



جامعة مولود معمري تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



التحقيق الإداري في عمليات نزع الملكية للمنفعة العمومية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص: قانون عقاري

تحت إشراف الأستاذة:

د/ أمازوز لطيفة

من إعداد الطالبتين:

بونوار حيات

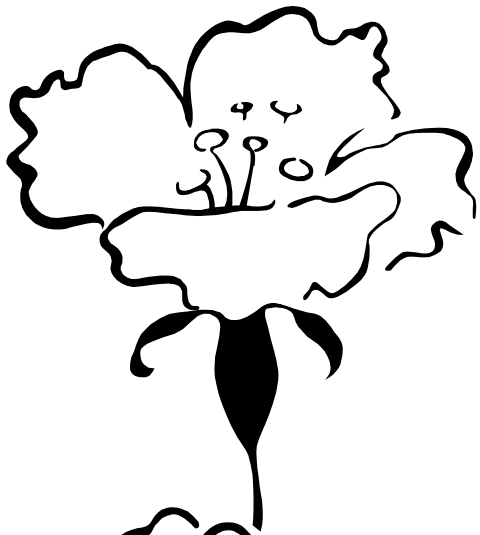
شيلي كاتية

لجنة المناقشة:

- د/بلميهوب بن ناصر، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....رئيسا
- د/ أمازوز، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....مشرفا ومقررا
- أ/ أعراب أحمد، أستاذ جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحنا

السنة الجامعية: 2019/2018.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شكر وعرهان

يشرفنا أن نتقدم بأسمى عبارات الشكر والعرهان إلى أساتذتنا
الفاضلة الدكتورة " أمازوز لطيفة "
التي تولت مهمة الإشراف على هذا البحث،
كما لا يفوتنا أن نخلص بالشكر إلى كل من ساعدنا ولو
بكلمة طيبة لإعداد هذا العمل
والشكر الخالص للأستاذ كريم خلفان.

* حيات و كاتية *

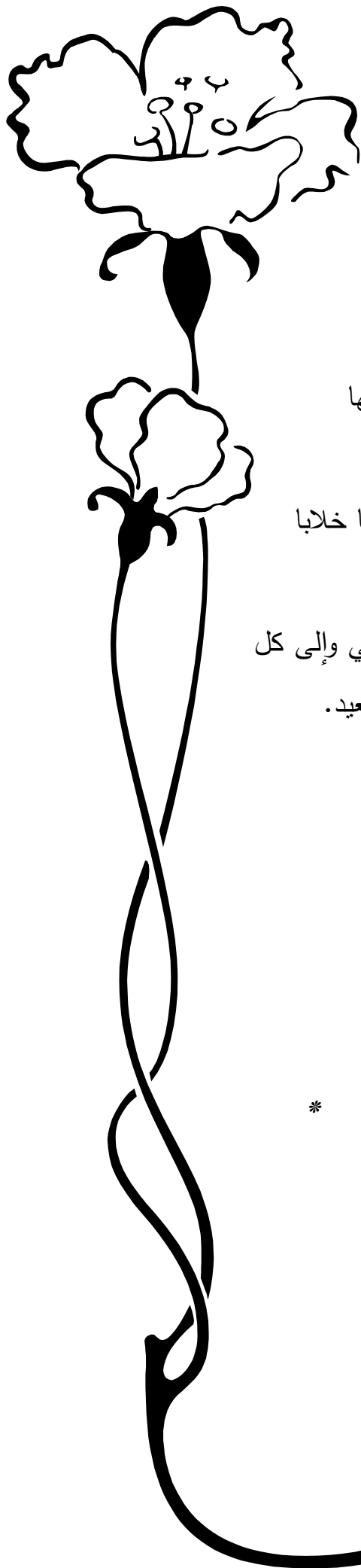


إهداء

إلى كل من كلله الله بالهبة والوقار.... إلى من علمني العطاء بدون انتظار...إلى من أحمل اسمه بكل افتخار...أرجو من الله أن يمد في عمرك لترى ثمارا قد حان قطفها بعد طول انتظار... وستبقى كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم وفي الغد إلى الأبد....
- والدي العزيز -

إلى ملاكي في الحياة...إلى معنى الحب وإلى معنى الحنان والتفاني..إلى بسملة الحياة وسر الوجود إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي إلى أغلى الحبايب - أمي الحبيبة- إلى أخواتي التي كانتا شمعة متقدة تنير ظلمة حياتي.
وإلى إخواني الذين كانوا رفيقا دربي في هذه الحياة...إلى من أرى التفاؤل بعينهم والسعادة في ضحكتهم....إلى من تطلعوا لنجاحي بنظرات الأمل.
إلى من تحلوا بالإخاء وتميزو بالوفاء والعطاء..إلى ينابيع الصدق الصافي..إلى من معهم سعدت وبرفقتهم في دروب الحياة الحلوة والحزينة سررت..إلى من كانوا معي على طرق النجاح والخير...إلى من عرفت كيف أجدهم وعلموني أن لا أضيعهم خاصة بونوار زهرة
-أصدقائي-

* حيات * 



إهداء

إلى من يصعب حصر جميلها، والجنة تحت أقدامها
أمي الغالية حفظها الله وأطال في عمرها
إلى من أضاء درب العلم شموعا، وعلمني أن الدنيا خلايا
أبي الغالي حفظه الله وأطال في عمره
إلى من وقفوا بجانبني خطوة بخطوة إخوتي وأخواتي وإلى كل
من مد لي يد العون لإنجاز هذا العمل من قريب أو من بعيد.

* كاتبة * 

مقدمة

مقدمة

حق الملكية في ظل جل الدساتير والتشريعات وفي جميع المجتمعات، فالأصل أن حق الملكية ينتقل بالطرق العادية الواردة في القواعد العامة، لكن ورد استثناء على ذلك، فالإدارة تلجأ إلى وسائل وطرق جبرية للحصول على الأملاك قصد تحقيق النفع العام، فنجد المشرع الجزائري ركب في موازنة بين النفع العام والمصلحة الخاصة، لكن يصعب علنا تحديد مفهوم النفع العام أو المنفعة العمومية لوجود مفاهيم أخرى مشابهة لها مثلا: المصلحة العامة (Intérêt général) يقصد مؤسسات تكون غايتها تهم عة معينة من السكان، المصلحة المشتركة (Intérêt commun) مجموع المصالح فوق المصالح الفردية، لذا يكون على الأفراد الخضوع لها، أما المصلحة العمومية (Intérêt public) تعني تنفيذ مصلحة عامة في إطار قانوني ومفهوم النفع العام أو المنفعة العمومية يختلف من دولة إلى أخرى : مجمو نقطة عند لجوء الإدارة إلى نزع الملكية عليها إثبات المنفعة العمومية كإجراء أولي وضروري، ما نظمه القانون رقم 91-11¹ المتعلق بنزع الملكية وكذا المرسوم التنفيذي من رقم 93-186² الذي يحدد كيفية تطبيق القانون 91-11 السالف الذكر، فهذا المرسوم اللي المتوه يحدد الإجراءات الإدارية ومعايير إثبات المنفعة العمومية وكذلك ضمان عدم تعسف الإدارة في تقدير تعويض منصف وعادل يرضي جميع الأطراف .

لقد قمنا باختيار الموضوع لأنه ذات أهمية من ناحية الواقع ومن الناحية القانونية وهناك عدة أسباب منها الرغبة في التعرف على السياسة العقارية التي تهدف إلى تنظيم العقار في الجزائر، وأيضا اهتمامنا للإجراءات العقارية الخاصة في مجال التعويض ويهدف هذا الموضوع إلى إبراز خصوصية الملف الذي يكونه المستفيد وخاصة خصوصيات قرار

1- قانون رقم 91-11 المؤرخ في 25/05/1991، المتضمن القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية،

ج.ر.ج.ج والعدد 21، لسنة 1991، المعدل والمتمم بموجب قانون المالية 2005

2- مرسوم تنفيذي رقم 93-186 المؤرخ في 27/07/1993، يحدد كليات تطبيق القانون رقم 91-11 الذي يحدد

القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية الجريدة الرسمية عدد 51 الصادر في 01/08/1993 .

فتح التحقيق كآلية لإثبات المنفعة العمومية، والوقوف إلى ما يثيره موضوع التعويض كإجراء يأتي بعد إثبات المنفعة العمومية والتصريح بها. إن موضوعنا يتعلق بمسألة فعالية إثبات المنفعة العمومية والتحقيقات قبل وبعد التصريح بالمنفعة العمومية، والإشكالية نطرحها كما يلي :

ما هي إجراءات إثبات فعالية المنفعة العمومية في عملية نزع الملكية

وكيفية التعويض عنها ؟

ولدراسة كيفية التحقيق لإثبات المنفعة العمومية وكيفية التعويض اعتمدنا على عدة مناهج نذكر منها المنهج الوصفي في توضيح كيفية تكوين ملف نزع الملكية وقرار فتح التحقيق الإداري لذلك الغرض، وتوضيح ماهية التعويض وطرق تقييمه وتحديد أصحاب الحقوق المنزوع ملكيتهم، واستعملنا المنهج التحليلي للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بقرار فتح التحقيق لإثبات المنفعة العمومية وكذلك كيفية تقييم التعويض. وللإجابة على إشكالية البحث ارتأينا إلى تقديم الموضوع إلى فصلين: نتناولنا في الفصل الأول: الإجراءات الإدارية قبل التصريح بالمنفعة العمومية في عملية نزع الملكية، أما الفصل الثاني: الإجراءات الإدارية بعد قرار تصريح بالمنفعة العمومية.

الفصل الأول

الإجراءات الإدارية قبل التصريح بالمنفعة العمومية

تتطلب عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إتباع مجموعة من الإجراءات تضمنها قانون رقم 91-11 السالف الذكر، حيث تبدأ بإجراءات تقرير فعالية المنفعة العمومية كإجراء أساسي، ولا يكون الوصول لإثبات المنفعة العمومية¹ إلا بعد تكوين ملف طلب نزع الملكية من طرف الهيئة المستفيدة وتحرير محضر عدم الصلح وأن كل محاولات إقناع الملاك في اقتناء الأملاك والحقوق العينية آلت إلى الفشل.

تفتح إجراءات التصريح بالمنفعة العمومية بقرار من الوالي، إذ يؤدي القرار دور في ضمان المشروعية وعدم التعسف الإدارة في أعمالها، كما تنص المادة 22 من دستور 2016² « لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون ويترتب عليه تعويض عادل ومنصف»، ونجد أيضا في المادة 24 من الدستور السالف الذكر « يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة»، وهذا التحقيق يتم إلا بعد صدور قرار فتح التحقيق فيراء (المبحث الأول) وسنتناول في (المبحث الثاني) التحقيق الإداري المسبق.

1- خليف ياسمين، رقابة القاضي الإداري على التصريح بالمنفعة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص ص 13- 15.

2- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 مؤرخ في

01602/07 4307/03/2016

المبحث الأول

ملف طلب نزع الملكية وقرار فتح التحقيق الإداري المسبق

تجدر الإشارة أن نازع الملكية هو نفسه المستفيد وقد يكون شخص عام أو شخص خاص الذي كلف بمشروع ذات نفع عام، لكن يشترط أن يكون قد نص عليه القانون، هذا ما ذهب إليه المشرع الفرنسي، أما المشرع الجزائري فلا يسمح للخواص¹ نزع الملكية إلا بحلول شخص عام محلهم²

نص القانون رقم 91-11 على الأشخاص المستفيدين الذين لهم الحق بالقيام بنزع الملكية، ويظهر ذلك من خلال المادة 2 الفقرة 2 من قانون 91-11 التي تنص على ما يلي: «... زيادة على ذلك، ألا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذًا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية، والتخطيط تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية»، والجدير بالذكر أن القانون يكلف المستفيدين الذين لهم الحق بنزع الملكية بالقيام بإجراءات إدارية تتمثل في تكوين ملف طلب نزع الملكية (المطلب الأول)، ثم يأتي قرار إداري كمرحلة تمهيدية لإثبات المنفعة العمومية (المطلب الثاني).

1- الجهة النازعة الملكية هي الجهة التي تملك السلطة نزع ملكية العقار للمنفعة العمومية والأصل أن تكون نفسها الجهة المستفيدة من نزع الملكية، ولكن قد يحدث خلاف ذلك فكون جهة نزع ملكية مغايرة للجهة المستفيدة منه، ولما كان نزع الملكية يشكل اعتداء ملكية باعتباره مظهرًا من مظاهر سيادة الدولة فلا يجوز للأفراد أن ينزع كل ملكية الآخر، حتى ولو كان من أجل المنفعة العمومية. انظر عبد الحكيم فودة، نزع الملكية للمنفعة العامة في ضوء القانون 10 سنة 1990: إجراءاته والتعويض عنه والتناضلي بشأنه، دار الألفي القانونية، أسبوط، 2007، ص 40.

2- فنجد هنا ليس بالسهُو حيث لم تظهر الأشخاص المكلفين بإجراء نزع الملكية لكن يمكن استخلاص أن هؤلاء الأشخاص أنهم أشخاص معنوية تابعة للقانون العام، مثل الدولة والولايات والبلديات و المؤسسات العمومية ذات طابع إداري.

المطلب الأول

محتوى ملف نزع الملكية للمنفعة العمومية

إن الإدارة في عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية لأبد عليها إثبات وجود منفعة عمومية¹ بصفة دقيقة، لأن عملية نزع الملكية تنصب على الأموال الخاصة وهذه نيس يش الوسائل الأخيرة عبارة عن أموال مقدسة محمية دستوريا بشتى الوسائل.

لإثبات المنفعة العمومية، تلجأ الإدارة إلى إجراء تحقيق إداري مسبق بعد الاستفادة من نزع الملكية ملف ينص عليه القانون، ودراسته دراسة معمقة من طرف السلطة المختصة يمكن أن تقبله كما يمكن أن ترفضه.

يتكون الملف الذي يقدمه المستفيد على تقرير اللجوء إلى إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية (الفرع الأول)، ثم تصريح يوضح الهدف من عملية نزع الملكية (الفرع الثاني) ومخطط الوضعية يحدد طبيعة الأعمال ومشروعيتها (الفرع الثالث) وتقييما بيانيا يبين العملية وإطار تمويلها (الفرع الرابع).

الفرع الأول

تقرير اللجوء إلى إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية

أحاط المشرع صاحب الملكية المراد نزعها بضمانات² تحميه من تعسف الإدارة من جهة، ومن جهة أخرى المستفيد ملزم بأن يبين في تقريره أن اللجوء إلى نزع الملكية للمنفعة العمومية ضروري وحتمي. وتجدر الإشارة أن القانون لم يحدد بالتفصيل كيفية آريو صياغة التقرير.

1 -Gustave Perier, Droit administratif, fonction publique de l'état, territoriale et hospitalière domaine public expropriation, réquisition travaux publics, 14ème édition, Dalloz, France, 1997, p 116.

2- غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،

على المستفيد أن يبرر اللجوء إلى مثل هذا الإجراء، حيث عليه أن يثبت أن مشروعه ذات منفعة عمومية ولا جدال في ذلك، إذ لا يجوز بتاتا أن تكون مساوئ المشروع أكبر من محاسنه ولا تكلفته المالية أكبر من نفعه، وهذا ما نص عليه القانون رقم 87-03¹ المتعلق بالتهيئة العمرانية، على أن المشروع يجب أن يكون في إطار المخطط الوطني لا يخالف بذلك التوزيع المحكم للأنشطة الاقتصادية والموارد البشرية والاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية

الفرع الثاني

تصريح يوضح الهدف من عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية

تنص المادة 2 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 على ما يلي: "تصريحا يوضح الهدف من العملية وينبغي أن يهدف هذا التصريح إلى أداة التعمير أو الهيئة العمرانية أو التخطيط المرتبط بذلك"، على ضوء هذه المادة على المستفيد أن يثبت في تصريحه الهدف من عملية نزع الملكية، حيث لا يمكن ذلك إلا إذا كان تطبيقا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة². العمرانية والتخطيط بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عامة³، لكن المشروع الذي يرغب المستفيد إنجازه لا يشترط فقط أن يخضع لسياسة التهيئة العمرانية والتخطيط فقط، بل لابد أيضا أن يحترم قواعد التهيئة والتعمير التي ينص عليها قانون رقم 90-29⁴ الذي يرمي إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبني منها في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين السكن والفلاحة والصناعة، كما يهدف إلى حماية المحيط

1- القانون رقم 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية رقم 05 الصادرة في 28/01/1987.

2- ورد خطأ مادي في المادة 2 من مرسوم 93-186 مصطلح ورد خطأ Aménagement في النص الفرنسي

3- غيتاوي عبد قادر، المرجع السابق، ص 19

4- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر العدد 52، الصادر في

.1990/12/02

والطبيعة والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام أهداف السياسة الوطنية للتهيئة والتعمير، ولا بد أيضا أن يحترم المخططات (مخططات التوجيهية والتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي)

على المستفيد أن يبين مشروعية هدفه من عملية نزع الملكية، ويضيف إلى تصريحه مدى ملائمة المشروع للنظام العام¹، لكن الأسباب الشرعية لا تكفي لوحدها، حيث السؤال الذي يطرح نفسه هل من الضروري إنجاز هذا المشروع بالذات؟ و في هذه الملكية بالذات؟ إذ في بعض الأحيان تلجأ الإدارة إلى إدراج مشاريع ليست بحاجة ملحة لنزع تلك الملكية بالذات، مثلا إنجاز مسرح بحى ما ليس فيه مدرسة، فالأولوية للمدرسة

الفرع الثالث

مخطط الوضعية يحدد طبيعة الأشغال

أولاً: تعريف مخطط الوضعية ومحتواه

وثيقة إدارية في شكل رسم بياني يحدد موقع قطعة أرضية مبنية أو غير مبنية، مع مطلوبة حين تشكيل ملف يتعلق بأشغال تغيير في قطعة أرض أو بنايات² ووظيفة مخطط الوضعية هي تعريف المصالح المختصة في مجال تنظيم الإقليم بموقع القطعة أو بناية

1-«étude d'impact est un outil essentiel pour la protection de l'environnement visant à concevoir des projets plus respectueux de l'homme, des paysages, et des milieux naturels plus soucieux d'économiser l'espace, d'épargner les espèces, de limiter la pollution, de l'eau, de l'air, des-sols... »>, voir: Jacques Ferboset Antoine Bernavel, expropriation des biens (procédures, principe d'indemnisation, comptabilité avec la convention européenne des droits de l'homme, – fiscalité de l'expropriation, le Moniteur, Paris, 2002, p p 29-30.

2-René Hostion, Jean-François Struillou, expropriation et préemption aménagement-Urbanisme-Environnement, 2ème édition, Juris Classeur, France, 2004, p 375

داخل تراب البلدية، ويمكن إنجاز هذا المخطط بالاعتماد على خريطة طبوغرافية أو مخطط مسح الأراضي¹ الموجود على مستوى البلديات أو الولايات.

إن الهدف من مخطط الوضعية بالإضافة إلى تحديد موقع القطعة الأرضية هو طريقة لمعرفة قواعد التعمير التي تنطبق على هذه المنطقة من حيث الصحة، الأمن، الأخطار الطبيعية وكذلك المواقع التي تحتوي على المواقع الأثرية أو غابية أو محاذية لشواطئ البحر، وأن لا يكون للمشروع تأثير سلبي على البيئة²

ثانيا: طبيعة و أهمية الأشغال

نصت المادة 2 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186³ على ما يلي: "... مخطط للوضعية يحدد طبيعة الأشغال ومدى أهميتها وموقعها»، إن مخطط الوضعية الذي يعدونه مهندسون مختصون يكون على شكل مخطط بياني، وهذه الوثيقة منفصلة على المعلومات الأخرى التي تخص طبيعة وأهمية الأشغال (بناء المدارس أو مرافق عمومية أخرى وأشغال عمومية كالطرق أو الجسور والسدود)، كما يدونون المعلومات التقنية والمواد المستعملة ومعاييرها، ويبقى إثبات أهمية المشروع⁴ صعب التحديد، فهو ليس بشيء هين.

الفرع الرابع

تقييما بيانيا للعملية وإطار التمويل

أولا: التقييم البياني

ضمن ما يحتويه الملف الذي يقدمه المستفيد، تقييم بياني إلزامي لعملية وإطار التمويل طبقا لما نصت عليه المادة 2 الفقرة 3 من المرسوم التنفيذي 93-186⁵، حيث يبين كلفة المشروع وتكاليف اكتساب العقارات والحقوق وتكاليف التأمين، وعلى المستفيد أن يثبتها بوثيقة موقعة من طرف المحاسب. ونحيط علما أن هذه المعلومات الخاصة بتكلفة المشروع

1- غيتاوي عبد القادر، المرجع السابق، ص 19

2- قانون 10-03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية الم، ج ر عدد 43 الصادر ف في 2003/07/20.

3- المادة 2 من المرسوم التنفيذي 93-186، المرجع السابق

4- غيتاوي عبد القادر، المرجع السابق، ص 19

5- المادة 2 من المرسوم التنفيذي 93-186، المرجع السابق

نادرا ما تكون هي نفسها على أرض الواقع، حيث نجد في بعض الحالات تكاليف الانجاز تقدر حسب سعر السوق إضافة لأهمية المشروع وموقعه.

ثانيا: إطار التمويل

يلتزم المستفيد بتحديد إطار التمويل في إطار برنامج وطني قطاعي أو برنامج محلي ولائي أو بلدي، لأن مختلف اختصاصات التجهيز موزعة بين أجهزة الدولة من وزارات وولايات وبلديات

يتم التمويل من طرف ميزانية الدولة أو قروض بنكية كل حسب قطاعه وحسب نوع المشروع المراد إنجازه، وهناك مشاريع تخص الولاية مثل إنجاز منشآت الري، الطرق الولائية والإنارة الريفية والمؤسسات الصحية، هذه المنشآت يتم تمويلها من طرف ميزانية الولاية أو القروض أو إعانات الدولة أو تخصيصات صندوق التضامن للولايات .

تقوم البلدية بإنجاز الطرق البلدية والمدارس وقاعات العلاج، المراكز الثقافية والترفيهية والمقابر والأسواق، قنوات شرب المياه والمرافق الصحية، يتم التمويل من ميزانيتها الخاصة أو تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وصندوق المساعدات من طرف صندوق التضامن للبلديات

ولهذا الغرض نص المنشور الوزاري رقم 107/43¹ على تدعيم التنسيق بين الأطراف التي لها صلة بنزع الملكية، إنشاء لجان ولائية للمتابعة والتنسيق برئاسة الأمين العام للولاية وعضوية كل من مدير التنظيم والشؤون العامة للولاية ومدير إدارة أملاك الدولة، وإمكانية توسيعها إلى ممثلي قطاعات أخرى لها صلة بمديرية الأشغال العمومية والسكن والعمران مثل خزينة الولاية، وتتنظر هذه اللجان في كل الملفات التي لها بعد وطني وإستراتيجي، والسبب الرئيسي لإنشاء هذه اللجان تعقد عمليات نزع الملكية. كما نص أيضا المنشور الوزاري رقم 257² على إنشاء فوج وطني ويكون زيادة على ذلك ممثل وزاري لنفس الغرض.

1- المنشور الوزاري المشترك رقم 07-43 الصادر في 02/09/2007، المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العمومية في

إطار البنية التحتية ذات البعد الوطني والإستراتيجي، ملحق رقم 4

2- المنشور الوزاري المشترك رقم 57 الصادر في 26/01/1993، المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العمومية الخاصة

بالمشاريع الكبرى في إطار التجهيز، ملحق رقم 01.

تجدر الإشارة أن زيادة التكلفة والتأخير في إنجاز المشاريع وأعباء ذلك يتحملها صاحب المشروع.

المطلب الثاني

قرار فتح التحقيق الإداري المسبق

إن إجراءات إثبات المنفعة العمومية حين عملية نزع الملكية تبدأ كما بعلمنا بتكوين الملف الذي يكون على عاتق المستفيد¹، ثم تأتي إجراءات إدارية تمهيدية أسندت بصفة حصرية لجهة مختصة² وفقا لما حدده القانون الذي يقوم بدراسة عمليات نزع الملكية للمنفعة العمومية، فبعد تكوين ملف نزع الملكية، يأتي صدور قرار فتح التحقيق الإداري المسبق من طرف جهة إدارية مختصة³ وكل ما يتضمنه (الفرع الأول)، الجهة المختصة مخولة لها صدور هذا القرار (الفرع الثاني)، ثم مدى قابلية الطعن في قرار فتح التحقيق الإداري المسبق (الفرع الثالث)

الفرع الأول

مضمون قرار فتح التحقيق الإداري المسبق

تمر عملية نزع الملكية بعدة مراحل منها، مرحلة تحضيرية تمهيدية، فنجد المشرع الجزائري والمشرع الفرنسي لا يختلفان، فالمرسوم الفرنسي رقم 59-701⁴ هو نفسه المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 93-186 السالف الذكر في كيفية صياغة القواعد وشروط سير التحقيق وإجراءاته الإدارية.

1- خليف ياسمين، المرجع السابق، ص 16

2- في التشريع الفرنسي بعد تسليم المحافظ (Le Préfet) الطلب والذي يكون مرفق بالملف المشار إليه من الجهة المعنية بالترع يقوم بواسطة قرار ولائي...»، نقلا عن غيتاوي عبد القادر، المرجع السابق، ص 25.

3- وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الإداري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، باتنة، 2006، ص 33.

4-décret n° 59-701 du 6 juin 1959, règlement d'administration publique relatif à la procédure d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique à la détermination des parcelles à exproprier, et à l'arrêté d'accessibilité, JORF du 07/06/1959, p 5724.

إجراءات فتح التحقيق الإداري المسبق في عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية بصور قرار فتح التحقيق الإداري المسبق، ويتضمن هذا القرار بيانات محددة بالتفصيل في المادة 6 من المرسوم التنفيذي 93-186¹ (أولا)، كما أكدت طريقة الإعلان عن هذا القرار (ثانيا).

فهذه البيانات وطريقة الإعلان عنها تؤدي دورا كبيرا في ضمان مشروعية هذا القرار

أولا: البيانات الواردة في قرار فتح التحقيق الإداري المسبق

جاء في المادة 6 من المرسوم التنفيذي 93-186 أن الأحكام أو البيانات التي يتضمنها قرار فتح التحقيق الإداري المسبق تتمثل بعدة نقاط أهمها:

- يجب أن يحدد القرار الهدف من التحقيق²
- يجب أن تاريخ وبدء التحقيق وانتهائه
- يجب تحديد أسماء وألقاب وصفات أعضاء لجنة التحقيق³

1- المادة 6 من المرسوم التنفيذي 93-186 تنص على: "يكون قرار فتح التحقيق وتعيين لجنة، موضوع إشهار بعنوان البلدية المعنية، في الأماكن المخصصة عادة لهذا الغرض، ويجب أن يبين القرار تحت طائلة البطلان إضافة إلى إجراءات عمل اللجنة تاريخ فتح التحقيق وتاريخ إنهائه، وكذا بيانا توضيحيا يحدد الهدف من العملية ومخطط الوضعية لتحديد طبيعة ومكان الأشغال المراد إنجازها. يوضع ملف التحقيق تحت تصرف الجمهور، وتحدد محتوياته عن طرق التنظيم".

2- يعد قرار فتح التحقيق الإداري المسبق تحت طائلة البطلان إذا لم يتوفر الملف الذي يكونه المستفيد بيانا توضيحيا يحدد الهدف من العملية ومخطط الوضعية لتحديد طبيعة ومكان الأشغال المراد إنجازها. أنظر: - بوذريعات محمد، نزع الملكية للمنفعة العمومية في القانون الجزائري والمقارن، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002، ص 28.

3- جاء في المادة 4 من قانون 91-11 على أن القيام بالتحقيق المسبق من اختصاص لجنة تتكون من 3 أشخاص من بين الموجودين في قائمة وطنية تعد سنويا حسب كفاءات تحدد بطرق تنظيمية وضمن شروط يحددها القانون، وقد حرص المشرع الجزائري على عدم وجود أي علاقة بين أعضاء لجنة التحقيق وبالجبهة الإدارية نازعة الملكية أو مع المنزوع بملكيتهم.

تجدر الإشارة أن للقاضي صلاحية الرقابة¹، يتحقق مما إذا كان تعيين أعضاء لجنة التحقيق قد استوفت الشروط المنصوص عليها في المادة 5 من قانون رقم 91 إضافة إلى جميع البيانات والإعلان عنه. كما وضع ضمانات للسير الأمثل لعمل اللجنة².

ثانياً: طريقة الإعلان عن مضمون قرار فتح التحقيق

يتم الإعلان عن قرار فتح التحقيق الإداري المسبق إجبارياً من تاريخ فتح التحقيق، حيث يتم شهره بمركز البلدية موقع العقار المنزوع من أجل المنفعة العمومية ونشره في بيوميتين وطنيتين. يدون هذا القرار في مجموعة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية لتمكين أصحاب الأراضي والحقوق من الطعن أمام القضاء³، والغاية إعلام الجمهور وتمكينهم من الإطلاع على المشروع، وقد أوجب المشرع الجزائري الشفافية والمصادقية ليتسنى للمواطن الإدلاء بتظلماته وملاحظاته.

1- La première condition ne soulève pas de difficulté particulières tant il est facile de vérifier si ou non la personne désignée appartient à l'administration appropriant ou principe à son contrôle en revanche, la seconde condition peut soulever des difficultés d'appréciation plus grandes car il n'est pas toujours très facile de savoir si la personne désignée a ou non intérêt à l'opération »>.Auby Jean -Marie, pierre Bon, Jean-Bernard Auby, droit administratif des biens, gameédition Dalloz, 01 Octobre 2002,475
2- قرار مؤرخ في 31/10/2010 يحدد القائمة الوطنية للأشخاص المؤهلين للقيام بالتحقيق المسبق لإثبات المنفعة العمومية في إطار عمليات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بعنوان سنة 2011، ج ر عدد 9 بتاريخ 09/02/2010

3- حطاش أحمد، سلطات القاضي الإداري في عملية نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية، الفكر البرلماني، مجلة مجلس الأمة عدد 21، الجزائر، 2008، ص 132

الفرع الثاني

اللجنة لها إصدار قرار فتح التحقيق الإداري المسبق

تقضي المادة 44 في الفصل الثامن والأخير للمرسوم التنفيذي 93-186¹ بأن إصدار قرار فتح التحقيق الإداري المسبق في عمليات نزع الملكية للمنفعة العمومية سحب من الجهات الإدارية المركزية وأسند للوالي بصفة حصرية، وإذا كانت الأشغال مما يجب إنجازه على تراب ولايتين أو عدة ولايات، فعلى المستفيد من نزع الملكية أن يحول الملف الخاص بنزع الملكية لكل الولاية المعنيين، دون المساس مع ذلك أحكام المادتين 10 و 11 من هذا المرسوم

فقرار فتح التحقيق الإداري المسبق اختصاص الوالي² دون غيره، مهما كان حجم المشروع المراد تشييده للمنفعة العمومية، فعلى الوالي المختص إقليميا النظر في ملف التحقيق وله السلطة في طلب جميع المعلومات والوثائق التكميلية التي تفيد العملية، الملف تحت مسؤوليته، فله السلطة التقديرية الواسعة في الرفض أو القبول ونعني بذلك مدى مشروعية العملية³

ويدرس في حالة تخلف عنصر من العناصر التي يجب أن تتوفر في الملف فعلى الوالي رفض فتح التحقيق، وبالتالي عدم صدور قرار فتح التحقيق الإداري المسبق⁴.

1- المادة 44 من المرسوم التنفيذي 93-186 تنص على: « إذا كانت الأشغال مما يجب إنجازه على تراب ولايتين أو عدة ولايات، فعلى المستفيد من نزع الملكية أن يحول الملف الخاص بنزع الملكية لكل الولاية المعنيين، دون المساس مع ذلك أحكام المادتين 10 و 11 من هذا المرسوم.»

2- خليف ياسمين، المرجع السابق، ص 16.

3-Chapuis René، Droit administratif général، tome 2، 14ème édition، Delta Montchrestien، Paris، 2000، p.706

4-Lemasurier Jeanne، le droit de l'expropriation، 2eme édition Economica، Paris، 2001، p

الفرع الثالث

مدى قابلية الطعن في قرار فتح التحقيق الإداري المسبق

استقر المشرع الجزائري مثله ونظيره المشرع الفرنسي على أن قرار فتح التحقيق الإداري المسبق في عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية قرار غير نزاعي، بمعنى غير قابل الطعن فيه¹ أمام القضاء، حيث ليس بقرار يمس حقوق الملاك، لكن عند تجاوز لجنة التحقيق لصلاحياتها تعتبر مسؤولة أمام القضاء² فنجد من يرى ضرورة خضوع قرار فتح التحقيق الإداري المسبق لرقابة قضائية، حيث يمكن الطعن فيه إذا لم يكن يحترم الشروط المنصوص عليها قانوناً³ إذا سلمنا بقابلية الطعن في هذا القرار⁴، فإنه يخضع للأحكام العامة (4 أشهر من تاريخ التبليغ)، ونشير أن القاضي غير ملزم بمدة زمنية معينة للفصل في الطعن، ونجد أيضاً ليس من صالح المدعي المتضرر من إجراء نزع الملكية. وقد نصت المادة 833 فقرة 1 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁵ في هذا الصدد على أنه: « لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية القرار الإداري المتنازع عليه »، فالقاعدة العامة في دعوى الإلغاء لا توقف تنفيذ قرار إداري مطعون فيه، لكن هناك استثناءين واردة في نفس المادة في الفقرة 2 توقف القرار بناء على طلب المعني، والاستثناء الثاني إذ نص القانون عن توقيف ذلك القرار.

1- بوزريعات محمد، المرجع السابق، ص 26

2-Jean-Marie Auby, Robert ducos -ader, institution administrative, édition Dalloz, Toulouse, France, 01/01/1966, p62.

3- حظطاش أحمد، المرجع السابق، ص 132.

4- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الإدارية المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، الصادر فيالجامعية، الجزائر، 2005، ص 467.

5- قانون 08-09 المؤرخ في 25/02/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21، الصادر في 2008/02/25.

فحسب هذه المادة نجد أن قرار فتح التحقيق الإداري المسبق لا ترد عليه هذه الأحكام، السبب الأول أن قرار فتح التحقيق الإداري المسبق قرار لا يمس بالحقوق ليس مثل قرار التصريح بالمنفعة العمومية، والسبب الثاني يعود إلى استغلال الطعون الإدارية من قبل بعض محبي الخصومات¹ لتأخير وتعطيل أعمال ونشاطات الإدارة وبالتالي تعطيل المصلحة العمومية

1- " محبي الخصومات " أشخاص تعودوا على إجراءات التقاضي Procéduriers باللغة الفرنسية.

المبحث الثاني

إجراءات التحقيق الإداري المسبق كآلية إثبات المنفعة العمومية

إن التحقيق المسبق للتصريح بالمنفعة العمومية هو إجراء في غاية لأهمية، يتيح للمواطنين الإطلاع على طبيعة المشروع، كما يسمح للإدارة الحصول على كافة المعلومات الضرورية¹ التي تسمح لها بتقدير مدى توفر المنفعة العمومية تقديرا دقيقا هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجب أن يكون الغرض من نزع الملكية تنفيذ العمليات الناتجة عن تطبيق أدوات التهيئة والتعمير². وتجدر الإشارة أن القضاء الجزائري قد استقر على عدم تدخله في مراقبة تكييف فعالية المنفعة العمومية، ومن هنا نبحت في كفيات التحقيق واللجنة التي تقوم على سيره (المطلب الأول)، ثم نبحت في مهام لجنة التحقيق ونتائجه (المطلب الثاني)

المطلب الأول

كفيات سير التحقيق الإداري المسبق

في حالة فشل الإدارة باقتناء العقار بطريقة ودية، تقوم الهيئة المستفيدة بتحرير محضر عدم الصلح وعدم الوصول إلى اتفاق ودي، وبعد ذلك يليها قرار إجراء التحقيق المسبق لإثبات مدى فعالية المنفعة العمومية، ولهذا الصدد يقوم الوالي بتعيين لجنة للتحقيق في ذلك ومما تتكون (الفرع الأول) ثم ميعاد ومكان التحقيق الإداري المسبق (الفرع الثاني) وفي الأخير ضمانات السير الحسن لمهام أعضاء لجنة التحقيق الإداري المسبق (الفرع الثالث)

1- براهيمى سهام، التصريح بالمنفعة العمومية في نزع الملكية، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة أمحمد بوقرة، كلية الحقوق، بومرداس، 2011، ص ص 91-92.
2- قانون رقم 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية، المرجع السابق.

الفرع الأول

تكوين لجنة التحقيق الإداري المسبق

إن تعيين لجنة التحقيق الإداري المسبق من اختصاص الوالي، من هنا نبحت في تشكيلية أعضاء اللجنة (أولا) وكيفية القيام بعملها (ثانيا).

أولا: أعضاء لجنة التحقيق الإداري المسبق

يعين الوالي لجنة للتحقيق الإداري المسبق حسب المادة 05 من قانون رقم 91-11: "تقوم بالتحقيق في المنفعة العمومية لجنة تحقيق تتكون من ثلاثة (3) أشخاص يعينون من بين الموجودين في قائمة وطنية تعد سنويا حسب كفاءات، تحدد بطرق تنظيمية"، كما تنص أيضا المادة 4 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 93-186 على: "تتكون قائمة كل ولاية، التي تضم ستة (6) أشخاص إلى اثني عشر (12) شخصا، في إطار الشروط المحددة في المادة 5 من القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل سنة 1991 والمذكور أعلاه، من:

- قداماء القضاة،
- الموظفين أو قداماء الموظفين المصنفين على الأقل في الصنف 13 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- أية شخصية أخرى يمكن أن تساهم نظرا لكفاءتها أو خبرتها في سير التحقيقات"

نلاحظ في تشكيلة لجنة التحقيق الإداري المسبق أن المشرع الجزائري لم يضع أحكاما دقيقة فيما يتعلق بتخصص أعضاء لجنة التحقيق، فعدم التخصص والاحترافية للأعضاء يؤدي إلى تعطيل التحقيق، فيجب أن يكونوا متمتعين بكفاءة في التحقيق وكفاءة من الناحية التقنية¹.

1 - Mokhtaria KADI-HANIFI, op cit, p.79.

أما بالنسبة لمكافأة أعضاء لجنة التحقيق الإداري المسبق تقع على عاتق السلطة نازعة الملكية وتحدد حسب الكيفيات ونسب مصاريف المهمات الممنوحة للموظفين، وهذا يثير إشكالا خطيرا، حيث كيف يعقل أن يشترط القانون من جهة عدم انتماء المحققين إلى الجهة الإدارية نازعة الملكية ومن جهة أخرى يتلقى المحققون مكافأة من طرفها¹؟

ثانيا: ملف التحقيق الإداري المسبق

بعد إصدار قرار فتح التحقيق الإداري المسبق وتعيين لجنة التحقيق، يكون ملف للتحقيق، والذي يشمل على عدة وثائق وهي:

1. القرار الإداري لفتح التحقيق.
2. تصريح توضيحي للهدف من العملية
3. مخطط الوضعية الذي يحدد طبيعة الأشغال المزمع إنجازها وموقعها.
4. دفتر مرقم وموقع من الوالي أو ممثله تسجل فيه التظلمات ويوضع تحت تصرف الجمهور، وعلى هذا الأساس تباشر لجنة التحقيق الإداري المسبق عملها. ويعتبر الدفتر من أهم العناصر المكونة لملف التحقيق، حيث يمنح الأشخاص المتضررين الحق في تقديم اعتراضاتهم حول المشاريع المراد إنجازها².
- تجدر الإشارة أن وثائق الملف تختلف باختلاف العملية التي يراد تحقيقها من وراء نزع الملكية³

الفرع الثاني

مكان وميعاد إجراء التحقيق الإداري المسبق

يتوجب على لجنة التحقيق الإداري المسبق احترام مجموعة من الشروط أثناء إجراء التحقيق، ومن بين هذه الشروط تلك المتعلقة بالمكان (أولا) وزمان إجراء التحقيق (ثانيا)

1- براهيمى سهام، المرجع السابق، ص 85.

2- خليف ياسمين، المرجع السابق، ص 25

3- بوذريعات محمد، المرجع السابق، ص 28

أولاً: مكان إجراء التحقيق الإداري المسبق

يقصد به المكان الذي يمكن فيه للجمهور الاطلاع على ملف التحقيق لتدوين ملاحظاتهم في الدفتر الخاص بالتحقيق في موضوع العقار المنزوع¹ فعلى اللجنة أن تحدد مكان عملها، والذي يمكن أن يكون مقر المجلس الشعبي البلدي المعني إذا كانت عملية نزع الملكية تمس عقارات أو حقوق عينية عقارية متواجدة في بلدية واحدة، كما يمكن أن يكون مقر عملها في مقر المجالس الشعبية البلدية المعنية بالعملية إذا كانت العقارات والحقوق العينية العقارية المعنية متواجدة في أكثر من بلدية، وقد يكون مقر عملها أي مكان عمومي آخر يحدد في قرار فتح التحقيق² وقد جعل المشرع مقر المجلس الشعبي البلدي أين تتواجد الأملاك المراد نزعها مكانا لعمل اللجنة، غير أنه يمكن للسلطة الإدارية من خلال قرار فتح التحقيق اختيار أي آخر غير المجلس الشعبي البلدي، والذي كان من المفروض أن يكون حيث مكان عمومي تتواجد الأملاك المراد نزعها لتسهيل عمل لجنة التحقيق واتصالها بالجمهور³ يتضح لنا أن الوالي يتمتع بسلطة تقديرية في تحديد مكان إجراء التحقيق، في حين أنه ولاعتبارات تتعلق بالفعالية والديمقراطية كان من الأنسب إلزام الوالي بفتح التحقيق في المكان الأكثر تناسبا مردودية مع المشروع المراد إنجازه⁴

لو كان المشروع سينجز فوق إقليم بلدية محددة فلا بد من الإشارة في صلب النص على إجبارية القيام بالتحقيق في مقر البلدية المعنية. ونفس الشيء بالنسبة للمشاريع التي تعني أكثر من بلدية فيمكن إلزام الجهة الإدارية نازعة الملكية بأن تضع مثلا نسخة مطابقة للأصل لملف التحقيق في مقر كل بلدية من البلديات المعنية، مع النص أيضا على

1- وناس عقيلة، المرجع السابق، ص 37.

2- انظر نص المادة 8 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186، المرجع السابق.

3- بعوني خالد، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه القانون العام، جامعة الجزائر (1)، كلية الحقوق، 2011، ص 17.

4- وناس عقيلة، المرجع السابق، ص 38.

وضع ملفات التحقيق في نفس الوقت في جهات أخرى كمقر الدوائر والولايات، وبما أن التحقيق يهدف إلى تقديم معلومات وافية عن المشروع المراد إنجازه للجمهور فيجب تسهيل عملية الحصول على هذه المعلومات إلى أبعد الحدود لتسهيل سير التحقيق على المعنيين به¹

قد خول المشرع للجنة التحقيق للقيام بعملها إمكانية السماع لأي شخص والحصول على أية معلومات ضرورية لأعمالها وإعداد استنتاجاتها، ويعترف المشرع لكل شخص بحقه في إمكانية استماع اللجنة لأقواله²، والذي يسجل ملاحظاته على السجل المعد لذلك. هذا الطابع التحواري للتحقيق لا يلزم لجنة التحقيق بأراء هؤلاء الأشخاص، فيتم الاستماع إلى أقوالهم لا أكثر، فلا يوجد أي نص يلزم اللجنة للأخذ بأرائهم والإشارة إليها في الاستنتاجات التي تتوصل إليها³.

ثانياً: ميعاد التحقيق الإداري المسبق

لم يحدد المشرع المدة التي تتجز فيها لجنة التحقيق عملها، فترك الأمر مفتوحاً بحسب أهمية العملية وكيفيات عمل اللجنة وهذا طبقاً للمادة 8⁴ من المرسوم التنفيذي رقم 186-السالف الذكر. السالف وعليه مدة التحقيق تتغير من عملية لأخرى، وإن كان المشرع ألزم السلطة الإدارية في إطار فتح التحقيق وتعيين اللجنة أن تحدد تاريخ بدء التحقيق وتاريخ

1- براهمي سهام، المرجع السابق، ص ص 91-92.

2- بعوني خالد، المرجع السابق، ص 17.

3 - Mokhtaria KADI-HANIFI, op cit, p.83.

4- المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186، التي تنص: «تحدد مدة التحقيق تبعاً لأهمية العملية وكيفيات عمل اللجنة».

انتهائه¹، إلا أن مدته تبقى غير محددة، مما يجعل هذه المدة قد تطول أو تقصر، وفي كلتا الحالتين قد تطرح عدة مشاكل:

- فإن كانت المدة قصيرة جدا بأن تكون خمسة عشر (15) يوما أو أقل، فهي غير كافية لإتاحة الفرصة للجمهور للمشاركة في التحقيق والعلم به
- أما إذا كانت مدة التحقيق طويلة بأن تتجاوز عدة أشهر فإنها ستطرح الكثير من الإشكالات خاصة تلك المتعلقة بتقديم التعويضات²
- يعود الأمر في تحديد النطاق الزمني الذي يتم فيه التحقيق إلى الوالي، وترك ميعاد إجراء التحقيق مفتوحا للسلطة التقديرية للوالي، قد يؤدي إلى المساس بمصداقية العملية، وعليه يجب تحديد مدة التحقيق بمدة زمنية معينة ومعقولة حتى يضفي طابع الجدية على إجراء التحقيق³
- أما بالنسبة لأيام وساعات إجراء التحقيق فتخضع لأوقات عمل الإدارة، كما ينظمها القانون خلال أيام الأسبوع على الأقل، إلا أنه يمكن النص في قرار فتح التحقيق على ساعات عمل إضافية في العطل الرسمية، الأعياد... إذا ما تطلبت الظروف ذلك⁴

1- المادة 6 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186، التي تنص على: "أن يكون هذا القرار قبل خمسة عشر (15)

يوما من تاريخ فتح التحقيق"

2- Mokhtaria KADI-HANIFI, Le régime juridique de l'enquête d'utilité publique en matière d'expropriation, Revue IDARA, V15, n° 29, 2005, p p. 83-84.

3- وناس عقيلة، المرجع السابق، ص 38.

4- خليف ياسمين، المرجع السابق، ص 26.

الفرع الثالث

ضمانات عملية التحقيق في المنفعة العمومية

أحاط المشرع الجزائري لجنة التحقيق في إطار عملها وتشكيلتها بمجموعة من الضمانات¹، تهدف إلى تحقيق استقلالية وحياد التحقيق، وإنجازه وفق إجراءات تتمتع بالطابع الإلزامي، فعلى الإدارة احترام هذه الإجراءات في كل مراحل التحقيق، من بدايته لنهايته، وأي مخالفة لأي إجراء قد يترتب عليه إمكانية إبطال عملها، وعليه فهذه قبل الإجراءات الإلزامية تشكل في حد ذاتها ضمانا لشرعية التحقيق في المنفعة العمومية، كما تشكل ضمانا لحق ملكية الأفراد الذي لا يمكن المساس به إلا ضمن ما حدده القانون.

منه ستم دراسة ضمانات عملية التحقيق في المنفعة العمومية من خلال حياد لجنة التحقيق (أولا)، استقلاليته (ثانيا)، والطابع الإلزامي لإجراءاتها (ثالثا).

أولا: حياد التحقيق

لقد نصت المادة 5 الفقرة 2 من القانون رقم 91-11 على حياد أعضاء لجنة التحقيق حيث: « يشترط في المحققين الانتماء إلى الجهة الإدارية نازعة الملكية وعدم وجود علاقة تنطوي على مصلحة مع المنزوع ملكيتهم »، ويفهم من نص هذه المادة أن أعضاء لجنة التحقيق سينحازون للإدارة نازعة الملكية في عملية التحقيق للمنفعة العمومية، وهذا يعتبر خرقا لمبدأ دستوري " حياد الإدارة يضمنه القانون"²

لكن بالرجوع إلى النص بالصيغة الأصلية باللغة الفرنسية، نصت على أن أعضاء لجنة التحقيق يشترط فيهم عدم الانتماء إلى الجهة الإدارية نازعة الملكية³، أي أعضاء لجنة التحقيق لا ينحازون لأي طرف في عملهم وهذا ما يتوافق بالمبدأ الدستوري، وبذلك يتم تطبيق النص الأصلي، فالنص الرسمي قد سقط منه عبارة " عدم " وعليه فالنص

1 - Mokhtaria KADI-HANIFI, Ebid, p.79

2- وهذا طبقا لنص المادة 23 من الدستور الجزائري سنة 1996: " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون "

3- بعوني خالد، المرجع السابق، ص 20.

الأصلي يتطابق بالمبدأ الدستوري، والنصوص التطبيقية للقانون رقم 91-11 تستعمل المفهوم الوارد في النص الأصلي.

تجدر الإشارة أن حياد الإدارة مضمون في عملية التحقيق حول المنفعة العمومية، وبالتالي تقصى أي شخصية من تشكيلة لجنة التحقيق، إذا تبين لها منفعة في عملية نزع الملكية بأن تكون لها علاقة بالإدارة نازعة الملكية¹

ثانيا: استقلالية لجنة التحقيق

يتم تعيين أعضاء لجنة التحقيق من طرف الوالي دائما، وذلك يشكل خطرا على ضمان الاستقلالية² وأخطر من ذلك إن مكافآت أعضاء لجنة التحقيق تكون على عاتق السلطة نازعة الملكية³، مما قد يمس بمبدأ استقلالية أعضاء اللجنة⁴، فقد يثير ذلك شكوك المواطنين حول استقلاليتهم وحتى حيادهم، فمسألة الحياد تبقى صعبة التأطير والتحديد بواسطة أطر قانونية، وعليه تترك رقابتها لتقدير القاضي الذي له السلطة التقديرية في ذلك⁵.

ثالثا: الطابع الإلزامي لإجراءات التحقيق في المنفعة العمومية

جاءت إجراءات التحقيق في المنفعة العمومية بصيغة الوجوب، فعلى الإدارة نازعة الملكية احترامها، وإلا كانت أعمالها قابلة للطعن أمام القضاء لعدم شرعية التحقيق⁶.

1- بعوني خالد، المرجع السابق، ص 21.

2 -Mokhtaria KADI-HANIFI, Op cit, p.82.

3- المادة 5 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186، المرجع السابق

4- وقد حاول المشرع من خلال الفقرة 1 من المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 ضبط كيفية حساب مكافآت أعضاء لجنة التحقيق حتى لا يبقى المجال مفتوحا للسلطة نازعة الملكية.

5 -Mokhtaria KADI-HANIFI, Op cit, p.82.

6- تعيين اللجنة إجراء إجباري لا يمكن استبدالهما بأي جهاز آخر، وعدم احترام هذا الإجراء يؤدي إلى إبطال الإجراءات اللاحقة، ويمكن للمتقاضى الدفع بهذه المخالفة عند منازعة قرار التصريح بالمنفعة العمومية أو عند رفع الدعوى ضد أي عن تعيين اللجنة أو يعين لجنة مشكلة بصفة غير شرعية. تتعدد الشروط الشكلية الواجب توافرها في قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة مما قد يفتح كذلك المجال للمنازعة أمام القضاء خاصة فيما يتعلق بنشر وإشهار القرار، وكذلك محتوياته

كل هذه الإجراءات والشروط الإلزامية ضرورية لصحة التحقيق المسبق في مدى فاعلية المنفعة العمومية، وبما أن عملية نزع الملكية إجراء استثنائي يمس بالملكية الخاصة، فإنه لا يمارس إلا في أضيق الحدود ووفقا للشروط والإجراءات التي حددها القانون، وكل خروج عن القانون يعتبر مساس بحق ملكية الأفراد المحمي دستوريا¹

المطلب الثاني

مهام لجنة التحقيق ونتائج أعمالها

تتمثل المهمة الأساسية للجنة التحقيق في القيام بإجراء التحقيق لإثبات فاعلية المنفعة العمومية للمشروع المراد إنجازه، وللوصول إلى ذلك تقوم لجنة التحقيق بسماع أي شخص أو هيئة معينة للحصول على المعلومات الضرورية لأعمالها وإعداد استنتاجاتها، ويجب على أعضاء اللجنة أن لا يبوحوا بأي سر يتعلق بالوثائق والمعلومات التي يطلعون عليها أثناء أداء مهمتهم²، ويجب أن تتوفر جميع الشروط والوسائل اللازمة التي تمكن اللجنة من مباشرة مهامها بكل إتقان، لتجنب كل التباس من المحتمل أن يرتكب أثناء إجراء التحقيق، ويأتي في الأخير تحرير تقرير حول فاعلية المنفعة العمومية (الفرع الأول) ونتائج التحقيق (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التقرير حول فاعلية المنفعة العمومية

عند انتهاء اللجنة من عملها تقوم بتحرير تقرير ظرفي تستعرض فيه استنتاجاتها حول مدى توفر المنفعة العمومية في المشروع المراد إنجازه (هل فعلا للمشروع علاقة

1- تنص المادة 22 من الدستور الجزائري على ما يلي: « لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون

2- المادة 7 الفقرة 1 من القانون رقم 91-11 تنص على: «تخول لجنة التحقيق سماع أي شخص والحصول على أية معلومات ضرورية لأعمالها وإعداد استنتاجاتها.

بالمنفعة العمومية) ، وتبين في أي شكل تكمن المنفعة العمومية أو تستظهر انعدامها، حيث أن إذا كانت المساويء تفوق المحاسن تصبح المنفعة العمومية مشكوك فيها¹

وعند انتهائها من تحرير التقرير تقدمه إلى الوالي في أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إنهاء التحقيق، موضحة فيه صراحة رأيها في مدى فاعلية المنفعة العمومية، وترسل نسخة من ذلك التقرير لكل شخص معني يعلن رغبته في الاطلاع عليه²

الفرع الثاني

نتائج التحقيق الإداري المسبق

ألزم المشرع الجزائري لجنة التحقيق بتقديم نتائج تحقيقها الموقعة والمؤشرة والمؤرخة إلى الوالي مع جميع الوثائق الإثباتية المفهرسة قانونا في أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ نهاية التحقيق وإرسال نسخة من نتائج التحقيق هذه إلى الأشخاص المعنيين بناء على طلبهم.

وعلى اللجنة الإفصاح عن رأيها بصريح العبارة في مدى فاعلية المنفعة العمومية³، فلجنة التحقيق ملزمة في الأخير بالإفصاح عن رأيها بكل وضوح ودقة حتى لا تدع مجال للشك أو الغموض في مدى تحقق أو عدم تحقق المنفعة العمومية، وهو ما قصده المشرع بنصه " بصريح العبارة."

يثور إشكال فيما جدوى كل هذه الإجراءات التي تأخذ الوقت والجهد إذا كان عمل هذه اللجنة ينتهي وجوبا بالإفصاح عن رأيها في فاعلية المنفعة العمومية، وهو لا يعدو أن يكون مجرد إجراء شكلي وصوري فقط، ولا يلزم الإدارة في شيء، ولا يرتب أي أثر

1- براهيمى سهام، المرجع السابق، ص 96.

2- المادة 9 الفقرة 1 من القانون رقم 91-11 تنص على: «تقدم لجنة التحقيق للسلطة الإدارية المختصة التي عينتها، في أجل خمسة عشر (15) يوما بعد تاريخ إنهاء التحقيق في المنفعة العمومية تقريرا ظرفيا تستعرض فيه استنتاجاتها بشأن طابع المنفعة العمومية للعملية المزمع القيام بها...»

3- المادة 9 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 تنص على: «يجب أن تفصح اللجنة عن رأيها بصريح العبارة في مدى فاعلية المنفعة العمومية»

قانوني على الهيئات الإدارية، فهي حرة الأخذ بهذا الرأي أو مخالفته، مما يطرح التساؤل هنا حول مدى فعالية رأي اللجنة¹، فيعتبر رأي هذه الأخيرة مجرد رأي استشاري غير قابل للطعن فيه أمام القضاء ولا يرقى لدرجة القرار الإداري، فمرحلة التحقيق الإداري المسبق تبدأ إداريا وتنتهي إداريا، دون أن تخضع للرقابة القضائية²، عدا قرار التصريح بالمنفعة العمومية الذي يصدر لاحقا والذي يمكن الطعن فيه في ظرف شهر من التبليغ أو النشر³.

1- بعوني خالد، المرجع السابق، ص 19.

2- لعشاش محمد، المرجع السابق، ص 17

3- المادة 13 من القانون رقم 91-11، المرجع السابق.

الفصل الثاني
الإجراءات الإدارية بعد
إعلان عن قرار
تصريح بالمنفعة العمومية

بعد دراسة الإجراءات التي تثبت فعالية المنفعة العمومية من كل جوانبها والتي تسبق التصريح بالمنفعة العمومية، لا يبقى للملاك مجال للاحتجاج ضده، وتأتي هذه المرحلة عبارة عن إجراءات إدارية لم ينص عليها قانون الملكية السابق وإنما فقط ينص على كيفية تحديد الأموال والحقوق وهوية الملاك ضمن قرار نزع الملكية، أما قانون نزع الملكية الجديد رقم 91-11 السالف الذكر فقد نظم هذه المرحلة بطريقة تفصيلية، حيث تعد هذه الإجراءات التي تلي إصدار قرار المنفعة العمومية ذات أهمية قصوى لأنها تضمن حماية لحقوق أصحاب الأموال و الحقوق العينية التي يرغب المستفيد نزاعها.

فستتناول الإجراءات التي تخص مرحلة تأتي بعد تصريح بالمنفعة العمومية ألا وهي الإجراءات الخاصة بمرحلة التحقيق الجزئي وقرار تعيين المحافظ المحقق (المبحث الأول) وتليها مرحلة تقييم الأملاك والحقوق وقرار قابلية التنازل عنها (المبحث الثاني)

المبحث الأول

الإجراءات الخاصة بمرحلة التحقيق الجزئي

وقرار تعيين المحافظ المحقق

إن الإجراءات التي تلي التصريح بالمنفعة العمومية ذات أهمية قصوى، فهذه المرحلة تقف على إجراءات وتحقيقات وتحريات واستشارات وتفقدات ميدانية دقيقة، كفحص المستندات القانونية والتحديد الدقيق للأموال والحقوق وهوية أصحابها بحضورهم حتى يتسنى لهم الاعتراض على ذلك واقتراح ملاحظات. تنص المادة 15 من المرسوم التنفيذي 93-186 على: « للمحافظ المحقق الحق في مقارنة المخطط الجزئي مع العناصر الواردة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، والإشهاد على مدى مطابقتها».

ومن خلال هذه المادة يتبين جيدا مهمة المحافظ المحقق، فقدمنا في هذا المبحث ماهية مرحلة التحقيق الجزئي وكيفية إصدار قرار تعيين المحافظ المحقق (المطلب الأول) وفيما تتمثل مهام المحافظ المحقق (المطلب الثاني)

المطلب الأول

إجراءات خاصة بمرحلة التحقيق الجزئي

يتضمن الملف الذي يكونه المستفيد والذي يقدمه إلى الوالي وثائق يتم من خلالها تحديد هوية الملاك وقيمة العقارات وطبيعتها وقيمة التعويض المستحق ويكون قد تم الإعلان عنها في كلا من مرحلة صدور قرار التحقيق المسبق وأيضا عند صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية، ومن هنا تستوجب الدراسة البحث في مفهوم مرحلة التحقيق الجزئي (الفرع الأول) وقرار تعيين المحافظ المحقق (الفرع الثاني) وآجال تعيين المحافظ المحقق (الفرع الثالث)

الفرع الأول

مفهوم التحقيق الجزئي

تنص المادة 677 من القانون المدني الجزائري على أنه «لا يجوز حرمان أي أحد من ملكيته، في الأحوال والشروط المنصوص عليها في القانون، غير أن للإدارة الحق في نزع جميع الملكية العقارية أو بعضها أو نزع الحقوق العينية العقارية للمنفعة العمومية مقابل تعويض منصف وعادل»، إذا حسب هذه المادة لا يمكن حرمان مالك من ملكيته لتحقيق منفعة خاصة سواء كانت الإدارة أو شخص عادي إلا إذا كان لتحقيق منفعة عمومية يتم هذا الإجراء بنزع ملكية من طرف هيئة عامة و بشرط مقابل تعويض منصف وعادل.

بالرجوع إلى المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186¹ نجدها قد حددت مفهوم التحقيق الجزئي بدقة، حيث يهدف إلى تحديد الممتلكات والحقوق العينية بكل الوسائل، وتحديد هوية أصحاب الأموال و التحقق منها، عن طريق التطلع على السندات الرسمية والعقود، وفي حالة عدم وجود مستندات قانونية اللجوء إلى معاينة على الفور وذلك بحضور أصحاب العقارات والحقوق حيث يعطي لهم الحق في الاعتراض والإدلاء بملاحظاتهم وتعليقاتهم و اقتراحاتهم.

الفرع الثاني

قرار تعيين المحافظ المحقق

يتبين من المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186² الذي يحدد كيفية تطبيق قانون رقم 91-11 أن مسؤولية تعيين المحافظ تقع على الوالي وفي غضون خمسة عشر (15) يوم الموالية لنشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وحسب المنشور الوزاري

1- المادة 13 من المرسوم التنفيذي 93-186 تنص على: " يهدف التحقيق الجزئي، الذي يترتب عليه إعداد مخطط وقائمة للمالكين وأصحاب الحقوق الآخرين.."

2- المادة 12 من المرسوم التنفيذي 93-186، نفس المرجع.

المشترك رقم 43-07¹ الصادر عن الوزارة الداخلية ووزارة الأشغال العمومية ووزارة السكن والعمران ووزارة المالية أن الوالي يقوم بإصدار قرار يعين فيه المحافظين المحققين لغرض الإسراع في إجراء التحقيق الجزئي، وفيما يخص تعيين المحافظين المحققين إذا كانت الأموال أو الحقوق واقعة على تراب أكثر من ولاية، يقوم كل والي بتعيين محافظين محققين وذلك طبقاً للمادة 44 من مرسوم التنفيذي رقم 93-186².

يمكن للمحافظ الاستعانة بشخص يختاره في مساعدته في أعماله وتحقيقاته لأن المساعدين اختارهم المحافظ المحقق يكونون تابعين له بالإضافة إلى المنشور الوزاري مشترك رقم 43-07 يلزم الإدارة لمساعدة المحافظ المحقق عن طريق مكاتب دراسات متخصصة من أجل إعداد مخططات جزئية لتسهيل من مهمتهم، كما نصت عليه المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 كما يلي: «يخول المحافظ المحقق في إطار مهمته استشارة كل وثيقة إدارية مفيدة، والاستماع إلى كل شخص معني أو مهم، ويشهد بمدى مطابقة المخطط الجزئي للعناصر الواردة في القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، ويمكنه أن يستعين بأي شخص يختاره في أشغال تحرياته وفي صياغة كل وثيقة ترسل خلال التحقيق.»

أولاً: شروط صحة قرار تعيين المحافظ المحقق

إن قرار تعيين المحافظ المحقق يتطلب شروطاً مختلفة لازمة لصحته (أ) وإجراءات معينة في نشره (ب).

1- المنشور الوزاري رقم 07-43 المؤرخ في 02/09/2007، المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في إطار البنى التحتية ذات البعد الوطني والإستراتيجي ملحق رقم 04.
2- المادة 44 من المرسوم التنفيذي 93-186، نفس المرجع.

أ. شروط صحة القرار:

إن قرار تعيين المحافظ المحقق يتضمن مجموعة من البيانات الأساسية التي يؤثر عدم احتوائه لها في سلامته وصحته، وهذه الشروط متعلقة بتحديد هوية المحافظ المحقق وصفته، وتحديد الإطار المكاني والزمني لنشاطه.

يجب أن يتضمن القرار اسم المحافظ ولقبه وذلك حتى ينعقد له الاختصاص الشخصي في إنجاز التحقيق الجزئي ويفهم من نص المادة 12 من المرسوم 93-186¹ أن ذكر الهوية في القرار لازم وإلا تقرر بطلان القرار. أما صفة المحافظ المحقق فتتعلق بمؤهلاته وخبراته العلمية والفنية، فاشتراط نفس المرسوم بأن يكون معيناً من بين المساحين الخبراء العقاريين المعتمدين لدى المحاكم.

إنه لا يكفي أن يتمتع المحافظ المحقق بصفة الخبير العقاري، بل يلتزم أن يكون معتمداً لدى المحاكم. وتحقق هذه الصفة استقلالية للمكلف بالتحقيق كونه غير مرتبط بالإدارة التي عينته، وتمثل في نفس الوقت ضماناً حقيقية لتجسيد مبدأ الحياد في أداء مهمته

ونتيجة لهذه المواصفات فهو يتقاضى أتعاباً في شكل مكافآت حسب التنظيم المطبق على التعويضات الممنوحة للأعوان القضائيين.

يتطلب أداء المحافظ المحقق لمهامه بصورة حسنة، أن يبين القرار وإلا كان باطلاً، مقر عمله، وتحديد آجال تنفيذ مهمته بذكر تاريخ بدأ التحقيق وتاريخ انتهائه، وانعدام هذه البيانات يجعل القرار باطلاً ويترتب عنه بطلان الإجراءات اللاحقة.

1- مادة 12 من المرسوم التنفيذي 93-186 تنص علي: " يصدر الوالي، خلال الأيام الخمسة عشرة (15) الموالية لتاريخ نشر القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، قراراً بتعيين محافظ محقق يختار من بين المساحين الخبراء العقاريين المعتمدين لدى المحاكم قصد إنجاز التحقيق الجزئي، ويجب أن يبين هذا القرار ما يأتي: اسم المحافظ المحقق ولقبه وصفته....".

ب - نشر القرار

إن قرار تعيين المحافظ إجراء يجب أن يتم نشره في مدونة القرارات لإدارة الولاية مادام أنه قرار صادر عن الوالي، ويتم تبليغه للمعنيين بنزع الملكية وتعليقه بمقر البلدية التي تقع الأملاك أو الحقوق على ترابها، كما نصت عليه المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 على أنه: « يجب أن يكون القرار المنصوص عليه في المادة أعلاه:

- منشورا، حسب الحالة، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية أو في مجموع القرارات الإدارية للولاية
- مبلغا لكل شخص معني.
- مشهرا في مركز البلدية التي يقع فيها الملك المراد نزع ملكيته حسب الكيفيات وخلال المدة المحددة في القانون.»

ثانيا: الطبيعة القانونية لقرار المحافظ المحقق

إن قرار تعيين المحافظ المحقق هو قرار إداري لأنه عمل قانوني¹ صادر من الوالي الذي يعتبر سلطة إدارية محلية. إن غرض هذا القرار هو تمكين المحافظ المحقق من مباشرة إجراءات التحقيق الجزئي من تحديد لمحتوى العقارات والحقوق العينية العقارية الواردة في مضمون قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وتحديد هوية المالكين وأصحاب الحقوق العقارية الأخرى.

هذا القرار أنه يدخل ضمن صنف القرارات الإدارية التمهيدية، فالقرار الإداري التمهيدي هو عمل قانوني يصدر من الإدارة بصفة منفردة، إلا أنه لا يحدث أثرا قانونيا بمراكز الأشخاص من تعديل أو إحداث أو إنهاء لمراكزهم القانونية، فالقرار التمهيدي هو عمل قانوني إداري تحضيري، يعتبر خطوة لازمة وضرورية لاستصدار قرار إداري آخر يكون نهائيا، يحمل في مضمونه وموضوعه آثار المساس بالمراكز القانونية

1- المادة 17 من قانون 91-11 تنص على: « يستند التحقيق الجزئي إلى محافظ محقق، يعين من بين الخبراء....»

للأشخاص. يترتب عن اعتبار هذا القرار تمهيدياً امتناع القضاء الإداري قبول مخصصته لأنه ليس له مرتبة القرار الإداري النهائي، بل أن القضاء الإداري ينظر في القرار الإداري الذي سيصدر فيما بعد والذي يعتبر تنويجاً لمرحلة التحقيق الجزئي، لأنه هو الذي سيمس بمراكز الأفراد القانونية كمالكين أو أصحاب حقوق عقارية. يترتب أيضاً من كون القرار تمهيدياً، وهي تحصيل حاصل، عدم القابلية لوقف تنفيذه، لأن طبيعته المستنتجة من غرضه تنفي وجود ضرورة استعجالية تسمح للمالكين أو أصحاب الحقوق العقارية من الالتجاء إلى القضاء الإستعجالي لوقف تنفيذه، خاصة أنه من شروط وقف تنفيذ قرار إداري طرح منازعة في الموضوع أمام القضاء الإداري، وهذا الأمر مستبعد.

الفرع الثالث

آجال تعيين المحافظ المحقق

إن قرار تعيين المحافظ المحقق يتخذ خلال أجل معين، إذ أن القانون 91-11 يقرر أن يتم حصر الأملاك والحقوق العقارية، وحصر المالكين وأصحاب الحقوق المطلوب نزع ملكيتهم، طوال الفترة التي عينها قرار التصريح بالمنفعة العمومية، إن المدة التي يقصدها من خلال عبارة " التي عينها قرار التصريح بالمنفعة العمومية " هي الآجال التي يتم خلالها إنهاء إجراءات نزع الملكية.

إن إجراءات نزع الملكية أجلها لا يتجاوز أربعة سنوات في حالة إنشاء تجهيزات أو منشآت جماعية ذات منفعة عامة، ويمكن تحديد هذا الأجل لأربع سنوات أخرى فلقد جاءت هذه النصوص خالية من حالة إنجاز عملية كبرى ذات منفعة وطنية التحديد الدقيق لأجل إنجاز التحقيق الجزئي وصدور قرار بتعيين المحافظ المحقق وخالية من الإجراءات المتعلقة بطريقة التعيين، بل مجرد إشارة إلى أنه يسند التحقيق الجزئي إلى محافظ محقق وأن يبين قرار تعيينه الإطار المكاني والزمني لتنفيذ مهمته. إن هذا الوضع تم تداركه

بفضل صدور المرسوم التنفيذي رقم 93-186 الذي وضح أجل التعيين بدقة، بحيث علقه بمجموعة من الشروط وهي:

- أن يصدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية.
- أن يتم نشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية.
- أن يصدر قرار بعد 15 يوما من نشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية .

المطلب الثاني

مهام المحافظ المحقق

إن إجراءات عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية إجراءات صارمة وفقا لمناهج وطرق حددها القانون حيث أن المشرع الجزائري قد أسند للإدارة مهمة عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية يجب عليها إتباع طرق قانونية رسمية، تتميز هذه الإجراءات بشفافية تامة بإشراك الجمهور، وتتصف بالعدل والإنصاف في نطاق التعويض¹ وأغلب النصوص القانونية أتت بصيغة الوجوب والأمر².

بعدما أن يصير قرار تصريح بالمنفعة العمومية ذات فاعلية أي بمعنى نافعا غير قابل للطعن فيه، تأتي عملية تقييم الأملاك والحقوق وقرار قابلية التنازل، فبالرجوع إلى قانون نزع الملكية 91/11 نلاحظ أن مهمة أسندت إلى المحافظ المحقق الذي يقوم بتحديد الأملاك والحقوق (الفرع الأول) وتحديد هوية المالكين وأصحاب الحقوق (الفرع الثاني)، ثم في الأخير تحديد نتائج التحقيق الجزئي الذي يقوم به المحافظ المحقق (الفرع الثالث)

1- بعوني خالد، المرجع السابق، ص 28.

2- خليف ياسمين، المرجع السابق، ص 190

الفرع الأول

تحديد الأملاك والحقوق

نزع الملكية لا ينصب إلا على العقارات أي الأملاك العقارية وكذلك على الحقوق العينية العقارية مثل حق الانتفاع والارتفاق... الخ، وهذا بنص المادة 2 الفقرة 1 من قانون 91-11 "طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية..."، وسنتطرق إلى تحديد العقارات (أولا) وتحديد الحقوق العينية (ثانيا)

أولا: تحديد العقارات

لا يرد نزع الملكية على المنقولات وإنما على العقارات¹ فقط وتكون تابعة للخواص، حيث أن الأملاك العامة لا يجوز التصرف فيها بأي شكل من الأشكال، كما تنص المادة 689 من القانون المدني الجزائري على: «لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها، أو تملكها بالتقادم...»، ونزع الملكية قد يكون على كامل العقار وقد يكون على جزء منه، وقد أجاز للمالك استرجاع جزء من عقار إذا لم يتم وهذا في حالة إذا لم يتم الانطلاق الفعلي في الأشغال ضمن الآجال المحددة في العقد أو استعماله، القرارات التي تقوم بترخيص بالعملية.

لقد نصت المادة 683 من القانون المدني الجزائري على أنه: «كل شيء مستقر بحيزه وثابت فيه ولا يمكن نقله منه ودون تلف فهو عقار، وكل ما عدا ذلك فهو منقول، غير أن المنقول الذي يضعه صاحبه في العقار يملكه، رصدا على خدمة هذا العقار أو استغلاله يعتبر عقارا بالتخصيص»، فالعقار مبدئيا يشمل سطح الأرض وباطنها وعلوها²، كما أن نزع الملكية يصب على عقار كله أو جزء منه، ونجد عقارات بطبيعتها، هي كل الأشياء المادية الثابتة الوضعية في الأرض، فلا فرق أن تكون مهياً

1- عبد الحكيم فودة، المرجع السابق، ص 50

2- بن زكري راضية، الآليات القانونية للملكية العقارية الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية (تخصص قانون العقاري)، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2009-2010، ص 28.

للزراعة أو البناء، فهي أرض مستقرة لا تستطيع تغيير مكانها، لكن السؤال المطروح هل يشمل نزع الملكية العقارات بالتخصيص كذلك؟¹

إن العقارات بالتخصيص هو كل منقول بطبيعته منح له صفة العقار نظرا لاستغلاله وتخصيصه من قبل مالكة لخدمة العقار، فهي ملحقات التي أصلا² أعدت بصفة دائمة لخدمة ذلك العقار مثال على ذلك: (الآلات الزراعية والمخازن التابعة للأراضي الزراعية، المدارس)، فمنطقيا يقع نزع الملكية على العقارات بالتخصيص.

ثانيا: تحديد الحقوق العينية

لقد تطرق قانون رقم 91-11 إلى هذه الحقوق ولكن ليس بالتفصيل، عليه نرجع إلى القواعد العامة التي تناولتها، فالحقوق العينية تنقسم إلى حقوق عينية أصلية، مثل حق الانتفاع، حق الاستعمال، حق السكن، حق الارتفاق، والحقوق العينية التبعية المتمثلة الرهن (الرهن الرسمي، حق التخصيص، الرهن الحيازي، وحق الامتياز)، إضافة أن نزع الملكية إجراء يقع على العقار وعلى الحقوق العينية. في نجد المشرع الجزائري قد كان واضحا لتسهيل عملية نزع الملكية فيما يخص الحقوق العينية الأصلية والتبعية، أن في بعض الحالات يمكن للدولة نزع ملكية إحدى الحقوق العينية دون نزع ملكية العقار³، مثل المشرع الفرنسي الذي أجاز نزع ملكية الحقوق العينية العقارية، خاصة حق الارتفاق⁴ إضافة إلى تحديد الحقوق العينية والعقارية، على المحافظ تحديد المميزات والخصائص الفيزيائية والاقتصادية.

ينتقل المحافظ المحقق إلى الأماكن لتعيينها وتحديد موقعها بهدف إنجاز مخطط جزئي، غير أن المحافظ المحقق في المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 قد

1- عبد الحكيم فودة، المرجع السابق، ص 50

2- عبد الحكيم فودة، المرجع السابق، ص 50

3- سليمان محمد الطنطاوي، الوجيز في القانون الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966 ص 603.

4- المادة 14 من المرسوم التنفيذي 93-186، المرجع السابق.

أعفي من إنجاز هذا المخطط في حالة ما إذا كانت المنطقة المعنية قد تم مسحها فتقوم وثيقة إجراء المسح في مكان المخطط الجزئي¹، ويعتبر هذا الأخير تصميم عادي، فهو مخطط نظامي للأراضي والبناءات ويبين بدقة طبيعة العقارات ومشمولاتها، وهذا المخطط إما نسخة من الأراضي أو وثيقة إجراء قياسات المسح (document d'arpentage)، كما على المحافظ المحقق الاستعانة بمكتب الدراسات أو عدة مكاتب والاعتماد على خرائط Google earth ou Google Maps حسب طبيعة التحقيق، كما أن المنشور الوزاري المشترك رقم 43-07² يلزم الإدارة بمساعدة المحافظ المحقق ثم يقارن بين ما ورد في قرار التصريح بالمنفعة العمومية مع المخطط الجزئي ويلزم بالإشهاد على ذلك.

الفرع الثاني

تحديد هوية المالكين وأصحاب الحقوق

من أعقد مراحل التحقيق الجزئي، هي مرحلة البحث عن هوية المالكين وأصحاب الحقوق³، وفي نفس الوقت مرحلة هام تتعلق بالنتائج التي تترتب عليهم. فهذه المرحلة تحديد هوية المالكين بعد تحقق من المستندات المقدمة للمحافظ المحقق، لمنح التعويض لصاحب منزوع ملكية⁴، وكذلك تعطي له الحق في المعارضة في التقسيم الإداري لعقاره المنزوع، لكن السؤال المطروح هناك أصحاب عقارات لكن غير حاملين سندات ملكية، هل يتم تعويضهم وكيف ذلك؟

1-Andrée Laubadere et Yves Gaudemet, traité de droit administratif, tome 2, administratif des biens, 11ème édition, LG, Dj delta, Paris, France, 2002, P 258.

2- المنشور الوزاري 07/43 المؤرخ في 02 سبتمبر 2007، المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، في إطار البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي، ملحق رقم 04.

3- أنور طلبه، نزع الملكية للمنفعة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 60.

4- بالرجوع إلى قانون رقم 91-11 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، لم ترد أية إشارة لصفة الحائز سواء كان سند أم بدون سند.

أولاً: فحص المستندات القانونية

في حالة الأشخاص الحائزين على سند قانوني، فالمحافظ المحقق يتفحص بتمعن الوثائق المقدمة لإثبات الملكية، ويعتبر المشرع الجزائري أن الوثائق القانونية التي تثبت تلك الملكية العقارية حسب المادة 29 من قانون 90-25¹ المتعلق بالتوجيه العقاري هي العقود الرسمية الخاضعة للإشهار² وتتص المادة 19 من قانون رقم 74-75 الصادر في 12/11/1975 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري على أنه: « تسجل جميع الحقوق الموجودة على عقار ما وقت الإشهار في السجل العقاري، وفي الدفتر الذي يشكل سند الملكية. »

نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي 93-186 على أنه: « يتأكد المحافظ المحقق أثناء فحصه مستندات الملكية من أن الوثائق المقدمة له مقبولة في إطار التشريع المعمول به لإثبات حق الملكية»، وأيضاً على المحافظ أن يتأكد من أن صاحب السند هو المالك الحالي للعقار ولم يتصرف فيه وإن كان العقار محمل بأعباء كحق الرهن أو ارتفاق.

إن المستندات القانونية التي تثبت صفة المالكين هي الدفتر العقاري بالنسبة لمالكين العقارات والحقوق العينية العقارية، وشهادة الحياة بالنسبة للحائزين، وعقد الامتياز لأصحاب حق الامتياز، ورخصة الاستغلال لمستغلي الأراضي الغابية، وعقد الوقف بالنسبة للمؤسسات الوقفية، فعلى المحافظ التأكد من ناحية مشروعية هذه السندات الرسمي.

1- قانون 90-25 المؤرخ في 18/11/1990، المتعلق بالتوجيه العقاري، ج ر عدد 49 الصادر في 18/11/1990

2- المرسوم التنفيذي 74-75 المؤرخ في 12/11/1975 يتضمن إعداد مسح الاراضي العام وتأسيس السجل العقاري، ج ر عدد 92 الصادر في 18/11/1975.

ثانيا: معاينة حقوق الملكية في حالة عدم وجود المستندات

إذا كان حائز العقار المنزوع ليس له عقد ملكية رسمي وكانت الأرض غير ممسوحة وغير مسجلة لدى مصالح المسح العقاري، فلا بد أن يكون بحوزته شهادة الحيازة تطبيقا للمواد من 827 إلى 834 من القانون المدني الجزائري المنظمة للحيازة، وأيضا مرسوم رقم 83/352 رغم أنها تسجل وتشهر بالمحافظة العقارية فإنها لا تعطي صاحبها الملكية وإنما تعطيه الحق في الحصول على رخصة البناء وتوقيع رهن رسمي عند الاستفادة من قرض بنكي¹.

فيقوم المحافظ المحقق بالتحري لتحديد أصحاب الحقوق أن حيازته كانت علنية ومستمرة لا لبس فيها ولا نزاع مدة 15 سنة²، و لا يعترف القانون بصفة منزوع ملكيته لحامل عقد الشهرة، بعد الانتهاء من عملية نزع الملكية (أي تاريخ لاحق لقرار نزع الملكية)، كما نصت المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186: « يخول المحافظ المحقق في إطار مهمته استشارة كل وثيقة إدارية مفيدة، والاستماع إلى كل شخص معني أو مهتم...»، وإذا كانت الأملاك غير مسجلة فعلى مستغلين هذه العقارات أن يبينوا الصفة التي يمارسون بها استغلال الأملاك، حسب ما جاء به نص المادة 18 من المرسوم التنفيذي 93-186 على أنه: « يتمثل التحقيق الجزئي بالنسبة إلى المحافظ المحقق، عند غياب سند الملكية، في تلقي تصريحات المستغلين للعقارات أو حائزها المعنيين في عين المكان يبينون فيها الصفة التي يمارسون بها استغلالها أو حيازتها. »

قد ألزم القانون أن يسلموا للمحافظ المحقق شهادات الميلاد وشهادات الزواج، وشهادات الوفاة بالنسبة للورثة، شهادات عرفية مكتوبة وموقعة، كما يمكن تقديم أي وثيقة

1-BABADJI Ramdane, Commentaire d'arrêt du 04/02/1978, wali de Annaba c/politiques, N° 1, Mars1986, P P 179-189.

2- كريببي زهية، الحق في التعويض في إطار نزع الملكية، تعليق على قرار رقم 12419 المؤرخ في 16/12/2003 الصادر عن الغرفة الثالثة، القسم الأول، مجلس الدولة، العدد 05، 2004، ص 121.

تساعد على الإثبات سواء الشهادات الجبائية، أو وصول دفع الماء والكهرباء، وصل دفع المحاصيل الزراعية للتعاونية الوطنية للحبوب والخضر الجافة بالنسبة للفلاحين¹.

ثالثا: حالة عدم وجود الأشخاص الحائزين أو المستغلين لعقار منزوع

حسب المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 التي تنص على أن: «يتمثل التحقيق الجزئي بالنسبة إلى المحافظ المحقق، عند غياب سند الملكية، في تلقي تصريحات المستغلين للعقارات أو حائزيها المعنيين في عين المكان يبينون فيها الصفة التي يمارسون بها استغلالها أو حيازتها...»، تعترف بمستغل أو حائز غير حامل لسند لكن بشروط أن تكون الأراضي المعنية ذات طابع ملك وتكون حيازة دائمة، مستمرة، غير متنازع فيها خلال 15 سنة.

الفرع الثالث

نتائج التحقيق الجزئي

عند جمع كل المعلومات المتعلقة بالأملك والحقوق العينية وعن مالكيها وأصحاب الحقوق، يحرر المحافظ المحقق بقاء استنتاجاته ويذكر التصريحات والأقوال التي جمعها بعد ذلك يحرر محضرين ألا وهما:

أولا: تحرير المحضر المؤقت

إن المحضر المؤقت هو ذلك الذي يسجل فيه المحافظ جميع التصريحات والأخبار والمعلومات التي تلقاها أو جمعها، ويقيد فيه أيضا النتائج الأولية التي ترتبت عن مجموع تلك المعلومات والتحريات. يقوم المحافظ المحقق بإشهار النسخ التي استخرجها من المحضر ويبين فيها تاريخ إشهارها في أماكن مرئية وميسورة الوصول إليها وذلك لمدة أسبوعين، في مقر البلدية والوطنية والفروع والمفتشيات والمكاتب التابعة لها. ويكون

1- المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 تنص: « يجب على كل مستغل أو حائز لا يملك سند ملكية أن يسلم للمحافظ المحقق ما يأتي: الأوراق التي تثبت الحالة المدنية.

شهرها مرفقا بالمخطط الجزئي الذي أعده، والغرض من هذا الشهر هو تلقي المطالبات والمنازعات والاعتراضات ذات الصلة بالحقوق العينية العقارية موضوع التحقيق.

يلتزم المحافظ المحقق خلال تلك المدة بتقديم أي معلومة لأي شخص، ويتعين على مسؤولي إدارة أملاك الدولة والبلدية إثارة الحقوق التي تمتلكها في تلك العقارات.

ثانيا: تحرير المحضر النهائي

هو ذلك المحضر الذي يقيد فيه المحافظ المحقق النتائج النهائية التي توصل إليها، فبتحليله للنتائج الأولية والاعتراضات والمطالبات والمنازعات التي رفعت إليه، تتكون لديه قناعة عن قائمة الملاك وأصحاب الحقوق العينية العقارية، وهي التي تكون موضوع المحضر النهائي. إن هذا المحضر يتم تحريره بعد انقضاء أسبوعين عن تاريخ شهر¹ أو نشر أو نسخ المحضر المؤقت، ويبين المحافظ المحقق في المحضر اسم كل عقار وهوية مالكة أو مالكيه سواء كان محددًا أو غير محددًا، وذلك بالاستناد إلى المخطط الجزئي الصادر عليه من طرفه. يقوم المحافظ المحقق بإرسال ملف التحقيق الجزئي المتضمن المحضر النهائي وجميع الوثائق المستلمة أو المعدة أثناء التحقيق مرفقا بالمخطط الجزئي² وقائمة العقارات والملاك، وذلك في حدود الآجال المعينة من طرف الوالي.

تجدر الملاحظة أن مجموع الاعتراضات والمطالبات والمنازعات قبل تعدد المطالبين بملك من الممتلكات أو بحق من الحقوق فيه أو عدم تحديد هوية مالك أو صاحب حق، لا تشكل عائقًا قانونيًا في إنهاء المحافظ المحقق للتحقيق.

1- المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 تنص: « ينتقل المحافظ المحقق من جديد، بعد انقضاء أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ الإشهار 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، هوية مالكة أو مالكيه المحددة أو هوية المالك غير المحددة»

2- المادة 19 من قانون 91-11، المرجع السابق

عند تحديد القوائم والمخطط الجزئي يرسل ملف التحقيق الجزئي للوالي في المجال الذي حدد فتح قرار التحقيق الجزئي، ويحتوي هذا الملف على وثائق حددتها المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 93/186:

- المخطط الجزئي.

- محضر نهائي.

- قائمة العقارات التي تم التحقيق منها.

- هوية المالكين.

ويستفيد المحافظ المحقق من تعويضات مقابل أعماله حسب ما نصت عليه المادة 30 من المرسوم التنفيذي 93-186 كما يلي: « يستفيد المحافظ المحقق مكافآت مقابل أتعابه، تحدد حسب النسب والكيفيات الخاصة بالاستفادة من التعويضات الممنوحة للأعوان القضائيين طبقاً للتنظيم المعمول به»، وأيضاً في هذا الصدد نص المرسوم التنفيذي رقم 95-310¹ في مادته 15 أن الخبير القضائي يتقاضى تعويضات مقابل خدماته.

1- المرسوم التنفيذي 95-310 المؤرخ في 10/10/1995، المحدد لشروط وكيفيات التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين والمبين لحقوقهم وواجباتهم، ج ر عدد 60 الصادر في 15/10/1995.

المبحث الثاني

تقييم الأملاك والحقوق وقرار قابلية التنازل

إن عملية التقييم تسند إلى دراية واسعة للنصوص القانونية وقواعد الهندسة ذلك لتحديد الأبعاد الطبوغرافية وطبيعة الأملاك، كما أنها لها علاقة بعلمو البناء والتعمير وأيضاً كذلك العلوم المالية والاقتصادية، فالخبير الذي يقوم بهذه العملية أن تكون له معرفة واسعة بكل هذه العلوم، وأيضاً الخبرة الميدانية.

وتتأثر عملية تقييم الأملاك بعوامل متعددة منها العوامل الاقتصادية، القرب إلى أماكن التجارة مثلاً القرب إلى الأسواق، ومن العوامل الاجتماعية الذوق العام والوضعية الديمغرافية، والأوضاع الطبيعية، خاصة كالموقع، المناخ والأخطار الطبيعية، إضافة إلى ذلك تدخل بعض العناصر طبيعية الموقع والطبيعة القانونية، وجوار ذلك العقار المنزوع العقار وحالته، هل هي بناية مخصصة للسكن، فتقيم من حيث عدد الحجرات والسطوح العليا، حيث الخبير المعين لا يكتفي بالوثائق والمخططات والتصاميم بل يجب أن يقوم بمعاينات ميدانية¹

إن هذه العوامل والمعايير التي تحتاجها الإدارة من أجل تقييم الأملاك تلعب دوراً هاماً في التعويض في شكل خاص وأن الأضرار الناشئة من جراء نزع الملكية فنقوم بدراسة كل هذه التقييمات للأملاك والحقوق العينية (المبحث الأول) وقرار قابلية التنازل (المطلب الثاني)

1-L'évaluation des immeubles à usage d'habitation dans le cadre de la déclaration d'ISF
ElodieBonow, site internet. <https://www.recherche.sidore.fr/search/source/?url=10671.392UfK>.

المطلب الأول

تقييم الأملاك والحقوق العينية

بعد انتهاء مرحلة التحقيق الجزئي وتقديم الملف إلى الوالي المختص إقليمياً، يرفق هذا الملف مع قرار التصريح بالمنفعة العمومية، ويرفق التصميم الجزئي بقائمة المالكين وأصحاب الحقوق العينية، يرسل إلى مصالح الأملاك الوطنية من أجل تحديد التعويضات الأملاك والحقوق العينية المراد نزعها.

تعتبر مرحلة تقييم الأملاك والحقوق العينية مرحلة حساسة، لأن أصحاب العقار والحقوق العينية على دراية مادام قد صرحت الإدارة بالمنفعة العمومية فليس لهم من وسيلة إلا حقهم في التعويض¹ العادل والمنصف، فإذن تعويض مزروع الملكية التزم يقع على عاتق الإدارة نازعة الملكية، فما هو مصدر هذا الالتزام²؟ وما هي الموضوعية لتقديم التعويض (الفرع الأول)، تعويضه ونوعه (الفرع الثاني)، ثم القواعد التقنية لتقدير التعويض (الفرع الثالث) ثم حين تحديد التعويض، كيف يتم دفع ذلك التعويض (الفرع الرابع).

الفرع الأول

القواعد الموضوعية لتقدير التعويض

يعتبر التعويض تصحيح لضرر ما، ويقيم حسب قواعد موضوعية، مفهوم التعويض (أولاً) والضرر قابل للتعويض (ثانياً)، ثم شكل التعويض (ثالثاً)

أولاً: التعويض

تلزم الإدارة النازعة بتعويض عادل ومنصف، فإذن يقع عليها التزام. فنعلم أن مصادر الالتزام إما أن تكون العقد أو الخطأ أو الإثراء بلا سبب أو القانون، لكن في عملية

1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في المبادئ وأحكام القانون المدني، الدار الجامعية، بيروت، 1997، ص 706.

2- بن شيخ أيت موليا حسن، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج2، طبعة 3، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 365.

نزع الملكية ليس بالعقد، حيث الإدارة لم تتعاقد مع منزوعي الملكية من جهة ومن جهة أخرى ليس بخطأ حتى يترتب على الإدارة التزام بالتعويض، وإنما سلمنا أنه إثراء بلا سبب فنزع الملكية إجراء إداري قانوني فهنا سببه القانون وليس بلا سبب.

وهل يمكن أن نسلم أنه الإرادة المنفردة، لقد اختلف الفقه الألماني والفقه الفرنسي على أنه يمكن أن تكون مصدر الالتزام، أما الفقه الفرنسي يرى أن العمل القانوني الذي يتولد عنه الالتزام يكون مصدره العقد وحده، أي توافق إرادتين، ويرى الأستاذ عبد الرزاق السنهوري¹ أنه مادام القانون وصل في تطوره إلى أن يجعل للإرادة سلطانا في إيجاد الآثار القانونية، فلماذا يقف سلطان الإرادة دون استثناء التزامات؟

ففي هذه المسألة إذن القانون يمكن أن يكون سبب في الالتزام وكل التزام مصدره المباشر، وبالتالي يشكل النص الذي أنشأه بتعيين مضمونها وتحديد مدتها ومآلها التزام الإدارة نازعة الملكية بدفع التعويض نظمها القانون 91-11 من المواد 20 إلى 28 غير واضح والمرسوم رقم 93-186 من المواد 31 إلى 36.

ثانيا: الضرر قابل للتعويض

إن عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية تنتج أضرار لأصحاب منزوعي الأملاك والحقوق العينية، لقد حاول المشرع الجزائري في المادة 21 من قانون 91-11 تعريف ذلك الضرر وأصاب حيث نص على تعويض يشمل كامل الضرر، لكن إن سلمنا بكامل الضرر فإن الضرر يشمل جميع الأضرار سواء كانت مادية، معنوية مباشرة أو غير مباشرة، فلاستحقاق التعويض لابد من توفر شروط منها ما يرتبط بالضرر الموجب للتعويض، فالسؤال الذي يطرح نفسه ليس كل ضرر ينجم عن عملية نزع الملكية يعوض عنه، فما هو الضرر القابل للتعويض؟

1- عبد الرزاق احمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني مجلد 8 حق الملكية دار إحياء تراث العربي القاهرة 1967، ص 139.

أ- الضرر المادي:

الضرر هو إخلال بحق أو مصلحة شخص آخر ولمعرفة الضرر الذي تلحقه عملية نزع الملكية لمالكي العقارات وأصحاب الحقوق العينية، فنجد أنها يمكن أن تكون مسكن، متجر، ورشة، أي عقار مبني، قطعة أرضية غير مبنية، أرض فلاحية أو تكون حقوق عينية.

عندما تقوم الإدارة بنزع ملكية من صاحبها تصبح هذه الأموال عمومية فهذا الحرمان يشكل خسارة مادية، لكن الضرر المادي لا يلحق فقط صاحب العقار كصاحب حق الاستعمال وحق الاستغلال أو حق السكن، وإنما أيضا يلحق صاحب حق الارتفاق¹ وأيضا الدائنون المرتهنون والحائزون والمالكي الرقبة والمستأجرون للمحلات المعدة لمهن التجار الذين يملكون المحلات والصانعون الحرفيون، فإذا نزع الملكية لا يكون فقط مقابل ما لحقه من خسارة وإنما أيضا ما فاته من كسب، كون نزع الملكية يمكن أن يفوت عدة فرص للكسب.

تجدر الإشارة أن القانون المدني نص صراحة على التعويض في كل ما يمس الحرية أو شرف السمعة في المادة 182 مكرر²، ومن الملاحظ أن نزع الملكية لا لا شرف صاحب منزعي ملكيته وسمعته، لكن يمس حريته علما أن حق الملكية من الحريات العامة، ونجد أن المشرع الجزائري في عمليات نزع الملكية أقر التعويض العادل والمنصف، فالسؤال الذي يطرح نفسه هل نزع الملكية للمنفعة العمومية يسبب أضرار

1- أحمد رحمانى، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 04، عدد 02، الجزائر، 1994، ص 27.

2- المادة 182 مكرر من القانون المدني الجزائري تنص: «يشمل التعويض عن الضرر المعنوي كل مساس بالحرية أو الشرف أو السمعة».

معنوية¹ للأفراد منزوعي ملكيتهم؟ الجواب نعم، فالتشبث العاطفي للأرض من صفات الإنسان في أي مجتمع كان وفي أي وقت كان.

لكن يبقى التعويض المعنوي غير معترف به في أحكام نزع الملكية للمنفعة العمومية، لكن نجد أن المشرع الفرنسي لم يستبعد الضرر المعنوي في قانون نزع الملكية لسنة 1958²

ب- الضرر المباشر:

بالرجوع إلى القواعد العامة نجد التعويض لا يكون إلا على الضرر المباشر، أما الضرر غير المباشر فلا يعرض عنه أصلاً³، في عملية نزع الملكية يعتبر الضرر مباشراً إلا إذا كان ناجماً عن هذا الإجراء مباشرة، حيث تقوم علاقة سببية بين عملية نزع الملكية والضرر الذي يلحق منزوعي ملكيته، فنجد في المادة 21 من قانون 91-11: سبب نزع الملكية...» ونستخلص أن المشرع الجزائري أكد فقط على التعويض على الضرر المباشر حسب المادة 21 فقرة 2، أنه ما يعرض عنه قيمته الحقيقية للأموال وما ينتج من تقييم مشتملاتها أو طبيعتها، أو استعمالها الفعلي⁴ ويلفت النظر بأن الحق في التعويض على الضرر، لا يثبت إلا للمضرور أو نائبه أو خلفه، وأيضاً لا يجوز التعويض عن مصلحة غير مشروعة.

ج- الضرر المؤكد:

يعتبر الضرر ضرر وقع وتحقق فعلاً⁵ كان قابلاً للتعويض لكن الضرر المستقبلي لا يعرض إلا إذا كان وقوعه في المستقبل مؤكداً.

1-Auby Jean Marie et Ducos Ader, droit administratif, Dalloz (Précis), 2ème édition, Paris,1970, p 656.

2 -Lemasurier Jeanne, Op.cit, P 367.

3- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء 1، مصر، ص 760.

4- بعوني خالد، المرجع السابق، ص 43

5- سعيد مقدم، نظرية التعويض على الضرر المعنوي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1992، ص 35.

أما الضرر الاحتمالي فلا يعوض عنه، ستميز بين الضرر المستقبلي والضرر الاحتمالي، هما ضرران مرهونان وواقفان على المستقبل، حيث الضرر المستقبلي يقع بالتأكيد، أما الاحتمالي¹ فربما سيقع، أمثلة عن الضرر المستقبلي في عملية نزع ملكية أرض فلاحية قبل جني محصولها، فجني المحصول الفلاحي وبيعه شيء مؤكد الوقوع والقضاء الإداري الجزائي أخذ هذا المنطق في قراراته إذ جاء في إحدى القضايا المستأنف عليها المطروحة في مجلس الدولة ما يلي: " حيث أن عكس ما جاء في دفوع المرجع ضدها مديرية الأشغال ولاية بومرداس فإن الضرر اللاحق بحق المستثمرة في استغلال الأرض الممنوحة لها ثابت "، واستعمل عبارة ثابت لدلالة على أنه مؤكد²

إن نزع الملكية للمنفعة العمومية هو إجراء ينقل العقار من وضع إلى وضع آخر وذلك على أساس التعويض مقابل الأرض وليس مقابل الانتفاع الاحتمالي المزعوم³

ثالثا: شكل التعويض

إن التعويض في القانون هو إصلاح الأضرار، ففي قانون 11-91 في مادته 21 الفقرة 1 ينص: «يجب أن يكون مبلغ التعويض عن نزع الملكية عادلا ومنصفا بحيث يغطي كل ما لحقه من ضرر وما فاته من كسب بسبب نزع الملكية»، هو أن يغطي التعويض كامل الضرر، كل ما لحق من خسارة وما فات من كسب لسبب نزع ملكيتهم ولا بد أن تعوض الممتلكات والحقوق العينية حسب طبيعتها وقوامها، يجب أن يكون التعويض عادلا ومنصفا، وأيضا نصت المادة 34 من المرسوم التنفيذي 93-186 على أنه: «تحديد التعويضات نقدا وبالعملة الوطنية، غير أنه يمكن أن يقترح تعويض

1- خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 70.

2- بعوني خالد، المرجع السابق، ص 231، قضية قداري ضد مديرية الأشغال لولاية بومرداس، قرار 150825 المؤرخ في 03/12/2016.

3- بعوني خالد، المرجع السابق، ص 231. قضية بالوصوف الحاسن ضد بالوصوف عمار و من معه، قرار 181896 الصادر في 22/05/2000 غير منشور.

عيني...»، فشكل التعويض يكون نقدا وبالعملة الوطنية وإما أن يكون عينيا.
أ- التعويض النقدي:

إن تحديد التعويضات نقدا وبالعملة الوطنية¹ والأصل الطبيعي للدفع تعويضا أو مقابل شراء أو تأجيرها أو مقابل خدمات، فالمعاملات أيا كان نوعها منذ قديم العصور، تتم بالنقد منذ اكتشافه في الأزمنة الغابرة. وفي وقتنا المعاصر، أصبحت الدولة هي التي تتولى إصداره وتنظيمه، بل أصبح النقد مسألة دستورية، وأصبحت الوحدة النقدية مؤشرا للسوق الوطنية لبلد ما، والنقد هو أداة الدفع في مكان معين وفي زمان معين، والقانون هو الذي ينظم سعر العملة.

ت- التعويض العيني:

إن التعويض العيني ممكن في عملية نزع الملكية هذا ما نصت عليه المادة 25 من قانون 91-11 على ما يلي: « و يرفق كلما أمكن باقتراح تعويض عيني محل التعويض النقدي»، ونصت عليه أيضا المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 التي تنص على أنه: « يمكن أن يقترح تعويض عيني بدلا من تعويض نقدي»، وفي نفس المادة نجد أنه يمكن لصاحب منزوعي ملكيته من اقتراح التعويض العيني أو النقدي، وفي بعض الحالات أن يكون تعويض نقدي وعيني في نفس الوقت خاصة فيما يخص المستأجرين حيث سيستفيدون بمحلات ذات استعمال مهني إضافة إلى تعويض نقدي بما فاتهم من انتفاع².

الفرع الثاني

القواعد التقنية لتقدير التعويض

حالة العقار موضوع التقييم، فعلى إدارة الأملاك الوطنية أن تقوم يعتمد على عدة عناصر وعوامل، إضافة إلى المعايير الميدانية للاطلاع على بتقدير الأملاك بصورة عادلة

1- أوناس عقيلة، المرجع السابق، ص 94

2- أوناس عقيلة، المرجع نفسه، ص 96

وموضوعية، فكيف يتم تقييم الأراضي الفلاحية (أولاً) وتقييم الأراضي المعدة للبناء (ثانياً)، ثم تقييم الأراضي المبنية (ثالثاً) وتقييم المحلات التجارية (رابعاً).

أولاً: تقييم الأراضي الفلاحية

حسب المرسوم التنفيذي 96-63¹ في المادة 2 أنه: « يعتبر ذات طابع فلاحي في مفهوم هذا المرسوم، كل نشاط يرتبط بسير النمو منتج نباتي أو حيواني أو تكاثري» وتتص كذلك المادة 3 منه « يعتبر ذات طابع فلاحي في هذا المرسوم كل نشاط يستند إلى الاستغلال أو هو امتداد له، لاسيما خزن المنتوجات النباتية أو الحيوانية، وتحويلها وتسويقها وتوضيبيها، عندما تتولد هذه المنتوجات من الاستغلال...»

عرفت المادة 7 من المرسوم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري² الخصبة على أنها الأراضي المتوسطة في العمق المسقية أو القابلة للسقي أو الأراضي العميقة الغير المسقية الواقعة في مناطق رطبة أو شبه رطبة ولا تحتوي على أي عائق طبوغرافي، وفي سبيل التنمية الفلاحية نص قانون رقم 8-16 المتعلق بالتوجيه الفلاحي على وضع رسم البياني للتوجيه العقاري مخططات والبرامج التنمية الفلاحية والريفية وأدوات تأثير العقار الفلاحي وهذه الأدوات تحدد التوجه المستقبلي للتنمية الفلاحية على المستوى المحلي والوطني وذلك بوضع بطاقات ومخططات للأراضي الفلاحية لكن لوحدها لا تكفي، يجب أن تكون متداخلة مع أدوات تقنية وعلمية وميدانية، ومن بين طرق تقييم الأراضي الفلاحية نجد طريقة المقارنة، طريقة الثمن المتوسط للهكتار وطريقة الإنتاجية³.

1- المرسوم التنفيذي رقم 96-63 يعرف النشاطات الفلاحية ويحدد شروط الأسواق بصفة الفلاح وكيفياتها، مؤرخ في 14/06/996، ج ر عدد 7 الصادر في 28/01/1996.

2- المادة 7 من قانون 90-25، المرجع السابق.

3- حمدان الجيلالي، الإجراءات الإدارية لنزع الملكية للمنفعة العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، علوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2017-2018، ص 249.

أ- طريقة المقارنة:

تتمثل في قيام العون المكلف بالتقييم وتقدير قيمة الأرض الفلاحية مقارنة بأراضي نفسها مع الأراضي الأخرى الفلاحية حسب المساحة والمنطقة وخصوبة الأرض وكيفية الاستغلال والمناخ السائد والرطوبة والملوحة وكمية الأمطار وقربها من الأسواق هي والمدن والطرق الكبرى والموانئ وغيرها...¹

ب- طريقة الثمن المتوسط للهكتار:

هو حساب للسعر المتوسط للهكتار من الأرض ويتم هذا في المعاملات والصفقات² المسجلة بالمصلحة، لكن أن تكون هذه الصفقات مبرمة ليس في وقت بعيد فيقوم المقيم بعمليات حسابية يحدد السعر المتوسط للهكتار الواحد يضربه في مساحة الأرض موضوع التقييم.

ج - الطريقة الإنتاجية:

تقف على المردود رسمة في ظروف استغلال عادية ومقابل سنوي لاستعمال الأملاك العقارية يحددها من قبل مديرية الفلاحة ومديرية الأملاك الوطنية.

ثانيا: تقييم الأراضي المعدة للبناء

يجب على المقيم أن يجمع كل المعلومات الواجبة التي تسمح له تحديد الطبيعة الأرضية، هل هي أرض فلاحية، أم أرض معدة للبناء أو قابلة للبناء ومهما كانت هل هي قابلة للبناء؟.

على الخبير المقيم أن يتصل بمصالح مسح الأراضي، حيث مخططات المناطق الريفية والحضرية فيضم في كل بطاقة القطع المشيدة وارقامها وحدودها واجزائها والتقييم البياني وعنوان مالكيها، وبعد الحصول على المعلومات عليه أن يعرف قواعد التعمير، حيث

1- حمدان الجيلالي، المرجع السابق، ص 251.

2- حمدان الجيلالي، المرجع نفسه، ص 259.

يرجع يلتبس من المديرية الولائية للبناء والتعمير أو من مصالح التعمير البلدية، فهذه المعلومات يستمدّها من المخطط البلدي للتعمير وشهادة التعمير.

فمن هذه المعلومات يمكن للخبير المقيم أن يتعرف على طبيعة الأرضية إن هي معدة للبناء أو غير قابلة للبناء لأن سعر الأرض القابلة للبناء مرتفع ب 15 إلى 20 مرة من سعر قطعة غير قابلة للبناء.

حسب المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 93-271¹ أن الأراضي العارية تقيم حسب التجهيزات الجماعية وسبل الوصول إليها خاصة شبكة الماء والكهرباء، وحدد المرسوم التنفيذي رقم 93-271 في مادته 11 أصناف المناطق، وأعطى معامل يعتمد عليه في التقييم، ويكون إما جزافيا أو حسب المتر المربع (م2).

ثالثا: تقييم العقارات المبنية

على الخبير أن يقصد مصالح المسح العقاري ومديرية البناء والتعمير وترتبط قيمة العقار المبنى بعدة عناصر من موقع الأرض وحالته النهائية، وهناك عدة طرق للتقييم منها حساب تكلفة بناء المبنى مماثل وطريقة حساب الدخل الناتج عن كراء العقار.

أ- طريقة حساب تكلفة البناء ومبنى مماثل

في هذه الطريقة تقيم التكلفة الحالية التي يطلبها بناء مبنى مماثل وتخصم منها نسبته في الاستهلاك وتضاف إليها قيمة الأرض المبنية عليها.

ب- طريقة حساب الدخل الناتج عن كراء العقار:

في هذه الطريقة يحسب الدخل عن تأجير المبنى وتختلف هذه النسبة حسب موقع العقار، غير أن العنصر الأهم في هذه الطريقة هو كيفية تحديد الدخل الصافي، وأكثر ما تستعمل هذه الطريقة في المباني المؤجرة مثلا المباني التجارية والأسواق، وقد وضع المشرع الجزائري بعض المؤشرات بتقييم العقارات المبنية وبذلك صنفها إلى عقارات

1- المرسوم التنفيذي رقم 93-271 المؤرخ في 10/11/1993، يحدد كفاءات تقييم الأملاك العقارية المبنية، وغير المبنية والعائدات العقارية قصد ضبط الأساس الجبائي في حالة نقص التصريح، ج ر عدد 74 الصادرة في 14/11/1993.

مبنية فردية أو جماعية من النوع الرفيع وعقارات فردية أو جماعية من النوع الحسن وعقارات فردية أو جماعية من النوع الاقتصادي، إضافة إلى ملحقات مثلا وجود مصعد، وجود مصباح، وجود محلات أو وجود تكييف مركزي أو وجود قبو.

رابعاً: تقييم المحلات التجارية

لتقييم المحلات التجارية نجد الارتكاز على العناصر المعنوية والمادية.

أ- تقييم العناصر المعنوية:

تتمثل العناصر المعنوية في الزبائن، الحق في الإيجار، الاسم التجاري والعلامة التجارية وبراءة الاختراع، فإذن يتم تحديد حساب جميع المداخل فيما فيها الضريبة على القيمة المضافة، ويستخلص معدل سنوات الاستغلال الثلاث الأخيرة¹.

ب - تقييم العناصر المادية:

تنقسم العناصر المادية بين أصول ثابتة مثل المعدات والأدوات من جهة وأصول متحركة هي السلع من جهة أخرى، ويتم تقييم الأصول الثابتة بالرجوع إلى قيمتها الصافية، أما الأصول المتحركة فيتم تقييمها بجد البضائع مع بعين الاعتبار أهميتها وسرعة دوران المخزون، يعتبر تقييم المحل التجاري من اسرع عمليات التقييم نظرا لعناصره المعنوية وتغيرها الدائم، وتوجد عدة معايير تدخل في التقييم منها الموقع الجغرافي وطبيعة حق الإيجار هل هو طويل الأجل أو قصير الأجل وعدد العمال ونوع عقود العمل وإخلاص الزبائن² والعملاء وتنوعهم وإمكانية الوثوق فيهم.

وعند القيام بتقييم محل تجاري علنيا بالاستعانة بالقواعد التي حددها المرسوم التنفيذي

رقم 93-271 حيث نصت المادة 18 منه على: « يمكن أن تطبق أيضا على المحلات

ذات استعمال مهني وتجاري وحرفي على طريق الملائمة"

1- حمدان الجيلالي، المرجع السابق، ص 261.

2- حمدان الجيلالي، المرجع نفسه، ص 262

الفرع الثالث

قواعد دفع التعويض

التعويض في نزع الملكية يقوم على مبدأين العدل والإنصاف ذلك ما نصت عليه المادة 677 فقرة 2 من القانون المدني الجزائري وما نص عليه المرسوم التنفيذي، صحيح أن هذه العملية بسبب إنشاء مشاريع أغلبها ذات بعد وطني وإستراتيجي، إلا أن الإدارة ملزمة أن تدفع تعويض تودعه بالخبزينة العمومية قبل حيازة الأملاك أو الحقوق المراد نزعها، فإن المسألة تحوم حول قيمة التعويض وكيفية القيام بالدفع والتاريخ الذي يتم فيه.

أولاً: خزينة الدولة

هي قانة الدفع، أين تودع الهيئة المستفيدة¹ مبلغ تعويض وكل المستحقات والتعويضات تمر على خزينة الولاية ما توضحه المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 التي تنص على: " يودع مبلغ التعويضات المطلوب تخصيصها بعنوان² العقارات المنزوعة ملكيتها والتي لم تحدد هوية مالكيها خلال التحقيق الجزئي في الخزينة الولائية لمدة 15 عاما " .

ونجد المرسوم التنفيذي رقم 05-248 المتعلق بنزع الملكية في إطار إنجاز المشاريع ذات البعد الوطني والإستراتيجي، يوفر الاعتمادات التي تغطي عمليات نزع الملكية المزمع القيام بها وإيداع مبلغ التعويض لدى الخزينة العمومية.

مبلغ التعويض وكل المستحقات يظهر من المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 تفرض على المستفيد أن يقدم ضمن ملف نزع الملكية تقريراً يسوغ اللجوء إلى إجراء نزع الملكية مبينا المحاولات الفاشلة من الاقتناء بالتراضي يبرم العقد بين المستفيد وصاحب

1- الهيئة المختصة على مستوى الولاية خزينة الولاية التي مهامها تنفيذ ميزانية الدولة غير الممركزة وميزانية الولاية، ويعتبر أمين خزينة الولاية محاسب الولاية الذي تتمركز لديه النفقات والإيرادات التي تقوم بها مختلف الإدارات المالية على مستوى الولاية مثل إدارة الضرائب وإدارة الجمارك وإدارة الأملاك الوطنية. أنظر حمدان الجليلي، المرجع السابق، ص 266.

2- يقصد بكلمة " بعنوان " معنى بالخصوص وهي ترجمة كلمة باللغة الفرنسية (au titre)

المال دون اللجوء إلى نزع الملكية، يدفع المستفيد التعويض المتفق عليه للمعني مباشرة، سواء بتحويل بنكي أو عن طريق الشيك.

ثانياً: تاريخ الإيداع بالخزينة العمومية

إن المشرع الجزائري حدد تاريخ إيداع تعويضات نزع الملكية في الخزينة العمومية، ف جاء في المادة 27 من قانون رقم 91-11 ما يلي: "يودع مبلغ التعويض الممنوح للمعني لدى الهيئة المختصة في الوقت نفسه الذي يتم فيه التبليغ المحدد في المادة 25 من هذا القانون"، وتبليغ قرار قابلية التنازل الذي نصت عليه المادة 25 من نفس القانون يأتي بعد عملية التعويض، فلا يجوز الاستيلاء على الأموال العقارية وحيازتها قبل دفع التعويض.

المطلب الثاني

قرار قابلية التنازل عن الأملاك والحقوق العينية

لقد نص القانون لنزع الملكية رقم 91-11 على قرار قابلية التنازل في مادته 23 على عكس أمر 1976 الذي لم ينص عليه بل اختصر فقط الإجراءات في مادته السابعة والتي رخصت للوالي مباشرة بعد التصريح بالمنفعة العمومية إصدار قرار نزع الملكية ويحدد في هذا القرار الحقوق العينية العقارية المطلوب نزع ملكيتها¹

غير أن قانون 91-11 أخذ بمنهج القانون الفرنسي لسنة 1958، فسنحاول في هذا المطلب إدراج مفهوم قرار قابلية التنازل (الفرع الأول) والطبيعة القانونية (الفرع الثاني) ومحتواه (الفرع الثالث).

1- وناس عقيلة، المرجع السابق، ص ص 46-47.

الفرع الأول

تعريف قرار قابلية التنازل

قرار إداري، لا ينقل الملكية، يكفي بتحديد العقارات والحقوق القابلة لنزع ملكيتها، فهو نتيجة مباشرة بعد تصريح بقرار التصريح بالمنفعة العمومية ولا يؤثر على حق الملكية، كما لا يجوز أن يصدر بناء على مشروع تم التخلي عنه.

نجد قرار قابلية التنازل قرار يجب تبليغه فرديا، دون تعليق في الأماكن المرئية والعامّة ولا نشره في جرائد وطنية، لأنه ليس بقرار تنظيمي، وكما نصت المادة 25¹ من القانون رقم 91-11 : « يبلغ القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل إلى كل واحد من الملاك أو ذوي الحقوق العينية أو المنتفعين. »

نجد أن قانون رقم 91-11 والمرسوم التنفيذي 93-186 لم يعرفا قرار قابلية التنازل نستقرء ذلك مجرد إشارة إليه عند دراسة موضوع التحقيق الجزئي.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لقرار قابلية التنازل

إن قرار التنازل، قرار إداري، أن يصدر عن سلطة إدارية مختصة، بإرادتها المنفردة، ويرتب آثارا، بتعديل مركز قانوني، أو إلغائه أو كشفه. فقرار قابلية التنازل صادر عن الوالي وهو سلطة إدارية ومختصة مادام القانون منحه هذا الاختصاص بموجب المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 التي تنص على أن: « يحدد الوالي بقرار، جواز بيع الممتلكات والحقوق المطلوب نزع ملكيتها استنادا إلى تقرير التعويض الذي تعده مصالح إدارة الأملاك الوطنية»، كما أن قرار قابلية التنازل يصدر عن الوالي بإرادته المنفردة، فهو يتخذ هذا القرار دون اتفاق مع أصحاب الأملاك ولا أخذ

1- المادة 25 من قانون 91-11، المرجع السابق، حذ لو أن المشرع نص على نشره لتمكين من لم يتم التعرف عليهم أثناء التحقيق الجزئي من العلم به، وبذلك يجنبهم الحرمان من التعويض

رأيهم. ومن جهة ثالثة، فقرار قابلية التنازل يرتب آثاراً، إذ يجعل أملاكاً أو حقوقاً قابلة لأن تنزع ملكيتها مما يؤثر على مراكز أصحابها.

قرار قابلية التنازل قرار غير تنظيمي مادام لا يضع قاعدة عامة لفئة من الناس كما هو الشأن بالنسبة للقرارات التنظيمية، وهو يبلغ فردياً لأصحابه ولا ينشر ولا يعلق، لأن النشر والتعليق يخصان القرارات التنظيمية، كما أن قرار قابلية التنازل قرار تنفيذي، يتم تنفيذه تلقائياً دون حاجة إلى إذن من العدالة، وهو بذلك ينشئ إمكانية منازعته، بمجرد صدوره شأنه في ذلك شأن القرارات التنفيذية¹

الفرع الثالث

محتوى قرار قابلية التنازل

يحرر القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها بناء على تقرير التعويض الذي تعده مصالح إدارة الأملاك الوطنية، ويشمل القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن قائمة العقارات والحقوق العينية الأخرى المزمع نزع ملكيتها، ويبين في كماله حالة تحت طائلة البطلان هوية المالك أو صاحب حق الملكية. كما يعين العقارات اعتماداً على التصميم الجزئي مع بيان التعويض المرتبط بذلك وقاعدة حسابه.

1-Maurice Hauriou, précis de droit administratif et droit public général, édition Lavoisier, France, 1990, P 276. – Définition de la décision exécutoire : tous les actes de l'administration sont juridiques en ce sens que tous sont astreints à des conditions extérieures de validité et à la légalité, mais il en est parmi eux qui sont juridiques en cet autre sens qu'ils produisent par eux-mêmes un effet de droit, ils ont cette conséquence d'une importance considérable pour les administrés de créer un contentieux contre eux-mêmes.

يبلغ القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل إلى كل واحد من الملاك أو ذوي الحقوق العينية أو المنتفعين، ويرفق إذا أمكن باقتراح تعويض عيني يحل محل التعويض النقدي المنصوص عليه.

الخاتمة

عكفنا في هذا البحث على دراسة الإجراءات الإدارية التي وضعها المشرع الجزائري في سبيل نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وحاولنا الوقوف على الضمانات التي قدمها القانون الجزائري من أجل حماية الملكية الخاصة. ذهبت كل الدساتير الجزائرية وكل التعديلات على حماية الملكية الخاصة، إلا أنها أدرجت استثناء حول جواز نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، مقابل تعويض عادل ومنصف.

واستعرضنا الإجراءات الإدارية التي تثبت فعالية المنفعة العمومية وعلى العموم كيف قد حرص المشرع الجزائري على حماية أملاك وحقوق الأفراد، حيث ألزم المستفيد الذي يكون ملف طلب نزع الملكية أن يثبت بكل الوسائل أن لا مجال إلا اللجوء إلى هذا الإجراء الاستثنائي.

كما استنتجنا للإدارة أحكام عند إصدارها لقراراتها التي تحكم إجراءات نزع الملكية، ففرض في كل القرارات بيانات محددة وأغلبها تحت طائلة البطلان (قرار فتح التحقيق، تعيين لجنة التحقيق المسبق، قرار التصريح بالمنفعة العمومية، قرار تعيين المحافظ المحقق، كما فرضها أيضا على قرار قابلية التنازل).

إضافة إلى إلزام الإدارة بتحديد البيانات التي تتضمنها القرارات المتعلقة بنزع الملكية، أضاف المشرع بيانات كيفية التبليغ والنشر والتعليق لتسهيل عملية الاطلاع على جنا أيضا أن قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية قد وضع المعلومات ، والطعن فيها أمام القضاء في حالة المنازعات.

نجد أيضا أن القانون الجزائري قد أولى أهمية كبيرة لكيفية سير عمل لجنة التحقيق لإثبات المنفعة العمومية وذلك في شفافية كبيرة بالسماح للجمهور للاطلاع على ملف التحقيق، على الرغم من ذلك يبقى قانون نزع الملكية الجزائري في حاجة إلى التحسين والتطوير في عدة جوانب منه. فهو لا يفرض على الإدارة اللجوء إلى وسائل أخرى، قبل اللجوء إلى نزع الملكية، ما عدا إلزامها بمحاولة الاكتساب بالتراضي، رغم أنه توجد إمكانيات كثيرة للإدارة، تمكنها من الحصول على العقارات التي تتجز عليها مشاريعها

مثل الاحتياطات العقارية، أو استعمال حق الشفعة الذي يعطيها إياه القانون على مبيعات العقارات. إلا أنه مع غياب نص يفرض عليها ذلك، تلجأ الإدارة إلى الحل السهل وهو اكتساب العقارات والحقوق عن طريق نزع الملكية، وحرمان المالكين من أملاكهم جبراً.

وما نستنتج من خلال ما تم عرضه أن هناك تصادم وتعارض يحدث بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، لذلك فإن المشرع من خلال المنظومة القانونية التي يسنها يسعى دوماً من خلالها إلى التوفيق بين المصالح الخاصة للأفراد والمصالح العامة التي تخدم المجتمع، لكن يبقى هذا التوفيق نسبياً والمالك يحتاج إلى ضمانات أوسع للحد من تعسف الإدارة فعلاً.

كما أن تمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في إخضاع الملكيات العقارية للأفراد إلى نظام نزع الملكية من أجل المنفعة العامة يجعلها متعسفة في استعمال السلطة وتوجيه انتقادات لهذا النظام من أجل إحداث عدة تعديلات ولاسيما في غل يد الإدارة والحد من سلطاتها الواسعة في تنفيذ هذا الإجراء، وكما إعادة النظر في تطبيق نظام التعويض من أجل صيانة دستورية حق الملكية

في نهاية هذا البحث المتواضع نعرض ما توصلنا إليه من نتائج ومقترحات:

- نظراً لخطورة نزع الملكية للمنفعة العمومية على حق التملك، لا بد من إعادة النظر في القوانين المنظمة لهذا الإجراء حفاظاً على القواعد العامة للملكية وإعمالاً لمبدأ دستورية حق التملك
- إعادة النظر في نظام التعويض وتحديد شروطه تحديداً واضحاً على عكس ما ورد في النص الحال لأن شرط التعويض العادل والمنصف صعب التحقيق.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

أ- الكتب

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في المبادئ وأحكام القانون المدني، الدار الجامعية، بيروت، 1997
- 2- أنور طلبة، نزع الملكية للمنفعة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2006.
- 3- بن شيخ آيت موليا حسن، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج2، طبعة 3، دار هومة، أن ملو يا الجزائر، 2008.
- 4- خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 5- سليمان محمد الطنطاوي، الوجيز في القانون الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966
- 6- عبد الحكيم فوده، نزع الملكية للمنفعة العامة في ضوء القانون 10 سنة 1990: إجراءاته والتعويض عنه والتقاضى بشأنه، دار الألفى القانونية، أسبوط، 2007.
- 7- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء 1، مصر.
- 8- عبد الرزاق احمد السنهوي، الوسيط في شرح القانون المدني مجلد 8 حق الملكية دار إحياء تراث العربي القاهرة 1967.
- 9- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 10- قدم سعيد، نظرية التعويض على الضرر المعنوي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1992.

ب- الرسائل والمذكرات الجامعية

• الرسائل الجامعية

1- بعوني خالد، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (1) 2011.

2- حمدان الجبيلي، الإجراءات الإدارية لنزع الملكية للمنفعة العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، علوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبيلي اليابس، سيدي بلعباس، 2017-2018.

3- غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013-2014.

• المذكرات الجامعية

1- براهيم ساهم، التصريح بالمنفعة العمومية في نزع الملكية، دراسة مقارنة، مذكرة مزارات لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة أمحمد بوقرة، كلية الحقوق، بومرداس، 2011.

2- بن زكري راضية، الآليات القانونية للملكية العقارية الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية (تخصص قانون العقاري)، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2009-2010.

3- بوذريعات محمد، نزع الملكية للمنفعة العمومية في القانون الجزائري والمقارن، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.

4- خليف ياسمين، رقابة القاضي الإداري على التصريح بالمنفعة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري.

5- لعشاش محمد، إشكالات نزع الملكية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو.

6- وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الإداري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، باتنة، 2006.

ث - المقالات

1- أحمد رحماني، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 04، عدد 02، الجزائر، 1994، (ص 05-57)

2- حططاش أحمد، سلطات القاضي الإداري في عملية نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية، الفكر البرلماني، مجلة مجلس الأمة، عدد 21، الجزائر، 2008(ص23-55).

3- كربي زهية، الحق في التعويض في إطار نزع الملكية، تعليق على قرار رقم 12419 المؤرخ في 16/12/2003 الصادر عن الغرفة الثالثة، القسم الأول، مجلس الدولة، العدد 05، 2004

د - النصوص القانونية

• الدساتير

1- قانون رقم 01-16 المؤرخ في 06/03/2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر 14 مؤرخ في 07/03/2016.

• النصوص التشريعية

1- قانون رقم 03-87 المؤرخ في 27/01/1987، المتعلق بالتهيئة العمرانية، 05 الصادر في 28/01/1987.

- 2- قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 15 الصادر في 11/04/1990.
- 3- قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15 الصادرة في 11/04/1990.
- 4- قانون 90-25 المؤرخ في 18/11/1990، المتعلق بالتوجيه العقاري، ج ر عدد 49 صادر في 18/11/1990.
- 5- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، الصادر في 02/12/1990.
- 6- قانون 91-11 المؤرخ في 25/05/1991، المتضمن القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21، لسنة 1991، المعدل والمتمم بموجب قانون المالية 2005.
- 7- قانون 10-03 المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 الصادرة في 20/07/2003.
- 8- قانون المدني الجزائري الصادر بموجب الأمر 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 معدل بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13/05/2007 ج ر عدد 31 الصادرة في 2007/05/13.
- 9- قانون 08-09 المؤرخ في 25/02/2008، يتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، 2008.
- النصوص التنظيمية
- 1- مرسوم تنفيذي رقم 74/75 المؤرخ في 12/11/1975، يتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، ج ر عدد 92، الصادر في 18/11/1975. 2007/05/13.

- 2- مرسوم تنفيذي رقم 93-186 المؤرخ في 27/07/1993، يحدد كفايات تطبيق القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 51 الصادر في 01/08/1993.
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 93-271 المؤرخ في 10/11/1993، يحدد كفايات تقييم الأملاك العقارية المبنية، وغير المبنية والعائدات العقارية قصد ضبط الأساس الجبائي في حالة نقص التصريح، ج ر عدد 74، الصادر في 14/11/1993.
- 4- المرسوم التنفيذي 95-310 المؤرخ في 10/10/1995، المحدد لشروط وكفايات التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين والمبين لحقوقهم وواجباتهم، ج ر عدد 60، الصادر في 15/10/1995.
- 5- مرسوم 96-63 مؤرخ في 14/06/1996، يعرف النشاطات الفلاحية ويحدد شروط الأسواق بصفة الفلاح وكفاياتها، ج ر عدد 7، صادر في 28/01/1996.

• المناشير

1- المنشور الوزاري المشترك رقم 57 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العمومية الخاصة بالمشاريع الكبرى في إطار التجهيز، الصادر في 26/01/1993، ملحق 01.

2- المنشور الوزاري المشترك رقم 07-43 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العمومية في إطار البنية التحتية ذات البعد الوطني والإستراتيجي، المؤرخ في 02/09/2007، ملحق رقم 04

• القرارات

1- قرار مؤرخ في 31/10/2010 يحدد القائمة الوطنية للأشخاص المؤهلين للقيام بالتحقيق المسبق لإثبات المنفعة العمومية في إطار عمليات نزع الملكية من المنفعة العمومية بعنوان سنة 2011، ج ر عدد 9 بتاريخ 09/02/2010.

ثانيا: باللغة الفرنسية

A- Ouvrages :

- 1- AUBY Jean Marie et DUCOS Ader, << Droit administratif >>, Dalloz, 2eme éd, Paris, 1970.
- 2-AUBY Jean -Marie, BONJEAN pierre, AUBY Bernard, « Droit administratif des biens », 4° ème éd Dalloz, Paris, 2002.
- 3-AUBY Jean-Marie, DUCOS Ader Inti Institution administrative éd Dalloz, Toulouse, 1966.,
- 4- CHAPUIS René, Droit administratif général », t2, 14ème éd, Montchrestien, Paris, 2000.

الفهرس

الفهرس

01.....	مقدمة
	الفصل الأول: الإجراءات الإدارية قبل التصريح بالمنفعة العمومية
03.....	في عملية العمومية في عملية نزع الملكية
	المبحث الأول: ملف طلب نزع الملكية وقرار فتح التحقيق الإداري
05.....	المسبق
06.....	المطلب الأول: محتوى ملف طلب نزع الملكية للمنفعة العامة
06.....	الفرع الأول: تقرير اللجوء إلى إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة
07.....	الفرع الثاني: تصريح يوضح الهدف من عملية نزع الملكية للمنفعة العامة
08.....	الفرع الثالث: مخطط الوضعية يحدد طبيعة الأشغال
08.....	أولاً: تعريف مخطط الوضعية ومحتواه
09.....	ثانياً: طبيعة وأهمية الأشغال
09.....	الفرع الرابع: تقييماً بيانياً لعملية وإطار التمويل
09.....	أولاً: التقييم البياني
10.....	ثانياً: إطار التمويل
11.....	المطلب الثاني: قرار فتح التحقيق الإداري المسبق
11.....	الفرع الأول: مضمون قرار فتح التحقيق الإداري المسبق
12.....	أولاً: البيانات الواردة في قرار فتح التحقيق الإداري المسبق
13.....	ثانياً: طريقة الإعلان عن مضمون قرار فتح التحقيق
14.....	الفرع الثاني: الجهة لها إصدار قرار فتح التحقيق الإداري المسبق
15.....	الفرع الثالث: مدى قابلية الطعن في قرار فتح التحقيق الإداري المسبق
17.....	مبحث الثاني: إجراءات التحقيق الإداري المسبق كإثبات المنفعة العمومية
17.....	المطلب الأول: كفاءات سير التحقيق الإداري المسبق

- 18..... الفرع الأول: تكوين لجنة التحقيق الإداري المسبق
- 18..... أولاً: أعضاء لجنة التحقيق الإداري المسبق
- 19..... ثانياً: ملف التحقيق الإداري المسبق
- 19..... الفرع الثاني: مكان وميعاد التحقيق الإداري المسبق
- 20..... أولاً: مكان إجراء التحقيق الإداري المسبق
- 21..... ثانياً: ميعة التحقيق الإداري المسبق
- 23..... الفرع الثالث: ضمانات عملية التحقيق الإداري في المنفعة العامة
- 23..... أولاً: حياد التحقيق
- 24..... ثانياً: استقلالية لجنة التحقيق
- 24..... ثالثاً: الطابع الإلزامي لإجراءات التحقيق في المنفعة العمومية
- 25..... المطالب الثالث: مهام لجنة التحقيق ونتائج اعتمادها
- 25..... الفرع الأول: تقرير حول فعالية المنفعة العمومية
- 26..... الفرع الثاني: نتائج التحقيق الإداري المسبق
- الفصل الثاني: الإجراءات الإدارية بعد الإعلان عن قرار تصريح بالمنفعة العمومية**
- 27.....
- المبحث الأول: الإجراءات الخاصة بمرحلة التحقيق الجزئي**
- 30..... وقرار تعيين المحافظ المحقق
- 30..... المطالب الأول: إجراءات خاصة بمرحلة التحقيق الجزئي
- 31..... الفرع الأول: مفهوم التحقيق الجزئي
- 31..... الفرع الثاني: قرار تعيين المحافظ المحقق
- 32..... أولاً: شروط صحة قرار تعيين المحافظ المحقق
- 34..... ثانياً: الطبيعة القانونية لقرار المحافظ المحقق
- 35..... الفرع الثالث: آجال تعيين المحافظ المحقق

- 36.....المطلب الثاني: مهام المحافظ المحقق
- 37.....الفرع الأول: تحديد الأملاك والحقوق
- 37.....أولاً: تحديد العقارات
- 38.....ثانياً: تحديد الحقوق العينية
- 39.....الفرع الثاني: تحديد هوية المالكين وأصحاب الحقوق
- 40.....أولاً: فحص المستندات القانونية
- 41.....ثانياً: معاينة حقوق الملكية في حالة عدم وجود المستندات
- 42.....ثالثاً: حالة عدم وجود الأشخاص الحائزين أو المستغلين لعقار منزوع
- 42.....الفرع الثالث: نتائج التحقيق الجزئي
- 42.....أولاً: تحرير المحضر المؤقت
- 43.....ثانياً: تحرير المحضر النهائي
- 45.....المبحث الثاني: تقييم الأملاك والحقوق وقرار قابلية التنازل
- 46.....المطلب الأول: تقييم الأملاك والحقوق العينية
- 46.....الفرع الأول: القواعد الموضوعية لتقدير التعويض
- 46.....أولاً: التعويض
- 47.....ثانياً: الضرر قابل للتعويض
- 50.....ثالثاً: شكل التعويض
- 51.....الفرع الثاني: القواعد التقنية لتقدير التعويض
- 52.....أولاً: تقييم الأراضي الفلاحية
- 53.....ثانياً: تقييم الأراضي المعدة للبناء
- 54.....ثالثاً: تقييم العقارات المبنية
- 55.....رابعاً: تقييم المحلات التجاري
- 56.....الفرع الثالث: قواعد دفع التعويض

56.....	أولاً: خزينة الدولة.....
57.....	ثانياً: تاريخ الإيداع بالـخزينة العمومية.....
57.....	المطلب الثاني: قرار قابلية التنازل عن الأملاك والحقوق العينية.....
58.....	الفرع الأول: تعريف قرار قابلية التنازل.....
58.....	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لقرار قابلية التنازل.....
59.....	الفرع الثالث: محتوى قرار قابلية التنازل.....
61.....	الخاتمة.....
64.....	قائمة المراجع.....
71.....	الفهرس.....

المخلص

بعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، طريقة إستثنائية لإكتساب أملاك أو حقوق عقارية، ولا يتم إلا إذا أدى إنتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية. وزيادة على ذلك، لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذًا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط، تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية وأعمال كبرى ذات منفعة عامة. يخضع نزع ملكية عقارات أو حقوق عينية عقارية من أجل المنفعة العامة لإجراء يشمل مسبقا ما يأتي:

- التصريح بالمنفعة العمومية.
- تحديد كامل للأملاك والحقوق العقارية المطلوبة نزعها، وتعريف هوية المالكين وأصحاب الحقوق الذين تنتزع منهم هذه الملكية.
- تقرير عن تقييم الأملاك والحقوق المطلوب نزعها
- قرار إداري بقابلية التنازل عن الملاك والحقوق المطلوب نزعها.
- يجب أن توفر الاعتمادات اللازمة للتعويض القبلي عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها.

كل نزع للملكية يتم خارج الحالات والشروط التي حددها قانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، والمرسوم التنفيذي رقم 93-186 المؤرخ في 27 جويلية 1973 الذي يحدد كيفية تطبيق القانون السالف الذكر ، يكون باطلا وعديم الأثر ، ويعد تجاوزا يترتب عنه التعويض المحدد عن طريق القضاء، فضلا عن العقوبات التي ينص عليها التشريع المعمول به.

الكلمات الدالة: التحقيق الإداري؛ نزع الملكية؛ المنفعة العامة؛ فتح التحقيق الإداري؛ لجنة التحقيق؛ الإجراءات الإدارية؛ التحقيق الجزئي؛ تعيين محافظ المحقق؛ الملاك؛ العقارات؛ التنازل؛ التعويض