو 1993 إذن يمر التصريح بالمنفعة العمومية بثلاث مراحل هي:

- تكوين ملف طلب نزع الملكية من قبل الهيئة المستفيدة من العملية (صاحب المشروع) واجراء التحقيق المسبق.

- اصدار القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية.

1/ تكوين ملف طلب نزع الملكية من طرف المستفيد: من مقدمات اجراءات عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية تكوين ملف من طرف المستفيد من هذه العملية.

1-1 محتويات الملف: يتكون هذا الملف وفقا للمادة الثانية من المرسوم رقم 186/93 من ما يلي:

تقرير يسوغ ضرورة اللجوء الى اجراء نزع الملكية ويبرر النتائج السلبية التي تمخضت عنها محاولة الاقتناء التراضي.

تصريحا يوضح الهدف من العملية وينبغي لن يهدف هذا التصريح إلى أداة التعبير أو التهيئة العمرانية أو التخطيط المرتبط بذلك.

مخطط للوضعية يحدد طبيعة الاشغال مدى اهميتها ووقعها.

تقرير بيانيا وإطار التمويل (مع توضيح مصادر الأموال وتوفيرها وتحديد المبالغ المخصصة لتغطية عملية نزع الملكية).

2-1 دراسة الملف: يرسل الملف المذكور الى الوالي المختص اقليميا الذي يمكنه ان يطلب جميع المعلومات أو الوثائق التكميلية التي يراها مفيدة لدراسة الملف، إذا كانت الاشغال مما يجب انجازه على تراب ولايتين أو عدة ولايات، فإن المستفيد من نزع الملكية يحول الملف الخاص بنزع الملكية إلى كل والي مختص اقليميا والذي يتولى تنفيذ جميع اجراءات نزع الملكية.

يجب الاشارة الى انه لا يمكن القيام بنزع الملكية ما لم تتوفر الاعتمادات المالية الكافية لتغطية العملية وإطار التمويل وتسجيلها، خاصة وإن المستفيد من نزع الملكية (الادارة أو المؤسسات العمومية) هو الذي يتكفل بدفع مصاريف اجراءات نزع الملكية.

وما يجب ذكره أيضا إنه يمكن للوالي رفض فتح التحقيق المسبق إذا لم يتوفر في ملف المستفيد احدي الشروط المذكورة سابقا.

2/ اجراء التحقيق المسبق:

2-1 تكوين لجنة التحقيق المسبق:

يدرس الملف تحت مسؤولية الوالي الذي يقوم بتعيين لجنة تحقيق تتكون من ثلاثة أشخاص يكون احدهم رئيسا لها، لاجراء التحقيق بقصد اثبات مدى فاعلية المنفعة العمومية ويختار الاشخاص المذكورون من قائمة وطنية يضبطها كل سنة وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيثة استنادا إلى القوائم التي تعدها كل ولاية (من 6 إلى 12 شخص لكل ولاية)

وتتكون هذه القوائم من:

- قدماء القضاة.

- الموظفين أو قدماء الموظفين المصنّفين على الأقل في الصنف 13 من القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

- أية شخصية يمكن أن تساهم نظرا لکلماتها أو خبرتها في سير التحقيقات.

مكافأة اعضاء اللجنة نفع على عاتق السلطة النازعة للملكية، وتحدد حسب الكيانات ونسب مصاريف المهام الممنوحة للموظفين.

2-2 فرار فتح التحقيق المسبق: يفتح التحقيق المسبق بقرار من الوالي يذكر فيه وجوبا مايلي:

- الهدف من التحقيق.

- تاريخ بدء التحقيق وانتهائه.

- تشكيلة اللجنة (أسماء الأعضاء والقائم وصفاتهم)

- كفايات عمل اللجنة (أوقات استقبال الجمهور واماكنه ودفاتر تسجيل الشكاوي وطرق استشارة ملف التحقيق).

- اهداف الين من العملية .

- مخطط الوضعية لتحديد طبيعة الاشغال المزمع انجازها وموقعها.

إن القرار المذكور انما يكون موضوع شهر في مركز البلدية المعنية وموضوع نشر له يومين وطنين وكذا بنشر في مجموعة العفود الادارية وذلك 15 يوما قبل تاريخ فتح التحقيق. يوضع ملف التحقيق المسبق تحت تصرف الجمهور ويحتوي على:

- فرار فتح التحقيق المسبق.

- نصريح توضيحي للعملية

- مخطط الوضعية الذي يحدد طبيعة الاشغال المزمع انجازها وموقعها.

- دفتر مرقم وموقع من الوالي أو ممثله تسجل فيه التظلمات.

3-2 مهام لجنة التحقيق المسبق: تتمثل مهمة لجنة التحقيق المسبق في القيام باجراء تحقيق الهدف من اثبات فاعلية المنفعة العمومية للمشروع المزمع انجازه، وللوصول الى ذلك تقوم لجنة التحقيق المسبق بسماع اي شخص أو هيئة معنية، والحصول على أية معلومة ضرورية لاعمالها واعداد استنتاجاتها.

ويجب على أعضاء اللجنة أن لا يبوحو بأي سر يتعلق بالوثائق والمعلومات التي يطلعون عليها أثناء أداء مهامهم. تحدد مدة التحقيق تبعا لأهمية العملية وكيفيات عمل اللجنة. يجب التأكيد على أنه لا يمكن للجنة أن تباشر اعمالها بكل اتقان لا إذا توفرت لها جميع الشروط والوسائل اللازمة التي تمكنها من مباشرة مهامها، وذلك لتجنب كل التباس من المحتمل أن يرتكب أثناء اجراء التحقيق.

4-2 نتائج أعمال لجنة التحقيق المسبق: ترسل نتائج اعمال لجنة التحقيق الموقعة والمؤشرة والمؤرخة الى الوالي مع جميع الوثائق الاثباتية المفهرسة قانونا (لتفادي ضياع الوثائق يستحسن إيداع ملف التحقيق في ظرف محمول لدى المصالح المعنية للولاية) وترسل نسخة من نتائج التحقيق هذه إلى الأشخاص المعنيين (الطبيين أو المعنويين) بناء على طلبهم. ويجب أن تفصح اللجنة عن رايها بصريح العبارة في مدى فاعلية المنفعة العمومية.

3/ اصدار القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية: لكي يكون قرار التصريح بالمنفعة العمومية قانونيا وقابلا للتنفيذ، يجب ان تتوفر فيه الشروط التالية:

- أن يصدر عن السلطة المختصة.

- أن يكون محتوى القرار مطابق للنصوص القانونية والتنظيمية.

- أن يخضع للقواعد الشكلية.

1-3 السلطة المختصة في اصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية:

- هندا تقع الأملاك والحقوق العينية العقارية في تراب ولاية واحدة يقوم

الوالي باصدار قرار ولاءي يصرح بموجبه بالمنفعة العمومية.

- يصرح بالمنفعة العمومية بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المعني

ووزير الداخلية والجماعات المحلية والبيثة ووزير المالية إذا كانت الممتلكات أو

الحقوق العينية العقارية المراد نزعها واقعة في تراب ولايتين أو أكثر (المادة 10 من

المرسوم التنفيذي رقم 186/93) وتجدر الاشارة إلى أن تطبيق احكام المادة المذكورة

أعلاه كان محل ارسال مذكرة رقم 662 مؤرخة في 17 مارس إلى المصالح المعنية

للولاية موضوعها توضيح محتويات الملف الذي يمثل المرجع الأساسي للقيام

بعملية اتخاذ القرار الوزاري المشترك للتصريح بالمنفعة العمومية.

2-3 محتوى القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية: يجب ان يبين هذا القرار

الزاميا مايلي :

- الأهداف من نزع الملكية المزمع القيام به.

- مساحة القطع الأرضية وموقعها.

- قوام الأشغال المراد الشروع فيها.

- تقدير النفقات التي تغطي عمليات نزع الملكية.

وفضلا عن ذلك يبين القرار المهلة القصوى المحددة لانجاز نزع الملكية والتي

لا تفوق أربع سنوات ويمكن تحديدها مرة واحدة للمدة نفسها بدون اجراء تحقيق

مسبق جديد بموجب قرار في نفس اشكال قرار التصريح بالمنفعة العمومية وهذا حالة اتساع مدى العملية واكتسابها صبغة وطنية.

3-3 القواعد الشكلية التي يجب أن تحترم عند اتخاذ القرار: يخضع هذا القرار تحت طائلة البطلان إلى الإجراءات التالية:

- يجب أن ينشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية حسب الحالة في مجموعة العقود الادارية للولاية إذا كان قرار ولائي، وفي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إذا كان قرار وزاري مشترك.

- يجب تبليغه لكل واحد من الأشخاص المعنية.

- يجب أن يشهر في مقر البلدية التي تقع فيها الأملاك المطلوب نزعها حسب الكيفيات وخلال المدة المحددين في القانون سواء كان قرارا ولائيا أو قرارا وزاريا مشتركا (يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي إسهادا على شكل محضر في هذا الصدد).

4-3 منازعة القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية: يحق لكل ذي مصلحة ان يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة حسب الإشكال المنصوص عليها قانون الإجراءات المدنية، ولا يقبل الطعن إلا إذا قدم في أجل اقصاه شهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره. في هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنفعة العمومية. فصل المحكمة المختصة في الطعن خلال أجل شهر، تخضع الطعون لقانون الإجراءات المدنية. يجب على الجهة القضائية المختصة بالنظر في هذه الطعون أن تصدر حكمها في أجل شهرين على الأقصى، ابتداء من تاريخ الطعن. يعتبر الحكم القضائي النهائي الصادر حضوريا بالنسبة لكل شخص سواء اكان طرفا في الخصام أم لا.

تجدر الإشارة إلى أنه وفقا للمادة 152 من الدستور 1996 شكل جهاز قضائي مزدوج حيث تم انشاء مجلس الدولة بموجب القانون 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والذي اصبح التي تصدر في شأنها القانون رقم 02/98 المؤرخ في 1998/05/30.

ثانيا: يلي عملية التصريح بالمنفعة العمومي وإجراء تحقيق جزئي يهدف إلى تحديد كامل للأموال والحقوق العينية العقارية المطلوب نزعها، وكذا إلى تعريف هوية المالكين اصحاب الحقوق المزمع نزع ملكيتهم، ويسند هذا التحقيق إلى محافظ محقق.

1- الهدف من إجراء التحقيق الجزئي: يهدف التحقيق الجزئي وبكل الوسائل إلى اعداد مخطط أو تصميم جزئي يمكن من تحديد محتوى الممتلكات والحقوق العقارية المراد نزعها تحديدا دقيقا وحضوريا، كما يهدف أيضا إلى توضيح والتحقق من هوية المالكين وأصحاب الحقوق العينية العقارية المراد نزع ملكيتهم، أما عن طريق فحص المستندات القانونية للملكية أو بواسطة معاينة حقوق في العقارات المعنية في حالة عدم وجود تلك المستندات. إذا كان العقار المراد نزع ملكيته مساحته مسجلة، فإن خلاصة مخطط المسح ووثيقة عملية إجراء المسح عند الإقتضاء تقوم مقام مخطظه الجزئي.

2- تعيين المحافظ المحقق: في خلال 15 يوما لتاريخ نشر القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية ومع مراعاة اجال الطعون المذكورة في المواد 14 و13 من القانون رقم 11/91 يصدر الوالي قرار تعيين بتعيين محافظ محقق يختار من بين الخبراء المهندسين المعتمدين لدى المحاكم قصد انجاز التحقيق الجزئي يبين هذا القرار اسم المحافظ المحقق ولقبه وصفته كما سن المفرد الأيام والأوقات التي يمكن أن يتلقه.

فيها التصريحات والمعلومات والمنازعات المتعلقة بالحقوق ذات الصلة بالعقارات المراد نزع ملكيتها وبين كذلك تاريخ بدء التحقيق الجزئي وانتهاءه. يجب أن ينشر هذا القرار في مجموعة العقود الإدارية للولاية، ويبلغ لكل شخص معني ويشهر في مركز البلدية التي يقع فيها الملك المراد نزع ملكيته حسب الكيفيات وخلال المدة المحددة في القانون.

وفي إطار القيام بمهامه يستفيد المحافظ المحقق من مكافأة مقابل اتعابه تحدد حسب الكيفيات الخاصة بالاستفادة من التعويضات الممنوحة للأعوان القضاء بين طبقاً للتنظيم المعمول به.

3- أعمال المحافظ المحقق: تتمثل المهمة الأساسية للمحافظ المحقق في إعداد مخطط جزئي وقائمة المالكين وأصحاب الحقوق الآخرين. وفي هذا الصدد فإن المحافظ المحقق مؤهل للقيام بالأعمال التالية:

1-3 إجراء التحقيق :

يقوم المحافظ المحقق باستشارة كل وثيقة إدارية مفيدة والاستماع إلى كل شخص معني أو مهتم، ويشهد بمدى مطابقة المخطط الجزئي للعناصر الواردة في القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، ويمكنه أن يستعين بأي شخص يختاره في إشغال تحرياته وفي صياغة كل وثيقة ترسل خلال التحقيق.

يتأكد المحافظ المحقق أثناء فحصه مستندات الملكية من أن الوثائق المقدمة له مقبولة في إطار التشريع المعمول به لإثبات حق الملكية.

يطلب المحافظ المحقق من أمين الحفظ العقاري شهادة تثبت أن المستندات المفحوصة تعكس الوضع الراهن للعقارات والحقوق العنونة العقارية المعنية

ويرفقا بالوثائق المقدمة، ويسلم الوضع أمين الحفظ العقاري عند الإقتضاء كشفاً بالنسجيات الرهينة والتكاليف الأخرى.

وفي غياب سند الملكية يتلقى المحافظ المحقق تصريحات المستغلين للعقارات أو حائزها المعينين في عين المكان يبينون فيها الصفة التي يمارسون بها استغلالها أو حيازتها يتم المحافظ كل تصريح من التصريحات المتحصل عليها بجميع المعلومات التي تخص الوضعية المضبوطة لتلك الممتلكات وطبيعتها وقوامها ومساحتها.

يجب على كل مستغل أو حائز لا يملك سند ملكية أن يسلم المحافظ المحقق مايلي:
- الأوراق التي تثبت حالته المدنية.

- الشهادات الكتابية المرفقه بتوقيع شخصين مصدقين تبين المدة التي مارس خلالها المصرح استغلاله للملك أو حيازته له، وعند الإقتضاء المدة التي قد تكون مارس استغلاله أو حيازته خلالها أي أشخاص آخرين يشكل المصرح خلفا عاما أو خاصا لهم أو أية شهادات جبائية أو وثائق أخرى يمكنه أن يستظهر بها عند الحاجة.

يتلقى المحافظ المحقق أيضا أي تصريحات تحيطه علما في كل حالة بالوضعية القانونية للعقارات موضع التحقيق، سواء لدى مالكي العقارات أو حائزها أم لدى أي أشخاص آخرين يمكن أن تكون لهم معلومات مفيدة بشأن تلك العقارات.

وفضلا عن ذلك يتعين على المحافظ المحقق أن يطلب من مصالح المسح العقاري والحفظ العقاري والأملاك العمومية أي معلومات أو أخبار تسمح له بالتأكد من قيمة التصريحات والأقوال التي حصل عليها التي حصل عليها في الميدان، وبهذه الصفة فهو مؤهل للإطلاع بمساعدة رؤساء تلك المصالح على جميع المخططات وسندات يالملكية أو السجلات وأن يحصل في الحين على أي خلاصة أو نسخة منها.

إذا نتج عن تحليل التصريحات والأقوال والشهادات المسجلة وعن التحريات التي قام بها المحافظ المحقق إن الراضي المتحرى فيها ذات المباني أو الخالية من المباني تمثل اراضي مملوكة، فإن ملكيتها تقرر لفائدة الأشخاص الحائزين لها حيازة علنية ومستمرة لا لبس فيها ولا نزاع لمدة 15 سنة.

2-3 اعداد محضر مؤقت:

يجرر المحافظ المحقق محضرا مؤقتا يقيد فيه استنتاجاته الأولى ويذكر التصريحات والأقوال التي جمعها والمعلومات التي حصل عليها يوقع المحضر المؤقت بعد أن يذكر اسمه ولقبه وصفته وتاريخ تحريره.

يقوم المحافظ المحقق بإشهار نسخ المحضر المؤقت والمخطط الجزئي، التي يصادق على مطابقتها للأصل، وذلك لمدة 15 يوما وفي أماكن مرئية وميسورة الوصول إليها من الجمهور في مقر البلدية والولاية المعنيتين إقليميا، وداخل مصالح مسح الأراضي والحفظ العقاري والأملاك الوطنية وفروعها ومكاتبها ومفتشياتها كل منها المقامة في تراب الولاية.

يمكن لكل شخص أن يحصل طوال مدة 15 يوما على جميع المعلومات الإضافية لدى المحافظ المحقق وأن يرفع إليه جميع المطالبات أو المنازعات المتعلقة بحقوق العينية العقارية ذات الشأن.

يتعين على المسؤولين المعنيين في إدارة الأملاك الوطنية وفي البلدية أن تخبّر المحافظ المحقق بالحقوق التي يمكن أن تملكها الدولة أو البلدية في العقارات ذات الشأن وهذا خلال مهلة 15 يوما ذاتها.

3-3 اعداد محضر نهائي: بعد انقضاء مدة 15 يوما من تاريخ الاشهار ينتقل المحافظ المحقق من جديد إلى عين المكان إذا ما صدرت منازعات أو مطالبات أو اعتراضات

ويحرر محضرا نهائيا في جميع الأحوال يقيد فيه استنتاجاته النهائية التي يعد على أساسها قائمة العقارات المحقق فيها المعينة بالاستناد إلى المخطط الجزئي، مبينا بالنسبة لكل عقار حسب الحالة الهوية للمالك لو المالكين المحددة أو هوية المالك غير المحددة.

وفي ها المجال نشير إلى أن المنازعات المحتملة لا تقف حجرة عثرة في طريق إنجاز التحقيق قبل تعدد المطالبين بممتلك من الممتلكات أو بحق من الحقوق فيه أو عدم تحديد هوية المالك أو أصحاب الحق.

وأخر مهمة يقوم بها المحافظ المحقق تتمثل في إرسال ملف التحقيق الجزئي إلى لوالي المختص اقليميا في حدود الاجل الذي يحدده هذا الوالي.

يحتوي ملف التحقيق الجزئي على مايلي :

- المخطط الجزئي.

- المحضر النهائي وكذلك جميع الوثائق المستلمة المعدة أثناء التحقيق.

- قائمة العقارات المنصوص عليها في المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93.

ثالثا: يقابلية التنازا عن الاملاك و الحقوق العينية العقارية:

1- تقدير قيمة الممتلكات و الحقوق العينية العقارية المطلوب نزع ملكيتها:

1-1 تقييم الاملاك و الحقوق العينية العقارية:

تقوم الادارة من اجل تغطية تعويضات منزوعي الملكية بتكوين ملف يرسل إلى مصالح أملاك الدولة بصفتها الهيئة الوحيدة المختصة في تقييم الأملاك و الحقوق المراد نزعها، و يحتوي هذا الملف على العناصر التالية:- القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية.

- المخطط الجزئي مصحوب بقائمة المالكين وأصحاب الحقوق العينية العقارية.

تحدد طبيعة الممتلكات أو قوامها عند تاريخ نقل الملكية ويؤخذ بوجه استعمالها ما كانت تستعمل فيه قبل عام فتح التحقيق الذي يسبق التصريح بالمنفعة العمومية. تراعى القيمة الناجمة عن التصريحات التي يدلى بها المساحون في الضريبة والتقديرات الإدارية التي تغدو نهائية بموجب القوانين الجبائية، وفقا للتنظيم الخاص بالأموال الوطنية المعمول به وذلك لتقدير التعويضات المخصصة للمالكين والتجار والصناعيين والحرفيين.

يتعين على الإدارة المالية المختصة أن تقدم لمصالح إدارة الألاك الوطنية وللوالى جميع المعلومات اللازمة فيما يخص التصريحات والتقديرات الجبائية.

2-1 تحديد التعويض وطبيعته:

تطبيقا لأحكام المادة 20 من دستور 1996 يجب أن تكون مبلغ التعويض عادلا ومنصفا يغطي كامل الضرر الناشئ نزع الملكية.

يكون التعويض استنادا إلى القيمة الحقيقية للممتلكات حسب ما يستنتج من طبيعتها أو قوامها (مشمولاتها) أو أوجه استعمالها الفعلي من مالكيها أو أصحاب الحقوق العينية العقارية فيها، وتقدر القيمة الحقيقية على ما هي عليه يوم اجراء التقييم من قبل مصالح الأملاك الوطنية.

تحدد التعويضات نقدا بالعملة الوطنية، غير إنه يمكن أن يقترح تعويض عيني بدلا عن التعويض نقدا، وفي هذا الاطار يمكن للسلطة نازعة الملكية أن تعدل عن دفع التعويض التعويض وتقوم باعادة اسكان مستاجرى المحلات السكنية ذات

الاستعمال المهني المنزوعة ملكيتها أو شاغليها وتعرض على التجار والحرفيين والصناعيين المعنيين محلات معادلة.

يمكن أن يخصص للمستاجر تعويض عن حرمانه من الانتفاع وهذا زيادة على تعويض الرحيل.

يودع مبلغ التعويضات المطلوب تخصيصها بعنوان العقارات المنزوعة ملكيتها والتي لم تحدد هوية مالكيها خلال التحقيق الجزئي في خزينة الولاية 15 عاما.

2- القرار المتضمن قابلية التنازل عن الأملاك والحقوق العينية العقارية:

1-3 إصدار قرار قابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها:

بعدها تعد مصالح إدارة الأملاك الوطنية تقرير التعويض يرسل هذا الأخير إلى الوالي الذي استنادا عليه يقوم بإصدار قرار يتضمن قابلية التنازل عن الأملاك والحقوق العينية العقارية المراد نزعها.

يتضمن هذا القرار مايلي:

- قائمة العقارات المعنية بالاستناد إلى المخطط الجزئي والحقوق العينية الأخرى المطلوب نزع ملكيتها.

- قائمة المالكين أو أصحاب الحقوق العينية.

- مبلغ التعويض.

- طريقة حسابه (تقييمه). يبلغ هذا القرار لكل واحد من المالكين أو أصحاب الحقوق العينية ويكون مصحوبا حسب الإمكان باقتراح تعويض عيني بدلا من التعويض نقدا. يودع مبلغ التعويض المخصص للأشخاص المنزوعة ملكيتهم وأصحاب الحقوق العينية لدى خزينة الولاية في الوقت نفسه الذي يتم فيه التبليغ عن القرار الخاص بقاسلة التنازل.

1-2 عند إيداع مبلغ التعويض لدى الخزينة على الأشخاص المنزوعة ملكيتهم أن يفحصوا عن المبلغ الذي يطلبونه في أجل 15 يوما من تاريخ التبليغ إذا اعتبروا أن المبلغ المحدد غير كاف.

عند إيداع مبلغ التعويض لدى الخزينة قد يحدث وأن يقبل المالكين هذا المبلغ وفي هذه الحالة يبرم عقد إداري بين الإدارة بخصوص التسديد.

إذا تعذر الإتفاق بالتراضي حول عملية التعويض امكن الطرف المستعجل رفع دعوى أمام القاضي المختص خلال الشهر الذي يلي تاريخ التبليغ.

رابعاً: نزع الملكية

1- إصدار قرار نزع الملكية وتبليغه نستنتج من نص المادة 29 من القانون رقم 11/91 إنه لا يتم نقل الملكية إلا إذا توفر أحد الشروط التالية:

- حصول اتفاق بالتراضي (بعد تبليغ المراد نزع ملكيتهم بقرار قابلية التنازل)
- صدور قرار قضائي نهائي لصالح نزع الملكية في حالة الدعاوي المرفوعة أثناء نزع الملكية.

- إذا لم يقدم أي طعن خلال شهر من تاريخ القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المنزوعة. يبلغ الوالي قرار نزع الملكية للشخص المنزوعة ملكيته والمستفيد من نزع الملكية وينشر خلال شهر من تبليغه في الحفظ العقاري التي تخضع الممتلكات والحقوق المنزوعة ملكيتها له، كما ينشر في مجموعة العقود الإدارية التابعة للولاية.

2- آثار نزع الملكية: لا يتم الحيابة إلا بتوافر شرط الإمتثال المعمول به في مجال التسجيل و الشهر العقاري. يجبر الأشخاص المنزوعة ملكيتهم عقب تبليغهم قرار نزع الملكية باخلاء الأماكن تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به

الخاتمة: من اجل التوصل إلى القيام بعمليات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في إطار قانوني ومع الالتزام بالغاية المقصودة من هذه العمليات والمتمثلة في تحقيق المصلحة العامة وفي نفس الوقت احترام حقوق الأفراد وبالذات الملكية الخاصة، يجب أثناء المبادرة بالقيام بنزع الملكية الامتثال للنصوص التشريعية والتنظيمية المقتنة في هذا المجال وكذا الاستعانة بمحتوى هذا المرشد التطبيقي الذي اعد وفقا لهذه النصوص فحوا بالتالي يشكل دليل توجيهي في متناول المصالح المكلفة بالقيام بعمليات نزع الملكية.. كما أن الغرض المنتظر من هذا الدليل ليس فقط التأكيد على أن الإدارة تحرص على تحقيق النفع العام وإنما تحرص أيضا على احترام وحماية حقوق الافراد. وخلاصة القول بالنسبة لهذا الموضوع هي انه يجب الحرص على اعطاء صلاحية للإدارة في التمكن من الحصول على الأملاك لانجاز مشاريع ذات منفعة عمومية وذلك من خلال مراحل إدارية تضمن شرعية هذه العملية وكذلك التأكيد على أهمية دور القاضي الذي يسلط الرقابة على احترام الاجراءات كلما رفعت أمامه دعوى من طرف الأشخاص المعنيين، وقبل كل شيء ضمان التعويض القبلي الذي يهدف للحد من الأضرار المعتبرة التي تلحق بالافراد من جراء نزع ملكيتهم.

الملحق رقم: 3

نموذج لقرار فتح تحقيق مسبق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية مستغانم
مديرية التنظيم و الشؤون العامة
مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات
مكتب نزاع الملكية

المتضمن فتح تحقيق مسبق

قرار رقم /م.ت.ش.ع/ المؤرخ في

من أجل المنفعة العمومية لإنجاز مشروع نظام جمع و افراغ المياه القدرة و مياه الأمطار بمنطقة خروبة لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية.

إن والسي ولاية مستغانم،

- بمقتضى الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 1984/02/04 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلديات،
- بمقتضى القانون رقم 25/90 المؤرخ في 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالأحكام الوطنية المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 المتعلق بالقواعد الخاصة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية،
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية،
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية،
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2015/07/22 المتضمن تعيين السيد عبد الوحيد طمار واليا لولاية مستغانم،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 1993/07/27 المحدد لقواعد تطبيق القانون رقم 11/91 الخاص بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المعدل و المتمم،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة و هيكلها للولاية،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 1995/09/06 المحدد لاختصاصات و قواعد تنظيم مديرية التنظيم و الشؤون العامة،
- بمقتضى المنشور الوزاري رقم 37 المؤرخ في 1993/01/06 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية،
- بمقتضى المنشور الوزاري رقم 07 المؤرخ في 1994/05/11 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية،
- نظرا للبرقية الرسمية رقم 824 المؤرخة في 2015/09/29 و المتضمنة الأشخاص المؤهلين للقيام بالتحقيق المسبق لسنة 2016،
- نظرا للرسالة رقم 730 المؤرخة في 2016/03/13 الصادرة عن مديرية الموارد المائية للولاية و المتضمنة طلب فتح تحقيق مسبق من أجل المنفعة العمومية لإنجاز مشروع نظام جمع و افراغ المياه القدرة و مياه الأمطار بمنطقة خروبة لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية.
- بناء على المخططات و الوثائق المرفقة.

بأقتراح من السيد مدير التنظيم و الشؤون العامة

بـقـرـر

المادة الاولى: يفتح التحقيق المسبق من أجل المنفعة العمومية لإنجاز مشروع نظام جمع و افرغ المياه القشرة و مياه الأمطار بمنطقة حرورية لغائدة مديرية الموارد المائية للولاية كالآتي:

المادة 02: تشكل لجنة التحقيق المسبق للتصريح بالمنفعة العمومية من السادة الآتية أسموهم:

رئيسا	مديرية المصالح الفلاحية	متصرف اداري	قورين عبد القادر
عضوا	مديرية الأشغال العمومية	مهندس دولة	علولة رضوان
عضوا	مديرية أملاك الدولة	رئيس مكتب	بلعسل الميلود

المادة 03: تضع لجنة التحقيق للتصريح بالمنفعة العمومية وثائق التحقيق من سجل و مخطط الوضعية للمشروع بلدية مستغانم لمدة 30 يوما ابتداء من إلى غاية..... حتى يتمكن المواطنون من الإطلاع عليها من الساعة التاسعة على غاية الثانية عشر صباحا و من الساعة الواحدة إلى الساعة الرابعة والنصف مساء ماعدا أيام العطل العامة، وتدون ملاحظاتهم وجوبا في سجل ويمكن لأعضاء لجنة التحقيق سماع أي شخص أن يساهم في إعطاء معلومات مفيدة عند استشارته.

المادة 04: يجب أن يكون هذا القرار قبل 15 يوما من تاريخ فتح التحقيق:

- معلقا بمقر مركز بلدية مستغانم.

- منشورا في يومين وطنيتين لمدة ثلاثة (03) أيام متتالية على حساب المستفيد من العملية.

المادة 05: يكلف كل من السادة والسيدات: الأمين العام للولاية، مدير التنظيم والشؤون العامة، مدير الموارد المائية مدير السكن، مديرية التجهيزات العمومية، مدير التعمير و الهندسة المعمارية والبناء، مديرية الحفظ العقاري، مدير أملاك الدولة، مدير مسح الأراضي، مدير المصالح الفلاحية، مدير الأشغال العمومية، رئيس دائرة مستغانم، رئيس المجلس الشعبي بلدية مستغانم، كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي سينشر في مجموعة العقود الإدارية للولاية.

الوالي،

الملحق رقم: 4

نموذج قرار تصريح بالمنفعة العمومية

قرار رقم مؤرخ في متضمن التصريح بالمنفعة العمومية لإنجاز مشروع نظام تزويد دواوير الشايف، زطايطة، أولاد سيدي مسود، عين يعقوب وأولاد سيدي مفتاح الواقعة بإقليم بلدية أولاد مع الله بالمياه الصالحة للشرب لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية.

إن والي ولاية مستغانم،

- بمقتضى الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 1984/02/04 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد،
- بمقتضى القانون رقم 25/90 المؤرخ في 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالأماكن الوطنية المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 المتعلق بالقواعد الخاصة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية،
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية،
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 1993/07/27 المحدد لقواعد تطبيق القانون رقم 11/91 الخاص بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المعدل و المتمم،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة و هيكلها للولاية،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 1995/09/06 المحدد لاختصاصات و قواعد تنظيم مديرية التنظيم و الشؤون العامة،
- بمقتضى المنشور الوزاري رقم 37 المؤرخ في 1993/01/06 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية،
- بمقتضى المنشور الوزاري رقم 07 المؤرخ في 1994/05/11 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية،
- نظرا للبرقية الرسمية رقم 824 المؤرخة في 2015/09/29 و المتضمنة الأشخاص المؤهلين للقيام بالتحقيق المسبق لسنة 2016،
- نظرا للبرقية الرسمية رقم 1606 المؤرخة في 2017/09/21 الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية و المتضمنة تعيين السيد رابحي محمد عبد النور و اليا لولاية مستغانم،
- نظرا للقرار الولائي رقم 1049 المؤرخ في 2016/04/21 المتضمن فتح تحقيق مسبق من أجل المنفعة العمومية لإنجاز مشروع نظام تزويد دواوير الشايف، زطايطة، أولاد سيدي مسود، عين يعقوب و أولاد سيدي مفتاح الواقعة بإقليم بلدية أولاد مع الله بالمياه الصالحة للشرب لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية.
- نظرا للقرار الولائي رقم 1392 المؤرخ في 2017/06/22 المتضمن تعديل القرار رقم 1049 المؤرخ في 2016/04/21 الخاص بفتح تحقيق مسبق من أجل المنفعة العمومية لإنجاز مشروع نظام تزويد دواوير الشايف، زطايطة أولاد سيدي مسود، عين يعقوب و أولاد سيدي مفتاح الواقعة بإقليم بلدية أولاد مع الله بالمياه الصالحة للشرب لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية.
- بناء على محضر لجنة التحقيق المسبق المتضمن التصريح بأن المشروع ذو منفعة العمومية.

باقتراح من السيد مدير التنظيم و الشؤون العامة

بـقـرـر

المادة الأولى: يصرح بالمنفعة العمومية لعملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية لإنجاز مشروع نظام تزويد دواوير الشايف، زطايطية، أولاد سيدي مسود، عين يعقوب وأولاد سيدي مفتاح الواقعة بإقليم بلدية أولاد مع الله بالمياه الصالحة للشرب لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية.

المادة 02: إن الأجل الأقصى لإنجاز عملية نزع الملكية محدد بأربع 04 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

المادة 03: يعلق هذا القرار بمقر بلدية أولاد مع الله والأماكن المخصصة العادية للنشر لمدة شهر واحد كما يبلغ هذا القرار إلى المعنيين الذين تسهم عملية نزع الملكية.

المادة 04: يكلف كل من السادة والسيدات: الأمين العام للولاية، مدير التنظيم والشؤون العامة، مدير الموارد المائية مديرية السكن، مدير التجهيزات العمومية، مدير التعمير و الهندسة المعمارية و البناء، مديرية الحفظ العقاري، مدير أملاك الدولة، مدير مسح الأراضي، مدير المصالح الفلاحية، مدير الأشغال العمومية، رئيس دائرة سيدي علي، رئيس المجلس الشعبي لبلدية أولاد مع الله، كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي سينشر في مجموعة العقود الإدارية للولاية.

الوالي،

الملحق رقم :5

نموذج قرار قابلية التنازل

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية مستغانم
مديرية التنظيم و الشؤون العامة
مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات
مكتب نزاع الملكية

قرار رقم /م.ت.ش.ع./ المؤرخ في المتضمن **قابلية النزاع** عن القطع الارضية و الحقوق العقارية الواقعة باقليم بلدية مستغانم و المطلوب نزع ملكيتها من أجل المنفعة العمومية لانجاز مشروع نظام جمع و افراغ المياه القدرة و مياه الأمطار بمنطقة خروبة لغائدة مديرية الموارد المائية للولاية.

إن والى ولاية مستغانم،

- بمقتضى الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 1984/02/04 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد،
- بمقتضى القانون رقم 25/90 المؤرخ في 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالأماكن الوطنية المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 المتعلق بالقواعد الخاصة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المعدل و المتمم،
- بمقتضى القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية،
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية،
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية،
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2015/07/22 المتضمن تعيين السيد عبد الوحيد طمار و اليا للولاية مستغانم،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 1993/07/27 المحدد لقواعد تطبيق القانون رقم 11/91 الخاص بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المعدل و المتمم،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة و هيكلها للولاية،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 1995/09/06 المحدد لاختصاصات و قواعد تنظيم مديرية التنظيم و الشؤون العامة،
- بمقتضى المنشور الوزاري رقم 37 المؤرخ في 1993/01/06 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية،
- بمقتضى المنشور الوزاري رقم 07 المؤرخ في 1994/05/11 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية،
- نظرا للبرقية الرسمية رقم 824 المؤرخة في 2015/09/29 و المتضمنة الأشخاص المؤهلين للقيام بالتحقيق المسبق لسنة 2016،
- نظرا للقرار الولائي رقم 855 /م.ت.ش.ع./ المؤرخ في 2016/03/31 المتضمن فتح تحقيق مسبق من أجل المنفعة العمومية لإنجاز مشروع نظام جمع و افراغ المياه القدرة و مياه الأمطار بمنطقة خروبة لغائدة مديرية الموارد المائية للولاية.
- نظرا للقرار الولائي رقم 1574 /م.ت.ش.ع./ المؤرخ في 2016/06/06 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لإنجاز مشروع نظام جمع و افراغ المياه القدرة و مياه الأمطار بمنطقة خروبة لغائدة مديرية الموارد المائية للولاية.
- نظرا للقرار الولائي رقم 2451 /م.ت.ش.ع./ المؤرخ في 2016/09/11 المتضمن تعيين السيد دحمان قدور كخبير عقاري معتمد لدى المحاكم لإجراء التحقيق الجزئي لإنجاز مشروع نظام جمع و افراغ المياه القدرة و مياه الأمطار بمنطقة خروبة لغائدة مديرية الموارد المائية للولاية.
- نظرا للرسالة رقم 6710 المؤرخة في 2017/06/17 الصادرة عن مديرية أملاك الدولة و المتضمنة جدول قيم التعويضات المشروعة.

بالتقاع من السيد مدير التنظيم و الشؤون العامة

بالتقاع

سادة الأولى: بصراح بتأجيله التنازل عن القطع الأرضية و الحقوق العقارية الواقعة بإقليم بلدية مستغانم و المطلوب تزج ملكيتها من أجل المنفعة العمومية لإحجاز مشروع نظام ح و إفراغ المياه القدرة و مياه الأمطار بمنطقة خروبة لاقادة مديرية الموارد المائية للولاية حسب ما هو مبين في الجدول كالاتي:

رقم القطعة	صاحب الملك	البلدية	طبيعة الارض	المساحة المنزوعة	قيمة الارض (دج)	قيمة حق الاستغلال(دج)	قيمة حق الأضرار	قيمة التعويض (دج)	الملاحظات
01	بن قارة مصطفى عبد الرحمان ولد محمد الحبيب المولود في 40/14 حصمة 1981/08/10 بن قارة مصطفى صميحة بنت محمد الحبيب المولود في 40/07 حصمة 1974/11/20 بن قارة مصطفى نوال بنت محمد الحبيب المولود في 40/07 حصمة 1977/12/25 بن قارة مصطفى عويضة بنت محمد الحبيب المولود في 40/07 حصمة 1987/08/30 بن كوتة فطيمة بنت الحياطي المولود في 1953/08/19 40/05 حصمة	مستغانم	صالحه للبناء	2م 688	10.320.000,00	/	/	10.320.000,00	
02	بوزوية فاطمة بنت عبد الله المولود في 1968/01/28	مستغانم	صالحه للبناء	2م 1015	15.225.000,00	/	/	15.225.000,00	
03	بن سباعين ليلي بنت حمور المولود في 1969/03/07 حصمة 06/01 بن قارة مصطفى سهام حيان بنت الحاج عبد القادر المولود في 1996/11/22 حصمة 06/01 بن قارة مصطفى سارة بنت الحاج عبد القادر المولود في 1991/04/23 حصمة 06/01 بن قارة مصطفى لطيفة بنت الحاج عبد القادر المولود في 1987/12/16 حصمة 06/01 بن قارة مصطفى حاج احمد ولد الحاج ولد القادر المولود في 2003/02/24 حصمة 06/02	مستغانم	صالحه للبناء	2م 763	11.445.000,00	/	/	11.445.000,00	

7,485,000.00	/	7,485,000.00	م ² 499	صاحبة للبناء	مستعلم	1952/04/09 من قارة مصطفى نيرة بنت أحمد المولودة في 1953/08/07 من قارة مصطفى حفظة بنت أحمد المولودة في 1954/11/22 من قارة مصطفى سليمان بنت أحمد المولودة في من قارة مصطفى نصيرة بنت أحمد المولودة في 1960/05/25 من قارة مصطفى نورية بنت أحمد المولودة في 1961/07/13 من قارة مصطفى أمية بنت أحمد المولودة في 1962/09/19	0
تتقوما	/	74,100,000.00	م ² 4940	صاحبة للبناء	مستعلم		0
تتقوما	/	47,250,000.00	م ² 3150	صاحبة للبناء	مستعلم		0
تتقوما	/	14,175,000.00	م ² 945	صاحبة للبناء	مستعلم		0
المجموع		44,475,000.00					

المادة 02: تلتزم مديرية الموارد المائية للولاية باعتبارها الهيئة المستفيدة من المشروع بتتبع هذا القرار لكل واحد من المالكين و أصحاب الحقوق السابقة مع موافاة مصالح مديرية التنظيم و الشؤون العامة بتمسح من محاضر التتبع.

المادة 03: يمكن لكل ذي مصلحة الطعن ضد هذا القرار في أجل أقصاه شهر واحد (01) ابتداء من تاريخ تنبئه، طبقا للمادة 26 من القانون رقم 91-11 الصادر إليه اعلاء **المادة 04:** يكلف كل من السادة والسيدات:الأمين العام للولاية، مدير التنظيم و الشؤون العامة، مدير الموارد المائية مديرية السكن، مدير التجهيزات العمومية، مدير التعمير و الهندسة المعمارية و البناء، مديرية الحفظ العقاري، مدير أملاك الدولة، مدير مسح الأراضي، مدير المصالح اللامالية، مدير الأشغال العمومية، رئيس دائرة مستعالم، رئيس المحضر الشعبي البلدية مستعالم، كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي سينشر في مجموعة العقود الإدارية للولاية.

الوالي،

الملحق رقم: 6

نموذج لقرار نزع ملكية للمنفعة العمومية

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية مستغانم

مديرية التنظيم و الشؤون العامة

مصنحة الشؤون القانونية و المنازعات

مكتب نزاع الملكية

قرار رقم مؤرخ في

ماتن نزاع الملكية من أجل المنفعة العمومية لإنجاز مشروع خزان مائي ذو سعة 500 م³ مع إنجاز مشروع هندسة مدنية وتجهيز محطة ضخ المياه الصالحة للشرب إنطلاقا من القطب الحضري الجديد لبلدية حاسي ماماش لفائدة الدولة ممثلة من طرف مديرية الموارد المائية للولاية.

ان والسى ولاية مستغانم،

- بمقتضى الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدنى المعدل و المتمم ،
- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 1984/02/04 المتضمن التنظيم الاقليمي للبلديات ،
- بمقتضى القانون رقم 25/90 المؤرخ في 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري المعدل و المتمم ،
- بمقتضى القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم ،
- بمقتضى القانون رقم 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالاملاك الوطنية المعدل و المتمم ،
- بمقتضى القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 المتعلق بالقواعد الخاصة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المعدل و المتمم ،
- بمقتضى القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ،
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية ،
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية ،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 1993/07/27 المحدد لقواعد تطبيق القانون رقم 11/91 الخاص بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المعدل و المتمم ،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة و هيكلها للولاية ،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 1995/09/06 المحدد لاختصاصات و قواعد تنظيم مديرية التنظيم و الشؤون العامة ،
- بمقتضى المنشور الوزاري رقم 37 المؤرخ في 1993/01/06 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ،
- بمقتضى المنشور الوزاري رقم 07 المؤرخ في 1994/05/11 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ،
- نظرا للترقية الرسمية رقم 1375 المؤرخة في 2014/09/14 و المتضمنة الأشخاص المؤهلين للقيام بالتحقيق المسبق لسنة 2015 ،
- نظرا للترقية الرسمية رقم 1606 المؤرخة في 2017/09/21 الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية و المتضمنة تعيين السيد رابحي محمد عبد النور و آيا لولاية مستغانم ،
- نظرا للقرار الولائي رقم 816 المؤرخ في 2015/05/18 المتضمن فتح تحقيق مسبق لإنجاز مشروع خزان مائي ذو سعة 500 م³ مع إنجاز مشروع هندسة مدنية وتجهيز محطة ضخ المياه الصالحة للشرب إنطلاقا من القطب الحضري الجديد لبلدية حاسي ماماش لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية .
- نظرا للقرار الولائي رقم 2216 المؤرخ في 2015/07/09 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لإنجاز مشروع خزان مائي ذو سعة 500 م³ مع إنجاز مشروع هندسة مدنية وتجهيز محطة ضخ المياه الصالحة للشرب إنطلاقا من القطب الحضري الجديد لبلدية حاسي ماماش لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية .
- نظرا للقرار الولائي رقم 1883 المؤرخ في 2015/11/11 المتضمن تعيين السيد عالم محمد لإجراء تحقيق جزئي لإنجاز مشروع خزان مائي ذو سعة 500 م³ مع إنجاز مشروع هندسة مدنية وتجهيز محطة ضخ المياه الصالحة للشرب إنطلاقا من القطب الحضري الجديد لبلدية حاسي ماماش لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية .
- نظرا للقرار الولائي رقم 815 المؤرخ في 2017/04/12 المتضمن قابلية التنازل عن القطع الأرضية و الحقوق العقارية الواقعة بأقليم بلدية حاسي ماماش و المطلوب نزع ملكيتها من أجل المنفعة العمومية لإنجاز مشروع خزان مائي ذو سعة 500 م³ مع إنجاز مشروع هندسة مدنية وتجهيز محطة ضخ المياه الصالحة للشرب إنطلاقا من القطب الحضري الجديد لبلدية حاسي ماماش لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية .
- نظرا للقرار الولائي رقم 816 المؤرخ في 2017/04/12 المتضمن ايداع مبلغ مالي لدى أمين خزينة الولاية تعويضا عن الممتلكات و الحقوق العينية المنتزعة من أجل المنفعة العمومية لإنجاز مشروع خزان مائي ذو سعة 500 م³ مع إنجاز مشروع هندسة مدنية وتجهيز محطة ضخ المياه الصالحة للشرب إنطلاقا من القطب الحضري الجديد لبلدية حاسي ماماش لفائدة مديرية الموارد المائية للولاية .

- نظراً للإرسال رقم 3467 المؤرخ في 2017/03/26 الصادر عن مديرية املاك الدولة والمتضمن جدول قيم التعويضات المشروع.

بإقتراح من السيد مدير التنظيم و الشؤون العامة

بالتفويض

المادة الأولى: تنزع من أجل المنفعة العمومية للقطع الأرضية والحقوق العقارية الواقعة بأقليم بلدية حاسي ماماش والمخصصة لإنجاز مشروع خزان مائي نو سعة 500 م³ مع إنجاز مشروع فنية منية وتجهيز محطة ضخ المياه الصالحة للشرب انطلاقاً من القطب الحضري الجديد لبلدية حاسي ماماش لفائدة الدولة صممة من طرف مديرية الموارد المائية للولاية حسب ما هو مبين في الجدول الآتي:

رقم القطعة	صاحب الملك	البلدية	طبيعة الأرض	المساحة المنزوعة	قيمة الأرض (دج)	قيمة حق الإمتياز (دج)	قيمة حق الأضرار	قيمة التعويض (دج)	ملاحظات
01	مسترة فلاحية فرنية سي محي الشير رقم 47	فلاحية	حاسي ماماش	17,09 م ²	/	380.940,00	/	380.940,00	
02	مسترة فلاحية فرنية سي محي الشير رقم 48	فلاحية	حاسي ماماش	93 م ²	/	3.735.060,00	242.601,00	3.977.661,00	
03	مسترة فلاحية فرنية سي محي الشير رقم 46	فلاحية	حاسي ماماش	236 م ²	/	1.529.640,00	99.354,00	1.628.994,00	
04	مزرعة لتسيير التسيير سي محي الشير	فلاحية	حاسي ماماش	338 م ²	/	1.621.200,00	/	1.621.200,00	
05	ملك الدولة	فلاحية	حاسي ماماش	14 م ²	709.800,00	/	/	7.608.795,00	المجموع
									لتتأكد

المادة 02: تنزيم مديرية الموارد المائية بإحتياطها الهيئة المستفيدة من المشروع بتبليغ نسخة من هذا القرار للمالك المعنيين بالأمر بإرسال نسخة من محاضر التبليغ إلى مصالح مديرية التنظيم و الشؤون العامة للولاية، قوب تحريرها.

المادة 03: يكلف كل من السادة والسيدات: الخبير العام للولاية، مدير التنظيم والشؤون العامة، مدير الأشغال العمومية، مدير الموارد المائية، مديرة السكن، مدير التجهيز العمومية، مدير املاك الدولة، مدير المصالح الفلاحية مديرة الحفظ العقاري، مدير التعمير والهندسة المعمارية والبناء، مدير مسح الأراضي، أمين خزينة الولاية، رئيس دائرة هذا ماماش رئيس المجلس الشعبي لبلدية حاسي ماماش ماكل فيما يخصه بتبليغ هذا القرار الذي سينشر في مجموعة العقود الإدارية للولاية.

الوالي،

مدير 2 قرار رقممؤرخ في.....(W.27)

الملحق رقم 7:

قرار مجلس الدولة رقم 5537

في قضية (و.م، ن م) ضد

(مديرية الأشغال العمومية لولاية جيجل ومن

معها)

مجلس الدولة

رقم القرار : 5537 تاريخ التوár : 27/05/2002

أطراف القضية : (و.م بن م) ضد: مديرية الأشغال العمومية لولاية جيجل ومن معها.

دج للمتر المربع وكذلك مبلغ 000.500 دج تعويضا عن ما فاتته من كسب وتحطيم الحائط واقتلاع الأشجار.

وردا عن هذا الطلب دفعت المدعى عليها أنذاك البلدية بسقوط الدعوى كون المدعى لم يطلب بحقه في التعويض إلا بعد مرور عشرون سنة من تاريخ نزع الملكية وذلك تطبيقا لنص المادة 13 من الأمر 76/48 المؤرخ في 1976/05/25 واحتياطيا التمس بتعيين خبير.

أما بخصوص مديرية الأشغال فإنها طلبت بإخراجها من النزاع مدعية بأن البلدية هي صاحبة المشروع طبقا لأحكام المادة 8 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية.

حيث أنه بتاريخ 1997/06/07 أصدر المجلس قرارا يقضي بقبول الدعوى شكلا وفي الموضوع بتعيين السيد بوجحيط كخبير أسندت له مهمة ضبط مساحة الأرض المنزوعة وتقدير قيمة التعويض عنها.

وأنه بعد رجوع الدعوى إلى السير بعد إنجاز الخبرة من طرف السيد بوجحيط استبعد خبرته المؤرخة في 1998/05/25 وعين من جديد السيد حلومي عبد الوهاب بموجب القرار المؤرخ في 1999/01/16 أن الخبير المذكور حرر تقريره وأودعه بكتابة ضبط المجلس في 1999/08/20 وقام المدعى بإعادة الدعوى إلى السير سائلا المصادقة عليها والحكم له بالتعويض الوارد بها بالإضافة إلى مبلغ 000.00.500 دج عن الأضرار اللاحقة بما فيها مصاريف الخبرة وخلافا لما كان متوقعا من طرف المرجع فإن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء جيجل قضت بقبول التراجع شكلا وفي الموضوع إلغاء الخبرة المنجزة من طرف الخبير حلومي عبد الوهاب والقضاء برفض الدعوى لسقوط الدعوى بالتقادم وهو القرار موضوع الاستئناف.

حيث أن المستأنف تدعيما لاستئنافه فهو يذكر الأسباب التالية:

(1) - عن تناقض الأسباب والقضاء بين القرار المستأنف المؤرخ في 2000/02/05 والقرار السابق له المؤرخ في 1999/01/16 تحت رقم 98/119 بحيث أن القرار المستأنف جاء متناقضا صراحة في أسبابه وقضائه مع القرار لصادر عن نفس الغرفة وبنفس التشكيلة للقرار المؤرخ في 1999/01/16 والذي قضى نهائيا عن دفع البلدية المأخوذ من سقوط الحق في التعويض بمرور أكثر من 15 سنة وأن هذا القرار رد صراحة وفصل في هذا الدفع نهائيا برفضه عدم جديته وأنه تم تنفيذه بإنجاز الخبرة المأمور بها ولم يكن محل استئناف من طرف البلدية بحيث اكتسب حجبية الشيء لمقضي فيه.

(2) - عن مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه مع انعدام الأساس القانوني والمأخوذ من انعدام قيام أثر قانوني على رسالة التي بعثت بها البلدية للمستأنف في 1979/02/21.

أن المستأنف يدفع بأنه من الثابت أن بلدية جيجل قد أخطرت المدعى بموجب الرسالة السالفة الذكر عن مشروع

مجلس الدولة

رقم القرار : 5537 تاريخ القرار : 27/05/2002

أطراف القضية : (و.م بن م) ضد: مديرية الأشغال العمومية لولاية جيجل ومن معها.

إن مجلس الدولة

في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ السابع والعشرين من شهر ماي من سنة ألفين وإثنين

وبعد المداولة القانونية أصدر القرار الآتي نصه.

بمقتضى القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998 والذي يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

بمقتضى الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعد والمتمم.

بمقتضى المواد 7 و 274 إلى 289 من قانون الإجراءات المدنية.

بعد الاستماع إلى السيدة بوعروج فريدة رئيسة قسم المقررة بمجلس الدولة في تلاوة تقريرها المكتوب وإلى السيد بوزنادة معمر مساعد محافظ الدولة في تقديم طلباته المكتوبة.

الوقائع والإجراءات:

بموجب عريضة مودعة لدى كتابة ضبط مجلس الدولة بتاريخ 000/05/31 استأنف السيد (و.م بن م) بواسطة محاميه الأستاذ عبد الوهاب بن عبيد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء جيجل بتاريخ 2000/02/05 والذي قضى برفض دعواه لسقوطها بالتقادم.

حيث أن المستأنف يعرض بأنه خلال شهر فيفري 1979 تلقى رسالة من السيد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل مفادها إخطاره باتخاذ البلدية قرار نزع ملكيته المتمثلة في القطعة الأرضية رقم 43-44 و 45-92 ذات مساحة قدرها 6580 متر مربع حسب مخطط مصلحة المسح وذلك في نطاق مشروع تمديد شارع رويح حسين.

وأن البلدية بادرت في الأشغال واقتطعت الأشجار التي كانت مغروسة بهذا الأرض.

غير أنه لم تقم بتسوية الوضعية مع المدعي المالك لهذه الأرض رغم تعهدها ولذلك اتجه المدعي إلى رفع دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء جيجل ملتبسا بالحكم بتعويضه على أساس ألف ومائتان وعشرون ديناراً 1220 دج للمتر المربع وكذلك مبلغ 000.500 دج تعويضاً عن ما فاتته من كسب وتحطيم الحائط واقتلاع الأشجار.

مجلس الدولة

رقم القرار : 5537 تاريخ القرار : 27/05/2002

أطراف القضي : (و.م بن م) ضد: مديرية الأشغال العمومية لولاية جيجل ومن معها.

أن المستأنف يدفع بأنه من الثابت أن بلدية جيجل قد أخطرت المدعي بموجب الرسالة السالفة الذكر عن مشروع تمديد شارع حسين رويح مروراً بملكيتيه ولكنها لم تتخذ أي إجراء من الإجراءات القانونية لنزع الملكية من أجل المنفعة العامة والتي يتضمنها الأمر 48/76 المؤرخ في 25/05/1976 وأن عدم مراعاة هذه الإجراءات يعد تعدياً على الملكية العقارية بمثابة استعمال العنف وأن الرسالة التي بعثت بها البلدية لا حجية لها ولا يمكن أن يترتب عليها أي أثر قانوني يكون من طبيعته أن يؤدي إلى سقوط الحق وأن القرار المستأنف الذي اعتمد هذا الأساس خطأ في تطبيق القانون.

وأنه حسب نص المادة 13 و14 من القانون السالف الذكر فإن قرار التصريح بالمنفعة العمومية الذي يتخذه الوالي أو قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بنفس تبليغه ونشره للمالكين كما يبلغ لهم مبلغ التعويض المعروض عليهم.

وأنه في قضية الحال فإن لا الولاية ولا البلدية اتخذت الإجراءات القانونية لنزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالتالي فإن القرار المستأنف لم يصب ولذا فإن المستأنف يلتمس إلغاء القرار المستأنف والقضاء من جديد بصحة ترجيح الدعوى بعد الخبرة شكلاً ومن ثم المصادقة على خبرة السيد حلومي المؤرخة في 20/08/1999 والحكم على البلدية بدفعها للعارض التعويض المستحق له والمقدر بـ 050.00.981.7 دج أي سبعة ملايين وتسعة مائة وواحد وثمانون ألف وخمسون ديناراً و500.000 دج تعويضاً.

حيث أن المستأنف عليه رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل يرد بأنه فعلاً تم نزع ملكية المستأنف من أجل المنفعة العامة بحيث أنه أدمجت جزء من ملكية المستأنف لإنجاز طريق عمومي وذلك خلال عام 1978.

وأن المستأنف تم إخطاره بموجب مراسلة مؤرخة في 21/02/1979 إلا أنه لم يبد اعتراض على ذلك ودون أن يقدم أي طعن عن تلك الإجراءات.

أن المشروع انتهى خلال عام 1979 وأن المستأنف لم يطالب بالتعويضات المستحقة إلا خلال 1997 على أساس سعر السوق الحالي.

أن إجراءات نزع الملكية تمت في ظل الأمر رقم 48/76 وبالرجوع إلى المادة 13 منه والتي تنص صراحة على المالك بالمطالبة بحقه في التعويض في أجل ثمانية أيام من تاريخ التبليغ وإلا سقط حقه في ذلك كما تنص المادة 306 من القانون المدني على تقادم الالتزام بمرور خمسة عشر سنة.

وبالتالي فإنه يجيز الدفع بالتقادم في جميع مراحل الدعوى وذلك طبقاً للمادة 321 من القانون المدني ومن ثمة المصادقة على القرار المستأنف.

مجلس الدولة

رقم القرا : 5537 تاريخ القرار : 27/05/2002

أطراف القضية : (و.م. بن م) ضد: مديرية الأشغال العمومية لولاية جيجل ومن معها.

وعليه:

ن **في الشكل:** حيث أن المستأنف مستوفي أوضاعه الشكلية وجاء في أجله القانوني طبقا لنص المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية مما يتعين قبوله شكلا.

في الموضوع: حيث أنه يتبين من دراسة ملف الدعوى والوثائق المرفقة به أن المستأنف أقام الدعوى الحالية مطالبا بالتعويض عن الأرض التي انتزعت منه خلال 1979 لتمديد أنذاك شارع رويح حسين بجيجل.

حيث أن المستأنف عليها لا تنكر بأنها قامت بنزع ملكية المستأنف من أجل المنفعة العامة واستنادا لأحكام الأمر 48/76 المؤرخ في 1976/05/25 وذلك بغرض إنجاز طريق عمومي وأن المشروع انتهى خلال سنة 1978 وأن المستأنف لم يطالب بحقه في التعويض عن تلك القطعة إلا بعد مضي أكثر من 15 سنة ولهذا يتمسك بتقديم الدعوى استنادا لنص المادة 13 من الأمر 48/76 والمادة 308 من القانون المدني.

حيث أن القرار المستأنف قضى برفض طلب المستأنف وذلك بعد صدور قرارين بنفس الجهة والتي قضت تمهيدا بتعيين خبيرا لتحديد القطعة التي تم نزعها وتقدير التعويض المستحق.

حيث أنه بالرجوع إلى القرار الصادر بتاريخ 1999/01/16 والذي جاء بعد إنجاز الخبرة المأمور بها بموجب القرار المؤرخ في 1997/06/07 فإنه سبق للمستأنف عليها أن دفعت بتقديم الدعوى وقد جاء في حيثيات القرار المذكور " أن المدعى عليهما لا تنفيان عدم صدور أي اقتراح عنها حول مقدار التعويض عن الأرض الأمر الذي يبقى معه الحق في طلب التعويض قائما" وعليه فإن الدفع غير سديد ومردود ومن خلال ما سبق ذكره فإنه يتبين بأن قضاة الموضوع قد أجابوا عن هذا الدفع وقرروا بقبول دعوى المستأنف عندما قضوا بتعيين خبيرا آخر من جديد وذلك لتحديد التعويض المستحق وبالتالي فإنه فصل نهائيا في هذا الدفع.

حيث أنه ومن جانب الشرح القانوني فإن الأمر 76/48 المؤرخ في 1976/05/25 المحدد لقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة بنص مادته الأولى أنه يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طريقة استثنائية لاكتساب أملاكها وحقوقا عقارية...".

حيث أن نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية يخضع لإجراءات محددة بالأمر المذكور، خاصة التصريح بالمنفعة العامة على إثر تحقيق والشروع بحضورها بتحديد القطع المنوى نزع ملكيتها وتحديد المالكين لهذا العقار.

حيث أن التصريح بالمنفعة العامة حسب المادة 6 من المذكور يكون بقرار وزاري مشترك أو من طرف الوالي حسب المشروع المراد إنجازه.

مجلس الدولة

رقم القرار : 5537 تاريخ القرار : 27/05/2002

أطراف القضية : (م. بن م) ضد: مديرية الأشغال العمومية لولاية جيجل ومن معها.

حسب المشروع ع المراد إنجازهم.

حيث أن تحويل الملكية لم يتم إلا بعد إصدار قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وإشهار هذا القرار.

حيث أنه ولتحديد التعويض المستحق ينبغي تبليغ لمالك العقار أو للمنتفع المعنى بالأمر قرار التصريح بالمنفعة العامة أو قرار نزع الملكية وذلك حسب المادة 13 من الأمر المذكور أعلاه وعلى الجهة التي قامت بنزع الملكية أن تبلغ المنزوع منه الملكية بالتعويض مقابل ملكيته.

حيث أن أجل ثمانية أيام المنصوص عليه بالمادة 13 الأنفة الذكر الفقرة الثانية تنص بأن على المالك أو كل من يهمه الأمر أن يعلن عن حقوقه لدى الإدارة المنتزعة وإن لم يتم بذلك تسقط حقوقه.

حيث يتبين من خلال هذه المقتضيات بأنه ينبغي تبليغ القرار بالتصريح بالمنفعة العامة وقرار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية للمعنى وذلك ليتمنى احتساب الأجال لسقوط الحق بالمطالبة بالتعويض مقابل الملكية المنزوعة.

حيث أن المستأنف عليها التي اكتفت بإخطار المستأنف برسالة مؤرخة في 1979/02/21 عن مشروع قيامها بنزع منه جزء من ملكيته في نطاق المنفعة العامة ولم تعرض عليه أي مبلغ مقابل ملكيته ولم تبلغه بقرار نزع الملكية لم تتبع الإجراءات المنصوص عليها بالأمر 48/76 ومن ثمة فإن تمسكها بسقوط حق المستأنف للمطالبة بحقه في التعويض عن القطعة الأرضية المنزوعة منه هو دفع غير مؤسس وأن القرار المستأنف لما قضى برفض طلب المستأنف لتتقدم الدعوى قد أخطأ في تطبيق القانون.

مما ينبغي إلغائه والقضاء من جديد بقبول إعادة سير الدعوى بعد إنجاز الخبرة المنجزة من طرف السيد حليني المؤرخة في 1999/08/20 والحكم على البلدية بأن تدفع للمستأنف التعويض المقدر بـ 050,00.981.7 دج أي سبعة ملايين وتسعة مائة وواحد وثمانون ألف وخمسون دينار مقابل القطعة الأرضية المنزوعة من أجل المنفعة العمومية والمقدرة مساحتها بـ 5700,75 متر مربع على أساس 1400 دج.

حيث أن المستأنف طلب بتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية اللاحقة به من جراء نزع ملكيته.

حيث أنه يتبين من خلال إجراءات الدعوى أن المستأنف عليها تتردد عن دفع للمستأنف حقوقه رغم إستلائها عن ملكيته وذلك منذ 1979 وأن تعنتها هذا فقد ألحقت به أضرار مادية ومعنوية يستحق التعويض عنها.

حيث إن مبلغ 000,00.500 دج مقابل الضرر المعنوي والمادي هو مبلغ مبالغ فيه نوعا ما لذا ينبغي خفضه إلى حد معقول بقدر بـ 000.50 دج.

مجلس الدولة

رقم القرار : 5537 تاريخ القرار : 27/05/2002

أطراف القضية : (و.م بن م) ضد: مديرية الأشغال العمومية لولاية جيجل ومن معها.

إلى حد معقول بقدر بـ 000.50 دج.

لهذه الأسباب

يقضى مجلس الدولة: حضوريا علانيا ونهائيا.

في الشكل: قبول الاستئناف شكلا.

في الموضوع: إلغاء القرار المستأنف والقضاء من جديد بصحة ترجيع الدعوى بعد الخيرة شكلا ومن ثم المصادقة على خبرة السيد عبد الوهاب حلّيمي المؤرخة في 1999/08/20 ونتيجة لذلك الحكم على المستأنف عليها بدفعها للمستأنف مبلغ 050,00.981.7 دج سبعة ملايين وتسعة مائة وواحد وثمانون ألف وخمسون دينار تعويض عن الأضرار المنزوعة وبدفعها مبلغ 000.50 دج.

بذا صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ السابع والعشرين من شهر ماي من سنة ألفين وإثنين من قبل الغرفة الثانية لمجلس الدولة المشكلة من السادة:

الرئيس بالنيابة	بوفرشة مسعود
رئيسة قسم المقررة	بوعروج فريدة
رئيس قسم	عبد المالك عبد النور
مستشارة الدولة	لياد حلّيمة
مستشار الدولة	لعلوي عيسى
مستشار الدولة	فضيل سعد
مستشار الدولة	عنصر صالح

بحضور السيد بوالصوف موسى مساعد محافظ الدولة وبمساعدة السيدة نجار زهوة أمينة الضبط.

الملحق رقم: 8

قرار مجلس الدولة رقم 007282 في قضية

(المجلس الشعبي البلدي لبلدية تيزي وزو)

ضد وريثة (ب.ط.م) ومن معهم

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية -

- باسم الشعب الجزائري -

- قرار -

مجلس الدولة

- الغرفة الرابعة -

(ع)

- فصل في الخصام القائم بين /

المجلس الشعبي البلدي لبلدية تيزي وزو الممثل قانونا من طرف رئيسه القائم في حقه الأستاذ مسعودي حسين المحامي المعتمد لدى المحكمة العليا الكائن مقره بحي النخيل رقم 03 تيزي وزو.

رقم الملف:

007282

- من جهة /

- وبين /

ورثة المرحوم بن طيب موسى وهم:

(1) أرملة بن طيب موسى المولودة حمواني فاطمة.

(2) بن طيب أحمد بن موسى.

(3) بن طيب فريد بن موسى.

الساكنون بنهج ستيي علي تيزي وزو.

رقم الفهرس:

12

قرار بتاريخ:

2003/01/07

قضية /

المجلس الشعبي البلدي

بلدية تيزي وزو

- بحضور /

طرمول محمد ساكن بـ 44 شارع رافعي أحمد تيزي وزو.

- من جهة أخرى /

- إن مجلس الدولة /

في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ السابع من شهر جانفي من سنة ألفين وثلاثة.

وبعد المداولة القانونية أصدر القرار الآتي نصه.

- بمقتضى القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ 30

ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

- بمقتضى الأمر رقم 66/154 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون

الإجراءات المدنية المعدل والمتمم.

- بمقتضى المواد 07-274 إلى 289 من قانون الإجراءات المدنية.

- بعد الاستماع إلى السيد/ عبد الرزاق زوينة مستشار الدولة المقرر بمجلس الدولة

في تلاوة تقريره المكتوب وإلى السيد/ شهبوب فضيل مساعد محافظ الدولة في

تقديم طلباته المكتوبة.

.../...

ضد /

ورثة المرحوم بن طيب

موسى ومن معهم

الوقائع والإجراءات:

بموجب عريضة مقدمة من المجلس الشعبي البلدي لبلدية تيزي وزو ممثلة من طرف رئيسها بواسطة محاميها الأستاذ مسعودي حسين والمودعة بكتابة ضبط المجلس بتاريخ 2000/11/27 تحت رقم 7282 طعنا بالإستئناف ضد القرار الصادر بتاريخ 2000/02/07 تحت عدد 99/313 ويتضمن منطوقه البيانات التالية: " في الشكل/ قبول الطعن القضائي وفي الموضوع/ إلغاء القرار الصادر في 17/06/1988 رقم 88/47 بعدم شرعيته".
وتتحصل الوقائع كما يبين من العريضة ومن عناصر الإثبات الأخرى المظروفة في القضية الماثلة:

يملك المستأنف عليهم عن طريق الإرث قطعة ترابية تحمل رقم 55 من مخطط مسح الأراضي وتقدر مساحتها 6 هكتار و 87 أر و 28 سنتيوار وتقع بتيزي وزو.
بتاريخ 17/09/1979 أصدر والي ولاية تيزي وزو قرار يحمل رقم 480 يتضمن نزع ملكية المستأنف عليهم لفائدة العارضة من أجل إنجاز تكميلية و 500 مسكن إجتماعي ومركز طبي إجتماعي.

وأنجزت العارضة مشروعين من بين المشاريع السابق ذكرها وعلى إثر ذلك التمس المستأنف عليهم إرجاع الجزء غير المبني في إطار القانون الخاص بالإحتياجات العائلية والقانون الخاص بالتوجيه العقاري ولبى طلبهم هذا من طرف الوكالة العقارية للتسيير والتنظيم لبلدية تيزي وزو وهذا بموجب قرار يحمل رقمه 217.

وأثناء شروع العارضين تسييج الجزء العائد إليهم بموجب القرار الأخير تعرض لهم المدخل في الخصام مستظها بقرار صادر عن العارضة في 07/06/1988 تحت رقم 47 بمنحه القطعة رقم 19 من أجل بناء سكني وللإستعمال التجاري فقام المدعين/ المستأنف عليهم طلب إلغاءه لعدم مشروعيته فصدر القرار موضوع الطعن الحالي.
وتلتمس العارضة إلغاؤه والقضاء من جديد برفض دعوى المدعين/ المستأنف عليهم لعدم التأسيس.

واحتياطيا، الحكم قبل الفصل في الموضوع تعيين خبير لمعاينة مكان النزاع والتحقق من تصريحات الأطراف.

وتدعم العارضة طلبها بتقديم الدفوع الموضوعية التالية:

أن المدعين/ المستأنف عليهم لم يثبتوا عيوب القرار الإداري موضوع طلب الإلغاء كما أن الأخير صادر بتاريخ 17/06/1988 أي هو أسبق من تاريخ صدور قرار الإستفادة من الإحتياجات العائلية لفريق بن الطيب وأنه وحتى في حالة ازدواجية المنح فإنه يتعين على هؤلاء القيام بالإجراءات المناسبة مع الوكالة العقارية لتعويضهم بأرض أخرى.

.../... ص(3) من الملف رقم: 007282. (ب.ش)

وأن قرار مدير الوكالة العقارية المؤرخ في 14/02/1993 تحت رقم 217 غير مشروع وباطل بموجب برقية والي ولاية تيزي وزو المؤرخة في 18/06/1995 بالإضافة إلى نص المادة 82 من قانون التوجيه العقاري 25/90 واستنادا لما دأب عليه بشهادة هذه الجهة في قضية مماثلة بموجب القرار الصادر بتاريخ 08/06/1998.

وبما أن المستأنف لم يقدموا مذكرة جواب وكذا الطرف المدخل في الخصام.

وعليه

في الشكل:

بما أن القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء تيزي وزو بتاريخ 07/02/2000 تحت رقم 99/313 تم تبليغه إلى العارضة في 12/11/2000.

وبما أن عريضة الطعن ومستندات الإثبات تم إيداعها بكتابة الضبط في 27/11/2000 فيكون الاستئناف الحالي مستوف أوضاعه القانونية الشكلية على معنى المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية.

في الموضوع:

اتخذ قرار نزع ملكية المدعين المستأنف عليهم بموجب قرار ولائي صادر بتاريخ 17/09/1979 تحت رقم 480 من أجل إنجاز تكميلية و500 مسكن إجتماعي ومركز طبي إجتماعي.

وتم إنجاز مشروعان من بين المشاريع الثلاثة، وأعيد للمالكين الوعاء غير المشغول في إطار الإحتياجات العائلية طبقا للمرسوم 28/76 الصادر بتاريخ 07/02/1976 وكذا قانون توجيه العقاري.

وأثناء قيام المدعين/المستأنف عليهم تعرض لهم المدخل في الخصام مستظها بأحقته في الأماكن بناء على قرار صادر عن العارضة في 07/06/1988 ويحمل رقم 47 ومضمونه بناء سكني ومحل تجاري فردي.

وتم إلغاء القرار رقم 47 من لدن قضاة الدرجة الأولى ميررين قضائهم بالكيفية التالية:

وحيث أنه من المقرر قضاء أن نزع الملكية يلزم الإدارة بتخصيص جزء من الملكية للإحتياجات العائلية للمالكين التي انتزعت منهم ملكيتهم.

" وحيث أن المدعى عليها بلدية تيزي وزو لما أصدرت القرار الصادر في 07/06/1988 تحت رقم 88/47 لصالح الغير قد خالفت القانون المتضمن نزع الملكية.

... علاوة على ذكر ... فإن المدعى عليها تكون قد خالفت قرار الوالسي المتضمن نزع الملكية لأنها منحت جزء من الأرض المخصصة للمنفعة العامة لمصالح خاصة. "

.../...

إن التعليل بالكيفية السابقة يتماشى وصحيح القانون وما دأب عليه الإجتهد القضائي في القضايا المماثلة ومن ثم فهو معلل بكفاية.⁹
وبالمقابل من ذلك فإن قرار رقم 217 الصادر بتاريخ 14/02/1993 غير ملغي قانونا خلافا لما ذهبت إليه المعارضة وكان عليها أن أرادت تحقيق ذلك أن تسلك الإجراءات المعتادة ومن ثم فإن هذا الدفع غير وجيه.
وأخيرا، فإن الوسائل الأخرى المقدمة من المعارضة لا تعد دفوعا قانونية بقدر ما تتضمن اقتراحات لحل النزاع حسب رؤيتها ومبادراتها وغير مؤسسى على دعائم قانونية يمكن فحصها والبت فيها.

لهذه الأسباب

يقضي مجلس الدولة: طعنا في القضايا الطعن بالإستئناف علنيا وحضوريا.

في الشكل:

- قبول الإستئناف شكلا.

في الموضوع:

- تأييد القرار المستأنف.

- وإعفاء المعارضة من المصاريف القضائية.

♦ بدأ صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ السابع من شهر جانفي من سنة ألفين وثلاثة من قبل الغرفة الرابعة بمجلس الدولة المنتسكة من السادة:

الرئيس	سلايم عبد الله
مستشار الدولة المقرر	عبد الرزاق زوينة
رئيسة قسم	عبد الصادق سمية
مستشارة الدولة	ليباد حليلة
مستشار الدولة	بن عبيد الوردى
مستشارة الدولة	منور يحيى نعيمة

بحضور السيد/ بوزنادة معمر مساعد محافظ الدولة وبمساعدة السيد/ بوزيد عمر أمين الضبط.

الرئيس مستشار الدولة المقرر أمين الضبط

الملحق رقم: 9

قرار مجلس الدولة رقم 21312 في قضية

(رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوراشد)

ضد (ورثة مساهل أحمد بن محمد)

مجلس الدولة
الغرفة الثانية
القسم الأول

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية -
باسم الشعب الجزائري

قرار

ملف رقم :
021312
021509

فهرس رقم :
60

- فصلا في الدعوى المرفوعة بين/

- رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوراشد، ولاية عين الدفلى، والقائم في
حقه الأستاذ/ ابن معمر محمد أو سالم المحامي المعتمد لدى المحكمة العليا، والكائن
مقره بحي 108 مسكن (EPLF)، خميس مليانة، ولاية عين الدفلى .

- من جهة/

- وبين :

- ورثة مساهل أحمد بن محمد وهم: أرملته مقدم خيرة، مساهل موسى،
مساهل محمد، مساهل أحمد، مساهل فاطمة الزهراء، مساهل عائشة، مساهل شريفة،
مساهل حورية، مساهل عبد الرحمان، مساهل عبد القادر، مساهل مكى، المقيمون
بحي الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط، عين الدفلى، القائم في حقهم الأستاذ حساين
جيلالي المحامي المعتمد لدى المحكمة العليا والكائن مقره بحي الإخوة خرباش، عين
الدفلى، والأستاذ معطاوي محمد المحامي المعتمد لدى المحكمة العليا والكائن مقره
بحي الإخوة خرباش رقم 34، عين الدفلى .

قرار بتاريخ :
2006/01/24

قضية :
رئيس المجلس الشعبي
البلدي لبلدية بوراشد

- من جهة أخرى/

- إن مجلس الدولة :

ضد :

- في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ: الرابع والعشرين من شهر
جانفي من سنة ألفين وستة .
- وبعد المداولة القانونية أصدر القرار الآتي :
- بمقتضى القانون العضوي رقم :01/98 المؤرخ في: 04 صفر 1419 الموافق
لـ:30 ماي 1998 والذي يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- بمقتضى الأمر رقم 66/154 المؤرخ في: 08/06/1966 المتضمن قانون
الإجراءات المدنية المعدل و المتمم .
- بناءا على المواد 07/ 274 إلى 289 من قانون الإجراءات المدنية .
- بعد الاستماع إلى السيد/ عنصر صالح مستشار الدولة المقرر بمجلس
الدولة في تلاوة تقريره المكتوب وإلى السيد/ بوصوف موسى مساعد محافظ الدولة
في تقديم طلباته المكتوبة .

ورثة مساهل أحمد بن محمد

(نزع الملكية)

.../...

.../...ص(02) من الملف رقم: 021312 + 021509 (ن.ن)

- الوقائع والإجراءات :

حيث أنه بموجب عريضة مسجلة بكتابة ضبط مجلس الدولة بتاريخ 27/03/2004 تحت رقم 21312 استأنف رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوراشد عن طريق الأستاذ معمر محمد أوسالم القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الشلف بتاريخ 31/12/2003 فهرس رقم 2003/775 الذي قضى بالمصادقة على تقرير الخبير وشان محمد المودع بكتابة ضبط المجلس تحت رقم 2003/50 تنفيذاً للقرار التمهيدي الصادر في 27/02/2002، وإلزام بلدية بوراشد بأن تدفع للمدعين ورثة مساهل أحمد بن محمد مبلغاً قدره أربعة ملايين وخمسمائة ألف دينار (4.500.000,00 دج) تعويضاً مقابل نزع الملكية للمنفعة العامة وبرفض ما زاد عن ذلك من طلبات لعدم التأسيس .

وحيث أنه وبموجب عريضة مسجلة بكتابة ضبط مجلس الدولة بتاريخ 10 أبريل 2004 تحت رقم 21509 استأنف ورثة مساهل أحمد نفس القرار .

حيث تعرض بلدية بوراشد ما يلي :

أنه وبعدم زعم ورثة مساهل أن البلدية استولت على أرضهم لأجل بناء مدرسة وثانوية، صدر في النزاع قرار تمهيدي مؤرخ في 27/02/2002 عين بموجبه مجلس الشلف الخبير صلواشي أحمد الذي توفي واستبدل بالخبير وشان محمد وبعد إعادة السير في الدعوى أصدر المجلس القرار المستأنف .

- المناقشة:

- الوجه الأول مأخوذ من مخالفة وإغفال قاعدة جوهرية في الإجراءات (المادة 2/233 من قانون

الإجراءات المدنية) :

أن المادة 26 من نفس القانون حددت مهلة 10 أيام على الأقل من تاريخ تسليم التكليف بالحضور إلى اليوم المعين للحضور أن المعارض لم يستلم التكليف بالحضور إلا يوم 25/05/2003 لجلسة حددت إلى تاريخ 21/05/2003 .

- الوجه الثاني المأخوذ من مخالفة أو إغفال تطبيق القانون الداخلي (المادة 5/233 من قانون

الإجراءات المدنية) :

بحيث أن المعارض طالب بإخراج البلدية من الخصام باعتبار أن القطعة الأرضية تم إماجها في إطار نزع الملكية من أجل المنفعة العامة لفائدة الدولة وأن كل الإجراءات قام بها الوالي وأن المجلس لم يستجب لهذا الطلب .

.../...

ص(03) من الملف رقم: 021312 + 021509 (ن.ن)

ولهذه الأسباب يلتزم المستأنف إلغاء القرار محل الاستئناف والتصدي من جديد الحكم بإخراج بلدية بوراشد من الخصام واحتياطيا الحكم بنقض التعويضات المحكوم بها إلى مبلغ 2.323.200,00 دج إنطلاقا من التقييم الذي توصل إليه الخبير العقاري محمد بولغتابي الذي استند على معايير رسمية .

حيث يعرض ورثة مساهل أحمد عن لسان الأستاذ معطي محمد ما يلي :
أنه في سنة 1999 قامت بلدية بوراشد بالإستيلاء على القطعة الأرضية وشرعت في بناء مدرسة أساسية دون وجه حق، وأن الخبير المعين من طرف المجلس قوّم قيمة القطعة بـ 8.720.000,00 دج وأنه لم تتبّع إجراءات نزاع الملكية ولم يبلغ المدعين أية إجراءات أخرى تفيد نزع ملكيتهم لحد الساعة، وهو ما يجعل إدعاء البلدية في غياب تبليغ هذا القرار في غير محله .
وأن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الشلف وبقرارها الصادر في 2003/12/31 محل الاستئناف قضت بإنزال مبلغ التعويض إلى 4.500.000,00 دج مستبعدة بذلك أعمال الخبير وأجفت بذلك في حق المدعين حين قضت خلال تقويم الخبير المختص .

حيث أن أرض المدعين هي أرض فلاحية ريعتدرن عليها في رزقهم وعيشهم وأن التعويض المحكوم به يعتبر تعويضا زهيدا وغير عادلا ولهذه الأسباب أنهم يلتزمون ضم القضية رقم 21312 و 21509 لوحدة الأطراف والقضاء بتأييد القرار مبدئيا وبتعديله برفع مبلغ التعويض إلى 8.720.000,00 دج المقدر من قبل الخبير وشان محمد نظير استيلاء البلدية على أرض المستأنفين مع تعويضهم عن كافة الأضرار المختلفة قدرها 2.000.000 دج ومصاريف الخبرة .

- وعليه -

- من حيث الشكل:

حيث أن الاستئناف المسجل تحت رقم 021312 والاستئناف المسجل تحت رقم 021509 استوفيا أوضاعهما القانونية مما يتعين التصريح بقبولهما شكلا .
حيث أنه ولكون الاستئنافين قائمان ضد نفس القرار وحول نفس النزاع وبين نفس الأطراف يتعين ضمّهما والفصل فيهما بقرار واحد .

- من حيث الموضوع:

حيث يتبين من الملف أن ورثة مساهل أحمد أقاموا دعوى قضائية أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الشلف التمسوا من خلالها تعويضهم عن القطعة الأرضية التي تم حسب زعمهم -الإستيلاء عليها من طرف البلدية .

.../...

ص(04) من الملف رقم: 021312 + 021509 (ن.ن)

حيث وقيل للفصل في النزاع صدر قرار عن الغرفة الإدارية بتاريخ 2002/02/27 عيّن بموجبه السيد صلواشي أحمد الذي استبدل بالسيد وشان محمد، وأنه وبعد رجوع الدعوى بعد الخبرة صدر القرار المستأنف المذكور أعلاه .

حيث أنه كلا من الطرفين ورثة مساهل وبلدية بوراشد يلتزمان بإلغاء القرار المستأنف .
حيث يدفع ورثة مساهل أن المبلغ المحكوم به في مجال التعويض زهيد وغير عادل ويطالبوا باعتماد المبلغ المحدد من طرف الخبير والمقدر بـ 8.720.000,00 دج زيادة على منحهم مبلغ 2.000.000 دج على سبيل تعويض الأضرار اللاحقة .

حيث تلتزم بلدية بوراشد بإخراجها من النزاع واحتياطيا القضاء بنقص التعويضات المحكوم بها إلى 2.323.200,00 دج المقترحة أصلا على ورثة مساهل .

حيث أنه بالرجوع إلى مستندات الملف يتبين وأن القطعة الأرضية المتنازع من أجلها مساحتها 38 آر و72 سنتيوار كانت محل قرار صادر عن والي ولاية عين الدفلى بتاريخ 16 أبريل 2003 المتضمن تعديل للقرار رقم 1020 المؤرخ في 2002/12/15 المتعلق بالتحديد النهائي للعقارات والأماكن القابلة للتنازل لفائدة إنجاز مشروع مدرسة أساسية ق5 ببلدية بوراشد .

أنه ثابت أن هذا القرار صدر بعد القيام بكل الإجراءات المحددة بالقانون رقم 91-11 المؤرخ في 1991/04/27 المحدد لقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية مما يتعين رفض الدفع المثار من طرف ورثة مساهل أحمد المتمثل في القول أن بلدية بوراشد استولت على ملكيتهم .

وحيث أنه ثابت من هذا القرار أن عملية نزع الملكية أنجزت لفائدة الدولة (مديرية التربية لولاية عين الدفلى) من أجل إنجاز مدرسة أساسية، أنه ثابت أن هذا الصنف من المنشآت تمولها وتقوم بإنجازها الدولة، ولا يوجد بالملف ما يثبت وما يبين بأن البلدية كانت لها دخل في عملية نزع الملكية مما يتعين القول أنها لا علاقة لها بالمشروع ومن ثم بالنزاع ومنه القول أن قضاة أول الدرجة لم يقدروا الوقائع حسن التقدير لما صرحوا في قرارهم بأن بناء المدرسة الأساسية هي من عمل البلدية وحملوها مسؤولية التعويض .

حيث أنه ثابت أن مسؤولية التعويض عن نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية تقع على المستفيد المباشر من هذه العملية وهذا ما استقرت عليه الغرفة الإدارية للمحكمة العليا وبعدها مجلس الدولة في قرارهم في القضايا المماثلة .

حيث أنه في الحال أن قرار والي ولاية عين الدفلة حدّد بدقة المستفيد من نزع الملكية حدد مبلغ التعويض وحدد في مادته الرابعة كل المؤسسات المكلفة حسب كل اختصاص، بتنفيذ هذا القرار .

.../...

ص(06) من الملف رقم: 021312 + 021509 (ن.ن)

— بدأ صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ: الرابع والعشرين من شهر جانفي من سنة ألفين وستة من قبل الغرفة الثانية القسم الأول بمجلس الدولة المشكلة من السيدات والسادة :

الـرئيس	فنيش كمال
مستشار الدولة المقرر	عنصر صالح
مستشار الدولة	عبد الجليل
مستشارة الدولة	كريبي زوييدة
مستشارة الدولة	خيري مليكة
مستشارة الدولة	سكاكني باية

بحضور السيدة/ درار دليلة مساعدة محافظ الدولة وبمساعدة السيد/غلامي محمد أمين قسم ضبط

الملحق رقم: 10

قرار مجلس الدولة رقم 12197

في قضية (ز.م) ضد (والي ولاية ميله ومن معه)

مجلس الدولة

رقم القرار : 12197 تاريخ القرار : 17/02/2004

اطراف القضية : (ز.م) ضد: والي ولاية ميله ومن معه

إن مجلس الدولة

في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ السابع عشر من شهر فيفري من سنة ألفين وأربعة.

وبعد المداولة القانونية أصدر القرار الآتي نصه:

بمقتضى القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

بمقتضى الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم.

بمقتضى المواد 07 و274 إلى 289 من قانون الإجراءات المدنية.

بعد الاستماع إلى السيدة كربي زوييدة مستشارة الدولة المقررة بمجلس الدولة في تلاوة تقريرها المكتوب وإلى السيدة درار دليلة مساعدة محافظ الدولة في تقديم طلباتها المكتوبة.

الوقائع والإجراءات:

بموجب عريضة استئناف مودعة لدى أمانة ضبط مجلس الدولة بتاريخ 2002/03/18 طعن السيد (ز.م) القائم في حقه الأستاذ مسعود شيهوب المحامي المعتمد لدى المحكمة العليا، في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة المؤرخ في 2000/12/01 والقاضي برفض الدعوى لعدم التأسيس.

وجاء في العريضة أن المستأنف يملك قطعة أرض فلاحية ببلدية ميله تم نزع ملكيتها منه بموجب القرار الصادر في 1996/02/06 عن والي ولاية ميله لصالح مدير الشباب والرياضة لولاية ميله من أجل بناء ملعب بلدي وقد نازع المستأنف في مشروعية قرار نزع الملكية المذكور للأسباب المتمثلة في بطلان القرار لعدم تبليغه، خرق المستأنف عليهما للمادة 20 من الدستور والمادة 677 من القانون المدني بعدم تسديدهما للتعويض المسبق، ومخالفتهما للمادة 10 من قانون 91-11 المتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة وذلك بعدم إنجازها للمشروع في الأجل المحدد بأربعة سنوات، الشرط المؤكد في الاجتهاد القضائي الحالي الذي استقر على اعتبار عدم قيام الإدارة بالأشغال في الأجل المذكور بمثابة تراجع عن نزع الملكية، الأمر الذي يترتب عنه حق المالك في استرجاع أرضه المنزوعة وفي المطالبة بالتعويض عن الحرمان من الاستغلال.

مجلس الدولة

رقم القرار : 12197 تاريخ القرار : 17/02/2004

أطراف القضية : (زم) ضد: والي ولاية ميلة ومن معه

وقد رفع المستأنف دعوى إلغاء لقرار نزاع الملكية محل النزاع، لكن انتهت بإصدار القرار المستأنف.

ويستند المستأنف في طعنه على وجه أول مأخوذ من انعدام تسيبب القرار المستأنف طبقا للمادة 144 من قانون الإجراءات المدنية وذلك بعدم إجابته على جميع الدفوع المثارة من طرفه، ووجه ثاني مأخوذ من انعدام الأساس القانوني وذلك بسبب عدم اعتبار القرار المستأنف انعدام التبليغ لقرار نزاع الملكية سببا للإلغاء مخالفا بذلك المادة 11 من قانون نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة من جهة وبسبب عدم أخذه بعين الاعتبار لمحضر المعاينة المثبت لتوقف المشروع منذ أكثر من 04 سنوات ملاحظا أن المستأنف لم يثبت ادعاءاته.

والتمس المستأنف قبول العريضة شكلا لورودها حسب مقتضيات القانون وفي الموضوع إلغاء قرار نزاع الملكية الصادر في 1996/02/06 تحت رقم 96-97 والمتضمن نزاع الملكية وذلك لعدم شرعيته وتعيين خبير مختص لتقدير تعويض الحرمان من الاستغلال منذ 1996/02/06 إلى غاية الحكم بالإلغاء.

وبموجب مذكرة مسجلة بتاريخ 2002/12/22 أجاب السيد والي ولاية ميلة المستأنف عليه الأول القائم في حقه الأستاذ فضيل بوضياف وهو يلتمس تأييد القرار المستأنف متمسكا بوقوع تبليغ قرار نزاع الملكية للمستأنف وذلك بإقرار منه من خلال رسالته الموجهة إلى المستأنف عليه بتاريخ 1996/03/23 تحت رقم 96-406 والمدرجة بالملف من جهته، ودافعا باحترام مديرية الشباب والرياضة للمدة المحددة قانونا لأن العبارة حسبها هو انطلاق الأشغال الأمر الثابت في قضية الحال وبالتالي لا يسمح بطلب استرجاع الأرض المنزوعة طبقا للمادة 33 من القانون رقم 91-11 المتعلق بنزع الملكية.

ورد مدير الشبيبة والرياضة لولاية ميلة المستأنف عليه الثاني بنفسه وبموجب مذكرة مسجلة بتاريخ 2002/12/24 مفندا إدعاء المستأنف بعدم تبليغه بقرار نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة المنازع فيه، وهو يدفع بثبوت التبليغ بالنظر إلى مراسلة رئيس المندوبية التنفيذية وإقرار المستأنف بوقوع التبليغ في رسالته الموجه إلى والي ولاية ميلة بشأن الضريبة المفروضة عليه على أساس مبلغ يفوق المبلغ الذي تم تعويضه عنه.

أما فيما يخص دفع المستأنف بحقه في استرداد الأرض بسبب توقف المشروع، فإنه مردود عليه كون أن المادة 10 من القانون رقم 91-11 المتمسك بها تعني قرار التصريح بالمنفعة العامة وليس قرار نزاع الملكية أي أنها تعني مرحلة أولية لنزع الملكية وأن المدة المحتج بها تخص إنجاز عملية نزع الملكية.

والتمس المستأنف عليه في الشكل قبول مذكرته لتقديمها في الأجل ووفقا للمادة 233 من قانون الإجراءات المدنية، وفي الموضوع القضاء بتأييد القرار المستأنف.

مجلس الدولة

رقم القرار : 12197 تاريخ القرار : 17/02/2004

اطراف القضية : (ز.م) ضد: والي ولاية ميلة ومن معه

وبتاريخ 2004/01/17 تم إخطار السيد محافظ الدولة للإطلاع على الملف حيث قدم طلباته المكتوبة.

وعليه:

في الشكل: حيث أن الاستئناف الحالي المرفوع بتاريخ 2002/03/08 ضد القرار الصادر عن مجلس قضاء قسنطينة المؤرخ في 2001/12/01 والمبلغ في 2002/02/25، جاء مستوفيا للشروط الشكلية وفي الأجل المنصوص عليه بالمادة 277 من قانون الإجراءات المدنية، لذا يتعين التصريح بقبوله شكلا.

في الموضوع: حيث أن المستأنف (ز.م) ينازع في القرار المستأنف متمسكا بطعنه بالبطلان في القرار الصادر عن والي ولاية ميلة المؤرخ في 1996/02/06 والحامل لرقم 96-97 وبطلبه للتعويض مقابل الحرمان من الاستغلال.

وحيث أنه يستند لتبرير طلباته على وجه واحد يتمثل في خرق إجراءات نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة لانعدام التبليغ للقرارات الإدارية وبالأخص القرار المطعون فيه، وانعدام التعويض القبلي وعدم إنجاز المشروع الذي تم نزاع الملكية من أجله في المدة المحددة قانونا.

وحيث أن المستأنف عليهما والي ولاية ميلة والسيد مدير الشباب والرياضة لنفس الولاية دفعا برسالة صادرة عن رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية ميلة المؤرخة في 1996/03/23 وكذا رسالة موجهة للمستأنف عليه الأول من طرف المستأنف بتاريخ 1997/06/26 لإثبات وقوع التبليغ للقرار المطعون فيه، كما دفعا باحترامهما لأجل تنفيذ عملية نزاع الملكية وذلك بشروعهما في إنجاز مشروع الملعب البلدي مفسرين المادة 33 من قانون 91-11 التي تنص أن الانطلاق في إنجاز المشروع خلال المدة المحددة بأربع سنوات يكفي.

فيما يخص الدفع ببطلان الإجراءات: حيث أن المستأنف (ز.م) المنزوع ملكيته يدفع ببطلان القرار المؤرخ في 1996/02/06 تحت رقم 96-97 وهو القرار المتضمن التصريح بقبولية التنازل للعقارات المعنية بمشروع إنجاز الملعب.

وحيث أنه يستند لتبرير طعنه بالبطلان على المادة 10 من قانون 91-11 التي تلزم السلطة النازعة بتنفيذها للمشروع في الأجل المحدد بأربع سنوات، وعلى المادة 11 من نفس القانون التي ترتب البطلان على عدم تبليغ قرار التصريح بالمنفعة العامة.

حيث أنه فعلا تحديد مدة إنجاز المشروع بقرار التصريح بالمنفعة العامة شرط من شروط صحة عملية نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة.

وحيث أنه بالرجوع إلى أوراق الملف وبالأخص إلى قرار التصريح بالمنفعة العامة المؤرخ في 1995/07/19

مجلس الدولة

رقم القرار : 12197 تاريخ القرار : 17/02/2004

أطراف القضية : (م.ز) ضد: والي ولاية ميله ومن معه

وحيث أنه بالرجوع إلى أوراق الملف وبالأخص إلى قرار التصريح بالمنفعة العامة المؤرخ في 19/07/1995 الحامل لرقم 640 والغير مبلغ للمستأنف حسب ما يظهر من أوراق الملف فإنه خالي من ذكر مدة إنجاز المشروع الذي انطلقت عملية نزع الملكية بسببه.

وحيث أن تطبيقا للمادة 33 من القانون رقم 91-11 المحتج بها خطأ من طرف والي ولاية ميله المستأنف عليه فإنها لا تشير إطلاقا كون أن مجرد انطلاق تنفيذ العملية خلال مدة 04 سنوات يكفي لاعتبارها مشروعة بل أنها تؤكد أن كل عملية نزع الملكية المتخذة خارج الشروط المحددة بالقانون أي قانون 91-11 باطله ولا أثر لها.

وحيث أن دفع المستأنف ببطان قرار قابلية التنازل المطعون فيه شديد لارتباطه بقرار التصريح بالمنفعة العامة السابق له، الغير مبلغ والمخالف لإجراءات أن نزع الملكية لعدم ذكره لمدة إنجاز المشروع فضلا على عدم إثبات المستأنف عليهما لإنجاز المشروع في مدة 04 سنوات المقررة قانونا علما أن عبء إثبات احترام إجراءات نزع الملكية يقع على عاتقهما.

فيما يخص طلب تعيين خبير من أجل تقدير التعويض المستحق: حيث ما دام أنه ثبت من خلال الملف أن إجراءات نزع الملكية قد تم خرقها فإن طلب تعيين خبير من أجل تقدير التعويض مؤسس تطبيقا للمادة 33 من قانون 91-11.

وحيث أنه يتعين القول للأسباب المذكورة أن القرار المستأنف منعدم الأساس القانوني ومخالف للمادة 144 من قانون الإجراءات المدنية، لذا يجب إلغاءه وبعد التصدي من جديد وقبل الفصل في الموضوع القضاء بتعيين خبير فني يكلف باستدعاء الأطراف والاطلاع على وثائق المستأنف، معاينة القطعة الأرضية محل النزاع وتقدير التعويض المستحق ليشمل جميع الأضرار اللاحقة به من جراء عدم الاستغلال.

وحيث أن المصاريف القضائية تبقى محفوظة.

لهذه الأسباب

يقضي مجلس الدولة:

في الشكل: قبول الاستئناف.

في الموضوع: إلغاء القرار المستأنف الصادر بتاريخ 01/12/2000 عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة وفصلا من جديد: 1.

مجلس الدولة

رقم القرار : 12197 تاريخ القرار : 17/02/2004

اطراف القضية : (زم) ضد: والي ولاية ميلة ومن معه

وفصلا من جديد:1

- 1) التصريح بإبطال إجراءات نزع ملكية المستأنف (ز.م).
- 2) وقبل الفصل في طلب التعويض القضاء بتعيين الخبير نميري فاروق الكائن مقره بحي الزبائية عمارة أ 05 رقم 144 قسنطينة للقيام بالمهمة التالية:
 - استدعاء الأطراف والإطلاع على وثائقهم.
 - الانتقال إلى عين المكان وتحديد التعويض عن الحرمان من الاستغلال بعد التأكد من تاريخ وضع اليد على القطعة الأرضية موضوع نزاع الملكية.
 - للخبير مهلة شهرين للقيام بمهمته ابتداء من تاريخ تبليغه بهذا القرار.
 - على الطرف المستعجل إيداع مبلغ عشرة آلاف دينار جزائري (10.000,00 دج) بأمانة ضبط مجلس الدولة كمصاريف أولية للخبرة.
 - إبقاء المصاريف القضائية محفوظة.

بذا صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ السابع عشر من شهر فيفري من سنة ألفين وأربعة من قبل مجلس الدولة الغرفة الثانية - القسم الأول - المشكلة من السيدة والسادة:

الرئيس	مختاري عبد الحفيظ
مستشارة الدولة المقررة	كريبي زوبيدة
مستشار الدولة	فضيل سعد
مستشار الدولة	عنصر صالح

بحضور السيد بوزنادة معمر مساعد محافظ الدولة وبمساعدة السيد فراوسي فريد أمين الضبط.

الملحق رقم: 11

قرار مجلس الدولة رقم 6864

في قضية (مريمي فطومة أرملة حليمي لخضر)

ضد (بلدية أولاد موسى)

(أس)

قرار

- رقم الملف:

006864

- رقم الفهرس:

654

فصلا في الخصام القائم

بين /مريمي فطومة أرملة حلومي لخضر، الساكنة حي الحلايمية بودواو ولاية بومرداس، القائم في حقها الأستاذ بوكردنة الشريف المحامي المعتمد لدى المحكمة العليا و الكائن مقره بـ: يحي أول نوفمبر دلس ولاية بومرداس.

- قرار بتاريخ:

2001/10/08

- من جهة /

و بين / بلدية أولاد موسى الممثلة برئيسها، القائم في حقها الأستاذ العيداني محمد المحامي المعتمد لدى المحكمة العليا و الكائن مقره بـ: 06 نهج ريح محمد بودواو بومرداس.

- قضية /

مريمي فطومة

أرملة حلومي

لخضر

- ضد /

بلدية أولاد موسى

- إن مجلس الدولة /

في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ : الثامن من شهر أكتوبر من سنة ألفين و واحد.

و بعد المداولة القانونية أصدر القرار الآتي نصه .

بمقتضى القانون العضوي رقم : 98 / 01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ: 30

ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله .

بمقتضى الأمر رقم 154 / 66 المؤرخ في : 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم.

بمقتضى المواد 07 / 274 إلى 289 من قانون الإجراءات المدنية

بعد الاستماع إلى السيدة / سيد لخضر فاقا رئيسة قسم المقررة بمجلس الدولة في

تلاوة تقريرها المكتوب و إلى السيد / مختاري عبد الحفيظ مساعد محافظ الدولة في تقديم

طلباته المكتوبة .

800 دج

.../...

4

عن الوقائع و الإجراءات :

حيث أنه و بموجب مذكرة مودعة لدى كتابة الضبط مجلس الدولة في 2000/10/07 طعنت بالإستئناف مريمى فطومى بواسطة وكيلها الأستاذ بوكردنة الشريف ضد القرار الصادر عن مجلس قضاء تيزي وزو في 2000/05/29 و الذي قضى برفض الدعوى لعدم التأسيس دعوى الرامية إلى إسترداد ملكيتها .

حيث أنها تقصر بأنها تملك قطعة أرض عن طريق الميراث من أبيها تقع في أولاد موسى بمساحة 2هكتار و في سنة 1986 قامت مصالح البلدية بنزع الملكية من أجل انشاء سوق للجملة بدون أن تحترم الإجراءات القانونية الخاصة بنزع الملكية للمنفعة العامة بحيث أنها لم تقم بأي تحقيق في ميدان وفق ما يقضيه القانون كما أنها لم تقم بتبليغ قرار نزع الملكية للمنفعة العامة إلى يومنا هذا و أن الأرض بقيت بحيازتها منذ 1986 إلى هذا اليوم بحيث أن المستأنف عليها لم تقم بتنفيذ المشروع المخصص و المقرر للعقار موضوع نزع الملكية فسوق الجملة الذي نزع من أجله ملكيتها بصفة تعسفية و دون أي تعويض يذكر سواء عينيا أو نقديا لم ير النور إلى يومنا هذا كما أن المستأنف عليها لم تعوضا عنها كما تعهدت بذلك في مداولة مؤرخة في 1986/06/07 و بعدما رأيت أن المستأنف عليها لم تقم بالمشروع فرفعت هذه الدعوى من أجل استرجاعها و عدم التعويض لها في إستغلال أرضها و الإنتفاع بها معين خيرا بموجب قرار تميدي ثم وبعد إعادة السير في الدعوى أصدر القرار محل الإستئناف و تزعم بأنها و من الثابت أنها مالكة لقطعة أرضية انتزعت منها دون احترام الإجراءات الخاصة بنزع الملكية و أن الخبير المعين قد عاين الأرض المتنازع عليها و أثبت أنها جرداء و لم يتم القيام عليه بأي مشروع ذات منفعة عامة و أن القانون يسمح لها باسترداد أرضها في حالة عدم تنفيذ المستأنف عليها المشروع المخصص للأرض موضوع نزع الملكية بموجب المادة 48 من الأمر 48/76 و أن الخبير أكد ذلك و أن قضاء مجلس تيزي وزو قد أساؤوا تطبيق القانون مما يتعين إبطال قرارهم و لذا تلتزم القول بأن هذا الإستئناف مؤسس و أن هناك خرق للقانون و سوء تطبيقه وبالتالي القضاء بإلغاء القرار محل الإستئناف و الحكم باسترداد ملكية المستأنفة الموجودة بأولاد موسى بمساحة 2 هكتار و عدم التعويض لها في استغلالها و الإنتفاع بها و ذلك تحت طائلة الغرامة التهديدية المقدرة بـ: 5000 دج عن كل يوم تأخير و احتياطيا تعويض المساحة بقطعة أخرى مماثلة في نفس المنطقة و بنفس المساحة وذلك طبقا للتعاهد الذي تعهدت به ببناء على المداولة المؤرخة في 1986/06/07.

حيث أن بلدية أولاد موسى قد أجابت بمذكرة مودعة في 2001/01/20 بواسطة محاميها الأستاذ العيداني محمد الذي وضع مذكرة أين سردت وقائع النزاع تم أجابت على الدفيعين و فيما يخص الدفع فإنها سلكت في نزع هذا العقار كل الإجراءات اللازمة في إجراء مداولة في 1986/03/15 المصادق عليها في الجية الوصية في 1986/06/07 و تم الإدماج بقرار الوالي بصفة نهائية بعد القيام بالتحقيقات المطلوبة في هذا الشأن و بخصوص النقطة الثانية مزاعم المستأنفة غير صحيحة فإن القطعة المخصصة للمنفعة العامة فقد صرف عليها مبالغ ضخمة لتبنيها و جعل جزء منها للنشاطات الصناعية و الجزء الآخر لسوق الجملة و هذا الأخير

قسم إلى مربعات كما خصصت لها أموال في ميزانية البلدية و دعم لهذا المشروع ما يزيد من 12.327.451,07 دج و أن الإستئناف غير مؤسس و غير مبرر و لذا يلتمس تأييد القرار.
حيث أن السيد محافظ الدولة قد التمس في 2001/09/29 الحكم بإلغاء القرار المستأنف و الحكم باسترداد الملكية للمستأنفة.

وعليه

في الشكل :

حيث أن الإستئناف رفع في الأجل المحدد قانونا صلا بالمادة 277 من قانون الإجراءات المدنية وإلى جانب الأجل فهو مستوفيا الإجراءات الشكلية القانونية مما ينبغي إذن قبوله.

في الموضوع :

في شأن الدفع الأول و المتعلق بخرق المادة 3 من المرسوم 1976/06/25 :
حيث أن المستأنفة تزعم بأن إجراءات نزع الملكية قد خلفت لعدم وجود أي تحقيق مسبق الملكية لنزع الملكية و تبعا لذلك لا يوجد أي تبليغ لهذا التحقيق.

حيث أنه يستخلص من أوراق الملف بأنه لا يوجد لا تحقيق و لا تبليغ لهذا التحقيق .
حيث أنه و من المقرر أن نزع الملكية يخضع إلى هذه القواعد .
حيث أن عدم إحترام هذه القواعد يعد مشوبا بعيب مخالفة القانون.
حيث أنه و عملا بالإجتهد القضائي المستقر عليه و الذي يشير إلى أن القيام بالدرجة الأولى بتحقيق يشمل اختيار الموقع و أن هذا التحقيق يجب إجراءه وجاهيا لتحديد القطعة التي ستترع مما يصبح الدفع في محله و ينبغي أخذه بعين الإعتبار.

حيث أنه و في عدم وجود هذا الإجراء الجوهري فينبغي إذن التصريح بأن نزع الملكية وقس خرقا للقانون و بالتالي فهو يعتبر كأنه لم يكون هو و كل الإجراءات التابعة له .

في شأن الدفع المتعلق بخرق المادة 48 من المرسوم المؤرخ في 1976/05/25 :

حيث أن هذه المادة تنص على أنه و إذا كان العقار المنزوع لم يحتوي على المشروع المخصص ووقع التنازل عن المشروع المقرر فيما بعد و هذا بعد مضي خمس سنوات من تاريخ صدور قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العامة فإنه يحق لصاحب العقار باسترجاعه و هذا خلال خمسة عشر سنة.
حيث أنه يستخلص من أوراق الملف بأنه منذ تاريخ نزع ملكية المستأنفة أي من يوم 1986/05/13 لم يتم إنجاز المشاريع بيع المقررة و لهي تتمثل في سوق الجملة للخضر و الفواكه .
حيث أن هذه المعطيات تصبح مؤيدة بالصور التي أخذها الخبير المعين بموجب القرار التمهيدي المؤرخ في 1999/05/17 و الصادر عن مجلس قضاء تيزي وزو و هو السيد إخنازن محرز .

ص رقم 4 من الملف رقم 006864 (أس)

حيث أن هذا الأخير قد قام بهذا التصوير في 22 جوان 1999.
حيث أن هذه الصور المؤرخة في 22 جوان 1999 تدل بأن المشروع الذي كان مبرمج سنة 1986 لم
ينجز إطلاقا .

حيث أنه و في هذه الحالة فيوجد خرقا للمادة 48 من المرسوم المؤرخ في 25/05/1976 مما يصبح
الدفع في محله و ينبغي إذن أخذه بعين الاعتبار إذ أن الإجتياذ القضائي المستقر عليه هو أنه من المقرر قانونا
أن المالك يمكنه الحصول على إعادة التنازل لفائدته عن الملك الذي انتزعت ملكيته إذ لم يتلق هذا الأخير
التخصيص المقرر له أصلا من أجل المنفعة العامة و من ثم فيحق للمستأنفة المالكسة الأصلية أن تسترجع
قطعتها الأرضية و تصبح إجراءات نزاع الملكية باطلة.

ملف رقم 71/21 قرار مؤرخ في 07/04/1990 ، ملف رقم 000643 قرار مؤرخ في 18/06/2001.

في شأن الدفع المتعلق باحتمال وجود تعويض :

حيث أن المستأنف عليا تزعم بأن المستأنفة قد عاضت بقطعة مماثلة في الحبة .
حيث أن هذه المزاعم غير مؤسدة إذن المستأنفة لم تعوض بقطعة أخرى عكسا لمزاعم المستأنف
عليها.

حيث أنه و كل ما في الأمر هو أن المستأنفة مستغلة من أفراد آخرين ضمن إستغلال مستمرة فلاحية
جماعية.

حيث أن هذه المعطيات مؤيدة كذلك من قبل تقرير الخبير إخنازن محرز الذي يصرح بأن الوثيقة التي
بحوزة المستأنفة لا تشير إلى أن ضم المستأنفة إلى المستمرة الفلاحية الجماعية بعد تعويضا عما نزع منها،
وبالتالي فهذا الدفع غير جدي و ينبغي رفضه و التصريح بأن لم يوجد أي تعويض عن نزع ملكية المستأنفة.

في شأن الدفع المتعلق بحياسة الأرض المتنازع من أجلها :

حيث أن المستأنفة تزعم بأنها لم تترك ملكيتها المتمثلة في القطعة الأرضية ذات مساحة 2 هكتار منذ
1986 إلى يومنا هذا.

حيث أن المستأنف عليا لم تناقض هذه المزاعم و لا بالتصريحات و لا بالوثائق هذا ما يدل بأن نزع
الملكية التي مشبها خرقا للقانون لم يقع فعلا إذ أن المستأنفة لم تغادر أرضيها التي لم ينجر فيها المشروع
المقرر في بداية الأمر.

حيث أنه و نظرا لذلك فقضاة مجلس تيزي وزو لما صادقوا على الخبرة الخبير إخنازن محرز مع
رفض دعوى المدعية أي المستأنفة الحالية فقد أخطئوا في تقدير الوقائع و في تطبيق القانون و بالتالي ينبغي
إذن إلغائه و فضلا من جديد الحكم باسترداد ملكية المستأنفة المتمثلة في قطعة أرض ذات مساحة هكتارين
كائنة بأولاد موسى و عدم تعرض لها في إستغلالها.

من رقم 5 من الملف رقم 006864 (أس)

في شأن الدفع المتعلق بالغرامة تهديدية

حيث أنه لا محل لتسليط الغرامة تهديدية على البلدية مادام أن القطعة الأرضية بقيت في حوزة المستأنفة منذ 1986 و بالتالي ينبغي رفض هذا الطلب لعدم التأسيس.
حيث أنه و عملا بالمادتين 270 و 285 من قانون الإجراءات المدنية و المادة 40 من القانون العضوي لتأسيس مجلس الدولة فالمصاريف على عاتق المستأنف عليها.

للمهذه الأسباب :

يقضي مجلس الدولة : فاصلا في قضايا الإبتنائف عملا بالمادة 277 من قانون الإجراءات المدنية علانيا حضوريا و نهائيا:

في الشكل : - قبول الإبتنائف.

في الموضوع : - إلغاء القرار المستأنف و فصلا من جديد المصادقة على تقرير إختازن محرز المحرز في 15/09/1999 و التصريح بأن إجراءات نزاع الملكية كلها باطلة و بالنتيجة الحكم بإسترجاع القطعة الأرضية ذات مساحة هكتارين و الكائنة بأولاد موسى و لبي ملك للمستأنفة مريمي فطومة و على البلدية بعدم التعرض لها في إستغلالها و الإنتفاع بها.

- رفض الطلب الغرامة التهديدية لعدم التأسيس .
- بتحميل المستأنف عليها المصاريف القضائية.

- بدأ صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ الثامن من شهر أكتوبر من سنة ألفين و واحد من قبل الغرفة الرابعة بمجلس التولة المتشكلة من السادة :

- سلايم	عبد الله	الرئيس
- سيد لخضر	فاخا	الرئيسة قسم المقررة
- عبد الصادق	سميرة	رئيسة قسم
- خنفر	حمادة	المستشار
- بوشارب	طه	المستشار
- عبد الرزاق	زوينة	المستشار
- منور يحيوي	نعيمية	المستشارة

- بحضور السيد/بوزنادة معمر مساعد محافظ الدولة و بمساعدة السيد/بوزيد عمر أمين الضبط.

4:

أمين الضبط

رئيسة قسم المقررة

الرئيس

المصادر والمراجع

1- النصوص القانونية الجزائرية

أ- الدستور

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438، مؤرخ في 1996/12/7، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 1996/11/28، ج.ر.ج.ج 76، الصادرة في 1996/12/8؛ المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/3/6، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج 17، المؤرخة في 2016/3/7؛ المعدل بالمرسوم الرئاسي 20-442، مؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج 82، الصادرة في 2020/12/30.

ب- القوانين والأوامر

1. الأمر 75-58 المؤرخ في 1975/9/26، المتضمن القانون المدني الجزائري، المعدل والمتمم، الأمانة العامة للحكومة الجزائرية، 2007.
2. الأمر 75-74 المؤرخ في 1975/11/12، المتضمن إعادة مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، ج.ر.ج.ج، عدد 92، الصادرة في 1975/11/18، ص 1206.
3. الأمر رقم 76-48 مؤرخ في 25 مايو 1976، يتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر.ج.ج 44 الصادرة في 1976/6/1.
4. القانون 91-11 مؤرخ في 27 أبريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر.ج.ج 21 مؤرخة في 8 ماي 1991 المعدل والمتمم.
5. الأمر 95-08 المؤرخ في 1995/2/1 المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج.ر.ج.ج 20، 1995.

المصادر والمراجع

6. القانون 04-21 الصادر بتاريخ 2004/12/29، المتضمن قانون المالية 2005، ج.ر.ج.ج. 48 لسنة 2004.

7. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج. 21، لسنة 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، ج.ر.ج.ج. 48، لسنة 2023.

8. القانون 07-12، مؤرخ في 2007/12/30، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج.ر.ج.ج.ج. رقم 82، صادرة بتاريخ 2007/12/31.

9. القانون رقم 13-08، مؤرخ في 2013/12/30، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج.ج. رقم 68، سنة 2013.

ج-المراسيم

1. المرسوم التنفيذي رقم 88-131، مؤرخ في 1988/7/4، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج.ج. رقم 27، 1988.

2. المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27 يوليو 1993 يحدد كفاءات تطبيق القانون رقم 91-11، ج.ر.ج.ج.ج. 51 مؤرخة في 1-8-1993.

3. المرسوم التنفيذي 05-248 الصادر بتاريخ 2005/7/10، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 93-186 يحدد كفاءات تطبيق القانون رقم 91-11.

4. المرسوم التنفيذي 05-486 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لعملية إنجاز أول خط للترام في مدينة وهران، الصادر بتاريخ 2005/12/25، ج.ر.ج.ج. 83.

5. المرسوم التنفيذي 08-13 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لعملية إنجاز الخط المزدوج المكهرب للسكة الحديدية الرابط بين بئر توتة- سيدي عبد الله (المدينة الجديدة) -زرالدة، الصادر بتاريخ 2008/05/10 ج.ر.ج.ج.ج. 24.

6. المرسوم التنفيذي 09-237 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز المنطقة الصناعية الجديدة ببلدية السوق، ولاية تيارت، الصادر بتاريخ 2009/7/14، ج.ر.ج.ج. 42.

د- المناشير الوزارية والمذكرات الإدارية

1. المنشور الوزاري رقم 0007، المؤرخ في 11 ماي 1994 يتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

2. المرشد التطبيقي رقم 00-24، حول إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2000.

3. المذكرة رقم 2938، الصادرة بتاريخ 2003/6/2، المتضمنة التذكير بتقييمات إدارة أملاك الدولة المعدة في إطار عمليات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المديرية العامة للأموال الوطنية، وزارة المالية، 2003.

4. المذكرة الإدارية رقم 6408، الصادرة بتاريخ 2005/10/13 المتعلقة بتقييمات إدارة أملاك الدولة المعدة في إطار عمليات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المديرية العامة للأموال الوطنية، وزارة المالية، 2005.

5. المنشور الوزاري المشترك 07-43 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في إطار البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي، الصادر بتاريخ 2007/12/22، مجموعة النصوص الصادرة عن الأملاك الوطنية، وزارة المالية، 2007، ص.ص 99-110.

2- النصوص القانونية المقارنة

أ. نصوص التشريع المصري

1. قانون رقم 47 لسنة 1972، بشأن مجلس الدولة، جمهورية مصر العربية.
2. القانون رقم 10 لسنة 1990، بشأن نزع ملكية العقارات من أجل المنفعة العامة، الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، الصادرة بتاريخ 1990/5/31، عدد 22.

3. القانون رقم 24 لسنة 2018 المتعلق بتعديل بعض أحكام القانون رقم 10 لسنة 1990 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة، الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية - العدد 16 مكرر (أ) - السنة الحادية والستون، الصادرة بتاريخ 5 شعبان سنة 1439هـ، الموافق 21 أبريل سنة 2018م.

ب. نصوص التشريع الفرنسي

1. Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, Légifrance, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien :
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074224/2008-05-05/
2. Code de l'urbanisme français, Légifrance, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien :
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>
3. Décret 63-767 du 30 juillet 1963 relatif des membres du conseil de l'état, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien :
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000676384>
4. Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien :
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000204851/2020-09-27>
5. Décret n° 2000-1115 du 22 novembre 2000 pris pour l'application de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives et modifiant le code de justice administrative, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien :
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000207679/>
6. Ordonnance n° 2014-1345 du 6 Novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien:
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=07F3F86301F2E929D0A12A6C26A3936F.tplgfr22s_1?cidTexte=JORFTEXT000029730657&idArticle=LEGIARTI000029732547&dateTexte=20180604&categorieLien=id#LEGIARTI000029732547

7. Code de justice administrative, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070933/2020-09-27/

3- الكتب

أ- الكتب العامة

أ-1. باللغة العربية

1. الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
2. الحلو ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
3. الحمادي يعقوبي يوسف، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2012.
4. الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957.
5. الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، د.س.ن.
6. الطماوي سليمان محمد، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، ط7، دار الفكر العربي القاهرة، 1996.
7. الوافي سامي، الوسيط في دعوى الإلغاء، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، المركز الديمقراطي العربي، برلين، ألمانيا، 2018.
8. بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
9. بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
10. بلحاج العربي، الحقوق العينية في القانون المدني الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2016.
11. بوضياف عمار، القضاء الإداري في الجزائر-دراسة وصفية مقارنة، ط2، دار جسور، الجزائر، 2008.
12. جمال الدين سامي، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.

13. جمال الدين سامي، الدعاوى الإدارية- دعوى إلغاء القرارات الإدارية- دعاوى التسوية، ط2، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003.
14. جمال الدين سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010.
15. جمعة أحمد محمود، اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1988.
16. حمدي باشا عمر، القضاء العقاري في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا ومحكمة التنازع، ط 14، دار هومة، الجزائر، 2015.
17. حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر 2002.
18. خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 2009.
19. خليفة عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007.
20. دسوقي عيد سعد، حماية الملكية الخاصة في القضاء الإداري والدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
21. زريق برهان، القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة، كتاب إلكتروني، موقع المحامي برهان زريق، 2016، متوفر بتاريخ 2023/12/26، على الرابط:
<https://zraik.info/post-single.php?id=68>
22. سلامي عمور، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009.
23. شامة سماعين، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دراسة وصفية وتحليلية، دار هومة، الجزائر، 2003.
24. شطناوي علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ط1، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2008.
25. عبد الباسط محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1997.

المصادر والمراجع

26. عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1999.
27. عبد الله عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ط3، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
28. عبد الوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
29. عبد الوهاب محمد رفعت، حسين عثمان محمد، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000.
30. عوابدي عمار، القانون الإداري، ج2، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
31. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، 2014.
32. عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999.
33. فودال جورج، ديفولفيه بيار، القانون الإداري، ج2، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2001.
34. كنعان نواف، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2009.
35. لحسن بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، ط3، دار هومة، الجزائر، 2007.
36. ليلو مازن راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، الدنمارك، 2008.
37. محمد علي عبد الفتاح، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009.
38. محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.

أ-2. باللغة الفرنسية

1. Braibant Guy, le droit administratif français, 3^e édition, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1992.
2. Chapus René, Droit administratif général, Tome 2, 8^e édition, Dalloz, Paris, 1998
3. De Laubadère André, Venezia Jean Claude, Gaudemet Yves, Traité de droit administratif, 16^e édition, LGDJ, Paris, 1999.

ب- الكتب الخاصة

ب-1. باللغة العربية

1. البكري محمد عزمي، التعليق على قانون نزع الملكية للمنفعة العامة، ط1، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.
2. السناري محمد عبد العال، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة، دراسة تحليلية ونقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
3. السيد عبد الحميد أحمد، نزع الملكية في إطار قرارات المنفعة العامة والمصادرة والتأميم، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2018.
4. السيد محمد صلاح عبد البديع، الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة على ملاءمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
5. المسلماني محمد أحمد إبراهيم، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في العمليات القانونية المركبة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
6. المواوي أحمد، فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة- نظرية الموازنة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2001.
7. براهيمي سهام، التصريح بالمنفعة العمومية في نزع الملكية، دراسة مقارنة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012.
8. جمعة محمد سمير، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013.

9. جورجى شفيق ساري: القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002
10. حراش أحلام، منازعات قرارات نزع الملكية في القانون الجزائري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017.
11. خليل سعد محمد، نزع الملكية للمنفعة العامة بين الشريعة والقانون، دار السلام للطباعة والنشر، القاهرة، 1993.
12. خورشيد نجم الدين رشيد، رقابة القضاء على القرارات الإدارية المتصلة بعملية مركبة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018.
13. طلبة أنور، نزع الملكية للمنفعة العامة، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2015.
14. عويضة محمد علي، القواعد الإجرائية في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة في ضوء أحكام القانون رقم 10 لسنة 1990- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
15. فودة عبد الحكيم، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999.
16. كامل نبيلة عبد الحلیم، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية- الاتجاه الحديث لمجلسي الدولة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
17. لعشاش محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في إطار نزع الملكية للمنفعة العامة في القانون الجزائري، دار الأمل، الجزائر، 2018.
18. لعشاش محمد، مراحل وإجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة في القانون الجزائري، دار الأمل، الجزائر، 2018.

ب-2. باللغة الفرنسية

1. Arbousset Hervé, Droit administratif des biens, Studyrarna, Levallois-Perret, France, 2005.
2. Auby Jean-Marie ; Bon Pierre, Droit administratif des biens, Domaine, travaux publics, expropriation pour cause d'utilité publique, 3^e éditions, Dalloz, Paris, 1995.

3. Auby Jean-Marie ; Bon Pierre; Auby Jean-Bernard ; Terneyre Philippe, Droit administratif des biens, 7^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2016.
4. Hostiou René ; Struillou Jean-François, Expropriation et préemption, 5^{ème} édition, Lexis Nexis, Paris, 2016.
5. Morand-Deville Jacqueline, Droit administratif des biens, 8^{ème} édition, éditions LGDJ, l'extenso éditions, Issy les moulineaux, France, 2014.
6. Musso Dominique, Le régime juridique de l'expropriation, 4^{ème} édition, J. DELMAS et Cle, Paris, 1984.

4- المقالات

أ- باللغة العربية

1. أبركان فريدة، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص. ص 36-41
2. الأحمد نجم، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد 2، دمشق، 2013، ص. ص 9-35.
3. الأحمد نجم؛ كاسر يونس، دور القاضي الإداري في الرقابة على عملية نزع الملكية للمنفعة العامة، دراسة مقارنة، مجلة جامعة البعث، المجلد 36، العدد 2، دمشق، 2014، ص. ص 9-30.
4. براهمي سهام، مقدم حسين، قرار المنفعة العمومية في نزع الملكية بين التشريع الجزائري والتشريع السعودي، دراسة تحليلية، مجلة الحجاز العالمية المحكّمة للدراسات الإسلامية والعربية، العدد 16، السعودية، 2016، ص. ص 49-70.
5. بوراس عادل، دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مجلة الفقه والقانون، العدد 3، د.م.ن، 2013، ص. ص 215-280. متوفر بتاريخ: 2023/12/26 على الرابط: <http://taza2005.e-monsite.com/medias/files/majalah-numero3.pdf>
6. بوسكري رشيد، شرط المنفعة العامة في مسطرة نزع الملكية بين سلطة القضاء ورهانات الواقع، بحث منشور بتاريخ 2023/12/26، موقع المكتبة القانونية العربية، متوفر بتاريخ 2023/12/26 على الرابط: https://www.bibliotdroit.com/2017/10/blog-post_24.html

7. بوصوف موسى، دور القاضي الإداري في المنازعة العقارية، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، الجزائر، 2002، ص.ص 106-151.
8. بوضياف عمار، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في الجزائر، مجلة الفقه والقانون، العدد 7، د.م.ن، 2013، ص. ص 4-12. متوفر بتاريخ 2023/12/26 على ال الرابط:
<http://taza2005.e-monsite.com/medias/files/majalah-numero7.pdf>
9. جمعة محمد سمير، مدى قبول الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في النظامين الفرنسي والمصري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد 49، مصر، 2011، ص.ص 189-216.
10. حطاطش أحمد، سلطات القاضي الإداري في عملية نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 21، الجزائر، 2008، ص.ص 106-151.
11. رحمان أحمد، نزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية، مجلة الإدارة، المجلد 4، العدد 2، الجزائر، 1999، ص.ص 5-57.
12. زروقي ليلي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، الجزائر، 2003، ص.ص 13-31.
13. السماعنة سمير عبد الله، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 2، الأردن، 2015، ص.ص 779-791.
14. العربي زروق، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الإداري الجزائري بها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 44، العدد 1، الجزائر، 2007، ص.ص 149-160.
15. العربي زروق، مبدأ الموازنة بين التكاليف والمزايا: النظرية التقييمية كأسلوب حديث لمراقبة ملاءمة القرارات الإدارية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 44، العدد 1، الجزائر، 2007، ص.ص 137-148.

16. عمورة حكيم، الآثار القانونية لشهر قرار نزع الملكية في التشريع الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 7، باتنة، الجزائر، 2015، ص.ص 362-373.
17. غيتاوي عبد القادر، الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية في إطار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية -دراسة في التشريع الجزائري-، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، الإصدار 12، العدد 27، الجزائر، 2013، ص.ص 167-201.
18. كوروغلي مقداد، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المجلة القضائية، العدد 2، الجزائر، 1999، ص.ص 29-42.
19. لعشاش محمد، ضمانات حماية الملكية العقارية الخاصة في إطار قانون نزع الملكية 91-11 المعدل والمتمم، مجلة معارف، قسم العلوم القانونية، جامعة أكلي محمد أولحاج، البويرة، السنة العاشرة، العدد 20، الجزائر، 2016، ص.ص 194-216.
20. مرابط حسان، شرط المنفعة العامة في قضاء مجلس الدولة، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 2، الجزائر، 2017، ص.ص 203-227.

ب- باللغة الفرنسية

1. André Holleaux, Jurisprudence administrative : La jurisprudence du bilan, Revue administrative, 33e Année, No. 198, (NOVEMBRE-DECEMBRE 1980), Presses Universitaires de France, France, pp. 593-605, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien: <https://www.jstor.org/stable/40771675?readnow=1&refreqid=excelsior%3A8cc10bf6fb55a8e32cdfd854b54e67b2&seq=1>
2. Braibant Guy. "Jurisprudence Administrative : Développement Du Contrôle Exercé Par Le Conseil D'Etat Sur Les Expropriations." La Revue Administrative, vol. 24, no. 142, 1971, pp. 422-428. Disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien : https://www.jstor.org/stable/40766081?seq=4#metadata_info_tab_contents
3. Braud Xavier, Commentaire partiel de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives : du sursis à exécution au référé suspension, simple réforme en trompe-l'œil ou évolution inquiétante, Revue Juridique de l'Environnement, n°4, 2000. pp. 575-594, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien : https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2000_num_25_4_3827

4. C.E, Contrôle par le juge de la qualification juridique des faits à laquelle se livre l'administration, le site officiel du conseil d'état français, publié en 28/3/2017, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-4-avril-1914-gomel>
5. C.E, Découvrir la justice administrative et son organisation, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.conseil/etat.fr/demarches/services/les/fiches/pratiques/de/la/justice/administrative/decouvrir/la/justice/administrative/et/son/organisation#anchor3>
6. Calmette Jean-François, Le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particulier, *Revue Juridique de l'Environnement*, n°3, 2008. pp. 265-280, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien : www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2008_num_33_3_4757
7. Chiriac Lucian, l'exception d'illégalité dans le droit comparée, *Le Courant Juridique*, 2009, vol. 36, 77-88, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien : <https://EconPapers.repec.org/RePEc:pmu:cjurid:v:36:y:2009:p:77-88>
8. Distel Michel, "La Notion D'opération Administrative Complexe." *La Revue Administrative*, vol. 34, no. 202, 1981, pp. 370–376. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/40771799.
9. Ganez Lopez Gilbert, Le Rôle des juridictions de l'expropriation, *expro-
expresse*, janvier 2015, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiDhL_Ixa7qAhWSyYUKHSEOCKMQFjAAegQIBhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.gglexproexpress.fr%2Fpratique%2Ftextespdf%2Frole_jug_e_expro.pdf&usg=AOvVaw2KI_TC_PXb7p-djMLl5Ei3
10. Koltirine Remi, *Utilité publique, Éditorial. Utilité publique et débat public*, n°140, Association pour les espaces naturels, Paris, 2001, pp 7-28, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien : <http://hdl.handle.net/2042/48825>
11. Liet-Veaux. G., Olivier Renard-Payen. "Jurisprudence." *Nouveau développement sur l'utilité publique en soi*, *La Revue Administrative*, vol. 16, no. 96, 1963, pp. 584–588. Disponible en 26/12/2023, sur le lien: https://www.jstor.org/stable/40777441?read-now=1&refreqid=excelsior%3A0c2908dfec34e58a408e21cf79032630&seq=1#page_scan_tab_contents
12. Liet-Veaux. G., Olivier Renard-Payen. "Jurisprudence." *Propriété privé, utilité publique et détournement de pouvoir*, *La Revue Administrative*, vol. 16, no. 95,

1963, pp. 461–466, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien:
https://www.jstor.org/stable/40777409?read-now=1&refreqid=excelsior%3Ae24b148cdc7d171f870c647d3d2097e5&seq=1#metadata_info_tab_contents

13. Tabet Michel, “Le Juge Administratif Et La Légalité.” *La Revue Administrative*, vol. 52, no. 5, 1999, pp. 67–88. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/40773544

5- الرسائل الجامعية

أ- باللغة العربية

1. الحنيطي مارينا هاشم، القرارات القابلة للانفصال عن العقود الإدارية، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والأردني، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2007.
2. بدرانية رقية، الرقابة القضائية في مجال نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، 2003.
3. بعوني خالد، منازعات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2010.
4. بودوح ماجدة شهيناز، إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2004.
5. بوذريعات محمد، نزع الملكية للمنفعة العمومية في القانون الجزائري والمقارن، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2002.
6. بوطريكي الميلود، القرارات الإدارية المنفصلة (دراسة مقارنة في القانون المغربي والفرنسي والمصري)، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، وجدة، المغرب، 2005.
7. خليف ياسمين، رقابة القاضي الإداري على التصريح بالمنفعة العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011.
8. زغداوي محمد، نزع الملكية للمنفعة العامة في القانون الجزائري، المفهوم والإجراءات، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1998.
9. طنبوس عزت صديق، نزع الملكية للمنفعة العامة-دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1988.

المصادر والمراجع

10. عمورة حكيمة، شهر قرار نزع الملكية في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة1، الجزائر، 2018/2017.
11. غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014/2013.
12. لباشيش سهيلة، رقابة القاضي الإداري على إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008/2007.
13. مهملات محمد عبد الغني، الاستملاك ورقابة القاضي الإداري- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سوريا، 2005.
14. وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2006.

ب- باللغة الفرنسية

1. Fraysse Élise, Intérêts publics et intérêts privés en droit administratif français, Mémoire de recherche présenté en vue de l'obtention du Master 2 Droit public fondamental, l'Université Jean Moulin Lyon 3, France, 2012/2013.
2. Ghezzou Brahim, Le renouvellement du contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en droit public, faculté de droit et de sciences économique et politique, université de Bourgogne, France, 2017.

6- المحاضرات

1. بوصنوبرة خليل، محاضرات في قانون نزع الملكية، مطبوعة موجهة لطلبة الماستر تخصص "منازعات"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قلمة، 2014/2013.
2. لعشاش محمد، آليات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، د.س.ن.
3. ليلو مازن راضي، إجراءات رفع دعوى الإلغاء والحكم فيها، محاضرات في القانون الإداري، المحاضرة 10، جامعة المستنصرية، العراق، متوفر بتاريخ 2023/12/26 على الرابط:
https://uomustansiriyah.edu.iq/lectures.php?id_dept=all&id_college=7&level=2

7- الاجتهاد القضائي

أ- الاجتهاد القضائي الجزائري

1. المجلس الأعلى، القرار رقم 29494، بتاريخ 1982/7/10، قضية (أ.ت.ع) ضد (والي ولاية... ووزير الداخلية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي)، المجلة القضائية، العدد1، 1989.
2. المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 35161، مؤرخ في 1984/5/26، قضية (ز.ب) ضد (والي ولاية البليدة- وزير الداخلية)، المجلة القضائية، العدد4، 1989.
3. المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 36595، مؤرخ في 1984/5/26، قضية (ك.أ) ضد (وزير الداخلية ووالي الجزائر)، المجلة القضائية، العدد1، 1990.
4. المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 40657، مؤرخ في 1985/3/9، قضية (مداحي) ضد (وزير الداخلية ومن معه)، تطبيقات قضائية في المادة العقارية، د.د.ن، الجزائر، 1995.
5. المجلس الأعلى، قرار رقم 43308، مؤرخ في 1985/12/21، قضية (ع.ب) ضد (وزير الداخلية ووالي ولاية الجزائر)، المجلة القضائية، العدد3، 1989.
6. المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 55229، مؤرخ في 1989/6/2، قضية (س) ضد (والي ولاية تيزي وزو)، المجلة القضائية، العدد 2، 1992.

المصادر والمراجع

7. المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 65146، مؤرخ في 15/7/1989، قضية (ق.ب) ضد (وزير الداخلية ومن معه)، المجلة القضائية للمحكمة العليا الجزائرية، العدد2، 1991.
8. المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 66960، مؤرخ في 21/4/1990، قضية فريق (غ) ضد (والي ولاية البويرة)، المجلة القضائية، العدد2، 1992.
9. المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 65910، مؤرخ في 5/5/1990، قضية (ق.ع) ضد (ر.ب. بولاية البويرة ومن معه)، المجلة القضائية للمحكمة العليا الجزائرية، العدد3، 1993.
10. المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم، 71670، مؤرخ في 13/1/1991، قضية فريق (بن جيلالي ومن معه) ضد (والي ولاية تيزي وزو ومن معه)، تطبيقات قضائية في المادة العقارية، د.د.ن، الجزائر، 1995.
11. المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 80812، مؤرخ في 18/2/1991، قضية (ع.و) ضد (ب.س ومن معه)، تطبيقات قضائية في المادة العقارية، مديرية الشؤون المدنية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1995.
12. المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار مؤرخ في 10/3/1991، قضية (طاش محند) ضد (والي ولاية تيزي وزو)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، العدد2، 1999.
13. المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 62458، مؤرخ في 10/3/1991، قضية (ح م) ضد (والي ولاية تيزي وزو)، المجلة القضائية للمحكمة العليا الجزائرية، العدد 1، 1993.
14. المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 74183، مؤرخ في 10/3/1991، قضية (بوثلجة لخضر) ضد (والي ولاية المدية)، تطبيقات قضائية في المادة العقارية، د.د.ن، الجزائر، 1995.
15. المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 32119، مؤرخ في 17/1/1993، قضية (ف.ح) ضد: (و. و. ت)، تطبيقات قضائية في المادة العقارية، 1995.

16. المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 157362، مؤرخ في 1998/02/23، قضية (فريق ق.ع.ب) ضد (والي ولاية المسيلة)، المجلة القضائية، العدد1، 1998.
17. مجلس الدولة (الغرفة الرابعة)، قرار رقم 6864، مؤرخ في 2001/10/8، قضية (مريمي فطومة أرملة حللمي لخضر) ضد (بلدية أولاد موسى)، قرار غير منشور
18. مجلس الدولة، (الغرفة الثانية)، قرار رقم 5537، بتاريخ 2002/05/27 قضية (و.م، ن م) ضد (مديرية الأشغال العمومية لولاية جيجل ومن معها)، قرار غير منشور.
19. مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 12368، مؤرخ في 2002/6/25، قضية (وزير السكن) ضد (ورثة "ش.ع")، مجلة مجلس الدولة، عدد3، 2003.
20. مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم، 9023، مؤرخ في 2002/10/15، قضية (فريق جمالي) ضد (ولاية قسنطينة ومن معها)، قرار غير منشور.
21. مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 12466، مؤرخ في 2002/12/17، قضية (البنك المركزي الجزائري) ضد (ورثة ب.ف)، نشرة القضاة، عدد58، 2006.
22. مجلس الدولة (الغرفة الرابعة)، قرار رقم 007282، مؤرخ في 2003/1/17، قضية (المجلس الشعبي البلدي لبلدية تيزي وزو) ضد ورثة (ب.ط.م) ومن معهم، قرار غير منشور.
23. مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 6222، صادر بتاريخ 2003/04/15، قضية ورثة (ق.ع) ضد ولاية تيزي وزو، مجلة مجلس الدولة، العدد4، 2003.
24. مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 10355، بتاريخ 2003/9/16، مجلة نشرة القضاة، مديرية الدراسات والوثائق، وزارة العدل، الجزائر، العدد 59، 2004.
25. مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 21312، مؤرخ في 2006/1/24، قضية (رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوراشد) ضد (ورثة مساهل أحمد بن محمد)، قرار غير منشور.
26. مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، قرار رقم 031027، مؤرخ في 2007/4/11، قضية (والي ولاية الجزائر) ضد (المستأنف عليه)، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، 2009.

ب- الاجتهاد القضائي المصري

1. المحكمة الإدارية العليا (مصر)، الحكم رقم 2773، 2779، 2817 لسنة 39 قضائية عليا، مؤرخ في 2006/1/28، مجلس الدولة المصري - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ج1، السنة الحادية والخمسون، من أول أكتوبر سنة 2005 إلى آخر مارس 2006، ص 340. متوفر بتاريخ 2023/12/26 على الرابط:

<http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=90090> نزاع-الملكية-للمنفعة-العامة&

ج- الاجتهاد القضائي الفرنسي

1. C.E, 4 août 1905, Martin. S, 14220, publié au recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007634199/>
2. C.E, 26 décembre 1925, Rodière, 88369, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007637238/>
3. CE, 29 juin 1951, Lavandier et autres, 95155, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien : <https://www.doctrine.fr/d/CE/1951/UDC6F99054DF1369DEB04>
4. CE, 6 janvier 1967, "Boucher", 69813, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007638064>
5. CE, 27 janvier 1967, 66462, Epoux Binet et association de défenses des intérêts communs des expropriés et délégué de Maisons/Laffitte, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007639054&fastReqId=973540243&fastPos=5>
6. CE, Ass., 10 mai 1968, commune de Broves, 71583, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007641351>
7. CE, Ass., 23 janvier 1970, Epoux Néel, 68324, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechExpJuri>

Admin&idTexte=CETATEXT000007642330&fastReqId=1269679162&fastPos=2

8. C.E, 21 juillet 1970, Epoux Courbey, 72787, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007642394/>
9. C.E. Ass., 28 mai 1971, arrêt Ville Nouvelle-Est, 78825, publié au rec. Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007643558>
10. C.E, 20 juillet 1971, Ville de Sochaux Doubs, 80804, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007643455&fastReqId=580160531&fastPos=2>
11. CE, 16 février 1972, Ministre de l'équipement et de logement c/ Baron, 82689 82765, publié au recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007643671>
12. CE, 2 / 6 SSR, du 21 juillet 1972, 84357, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007643735>
13. C.E, Ass., 20 octobre 1972, 78829, la Société Civile Sainte-Marie de l'Assomption, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007642995>
14. C.E, 26 octobre 1973, Sieur Grassin, 83261, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007643473>
15. CE, Ass., du 22 février 1974, Adam, 91848 93520, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007644093>
16. C.E, 23 juin 1976, 98716, publié au recueil Lebon. Disponible le 26/12/2023 sur le lien :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007654689>

17. Cass., 3^{ème} Civ., 19 octobre 1977, commune de Gorge-lès- Gonesse c/ Dame Davioud, 76-13.188, Publié au bulletin, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007000202/>
18. Cass., 3^{ème} Civ., du 3 novembre 1977, 76-70.343, commune de Fontenay-le-Fleury. c/ Société Résidence de la Lucasserie, Publié au bulletin, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien : <https://www.doctrine.fr/d/CASS/1977/JURITEXT000006999787>
19. Cass., 3^{ème} Civ., 20 juin 1978, Consorts Maurel. c/ EDF, 77-11.006, Publié au bulletin, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien : <https://www.doctrine.fr/d/CASS/1978/JURITEXT000007001628>
20. CE, 22 décembre 1978 , ministre de l'intérieur c/ Cohn/Bendit, 11604, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007666522>
21. C.E, 6^{ème} et 2^{ème} SSR, 19 janvier 1979 la commune de Plaimpied-Givaudins, 03391, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007685796>
22. CE, 18 juin 1980, 03710, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007618877>
23. C.E, 11 mars 1981, Mme Vincent, 15352, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007667375>
24. CE, 3 / 5 SSR, du 22 janvier 1982, Mme Barbary, 25418, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007661895&fastReqId=1669739564&fastPos=1>
25. C.E, 7 juillet 1982, commune de Guidel, 30533, inédit au recueil Lebon, disponible en ligne, le 26/12/2023, sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007678874/>

- 26.CE, 3 / 5 SSR, 17 octobre 1986, 47514, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007711613&fastReqId=691838561&fastPos=1>
- 27.C.E, 20 février 1987, Lozanne, 44864, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007707147>
- 28.C.E, 22 février 1988, Ville de Courbevoie, 109893, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007834440>
- 29.CE, 8 juin 1988, Ville d'Amiens, 67428 67643 76222, mentionné aux tables du recueil Lebon, , disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007719129>
- 30.C.E, 12 mai 1989, 81326 81454, mentionné aux tables du recueil Lebon. Disponible le 26/12/2023 sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007769464>
- 31.Conseil constitutionnelle, 25/07/1989, 89/256, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.conseil/constitutionnel.fr/decision/1989/89256DC.htm>
- 32.CE, 4 mars 1991, Mme Palanque, 79528, mentionné aux tables du recueil Lebon. Disponible le 26/12/2023 sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007798570>
- 33.CE, 2 / 6 SSR, du 4 mars 1994, 84069, mentionné aux tables du recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007837101>
- 34.CE, Ass., 29 avril 1994, l'association Unimate 65, 112910 115044, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007836647>

- 35.CE, 14 avril 1999, M. Leidier, 185935, inédit au recueil Lebon, Légifrance, disponible en ligne en 26/12/2023, sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007990688>
- 36.CE, SSR., 9 février 2000, Chevalier, 198413, Revue Générale du Droit, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil/detat/ssr/9/fevrier/2000/chevalier/requete/numero/198413/>
- 37.Cass., 3^{ème} Civ., 8 mars 2000, Cts Lacroix-Giry c/ commune Eybens, 89-70.151, Inédit, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007407909/>
- 38.C.E, 2 Juillet 2001, COMMUNE DE LA COURNEUVE, 211231, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00008039493>
- 39.C.E, 6^{ème} et 4^{ème} SSR., 22 octobre 2003, Barrage de Trézence, 231953, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00008208182>
- 40.Cass., 3^{ème} Civ., 17 février 2004, Epx Perrin et a. c/ Commune de Saint-Jean de Moirans, 02-19.773, , Inédit, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007469096/>
- 41.CE, Section du Contentieux, 25 février 2005, l'association preservons l'avenir à ours Mons Taulhac, 248060, publié au recueil Lebon, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00008225641>
- 42.C.E, 10^{ème} et 9^{ème} SSR., 10 juillet 2006, l'association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, 288108, , publié au recueil Lebon; disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00008221660n>
- 43.Cass., 3^{ème} Civ., 2 juillet 2008, Carlini c/ commune de Levallois Perret, 07-14.518 07-15.335 07-15.383, Publié au bulletin, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000019127678/>

- 44.CE, Ass., 30 octobre 2009, "Perreux", 298348, Publié au recueil Lebon: disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-assemblee-30-octobre-2009-mme-perreux>
- 45.Cass., 3^{ème} Civ., 8 juin 2010, N° 09/15038, disponible en ligne le 26/12/2023 sur le lien : <https://www.lextenso.fr/jurisprudence/JURITEXT000022370441?em=16%2F20625>
- 46.13. C.E, Section du Contentieux, 16 avril 2012, Commune de Conflans-Saintes Honorine et autres, 355792, , Publié au recueil Lebon, disponible en ligne en 26/12/2023 sur le lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000025704525/>
- 47.Cass., 3^{ème} Civ., 23 septembre 2020, la société Etablissements A. Gré et Cie, 19-18.031, La cour de cassation, disponible en ligne le 26/12/2023, sur le lien: https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/troisieme_chambre_civile_572/653_23_45451.html

8- المعاجم والموسوعات

1. Dictionnaire Larousse : www.larousse.fr
2. Le dictionnaire juridique du droit français "Jurimodel" : www.dictionnaire/juridique.jurimodel.com
3. Oxford dictionary: www.oxfordlearnersdictionaries.com
4. Serge Braudo, Le dictionnaire juridique : www.dictionnaire-juridique.com

5. معجم المعاني الجامع: www.almaany.com

9-مواقع الانترنت

1. "Juricaf" la jurisprudence francophone des cours suprêmes : www.juricaf.org
2. Doctrine : www.doctrine.fr
3. La cour de cassation française : www.courdecassation.fr
4. Le site officiel du conseil d'état français www.conseil-etat.fr
5. Légifrance : www.legifrance.gouv.fr
6. Jstor : www.jstor.org
7. Revue Générale du Droit : www.revuegeneraledudroit.eu/

8. بوابة مصر للقانون والقضاء: www.laweg.net

الفهرس

إهداء.....	أ
شكر وعرفان.....	ب
قائمة المختصرات.....	ج
مقدمة.....	1
الباب الأول: صور القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.....	12
الفصل الأول: القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تقرير المنفعة العمومية.....	14
المبحث الأول: تعيين القرارات اللازمة لتقرير المنفعة العمومية.....	15
المطلب الأول: قرار فتح التحقيق وتعيين لجنة التحقيق.....	15
الفرع الأول: مفهوم التحقيق المسبق.....	16
أولاً: تعريف التحقيق المسبق.....	16
ثانياً: غرض التحقيق المسبق.....	16
الفرع الثاني: إجراءات التحقيق المسبق.....	17
أولاً: الإجراءات السابقة لصدور قرار فتح التحقيق المسبق.....	17
ثانياً: صدور قرار بفتح التحقيق المسبق.....	21
ثالثاً: إجراءات سير التحقيق المسبق.....	27
رابعاً: طبيعة إجراءات التحقيق المسبق.....	31
المطلب الثاني: قرار التصريح بالمنفعة العمومية.....	32
الفرع الأول: إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية.....	33

- 33أولاً: السلطة المختصة بالتصريح بالمنفعة العمومية.
- 41ثانياً: الشروط الشكلية والموضوعية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية.
- 54الفرع الثاني: آثار قرار التصريح بالمنفعة العمومية.
- 54أولاً: آثار القرار على الشخص المراد نزع ملكيته.
- 61ثانياً: آثار القرار على الإدارة صاحبة نزع الملكية.
- 66المبحث الثاني: قابلية القرارات اللازمة لتقرير المنفعة العمومية للانفصال عن عملية نزع الملكية.
- 67المطلب الأول: قابلية قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة للانفصال عن عملية نزع الملكية.
- 67الفرع الأول: مدى توافر خصائص القرار الإداري في قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة.
- 68أولاً: صدور قرار فتح التحقيق بالإرادة المنفردة.
- 68ثانياً: صدور قرار فتح التحقيق عن سلطة إدارية.
- 69ثالثاً: إحداث قرار فتح التحقيق للآثار القانونية.
- 72الفرع الثاني: خصوصية الطعن في قرار فتح التحقيق.
- 72أولاً: الرأي القائل بجواز الطعن في قرار فتح التحقيق.
- 73ثانياً: الرأي الراض للطنع في قرار فتح التحقيق.
- 75ثالثاً: الرأي المختلط بين جواز الطعن في قرار فتح التحقيق ورفضه.
- 77المطلب الثاني: قابلية قرار التصريح بالمنفعة العمومية للانفصال عن عملية نزع الملكية.
- 77الفرع الأول: مدى توافر خصائص القرار الإداري في قرار التصريح بالمنفعة العمومية.
- 77أولاً: صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية بإرادة منفردة.

- 78 ثانيا: صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية عن سلطة إدارية.
- 79 ثالثا: إحداث قرار التصريح بالمنفعة العمومية للآثار القانونية.
- 83 الفرع الثاني: تصنيف قرار التصريح ضمن أنواع القرارات الإدارية.
- 84 أولا: من حيث التكوين.
- 85 ثانيا: من حيث الآثار.
- 87 ثالثا: من حيث الخضوع لرقابة القضاء.
- 88 رابعاً: من حيث المدى أو العمومية.
- 94 خامساً: من حيث جهة إصداره.
- 96 الفصل الثاني: القرارات القابلة للانفصال في المرحلة اللاحقة للتصريح بالمنفعة العمومية.
- 97 المبحث الأول: القرارات الصادرة في مرحلة حصر الأملاك والحقوق العينية وتقييمها.
- 98 المطلب الأول: قرارات حصر الأملاك.
- 98 الفرع الأول: قرار تعيين المحافظ المحقق.
- 98 أولا: إصدار قرار تعيين المحافظ المحقق.
- 107 ثانيا: مضمون قرار تعيين المحافظ المحقق.
- 110 ثالثا: آثار قرار تعيين المحافظ المحقق.
- 122 رابعاً: الطبيعة القانونية لقرار تعيين المحافظ المحقق.
- 123 الفرع الثاني: تقرير تقييم الأملاك.
- 123 أولا: سلطة إصدار تقرير تقييم الأملاك.
- 125 ثانيا: قواعد تقييم الأملاك.

- 125..... ثالثا: إجراءات إصدار تقرير تقييم الأملاك
- 129..... رابعا: الطبيعة القانونية لتقرير تقييم الأملاك
- 130..... المطلب الثاني: قرار قابلية التنازل
- 131..... الفرع الأول: إصدار قرار قابلية التنازل
- 131..... أولا: سلطة إصدار قرار قابلية التنازل
- 134..... ثانيا: شروط إصدار قرار قابلية التنازل
- 141..... الفرع الثاني: آثار قرار قابلية التنازل
- 144..... الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لقرار قابلية التنازل
- 146..... المبحث الثاني: قرار نزع الملكية
- 147..... المطلب الأول: شروط قرار نزع الملكية
- 147..... الفرع الأول: شروط صدور قرار نزع الملكية
- 147..... أولا: سلطة إصدار قرار نزع الملكية
- 152..... ثانيا: حالات صدور قرار نزع الملكية
- 159..... ثالثا: آجال صدور قرار نزع الملكية
- 161..... الفرع الثاني: شروط نفاذ قرار نزع الملكية -الإعلان-
- 161..... أولا: التبليغ
- 163..... ثانيا: النشر
- 165..... ثالثا: الشهر
- 167..... الفرع الثالث: الشروط المتعلقة بمضمون قرار نزع الملكية
- 171..... المطلب الثاني: آثار قرار نزع الملكية وطبيعته القانونية

171..... الفرع الأول: آثار قرار نزع الملكية.....

171..... أولاً: آثار القرار على نازع الملكية

173..... ثانياً: آثار القرار على المنزوعة منه ملكيته.....

174..... ثالثاً: آثار القرار على العقار محل النزاع.....

176..... الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لقرار نزع الملكية.....

الباب الثاني: الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية للمنفعة العمومية 182

184..... الفصل الأول: نطاق الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية للمنفعة العمومية

185..... المبحث الأول: الرقابة القضائية على قرار التصريح بالمنفعة العمومية

187..... المطلب الأول: الرقابة الواسعة على قرار التصريح بالمنفعة العمومية.....

188..... الفرع الأول: الرقابة على ركن الاختصاص

188..... أولاً: عيب عدم الاختصاص الموضوعي

190..... ثانياً: عيب عدم الاختصاص المكاني

191..... ثالثاً: عيب عدم الاختصاص الزماني

192..... الفرع الثاني: الرقابة على ركن الشكل والإجراءات.....

192..... أولاً: مفهوم ركن الشكل والإجراءات

193..... ثانياً: مضمون الرقابة على ركن الشكل والإجراءات.....

206..... الفرع الثالث: الرقابة على ركن الغاية.....

207..... أولاً: صدور قرار التصريح بهدف تحقيق مصلحة مالية.....

209..... ثانياً: صدور قرار التصريح بهدف تحقيق مصلحة خاصة.....

212..... ثالثاً: صدور قرار التصريح بغرض الانتقام والإضرار بالغير

- المطلب الثاني: الرقابة الضيقة على قرار التصريح بالمنفعة العمومية 214
- الفرع الأول: الرقابة التقليدية على توافر المنفعة العمومية في قرار التصريح في فرنسا.... 215
- أولاً: مراحل تطور مفهوم المنفعة العمومية 215
- ثانياً: نطاق الرقابة التقليدية على توافر المنفعة العمومية 218
- الفرع الثاني: الرقابة الحديثة على توافر المنفعة العمومية في قرار التصريح -رقابة الموازنة- في فرنسا 226
- أولاً: مفهوم رقابة الموازنة 226
- ثانياً: تقييم رقابة الموازنة 237
- الفرع الثالث: المنفعة العمومية في قرار التصريح في النظام القانوني الجزائري..... 239
- أولاً: موقف المشرع الجزائري من فكرة المنفعة العمومية..... 239
- ثانياً: موقف القضاء الجزائري من أنواع الرقابة على المنفعة العمومية 241
- المبحث الثاني: الرقابة القضائية على القرارات اللاحقة على التصريح بالمنفعة العمومية..... 254
- المطلب الأول: الرقابة على قرار قابلية التنازل 255
- الفرع الأول: الشروط الخاصة لقبول الطعن بإلغاء قرار قابلية التنازل 255
- أولاً: شرط الميعاد 255
- ثانياً- شرط الاختصاص القضائي 257
- الفرع الثاني: مراقبة الإجراءات السابقة لقرار قابلية التنازل 258
- أولاً: مراقبة إجراءات التحقيق الجزئي 258
- ثانياً: مراقبة إجراءات تقدير التعويض 262
- ثالثاً: إمكانية مراقبة قرار التصريح بمناسبة الطعن في قرار قابلية التنازل 265
- الفرع الثالث: مراقبة قرار قابلية التنازل بحد ذاته 270

- 270..... أولًا: الرقابة على المشروعية الخارجية لقرار قابلية التنازل
- 275..... ثانيًا: الرقابة على المشروعية الداخلية لقرار قابلية التنازل
- 277..... المطلب الثاني: الرقابة على قرار نزع الملكية
- 278..... الفرع الأول: شروط قبول الطعن بإلغاء قرار نزع الملكية
- 278..... أولًا: شرط الميعاد
- 279..... ثانيًا: شرط الاختصاص القضائي
- 280..... الفرع الثاني: مراقبة القرارات السابقة لقرار نزع الملكية
- 281..... أولًا: عدم جواز الطعن في القرارات السابقة لقرار نزع الملكية
- 282..... ثانيًا: جواز الطعن في القرارات السابقة لقرار نزع الملكية
- 285..... الفرع الثالث: مراقبة قرار نزع الملكية بحد ذاته
- 285..... أولًا: عيب عدم الاختصاص
- 286..... ثانيًا: عيب الشكل والإجراءات
- 293..... الفصل الثاني: آثار الرقابة القضائية على القرارات القابلة لانفصال في نزع الملكية
- المبحث الأول: آثار رفع دعاوى إلغاء القرارات القابلة لانفصال في نزع الملكية للمنفعة العمومية
- 294.....
- 294..... المطلب الأول: وقف تنفيذ القرار القابل لانفصال المطعون فيه
- 295..... الفرع الأول: إمكانية وقف تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية
- 295..... أولًا- القاعدة العامة: الأثر غير الموقوف للطعن بإلغاء القرار الإداري
- 296..... ثانيًا- الاستثناء: الأثر الموقوف للطعن بالإلغاء في قرار التصريح بالمنفعة العمومية
- 304..... الفرع الثاني: إمكانية وقف تنفيذ قرار قابلية التنازل

- 306..... الفرع الثالث: إمكانية وقف تنفيذ قرار نزع الملكية
- 306..... أولاً: تطبيق القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية
- 307..... ثانياً: تطبيق القواعد الاستثنائية الواردة في القانون 91-11
- 307..... المطلب الثاني: الحكم في دعاوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية
- 308..... الفرع الأول: صدور الأحكام في دعاوى الإلغاء المختلفة
- 308..... أولاً: صدور الحكم في دعوى إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية
- ثانياً: صدور الأحكام في دعاوى إلغاء القرارات اللاحقة على التصريح بالمنفعة العمومية
- 309.....
- 310..... الفرع الثاني: الطعون في الأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء المختلفة
- 310..... أولاً: آجال الطعون في الأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء المختلفة
- ثانياً: طرق الطعن في الأحكام الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية
- 313.....
- 319..... المبحث الثاني: آثار إلغاء القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية للمنفعة العمومية
- 320..... المطلب الأول: آثار إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية على عملية نزع الملكية
- 321..... الفرع الأول: الأثر الرجعي لحكم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية
- أولاً: الأثر الرجعي لحكم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري
- 321.....
- ثانياً: الأثر الرجعي لحكم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية في النظام القانوني الفرنسي
- 322.....
- ثالثاً: الأثر الرجعي لحكم إلغاء قرار إعلان المنفعة العامة في النظام القانوني المصري
- 325.....
- 326..... الفرع الثاني: الأثر المطلق لحكم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية

329	المطلب الثاني: آثار إلغاء القرارات المنفصلة اللاحقة على التصريح بالمنفعة العمومية....
329	الفرع الأول: آثار إلغاء قرار قابلية التنازل.....
333	الفرع الثاني: آثار إلغاء قرار نزع الملكية.....
333	أولاً: أثر إلغاء قرار نزع الملكية على عملية نزع الملكية.....
334	ثانياً: أثر إلغاء قرار نزع الملكية على الإدارة النازعة.....
334	ثالثاً: أثر إلغاء قرار نزع الملكية على المنزوع ملكيته.....
339	خاتمة.....
342	الملاحق.....
343	الملحق رقم: 1.....
356	الملحق رقم: 2.....
381	الملحق رقم: 3.....
384	الملحق رقم: 4.....
387	الملحق رقم: 5.....
391	الملحق رقم: 6.....
394	الملحق رقم: 7.....
402	الملحق رقم: 8.....
407	الملحق رقم: 9.....
414	الملحق رقم: 10.....

420.....	الملحق رقم: 11
426.....	المصادر والمراجع
426.....	1- النصوص القانونية الجزائرية
426.....	أ-الدستور
426.....	ب-القوانين والأوامر
427.....	ج-المراسيم
428.....	د- المناشير الوزارية والمذكرات الإدارية
428.....	2- النصوص القانونية المقارنة
428.....	أ. نصوص التشريع المصري
429.....	ب. نصوص التشريع الفرنسي
430.....	3- الكتب
430.....	أ- الكتب العامة
430.....	أ-1. باللغة العربية
433.....	أ-2. باللغة الفرنسية
433.....	ب- الكتب الخاصة
433.....	ب-1. باللغة العربية
434.....	ب-2. باللغة الفرنسية

- 435.....4- المقالات
- 435.....أ- باللغة العربية
- 437.....ب- باللغة الفرنسية
- 440.....5- الرسائل الجامعية
- 440.....أ- باللغة العربية
- 441.....ب- باللغة الفرنسية
- 442.....6- المحاضرات
- 442.....7- الاجتهاد القضائي
- 442.....أ- الاجتهاد القضائي الجزائري
- 445.....ب- الاجتهاد القضائي المصري
- 445.....ج- الاجتهاد القضائي الفرنسي
- 450.....8- المعاجم والموسوعات
- 450.....9- مواقع الانترنت
- 451.....الف — هرس

Les actes détachables dans l'expropriation pour cause d'utilité publique

Résumé

Cette étude vise à clarifier les limites et les effets de l'application de la théorie des actes détachables dans l'expropriation pour cause d'utilité public .Pour y parvenir, le premier chapitre de l'étude examine la détermination des actes détachables aux différentes étapes de l'expropriation, tandis que le deuxième chapitre examine les effets de ce séparatisme sur chaque décision et pour l'ensemble du processus.

L'étude a abouti à des résultats juridiques, dont le plus important est le risque d'annulation de la décision distincte, ce qui peut équivaloir à la démolition du processus d'expropriation, quelle que soit l'étendue des progrès de l'administration dans sa mise en œuvre. Il est également apparu clairement que l'application de cette théorie contribue à rendre justice car elle constitue une garantie importante pour l'exproprié et la suprématie du principe de légalité.

Mots clés : expropriation- actes détachables- opérations complexes.

Detachable administrative decisions in expropriation for public utility

Abstract

This study aims to clarify the limits and effects of applying the theory of the detachable administrative decisions in expropriation for public utility. To achieve this, the first chapter of the study examines the determination of detachable administrative decisions in the different stages of expropriation, while the second chapter examines the effects of that separatism on every decision and for the entire process.

The study reached legal results, the most important of which is the danger of canceling the detachable administrative decision, which may amount to the demolition of the expropriation process, regardless of the extent of the administration's progress in implementing it. It also became clear that the application of this theory contributes to achieving justice as it constitutes an important guarantee for expropriated and the supremacy of the principle of legality.

Key words: expropriation; detachable administrative decisions, complex operations.

القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

المخلص

تهدف هذه الدراسة إلى بيان حدود وأثار تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية؛ ولتحقيق ذلك، يدرس الباب الأول منها صور القرارات القابلة للانفصال في المراحل المختلفة من نزع الملكية، بينما يبحث الباب الثاني في آثار تلك الانفصالية على كل قرار وعلى العملية برمتها.

وتوصلت الدراسة إلى نتائج قانونية أهمها خطورة إلغاء القرار المنفصل التي قد تصل إلى حد هدم عملية نزع الملكية، مهما بلغت درجة تقدم الإدارة في تنفيذها، كما اتضح أن تطبيق هذه النظرية يساهم في تحقيق العدالة باعتباره يشكل ضمانة هامة للمنزوعة منهم ملكيتهم ولسمو مبدأ المشروعية.

الكلمات المفتاحية: نزع الملكية- القرارات القابلة للانفصال- العمليات المركبة