**المحاضرة التاسعة:تطبيق نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة**

يصنف قرار نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، ضمن القرارات المركبة التي تستوجب إتباع مجموعة من الإجراءات والأعمال القانونية التمهيدية، منها ما يرقى إلى درجة القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء بصورة مستقلة ومنفصلة عن القرار النّهائي تطبيقا لنظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال، وعليه سوف يتم التّطرق   
إلى تعريف عملية نزع الملكية للمنفعة العامة، وما هي مختلف الإجراءات والأعمال القانونية التي تمر بها، وأخيرا نطاق تطبيق نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال منازعات نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة.

**الفرع الأول: تعريف عملية نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة**

نزع الملكية للمنفعة العامة، عبارة عن عملية تجبر بمقتضاها الدولة فرد من الأفراد على التنازل لها عن عقار بقصد تحقيق منفعة عامة، مقابل تعويض عادل ومسبق[[1]](#footnote-2).

ويعرف قرار نزع الملكية للمنفعة العامة بأنّه عبارة عن مجموعة من الإجراءات التي تخول للإدارة صلاحيات إجبار المواطنين على التنازل عن أموالهم وحقوقهم العقارية لفائدة الإدارة لتحقيق المنفعة العامة مقابل تعويض عادل وقبلي[[2]](#footnote-3).

وتتميز عملية نزع الملكية للمنفعة العامة بأنّها طريقة استثنائية لاكتساب أموال وحقوق عقارية، لا يتم اللّجوء إليها إلا في حالة فشل الوسائل الودية أو الرّضائية، وتكون إجراءات نزع الملكية قابلة للإبطال في حالة إهمال هذا الشرط الجوهري، كما تتميز بأنّها طريقة أو وسيلة جبرية تندرج ضمن امتيازات السّلطة العامة المعهودة للإدارة، من نتائجها المساس الشرعي بالملكية الخاصة.

وتعتبر عملية نزع الملكية الخاصة مقيدة بتحقيق المنفعة العامة، يعني يمنع على الإدارة اللّجوء إلى هذا الإجراء لفائدة الأفراد أو لفائدتها الخاصة، باستثناء المساهمين في تسيير المرافق العامة، والمستفيدين من حق الالتزام، بخصوص بعض النّشاطات كاستغلال المناجم والمحاجر والمياه المعدنية مثلا، كما يمنع القانون الإدارة من استعمال نزع الملكية من أجل تكوين الدومين الخاص، لأنّ هذه الأملاك قابلة للاستغلال المالي[[3]](#footnote-4).

وتتقيد عملية نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة بإلزامية التعويض العادل والقبلي، فيمنع على الإدارة وضع اليد عل الأموال الخاصة، ما لم يتم قبول مبلغ التعويض من طرف صاحب الملكية بصورة صريحة أو ضمنية.

وعليه يتم إيداع مبلغ التعويض لدى الخزينة العمومية، والحصول على رخصة قضائية لنقل الملكية، غير أنّ هذه الإجراءات في الجزائر تبقى ذات طابع إداري[[4]](#footnote-5)، على عكس القانون الفرنسي الذي يخول صلاحيات تقييم التعويض، وإقرار نزع الملكية إلى قاضي مختص بنزع الملكية، وهكذا مُنحت الإدارة صلاحيات واسعة حتى تتمكن من الحصول على الأموال الضرورية لإنجاز المشاريع ذات المنفعة العامة، وذلك من خلال مراحل وإجراءات مختلفة.

**الفرع الثاني: إجراءات نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة**

إنّ إجراءات نزع الملكية العامة، تحكمها مجموعة من الضوابط تهدف أساسا إلى حماية الملكية الخاصة ضد التّصرفات غير الشرعية للإدارة، وتعتبر هذه الإجراءات من النّظام العام، تؤدي مخالفتها إلى إبطال قرارات الإدارة وقيام مسؤوليتها[[5]](#footnote-6),ويمكن إجمال هذه الإجراءات في خمسة مراحل أساسية:

* التّصريح بالمنفعة العامة.
* تحديد قائمة الأملاك المعنية (التحقيق الجزئي).
* تقييم الأملاك والحقوق محل نزع الملكية.
* قرار قابلية التنازل.
* قرار نقل الملكية.

يتبين من مختلف هذه المراحل أنّ التّصريح بالمنفعة العامة هو أولى الخطوات لنزع الملكية، وتكون مسبوقة بإجراءات تحضيرية وتمهيدية تتمثل في إعداد ملف من طرف المستفيد من نزع الملكية، يستوجبه هذا الإجراء الاستثنائي، ويبرر فشل الحصول على العقار بالطرق الرّضائية، ويتضمن الملف تصريح يوضح الهدف من العملية، وطبيعة الأشغال وموقعها وأهميتها وإطار تمويلها، وبعد دراسة الملف والمصادقة عليه من طرف المصالح التقنية المختصة، يمكن للوالي أن يصدر قرار التّصريح بالمنفعة العامة وفتح التحقيق[[6]](#footnote-7)، الذي تقوم به لجنة متكونة من ثلاث أشخاص يعينون من بين قائمة وطنية، ويكون قرار فتح التحقيق وتعيين اللّجنة موضوع إشهار في البلدية المعينة، وتملك هذه اللّجنة صلاحية سماع أي شخص والحصول على المعلومات الضرورية المتعلقة بالموضوع، وتقدم تقريرها في أجل 15 يوما من انتهاء التحقيق إلى السّلطة الإدارية التي عينتها[[7]](#footnote-8).ويجب أن يتضمن قرار التّصريح بالمنفعة العامة مجموعة من البيانات الجوهرية، يؤدي غيابها إلى بطلان القرار تتمثل فيما يلي:

* أهداف عملية نزع الملكية.
* مساحة العقارات موقعها ومواصفاتها.
* مشتملات الأشغال المزمع القيام بها.
* تقرير نفقات نزع الملكية.
* الأجل المحدد لعملية نزع الملكية، الذي لا يجب أن يتجاوز أربع سنوات، ويمكن أن يتجدد مرّة واحدة في العمليات الكبرى ذات الطابع الوطني[[8]](#footnote-9).

كما يتعين أن ينشر القرار في الجريدة الرّسمية أو مدونة القرارات الولائية، ويبلغ لكل المعنيين، وأن يعلق   
في مقر البلدية، إلا إذا تعلق الأمر بعمليات سرية خاصة بالدّفاع الوطني، ففي هذه الحالة القرار يبلغ للأطراف المعنية ولا ينشر. ويجوز لكل ذي مصلحة الطعن في قرار التّصريح بالمنفعة العامة في أجل شهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره[[9]](#footnote-10)، وعلى الجهة القضائية المختصة أن تفصل في الدعوى وتصدر قرارها في أجل أقصاه شهرين من تاريخ رفعها.

وتلي مرحلة التحقيق، مرحلة تقييم الأملاك والحقوق موضوع نزع الملكية للمنفعة العامة التي تقوم بها مصالح أملاك الدولة وهذا بعد إخطارها من الجهات المعنية بملف يتضمن قرار التّصريح بالمنفعة العامة، والتّصميم الجزئي بقائمة المالكين وذوي الحقوق، وتقوم على إثر ذلك بإعداد تقرير يتضمن التعويض الذي يجب أن يكون عادلا حسب طبيعة العقار ومشتملا ته واستعماله الفعلي من قبل مالكيه[[10]](#footnote-11).

وبعد إتمام عملية التقييم، يتم تحرير قرار إداري يتعلق بقابلية التنازل، يشمل قائمة العقارات والحقوق العينية المزمع نزعها، وهوية المالك أو الملاك ومبلغ التعويض، ويبلغ القرار لكل واحد من الملاك أو ذوي الحقوق، وإذا تخلف بيان من البيانات التي يستوجبها قرار قابلية للتنازل، يجوز لمن له مصلحة، الطعن القضائي في هذا القرار حيث اعتبر المشرع تخلفها تحت طائلة البطلان[[11]](#footnote-12).

ويستتبع قرار قابلية التنازل بإيداع مبلغ التعويض لدى الخزينة من قبل السّلطة الإدارية، ويقع على عاتق صاحب الملكية الإفصاح عن مبلغ التعويض الذي يريده في مهلة 15 يوم ابتداء من تاريخ إيداع مبلغ التعويض لدى خزينة الولاية، وهنا نكون أمام فرضيتين:

* إمّا قبول مبلغ التعويض من قبل المالك أو المالكين.
* أو رفض مبلغ التعويض وإمكانية سلوك الطريق القضائي في أجل شهر من تاريخ التبليغ[[12]](#footnote-13).

وتتمثل المرحلة الأخيرة ضمن سلسلة عملية نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في إصدار القرار الإداري القاضي بنقل الملكية، وذلك في الحالات الآتية:

* إذا وقع اتفاق رضائي.
* إذا لم يقدم صاحب الملكية أو من له مصلحة أي طعن خلال شهر من تاريخ تبلغيه القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل.
* إذا صدر قرار قضائي نهائي لصالح نزع الملكية وحينئذ يبلغ قرار نزع الملكية للمعنيين، ويشهر لدى مصلحة الشهر العقاري المختصة إقليميا، ويلزم المعنيون بإخلاء العقار[[13]](#footnote-14).

هذا عن مراحل وإجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة فما هو نطاق تطبيق نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مختلف هذه المراحل؟

**الفرع الثالث: نطاق تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال في مجال منازعات نزع الملكية للمنفعة العامة**

تبين ممّا سبق أنّ عملية نزع الملكية للمنفعة العامة تمرّ بمراحل طويلة ومعقدة، وينجم عنها اتخاذ مجموعة من القرارات ينفصل بعضها عن بعض، وهذه القرارات قابلة للطعن القضائي بسبب ما يثيره الطاعن.

فقد تنشأ المنازعة المتعلقة بقرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، إمّا للمطالبة بالحق في التعويض الناتج عن النزع وبالتالي تندرج الدعوى ضمن لواء القضاء الكامل، فتعرض على المحكمة الإدارية مكان وجود العقارات المراد   
نزع ملكيتها مهما كانت الجهة المدعى عليها مركزية أو محلية. أو المطالبة بإلغاء قرار يتعلق بالنزع وحينئذ يجب التمييز بين قرار التّصريح بالمنفعة العامة الذي يصدر في شكل قرار وزاري مشترك عندما تقع الأملاك أو الحقوق العقارية على إقليم ولايتين أو أكثر فيسند الاختصاص إلى مجلس الدولة، وبين القرار الصادر عن الوالي عندما لا تتجاوز الأملاك حدود إقليم ولاية واحدة، فترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية. وتطبيقا لنظرية القرارات القابلة للانفصال فقد يتعلق الأمر بالطعن في قرار التّصريح بالمنفعة العامة،[[14]](#footnote-15)أو قرار قابلية التنازل، وقد يتعلق الأمر بقرار نزع الملكية، أمّا القرار المتعلق بفتح التحقيق، فيندرج ضمن الأعمال التّمهيدية أو التحضيرية لقرار التّصريح بالمنفعة العامة وبالتالي لا يقبل الطعن بالإلغاء عن استقلال أمام القضاء الإداري، ولكن يمكن إثارة العيوب التي تشوب الأعمال التمهيدية والتّمسك بها عند الطعن بالإلغاء في قرار التّصريح بالمنفعة العامة أو قرار نقل الملكية.

ويمكن أن يقترن طلب إلغاء قرار التّصريح بالمنفعة العامة بطلب إيقاف التنفيذ، وذلك لتفادي أضرار لا يمكن استدراكها وإصلاحها لاحقا. ويقبل وقف التنفيذ، طالما أنّ أمر نزع الملكية لم يصبح نهائيا[[15]](#footnote-16) ويؤسس الطعن في هذه الحالة على عيب يشوب قرار التّصريح بالمنفعة العامة أو عدم مشروعية القرار السابق، كالقرار المتعلق بفتح التحقيق أو عدم مشروعية مداولة المجلس البلدي حول مشروع نزع الملكية[[16]](#footnote-17).

ويمكن أن تقوم دعوى الإلغاء على أساس عيب عدم الاختصاص بالتوقيع على قرار التصريح بالمنفعة العامة أو انعدام هذه الأخيرة أصلا[[17]](#footnote-18).وعليه إذا كانت الإدارة تتمتع بحرية تقدير المنفعة العامة، فإنّها تمارس هذه الحرية تحت رقابة القاضي[[18]](#footnote-19).كما يعتبر قرار التّقييم عمل تمهيدي لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء وغير موقف للتنفيذ، ولكن يمكن إثارة عدم مشروعيته عند الطعن في قرار التّصريح بالمنفعة العامة باعتباره من الأعمال التمهيدية لهذا القرار. وبعد إتمام عملية التقييم يتم تحرير قرار قابلية للتنازل ليشمل قائمة العقارات والحقوق العينية المزمع نزعها وهوية المالك أو الملاك، ومبلغ التعويض ويبلغ القرار إلى كل واحد من الملاك أو ذوي الحقوق، ويجوز الطعن بالإلغاء في هذا القرار بصورة مستقلة ومنفصلة عن القرار النّهائي. كما أنّ نزع الملكية لا يؤدي إلى نقل الملكية من صاحب العقار إلى الجهة نازعة الملكية بمجرد صدور قرار نقل الملكية، ولا يفقد المالك حيازة العقار، وأنّ نقل الملكية الفعلي لا يتحقق إلا بعد دفع التعويض الذي من المفروض أن يكون سابق وعادل.

وبالتالي يمكن الطعن بالإلغاء في قرار نقل الملكية بصورة مستقلة ومنفصلة عن قرار نزع الملكية، وقرار نقل الملكية لا يعتبر إلا تصريحا للإدارة بحيازة العقار.

يتبين ممّا سبق أنّ المنفعة العامة هي الدّافع والمبرر لنزع الملكية الخاصة، وعليه فقد راقب القضاء الإداري   
في فرنسا سبب القرار وفحص مشروعية المنفعة العامة، بالرغم من عدم اختصاصه، بدءا من إجراءات التحقيق للتثبت والتّحري عن دواعي المنفعة العامة حتى صدور قرار تقريرها، كما مارس رقابته على قرارات حصر العقارات المنزوع ملكيتها للمنفعة العامة[[19]](#footnote-20) تطبيقا لنظرية القرارات القابلة للانفصال.

وانتهج القضاء الإداري في الجزائر نفس النّهج حيث عمل على تطبيق هذه النّظرية في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة، حيث قبلت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ1984.05.26 دعوى الإلغاء المنصبة على قرار والي ولاية البليدة، المتضمن التّصريح بالمنفعة العامة باعتباره قرار منفصل ومستقل عن دعوى القضاء الكامل دون الإشارة صراحة إلى تطبيق أحكام نظرية القرارات القابلة للانفصال[[20]](#footnote-21).

وفي قرار آخر للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا دائما وبتاريخ 1991.03.10 تبين للغرفة الإدارية من خلال الاطلاع على ملف الدعوى، أنّ القرار المطعون فيه لم يشر لإجراء التحقيق ولا إلى مقرر التّصريح بالمنفعة العامة، الأمر الذي أدى إلى الحكم بإبطال مقرر والي ولاية تيزي وزو بتاريخ 1987.10.01[[21]](#footnote-22).

وفي قرار ثالث بتاريخ 23.02.1998، ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى أنّ نزع الملكية للمنفعة العامة لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التهيئة العمرانية والتّخطيط وإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عامة، ولمّا كان ثابتا في هذه القضية أنّ القطعة الأرضية محل النزاع قد جزئت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن، فإنّ الإدارة قد انحرفت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية وخالفت المادة 02 من القانون 91-11 التي تنص على نزع الملكية من أجل إنشاء تجهيزات جماعية وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية. وبعد التّصدي والفصل في القضية، تمّ الحكم بإبطال مقرر التّصريح بالمنفعة العامة، المؤرخ في 1989.12.26 ومقرر نزع الملكية من أجل المنفعة العامة المؤرخ في 1991.12.25 ومقرر نقل الملكية المؤرخ   
في 1995.03.19[[22]](#footnote-23).

يستنتج من دراسة موضوع تطبيق نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة، أنّ للإدارة صلاحيات واسعة تمكنها من الحصول على الأموال الضرورية لإنجاز المشاريع ذات المنفعة العامة وذلك من خلال مراحل عديدة كلها ذات طابع إداري، ويمارس القاضي الإداري رقابة على هذه الإجراءات وعلى مستوى كافة المراحل، بغرض تحقيق التوازن بين المصالح التي يحققها قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، وحماية الملكية الخاصة من تجاوزات الإدارة.

1. - جورجي شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، دار النّهضة العربية، الكتاب الثاني، القواعد القانونية للنّشاط الإداري للدولة، ط4، 2004، ص. 156. [↑](#footnote-ref-2)
2. - محمد محمد عبد اللّطيف، نزع الملكية للمنفعة العامة، دراسة تأصيلية مقارنة، دار النّهضة العربية، القاهرة، 1988، ص. 05. [↑](#footnote-ref-3)
3. - رحماني أحمد، نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 4، العدد2، 1994، ص. 16. [↑](#footnote-ref-4)
4. - استقرت المحكمة العليا على أنّ مخالفة هذا الشرط تشكل تعدي مادي، يرتب مسؤولية الإدارة. [↑](#footnote-ref-5)
5. - رحماني أحمد، المرجع السابق، ص. 18. [↑](#footnote-ref-6)
6. - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التّطبيقية للمنازعة الإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2013، ص. 432. [↑](#footnote-ref-7)
7. - المواد 4-9 من القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27/04/1991 المحدد لقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة. [↑](#footnote-ref-8)
8. - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 433. [↑](#footnote-ref-9)
9. - المادة 14 من القانون 91-11. [↑](#footnote-ref-10)
10. - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 435. [↑](#footnote-ref-11)
11. 108-عمار بوضياف، نفس المرجع، ص436 [↑](#footnote-ref-12)
12. - المادة 26 من القانون 91-11 السالف الذكر. [↑](#footnote-ref-13)
13. - المادة 30 من القانون 91-11، السالف الذكر. [↑](#footnote-ref-14)
14. - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 431. [↑](#footnote-ref-15)
15. - CE, 31.07.1992, Dauson, Rec. P. 1035. [↑](#footnote-ref-16)
16. - CE, 20.01.1989, Thiolier, Rec. P. 729. [↑](#footnote-ref-17)
17. - CE, 20.10.1961, White, Rec. P. 1063. [↑](#footnote-ref-18)
18. - CE, 21.05.1971, R.D.P. 1972, p. 459. Note. M. Waline. [↑](#footnote-ref-19)
19. - محمد أحمد إبراهيم المسلماني، المرجع السابق، ص. 161. [↑](#footnote-ref-20)
20. - القرار رقم 38161 المؤرخ في1984.05.26، قضية (ز ب)، صد والي ولاية البليدة ووزير الداخلية، المجلة القضائية 1989، عدد 04،   
    ص. 221، 222. [↑](#footnote-ref-21)
21. - القرار رقم 62456، المؤرخ في 10.03.1991، قضية (ح م) ضد ولاية تيزي وزو، المجلة القضائية 1993، العدد 1، ص. 139. [↑](#footnote-ref-22)
22. - القرار رقم 157362 المؤرخ في 1998.02.23 قضية فريق (ق ع ب) ضد والي ولاية المسيلة، المجلة القضائية 1998، العدد1،   
    ص. 190. [↑](#footnote-ref-23)